

الخطة الوطنية لمستقبل سورية
تقرير أولي لإطلاق المشروع

كانون الأول 2012

1. مقدمة:

لقد أدى تطور الأحداث في الجمهورية العربية السورية (سورية)¹ عبر الأشهر الماضية إلى حالة من العنف باتت تؤثر بشكل مقلق على استقرار البلاد. ومع استمرار العنف تتراكم أسباب الأزمة الأصلية مع نتائجها لتخلق حالة معقدة من الإستعصاء بين الفرقاء المختلفين ومصالحهم المتضاربة. ومع غياب رؤية واضحة تجمع السوريين على مختلف مشاربهم لتصور مستقبل مشترك، تتصلب مواقف الفرقاء وتتجه إلى التطرف والرفض المطلق لقبول دور للفرقاء الآخرين ضمن الأفق المنظور لمستقبل البلاد من وجهة نظرهم. لقد أوصل العنف القائم في سورية البلاد إلى حافة الإنهيار ودخلت البلاد حالة أزمة مستعصية على جميع المستويات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. ورغم تدخل أطراف خارجية عدة للوساطة أو لفرض حلول معينة أو لدعم طرف على حساب الآخرين فإن الحل النهائي لهذه الأزمة لن يكون إلا بتوافق سوري لبناء عقد إجتماعي جديد يتساوى فيه كل المواطنون في الحقوق والواجبات ويضمن التحول إلى أدوات حوكمة شفافة وديمقراطية. وبدون توفير القاعدة المناسبة لمثل هذا الحل فإن الأزمة السورية تهدد بالإستمرار أتية على ما تبقى من مؤسسات الدولة وبنائها التحتية وإقتصادها ووحدها الإجتماعية لتصبح سورية دولة منهارة، تهدد بتفويض استقرار المنطقة بالكامل.

تقوم اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا التابعة للأمم المتحدة (الإسكوا) من خلال مسؤولياتها في الترويج والدعم لعملية التنمية والتحول الديمقراطي بالتنسيق لتنفيذ مشروع "الخطة الوطنية لمستقبل سورية". وهو مشروع لبناء قاعدة حوار موسعة حول البدائل والخيارات التي يمكن أن تساعد الفرقاء في سورية في معالجة نتائج الأزمة، وتمهد الطريق لعملية الانتقال والوصول إلى مرحلة ما بعد الصدام. يقوم المشروع بالعمل على ثلاث مستويات. المستوى الأول نظري لتغيير الإطار الفكري الناظم للعقد الاجتماعي والأدوات اللازمة لإدارة البلاد في المرحلة الانتقالية، والمستوى الثاني تحاوري لبناء مقبولة واسعة حول البدائل المقترحة، أما المستوى الثالث فيتعلق بتوفير مخرجات المشروع النظرية والعملية للفرقاء لدعم عملية الانتقال من الصراع المسلح إلى المرحلة الإنتقالية ما بعد الصراع. علماً بأن المشروع لا يروج لأي حل أو سيناريو معين للخروج من الأزمة ولكنه يوفر للفرقاء أدوات نظرية وعملية لإنجاز هذا الانتقال بطرق تتوافق مع المبادئ العامة للأمم المتحدة وموائيقها التي تكفل حقوق الإنسان، وتروج للتنمية المستدامة المبنية على أدوات حوكمة ديمقراطية، وتضمن حماية السيادة الوطنية للدول الأعضاء.

يقوم المشروع بإعداد خطة وطنية مرتكزة على ثلاث محاور لتحديد خريطة طريق للإصلاحات البنيوية المطلوبة في مجالات ثلاث: الإنعاش الاقتصادي، والمصالحة المجتمعية والتماسك الاجتماعي، والإصلاح المؤسسي وإرساء أسس الحوكمة الرشيدة والديمقراطية. ويسعى المشروع إلى توفير مقترحات عملية للفرقاء السوريين لتناول القضايا العاجلة الخاصة بالإعمار والتصالح الوطني في المرحلة الإنتقالية. ولكنه سيفقد هذه المقترحات ضمن أفق بعيد الأمد بما يسمح بتذليل

¹ رغم الجدل الكبير حول المسميات فإن الإسكوا تتمسك بالإسم الرسمي للجمهورية العربية السورية المعتمد من قبل الأمم المتحدة. ويستخدم التعبير سورية في هذا التقرير فقط لمجرد الاختصار.

المعوقات البنوية التي تحد من قدرة منظومة العقد الاجتماعي القائم في سورية على توفير التنمية المستدامة.

يعمل المشروع بالتعاون مع طيف واسع من الخبرات الوطنية والدولية ولكنه مشروع سوري من حيث الإدارة والتوجيه والأهداف يشارك فيه كل السوريين في تصور الخطة التي يمكن أن تقود بلادهم في الفترة الانتقالية نحو الديمقراطية والتنمية. وسيعمل المشروع بالشراكة مع المؤسسات الوطنية السورية ومنظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص إضافة إلى المنظمات الدولية وفريق عمل الأمم المتحدة في سورية وكذلك مع عدد من المانحين الدوليين. حيث سيساهم جميع الشركاء في توفير الموارد المطلوبة لإنجاح المشروع.

قام المشروع حتى الآن بمجموعة من اللقاءات الأولية لتحديد ملامح الوضع الراهن بطريقة تشاركية كما أنجز عدداً من التقارير الأولية لتحديد حالة القطاعات الإدارية والخدمية والإقتصادية المنفرقة في سورية وتأثير الأزمة وتم تلخيص نتائج هذه الدراسات الأولية ضمن ثلاث محاور موجودة في ملحقات هذا التقرير الأولي. كما بدأ المشروع بالتنسيق مع عدد من الفرقاء والشركاء لتأسيس منصة تشاركية تخصصية في عدد من القطاعات (الصحة، التعليم، الصناعة والتجارة، المالية العامة، الحوكمة والعقد الاجتماعي، إلخ). ويعمل المشروع الآن على بناء خطة تواصل توافقية لتضمن استمرار مشاركة الشركاء والفرقاء في جميع مراحل تطور المشروع.

وقد توصل المشروع إلى تعريف إطاري لرسم مسار المشروع بناءً على النتائج التي استطاع المشروع التوصل إليها حتى الآن وهي:

أولاً: أسباب الصراع الرئيسية عديدة ومتنوعة، لا يمكن حصرها في مسبب وحيد. فإلى جانب العوامل الاقتصادية والاجتماعية العديدة التي يرجح أن تكون من أسباب الصراع، يشكو نموذج إدارة المؤسسات في سورية من مواطن ضعف، نتيجة لإقصاء أعداد كبيرة من السكان وتهميشهم. ولا شك في أن الضغوط والعوامل الخارجية أسهمت في تأجيج الوضع، فالجهات الفاعلة الخارجية تسعى إلى تحديد موقعها في الواقع الجديد إثر الحراك الشعبي الذي عمّ المنطقة. ويجب على المشروع تجنب التبسيط في تناول الأزمة وتوصيفها وتطوير الرؤية بشكل دائم.

ثانياً: تشارف سوريا على كارثة حقيقية، ما لم تنجح المساعي في التوصل إلى حل للأزمة في القريب العاجل. فقد خسر الاقتصاد حتى اليوم مكاسب استغرق تحقيقها قرابة عشرين عاماً. وإضافة إلى الأضرار المادية وتدمير الأصول وجمود الأصول الثابتة فقد بدأت عوارض خطيرة للتفكك الاجتماعي بالظهور، فمع تغييب دور المؤسسات الوطنية في تقديم الخدمات الأساسية في بعض المناطق بدأ السوريون يلتمسون المساعدة من شبكات إجتماعية بديلة القبليّة والعرقية والطائفية، فتعزز حضور هذه المجموعات، مما قد يهدد فرص تحقيق الوحدة الوطنية في المستقبل. وغني عن القول إن تداعيات هذا الوضع ستصيب المنطقة بكاملها لأن العديد من هذه الكيانات له جذور خارج الحدود السورية.

ثالثاً: الحل الوحيد هو في عقد اجتماعي جديد يكون بمثابة إطار يشارك ضمنه السوريون في حل مشاكلهم بأسلوب ديمقراطي. أما الحل الجاهز فهي بعيدة عن الواقع، لاسيما وأن الأحداث المتسارعة كفيلة بإجهاد أي حل قبل أن يظهر. لذلك لا يُقصد من هذا المشروع تقديم الحل الجاهز، بل تقديم اقتراحات لتهيئة الظروف الملائمة لوضع الإطار الذي يُمكن أصحاب المصلحة من مناقشة الحل المقترحة والتفاوض فيما بينهم للتوصل إلى النتائج التي يريجونها. فالمشروع هو أداة للدعم الفني لعملية المشاركة، وليس بديلاً عن الإطار الذي يختاره السوريون للتفاوض حول مستقبلهم.

2. أهداف المشروع:

الهدف العام من المشروع :

وضع خطة عمل لمرحلة ما بعد الصراع تشارك فيها جميع الأطراف الفاعلة في سورية، لتلبية الاحتياجات الإستراتيجية والعملية للمصالحة وإعادة البناء، وتهيئة الظروف الملائمة لتنفيذ الخطة.

ويمكن تحقيق الهدف العام من خلال الغايات المباشرة:

أ- العمل على وضع الخطة الوطنية لمستقبل سورية لتلبي الاحتياجات العملية والضرورية لتوجيه المرحلة الإنتقالية ما بعد الصراع ومساعدة الفرقاء السوريين على مناقشة الخيارات والسيناريوهات المحتملة في إطار من المشاركة يضم أكبر عدد ممكن من الجهات المعنية والخبراء والشركاء. وتشمل الخطة ثلاث محاور تغطي السياسات العامة في المجالات التالية:

(1) الانعاش الاقتصادي وإعادة الإعمار.

(2) المصالحة الاجتماعية والتماسك المجتمعي .

(3) إرساء أسس الحوكمة الرشيدة وبناء المؤسسات الديمقراطية.

ب - بناء منصة حوار وطني لتوضيح مفاهيم التنمية المنصفة والمستدامة، وصون وحدة سورية الوطنية، وسيادتها وثرواتها (إرثها الثقافي ومواردها البيئية)، والحرص على اعتماد السياسة العامة التي تمليها احتياجات البلد الإنمائية في الأجل الطويل من خلال بناء شبكات تعاون مع الفاعلين في المجتمع المدني والقطاع الخاص والمؤسسات العامة المحلية والدولية.

ج- الترويج مع جميع الفرقاء للإسراع في تنفيذ الخطة وبدء العملية الإنتقالية وربط الخطة تنفيذياً مع سير العملية السياسية وضمان مواكبتها للإحتياجات الأساسية والتطورات على أرض الواقع أولاً بأول.

3. أفاق عمل المشروع:أ- دعم المرحلة الإنتقالية بالمعرفة:

سيعمل المشروع على تطوير خطة فعالة لتوجيه المرحلة الإنتقالية بطريق تخدم الأولويات الأساسية وتساعد على سد الثغرات المطلوبة في توفير الإحتياجات الأساسية مع الأخذ بعين الإعتبار محدودية الموارد البشرية والمادية وضرورة استخدامها بالطريقة المثلى. إن أولويات المرحلة الإنتقالية ستفرض ذاتها على أي حكومة مستقبلية وستنافس على موارد الدولة وعلى إهتمام ووقت أصحاب القرار. لذا من الضروري توفير قاعدة للتذكير بأطر العمل المطلوب ومساعدة الفرقاء على استخدام الموارد المتوفرة بشكل يضمن أكبر قدر من التوازن بين الفاعلية والفعالية. إن الإنجرار وراء الأولويات التي ستحظى بإهتمام الجمهور (قضايا العدالة الإنتقالية والتعويضات وتوفير فرص العمل لتشجيع المسلحين على تسليم أسلحتهم) لا يجب أن تتطغى على جوانب الإدارة الأخرى الأساسية من توفير المساعدات الإنسانية ومساعدة المجتمعات المحلية للتمكن من لم شملها وإعادة البناء والمصالحة المجتمعية. ومع تكاثر الطلبات على التدخلات والمشاكل الآنية لا يجب إهمال التحول الأساسي المطلوب لتطوير أدوات الحوكمة بطريقة ديمقراطية وتمكينية وإصلاح المشاكل البنوية التي أوصلت سورية إلى الأزمة في المقام الأول. ولكي لا تتحول الأولويات الأساسية إلى حجة لإهمال قضايا الحوكمة وإعادة الإعمار والتنمية والعدالة في توزيع الموارد ولكي لا تتخرط الحكومة القادمة في العمل اليومي ناسية استحقاقات الإصلاح فإن المشروع سيوفر خارطة طريق لتمكن كل الفرقاء والشركاء من المشاركة في العملية الإنتقالية من خلال التخطيط والتنفيذ والرصد والتقييم.

سيعمل المشروع من خلال مصادر المعلومات المتوفرة وطنياً ومن خلال التشبيك مع كل الشركاء العاملين على الأرض في سورية وربط المعلومات المتوفرة ميدانياً والتحقق منها من خلال مناقشتها مع أوسع شرائح من الخبراء والناشطين. إن جمع المعلومات الميدانية أمر شبه مستحيل في ظرف العنف القائم في سورية. إلا أن ربط المعلومات المتوفرة ماقبل الأزمة والنظرة الواقعية لكيفية تحول المعطيات الأساسية من خلال مقارنتها مع البيانات المرجعية قبل الأزمة ومقارنة البيانات المتوفرة من المناطق المختلفة واستنكار الدروس والعبر من التجارب الدولية الأخرى ودراسة أثر الصراع على تطور مؤشراتنا فإن المشروع سيقدم أكثر صورة متكاملة ممكنة وواقعية لمعرفة حجم المشاكل التي يجب التعامل معها وبالتالي تحديد الموارد اللازمة لمعالجتها وتحديد الأولويات الأساسية ضمن الموارد المتاحة وبشكل يضمن أن لا تهدر الموارد وأن تستخدم بطريقة لا تهدد متطلبات التنمية والإعمار على المدى الطويل.

إن المرحلة الإنتقالية ستواجه صراعات إيديولوجية وسياسية من قبل الفرقاء المختلفين الذين سيحاولون جاهدين لتوجيه المرحلة القادمة بما يخدم أجنداتهم الخاصة. ومن الضرورة بمكان أن تتوفر للسوريين قاعدة معلومات مستقلة توضح لهم التجارب الناجحة وترسم لهم سيناريوهات عملية مبنية على أفضل مقاربة للواقع السوري لمعالجة مشاكلهم بعيداً عن الأفكار الإيديولوجية وبطريقة تضمن استحقاقات المرحلة الإنتقالية في تحقيق حوكمة رشيدة وتنمية مستدامة. هذه

السياسات يجب أن تكون مترابطة ومتوافقة يدعم بعضها بعضاً وتوفر عمليات الإنعاش الإقتصادي فيها قاعدة وحافزاً للسلم الأهلي والمصالحة المجتمعية التي ستوفر بدورها المقبولية للتحول السياسي والإصلاح المؤسساتي والتحول إلى الديمقراطية. إن مبادئ الأمم المتحدة الأساسية في الدفاع عن حقوق الإنسان وتطوير أدوات الحكم الرشيد والتحول الديمقراطي والترويج للتنمية المستدامة ستقدم القاعدة الأخلاقية للمشروع.

إن حجم المشاكل التي ستواجهها سورية في المرحلة الإنتقالية سيكون كبيراً للغاية. وستكون العملية محفوفة بالمخاطر مع فرص كثيرة لأطراف الصراع للعودة إلى العنف أو للعبث بسيرورة العملية الإنتقالية للحفاظ على مصالحهم الضيقة. لذا فإنه من الضرورة بمكان أن يتوفر للسوريين نظرة واقعية لإدارة التوقعات وإعطائهم منصة مشاركة لمعرفة كيفية تطور الأمور ورصد نتائج كل مرحلة من مراحل العمل. ومن الأساسيات أن يتوفر للسوريين مقياس يعرفهم بحجم التحديات التي سيكون عليهم مواجهتها ومقدار تقدمهم في معالجة مشكلاتهم. لذا سيوفر المشروع إضافة للأدوات والمنهجيات التنفيذية أدوات رصد وتقييم للسياسات والمنهجيات التي ستستخدمها الحكومة الإنتقالية ليتمكنوا من تصحيح المسار وحماية مكتسباتهم وتحسين المرحلة الإنتقالية من الإحتكارات التي قد يفرضها أي طرف على سير العملية لتحبيدها عن تحقيق طموحات الشعب السوري.

ب- بناء منصة تحاور وتشاركية بين الفاعلين والناشطين في القطاعات المختلفة:

يسعى المشروع لجعل المعرفة التي يولدها ملكاً للسوريين من خلال مشاركتهم في إنتاجها واستخدامها وتطويعها لإحتياجاتهم. إن المرحلة الماضية من تاريخ سورية فرضت نوعاً من الإحتكار على القرار العام بيد مؤسسات الحكومة التي يندر أن يشارك المواطنون فيها. إن نجاح المرحلة الإنتقالية في تحويل سورية إلى دولة ديمقراطية سيعتمد بالأساس على مشاركة المواطنين بأوسع شرائحهم في إتخاذ القرارات التي تمس حياتهم مباشرة. هذه المشاركة يجب أن تأتي من خلال فتح منافذ التحاور بين الحكومة والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني، وهو شئ لم تعهده سورية من قبل. سيكون على المشروع أن يقدم إضافة إلى المعرفة النظرية إطاراً تمكينياً لأوسع شرائح ممكنة من المواطنين السوريين للمشاركة في رسم الخطة وتنفيذها وتقييمها بشكل دوري.

ولكي لا تتحول المعرفة التي سيولدها المشروع إلى مجرد تقارير تصنف وتخرن على الرف، فإن المشروع سيطور برامج تدريبية على مستويات عديدة لبناء القدرات من الأسفل إلى القمة في المشاركة في وضع السياسات وتوضيح المفاهيم والترويج لها. هذا سيتطلب خلق شبكات من المشاركة الواسعة ضمن كل محور من محاور المشروع وإيجاد آليات تشاركية مع المبادرات المدنية وخاصة الشبابية منها لمناقشة الوضع الراهن وتحديد الأولويات ووضع الحلول، ثم دعم هذه الشبكات في تنفيذ التدخلات الممكنة من الآن (وحتى قبل بدء العملية الإنتقالية على المستوى السياسي).

سيوفر المشروع منصة لعدد واسع من المبادرات المدنية التي تجمع الفاعلين والناشطين والمسؤولين ضمن القطاعات المختلفة، أو عبر القطاعات. وسيساعد المشروع على توليد الفرص المناسبة لتحفيز هذه المبادرات وتدريب العاملين فيها ودعمهم المباشر مادياً (من خلال توفير الحوافز والإمكانات لتطوير قدراتهم وتوسيع عملهم) ومعنوياً من حيث توفير الغطاء الأخلاقي والقانوني لعملهم لضمان تقارب وجهات النظر والتوصل إلى خطط عمل توافقية ومتكاملة. كما سيسعى المشروع بشكل غير مباشر لدعم هذه الشبكات من خلال الترويج لعملها، ودعم تواصلها مع الجهات المانحة، وتطوير خطاب توافقي يوفر لها المقبولية في مواجهة أطراف الصراع الطامعين لفرض إرادتهم على المستقبل السوري بقوة السلاح.

سيتعامل المشروع مع هذه الشبكات كحاضن لتوفير القاعدة اللازمة لنضوجها واستقلاليتها مستقبلاً. وسيضمن المشروع تقارب هذه المبادرات وتوافقها على المبادئ والأدوات من خلال شبكة تواصل وإعلام تمنح لكل المبادرات فرصاً للتعريف عن نشاطها ومشاركة المبادرات الأخرى. إن أي خطة ناجحة لمستقبل سورية يجب أن تبنى على قاعدة مشاركة واسعة. وحيث أن المشاركة المباشرة ستبقى محدودة بمحدودية إمكانات التواصل المباشر في الظروف الأمنية والعنف السائدين في سورية، فإن شبكات التواصل يجب أن تستخدم أدوات التواصل والمعلوماتية الافتراضية، كما يجب أن تبنى وجوداً على وسائل الإعلام المتنوعة. فالموضوع يتعدى التنسيق المباشر إلى خلق ثقافة جديدة ولغة مشتركة للحوار والتعاون. وهذا يتطلب تغييراً في الخطاب الذي يتعامل به الشعب السوري وتحوير خطاب الإقصاء والعنف إلى خطاب قابل لوجود الأفكار الأخرى والحوار معها.

لقد فرضت المرحلة الماضية من الأزمة قطبية خطابية يرفض فيها الفرقاء الحوار مع الأطراف الأخرى لإعتبارهم أن الحوار يمثل تنازلاً عن مواقفهم وهدر للدماء التي سفكت من الطرف الآخر. ويجب هنا التمييز بين الحوار والتفاوض. فالتحاور عملية غير ملزمة غايتها بناء إجماع ثقافي ومفاهيمي وهذا ما يجب أن يستمر ويدعم في سورية على جميع الأصعدة حتى بعد توصل الفرقاء إلى حل سياسي. أما التفاوض فإنه عملية سياسية يحدد بموجبها حقوق وواجبات كل طرف من أطراف التفاوض وتكون نتائجها ملزمة وفق ضمانات دولية أو إقليمية أو محلية. إن عزوف الأطراف المشاركة في الصراع عن التفاوض لا يجب أن يوقف عملية الحوار بين السوريين. ولكن بسبب الخلط المنهجي بين مستوى الحوار ومستوى التفاوض فإن أطراف الصراع المختلفة تحظر على أتباعها المشاركة في الحوار وتخونهم إذا فعلوا. وسيكون أحد أكبر التحديات على المدى المنظور كسر هذا الحاجز من القطبية المطلقة وإنعدام الحوار بين السوريين. وهذا هو أحد أهم الأدوار التي يجب على المشروع أن يلعبها للترويج للخطة الوطنية وتوفير القاعدة الأخلاقية والمقبولية المجتمعية لها.

ج- دعم تنفيذ الخطة والترويج لبدء المرحلة الإنتقالية:

لا يسعى المشروع إلى فرض حل واحد أو سيناريو معين للخروج من الأزمة السورية ولكنه يوصف لأدوات وحلول معيارية تساعد الفرقاء السوريين على تصور الحلول اللازمة للخروج من

الأزمة والبدء بتطبيقها. إلى اليوم مازال أغلب الفرقاء يبحث عن تحسين مواقعهم العسكرية قبل بدء أي عملية سياسية. وخضم العنف القائم تخسر سورية شهرياً ما يقارب من يلزمها سنتين لإعادة بنائه بالظروف الطبيعية. إن إستغراق الفرقاء ومضاهم بالعنف يأتي غالباً على حساب مستقبل سورية وقدرتها على البقاء كدولة ذات سيادة. وكلما سارع الفرقاء في البدء بالعملية السياسية كلما وفروا على البلاد والعباد آلام العنف والحرب ومشقات إعادة البناء والتأهيل. غير أن استمرار العنف اكتسب حالة من الدفع الذاتي. فالعنف يولد شكاً وتخوفاً من نصر الطرف الآخر وهذا التخوف يدفع لاستمرار العنف. إن وضع تصورات أخرى تمكن الفرقاء من تصور مستقبل للأزمة لا يشمل انتصار أحد الفرقاء عسكرياً بما يهدد بقاء الفريق الآخر هو أحد المتطلبات الأساسية لتغيير الثقافة التي تشعل العنف وتدفع عجلته باستمرار.

بالطبع هناك متطلبات أخرى لوقف العنف أهمها إيجاد ضمانات دولية لسيرورة العملية الإنتقالية وتوفير إطار زمني واضح لكل مرحلة من مراحل العملية. وهناك أيضاً ضرورة للتخفيف من أثر وحجم تدخلات الأطراف الخارجية التي تسعى لكسب تموضعاً جديداً في سورية في المرحلة القادمة من خلال دعم هذا الطرف أو ذاك. وهناك ضرورة لوجود بدائل حقيقية تضمن للشعب السوري استحقاقات الإصلاح التي يطمح إليها، وهناك ضرورة التأكد من إعطاء الشرعية للمرحلة الإنتقالية وكذلك توفير خطة واضحة للقيام بأمر البلاد وعدم خلق فجوة في مسؤولية متابعة القضايا الحيوية الخدمية منها أو التنموية. وكذلك تصور واضح يطمئن إليه أغلب السوريين لشكل الحكومة التي ستحكمهم في المستقبل والضمانات لحماية حقوق الإنسان. بشكل عام فإن السوريين يستحقون أن يعرفوا إلى أين سيتجهون في المرحلة القادمة ويجب أن يطمئنوا إلى أن أنهم لن ينتقلوا إلى وضعية أسوأ مما هم عليه.

في هذا الإطار يقع على عاتق المشروع دور كبير في التشبيك مع المبادرات التي تسعى لإيقاف العنف من خلال توفير الرؤية الشمولية للمرحلة الإنتقالية وتوفير حلول عملية وتشاركية يطمئن إليها الشعب السوري وفرقاء الصراع في سورية لكي تبدأ عملية الانتقال إلى مرحلة ما بعد الصراع. إن الإصرار على بدء العملية السياسية لا يعني أن المشروع يسعى لفرض حل معين أو الترويج لدور فريق ما على حساب باقي الفرقاء أو حتى تأييد فريق ما أو الدفاع عنه. فهذا من اختصاص الجهات التي تتفاوض اليوم للوصول إلى حل سياسي للأزمة السورية ولا يدخل ضمن إختصاص المشروع. ما يسعى المشروع إلى توفيره هو:

- 1- رؤية واضحة يطمئن إليها السوريون لمستقبل بلادهم تعمل وفق المبادئ الأخلاقية للأمم المتحدة ولكنها تحدد الأولويات الوطنية من قبل مشاركة واسعة من السوريين أنفسهم وتنفذ عن طريق شبكات ومؤسسات ومنظمات غير حكومية وطنية.
- 2- خطة إدارة متكاملة تضمن تغطية الجوانب الأساسية للإدارة العامة والإحتياجات الضرورية أثناء العملية الإنتقالية. وهذه الخطة تكمل الخطوط العريضة لعملية التفاوض السياسي بين الفرقاء وتسد الثغرات الفنية والتقنية اللازمة لتطبيقها.

3- ربط كل مكونات ومتطلبات المرحلة القادمة بعقد إجتماعي جديد يضمن حقوق كل السوريين وتحقيق مصالحهم ويخفف من فرص العودة إلى العنف.

لذا سيقوم المشروع في هذا الصدد بالتنسيق مع كل المبادرات التي تتبناها الأمم المتحدة ومندوبيها إلى سورية لتوفير مخرجات المشروع لدعم فرص العملية السياسية في إطار الإتفاقات الدولية التي ترعاها الأمم المتحدة ووفقاً لمبادئ الشرعية الدولية وحفاظاً على السيادة الوطنية.

4. مخرجات المشروع:

في إطار تحقيق أهدافه الثلاث سيقوم المشروع بتوفير المخرجات المباشرة التالية:

أ- الخطة الوطنية:

ستشمل الخطة على ثلاث أوراق سياساتية أساسية في الموضوعات التالية:

(1) الانعاش الاقتصادي وإعادة الإعمار: سيقدم هذا المحور التصورات الأساسية اللازمة لتطوير السياسات الاقتصادية الكلية والقطاعية اللازمة للنهوض بالإقتصاد الوطني ومحاولة الحفاظ على ما تبقى من مكوناته والإرتكاز على الموارد بطريقة تسمح بالعودة التدريجية للقطاعات الإقتصادية إلى العمل لتمول وتحفز بدورها القطاعات الأخرى. وسيلحق بالورقة الرئيسية دراسات تفصيلية تخص المواضيع التالية:

- الصناعة والتجارة.
- الزراعة.
- إعادة الإعمار للبنى التحتية الأساسية.
- قطاع السكن.
- الموارد البشرية وإمكانات سورية التنافسية.
- الطاقة.
- الموارد الطبيعية والثقافية ودورها في تطوير الإقتصاد وإنعاشه بطريقة مستدامة.
- حجم المتطلبات الأساسية للعملية الإنتقالية (التعويضات، أعمال الإغاثة، حوافز تشغيل المسلحين وجمع السلاح، برامج العدالة الإنتقالية، الإسكان المؤقت والإيواء للنازحين، تكلفة برامج الحماية الإجتماعية والقطاعات الخدمية العامة، إلخ).
- البطالة وآليات التشغيل بما في ذلك حوافز المشاريع الصغيرة والمتوسطة وبرامج الإقراض الصغير.
- مقترحات تطوير الإطار التشريعي والإصلاح القانوني: اللازم لإعطاء الحكومة المرونة لتجاوز عدد من العراقيل الإدارية في تنظيم الإقتصاد وتوفير الحوافز وإدارة الموارد العامة بطريقة تشاركية مع القطاعات الأخرى بطريقة تضمن الحق العام.
- المالية العامة والحيز المالي.
- المديونية الوطنية وسياسات الإقراض في المرحلة الإنتقالية وأولوياته.

- النظام الضريبي وتطوير الموارد العامة.
- التخطيط الإقليمي وآليات توزيع الموارد والفرص لسد الثغرة التنموية بين الريف والمدينة وبين المناطق السورية المختلفة.

ستقوم ورقة السياسات الاقتصادية بشكل عام على توفير مرحلتين من العمل: المرحلة الأنية اللازمة لإحتواء أبعاد الأزمة في المرحلة المباشرة لبدء العملية الإنتقالية، والمدى المتوسط والطويل اللازم لإنعاش الإقتصاد السوري. وحيث أن موارد الحكومة ستكون محدودة في المرحلة الإنتقالية فإنه من الضروري التركيز على تحديد الأدوار بين القطاعات الثلاث (العام والخاص والأهلي) والبحث عن آليات للإنفاق العام تحد من الهدر من جهة وتساعد على خلق فرص عمل بشكل سريع من جهة أخرى. لذا ستراجع الورقة سياسات الدولة في الدعم وتقدم المقترحات للموازنة بين سياسات دعم العرض وسياسات دعم الطلب، بحيث تستخدم الموارد العامة كرافعة لإستقطاب الموارد الخاصة. إن موارد الدولة يجب أن تستخدم بذكاء في المرحلة القادمة. ورغم الإلحاح السياسي فإن هدر المال العام على سياسات شعبية لا تغطي حجم المشكلة ولا تستطيع أن تولد قيمة مضافة في الناتج المحلي ستعمق من مشاكل سورية مستقبلاً. ولا بد من وضع إطار أولويات للإنفاق العام بحيث يكون لكل باب إنفاق أولوية واضحة وبحيث تكون طريق الإنفاق فعالة ومجدية ومولدة لفرص العمل والقيم المضافة في الإقتصاد.

كما تقدم هذه الورقة تصوراً واضحاً لكيف ستوازن سورية ميزان مدفوعاتها بحيث تعيد الثقة في الحكومة السورية وتسمح لها بالإقتراض بشكل فعال لتغطية البنود الإستثمارية وحساب عائدات الإستثمارات بطريقة تضمن للمقرضين جدوى الإقتراض. إن الإغراءات في المرحلة المقبلة بالإقتراض لغاية الإستهلاك أو لتلبية متطلبات شعبية في إرضاء بعض الفئات على حساب الإقتصاد الوطني ستكون كبيرة. ولا بد للحكومة في المرحلة القادمة من خريطة طريق لتحديد كيف ستقترض ولماذا وكيف سترد ما اقترضته، وكم ستكون كلفة الإقتراض على الشعب السوري. إن الإنغماس في القروض بشكل غير مدروس سيوقع البلاد في مطب التبعية الإقتصادية وسيفقد سورية استقلاليتها وسيادتها.

من جهة أخرى ستوفر الورقة نقطة البداية للحديث عن الحقوق الإقتصادية وعدالة توزيع الموارد والفرص وتحديد دور الدولة الإقتصادي في إطار تعريف العقد الإجتماعي الجديد. هناك الكثير من القوى السياسية والإيديولوجيات التي ستتصارع على موارد سورية وطريقة توزيعها وتعتقد أن العقد الإجتماعي الجديد يجب أن يتضمن بالتفصيل النظام الإقتصادي السوري. ولكن يجب الإنتباه إلى أن مثل هذه النظرة الشعبية قد تعيد سورية إلى فخ العجز الإقتصادي والإنكماش في وقت تحتاج فيه سورية لتوليد القيم المضافة وخلق فرص العمل الحقيقية والمستدامة. إن الموازنة بين الأولويات وإدارة التوقعات ستكون إحدى أصعب مهام الحكومة القادمة. لذا فإن على المشروع أن يساعد الفرقاء السوريين في تحديد ما يجب تحديده

في الدستور وما يجب أن يترك مرناً لكي يمكن الشعب السوري من إختيار أفضل من يمثله في مجال رسم السياسات الإقتصادية المرحلية بشكل واقعي وبعيداً عن الإيديولوجيات.

(2) المصالحة الاجتماعية والتماسك الاجتماعي :

إن عملية بناء عقد إجتماعي جديد ستكون جزءاً من عملية التأكيد والضمان للسوريين بأن حقوقهم الأساسية لن تضيع في العملية الإنتقالية. وستسعى هذه الورقة لتعريف طبيعة دور الحكومة في المرحلة القادمة في تقديم الخدمات الإجتماعية الأساسية وبالتالي مساعدة الفرقاء في تعريف دور الحكومة في العقد الإجتماعي الجديد. وسترافق الورقة أوراق عمل تفصيلية في المجالات التالية:

- الصحة.
- التعليم بمختلف مراحلها.
- خدمات الرعاية الإجتماعية.
- شبكة الحماية الإجتماعية.
- الإطار التنسيقي لخلق شبكة معلومات وحوكمة لدعم عمليات الإغاثة الإنسانية وتوفير متطلبات المساعدات الإنسانية للفئات المتضررة.
- عمليات المصالحة المجتمعية ودور المنظمات غير الحكومية وربطها ببرامج العدالة الإنتقالية.
- برامج دعم الهوية الوطنية والمواطنة وتكريس الرموز الوطنية.
- آليات الموازنة بين الهوية الوطنية والمكونات الثقافية المتعددة في سورية.
- برامج دعم المرأة وتمكينها.
- برامج الشباب.
- حماية الإرث الثقافي للشعب السوري.
- مقترحات تطوير الإطار التشريعي والإصلاح القانوني اللازم لإصلاح الخدمات الإجتماعية وتطويرها.
- إطار الرصد والتقييم للسياسات الإقتصادية وربطها ضمن إطار محابي للفقراء.

إن المصالحة المجتمعية أمر لا يتم بعد إنتهاء الأزمة بل هي شرط أساسي للوصول إلى حل للأزمة، لذا فإن الورقة ستسعى لتعريف سبل بدء الحوارات المجتمعية وآليات التعاون بين الفاعلين والناشطين السوريين لوضع اللبنة الأولى في عملية المصالحة المجتمعية وتطوير برامج عملية في هذا المجال. وسيسعى المشروع من خلال هذه الورقة لوضع إطار عام أخلاقي وعملي لتشبيك الناشطين في منظمات المجتمع المدني لبناء مقبولية لبدء الحوار الوطني على جميع المستويات. إن نقل الحوار من مجال التفاوض السياسي (الذي هو من إختصاص الفرقاء السياسيين ومجال عمل مبعوث الأمم المتحدة إلى سورية) إلى مجال التحاور المجتمعي سيسعى إلى نقل الخطاب العنفي والإقصائي إلى خطاب يقبل الآخر ويقبل حق

الأخرين في الإختلاف. وفي هذا الصدد سيقوم المشروع بتحديد عدد من البرامج الأساسية المطلوبة من اليوم لبدء هذه العملية. كما سيسعى المشروع ضمن هذا المحور إلى تعريف خطة إعلامية أساسية لنشر ثقافة المصالحة المجتمعية.

على المدى الطويل سيكون على السوريين أن يقرروا مقدار تدخل الحكومة في توفير الخدمات الإجتماعية وتحديد مسار التنمية البشرية الذي تحتاجه سورية. وهذا سيتطلب برامج لها تكلفة كبيرة وهي غالباً ما يستهلك أكبر حيز من الموازنات المدنية. وحيث أن التوقعات ستأتي من قبل السوريين للمطالبة باستحقاقات الإصلاح، فإنه من المتوقع أن يطالب السوريون بكل شيء دفعة واحدة: محاربة البطالة، رفع الأجور، زيادة مستوى الخدمات، حماية الفقراء ودعم المواد الإستهلاكية وغيرها. ولكن كل هذه اللائحة ستتطلب موارد لن تملكها الحكومة القادمة كائناً من كان على رأسها. إن التوقع الساذج لدى الكثيرين بأن إيقاف الفساد سيحل المشكلة لا يتوافق مع كون المورد الكلي المتاح لن يوفر (حتى لو سدت أبواب الفساد) إلا جزءاً يسيراً من أولويات المستقبل. لذا فإن جزءاً من مهمة هذه الورقة هي تحديد إطار لإدارة التوقعات في مجال الخدمات الإجتماعية وتحديد الأولويات التي يمكن أن تستفيد منها الحكومة في المرحلة الإنتقالية لتؤثر بشكل فاعل وعادل في توفير الخدمات العامة والإبتعاد عن الهدر على السياسات الشعبوية التي تستتر خلفها الحكومات تحت عناوين إعلامية براقية ولكن دون أن يكون لها أثر على حياة المواطنين الفعلية.

إن المشروع لا يسعى أن يكون بديلاً للمؤسسات الدولية العاملة على توفير أعمال الإغاثة والإحتياجات الإنسانية الضرورية. بل يسعى إلى التكامل معها والتنسيق لخلق قواعد معلومات لهذه الإحتياجات. كما يعمل المشروع على ربط تنفيذ هذه الأعمال بالمؤسسات والشبكات التي يتعاون معها لفتح الفرص والبحث عن بدائل خلاقة لتوصيل خدماته إلى كل المواطنين بطريقة فاعلة. إن المشروع يتحرك ضمن إطار الإختصاصات الأساسية لمنظمات الأمم المتحدة. وهو بشكل رئيس معني بتطوير المعرفة وبناء القدرات والتشبيك بين الفرقاء والشركاء.

ومن الضروري بمكان أن تقوم هذه الورقة بتحديد إطار عام للمبادئ الأساسية للعقد الإجتماعي الجديد ودراسة بنوده خاصة منها المتعلقة بالحقوق الأساسية والهوية الثقافية وتحديد مسؤوليات المواطنة. إن تجميع ورقة مبادئ فوق دستورية سيتطلب مدخلات من أوراق العمل الثلاث. ويجب أن تكون هذه الورقة واقعية في التعامل مع الوضع السوري. ففي حين أن مبادئ الحوكمة السياسية واستقلال القضاء وفصل السلطات ستكون مواضيع أساسية في ورقة المبادئ فوق الدستورية إلا أنها لا تشكل عادة نقاط خلافة. بينما تشكل مواضيع حقوق الأفراد والجماعات، والحقوق الثقافية والهوية نقاط خلافة. وسيكون على الورقة أن تقدم حلولاً عملية تضمن مقبولية هذه المبادئ من غير الإخلال بمبادئ حقوق الإنسان والمواثيق العالمية للحقوق الفردية والثقافية.

(3) البناء المؤسساتي وإرساء أسس الحوكمة الرشيدة والديمقراطية:

إن الإطار السياسي للأزمة السورية هو أحد أهم محركات الأزمة وأكبر مسبباتها. وهذا الإطار بالطبع متنوع الجوانب ومتعدد الوجوه بتعدد تجليات المشاكل السياسية التي يصب نوع منها ضمن مشاكل الدستور المتعلقة بالبنية السياسية الأساسية وإصلاح المؤسسات وعلى رأسها القضاء والأمن، والتحول نحو الديمقراطية. كما يشمل هذا الإطار نوعاً ثانياً من الجوانب التي تصب في المعادلة السياسية ولكنها ذات صفة سياسية محضة كالصراع على السلطة وتقاسم الكراسي والأفكار الإيديولوجية المتنازعة على طبيعة الدور السوري في المعادلات الكبرى القومية والإسلامية والأقليمية. يعنى المشروع غالباً بالنوع الأول من هذه الجوانب والتي تمثل الإطار التقني للحوكمة الرشيدة والتي يمكن للمعرفة التي سيولدها المشروع أن تفيد في إيجاد الحلول لها. أما النوع الثاني فإن موقف المشروع منه أنها القضايا الأساسية التي يجب على الشعب السورية أن يقرها بذاته وأن لا يسلبه أحد حق الإختيار فيها وحق تغيير هذه الخيارات كلما ارتأى ذلك. فدور المشروع أخلاقياً يجب أن ينتهي بدعم السوريين للوصول إلى مؤسسات وآليات تمكن المجتمع السوري من إختيار ممثلية وتقاسم الأدوار عليهم ومحاسبتهم على أدايمهم، وفق أسس ديمقراطية وشفافة واضحة. لذا فإن هذه الورقة السياساتية ستركز بالأساس على البنية التحتية السياسية، وستكون مرافقة بدراسات تفصيلية للمواضيع التالية:

- الإصلاحات الدستورية: وتشمل إعلان المبادئ فوق الدستورية لخلق حالة توافق أخلاقية إلى حين إنجاز التعديلات الدستورية المطلوبة لتمكين السوريين من التوجه إلى صندوق الإنتخابات لإختيار ممثلهم إلى مجلس الشعب ومؤسسات الرئاسة، كما يشمل على المدى البعيد عملية إنتاج دستور جديد بطريقة توافقية وشفافة تضمن الحقوق الأساسية وتكون متوافقة مع المبادئ الأساسية للتحوّل الديمقراطي.
- إصلاح القضاء: وتشمل الإصلاحات الأنوية المطلوبة للتعامل مع قضايا العدالة الإنتقالية وإيقاف حالات الثأر الفردي والجماعي، وعلى المدى الأبعد إصلاح المؤسسة القضائية ودعم استقلاليتها. وكذلك القوانين الداعمة لحرية التجمع وللرقابة المدنية على أداء الحكومة بما في ذلك قانون منظمات المجتمع المدني والاعلام.
- الفساد وإصلاح المؤسسات العامة والتطوير المؤسساتي.
- إصلاح المؤسسات الأمنية وتوفير أطر المساءلة على عملها.
- تطوير قوانين إنتخابات وأحزاب تتوافق مع المعايير الدولية للشفافية السياسية.
- تطوير دور الإعلام كسلطة رابعة مستقلة، حرة ومسؤولة.
- تحديث جملة من القوانين الخاصة بالحوكمة وعلى رأسها قانون الإدارة المحلية ليتوافق مع المعايير الدولية للامركزية. ودراسة الآليات اللازمة لدعم المجالس المحلية وتمكينها.
- توفير إطار عملي لتطوير أداء المؤسسات وعلى رأسها مؤسسة مجلس الشعب.

- توفير أليات توثيق وجرّد للقوانين المتعددة في سورية والأنظمة المنبثقة عنها والتي صدرت تباعاً في العقود الماضية وما زالت سارية المفعول لتخفيف التناقضات القائمة بينها وتعديلها بما يضمن توافقها مع دستور البلاد.
- تحديد إطار واضح لسير العملية الإنتقالية بحيث يتابع السوريون انتقال الشرعية (وليس فقط السلطة) من الحكومة الحالية إلى أي حكومة مستقبلية يختارها الشعب السوري ويضمنون سيادة القرار السوري وعدم وقوع سورية في وصاية أو انتداب أي جهة خارجية.

ستشكل أوراق العمل الثلاث كلاً متكاملأ من الإصلاحات والتغييرات الجذرية في بنية الإدارة وحوكمة المؤسسات وتوفير الموارد اللازمة لعملها وفق أولويات مدروسة لتلبي الإحتياجات الأساسية والضرورية في المرحلة القادمة وتضمن وضع سورية على الطريق الصحيح لبدء عملية إعادة الإعمار على المدى البعيد. هذه الأوراق ستترابط بالضرورة ضمن الخطة الوطنية من ناحية توافقها النظري وتتابع إجراءاتها وفق برنامج زمني عملي وواقعي من حيث توفر الموارد البشرية والمادية لتنفيذها. بالطبع فإن الدراسات المرافقة للخطة والتي ستشكل ملحقاتها الرئيسية ستكون متوفرة لكل الفرقاء لكي يستفيدوا منها كما يشاؤون. وكلها ستكون مصصمة لتتكامل مع بعضها البعض وقد لا ينفع فصلها عن بعض وتطبيقها بشكل منفصل كما لو أخذت كخطة متكاملة يدعم بعضها البعض.

من ناحية أخرى، ما من ضامن في الوقت الحالي بأن العملية السياسية ستسير لما فيه حل سريع ومباشر للأزمة السورية. لذا سيطور المشروع على الأقل ثلاث سيناريوهات للتعامل مع الإحتياجات الرئيسية (الإغاثة والإحتياجات الإنسانية – المصالحة المجتمعية – الخدمات الإجتماعية الأساسية، إلخ) لكي يخفف وطأة الأزمة على المجتمع السوري. هذه السيناريوهات هي:

- استمرار العنف إلى فترة طويلة وتكريس سورية كدولة منهارة، قد تضطر الأمم المتحدة أن تأخذ على عاتقها تحت عنوان الفصل السابع أو الثامن من ميثاقها التدخل كلياً أو جزئياً لمنع تحول الصراع إلى كارثة تهدد السلم الإقليمي والدولي.
- إنتصار أحد أطراف النزاع عسكرياً، مع بعد هذا الإحتمال عملياً على الأرض. ويتفرع عن هذا السيناريو إحتتمالات مختلفة لمن يمكن أن يخرج منتصراً. غير أن الحالة البنوية للبلاد من الناحية الإقتصادية والمؤسساتية ومتطلبات الإغاثة الإنسانية لن تختلف بإختلاف المنتصر (حتى وإن اختلفت النتائج السياسية). إن وصول سورية إلى هذا السيناريو سيكون على حساب خسائر إضافية جمة في البنية التحتية والإقتصاد ووتهدم أكبر للبنية الإجتماعية للمجتمع السوري. فرغم الكسب المعنوي للفريق المنتصر فإن الخسارة الكلية لسورية ستكون فادحة.

- وصول الأطراف المتنازعة إلى حل يضمن الوصول إلى مرحلة إنتقالية توافقية بأقل قدر من الخسائر الإضافية على ميزان الخسائر السورية التي سجلت حتى الآن.

لن يقدم المشروع كل الحلول لكل هذه الإحتمالات لتطور الأزمة. فإن قناعة المشروع بعد إنجاز مرحلة التقييم الأولي تدل على أن الحل الأنسب والأقل خسارة لسورية هو في التوجه للسيناريو الثالث. ويعتقد هذا المشروع بأن السيناريو الثالث سيوفر أفضل الفرص لإحتواء الأزمة وعدم انتشارها إلى دول الجوار. غير أن المشروع سيوفر الإطار الأساسي لإستمرار الحياة والتخفيف من معاناة الشعب السوري في حال تطورت الأمور نحو السيناريو الأول أو الثاني.

رغم أن الخطة ستكون موجهة لتجاوز أثار الأزمة في سورية إلا أن أفق الخطة ككل سيستلزم التنسيق مع مصالح الدول المجاورة (وخاصة منها الشريكة في الإسكوا). وستوفر الخطة إضافة للمحاور الثلاث المذكورة إطاراً للتنسيق مع دول الجوار لإحتواء أثار الأزمة ودعم تنفيذ الخطة من الناحية اللوجيستية وكذلك توفير الضمانات اللازمة لحسن سير العملية الإنتقالية. إن مسؤولية التنسيق على المستوى السياسي والأمني مع دول الجوار تقع على عاتق مؤسسات الأمم المتحدة المتخصصة في إطار ميثاق الأمم المتحدة وبالتنسيق مع الجامعة العربية. غير أن الإسكوا ستوفر من خلال هذا المشروع حيزاً للتنسيق التقني والتعاون الفني لإكساب المرحلة الإنتقالية الفرص المناسبة للنجاح في إحتواء أثار الأزمة السورية من الناحية الإقتصادية والإجتماعية. وجمع الشركاء والفرقاء في المنطقة وخاصة الناشطين في المجتمع المدني للتعاون على نشر ثقافة المشروع والتعريف به والإستفادة من مخرجاته. فالخطة الوطنية لمستقبل سورية ستوفر نماذج إصلاحية وأطر للحوار والمصالحة قد تخدم بالضرورة المنطقة ككل.

ب- برامج التدريب:

سيعمل المشروع على تطوير عدد من برامج التدريب والتأهيل لمساعدة الفاعلين والناشطين السوريين على متابعة الخطة مستقبلاً والتمكن من إمتلاك مكوناته وخلق شبكة لتنفيذ أجزاء من الخطة بدءاً من اليوم واستمراراً إلى المرحلة الإنتقالية. إن أغلب البرامج التدريبية ستترافق مع إعداد الخطة بحيث يتدرب السوريون ويكسبون خبرتهم في سياق عملهم لتطوير الخطة. وستركز التدريبات على المجالات التالية:

- (1) تطوير دور المنظمات غير الحكومية ومبادرات المجتمع المدني ومساعدة الناشطين في العمل المدني على إمتلاك الخبرات اللازمة للمشاركة في عمليات المناصرة لتغيير السياسات وكسب مهارات التفاوض والتواصل والحوار.

- (2) تطوير مهارات وآليات ونماذج المصالحة المجتمعية من خلال مشاريع رائدة تنفذ على الأرض ليصار إلى نشرها وتعميمها ضمن الشبكات التي سيولدها المشروع.
- (3) تطوير مهارات التواصل والإعلام.
- (4) تطوير مهارات التخطيط الإستراتيجي ومتابعة تنفيذ مشروعات الإصلاح السياساتي ورصدها وتقييمها.
- (5) تدريب على مبادئ الإصلاح الإداري واستراتيجياته وأدواته
- (6) برامج تدريب لتطوير قدرات العمل السياسي والضغط والعمل النقابي والمواطنة الفاعلة.

سيعمل المشروع على خلق شبكات من الشركاء السوريين ضمن كل محور من محاور الخطة. وسيوفر لهم فرص من خلال المشروع لإقتراح التدريبات التي ستلزمهم خلال العمل بحيث يديرون هم برامج التدريب ويتعلمون كيف يتواصلون مع الجهات المانحة وكيف يصمموا برامج تدريب. ومن المتوقع أن يتواصل المشروع خلال مراحل عمله المختلفة مع أكثر من ألف مستفيد مباشر أو مشارك في هذه الشبكات. ومن الضروري أن يكون التدريب الذي يحصلون عليه كاف ليصنع منهم مدربين أو أشخاص قادرين على نقل خبراتهم العملية إلى الآخرين. وهذا بحد ذاته سيتطلب تدريبهم ليصبحوا مدربين بدورهم.

ت- الشبكات الوطنية:

إن فلسفة المشروع الأساسية تتضمن نشر المشروع والترويج له وتمكين الناس من استخدام مخرجاته. وسيكون أحد مؤشرات نجاح هذا المشروع هو قدرته على نشر المعرفة التي يولدها وليس على توليد المعرفة بحد ذاتها. فضمن إطار منطقي (انظر إلى فقرة الرصد والتقييم من هذا التقرير) فإن نجاح المشروع يجب أن يتم من خلال تمكين حوامل مجتمعية فاعلة لتنفيذ المشروع. إن الكثير من هذه المشاريع ينتهي إما إلى كتابة تقارير تصنف وتؤرشف وتوضع على الرفوف أو تخلق حالة من التواكلية والإعتمادية بحيث تنتفي إمكانية استدامتها قبل البدء في العمل عليها. لذا فإن مشروع الخطة الوطنية لمستقبل سورية يجب أن يكون من البداية مشروع تمكيني بقدر ما هو مشروع معرفي معياري. وحيث أن لكل من هذين الجانبين متطلبات مختلفة لإدارته فإن المشروع سيسعى لبناء شبكات وطنية داعمة لنشر أفكار المشروع وقادرة على الإستمرار به ومتابعته على طول المرحلة الإنتقالية. وستشمل هذه الشبكات:

- (1) شبكات قطاعية لدعم العاملين والناشطين في كل قطاع من القطاعات. ومن المتوقع أن تتشكل هذه الشبكات بناء على الطلب من القاعدة بحسب تطورات الأمور ورغبة الفاعلين ضمن هذه القطاعات بالتعاون والتنسيق لكونهم يحتاجون ذلك في عملهم. إن أهم منطلق لإنشاء هذه الشبكات هو كون الناس يحتاجونها إذا لا فائدة من إختلاق شبكات لا يوجد طلب حقيقي على خدماتها.
- (2) شبكة تنسيق بين القطاعات لمتابعة المشروع ودعم الشبكات القطاعية بالموارد والتواصل. هذه الشبكة لن تكون بديهية للعاملين في القطاعات المختلفة. وستظهر الحاجة إليها تدريجياً، ولكن

من الضروري على المشروع البدء بالإعداد لها من الأساس. وستوفر هذه الشبكة الخدمات التالية:

- أ- التنسيق بين الشبكات خاصة في مجال تطوير قواعد معلومات مشتركة.
 - ب- التنسيق مع المانحين لتوريد الدعم للشبكات القطاعية ودعمها.
 - ت- توحيد الاستفادة من فرص التدريب المشترك.
 - ث- نشر ثقافة المشروع وأهدافه على أوسع نطاق ضمن خطة إعلامية وتواصلية.
 - ج- دعم الفاعلين والناشطين في القطاعات المختلفة (بدءاً من توفير الدعم اللوجستي وإنهاءً بالدعم النفسي).
 - ح- التنسيق مع الإسكوا باستمرار لضمان متابعة الرصد وتقييم النتائج.
 - خ- التنسيق مع أي حكومة إنتقالية لتوفير التدريب اللازم ونقل المعرفة إلى أجهزة الحكومة في المرحلة الإنتقالية. وتصميم البرامج التدريبية للمؤسسات العامة المختلفة.
 - د- توليد الدراسات والأبحاث المستقبلية لضمان استمرار جدوى وفاعلية مكونات الخطة وتوافقها مع متطلبات العمل المستقبلية.
 - ذ- إمتلاك المشروع وإدارته بعد إنتهاء ولاية الإسكوا على تنفيذه.
- لمزيد من المعلومات الرجاء مراجعة فقرة حوكمة المشروع أدناه.

5. البرنامج الزمني:

سينجز المشروع مهامه وفق ثلاث مراحل رئيسية:

أ- المرحلة الأولى:

ستستمر هذا المرحلة حتى نهاية نيسان / أبريل 2013 ويقوم فيها المشروع بإنجاز مايلي:

- (1) تقييم الوضع الراهن في القطاعات المختلفة.
- (2) وضع إطار وهيكلية عامة للخطة.
- (3) وضع الخطة الإعلامية والتواصلية للمشروع.
- (4) التواصل مع الشركاء والفرقاء في القطاعات المختلفة وإطلاق إجتماعات أولية في المجالات التالية:

- الصحة
- الشباب
- التنسيق بين المانحين
- الحكم الرشيد والاصلاح المؤسسي
- حقوق الإنسان والعدالة الإنتقالية

- الفقر والبطالة
- الصناعة والتجارة
- الزراعة والمياه
- التعليم
- اعادة الاعمار
- الإقتصاد الكلي

(5) استكمال بنية الحوكمة الداخلية للمشروع.

(6) تجهيز مسودات لحزمة مشاريع فرعية ضمن إطار المشروع وتقديمها للمانحين.

ب- المرحلة الثانية:

ستستمر هذا المرحلة حتى نهاية أيلول / سبتمبر 2013 ويقوم فيها المشروع بإنجاز مايلي:

- (1) أنجاز الأوراق السياساتية الثلاث ضمن الخطة.
- (2) تأسيس الشبكات التخصصية وإطلاق شبكة التنسيق الكلية للمشروع.
- (3) إطلاق الخطة الإعلامية للمشروع.
- (4) إعداد البرامج التدريبية الأساسية.
- (5) إطلاق عدد من المشاريع الرائدة عبر الشبكة.
- (6) التواصل مع باقي مؤسسات الأمم المتحدة لمتابعة سير العملية السياسية والتنسيق أولاً بأول لتوفير مخرجات المشروع لدعم عمل الموفد الرسمي للأمم المتحدة على الأرض.

ت- المرحلة الثالثة:

ستستمر هذا المرحلة لمدة سنتين بعد إنتهاء المرحلة الثانية وسيقوم فيها المشروع بإنجاز مايلي:

- (1) تطوير الخطة بشكل تنفيذي ضمن محاور وبرامج زمنية.
- (2) دعم الشبكة الوطنية ومراقبة عملها. ومراجعة التغذية الراجعة لتطوير بنود الخطة بشكل دوري.
- (3) متابعة خطة التواصل والإعلام.
- (4) متابعة نظام الرصد والتقييم.
- (5) توفير الفرص والبرامج التدريبية.
- (6) التواصل مع المانحين لضمان استمرار التنسيق بينهم والتأكيد على دعم الشبكة بالموارد اللازمة.
- (7) التنسيق مع الحكومة في المرحلة الإنتقالية لتذليل العقبات أمام تطبيق الخطة.

6. حوكمة المشروع:أ- دور الإسكوا:

تقوم اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا في الأمم المتحدة (إسكوا) بإطلاق هذا المشروع ضمن صلاحياتها في الترويج للمبادئ العالمية لحقوق الإنسان والحوكمة الرشيدة والتنمية المستدامة، ووفق اتفاقية تأسيسها التي تعطيها الولاية لتطوير الأفكار والنماذج المعيارية العملية والواقعية. إن مبادرة الإسكوا في هذا المجال لا تلغي أدوار المنظمات الدولية الأخرى وهي بكل حال من الأحوال تتمسك بتعريف الأمم المتحدة للشرعية والسيادة السورية. وفي إطار مبادرتها لإطلاق هذا المشروع فإن الإسكوا ستقوم بالإشراف المباشر على المشروع بجانبه المعياري المعرفي. أما الجانب التنفيذي فسيكون دور الإسكوا فيه تنسيقي. وستقوم الإسكوا من خلال دورها كمؤسسة تعمل على تطوير القدرات ونشر القيم الإنسانية للأمم المتحدة بتمكين شبكات متنوعة تخصصية وشمولية لتنفيذ الخطة ومتابعة تنفيذها بالتعاون مع الجهات المعنية والفرقاء والحكومة المستقبلية التي ستدير المرحلة الإنتقالية في سورية.

ستقوم الإسكوا بتوفير الإطار الرسمي لعمل المشروع وتطوير الخطة وفق أنظمتها الداخلية وسيشمل دورها ما يلي:

- (1) توفير الغطاء القانوني للمشروع.
- (2) تشكيل وحدة إدارة المشروع والمسؤولية عنها.
- (3) إدارة الموارد المالية الخاصة بالجانب المعياري من مخرجات المشروع (تطوير الأوراق البحثية - إنتاج الخطة - تطوير برامج التدريب الأساسية).
- (4) إحتضان شبكة التنسيق الوطنية المنبثقة عن المشروع ومراقبة عملها.
- (5) مساعدة المانحين في التواصل المباشر في المرحلة الثالثة من المشروع مع الشبكات التخصصية في كل قطاع.
- (6) توفير إطار الرصد والمراقبة للمشروع ككل.

وستقوم الإسكوا بهذا الدور من خلال توفير ثلاث طبقات من الحوكمة:

- (1) لجنة إشراف: تتشكل من عدد العاملين في الإسكوا للتنسيق بين إدارات الإسكوا وترشيد استخدام موارد المؤسسة ومراقبة جودة المخرجات وتعديل مسار المشروع في حال اقتضى الأمر. وستمارس الإسكوا من خلال هذه اللجنة المسؤولية الإجرائية (due diligence) للمشروع. وستدعو الإسكوا عدد من الشركاء الإستراتيجيين للمشروع للمشاركة في هذه اللجنة.
- (2) وحدة إدارة المشروع: وتشمل الفريق الذي سيقوم بمتابعة سير المشروع والإجراءات اللوجيستية اللازمة لدفع عجلته وإتخاذ القرارات التنفيذية ومتابعة أمور المشروع الإدارية. وقد تم تفصيل الشروط المرجعية لأعضاء هذه الوحدة في الملحقات.

(3) مجموعات العمل النوعية: خلال المرحلة الأولى والثانية من عمل المشروع وإلى أن تنتقل صلاحيات المشروع التنفيذية إلى الشبكات التخصصية سيقوم المشروع بالإعتماد على أربع مجموعات عمل تخصصية تشمل كل منها منسق أساسي وعدد من الخبراء بحسب متطلبات العمل. ستغطي مجموعات العمل المحاور الثلاث للمشروع إضافة إلى محور التواصل والإعلام. ويرد في الملحقات الشروط المرجعية لعمل منسقي هذه المجموعات.

إن أخذ الإسكوا لزام المبادرة لإطلاق المشروع يأتي من رؤيتها للحاجة الماسة للتنسيق بين الفرقاء والشركاء السوريين والدوليين لوضع إطار عام للعمل في سورية يحترم سيادة سورية ويحترم تطلعات الشعب السوري المستقبلية ويتوافق مع مبادئ الأمم المتحدة والمواثيق الدولية. غير أن هذه الملكية الرسمية للمشروع لا تلغي الملكية الأخلاقية للمشروع والتي يجب أن تكون للسوريين من مختلف المشارب والأطياف. لذا فإن دور الإسكوا القانوني في ملكية المشروع سيعمل على خلق شبكات من السوريين الناشطين والفاعلين والمسؤولين لكي تنقل إليهم ملكية المشروع بعد إنجاز الجزء المعياري والمعرفي من مخرجات المشروع. إن العمل على إشراك السوريين في تصميم المشروع وبناء الخطة وامتلاكها هو جزء أساسي من كل الأطر المعتمدة لحوكمة المشروع من بدايته إلى نهايته.

ب- دور شبكة التنسيق:

لا تملك الإسكوا ولاية تنفيذية أبعد من تطوير الأدوات المعرفية المعيارية وتدريب الشركاء على استخدامها. لذا فإن أي إطار تنفيذي للمشروع على المدى البعيد يجب أن يتم عبر المؤسسات الأممية المتخصصة وفريق الأمم المتحدة العامل في الجمهورية العربية السورية (فيما يخص التنسيق التنفيذي للخطة مع المؤسسات الحكومية المنظمات غير الحكومية السورية). لذا فإن الإسكوا ستعمل على إحتضان منصة للشركاء والفرقاء للعمل معهم أثناء إنتاج الجزء المعرفي والمعيارية من مخرجات المشروع وتمكينهم على امتلاك المشروع في الجزء التنفيذي منه. هذه الشبكة ستبدأ تحت الغطاء القانوني للإسكوا ثم ستبحث داخلياً في شكل حوكمتها المستقبلي من خلال مشاركة الفرقاء والشركاء. ويمكن لهذه الشبكة في المراحل المتأخرة أن تستقل ضمن أحد الأشكال التالية:

(1) مركز أبحاث وطني مستقل: يدار كمنظمة غير حكومية تسجل إما بموجب القانون السوري في حال تم تعديل القانون السوري للسماح بمثل هذه المنظمات من التأسيس، أو تسجل خارج سورية مؤقتاً لحين تعديل القانون السوري. وتدعم هذه المنظمة لتكتسب الإعتمادية من الأمم المتحدة لتلقى المساعدات والمنح الدولية. في هذه الحالة ستنتقل ملكية المشروع إلى كيان معرف قانونياً، يقوم بمتابعته تحت إشراف مجلس أمناء يتم إختياره بمشاركة الشركاء والفرقاء في المراحل الأولى من المشروع، ويعمل هذا المجلس على دفع عجلة المشروع من الناحية التنفيذية والتشبيك مع كل الأطراف المعنية الحكومية منها وغير الحكومية. ويبدأ هذا المركز بتلقي المنح بكفالة الإسكوا وتحت رقابتها إلى حين إنتهاء فترة الإحتضان.

(2) في حال تطورت الأمور في سورية باتجاه التسريع في العملية السياسية فمن الممكن التصور أن تتحول هذه الشبكة إلى منصة غير حكومية تعطيها الحكومة في الفترة الإنتقالية بعض الصلاحيات الرسمية وتستخدمها كذراع معرفي أو كمرصد تنموي لتوثيق وتقييم سير المرحلة الإنتقالية إلى حين بناء القدرة لدى كوادر الحكومة لامتلاك الخطة الوطنية وتدريبهم على استخدامها.

(3) تبقى الشبكة مرتبطة بالإسكوا بشكل غير رسمي على شكل منصة تدار من قبل وحدة إدارة المشروع، هذا الخيار غير محبذ لأنه سيدخل الإسكوا في التعقيدات البيروقراطية بينما تتطلب المراحل التنفيذية المرونة الكافية للتعامل مع مستجدات المرحلة الإنتقالية. إلا أن هذا التصور قد يكون ضرورياً لبعض الوقت لإعطاء مبادرة المبعوث الأممي الدعم المؤسسي الرسمي من قبل الإسكوا وإعطاء مبادرته حداً من الأدوات التقنية لدعمها.

من السابق لأوانه الآن تحديد شكل هذه الشبكة وسيترك للمرحلة الأولى من المشروع تحديد الشكل الأنسب لحكومتها من خلال إشراك الفرقاء والشركاء في اختيار المسار الأفضل.

7. الشركاء:

أ- تعريف الشركاء:

سيحتاج المشروع إلى نوعين من الشركاء لمساعدته في تطوير الخطة وإطلاقها ومتابعتها مستقبلاً:

(1) الشركاء الإستراتيجيون: وهم الشركاء الذين سيدعمون المشروع ككل وسيوفرون للإسكوا في البدء ثم للشبكة التي ستنبتق عن المشروع جزءاً من الموارد الأساسية اللازمة لتطوير الخطة وإدارة المشروع وحوكمتها، سيترك هؤلاء الشركاء للإسكوا مسؤولية إدارة المشروع اليومية وسيكون لهم تمثيل في لجنة الإشراف وسيتابعون تطور عمل المشروع من خلال تقاريره الدورية ومن خلال آليات الرقابة الداخلية والمسؤولية الإجرائية (due diligence) التي تمارسها الإسكوا على مشاريعها. وقد يتطلب عدد من الشركاء الإستراتيجيين تخصيص جانب من جوانب إدارة المشروع أو تطوير الخطة الكلية أو غيرها من الجوانب العامة للمشروع.

(2) الشركاء القطاعيين: وهم الشركاء الذين سيدعمون قطاعاً معيناً أو محوراً تخصصياً محدداً. وسيعمل المشروع على إعداد مقترحات تمويلية خاصة بالتشارك معهم ووفق إمكاناتهم ورغبتهم في العمل ضمن الهدف العام والمنهجية الكلية للمشروع. لن تستطيع الإسكوا ان توفر لكل واحد من هؤلاء الشركاء إطاراً خاصاً لمنحهم إلا إذا كان هناك جانب من المخصصات المالية يسمح بذلك. وإلى أن ينتهي تأسيس الشبكة الوطنية وتصبح قادرة على استلام المنح والمساعدات مباشرة من المانحين فإن الإسكوا ستقوم بتوجيه دعم المانحين وبالتوافق معهم ومع سياساتهم لتطوير مكونات خاصة من الخطة أو البرامج التدريبية أو خطة التواصل والإعلام أو نفقات تنفيذ بعض المبادرات الرائدة في سياق نشر الخطة والترويج لها.

ب- آليات التشارك:

ستقوم الإسكوا بتنظيم مذكرات تفاهم ثنائية مع كل من الشركاء وفق آليات عملها المعتمدة. تضبط هذه المذكرات دور كل من الشركاء وبرامج زمنية لتنفيذ العمل واستلام الدفعات المستحقة. وحيث أن هذا المشروع سيكون متعدد الشركاء فإن الإسكوا ستقدم وبشكل شفاف الحسابات الدورية للمشروع ككل وستحتفظ بأصول كل الوثائق. ويمكن أن يتم الإتفاق مع الشركاء على تقديم صور عن تلك الوثائق في حال غطى الشريك النفقات الرأسية لتلك الإجراءات.

في مرحلة لاحقة بعد تأسيس الشبكة فإن الشركاء يستطيعون أن يتابعوا مع الشبكة بشكل ثنائي برامج التعاون. غير أنهم يستطيعون في حال رغبوا تكليف الإسكوا بالقيام بالرصد والتقييم على سير البرامج في حال لزم الأمر.

8. الرصد والتقييم:**أ- الإطار المنطقي لعمل المشروع:**

يوفر المشروع سلسلة منطقية من المدخلات والمخرجات للوصول إلى هدفه الأساسي. تبدأ هذه السلسلة بتوفير الدعم التقني والفني لعدد من الفرقاء والشركاء السوريين لتقييم الحالة الراهنة وتحديد الاحتياجات الرئيسية للعمل في المرحلة الإنتقالية. ويتم من خلال هذا الجزء بناء قدرة الشركاء على تطوير الحلول وتصور السيناريوهات الأساسية. فتكون مخرجات المرحلة الأولى هي مدخلات للمرحلة التي تليها. إن المشروع سيوفر أدوات تدريبية ومعرفة معيارية لشبكة واسعة من الفرقاء والشركاء السوريين والتي ستقوم بمتابعة تنفيذ المشروع وضمان وصوله إلى أهدافه.

ب- مؤشرات الإنجاز:

سيقيم المشروع بشكل دوري عدد من المؤشرات وتشمل:

- (1) إنجاز الدراسات النوعية لتقييم الوضع الراهن.
- (2) إنجاز الدراسات القطاعية.
- (3) إنجاز أوراق السياسات.
- (4) إنجاز الإطار العام للخطة.
- (5) عدد المشاركين في وضع الخطة (250).
- (6) عدد الدورات التدريبية التي وفرها المشروع وعدد المستفيدين منها (1000).
- (7) خطة التواصل الإعلامي.
- (8) متلقو الرسائل الأساسية للمشروع والمستفيدين غير المباشرين (20,000).
- (9) المشاركون في النشاطات التجريبية الرائدة التي سيتم تنفيذها ميدانياً من قبل الشبكة (1000).

- (10) خطة الرصد والتقييم لمتابعة المرحلة الإنتقالية: على المدى البعيد وبعد إنجاز الخطة كوثيقة معيارية سترافق الخطة منظومة رصد وتقييم لنتائجها. ومن السابق لأوانه تصور شكل منظومة الرصد والتقييم خلال المرحلة الإنتقالية. إلا أنها يجب أن تحمل الصفات التالية:
- أ- توافقية بين الفرقاء والشركاء لتحديد مؤشرات وطنية في كل قطاع من القطاعات.
- ب- تنسق مع الحكومة في المرحلة الإنتقالية لجمع المعلومات بشكل مؤسسي وتصنيفها وتقييمها.
- ت- تحتوي على مؤشرات مركبة عابرة للقطاعات (مؤشرات التنمية البشرية والفرق المركب، ومؤشرات الفعالية الحكومية والحكم الرشيد، ومؤشرات الشفافية، إلخ).
- ث- تحتوي على آليات تمويلية لكي تعطى عملية الرصد والتقييم حقها من الأولوية في سلم الأولويات الوطنية في المرحلة الإنتقالية.
- ج- تنفذ بالتشارك مع منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص وتملك أطر حوكمة تعطيها مصداقية واستقلالية بعيداً عن الرغبة السياسية لمتخذي القرار في المرحلة الإنتقالية.
- ح- تعيد نتائج الرصد والتقييم التغذية الراجعة إلى الشبكة لتطوير محتوى الخطة وبرامجها الزمنية.

ت- التقارير:

ستقوم الإسكوا بتقديم تقارير على المستويات التالية:

- (1) تقارير مرحلية عند نهاية كل مرحلة من مراحل المشروع.
- (2) تقارير دورية ربعية بعد إنتهاء المرحلة الثانية وإنطلاق المرحلة التنفيذية للمشروع: وتشمل هذه التقارير تقييم الإسكوا لأداء الشبكة الوطنية إضافة إلى تقييم نتائج المشروع على الأرض في تحقيق أهدافه، وذلك لمساعدة الشركاء في تعديل خططهم وتطوير برامجهم.
- (3) تقارير تنموية سنوية تنشر من خلالها الإسكوا المؤشرات الوطنية بطريقة مقارنة لتساعد الفرقاء على قياس تقدم المؤشرات التنموية.
- (4) متابعة متجددة لمواقع المشروع الافتراضية لتحديث بياناتها أولاً بأول.
- (5) تقارير مالية للشركاء خاصة بمنحهم حسب الإتفاقات المبرمة معهم ووفق أنظمة الإسكوا الداخلية.
- (6) تقارير التدقيق المالية الداخلية والخارجية للمشروع بحسب أنظمة الإسكوا.

9. خلاصة عن الأعمال التحضيرية للمشروع:

رغم أن المشروع مازال قيد التحضير ومازال يدار بموازنة داخلية محدودة وفرتها الإسكوا، إلا أن المشروع نجح في الأشهر الثلاث الماضية من تحقيق عدد كبير الإنجازات الأساسية:

أ- الاجتماعات العامة:

دعت اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) قبل المباشرة بتصميم المشروع عدداً من الخبراء من سورية والمنطقة، من ذوي الجدارة والكفاءة (وليس على أساس الصفة التمثيلية)، إلى حضور عدة اجتماعات عُقد الأول في الفترة من 29 آب/أغسطس إلى 3 أيلول/سبتمبر 2012، أما الثاني فعقد في الفترة 9 و 10 تشرين الأول/أكتوبر 2019 وكان الهدف من هذه الاجتماعات مناقشة سبل المضي في وضع المشروع وبحث فكرة المشروع قبل إطلاقه. وتوزع المشاركون على ثلاث مجموعات حيث تناولوا الإصلاح السياسي، والإنعاش الاقتصادي، والمصالحة الاجتماعية والتماسك الاجتماعي .

ب- أوراق العمل القطاعية:

كلف المشروع عدداً من الخبراء السوريين المختصين في المجالات المتعددة لإنجاز أوراق عمل تخصصية تغطي كل منها وضع قطاع من القطاعات أو جانب من جوانب المشروع، وتوفر قاعدة مرجعية أولية لمعرفة توجهات هذا القطاع في السنوات السابقة بداية الأزمة ودراسة تأثيره على الأزمة وتأثره بها وآفاق العمل لإصلاح القطاع مستقبلاً ومتابعة عمله بطريقة عملية وواقعية. وتم جمع أوراق عمل تغطي الموضوعات التالية:

- الإصلاحات الدستورية.
- الإصلاح القضائي.
- التنظيمات المسلحة والعنف.
- الإطار العام للعدالة الانتقالية.
- الثقافة والمواطنة.
- الإدارة المحلية للمدن.
- الإعلام.
- التجارة والصناعة.
- سياسات الإسكان.
- متطلبات إعادة الإعمار.
- القدرة التنافسية للإقتصاد السوري.
- الطاقة.
- الفقر.
- الشباب والمبادرات الشبابية.
- الصحة.
- التعليم.
- الإرث الثقافي.

وسيعمل المشروع تبعاً على استكمال هذه الدراسات وتدقيقها واستكمال النواقص فيها لتشكّل إطاراً مرجعياً لمراقبة ومتابعة تطور هذه القطاعات خلال المرحلة الإنتقالية.

ت- التواصل مع الشركاء والفرقاء:

تم التواصل مع عدد من الفرقاء والشركاء الأساسيين والإعداد لملتقى للمانحين المزمع عقده في أوائل كانون الثاني / يناير 2013. كما تم مشاركة عدد من الفرقاء المؤسستيين في الاجتماعات التحضيرية والاجتماعات النوعية. وبدأ المشروع يأخذ دوراً في الحوار مع الجهات المعنية في الأمم المتحدة لتثبيت دور الإسكوا في دعم المشروع والتنسيق مع باقي منظمات الأمم المتحدة مستقبلاً. غير أن هذا التنسيق الأولي يجب أن ينتقل إلى مرحلة أعلى من التشاركية.

وتم التواصل مع عدد من المؤسسات الرسمية السورية لتوفير البيانات الأسلسية وضمان مشاركتها. وقد تجاوز جزء منها مع المشروع غير أن مشاركتها حتى الآن بقيت حذرة. وتواصل المشروع مع عدد من الشخصيات الفاعلة والناشطة من مختلف المشارب السياسية والمرجعات للتشاور معهم كخبراء أفراد حول تطور المشروع ومساره في المرحلة القادمة.

ث- التواصل والإعلام:

- لم ينجز المشروع خطة التواصل والإعلام بسبب عدم توفر الموارد بشكل واف في المرحلة الماضية، ولكنه تواصل مع عدد كبير من الناشطين في هذا المجال من أجل تحديد منهجية المشروع الإعلامية. وتم التمييز بين المستويات التالية من التواصل المطلوب للمشروع:
- (1) تمثيل المشروع بشكل رسمي في الإعلام وإشهاره ومتابعة نتائجه الرسمية.
 - (2) بناء قاعدة معلومات مفتوحة للجميع وتوفير كل بيانات المشروع بشكل يمكن فيه لكل الفرقاء من الحصول على المعلومات وتحديثها أولاً بأول.
 - (3) بناء منصات حوار ومناقشة لنتائج المشروع يمكن من خلالها إشراك أوسع شرائح من السوريين للمساهمة بالأراء والبيانات وتوسيع أفاق العمل على المصالحة المجتمعية وتحديد أولويات إعادة الإعمار.
 - (4) خطة إعلامية لنشر الرسائل الأساسية الناتجة عن المشروع والقادرة على خلق ثقافة واسعة الطيف لدعم التحول السلمي ودفع المرحلة الإنتقالية لتجاوز نتائج الصراع.

ج- الاجتماعات النوعية:

بدأ المشروع بإدارة أول إجتماعات نوعية في مجال قطاع الصحة وأصدر أول تقرير نوعي في هذا المجال. وتم الإعداد لعدد من اللقاءات اللاحقة لمناقشة محاور محددة على طول المرحلة الأولى من المشروع (انظر البرنامج الزمني أعلاه).

ح- تأسيس نواة إدارية للمشروع:

رغم عدم إكمال الوحدة الإدارية وعدم توفر الموارد الكافية فلقد عمل المشروع على تطوير نواة لفريق المشروع، يعمل بعضهم بشكل دائم على دفع عجلة المشروع والبعض الآخر يفرغ للمشروع وقتاً جزئياً بينما هناك جزء متطوع يعمل مع المشروع من باب الإيمان بأهدافه. وتراكم لدى الفريق خبرة كبيرة في التواصل مع الشركاء وفي تحديد قنوات الإتصال مع شبكة واسعة من الفاعلين والناشطين وتجمع لدى المشروع بيانات ونماذج إقتصادية ليبدأ في بناء قاعدة إدارة معرفة على المدى الطويل.

خ- ثلاث أوراق عمل أولية للمحاور الثلاث للمشروع:

بناء على كل ما تم من نشاط في المشروع قام فريق المشروع بتطوير ثلاث أوراق عمل لتكون النواة الأساسية للأوراق السياساتية التي ستشكل العمود الفقري للخطة الوطنية لمستقبل سورية. ورغم أن هذه الأوراق تجمع معلومات متوفرة ولا تنتج معرفة جديدة عن الحالة الراهنة في سورية إلا أنها توفر مايلي:

- (1) لغة مشتركة لتوصيف الوضع بعيداً عن التشنجات السياسية للأطراف المتصارعة.
 - (2) إطاراً مرجعياً لدراسة علاقة القطاعات ببعضها البعض وتأثيرها المتبادل.
 - (3) أفقاً للعمل في المرحلة القادمة وبداية لتحديد الأولويات والتحديات للعمل الإيجابي على إيجاد الحلول.
 - (4) تعريفاً بالفرقاء الأساسيين ودورهم في المراحل الماضية وخلال الأزمة ومحاولة تصور أفق لمشاركتهم في الحوار المستقبلي للمشروع والمنطلقات التي يمكن أن تحد من مشاركتهم أو تسبب استعصاءً في الحوار المستقبلي.
- وتشمل ملاحق هذا التقرير الأوراق الخاصة بالمحاور الثلاث بحيث تناقش كل ورقة وضع المحور قبل الأزمة وتدرس ما هي الجوانب التي يمكن أن يكون هذا المحور قد أسهم فيها في تأزيم الوضع في سورية. ثم تدرس كل ورقة تطور الأوضاع خلال الأزمة ومنعكسات الأزمة وتجلياتها. وتقترح كل ورقة أخيراً إطاراً لتصور التحديات المستقبلية أمام المشروع في هذا المحور.

الملاحق:

- 1- ورقة المصالحة المجتمعية والتماسك الاجتماعي .
- 2- ورقة الإصلاح المؤسسي وتطوير أدوات الحوكمة الرشيدة والتحول إلى الديمقراطية.
- 3- ورقة الإنعاش الإقتصادي
- 4- الشروط المرجعية لفريق وحدة إدارة المشروع.
- 5- الشروط المرجعية لمنسقي مجموعات العمل الأساسيين للمشروع.

**المصالحة الاجتماعية والتماسك المجتمعي
الخطة الوطنية لمستقبل سورية**

كانون الأول 2012

1. مقدمة:**خلفية المشروع ومبررات محور المصالحة الاجتماعية والتماسك المجتمعي**

في ظل الأحداث القائمة في سورية تقوم اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا (الإسكوا) التابعة للأمم المتحدة بتطوير مشروع بالتشارك مع عدد من الشركاء المحليين والإقليميين والدوليين لدعم الفرقاء السوريين على رسم خطة وطنية للمرحلة الإنتقالية ما بعد الأزمة. يأتي هذا المشروع على خلفية الأحداث المتلاحقة للصراع الدائر في سورية منذ آذار 2011 والتي أدت إلى تدهور الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية للبلاد وزعزت الاستقرار والأمن والسلم الأهلي. فقد كان لتحول الحراك الشعبي الذي أطلقته شرارة الربيع العربي في دول المنطقة إلى صراع مسلح الأثر الأسوأ على سورية بحكم ما أنتجته من عنف، ومن انخراط أفراد وجماعات من المجتمع السوري في العمل المسلح، ومن هجرة داخلية وخارجية ونزوح وتدهور للخدمات الاجتماعية بكافة أشكالها. وقد أدى تطور الأزمة السورية إلى انقسامات مجتمعية متعددة ومتراكبة أعادت بمجملها تعريف وتشكيل العلاقات الاجتماعية. هذه التغييرات تمثل تحولاً محدثاً في بنية المجتمع السوري وهي وإن ركبت على مسميات أو تصنيفات قديمة إلا أنها تتجلى ضمن ظواهر سوسيوولوجية ونفسية جديدة ستغير بلا شك وإلى غير رجعة البنية الاجتماعية التي كانت قائمة منذ عشرات السنين.

لقد فرض النظام السياسي في سورية أطراً مرجعية خاصة به في تنظيم العلاقات بين الفئات الاجتماعية المتعددة معتمداً على خلق توازن قلق بين الأشكال التقليدية للتجمع الفئوي (الطوائف، الإثنيات، المناطق، العشائر، إلخ) وبين مؤسسات الدولة العلمانية نظرياً. وللحفاظ على التوازنات غير المعلنة بين قوى وفصائل المجتمع فرضت عدة محرمات سياسية على التعبير عن الهويات الضيقة و ترك لحزب البعث من خلال ترشيحاته للمناصب العامة أو اللوائح الإنتخابية عملية انتقاء نسبي لإرضاء الفئات المختلفة. عزز هذا التوجه عقداً إجتماعياً قسرياً فرض معادلة صارمة من الإنصياع للحكومة مقابل الأمان والإستقرار لم يسمح لها أن تتبدل خلال عدة عقود مما فرض حالة جمود مجتمعية غير طبيعية. هذا الإستقرار لم يسمح بتطوير بنى مجتمعية جديدة متوافقة مع متطلبات التطور الطبيعي للمجتمع ولم يسمح بخلق مؤسسات ومنظمات مدنية حقيقية تأخذ على عاتقها إشراك الأفراد بطريق فاعلة في الشأن العام. لذا وجد المجتمع السوري نفسه أمام الأزمة غير قادر على إحتواء تجلياتها من انقسام وعنف ودمار لا بتركيبته، ولا بمؤسساته الحكومية منها أو الأهلية. فصمدت البنى المجتمعية الأساسية لأشهر طويلة ولكن الضغوطات الداخلية والخارجية، الاقتصادية منها والاجتماعية، بدأت شيئاً فشيئاً ترزعزع آليات الإستقرار المجتمعي المبنية أساساً على عقد إجتماعي غير توافقي.

لقد جاءت نتائج هذه الأزمة كارثية من حيث الأثر السلبي الهائل، تحملت تبعاته جهود التنمية الاجتماعية التي حققتها سورية منذ منتصف التسعينات والتي كانت تحمل وعوداً بالنهوض الاقتصادي والاجتماعي ذهبت في معظمها أدراج الرياح. كما كان وزر هذه الأزمة كبير على حياة السوريين ككل بما اختبروه من عنف وموت وحقد وتهالك للخدمات التي كانت تؤمن استمرار الأسرة السورية على كافة المستويات، مما أدى إلى صعوبات جمة وأحياناً استحالة في الوصول إلى الحاجات الأساسية الدنيا من غذاء ودواء وطبابة وتعليم وغيرها.

ويأتي هذا المشروع ضمن إطار عمل اللجنة الاجتماعية والاقتصادية لغربي آسيا (الإسكوا) في مجال تعزيز الأدوات والقدرات والإمكانات لدعم الحوكمة الرشيدة والتحول الديمقراطي والتنمية في المنطقة. ويسعى

المشروع للاستجابة لحاجة المجتمع السوري إلى رسم طريق للخروج بسورية إلى مرحلة ما بعد الأزمة الانتقالية. ويتطلع مشروع الأجندة الوطنية لمستقبل سورية إلى وضع سيناريوهات لسياسات مستقبلية فاعلة لإسعاف الدولة والمجتمع السوري وإعادة بنائهما وتشكيلهما في إطار عقد إجتماعي جديد يقوم على دولة مؤسسات وعلى أسس الشريعة الدولية لحقوق الإنسان، وبطريقة تشاركية تجمع كافة أطراف المجتمع السوري من صانعي القرار إلى العاملين في الميدان من أجل أفضل تمثيل لتطلعات السوريين اليوم. وهو بذلك يقدم منصة للسوريين بكل فئاتهم وأطيافهم للعمل المشترك لإيجاد الحلول المجتمعية الأنسب لمجتمعهم.

ونحو تحقيق هذا الهدف سيقوم المشروع بتنفيذ مهامه على أربعة مراحل أساسية: 1- مرحلة التقييم الأولي، 2- مرحلة تقييم احتياجات القطاعات المختلفة، 3- مرحلة تطوير سيناريوهات السياسات الوطنية، 4- مرحلة تنفيذ السياسات الوطنية. ولا يعتمد المشروع في عمله على افتراض سيناريوهات سياسية محددة وإنما يقيم ما هو واجب فعله اليوم من أجل إنقاذ ما تبقى بصرف النظر عما سيؤول إليه الوضع السياسي في سورية.

ويأتي محور المصالحة المجتمعية والتماسك الاجتماعي في هذا الإطار كواحد من ثلاثة محاور تمت مناقشتها مع عشرات الخبراء والناشطين السوريين من مختلف المشارب السياسية والاجتماعية من خلال جلسات عمل أقيمت تباعاً منذ أيلول / سبتمبر. وتشمل المحاور الأخرى محور الحوكمة وحقوق الإنسان ومحور الانتعاش الاقتصادي وإعادة الإعمار. إن التحولات الاجتماعية التي تشهدها البلاد والتي على الرغم مما أفرزته من تفكك وانقسام طولي في المجتمع، إلا أنها تفتح اليوم فرصة نافذة لإرساء توافق جديد على العقد الاجتماعي المطلوب في المرحلة القادمة ورسم ملامحه، وهو ما يجب أن يتم بالتوازي مع إعادة بناء التماسك الاجتماعي عن طريق خطة مصالحة مجتمعية شاملة تضمن إحلال العدالة الاجتماعية التي تعتبر ركيزة أساسية لأي عمل تنموي مستقبلي.

أهداف المشروع في محور المصالحة المجتمعية والتماسك الاجتماعي

ينطبق على محور المصالحة المجتمعية والتماسك الاجتماعي ما ينطبق على المشروع ككل من حيث الغرض والأهداف، فهو يسعى إلى خلق منصة تشاركية على أوسع نطاق ممكن من أجل وضع سيناريوهات محتملة لإعادة بناء ما تم تفويضه من بنية إجتماعية تحتية وفوقية في سورية. ويعتمد المشروع على إطار تنضوي ضمنه محاور ثلاثة أساسية: الأول هو العقد الاجتماعي الذي يجمع المواطن بالدولة والمواطن بالمواطن ويحكم العلاقة فيما بينهم ويؤسس لخلق التماسك الاجتماعي المنشود، والثاني هو محور الخدمات الاجتماعية التي تستهدف المواطن، أما الثالث فهو الأدوار الاجتماعية المختلفة لأطراف هذا العقد والكيفية التي تتفاعل فيها هذه الأدوار من أجل تطبيق العقد الاجتماعي. وفي سعي لتوصيف الواقع ولوضع خطة مرحلية مستقبلية، سيقوم المشروع بتحقيق ثلاثة أهداف توصف بخطوطها العريضة على الشكل التالي:

أ- وضع تقييم أولي يوصف واقع العقد الاجتماعي والخدمات الاجتماعية في مرحلة ما قبل الأزمة، ويسلط الضوء على آثار الأزمة على الواقع الاجتماعي ومؤشرات التنمية الاجتماعية، ومن ثم يرسم خارطة الطريق للمسارات المستقبلية المحتملة من أجل الحد من آثار الأزمة وإعادة البناء والتأهيل واستئناف خطط التنمية البشرية. يعتمد هذا التقييم الأولي على جملة ما تم إنجازه من تقارير ودراسات واجتماعات مع المعنيين، بالإضافة إلى جملة من أوراق العمل المرجعية التي تم تزويد المشروع بها من قبل عشرات من الخبراء الاختصاصيين في كافة المجالات.

ب- وضع تقييم مفصل لاحتياجات القطاعات الاجتماعية المختلفة، من صحة وتعليم وغيرها، سواء على المستوى الإسعافي الآني أو على مستوى التخطيط المستقبلي، وسيتم تقييم وزن القطاعات المختلفة

من حيث الصلة والأهمية والقدرة المؤسسية، وذلك بهدف ترتيب القطاعات على لائحة أولوية التدخل من أجل إعادة البناء.

ت- وضع الخطة الوطنية في مجال التنمية الاجتماعية بمكوناتها المختلفة من تأسيس لعقد اجتماعي جديد وتطوير للخدمات وتحقيق للمصالحة المجتمعية. وسيتم ضمن هذا الهدف التخطيط على مرحلتين الأولى إعادة البناء على مدى ثلاث سنوات والثانية هي مرحلة رسم السياسات وتغطي هذه سبع سنوات أخرى.

ستحقق هذه الأهداف بمنهج تشاركي تفاعلي يضمن تمثيل لكافة المعنيين سواء من حيث الإنتماءات السياسية والاجتماعية أو من حيث الخبرات المهنية المطلوبة وذلك من أجل الخروج بتقارير علمية وموضوعية وممثلة قدر الإمكان. كما ستدمج المصالحة المجتمعية في كل هدف من هذه الأهداف كمكون مواز للعقد الاجتماعي والخدمات الاجتماعية، من أجل تقييم فرص المصالحة وتحديد متطلباتها ورسم خطة لتحقيقها.

ما تم انجازه حتى اليوم والنتائج الأولية

أنتج المشروع خلال الأشهر الماضية مجموعة من التقارير تؤسس لإطلاقه وتحدد نطاق عمله. كما تم عقد مجموعة من اللقاءات مع أطراف معنية واسعة الطيف بهدف مناقشة خلاصات تقارير المشروع ورسم خارطة طريقه بطريقة تشاركية. كما أنتج المشروع عن طريق مشاركة عشرات من الخبراء السوريين من كافة الاختصاصات مجموعة قيمة من الأوراق الفنية ستشكل جزءاً من الخلفية العلمية لعمل المشروع. وقد نتج عن هذه اللقاءات التشاورية والتقارير والأوراق خلاصات أولية بما يخص محور المصالحة المجتمعية والتماسك الاجتماعي على الشكل التالي:

- وضعت سورية خلال العقدتين الماضيتين جهوداً كبيرة في التنمية الاجتماعية، الأمر الذي انعكس إيجابياً على المؤشرات الأساسية التي ترصد تحقيق أهداف الألفية التنموية. ولكن على الرغم من التحسن الكمي للمؤشرات إلا أن التحسن النوعي كان محدوداً، نتج عنه عدم رضى المواطنين على الخدمات المقدمة وخاصة في ظل مؤسسات يتغلغل فيها الفساد والمحسوبية على حساب حقوق المواطن ورفاهه.
- التقدم الحاصل في توزيع الخدمات الاجتماعية الأساسية لم يأتي مترافقاً بتطور مماثل على مستوى التنمية البشرية. وتراجعت المكانة النسبية لسورية مقابل دول الجوار في كثير من الأحيان، وانعكس هذا على القدرة التنافسية للموارد البشرية السورية وعلى إحساس الشباب خصوصاً بأن الفرص المتاحة أمامهم لا تكافئ تطلعاتهم.
- على الرغم من تعدد الأسباب التي أدت إلى بدء الحراك الاجتماعي ضد الظلم والفساد، إلا أن البعد الاجتماعي لم يكن له علاقة مباشرة بإطلاق الأزمة وإنما كان عاملاً مساعداً في تأجيج إحساس السوري بالظلم وفي رفضه لواقعه. وتدل الأرقام اليوم إلى أن سورية خسرت في أقل من عامين ما يساوي خمسة عشر عاماً من جهود التنمية.
- إن تقديم الخدمات الاجتماعية جاء بناء على آليات حكومية فوقية لا دور للمواطن فيها سوى التلقي ضمن إطار عقد اجتماعي بقي قاصراً عن إحلال علاقة مواطنة سليمة بين المواطنين والدولة، فهو عقد هش أثبتت التجربة سرعة انهياره، وهو عقد مشوه غير قائم على العدالة الاجتماعية وتكافؤ الفرص.
- أوصلت الأزمة الواقع الاجتماعي في سورية إلى حد الكارثة. وسورية اليوم بحاجة ملحة إلى فعل إغاثي إنساني عاجل مدعوم من كافة المعنيين من دولة ومجتمع مدني وخاص ودولي.

فأثار الأزمة على واقع الغذاء والدواء والصحة والتعليم والنقل والاتصالات أصبحت كارثية مع ارتفاع عدد الوفيات بفعل العنف المسلح أو نقص الطبابة والغذاء أو وفاة معيل الأسرة وعدم تعذر إيجاد البديل.

- ومن إفرازات الأزمة الاجتماعية أيضاً: انتشار مظاهر قبل مدنية للانقسام والشرخ السياسي والإجتماعي - لغطوتشويه للقيم والمفاهيم الإنسانية من مثل الحرية والحوار والعلمانية وحقوق الإنسان وغيرها - الخوف من العنف والجريمة والأصولية والتطرف - الخوف من الآخر - الهجرة والتهجير والنزوح. ومع كل يوم يمر تضعف فرص المصالحة والوحدة الوطنية بفعل اشتداد الأزمة على الصعيدين الإنساني والإجتماعي.
- ولدت عن التشكيلات الاجتماعية الجديدة مبادرات على الأرض وعدد من النماذج المبتكرة والإيجابية في مجال المساعدات الإنسانية، ينبغي تعزيزها والاستفادة منها لتطوير نماذج أخرى نحو بناء الأمن والسلم الأهلي.
- إن فرص المصالحة المجتمعية اليوم تقوم على القيم الجامعة للمجتمع السوري. حيث جاء في الخلاصة التنفيذية لنتائج الاجتماعات التمهيديّة أنه لا يزال من الممكن بناء التوافق على قيم من مثل وحدة سورية وسيادتها، نبذ العنف بكافة أشكاله، ضمان الحريات المدنية وترسيخ قيم المواطنة، ضمان أمن كافة فئات المجتمع وطوائفه، إحلال العدالة الانتقالية عن طريق تطبيق القانون والبناء على القيم الأخلاقية الإيجابية في المجتمع.
- إن الحل المستدام الوحيد هو في عقد إجتماعي جديد يكون بمثابة إطار يشارك ضمنه السوريون في حل مشاكلهم بأسلوب ديمقراطي وبطريقة تضمن حماية حقوقهم الأساسية لكي يقوموا بواجباتهم كمواطنين فاعلين

2. توصيف الواقع قبل الأزمة:

1- العقد الإجتماعي القائم:**أ- علاقة المواطن بالدولة وعناصر العقد الإجتماعي**

اختلفت الآراء حول طبيعة العقد الإجتماعي القائم في سورية، حيث اعتقد البعض أن الخلل في طبيعة علاقة المواطن بالدولة والمواطن بالمواطن تنفي تلقائياً صفة التعاقد عن الوضع القائم لعدم التزام الأطراف بشروط هذا العقد. إلا أن البعض الآخر رأى أن ما هو موجود هو عقد إجتماعي إنما مشوه بسبب الخلل في هذه العلاقة. يتوافق هذا التقرير مع الرأي الأخير، حيث يفترض وجود عقد ما، وإن منقوص أو غير محقق على أتم وجه، وذلك من أجل اعتماد أسس هذا التعاقد كمرجع لتوصيف الوضع الراهن في سورية وبهدف بناء نموذج يتبع عند رسم ملامح العقد الإجتماعي الجديد والسياسات المطلوبة لإعادة تشكيله.

ان العقد الإجتماعي يعني أن المواطنين يتخلون بإرادتهم عن جزء من حقوقهم الطبيعية الحرة للدولة مقابل أن تؤمن لهم العدل والأمان والنظام في مجتمعهم، وهذا يعني أنه يترتب على طرفي العقد مجموعة حقوق وواجبات يكون الالتزام بها هو أساس استمرارية هذا العقد.

العقد الإجتماعي القائم في سورية اليوم هو عقد هش أثبتت الأزمة سرعة انهياره لعدم توافر أسس العقد الإجتماعي السليم فيه، فقد عجزت الدولة على مر الزمن عن تأمين العدالة الإجتماعية وتكافؤ الفرص وتبين في الآونة الأخيرة أنها غير قادرة على تأمين الأمان للمواطنين أيضاً. لقد كانت علاقة المواطنين بالدولة إذعان قائمة على شمولية حزب واحد عوضاً عن أن تكون علاقة تشاركية في بناء المجتمع الذي تعتبر فيه الدولة طرفاً من العقد فقط. لقد قدمت السلطة نفسها للمجتمع على أنها بديل عن المؤسسات الخاصة والأهلية للمجتمع، واستبدلت حيويته بتصلبها وتنوعه بعقليتها الواحدية والإلغائية وقدرته على قيادة نفسه بطريقة خلاقية عبر تشكيلاته المختلفة بنظرتها التي تختزل قيمة المواطنة إلى مجرد الولاء والتبعية.

لقد أفرزت ثورة الثامن من آذار العقد الإجتماعي الحالي الذي قدمت من خلاله الدولة الخدمات المجانية للمواطنين مقابل سيطرة سياسية ضيقة مستندة إلى اقتصاد ريعي تحكمت بمفاصله، نتج عنها مجتمع مغلق اقتصادياً ومحكم عسكرياً. وقد استمر هذا العقد حتى التسعينيات من القرن الماضي أي حتى بدء نضوب موارد النفط وبدايات التحول الاقتصادي، ففرض الواقع ضرورة التحول إلى عقد جديد قائم على المشاركة في الإنتاج وعلى المساءلة على الإنفاق العام والمساءلة على نوعية الخدمات التي تقدم للمواطن، إثر بدء التحول الاقتصادي وانهيار عقد ثورة آذار الذي لم ينجح في بناء دولة ديمقراطية يكون للسوريين فيها مساحة للتشاركية الشاملة لكافة فئات المجتمع في منظومة المجتمع السياسية. ولكن التحول التدريجي في دور الحكومة والمؤسسات العامة جاء مجتزأً، وجاءت التغييرات من القمة إلى القاعدة وضمن نموذج حذر من الإفتتاح الاقتصادي الذي لم يرافقه تطوير حقيقي في المنظومة السياسية. فتحول الإقتصاد السوري إلى إقتصاد السوق ولكن الإطار التشريعي بقي مرتبطاً بدور مركزي للحكومة في توجيه الإقتصاد والمجتمع.

ب- مفردات الهوية السورية والثقافة والمواطنة

تتنوع المكونات الثقافية للمجتمع السوري إلى حد كبير أدى إلى تعدد مستويات الهوية الواحدة وفقاً لانتماءات الأفراد المختلفة من دينية وعرقية ومناطقية وغيرها. ومع كل إنتماء تأتي ثقافة جديدة تضاف إلى الثقافات الغنية التي تشكل مزيجاً اجتماعياً معقداً جداً لا يمكن تبسيطه بالتقسيم إلى ديني أو عرقي فقط، فأي تحليل لهوية السوري يجب أن يأخذ بالاعتبار تداخل هذه الثقافات وتغير أولوية الإنتماء إليها وفقاً لعوامل عدة منها التعايش والانفتاح وإدارة التنوع الممارس على المستوى الوطني. إن مما لا شك فيه أن "التعايش بين ثقافات مختلفة يخفف من غلواء التعصب إذا ما أتيح لهذه الثقافات أن تتفتح على بعضها، أي أن "تتعرف". وهذا ما يتحقق في ظل سياسة قادرة على إدارة التنوع وعلى تأطيره في ثقافة وطنية موحدة، دون إلغاء خصوصياتها".¹

إلا أن العمل على بلورة أسس للهوية الوطنية كان غائباً في سورية. فالإيديولوجيا القومية لحزب البعث العربي الاشتراكي افترضت الإنتماء إلى الهوية السورية كإنتماء مرحلي نحو بناء المجتمع العربي الموحد. ولم يتم تشجيع رموز وطنية سورية أو حوار حول الهوية السورية أو تركيز على مكوناتها خشية أن تتحول الهوية السورية إلى هوية دائمة. وفي إطار الهاجس الكبير للحزب ومنظّماته الشعبية في غرس هوية قومية عربية جاءت الممارسات الأساسية للحزب (سواء في قطاعات التعليم أو الثقافة، أو العمل غير الحكومي) لتكرس للإنتماء للحزب الواحد كتعبير عن الإنتماء للقومية العربية، مما استعاض عن مفهوم الهوية الوطنية الشاملة بالولاء والتبعية لسلطة الحزب، فالطفل الوطني هو الطليعي، والشاب الوطني هو الشبيبي، وهكذا. مما أسس لجيل كامل لا يعرف الإنتماء إلى الوطن كهوية ومرجعية أولى، وضاعت معالم الوطن مع معالم الحزب القائد، وعلم الوطن مع علم حزب البعث، الأمر الذي أضعف الإحساس بالهوية السورية كهوية جامعة للسوريين. إضافة إلى ذلك جاءت التوازنات القلقة التي فرضها الحزب من خلال تحديد نسب محددة غير معلنة في المناصب العامة والترشيحات للقوائم الانتخابية لضمان مراعاة الفئات الاجتماعية المختلفة لتعزز بشكل غير مباشر الإنتماء التقليدي إلى الأشكال التقليدية من الهويات الفئوية كالدينية والعرقية. وحيث أن هذه التوازنات بقيت غير معلنة وغير مفتوحة للنقاش وغير مسموح الاعتراض عليها أو تحديها أو معرفة أسبابها ومكوناتها وغير ممكن تجاوزها من خلال طرحها للحوار العلني، فبقي الإنتماء الفئوي في سورية موضوعاً غير معلن وغير واضح ومن الصعب التكهن بقوته الحقيقية أو قدرته على التعبئة المجتمعية. وهو ما برز مباشرة أمام أول انتكاسة خرج فيها المجتمع عن السيطرة المعتادة ليعبر عن وجوده وكيونته عبر قنوات الدين والعرق عوضاً عن الوطن.

ومما أدى إلى هذا الانقسام هو غياب كامل ومقصود لإدارة واعية لهذا التنوع الثقافي، ووجود آليات تعزز الانقسام بشكل مباشر أحياناً وغير مباشر أحياناً أخرى من مثل:²

-السكوت وفرض الصمت حول المكونات الفئوية المختلفة تحت ذريعة أنها لا تساعد على بناء الهوية القومية. واللجوء إلى توازنات قلقة من المحسوبيات والآليات المغلوطة لتشكيل النخب بطريقة استقطاب القيادات التقليدية للمجتمع حول السلطة عوضاً عن تساوي المواطنين في الحقوق والواجبات، الأمر الذي أدى إلى تصدعات إجتماعية قائمة على إحساس فئات بالفوقية والتسلط وفئات أخرى بالتهميش المتعمد.

¹ ورقة حوار حول الثقافات السورية – تشرين الأول 2012

² عن ورقة الحوار حول الثقافات السورية – تشرين الأول 2012 (بتصرف)

- المحاصصة المستترة: تقوم المحاصصة على نظرة عامة إلى المجتمع كمجموعة مكونات يجب مرضاتها بتوفير تمثيل لها في السلطة، متناسب مع أحجام هذه المكونات. ويجد البعض في المحاصصة المستترة حلاً سياسياً ناعماً وعملياً لتمثيلية المكونات المجتمعية في الدولة، لكنها في الحقيقة مثال فاقع على سوء إدارة التنوع وهي تمثل شكلاً من أشكال التدخل الفوقي في الحياة السياسية السورية. إنها، بتعبير آخر، طائفية سياسية تمايز بين المواطنين على أساس انتماءاتهم الطائفية والعرقية وليس على أساس مواطنيتهم. بل هي الشكل النقيض تماماً للمواطنة.

ت- التعايش والسلم الأهلي

يتضح في التحليل أن السياسات المتبعة لإدارة التنوع الثقافي في المجتمع لم تكن ترتكز على علاقات المواطنة بين المواطنين والدولة وبين المواطنين بعضهم ببعض، ولم تكن تعمل بشكل كاف على خلق نظم تعايش سلمي بين المكونات الاجتماعية دينية كانت أم قومية. وقد جاءت الأحداث الأخيرة لتثبت هشاشة السلم الأهلي الذي لم يكن قائماً على التعايش الحقيقي بين مكونات المجتمع المختلفة أو على ثقافة استقرار فعلي وسلام، وإنما على حالة دولة أمنية، لم تساهم في تعميق قيم العدالة والمساواة بل رسخت الفروقات والإميازات والانتماءات إلى مجموعات دينية وعرقية أصغر عوضاً عن الانتماء إلى دولة واحدة تحكم العلاقة بين الأطراف كلها في عقد إجتماعي سليم.

إن حالة الأمن هذه لم تتوصل إلى تحقيق ثقافة السلم الأهلي وإلى رفض تلقائي لكل دعوات العنف أو التحريض عليه أو تبريره، وهو ما برز مؤخراً في الانشقاق الكبير وفي ثقافة وممارسات عنيفة انتشرت بسرعة كبيرة ومخيفة وعكست بشكل جلي ركاكة ما كان ينظر إليه في الماضي كسلم أهلي. ونذكر هنا الدور الذي لعبته ثقافة الخوف والفساد والولاء لهرم السلطة في التقشي السريع للعنف على حساب الحل السلمي للأزمة عن طريق إحلال دور القانون وتفعيل المواطنة.

ثقافة الخوف: تتعدد مستويات ثقافة الخوف ومصادرها في سورية. فمن مجتمع ذكوري أبوي قائم على التخويف كوسيلة للسيطرة، مروراً بثقافة التخويف الديني التي استخدمها رجال الدين من كافة الطوائف والأديان لتكريس سلطتهم على رعيّتهم، إلى الخوف من السلطة داخل وخارج المؤسسات الاجتماعية المختلفة، تشرب السوريون الخوف في حياتهم وممارساتهم اليومية ونمت عندهم مخاوف مختلفة تنوعت من رهاب الآخر إلى ثقافة المؤامرة. وقد لعبت الرقابة الأمنية، تحت ذريعة حماية البلاد التي بقيت في حالة مواجهة مع العدو الخارجي، دوراً خاصاً في ترسيخ ثقافة الخوف. حيث أنها شكلت نسقاً يستخدم حزمة من الضوابط التي منحت للسلطات الأمنية المنبثقة عن أجهزة متنوعة وفي كثير من الأحيان متنافسة ومتضاربة حق التصرف أو الإلغاء لحقوق الإنسان الأساسية وشكلت، في حدّها الأدنى، فعل إعاقة لحرية التعبير؛ وفي حدّها الأقصى، فعل انتهاك لهذه الحرية.³ إن ثقافة الخوف هذه وآليات التخويف والوشاية والتعسف في القمع، وسعت الفجوة بين المواطنين ومنعت ثقافة الجماعة من النمو، فكان أن اختفت آليات العمل الجماعي من أجل الحفاظ على السلم الأهلي وخاصة في حالات الطوارئ التي تمر بها البلاد اليوم.

ثقافة الفساد: يتسم واقع المجتمع السوري اليوم باستشراء لظاهرة الفساد فحسب بل ثقافة الفساد أيضاً التي يتشربها السوري منذ نعومة أظفاره على أنها الباب الوحيد أمام تحقيق مصالحه حيث لا تنفع المواطنة في ضمان الحقوق أمام تأدية الواجبات. لا تتوقف خطورة الفساد في سورية على الفساد الإداري وإنما تتعداه لتشمل خطورة تتعاضم بأن تحول هذا الفساد إلى "ثقافة فاعلة تقضي على مفهوم التضامن الوطني، وتغلق المواطنين في فقاعات مستقلة متجاورة، يعملون من خلالها لتحقيق منافعهم الشخصية غير عابئين بما تمثله هذه الأنانية من أخطار على الوطن كمشروع مشترك يساهم جميع أعضائه في بنائه"⁴.

ثقافة الولاء لهرم السلطة: وتتجلى هذه الثقافة بوجود مجموعات من الأفراد تحوم حول السلطة وتسعى للاقترب من رأس الهرم وتحقق هذا التقرب بإثبات الولاء الكامل فتحصل بالمقابل على امتيازات نخبوية لمجرد تمتعها بهذا القرب بغض النظر عن أحقيتها أو قدراتها الفعلية. إن الامتيازات التي تعطى لهذه الفئة على حساب الفئات الأخرى التي قد تكون أكثر أهلية، ساهمت في خلق الشرخ بين المواطنين الذين أصبحوا يعلمون كحقيقة واقعة أن المؤهلات الشخصية أو القدرات الخاصة لن ترتفع بهم على سلم الإنجازات طالما أنهم لم يظهروا ولاءً لذلك الهرم، وربت الحقد تجاه تلك الفئة الذي يتجلى في العنف الذي نراه اليوم.

2- التنمية الاجتماعية: مؤشرات التنمية الاجتماعية وأهداف الألفية

فاق الأداء الاجتماعي لسورية مقاساً بمؤشرات التنمية الاجتماعية التوقعات من حيث ما تم تحقيقه من أهداف الألفية، فقد جاء الأداء أفضل من المتوقع مقارنة مع معدلات الدخل الفردي. إلا أن هذا التحسن ترافق مع ثبات لمستويات الفقر الأدنى وارتفاع مؤشر عدم المساواة وضعف في خلق فرص العمل وانخفاض ملحوظ في مؤشر المشاركة في قوة العمل. وتعتبر المؤشرات الاجتماعية جيدة مقارنة مع مؤشرات الدول النامية، إلا أنها لم تكن تتطور وتتحسن بالسرعة ذاتها لعدد من دول الجوار. إضافة لذلك فإن وجود فوارق بين المناطق المختلفة في سورية خلق إحساساً كبيراً بالغبن والإقصاء في المناطق الضعيفة تنموياً.

لقد حققت سورية الأهداف المتعلقة بمؤشرات معدل التسجيل الصافي في التعليم الابتدائي، ومعدل الأمية، ونسبة الذكور للإناث في التعليم الابتدائي، ومعدل وفيات الأمهات، ونسبة وصول المياه للسكان. كما أن جهود التنمية استطاعت أن تتجاوز الأهداف الموضوعية في ما يخص مؤشرات نقص الوزن في الأطفال دون سن الخامسة، معدل وفيات الأطفال ما دون سن الخامسة، معدل وفيات الأطفال الرضع ونسبة وصول السكان إلى الصرف الصحي. وعلى الرغم من الإنجازات الكمية إلا أن المشكلة تبقى في الإنجازات الكيفية أي في نوعية الخدمات المقدمة وفي استدامة هذه المؤشرات. وقد أثبتت الأزمة وجود خلل واضح في الاستدامة فعند أول غياب للدولة عجزت هذه الخدمات عن دعم نفسها وتأمين استمراريتها من خلال المواطنين بسبب الغياب الواضح لملكية المواطنين عليها.

أما بالنسبة للفقر فعلى الرغم من الانخفاض النسبي لعدد السكان تحت خط الفقر (12.3% عام 2000)، إلا أن هذه النسبة لم تتحسن كثيراً نتيجة النمو الإقتصادي خلال السنوات الماضية. وفي

⁴ المصدر ذاته.

السنين الأخيرتين شهدت تراجعاً بسبب تأثير الأزمة الاقتصادية العالمية وتوالي سنوات الجفاف مما أضعف الإنتاج الزراعي الذي ما زال يعتمد بأغلبه على المطر وعلى الاستخدام غير المستدام للموارد المائية. وتعمقت خلال تلك الفترة الفجوة بين الفقراء والأغنياء مع وجود مؤشر خطير لا يتم التحدث عنه عادة وهو وجود شريحة كبيرة من المجتمع تقع مباشرة فوق خط الفقر وهي عرضة إلى الهبوط إلى ما تحت خط الفقر عند أية هزة اقتصادية أو إجتماعية أو سياسية. إضافة إلى ذلك يلحظ استمرار الضعف النسبي لما يسمى "بالطبقة الوسطى" لحساب فجوة متعاظمة ما بين الفقراء والأغنياء. لقد عملت السنوات العشر الأخيرة من خلال تحرير الاقتصاد على خلق فرص استثمارية ساهمت في زيادة الناتج المحلي وبدأ مفعول هذه السياسات يظهر في بعض مؤشرات الإستهلاك لدى الطبقة الوسطى (عدد السيارات الصغيرة - عدد المساكن، إلخ). ولكن من الواضح أن سرعة تغلغل عائدات النمو الاقتصادي لترفع المستوى المعيشي للطبقات الأدنى بقيت محدودة بسبب المركزية العالية للدولة وسوء توزيع الثروة القومية وريعية الاقتصاد وغياب السياسات التنموية المتوازنة بين الأقاليميين الحضر والريف بالإضافة إلى انحصار الثروة بيد فئة قليلة قريبة من السلطة ومن المركز.

ث- دور المجتمع المدني

اقتصرت العمل في القطاع غير الحكومي لسنوات طويلة على عدد محدود من المنظمات الشعبية التابعة لحزب البعث العربي الاشتراكي وعدد من الجمعيات الخيرية التي كانت قائمة قبل استلام حزب البعث للسلطة في عام 1963. وتعكس علاقة الحزب الحاكم بمنظمات المجتمع المدني علاقة ريبية وشك تعود في مرادها إلى أن الكثير من الجمعيات استخدمت في مرحلة ما لبلورة تجمعات سياسية ذات صفة حزبية (خاصة التجمعات الإسلامية منها) والتي كان الحزب يرى فيها منافساً لموقفه كقائد للمجتمع والدولة. ورغم أن عدد من النقابات المهنية حافظ على استقلاله إلا أن استخدام النقابات للعمل السياسي في معترك أحداث 1979-1982 في سورية حيث واجهت الحكومة حراكاً معارضاً ترأسه تجمع الإخوان المسلمين وعدد من الأحزاب اليسارية المعارضة. فزدادت رقابة الحزب المباشرة على كل أشكال التنظيمات المجتمعية الأهلية والمدنية والنقابية. وكذلك كثفت الرقابة الأمنية المباشرة على القطاع الثالث وفرضت آليات متشددة للرقابة الحكومية المدنية المتمثلة بوزارة الشؤون الاجتماعية والعمل.

وبقي أمر إنشاء جمعية في سورية أمراً شبه مستحيل لسنوات طويلة. وبدءاً من عام 2005 أزيلت بعض العقبات أمام تأسيس الجمعيات الأهلية مما سمح بازدياد عددها من قرابة 1000 (حوالي 550-600 جمعية فاعلة والباقي جمعيات نائمة أو منتهية) إلى قرابة 1500 جمعية (حوالي 1000 جمعية فاعلة). ورغم كل التسامح في ترخيص الجمعيات إلا أن عمل الجمعيات بقي خاضعاً لمراقبة عدة أجهزة أمنية ولجنة الأمن القومي التابعة لحزب البعث إضافة إلى إشراف الوزارة. وبقيت نشاطات الجمعيات تخضع للرقابة المسبقة والموافقات الروتينية مما شل تقريباً فاعلية هذه المنظمات كمنظمات مجتمع مدني فاعلة. وبقي الشكل التنظيمي المجتمعي الأساس محصوراً بالمنظمات الشعبية والنقابات التي يسيطر عليها حزب البعث. وهي وإن كانت واسعة الانتشار وتضم أعداداً كبيرة من المنتسبين إلا أنها لا تمثل تجمعات طوعية حقيقية ولا تستطيع أن تقدم نقداً أو مواجهة للسياسات الحكومية.

وبقيت منظمات المجتمع المدني السورية محدودة كماً ونوعاً. فإذا تم استثناء المنظمات التابعة لحزب البعث أو التي يسيطر عليها مباشرة فإن عدد الجمعيات في سورية لا يتجاوز جمعية واحدة فاعلة لكل 23,000 مواطن وهي نسبة أقل بكثير من أغلب دول الجوار. ونوعياً بقيت الجمعيات في سورية بغالبيتها تعمل ضمن إطار العمل الخيري مع بعض استثناءات خاصة في الفترة الأخيرة حيث ظهرت عدد من الجمعيات التنموية بدعم ومباركة رسمية. وبقيت جمعيات حقوق الإنسان والمناصرة لقضايا الإصلاح والثقافة المدنية والتنمية السياسية وغيرها من جمعيات الجيل الثالث من العمل المدني غير معروفة في سورية. أغلب الجمعيات السورية محدودة مناطقياً، وندرة هي الجمعيات المنتشرة أفقياً في البلاد. وفي الغالب فإن الجمعيات التي لها فروع في عدة محافظات نتجت في فترة كان إنشاء الجمعيات الجديدة ممنوعاً فتم التحايل على الموضوع بفتح فروع لجمعيات مرخصة كنوع من خلق فرص للعمل الأهلي المقنن. كما أنه من النادر وجود مؤسسات غير حكومية تحرك رؤوس أموال أهلية واسعة. فمساهمة القطاع في الناتج المحلي لا تزيد عن 0.5 % وعدد العاملين في القطاع لا يزيد عن 6000 عامل (باستثناء المتطوعين).

إن حالة التقنين التي فرضتها الحكومة على القطاع جعلت من العمل الأهلي نوعاً من الحكر الاجتماعي فالذي يملك ترخيص جمعية يملك امتيازاً لجمع التبرعات والعمل العام وتوزيع المنح وهذا بدوره خلق نوعاً من الإصطفائية والنخبوية في العمل ضمن القطاع. وفي الخلاصة يمكن القول أن القطاع غير الحكومي في سورية لم يستطع رغم كل الجهود والنوايا الحسنة والتفاني من قبل أغلب منظماته من المساهمة الفعلية في التنمية الاقتصادية أو البشرية أو الحد من الفقر. كما أن لم يساهم بشكل فعال في خلق رأسمال اجتماعي مدني ممنهج يربط الفئات المختلفة ويوفق بين المصالح المتناقضة ويزرع الثقة بين أفراد المجتمع.

وفي ظل غياب لدور واسع وحقيقي للمجتمع المدني، انحصرت أدوار الفئات الاجتماعية المختلفة وحرمت من المشاركة في الحياة العامة ومن حقها في الحريات المدنية، كحرية تكوين الجمعيات وحرية التجمع وحرية المعتقد وحرية التعبير وغيرها، فلا ينظر إلى مختلف الفئات الاجتماعية كعناصر فاعلة في التغيير الاجتماعي وإنما كعناصر متلقية لما تفرزه المؤسسات العامة والمنظمات الشعبية التابعة لحزب البعث العربي الاشتراكي من قوالب جامدة للثقافة الجامعة في سورية. وأمام هذا الفراغ الاجتماعي الكبير وحلقة الوصل المفقودة بين القطاعين العام والخاص، ضاعت الفرصة أمام المواطن في ممارسة الإبداع والابتكار على مختلف الأصعدة، وتموتت ثقافة العمل التطوعي والريادة وحدد دور الأفراد كممثل أو ناقل لقيم الحزب الحاكم لا أكثر، وبقيت محاولات الترويج للعمل التطوعي والريادي والإبداعي محدودة وخاضعة للرقابة الشديدة.

بالمقابل فإن الرأسمال الاجتماعي التقليدي المبني على مؤسسات تقليدية كالأُسرة والعائلة والحي والمنطقة ما زال قوياً ويرتكز على ثقافة التعاضد والمساندة الاجتماعية ضمن المجتمعات المحلية وعلى الثقة بين الأهالي، فهو أهلي بطابعه وليس مدني، أي غير منظم وفقاً لقوانين ومؤسسات، ويقوم بأعمال ذات طابع خيري كمساعدة الأيتام والأرامل وغيرها. لقد برزت قوة التجمعات الأهلية وبشدة في الماضي من خلال استيعاب سورية لمئات الآلاف من اللاجئين بعد غزو العراق في 2003 وبعد حرب 2006 في لبنان.

-3- علاقة المواطن بالاقتصاد والخدمات:

أ- الاقتصاد الريعي وانعكاساته الاجتماعية

رغم بعض المحاولات الجادة لتنويع الاقتصاد السوري وخلق استثمارات منتجة في سورية إلا أن الاقتصاد السوري المحلي تميز في فترة ما بعد الإستقلال، بتحوّله إلى اقتصاد ريعي. وحتى الزراعة، التي كانت تشكل عصب الناتج المحلي السوري، بقيت بدائية ذات إنتاجية منخفضة ومرتبطة بسبب شح الموارد المائية بالدورة الطبيعية للجفاف والمطر. إضافة ذلك فإن طبيعة توزيع ملكية الأراضي الزراعية والعلاقات الإنتاجية بين مالكي الأرض والعاملين جعلت الإنتاج الزراعي أشبه منه بالريعي منه بقطاع انتاجي منظم. ومع استلام حزب البعث العربي الإشتراكي للسلطة في عام 1963 بدأت عملية ممنهجة لتمليك الدولة لوسائل الإنتاج على جميع الأصعدة، مما كثف الجزء الأكبر من ريع البلاد بيد الحكومة مباشرة أو ضمن قنوات تتحكم بها الحكومة. وتحولت النسبة الكبرى من نشاط السكان الاقتصادي إلى استهلاك وإعادة توزيع للريع بدلاً من إنتاجه. وتكرست بعد حرب تشرين / أكتوبر 1973 وتلقي سورية لمساعدات دول الخليج للمواجهة مع إسرائيل الثقافة الريعية للإقتصاد السوري، كما ساهمت التدفقات الفجائية لعائدات النفط السوري خلال السنوات التالية من تكريس دور الدولة كمالك للريوع وموزع لها. رغم أن الحكومة استخدمت الموارد الوطنية للاستثمار في البنى التحتية والتنمية البشرية على أوسع المستويات، إلا أن عملية إعادة توزيع الموارد لم تكن تخضع لأي جدل أو نقاش أو مساءلة مجتمعية، واقتصر فيها دور المجتمع على التلقي. وأدى غياب المراقبة إلى هدر كبير في الموارد العامة وإلى استخدام الحكومة والمسؤولين فيها لسلطتهم لتكريس نظام الولاء والمحسوبيات. وهذا بدوره خلق شبكات من المصالح الفردية المتشابكة بين النخب الإدارية والنخب الاقتصادية. ورغم التنافس الشديد بين هذه الشبكات المتحكمة بالموارد العامة و مصادر الريع إلا أن مصالحها المجتمعة كانت تصب دائماً في عرقلة الإصلاحات وضمان إحتكار الدولة للموارد العامة لكي تستطيع أن تضمن حصصها من الريوع الوطنية.

وعلى الرغم من التغيرات التي طرأت على السياسة الاقتصادية في سورية منذ التسعينيات من القرن الماضي إلا نتيجة السياسة الاقتصادية هذه، بصرف النظر عن تقييم الاقتصاد الريعي، كان غياباً واضحاً في المساءلة على تقسيم وتوزيع الريع فليس من جهة فعالة ممثلة للمواطن ومسؤولة أمامه (منتخبة انتخابياً شفافاً وديمقراطياً) القدرة على مراقبة عملية تخصيص الموازنة وإنفاقها. إنما تحتكر الدولة حق التصرف بها بما تراه مناسباً وبما يتماشى مع مصالحها العامة من جهة ومصالح شبكات الفساد والطبقة النخبوية المنتفعة منه. لقد أدى الإنفتاح الاقتصادي إلى توسع نفوذ هذه الشبكات العامة / الخاصة والتي كبرت امتيازاتها وسيطرت على معظم الفرص الاستثمارية المتاحة لكون الدور الأساسي للدولة كوصي على المورد والمال العام لم يتغيّر. فأغلب الفرص التي أنتجها الإنفتاح الاقتصادي هي فرص تتضمن استثناءات لإحتكار الدولة للمورد العام، وهذه الإستثناءات لم تمنح بطريقة شفافة وعادلة.

إن الخلل الرئيسي في الاقتصاد من حيث انعكاساته الاجتماعية هو في طبيعة العلاقة التي أسس لها ما بين الدولة والمواطن والتي تقوم على مبدأ الخضوع لا المشاركة، حيث يتلقى المواطن ما تقرر الدولة أن تخصصه له من ريع على شكل خدمات من تعليم وصحة وإسكان وبنية تحتية، بغض النظر عن نوعيتها، إنما تبقى هذه خاضعة لسيطرة الأسعار في السوق الخارجية فإذا ما تراجعت الأسعار أو الإنتاج فإن المواطنين وعلى الأخص محدودي الدخل يكونون أول المتأثرين بحكم تبعية موازنة الإنفاق العام للعائدات الريعية.

إن خضوع المواطن لهذه السياسة الاقتصادية، وعدم قدرته على المشاركة في إنتاج وإعادة إنتاج اقتصاده، أدى إلى الحد من قدرة الدولة على خلق وظائف اقتصادية منتجة، وإلى انخفاض ملحوظ في مؤشر المشاركة في قوة العمل. وكان الحل في اللجوء إلى توظيف المواطنين في إدارات الدولة العامة، الأمر الذي أدى إلى ارتفاع في مستويات البطالة المقنعة وانخفاض كبير في مؤشرات أداء الدولة المؤسساتي وفي قدرتها على تحقيق الرضى المطلوب لدى المواطنين على نوعية الخدمات المقدمة.

فمرتبات الموظفين من جهة ضئيلة وغير قادرة على تحقيق مستوى معيشي لائق، الأمر الذي أدى إلى تفشي الفساد من أجل تحقيق مداخيل مادية أكبر لدعم الموظف، ومن جهة أخرى فإن حصول الموظف على مرتبه بغض النظر عن أي تقييم لأدائه وعدم قدرته على الارتقاء بمنصبه الوظيفي أثرت على فعاليته والتزامه بالعمل، وتكونت لديه ثقافة اللاعمل وحدثت من رغبته في تطوير مهاراته وبالتالي انعدام أي مخرج قد يصب في تحريك السوق المحلية. فالاقتصاد الريعي إذاً لم يتماسنثمار إنتاجه في خلق منظومة قيمية إجتماعية قائمة على مشاركة المواطنين في تنمية أنشطة غير ريعية توظف قدرات وطاقات المواطن الإبداعية والعلمية والفكرية.

ب- الخدمات

بالمثل فإن دور الدولة كضامن أساسي للخدمات العامة (وهي ظاهرة بدأت مع تشكل مؤسسات الدولة الحديثة في فترة الإنتداب وتكرست من خلال فلسفة حزب البعث العربي الإشتراكي) أخرجت المواطن من حيز المشاركة في ملكية الخدمات العامة والمساهمة في تنفيذها. وتراجعت شيئاً فشيئاً أغلب المبادرات المجتمعية التقليدية في مجال تقديم الخدمات بدءاً من الخدمات البلدية الأساسية وانتهاءً بالخدمات المتخصصة كراية المعاقين.

1- الصحة:5

يقوم النظام الصحي في سورية على مزيج من القطاعين العام والخاص. وعلى الرغم من تحسن في المؤشرات الصحية إلا أن هذا المزيج العام والخاص أدى إلى تعدد الجهات دونما تنسيق بينها وهو ما يعتبر من أهم المشكلات البنوية للقطاع الصحي في سورية.

وزارة الصحة في سورية هي المقدم الأساسي للخدمات، ويشكل الإنفاق العام على الصحة 3.1% من الناتج القومي وهو متدن جداً وفق معيار منظمة الصحة العالمية حيث تحتل سورية المرتبة 175 من أصل 194 دولة، كما يبلغ معدل الإنفاق الكلي على صحة الفرد 123 دولاراً دولياً وهو ما يضع سورية في المرتبة 144 من أصل 199 دولة (WHO, 2008).

وبالرغم من أن سورية شهدت توسعاً كبيراً في البنية التحتية للرعاية الصحية خلال العقدين الماضيين، إلا أن القطاع الصحي ما يزال يعاني من الكثير من المشكلات أهمها:

⁵ عن ورقة حوار حول جودة الخدمات الصحية - تشرين الثاني 2012 (بتصرف)

- انخفاض في الفاعلية الاقتصادية على كل المستويات مما يسبب ضياع في الموارد مع تدني حاد في الإنتاجية وخاصة على مستوى القوى العاملة في القطاع الصحي العام إضافة إلى تدني الاستثمار الخاص في القطاع الصحي. وهما مشكلتان ماليتان تعيقان تحسن نوعية هذا القطاع. إن ضعف المشاركة الاقتصادية للقطاع تحد من عائدته المباشرة (القطاع العام شبه مجاني) وغير المباشرة (انخفاض عائدات الضرائب من القطاع). وبالتالي فإن القطاع الصحي في نظر الموازنة العامة هو قطاع خاسر بالمطلق.
- يقدم القطاع الخاص الصحي نفسه كمساهم رئيسي في النظام الصحي، إلا أنه يتألف في معظمه من بنية مبعثرة غير مؤسساتية تشكل فيه العيادات الشخصية الوحدة الرئيسية ويترتب على هذا الوضع هدر في الاستثمارات يحمل المريض عبئها المالي. أما المشافي الخاصة فإنها بقيت محدودة ولم تشجع القوانين الجديدة لتنظيم الاستثمار الخاص في القطاع الصحي على إنشاء مشافي خاصة فاعلة.
- رسمياً يوفر النظام الصحي العلاج بطريقة مدعومة. إلا أن الإدارة السيئة للموارد وتدخل عوامل مختلفة كالمحسوبية وغياب التنظيم المناسب للعملية العلاجية وانخفاض الإنفاق الصحي الحكومي تؤدي إلى هدر الموارد على أمراض دون غيرها وعلى شرائح معينة من المستفيدين. لذا فإن بعض الأمراض وخاصة المزمنة منها والتي تحتاج إلى معالجة طويلة الأمد، تصبح عبئاً حقيقياً وكبيراً لدى شريحة واسعة من السكان، غالباً ما تكون غير قادرة على تحملها.
- لا يوجد في سورية اليوم منظومة معلومات صحية متكاملة يمكن الاعتماد عليها في جمع البيانات أو نظام تحليل للبيانات يمكن الركون إليه وهذا يشكل عيباً عاماً والخاص.
- رغم بعض التجارب الإيجابية التي تمت على مستوى إشراك المجتمع المحلي في إدارة الموارد الصحية (نموذج القرى الصحية) ومشاركة الجمعيات الأهلية في تنفيذ سياسة الصحة العامة إلا أن التجربة لم تقيم بطريقة مناسبة ولم يصار إلى تعميمها. فالوزارة (وكل أجهزة الدولة) مازالت تنتظر بعين الريبة إلى تنفيذ المشاريع الخدمية خارج إطار القوانين الصارمة للعقود العامة والإنفاق العام والتي لا تميز بين المقول الربحي والجهات الأهلية في التعامل.

أما بالنسبة للعاملين في القطاع الصحي فإن الزيادة المتسارعة في أعدادهم لم تنعكس إيجاباً على مستوى الخدمة، إذ يلاحظ أن هناك عدم تجانس في توزيع الكادر الطبي والتمريضي وخاصة بين المحافظات (طبيياً لكل 1906 نسمة في الحسكة مقارنة بطبيياً لكل 339 نسمة في مدينة دمشق مثلاً). إضافة إلى أن الخدمات الموارد البشرية الأساسية تكاد محصورة بالكوادر الطبية. وتبقى الموارد العامة المطلوبة للصحة الوقائية والبحث والتطوير والإدارة شبه غير متوفرة.

وفي تقييم سريع للسياسات الصحية المتبعة في سورية فإننا يمكن أن نلاحظ أن الانتقال من نمط التفكير بالصحة على أنها غياب المرض إلى النمط الذي تبناه إعلان منظمة الصحة العالمية أن الصحة هي "المعافاة الكاملة البدنية والنفسية والاجتماعية" بقي محصوراً ضمن مجموعة من التقنيين العاملين في حقل الصحة العامة، وهم قلة، وبعض صانعي القرار الصحي، وكانت النتيجة المتوقعة لهذه الحصرية هي تكريس لأنماط التفكير التقليدية حول الصحة، سواء لدى العامة أو لدى الساسة أو لدى المفكرين. إن استمرار سيادة المفهوم "المرضي" للصحة يظهر على مستويين أساسيين: الأول حصرية اختصاص النظم الصحية حالياً في سورية على تقديم خدمات علاج الأمراض بدلاً من تعزيز الصحة، والثاني غياب أي مسائلة من قبل المواطن، لتبعات هذا الوضع المنقوص لمفهوم الصحة.

تفقد البدهية السابقة، وما يتفرع عنها، إلى البدهية الثانية والتي تربط تحسن الصحة بتحسين المعالجة وتتحكم هذه البدهية أيضاً بعناصر الصحة الثلاث، فمتلقي الخدمة لا يريد في أحسن الأحوال سوى التشخيص والمعالجة السريعين والنوعيين، مع تفضيل استخدام آخر التقنيات لمشكلته المرضية، في حين تشكل هذه الفكرة بالنسبة لمقدم الخدمة (الطبيب أو العامل الصحي) فرصة دائمة للبقاء في موقع المتفوق بسبب نفوذه المعنوي. أما صانع القرار الصحي فإن الاستجابة لهذه الفكرة، أي ربط تحسن الصحة بتحسين المعالجة، تعفيه من ربط الصحة بمحدداتها الأخرى كالعوامل الاقتصادية والسياسية والاجتماعية وبالتالي تعفيه من مسائلة الناس حول أسباب تدهور الصحة.

2- التعليم: 6

حققت سورية تقدماً جوهرياً في بعض مناحي التعليم والبحث العلمي تمثل في تحسن ملحوظ في مؤشرات الكفاءة الداخلية والخارجية للنظام التعليمي، إلا أن إخفاقات وتحديات كبيرة استمرت في التأثير بالقطاع ساهم جزء كبير منها في ظهور الأزمة وتعمق آثارها، كمعدلات الأمية المرتفعة (والمترابطة لدى بعض الفئات العمرية من النساء)، وضعف النظام التعليمي وخاصة الجامعي عن استيعاب كافة الطلاب وجذب الخارجيين عن النظام التعليمي إليه، ومساهمة النظام التعليمي في صنع البطالة لعدم قدرته على الربط مع سوق العمل واحتياجات الاقتصاد والمجتمع السوري من الموارد البشرية كماً ونوعاً.

- مؤشرات كفاءة التعليم الداخلية: ارتفعت نسبة الالتحاق بالتعليم في سورية مع فروقات بين المحافظات المختلفة. وقد انتهج القطاع التعليمي خلال السنوات الخمس التي سبقت الأزمة إستراتيجية تطوير وتوسيع التعليم النوعي لتحسين الكفاءة الداخلية المتمثلة في خفض متوسطي عدد الطلاب في الشعبة للمعلم. وأثمرت الجهود في مجال التعليم الأساسي عن خفض هذه النسب، إلا أن التحسن كان طفيفاً في مجال التعليم الثانوي العام الذي حافظ تقريباً على النسب ذاتها. بينما لفت تحسن في وضع الطلاب في مجال التعليم الثانوي المهني. حيث انخفض عدد الكلاب في الصف الدراسي بشكل ملحوظ إلا أن هذا الإنخفاض يخفي في الحقيقة معدلات تسرب عالية في التعليم المهني وعزوف الطلاب بشكل عام عن الالتحاق بالتعليم المهني والتوجه إلى التعليم العام.

وقد ارتفعت معدلات الالتحاق بالتعليم العالي من 17% عام 2005 لتصل إلى 29% عام 2010 وأنت هذه النتيجة متأثرة بتبني استراتيجية التوسع الأفقي للجامعات، وزيادة عدد الكليات من 63 كلية عام 2005 إلى 124 كلية عام 2010. إلا أن التوسع في الطاقة الإستيعابية للتعليم العالي لم يكن قادراً على استقبال العدد المتزايد من الطلاب (نتيجة الطفرة السكانية في الثمانينيات والتي صار أبناؤها في سن التعليم العالي) وكذلك الطلاب الذين يلتحقون بالجامعات كطريقة لتحسين فرص عملهم المستقبلي أو لتأجيل البحث عن عمل في سوق عمل مشبعة. لذا قامت الوزارة باستمرار برفع معدلات القبول بالتعليم العالي في محاولة لتهدئة الطلب على التعليم العالي. وتعاضم لدى الشباب إحساس بأنهم محرومون من فرص التعليم العالي. ولم تفد الجامعات الخاصة التي سمح لها بالتشكل في السنوات الأخيرة من وقع

⁶ عن ورقة حوار حول واقع وأفاق التعليم في ظل الأزمة السورية - تشرين الأول 2012 (بتصرف)

المشكلة. فالجامعات الخاصة بقيت مكلفة جداً وشبه مستحيلة للطلاب المحدودي الدخل أو الفقراء.

بالإضافة إلى هذا فإن الدراسات تشير إلى انخفاض مستوى التسجيل في مرحلة التعليم المبكر وخاصة في المرحلة العمرية ما بين تسعة أشهر و6 سنوات الأمر الذي ينعكس سلباً على نمو القدرات المعرفية وغير المعرفية للطفل.

- البحث العلمي: يعاني البحث العلمي من ضعف علاقته بقطاعات النشاط الاقتصادي والمجتمع من جهة، وضعف الإنفاق عليه من جهة أخرى فعلى الرغم من التخطيط للوصول الى نسبة انفاق 1 % من الناتج المحلي للسنوات 2006-2010 إلا أن هذه النسبة لم تتحقق، كما أن غياب المؤسسات البحثية الخاصة ساهم بشكل كبير في عدم تحقيق تطور ملحوظ في نوعية الأبحاث ومدى احتياجاتها ومساهمتها في تطوير القطاعات الاقتصادية.

- مؤشرات كفاءة التعليم الخارجية: على الرغم من تبني عدد من الاستراتيجيات الهامة لتحقيق الموازنة بين مخرجات التعليم واحتياجات سوق العمل الكمية والنوعية، إلا أن هذه الجهود لم تفلح حتى الآن. فقد كانت الأعداد المقبولة سنوياً في كافة الاختصاصات تنطلق من منطلق شبه وحيد يتمثل في الطاقة الاستيعابية للكليات والمعاهد. وقد أظهرت الدراسات أن المهارات التي ينتجها النظام التعليمي بشكل عام لا تتماشى مع احتياجات سوق العمل. فقد جاء النقص في المهارات المطلوبة على قائمة لائحة العقبات التي تقف في وجه 60% من الشركات التي تسعى إلى توظيف خريجي الجامعات في سورية. وهذا يدل على عدم ملائمة المهارات المكتسبة في النظام التعليمي بالإضافة إلى نقص واضح في الآليات التي يمكن أن تشير إلى ماهية احتياجات السوق من أجل التنسيق مع النظام التعليمي. وكانت النتائج أو مخرجات هذه السياسة التعليمية سلبية على سوق العمل تمثلت على عدة صعد:

- معدلات بطالة مرتفعة لبعض الإختصاصات ومعدومة أو شبه معدومة في أخرى.
- الهدر التعليمي الذي يتجلى في أن نسبة غير قليلة من المتعلمين يمارسون أعمالاً هامشية لا تتناسب ومستوى تحصيلهم العلمي.
- اختلال جغرافي من حيث مواكبة متطلبات التنمية من الموارد البشرية على مستويات أدنى من المستوى الوطني (الفائض والعجز).
- تشوه في العلاقة بين احتياجات التنمية من الموارد البشرية باختصاصاتها المختلفة (العلاقة بين الخريج الجامعي وما يقابله من خريجي المعاهد الفنية والعمالة الماهرة).
- غياب المهارات الشخصية التي يطلبها القطاع الخاص (المبادرة الذاتية – تحمل المسؤولية والتعامل مع المخاطر – القدرة على المعالجة العملية والتفاوض) بسبب تكريس نظام التعليم لآليات التلقي بدلاً من آليات التعليم الفاعل.
- رغم تعديل المناهج مؤخراً لتطويرها إلا أن خطة تطوير المناهج الدراسية جاءت مجتزأة وبدون تحضير أو توفير المواد التدريسية الأساسية اللازمة، وبالأخص تم تقديم المناهج الجديدة بدون تدريب حقيقي للمدرسين على استخدامها مما انعكس سلباً على تجاوبهم مع التغيير ومع تقبل الأهالي للتوجه الجديد لعدم فهمهم لمعايير تقييم الطلاب في النظام الجديد.

إن التعليم العالي المتسارع في النمو دون مراعاة مراقبة النوعية كان له منعكساته السلبية على نوعية التعليم سواء في الجامعات العامة أو الخاصة التي تتزايد أعدادها بسرعة دون وجود آلية مناسبة لمراقبة جودة خدماتها المقدمة.

- الإنفاق على التعليم: على الرغم من ارتفاع نسبة الإنفاق على التعليم من إجمالي الموازنة العامة للدولة 18% عام 2006 إلى 19% عام 2010، إلا أن هذا الإنفاق تراجع كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي من 5.6% إلى 5.2% بين عامي 2006 و2010 وهذه النسبة أقل من متوسط العالم وحتى دول المنطقة.

لم يكن التعليم المسبب المباشر للأزمة السورية، إلا أنه يمكن أن يكون عاملاً مساهماً في صنعها وتعميق أثارها، من خلال:

- مساهمته في صنع البطالة لعدم تنفيذ النظام التعليمي لسياسات الربط مع سوق العمل من جهة ومساهمته في الضغط الكمي المتمثل في رفع أعداد الداخلين مبكراً إلى سوق العمل المتسربين أساساً من النظام التعليمي والذين لم يعد سوق العمل التقليدي قادر على استيعابهم.
- عدم قدرة النظام التعليمي على استيعاب كافة الطالبين للخدمات التعليمية، فأكثر من 20% من الناجحين في التعليم الثانوي لم يتم استيعابهم في التعليم الجامعي.
- ضعف مساهمة المؤسسات التعليمية والبحثية في تطوير اختصاصات جديدة وضعف مساهمتها في عملية التأهيل والتدريب.
- ضعف ارتباط مؤسسات النظام التعليمي بالمجتمع وابتعادها عن الدور التوعوي والخدمات المجتمعية.
- ضعف مساهمة التعليم في الاستثمار الأمثل للموارد وبالتالي مساهمتها في تكوين الناتج المحلي الذي يعتبر مصدراً ومحددًا من محددات الفقر وعدالة التوزيع.
- إحساس الأهالي بأن النظام التعليمي يخلل أبناءهم ويقلل من فرص حصولهم على المعدلات المطلوبة للدخول للجامعة. وهذا ما فاقم الإحساس بعدم عدالة النظام التعليمي.
- الإحساس بأن التعليم العالي هو مجال محتكر من قبل فئات دون غيرها. وكما رأينا فإن الفقر في سورية لم يزداد بشكل كبير وإنما زاد الإحساس بالفوارق الطبقيّة والاجتماعية. وهذا أحد المجالات العديدة التي إنعكست فيها الفروقات في توقعات الشباب نحو مستقبلهم.

هذه الأمور مجتمعة نتجت عن تركيز النظام التعليمي على تنفيذ الأعمال كالمعتاد (أعمال الإنفاق والبناء والإنشاء)، واعتبار سياسات الخطط التنموية التي تشكل فكراً جديداً سياسات ثانوية أو كمالية.

3- الخدمات الاجتماعية

تقدم الحكومة في سورية طيفاً واسعاً من الخدمات الاجتماعية في مجالات حماية المعاقين ورعايتهم، ورعاية الأيتام، وبرامج تمكين المرأة، ونماذج متعددة من صناديق التقاعد وحماية الشيخوخة. وتقوم الحكومة بشكل عام بتنفيذ جزء واسع من هذه الخدمات من خلال الإنفاق العام، غير أنها تتقبل في هذا المجال مشاركات الجمعيات الأهلية وتدخلها كجزء من سياستها العامة في هذا المجال. غير أن النماذج المؤسساتية المتاحة لإدارة برامج الرعاية الاجتماعية المتنوعة بقيت

محدودة لضعف الكوادر البشرية المطلوبة لإدارة مثل هذا النوع التخصصي من الخدمات. وتمت تجارب عديدة للتشارك بين القطاعين العام والأهلي في مجال إدارة بعض مراكز الخدمات (عدد من مراكز الأحداث ودور العجزة والميتم) غير أن هذه التجارب بقيت بدون إطار قانوني واضح وبدون آليات تقييمية شفافة. وتعاضم النظر إلى عقود التشاركية على أنها تمنح للجهات المرضي عنها وفق شبكة المحسوبيات الخاصة لهذا الوزير أو ذاك.

4- الحماية الاجتماعية

في إطار التحول لإقتصاد السوق الاجتماعي لجأت سورية لتحرير الدعم عن العديد من المواد الأساسية وإلى تقليص دور القطاع العام الإنتاجي ولجم التوظيف في القطاع العام وغيرها من السياسات التي كانت ضرورية للحد من الإنفاق العام وإعطاء دور أوسع للقطاع الخاص. وفي الحقيقة فإن عدداً من هذه السياسات كان قد بدأ قبل التوجه الرسمي للتحول لإقتصاد السوق في محاولة من الحكومة لخفض العجز العام ومحاولة تقليص الدين العام. وبكل الأحوال أدت سياسات الإنكماش الإستثماري والترشيد الإنفاقي وتحرير الأسعار إلى ما كان متوقفاً من منعكسات مباشرة على الفئات الأقر في سورية. ولحظ في الخطة الخمسية العاشرة عدد من التدخلات التي أوجدتها الحكومة في محاولة لإحتواء المنعكسات السلبية لسياسات الإنفتاح الإقتصادي. من أهم هذه السياسات:

- صندوق المعونة الاجتماعية: الذي كان من المفترض أن يحدد الفئات المستهدفة الأضعف وتوزيع معونات مباشرة لسد العجز المباشر في ميزان الحد الأدنى من الغذاء وغيره من الأساسيات اللازمة للبقاء على قيد الحياة. جاءت التجربة الأولى لهذا الصندوق مخيبة للأمال لتدخل المحسوبيات والولاءات في تعريف المستحقين في الحصول على المعونة. ولم يتم تقييم حقيقي لتلك التجربة وتركت نوعاً من الإحساس بالغبين للذين تركوا خارج المنظومة رغم أنهم رأوا غيرهم يستفيد منها بدون إطار واضح لإقتصائهم. ولم يتم تعريف وتحديد واضحين لموجبات المعونة المقدمة ولا ربطها بشكل سببي واضح بالنمو الإقتصادي والزيادة العامة في الناتج المحلي.
- برامج الإقراض الدوارة للمناطق الفقيرة والأشد فقراً وخاصة للنساء: وهي بغالبها صناديق دوارة لم يتم حساب جدواها الإقتصادية بطريقة فعالة وكرست إحساساً بأن التمويل الصغير هو نوع من المنة الحكومية وأن الحصول عليه هو امتياز. وهذا بدوره أضعف من جاذبية سوق التمويل الصغير أمام المؤسسات الأكثر قدرة على الإستدامة (الربحية أو غير الربحية).
- الدعم المباشر للمحروقات والموجه للفقراء: في محاولة لرفع الدعم عن المحروقات (لمنع الهدر في استخدامها وتهريبها للخارج أو استهلاكها بشكل مدعوم من قبل فئات لا تستحق الدعم) قامت الحكومة بتوزيع معونات أساسية لتغطية استهلاك الحد الأدنى من مادة التدفئة الرئيسية في سورية (المازوت). تم توزيع المعونات عن طريق آليات غير شفافة وبطريقة مشينة بحق مستلم المساعدة بشكل علني في طوابير طويلة. ولم يتم تقييم التجربة بطريقة فعالة ولكنها كرست لدى المواطنين إحساساً بالإهانة في طريقة توزيعها، ولا غرو أن أحد أكبر المطالب الشعبية في بداية الأزمة السورية جاء لإعادة الدعم لمادة المازوت.

بشكل عام فإن نظام الحماية أو شبكة الحماية الاجتماعية في سورية بقي أمراً جدلياً بين الذين يرون أن الحكومة أخطأت في توجيهها في سياسات التحول إلى إقتصاد السوق ورفع يدها عن الدعم

المباشر للفئات الاجتماعية المستضعفة (والذين حاولوا إلباس الأزمة في سورية في على أنها نقمة شعبية ضد هذه السياسات)، ومن جهة أخرى هناك الذين يرون أن الحكومة، بفسادها، لم تفلح بتوفير شبكة الحماية التي كانت جزءاً لا يتجزأ من الخطة، وأنها بإصرارها على دورها التقليدي في دعم المواد والخدمات الأساسية فإنما أخرت عملية النمو الإقتصادي وبالتالي أخرت تنفيذ الخطة الخمسية العاشرة ومنعتها من تحقيق أهدافها كاملة. وفي النهاية فإن سورية لا هي استطاعت أن تحقق معدلات النمو العالية التي كان من شأنها إخراج شريحة واسعة من السكان من الفقر ولا هي استمرت في حمايتهم بطرقها التقليدية.

إن استخدام هذه القضية كمبرر أساساً للأزمة السورية هو اختزال لكل المسببات الأخرى. فلا شك أن إحساس المواطن بأنه حرم من ما تبقى له من العقد الاجتماعي الأساسي الذي كان سائداً في سورية أثر في تصاعد النقمة الشعبية. فالتحرير الإقتصادي لم يرافقه تحسين في وضع الحقوق العامة أو سيادة القانون أو تخفيف مستويات الفساد ولكنه ألغى ما كان يعتقد أن ثمن سكوته عن حقوقه (دعم الدولة للخدمات الاجتماعية والمواد الإستهلاكية الأساسية). ولا بد أن مثل هذا الإختلال في العقد الاجتماعي الهش أساساً كان له دور في تأجيج الأزمة. ولكن هذا الموضوع يحتاج إلى دراسة معمقة. فالأزمة في سورية مركبة ولا يمكن إختزالها إلى عامل وحيد (الرجوع إلى ورقة الحوكمة الرشيدة والإصلاح المؤسسي).

3. تغيرات الوجود الإجتماعى خلال الأزمة:

1- تأثيرات الأزمة:

أ- على البنية التحتية الإجتماعية: التهجير - هدم البيوت

لا يخفى على أحد الأثر المفجع الذي خلفته الأزمة على البنية التحتية الإجتماعية مع كل ما رافقها من آثار كارثية على المدن السورية بكل المجالات، والتي سيكون لها تأثيراتها اللاحقة بعد توقف العنف وإطلاق أي عملية سياسية. وعلى المدى المتوسط، ستزداد هذه الآثار وتصبح أفسى من وقعها اليوم إذا لم تتوافق بمرونة كبيرة للمدن والمناطق المختلفة لتعالج نتائج الأزمة بطريقة تلائم وضع مواردها وتركيباتها المجتمعية⁷. فالعملية اللازمة لتجاوز آثار الأزمة على جميع الأصعدة تحتاج لمعرفة محلية ومشاركة وملمكية ومجتمعية حقيقية. وهذه العمليات سواءً منها الإغاثة والإيواء، أو إعادة ترميم البنى التحتية والإجتماعية، أو تفعيل المحركات الإقتصادية في المدينة، أو إعادة ترميم المدن القديمة والمواقع التراثية المتأثرة، أو إعادة إعمار النسيج العمراني المتهدم، أو المحافظة على الأمن والأمان، تحتاج إلى فتح قنوات الحوار بين كل الشركاء وأصحاب المصلحة في كل منطقة عن طريق تفعيل مؤسسات المجتمع المدني عموماً والمنظمات غير الحكومية خصوصاً. ويلزم أن تكون هذه العمليات مدعومة بحوافز وآليات لتجمع جميع ضحايا الأزمة السورية مما قد يسهم في عملية المصالحة الأهلية.

لقد أصبح أكثر من 1.3 مليون سوري بلا مأوى بشكل دائم. وحوالي 2.5 مليون سوري لا يمكنهم العودة إلى منازلهم فوراً ولكنهم قد يستطيعون العودة إليها بعد فترة إذا توفرت الإمكانيات لترميم بيوتهم. وهناك حوالي 2.5 مليون سوري آخرون يستطيعون العودة إلى مساكنهم والسكن فيها مع ضرورة القيام ببعض الإصلاحات البسيطة⁸. وفي المحصلة فإن سورية فقدت أكثر من 15% من قيمة المخزون السكني (ما بين ضرر كلي وجزئي) أي ما يعادل ما بناه السوريون على مدى الخمسة عشرة سنة ماضية. وتزداد هذه النسبة مع استمرار العنف بمعدل 2-3% كل شهر. وأدى العنف المسلح إلى تهديم كبير للبنية التحتية من طرقات وأبنية وغيرها مما أدى إلى نقص كبير في القدرة على توفير الغذاء اللازم لعدم استطاعة الوصول الجغرافي إلى ذوي الحاجة. كما أدى هذا الخراب إلى تهجير أعداد كبيرة من السكان سواء داخل سورية بين المحافظات أو خارجها إلى البلدان الحدودية المجاورة. وبما أن هذا النزوح جاء كهروب من العنف المستشري فإن معظم الأسر تركت بيوتها المهتمة بما فيها دون أن تأخذ معها ما يساعدها إلى الاستمرار في إعالة ذاتها حتى على المدى المنظور القصير الأمد.

ب- على الفقر ونقص الموارد المالية داخل الأسرة وتأثيره على الفئات المستضعفة

تراجع دخلاً أكثر من مليوني نسمة إلى ما دون خط الفقر المدقع خلال الأزمة. فقد تفاقمت أزمة تأمين المداخل بسبب إما وفاة المعيل أو انخراطه بالعمل المسلح، أو بسبب توقف الأعمال في معظم القطاعات (إن العلاقة العضوية في سلاسل القيم فرضت أن انهيار قطاع سيبعده انهيار في

⁷ ورقة حوار حول المدينة السورية - تشرين الأول 2012

⁸ ورقة حوار حول آفاق حل مشاكل الإسكان ومعالجة آثار الأزمة على قطاع السكن

القطاعات الأخرى التي تعتمد عليه أو تدعمه). وتضاعفت هذه الأزمة بحكم عدم القدرة على الوصول الجغرافي ما بين المحافظات والمدن وحتى القرى الأمر الذي أدى إلى الحد من القدرة على إيجاد بدائل تسويقية للمنتجات والخدمات أو المواد الأولية بل وحتى لوصول اليد العاملة إلى فرص عمل بديلة. وحيث أن معدل الإعالة (عدد الأفراد الذين يعتمدون في حياتهم على معيل واحد) عال في الأساس في سورية فإن فقدان الدخل لفرد واحد سرعان ما ينعكس بالتحول للفقر لعدد كبير من أسرته المعالة.

كما كان لعرقلة عمل قطاع البنوك سواءً بسبب القيود الداخلية فيما يخص قضايا تحويل القطع الأجنبي، أو بسبب العقوبات الخارجية على سورية إلى عدم القدرة على تحويل الأموال من الخارج وبالتالي استحالة إرسال المساعدات من أفراد الأسرة المقيمين في الخارج من أجل دعمها على الاستمرار مادياً. أضف إلى ذلك أن الحكومة استمرت في ممانعتها الصارمة لاستلام المنظمات غير الحكومية لأي تمويل خارجي بدون الحصول على موافقات تستغرق أشهر وفي كثير لا تأتي. وحيث أن الكثير من الجهات الخارجية تفضل التعامل مع المنظمات غير الحكومية بسبب المقاطعة الأوربية والأميركية والتهديد بأن أي تعامل مع الحكومة السورية من شأنه أن يدخلها في مشاكل قانونية مع حكوماتها، فإن إيصال المساعدات الخارجية إلى سورية بقي محدوداً للغاية ومحصوراً بعدد من المنظمات الدولية التابعة للأمم المتحدة والصليب الأحمر. وفي أغلب الأحيان لم تمتلك هذه المنظمات قنوات توزيع داخلية في المناطق الأكثر حاجة لخدماتها. وكذلك بعد أن استوعبت المجتمعات المحلية المجاورة أعداداً كبيرة من النازحين في بادئ الأمر إلا أن قدرتها على تقديم الدعم بطريقة مستدامة بقي محدوداً، خاصة وأن كل المناطق السورية بدأت تحس بطريقة أو أخرى أنها قد تكون هدفاً مستقبلياً لأعمال العنف وتعد العدة لنقوم بتأمين احتياجاتها الأولية من غذاء ودواء ومأوى.

ومما لا شك فيه أن الأزمة أثرت بشكل كبير على النمو الاقتصادي للبلاد بفعل عدة عوامل وأهمها: ضعف الأمن والأمان، مما شكل عامل طرد لرؤوس الأموال وللعمالة الماهرة والعقول - العقوبات الاقتصادية الخارجية - تدهم البنى التحتية الإنتاجية وإنقطاع المواصلات - انتشار الجريمة ومظاهر إقتصاد الحرب. إنعكست جملة هذه العوامل على المواطن السوري بزيادات في الأسعار، وتقلص فرص العمل، وانعدام الدخل في العديد من الحالات... مما يعني مفاقمة حجم البطالة والبطالة التراكمية، وارتفاع حجم من هم تحت خط الفقر، واتساع حجم الفئات الضعيفة والهشة والمهمشة⁹.

لا توجد إحصائيات دقيقة لمشاكل سوء التغذية من خلال الأزمة ولكن هبوط عدد كبير من الأسر السورية إلى ما دون خط الفقر يعني أنها لم تعد تستطيع أن تحصل الحد الأدنى من الأسعار الحرارية اللازمة للبقاء. وتبقى إحصاءات المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية السورية والمؤسسات الحكومية ومنظمة الهلال الأحمر متفرقة ومتضاربة لعدم التنسيق بين أعمالها ولرفض الحكومة نشر بيانات واضحة تظهر حجم المشكلة على حقيقته. ولا سبيل حتى الآن لمعرفة العدد الحقيقي للمستفيدين من برامج توزيع الغذاء والدواء في سورية بشكل دقيق. ولكن الواضح أن هناك نسبة عالية جداً من السوريين لا يصلها أي شكل من أشكال المعونة الرسمية وتعتمد حتى الآن على

⁹ عن ورقة سياسات حول التعامل مع الفقر - تشرين الأول 2012

ضيافة المجتمعات المحلية من أهالي وأصدقاء ومتبرعين أفراد. ويقدر أن الدعم الأهلي غير الرسمي وغير المنظم مازال يقوم بنصف حمل المساعدات الإنسانية الأساسية.

وما من شك أن الفئات الاجتماعية المستضعفة كانت الأكثر تأثراً جراء الأزمة فقد أصبحت النساء في كثير من العائلات المعيل الرئيسي بالرغم من صعوبة وأحياناً استحالة وصولها إلى مكان العمل في حال توفره، دون أن يغير ذلك من دورها الرئيس داخل المنزل وضمن أسرتها، بل أضاف عليه مسؤولية أمن أطفالها وحياتهم فيما تنعدم تقريباً فرص بقائها. وكذلك هي حال الأطفال الذين فقدوا الإحساس بالأمان وأصبحوا عرضة للاستغلال في أعمال العنف المسلح والاعتداء عليهم جسدياً وجنسياً. أضف على ذلك حالات الوفيات حيث يقدر عدد الأطفال الذين قتلوا جراء الأزمة بنحو 2300 طفل منذ بداية الأحداث. ولعل من أهم ما خلفته الأزمة من أثر تبنى بظاهرة أطفال الشوارع، وعمالة الأطفال حيث ارتفعت نسبة هؤلاء بشكل كبير جداً نظراً لغياب الرقابة عليهم من قبل الجهات المعنية وللحاجة إليهم كمعيلين لأسرهم. يضاف إلى ذلك الآثار النفسية والاجتماعية التي خلفتها الأزمة والتي تحتاج إلى سنوات طويلة لمعالجتها.¹⁰

ت- على الهوية الوطنية والتضامن الاجتماعي

أنشئت الدولة السورية الحديثة لتلبي تطلعات الشعب السوري إلى تحقيق التنمية والعدالة على الأصعدة السياسية والاجتماعية والاقتصادية. ولكن سورية التي خرجت من فترة الإنتداب في 1946 ورثت من ماضيها تناقضات كبيرة. فهي دولة تضم تجمعات دينية وطائفية وعرقية وطبقية متنوعة. وتتصارع فيها الإنتماءات الجزئية على حساب المواطنة. ورغم عقود من العمل على بناء مؤسسات جديدة تهدف إلى تعزيز الحس الوطني والقومي بين الأفراد بدلاً من الانتماء إلى الأسر والعشائر ورغم التجارب السياسية المتعددة إلا أن هذه المؤسسات لم تلبّ تستطع أن تتجاوز التناقضات المجتمعية وتستبدلها. ففشل المؤسسات العامة في تحقيق التطلعات المنشودة للنمو والتطور أدى إلى نوع من انفصال المجتمع عن مؤسسات الدولة وغياب الثقة فيها. وربما كان هذا من أهم العوامل طويلة الأمد التي خلقت المناخ الأساسي الحاضن للحراك الشعبي الذي تشهده سورية اليوم. كما أن ضعف أداء هذه المؤسسات خلال الأزمة عمق إحساس الكثير من السوريين بإنعدام الثقة بالدولة ومؤسساتها (وليس فقط في الحكومة) مما دفع بفئات واسعة من الناس إلى العودة إلى المؤسسات التقليدية كالأسر والجماعات الصغيرة.

لقد انطلقت شرارة الأزمة بشكل رئيس على ظل المظاهرات المطالبة بالحقوق المدنية (رغم التحليلات الأخرى التي رافقت ذلك). وكانت شعارات الحرية والكرامة والمشاركة في الحياة الاجتماعية والسياسية هي مطالبها الأساسية، وهي بمجملها شعارات تعزز مفهوم المواطنة والانتماء إلى الوطن. ثم تطورت الأزمة لتتحول إلى نزاع مسلح، فانتشرت أعمال العنف في الكثير من المناطق، وأوقعت خسائر جسيمة في الأرواح، وخلفت العديد من المصابين والجرحى، وانتهى الأمر إلى تقوقع المجتمعات المحلية ضمن أطر تنظيمية مناطقية (التنسيقيات واللجان الشعبية) لتأخذ هذه الأطر هويات محلية غالباً متناقضة مع هويات المناطق الأخرى. ورغم الخطاب الرسمي للحكومة والخطابات المتنوعة لأطراف المعارضة إلا أن الممارسات على الأرض وأعمال العنف

¹⁰ ورقة حوار حول الأبعاد السكانية للأزمة في سورية وآثارها المحتملة - تشرين الأول 2012

والثأر والإختطاف والإختطاف المعاكس أدت إلى تنامي خطابات محلية ذات صبغة طائفية أو مناطقية أو عرقية. وهذه الخطابات تعاكس بشكل مطلق خطاب المواطنة وتساعد على تقويض أواصر التضامن الاجتماعي وتوسيع الهوة بين مختلف الفئات الاجتماعية. وتضاربت أهداف المجموعات المختلفة على الأرض؛ فمنهم من يسعى إلى تحقيق تغيير جذري من خلال إقامة مؤسسة حديثة تتصف بالكفاءة والشفافية وتخضع للمحاسبة ومنهم من يهدف إلى إنشاء مؤسسات تقليدية على أساس معتقداتهم أو معتقدات طلب منهم تبنيتها مقابل الحصول على الدعم والسلاح (من قبل كل الأطراف). وتذرعت بعض المجموعات بالدين لتبرير أعمال العنف والحقد، واستغل المتطرفون من كافة الفئات وجود الإعلام بما فيه مواقع التواصل الاجتماعي، لتأجيج نار الفتنة بين الناس.

وفي المقابل ظهرت ملامح مجتمع مدني حديث يهدف إلى دعم الشعب السوري في تخطي آثار الأزمة وتوطيد السلم الأهلي وقيم المواطنة. ووجدت تنظيمات مدنية غير رسمية تعمل في السر أو العلن لتقديم المساعدات الإنسانية بغض النظر عن الإنتماءات السياسية والطائفية والعرقية. وظهرت محاولات عديدة للحوار المجتمعي (بعضها افتراضي على الإنترنت). كما ظهر دور متجدد للزعماء التقليديين المحليين الذين أعادوا تفعيل الشبكات التقليدية للمصالحة وتبادل المخطوفين. وما زال جزء غير قليل من المعارضة والموالاة على حد سواء ينادي بالشعارات الوطنية وضرورة الحفاظ على مؤسسات الدولة بغض النظر عن الخلاف السياسي. ولكن الإعلام بشكل عام اختزل شكل الأزمة السورية إلى شكل صراع طائفي أو ديني. فنذر أن نقراً تقريراً عن سورية يذكر أسماء الفاعلين في الأزمة من غير ذكر طائفهم. وخلقت هويات مستحدثة إعلامياً (استخدام الشكل التقليدي للهويات الجزئية وإعطائها أوصاف محدثة) في محاولة من كل شبكات الإعلام الموجه لتجبيش الشعب السوري في هذا الإتجاه أو ذاك.

ومن الطبيعي أن يؤدي التباين في وجهات النظر حول الحل المطروحة لهذه الأزمة، إلى تعاضم الخوف والقلق، فازدادت هجرة السوريين إذ فقدوا الإحساس بالأمان والثقة في الوطن، وارتفع عدد المجموعات المتحاربة لينقسم المجتمع أكثر فأكثر. ورغم أن الخسارة المادية والبشرية الحقيقية في سورية بلغت درجات عالية إلا أن المتخيل في ذهن الناس عظم المشكلة مرات أكبر من حجمها الحقيقي. فالإشاعات والأخبار غير الموثقة والملفحة في بعض الأحيان ونقل الأخبار خارج سياقها وبدون توضيح لحجمها الحقيقي لعبت دوراً كبيراً في تأزيم المشكلة وتجبيش الناس. وكل هذا أصبح بحاجة إلى سنوات عدة لإعادة اللحمة والوحدة بين مختلف فئات المجتمع.

علاوة على ذلك، فإن الأزمة ستؤدي بالضرورة إلى تقويض القواعد والقيم الاجتماعية، فلكل فئة قيم خاصة بها وكل فئة تفعل ما في وسعها لتوسيع رموز هويتها الجزئية، غير أبهة بالإرث الوطني ورموز الهوية الوطنية. ومع احتداد الأزمة الاقتصادية تحول بعض السوريين إلى الجريمة وإقتصاد الحرب لإغناء أنفسهم. وتحت مسميات مختلفة (سد الرmq - جمع الأموال للثورة - حماية الحي من الفئات المسلحة الأخرى - العدالة في توزيع الموارد) برر عدد من السوريين لأنفسهم فرض الأتاوات والإختطاف والتهديب واحتكار المواد الغذائية والسرقه ضاربين بعرض الحائط كل ما بقي من إحترام للقوانين والأنظمة بغض النظر عن يديرها. وفي محاولة لردع الجريمة قامت أشكال عديدة من العدالة غير الرسمية التي لا ترتكس إلى أسس الشرعية أو الشفافية أو حقوق الإنسان. ولحظت منظمات حقوق الإنسان ومجلس حقوق الإنسان في جنيف مخالفات جسيمة لحقوق الإنسان

على المستوى المحلي والشعبي تضيف إلى الخوف الكبير من إنتهاكات حقوق الإنسان التي تم ارتكابها من قبل بعض وحدات الجيش والأجهزة الأمنية.

في المقابل، من الممكن أن تكون هذه الأزمة فرصة فريدة لحلّ المؤسسات التقليدية المتقادمة وإنشاء مؤسسات حديثة ووضع قواعد إجتماعية جديدة تضمن مشاركة كل مواطن في الحياة السياسية والإجتماعية والاقتصادية. فالأزمة الخائفة التي أوصلت إليها البلاد التوقعات المحلية المناطقيّة والطائفية والتي لا يبدو أنها قادرة على إخراج البلاد منها لا بد وأن تنعكس سلباً على مقبوليتها على المدى الطويل. والمخالفات الكبيرة للقانون ولحقوق الإنسان من قبل المسلحين (في الموالاة أو المعارضة) بدأت تدفع فئات واسعة في سورية (ما زال الإعلام الموجه لا يعترف بوجودها) لرفض كل الأطراف السياسية القائمة والمطالبة بحلول عملية وتوافقية للأزمة. وكما هو الحال في أكثر حالات الصراع المعروفة في العالم فإن الغطاء الإيديولوجي أو الهوياتي للصراع غالباً ما يسقط لأنه لا يوفر للسواد الأعظم من الناس مبرراً كافياً لاستمرار العنف والكارثة الإنسانية.

ث- على الخدمات الأساسية

التعليم: يعد القطاع التعليمي من أكثر القطاعات الإجتماعية تأثراً بالأزمة، فقسم كبير من الطلاب هم اليوم خارج النظام التعليمي بعد مرور أكثر من عام ونصف على بداية الأحداث، مع عدم القدرة على تنفيذ الخطط التنموية الخمسية والموازنات الإستثمارية والسنوية. وترافق هذا مع نقص حاد ومستمر في الموازنات المرصودة وضعف في عمليات التنفيذ، وغياب آليات الرصد والتقييم. ومن المتوقع أن تستمر بعض الآثار السلبية إلى فترات طويلة بعد انتهاء الأزمة. أما على مستوى البنى التحتية للنظام التعليمي فقد شهدت البنى التحتية التعليمية تضرراً مزدوجاً من الأحداث يتمثل الوجه الأول في الضرر الذي أصاب مقومات التعليم المادية، ويتمثل الآخر في انخفاض مؤشرات الإستثمار في البنى التحتية التعليمية. فقد تضرر جراء الأحداث ما يزيد على /1994/ مدرسة في محافظات عدة. جزء كبير منها تهدم بشكل لا جدوى من إعادة تأهيله، وبلغت الكلفة التقديرية الأولية لأضرار القطاع التربوي ما يزيد على /5/ مليار ليرة سورية (حوالي 70 مليون دولار).

إن خسارة سورية لقرابة سنتين من التعليم سيكون له أثر تنموي كبير على المدى البعيد. فطفرة الإنقطاع الدراسي المؤقت سينتج عنها تسرب دائم لفئات كبيرة من الأطفال. إضافة إلى ذلك إن إشغال المدارس في المناطق الآمنة كمراكز إيواء للنازحين (قرابة 1000 مدرسة في المدن الكبرى) سيستمر في إشغال عدد كبير من المدارس في غير وظيفتها الأساسية. إن إخراج عدد كبير من المدارس من الخدمة هو هدر للإستثمار الذي أقيمت من أجله. وقد تم احتساب الهدر في استثمار الأصول الثابتة ضمن الدراسة الاقتصادية.

الصحة: أظهرت الأزمة معظم العيوب التي كان يحملها النظام الصحي قبل حدوثها إضافة، طبعاً، إلى المشاكل المستجدة الناجمة عن طبيعة الأزمة ونوع الصراع وامتداده الجغرافي والإجتماعي. فقد تعطلت وظيفة النظام الصحي بشكل كبير في كثير من المناطق وتوقفت عن العمل نهائياً في بعضها. وقد أدى البطء الشديد للاستجابة للإحتياجات الصحية وتسييس القرار الصحي وعدم وجود خطة بديلة لحالات الطوارئ إلى تفاقم الأزمة وإصابة النظام الصحي بشلل مؤقت في مناطق واسعة من البلاد.

وبالإضافة إلى نقص في الدواء وفي اللقاحات وفي الكادر الطبي وفي القدرة إلى الوصول، فقد عانت الخدمات من مشاكل كبيرة فرضها الواقع السياسي والعسكري للأزمة من مثل استهداف الكادر الطبي، وتدمير كامل أو جزئي للمرافق الصحية واستهداف الخدمات الصحية في حالات انتقام أو لإضعاف الروح المعنوية للطرف الخصم، وتواجد العناصر المسلحة داخل المشافي، وانقطاع الكهرباء داخل المشافي وغيرها.

المياه والكهرباء والنقل والاتصالات: بطبيعة الحال فإن الدمار الذي حل على البنية التحتية أدى إلى انقطاعات في وصول مياه الشرب والكهرباء والنقل والاتصالات إلى كثير من المناطق الساخنة وجزء من المناطق الأقل سخونة، بسبب خرابها أحياناً أو استهدافها كوسيلة للسيطرة العسكرية في حالات أخرى. وقد عانت البلاد من ضغوطات كبيرة على طلب هذه الخدمات وعجزت الدولة عن الاستمرار في تقديمها في كثير من الأحيان، مما ترك الكثير من السكان دون كهرباء أو ماء أو نقل أو اتصالات لأيام وأسابيع ولأشهر في بعض الحالات.

2- التحديات القادمة:

أ- الإطار التنسيقي لأعمال الإغاثة على المستوى الوطني

اختلفت تأثيرات الأزمة على القطاعات المنتجة المختلفة، وبلغت صانعي السياسات اليوم إلى النظر نحو احتمالات إعادة الإعمار وإعادة إطلاق العمل التنموي ليلحق بركب ما فات.

لقد أوضحت الأزمة بشكل جلي النقص الكبير في أطر وآليات التنسيق وتحديد الأولويات وجمع البيانات من أجل أعمال الإغاثة. فعلى الرغم من وجود الكثير من المبادرات الإغاثية سواء من المجتمعات المحلية أو الدولة أو المنظمات الدولية، إلا أن عملها يبقى مشرذماً لا يستند إلى إطار تنسيقي وطني لأعمال الإغاثة يضمن وصولها إلى كافة الفئات المحتاجة لها ويمنع الهدر في الموارد الذي قد يسببه النقص في تنسيق العمل الإغاثي وتوزيع المسؤوليات والاختصاصات بين الجهات المعنية. ففي وقت تعمل هذه الجهات فرادة، تستطيع أن تنسق عملها بما يسمح بوصول أسرع وأوسع جغرافياً للمساعدات ويساعد على تخطي العوائق اللوجستية عن طريق مشاركة الموارد والمعرفة بين الجهات المختلفة.

ستواجه أعمال الإغاثة التحديات التالية:

- حجم الكارثة الإنسانية: هناك مليون ونصف شخص على الأقل في حاجة ماسة إلى مساعدات إنسانية عاجلة والعدد في تزايد مستمر.
- توزع المحتاجين على مناطق وإدارات مختلفة (منها محلي ومنها في دول الجوار) وعدم وجود إطار عملياتي واحد والحاجة إلى التعامل مع القواعد والإشترطات لكل منطقة على حدة.
- عدم وجود تنسيق بين الجهات المانحة لمنع الإزدواجية والهدر وتوزيع المعونات بشكل عادل وفعال.
- الحاجة للتعاون مع الإدارات المحلية في المناطق المنكوبة مباشرة ولكن هذه الإدارات في كثير من الأحيان إما غائبة أو مغيبة. وقد بدأت بعض الجهات المانحة بتدريب بعض

- المجتمعات المحلية في غياب مؤسسات الحكومة على أعمال الإدارة المحلية الأساسية، غير أن كل جهة تقدم تدريبات مختلفة وسيكون من الصعب توحيد المفاهيم والآليات للعمل في المستقبل إذا استمر كل طرف مانح من خلق آليات خاصة به في المجتمعات التي يساعدها.
- كثير من الجهات المانحة يرفض التعامل مع حكومة الجمهورية العربية السورية علماً بأن أعداد كبيرة من النازحين لجأت طوعاً إلى مناطق تديرها الحكومة، ويقدر عدد النازحين فيها بأكثر من نصف النازحين.
- مازال أطراف الصراع يتحكمون بوصول المساعدات ويرفضون وصول المساعدات إلى المناطق التي يتحكمون فيها بدون وصايتهم. ويجب إقناع كل الجهات المعنية بأن المساعدات الإنسانية خط أحمر وأن التدخل في سيرها قد يعرضهم لتهم جرائم الحرب.
- المساعدات الغذائية الأساسية ستكون أسهل وأكثر فعالية بكثير فيما لو سمح للمجتمعات المحلية بإنتاج الخبز، غير أن التوزيع المتقطع لصوامع الحبوب والمطاحن ومستودعات المحروقات لعملية إنتاج الخبز موزعة بين مناطق يسيطر عليها أطراف النزاع الذين يرفضون التعاون في سبيل تجاوز التوزيع غير المتناظر في المواد الأولية اللازمة لإنتاج الخبز اليومي.
- تبقى الجريمة غير المنظمة وحماية قوافل المساعدات تحد كبير إضافي غير التفاوض مع أطراف النزاع لتميرير المساعدات الإنسانية. هذه النقطة بالذات صارت تشكل أحد أكبر عوائق توزيع المساعدات نتيجة خوف العاملين والناقلين للمساعدات للإنتقال في مناطق قد يتعرضون فيها للسطو المسلح.
- بدأ عدد من النازحين يتكلمون بشكل شبه كامل على المساعدات الإنسانية مما سيخلق نوعاً من التواكلية في المستقبل والإعتماد على المنح الإنسانية للبقاء على قيد الحياة حتى بعد تحسن الأحوال. ففي كثير من المناطق تمثل مراكز الإيواء نقلة نوعية من ناحية المسكن والطعام لكثير من السوريين، إلى درجة أن بعض مراكز الإيواء صارت تواجه مشكلة إحتواء نازحين من مناطق لم تتأثر بالعنف.
- معاقبة كل طرف من أطراف النزاع للمجتمعات التي لم تقف معه أثناء النزاع وحرمانها من أساسيات العيش كنوع من العقاب الجماعي لبقائها على الحياد أو تأييدها للطرف الأخر.
- تسييس المساعدات الإنسانية وتكريسها إعلامياً كنوع من التشهير بهذا الطرف أو ذاك من أطراف النزاع جعل العمل الإنساني يفقد مصداقيته. ولتجاوز هذه المحنة لا بد من ضبط التنسيق في أعمال الإغاثة وربط كل المساعدات الخارجية بمنظمات الأمم المتحدة. خاصة أن عدداً من الجهات المانحة يورد المساعدات الإنسانية ويورد معها السلاح إلى داخل سورية. لقد استخدمت المساعدات الإنسانية كحجة سياسية منذ بداية الأزمة لخلق مناطق عازلة لا تخضع للسيادة الوطنية. وهذا ما جعل الحكومة السورية ترتاب في كل ما يتعلق بالمساعدات الإنسانية ومآربها. ولا بد من العمل مع كل أطراف النزاع لفصل موضوع الإغاثة عن أي اعتبارات سياسية أو إعلامية أو عسكرية.
- لا بد من توفير الفوج التالي من المساعدات والتي تشمل إضافة إلى الغذاء الأساسي والدواء الدعم النفسي والموئل المناسب والتعليم وتوفير الحماية الشخصية (خاصة للأطفال والنساء).
- الربط مع مشاريع إعادة الإعمار (انظر ورقة العمل الخاصة بالإنعاش الإقتصادي) لمحاولة إعادة المواطنين إلى مناطقهم وإستعادتهم التدريجية لقدرتهم على كسب قوتهم.

ب- العمل الأهلي ودور منظمات المجتمع المدني

بدء العمل الأهلي على أساس تلبية احتياجات الإغاثة على المستوى المحلي وخاصة تأمين الدواء والغذاء والمأوى للعائلات المتضررة. وعلى الرغم من العمل الفاعل الذي قامت به المجتمعات المحلية ودعمته الدولة أحياناً والمنظمات الدولية أحياناً أخرى، إلا أن مجموعة من الإشكاليات لا تزال تعوق عمله من مثل:

- كون العمل قائم على مبادرات إنسانية شخصية وعلى شبكات غير رسمية تجد في الشبكات الأهلية أو الإقتراضية المنفذ الرئيسي لتجميع مواردها كون جمع التبرعات بطريقة رسمية يحتاج إلى موافقات معقدة مما سبب عزوف الكثيرين عن متابعتها.
- الواقع القاسي الذي يفرض على هذه المبادرات صعوبات جمة سواء من حيث تأمين الدعم اللوجستي اللازم أو من حيث الوصول إلى الأماكن الأكثر تضرراً أو حتى من حيث الحصول على التراخيص اللازمة للقيام بالعمل، الأمر الذي يصعب إحرازه في معظم الحالات مما يدفع بالمباردين إلى العمل "خارج القانون" وتعريض حياتهم للخطر في كثير من الأحيان.
- حاجة العمل إلى مأسسة وقوننة والكثير من التنسيق من أجل ضمان استمراريته وشفافيته.
- حاجة المباردين إلى التدريب وبناء القدرات من أجل تحسين فعالية عملهم وتوجيه قدراتهم من أجل تحقيق الأهداف المتوقعة.

إن العمل المدني الذي جاء وليد الأزمة يستحق الوقوف عنده والبناء عليه كلبنة أولى في إعادة تفعيل المجتمع المدني في سورية الذي كان مجهداً لسنوات طويلة. وتمثل المبادرات الأهلية أحد البيئات الحاضنة الأكثر قبولاً لفكرة المصالحة المجتمعية. فلقد اضطر أفرادها إلى تجاوز خلافاتهم الشخصية والسياسية وأن يخلقوا لأنفسهم موانئ شرف وآليات عمل تضمن مشاركة الجميع في العمل واستفادة الكل من نتائجه. ورغم أن بعض المبادرات الأهلية كانت محصورة وجاءت ضمن أطر مناطقية أو طائفية إلا أن السواد الأعظم من المبادرات الإنسانية جاء من مبادرات ذات توجهات مدنية إنسانية. ولا بد من الاستفادة من تجربتها ودراسة المنطلقات التي استعملتها داخلياً لتحديد التطرف وقبول الآخر.

إن فقدان الثقة الحاصل بين أطراف المجتمع اليوم سيحتاج إلى عمليات طويلة من المصالحة المجتمعية على جميع المستويات، بدءاً من إعادة تعريف الرموز الوطنية وحماية الإرث الوطني وإنهاء بالمفاوضات المحلية لتحرير المخطوفين وتنظيم العلاقات بين المجتمعات المحلية. وسيكون لمنظمات المجتمع المدني دوراً كبيراً. غير أن العمل المدني في سورية سيواجه التحديات التالية:

- الإطار القانوني الذي يحكم العمل الأهلي في سورية محدود للغاية ولا تزال الحكومة رغم بعض الليونة في تعاملها مع موضوع الجمعيات لا تتفهم ضرورة التغيير الجذري في دور المنظمات غير الحكومية ودورها في المرحلة القادمة من المصالحة وإعادة الإعمار.
- القدرات الذاتية للمجتمع المدني السوري ما زالت محدودة بسبب سنوات طويلة من العمل على نطاق صغير ضمن الجمعيات الخيرية أو في الخفاء. وأغلب الجمعيات السورية لم يتعامل من قبل مع المانحين ولا يملك خبرة التواصل وجمع التبرعات وتقديم التقارير المالية والتنفيذية، وجزء كبير منها لا يملك الموارد البشرية اللازمة لوضع الخطط

- ورصدها وتقييمها ولا يملك آليات إدارة المتطوعين أو تحليل المخاطر وغيرها من ضرورات العمل.
- ما زال الإطار العام لعمل المنظمات غير الحكومية محصوراً بمفهوم تقديم الخدمات المباشرة وقلة هي التنظيمات التي تملك الخبرة لإدارة برامج المناصرة والدفاع عن حقوق الإنسان أو البحث العلمي والتطوير السياساتي.
 - مازالت القاعدة الأساسية لتمويل العمل الأهلي هي التبرعات الخيرية للمانحين الأفراد.
 - علاقة الثقة شبه مفقودة بين منظمات المجتمع المدني والحكومة وسيكون من الصعب بناء روابط تعاون وتشاركية بينها.
 - إختلط المفهوم العام للعمل المدني في بعض المناطق مع مفهوم العمل العسكري. فلا يمكن أن تدعي المبادرات المدنية أنها سلمية ثم تمارس العنف أو تدعم من يمارس العنف. ولا بد من تأهيل ثقافة جديد لمفاهيم العمل المدني في المستقبل.
 - أغلب المبادرات الأهلية والمدنية قصيرة المدى ولا تملك بعداً تنظيمياً استراتيجياً. وكما تم لحظه في دول الربيع العربي فإن ضعف المؤسسات السياسية والعمل المنظم الحزبي فرض على التجمعات المدنية رؤية قصيرة الأمد لنقل الإحتجاج إلى الشارع بدلاً من العمل السياسي المنظم لتطوير البدائل وخوض العملية الديمقراطية.

3- الرؤية طويلة الأمد لتطوير مؤشرات التنمية الاجتماعية

لقد أوقفت الأزمة العمل التنموي في سورية تدريجياً حتى شلتهكياً وأخذت مؤشرات التنمية الاجتماعية بالتراجع نتيجة الصراع العنيف الذي نقل العمل الإغاثي إلى أعلى قائمة الأولويات على حساب العمل التنموي. وتشير الأرقام إلى أن سورية خسرت إلى اليوم 15 عاماً من التنمية الإقتصادية وما يتبعها من التنمية البشرية، وأن توقف الصراع والتوصل إلى حل سياسي اليوم لا يعني توفراً حتمياً أو مباشراً لتراجع مؤشرات التنمية بل ستستمر هذه المؤشرات في التراجع لفترة قد تطول أو تقصر قبل أن تبدأ بالتحسن من جديد.

إن التدهور في المؤشرات الاجتماعية له نتيجة سلبية حتمية على السلم الأهلي وعلى احتمالات المصالحة المجتمعية وإعادة التماسك الاجتماعي. ولقد أضافت الأزمة بنتائجها المباشرة على أسباب الإحتقان الشعبي ولم تخفف منها. وهذا سيشكل على المدى البعيد تحدياً لأي عملية سياسية مستقبلية ولأي قيادة سياسية للبلاد في المستقبل. وهذا يتطلب تعديلاً في إدارة التوقعات، وإلا فإن الأزمة السورية تهدد بأن تصبح أزمة مزمنة لسنوات طويلة.

كما رأينا في التقرير أعلاه فإن تراجع الصحة والتعليم والدخل سيؤثر سلباً على مستوى التنمية البشرية الجيدة نسبياً الذي حققته سورية. وباستخدام منهجية المقارنة بحالة مخالفة، تم تقدير دليل التنمية البشرية لعام 2012 على أساس مؤشرات الناتج المحلي الإجمالي ما قبل الأزمة وباعتبار أن التحصيل العلمي والعمر المتوقع سيبقيان على المستوى المسجل في عام 2011، ووفقاً لسيناريو ما قبل الأزمة فإنه كان من المتوقع أن يرتفع دليل التنمية البشرية من 0.632 في عام 2011 إلى 0.637 في عام 2013. أما وفقاً لسيناريو ما بعد الأزمة، الذي يأخذ في الحسبان التأثير المحتمل للأزمة على نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، والتحصيل العلمي والعمر المتوقع، فإنه من المتوقع أن يتراجع دليل التنمية البشرية من 0.63 في عام 2011 إلى 0.62 في عام 2013. وبالتالي يقدر التراجع الكلي لدليل التنمية البشرية في سورية بنسبة 3 في المائة نتيجة للأزمة. وهذا

الانخفاض خطير، لأن هذا الدليل بطبيعته يتغير ببطء شديد. ويمكن تفسير هذه النتائج بطريقة أخرى، فمع تراجع دليل التنمية البشرية المتوقع في عام 2013 فإن سورية تكون قد خسرت إنجازات في التنمية البشرية استغرق تحقيقها عقداً كاملاً من الزمن.

وإذا لم تستطع سورية الخروج من أزمتها بأقرب فرصة ممكنة، فإن كل يوم يضيع دون حل يحمل في طياته عواقب وخيمة على التنمية وعلى إمكانية إعادة ترميم ما هدم حتى الآن على صعوبته. فسورية تقف اليوم أمام مفترق طرق يكون إما فرصة لإعادة إعمارها سياسياً واقتصادياً وإجتماعياً أو دمارها الشامل الذي لا يمكن تحديده متى وكيف ينتهي.

وستواجه التنمية البشرية في سورية التحديات التالية:

- تهدم جزء كبير من البنى التحتية الأساسية للخدمات الإجتماعية.
- عدم توفر الموارد اللازمة للإستثمار في إصلاح البنى التحتية الأساسية وتطويرها مستقبلاً.
- غياب الكوادر البشرية والقدرات والخبرات لدفع عجلة التنمية.
- نزوح جزء كبير من الخبرات والعقول والموارد البشرية المتعلمة والمدربة وإستقرارها خارج البلاد.
- عدم وجود توافق مجتمعي على دور الدولة المستقبلي في توفير الخدمات الأساسية وعلى كيفية تغطية تكاليفها والتصارع الذي سيقوم على موارد الدولة المحدودة في مرحلة إعادة الإعمار.
- عزوف الإستثمارات الخارجية عن القدوم إلى بلد غير مستقر ولا يملك موارد بشرية قادرة على تنفيذ مشاريعه أو مجتمع قادر على استهلاك منتجاته. وبدون إستثمارات خارجية فإن الحوافز اللازمة لتطوير الموارد البشرية ستبقى محدودة.
- هناك شريحة غير صغيرة من المجتمع السوري أخذت مواقف عدائية من كل ما يتعلق بالتحديث والتطوير والتنمية. وهذه الفئات رغم صغر حجمها النسبي في المجتمع السوري إلا أنها تلعب دوراً كبيراً في العمل العسكري ومن المتوقع أن تقف عقبة في المستقبل أمام برامج التنمية بحكم ارتباطها بشبكات الأصولية العالمية (إذا أمكن استقراء مواقفها الإيديولوجية من خلال ممارساتها في مناطق أخرى من العالم).
- ستركز الأولويات الحكومية على توفير الغذاء والمأوى وتنظيم السلاح وتعويض المتضررين ولن تجد مبادرات التنمية البشرية الأولوية الكافية لدى الحكومة (كأننا من كان على رأسها). هذا القصور ينطبق على التمويل كما سينطبق على الوقت الذي سيكرسه أصحاب القرار لمناقشة قضايا التنمية مقابل القضايا الأخرى.
- سيعتبر المجتمع أن اهتمام الحكومة بمثل هذه القضايا هو إلتهاء عن المشاكل الأكثر إلحاحاً وستكون هناك مشكلة أخلاقية وإعلامية لتبرير الإستثمار في التنمية.
- لا توجد في سورية مؤسسات وسيطة تقوم بالتنمية في إطار المجتمع المدني، فعدد الجمعيات التنموية محدودو للغاية وأدواتها بدائية ومفاهيمها وأليات عملها لا تمكنها من الإنتشار الأفقي.
- ستبقى مشكلة العدالة في التوزيع قائمة بين المدينة والريف من جهة وبين المحافظات القوية والضعيفة تنموياً من جهة أخرى. ومع إصرار البعض على الخروج من النظام المركزي للحكم إلى نظام فيدرالي فإن الخلافات في تصور دور مؤسسات الإدارة والحكم المحلية لن يتبلور بسرعة كافية لتساعد المحليات في المناطق الأضعف تنموياً على التقدم إلا بعد مرور سنوات.

4. العقد الإجتماعي الجديد:

1- فرص خلق عقد إجتماعي جديد

يبني العقد الإجتماعي الجديد في إطار شرعة حقوق الإنسان وترتبط إمكانية خلقه بإحلال نظام سياسي جديد يفرز هذا العقد ويضبط شروطه. ويمكن أن نبدأ بتوصيف العقد الإجتماعي الجديد بأنه:

- مبني على ضمانات سياسية وإقتصادية وإجتماعية لحماية الحقوق الأساسية لكافة المواطنين بما يتوافق مع المبادئ العالمية والإنسانية لحقوق الإنسان والإتفاقيات الدولية الخاصة بها والإتفاقيات الخاصة بحماية المدنيين.
- يؤسس الإنتماء للدولة على أساس المواطنة الفعالة المبنية على التوازن بين حقوق كل فرد وواجباته وتساوي كل المواطنين فيها.
- تستمد فيه القوانين شرعيتها من الشعب وما يمثله ويتبناه من قيم أخلاقية متنوعة ومصالح إقتصادية بدون وصاية من أحد على الشعب.
- يقوم على مبدأ دولة المؤسسات المسؤولة أمام المواطنين.
- تحكمه القوانين المدنية تحت إشراف قضاء عادل ومستقل يضمن لكل المواطنين حقوقهم بالتساوي.
- يكرس الشفافية والمساءلة والتداول السلمي للسلطة من خلال العملية الديمقراطية والإنتخابات الحرة.
- يسمح فيه بالتعددية السياسية ويعترف بتعدد وتنافس الأفكار السياسية في إطار المصلحة الوطنية.
- لا يلغي فيه قرار الأكثرية حقوق الأقلية ويعمل على أساس التشاور والمشاركة وليس على أساس الإقصاء والعزل.
- يفصل فيه بين السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية لمنع إحتكار السلطة بيد أي جهة.
- تتوازن فيه الهوية الوطنية الجامعة مع مكوناتها الثقافية المتنوعة ويحافظ فيه عن الإرث الثقافي لكل مكونات المجتمع السورية.
- يضمن السيادة الوطنية ووحدة سورية وإستقلال أراضيها كافة وإستقلالية القرار السوري.
- تكون مسؤولية القرار الإداري فيه أقرب ما يمكن إلى المواطنين من خلال مؤسسات لامركزية تسمح بأكبر قدر من مشاركة المجتمع المحلي بملكية موارده والإستفادة منها.
- يحترم من خلاله حق الجميع في التعبير والمعتقد ويمارس فيه الإعلام دوره بحرية.
- تمكن فيه النساء من أخذ دورهن في بناءمجتمع سوري جديد عبر ضمانات دستورية وقانونية مرتبطة بحقوق الانسان.
- يركز فيه على دور الشباب ويبني على التجارب التي برزت خلال المرحلة الانتقالية.
- يمكن مشاركة منظمات المجتمع المدني في الحوار والرقابة على العمل الحكومي.
- يتم الاتفاق فيه على القيم الجامعة والرموز الوطنية لإحقاق المصلحة العامة.
- يضمن حماية الفئات الضعيفة والمهمشة ويوفر لها الرعاية والحماية الإجتماعية.
- يضمن إحترام وحماية حقوق الأجيال القادمة واستدامة الموارد وخاصة البيئية منها.
- يضمن تطبيق الإتفاقيات الدولية والإقليمية ويحترم حقوق دول الجوار وسيادتها ويسعى معها إلى تطوير العلاقات التجارية والإقتصادية وتعزيز الروابط الثقافية بما يخدم مصلحة الشعب السوري.

إن البدء بعملية بناء العقد الجديد تكون في التشاركية وفي جعل النقاش الدائر حول احتمالات حلول الأزمة هو الباب من أجل تكوين هذا العقد الذي يمكن السوريين من حل مشكلاتهم وتحديد مستقبلهم ضمن إطاره.

2- تحديات المصالحة المجتمعية:

أ- خلق منصة للسوريين للحوار:

يعيش السوريون اليوم حالة انقسام كبيرة تتجلى في أبسط حالاتها في عدم القدرة على بناء حوار بناء وفي أقصاها في ممارسات عنيفة من أجل فرض سيطرة طرف على حساب الأطراف الأخرى. وحتى إذا استطاعت السياسة الداخلية والخارجية في سورية في الوصول إلى حل للأزمة، إلا أن هذه الفجوة في الحوار وهذا الشرخ الاجتماعي سيصعب ترميمه دون إيجاد منصات متنوعة لحوار متمدن قادر على الانتقال بسورية إلى مرحلة ما بعد الأزمة ووضع السوريين على أول طريق المصالحة المجتمعية. فمن الواجب إذا بدء العمل المباشر على خلق منصات للنقاش والحوار تجمع أكبر عدد ممكن من الأطراف المعنية للمساهمة بدراسة الخيارات وتطوير سيناريوهات لمواجهة التحديات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية بعد انتهاء الأزمة في سورية على الصعيدين الوطني والإقليمي.

لقد أخذ مصطلح الحوار معنى سلبياً بسبب فشل مبادرات الحوار السابقة. ويجب في هذا الصدد التمييز بين التفاوض والتفاوض. فالتفاوض عملية غير ملزمة غايتها بناء إجماع ثقافي ومفاهيمي وهذا ما يجب أن يستمر ويدعم في سورية على جميع الأصعدة حتى بعد توصل الفرقاء إلى حل سياسي. أما التفاوض فإنه عملية سياسية يحدد بموجبها حقوق وواجبات كل طرف من أطراف التفاوض وتكون نتائجها ملزمة وفق ضمانات دولية أو إقليمية أو محلية. إن عزوف الأطراف المشاركة في الصراع عن التفاوض لا يجب أن يوقف عملية الحوار بين السوريين. ولكن بسبب الخلط المنهجي بين مستوى الحوار ومستوى التفاوض فإن أطراف الصراع المختلفة تحظر على أتباعها المشاركة في الحوار وتخونهم إذا فعلوا. وسيكون أحد أكبر التحديات على المدى المنظور كسر هذا الحاجز من القطبية المطلقة وإنعدام الحوار بين السوريين. الحوار لا يتم بين موالاة ومعارضة بل يتم بين كل مكونات الشعب وعلى جميع المستويات.

يتم التفاوض بين فرقاء سياسيين وعسكريين عندما تتوفر مصلحة مشتركة لهم لإيقاف العنف بوجود ضمانات مقبولة للطرفين. لقد وصلت سورية اليوم إلى وضع عام لا يمكن من خلاله لأي طرف أن يحقق نصراً عسكرياً مباشراً. وجل ما يستطيع استمرار العنف تحقيقه هو تحسين الموقف عند الجلوس إلى طاولة المفاوضات. بالمقابل فإن استمرار العنف اليوم يعني أن سورية ستخسر كل سنة يستمر فيها العنف قرابة عشرين سنة من النمو الاقتصادي. ومع الخسائر الاقتصادية سيكون هناك تراجع في مؤشرات التنمية البشرية. إن استمرار العنف سنة أخرى سيوصل سورية لمصاف الدولة المنهارة بكل المعايير والمؤشرات المعروفة عالمياً. وهذا يجب أن يوفر حافزاً حقيقياً لبدء التفاوض. ليس من دور مشروع الخطة الوطنية لمستقبل سورية أن يحدد شكل أو طبيعة المفاوضات المطلوبة أو متى وكيف تتم وتحت أي وصاية. ولكن أي خطة تتطلب ما يسمى بتحليل المخاطر. إن النتائج الأولية لكل التحاليل تركز على أن الخطر الأكبر أمام وحدة سورية وإعادة

إعمارها بل وحتى بقاء جزء كبير من أبنائها مرهون على وقف العنف اليوم. وبدون التحول إلى العملية السياسية فإن السيناريوهات الأساسية كلها تشير إلى انتقال سورية إلى حالة الدولة المنهارة بحيث لن يحكم الرابع في الصراع سوى ركام دولة.

ب- العدالة الانتقالية:

تعترف العدالة الانتقالية بحقوق الضحايا وبالترويج للثقة بين الأهالي من خلال إحلال دور القانون والتأكيد على أن المحاسبة عن الجرائم ستكون عادلة وتشمل كل من ارتكب جرائم وستقام وفق المبادئ العالمية للمحاكم العادلة. فعندما يصيب المجتمع حالة من العنف وخرق لحقوق الإنسان كتلك التي أصابت المجتمع السوري، لإغن كل الأطراف تتصور أن الطرف الآخر فقط هو المذنب وأن الطرف الآخر (سواء كان شارك في أعمال العنف أم لا) مسؤول عن الجرائم. وعادة ما يتبع أعمال العنف أعمال انتقام من قبل المنتصر على الخاسر قد تكون على شكل حالات ثأر جماعي أو فردي أو ضمن محاكمات غير عادلة. ويشكل الخوف من الانتقام أحد أكبر دوافع استمرار العنف في حالة الصراعات المسلحة. فالفرق الخاسر لا يملك ضمانات لحمايته ويعتقد أن خسارته ستؤدي إلى إبادته فيفضل الإستمرار بالعنف. إن تعريف مبادئ واضحة للعدالة الانتقالية قبل انتهاء الأزمة هو أحد أهم الضمانات لإنهاء العنف والانتقال إلى مرحلة ما بعد الصراع.

ويكون من واجب الدولة في هذه الحال إحقاق العدالة الانتقالية بعناصرها المختلفة من الملاحقة الجزائية إلى التعويض إلى الإصلاح المؤسساتي وإلى لجان الحقيقة، من أجل تفادي تكرار العنف والخروج عن القانون وتعويض الضحايا عن خسارتهم. فأى مسائل تعسف أو إعتداء عالقة أو لم يحاسب عليها القانون تكون تربة خصبة للإفسام الإجتماعي بحكم الحقد المتراكم على المعتدي والنزعة إلى اعتماد الثأر كحل أولي. إلا أنه لا يمكن النظر إلى العدالة الانتقالية على أنها إنتقام من المعتدي وإنما يجب أن تستند على عملية قضائية تحاسب كل من ارتكب جرماً من جهة وعلى عملية مصالحة مجتمعية على المستوى المحلي من جهة أخرى. وغالباً ما يرافق هذه العملية تفاوض لتخفيف العقوبات مقابل مساهمات معينة في تحقيق المصالحة المجتمعية. وهناك أمثلة كثيرة لمثل هذا النوع من العدالة المرافقة للمصالحة المجتمعية.

ومن أجل إعطاء المصالحة المجتمعية فرصة في سورية يجب أن تعطى الأولوية الملحة لبدء العمل على إيجاد سبل المصالحة وتحديد أدوار أهم اللاعبين فيها وتقييم القنوات الإجتماعية الممكن الإعتماد عليها من أجل المساهمة في إحلال السلم الأهلي ووقف الدم. كما أنه من الواجب البدء برسم سياسات الإصلاح القضائي وإدراج كافة عناصر العدالة الانتقالية ضمنه من أجل ضمان توافر الأطر اللازمة لإحقاق العدالة الإجتماعية كي لا تكون سورية قد بدأت بأخذ طريق اللاعودة نحو التفكك والإنهيار الإجتماعي.

3- توصيات المرحلة المقبلة

يقسم العمل على مراحل ثلاث من أجل رسم مسارات المستقبل والانتقال إلى العقد الإجتماعي الجديد. هذه المحاور ليست مستقلة عن بعضها البعض بالضرورة ولا يتم العمل عليها ضمن تسلسل زمني محدد، فعملية إعادة البناء والتنمية هي عملية جدلية تصب نتائجها في مدخلاتها لتنتج نتائج جديدة وهكذا. هذه المراحل الثلاث هي:

أ - المرحلة الإسعافية: وهي مرحلة الإجراءات العاجلة والملحة الواجب اتخاذها من أجل الحد من آثار الأزمة وإنقاذ ما يمكن إنقاذه من حياة بشرية أو بنى تحتية أو تماسك إجتماعي. ويمكن خلال هذه المرحلة العمل على ما يلي:

- تنسيق أعمال الإغاثة العاجلة بين كافة المعنيين من أجل الحفاظ على الأرواح البشرية.
- الترويج لوقف العنف والحد من أثاره وحماية المدنيين.
- اتخاذ كل ما يلزم لوقف التهجير والهجرة والنزوح.
- اتخاذ إجراءات بديلة مؤقتة من أجل تزويد المواطنين باحتياجات البقاء الأساسية.
- تحديد أدوار اللاعبين الأساسيين في كافة القطاعات ورسم خارطة للأولويات القطاعية على المدى المتوسط والطويل.
- جمع كل ما يتوفر من بيانات ودراسات ومعلومات عن واقع الأزمة وآثارها كأساس لتخطيط سليم للمستقبل.
- الارتكاز على المبادرات الموجودة على الأرض اليوم من أجل الاستفادة منها في مرحلة إعادة البناء.
- التركيز على البدء برسم وتفعيل عمليات سياسية شاملة وديمقراطية كواحدة من أهم نتائج الانتقال إلى مرحلة ما بعد الصراع، ما يؤسس لوضع العقد الإجتماعي الجديد موضع التطبيق.
- الاستناد إلى تفعيل دور القانون في رسم خطة مصالحة مجتمعية شاملة تحقق العدالة الإنتقالية التي لا بديل عنها من أجل المصالحة الوطنية.
- بدء التخطيط ووضع التصورات المستقبلية لمرحلة إعادة البناء بطريقة تضمن مشاركة كل السوريين في العمل واستفادتهم من النتائج.

ب - مرحلة إعادة البناء: وهي مرحلة بدء الخروج من الحالة الإسعافية من أجل إعادة بناء ما هدم، وهي لا تفترض انتهاء الصراع بالضرورة حيث يمكن البدء برسم معالم المستقبل والانتقال إلى مرحلة السلام والاستقرار بالتوازي مع المرحلة الإسعافية. إلا أن هذا يتطلب جهوداً كبيرة وقدرة على النظر إلى الصورة الأعم من أجل استئناف رسم المسارات المستقبلية. فلا يمكن بأي حال من الأحوال انتظار انتهاء الأزمة للبدء بالتخطيط لإعادة البناء فالمدّة قد تطول أو تقصر وفقاً للمعطيات السياسية، وهو ما يدفع ثمنه المواطن السوري. فانهدام الرؤية المستقبلية هو جزء من أكبر مسببات الإستمرار في العنف. في مرحلة إعادة البناء يتم العمل على:

- الاستمرار بالمرحلة الإسعافية إذا ما تطلبت الحاجة وتوفير الدفعة الثانية من أعمال الإغاثة والتي تشمل الدعم النفسي والتمكين لضحايا العنف وفسح المجال للعمل التنموي.
- البدء بتطبيق خطة المصالحة المجتمعية كركيزة أساسية لأي عمل تنموي.
- تحديد الاحتياجات وتقييم التغييرات في الأولويات التنموية في ضوء التغييرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية الأخيرة.
- وضع الخطط التنموية المتوسطة والطويلة الأمد في ظل الاحتياجات الناشئة عن الأزمة.
- البحث في القيم الجامعة والرموز الوطنية وتوظيفها من أجل إيجاد الصيغ المشتركة لإعادة بناء المجتمع.

- الإتفاق على أليات واضحة لضمان شفافية العملية السياسية والانتقال إلى العقد الإجتماعي الجديد.
- تعديل عدد من القوانين والأنظمة لإعطاء الحكومة المستقبلية المرونة في التعامل مع المشاكل والأولويات.
- إعادة بناء وتأهيل المؤسسات المعنية بإعادة تشكيل العقد الإجتماعي ضمن إطار شمولي يربط السياسي بالاقتصادي بالإجتماعي في خطة تنمية شاملة مع التركيز على التدريب النوعي للكوادر البشرية المطلوبة لتنفيذ أعمال إعادة الإعمار وفق منهجيات واقعية وليس وفق الأليات البيروقراطية التقليدية.
- التشبيك مع المجتمع المحلي والدولي من أجل دعم جهود إعادة البناء التي لا يصح إلقاء عاتقها على الدولة وحدها. فعملية إعادة البناء هي بطبيعتها تشاركية يكون لكل فرد من المجتمع دور فيها من أجل تحقيق أعلى مستوى من ملكية المواطن لبرامج إعادة البناء

ت - مرحلة إعادة التشكيل: وهي مرحلة طويلة الأمد يمكن اعتبار أنها بدأت مع انطلاقة الحراك الإجتماعي في آذار 2011. فالتشكيل وإعادة التشكيل هي عملية ديناميكية دورية بطبيعتها تتغير مع كل تكرار. تظهر في هذه المرحلة ملامح التغيير في القيم الإجتماعية وتتبلور تغيرات العقد الإجتماعي ويعاد رسم العلاقات التي تحكمه. يبدأ العمل من أجل مرحلة إعادة التشكيل منذ المرحلة الإسعافية، إلا أن تكثيف الجهد خلالها يجب أن يكون على:

- ترجمة العقد الإجتماعي الجديد عن طريق إعادة هيكلة المؤسسات السياسية ومراجعة القوانين التي تحكمها.
- الترويج لإحلال دور القانون وتفعيل دولة المؤسسات ونشر ثقافة الشفافية.
- دعم دور المجتمع المدني في الترويج لبنود العقد الإجتماعي والعمل على المصالحة المجتمعية.
- فتح منصات للحوار بين جميع الفرقاء والأطراف وبمشاركة شعبية واسعة على جميع المستويات.
- التشبيك من أجل الشراكة على كافة المستويات المحلية والإقليمية والدولية ومع كافة المعنيين من مجتمع محلي ومجتمع مدني ومنظمات دولية عاملة في مجال التنمية.

من الواجب الأخذ بعين الاعتبار أنه من أجل وضع توصيات محور المصالحة المجتمعية والتماسك الإجتماعي موضع التطبيق فمن الواجب التنسيق المستمر مع محوري الحوكمة وحقوق الإنسان، والانتعاش الاقتصادي وإعادة الإعمار لاستحالة فصل المحاور عن بعضها، فلا عقد إجتماعي من غير حوكمة ولا رفاه للمواطن من غير انتعاش اقتصادي.

**التحول نحو الديمقراطية: أسس الحوكمة الرشيدة وبناء المؤسسات
الخطة الوطنية لمستقبل سورية**

كانون الأول 2012

مقدمة:

تشهد سورية صراعاً سياسياً وإجتماعياً منذ منتصف شهر آذار/مارس 2011، أخذ هذا الصراع أبعاداً متعددة أدت إلى مشهد غير مسبوق من العنف ترافق مع تدخل قوى خارجية في دعم أطراف النزاع. ودفع النزاع القائم إلى سقوط ضحايا سوريين من كل الأطراف مما خلق أزمة حقيقية على المستوى الإنساني والإقتصادي والإجتماعي. تهدد هذه الأزمة مقومات الوحدة الوطنية وتندرج بانحدار نحو حرب أهلية على أسس طائفية ومناطقية قد تطال دول الجوار. ولم تفلح كل محاولات نزع فتيل العنف حتى الآن وبقيت جميع محاولات الحوار السياسي رهينة ضياع الثقة المتبادل بين فرقاء النزاع ورغبة كل منهم بالخروج من الأزمة كمنتصر وحيد ليفرض إرادته أو رؤيته على شكل الحكم المستقبلي في سورية. أمام هذه الأزمة المستمرة تضمحل فرص التوصل إلى تسوية سياسية مقبولة لدى الفرقاء. وإذا كانت المناداة بالإصلاح السياسي والتحول نحو الديمقراطية وتغيير نظام الحكم في سورية من أهم شعارات الحراك السياسي في بداية الأزمة فإن الكثير من السوريين اليوم قلق من إنحراف المطالب والإنجراف نحو حل قطبي إقصائي يتحكم فيه المنتصر بقوة السلاح على مقادير البلاد، بينما يقلق جزء آخر منهم على تدهور الوضع بطريقة لا يمكن بعدها ضبط الأمور وإعادة الإستقرار والأمن بأي شكل من الأشكال.

إزاء هذه التطورات، دعت اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) عدداً من الخبراء من سورية والمنطقة، من ذوي الجدارة والكفاءة (وليس على أساس الصفة التمثيلية)، إلى حضور عدة اجتماعات عامة عُقدت المجموعة الأولى في الفترة من 29 آب/أغسطس إلى 3 أيلول/سبتمبر 2012، أما الاجتماعات الثانية فعقدت في الفترة 9 و 10 تشرين الأول/أكتوبر 2019 وكان الهدف من هذه الاجتماعات مناقشة سبل المضي في وضع مشروع "خطة وطنية لمستقبل سورية" وبحث فكرة المشروع قبل إطلاقه. حيث شارك عدد من الخبراء في صياغة ومناقشة أوراق عمل توزعت على ثلاث محاور تناولت الإصلاح السياسي، والإنعاش الاقتصادي، والمصالحة الإجتماعية.

في مجال الإصلاح السياسي، موضوع هذه الورقة، تم تباحث الموضوع من وجهة نظر دعم الفرقاء في سورية لتطوير أدوات ورؤى مستقبلية للتحول الديمقراطي في سورية وبناء مؤسسات سليمة لإدارة وحوكمة البلاد. ويقدم المشروع منصة للسوريين لمقارنة التجارب ودراسة البدائل وانتقاء ما يلائم سورية منها مستقبلاً بما يضمن حداً مقنعاً لجموع السوريين بمشاركتهم في العملية السياسية مستقبلاً ويوفر لهم الأدوات المعيارية للحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد والعدالة وتطوير مؤسسات عصرية تضمن التحول إلى شكل ديمقراطي مقبول للسوريين.

أولاً- عناصر ومكونات المشهد السياسي في سورية

يعزو بعض المشاركين أسباب الإنتفاضة المباشرة التي قام بها مناهضي النظام إلى عدة عوامل أبرزها البعد العاطفي الذي تتمايز به المنطقة العربية التي عرفت الثورة العربية الكبرى ضد الاحتلال والإستعمار الأجنبي، وحركات المد القومي والإشتراكي وتيارات الإسلام السياسي بشكل متتالي وبفترات متقاربة كنتيجة لتشابه البنى المجتمعية المتأثرة ببعضها ثقافياً على الأقل. هذا التعاطف دفعها للتفاعل مع الحملات الإعلامية وبرامج العلاقات العامة التي روجت لفكرة إسقاط النظام كمفهوم للتغيير دون الخوض في دوافعها

وأجنداتها أو حتى اقتراح البدائل. كما يرجح جزء منهم أن يكون للشرح بين أداء القطاع الاقتصادي الذي لم ينجز ما وعد به من رفاه اجتماعي ونمو اقتصادي مستدام وبين تباطؤ تنفيذ الإصلاحات السياسية والإدارية التي كان يجب أن ترافق عملية الإصلاح الاقتصادية ليضمن العدالة في التوزيع وموازنة الآثار السلبية للإنتفاخ الاقتصادي. ففي الوقت الذي تطور فيه المشهد الاقتصادي في الأعوام الأخيرة نرى أن عملية الإصلاح السياسي قد تخلفت عن مواكبته. وازداد إحساس شرائح واسعة من المجتمع السوري أنها مهمشة إقتصادياً عن المشاركة في الإستفادة من عائدات النمو الإقتصادي والأهم إحساسها أنها مهمشة سياسياً عن اتخاذ القرارات التي تحمي مصالحها (خاصة في ضوء الإزدياد الملحوظ في ممارسات الفساد في سورية نتيجة غياب المساءلة وارقابة الشعبية على العملية السياسية في البلاد). أضف إلى ذلك التركيبة العمرية للمجتمع السوري الذي لطالما فاخرت الحكومة بكونه من المجتمعات الفتية، دون العمل مع تلك الطبقة الشابة وتحفيزها وإستثمار طاقاتها وتوجيهها، ناهيك عن القصور في برامج التنمية وآليات توازنها بين الريف والمدينة.

كل ما تقدم كان فاتحة لمناهضي الحكومة للمطالبة بالإصلاحات السياسية بادئ ذي بدء. فجاء الحراك الشعبي مطالباً بإصلاحات جذرية في القطاعين الإداري والأمني الذين يمثلان لشريحة واسعة من المجتمع السوري مكامن الخلل الأساسية وتجذر الفساد في سورية. وربما كان بالإمكان تطويق الحراك وإجراء حزمة من الإصلاحات الحقيقية والسريعة التي تعب غضب الشارع. هذه الإصلاحات كان يجب أن تشمل تعديل الدستور بشكل سريع لإلغاء احتكار حزب البعث للسلطة وفصل السلطات وضمان الحقوق الأساسية لكل المواطنين السوريين. كذلك كان بالإمكان امتصاص جزء كبير من الغضب الشعبي إذا تم إصدار قانون عصري للأحزاب يسمح بالمنافسة الشفافة والعدالة للأحزاب الناشئة على السلطة ولا ينحاز إلى حزب البعث بطريقة ملتوية من خلال فرض نظام انتخابي مبني على أسس عالمية للشفافية الإنتخابية. وكذلك كان لمحاسبة الإساءات من بعض قواد الأجهزة الأمنية والبدء بتنظيم الأجهزة الأمنية المتنافسة ضمن إطار شفاف وواضح ومراقب من مجلس الشعب وتطهير هذه المؤسسات من جيوب الفساد المنتشرة بها، دور كبير لو نفذت في تهدئة الشارع. غير أن جميع هذه الإصلاحات تمت على دفعات متباعدة وبطرق بقيت دون تطلعات الكثير من السوريين للإصلاح الحقيقي في البلاد.

لكن الحل الذي اختارته السلطات المركزية تمثل بتوجيهين أساسيين. التوجه الأول هو استخدام العنف بطريقة غير متوازنة للرد على ما اعتبرته تجاوزات من قبل المتظاهرين. التوجه الثاني كان في تبني سياسات شعبية قصيرة النظر في ترضية الرأي العام للتعمية على عدم رغبة الحكومة بالخوض في الإصلاح السياسي بشكل جدي. وطالت الأزمة وتعقد المشهد وتركبت عناصره وعكز على السلاح كنهج لفرض الإرادة من قبل كل الأطراف وتدخلت جهات خارجية لدعم هذا الفريق أو ذاك ودخلت سورية في دوامة العنف. ومع استمرار الأزمة استنزف الإقتصاد السوري وانتشرت آثار الأزمة الإقتصادية في مناطق لم يحركها الحراك السياسي أساساً مما دفع بمشاركين جدد للخوض في النزاع المسلح على مستقبل البلاد ومواردها. ومع تطور العنف تهدمت أجزاء كبيرة من الإقتصاد الوطني ومن مكونات السيادة والوحدة الوطنية، وقدرة سورية الإقليمية على المنافسة السياسية والإقتصادية والعسكرية. وربما شجع هذا المزيد من التدخل الخارجي إما لإبقاء سورية تدور في فلكهم أو لإنهاكها كي لا تدور في فلك منافسيهم. وتحول العنف المحلي في سورية تدريجياً إلى معركة إقليمية عن بعد.

لقد كان هناك العديد من المؤشرات التي سبقت بدء الأحداث والتي نبهت لضرورة الإسراع في إنجاز الإصلاحات لترقى لمستوى التحديات التي تواجهها سورية وتطلعات أجزاء كبيرة من الشعب السوري للإصلاح. فمثلاً جاء مؤشر الاستقرار السياسي وانتفاء العنف والإرهاب (الذي يصدر عن البنك الدولي) والذي وردت فيه البلاد بعلامة تصنيف سالب - 0.68 لعام 2009، وهو مؤشر ذاتي على استقرار أنظمة الحوكمة يقيس لإحتمال ظهور أو حدوث حالة من عدم الإستقرار (توترات إثنية، نزاع مسلح، قلاقل اجتماعية، تهديد إرهابي، صراع داخلي، تشقق الطبقة السياسية، تغييرات دستورية، إنقلابات عسكرية، إلخ). حيث تتراوح التقديرات ما بين -2.5 و +2.5 والقيم العليا هي الأفضل. إضافة إلى مؤشر فاعلية الحكومة الذي حصلت سورية فيه على علامة تصنيف سالبة - 0.61 لعام 2009، وهو مؤشر ذاتي على تقييم المواطنين للمفاهيم التالية من خلال التجربة المباشرة: نوعية الجهاز البيروقراطي، تكاليف المعاملات، نوعية الرعاية الصحية العامة ودرجة استقرار الحكومة. وتتراوح التقديرات ما بين -2.5 و +2.5 والقيم العليا هي الأفضل. وهناك أيضاً مؤشرات الشفافية العالمية وحرية الإعلام وحقوق الإنسان والحوكمة الديمقراطية للإقتصاد وغيرها من مؤشرات الحوكمة والتي بقي تصنيف سورية متندياً فيها وفي كثير من الأحيان ضمن العشر الأدنى من بين الدول.

ولا يمكن الجزم بأي شكل من الأشكال على مسببات بعينها لبداية الأزمة، ولكن الأكيد بأن للمشهد السوري اليوم مركبات متعددة ومتنوعة وقد تكون متناحرة. وإذا كان المشاركون مختلفين على الوزن النسبي لكل مكون إلا أنهم أقرروا بأن المشهد الذي يزداد تعقيداً كل يوم يتألف من عدة مكونات تشكل سماته الكلية مجتمعة وهي تحمل اوزاناً مختلفة:

- مطالبة بالإصلاح السياسي والإداري ومكافحة الفساد.
- فعل انتفاضي مناهض للسلطة المركزية.
- اقتتال على الحكم.
- نزاع طائفي.
- صراع قومي.
- صراع طبقي.
- صراع الأرياف والمدن.
- صراع أجيال.
- تنافس عشائري.
- صراع خارجي بالوكالة.
- صراع على تقسيم سورية واقتسام مواردها
- إجرام منظم وإقتصاد حرب غير مشروع.

جميع هذه المكونات تتخذ أبعاداً إما عسكرية أو سلمية أو مدنية أو سياسية. وقد رأى المشاركون في إطار مشروع الخطة الوطنية لمستقبل سوريا بأنه من الضروري تحليل واقع تجليات المشهد (عسكري، مدني، سياسي) ومكوناته المركبة (انتفاضي، طائفي، قومي، طبقي، خارجي بالوكالة، إلخ) وتحديد المساهمين في كل منها ومحاكاة مصالحهم وتوجهاتهم. سيكون شكل الحل السياسي للأزمة غامضاً ولكن من الضروري

البحث من الآن على نقاط تقاطعية قد يبني عليها تفاهمات لاحقة في رسم خارطة طريق لحل توافقي تمهيداً للانتقال السلمي الديمقراطي للسلطة.

وفي إطار تحليلنا لجذور الأزمة فإننا سنستعرض لها من واقع قضايا الحوكمة وآليات العمل المؤسسي والتعاطي مع جانب حقوق الانسان وسنعمل على تحليل المركبات ذات الصلة من جهتين: ماقبل الأزمة ، وخلال الأزمة وصولاً للتحديات والتوصيات المستقبلية. وسنترك لأوراق العمل الأخرى توصيف جذور المشكلة الاقتصادية والاجتماعية وتصور آفاق الحل لها مستقبلاً. علماً بأن موضوع الحوكمة سيدخل بالضرورة مع كل المواضيع الأخرى ولا ينفصل عنها.

ثانياً - تحليل جذور الأزمة:

1- الدستور:

إن الدستور باعتباره التجسيد القانوني للعقد الاجتماعي يفترض أن يحدد العلاقة بين الفرد والمجتمع، بين الحكام والمحكومين، بين الحرية والقيود المجتمعية على تلك الحرية، أي بين الحرية التي يتمتع بها الفرد والسلطة التي يمارسها الحاكم باسم المجتمع. الدستور يعبر عن مبادئ التعايش السلمي بين مكونات المجتمع ويضمن حقوق كل منها في إطار مؤسسة المؤسسات: الدولة. أي أن الدستور سياسياً في جوهره هو "فن التوفيق بين السلطة و الحرية".

الوضع الدستوري والنظام السياسي قبل الأزمة

استمر الدستور الذي عرض على الاستفتاء الشعبي و تمت الموافقة عليه في 12 آذار 1973، طيلة عقود بتكريس واقع سياسي وإداري في سورية لم تستطع أن تواكب التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية المحلية منها أو الدولية. وقد ارتكز الدستور بشكل عام على مجموعة سمات صارمة غير مرنة لم تسمح بتبديل أشكال الإدارة مع تغيير المعطيات العامة. فاستمرت سورية بالعمل بدستور يعطي للحكومة مركزية التحكم بالقرار السياسي والاقتصادي (الإشتراكية) في حين بدأت توجهاتها العملية تتحاز نحو إقتصاد السوق. وتعارضت توجهات الدستور في إرساء قنوات مركزية لإتخاذ القرار مع متطلبات الديمقراطية واللامركزية. ونمايز بالتفصيل بعض القضايا الجدلية:

• المركزية وفق الديمقراطية الشعبية:

وفقاً للمفاهيم التي كانت سائدة في منظومة الدول الإشتراكية والشيوعية التي أخذ عنها الدستور السوري مفهوم الحزب القائد كمنصة وحيده للديمقراطية الشعبية فإن الإطار المرجعي للديمقراطية يبقى مركزياً وتبقى تجليات الديمقراطية محصورة بالقرار المركزي. هذا الإطار سمح بتدخل كوادر حزب البعث العربي السوري في جميع مناحي الإدارة العامة وربط الإدارة المحترفة للشأن العام بقرارات الحزب ومؤتمراته العامة وإذا كانت المسألة داخل الحزب متاحة بعض الشيء فإن السواد الأعظم من السوريين بقي خارج إطار المشاركة في عملية إتخاذ القرار. فنظرياً وعملياً يملك المؤتمر العام للحزب سلطة أكبر من سلطة مجلس الشعب المنتخب على القرار الإداري في سورية. وهذا كرس بدوره حزب البعث كمنصة للإرتقاء المهني داخل مؤسسات الدولة وساعد على نشر المحسوبيات وشبكات الفساد.

• الإشتراكية كعنوان رغم التغير في التوجهات:

يتجلى هذا الطابع بدايةً من خلال المنطلق الثالث من المنطلقات الرئيسية للدستور المعبر عنها في ديباجته، إضافة للمادة الأولى: "الجمهورية العربية السورية دولة ... اشتراكية...". ويترسخ هذا الطابع في العديد من المواد المتعلقة بالمقومات الاقتصادية والاجتماعية للدستور وبممارسة الحقوق والحريات العامة. وعندما أثبتت الصرامة الإيديولوجية لمفهوم الإشتراكية كما تم تطبيقه في سورية عجزها عن إدارة البلاد إقتصادياً وأوصلت سورية مرات عديدة إلى حافة الإفلاس الإقتصادي كان لا بد من تغيير الإطار العام لحكومة الإقتصاد السوري. و هنا أيضاً نلاحظ شرخاً بين التوجهات الأخيرة للحكومة المركزية في تحرير الإقتصاد وبين مبادئ الدستور الرئيسية التي تعيق تطبيق التحولات القانونية والإدارية الضرورية.

• إختزال العمل السياسي على الجبهة الوطنية التقدمية:

أقام الدستور نظاماً سياسياً يقوم على مبدأ الحزب القائد والجبهة الوطنية التقدمية. وتجسد ذلك من خلال المادة 8/ التي أثار جدلاً كبيراً، بل إن الدستور في عيون الكثير من السوريين يمكن أن يختزل بها، والتي نصت على أن: "حزب البعث العربي الاشتراكي هو الحزب القائد في المجتمع و الدولة، و يقود جبهة وطنية تقدمية تعمل على توحيد طاقات الشعب و وضعها في خدمة أهداف الأمة العربية".

ولم يتجسد هذا الدور القيادي لحزب البعث العربي الاشتراكي صراحة في نصوص الدستور إلا من خلال مادتين فقط. الأولى هي في الفقرة الثانية من المادة 8/ السابقة التي تؤكد على هذا الدور القيادي بنصها على أن حزب البعث العربي الاشتراكي "يقود جبهة وطنية تقدمية". والثانية هي الفقرة الأولى من المادة 84/ التي جسدت هذا الدور القيادي من خلال دور الحزب في كيفية انتخاب رئيس الجمهورية بنصها على أن: "يصدر الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية بناء على اقتراح القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي...".

ويضاف إلى ذلك التأثير الواضح لفكر ومبادئ وشعارات حزب البعث العربي الاشتراكي في العديد من الأحكام التي تضمنها الدستور الدائم للبلاد والقوانين التي نتجت عنه. ويظهر هذا التأثير في الطابع القومي العربي، والطابع الإقتصادي الإشتراكي، والطابع الإجتماعي والثقافي العلماني. هذه السمات الرسمية التي حض عليها الدستور نظرياً لم تكن دائماً موضع تطبيق وفي للنص الدستوري. إذ اضطرت سورية للموازنة الدقيقة والحرجة بين التوجهات القومية والقطرية وبين الميول الإشتراكية والواقع الإقتصادي الذي تطلب تحرير الإقتصاد تدريجياً، وبين المبادئ العلمانية والتوازنات الفلقة التي استخدمها حزب البعث لضمان الولاءات الإجتماعية لسياساته.

نظام رئاسي - برلماني شكلياً:

يمكن القول نظرياً بأن نص الدستور يكرس نظاماً رئاسياً أكثر منه نظاماً برلمانياً. فبموجب أحكام الدستور يتمتع رئيس الجمهورية، بصلاحيات شمولية تفوق تلك المعطاة لرئيس الجمهورية في فرنسا في ظل دستور الجمهورية الخامسة لعام 1958، ولا تسمح برقابة حقيقية من قبل مجلس الشعب المنتخب على السياسات والإدارة العامة إلا بشكل محدود جداً. وقد أكدت الممارسة هذه الطابع الرئاسي وعمقته من خلال ارتباط قرارات حزب البعث بشخص رئيس الجمهورية كأمين عام للحزب. ويذكر بأن الرئيس بشار الأسد قد تولى زمام السلطة بعد وفاة والده في عام 2000 وقد حصل على فترة رئاسية أخرى في عام 2007، بحصوله 97.6% من الأصوات في إستفتاء على ترشيح حزب البعث له وليس بناء على منافسة بين مرشحين مختلفين.

• الفصل الهش بين السلطات والتركيز على الفصل بين الوظيفتين السياسية والإدارية

من الناحية الشكلية، نجد أن الدستور الدائم للجمهورية العربية السورية قد عرف سلطات ثلاث: التشريعية والتنفيذية، والقضائية. ولكن على التعريف بقي شكلياً ولم يسمح بفصل حقيقي بين السلطات يضمن رقابة هذه السلطات على بعضها للحد من إحتكار السلطة بيد السلطة التنفيذية. لذا بقيت السلطات الأساسية الممارسة عملياً بموجب الدستور مقسومة ضمن وظيفتين أساسيتين سياسية وإدارية.

فالوظيفة السياسية يمارسها حزب البعث العربي الاشتراكي وفقاً للمادة /8/ من الدستور ويمارس الوظيفة السياسية أيضاً وبشكل خاص رئيس الجمهورية من خلال ممارسته للسلطة التنفيذية نيابة عن الشعب (المادة 93/2)، ووضعه للسياسة العامة للدولة (المادة 94)، و ممارسته سلطة التشريع في بعض الحالات (المادة 111)، ومن خلال مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء أمامه (المادة 117).

أما الوظيفة الإدارية فيمارسها مجلس الوزراء والوزراء. ومجلس الوزراء بموجب الفقرة الأولى من المادة /115/: "هو الهيئة التنفيذية والإدارية العليا في الدولة... نص المادة السابقة يستعمل تعبير "الهيئة التنفيذية" لوصف مجلس الوزراء ويكملها بعبارة "والإدارية العليا للدولة"، وهذا يعني أن المشرع الدستوري يرغب بقصر وظيفة مجلس الوزراء على الجانب الإداري. وهذا ما أكدته الممارسة العملية منذ 1973 وحتى الآن.

وترافق هذا الوضع السياسي مع قانون انتخابات يمكن السلطة من تحديد النتائج بنسبة كبيرة وهذا القانون لا يلي المعايير الدنيا المتعارف عليها (المعايير المعتمدة من قبل لجنة البندقية عام 2002) لقوانين الانتخابات: لا وجود للجداول الانتخابية (لوائح الشطب)، لا نظام واضح للتمويل والإنفاق الانتخابي، لا وجود لنظام طعن فعال... إضافة إلى أنه في الممارسة لا يوجد ضمانات لممارسة الاقتراع بحرية. لذا نجد أنه من الناحية العملية فإن فصل السلطات بقي شكلياً فحتى مجلس الشعب الضعيف دستورياً بقي بيد الوظيفة السياسية تتحكم بترشيحاته وتركيبته كيفما شاءت.

2- واقع السلطة القضائية

توجد في سورية منظومة قانونية تطورت على مر السنوات الماضية من بقايا القوانين العثمانية والفرنسية، إضافة للإجتهادات والمحلية والإقتباسات من القوانين العربية خاصة القانون المصري. تتداخل في هذه المنظومة صلاحيات القضاء بشكل كبير بين مؤسسات القضاء المختلفة والمتنوعة (القضاء المدني والجزاء والإداري والشرعي والعقاري وأمن الدولة) وبين مستوياته المتتابعة (الصلح والبداية والإستئناف والنقض ومخاصمة القضاة والمحكمة الدستورية). وحيث أن أغلب هذه المؤسسات صمم منذ عقود مضت ليستوعب المشاكل القانونية لدولة كان تعداد سكانها أقل بكثير من اليوم وكانت طبيعة العلاقة التي تتطلب تتدخل قضائياً في حلها والرقابة عليها أبسط بكثير مما يتطلبه حال المجتمع اليوم.

وغم بعض الجهود المحدودة لمحاولة إصلاح الوضع العام للمؤسسة القضائية إلا أن إمكاناتها التقنية والبشرية تبقى محدودة للغاية (عدد القضاة بالنسبة لتعداد السكان في سورية أقل من نصف مثيله في مصر المشهود لها بقلة عدد قضائياتها بالنسبة لتعداد سكانها). ويعاني الجهاز القضائي من عيوب كثيرة أهمها استسراء الفساد وغياب المحاسبة الرادعة للسلك القضائي، وهيمنة السلطة التنفيذية والأمن على أغلب قراراته وحتى هيكلته. ومن مشاكل القضاء الأخرى التأخر في فصل الدعاوى وتراكمها سنين طوال،

خاصة في تلك الدعاوى الإشكالية التي يحتاج فصلها إلى جرأة وعلم وإقدام، حيث تغيب المسؤولية ويتلاشى الحافز على الدخول بأي خطوة محفوفة بالمساءلة وبعض المخاطر.

المشكلة الأساسية التي تواجه الإصلاح القضائي في سورية بالطبع بنوية وتتبع عن عدم استقلالية القضاء كمؤسسة. فرغم أن الدساتير السورية كرست باستمرار مبدأ فصل السلطات واستقلال القضاء بما في ذلك دستور عام 1973، الذي نص في المادة 131 منه على أن: "السلطة القضائية مستقلة ويضمن رئيس الجمهورية هذا الاستقلال يعاونه في ذلك مجلس القضاء الأعلى". إلا أن هذا الدستور الأخير جعل رئيس الجمهورية يتمتع بصلاحيات رئيس مجلس القضاء الأعلى. وكذلك ربط الدستور المؤسسة القضائية بوزارة العدل إدارياً. وبالرجوع إلى قانون السلطة القضائية نجد أنه نص في مادته الـ 65 على أن ينوب وزير العدل عن رئيس الجمهورية في رئاسة مجلس القضاء الأعلى. وما جرى فعلاً أن وزير العدل رأس على الدوام هذا المجلس، مما يعني عملياً أن السلطة التنفيذية، ممثلة بعضو في الحكومة هو وزير العدل، هي الرئيس الفعلي لمجلس القضاء الأعلى الذي يتحكم في تعيين القضاة وترفيعهم ونقلهم. وفي هذه السلطات منافذ لا تحصى تتيح للسلطة التنفيذية وللنافذين في مختلف أجهزتها ممارسة الضغوط على القضاة للتأثير على سير الدعاوى التي ينظرونها لأسباب شتى. أما وإن الأمر على هذا النحو فإن الاعلان في المادة 133 من الدستور على أن "القضاة مستقلين لاسلطان عليهم في قضائهم لغير القانون" يصبح إعلاناً نسبياً إلى حد بعيد.

كما يعتبر التدخل الأمني في عمل القضاء وإختيارهم وتعيينهم وترفيعهم وتنقلاتهم وتوجيههم والتدخل في قراراتهم وعملهم اليومي أمراً لا يتماشى مع هذا المبدأ ويؤدي إلى هيمنة السلطة التي يفترض أن تنفذ أوامر القضاء على السلطة القضائية التي يفترض فيها أن تكون مستقلة إستقلالاً تاماً تماشياً مع الدستور ومبادئ الدولة الحديثة.

وفي التنفيذ أعطي لرئيس مجلس الوزراء صلاحية التدخل في قرارات القضاء الإداري، أي في إعاقة أي مخاصمة بين المواطنين والحكومة. وهذا بدوره جعل عمل الحكومة في أغلب الأحيان معصوماً عن المساءلة القضائية. فقد كان مجلس الدولة هيئة قضائية إدارية مرتبطة بصورة مؤقتة برئاسة مجلس الوزراء عام 1961 بعد انهيار الوحدة، حين لم يكن هناك رئيس للجمهورية. ومنذ ذلك التاريخ وحتى اليوم لا يزال ارتباط القضاء الإداري بهذا المجلس مستمراً. ولا يخفى مدى النفوذ الذي يمكن أن تمارسه رئاسة مجلس الوزراء على قضاة مجلس الدولة لجهة تعيينهم وترفيعهم وتمديد خدمتهم، هذا فضلاً عن أن بعض القضاة صار يمارس الوظيفة الاستشارية في رئاسة مجلس الوزراء بشأن قضايا وعقود قد ينظر فيها مستقبلاً من على القوس ما يؤدي إلى حالة تضارب مصالح كبرى.

كل هذا يشكل خرقاً صارخاً لمبدأ فصل السلطات الذي نص عليه الدستور في المادة 132، ويصبح بذلك مبدأ فصل السلطات يصبح إعلاناً بلا معنى. فالقضاء خاضع في مسؤولية قراراته وفي إمكاناته الفعلية وفي محدودية صلاحياته للسلطة التنفيذية مما يقضي عملياً على مبدأ فصل السلطات، وعلى مبدأ استقلال القضاء

أما المحكمة الدستورية العليا وهي أعلى السلطات القضائية وفقاً لدستور عام 1973 فقد خول القانون رقم 19 لعام 1973 رئيس الجمهورية صلاحية اختيار قضائتها وتعيينهم بمرسوم لمدة أربع سنوات قابلة

للتجديد. وباعتبار أن من جملة اختصاصات هذه المحكمة النظر في قضايا دستورية القوانين فإن تسميتهم من قبل رئيس الجمهورية وإمكانية التمديد لهم قد تؤثر على إستقلاليتهم.

إن العامل الآخر الذي أدى إلى تردي أداء السلطة القضائية وتفشي الفساد فيها هو الخلل الذي عانت منه سورية و لا تزال في معادلة الدخل والانفاق والذي أصبح أكثر فداحة نتيجة لإخفاق الحكومات المتعاقبة في تحقيق مستوى تنمية تكفل رفع دخل الفرد السوري المتدني على نحو كبير مقارنة مع دول الجوار. نتج عن ذلك أن دخل القاضي أصبح أقل بكثير من متطلباته المعاشية. فكان من شأن قلة الدخل ان أصبح القضاء بيئة صالحة لنمو التعامل بالرشى بأشكالها المختلفة من قبل بعض القضاة والمحامين وموظفي المحاكم.

وقد حصلت سورية 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 مؤثر ذاتي على إدارة الحكم يقيس إحساس المواطنين ولمسهم المباشر لأفكار الحياد القانوني وتقيد المواطنين بالقانون. وتعتبر القيم الأعلى لهذا المؤشر هي الأفضل. ولا يخفى أن مثل هذا التصنيف المنخفض يمثل عقبة حقيقية أمام استقطاب الإستثمارات الخارجية وتشجيع القطاع الخاص للعمل بشفافية.

3- الإعلام كأداة للتعبير والمساءلة

خلال العشرة سنوات التي سبقت الأزمة تنافست 124 مؤسسة اعلامية مرخصة لدى وزارة الإعلام ومسجلة في سجلات المجلس الوطني للإعلام على أخذ حصتها من المتابعة بالاضافة إلى أكثر من 333 موقع إعلامي إلكتروني سوري غير مرخص فعلياً ولكن يتم التعامل مع بعض منه ضمن "الأمر الواقع".

ولم يتم الاعتراف قانونياً إلى الآن بوسائل التواصل مثل الشبكات الاجتماعية والمدونات على أنها وسائل إعلامية جديدة ولم يتم لحظها فعلياً بقانون الإعلام إنما تم لحظها بقانون الجريمة الإلكترونية السورية وخاصة بالمواد 28 و 29 و 30 منه.

خلال تلك الفترة، 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. و قد واجه الإعلام في الفترة التي سبقت الأزمة تحديات عديدة نذكر منها:

- انعدام وجود إستراتيجية للتعامل مع المؤسسات الإعلامية السورية (سواء منها الحزبية أو الوطنية أو المستقلة). بدلاً عن الرؤية الواضحة والسياسة الشفافة تم اللجوء إلى مجموعة من التوجيهات والتلميحات والتأنيب والحجب والإيقاف والإغراق وتجفيف منابع التمويل الإعلامي وتحويل أهداف الإعلام السوري الخاص الناشئ من شركاء في الإصلاح إلى باحثين عن البقاء. وضاعت الجهود الإعلامية الحقيقية ما بين الترويج للإصلاح وتقويم وتقييم الإصلاح. هذا الخلط أدى إلى صدام خفي أحياناً وأحياناً معلناً ما بين الإعلام والسلطات التنفيذية والسياسية.

- تعاقب وزراء اعلام منذ العام 2000 معظمهم من خارج القطاع الإعلامي قادمين غالباً من السلك الدبلوماسي تعاملوا مع الإعلام من وجهة نظر ضيقة نابعة من تجربتهم الشخصية في التواصل مع العالم الخارجي.

- تقسيم القرار الإعلامي ما بين نائب رئيس الجمهورية المسؤول عن الملف الإعلامي ووزراء الاعلام ولاحقاً مستشارة الرئيس لشؤون الاعلام التي تمت تسميتها لهذا المنصب عام 2008. هذا التقسيم أضاف عبئاً على القرار الإعلامي يعود إلى تعدد المرجعيات والتوجيهات والتجاذبات والتي وجد الإعلام بشقيه الخاص والعام نفسه فيها.

- انعدام وجود مؤسسة نقابية أو إتحاد لتمثيل مصالح الإعلام الخاص (لا على مستوى المؤسسات ولا على مستوى الافراد).

- عدم وضوح التبعية القانونية لجهة مرجعية مثل: (وزارة الاعلام، المجلس الوطني للإعلام، السلطة التنفيذية، الجهات الوصائية، الجهات الإدارية) فمرسوما الإعلام القديم والجديد عملياً تركا هذا الموضوع عائماً إدارياً مما أتاح لكل تلك الجهات التدخل سلباً متى شاءت دون أن يكون لأي منها مسؤوليات محددة، مما حرض الجميع للتدخل من باب إزالة المسؤولية عن عاتقهم. ورغم أن القانون الجديد حد قدرات الجهات المرجعية بالتدخل عبر الأمر القضائي إلا أن الممارسة أثبتت عكس ذلك في الغالب.

- تعدد جهات تحصيل الضرائب والرسوم من المؤسسات الإعلامية فكما هو معروف فإن عائدات الإعلام الرئيسية لا تأتي من مبيع منشوراتها بقدر ما تأتي من بيع المساحات الإعلانية. وبدون مرجعيات واضحة في فرض الرسوم والضرائب كان من الصعب أن تستقر المؤسسات الإعلامية مادياً.

- ضعف كبير في عمليات التوزيع للمطبوعات ومنافذ البيع والترويج، فالقانون يعرف بوضوح لدور صانع المعلومات وليس لأدوار الموزعين. وبقيت آليات التوزيع والترويج محكومة بقوانين التجارة والأعراف التقليدية التي لم تتطور لتشمل وسائل التوزيع الإلكترونية والطبع المتعدد المصادر والإستهداف المحلي للمواد الإعلامية والإعلانات.

- ضعف موارد التمويل والعائدات بأنواعها. فحماية حقوق الملكية الفكرية وعملية النشر الجماعي (syndicated columns) وغيرها من الممارسات التي صارت اليوم جزءاً لا يتجزأ من الإعلام الحديث مازالت لم تعرف طريقها إلى سورية. إضافة إلى ذلك، مازال الإعلام السوري مرتبط عضوياً بالسوق المحدودة للإعلانات.

- المنافسة الكبيرة التي واجهها الإعلام السوري (عام وخاص) من مئات المواقع الإلكترونية وآلاف الأقنية الفضائية بالإضافة إلى الصحف والإعلام اللبنانيين والمدعومين بشكل مباشر أو غير مباشر من المؤسسة العربية للإعلان والجهات الأخرى التي تستخدمها الحكومة السورية أحياناً لإيصال رسائلها الأساسية إلى خارج سورية.

- عدم جهوزية الكادر الإعلامي والإداري المطلوب أن يعمل في الإعلام الخاص وتعدد تبعياته، خاصة أن التحضير الأكاديمي للإعلاميين ما زال في مراحل بدائية.
- عدم وجود قانون واضح يساعد الإعلام في الوصول إلى المعلومات (قانون حق الوصول إلى المعلومات) وعدم وضوح المسؤولية القانونية في حال نشر معلومات غير موثقة جعل الكثير من الإعلاميين يبتعدون عن المخاطرة في مناقشة المواضيع والملفات الحساسة.
- عدم وجود قانون حماية الخصوصية مما يضع حدود واضحة للتشهير.
- التهميش عبر تجاهل الملفات الإصلاحية أو التحقيقات المطروحة عبر الإعلام .
- تهميش إعلاميي المحافظات وإعلام المحافظات.
- تأخر اعتبار الإعلام مهنة فكرية لها ميزات المهن الفكرية إلى حين صدور المرسوم 108 في العام 2011.

- نزوح الكثير من الكوادر الإعلامية المخضرمة والجديدة إلى عالم النشر الإلكتروني وتأسيس مواقع إلكترونية، قوامها في معظم الأحيان شخص واحد. واستنزاف الكتلة الإعلانية السورية الحكومية والخاصة المرتبطة بالقرار الحكومي لصالح مجموعة من تلك المواقع دون أن يؤدي هذا الدعم المالي في المساهمة الفعلية في إغناء المحتوى الإعلامي السوري وإنشاء مؤسسات إعلامية أكثر احترافية.
- الدعم الاعلاني الذي وجه بشكل كثيف بعد العام 2005 إلى دعم مؤسسات إعلامية وإعلاميين في لبنان منذ اغتيال الرئيس الحريري وحتى ما بعد حرب تموز 2006 والمساهمة في دعم مؤسسات جديدة كاملة مما زاد في تجفيف مصادر التمويل للإعلام السوري ورفع من حدة التنافسية بين الإعلام السوري الخاص الناشيء وإعلام أكثر عراقة مثل الإعلام اللبناني، بالإضافة إلى الشعور بالتهميش من الإعلاميين السوريين والإعلام السوري الخاص والعام عندما تدعم الحكومة بشكل مباشر أو غير مباشر مؤسسات إعلامية خارجية لديها حيز أكبر من حرية النشر ولا يسمح لمثيلاتها السورية بجزء من تلك المساحة للعمل.

- إغلاق تلفزيون الشام وتلفزيون أورينت وما رافقها من آثار على مصداقية الإنفتاح الإعلامي.

- ظهور قانون إعلام جديد عام 2011 لا يمكن تطبيق العديد من بنوده مثل "حق الإعلام في الوصول إلى المعلومات" والتي أجهضت فوراً بتعميم من رئاسة مجلس الوزراء، وتكبير المواقع الأخبارية السورية بمجموعة من المتطلبات التقنية من تخزين دائم لبياناتها التي تنشرها ولمدة ستة أشهر بعد تاريخ النشر وتحميلهم مسؤولية تعليقات الزوار في مواقعهم.

وتعطي المؤشرات الصادرة عن مؤسسة فريدوم هاوس لعام 2010 موقفاً متدنياً لواقع الصحافة السورية من حيث حرية الكلمة والتعبير حيث جاءت العلامة التصنيفية لسورية بقيمة 83 (تتراوح العلامة بين 0 و 100 وتمثل القيمة الأدنى أفضل القيم بالنسبة لمفاهيم الصحافة الحرة). وهو ما أكدته منظمة مراسلين

بلا حدود حين أعطت سورية علامة تصنيف 91.5 لعام 2010 (تتراوح العلامة بين 0 و 100) في مؤشر دليل حرية الصحافة الذي يرتب الدول على أساس معايير حرية الصحافة والقيمة الدنيا أيضاً تمثل أفضل الحالات لصحافة حرة.

4- الحرية الفكرية وحقوق الإنسان

مما يمكن التسليم به أن الحقوق السياسية والفكرية الخاضعة لنظام الحزب الواحد، حزب البعث العربي الإشتراكي، والذي تمتع، حسب الدستور السابق، بدور الحزب القائد للدولة والمجتمع، وأن البلاد التي عاشت تحت قانون الطوارئ أو الأحكام العرفية منذ سنة 1963، لم تخلق مناخاً يساعد على حرية الفكر. فجميع القيود التي فرضت على حرية التعبير والنشر والتجمع، وتشكيل المنتديات والمنظمات غير الحكومية، والمنع من التنقل والسفر والحجب عن الوظيفة العامة لبعض الكتاب والمفكرين فرضت مناخاً لا يشجع على الإبداع والتفكير الحر.

استمرت الأجهزة الأمنية بتسجيل خروقات خطيرة في مجال حقوق الإنسان (رغم بعض التحسينات الطفيفة) تم توثيقها ضمن العديد من التقارير الصادرة عن مؤسسات دولية متخصصة، وتتضمن الاعتقال التعسفي والتعذيب والإحتجاز لمدد طويلة بدون توجيه تهم أو محاكمة. ولحظ في كثير من الأحيان تدخل الأجهزة الأمنية في نزاع الإعتراقات بطرق قسرية وغياب النزاعة والخصوصية في أصول المحاكمات. وتشير تقارير أخرى إلى إنتشار الفساد داخل الشرطة وقوى الأمن، وسوء أوضاع السجون التي لا ترقى إلى المعايير الدولية.

وبحسب تقرير سابق لمنظمة "مراسلون بلا حدود" تأتي سورية في الدرجة الـ 154 على 169 من دول العالم في ترتيب الحرمان من الحريات وفي تقرير صدر في فبراير/شباط 2009 وثقت هيومن رايتس ووتش كيفية استخدام السلطات السورية لمحكمة أمن الدولة العليا لقمع المعارضين بإدانتها للمدعى عليهم بناء على إتهامات فضفاضة مبهمة تُجرم حرية التعبير، في محاكمات تعوزها ضمانات إجراءات التقاضي السليمة الأساسية. وبموجب مرسوم رئاسي سابق، فإن المحكمة بقيت معفاة من قواعد الإجراءات الجنائية المطبقة في المحاكم الجنائية السورية، ولا يحق للمدعى عليهم فيها الطعن في الأحكام الصادرة بحقهم أمام محكمة أعلى درجة. ويلعب محامو الدفاع دوراً شكلياً بالأساس وفي أحيان كثيرة فإنهم يقابلون موكلهم للمرة الأولى فقط في يوم المحاكمة.

وتجدر الإشارة إلى أن تصنيف سورية قد تراجع تصنيف من المرتبة 6 إلى المرتبة 7 عام 2009 بما يتعلق بدليل الحريات المدنية الصادر عن مؤسسة فريدوم هاوس حيث يستخدم الدليل من 1 إلى 7 للقياس وتعتبر العلامة 1 هي أعلى درجات الحرية والعلامة 7 تشير إلى الأدنى.

ووردت سورية ضمن مؤشر التعبير الحر والمسائلة بعلامة تصنيفية -/0.63 (الصادر عن البنك الدولي لعام 2009 من أصل القيم ما بين - 2.5 و +2.5 والقيم العليا هي الأفضل). وهو مؤشر ذاتي على إدارة الحكم يقيس تقييم المواطنين لممارستهم لمفاهيم: الانتخابات الحرة والنزيهة، حرية الصحافة، الحريات المدنية، الحقوق السياسية، دور العسكر في السياسة، التغيير الحكومي، شفافية القوانين والسياسات.

5- التركيبة السياسية قبل الأزمة

اقتصر المشهد السياسي عموماً ما قبل الأزمة على عدد من الأحزاب السياسية المرخصة المنضوية تحت لواء الجبهة الوطنية التقدمية بالإضافة لبعض الأحزاب السياسية التي عملت بطرق سرية كالأحزاب الكردية وبعض التجمعات السياسية غير المرخصة كإعلان دمشق.

يضاف إلى هذا، أن الدستور الذي كان يحكم العملية السياسية في سورية والذي أناط قيادة المشهد السياسي بحزب البعث العربي الاشتراكي في كل نواحي الدولة والمجتمع عملياً من خلال إنتشار تنظيماته في كافة أنحاء البلاد وعلى كافة النشاطات العامة وباستخدام الاموارد العامة للدولة، ومن خلال تواجد أعضائه وقيادتهم لمختلف المنظمات الشعبية والنقابات في المجتمع، ومختلف هيئات الدولة العليا، خاصة السلطتين التنفيذية والتشريعية. ولكن الدور القيادي للحزب وخصوصاً علاقته بالدولة والسلطة لم يكن مؤطراً ضمن قواعد تنظيمية محددة وواضحة، مما أدى في بعض المراحل إلى تداخل وصل إلى حد التماهي بين الحزب والدولة. بل أنشأ دولة داخل الدولة.

وبقي الإطار التشريعي للعمل السياسي مغلقاً أمام تشكل الأحزاب السياسية الجديدة في ضوء غياب وجود قانون للأحزاب. لذا اقتصرت المساهمة السياسية والوصول إلى السلطة على أحزاب الجبهة الوطنية التقدمية التي بقيت إطاراً عاماً لم يراعي التطورات الحاصلة حتى على بنية الأحزاب المنضوية فيها. علماً بأنه قد تواجد عدد كبير من الأحزاب غير المرخص لها (باعتبار لا يوجد آلية للترخيص) البعض متساهل معه (سياسة غض الطرف) والبعض ممنوع وملاحق.

وقد وردت سورية في المرتبة -7 لعام 2008 وفق مؤشر رتبة الدولة والذي يصدر عن مركز جامعة ميريلاند للتنمية الدولية حيث تتوزع القيم بين - 10 درجات (الأقل ديمقراطية) إلى 0 (الدول الأكثر ديمقراطية)، إضافة إلى أن سورية وردت في المرتبة 7 لعام 2009 وفق مؤشر تصنيفات الحقوق السياسية الصادرة عن مؤسسة فريدوم هاوس حيث صنفت الدول بعلامات بين 1 و 2.5 كدول "حرة" والتي يقع متوسط تصنيفاتها المجمع بين 3 و 5 كدول "حرة جزئياً"، وبين 5.5 و 7 كدول "غير حرة".

6- واقع المؤسسات الحكومية

إن المؤسسات السورية هي من المؤسسات الأعرق في المنطقة العربية، وربما كانت الكثافة المؤسساتية الرسمية هي إحدى أكبر إنجازات المرحلة السابقة. فرغم أن مستويات الإنفاق الرسمية السورية على الصحة والتعليم والخدمات أدنى من مثيلاتها في بلدان أخرى إلا أن انتشار الخدمات العامة هي إحدى أهم سمات الإدارة الحكومية في سورية. بيد أن كثافة المؤسسات الكمية السوري جاءت غالباً على حساب النوعية. فالمؤسسات العامة بقيت رهن الأطر التقليدية لعمل الأجهزة الحكومية ولم تشهد سورية تطوراً نوعياً في العمل الحكومي. فالتغيير العام في وظيفة الحكومة من متحكم بالإقتصاد ومالك لوسائل الإنتاج إلى ميسر ومحفز للإقتصاد ومنظم ومدافع عن الحق العام لم يرافقه تغيير جذري في هيكلية المؤسسات الحكومية وفي كمية ونوعية مواردها البشرية.

لقد تطلبت الخطة الخمسية العاشرة خطوات جريئة للإصلاح المؤسساتي لتواكب عملية الإصلاح الإقتصادي. هذه الإصلاحات المؤسساتية بقيت، حتى باعتراف التقييم الذاتي الذي قامت به الحكومة لتقييم

الخطة الخمسية العاشرة، دون المرتجى. ومن الصعب تحديد أسباب معينة لهذه الظاهرة. فمن ناحية فإن حزب البعث العربي الاشتراكي يعتبر أن القطاع العام هو وسيلة حشد للولاءات السياسية وليس مجرد مؤسسات تخدم الصالح العام وبقي ينظر إلى أي إصلاح جذري في بنية القطاع العام على أنها تآكل في سلطته. وللأسف تعاملت بعض قيادات الحزب مع الأمر على أنه تهديد لشبكة المحسوبيات والزبائنية الخاصة بها أكثر من أنها تهديد لسلطة الحزب. ومن ناحية أخرى فإن أي عملية إصلاح مؤسسات كانت تتطلب إحترافية في بناء المؤسسات البديلة، الأمر الذي لم يكن متوفراً كما أو نوعاً في سورية. وبقيت القيادات السياسية في سورية حذرة من طلب العون والنصح من الجهات الدولية المختصة خوفاً من التدخل المباشر في الشؤون الداخلية. وكذلك كان هناك تخوف من أن تؤدي عملية الإصلاح إلى تخلص من أعداد كبيرة من الموظفين وأثر ذلك على البطالة وعلى الإستقرار السياسي. ومن ناحية أخرى لم تتوفر موارد حقيقية لعملية الإصلاح الإداري لأن آليات الإنفاق العام في سورية لم تسمح (ولم يسمح بإصلاحها) بتطوير أنظمة جديدة للتعاقد والشراكة بين القطاع العام والخاص. وأخيراً فإن الفرق الإصلاحية المتعاقبة كانت تشكل تهديداً مباشراً على القيادات الكلاسيكية للقطاع العام. فلم يسمح لها بالتنظيم أو التشبيك والتحول من العمل الفردي إلى العمل الجماعي عبر القطاعات. بل إن الكثير من الشخصيات الإصلاحية حوربت ولفقت لها التهم وهمشت وهذا بدوره أثار مخاوف الآخرين من متابعة دورهم والإنضمام إلى سلك الخدمة المدنية.

وربما توجب النظر بشكل تفصيلي إلى أهم مواصفات المؤسسات الحكومية السورية لفهم قدراتها الحقيقية وإمكان تحولها مستقبلاً إلى أدوات في المرحلة الإنتقالية بعد الأزمة. إن أهم خصائص القطاع العام السوري هي:

انتشار أفقي واسع: تنتشر المؤسسات العامة في كل مناحي الحياة وفي كل أرجاء سورية. وتشكل البيروقراطية الحكومية إحدى أهم المكونات الجامعة للمجتمع السوري والرابط الأكثر وضوحاً في لحمة المجتمع السوري. فالإيديولوجية القومية العربية لحزب البعث العربي الاشتراكي لم تسمح بالتركيز على بناء هوية ثقافية جامعة ذات خصائص سورية. وكل ما هو سوري الهوية فهو مرحلي على سبيل تحقق الوحدة العربية. لذا لم تعر الحكومة إهتماماً حقيقياً لبناء ثقافة قومية سورية. وتكاد البيروقراطية السورية تشكل الرابط الوحيد الذي يخلق ثقافة مشتركة على مستوى الوطن.

العمل القطاعي: فرض نظام الإدارة المركزي لآليات جامدة لمراقبة القطاعات وإدراتها. هذا الإنقسام جاء على حساب التنسيق بين القطاعات والإستفادة من شبكات خدماتها وبنائها التحتية. وبقيت التجارب في استخدام البنى التحتية لأحد القطاعات لخدمة القطاعات الأخرى محدودة (مثل القرى الصحية التي اعتمدت الخدمات الصحية المحلية كمنصة للتنمية المجتمعية). هذا التخصص جعل من إمكانية ربط القطاعات استراتيجياً وتخطيطياً أمراً شبه مستحيل. فإدارة كل قطاع من القطاعات تنظر على قطاعها بطريقة أشبه بكونه إقطاعاً. ولا يخفى أنه في كثير من الأحوال فإن الإدارات العامة تحولت إلى ما يشبه الإقطاعات الشخصية.

شبكات المحسوبيات الخاصة: لقد أدى تدخل الحزب والأجهزة الأمنية في الرقابة على العمل الحكومي بدون أن يكون هناك رقابة حقيقية عليهما إلى ضبابية في الحدود بين هذه المؤسسات. فالمؤسسات الحكومية

الرسمية تملك الموارد ولكنها بقيت لسنوات طويلة لا تملك صلاحية القرار (بدأت بعض التغييرات في السنوات الأخيرة ولكنها ما زالت خجولة ومازالت الثقافة العامة لدى مسؤولي الحكومة هي في انتظار التوجيهات). أما المؤسسات الرقابية فتملك السلطة ولكنها رسمياً لا تملك الموارد. هذا الإختلال بين ملكية الموارد ومصدر السلطة خلق نوعاً من الضرورة للتعاون غير الرسمي بين المسؤولين وأحيان كثيرة أدى ذلك إلى خلق شبكات محسوبيات شخصية تشبك بين المسؤولين الأمنيين وقيادات حزب البعث وموظفي القطاع العام. هذه الشبكات تتنافس لخدمة مصاحها أكثر من تنافسها على خدمة الصالح العام. وفي أحيان كثيرة وصل بها التنافس إلى حد الإضرار بمشاريع الصالح العام إذا كانت ستؤدي إلى تقوية الشبكات المنافسة.

ثقافة عدم تحمل المسؤولية: في ضوء التنافس والمحسوبيات يصبح أي خطأ يقوم به الموظف العام خطراً على استمرار الوظيفة أو الترقية. ففي جو من كتابة التقارير الأمنية والتصنيفات السياسية التي تسبق التوصيف الوظيفي، يصبح من الصعب على الموظف تحمل المسؤولية وأخذ المبادرة وخوض التجربة. كل هذا خلق ثقافة جامدة من الحذر والإحتياط من كل ما هو جديد. وفشلت كل محاولات الحكومة لتغيير هذه العقلية التي صار من الصعب تغييرها.

ضعف الإنتاجية: وضع القانون العام للعاملين في الدولة أسقف جامدة على الرواتب والمكافآت، مما ألغى أي حافز رسمي للموظفين لتطوير عملهم. ومع جمود الرواتب لسنوات ثم ارتفاعها الفجائي (بطريقة تحدث صدمة تضخم كلما زادت رواتب القطاع العام) أصبحت رواتب القطاع العام مجرد تعويضات بطالة مقنعة. إضافة إلى عدم توفير آليات تعاقدية مرنة للحكومة لإستخدام مواردها في البحث والتطوير، فإن الدوافع الأساسية لتطوير الإنتاج بقيت شبه معدومة. ومن ناحية أخرى فإن استمرار القطاع الإنتاجي للحكومة بالإنتاج لغرض الإنتاج وليس لغرض تلبية احتياجات السوق كرس ثقافة اللامبالاة في القطاع العام. وتكرس بذلك مستويات متدنية من الإنتاجية ومن نظرة المجتمع إلى المؤسسات الحكومية على أنها مؤسسات غير فاعلة وتهدر المال العام.

الفساد: لم يكن جسد المؤسسات الحكومية الإدارية منها أم الإنتاجية وعلى اختلاف اختصاصاتها معافى من أمراض الفساد. فكل العوامل الأساسية التي تحتضن الفساد وتكرسه مستشرية في جسد المؤسسات العامة: البيروقراطية، ضعف الإنتاجية، البطالة المقنعة، عدم الأخذ بمعايير الحكم الرشيد، قصور أساليب المسائلة والرقابة والشفافية، إضافة إلى تمركز الموارد العامة بيد الحكومة واحتكارها للمورد العام. وازدادت مع الوقت معاناة المواطن السوري من جراء استئراء الأتوات والتعدي على الحقوق والوساطات والمحسوبيات وعدم القدرة على التظلم وإغلاق الأبواب. وليس من المغالاة القول اليوم بأن الفساد يشكل سبباً رئيساً وهاماً في تحريك الغضب الشعبي في سورية، سبباً لا يقل بل قد يفوق المشكلة الاقتصادية.

إنعكس وضع الفساد على مرتبة سورية في مقياس الشفافية العالمية عام 2010 حيث حصلت سورية وفقاً لمؤشر الفساد على علامة تصنيفية مقدارها 2.5 من أصل 10 (الأقل فساداً) وهذا المؤشر يدل على ثقة المواطن والقطاع الخاص بمؤسسات الدولة ومعاناتهم أو تصورهم لإنتشار الفساد بين أوساط المسؤولين العاملين والسياسيين ويهتم بقياس فساد القطاع العام واستغلال الوظيفة العامة من أجل الكسب الشخصي. كما

كان البنك الدولي كان قد أعلن عام 2009 عن نتائج مشابهة حين ذكر أن سورية تأتي بالمرتبة -/0.96/ ضمن مؤشر ضبط الفساد وهو يقيس الفساد بين المسؤولين الحكوميين والفساد كعقبة في وجه الأعمال التجارية ومدى تواتر تقديم "أموال غير قانونية" إلى الرسميين والقضاة، ومدى إدراك وجود الفساد في سلك الخدمة المدنية. تتراوح تقديرات هذا المؤشر ما بين -2.5 و +2.5 والقيم العليا هي الأفضل.

ملكية الموارد العامة: إن نقطة القوة الرئيسية لمؤسسات القطاع العام هي ملكيتها المباشرة أو قدرتها على الاستفادة من الموارد العامة الطبيعية والتراثية والمالية للدولة. فنتيجة للنظام الإشتراكي الذي اتبعته سورية لسنوات طويلة تركز إطار واسع من الصلاحيات السيادية للتصرف بالمصلحة العامة والحق العام والموارد العامة. هذا يعني أن قدرة الحكومة على التعبئة السريعة لهذه الموارد هي قدرة كبيرة ويجب أن لا يستهمل بها عند وضع خطط إعادة الأعمار. من الخطأ التفكير السابق لأوانه الترويج للخصخصة غير المدروسة في سورية. إن ضرورات وأولويات التدخل المباشر في الفترة الإنتقالية بعد الأزمة ستطلب تعبئة سريعة للموارد وآليات لتوزيعها غير متوفرة حالياً إلا في مؤسسات الدولة. لذا فإن قضايا الخصخصة يجب أن تأتي في مرحلة لاحقة وليس لإلغاء ملكية الدولة للموارد العامة ولكن لإعادة تنظيمها. وقد يكون الحل الأفضل لمكافحة الهدر والفساد ليس في خصخصة ملكية الموارد العامة ولكن في خصخصة أنظمة إدارتها.

ثالثاً - تحليل التغييرات على المشهد في ظل الأزمة:

الدستور (التغييرات في الدستور)

منذ بداية الحراك كانت المطالبات تتمحور حول إلغاء قانون الطوارئ (أو بالأحرى رفع حالة الطوارئ)، ومن ثم إلغاء المادة /8/ من دستور 1973. وفي محاولة لاحتواء الأزمة تم تشكيل لجنة بقرار رئاسي لا هي بالفنية (عدد الخبراء أو المختصين في القانون الدستوري لم يتجاوز الاثنين) ولا هي بالتمثيلية (معظم الأعضاء لا يتمتعون بصفة تمثيلية سياسية أو شعبية). إن مجرد الآليات العملية التي استخدمت لإنتاج الدستور الجديد كانت كفيلة بإجهاض مصداقية الدستور المقترح سلفاً في نظر الكثيرين من الذين شاركوا في الحراك المطالب بالتغيير.

وجاءت مسودة الدستور الجديد بعد مداولات لم تشارك فيها أي جهات إستشارية أو شعبية أو حزبية استمرت قرابة عشرة أشهر طويلة كانت الأزمة السورية قد أخذت في أثنائها أبعاداً جديدة وبدأ العنف والعنف المضاد يصبغان شكل الأزمة بطريقة لا رجوع عنها. وتم إقرار الدستور الجديد بموجب إستفتاء عام (شباط 2012) صوتت بموجبها أغلبية المشاركين لإقرار الدستور الجديد رغم أن نسبة المشاركين في التصويت لم تزيد عن 57.4% بحسب التصريحات الرسمية للحكومة وأقرها 89.4% منهم. وبغض النظر عما يمكن طرحه حول إجراءات إقرار الدستور الجديد فإنه لا يختلف في جوهره عن دستور عام 1973 في نواح كثيرة. فالتغيير الجذري الأساسي في النص الجديد هو إقرار مبدأ التعددية السياسية بدل مفهوم الحزب القائد في المادة /8/ من الدستور القديم. وهذا يتبعه تغيير في المادة التي تناقش كيفية انتخاب رئيس الجمهورية (بحيث تلغى الطريقة القديم بترشيح مرشح وحيد يفرضه حزب البعث على الإستفتاء العام).

فيما عدا ذلك جاء النص الجديد بعدد من التعديلات التي لا تغير من جوهر النظام السياسي. فالدستور في مجمله بقي محافظاً على طبيعة النظام السياسي (نظام رئاسي رئاسي، يقوم فيه البرلمان بوظيفة محدودة من

العمل التشريعي الرقابي على عمل الحكومة بدون صلاحيات حقيقية في تطوير السياسات). وتم الحفاظ على كافة صلاحيات الرئيس الدستورية التي كانت في دستور 1973. وهذا بدوره أدى إلى تكريس عدم التوازن بين السلطات، إذ لا توجد ضمانات حقيقية لإستقلال القضاء أو فصل دقيق في الوظائف التشريعية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، والأهم من ذلك أنه لا توجد صلاحيات رقابة حقيقية واضحة بين السلطات للحد من تسلط السلطات الأخرى. وهكذا تراكبت آلية إنتاج الدستور ومحافظة على إطار عام للمؤسسات الأساسية في البلاد إضافة إلى عدد غير صغير من الإنحرافات عن المعايير المتعارف عليها دولياً في صياغة دساتير تُوَطر لعملية ديمقراطية، لإفقاد الدستور الجديد دوره الإصلاحية الذي روجت له الحكومة. ومن نقاط الخلاف الكثيرة بين الدستور السوري الجديد والممارسات المتعارف عليها لضمان العملية الديمقراطية وإعطاء كل سلطة مسؤولياتها وصلاحياتها نورد الأمثلة التالية:

▪ مثال (1): الفقرة الأولى والثانية من المادة (76)

تتطلب هذه المادة أن يقدم رئيس مجلس الوزراء خلال ثلاثين يوماً على الأكثر من تاريخ تشكيل الوزارة بيانها إلى مجلس الشعب. وهذا يحد من دور المجلس الحقيقي في منح الثقة للوزارة بناء على بيانها الوزاري، فدور المجلس في هذه الحالة هو فقط الموافقة على البيان، مما يحد من سلطة المجلس ويعزز الفكرة بأن السلطة التشريعية مازالت كما في الدستور القديم لا حول لها إلا المصادقة على قرارات السلطة التنفيذية. علماً بأن أغلب الدساتير العالمية اليوم تعطي للسلطة التشريعية حق منح الثقة للحكومة وهذا الأمر صار متعارفاً عليه حتى في معظم دساتير الدول العربية (المغرب، الأردن، مصر، لبنان، الجزائر، تونس، موريتانيا، اليمن).

▪ مثال (2): الفقرة الأولى من المادة (64)

يدعى المجلس لثلاث دورات عادية في السنة، على أن لا يقل مجموعها عن ستة أشهر. ويحدد النظام الداخلي للمجلس مواعيدها ومدة كل منها". إن معيار الحد الأدنى المتفق عليه لدى معظم فقهاء القانون الدستوري أن تكون مجموع الدورات السنوية التي يعقدها البرلمان لا تقل عن ثلثي العام. وهذا الأمر مطبق في معظم دول العالم، إن الهدف من وضع مدة أطول من المعمول بها حالياً يلبى معيار الدور المناط بمجلس الشعب، ويعطي من الناحية السياسية انطباعاً بتغيير جدي باتجاه تعزيز دور السلطة التشريعية، خاصة إذا ما أخذنا بعين الاعتبار أن لرئيس الجمهورية سلطات تشريعية منصوص عليها في المادة /113/. وهذا ما يزيد من الدلالة على أن الدور الفعلي للسلطة التشريعية ما زال عملياً غير متوازن مع سلطتها الفعلية المرجاة.

▪ مثال (3): المادة (113)

وهي المادة التي أخلت فعلياً في التوازن بين السلطات ونصها شبيه بنص المادة /111/ من الدستور القديم والتي أعطت في الماضي لرئيس الجمهورية صلاحيات واسعة في التشريع أكبر من تلك الممنوحة لمجلس الشعب وهي غير مألوفة في معظم دساتير العالم إلا في الحالات الإستثنائية الطارئة التي يتعذر فيها جمع البرلمان. وحيث أن المجلس في سورية لا يجتمع إلا فترة محدودة من العام فإن الكثير من القوانين باتت تصدر بمراسيم في فترات انقطاع المجلس وبشكل غير طارئ ثم تصبح مهمة السلطة التشريعية هي الموافقة على قرارات رئيس الجمهورية بعد أن يكون قد أصدرها وبدأ العمل بها.

▪ مثال (4): المادة (114)

"لرئيس الجمهورية إذا قام خطر جسيم وحال يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة واستقلال أرض الوطن أن يعوق مؤسسات الدولة عن مباشرة مهامها الدستورية وأن يتخذ الإجراءات السريعة التي تقتضيها هذه الظروف لمواجهة الخطر". هذا النص لا يوفر ضمانات سياسية شفافة واستخدم في الماضي لفرض حالة طوارئ استمرت لسنوات طويلة بدون مراجعة من قبل أي سلطة. علماً بأن مثل هذه الصلاحيات في معظم دساتير العالم يرافقها ضرورات تشاورية أو مهل محددة أو آليات واضحة للرجوع إلى الوضع الطبيعي.

▪ مثال (5): المادة (97)

يتولى رئيس الجمهورية تسمية رئيس مجلس الوزراء ونوابه وتسمية الوزراء ونوابهم وقبول استقالتهم وإعفائهم من مناصبهم. مما يعني أن رئيس الجمهورية أصبح فعلياً مسؤولاً مباشراً عن عمل كل وزارة من الوزارات. وبالتالي فإن صلاحيات الرئيس تتطلب منه مسؤوليات مباشرة عن عمل الحكومة، وبالتالي فهو يخضع لمساءلة المجلس عن ذلك، ولكن ذلك غير متاح في الدستور فالرئيس لا يسأل عن عمله إلى في حالة الخيانة العظمى. وكان الأجدر أن يعطى لرئيس الجمهورية صلاحية ترشيح رئيس الحكومة، ويعطى لرئيس الحكومة مسؤولية تسمية وزرائه ويترك لمجلس الشعب مسؤولية إعطاء الحكومة الثقة.

▪ مثال (6): المادة 141

"تؤلف المحكمة الدستورية العليا من سبعة أعضاء على الأقل أحدهم رئيساً يسميهم رئيس الجمهورية بمرسوم". إن من المعايير المتفق عليها ومن تجارب دول العالم (فرنسة، لبنان، المغرب، تركيا...) تشير إلى أن هكذا مستوى من المحاكم لا ينفرد رئيس الجمهورية بتسمية أعضائها ويعطى لأفرادها ضمانات لإستقلالية قرارهم واستمراريتهم على القوس، وذلك ضماناً لتحقيق توازن بين السلطات.

ومن الأمثلة المشار إليها وأمثلة كثير يتضح لنا عدم تلبية الدستور الجديد لعدد من المعايير المتعارف عليها وإلى فقدان التوازن بين السلطات، والميل دائماً إلى تعزيز سلطة الرئيس على حساب السلطات الأخرى. أي أن الدستور الجديد لم يحمى بتعديل جذري إلى في نطاق تغيير المادة الثامنة من الدستور السابق، وهو أمر كان يمكن إنجازه بسرعة نسبية. ولكن إنجاز الدستور استغرقت أشهراً طويلة كانت كافية لنقل الأصول الثابتة التي يستخدمها حزب البعث العربي الاشتراكي من الملاك العام إلى ملاكه الخاص. وترك الدستور الجديد لمجلس الشعب فترة ثلاث سنوات إضافية لدراسة جملة القوانين القديمة واقتراح تعديلها إذا كانت تتعارض مع الدستور. وفي واقع الحال فإن الإجراءات المتبعة في تدخل حزب البعث بعمل الحكومة مازالت قائمة وما زال الحزب يتلقى ومنظّماته الشعبية تمويله من الحكومة.

القوانين السياسية والتشريعات القانونية ذات الصلة

عملت الحكومة السورية على إنجاز مجموعة من التشريعات والقوانين أطلقتها كجزء من حزمة إصلاحية وعدت بها عند بدء الإحتجاجات وصدرت على مراحل لاحقة وهي:

- الغاء قانون الطوارئ.

- إصدار دستور جديد للبلاد والغاء المادة الثامنة الواردة في سلفه التي تنص على ان حزب البعث العربي الاشتراكي هو الحزب القائد للدولة والمجتمع.
- إصدار قانون الادارة المحلية.
- إصدار قانون الانتخابات.
- إصدار قانون التظاهر السلمي.
- إصدار قوانين خاصة بالأحزاب والإعلام.
- إجراء انتخابات الادارة المحلية ومجلس الشعب.

وتجدر الإشارة هنا إلى أنه ومنذ بدء الأزمة إلى اليوم وفي فترة لا تتجاوز السنتين تناوبت ثلاثة حكومات لم تستطع إدارة الأزمة بفعالية للوصول بالبلاد إلى بر الامان وتحقيق مطالب المحتجين.

● قانون الانتخابات

وفق تحليل سريع لقانون الانتخابات نجد أنه لا يقدم الضمانات الكافية التي تسمح بالوصول إلى تداول فعلي:

- أهمل وجود الجداول الانتخابية (لوائح الشطب) والتي يجب يتم تنظيمها وتنقيحها بشكل مستمر، ونشرها قبل بدء الانتخابات، وتمكين الناخبين من حق الاعتراض والتصحيح وفق إجراءات متعارف عليها عالمياً. ويعتبر وجود هكذا لوائح شطب أحد معايير الحد الأدنى للبدء في عملية انتخابية.
- لم يتضمن أحكام كافية تكفل مبدأ المساواة أو التكافؤ بين القوى السياسية والمرشحين من حيث التمويل واستخدام وسائل الإعلام.
- يضاف إلى ذلك الفلسفة التي قام عليها قانون الانتخابات وتقسيم الدوائر الانتخابية والتي تحتاج إلى إعادة نظر بحيث يعبر عن تمثيل حقيقي لمكونات المجتمع السوري، ولاسيما الإتجاه نحو إقرار قانون يأخذ بالنسبية. وما زالت فكرة الأغلبية المحلية هي التي تسيطر على تشكيلة المجالس المحلية أو مجلس الشعب، مما يحد من قدرة الأقليات (الثقافية أو السياسية) المنتشرة على دوائر انتخابية متعددة من إيصال أصواتها.

● قانون الأحزاب

يُعد قانون الأحزاب من القوانين المتوازنة من حيث الصياغة لتنظيم الحياة الحزبية، حيث تبني موقف وسط – بل أقرب للشائع في الدول المتقدمة- من حيث إجراءات الترخيص ومن حيث الضوابط الملقاة على الأحزاب. وجعل الرقابة القضائية هي الفيصل في حال عدم قبول قرارات السلطات الإدارية.

لكن بعد غياب طويل لثقافة العمل السياسي، تم من الناحية العملية الترخيص لأحزاب سياسية متشابهة في الأسماء ومتطابقة في البرامج غير متميزة في طبيعة عضويتها. وعطفاً على إطلاق قانون الأحزاب تم تأسيس العديد من الأحزاب السياسية نذكر منها: حزب التنمية الوطني، حزب الانصار، حزب سورية الوطن، حزب التضامن، حزب الطليعة، حزب الشباب الوطني للعدالة والتنمية، حزب التضامن العربي الديمقراطي، حزب الشباب السوري، الحزب الديمقراطي السوري.

• قانون الإدارة المحلية والانتخابات المحلية

جاء قانون الإدارة المحلية الجديد بنقله نوعية على سابقه المعمول به منذ 1971. وكان الهدف الأساسي منه تسريع نقل الصلاحيات الكاملة للإدرات المحلية وجعلها مسؤولة عن التخطيط والتنمية وتحديد الأولويات والتنسيق بين عمل الأجهزة الحكومية في منطقتها بحيث تخضع أعمال الحكومة في كل إدارة محلية للمراقبة المباشرة من قبل مجالسها المنتخبة وأعطى القانون للإدرات المحلية صلاحيات مالية موسعة وملكية مباشرة على ملاكات الأجهزة الحكومية في منطقتها. والأهم في القانون أنه أعطى للمحليات الصغرى الصلاحيات ذاتها التي تملكها المحليات الكبرى في محاولة للإعادة التوازن للأرياف والمدن الصغرى التي أهملتها برامج الدولة الإنمائية وحرمت من الخدمات التي تناسب وضعها كحاضن للتوسع السكاني الأساسي في سورية. وألغى القانون التناقض القائم بين الحدود الإدارية للمجالس المنتخبة والحدود التنظيمية للنواحي (إدارة المناطق التي لا تمثل لها في نظام الإدارة المحلية عن طريق مأمورين تابعين لقوى الأمن الداخلي)، فلم يسمح القانون بإبقاء أي منطقة مأهولة في سورية بدون تمثيل ضمن مجالس منخبة وأنهى القانون الجديد نهائياً بقايا نظام القوائمقامية الموروث عن النظام العثماني في الإدارة. ويضع القانون الجديد مدة زمنية واضحة لنقل أغلب صلاحيات الوزارات التنفيذية إلى السلطات المحلية ضمن خطة وطنية للامركزية عول عليها المشرع كركن رئيس من أركان ما عرف بحزمة الإصلاحات.

غير أن القانون الجديد جاء دون الطموحات بالتحول إلى نظام سلطة محلية كامل. فبعد أن كانت المسودات الأولى تدرس بجدية جعل المحافظين منتخبين أو مساعدين أمام المجالس المنتخبة، أعيدت الصيغة القديمة لدور المحافظين كممثلين للسلطة التنفيذية المركزية وأبقي على صلاحياتهم شبه كاملة بل أضيف لها صلاحيات جديدة. ولم تنقل كل الموارد المحلية للسلطات المحلية وبقيت مسؤوليات الجباية المالية مرتكزة بيد وزارة المالية التي لم تنقل صلاحياتها إلى الإدارات المحلية. ولم يعرف القانون بوضوح كيف ستكون العلاقة بين مجالس المحافظات والمجالس الأدنى وترك الأمر للخطة الوطنية لإقراره. كما لم يسمح القانون للمحليات بالتجمع ضمن إتحادات بلدية، مما يترك الإشكال الأكبر في التنسيق بين المحليات على عاتق المحافظة.

وفي ضوء قانون انتخابات مبني على دوائر إنتخابية بدون اعتبارات للتمثيل النسبي، جاءت إنتخابات الإدارة المحلية في 2011 بنتائج متوقعة هيمن فيها حزب البعث العربي الإشتراكي على المجالس المحلية. وجاءت الإنتخابات بدون تقييد بالشروط المتعارف عليها من سرية الإقتراع وبدون قواعد واضحة للمرشحين لإدارة حملاتهم الإنتخابية. وبالمجمل تجربة تجربة أول عملية إنتخابية بعد بداية الأزمة بطريقة أدنى من الشفافية التي كانت متاحة في إنتخابات 2003 والتي أتت بمجالس محلية مستقلة نسبياً ولم تتكرر تلك التجربة بعد ذلك في سورية. فما زال تدخل حزب البعث والأجهزة الأمنية في تسمية المرشحين أو الضغط عليهم للإسحاب قائماً.

• انتخابات مجلس الشعب

لقد أقر قانون الإنتخابات الجديد لعام 2011 دوراً للقضاء في العملية الإنتخابية من حيث المبدأ. ولكن على الرغم من أهمية هذا المنحى تبقى المشكلة الأساسية في إستقلالية القضاة والسلطة القضائية. يضاف إلى ذلك

غياب نظام رقابة فعال وهذا ما أكدته العملية الانتخابية الأخيرة، حيث ردت جميع الطعون دون أي مداوات ونشر للطعون والأحكام التي صدرت. في جميع الأحوال أثبتت تجربة الانتخابات الأخيرة ضعف فعالية إشراف القضاء على العملية الانتخابية نتيجة ضعف الخبرة في هذا المجال. فعلى سبيل المثال قام رئيس اللجنة العليا للانتخابات (وهو قاض في محكمة النقض) بارتكاب العديد من الأخطاء، حيث أقحم نفسه بإعطاء توجيهات سياسية، كذلك بيّن عدم سيطرته على أبسط المصطلحات المتعلقة بالعملية الانتخابية. علماً بأنه لم يسمح لمراقبين مستقلين بمراقبة الانتخابات وتم لحظ الكثير من الخروقات في قواعد التصويت وفي نشر الدعاية للمرشحين وفي التكافؤ بالظهور الإعلامي.

وقد بلغت نسبة المشاركين 51.26% من اجمالي من يحق لهم الانتخاب والبالغ عددهم 10118519 في حين افضت نتائج الانتخابات لوصول 240 عضو عن حزب البعث وأحزاب الجبهة الوطنية التقدمية من أصل عدد الاعضاء البالغ 250 عضو.

التنظيمات السياسية والمدنية غير الرسمية

بقي القانون السوري والممارسات العملية للحكومة والأجهزة الأمنية تنظر بعين الريبة للتجمعات المدنية لسنوات طويلة. ورغم وعود كثيرة بتغيير قانون الجمعيات والمنظمات غير الحكومية إلا أن ذلك لم يتم حتى الآن ويواجه نص القانون الجديد المقترح ممانعات كبيرة من قبل حزب البعث العربي الاشتراكي والمنظمات التابعة له ووممثلهم في مجلس الشعب. ولكن الأزمة السورية أفرزت تجمعات سياسية ومدنية جديدة على الأرض نابعة من ضرورات تنظيم الاحتجاجات، أو العمل الإنساني وأعمال إغاثة النازحين عن مناطق العنف وتنظيم المناطق التي لم تعد خاضعة لسلطة الأجهزة الحكومية المركزية.

عملت العديد من القوى السياسية المناهضة للحكومة السورية بعد بدء الاحتجاجات على تكتيل جهودها وتوحيد رؤيتها وتجميعها ضمن أطر سياسية موحدة نمايز منها بوضوح هيئة التنسيق الوطني، المجلس الوطني السوري، المجلس الوطني الكردي بالإضافة إلى منبر اللقاء الديمقراطي وتيار بناء الدولة وغيرها، ومؤخراً تم توسيع التنسيق ضمن ما يعرف بالإئتلاف الوطني السوري. ولا بد من الإشارة إلى التكتلات التي ترافق ظهورها مع تطور الاحتجاجات في مختلف المناطق حيث عمل الناشطون على خلق كتل وأطر لنشاطهم نذكر منها: لجان التنسيق المحلية، الهيئة العامة للثورة السورية، أحرار ثورة الكرامة، مجلس قيادة الثورة وغيرها.

بالمقابل ظهرت تحركات شبابية مدنية بعضها يعمل ضمن دائرة الموالاة وأخرى تعمل ضمن دوائر المعارضة، كم ظهرت حركات وسطية تسعى لخلق منصات للحوار بين الطرفين. من هذه الحركات الشبابية: حركة نبض، شباب 17 نيسان للتغيير الديمقراطي، بصمة شباب سورية، كفى، ألوان الطيف. إلا أن معظم هذه التجمعات لا يتخذ طابعاً سياسياً بالمعنى الدقيق. ورغم التخوف الكبير للجمعيات الأهلية في بداية الأزمة من الظهور بمظهر الداعم لهذه الجهة أو تلك والمغامرة باستقطاب غضب وزارة الشؤون الإجتماعية والعمل والتهديد بالحل كما حصل لسنوات عديدة عندما كانت الجمعيات تخالف توجيهات الوزارة، إلا أن الجمعيات أخذت زمام المبادرة بدءاً منذ بداية 2012 وتوسع دائرة العنف بشكل كارثي وأخذت على عاتقها إيواء وإطعام ومعالجة مئات الآلاف من اللاجئين والمصابين.

ومن الجدير بالذكر أن معظم المناطق السورية من قرى وبلدات ومدن قد نظمت نفسها بطريقة أهلية أشبه بالعشوائية عملت سلباً أو إيجاباً من خلال التأسيس لمجالس محلية أو فرق عمل أو لجان شعبية تقوم على إدارة النشاط اليومي وبعضها طور نشاطه ليصل في بعض الحالات إلى إدارة الحياة المدنية تبعاً للحالة في تلك المناطق.

وأما فيما يتعلق بالمبادرات السياسية فمن الملحوظ أنه وبالرغم من تعددها لم تتبلور وتنتج أرضية فكرية تسمح ببناء توافق على المبادئ الأساسية لإطلاق حوار سياسي للخروج من الأزمة.

الإعلام ضمن المشهد الحالي:

انعكست الأزمة على القطاع الإعلامي كغيره من القطاعات الأخرى ولعل أبرز تلك الانعكاسات تكمن في:

- التدهور السريع في الإنفاق الإعلاني على وسائل الإعلام المحلية المتنوعة.
- تقليص الكوادر الإعلامية العاملة في تلك المؤسسات.
- استهداف الإعلاميين من قبل كافة أطراف النزاع ومقتل غير قليل منهم.
- تقليص الاستكتابات.
- إيقاف أي مشاريع توسع أو تطوير.
- ارتفاع عدد مستخدمي الشبكات الاجتماعية من السوريين.
- نزوح القراء تدريجياً إلى الفيسبوك وتويتر ويوتيوب للحصول على المعلومات.
- بروز محطة الدنيا التلفزيونية السورية كجهة إعلامية سورية خاصة في مواجهة الإعلام الإخباري الخليجي "العربية، الجزيرة"، ومن ثم معيبتها وإغلاق بثها على الأقمار العربية.
- ظهور الجيش الإلكتروني السوري كقوة إعلامية مضاده لحالة سيطرة شباب المناهض للسلطة المركزية على شبكات التواصل الاجتماعي.
- ظهور إعلام مناهض مقبول فنياً في المحافظات المهمشة إعلامياً، مراسلين تابعين لوكالات وتلفزيونات، مراسلين عبر صفحات الفيسبوك أو على أقنية البث على اليوتيوب، مدراء صفحات على الفيس بوك "مغردين على تويتر، إلخ.
- الاعلان عن وكالة أنباء كردية سورية لأول مرة في تاريخ سورية ولو كانت إطلاقتها الأولى عبر الفيسبوك.
- إنتشار وتخصيص قنوات مناهضة للنظام ممولة من دول وجهات خارجية وتوجه جزء منها لبث أفكار التطرف الديني والطائفية.

- عدم قدرة شبكات الإعلام العالمي من التحقق مباشرة من مصادر الأخبار واقتصار مراسليها على الدخول إلى سورية إما عن طريق التعاون مع وزارة الإعلام أو بالتعاون مع المعارضة بشكل سري، مما دفع الإعلام في أغلب الأحيان لؤية الأمور بطريقة غير متناظرة وانتشار الأخبار والإشاعات الملققة من قبل جميع الأطراف ولو بدرجات متفاوتة.

عسكرة الخلافات السياسية ومكونات المشهد العسكري

• وضع المؤسسة العسكرية الحكومية في الدستور وعلى الأرض

كما هو الحال في دستور 1973 لم يتم النص في الدستور الجديد على أي دور سياسي للجيش، فمهمته واضحة بنص المادة /11/ هو الدفاع عن سلامة أرض الوطن وسيادته وخدمة مصالح الشعب. يضاف إلى ذلك فإن قانون العقوبات العسكري في المادة /150/ يحظر ويعاقب العسكريين على الانتساب لأي حزب سياسي. كذلك فإنه وفقاً لقانون الانتخابات فقد أوقف حق الانتخاب عن العسكريين طالما هم في الخدمة.

ونرى ان إرادة المشرع ذهبت من خلال النصوص الدستورية والتشريعية إلى إبعاد الجيش والقوات المسلحة عن أي تجاذبات سياسية، وبالتالي وضعه تحت رقابة ومساءلة السلطات المدنية. غير أن الدستور لم يلزم الرئيس بأن يكون مدنياً. وتبقى علاقة رئيس الجمهورية كقائد أعلى للجيش وكضابط عسكري فيه علاقة بحاجة لإعادة نظر.

وتجدر الإشارة إلى أن وسطي قيمة الانفاق العسكري بين عامي 2002 و2008 بلغت 5.1% من الناتج المحلي الإجمالي كنسبة مئوية وفقاً لتقارير التنمية البشرية الصادرة عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. ويضم الجيش السوري في تعداد الدائم عدداً أكبر بكثير من نسبة تعداد الجيوش العالمية بالنسبة لتعداد مواطنيها إضافة إلى قدرته على تجنيد عدد كبير من الإحتياطيين. إن بقاء سورية في حالة مواجهة مع إسرائيل قد أكدت طوال سنوات على ضرورات التعبئة العامة والتسليح والتدريب. ويعتبر الجيش السوري من أكثر الجيوش العربية جاهزية للقتال عدداً وعتاداً. ورغم ليس بصغير من الإنشاقات في صفوف وحداته العادية إلا أن قواته المحاربة ووحداته النخبوية ما زالت تظهر تماسكاً كبيراً في إطاعتها للأوامر العسكرية.

لا يوجد في الدستور السوري القديم أو الجديد مكان خاص لدور المؤسسات الأمنية أو تحديد لصلاحيات الرقابة عليها من قبل الجهات المنتخبة كما هو الحال في الدساتير الديمقراطية التي تفرض مشاركة السلطة التشريعية في الإطلاع وإبداء الرأي في عمل مؤسسات الأمن القومي وفي تحديد موازناتها وأهدافها العامة. وتبقى المنظومة الأمنية السورية أداة غامضة خاصة في تنوع تخصصاتها وتضارب هيكلاتها ودور حزب البعث العربي الإشتراكي في مواضيع الأمن الوطني. وقد جرت محاولات لتنظيمها هذه الجهات المتعددة على الأقل عملياً خلال الأزمة. ومن الصعب جداً تعميم الأوصاف على جميع هذه الأجهزة ففمارساتها وتقييمها بالتعليمات والقوانين وإلتزامها بإلغاء قانون الطوارئ متفاوت حتى بين أقسام الجهاز الواحد وفروعه.

• وضع الفصائل العسكرية المناهضة للسلطات المركزية

مع تصاعد الإحتجاجات وتوسعها، لم تعد الأجهزة الأمنية وحدها قادرة على السيطرة على الوضع، فكان قرار إدخال الجيش في المعركة في البؤر الساخنة المناهضة للحكومة. ومع استمرار سياسة الحل العسكري بأطوارها المختلفة وتزايد الإعتقاد على المؤسسة العسكرية النظامية في مواجهة المحتجين بدأت بوادر

تشكل التنظيمات العسكرية بالظهور بشكلها العلني، بعد أن كانت المقاومة المسلحة للنظام تشكل حالات استثنائية ومحدودة في السابق. فمن لواء الضباط الأحرار إلى إعلان تشكيل الجيش الحر مروراً بتشكيل القيادة المشتركة للجيش الحر في الداخل ثم إلى تشكيل المجلس العسكري الثوري الأعلى و ثم تشكيل القيادة العسكرية المشتركة للثورة السورية، وانتهاء بتشكيل الجيش الوطني السوري ومحاولات توحيد قيادات الفصائل المسلحة، جاءت مبادرات من رجالات المؤسسة العسكرية النظامية الذين إنشقوا عنها وانضموا إلى صفوف المحتجين المناهضين للسلطة المركزية.

ورغم محاولات تأطير العمل المسلح وصبغه بشكل تنظيمي ممأسس وربطه بأطراف المعارضة السياسية إلا أن ما بات يعرف بالجيش الحر ليس جيشاً بالمعنى المعروف، إذ لا يخضع أفراداه لقيادة مركزية، ولا ينتظمون في سجلات عامة واختصاصات متميزة، واستراتيجية متكاملة. بل إن التعبير الأقرب لوصف هذا الجيش هو كونه عنواناً عريضاً انضوى تحت شعاره من أراد مقاومة النظام السوري بالسلاح، سواء تواصل مع قيادة هذا الجيش بالفعل أم لا. إذ المعتاد تكوين خلايا هذا الجيش من القاعدة دون صلة تذكر بالقامة، فيجتمع عدد ممن أراد قتال النظام، بإمرة أحد الضباط المنشقين من المنطقة نفسها غالباً، ويتم الإعلان المصور عن تشكيل الكتبية كجزء من الجيش الحر، أما اتصالها بقيادة هذا الجيش التي استقرت في تركيا، أو صلتها بالمجلس العسكري للمحافظة التي تنشط فيها، فأمر قد يحصل بغرض طلب الدعم، وقد يتعثر بسبب ضعف الاتصالات وعشوائية العمل.

وتتخذ الكتائب قراراتها الميدانية وفق ما ترتئيه هي غالباً، أو وفق ما يراه قائد اللواء بعد أن انتظمت معظم الكتائب المتقاربة جغرافياً في ألوية. والواقع أن ارتفاع عدد المدنيين حاملي السلاح، بالقياس إلى عدد الضباط المنشقين، قد جعل الغلبة على المزاج العسكري للجيش الحر لهؤلاء القادة الميدانيين، تمييزاً لهم عن الضباط الذين وصفوا بالقادة العسكريين. ولطالما كان القائد الثوري أكثر قرباً لعناصره من أبناء العمومة والمنطقة من الضباط، وإن انتمى هذا الأخير إلى المنطقة نفسها. وإذا أضفنا إلى ما سبق أن الخبرة العسكرية للضباط المنشق متواضعة للغاية (كما هي حال معظم ضباط الجيش السوري النظامي الذين لا يخدمون في القطع العسكرية الحساسة)، لم يبق لديه ما يفضله عن القائد الميداني الذي كان في أحيان كثيرة أكثر شجاعة وعملية. وإذا كانت الكتائب قد بدأت بالتشكل على أيدي الضباط المنشقين أساساً، فإن كتائب لاحقة لم يحتج قادتها الميدانيون إلى الضباط إلا كقائد شكلي للمجموعة يبرر انتسابها إلى الجيش الحر، في حين استغنت كتائب أخرى عن وجود ضباط وتشكلت من مدنيين بالكامل.

وربما كان سبب ذلك أن القادة الميدانيين لا يشعرون أن لدى الضباط ما يقدمه إليهم، سوى مفتاح كتائب وألوية الجيش الحر، وهو الدعم بالمال والسلاح. إذ تتشكل الكتبية وبيدها ما يمكن أن تكون قد حازته من أسلحة المنشقين الفردية والقليلة، بينما يشتري أفراد الكتبية الآخرون بنادقهم من السوق السوداء للسلاح التي التهبّت بسرعة فائقة، ويحصل الباقون على أسلحتهم مما قد تغنمه الكتبية في الصدامات مع الجيش النظامي والاستيلاء على بعض مستودعاته، التي لطالما كانت صيداً ثميناً يحرص عليه الطرفان. واستطاعت بعض الكتائب أن تشيك مباشرة مع بعض الجهات الخارجية الداعمة وحصلت على سلاحها مهرباً على طول الحدود السورية وعرضها.

وتتنضوي تحت شعار الجيش الحر غابة متقلبة من الأولوية والكتائب التي تعيد تشكيل نفسها أو تندمج أو تتعاون مستقلة في إطار واحد قد لا يستمر لوقت طويل، أو تتراجع فاعليته. وحتى استقرار هذه التشكيلات ضمن هياكل واضحة، فإنه من غير المجدي حصرها، فضلاً عن صعوبة ذلك، لأن المعلومات الجادة عنها ميدانية وغير متاحة إلا للقريبين منها مباشرة. غير أن المخطط العام للواء في الجيش الحر هو احتواؤه على عدد من الكتائب المتجاوزة جغرافياً، والتي تعمل بالتنسيق فيما بينها تحت إمرة قائد اللواء أو قيادته الجماعية. يتكون اللواء من عدة آلاف من المقاتلين في العادة، وقد يتجاوز العشرة آلاف في حالات قليلة، من شبان في العقد الثالث غالباً، مع وجود من هم أصغر من ذلك بين المقاتلين (وفي أحيان عديدة تم لحظ تجنيد الأطفال)، ومن هم أكبر من ذلك لدى القادة والموجهين. يغلب على عناصر الجيش الحر أن يكونوا ريفيين، مقيمين في أريافهم أو في أحياء طرفية من المدن. مستواهم التعليمي أقرب إلى المتوسط، دون عناية سابقة بالثقافة. وهم بالغالب لا ينتمون إلى تيار سياسي أو إيديولوجي محدد، وإن كانت شعائر الإسلام ومفاهيم التدين الشعبي واضحة لديهم. وحتى الذي كان بعيداً عن الالتزام بفرائض الدين صار يحرص على ممارستها طلباً للعون من الله في المعركة، واندرجاً ضمن المجموع العام لزملائه. أما الضباط الذين كان مجرد أداء الصلاة في الجيش النظامي كفيلاً بإثارة الشبهات حولهم، فقد اكتشفوا أصولهم الطائفية السنية وصاروا يفتتحون بيانات الانشقاق بالكليشيهات الدينية، دون أن يعني هذا أنهم قد اتخذوا خياراً من خيارات الإسلام السياسي. بين قادة الكتائب عدد من أصحاب السوابق الجنائية أحياناً، الذين ألقوا الخروج على سلطة الدولة، فجاءتهم الفرصة للخروج عليها لأسباب عليا هذه المرة، فتابوا إلى الله وصاروا يبحثون عن الشهادة. إنه باختصار خليط فكري يشبه تخطيط الأعشى الذي خرج إلى النور. بالطبع لا يغي هذا تشكل فصائل عسكرية مبنية على أفكار جهادية وتكفيرية متطرفة وإشراكها متطوعين أجانب استقدموا من خلال الشبكات الجهادية العالمية.

وسوى الكتائب والألوية الفاعلة على الأرض، أسس العسكريون في كل محافظة مجلساً عسكرياً للتنسيق وتنظيم العمل بين مقاتليها، ولكن فاعلية هذه المجالس ظلت محدودة غالباً، وظلت الأولوية هي الرقم الهام، فكانت لا تلجأ إلى المجلس العسكري إلا لطلب حصتها من الدعم القادم من الخارج، فضلاً عما تتدبره لأنفسها من دعم عبر قنواتها الخاصة. وفي هذا الإطار لا بد من الإشارة إلى أنه قد استطعنا احصاء ما يقارب من لف وثلاثمائة فصيل مسلح ضمن الإطار العام المسلح المناهض للسلطة المركزية وتجدر الإشارة إلى أن أحدها على الأقل مكون بشكل شبه كامل من مقاتلين يحملون جنسيات مختلفة إضافة لوجود ما يعرف بتنظيم جبهة النصره وهي جماعة سلفية جهادية، تتبنى خط تنظيم القاعدة وأساليبه، وإن لم يكن هناك دليل ملموس على أنها ترتبط به تنظيمياً.

• وضع الفصائل العسكرية الموالية للحكومة

كما أن الإعلام خلق نماذج غير حقيقية لطبيعة الأطراف المسلحة المناهضة للنظام فإنه خلق أيضاً أوصافاً غير واقعية للتنظيمات شبه العسكرية الموالية للنظام تحت مسمى صار يعرف إعلامياً باسم "الشبيحة". فهذه التسمية تشمل بعض المتطوعين في صفوف الجيش السوري الذين التحقوا طوعاً للخدمة وتجري كذلك على مجموعات من الشباب الذين تم تجنيدهم من قبل أطراف مقربة أو منتفعة من مراكز القرار الحكومي في سورية لممارسة العنف ضد المحتجين، وتطلق هذه التسمية جزافاً على التنظيمات الشعبية التي نشأت

لضرورة حماية أحيائها من هجوم مسلحي الفصائل المعارضة أو عصابات الإجرام المنظم التي انتشرت في ضوء غياب الإستقرار والأمان. كما تطلق على تشكيلات ارتجالية أقامها بعض أبناء الطائفة العلوية للإنتقام من مقتل بعض أبناء الطائفة عندما بدأت الإشتبكات المسلحة تتخذ طابعاً طائفيّاً في المناطق التي تتواجد تتجاوز فيها القرى والأحياء التي يغلب عليها سكن الطائفة العلوية مع القرى والأحياء التي يغلب عليها سكن الطائفة السنية.

وكما هو وضع اللامركزية في عمل الفصائل المسلحة المعارضة فإن الفصائل المسلحة الموالية تفتقر إلى التنظيم والتنسيق وتتنافس للحصول على الأسلحة الخفيفة من الحكومة. ومن الصعب التكهن بعدد المشتركين في مثل هذه التنظيمات أو واقعهم الفعلي على المشهد.

التطرف الديني وخطاب الإسلام السياسي والطائفية:

من نشأة سورية الحديثة كان الصراع على الهوية الوطنية موضع جدل كبير بين تيارات الفكر القومي الذي يغلب عليه الطابع العلماني والرؤية الدينية لضرورة إنشاء دولة على أسس إسلامية. بالطبع يخضع هذان الخطان الإيديولوجيان المتناقضان تفرعات وتنوعات كثيرة. وعلى مدى السنوات الخمسين الماضية قامت مواجهات كبيرة بين المطالبين بشكل من أشكال الإعتراف بالإسلام (خاصة في شكله السني) كناظم للحياة السياسية في البلاد وبين الحكومات المتعاقبة والتي غلب عليها الطابع القومي العلماني بدءاً من بدايات الستينيات. وبلغ الخلاف أشده في مواجهات الحكومة مع تنظيم الإخوان المسلمين منذ منتصف السبعينيات وحتى أول الثمانينيات والتي خرجت فيها حكومة الرئيس الراحل حافظ الأسد منتصرة بفضل استخدامها الأكبر للعنف من جهة وقدرتها على تنظيم تحالف بين القوى العلمانية من جهة والأقليات الدينية الراضية لهيمنة الإسلاميين من جهة أخرى، إضافة إلى تنظيم الريف السوري المتدين والمحافظ ولكن الحاقق على سيطرة البرجوازية المدنية التي تمثلها جماعة الإخوان المسلمين. ولم يسمح من وقتها بأي تنظيمات دينية لا توافق عليها الحكومة والأجهزة الأمنية. كما استمر العمل بالقانون الذي يجرم الإنتساب لحزب الإخوان المسلمين ويعاقب عليه بالموت. كل هذا دفع العمل السياسي للتنظيمات الإسلامية إلى التخفي والتنظيم السري وإلى السعي الدائم والدؤوب للحصول على دعم بعض الجهات الخارجية لقلب النظام في سورية.

خلال السنوات العشر السابقة للأزمة تم غض الطرف عن عدد من المبادرات الإسلامية المعتدلة وتسوية أوضاع عدد من المحكومين السابقين. ولكن المنطلق الأساسي وردة الفعل الطبيعية لهذه الأجهزة هي في تصور كل شكل من أشكال التدين على أنها محاولة من قبل تنظيمات الإسلام السياسي للعودة للعمل في سورية من جديد، مع كل ما يستدعيه ذلك من مخلفات أزمة الإخوان المسلمين السابقة مع النظام.

يسود المشهد السوري اليوم كثير من علامات التدين الإسلامي، بدءاً من تواتر خروج التظاهرات عقب صلاة الجمعة، وابتداء الهتاف بالتكبير، وشعارات الاستعانة بالله وطلب نصره. وهذا ما لعب دوره في توتر الأجهزة الأمنية ورجوعها إلى توجسها القديم من الإسلاميين كما أرق الأقليات الدينية التي ما زالت مصطفة بغالبها في تأييدها للحكومة خوفاً من انتصار الإسلاميين (رغم وجود استثناءات ليست بالصغيرة التي أسهمت في الإحتجاجات).

مع تقدم المشهد وتحول بعض أطراف المعارضة إلى العمل العسكري بدأت بعض مظاهر التدين تسود أوساط عدد منها مما صبغ العمل العسكري بصفة التشدد الإسلامي. وصار جزء من المقاتلين يتمسك بالشعائر الدينية تعبيراً عن الدين الفطري والإسلام الشعبي القريب أصلاً من بيئاتهم المحلية، ولا سيما الريفية منها، وقد ارتد الناس إليهم في مواجهة الموت. وحرصت بعض الفصائل على إظهار تدينها وشعائرها في المقاطع المصورة التي تستخدمها للترويج لقضيتها، وصارت هذه المظاهر تغطي بشكل كبير في الإعلام على كل أشكال المعارضة الداخلية الأخرى. بل إن بعض المبالغات الكبيرة صارت تظهر في صفحات التنظيمات المسلحة على الإنترنت لاستجداء المساعدات والدعم المادي والعسكري والتي تسم العمل العسكري المناهض للحكومة على أنه ثورة سنية ضد الحكم العلوي. وتطور الخطاب في كثير من المناطق ليشمل حالات عنف طائفي واضح الملامح. وإذ كان من الصعب تخصيص اللوم في مسألة اللعب على المسألة الطائفية إلا أنه من الواضح أن عدداً من التنظيمات والفصائل المسلحة الموالية والمعارضة على حد سواء قد مارست العنف الطائفي والخطاب الطائفي. مع الإلتباه إلى أن التعميم في مثل هذه القضايا ساهم في تأزيم الموقف، والتحذير أن هذه الحالات تبقى حالات محدودة ولا يجب أن ينجر التحليل العلمي لما يجري في سورية في هذا المنحدر.

غير أن هذا لا يعني أن هذه المظاهر قد لا ترسخ، بنسبة أو بأخرى، في الخطاب السياسي العام في سورية مستقبلاً. بل يبدو من المؤكد أن بعضاً منها سيستقر. فسورية التي عاشت عقوداً طويلة دون السماح بقيام حزب إسلامي مهما كانت درجة وسطيته واعتداله، والتي عانى المتدينون فيها من تضيق واشتباة لمجرد التزامهم ببعض الشعائر، لا بد وأن تشهد فترة من ردة الفعل بعد كل تلك السنوات. أو على الأقل، لا بد أن ينشأ فيها حزب أو أحزاب إسلامية نظيرة لما هو موجود في دول عربية وإسلامية أخرى. ومن المبكر الحديث عن سورية المستقبل التي ما زالت تشهد صراعاً مركباً لم يفضى إلى يصل بعد إلى نتيجة واضحة.

رابعاً- التحديات المستقبلية:

واقع الجهود والمبادرات السياسية:

- فشل جلسات اللقاء التشاوري للحوار الوطني وجلسات الحوار اللاحقة الذي أطلقته الحكومة السورية في الوصول إلى حلول لازمة وضياع الثقة بين جميع الأطراف لجدوى الحوار السياسي نتيجة ذلك.
- فشل المبادرة المقدمة من الجامعة العربية لانتهاء الأزمة السورية.
- تعليق عضوية سورية في العديد من المحافل الإقليمية والدولية.
- اتفاق الاطراف الدولية على مبادرة عرفت باتفاق جنيف للتأسيس لحكومة وحدة وطنية إنتقالية مالبثت الأطراف المشاركة فيها أن اختلفت في ترجمة الإتفاق عملياً.
- فشل المبادرة العربية الدولية المشتركة وإستقالة مبعوثها الخاص السيد كوفي انان بالرغم من إتفاق مختلف الفرقاء على النقاط الستة للمبادرة.
- إتفاق المعارضة على وثيقتي عمل عرفتا بميثاق القاهرة الذي يوحد للرؤية السياسية للمرحلة الانتقالية لمختلف اطياف المعارضة بالاضافة إلى وثيقة العهد الوطني.

- عدم قدرة مجلس الأمن في الوصول إلى قرار يتعلق بالمسألة السورية بسبب استخدام روسيا والصين لحق النقض (الفيتو).
- قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة المطالب ببدء عملية انتقال سلمي للسلطة.
- تجمع طيف واسع من قوى المعارضة والكيانات التنظيمية المناهضة للسلطة بتنظيم أطلق عليه الائتلاف الوطني لقوى الثورة والمعارضة السورية وإعتراف العديد من الدول بالائتلاف ممثلاً شرعياً وبعضها وحيداً نتج عنه استلام الائتلاف لزام التمثيل الرسمي باسم سورية في بعض الدول.

مقترحات وآراء المشاركين في ورشات عمل المشروع

في إطار العصف الذهني للمشاركين في ورشات عمل مشروع الأجندة الوطنية تم العمل المشترك بين شخصيات تنتمي إلى مرجعيات سياسية وإجتماعية متنوعة. وأنتج الحوار المشترك تفاهات أساسية على عدد من الأسئلة الأكثر إلحاحاً وهي:

- ماهي النقاط الجامعة لتوافق سياسي واسع الطيف بين مختلف الفرقاء؟

تتلخص النقاط الجامعة التي تؤهل لتوافق بين معظم اطراف السوريين في:

ضرورة التفاهم على إطار واضح للتغيير السياسي تضمن التحول الديمقراطي وتداول السلطة بطريقة سلمية - وقف العنف - وحدة الاراضي السورية - الحفاظ على مكونات ومؤسسات الدولة والقائمين عليها - عدم استبعاد اي من القوى السياسية - العمل على بناء نظام ديمقراطي تعددي مدني - العمل مع الشخصيات والرموز الوطنية التوافقية - التاكيد على أسس ومرتكزات التعايش المشترك - بناء دولة المواطنة - التأكيد على أهمية حقوق الانسان - العمل على خلق توافق طائفي- الحرية والكرامة أساس لأي عمل - العمل على بناء عقد اجتماعي جديد - إعطاء ضمانات للجميع - تكافؤ في الفرص وتساوي في المسؤوليات - دور شفاف للمؤسسة العسكرية الوطنية في حماية الدولة وضمن المجتمع - العدالة الإنتقالية كنهج أساسي للعمل - حوافز للعمل السلمي. كل هذه الأمور تدور في فلك عملية سياسية تحدد إطاراً واضحاً لعملية الانتقال السلمي للسلطة وفق برنامج زمني واضح وسريع وضمنات متفق عليها لحسن سير العملية.

- ماهية المعوقات الأساسية لإنجاز توافق سياسي بين مختلف الاطراف؟

- استمرار العنف واقتناع الأطراف المتقاتلة أنها قادرة على كسب مقفها عسكرياً - دور المؤسسة العسكرية والأمنية بشكلها الحالي - تباين مفهوم اللامركزية - التحدي الإقتصادي وما سيؤديه إلى تبعات سياسية - دور الإقصاديين من كافة الأطراف - التعويض على اللاجئين والمتضررين والمنكوبين - الصراع الطبقي بين الريف والمدينة - الطائفية - القضية الكردية - آلية تحقيق المصالحة الوطنية - عدم التوازن بين المركزية واللامركزية - تدخلات القوى الخارجية - واقع الموقع السوري ضمن التحالفات الدولية حالياً وشكله فيها لاحقاً - غياب استراتيجية واضحة للأمن الوطني- العشائرية والقبلية - الجريمة المنظمة وانتشار ظاهرة اقتصاد الحرب - آلية جمع السلاح - التشدد والتطرف الديني - كيفية تحقق العدالة الإنتقالية وخوف جميع الأطراف من حالات الثأر الجماعية والفردية.

التحديات الراهنة:

- 1- استمرار إعتقاد الحل الأمني والعسكري من قبل السلطات المركزية وتطور العنف والتطرف المسلح من كافة أطراف النزاع.
- 2- عدم وجود قيادة موحدة للفصائل المسلحة .
- 3- ظهور بوادر على تمزق وحدة البلاد وانهيار الدولة وتفسخ المجتمع في مناطق عديدة من سورية.
- 4- تراجع قدرة المؤسسات الحكومية على القيام بواجباتها في حفظ الأمن.
- 5- تنامي بذور الاحتقان في بعض المناطق وخطر الإنجرار إلى مقدمات الحرب الاهلية.
- 6- تفاقم الأزمات الإجتماعية على كافة الأصعدة وتردي الأوضاع المعيشية.
- 7- إنهيار جزء كبير من البنى التحتية وتعطل الدورة الاقتصادية.
- 8- خروج المسألة السورية من أيدي السوريين وتزايد التدخل الإقليمي والدولي بأشكال مباشرة أو غير مباشرة وخصوصاً العسكرية منها.

سيناريوهات تطور الأزمة مستقبلاً:

من السابق لأوانه وضع سيناريوهات حقيقية لم يمكن أن تتطور إليه الأزمة السورية مستقبلاً وإنعكاس ذلك على مقدره سورية للنهوض مرة أخرى لترميم ما تدمر والقيام بمسؤوليات الإغاثة والمساعدات الإنسانية (انظر ورقة العمل الاقتصادية) وإعادة بناء مؤسسات الدولة، إضافة إلى إنعكاس ذلك على الصعيد الوطني في الحفاظ على سيادة سورية واحتمالات امتداد الأزمة إلى دول الجوار.

لم يتفق المشاركين على سيناريوهات واضحة ولكنهم وضعوا إطاراً أولياً للإمكانيات العامة التي يمكن من خلالها تصور مستقبل المشهد السوري:

• الإنتصار العسكري لأحد طرفي الصراع:

هذا السيناريو لا يبدو محتملاً لأي طرف من الأطراف في الوقت الحاضر. ولكن كلاً من الحكومة ومن تكتلات المعارضة الرئيسية لا تزال تتصرف وتصدر خطاباتها وكأنها مقتنعة بالكامل بقدرتها على حسم الأمر عسكرياً. إن إنعكاس هذا السيناريو على المرحلة الإنتقالية بعد الأزمة له ملامح مشتركة بغض النظر عن الرابع الأخير. وينعكس ذلك من خلال:

- استمرار جيوب عديدة في سورية من البقاء خارج إطار السلطة المركزية.
- عدم قدرة السلطة المركزية على ضبط الجريمة ومظاهر إقتصاد الحرب التي انتشرت خاصة في المناطق الحدودية.
- تدمر كبير في الإقتصاد والبنى التحتية (انظر ورقة العمل الاقتصادية) مع استمرار العنف إلا أن يتم الحسم.
- هروب لرؤوس الأموال والخبرات البشرية وعدم رغبتها بالعودة والإستقرار إلى حين استئباب الأمن.

- عدم وضوح مصير الطرف الخاسر والخوف من أعمال الإنتقام الجماعي والفردى.
- بقاء جزء من منظومة القوى الإقليمية والدولية التي أيدت الطرف الخاسر تسعى لقلب الأمور أو ممانعة لأي تطبيع مع الطرف المنتصر.
- استمرار العقوبات الإقتصادية فى سورية إذا كانت الحكومة الحالية هي المنتصرة واستمرارها إلى حين تأكد الحكومات التي فرضتها من أن المعارضة لن تتبنى سياسات معارضة للغرب أو تطرفية.
- القيام بتطهير الأجهزة الحكومية والخدمة المدنية من أنصار الطرف الخاسر وفقدان قدرات مؤسساتية كبيرة نتيجة ذلك.
- سيلزم الراح سنوات طويلة للمصالحة الوطنية والتي من الغالب أنها لن تتم أبداً وستبقى الرغبة بالثأر قائمة وستفضى إلى إشكالات عنيفة على المدى الطويل وإلى إنحلال الوحدة الوطنية.
- إحساس جزء كبير من المواطنين السوريين بأنهم لا ينتمون إلى الوطن الذي ستمثله الجهة الراحبة والهجرة الواسعة المطاق إلى دول الجوار والغرب (خاصة بالنسبة للأقليات الدينية).
- سيفرض الطرف المنتصر رؤيته السياسية وسيطالب بثمن الدم الذي دفعه للإنتصار على شكل حصة رئيسة من السلطة مستقبلاً وبالتالي سيكون من الصعب التوقع عملاً بالتحول المباشر للديمقراطية.

ورغم أن هذا السيناريو له تفرعات من مثل استمرار العنف إلى حين اقتناع أحد الأطراف بعدم جدوى المتابعة والإتفاق على انسحاب توافقي، أو استمرار العنف لكسب مواقع متقدمة على الأرض قبل بدء المفاوضات أو غير ذلك، إلا أن جميع هذه التفرعات تنبع من تصور بأن الطرف الآخر خاسر لامحالة والحلم بأن الإنتصار سيأتي بشيء أفضل مما عاشت سورية فى سواء فى الماضى البعيد أو خلال الأزمة.

● استمرار العنف بشكل مستدام أو متقطع لسنوات وتحول الأزمة إلى حرب أهلية كاملة:

هذا السيناريو يبدو الأكثر احتمالاً فى ضوء تعنت الأطراف المتصارعة واعتقادها أن الطريقة الوحيدة للحسم هي من خلال العمل العسكرى. من الخطأ الاعتقاد بأن ضعف أحد الأطراف مؤقتاً أو بشكل دائم سيؤدى إلى خسارته الكاملة أو خروجه من الصورة الكلية. فإقتصاد الحرب القائم على الحد الأدنى ودعم الجهات الخارجية قد يمد فى عمر الأزمة سنوات دون أن يستطيع أي من الأطراف أن يحسم الأمور لصالحه. إن استمرار العنف سيخرج أجزاء كبيرة من سورية من إطار الوحدة الوطنية وسيترك أثراً إقتصادية وإجتماعية لا يمكن الرجوع عنها بعد الآن. هذا السيناريو صار يعرف فى سورية باسم السيناريو الصومالي والحقيقة فإن فى الأمر مغالطة كبيرة فالتوقعات الأساسية لو استمر العنف فى سورية لسنتين إضافيتين بعد 2012 أن جميع المؤشرات التنموية (انظر الورقة الإقتصادية) ستصبح أسوأ من الصومال بمراحل. وستكون للمرحلة الإنتقالية السمات التالية:

- سنوات طويلة من غياب دور الحكومة المركزية على أجزاء واسعة من البلاد.
- تدمير كامل للإقتصاد السوري.
- عدم قدرة سورية على إعادة البناء لأن الموارد المالية والبشرة المطلوبة لذلك ستكون خارج ما هو متاح على أي منظور مرئى اليوم.

- تقسيم فعلي لسورية إلى دويلات سيكون الحل الوحيد مستقبلاً لرأب الحقد الإقليمي والمناطقى.
- عدم قدرة سورية المستقبلية على المواجهة مع اسرائيل أو استرداد أراضيها المحتلة.
- انعكاس الأزمة على دول الجوار بشكل مباشر وتحول المشكلة الطائفية في سورية إلى مشكلة إقليمية بدلاً من الصراع عن بعد القائم اليوم.
- وقوع أسلحة حيوية واستراتيجية بأيدي جهات مجهولة سواء من المعارضة المتطرفة أو من فلوج الجيش النظامى فى حال اهارت قطع عسكرية أساسية فىه.
- العنف الطائفى والمذهبى.
- تهجير عدد كبير من السوريين بشكل دائم خاصة بين الأقليات الدينية.
- استمرار العقوبات الإقتصادية.
- تطور مناطق سورية المختلفة بمساعدات خارجية متنوعة مما سيفرض وضع راهن من التباين الإدارى مستقبلاً سيعيق أى عملية دمج ضمن بيروقراطية واحدة مستقبلاً.
- استخدام الجريمة المنظمة للقواعد السورية كمنطلق لعملها فى ضوء الغياب الأمنى.
- انتشار بقة حرة لعمل المنظمات الإرهابية المتطرفة.
- عدم توصل القوى الدولية إلى منظومة تفاهم بخصوص الصراع على المنطقة واستمرار المواجهة التى ستلتهم دولاً أخرى فى المنطقة.
- تعذر تقديم خدمات الإغاثة والمساعدات الإنسانية وتقديم الخدمات الطبية وبالتالى انتشار الأمراض والأوبئة التى ستعبر الحدود إلى دول الجوار.

• الوصول إلى توافق ضمن منهجية واضحة وضمادات دولية لحل سياسى:

هذا السيناريو يبدو بعيد المنال فى ضوء العقلية السائدة على طرفى الصراع اليوم. فهناك رفض نهائى وقاطع للطرف الأخر ولمشروعية وجوده. ولكن هذا السيناريو هو الوحيد الموجود على الطاولة من خلال إتفاق جنيف ومبادرة المبعوث المشترك للأمم المتحدة والجامعة العربية الأخضر الإبراهيمى. هذا التوجه سيتطلب لوجيستياً آليات حقيقية لتوقف العنف وإطلاق الموقوفين والمحتجزىم من قبل كل الجهات والتوجه إلى شكل من أشكال الحكم الإنتقالى المشترك يوصل ضمن خطة زمنية متسارعة إلى انتخابات تشريعية ودستور جديد وانتخابات رئاسية حرة. وبالطبع لهذا السيناريو تفرعات عديدة أهمها هل سيسمح للرئيس السوري بشار الأسد أن يرشح نفسه مرة أخرى، وهل ستكون الحكومة الإنتقالية بقيادة المعارضة أم نائب الرئيس أم مجلس عسكري إنتقالى وما إليه. إن طبيعة الإتفاق السياسى المطلوب هو أمر خارج عن صلاحيات مشروع الخطة الوطنية لمستقبل سورية، وهو أمر يخص الفرقاء السوريين بالدرجة الأولى. غير أن هذا السيناريو يفرض ملامح أساسية للمرحلة الإنتقالية ما بعد الأزمة والتي ستستتبع متطلبات لإعادة الإعمار والمصالحة والإنعاش الإقتصادى والتي يهدف المشروع بالدرجة الأولى إلى وضع تصورات لها لتمكين الفرقاء السوريين مستقبلاً من إدارة الأمور. أهم هذه السمات:

- حماية ما تبقى من الإقتصاد السوري والمؤسسات السورية والبنى التحتية والموارد.
- عملية التفاوض السلمى ستفرض خطاباً توافقياً قد يساعد على رأب الصدع المجتمعى أو التخفيف من مظاهره.

- الإبتعاد عن حالات الثأر الجماعي (ربما مع استمرار خطر حالات الثأر الفردية). وفرص أكبر لنجاح العدالة الإنتقالية في معاقبة مجرمي الحرب من كل الأطراف.
- رغم بقاء أجزاء عديدة لفترات قد تطول وتقصّر إلا أن البيروقراطية السورية الأساسية ستعود لممارسة دورها الناظم في أغلب مناطق سورية.
- التفاهم سيّشمل غالباً إعادة تفاهم على الرموز الوطنية وسيسمح ببقاء ولاء الغالبية من السوريين للدولة السورية أي أن فرص الإغتراب النفسي وضياع الهوية ستقلّ مما سيّشجع أغلب السوريين على البقاء والإستقرار والعودة التدريجية للذين نزحوا.
- فرص العمل المشترك لإخراج دستور توافقي ستزيد من فرصة إنتاج لا يفرض فيه الرابع وجهة نظره وقد يولد أفضل فرصة لإنتاج نظام حكم ديمقراطي مستقبلاً.
- تدرج في رفع العقوبات الإقتصادية عن سورية.
- تحديات كبيرة لإعادة الإعمار ولكن الأمر لن يكون مستحيلاً.
- تحديات كبيرة لإقناع أجزاء كبيرة من المجتمع السوري بضرورة المتابعة والمثابرة في العيش المشترك.

**إعادة الإعمار والإنعاش الإقتصادي
الخطة الوطنية لمستقبل سورية**

كانون الأول 2012

مقدمة:

تعيش سورية حالة اضطراب سياسي واجتماعي منذ أكثر من عشرين شهراً، ولم يُسجَل تقدم يذكر نحو التوافق على إطار يساعد الفرقاء المختلفين على إيجاد حلول مقبولة للحد من العنف ولتأمين انتقال للسلطة بالطرق السلمية والديمقراطية. وألحقت هذه الأزمة بالحياة الاجتماعية والإقتصادية أضراراً جسيمة، إذ تراجعت المؤشرات الإنمائية في كل مجال وقطاع، وباتت سورية تحتاج إلى سنوات طويلة لتعويض ما تكبّته من خسائر، هذا لو توقفت أعمال العنف اليوم، (وهو أمر أقرب منه إلى المعجزة في ظل تطور الأزمة السورية). ولا شك في أن استمرار الصراع سيؤدي بالتدهور إلى حد يجرد سورية من مقومات الدولة القابلة للاستمرار، وسيخلف تداعيات خطيرة على البلدان المجاورة، وعلى الساحة الدولية.

إزاء هذه الظروف، دعت اللجنة الإقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) قبل المباشرة بتصميم المشروع عدداً من الخبراء من سورية والمنطقة، من ذوي الجدارة والكفاءة (وليس على أساس الصفة التمثيلية)، إلى حضور عدة اجتماعات عُقد الأول في الفترة من 29 آب/أغسطس إلى 3 أيلول/سبتمبر 2012، أما الثاني فعقد في الفترة 9 و 10 تشرين الأول/أكتوبر 2019 وكان الهدف من هذه الاجتماعات مناقشة سبل المضي في وضع مشروع "خطة وطنية لمستقبل سورية" وبحث فكرة المشروع قبل إطلاقه. وتوزّع المشاركون على ثلاث مجموعات حيث تناولوا الإصلاح السياسي، والإنعاش الإقتصادي، والمصالحة الاجتماعية والتنمية البشرية.

ويمكن تلخيص النتائج الأولية التي توصلوا إليها في ثلاث نقاط رئيسية:

أولاً: أسباب الصراع الرئيسية عديدة ومتنوعة، لا يمكن حصرها في سيناريو واحد. فإلى جانب العوامل الإقتصادية والاجتماعية العديدة التي تدخل في أسباب الصراع، عانى الكثير من المواطنين السوريين التهميش عن إدارة شؤون حياتهم نتيجة إقصائهم عن المشاركة في النظام السياسي وإنغلاق نموذج إدارة المؤسسات في سورية واستعصائه على الإصلاح. ولا شك في أن الضغوط والعوامل الخارجية أسهمت في تأجيج الوضع، فالجهات الخارجية المتنافسة تسعى إلى تحديد تموضعها ضمن الواقع الجديد الذي خلقته موجة الحراك الشعبي الذي عمّ المنطقة. ولفهم طبيعة الصراع في سورية، لا بدّ من إجراء دراسة تحليلية لكل الفرقاء المعنيين للإحاطة بمصلحة كل جهة وتقييم نفوذها. لذا تجب الحيطة في ضوء التغيرات المتسارعة على الساحة وتجنّب التبسيط في تناول مسببات الأزمة وتوصيفها لأن الإختزال الذي يستخدم إعلامياً لوصف ما يجري في سورية لم ولن يخدم الحل.

ثانياً: تشارف سورية على كارثة حقيقية، ما لم تنجح المساعي في التوصل إلى حل للأزمة في القريب العاجل. فقد خسر الإقتصاد حتى اليوم مكاسب استغرق تحقيقها أكثر من خمسة عشر عاماً (مع تراجع الناتج المحلي الإجمالي بنسبة تزيد عن 25 في المائة حتى الآن). فإضافة إلى الأضرار المادية وتدمير الأصول (تدمير أكثر من 10 في المائة من بنية البلد الأساسية)، أدى جمود الأصول الثابتة إلى خسارة أكثر من 33 في المائة من رصيد رأس المال. وظهرت بوادر تفكك اجتماعي نتيجة التدهور الذي أصاب مؤسسات الخدمات الاجتماعية، مما دفع العديد

من السوريين إلى التماس المساعدة من شبكات اجتماعية بديلة. ومع أن المجتمع المدني أطلق مبادرات إيجابية للتعويض عن تقصير المؤسسات النظامية، إلا أن العديد من السوريين لجأ إلى طلب المساعدة من الشبكات غير النظامية القبلية والعرقية والطائفية، فتعزز حضور هذه الجماعات بعد أن كانت قد أخذت بالضمور في السابق، مما سيضعف فرص تحقيق وحدة وطنية مبنية على مبادئ المواطنة المتكافئة في المستقبل. وغني عن القول إن تداعيات هذا الوضع ستصيب المنطقة بكاملها لأن العديد من هذه الكيانات له جذور خارج الحدود السورية.

ثالثاً: الحل الوحيد هو في عقد اجتماعي جديد يكون بمثابة إطار يشارك ضمنه السوريون في حل مشاكلهم بأسلوب ديمقراطي. أما الحلول المبنية على النماذج الجاهزة التي استخدمت في البلاد العربية الأخرى فهي بعيدة عن الواقع، لاسيما وأن الأحداث المتسارعة كقيلة بإجهاض أي حل قبل أن يظهر. لذلك لا يُقصد من هذا المشروع تقديم الحلول الجاهزة، بل تقديم اقتراحات لتهيئة الظروف الملائمة لوضع الإطار الذي يُمكن أصحاب المصلحة من مناقشة الحلول المقترحة والتفاوض فيما بينهم للتوصل إلى النتائج التي يريجونها. فالمشروع هو أداة للدعم الفني لعملية المشاركة، وليس بديلاً عن الإطار الذي يختاره السوريون للتفاوض حول مستقبلهم.

الوضع الإقتصادي في سورية قبل 2010

على الرغم من استمرار تداعيات الأزمة المالية عام 2008 على عدد كبير من إقتصادات العالم، فإن تأثير الأزمة الإقتصادية في سورية بقي محدوداً نتيجة انعزال سورية النسبي عن الإقتصاد العالمي والحيطة البالغة وسياسة عدم المجازفة التي اتبعتها سورية. فلقد ترواحت نسبة النمو حول 5% في الفترة الواقعة بين 2004-2008 ولم تتأثر نتيجة الأزمة العالمية إلا بشكل طفيف فانخفضت إلى قرابة 4% في عام 2009. غير الآن آثار الأزمة المالية سرعان ما انتقلت إلى باقي قطاعات الإقتصاد، فتباطأت قطاعات الخدمات والتصنيع، وتراجع قطاع البناء بشكل جزئي. بالمقابل تعافى قطاع الزراعة بعد عدد من سنوات الجفاف وزاد إنتاج النفط بشكل طفيف.

لقد بدأ التحول في السياسات الإقتصادية في سورية من إقتصاد يعتمد بشكل رئيسي على النفط وعلى سيطرة القطاع العام إلى إقتصاد يقوده القطاع الخاص وبقاعدة إنتاج متنوعة، تدريجياً منذ العام 1990، حيث قامت الحكومة بإصلاحات خجولة لدعم القطاع الخاص وإعادة تعريف دوره من خلال أطروحة "التعددية الإقتصادية"، ثم تعمقت هذه الإصلاحات باعتماد ما يسمى "إقتصاد السوق الإجماعي" عام 2005 وساهمت هذا التحولات في الحفاظ على نسب نمو مقبولة نسبياً. كما ساهمت هذه السياسات في زيادة الصادرات غير النفطية وتنوعها، وأصبح القطاع الخاص تدريجياً المحرك الأساسي لهذا النمو. على مر السنوات العشر السابقة على بداية الأزمة تضاعف دور القطاع الخاص في الإقتصاد وبالأخص تنامي دور قطاع الخدمات على حساب قطاعات تقليدية أخرى كالزراعة. هذه الزيادة ساهمت في تشغيل عدد أكبر من المتعلمين على حساب فرص العمل في القطاعات التقليدية خاصة المتمركزة في الأرياف. وهذا أدى بدوره إلى تمركز قوة العمل في المدن مما أدى إلى تسارع زيادة سكان المدن (55% من مجموع السكان) وجاء أغلب هذا التوسع في السنوات العشر الماضية في المدن الصغيرة والمتوسطة وفي مناطق السكن العشوائي على محيط المدن الكبرى. وهي جميعها مناطق لا تملك أنظمة إدارية محلية قادرة على استيعاب هذا التوسع المتسارع.

بيد أن هذه المؤشرات المقبولة والتي أشاد بها خبراء المصرف الدولي (نسبة النمو 5% في الفترة 2004-2008) كانت تخفي اختلالات هيكلية وأهمها ضائلة نمو حصة الفرد من الناتج القومي والتي بلغت 2.5% سنوياً، حيث استهلك النمو السكاني الكبير كل النتائج الإيجابية للنمو الاقتصادي. وهذه النسبة تعتبر منخفضة بالنسبة لعدد كبير من دول الشرق الأوسط المجاورة التي بدأت باستقطاب نمو اقتصادي وبشري متسارع في السنوات الأخيرة. كذلك استمرت نسبة الصادرات السورية في التضاؤل عالمياً منذ 2001 (انخفاض الصادرات النفطية). وجاءت أغلب الزيادة في الناتج المحلي من خلال تحسن الإنتاجية وفي قطاعات لا تولد عمالة كبيرة، فلم يتمكن الاقتصاد السوري من خلق فرص عمل تتماشى مع زيادة السكان. ورغم أن البطالة بقيت في حدود 10% إلا أن ذلك جاء نتيجة خروج متزايد للشباب من سوق العمل وليس من خلال توليد فرص عمل للشباب. وكذلك عانى الاقتصاد السوري من تدني الاستثمارات الأجنبية وإنحصارها غالباً في قطاع المضاربات العقارية، وبالمقابل بقي الاستثمار العام غير فعال نتيجة سياسة الإنكماش الاقتصادي التي اتبعتها الحكومة لتقليل الدين العام. وبقيت البيئة الاستثمارية في سورية تعاني بشكل عام من تفشي الفساد والاحتكار.

ورغم أن النسب الكلية للفقير لم تزداد بشكل ملحوظ إلا أن هناك تحولات بنيوية في طبيعة الفقر لا يمكن إغفالها. فالذين خرجوا من تحت خط الفقر الأدنى استمروا في البقاء في منطقة الخطر، ويعتبر الفقر ضحلاً جداً بحيث ترسل أقل مشكلة اقتصادية آلاف الأسر السورية إلى ما دون خط الفقر بسرعة فائقة. من ناحية أخرى كان هناك ازدياد واضح في نسب الفقر في الريف وتكريس لمناطق الفقر الأشد في بقع مستعصية على النمو الاقتصادي في مناطق مختلفة من الريف السوري.

الملفت للنظر أن الأزمة لم تنتشر مباشرة في مناطق الفقر الأشد. وإنما انتشرت في البدء في مناطق النمو السكاني المتسارع الذي لم يرافقه تطور في منظومة الإدارة والخدمات. ويمكن القول أن أسباب الأزمة الحالية في سورية لم تكن اقتصادية بحتة ولا يمكن وصفها على أنها "ثورة جياح" في البدء. ولكن تفاقم الإحساس بالإقصاء خلق أزمة سياسية خلقت بدورها أزمة اقتصادية ساهمت بشكل كبير في انتشارها وخصوصاً في المناطق المهمشة. وخلاصة القول أن المؤشرات الاقتصادية الإيجابية المحدودة لم تحدث تنمية حقيقية وإن النمو الاقتصادي إقتصراً على عدد محدود من المناطق لا سيما المدن الكبرى. كما أن توجهات الاقتصاد السوري في السنوات الأخيرة (نحو الاقتصاد غير المنتج المعتمد على الاستثمارات المالية والمصرفية والمضاربات العقارية بعيداً عن الاقتصاد الإنتاجي المشغل الأساسي للعمالة) لم تساعد في امتصاص البطالة التي نتجت عن النمو السكاني الكبير في السنوات الماضية وعن خروج عدد كبير من العاملين في الزراعة من العمل في ذلك القطاع.

"التنمية أسيرة النمو"

النمو الإقتصادي¹:

تكتسب مسألة النمو الإقتصادي في سورية أهمية خاصة، لكون الحاجة ماسة لخلق فرص عمل لامتناهات الوافدين الجدد إلى سوق العمل، ويقدر الخبراء أن الإقتصاد السوري يحتاج إلى نسبة نمو تقارب 8% على مدى السنوات 10 القادمة لخلق 175000 وظيفة سنوياً (البنك الدولي). ولفهم متطلبات المرحلة القادمة لا بد من دراسة مراحل النمو الإقتصاد السوري، إن أهم ما يمكن استخلاصه من اتجاهات النمو الإقتصادي السوري المنصرمة هو عدم انتظامه وتذبذبه وتقلبه الحاد بين فترة وأخرى، بين تحقيق معدلات نمو سريع عالية والانحدار إلى معدلات نمو سالبة تؤثر سلباً على كافة قطاعات الإقتصاد السوري.

ارتبط النمو الإقتصادي في سورية بعدة مراحل: مرحلة النمو السريع الأول في الفترة (1970-1980) حيث بلغ 10.5% أثناء فترة التعبئة التنموية التوسعية الإقتصادية والإجتماعية والسياسية الشاملة التي استندت إلى مركزية القطاع العام، والإعتماد على التمويل الخارجي (معونات، قروض). في حين ارتبطت المرحلة الثانية في ثمانينات القرن الماضي بسياسات متضاربة حيث وصل فيها معدل النمو الإقتصادي 8% عبر إجراءات إقتصادية تحريرية متعددة قامت على إنعاش دور القطاع الخاص في الإقتصاد الوطني انتهت إلى "برنامج إصلاح إقتصادي" انتقائي غير معلن، وإعادة تعريف لدور القطاع الخاص من خلال ما سمي بـ "التعددية الإقتصادية". دخل الإقتصاد السوري بعدها في مرحلة ثالثة من الركود الإقتصادي (1997-2004) نتيجة تضارب السياسات الإقتصادية وعدم توافق سياسات الإنفتاح الإقتصادي مع النظم الإدارية والإطار العام لإدارة الإقتصاد الوطني الذي بقي يدور في أفق "النظام الإشتراكي". وقد مثل إقرار الخطة الخمسية العاشرة (2006-2010) تحولاً رسمياً إلى ما بات يعرف بـ "إقتصاد السوق الاجتماعي" وبدأت معه مرحلة جديدة من النمو الإقتصادي مبنية على إصلاحات في الإطار القانوني والمؤسسي. غير أن نتائج مثل هذه الإصلاحات تتطلب وقتاً لتظهر وتتغلغل لتؤثر في القطاعات الإنتاجية المولدة للعمالة. فبقي متوسط النمو منذ عام 2004 حوالي 5%. وهي نسبة تعتبر ضئيلة لتنفيذ خطط التنمية المطلوبة وتحريك استثمارات حقيقية لتغيير الطبيعة الهشة شبه الريعية للإقتصاد السوري. إضافة لذلك فإن الآثار السلبية للإنتفاخ الإقتصادي على شبكة الحماية الإجتماعية بقيت رهن إصلاحات إدارية ومؤسسية وسياسية لم تنجز أو بقيت محدودة. وبقي الإقتصاد مقيداً بعوامل خارجية وداخلية عديدة منها:

1- تدفق رؤوس الأموال من الخارج، إذ يعتمد الإقتصاد السوري بدرجة أساسية في نموه على مصادر تمويل خارجية متقلبة بطبيعتها. فلقد شكلت مساعدات الدول النفطية العربية في مرحلة النمو السريع الأول (1970-1980) مصدر دخل ريعي أساسي، وكذلك أسهمت تحويلات المغتربين السوريين العاملين في تلك الدول في الإعتماد على ريع مؤقت مرتبط بسعر برميل النفط على حجم دخولهم وتحويلاتهم. وفي الفترة ما بين 1985 - 2005 تحول هذا المصدر الريعي الخارجي إلى ريع داخلي بعد اكتشاف النفط السوري الخفيف وتصديره. وقد شكلت عائدات النفط السوري ستاراً أخفى عمق المشكلات الإقتصادية، فبقيت المؤشرات الكلية تظهر إقتصاداً سليماً وقوي ظاهرياً رغم الإختلالات البنوية فيه.

¹ تم الرجوع في هذه الفقرة إلى التقرير الإستشاري الأول لمشروع سورية 2025.

- 2- بقاء معدلات النمو الإقتصادي مرهونة بشكل أساسي بتحقيق فائض في الميزان التجاري، ففي حالة عجز الميزان التجاري (نتيجة الدور المهيمن للصادرات النفطية على الصادرات السورية، وحصّة النفط ككل في الناتج المحلي الإجمالي، وانعكاس الأسعار العالمية) فإن النمو الإقتصادي ينخفض مباشرة ويتحول إلى نمو سالب لعدم وجود قطاعات رديفة ومتنوعة.
- 3 ضعف القدرة على جذب الإستثمارات الأجنبية المباشرة والاعتماد على مصادر تمويل غير مؤكدة (محلية أو أجنبية). وذلك نتيجة عدم تنافسية البيئة الإستثمارية السورية مع دول الجوار وضعف الحماية القانونية وتعقيدات الإجراءات الإدارية وتضارب صلاحيات الرقابة.
- 4- تزايد إعتقاد الإنتاج المحلي على الخارج في توريد مواد الأولية وتصدير مخرجاته الوسيطة المباشرة وغير المباشرة.
- 5- الحصّة الكبيرة للقطاع الأولي (وخاصة الزراعة) وقطاع الخدمات التقليدية ذات القيمة المضافة المحدودة في الناتج المحلي الإجمالي وفي التركيب القطاعي للإقتصاد الوطني.
- 6- ضعف استثمار الطاقات التكنولوجية القائمة والمتاحة، وضعف كفاءة استخدام رأس المال البشري وتأكله وضعف الكفاءة الإستثمارية والتنظيمية والمؤسسية عموماً.

تنافسية الإقتصاد السوري:

يعزى ضعف النشاط الإستثماري بشكل عام في سورية إلى ضعف المناخ التنافسي وتكمن أهم معوقات الإستثمار الخاص في سورية في البيروقراطية الحكومية والفساد وعدم استقلالية القضاء وعدم توفر اليد العاملة الماهرة و إنخفاض مستوى أداء البنية التحتية وخصوصاً في مجال النقل البحري والجوي وعدم كفاءة مصادر الطاقة (خاصة الكهربائية) وكذلك ضعف مستوى التقانة المستعملة وعدم مواكبة البحث العلمي لإحتياجات التطوير الإقتصادي.

إن تحسين المناخ التنافسي لا يتم فقط عبر إصدار قوانين وتشريعات لإصلاح البيروقراطية الحكومية وضمان استقلال القضاء ومحاربة الفساد والاحتيال، ولكنه يحتاج إلى إصلاح إداري حقيقي يسمح بإشراك الغالبية المهمشة في عملية النمو وتمكين الفئات الفقيرة المهمشة من الإشتراك في النشاط الإقتصادي والإجتماعي مساهمة الحكومة عن عملها. وهذا يتطلب تغييراً في شكل النظام السياسي من جهة، ومن جهة أخرى يتطلب إحداث تغيير جذري في أولويات الإنفاق الحكومي لصالح خدمات التعليم وتحويل الإقتصاد السوري من إقتصاد ريعي إلى إقتصاد مبني على المعرفة. لقد بقيت جهود الحكومة في الإصلاح على جميع هذه الأصعدة دون ما هو مطلوب لمواكبة عملية النمو الإقتصادية المرجوة.

السياسات المالية:

أصدرت الحكومة في السنوات الماضية حزمة من القوانين والتشريعات لتحديث وتطوير السياسة المالية التي تخص جمع الضرائب والإنفاق الحكومي. فبالنسبة للتحصيل الضريبي توخت القوانين والتشريعات الجديدة تحقيق هدفين أساسيين: زيادة التحصيل الضريبي، وتفعيل وظيفة الضرائب كوسيلة من وسائل إعادة توزيع الدخل تحقيقاً لمعايير العدالة الاجتماعية، ومن أجل تحقيق هذين الهدفين تم تركيز النظام الضريبي على ضريبتين فقط وهما ضريبة الدخل

الموحدة وضريبة القيمة المضافة (صدر قانون ضريبة القيمة المضافة ولكن لم يعمل به بعد). وقد تم تعديل قانون ضريبة الدخل حيث تم تخفيض ضريبة الأرباح والضريبة على الشركات المساهمة كما تم اعتماد حوافز ضريبية للمشاريع التي تستخدم عمالة عالية أو تقام في المناطق التنموية البعيدة.

وتجدر الإشارة أن ما تحقق عملياً في الفترة السابقة كان محدوداً جداً ويخص فقط زيادة الإيرادات الضريبية (بدون اعتبارات لزيادة الإنتاجية في أغلب الأحيان)، بينما لم يتحقق أي إصلاح يخص هدف تحقيق العدالة الاجتماعية أو هدف مساهمة الضرائب في التنمية الاقتصادية. ويتضح ذلك من خلال:

- ازدياد الإيرادات الضريبية بشكل مطرد (بسبب التحسن في الجباية وليس بسبب التحسن في الإنتاجية) ولم تسطع الزيادة بلوغ ما كان مقرراً ضمن خطط الدولة التنموية.
- تحققت الزيادة في الإيرادات الضريبية بسبب تزايد الضرائب غير المباشرة ، أما الضرائب المباشرة فقد تراجعت وهذا يعني أن النظام الضريبي مازال مجحفاً ولا يراعي معايير العدالة الاجتماعية.
- نسبة مساهمة القطاع العام في ضريبة الدخل تزيد كثيراً عن مساهمة القطاع الخاص وهذا دليل على تفشي عمليات الإعفاء والتهرب والتجنب الضريبي.

الإنفاق الحكومي:

أصدرت الحكومة حزمة من القوانين والتشريعات التي تهدف إلى تطوير وتحسين أداء المالية العامة وتوحيد الإشراف على الموازنتين الجارية والإستثمارية وإدارة الدين العام والسماح لمؤسسات القطاع العام بالاحتفاظ بأرباحها بعد دفع الضرائب المتوجبة عليها، ولكن بشكل عام حدث تراجع في الإنفاق الإستثماري نتيجة قلة الإيرادات الحكومية. وتركزت أولويات الإنفاق الإستثماري على الخدمات الاجتماعية بالدرجة الأولى ثم قطاع النفط والكهرباء والغاز أما القطاعات الإنتاجية كالزراعة والصناعة التحويلية فكان نصيبها ضئيلاً جداً. وبقي شكل الإنفاق الحكومي مرتبط أساساً بالإنفاق المالي المباشر على المشروعات الحيوية ولم يخلق له معامل مضاعفة من خلال المشاركة مع القطاع الخاص (ما زال قانون التشاركية بين القطاع العام والخاص قيد الدراسة).

وبشكل عام فإن سياسة إنكماش الإنفاق بغرض تخفيض الدين العام ومعادلة الموازنة جاءت على حساب الإستثمار في البنى التحتية الأساسية التي كانت مطلوبة لتطوير الإقتصاد السوري. لقد كان بإمكان الإقتصاد السوري أن يستوعب حاداً أدنى من الدين لغرض الإستثمار في البنى التحتية. ولكن هذا لم يتم وتعرضت البنى التحتية السورية القديمة للإهلاك وعدم الصيانة، مما ساهم في إضعاف القدرة التنافسية لسورية مقابل دول الجوار. إن ربط الإنفاق بالإيراد المباشر يعكس عدم قدرة سورية على التخطيط الإستراتيجي للإقتصاد وعلى عدم إمكانية ربط مدخلات الإستثمار الحكومي بمخرجات عملية التنمية بشكل عام.

من ناحية أخرى فإن الحكومة بقيت تعتمد أساساً على تحفيز الإقتصاد القومي من خلال دعم العرض وتوفير الكثير من المدخلات الأساسية التي يتطلبها السوق السوري مباشرة أو عن طريق تحفيز الإنتاج المباشر لتغطية احتياجات السوق. لقد أدت سياسات الحكومة الموجهة لدعم العرض إلى عدم توازن بين احتياجات السوق الفعلية وبين العرض الموفر بشكل مدعوم من قبل الحكومة. هذا الجانب من الإنفاق الحكومي بقي خارج رقابة السوق من ناحية الكم والنوع،

وبقيت قطاعات واسعة من الإقتصاد تعمل بدون جدوى حقيقية وبدون تقييم للأثر الحقيقي لإنتاجها. وهذا خلق أبواباً للفساد وهدراً كبيراً للموارد العامة. لقد بررت الحكومة مراراً سياستها على أنها إيفاء بمسؤولية الدولة ولكن في الحقيقة فإن الأسباب الحقيقية تتعلق بالولاءات السياسية وشبكات المحسوبيات التي يخلقها هذا الإنفاق غير المبرر إقتصادياً.

مصرف سورية المركزي:

يعد مصرف سورية المركزي من المصارف حديثة العهد في مجال الإستقلالية ، حيث حدد قانون النقد والتسليف الأساسي رقم ٢٣ لسنة ٢٠٠٢ صلاحيات البنك المركزي السوري وما يتمتع به من إستقلالية يمكن ان نوردتها بما يلي:

١ - من ناحية إستقلالية الشخصية الإعتبارية: يتألف مصرف سورية المركزي من خمسة أعضاء هم الحاكم الذي يعتبر رئيس مجلس النقد والتسليف وأربعة مديرين مشرفين يسمون من قبل وزير الإقتصاد والتجارة الخارجية والذي يعطيه القانون الحق في إيقاف تنفيذ أي قرار يتخذ من قبل مجلس النقد والتسليف يراه مخالفاً لمصلحة الدول. أما فيما يتعلق بإمكانية إقالة الحاكم خلال مدة تعيينه الأصلية فلا يوجد نص قانوني يحدد ذلك وفي هذه الحالة يعتبر مصرف سورية المركزي خاضعاً للحكومة كونه يعد جزء من الجهاز الإداري للحكومة ويقبل من إستقلالية أعضائه.

٢ - فيما يتعلق بالسياسة النقدية فلم توكل الى مصرف سورية المركزي مهمة تحديد السياسة النقدية كما في البنوك المركزية الأخرى وإنما أوكلت هذه المهمة الى مجلس النقد والتسليف كما جاء في قانون النقد والتسليف المرقم ٢٣ لسنة ٢٠٠٢ والذي نص على أن يقوم المجلس بتنظيم السياسة النقدية والإئتمانية والمصرفية والإشراف على تنفيذها وتحديد أدوات السياسة النقدية وفقاً للإستراتيجية العامة للدول ، وهذا ما يؤكد أولوية السياسة الإقتصادية للدولة على السياسات النقدية والمصرفية لمصرف سورية المركزي.

٣ - فيما يتعلق بالإستقلال المالي لمصرف سورية المركزي فإن قانون النقد والتسليف السابق الذكر لم يجعل مصرف سورية المركزي حراً في تقرير موازنته وإنما تم منح مجلس النقد والتسليف صلاحية تقرير موازنته مما يحد من إستقلالية مصرف سورية المركزي في هذا المجال.

٤ - فيما يتعلق بقدرة مصرف سورية المركزي في تمويل الحكومة فإن القانون لم يضع حدوداً وقيوداً معينة على سلطة الحكومة في الحصول على القروض من المصرف المركزي لتجنب إسرافها في هذا المجال، ولكنه كلف المصرف المركزي بإصدار سندات الخزينة القصيرة والطويلة الأجل لتمويل عجز الموازنة العامة على أن يتم تسديد هذه السندات ضمن الشروط التي يحددها مجلس الوزراء.

٥ - تعد وظيفة الإستقرار في المستوى العام للأسعار من أهم وظائف البنوك المركزية، إلا ان الملاحظ في بنك سورية المركزي هو تعدد الوظائف والمهام الموكلة إليه وهذا مؤشر على ضعف الإستقلالية التي يتمتع بها في إدارته للسياسة النقدية في حين أن مهمته الأساسية يفترض أن تنصب بشكل دقيق على التركيز والتأكيد على تحقيق الإستقرار في قيمة العملة الداخلية والخارجية.

اتفاقيات التبادل التجاري الإقليمية والدولية²

في إطار التوجه العالمي الذي ساد في تسعينيات القرن الماضي المتمثل بإقامة التكتلات الإقتصادية والسياسية الإقليمية والدولية، وعقد اتفاقيات تحرير التبادل التجاري، واعتماد سياسة الأسواق المفتوحة، وقعت سورية خلال النصف الثاني من تسعينيات القرن الماضي مجموعة من الاتفاقيات الجماعية والثنائية كان من أهمها اتفاقية منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى التي بدأ تطبيقها عام 1998 واستكملت في بداية عام 2005، كما قامت في عام 2004 بتوقيع اتفاقية تحرير التبادل التجاري مع تركيا التي دخلت حيز التنفيذ عام 2004، وتم التوقيع بالأحرف الأولى على اتفاقية الشراكة السورية الأوروبية، وكذلك تقديم طلب الانضمام لمنظمة التجارة العالمية حيث قبلت سورية عضواً مراقباً في هذه المنظمة منذ عام 2010 .

كانت رؤية الحكومة من خلال توقيع هذه الإتفاقيات تتلخص بتوفير فرص يمكن أن تستفيد منها الصناعة السورية من خلال الوصول إلى سوق استهلاكية كبيرة تضم 340 مليون عربي و 74 مليون تركي و 500 مليون أوروبي (الوصول إلى أسواق وسطي دخل الفرد فيها مرتفع قادر على الإستهلاك).

إلا أن الصناعيين السوريين أو القسم الأعظم منهم راح يشكو من نتائج تطبيق هذه الاتفاقيات وآثارها السلبية على الصناعة السورية، وذلك للأسباب التالية:

- سوء استخدام بعض المزايا التي نتيجها هذه الاتفاقيات والمتمثلة بتزوير شهادات المنشأ لبضائع صينية وغيرها لتدخل السوق السورية معفاة من الرسوم.
- الدعم الخفي والمعلن الذي تقدمه بعض البلدان العربية وتركيا للمصدرين سواء بشكل مباشر أو / وغير مباشر من خلال الخدمات الداعمة، مقابل غياب أية إجراءات مماثلة بالنسبة للصناعة السورية حتى الآن.
- التهاون والفساد والإفساد فيما يتعلق بالتخليص الجمركي وخصوصاً فيما يتعلق بقيمة فواتير الاستيراد وتصنيف المواد المستوردة ونوعية ومواصفات المنتج المستورد.
- ضعف البنية الهيكلية للمنشآت الصناعية بسبب اعتمادها على الصناعات التقليدية الخفيفة (مواد زراعية وتعدينية محلية، أو صناعة تجميعية) أو صناعات إحلال الواردات (وهي في الحالتين ذات قيمة مضافة متدنية و تكنولوجيا بسيطة تفتقر إلى روح الابتكار والإبداع.
- عدم قيام الجهات الحكومية ومنظمات وجمعيات الأعمال بالتعريف الكافي بمضمون هذه الاتفاقيات وكيفية الإستفادة منها.
- عدم وجود حوافز ضريبية حقيقية لتشجيع التصدير للمنتجات السورية.

الوضع الراهن للتجارة الخارجية

من أهداف الإصلاح الإقتصادي في سورية الإندماج التدريجي للإقتصاد السوري في الأسواق العالمية مع العمل على تجنب الآثار السلبية لذلك الإندماج، ولتحقيق ذلك قامت سورية بالتوقيع على عدد من الإتفاقيات التجارية، وتم تخفيض الرسوم الجمركية على المستورادات وإزالة بعض القيود الإدارية على الاستيراد مما أثر سلباً على الصناعة السورية، من التحديات التي مازالت تعترض الإنفتاح على الأسواق العالمية ومازالت تحجب الآثار الإيجابية لمثل ذلك الإنفتاح:

² تم الرجوع في هذه الفقرة إلى محاضرة الثلاثاء الإقتصادي، الصناعة السورية في ضوء اتفاقيات الشراكة، فؤاد اللحام .

- وجود ممارسات احتكارية لبعض شركات القطاع العام المهيمنة على بعض نشاطات التجارة الخارجية، وسيطرة بعض التجار والوكلاء التجاريين على استيراد بعض السلع ذات الطلب المرتفع .
- حدوث تغيير إيجابي في هيكلية الصادرات السورية حيث انخفضت حصة الصادرات النفطية من الناتج المحلي الإجمالية، كما ارتفعت نسبة السلع النهائية من إجمالي الصادرات، إلا أن الصادرات الإجمالية المصنعة مازالت منخفضة، وكذلك ازدادت الصادرات السورية إلى البلدان العربية بشكل كبير.
- ازدادت نسبة المستوردات من الناتج المحلي، ومازالت المستوردات تتركز في المواد المصنعة والنصف مصنعة التي تشكل نسبة عالية من إجمالي المستوردات بينما تشكل مستوردات المواد الخام نسبة منخفضة، مما يظهر عدم كفاءة التجارة الخارجية في مساعدة النمو الصناعي.

الوضع الراهن للقطاع الخاص في الإقتصاد السوري

رغم صدور العديد من القوانين والتشريعات التي تهدف إلى إزالة العراقيل أمام نمو القطاع الخاص وتعزيز قدراته التنافسية إلا أن البيئة القانونية والإدارية مازالت بحاجة إلى المزيد من التطوير والتحديث. فالإقتصاد السوري توجه إلى ما سمي السوق الإقتصادي المبني على آليات السوق الحرة ومازالت أغلب مؤسساتها تدار بعقلية ملكية الدولة الكامل على مقادير الإقتصاد. فالأمر يتعلق بتغيير الثقافة بقدر ما هو متعلق بتغيير القوانين.

ساهم النمو الذي حدث في السنوات السابقة في ظهور شريحة رجال الأعمال الجدد، ولا سيما في قطاعات الخدمات الإنتاجية الجديدة، وأصبح هؤلاء يشكلون القوة الأساسية الدافعة لتسريع الإفتتاح الإقتصادي. وباتت مجموعة صغيرة منهم تتحكم بحصة كبيرة من الإقتصاد السوري، بفضل استفادتها السريعة من تعطش السوق السورية إلى الخدمات الإنتاجية الجديدة، ودخول المجتمع السوري على مختلف طبقاته وفئاته وشرائحه في فورة "المجتمع الاستهلاكي" و غياب مؤسسات إقتصاد السوق الحقيقي التي تقوم على الشفافية وتناظر المعلومات ومنع الاحتكار والمنافسة والكفاءة والتكافؤ في فرص الوصول إلى الأعمال. أدى ذلك إلى تركيز الثروة في قبضة هذه الشريحة التي تمكنت أنشطتها بالفعل من إحداث تغييرات كبيرة في النمط الإستهلاكي والإجتماعي بدون أن تحدث فارقاً حقيقياً في القوة الإقتصادية للغالبية من السوريين. وهذا بدوره أدى إلى تصادم بين توقعات الناس وواقعها، وهذا ربما ساهم أيضاً في تحريك الأزمة.

ازدادت مساهمة القطاع الخاص في السنوات الأخيرة في الإقتصاد السوري، وأصبحت مساهمته تقترب من 60% من الناتج المحلي الإجمالي، وكان القطاع الخاص مسؤولاً عن خلق 70% من فرص العمل الجديدة وأصبحت حصته من إجمالي الصادرات تساوي قرابة 60%، كما ارتفعت نسبة استثماراته من مجمل الاستثمارات، قد توجهت معظم استثماراته إلى مجالات المال والتأمين والعقارات ولم تنل القطاعات الإنتاجية إلا جزءاً ضئيلاً من الإستثمار الخاص.

وقيت العلاقة بين القطاع الخاص بشكل عام والقطاع المصرفي تفتقر إلى المقومات الضرورية لتحسين المناخ الاستثماري العام حيث بلغت حصة القطاع الخاص من إجمالي التسليفات الممنوحة من قبل القطاع المصرفي 43% مقابل 57% للقطاع العام، فبقيت الإستثمارات الخاصة مرتبطة بشكل عام بإطار الإستثمارات الشخصية والعائلية التي تخشى مخاطر الإستثمار طويل الأمد ولا تغامر إلا بحصة محدودة من مدخراتها الخاصة. فجاءت معظم

التسليفات للقطاع الخاص لعمليات التمويل التجارية أو العقارية، وهذا يعني أن القطاع الخاص مازال غير قادر على استيعاب المدخرات الوطنية وتوظيفها في استثمارات منتجة.

الإصلاح الإقتصادي في سورية:

مر الإصلاح الإقتصادي بثلاث مراحل أساسية:

المرحلة الأولى: التخلي التدريجي عن النهج الإشتراكي المتشدد أثناء فترة التعبئة التنموية التوسعية الإقتصادية والإجتماعية والسياسية الشاملة التي استندت إلى مركزية القطاع العام، والإعتماد على التمويل الخارجي (معونات، قروض).

المرحلة الثانية: ارتبطت بإجراءات تحريرية إقتصادية متعددة السرعات قامت على إنعاش دور القطاع الخاص في الإقتصاد الوطني انطلاقاً من "برنامج إصلاح إقتصادي" انتقائي غير معلن، وإعادة تعريف دور القطاع الخاص من خلال "التعددية الإقتصادية".

المرحلة الثالثة: ارتبطت في إعادة هيكلة كافة جوانب الإقتصاد ومحاولة تحويله من خصائصه شبه الربعية إلى خصائص إنتاجية وتنافسية في مرحلة انفتاح الأسواق ، ومن خصائص التوجه إلى الداخل إلى خصائص التوجه إلى الخارج وبناء القدرات الإنتاجية، ومن الإقتصاد المركزي إلى إقتصاد السوق، وسميت هذه الفترة "بإقتصاد السوق الأجماعي".

إن أهم ما يميز المراحل الثلاث أنها لم تكن تهدف إلى الإصلاح الإقتصادي بحد ذاته بل جاءت كضرورات حيوية للإستجابة لأزمات إقتصادية معينة (إنخفاض مؤشرات الأداء الإقتصادي) وكانت إنتقائية في تواجدها على مبدأ "خطوة إلى الأمام، خطوتان إلى الخلف"، فاتسمت المرحلة الأولى بتضخم القطاع العام وسيطرة الدولة على مفاصل الإقتصاد، واتسمت المرحلة الثانية إلى ظهور قطاع خاص يعمل ويستفيد من القطاع العام، أما المرحلة الثالثة فقد اتسمت بتدني دور القطاع العام وظهور المجتمع الإستهلاكي مع غياب مؤسسات إقتصاد السوق الحقيقي التي تقوم على الشفافية ومنع الاحتكار والمساءلة والقضاء النزيب.

"خسارة عقد كامل من التنمية"

الأثار الإقتصادية الحالية للأزمة

كان لسياسات الإقتصاد الكلي للحكومة السورية على مدى العقد الماضي أثار إيجابية بصفة عامة انعكست على الأداء الإقتصادي في سورية بالرغم من الأزمات المالية والإقليمية التي تأثرت بها سورية سلباً. إلا أن هذا التأثير بقي قليلاً وقد يعزى ذلك إلى قلة إدماج الإقتصاد السوري بالإقتصاد العالمي، بالإضافة إلى كونه نجح في الوقت المناسب بتنويع قطاعاته مع إبقاء الزراعة من القطاعات الأساسية في الإقتصاد.

بيد أن هذا الأداء كان يخفي اختلالات هيكلية أهمها سوء توزيع الثروة وعدم تمكنه من خلق فرص عمل تتماشى مع زيادة السكان. ويمكن القول أن أسباب الأزمة الحالية في سورية لم تكن إقتصادية بحتة بل ساهم العامل الإقتصادي بشكل كبير في انتشارها وخصوصاً في المناطق المهمشة بعدما تطورت الأزمة وزاد العنف والدمار، وتضاءل النمو، وتضررت البنية التحتية ووسائل الإنتاج. ولتقدير حجم الدمار الحاصل في الإقتصاد السوري تم الإعتماد على آخر المعطيات المتوفرة وإلى تقديرات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وتقديرات عدد من الخبراء العاملين على الأرض في سورية. وهي جميعها تبقى افتراضات منطقية ومقبولة ولكنها بحاجة إلى مراجعة وتوثيق في المراحل التالية للمشروع. ويتوقع أن يكون للأزمة السورية تأثير مباشر على المؤشرات الإقتصادية بشكل عام في المجالات التالية:

انهيار النمو الإقتصادي

لتقدير خسارة الناتج المحلي الأجمالي تم افتراض أن الإقتصاد السوري في عام 2012 كان لينمو بنسبة متوسطة أداؤه في الفترة الواقعة 2005-2010، لولا انفجار الأزمة. ويفترض هذا السيناريو أن الإقتصاد السوري كان سيحقق حوالي 7٪ من النمو في العامين 2011-2012، وستستخدم هذه التوقعات كأساس لحساب الخسائر التي وقعت على الإقتصاد. أما الخطوة الثانية فكانت بتقدير الناتج الإجمالي المحلي استناداً إلى المعلومات المتاحة، والبيانات، وبالتشاور مع الخبراء السوريين لدراسة تأثير الأزمة على مجمل المؤشرات الإقتصادية. إن الفرق بين القيمتين (المتوقعة قبل الأزمة والواقع الفعلي) يمثل تقديرات الخسارة في الناتج المحلي الإجمالي.

من هذا المنطلق، يمكن التقدير أنه بحلول نهاية عام 2012، فإن الإقتصاد السوري يكون قد خسر حوالي 476 مليار ليرة سورية (بالأسعار الثابتة لعام 2000) من الناتج الإجمالي المحلي أي 18.7 مليار دولار أمريكي بالأسعار الجارية. هذا يعني أن الأثر الصافي على الناتج المحلي الإجمالي سيكون انخفاضاً بمقدار 31% عن عام 2010.

ولكن الخسارة جاءت متفاوتة بين القطاعات، حيث تشير المعلومات إلى أن نمواً محدوداً قد حصل في قطاعات مثل (الزراعة، والبناء والخدمات الحكومية)، حيث نما القطاع الزراعي وتجاوز توقعات النمو بالنظر إلى تحسن الظروف المناخية بعد عدد من سنوات الجفاف المتتالية. كما شهد قطاع البناء والتشييد نمواً كبيراً لاسيما في الربع الأخير من عام 2011 حيث انتشرت مخالفات البناء بشكل كبير ولاسيما في المدن الكبرى، ونما أيضاً قطاع الخدمات الحكومية كرد فعل مباشر للأزمة. أما القطاعات الأكثر تضرراً فكانت التجارة الداخلية والنقل والإتصالات والصناعة الإستخراجية والصناعة التحويلية حيث تشكل القطاعات المذكورة

حوالي 50% من الناتج الإجمالي مما يدل أن الأزمة سوف يكون لها أثر سلبي كبير على الإقتصاد السوري.

وكان الضرر الأكبر في القطاع السياحي حيث أن انخفاض عدد السياح بنسبة 60% في عام 2011 وانخفاض الإنفاق السياحي بمقدار 90%. تأثر كذلك القطاع النفطي السوري بالأزمة بشكل كبير نتيجة العقوبات الإقتصادية وانسحاب عدد من الشركات الأجنبية، فهبط إنتاج النفط بحوالي 45% ومعه خسر الإقتصاد السوري مورده الأساسي من العملات الأجنبية. وساعدت الصدمة النفطية إلى تفاقم الأزمة الإقتصادية نتيجة مقايضة سورية لنفطها مقابل المشتقات النفطية، وهذا سبب بدوره فقدان بعض المواد الأساسية من الأسواق لضعف إمكانيات إنتاجها أو نقلها إلى الأسواق. طبعاً أدى ذلك إلى خلق أسواق ظل وأسواق سوداء، مما أثر سلباً على الأسعار.

تأثر أيضاً قطاع النقل نتيجة استهدافه مباشرة وانعدام الأمن على الطرق العامة، فانخفض عدد المسافرين وكذلك انخفاض حجم البضائع المنقولة، وقد قدرت خسائر قطاع النقل والاتصالات بمقدار 131 مليار ليرة سورية. كما قللت العقوبات الإقتصادية من التجارة الدولية القادمة إلى سورية أو العابرة منها إلى العراق والأردن، مما أثر سلباً على حركة المرافء السورية.

تأثرت الصناعة السورية سلبياً بالأزمة وانخفضت مساهمتها من 8% إلى 6.8% من الناتج المحلي الإجمالي في بادئ الأمر. ولكن انخفاض الليرة السورية أدى إلى تحسن تنافسية الصادرات السورية وبالتالي إلى زيادة في الإنتاج في بعض القطاعات الصناعية، إلا أن دخول مدينة حلب في الأزمة في النصف الثاني من 2012 يتوقع أن يكون له أثر سلبي كبير على الإنتاج الصناعي حيث تمثل حلب ومحيطها التجمع الصناعي الأكبر في سورية.

أدت الصدمة المفاجئة في التصدير من جهة، وانخفاض المستوردات بشكل أبطأ من جهة أخرى، إلى زيادة عجز ميزان المدفوعات بنسبة 10% تقريباً من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2011 و2012 أي ما قدره 4.96 مليار دولار أمريكي (8.7% من الناتج المحلي الإجمالي) في عام 2011، و5.24 مليار دولار (10.1% من الناتج المحلي الإجمالي) في عام 2012. كذلك تأثر الإستثمار الحكومي بشكل كبير نتيجة الأزمة وقدرت الخسارة بـ 19% من الناتج المحلي الإجمالي. وهكذا سيكون الأثر الصافي للأزمة هو انخفاض نسبة النمو إلى 3.1% عام 2011، و5.2% عام 2012 (مقارنة بتوقعات ما قبل الأزمة).

إن خسائر الناتج المحلي الإجمالية ليست سوى جزء من إجمالي الخسائر الإقتصادية حيث سيبلغ الفارق بين قيمة الأصول الرأسمالية في سيناريو قبل الأزمة وتقديرنا بعد الأزمة حوالي 29.6 مليار دولار في عام 2012 (بالأسعار الجارية).

ومن جانب آخر، فإن أحد أهم جوانب الخسارة الإقتصادية هو الزيادة في الإنفاق العسكري حيث تشير تقديراتنا أن الأنفاق على هذا القطاع سوف يرتفع بنسبة 2.2% من الناتج المحلي الإجمالي أي حوالي 2.4 مليار دولار (بالأسعار الجارية).

وخلاصة القول، فإن مجموع الخسائر الإقتصادية سوف تبلغ أكثر من 33 مليار دولار، وذلك يمثل بالأسعار الثابتة لعام 2000 حوالي 57.5% من الناتج المحلي الإجمالي لعام 2010 أي ما يكافئ إلى 17 سنة من النمو بنسبة 5%.

تساؤل الهامش المالي:

ستكون الصدمة المالية بالغة الشدة على الإقتصاد مع تدني الإيرادات بأكثر من 10% من الناتج المحلي الإجمالي (انخفضت الإيرادات من 22.8% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2010 إلى 11.6% في عام 2012)، ويرجع السبب في ذلك إلى الإنخفاض الحاد في العائدات النفطية، وإلى إنخفاض أقل حدة في الإيرادات الضريبية غير النفطية .

ورداً على ذلك قامت الحكومة بتخفيض الإنفاق العام الإستثماري لصالح النفقات الجارية كأداة إقتصادية لحل الأزمة حيث انخفض الإنفاق الإستثماري العام من 8.7% في عام 2010 إلى 5.3% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2012. والنتيجة ازدياد في عجز الموازنة العامة (من 3.8% في عام 2010 إلى 13.1% في عام 2012) وإجمالي الدين العام من 23% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2010 إلى 39% في عام 2012. ويمكن القول أن الهامش المالي الذي كان متوفراً بسبب انخفاض المديونية خلال الفترة بين (2004-2010) قد تآكل بشكل شبه تام.

أزمة ميزان المدفوعات:

كان أداء الصادرات السورية غير النفطية قبل الأزمة جيداً. فخلال السنوات الماضية انخفضت نسبة الصادرات النفطية من مجمل الصادرات السورية من 70% إلى نسبة 40 % في 2010، وزادت بالمقابل صادرات القطاع الخاص من المنتجات ذات القيمة المضافة. ولكن ذلك ترافق مع ازدياد في المستوردات المصنعة وخصوصاً بعد الإنفتاح الإقتصادي في سورية مما ولد عجزاً في الميزان التجاري ابتداءً من 2009 بحوالي 6.1% من الناتج المحلي الإجمالي.

وقد تأثر قطاع التجارة السوري سلباً بالعقوبات الأوروبية وعقوبات الدول العرب التي تم فرضها على سورية، ونتيجة لذلك انخفضت الصادرات السلعية السورية بنسبة 45% بين عامي 2010 و 2012، وانخفضت الصادرات النفطية حيث أصبحت تشكل أقل من 10% من إجمالي الصادرات في عام 2012. هذه الأرقام كانت لتكون أسوأ من ذلك بكثير لولا زيادة الصادرات إلى كل من إيران ولبنان والعراق نتيجة انخفاض قيمة الليرة السورية. أما المستوردات فقد اخفضت قيمتها بشكل أبطأ. لذا أدت الصدمة المفاجئة في التصدير من جهة وانخفاض المستوردات بشكل ابطأ من جهة أخرى إلى زيادة عجز ميزان المدفوعات بنسبة 10% تقريباً من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2011 .

كانت السياحة قبل الأزمة تشكل رفقاً جيداً للإقتصاد السوري خاصة في مجال تجارة الخدمات. ولكن السياحة كانت إحدى القطاعات الأسرع وأكثر تضرراً في الأزمة، إذا انخفضت عائداتها بمقدار 69% في عام 2011 مقارنة بعام 2010، وبمقدار 68% في عام 2012. وانعكس ذلك على الميزان التجاري للخدمات الذي انخفض من فائض قدره 3.86 مليار دولار عام 2010 إلى مجرد 100 مليون دولار في عام 2011.

من جهة أخرى، ساهمت تحويلات العمالة السورية في خلق التوازن في حسابات الإقتصاد السوري، فكانت تقارب 1 مليار دولار عام 2010، ومن المفترض أن تزيد هذه التحويلات مع

استمرار الأزمة نتيجة دعم المغتربين لعائلاتهم. أما الإستثمارات الخارجية في الفترة السابقة على الأزمة فقد وصلت إلى أعلى مستوياتها منذ 2000 لاسيما في القطاع النفطي والمصرفي، ولكن نتيجة الأزمة فإنه من المتوقع أن تتناقص هذا الإستثمارات إلى 25% من قيمتها في 2010.

بناءً على هذه التقديرات فإن تأثير الأزمة على ميزان المدفوعات كان كبيراً، ويمكن أن يقدر 4.96 مليار دولار أمريكي (8.7% من الناتج المحلي الإجمالي) في عام 2011، و5.24 مليار دولار أمريكي (10.1% من الناتج المحلي الإجمالي) في عام 2012.

سياسات مالية للسيطرة على سعر القطع:

على الرغم من الإصلاحات الإقتصادية التي شملت المصرف المركزي وأدت إلى تطور أعماله ومهامه لاسيما بوجود قطاع مصرفي خاص إلا أن تركيز المصرف المركزي في العقد الماضي تجلّى في المحافظة على سعر ثابت لليرة السورية أمام الدولار الأمريكي ونجحت هذه السياسة في تثبيت أسعار المواد المستوردة ولكنها أدت بالمقابل إلى جعل سعر صرف اليرة السورية مرتفعاً (بشكل غير مستدام) مما قلل من تنافسية الصادرات السورية في الأسواق العالمية.

ونتيجة الأزمة قام المصرف المركزي بخفض اليرة السورية تدريجياً مقابل الدولار للتقليل من المضاربات، مما أدى إلى ظهور سوق موازي للعملة، وفقدت اليرة السورية حوالي 25% من قيمتها الفعلية منذ بدء الأزمة (مع الأخذ بعين الإعتبار سلة العملات وحجم التداول الفعلي لكل منها في الإقتصاد السوري). وانعكس انخفاض قيمة اليرة السورية على الأسعار، فارتفعت أسعار المواد الغذائية بشكل كبير وويقدر التضخم الذي حصل على سلة المواد الغذائية الأساسية بـ 39%، وارتفع كذلك مؤشر أسعار المستهلك بمقدار 31% بين آذار 2011 وآذار 2012، مما أثر بشكل كبير على الفقراء والطبقات المهمشة بشكل خاص.

وعلى الرغم من محدودية عدد الشركات المدرجة في سوق دمشق للأوراق المالية، نلاحظ أن مؤشر السوق قد انخفض بمقدار 50% من قيمته الاسمية قبل الأزمة. وهذا بدوره انعكس سلباً على الثقة المطلوبة لعمل السوق الناشئة.

أخيراً، يبين مسح القوى العاملة الذي أجري بعد الأزمة أن نسبة التشغيل انخفضت من 39% في عام 2010 إلى 36.1% في عام 2011. وأظهر الاستطلاع أيضاً أن معدل البطالة ارتفع من 8.6% في عام 2010 إلى 14.9% في عام 2011. ومنذ ذلك الحين، فقدت أكثر من 635.000 وظيفة ويتوقع أن معدل البطالة قد وصل إلى 23.3% اليوم.

تقدير الآثار الإقتصادية للأزمة في سورية بعد عام 2012

لتقدير الأثر الإقتصادي للأزمة في سورية تم إنشاء محاكاة رياضية CGE اعتماداً على مصفوفة الحسابات العامة (التي تم وضعها عام 2007) وتم معايرة النموذج ديناميكياً ليحاكي حالة الإقتصاد السوري بين العامين 2007 و 2010. واستخدمت لغرض المحاكاة نسب النمو

التي كانت متوقعة من قبل البنك الدولي قبل الأزمة. وتمت مقارنة أرقام الإقتصاد السوري فيما لو استمرت الأعمال كالمعتاد قبل الأزمة مع التوقعات الناتجة عن الأزمة.

فرضيات المحاكاة:

- تعتبر المحاكاة أن الإقتصاد السوري قد تعرض مع نهاية عام 2012 إلى صدمة أدت إلى:
- فقدان في الأصول الرأسمالية كما هو مبين في الجدول 1 أدناه.
 - انخفاض 5% إضافية في القوى العاملة.
 - توقف شبه كامل في الإستثمارات العامة.
 - عدم تحصيل 50% من الضرائب الرسوم.
 - انخفاض في معدل الإنتاجية الإجمالية TFP بمقدار 5%.
 - تجميد العجز العام.

الجدول 1: تقديرات خسارة الأصول الرأسمالية في العامين 2011-2012 (قبل المعارك الأخيرة في دمشق وحلب)

2012	2011	
10000	7137	مدمر بشكل كلي
15000	10093	متوقف عن العمل
20000	12336	تعرض للتخريب
45000	29566	الإجمالي (ملايين الدولارات)
56.6	37.2	الإجمالي كنسبة من الأصول الرأسمالية

الآثار الإقتصادية المترتبة عن كل سنة إضافية من استمرار الأزمة: سوف تؤدي كل سنة إضافية إلى:

- فقدان في الأصول الرأسمالية بمقدار 10%
- انخفاض 5% إضافية في القوى العاملة.
- استمرار التوقف في الإستثمارات العامة.
- عدم تحصيل 50% من الضرائب الرسوم.
- انخفاض إضافي في معدل الإنتاجية الإجمالية TFP بمقدار 2%

أما إذا انتهت الأزمة فإن الانتقال إلى فترة ما بعد الأزمة (الذي لا يتضمن برامج إعادة الإعمار) يعني رجوع الأصول الرأسمالية المتوقفة والغير المدمرة إلى الإنتاج تدريجياً وفقاً للجدول 2.

الجدول 2: تقديرات الأصول الرأسمالية بعد انتهاء الأزمة (مع الأخذ بعين الإعتبار الدمار الذي حصل في دمشق وحلب مؤخراً)

t+3	t+2	t+1	
10000	10000	10000	مدمر بشكل كلي
0	3500	7500	متوقف عن العمل
0	8500	17000	تعرض للتخريب
10000	22000	34500	الإجمالي (ملايين الدولارات)
12.6	27.7	43.4	الإجمالي كنسبة من الأصول الرأسمالية

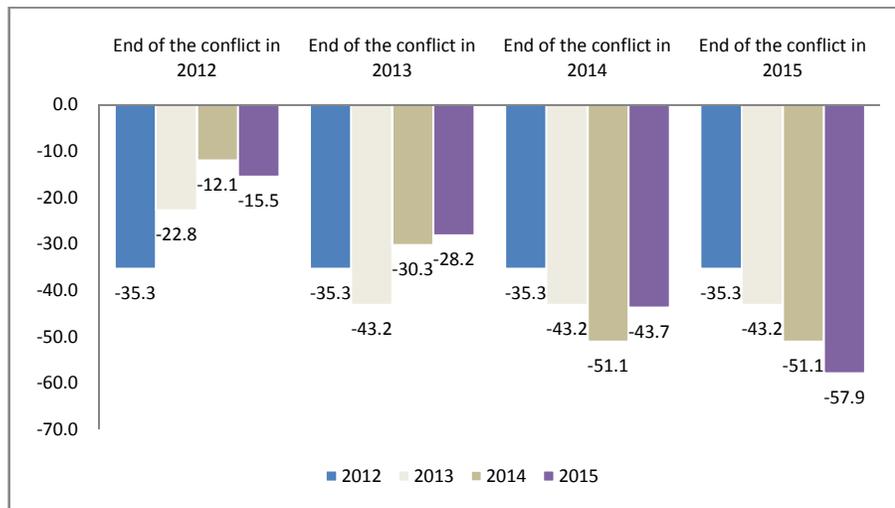
من المفترض أن تصل القوى العاملة والإنتاجية إلى مستوياتها المرجعية، وأن يعود معدل التحصيل الضرائب تدريجياً إلى مستواه الأولي، بحيث يبقى بحدود 50% خلال سنتين بعد انتهاء الأزمة ويبلغ 75% خلال العامين الذين يليهما. أما على الصعيد المالي، يفترض أن تسعى الحكومة على الحفاظ على مستويات العجز و تحاول الإيفاء بالتزاماتها المالية الجارية.

نتائج المحاكاة:

الأرقام الإقتصادية:

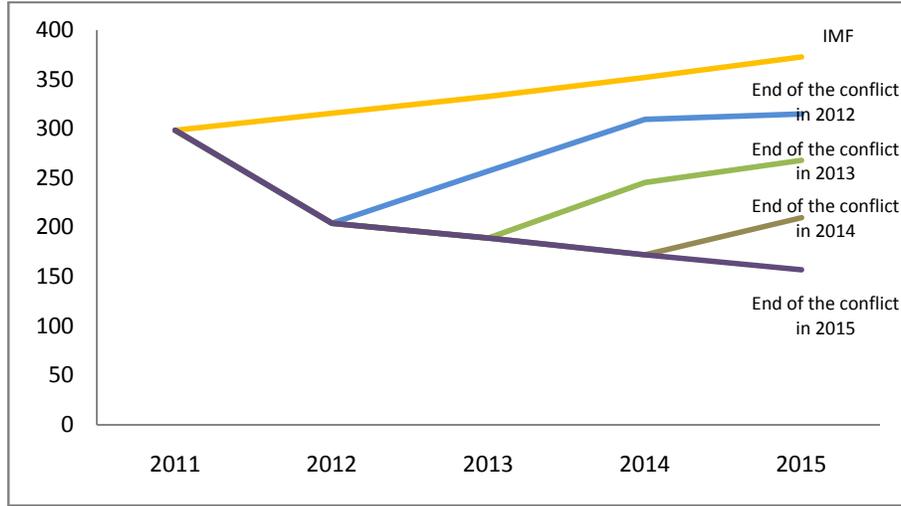
تناقش المحاكاة عدة احتمالات من الأكثر تفاؤلاً (نهاية الأزمة مع حلول نهاية عام 2012) إلى الأكثر تشاؤماً (استمرار الأزمة إلى 2015). وتبين المحاكاة أن خسارة الناتج المحلي الإجمالي يمكن أن تتراجع إلى 15.5% عام 2015 إذا أخذنا بعين الإعتبار السيناريو المتفائل (نهاية الأزمة في عام 2012 وتحسن تدريجي حتى عام 2015). ولكنها ستبلغ 57.9% إذا ما استمرت الأزمة حتى 2015. كل سنة إضافية من الأزمة سيكون لها عواقب سلبية على نسب النمو. إن سنة إضافية (2013) من الأزمة سوف تكلف 15 نقطة أساس من قيمة الناتج المحلي الإجمالي بغضون عام 2015، أما السنة الثانية (2014) فسوف تكلف 16 نقطة من قيمة الناتج المحلي الإجمالي، والسنة الثالثة ستكلف 15 نقطة من قيمة الناتج المحلي الإجمالي عام 2015.

تأثير الأزمة على الناتج الإجمالي المحلي (مقارنة مع سيناريو حالة الأعمال كالمعتاد)

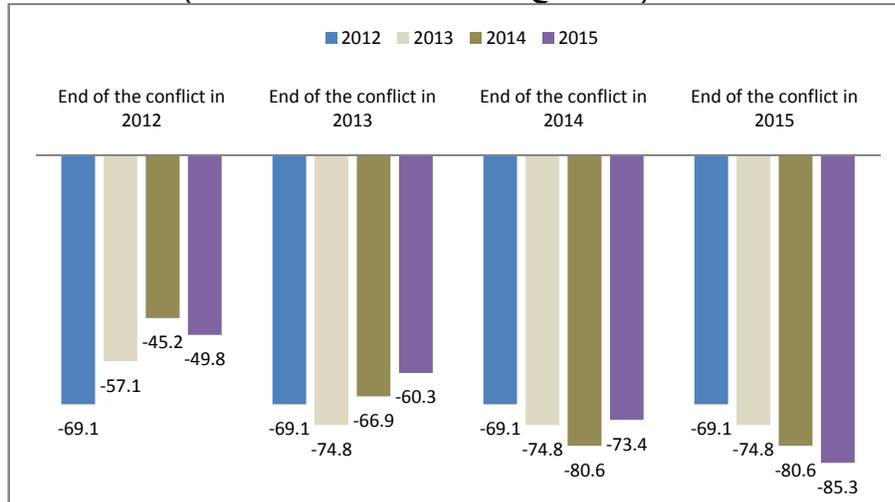


تبين المحاكاة أيضاً أنه حتى لو انتهت الأزمة عام 2012، فليسوف يستغرق الإقتصاد السوري 4 سنوات ليصل إلى مستوى عام 2010، أي أنه لن يستطيع أن يلحق أبدأً بركب الإفتراضات المطلوبة لتنفيذ سياسات الخطط الخمسية (حسبما دققها البنك الدولي)، وسوف تحتاج سورية حتماً إلى رسم سياسات جديدة تسمح لها بتعويض السنوات المفقودة على مدى عدد أكبر من السنوات اللاحقة.

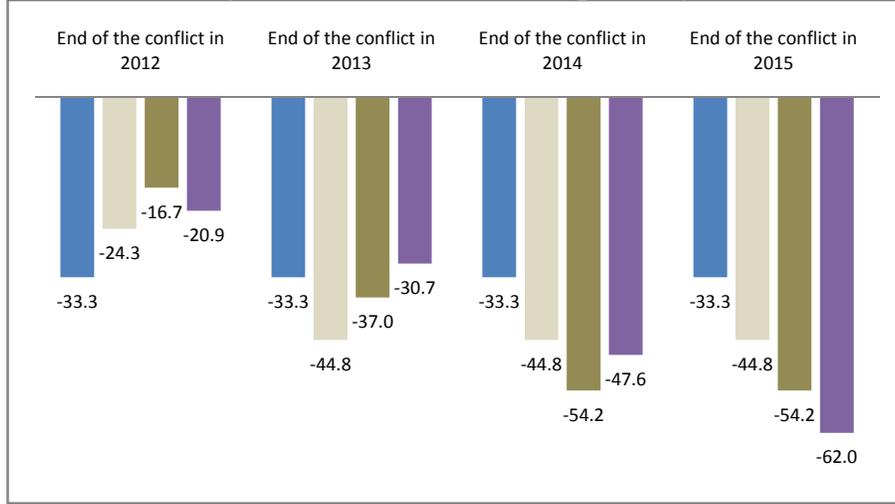
تأثير الأزمة على الناتج الإجمالي المحلي



بالمثل ستخفيض الإستثمارات (العامة والخاصة) مع نهاية عام 2015 إلى قرابة 49.8% في السيناريو المتفائل (إنهاء الأزمة 2012 وتحسن تدريجي إلى عام 2015) وبنسبة 85.3% في حال استمرت الأزمة حتى عام 2015. وكذلك سوف تؤثر الأزمة بشكل كبير على الأصول الرأسمالية المنتجة من 20.9% في السيناريو المتفائل (إنهاء الأزمة 2012) إلى 62% في حال استمرت الأزمة حتى عام 2015.

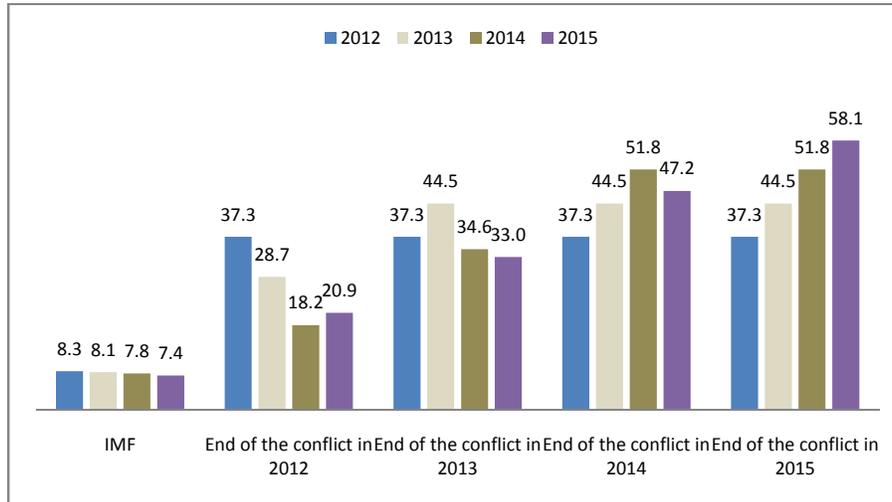
تأثير الأزمة على الإستثمار
(مقارنة مع سيناريو حالة الأعمال كالمعتاد)

تأثير الأزمة على الأصول الرأسمالية المنتجة (مقارنة مع سيناريو حالة الأعمال كالمعتاد)



وسيتأثر سوق العمل في سورية سلباً نتيجة انكماش الناتج المحلي الإجمالي. فإن البطالة التي وصلت 8.3% في عام 2010 وكان من المتوقع أن تصل إلى 7.4% في عام 2015 لولم تبدأ الأزمة، سوف تصل إلى 21% في عام 2015 إذا انتهت الأزمة في عام 2012، ويمكن أن تصل إلى مستوى ينذر بالخطر ألا وهو 58.1% في حال استمرت الأزمة حتى عام 2015. إن الانعكاسات الاجتماعية لمشكلة البطالة وتأثيرها على السلم الأهلي مستقبلاً ستتطلب أن تعطى البطالة الأولوية الأولى لأي حكومة تأتي بعد الأزمة، وينبغي تصميم آليات جديدة من أجل زيادة العمل والحد من البطالة.

الشكل : تأثير الأزمة على البطالة



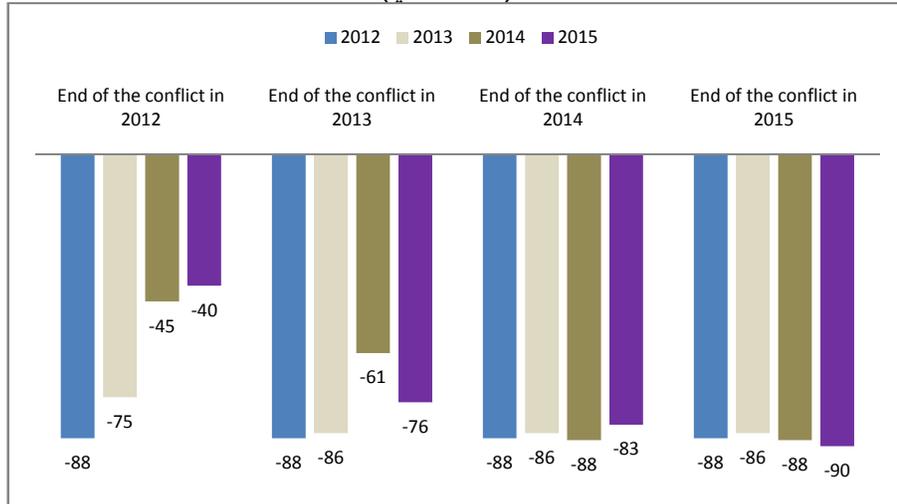
المالية العامة

سيكون للأزمة عواقب هامة على المالية العامة، إذ سوف تنخفض الإيرادات الحكومية بنسبة 40% في حال استمرت الأزمة حتى عام 2012، لتبدأ بعد ذلك بالتحسن التدريجي إلى نهاية العام 2015. ولكنها ستصل إلى خسارة تقارب نسبة 90% في حال استمرت الأزمة حتى عام 2015. إن هذا الانخفاض في العائدات المالية هو نتيجة مباشرة على انخفاض التحصيل الضريبي (كما هو محدد في صياغة السيناريو) وإلى التقلص الكبير في النشاط الإقتصادي.

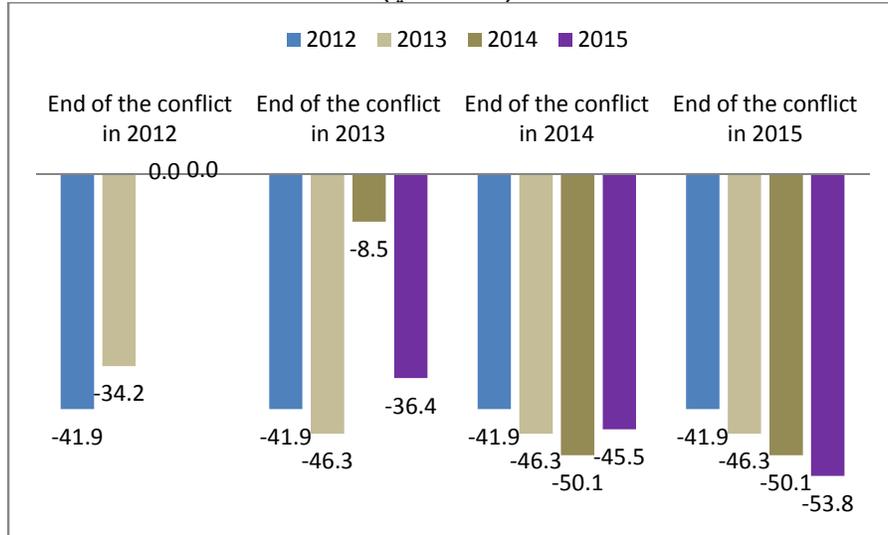
يبين الشكل أنه في حال توقفت الأزمة في عام 2012، ولم يتم أي تغيير في السياسة المالية، فإن التحسن التدريجي على المالية العامة لن يمكن الحكومة من الوفاء بالتزاماتها المالية الجارية (بما في ذلك الرواتب الحكومية) قبل عام 2015. أي أن الحكومة لن تستطيع تمويل مشاريعها الإستثمارية قبل 2015، وحتى في هذه الظروف لن يبلغ مستوى الإستثمار العام أكثر من 8.5% من المستوى الذي كان متوقعاً من قبل صندوق النقد الدولي.

أما إذا استمرت الأزمة إلى ما بعد 2012، فإن الحكومة لن تكون قادرة على الوفاء بالتزاماتها المادية الجارية لفترة طويلة. وإذا استمر الصراع حتى 2015 فإن مستوى الإنفاق الحالي لن يغطي سوى 46.2% من المستوى الذي كان متوقعاً من قبل صندوق النقد الدولي. مما سيخلق ضغوطاً إجتماعية خاصة فيما يخص دفع مستحقات الموظفين (بما في ذلك الشرطة والجيش).

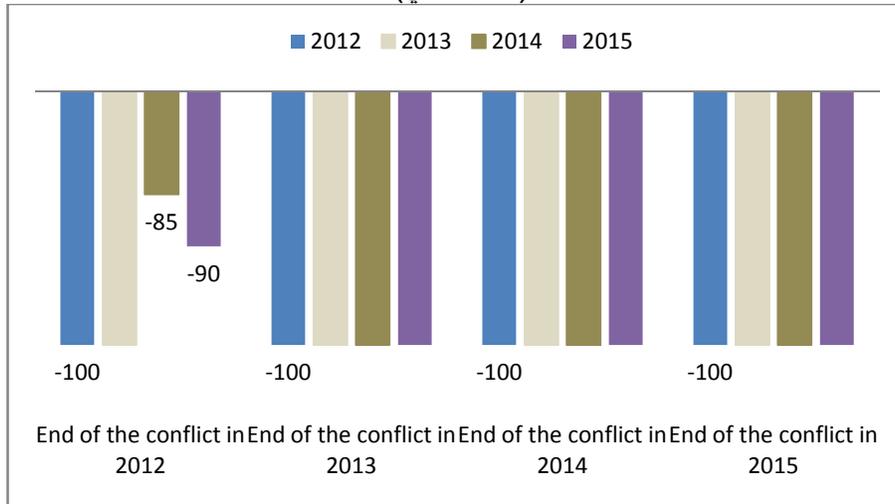
تأثير الأزمة على الإيرادات الحكومية (تغير نسبي)



الإنفاق الحكومي الجاري (تغير نسبي)



الاستثمار الحكومي (تغير نسبي)



"السياسة في خدمة الإقتصاد"

السياسات الإقتصادية بعد انتهاء الأزمة:

مقدمة:

سواء انتهت الأزمة عام 2012 أو استمرت حتى 2015، فإن سورية ما بعد الأزمة ستكون بأمس الحاجة إلى إصلاحات إقتصادية أساسية، فهامش الأمان الذي كانت تنعم به سورية (قلة المديونية، ديناميكية القطاعات، ثبات مستويات البطالة) قد تلاشى تماماً نتيجة الأزمة، ويمكن القول ببساطة أن سورية خسرت عقد كامل من التنمية.

إن العديد من السياسات التي كانت في مرحلة التخطيط والتنفيذ ما قبل الأزمة لا تزال صالحة، وينبغي أن تناقش بجديّة، ولكن المتغيرات الإقتصادية الخاصة التي ظهرت نتيجة الأزمة ستطلب تعديلات هامة في عدد من السياسات. وبشكل أساسي يجب تكريس هدف موحد لجميع هذه السياسات في تحقيق التنمية الإقتصادية وخصوصاً بعد إنتهاء العنف وبدء عملية الإنعاش الإقتصادي. ومهما كانت المدرسة الإقتصادية التي سيبثها الإقتصاد السوري ومهما كانت مسمايته ولونه الإقتصادي فإنه يجب أن يركز على مايلي:

- تحقيق أكبر قدر من النمو.
- تشغيل عدد الأكبر من العمالة والفئات المهمشة.
- إدماج الإقتصاد السوري في بينته الإقليمية.
- اللامركزية في إدارة هذا الإقتصاد بحيث يتجاوب مع متطلبات المجتمعات المحلية.
- تشجيع التصدير وتنويعه.

إن تركيز الإقتصاد السوري على النقاط المدونة أعلاه لايعني بالضرورة انتهاج أي نهج إقتصادي محدد. ولن تكون الصفات التقليدية الجاهزة سواء تلك التي تدعو إلى تعزيز دور الحكومة أو إلغائه فعالة حيث قد يضطر الإقتصاد السوري بعد الأزمة مباشرة إلى سلوك مناحي غير كلاسيكية (منها ارتفاع العجز والمديونية) وذلك حفاظاً على السلم وعدم تجدد القتال. لذا فإن المشروع الوطنية لمستقبل سورية لا يتبنى أي صفات سواء تلك التي يقترحها البنك الدولي أو غيره، وإنما يدعو السوريين إلى الحوار للإتفاق على مبادئ إقتصادية تعتمد التنمية أساساً ويترك لهم حرية اختيار المؤسسات الإقتصادية التي يرونها أنسب لتحقيق هذه التنمية. كما يدعو المشروع إلى تأسيس قاعدة ديمقراطية تسمح للسوريين بتعديل المسار الإقتصادي لبلادهم كلما ابتعد مسار الإقتصاد عن تحقيق التنمية التي يتأملها الشعب السوري.

إن أي تحول في الإقتصاد السياسي في سورية يجب أن يلحظ أن الإصلاحات الإقتصادية التي تمت من إقتصاد مركزي إلى إقتصاد إجتماعي كانت ضرورية وبدونها كانت سورية ستدخل في دائرة الإفلاس وإنهيار الإقتصاد، وهي في مجملها لازالت صالحة. وإذا كانت هناك شكوك في نجاح الشق الإجتماعي من السياسات الإقتصادية، التي اعتمدت بدءاً من عام 2005، فإن ذلك لا يلغي أن الإصلاح يجب أن يكون على مستوى تطوير شبكة الحماية الإجتماعية وتوزيع أفضل لعائدات النمو الإقتصادي وفرص العمل ولمشاركة المواطنين في رسم وتقييم السياسات

الإقتصادية لبلادهم. إن التحول نحو إقتصاد السوق لم يكن السبب الرئيسي للأزمة، فكما تم توضيحه أعلاه فإن مسببات الأزمة مركبة وليست إقتصادية بحتة. وإذا كان هناك من بين المراقبين من يرى أن هناك توافقاً بين الإضطرابات المجتمعية مع خريطة الفقر في سورية فإن المطلوب دراسته بدقة هو كيف ارتبطت الأزمة السياسية بالأزمة الإقتصادية وما مدى العلاقة الجدلية بينهما، وتفادي إطلاق الأحكام المسبقة لكي لا ينجر المشروع إلى الإنحياز لأي من أطراف الصراع في سورية أو يستخدم أيديولوجياً.

إن نجاح سورية كان دائماً مرتبطاً بإندماجها الإقليمي والدولي، ولم يكن أبداً بعزل الإقتصاد السوري عن محيطه العربي والإقليمي، وبناءً على ماتقدم يمكن تصور الرؤيا المستقبلية للإقتصاد السوري بما يلي:

الرؤية المستقبلية للإقتصاد السوري³

- تبني سورية إطاراً مؤسسياً متقدماً يعتمد الكفاءة وسلطة القانون والشفافية والمحاسبة في ظل مجتمع تحكمه مبادئ ديمقراطية راسخة مبنية على قيم إنسانية نبيلة من العدالة واحترام الحقوق الأساسية والتكافل والثقة بين أفراد المجتمع.
- تلعب سورية دوراً إقليمياً فاعلاً مندمجة بمحيطها العربي ومتفاعلة مع محيطها الإقليمي والعالمي.
- يتمتع الإقتصاد السوري بمعدلات نمو مستدامة وأداء عال من حيث إنتاجية العامل ورأس المال المادي والبشري.
- إقتصاد يعتمد المعرفة وتناظرها الشفاف كمصدر للنمو الإقتصادي وزيادة قدرته التنافسية.
- تتمتع سورية بإقتصاد متنوع مندمج بالإقتصاد العالمي بطريقة بناءة و ندية .
- الإقتصاد السوري قادر على تحقيق الرفاه لأفراده في ظل عدالة في التوزيع والفرص.

التحديات الرئيسية أمام تحقيق الرؤية:

- متطلبات التنمية وتثبيت الأمن بعد انتهاء الأزمة قد لا تتوافق مع النظريات الكلاسيكية للإقتصاد. ولا بد من الأخذ بعين الإعتبار ضرورات تحقيق العدالة الإنتقالية والسلم الأهلي قبل متطلبات النمو الإقتصادي الكلاسيكية (علماء بأن النمو لن يتحقق بدون سلم أهلي).
- سيكون على الإقتصاد السوري بعد الأزمة أن يوفر حوافز حقيقية لتجاوز آثار الأزمة الإقتصادية وخاصة ما ظهر منها على شكل "إقتصاد الحرب" وظهور "أمراء الحرب".
- سيتطلب تحقق الرؤية مشاركة واسعة من كافة الشرائح الاجتماعية في لبناء التصورات المستقبلية والاستراتيجيات ومتابعة تنفيذها وتقييمها. وهذا لن يتحقق بدون عملية تحول حقيقية نحو الديمقراطية التضامنية التي لا تقصي أحداً عن المشاركة، تحت أي مسمى كان.
- إن عملية البناء المؤسساتي عملية معقدة وطويلة الأجل. ولكن الطالبة بالتغيير ستكون أنية. إن التوقعات العالية لمرحلة ما بعد الأزمة ستجعل عمل أي قيادة سياسية معقداً

³ تم الرجوع إلى الدراسة التي قام بها الخبير ربيع نصر.

- للغاية، وستكون طريق الإصلاح المؤسساتي خاصة في المجال الاقتصادي محفوفة بالإضطرابات والتحفظات والنزول إلى الشارع عند كل مفترق في عملية التحول.
- إن بناء الكوادر اللازمة وتغيير الثقافة المجتمعية باتجاه الثقة والعمل واحترام العلم والابداع والابتكار قد ابتليت منذ الآن بالتشكيك والرفض من قبل الأطراف التي قررت حمل السلاح من كل الأطراف المتنازعة على السلطة.
- سيستمر الوضع الاقليمي المتوتر سياسيا وإقتصادياً بإلقاء ظلاله على الوضع في سورية. ولن يمكن تجاوز الأزمة إلا ضمن منظومة تفكير استراتيجي تجمع سورية مع دول الجوار لعلاقات منفعة مشتركة على جميع الأصعدة.
- لا شك أن العولمة والأوضاع العالمية للإقتصاد الدولي ستؤثر بشكل مباشر أو غير مباشر على عملية التحول في سورية. فبدءاً من أسعار المواد الغذائية الأساسية وانتهاءً باليات الولوج إلى إقتصاد المعرفة، ستعاني سورية من انعكاسات التوجهات الإقتصادية العالمية إضافة إلى التلاعبات السياسية بين الدول الكبرى على مستقبل المنطقة بأسرها.

الحكم الرشيد والإدارة الكفوءة للتنمية:

ينبغي على عملية الإنعاش الإقتصادي النهوض بالتنمية البشرية والإرتقاء بالمواطن السوري من كافة النواحي الإقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية، وبناء مجتمع سوري كفء وحديث يعتمد على مؤسسات فاعلة وإقتصاد وطني ذو إنتاجية وتنافسية عالية ومواكبة لروح العصر مستنداً على:

- إعادة هيكلة وتطوير الأداء الإداري وإعادة تقويم أوضاع القوى العاملة لدى الدولة وتحسين مستوى إنتاجيتها وزيادة كفاءتها والحد من التكاليف غير المباشر والتبعية السياسية كميّار للأداء.
- التخطيط للتنمية الإدارية ولتطوير الأداء والتخلص من البيروقراطية وتطوير العلاقة مع المواطنين وفق منظور جديد للعمل الحكومي مبني على التشاركية بين الحكومة والمجتمع ونقل الصلاحيات إلى أقرب مكان من موقع تأثيرها وفق خطة مدروسة للتحول نحو اللامركزية.
- تفعيل مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث ووضع معايير وضوابط بمنع التداخل والتدخل وتوازن السلطات ورقابتها على بعضها البعض وفق أسس دستورية واضحة.
- إجراء إصلاحات لتكريس دولة المؤسسات وحكم القانون واحترام وحماية حقوق المواطنين.
- الإعتماد على نظام إداري يتمتع بالشفافية والمسألة مع تفعيل ضوابط للحد من الفساد المالي والإداري، وإطلاع المواطنين على بنود الإنفاق العام والميزانية وإشراكهم في اتخاذ القرارات التي تؤثر على حياتهم مباشرة.
- توفر البيئة الإقتصادية والقانونية لتنظيم عمل القطاع الخاص مع رفع القيود القطاعية والعبرة للقطاعات لإعطاء القطاع الخاص المرونة للإبداع والإنتاج.
- اختيار القيادات الإدارية لقيادة عمليات إعادة البناء و التحول الإقتصادي بناء على توصيف وظيفي واضح ومعايير انتقاء شفاقة بعيداً عن المحسوبيات والولاءات السياسية.
- تنمية القدرات لدى متخذي القرارات والفنيين والمخططين في مجال تحليل السياسات وتنسيقها عبر القطاعات والتواصل مع المواطنين وبناء قدراتهم على المشاركة.

- انتهاج السياسات اللامركزية، بحيث تتمتع كل محافظة بالاستقلالية النسبية في توظيف الموارد والصرفيات وأن تعمل كل محافظة لتطوير إقتصادها المحلي بما يتناسب مع متطلبات التنمية، ومن ثم نقل صلاحيات إلى الوحدات الإدارية الأدنى، وجعل جميع طبقات الإدارة المحلية منتخبة وموضع مساءلة من المجتمعات المحلية التي تمثلها.
- تعزيز دور المجتمع المدني ووضع التشريعات التي تساعد على تعزيز دوره في التنمية الإجتماعية والإقتصادية والثقافية والسياسية والإنسانية، عن طريق تعزيز دور المنظمات غير الحكومية واعتماد أنماط وأساليب المشاركة الشعبية في صياغة و تنفيذ السياسات، وتعزيز ثقافة التضامن والتكافل الإجتماعي ضمن المجتمع السوري.

إنشاء قواعد إقتصادية راسخة:

سيتم تغيير النظام الإقتصادي تبعاً وفق تغيير الرأي العام وانعكاس ذلك من خلال العملية السياسية والإنتخابات على وصول الأحزاب السياسية المختلفة إلى سدة الحكم مستقبلاً. إلى أن الإقتصاد السوري سيحتاج إلى قاعدة إقتصادية مستقرة ليتمكن من حمل مسؤولية إعادة الإعمار والنمو. أهم معطيات الإستقرار الإقتصادي تتلخص بـ:

- تنويع القاعدة الإقتصادية وعدم الإتكال على قطاعات معينة ومحدودة.
- إعادة هيكلة المنشآت الإنتاجية والخدمية العامة لجعلها تعمل بمعايير السوق والربحية، حتى وإن كانت أهدافها إجتماعية.
- وضع خطة لتحديث مؤسسات القطاع العام والخاص وزيادة قدرتها التنافسية والإرتقاء بالمنتج السوري ووصله بالأسواق العالمية، وذلك بتحرير دعم العرض وإخضاع المنتج السوري للتنافس العادل مع منجات السوق العالمية.
- تطوير الإستثمار المباشر في سورية، وتوجيهه في خدمة الإقتصاد السوري و التنمية ضمن قطاعات إنتاجية مولدة للعمالة أو لتطوير البنى التحتية الأساسية اللازمة لإدارة عجلة النمو.
- تطوير التعليم، وربط السياسات التعليمية بمتطلبات سوق العمل، ووضع سياسات لإعادة تأهيل وتدريب قوة العمل، وكذلك تحفيز البحث العلمي ومراكز الأبحاث والمعلومات.
- التعاون الوثيق مع القطاع الخاص لتطوير القطاعات الإقتصادية المختلفة.
- تطوير سياسات الإقتصاد الكلي والسياسات القطاعية بما يخدم التنمية.
- تطوير القطاع النقدي وضمان إستقلالية البنك المركزي.
- تطوير القطاع المصرفي والسياسات المالية.
- وضع نظام للميزانية العامة يتماشى مع سياسات التنمية.
- وضع خطة لتحرير التجارة، وربط التجارة السورية بالمؤسسات الإنتاجية السورية لتوليد القيم المضافة وإشراك سورية في سلسلة القيم العالمية.
- العمل على زيادة إيرادات الدولة وتطوير الجباية وربط الضرائب بالخدمات التي تقدمها الدولة للمجتمع.
- تطوير سياسات التشغيل وإعتماد مبادئ الموازنة بين العمل كوظيفة إنتاجية خاضعة لحساب التكاليف والعوائد والعمل كحق من الحقوق الأساسية للإنسان.
- الإهتمام بالقطاع غير المنظم والأعمال الصغيرة والمتناهية والعمل على تطوير هذا القطاع وتوفير الخدمات الإئتمانية له، لما لهذا القطاع من أهمية في تشغيل الطبقات المهمشة وخلق فرص جديدة للعمل.

- وضع خطط لتطوير المنشآت الصغيرة والمتوسطة ووضع حزمة من القوانين والحوافز للتوسع في الجودة و التسويق وزيادة القدرة التنافسية لهذه المنشآت ولتشجيعها على النمو والتوسع واستقبال العمالة.
- تطوير القطاع الزراعي لأهمية القطاع وكونه يشغل غالبية سكان الريف، وجعله أكثر إنتاجية وتطوير الثروة الحيوانية وخصوصاً في البادية ووقف التدهور البيئي نتيجة النشاطات الإنسانية. ولكن تطوير القطاع يتطلب الإبتعاد عن السياسات التقليدية والتركيز على:
 - تطوير الصناعات المعتمدة على الإنتاج الزراعي.
 - تطوير مساحات الأراضي المستصلحة.
 - دعم وزيادة النشاطات غير الزراعية الربحية.
 - وضع سياسات إقراض جديدة للمزارعين، وإعادة النظر في القروض السابقة التي أغرقت الفلاحين بقروض لم يستفد منها إلا رؤساء الجمعيات التعاونية الفلاحية والتي كانت مبنية على أساس المحسوبية والولاء السياسي وليس على أسس إقتصادية شفافة.
 - ووضع سياسة مائة جديدة وتطوير أساليب الري الحديث وتعميم استخدامها وخلق الحوافز الجادة للتحويل بوسائل الري التقليدية إلى وسائل أكثر ملاءمة لأوضاع المناخ والبيئة السورية. وكذلك تطوير آليات وأدوات الحد من التصحر وحصاد المياه وغيرها.
 - تطوير برامج مساعدة المزارعين فيما يتعلق بقضايا خزن وتسويق المنتجات الزراعية، خاصة فيما يتعلق بمساعدة الفلاحين الصغار على تجميع محاصيلهم لتحسين جدوى تسويقها. وكذلك حماية الإسم التجاري للمنتجات السورية وتسجيل المحاصيل السورية وتطوير ماركاتها التجارية.
 - تنظيم الرعي والحفاظ على الغطاء النباتي في البادية وتنظيم حفر الأبار حفاظاً على المخزون المائي. وتوفير حوافز حقيقية لمشاركة البدو في البادية السورية في عملية الحفاظ على المحميات الطبيعية والإستفادة المستدامة منها بدلاً من حالة الفوضى والتعدي المستمرة.
- تحقيق الإندماج الإقليمي والدولي بالإقتصاد الدولي وتعزيز موقع الإقتصاد السوري في ظل الإتفاقات العربية والدولية.

التعاون بين قوى المجتمع السوري:

إن عملية الإنعاش الإقتصادي في سورية بعد الأزمة الحادة ستطلب عقداً اجتماعياً جديداً بين القوى الأساسية للمجتمع السوري (الدولة، الإدارة المحلية، القطاع الخاص، المجتمع المدني) ومشاركة فاعلة في تنفيذ هذا الإنعاش الإقتصادي من أجل إعادة سورية إلى وضعه الطبيعي بحيث تتقاسم القوى المجتمعية الأدوار فيما بينها وفق مايلي:

دور الحكومة:

- الحفاظ على الأمن والقانون.
- تسهيل وتنظيم إقامة المنشآت الإقتصادية وتوفير الخدمات لها.
- تنفيذ المشروعات الوطنية الإستراتيجية خاصة المعنية بتوفير البنى التحتية الأساسية للقطاعات الأخرى (الطاقة والمياه والنقل) وإدارة القطاعات السيادية.

- الحفاظ على البيئة والمناطق المحمية وعلى التراث الثقافي الوطني وضمان استدامتها.
- مراقبة الجودة والمقاييس والتأكد من رعاية حقوق المستهلكين وحصولهم على سلع تراعي المواصفات والمقاييس والتأكد من عدم حدوث احتكارات.
- توفير شراكة حقيقية مع القطاع الخاص والإهتمام بتطوير أوضاع المنشآت الصغرى.
- تشجيع مساهمة القطاع الأهلي في جهود التنمية المحلية ودعم ذلك مالياً وبشريا وفنياً.
- التأكيد من زيادة كفاءة المنشآت العامة، وإعادة هيكلتها وإصلاحها والنظر في إشراك القطاع الخاص في إدارتها وتطويرها.
- ضمان استقرار السوق وتوفير الحوافز والضمانات للقطاع الخاص للمغامرة في الإستثمارات طويلة الأمد وعدم الإتكال على الإنتاج الإستهلاكي قصير الأمد الذي لا يخلق معامل مضاعفة.

دور الإدارة المحلية:

- الرقابة على عمل الأجهزة المركزية وضمان موافقة خطط التنمية للإحتياجات المحلية.
- اعتماد منهج التشاركية في صياغة وتنفيذ خطط التنمية وإشراك المواطنين في العملية التنموية.
- النهوض بمستوى الخدمات الإجتماعية والإقتصادية المحلية.
- مساعدة القطاع الأهلي في المشروعات المتعلقة بالرعاية الإجتماعية وتشجيع الثقافة المحلية والترويج المكاني وحماية البيئة وغيرها من أبواب النفع العام التي تخدم المجتمع المحلي.
- بناء تحالفات محلية والترويج للمشاريع المشتركة بين المحليات.
- تطوير الشبكات الإقتصادية وخلق محفزات حقيقية لتنمية الإقتصاد المحلي.
- المناصرة للدفاع عن المصالح المحلية أمام المؤسسات المعنية برسم السياسات الوطنية.

دور القطاع الخاص:

- الدخول إلى مختلف القطاعات الإقتصادية زيادة مساهمة القطاع الخاص في الإقتصاد الوطني.
- زيادة إسهام القطاع الخاص في إيرادات الدولة عن طريق توسيع القاعدة الضريبية والمناصرة والدفاع عن الشفافية في المعاملات الضريبية مقابل الحصول على امتيازات ضريبية حقيقية.
- تحمل القطاع جزءاً من المسؤولية الإجتماعية بتنمية المجتمعات المحلية ودعم منظمات المجتمع المدني وتوسيع مبادئ النفع العام.
- مساهمة القطاع الخاص في الإستثمار في البنية التحتية.
- خلق فرص العمل.
- النظر إلى استدامة بيئة الأعمال في سورية.
- دعم الإبداع والبحث العلمي لتطوير المنتج السوري عالمياً وزيادة الثقة به.
- خلق سلاسل قيم مضافة حقيقية وتشجيع الإستثمار طويل الأمد.

دور المجتمع المدني:

- المساهمة في مشاريع الإصلاحات الإجتماعية والتنمية عن طريق القيام بمشاريع لدعم الطبقات المهمشة والمناطق النائية والفئات الخاصة.
- المساهمة في الرقابة على السوق ورعاية أوضاع المستهلكين والرقابة على أجهزة الدولة.
- الدفاع والمناصرة لضمان الحقوق الأساسية والترويج للشفافية.
- مساعدة المواطنين على التنظيم وتجميع طاقاتهم وإيصال أصواتهم وأخذ القرارات التي تتعلق بحياتهم.
- زيادة الثقة بين أعضاء المجتمع والعمل على إغناء الوحدة الوطنية المبنية على قبول التنوع وإحترام الآخر وإزكاء حس المواطنة ونشر الوعي حول حقوق المواطن وواجباته.
- الترويج لتطوير القوانين والأنظمة تحقيقاً لإدارة الموارد بطريقة كفوءة.

تفعيل قطاعات الإقتصاد السوري

أما فيما يتعلق بالسياسات القطاعية المتعلقة فيمكن إيجاز الرؤيا المستقبلية لمختلف قطاعات الإقتصاد السوري أخذين بالإعتبار أن إعادة إعمار ما تم تدميره هو أولوية قصوى بالإضافة إلى تحقيق مايلي:

القطاع الزراعي

- الإستخدام الأمثل للموارد الطبيعية والمائية بكفاءة .
- تحقيق فائض في الإنتاج الزراعي بالنوعية الجيدة.
- إدخال زراعات بديلة ذات عوائد إقتصادية.
- توفير مناخ إستثماري ملائم لتشجيع الإستثمار في الزراعة والتصنيع الزراعي والتسويق الناجع للمنتجات الزراعية السورية وإشراك المجتمعات الريفية في خلق قيمة مضافة على منتجاتها قبل بيعها.

قطاع البناء والتشييد

- العمل على إعادة بناء ما دمر خلال الأزمة.
- زيادة مساهمة قطاع البناء والتشييد في الناتج المحلي عن طريق تفعيل دور القطاع العام والخاص.
- إعادة تنظيم سوق قطاع البناء والتشييد ليسمح بإنشاء شركات مقاولات.
- رفع إنتاجية القطاع واعتماده على أحدث التقنيات وتشجيع عمله خارج القطر.
- تطوير المهن والصناعات المرافقة للقطاع.

- إبتعاد الحكومة عن السياسات الشعبوية الموجهة لدعم العرض والتي تهدر الموارد العامة ولا تفي باحتياجات المجتمع والتوجه موازنة دعم العرض مع دعم الطلب وإخضاع منتجات القطاع العام لآليات السوق لإيقاف الهدر.
- الإعتراف بالدور الكبير الذي لعبه وسيلعبه القطاع غير المنظم خاصة وأن حجم الضرر الذي أصاب قطاع السكن صار أكبر من أن تستطيع الدولة وكل القطاعات النظامية (العام والخاص والتعاوني) من إعادة بنائه.
- توفير أدوات التخطيط الحضري المناسب والسريع لتشجيع التوسع العمراني وخاصة في المدن الصغيرة والمتوسطة وتوفير البنى التحتية لها.

قطاع الطاقة:

- اعتبار الغاز والنفط عاملين هامين في ردد الإقتصاد الوطني وزيادة الناتج المحلي الإجمالي. والنظر إلى المخزون السوري بشكل استراتيجي لدعم عملية البناء وتطوير البنى التحتية وليس لسد العجز في الإنفاق العام.
- تأمين احتياجات سورية من النفط والغاز لتلبية احتياجات قطاع الكهرباء وضمان تنافسية الصناعة السورية مقابل دول الجوار.
- تأمين المشتقات النفطية لكافة القطاعات (الصناعة والنقل والخدمات) كل بحسب متطلباته وبأسعار عادلة تناسب دور كل منها في الإقتصاد الوطني والإبتعاد عن سياسات التسعير الموحدة تحت حجة أن سورية غير قادرة على ضبط تهريب المشتقات النفطية إلى دول الجوار.
- متابعة استغلال الثروات المعدنية بالشكل الأمثل (الفوسفات، الرمال الكوراتزية).
أما فيما يتعلق بالقطاع الكهرباء:
- تأمين احتياجات سورية من الطاقة الكهربائية بشكل مستدام.
- المساهمة في تعزيز دور القطاع الصناعي.
- الوصول إلى المعدلات العالمية للفاقد الفني و تخفيض الفاقد التجاري.
- المساهمة على حماية البيئة والحد من التلوث.
- المساهمة في توفير فرص جديدة للعمل مع تأهيل الكوادر.
- ترشيد استخدام الطاقة وربط تسعيرة الكهرباء بحوافز حقيقية لخفض استهلاك الكهرباء.
- توفير حوافز حقيقية لإشراك القطاع الخاص في إنتاج الكهرباء.
- ربط سورية بالشبكات الإقليمية والإستفادة من الفائض الإنتاجي خارج أوقات الذروة.

قطاع الصناعة:

- بناء قطاع صناعي متطور، يشكل قاعدة متينة للتنمية الإقتصادية والإجتماعية.
- تشجيع القدرة التنافسية على أساس الإبتكار والإبداع والتنوع.

- تربيط القطع بشكل منهجي تكاملي مع بقية القطاعات الإقتصادية من خلال خلق سلاسل قيمة وشبكات مؤسسية.
- إنتاج سلع ذات قيمة مضافة عالية والتوجه للتصدير.
- المساهمة في تنمية المناطق الأقل نمواً.
- المشاركة في تطوير الخبرات والمهارات ورفع مستويات العاملين في القطاع.

قطاع السياحة

- مساهمة السياحة في التنمية الإقتصادية والمساهمة بالناتج المحلي الإجمالي.
- زيادة عدد السياح القادمين إلى سورية وتزيادة عدد الليالي السياحية والإنفاق الواسع للسياح في سورية من خلال توسيع البنى التحتية وربط حركة السواح بالخدمات والمنتجات المتميزة التي توفرها سورية.
- خلق معامل مضاعفة واسع وعدم حصر الإستثمار في القطاع بالإستثمارات العقارية.
- رفع مهارات البشرية للعاملين في القطاع السياحي.
- الإستفادة من السياحة لتحقيق التنمية في المناطق الأقل نمواً.
- العمل على ترويج صورة إيجابية لسورية ولمنتجاتها عالمياً.
- التبادل الثقافي والتشبيك مع دول الجوار.
- تنويع المنتجات السياحية السورية وربط سورية بشبكات السياحة الإقليمية.

قطاع النقل

- توفير شبكة من الطرق تربط مراكز الإنتاج بمراكز الإستهلاك وبدول الجوار.
- تحسين شبكة خطوط حديدية تستخدم لنقل البضائع والركاب وربطها بالخطوط الحديدية الإقليمية والعالمية.
- زيادة نشاط المرافئ السورية وتطوير الأسطول التجاري السوري. والإستفادة من الموقع المتميز لسورية في نقل البضائع إقليمياً.
- تطوير المطارات وزيادة عدد الطائرات العاملة في سورية وفتح السماء السورية للإستفادة من موقع سورية الواسع على أهم خطوط الملاحة الجوية العالمية.
- تطوير منظومات النقل الجماعي ضمن المدن السورية وربطها بالتوسع العمراني للمدن والبلدات.
- تطوير أدوات لبناء وصيانة البنى التحتية بمشاركة القطاع الخاص وذلك لتوسيع قاعدة التمويل والتسريع في توفير البنى المطلوبة لدفع عجلة النمو الإقتصادي.
- تطوير دراسات القطاع وربط جدوى المشاريع بسعر خصم إجتماعي مبني على الخدمة التي يوفرها القطاع لباقي القطاعات ولمساهمته بربط أنحاء الوطن ببعضها البعض وتعزيز الوحدة الوطنية.

"الإعمار بيد سورية"

إعادة الإعمار والإنعاش الإقتصادي في سورية:

إن مسألة إعادة الإعمار والإنعاش الإقتصادي في سورية عملية معقدة، ولا يمكننا التكهّن في استراتيجيات وآليات وأولويات العمل كون الأزمة مستمرة ولم تنته بعد وأي خطة للإعمار سوف تكون متعلقة بما يلي:

- النتائج السياسية للأزمة وطريقة انتهاء العنف والصراع. وضمانات عدم استمرار العنف وانحسار مد الجريمة وتقليص دور أمراء الحرب.
- مقدار الضرر الحاصل في القطاعات الإقتصادية في سورية (صناعة، زراعة، تعدين، خدمات، إلخ).
- مقدار تضرر العامل البشري، نتيجة العنف والهجرة.
- هجرة رأس المال الخاص وضياع الثقة في الإقتصاد الوطني.
- توفر التمويل اللازم لتنفيذ سياسات الإعمار والتي تتعلق بدورها بنتائج الأزمة.
- انقطاع المناطق السورية عن بعضها البعض وتفكك شبكات التبادل والتواصل بين المناطق المختلفة وحجم العمل المطلوب للتغلب على ذلك.

وتتطلب عملية الإعمار في سورية بعد انتهاء الأزمة و لنجاحها شروطاً معينة:

- **بيئة مستقرة أمنياً وسياسياً:** إن عدم وجود بيئة مستقرة أمنياً هي من المعوقات الأساسية في وجه عملية إعادة الإعمار و لضمان حرية تحرك المواطن للتمكن من العمل كما أنها من الشروط الأساسية لضمان تدفق المساعدات الدولية والإنسانية.
- **الاتفاق على الأهداف:** لا يمكن بدء بخطة شاملة للإعمار دون وجود إجماع بين جميع الأطراف على أهداف الخطة ويمكن أن يشكل موضوع "السياسة الإقتصادية بعد الأزمة" أرضية طيبة للتقارب بين الفرقاء وبناء حالة من الربح المشترك حول عملية إعادة الإعمار والإنعاش الإقتصادي سواء فيما يتعلق بالسياسات الكلية أو السياسات القطاعية الجزئية.
- **مسح وتحديد الأضرار والأولويات:** إجراء مسح سريع للمناطق المتضررة و تحديدها لأنها اللبنة الأولى في عملية إعادة اللحمة الوطنية. ويجب الإنتباه إلى الإبتعاد عن اسياسات الشعبوية وإتباع التخطيط السليم لوضع الأولويات وتحديد الموارد المطلوبة وأفضل السبل لتوزيعها بشكل تشاركي وشفاف وإلا تحولت عملية إعادة الإعمار إلى باب جديد لنشر الحقد في المجتمع السوري.
- **تحديد الأولويات:** بعد الانتهاء من تحديد الاحتياجات وتقدير تكاليفها يتم ترتيب هذه الاحتياجات بناء على معايير ترتكز على: الموقع الجغرافي والقطاع ومعدل الدمار ومدى الإلحاح في الحاجة دون النظر إلى توفر الإمكانيات. ومن ثم يتم العمل على تنفيذ الأولويات التي وضعت حسب الإمكانيات المتاحة. إن عملية تحديد الأولويات تطلب قدراً كبيراً من العقلانية والموضوعية كما تتطلب إشراك جميع فئات المجتمع. وينبغي الإنتباه إلى عدم رفع سقف التوقعات بشكل غير منطقي مما قد يؤدي إلى العودة إلى العنف إذا أحست إحدى الفئات أنها غابت.

- **التنفيذ:** ينبغي أن يتم تنفيذ مشروعات الإعمار المطلوبة على أسس واضحة من الشفافية والمنافسة والنزاهة والمهنية، وطبقاً للمعايير والأعراف الدولية السائدة. ولكن يجب أن تكون العملية مبنية على واقعية الحال السورية وعلى توفر الموارد والعمالة والمواد الأولية.
- **إيجاد سبل ووسائل التمويل:** تتطلب عملية إعادة الإعمار إيجاد سبل ووسائل التمويل التي لا يمكننا تحديد مصادرها أو شكلها في هذه المرحلة ولاسيما في ضوء غياب التصور النهائي والسياسي للخروج من الأزمة، والذي سيكون له الأثر الأكبر على تشكيلة الدول المانحة و أشكال المنح والتمويل. ولكنه من غير المتوقع أن تتدفق معونات خارجية تكافئ حجم الضرر الذي نتج عن الأزمة. لذا يجب الإعتماد على الذات وتشجيع جميع قطاعات المجتمع في عملية إعادة الإعمار بما في ذلك القطاع غير الرسمي.
- **ضرورة الإعتماد على اليد العاملة والخبرات والشركات المحلية:** إن إيجاد فرص عمل يستطيع من خلالها المواطن تأمين احتياجاته وحياة كريمة لعائلته تعتبر من أهم عوامل إعادة انخراطه الإيجابي في المجتمع وابتعاده عن حمل السلاح أو اللجوء إلى العنف، وبالتالي فإن عملية إعادة إعمار سورية يجب أن تهدف إلى الإعتماد على تشغيل اليد العاملة المحلية بشكل أساسي.
- **إشراك المجتمعات المحلية:** إن نجاح مشاريع إعادة الأعمار تتطلب إشراك المجتمعات المحلية بدءاً من عملية مسح وتحديد الأضرار إلى إعادة الأعمار. ويجب التركيز في هذا الصدد على آليات التمويل الداعمة للطلب لكونها أقدر على تلبية الإحتياجات المباشرة وتوليد معاملات مضاعفة للموارد العامة.

يمكن تبسيطاً أن نقسم عملية الأعمار في سورية إلى قسمين:

- إعادة ترميم الأبنية السكنية والبنية التحتية.
- إعادة قطاعات الإقتصاد السوري إلى العمل.

وسترتبط عملية إعادة الإعمار بإعادة بناء المؤسسات الإقتصادية النازمة والقادرة على تحويل عملية إعادة الإعمار إلى قاعدة حقيقية للنمو الإقتصادي المتوازن. وكذلك ستطلب العمل على تغيير كبير في البيئة التشريعية النازمة للإقتصاد. وفوق هذا وذاك توسيع لقاعدة المشاركة الشعبية في رسم السياسات وتنفيذها والرقابة عليها وتقييمها.

إعادة ترميم الأبنية السكنية والبنية التحتية:

بالرغم من استحالة تحديد حجم وشكل الدمار النهائي وخلافاً لما حصلَ في العراق فإن البنى التحتية والمرافق العامة لم تتضرر بشكل كبير في سورية حتى يومنا هذا، وإنما تركزت معظم الأضرار في سورية بشكل رئيسي وكبير على المناطق السكنية والتجارية في المدن والأرياف وبعض المصانع.

مستلزمات عملية إعادة البناء:

إن استحالة تحديد شكل ومستوى الدمار الذي سيلحق بالبنية التحتية العامة والخاصة لحين انتهاء الأزمة يشكل عائقاً كبيراً في تحديد تكاليف عملية إعادة الأعمار. تشير بعض التقديرات إلى أن ما يقارب (1,4) مليون مسكن قد دمر أو تضرر جزئياً في مختلف أنحاء سورية منها ما يقارب 400 ألف مسكن دمر بشكل كلي. يضاف إليها بضعات مئات من الألاف من المحال التجارية والمصانع الصغيرة والكبيرة والمدارس والمستوصفات والمباني الحكومية. وبناء على هذه التقديرات فإن كلفة إعادة البناء والترميم ستبلغ في أقل التقديرات بحدود (40) مليار دولار، نصفها تقريباً هي أضرار قطاع السكن لوحده⁴. وهذه التقديرات ليست دقيقة ولكنها أفضل ما يمكن الوصول إليه حالياً.

تحديات إعادة الترميم:

ستواجه عملية الأعمار بالإضافة إلى التحديات الهندسية والتمويلية تحديات قانونية تتمثل بمعالجة وضع المستأجرين وقضايا الإستملاك المعلقة منذ سنوات في المحاكم. وستظهر قضايا الإفراز وكيف يتم إعادة توزيع حقوق الملكية والإرتفاق (خاصة في مراكز المدن القديمة مثل حمص وحلب والتي تم تعديل مخططاتها الإفرازية عبر السنين وتختلط فيها الحقوق والواجبات بشكل كبير). وستظهر كذلك مشكلة الإرث حيث أن عدد كبير من البيوت المهدامة سيكون معلقاً بين الورثة القديمين والورثة الجدد. وستكون هناك إشكالية المالكين الغائبين والذين لا بد من موافقتهم على أعمال الصيانة أو الهدم قبل أن يستطيع جيرانهم من متابعة إصلاح بيوتهم. وستكون هناك قضايا التشكيك بالمخططات التنظيمية السابقة وتعديل التخمين السابق لأسعار الإستملاك. وستظهر مشاكل من نوع إخلاء واضعي اليد على أملاك الغير وضرورة إيجاد حلول لمشكلتهم. كما ستظهر مشاكل أخرى يصعب التكهن بها في الوقت الحالي. وحيث أن الناس ستخرج من الأزمة مضطربة وسيكون لدى الجميع الشعور بالإحساس بالغبن فإن هذه المشاكل ستشكل مدخلاً للعودة للعنف بين الحين والآخر.

وربما كانت أصعب التحديات التي ستواجهها سورية أنها التي لم تعرف الطائفية والمناطقية في سياساتها الإسكانية في الماضي، باتت اليوم تواجه مشكلة حقيقية في تحول مناطق كثيرة وبسبب الأزمة إلى مناطق مجزأة بعد أن تم تنظيفها طائفيًا أو إثنيًا أو مناطقيًا. لذا فإن أحد أكبر التحديات هو في إيجاد حلول عملية لإعادة اللحمة الإجتماعية وتشجيع التجمعات السكانية على العيش المشترك. وهذا الأمر سيأخذ سنوات من العمل الجاد والضمانات الحكومية والمجتمعية لإحلال الأمن.

⁴ ورقة عمل السيد نجيب البرازي وورقة عمل السيد عمر الحلاج

إعادة القطاعات الإقتصادية السورية إلى العمل:

من الصعوبة بمكان تحديد القطاعات الإقتصادية التي ستكون محرك النمو في سورية بعد الأزمة، لأن ذلك سيكون متعلقاً بانتهاء الأزمة ومقدار التخريب الذي لحق بالإقتصاد السوري وقطاعاته المختلفة.

سنقوم باستعراض أهم قطاعات الإقتصاد السوري إعتماً على أهميتها في الناتج المحلي الإجمالي و نسبة عدد المشتغلين في القطاع بالإضافة إلى تأثير هذا القطاع بالأزمة السورية وإمكانية إعادته إلى العمل فور انتهاء الأزمة، ولكن ذلك لن يشمل قطاعات هامة كالصحة والتعليم والتي سيتم التعرض إليها بشكل مستقل في دراسات لاحقة.

الموسوعة الإحصائية، مساهمة القطاعات بالناتج المحلي الإجمالي

السنة	2010
القطاع	
الزراعة	14.4%
الصناعة والتعدين	34.1%
البناء والتشييد	5.9%
تجارة الجملة والمفرق	15.2%
النقل والمواصلات والتخزين	11.0%
المال والتأمين والعقارات	3.7%
خدمات المجتمع والخدمات الشخصية	4.4%
الخدمات الحكومية	10.4%
الهيئات التي لا تهدف إلى الربح	0.1%
رسوم جمركية	0.8%
المجموع	100%

يتوقع لكل من القطاع الزراعي و قطاع الطاقة (النفط والغاز) و قطاع التشييد أن تصبح قواطر للإقتصاد السوري بعد الأزمة بسبب عدم تضرر القطاعين الزراعي والنفطي بشكل كبير بحيث يمكن أن يستعيدا دوريهما في عملية التنمية في سورية. أما قطاع البناء والتشييد فيتوقع له نمواً كبيراً بعد الأزمة وذلك لإعمار ما تم تدميره من المنازل والبنية التحتية. بينما يتوقع أن تحتاج قطاعات الصناعات التحويلية والسياحة والإتصالات إلى وقت أكبر للإنتعاش نتيجة الضرر الحاصل وأنها تعتمد بشكل كبير على توفر بيئة مستقرة أمنياً.

القطاع الزراعي:

تعتبر الزراعة من أهم قطاعات الإقتصاد في سورية من حيث الأهمية في الناتج المحلي الإجمالي وفي استيعابها لقوة العمل ولدورها الأهم في الميزان التجاري ومسؤوليتها عن توفير الغذاء والمواد الأولية للصناعة. ويساهم القطاع الزراعي بنسبة تقارب 14% من الناتج المحلي الإجمالي، كما تشغل الزراعة مانسبته من 26-30% من نسبة المشتغلين. يأتي معظم الإستثمار في القطاع الزراعي من القطاع الخاص، ويتميز الإنتاج الزراعي بالتذبذب متأثراً بالظروف الجوية وقلة المياه، وبدا هذا جلياً في العامين 2008-2009 حيث تأثرت سورية بسنتين من

الجفاف مما اضطر العديد من السكان العاملين بالزراعة (وخصوصاً من منطقة الجزيرة) إلى الهجرة إلى المدن الرئيسية ولاسيما محيط مدينة دمشق.

تأثرت الزراعة سلباً كغيرها من القطاعات بالأزمة وكانت من القطاعات القليلة التي كانت قد شهدت نمواً خلال السنة الأولى من الأزمة نتيجة تحسن الظروف المناخية، ولكن هذا التأثير كان وقتياً بسبب تركيز الأزمة حول المدن والبلدات وبقاء العديد من المناطق الريفية خارج الأزمة. ويمكن أن يزداد تأثير الأزمة على القطاع الزراعي نتيجة إرتفاع أسعار مستلزمات الإنتاج الزراعي نتيجة إرتفاع سعر صرف الدولار أمام الليرة السورية وصعوبات وارتفاع كلف النقل وضعف تسويق المنتجات الزراعية نتيجة إنعدام الأمان على الطرقات العامة. وكذلك يؤثر التوقف شبه الكامل للصناعات التحويلية (حلب ودمشق) ودخول مناطق جديدة إلى الصراع في ضعف الطلب على المنتجات الزراعية.

ورغم الأزمة فإن القطاع الزراعي لا يزال ناشطاً حيث يقوم بتأمين متطلبات السكان من الأغذية، والقيام بتصدير بعض المنتجات إلى الدول المجاورة. ويفترض أن يكون القطاع الزراعي الأقل تضرراً من بقية القطاعات وأن يساهم بشكل فعال في الإنعاش الإقتصادي، مع مخاوف إلى إلتفاف المزارعين غلى زراعات غير تقليدية أو غير قانونية، نتيجة قلة سيطرة الدولة على المناطق البعيدة بالإضافة إلى العوائد المادية المغرية من هذه الزراعات في ظل إقتصاد الحرب الذي خيم على عدد واسع من المناطق.

قطاع البناء والتشييد:

يعتبر القطاع الإنشائي من القطاعات الهامة في الإقتصاد السوري، وقد مر القطاع الإنشائي بفترات من الإزدهار والتراجع خلال السنوات الماضية وهو من القطاعات التي تتطلب استخداماً كثيفاً للعمالة. وقد ازدهر هذا القطاع في بداية الأزمة ولاسيما في مدينة حلب مع انتشار البناء العشوائي نتيجة تقلص دور الدولة، إلى أن اشتد العنف ليسبب دمار كبيراً في عدد كبير من المدن والبلدات. إن الضرر الكبير الذي أصاب المساكن والبنى التحتية والضرورة الأنية لتوفير احتياجات عدد كبير من الأسر المشردة والنازحة يؤهل قطاع البناء والتشييد ليكون من أوائل القطاعات التي تسعيد نشاطاتها وبذلك سيستوعب هذا القطاع اليد العاملة. بل وحتى قد يستقطب هذا القطاع الكثير من العمال والفنيين السوريين الذين يعملون حالياً في دول الجوار.

إن التسارع الكبير في نمو هذا القطاع وتدفق التمويل إليه سيخلق طلباً على خدماته وهذا بدوره سيخلق ارتفاعاً في الأجور مما سيشكل نقطة خطر أساسية على إمكانية التضخم وارتفاع الأسعار في سورية. لهذا يجب الإنتباه إلى عدم توجيه الدعم الحكومي في هذا القطاع لدعم العرض عن طريق شركات بناء كبرى تحتكر أرباح القطاع. ويجب التركيز على دعم مواز للطلب وتوفير آليات مشاركة للفعاليات الإقتصادية الصغيرة التي تعتمد العمالة المحلية وتوزيع أرباح القطاع بطريقة قاعدية موسعة لمحاولة التخفيف ما أمكن من آثار التضخم.

قطاع الطاقة:

يعتبر قطاع الطاقة قطاعاً استراتيجياً إذ يشكل وحده 23% من الناتج المحلي الأجمالي، وتمثل عوائد تصدير النفط ومشتقاته 70% من عوائد القطع الأجنبي وتمول 45% من موازنة الدولة. وقد تأثر القطاع النفطي بشكل كبير من الأزمة وخصوصاً نتيجة العقوبات الاقتصادية التي تعرض إليها القطاع من قبل الدول الأوروبية وانسحاب أغلب الشركات الأجنبية من السوق السورية وتعرض بعض المنشآت النفطية لأضرار نتيجة أعمال العنف إلا أنه يمكن اعتبار أن هذه الأضرار بقيت محدودة حتى الآن. غير أن الأزمة أثرت على المستوردات السورية من المشتقات النفطية، مما خلق أزمة كبيرة على المشتقات النفطية خلال عام 2012 تجلّى في نقص حاد في مادتي المازوت والغاز مما أثر سلباً على كافة القطاعات الأخرى.

ويفترض أن يلعب النفط دوراً هاماً في إنعاش الإقتصاد السوري بعد إنتهاء الأزمة حيث يمكن إستعادة الصادرات النفطية مباشرة بعد انتهاء الأزمة (فقط في حالة الوصول إلى إتفاق سياسي تتبناه دول المقاطعة)، بحيث يمكن أن تشكل عائداته مصدر تمويل مؤقت لإطلاق عملية إعادة الإعمار في سورية ريثما تعود بقية قطاعات الإقتصاد السوري إلى العمل.

أما قطاع الكهرباء في سورية فإنه يعتمد في إنتاجه على القطاع العام ممثلاً بوزارة الكهرباء والري والنفط. وبشكل عام فإن قطاع الكهرباء كان يعاني من نقص في التوليد نتيجة مجموعة من العقوبات الاقتصادية على سورية التي تمنع من صيانة بعض محطات التوليد، ونتيجة ازدياد الطلب على الطاقة الكهربائية مما اضطر وزارة الكهرباء إلى اللجوء إلى التقنين. لقد تأثر قطاع الكهرباء في سورية في الأزمة إذ تم استهداف عدد من محطات التحويل و خطوط نقل القدرة كما استهدفت خطوط نقل الوقود إلى محطات التوليد مما أدى إلى زيادة ساعات التقنين، إلا أن دخول حلب على الأزمة وتضرر الصناعة فيها قلل من الإستهلاك الإجمالي مما ساعد في إبقاء ساعات التقنين ضمن حدود معقولة في أغلب المناطق. وكذلك أثرت الأزمة على جبايات وزارة الكهرباء من المشتركين ما قد يشكل عبأ إضافياً على الوزارة مستقبلاً لتسديد ميزان مدفوعاتها.

ومن المتوقع مع إنتهاء الأزمة في سورية أن تعاني البلاد من نقص في الكهرباء (السيناريو اللبناني) مما قد يؤدي إلى اللجوء إلى الإستيراد من الدول المجاورة كحل سريع قبل البدء ببناء محطات جديدة (لتوفير التمويل إلى قطاعات أخرى بحاجة أشد إلى إستثمارات لا بديل عنها).

قطاع الصناعة التحويلية:

لم يحقق قطاع الصناعة التحويلية في سورية خلال العقود الثلاثة الماضية مساهمة كبيرة في الناتج المحلي الإجمالي، ولكن بالمقابل وفر القطاع الصناعي فرص عمل لنحو 13.6% من إجمالي قوة العمل، إلا أن سيطرة القطاع الصناعي بقيت للشركات الصغيرة والمتوسطة خاصة منها التي تعمل على حدود الإقتصاد الرسمي.

كان تأثير الأزمة في بادئ الأمر محدوداً فلم تتأثر المدن الصناعية في كل من دمشق وحلب بالأزمة بل بالعكس انتعشت بعض الصناعات البديلة للإستيراد. كما ساهم انخفاض سعر صرف الليرة السورية مقابل الدولار في زيادة تنافسية القطاع الصناعي في سورية وشجع الكثير من الصناعيين السوريين على التصدير. إلا أن استمرار العنف ووصوله إلى ريف دمشق والمنطقة الصناعية في حلب، أدى إلى تأثر القطاع الصناعي بالأزمة من خلال تدمير وسرقة عدد من المنشآت كما أن انخفاض الأمان اضطر عدد من الصناعيين إلى مغادرة البلاد وإغلاق معاملهم بعد أن خضع عدد منهم للإبزاز والتهديد بالخطف.

يتوقع أن تكون الصناعة التحويلية الأكثر تضرراً خلال الأزمة مما سيتطلب وقتاً كبيراً لإعادة القطاع الصناعي إلى العمل، خاصة وأن العديد من أصحاب رؤوس الأموال السوريين قد استقروا في دول جوار قريبة تملك مناخاً استثمارياً أفضل من سورية. ولن تستطيع سورية أن تغريهم بالعودة إلا بعد ضمان الأمان وتعديل الكثير من القوانين الحالية لتشجيع الإستثمارات وتوفير بيئة إستثمارية حقيقية.

قطاع النقل:

يحتل قطاع النقل في سورية المرتبة الرابعة بين بقية القطاعات من حيث مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي، ويشكل حوالي 14% من الناتج. ويحتل قطاع النقل البري حوالي 91% من القطاع ويعتبر القطاع الخاص المساهم الرئيسي في هذا المجال. وقد تأثر هذا القطاع وخصوصاً النقل البري بالأحداث سلباً فقد قل عدد المسافرين بشكل كبير كما تعرض عدد كبير من الباصات والسيارات للتدمير.

يتوقع لقطاع النقل في سورية أن يستعيد حيويته السابقة وإن كان ذلك يتعلق بشكل أساسي بتوفر الأمان، وإعادة إعمار ما دمر من (طرق، جسور، سكك حديدية). كما أن إزالة العقوبات على شركة الطيران السورية سيمكنها من إستعادة دورها، بالإضافة العودة التدريجية لشركات الطيران المختلفة لاستخدام المطارات السورية.

قطاع السياحة:

يعتبر القطاع السياحي من روافد الهامة في الإقتصاد السوري بالإضافة إلى دوره في تشغيل نسبة كبيرة من اليد العاملة. وقد استفاد القطاع من الغنى الثقافي والتنوع الحضاري والطبيعي لسورية كما تعتبر سورية من مقاصد السياحة الدينية. ورغم التطور الملحوظ في عدد السياح ومستوى الإستثمارات في السنوات الماضية إلا أن سورية لا تزال تعتبر سوقاً سياحية ناشئة مقارنة بالإمكانات المتاحة والتي لم تستثمر بطريقة جيدة حتى الآن.

تأثر القطاع السياحي بشدة نتيجة الأزمة فتناقص عدد السياح بشكل كبير نتيجة الأوضاع الأمنية في البلاد مما اضطر الكثير من المنشآت السياحية إلى إغلاق أبوابها وصرف عمالها ودفعهم للبحث عن العمل في البلدان المجاورة. كما تعرضت بعض المنشآت السياحية والأوابد الأثرية للتخريب. إضافة إلى أن عجز المستثمرين عن تسديد قروضهم سبب حالات قانونية معقدة. كل هذا سيتطلب وقتاً كبيراً لإعادة قطاع السياحة إلى حيوته السابقة. فارتباط السياحة بعودة الأمن

والإستقرار أولاً بالإضافة إلى ضرورة إعادة إعمار المنشآت السياحية والبنى التحتية التي تعرضت للتخريب وإعادة تدريب الكوادر العاملة في القطاع السياحي ستكون عمليات طويلة الأمد بالنسبة إلى قطاع ناشئ لا يملك ذاكرة مؤسساتية أو مقومات مستدامة للعمل أساساً.

Annexes: Terms of Reference for Key Personnel

Part One: The Core Team

Annex 1: Terms of Reference for Team Leader

Project Title: National Agenda for the Future of Syria

Scope of Work: Leading the core team assisting the ESCWA in its mission of creating a participatory platform for discussing and developing options and scenarios for the socio-economic and political challenges of the transitional post-conflict process in Syria both on the national as well as the regional levels.

Project Summary:

The unfolding of events in Syria over the last eighteen months has created a violent situation with serious repercussions on the stability of the country with spillover effects that could destabilize the whole region. As part of its mandate to promote democracy and development of the region, ESCWA is coordinating a project to promote the establishment of a broad participatory framework to discuss options and scenarios for guiding Syrian stakeholders through the critical post-conflict process. A national agenda comprised of three parallel tracks will be designed to chart a roadmap for social, economic and political reforms needed for the reconstruction of the Country. Proposed solutions will be used to assist Syrian stakeholders to manage the immediate challenges of reconstruction and reconciliation. However, it is of utmost importance that future policies and interventions are designed to meet not only immediate needs, but, should also provide a horizon for overcoming structural deficits inherent in Syria's current social contract and assuring the country's sustainable development. Elaborating the necessary intellectual thinking envision the new social contract and promoting dialogue over the alternatives will be the main tasks of the Project at hand. The Project will engage a variety of interlocutors from within and without Syria, but it must involve Syrians from all walks of life in setting the national agenda to guide their country's transition into democracy. For such a project to succeed it must be worked out as a joint partnership with the relevant national institutions of Syria, civil society organizations, private sector as well as relevant international partners including the UN country team and potential by-lateral and multi-lateral international donors. Resources for the Project will be sought from all partners to engage them in the process.

Period of Project: 9 month starting from the first of August.

Qualifications: The Incumbent must have the following qualifications:

- Fifteen years of experience in leading development teams with at least 7 years proven record of working with international teams.
- Proven record of participatory planning.
- Extensive knowledge of Syria's institutional system and Syria's cultural, social and economic background.

- Post graduate degree and a proven record for writing and editing reports to international standards.
- Prior engagement with ESCWA and / or the UN system is preferable.

Main Tasks:

The incumbent will carry the carry the following tasks:

1. General Management Duties:
 - a. Coordinating the work of the working groups.
 - b. Liaising with the Advisory Committee and ESCWA on the progress of the Project and assuring the smooth flow of information and resources.
 - c. Preparing the Terms of Reference for all members of the core team and the main consultants engaged to work in the working groups.
 - d. Periodic reports.
 - e. Develop the Project's budget and assure that it remains within the confines of the budget.
 - f. Develop the timeline of the Project and assure it remains on schedule.
2. Main Communication Role:
 - a. Present Project findings in high level meetings.
 - b. Contact various stakeholders to engage them in the process.
 - c. Prepare minutes of meeting and memoranda of understanding with the various partners who will be contributing to the Project.
 - d. Moderate high level meeting for the development and the promotion of the Agenda.
 - e. Backstop the communication plan's development and implementation.
3. Main Technical Inputs:
 - a. Develop the framework incorporating the various partners' inputs.
 - b. Backstop the teams working in each of the three sectors.
 - c. Supervise and edit the working papers.
 - d. Consolidate the production of the final Agenda report with an eye on creating synergies among the various sectors covered by the Agenda.
 - e. Assure the relevance of the Agenda to the various stakeholders and its plausibility within the national and regional context.
 - f. Supervise the development of modules and tools to be provided to the various stakeholders.

Main outputs:

1. Inception report.
2. Monthly progress reports.
3. Final Agenda documents.
4. Minutes of meetings for high level meetings.

Annex 2: Terms of Reference for Communication Advisor

Project Title: National Agenda for the Future of Syria

Scope of Work: Leading the communication strategy of the team assisting ESCWA in its mission of creating a participatory platform for discussing and developing options and scenarios for the socio-economic and political challenges of the transitional post-conflict process in Syria both on the national as well as the regional levels.

Project Summary:

The unfolding of events in Syria over the last eighteen months has created a violent situation with serious repercussions on the stability of the country with spillover effects that could destabilize the whole region. As part of its mandate to promote democracy and development of the region, ESCWA is coordinating a project to promote the establishment of a broad participatory framework to discuss options and scenarios for guiding Syrian stakeholders through the critical post-conflict process. A national agenda comprised of three parallel tracks will be designed to chart a roadmap for social, economic and political reforms needed for the reconstruction of the Country. Proposed solutions will be used to assist Syrian stakeholders to manage the immediate challenges of reconstruction and reconciliation. However, it is of utmost importance that future policies and interventions are designed to meet not only immediate needs, but, should also provide a horizon for overcoming structural deficits inherent in Syria's current social contract and assuring the country's sustainable development. Elaborating the necessary intellectual thinking envision the new social contract and promoting dialogue over the alternatives will be the main tasks of the Project at hand. The Project will engage a variety of interlocutors from within and without Syria, but it must involve Syrians from all walks of life in setting the national agenda to guide their country's transition into democracy. For such a project to succeed it must be worked out as a joint partnership with the relevant national institutions of Syria, civil society organizations, private sector as well as relevant international partners including the UN country team and potential by-lateral and multi-lateral international donors. Resources for the Project will be sought from all partners to engage them in the process.

Period of Project: 9 month starting from the first of August.

Qualifications: The Incumbent must have the following qualifications:

- Fifteen years of experience in leading communication strategies for development work, international aid, and/or political action.
- Proven record of integrating communication in a strategic manner to development planning.
- Extensive knowledge of Syria's institutional system and Syria's cultural, social and economic background.
- Post graduate degree and a proven record for writing and editing reports to international standards in both Arabic and English.

- Prior engagement with ESCWA and / or the UN system is preferable.

Main Tasks:

The incumbent will carry the carry the following tasks:

1. General Management Duties:
 - a. Coordinating the work of the communication working group.
 - b. Assisting the Team Leader reporting to the Advisory Committee and ESCWA on the progress of the Project and assuring the smooth flow of information and resources.
 - c. Preparing the Terms of Reference for all members of the Communication Working Group team and the main consultants engaged to work in the working groups.
 - d. Periodic reports on the progress of the Communication WG.
 - e. Develop the WG's budget and assure that it remains within the confines of the budget.
 - f. Develop the timeline of the WG and assure it remains on schedule.
2. Main Technical Inputs:
 - a. Providing the Project's Team Leader with strategic advice on the use of mass communication in promoting the project.
 - b. Assist the Core Team in identifying various stakeholders and defining methods to engage them in the process.
 - c. Assisting other work groups with communication needs.
 - d. Preparing the Communication Plan for the Project including:
 - i. Defining various stakeholders' communication outreach strategy.
 - ii. Developing key communication messages.
 - iii. Developing key communication partners and media outlets.
 - iv. Developing key virtual communication tools (social media platforms, websites, twitter accounts, etc).
 - v. Developing channels for returning feedback from the various stakeholders to the Working Groups including virtual surveys and focus groups, etc.
 - vi. Branding strategy for the Project including (logo's, visual identity, document layout, meeting room design, etc).
 - e. Organizing the various workshops, focus groups and other meetings related to developing a new identity brand for Syria in the post conflict transitional period. Including:
 - i. SWOP analysis of the current framework for defining national identity.
 - ii. Discussions related to national symbols that can be used to re-solidify the perception of unity in the country.
 - iii. Discussions on values of tolerance, equality, and citizenship.
 - iv. Developing a national strategy to re-brand Syria and defining the various media outlets, educational instruments, social and economic incentives, as well as constitutional amendments that would be needed to re-invigorate national unity in the future.

- f. Assist the Team Leader to consolidate the production of the final Agenda document with an eye on developing an open text that can be used by the various stakeholders. Furthermore, extract various components of the final text in the form of brochures and sector specific agendas.
- g. Oversight and editing of main press releases.
- h. Analysis of media reports and feedback to Team Leader on media (including social media) coverage of the Project.

Main outputs:

1. Communication section of the inception report.
2. Contributions to monthly progress reports, including media analysis report.
3. Contribution to final Agenda documents.
4. Minutes of meetings for high level meetings.
5. Communication plan for the Project.
6. Communication strategy to re-brand Syrian national identify.
7. All outputs shall be prioritized. Urgent needs of the immediate phase of the transition process will be produced first and subsequently longer terms needs shall be finalized as work progresses.

Annex 3: Terms of Reference for Institutional Development Advisor

Project Title: National Agenda for the Future of Syria

Scope of Work: Providing advice and backstopping on institutional reform and fiscal planning to the Core Team assisting ESCWA in its mission of creating a participatory platform for discussing and developing options and scenarios for the socio-economic and political challenges of the transitional post-conflict process in Syria both on the national as well as the regional levels.

Project Summary:

The unfolding of events in Syria over the last eighteen months has created a violent situation with serious repercussions on the stability of the country with spillover effects that could destabilize the whole region. As part of its mandate to promote democracy and development of the region, ESCWA is coordinating a project to promote the establishment of a broad participatory framework to discuss options and scenarios for guiding Syrian stakeholders through the critical post-conflict process. A national agenda comprised of three parallel tracks will be designed to chart a roadmap for social, economic and political reforms needed for the reconstruction of the Country. Proposed solutions will be used to assist Syrian stakeholders to manage the immediate challenges of reconstruction and reconciliation. However, it is of utmost importance that future policies and interventions are designed to meet not only immediate needs, but, should also provide a horizon for overcoming structural deficits inherent in Syria's current social contract and assuring the country's sustainable development. Elaborating the necessary intellectual thinking envision the new social contract and promoting dialogue over the alternatives will be the main tasks of the Project at hand. The Project will engage a variety of interlocutors from within and without Syria, but it must involve Syrians from all walks of life in setting the national agenda to guide their country's transition into democracy. For such a project to succeed it must be worked out as a joint partnership with the relevant national institutions of Syria, civil society organizations, private sector as well as relevant international partners including the UN country team and potential by-lateral and multi-lateral international donors. Resources for the Project will be sought from all partners to engage them in the process.

Period of Project: 9 month starting from the first of August.

Qualifications: The Incumbent must have the following qualifications:

- Fifteen years of experience in leading institutional reform processes, fiscal planning and /or institutional auditing.
- Proven record of developing strategic plans for institutional reform.
- Extensive knowledge of Syria's institutional system and Syria's cultural, social and economic background.
- Post graduate degree and a proven record for writing and editing reports to international standards in both Arabic and English.
- Prior engagement with ESCWA and / or the UN system is preferable.

Main Tasks:

The incumbent will carry the carry the following tasks:

1. General Management Duties:
 - a. Assisting the Team Leader in reporting to the Advisory Committee and ESCWA on the progress of the Project and assuring the smooth flow of information and resources.
2. Main Technical Inputs:
 - a. Provide a rapid assessment on the status of Syrian institutions and the extent of damage that they have accrued.
 - b. Advising the Project's Team on the state of Syrian institutions and their capacity to carry urgent and needed reforms.
 - c. Develop the fiscal linkages between the various sector policies proposed in the policy papers, verify and consolidate required budgets.
 - d. Contribute to the Agenda by consolidating the chapters on fiscal reforms and the role of fiscal auditing institutions.
 - e. Final review of the economic recovery policy paper with an eye on fiscal feasibility.
 - f. Backstop all proposed institutional reforms proposed by the working groups and assure feasibility.
 - g. Develop concepts for institutional capacity development to meet the proposed institutional reforms proposed in the Agenda.
 - h. Organize feedback from the various Syrian institutions and their involvement in the Project.
 - i. Work with the economic recovery WG to develop a fiscal framework for financing long term reforms, assess the need for international aid and foreign direct investments and elaborate scenarios for repayments of national debts.
 - j. Consolidate priority lists for the main reforms needed on the institutional level.
 - k. Develop terms of reference for key reform positions needed to promote the transition process and criteria for selecting candidates.

Main outputs:

1. Sections on institutional reforms in all due reports.
2. Contributions to monthly progress reports.
3. An updated overall budget and priority list submitted with each report.
4. Contribution to the economic recovery policy paper.
5. Terms of reference, criteria for selection and priority lists for engaging key reform personnel.
6. Terms of reference and overall organizational outlines for key public auditing and economic governance institutions.
7. All outputs shall be prioritized. Urgent needs of the immediate phase of the transition process will be produced first and subsequently longer terms needs shall be finalized as work progresses.

Annex 4: Terms of Reference for Legal Advisor

Project Title: National Agenda for the Future of Syria

Scope of Work: Providing legal advice and backstopping on legal reform to the Core Team assisting ESCWA in its mission of creating a participatory platform for discussing and developing options and scenarios for the socio-economic and political challenges of the transitional post-conflict process in Syria both on the national as well as the regional levels.

Project Summary:

The unfolding of events in Syria over the last eighteen months has created a violent situation with serious repercussions on the stability of the country with spillover effects that could destabilize the whole region. As part of its mandate to promote democracy and development of the region, ESCWA is coordinating a project to promote the establishment of a broad participatory framework to discuss options and scenarios for guiding Syrian stakeholders through the critical post-conflict process. A national agenda comprised of three parallel tracks will be designed to chart a roadmap for social, economic and political reforms needed for the reconstruction of the Country. Proposed solutions will be used to assist Syrian stakeholders to manage the immediate challenges of reconstruction and reconciliation. However, it is of utmost importance that future policies and interventions are designed to meet not only immediate needs, but, should also provide a horizon for overcoming structural deficits inherent in Syria's current social contract and assuring the country's sustainable development. Elaborating the necessary intellectual thinking envision the new social contract and promoting dialogue over the alternatives will be the main tasks of the Project at hand. The Project will engage a variety of interlocutors from within and without Syria, but it must involve Syrians from all walks of life in setting the national agenda to guide their country's transition into democracy. For such a project to succeed it must be worked out as a joint partnership with the relevant national institutions of Syria, civil society organizations, private sector as well as relevant international partners including the UN country team and potential by-lateral and multi-lateral international donors. Resources for the Project will be sought from all partners to engage them in the process.

Period of Project: 9 month starting from the first of August.

Qualifications: The Incumbent must have the following qualifications:

- Twenty years of experience in the fields of constitutional law and legal reforms.
- Proven record of developing and promoting democratic reforms, human rights and /or transitional justice.
- Extensive knowledge of Syria's legal and constitutional systems and Syria's cultural, social and economic background.
- Post graduate degree and a proven record for writing and editing reports to international standards in both Arabic and English.
- Prior engagement with ESCWA and / or the UN system is preferable.

Main Tasks:

The incumbent will carry the carry the following tasks:

1. General Management Duties:
 - a. Assisting the Team Leader in reporting to the Advisory Committee and ESCWA on the progress of the Project and assuring the smooth flow of information and resources.
2. Main Technical Inputs:
 - a. Provide a rapid assessment on the status of the Syrian legal system and the extent of damage that they have accrued.
 - b. Advising the Project's Team on the legal feasibility of proposed reforms and interventions.
 - c. Lead the discussions with high level stakeholders on the needed constitutional reforms.
 - d. Contribute to the Agenda by consolidating the chapters on legal reforms and the role of Judiciary in the transitional process.
 - e. Final review of the political reform policy paper with an eye on constitutional feasibility.
 - f. Develop concepts for capacity development to the Judiciary.
 - g. Organize feedback from the various legal experts and their involvement in the Project.
 - h. Work with the political reform WG to develop a framework for transitional justice.
 - i. Consolidate priority lists for the main reforms needed.
 - j. Develop terms of reference for key reform positions needed to promote the transition process and criteria for selecting candidates.
 - k. Oversight over the Project with an eye on respecting Syria's sovereignty.
 - l. Coordination of discussions and final consolidation of the supra constitutional principles.

Main outputs:

1. Sections on legal and judiciary reforms in all due reports.
2. Contributions to monthly progress reports.
3. Concept and plan for transitional justice.
4. Overall plan for reforming can building the capacity of the Judiciary.
5. Terms of reference, criteria for selection and priority lists for engaging key reform personnel.
6. Consolidated version on the supra-constitutional principles based on inputs from key stakeholders.
7. All outputs shall be prioritized. Urgent needs of the immediate phase of the transition process will be produced first and subsequently longer terms needs shall be finalized as work progresses.

Annex 5: Terms of Reference for Logistics Support Officer

Project Title: National Agenda for the Future of Syria

Scope of Work: Providing logistical support to the Core Team assisting ESCWA in its mission of creating a participatory platform for discussing and developing options and scenarios for the socio-economic and political challenges of the transitional post-conflict process in Syria both on the national as well as the regional levels.

Project Summary:

The unfolding of events in Syria over the last eighteen months has created a violent situation with serious repercussions on the stability of the country with spillover effects that could destabilize the whole region. As part of its mandate to promote democracy and development of the region, ESCWA is coordinating a project to promote the establishment of a broad participatory framework to discuss options and scenarios for guiding Syrian stakeholders through the critical post-conflict process. A national agenda comprised of three parallel tracks will be designed to chart a roadmap for social, economic and political reforms needed for the reconstruction of the Country. Proposed solutions will be used to assist Syrian stakeholders to manage the immediate challenges of reconstruction and reconciliation. However, it is of utmost importance that future policies and interventions are designed to meet not only immediate needs, but, should also provide a horizon for overcoming structural deficits inherent in Syria's current social contract and assuring the country's sustainable development. Elaborating the necessary intellectual thinking envision the new social contract and promoting dialogue over the alternatives will be the main tasks of the Project at hand. The Project will engage a variety of interlocutors from within and without Syria, but it must involve Syrians from all walks of life in setting the national agenda to guide their country's transition into democracy. For such a project to succeed it must be worked out as a joint partnership with the relevant national institutions of Syria, civil society organizations, private sector as well as relevant international partners including the UN country team and potential by-lateral and multi-lateral international donors. Resources for the Project will be sought from all partners to engage them in the process.

Period of Project: 9 month starting from the first of August.

Qualifications: The Incumbent must have the following qualifications:

- Seven years of experience in logistical support implementation of development projects.
- Proven record of multitasking, initiative taking, efficiency, and public relations.
- Knowledge of Syria's customs, protocols and logistics is preferable.
- Undergraduate degree and a proven record for writing, and correspondence to international standards in both Arabic and English.
- Prior engagement with ESCWA and / or the UN system is preferable.

Main Tasks:

The incumbent will carry the carry the following tasks:

1. General Management Duties:
 - a. Assisting the Team Leader in consolidating reports to the Advisory Committee and ESCWA on the progress of the Project and assuring the smooth flow of information and resources.
 - b. Assisting the Team Leader in organizing the budget and timetable for the Project.
2. Main Duties:
 - a. Prepare correspondences and contacts to the various partners and participants in the Project.
 - b. Organize the logistics for the various meetings and focus groups.
 - c. Consolidate the Project accounting as per the technical requirements of ESCWA.
 - d. Develop financial summaries to be submitted to the Team Leader on a regular basis.
 - e. Update schedules and timetable for the Project.
 - f. Prepare draft contracts for the various experts and participants.
 - g. Keep invoices and track the receipts of the various experts and participants.
 - h. Assist the Team Leader in preparing meeting agendas and minutes of meetings.
 - i. Archive all project documents.
 - j. Provide English to Arabic and Arabic to English translations on a limited basis.
 - k. Traveling to Syria upon occasions to organize the travel and meeting logistics of various participants.

Main outputs:

1. Invoices and financial statements.
2. Agendas and minutes of meetings.
3. Travel plans.
4. Logistical plan for major meetings.
5. Weekly updated budget report.

Part Two: The Working Groups

Annex 6: Terms of Reference for Economic Recovery Coordinator

Project Title: National Agenda for the Future of Syria

Scope of Work: Leading the Economic Recovery Working Group as part of the Team assisting ESCWA in its mission of creating a participatory platform for discussing and developing options and scenarios for the socio-economic and political challenges of the transitional post-conflict process in Syria both on the national as well as the regional levels.

Project Summary:

The unfolding of events in Syria over the last eighteen months has created a violent situation with serious repercussions on the stability of the country with spillover effects that could destabilize the whole region. As part of its mandate to promote democracy and development of the region, ESCWA is coordinating a project to promote the establishment of a broad participatory framework to discuss options and scenarios for guiding Syrian stakeholders through the critical post-conflict process. A national agenda comprised of three parallel tracks will be designed to chart a roadmap for social, economic and political reforms needed for the reconstruction of the Country. Proposed solutions will be used to assist Syrian stakeholders to manage the immediate challenges of reconstruction and reconciliation. However, it is of utmost importance that future policies and interventions are designed to meet not only immediate needs, but, should also provide a horizon for overcoming structural deficits inherent in Syria's current social contract and assuring the country's sustainable development. Elaborating the necessary intellectual thinking envision the new social contract and promoting dialogue over the alternatives will be the main tasks of the Project at hand. The Project will engage a variety of interlocutors from within and without Syria, but it must involve Syrians from all walks of life in setting the national agenda to guide their country's transition into democracy. For such a project to succeed it must be worked out as a joint partnership with the relevant national institutions of Syria, civil society organizations, private sector as well as relevant international partners including the UN country team and potential by-lateral and multi-lateral international donors. Resources for the Project will be sought from all partners to engage them in the process.

Period of Project: 9 month starting from the first of August.

Qualifications: The Incumbent must have the following qualifications:

- Fifteen years of experience in the fields of macro-economic planning and/or economic reform.
- Proven record of leading teams of experts.
- Extensive knowledge of Syria's economy and its economic management institutions.
- Post graduate degree and a proven record for writing and editing reports to international standards in both Arabic and English.
- Prior engagement with ESCWA and / or the UN system is preferable.

Main Tasks:

The incumbent will carry the carry the following tasks:

1. General Management Duties:
 - a. Leading the Economic Recovery WG and defining its agenda, schedule and time table.
 - b. Preparing the ToR for other members of the WG and consultants supporting the WG.
 - c. Assisting the Team Leader in reporting to the Advisory Committee and ESCWA on the progress of the Project and assuring the smooth flow of information and resources.
 - d. Organizing focus groups, meetings and discussions sessions with relevant stakeholders.

2. Main Technical Inputs:
 - a. Backstopping the work of the WG and ensuring deliverables are timely, relevant and of the highest quality.
 - b. Provide a rapid assessment on the status of the Syrian economy and the losses it has accrued since March 2011.
 - c. Provide a rapid assessment of the economic burden of the Syrian crisis on neighboring Arab countries.
 - d. Develop an economic modeling tool that can provide the Project with different scenarios for economic recovery.
 - e. Lead the discussions with stakeholders and different participants on the priorities of economic recovery and reform.
 - f. Develop in conjunction with the relevant stakeholders a set of basic principles to be included in the Supra-Constitutional Declaration of principles.
 - g. Develop the principles for government intervention in the various economic sectors in the transitional process and the types and magnitude of government interventions, subsidies and incentives needed to revitalize the national economy.
 - h. Consolidate budgets from the different sectors covered by the National Agenda.
 - i. Calculate the economic impacts of the various social and political reforms proposed by the other work groups.
 - j. Propose inter-regional economic interlinks that can bring mutual resources and benefits on a regional level.
 - k. Ensure that long term preservation of Syria's natural and cultural assets are part of all plans and interventions proposed by the Project.
 - l. Engage the other WG members and outside experts in developing all relevant economic recovery tasks highlighted in the overall ToR for the Project..

Main outputs:

1. Sections on economic recovery in all due reports.
2. Contributions to monthly progress reports.

3. Concept and plan for Economic recovery.
4. Overall plan for reforming the economic management institutions of Syria.
5. Terms of reference, criteria for selection of other personnel and experts working with the WG.
6. Economic principles to be included supra-constitutional principles.
7. Consolidated budgets.
8. All outputs shall be prioritized. Urgent needs of the immediate phase of the transition process will be produced first and subsequently longer terms needs shall be finalized as work progresses.

Annex 7: Terms of Reference Social Reconciliation Coordinator

Project Title: National Agenda for the Future of Syria

Scope of Work: Leading the Social Reconciliation Working Group as part of the Team assisting ESCWA in its mission of creating a participatory platform for discussing and developing options and scenarios for the socio-economic and political challenges of the transitional post-conflict process in Syria both on the national as well as the regional levels.

Project Summary:

The unfolding of events in Syria over the last eighteen months has created a violent situation with serious repercussions on the stability of the country with spillover effects that could destabilize the whole region. As part of its mandate to promote democracy and development of the region, ESCWA is coordinating a project to promote the establishment of a broad participatory framework to discuss options and scenarios for guiding Syrian stakeholders through the critical post-conflict process. A national agenda comprised of three parallel tracks will be designed to chart a roadmap for social, economic and political reforms needed for the reconstruction of the Country. Proposed solutions will be used to assist Syrian stakeholders to manage the immediate challenges of reconstruction and reconciliation. However, it is of utmost importance that future policies and interventions are designed to meet not only immediate needs, but, should also provide a horizon for overcoming structural deficits inherent in Syria's current social contract and assuring the country's sustainable development. Elaborating the necessary intellectual thinking envision the new social contract and promoting dialogue over the alternatives will be the main tasks of the Project at hand. The Project will engage a variety of interlocutors from within and without Syria, but it must involve Syrians from all walks of life in setting the national agenda to guide their country's transition into democracy. For such a project to succeed it must be worked out as a joint partnership with the relevant national institutions of Syria, civil society organizations, private sector as well as relevant international partners including the UN country team and potential by-lateral and multi-lateral international donors. Resources for the Project will be sought from all partners to engage them in the process.

Period of Project: 9 month starting from the first of August.

Qualifications: The Incumbent must have the following qualifications:

- Fifteen years of experience in any of the fields of social services (health, education, etc).
- Proven record of developing policies, planning and /or leading sector reforms.
- Experience in social mediation and conflict management is a strong advantage.
- Extensive knowledge of Syria's institutions and culture.
- Post graduate degree and a proven record for writing and editing reports to international standards in both Arabic and English.
- Prior engagement with ESCWA and / or the UN system is preferable.

Main Tasks:

The incumbent will carry the carry the following tasks:

1. General Management Duties:
 - a. Leading the Social Reconciliation WG and defining its agenda, schedule and time table.
 - b. Preparing the ToR for other members of the WG and consultants supporting the WG.
 - c. Assisting the Team Leader in reporting to the Advisory Committee and ESCWA on the progress of the Project and assuring the smooth flow of information and resources.
 - d. Organizing focus groups, meetings and discussions sessions with relevant stakeholders.

2. Main Technical Inputs:
 - a. Backstopping the work of the WG and ensuring deliverables are timely, relevant and of the highest quality.
 - b. Provide a rapid assessment on the status of the Syria's social services and the damage social infrastructure has accrued since March 2011.
 - c. Provide a rapid assessment of the social burden of the Syrian crisis on neighboring Arab countries.
 - d. Consolidate an overall framework for urgent humanitarian interventions to define the ball-park needs for intervention in the country and propose a system for follow up and coordination between the different partners.
 - e. Develop a social modeling tool that can provide the Project with different scenarios for reconciliation and recovery.
 - f. Lead the discussions with stakeholders and different participants on the priorities of social reconciliation and future human development reforms. Particularly, encourage the stakeholders to look into different models for post conflict peace building and monitoring.
 - g. Develop in conjunction with the relevant stakeholders a set of basic principles to be included in the Supra-Constitutional Declaration of principles.
 - h. Develop the principles for government, NGO and international partners' interventions in the various social services sectors in the transitional process and the types and magnitude of interventions and incentives needed encourage communities to work together to restore social peace.
 - i. Calculate impacts of the various reforms proposed by the Economic Recovery WG on the poor.
 - j. Engage the other WG members and outside experts in developing all relevant social reconciliation tasks highlighted in the overall ToR for the Project.

Main outputs:

1. Sections on social reconciliation in all due reports.
2. Contributions to monthly progress reports.

3. Overall framework for organizing humanitarian services in the immediate phase of the transition process.
4. Concept and plan for social reconciliation and human development in the various sectors (health, education, social services, etc)
5. Terms of reference, criteria for selection of other personnel and experts working with the WG.
6. Social unification, equality and human rights' principles to be included supra-constitutional principles.
7. Specific budgets for social services' provisions in the national Agenda.
8. All outputs shall be prioritized. Urgent needs of the immediate phase of the transition process will be produced first and subsequently longer terms needs shall be finalized as work progresses.

Annex 8: Terms of Reference Political Reform Coordinator

Project Title: National Agenda for the Future of Syria

Scope of Work: Leading the Political Reform Working Group as part of the Team assisting ESCWA in its mission of creating a participatory platform for discussing and developing options and scenarios for the socio-economic and political challenges of the transitional post-conflict process in Syria both on the national as well as the regional levels.

Project Summary:

The unfolding of events in Syria over the last eighteen months has created a violent situation with serious repercussions on the stability of the country with spillover effects that could destabilize the whole region. As part of its mandate to promote democracy and development of the region, ESCWA is coordinating a project to promote the establishment of a broad participatory framework to discuss options and scenarios for guiding Syrian stakeholders through the critical post-conflict process. A national agenda comprised of three parallel tracks will be designed to chart a roadmap for social, economic and political reforms needed for the reconstruction of the Country. Proposed solutions will be used to assist Syrian stakeholders to manage the immediate challenges of reconstruction and reconciliation. However, it is of utmost importance that future policies and interventions are designed to meet not only immediate needs, but, should also provide a horizon for overcoming structural deficits inherent in Syria's current social contract and assuring the country's sustainable development. Elaborating the necessary intellectual thinking envision the new social contract and promoting dialogue over the alternatives will be the main tasks of the Project at hand. The Project will engage a variety of interlocutors from within and without Syria, but it must involve Syrians from all walks of life in setting the national agenda to guide their country's transition into democracy. For such a project to succeed it must be worked out as a joint partnership with the relevant national institutions of Syria, civil society organizations, private sector as well as relevant international partners including the UN country team and potential by-lateral and multi-lateral international donors. Resources for the Project will be sought from all partners to engage them in the process.

Period of Project: 9 month starting from the first of August.

Qualifications: The Incumbent must have the following qualifications:

- Fifteen years of experience in the fields of human rights, transitional justice, and /or reform of political institutions.
- Proven record of developing policies, planning and /or leading sector reforms.
- Experience in social mediation and conflict management is a strong advantage.
- Extensive knowledge of Syria's institutions and culture.
- Post graduate degree and a proven record for writing and editing reports to international standards in both Arabic and English.
- Prior engagement with ESCWA and / or the UN system is preferable.

Main Tasks:

The incumbent will carry the carry the following tasks:

1. General Management Duties:
 - a. Leading the Political Reform WG and defining its agenda, schedule and time table.
 - b. Preparing the ToR for other members of the WG and consultants supporting the WG.
 - c. Assisting the Team Leader in reporting to the Advisory Committee and ESCWA on the progress of the Project and assuring the smooth flow of information and resources.
 - d. Organizing focus groups, meetings and discussions sessions with relevant stakeholders.

2. Main Technical Inputs:
 - a. Backstopping the work of the WG and ensuring deliverables are timely, relevant and of the highest quality.
 - b. Work with the Legal Advisor to formulate the supra-constitutional declaration of principles based on feedback from the various stakeholders.
 - c. Revision of the current framework for political institutions in Syria.
 - d. Assist the Team Leader in compiling the stakeholders' analysis and mapping the political actors on the ground.
 - e. Lead discussions, focus groups and meetings aiming at consolidating likely scenarios for Syria's future social contract.
 - f. Lead the WG in developing concepts and scenarios for transitional justice, in coordination with the legal advisor.
 - g. Define with the participation of a broad spectrum of stakeholders the possible scenarios for sequencing the process of reforming political institutions.
 - h. Develop modules for capacity building for grass roots leaders and nascent political institutions.
 - i. Proposing a framework for restoring accountability of the army and security devices to elected civilian and proposing a framework redefining the mandates of the security devices.
 - j. Proposing new legal framework for regulating freedom of speech and freedom of association along internationally recognized democratic principles.
 - k. Coordinate with the Communication Work Group on developing the national branding plan for the future of Syria.
 - l. Engage the other WG members and outside experts in developing all relevant social reconciliation tasks highlighted in the overall ToR for the Project.

Main outputs:

1. Sections on political reform in all due reports.
2. Contributions to monthly progress reports.
3. Human rights' principles to be included supra-constitutional principles.

4. Declaration of supra-constitutional principles (in conjunction with other team members and stakeholders).
5. Overall concept for transitional justice, including plan to reform and build the capacity of the judiciary.
6. Terms of reference, criteria for selection of other personnel and experts working with the WG.
7. Specific budgets for political reform provisions of the Agenda.
8. All outputs shall be prioritized. Urgent needs of the immediate phase of the transition process will be produced first and subsequently longer terms needs shall be finalized as work progresses.