مجلة بحوث الإدارة والاقتصاد
Management & Economics Research Journal
ISSN 2710-8856 (Online)
ISSN 2676-184X (Print)

مجلة بحوث الإدارة والاقتصاد، مجلد 1 عدد 4 (2019)، ص 83-104
Management & Economics Research Journal, Vol. 1 No. 4 (2019), pp. 83-104
https://doi.org/10.48100/merj.v1i4.63

# عملية إعادة البناء والتنمية في سورية

هيثم أحمد عيسى [1] ♦

[1] أستاذ مساعد، قسم الاقتصاد، كلية الاقتصاد، جامعة دمشق (سورية)
✉ hai.issa73@damascusuniversity.edu.sy

تاريخ الإستلام: 2019-11-19 تاريخ القبول: 2019-12-24 تاريخ النشر: 2019-12-24

**ملخص:**

مع اقتراب أزمة الحرب على سورية من نهاياتها، تحتاج سوريا للبدء بعملية تخطيط اقتصادي شامل لإطلاق عملية إعادة بناء الاقتصاد السوري وتنميته. تهدف هذه الدراسة إلى مراجعة الأداء الاقتصادي الكلي والسياسات الاقتصادية المطبّقة خلال الفترة التي سبقت الأزمة ورافقتها، من أجل تحديد ما ترتب على تلك السياسات من نتائج سلبية تحتاج إلى معالجة مثل عدم التوازن في التخطيط الإقليمي، وغياب برنامج وطني للإصلاح الاقتصادي، وعدم تحديد هوية خاصة بالاقتصاد السوري، والعلاقة غير المتبلورة بين القطاعين العام والخاص.

وجدت الدراسة ضرورة إنجاز أربعة تحوّلات في سورية (أمني، سياسي، اجتماعي، واقتصادي) لضمان نجاح عملية إعادة البناء والتنمية. أيضاً، توجد قائمة طويلة من القضايا المهمة التي يجب معالجتها في إطار تلك العملية وفي مقدمتها إصلاح البنية التحتية الأساسية وإعادة تأهيلها، والفساد وأنشطة القطاع غير المنظّم، واختلالات الأسعار، والسياسات الزراعية والصناعية، بالإضافة إلى ضرورة التعامل بحذر مع المشاركة الخارجية بكل صيغها.

**الكلمات المفتاحية:** سورية، البناء والتنمية، السياسات الاقتصادية الكلية.

**تصنيف جال:** E6, N1, O5

♦ المؤلف المراسل: [✉ hai.issa73@damascusuniversity.edu.sy]


©2019 كل الحقوق محفوظة
www.mer-j.com

## 1. مقدمة

تعمل مفاعيل اقتصاديات الحرب-الأزمة في تخريب الاقتصاد والمجتمع في سورية منذ حوالي ثمان سنوات (2011-2019) وتُقدّر الخسائر الاقتصادية\المادية الناجمة عنها بمئات مليارات الدولارات. تقتضي تلك الحالة، لاسيما في ظل التغيرات التي تُبشّر باحتمال انتهاء الأزمة قريباً البدء بعملية إعادة بناء سورية وتنميتها وفق أسسٍ ومرتكزاتٍ موضوعية ومدروسة تساعد في معالجة آثار الأزمة ومن ثم المتابعة في عملية التنمية. تبين هذه الدراسة ضرورة أن تُنجز عملية إعادة البناء والتنمية أربعة تحولاتٍ كلية (أمني، وسياسي، واجتماعي، واقتصادي) في بنية المجتمع والدولة بشكلٍ متكاملٍ ومتوازٍ. عملياً، تشمل برامج هذه العملية جانبين الأول إغاثي إنساني سريع يهدف إلى حفظ حياة وأرواح الأفراد وصيانتها ومعالجة العوامل المهدّدة لها، والجانب الثاني تنموي طويل الأجل يهدف إلى تنمية الاقتصاد الوطني والمجتمع ككل.

بالإضافة إلى دور الأمة، فقد أثّرت السياسات الاقتصادية الكلية التي طُبقت خلال فترة قبل الأزمة بشكلٍ واضحٍ وفاقمت من الآثار السلبية للأزمة. يعني ذلك أنّ نجاح عملية إعادة البناء والتنمية في سورية مشروطٌ بالأخذ بآثار تلك السياسات ومعالجتها لا سيما آثار تلك السياسات على قضايا التخطيط الإقليمي، وهوية الاقتصاد السوري، والعلاقة بين القطاعين العام والخاص، والعلاقات الاقتصادية الدولية.

بالرغم من القائمة الطويلة للقضايا التي يجب أن تُعالج في مرحلة إعادة البناء والتنمية في سورية فإنّ عدداً من تلك القضايا يجب أن يتصدّر أولويات العمل مثل إصلاح وإعادة تأهيل البنية التحتية الأساسية كالمساكن والطرقات وشبكات الكهرباء ...إلخ، وحالات الفساد وأنشطة القطاع غير المنظّم سواء المستمرة من فترة ما قبل الأزمة أو تلك التي ظهرت خلالها، وحالات اختلالات الأسعار مثل سعر الصرف وسعر قوة العمل (الأجور الرواتب)، واختلالات أسعار السلع والخدمات، والسياسات الزراعية والصناعية وغيرها.

يوجد حذر وانتقاد لدور ومساهمة الدول والمؤسسات الدولية في برامج إعادة البناء والتنمية في عددٍ كبيرٍ من الدول، ويشير ذلك إلى وجود عددٍ من الممارسات التي تُهدّد تلك البرامج وتوجهها بما يتفق مع مصالح تلك الدول والمؤسسات أكثر منها مع المصالح الوطنية للدول التي تجهد للخروج من أزماتها. بناءً على ذلك، تؤكد هذه الدراسة في حالة سورية على ضرورة توجيه كل المساهمات الخارجية سواء الحكومية أو غير الحكومية ضمن الخطط الحكومية للدولة وأن يتم صرف كل الأموال في إطار موازنة الدولة والميزانيات المخصّصة لعملية إعادة البناء والتنمية.

أخيراً، يمكن الإشارة إلى عدد من الفرص المساعدة التي نتجت عن تجارب بعض المؤسسات الدولية في المساهمة في عمليات إعادة البناء والتنمية حول العالم والتي يمكن الاستئناس بها والاستفادة منهاونشير هنا إلى تجربتين: الأُولى وهي ورقة سياسة policy paper قدّمها البنك الدولي في عام 1996-1997 حول مشاركته في عمليات إعادة البناء والتنمية التي تلي النزاعات حيث قرّر حينها تشكيل وحدة ما بعد النزاعات تستجيب لاحتياجات عملياته في مناطق النزاع وما بعد النزاع.أمّا التجربة الثانية فتتمثّل بقيام لجنة المساعدات التنموية في منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD بصياغة خطة توجّهات حول التعاون التنموي فيما يخص منع النزاعات والتعافي بعد النزاعات. نتج عن هذا العمل مجموعة من الإرشادات تبين مؤشرات قيّمة عن الرؤى الجماعية والتزامات الدول المانحة حول الطرق التي يجب على المجتمع الدولي استعمالها من أجل معالجة قضايا مثل منع النزاعات، وبناء السلم والتعمير.

بعد المقدمة، تنتقل الدراسة إلى استعراض الوضع العام الذي تتم ضمنه عملية إعادة البناء والتنمية في سورية؛ يليه تحليلٌ اقتصادي لعملية إعادة البناء والتنمية من المنظورين الجزئي والكلي؛

تتابع الدراسة بعد ذلك ليتم استعراض مكونات برنامج عملية إعادة البناء والتنمية؛ يتبعه مناقشة للأولويات الوطنية في برامج إعادة البناء والتنمية؛ بعد ذلك تمّ تخصيص فقرة لتقديم تقييمٍ موجز للمساهمة الدولية في برامج إعادة البناء والتنمية؛ وقبل الخاتمة، يتم استعراض متطلبات نجاح عملية إعادة البناء والتنمية في سورية.

**1.1 إشكالية البحث**

تتعرض سورية منذ آذار من العام 2011 إلى حربٍ تستهدف بُناها الاقتصادية والبشرية أدت إلى حصول خسائر مالية وبشرية كبيرة. تشير الوقائع العسكرية الميدانية والأحداث السياسية الداخلية والخارجية منذ بداية عام 2019 إلى وجود دلائل على قرب انتهاء هذه الأزمة المدمرة.

يعني ذلك وجود حاجة موضوعية ماسة للعمل بجد على وضع مقاربات وخطط لإعادة بناء سورية وتنميتها. لكن، يوجد كثيرٌ من العقبات المختلفة التي تعترض مثل هذه العملية وقد تؤثر سلباً في نجاحها. بالضبط هذه هي الإشكالية التي تتعرض هذه الدراسة أي تحديد ما أفرزته السياسات الاقتصادية الكلية التي طُبقت في سوريا خلال الفترة التي سبقت الأزمة من عقبات ومشاكل أضعفت الاقتصاد السوري والتي لا بد من معالجتها حتى يُتاح النجاح لعملية إعادة البناء والتنمية المنظورة خلال فترة ما بعد الأزمة.

**1. 2 أسئلة البحث**

- ما أهم جوانب القصور والضعف في الاقتصاد السوري التي ترتبت على الخطط الاقتصادية الكلية السابقة؟
- كيف يتم تقسيم العمل والجهد على مكونات خطط وبرامج عملية البناء والتنمية القادمة في سورية؟
- ما الأولويات الاقتصادية الأساسية في عملية البناء والتنمية في سورية؟
- ما المشاكل والصعوبات الناجمة عن المشاركة الخارجية في عملية البناء والتنمية وكيف يمكن معالجتها؟

**1. 3 فرضيات البحث**

- تعد مراجعة السياسات الاقتصادية الكلية التي طُبقت قبل الحرب وخلالها لاستخلاص نقاط الضعف والقوة والاستفادة منها نقطة بداية عملية إعادة البناء والتنمية في سورية؛
- توجد قضايا/مشاكل اقتصادية مهمة أفرزتها السياسات الاقتصادية قبل الأزمة/الحرب تحتاج للتحديد ومن ثمّ المعالجة؛
- يتطلّب نجاح عملية إعادة البناء والتنمية فهم جميع التهديدات الأمنية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية الناجمة عن الأزمة/الحرب والعمل على معالجتها؛
- تختلف أولويات العمل خلال مرحلة إعادة البناء والتنمية فقسمٌ منها إغاثي إسعافي سريع يُفضّل تمويله من أموال المشاركة الخارجية، وقسمٌ تنموي مُستدام يُمول بالدرجة الأولى من رؤوس الأموال المحلية الداخلية.

**1. 4 أهداف البحث**

تتمثل غاية البحث في دراسة متطلبات عملية إعادة البناء والتنمية في سورية والقيود المؤثرة فيها، وكذلك تحديد الأولويات الأكثر أهمية التي يجب البدء في معالجتها في هذه العملية وذلك من أجل تعزيز احتمالات نجاح الخطط والبرامج الحكومية الرامية إلى إعادة بناء وإعمار الاقتصاد السوري بعد الأزمة\الحرب التي تعرّض لها.

**1. 5 منهجية البحث**

اتبعت الدراسة المنهج الوصفي التحليلي، حيث بدأت الدراسة بتوصيف المشكلات والخسائر الاقتصادية التي ترتبت على الأزمة\الحرب التي تعرضتا لها سورية، ومن ثمّ تحليل تلك

لمكونات من أجل توضيح العوامل المساهمة فيها والآثار المترتبة عليها، تمهيداً للانتقال إلى استعراض متطلبات نجاح عملية حل تلك المشكلة.

## 2. الوضع العام أو البيئة المحيطة بعملية إعادة البناء والتنمية في سورية

اجتاحت عدداً من الدول العربية سلسلة من الأزمات المركبة تمّت تسميتها بـ (الثورات العربية) بدءاً من تونس في كانون الأول 2010، ثم مصر في كانون الثاني 2011، ثم ليبيا في شباط 2011، وسورية في آذار 2011. أدّت الأزمة\الحرب على سورية التي قاربت على إتمام عامها الثامن إلى حصول اختلالاتٍ عديدة اقتصادية، اجتماعية، سياسية وديمغرافية وغيرها؛ وقد اقترنت تلك الاختلالات مع تكبّد خسائر مادية تُقدّر بمئات مليارات الدولارات حتى الآن ناهيك عن الخسائر الأفدح في الأرواح البشرية وما يترتب عليها من عواقب سلبية كبيرة على البنى الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وغيرها للمجتمع السوري. من الملاحظ وجود تباين جغرافي في مستويات هذه الاختلالات وفي مستويات تأثير الأزمة حيث تأذّرت مدن ومناطق وأحياء أكثر من غيرها سواء من حيث الخسارة المادية أو فيما يتعلق بالخسائر البشرية. مثلاً، تُقدر دراسة ( Gobat and Kostial, 2016, p20) تكلفة إعادة بناء البنية التحتية المادية بحوالي 100 إلى 200 مليار دولار، وأنّ التدمير الذي أصاب هذه البنية خلال الفترة 2011-2014 فقط يعادل 120% من الناتج المحلي الإجمالي السوري لعام 2010.

من الواضح، اقتصادياً على الأقل، أنّ جزءاً من الاختلالات والمشاكل الاقتصادية قد ساهمت فيه إلى حدٍّ معين أو بمعنىً آخر قدمت له بعض المبررات السياسات الاقتصادية الكلية والأداء الاقتصادي للحكومات السورية المتعاقبة خلال الفترة التي سبقت الأزمة، وليس فقط ناجمٌ عن الأزمة وإن كان دور هذه الأخيرة واضحٌ وكبير في التسبب باختلالات جديدة وتوسيع الاختلالات السابقة.[1] في هذا المجال، تؤكد دراساتٌ كثيرة على وجود علاقاتٍ قوية بين الخصائص الاقتصادية للمجتمع (مثل مستويات الدخل والنمو) وبين احتمال اندلاع صراع أو أزمة. أيضاً، تؤكد تلك الدراسات على أهمية الارتباط بين الأداء الاقتصادي للبلد وبين احتمال اندلاع صراعاتٍ وأزمات فيه من خلال الإشارة إلى الدور المهم الذي يلعبه التعافي الاقتصادي الجيد بعد فترة الأزمات في كبح اندلاع الأزمة أو الصراع مرةً ثانية. يدعم نجاح التعافي الاقتصادي القيام بعملية مراجعة وإصلاح للسياسات الاقتصادية في البلد (Hoeffler, 2012, p7).

تفرض هذه الملاحظات نفسها بقوة على خطط وبرامج العمل لإعادة بناء سورية خلال الفترة التي تلي الحرب. إذ لا بدّ أن تكون تلك الخطط والبرامج واقعية لتلحظ العوامل السابقة للأزمة بالإضافة لتلك الناجمة عنها، وذلك من أجل ضمان نجاح تلك العملية في تحقيق أهدافها. في هذا السياق قدمت دراسة (الحمش، 2015، ص2-16) بحثاً موسّعاً للأساس النظري للسياسات الاقتصادية الكلية خلال الفترة التي سبقت الأزمة في سورية، وكذلك السياسات الاقتصادية الكلية خلال فترة الأزمة، والحاجة إلى تصحيح المسار.

[1] لا تعني الفكرة هنا أبداً أنّ السياسات الاقتصادية الحكومية في سورية خلال الفترة التي سبقت الأزمة هي السبب المباشر لحرب على سورية أو من أسبابها المباشرة؛ فهذه الحرب هي مخطط عدواني تآمري خارجي أولاً وآخراً. المقصود هنا هو أنّ نتائج تلك السياسات الاقتصادية الحكومية على المواطن السوري ومستوى معيشته قد هيأت الفرصة للبعض للقبول بفكرة "الثورة" على الدولة بحجة التقصير والإهمال وغيرها. من جهةٍ ثانية فإنّ نتائج تلك السياسات قد أضعفت الاقتصاد السوري نسبياً مما جعل أداءه خلال فترة الحرب أقل من الممكن. تبين تتمة الفقرة وجود العديد من الحالات المماثلة في عدد من الدول الأخرى.

**2. 1 أهم المشكلات الاقتصادية الكلية التي تواجه عملية إعادة البناء والتنمية في سورية**

نلخّص فيما يلي أهمّ النتائج السلبية التي ترتبت على السياسات الاقتصادية الكلية التي طُبقت في فترة ما قبل الأزمة\الحرب واستمرت وتفاقمت خلالها ويحتاج إلى دراسة متأنية لتقديم حلول إستراتيجية لها:

- يوجد جانبٌ غير واقعي في عملية التخطيط الاقتصادي الكلي حيث أهملت السياسات الاقتصادية المتعاقبة، موضوع التخطيط الاقتصادي الإقليمي؛ مما قاد إلى تركز نتائج تلك السياسات ضمن مناطق دون غيرها ويمكن ملاحظة ذلك بالمقارنة بين الأقاليم المختلفة في سورية، الشرق مع الغرب مثلاً أو الجنوب مع الشمال، وكذلك من خلال المقارنة بين المدن والأرياف التي تحيط بها. نتج عن هذا التوزيع غير العادل للموارد الاقتصادية نمو اقتصادي غير متوازن مُتعدّد المستويات من الجزئي المحدود جداً إلى الكلي العام بالإضافة إلى العديد من الإخفاقات الأخرى (خضور، 2010، ص3-8).[2] للتوضيح أكثر، من المعروف أنّ الفقر يمثل أحد المقاييس المهمة لنتائج السياسات الاقتصادية الكلية وانعكاسها على مستويات المعيشة. في هذا المجال تبين دراسة (الليثي وأبو اسماعيل، 2005، ص6) أنّه وبشكل عام فقد كان انتشار الفقر في المناطق الريفية في سورية أكثر منه في المناطق الحضرية. ومن جهةٍ أخرى فقد كانت معدلات الفقر وعمقه وحدّته أعلى في المنطقة الشمالية الشرقية من سورية (إدلب، وحلب، والرقة، ودير الزر والحسكة) وذلك سواء في المناطق الريفية أو الحضرية مقارنة بالمتوسط العام للبلد وكذلك مقارنةً مع باقي المناطق الأخرى حيث تمتعت المنطقة الجنوبية بمستويات فقر منخفضة، فيما كانت المناطق الوسطى والساحلية ذات مستويات متوسطة من الفقر. تُشير الدراسة من جهةٍ أُخرى إلى تراجع معدلات الفقر خلال الفترة 2003-2004 في المناطق الحضرية فقط مقابل ارتفاعها في لمناطق الريفية، وأنّ معدلات التراجع في المناطق الحضرية كانت متباينة أيضاً جغرافياً.
- رُسمت السياسات الاقتصادية الكلية في ظل غياب برنامجٍ محدد ومتكامل للإصلاح الاقتصادي يستند إلى خصوصية الاقتصاد السوري (الزعيم، 2004، ص12). أدى ذلك، بالإضافة إلى العديد من النتائج الأُخرى، إلى حدوث وتعمق عدم توازن في الأولويات الاقتصادية القطاعية حيث وُضعت التجارة ومن يعمل بها، على الأقل رسمياً منذ عام 2005، في أعلى أولويات السياسة الاقتصادية يأتي بعدها العمل المنتج الحقيقي في الصناعة ومن ثمّ الزراعة. قاد هذا الخلط في الأولويات، في أحد جوانبه، إلى عدم تبلور هويةٍ واضحة ومحددة للاقتصاد السوري، هوية كان يجب أن تعززها السياسات الاقتصادية الحكومية في ضوء الأهداف والتوجهات الاقتصادية الإستراتيجية وأهداف برامج الإصلاح الاقتصادي. ليس من السهل الآن تحديد هل الاقتصاد السوري هو اقتصادٌ زراعي، أم صناعي، أم خدمي تجاري أم هو مزيج غير متبلور من كل ذلك!. لقد انتهت سياسة التجارة قاطرة النمو التي طُبقت خصوصاً خلال فترة الخطة الخمسية العاشرة (2006-2010) بالاقتصاد السوري إلى حافة الهاوية بعد ضياع هويته الاقتصادية (الحمش، 2010، ص23-24).
- ما تزال العلاقة بين القطاعين العام والخاص ودور القطاع الخاص في الاقتصاد الوطني إحدى القضايا الأساسية التي تؤثّر بقوة في أداء الاقتصاد السوري والتي لم تستطع أن تحسمها السياسات الاقتصادية الكلية في سورية حتى الآن. عملياً، نجد أنّ التعاطي مع هذه

[2] للتوسّع في هذا المجال، يمكن مراجعة دراسة (عربش، 2016).

القضية ودور كل من هذين القطاعين في الاقتصاد ليس قائماً على دراسة الواقع وتحليله تحليلاً علمياً بقدر ما هو انعكاس وردود فعل تستند إلى عوامل أيديولوجية وسياسية وقناعات فردية (حبيب، 2005، ص2) و(القلاع، 2005، ص2) و (اللحام، 2002، ص2-3). الأمر غير المبرر، اقتصادياً على الأقل، في هذا الجانب هو النظر إلى القطاعين، في إطار السياسة الاقتصادية الكلية، على أنّهما متبادلين وليس متكاملين فإمّا هذا وإما ذاك! ويدل على ذلك سحب يد الدولة من الاقتصاد بشكل متسارع خلال فترة دعم *اليد الخفية* للقطاع الخاص في الاقتصاد الوطني وذلك منذ النصف الثاني من الثمانينات من القرن الماضي؛ وذلك بعد أن كان القطاع العام هو الابن المدلل للحكومات السورية قبل تلك الفترة!. السؤال الذي يطرح نفسه هنا هو: ألا يمكن العمل على تمكين وتقوية القطاع الخاص مع المحافظة على قطاع عام قوي ودور اقتصادي متنامي للدولة؟ (اللحام، 2002، ص4).

- تحتاج العلاقات الاقتصادية السورية الدولية إلى التجديد، في إطار عملية إعادة البناء وما بعدها، وفق منظور استراتيجي شامل يقوم على المبادئ الاقتصادية الحقيقية الموضوعية ويعكس المصالح الاقتصادية وغير الاقتصادية لسورية. يفرض المنطق الاقتصادي الاستفادة من علاقات الصداقة والتقارب مع العديد من الدول الأخرى ولكن يجب أن تكون العلاقات اقتصادية السورية مع الدول الأخرى مستندة بالدرجة الأولى إلى أُسسٍ اقتصادية موضوعية وفي مقدمتها أن تكون تلك العلاقات على أساس (رابح – رابح) أي أن تكون مُربحة لجميع الأطراف المنخرطة فيها. من المعروف أنّ القرار الاقتصادي السليم هو الذي يزيد الخيارات والفرص أمام البلد ويزيد من استقراره الاقتصادي وبالتالي الاجتماعي والسياسي. لذلك فإنّ المطلوب فيما يخص العلاقات الاقتصادية السورية الدولية، وهذا ما يجب العمل عليه في مجال إصلاح السياسات الاقتصادية في إطار عملية بناء سورية وتنميتها، هو التوجّه إلى حيث توجد فرصٌ اقتصادية ملائمة لسورية والعمل على زيادة عدد الشركاء التجاريين والاقتصاديين الخارجيين وتدعيم العلاقات مع هؤلاء الشركاء على قاعدة (رابح-رابح) أو (الكل رابح) بما يزيد من استقرار قطاع التجارة الخارجية ومعه الاقتصاد الوطني لا العكس.

باختصار، يفرض الواقع الحالي حاجةً ماسة إلى تطبيق تخطيط اقتصادي عام وشامل يضع سياسات اقتصادية كلية دقيقة تنبثق عنها سياسات جزئية متكاملة تؤدي دورين، الأول: إصلاح اقتصادي للوضع الخاطئ الذي سبق الأزمة واستمر معها (يتعلق بالسياسات والخطط الاقتصادية أو إدارة الاقتصاد الوطني)، والثاني: إصلاح ما نتج عن الأزمة ذاتها (الضرر المادي على مستوى البنى التحتية والهياكل الإنتاجية، ... إلخ).

**2. 2 مستوى شمولية عملية إعادة البناء والتنمية**

تختلف تجارب الدول من حيث مستوى شمولية برامج إعادة البناء التي انتهجتها في التعامل مع الحروب والأزمات التي أصابتها مثل الكوارث الطبيعية أو النزاعات المسلحة وذلك تبعاً لمستوى تلك الحروب والأزمات وشدتها. في حالاتٍ عديدة، كانت الأزمة ونتائجها محصورةً على المستوى الجزئي سواء بالمعنى الجغرافي أو بالمعنى الاقتصادي مما تطلّب التعامل معها بسياسات جزئية. بالمقابل، تطلّبت حالاتٌ كثيرة، بسبب مستوى الدمار الشامل، تعاملاً كلياً يتخطى المعايير والسياسات والخطط الجزئية.

في حالة سورية، تفرض طبيعة الحرب التي فُرضت على البلاد خلال فترة تقارب حتى الآن ثمان سنوات والتي شملت مفاعيلها تقريباً كل سورية ضرورة العمل في إطار سياساتٍ وخطط وبرامج اقتصادية كلية واضحة ومُحدّدة. لقد أثّرت الأزمة بقوة وبشكلٍ شامل في الاقتصاد والمجتمع

سواء في جانبها العشوائي أم من خلال التدمير الممنهج للاقتصاد السوري ويمكننا تأكيد ذلك باستخدام عدة معايير:

- معيار الملكية حيث تمّ تدمير الكثير من المؤسسات والمنشآت الاقتصادية التابعة لكل القطاعات الاقتصادية العام والخاص والمشترك،
- معيار القطاع الاقتصادي إذ شمل التدمير كل القطاعات الاقتصادية زراعة، صناعة، تجارة، وخدمات ... الخ،
- المعيار الجغرافي حيث لم تقتصر أعمال التخريب والتدمير على جزءٍ ما من البلد بل كانت على امتداد الجغرافية السورية،
- معيار حجم الخسائر فقد بلغت تقديرات الخسائر المترتبة على أعمال التخريب حتى الآن أرقاماً هائلةً تُقدّر بمئات مليارات الدولارات (كيكي، 2016، ص41-58) ( World Bank, 2017, p18-46). إذاً، وفق كل المعايير يجب تخطيط عملية إعادة البناء والتنمية في سورية بحيث يبدأ العمل من المستوى الكلي ومن ثمّ يتدرج العمل إلى المستوى الإقليمي، فالجزئي وهكذا.

يوجد إجماعٌ كبير في الدراسات والمراجع ذات الصلة بموضوع هذا البحث على وجوب أن تكون نقطة البداية في خطط وبرامج إعادة البناء والتنمية هي إعادة تأهيل وبناء وتفعيل المؤسسات الحكومية التي تقدم الوظائف الأساسية للدولة مثل الأمن والصحة والتعليم والقضاء والخدمات العامة الأساسية الأُخرى (Hoeffler, 2012, p16).

## 3. مكونات برنامج إعادة البناء والتنمية

تمثل برامج إعادةالبناء والتنمية عموماً خططاً ضخمة تستهدف كل جوانب الحياة الاقتصادية، والاجتماعية، والسياسية، والأمنية بقصد إحداث تحولاتٍ في بنية الدولة والمجتمع تقود في المحصّلة النهائية إلى إنهاء حالة الخطر (الناجم عن الكارثة الطبيعية أو النزاع المسلّح) ووضع البلد على مسار تنموي صحيح.

### 3. 1 تحولات عملية إعادة البناء والتنمية:

يمكننا، باختصار، تلخيص تلك التحولات كما يلي (Del Castillo, 2012, p1):

**-تحوّلٌ أمني:** أي الانتقال من حالة انعدام الأمن وانتشار الإرهاب التي تهدّد الأفراد في حياتهم و\أو مستوى معيشتهم إلى حالة الأمن والأمان الطبيعية التي تصون حياة الأفراد وتضمن لهم تحسناً مضطرداً في مستوى معيشتهم. وقد تحقق الجزء الأكبر من هذا التحوّل حتى نهاية عام 2019 من خلال إعادة غالبية المساحة الجغرافية السورية إلى سيطرة الدولة ومؤسساتها و وقف الأعمال المسلحة التي كانت تستهدف المواطنين من قبل العصابات المسلحة.

**- تحوّلٌ سياسي:**أي الانتقال نحو نظامٍ سياسي أكثر تشاركيةً تُفعّل فيه بقوة أدوار القانون وتتعزّز فيه أيضاً حقوق الإنسان، وتتعمّق وتتوسّع فيه المشاركة السياسية كما يمكن أن يمتد ليشمل تعديل البيئة التشريعية من قوانين وغيرها بما في ذلك الدستور، وبلورة النظام السياسي وفق الأولويات والصيغ التي تُحدّدها فعاليات الحوار الوطني (حبيب، 2014، ص3). فعلياً، تنطق أنشطة هذا التحول بعد تحقق التحول الأول (الأمني)، وفي حالة سورية بدأت هذه الأنشطة من خلال اجتماعات مناقشة الدستور السوري من قبل اللجنة المُصغّرة التي بدأت اجتماعاتها في مقر الأمم المتحدة في جنيف خلال الفترة 5-8 تشرين الثاني 2019

**-تحوّلٌ اجتماعي**يُحقق تخفيضاً و وقفاً تدريجياً لكل المواجهات المسلحة بغض النظر عن طبيعتها ومتابعة عملية المصالحة الوطنية العامة والشاملة. عملياً، كانت المصالحة الوطنية من ضمن

أولويات الحكومات السورية التي تعاقبت خلال فترة الحرب على سورية، وقد أخذ العمل على هذا الجانب بُعداً رسمياً من خلال تخصيص وزارة مستقلة للمصالحة الوطنية ترعى جهود المصالحة على امتداد الدولة. لقد أثمرت جهود هذه الوزارة وغيرها من المؤسسات الرسمية في التوصل إلى اتفاقيات هدنة، وتسوية ومصالحة في كثير من المناطق والبلدات والمدن السورية جنّبت الكثير من أعمال العنف وحمت أرواح أعدادٍ كبيرة من المواطنين السوريين وممتلكاتهم. يهدف هذا التحوّل إلى تحقيق (الانتقال بالمجتمع السوري من الانتماءات الصغرى إلى الانتماء الوطني، الانتقال من العشيرة والقبيلة والطائفة إلى مبدأ المواطنة المتساوية لكل أفراد المجتمع) (حبيب، 2014، ص1).

- **تحوّل اقتصادي:** من اقتصاديات الحرب إلى اقتصاديات السلام: أي الانتقال من اقتصادٍ أضعفته الاختلالات الاقتصادية الكلية المتعدّدة، وكذلك بسبب النزاع المُسلح؛ إلى اقتصادٍ ديناميكي يستطيع فيه الأفراد الوصول إلى الخدمات الأساسية والحصول على دخلٍ عادل مستدام وفرص عملٍ كافية كماً ونوعاً. الهدف الأساسي من هذا التحوّل هو جعل السلام مستداماً.

**3. 1. 1 مراحل التحول الاقتصادي**

فيما يخصُّ التحول الاقتصادي الذي تنطلق أنشطته بعد إنجاز التحوّل الأمني ولكن بالتوازي مع التحوّل السياسي والتحوّل الاجتماعي، تبين الدراسات المختصّة أنّ العملية الاقتصادية التي تحدث خلاله من أجل إعادة بناء وإعمار الاقتصاد الوطني تمر في ثلاث مراحل هي:

- مرحلة اقتصاديات الحرب التي تسود فيها الأنشطة غير القانونية وتتوسّع فعاليات الاقتصاد غير الرسمي وتنتشر أنشطة انتهاز الريع (الفساد) ويرافق ذلك حدوث سرقاتٍ ونهب وأعمال شغب وجريمة وغيرها من الاختلالات الاجتماعية. ومن المتوقع أن يرتبط حجم الفساد وغيره من الأنشطة غير القانونية خلال هذه المرحلة بعلاقةٍ طردية مع حجمه خلال فترة ما قبل الأزمة. من جهةٍ ثانية، يؤثّر مستوى الفساد وكل أنشطة الاقتصاد غير الرسمي التي تزدهر خلال الأزمات بشكلٍ سلبي في خطط إعادة البناء والتنمية ويزيد من الضغط وعبء العمل المتوقع للانطلاق بعملية التحوّل الاقتصادي التي أشرنا إليها أعلاه.

- مرحلة اقتصاديات السلام وهي بمثابة المرحلة الانتقالية للخروج من مرحلة الحرب والنزاع إلى مرحلة التنمية العادية. تتضمّن هذه المرحلة البدء بتطبيق سياسات وخطط وبرامج إعادة البناء والتنمية.

- مرحلة اقتصاديات التنمية وهي المرحلة العادية التي تمر بها الدول والمجتمعات في تطورها عبر الزمن.

تُعد المرحلة الثانية (اقتصاديات السلام)حاسمةً من أجل الخروج من حالة اقتصاديات الحرب والدخول في المرحلة الطبيعية من حياة الدول وهي (اقتصاديات التنمية). وبالتالي فإنّ نجاح الخطط والسياسات والبرامج في هذه المرحلة هو شوطٌ لازم وضروري للخروج من مرحلة النزاع والأزمة والدخول في مرحلة التنمية. لكن، ليس هذا الانتقال سَلِساً كما أنّه غير مضمون النجاح بسبب الصعوبات الكثيرة التي تواجهه. في هذا المجال مثلاً تُبين تقديرات الأمم المتحدة أنّ نصف الدول التي انتقلت من مرحلة اقتصاديات الحرب إلى مرحلة اقتصاديات السلام قد عادت مرةً ثانية إلى المرحلة الأولى؛ وبالنسبة للدول التي وصلت إلى مرحلة اقتصاديات التنمية فإنّ العديد منها أصبح معتمداً بشدة على المساعدات الدولية مما يؤكد على أهمية السياسات الاقتصادية الكلية لمرحلة اقتصاديات السلام أي خطط وبرامج إعادة البناء والتنمية في بناء اقتصاد ديناميكي يعتمد على الذات (Del Castillo, 2012, p3).

للأسباب التي ذُكرت أعلاه تمَّ تصنيف السلام المتحقق بعد أزمات النزاع المُسلح إلى نوعين هما:

- السلام السلبي حيث تتوقف العمليات المسلحة والنشاطات التخريبية ويعود الأفراد إلى أنشطتهم الطبيعية؛ لكن تُخفق السياسات الاقتصادية في معالجة الجوانب الاقتصادية المؤجّجة للنزاع وهكذا يبقى السلام الاجتماعي هشاً،
- السلام الايجابي: وهو الحالة التي يحدث فيها فور توقف الأنشطة العسكرية والعمليات التخريبية تنفيذ سياساتٍ اقتصادية تنجح في تفكيك الأسباب الاقتصادية التي أدت إلى الأزمة وكذلك النتائج الاقتصادية التي ترتبت عليها ومن ثم تدفع نحو تحسن الأوضاع الاقتصادية والرفاه في البلد. وهذا هو السلام الذي تأمل هذه الدراسة بالوصول إلى في حالة سورية وتطرح متطلبات وشروط تحققه (Stiefel, 1998, p23).

**3. 2 مكونات عملية إعادة البناء والتنمية**

عموماً، تتألف كل برامج إعادة البناء من مكونين هما:

**1.2.3 المكوّن الإغاثي الإنساني (إنقاذ حياة الأفراد):** وفيه تستهدف استراتيجيات إعادة البناء النتائج العاجلة والساخنة التي تفرزها الأزمات مثل إعادة المهجرين إلى مناطقهم وتأمين احتياجاتهم الضرورية الغذائية، والصحية، والسكنية العاجلة وتأهيل الخدمات العامة الأساسية وغيرها. من أجل ضمان النجاح في هذا المكوّن يجب أن تكون الخطط ضمن هذا المكوّن قصيرة الأجل. بالمناسبة، تُجمع كثيرٌ من الدراسات أنّه خلال هذه الفترة يجب عدم السعي لتحقيق الأهداف الاقتصادية التنموية، التي هي بطبيعتها طويلة الأجل، وأيضاً ضرورة عدم تطبيق معايير الكفاءة والفعّالية والمساواة؛ إنّما يكون الهدف هو القيام بالأنشطة الإغاثية وفق معيار الحاجة؛

**2.2.3 المكوّن التنموي (تمكين الأفراد من الاستمرار في الحياة بمستوى معيشة يتحسّن باضطراد):** وهو يستهدف عملية البناء الاقتصادي طويل الأجل وهنا يتركّز دور السياسات الاقتصادية الكلية. في هذا الجانب يجب تحديد الأولويات الكلية وخاصةً هوية الاقتصاد الوطني وأهدافه العامة وغيرها، وهذه القضايا تتطلّب تخطيطاً طويل الأجل وتوظيفاً عقلانياً للسياسات الاقتصادية الكلية – المالية والنقدية والتجارة الخارجية وغيرها.

تبين الدراسات المختصة أنّه نتيجةً لهذا التقسيم لبرامج إعادة البناء يجب الانتباه إلى نقطتين في غاية الأهمية، أولاً من حيث المدى الزمني يجب التخطيط للانتهاء من المكوّن الأول، الإغاثي، بأسرع وقتٍ ممكن كما أنّه يجب ألاّ يكون بأي حال بديلاً عن المكوّن الثاني، والنجاح فيه يدعم بقوة الانطلاق في المكوّن الثاني، التنموي، لكن لا يُشكل النجاح في المكوّن الأول بالضرورة عاملاً ضامناً لنجاح العمل في المكوّن الثاني(Stiefel, 1998, p23-25). في هذا المجال تشير الدراسات إلى وجود عدة آثار سلبية للمكوّن الأول (الإغاثي) يجب الانتباه لها مثل إضعاف الحافز على العمل والاستكانة إلى البطالة بسبب الاعتماد على المساعدات وكذلك التسبب بحدوث اختلالاتٍ في الأسعار وهي عوامل أيضاً مؤثّرة سلباً في المكوّن التنموي من برامج إعادة البناء. يوضّح ما تقدم الترابط القوي والاعتماد المتبادل بين نجاح كل من مكوني برامج إعادة البناء. ثانياً، يُؤثّر تقسيم برامج إعادة البناء بين جانبٍ إغاثي وآخر تنموي في توزيع الأدوار وتقسيم العمل بين المؤسسات الوطنية وتلك الخارجية سواء الحكومية أم غير الحكومية مثل الوكالات والهيئات والمؤسسات الدولية. تُبين العديد من الدراسات العملية في هذا الجانب أهمية تركيز الجهود الخارجية من مساعدات ومنح وقروض وغيرها في الجانب الإغاثي الإنساني. من جانبه أشار تقرير التنمية في العالم الصادر عن البنك الدولي إلى أنّ التخلص من العنف والبدء بعمليات البناء والتنمية، أي الانتقال من المكوّن الأول إلى المكن الثاني، يتطلّب مراعاة العوامل الأربعة التالية والتي تختلف في أهميتها تبعاً لحالة البلد (World Bank, 2011, p. 11):

- الحاجة الماسّة إلى إعادة الثقة في العمل الجماعي قبل التوسّع في عملية التحوّل المؤسساتي لعملية إعادة البناء والتنمية.

- أولوية العمل على إنجاز التحوّل في المؤسسات الخاصة بتوفير الأمن، والعدالة وفرص العمل للمواطنين.
- دور العمل على المستويين الإقليمي والدولي في الإحاطة بالضغوط الخارجية واستيعابها، بشكلٍ خاص في حالات الأزمات التي يكون فيها للعامل الخارجي دور قوي.
- الطبيعة الخاصة للدعم الخارجي الذي تحتاجه الدول في مرحلة إعادة البناء والتنمية.

**4. الأولويات الوطنية في برامج إعادة البناء والتنمية**

تُعد (يجب أن تكون) عملية إعادة البناء والتنمية عمليةً وطنيةً وهذا يعني أن تخطيطها وإدارتها وتنفيذها يجب أن يكون وطنياً ويخدم الأهداف الوطنية؛ وفي ضوء تلك الأهداف وحاجات ومتطلبات تنفيذها تُحدّد الشراكات الإقليمية والدولية ضمن تلك العملية. من نافل القول أنّ انطلاقة هذه العملية يجب أن تكون مدروسةً جيداً ومتأنية وترتكز في تطبيقها على فهم الحاجات المختلفة للمناطق المختلفة في البلد والحذر من الحلول الخارجية الجاهزة التي تقدمها بشكلٍ خاص المنظمات الدولية التي أثبتت العديد من التجارب الدولية عدم نجاعتها كما في حالة البوسنة على سبيل المثال(Scribner and Herzer, 2011, p25).

تنتقل الدراسة الآن إلى التركيز على الحالة السورية وتستعرض وتناقش بعض المسائل التي تمثل أولويات في برامج وخطط إعادة البناء والتنمية بعد الأزمة:

أ. تتسبب الأوضاع الاقتصادية الناشئة في ظل اقتصاديات الحرب في توسّع حجم الأنشطة الاقتصادية للقطاع غير المنظم والتي لا تدخل في الحسابات الاقتصادية الوطنية وتظل بعيدةً عن فعاليات التخطيط الحكومي. يُقلل ما سبق من فعالية الخطط الاقتصادية الموضوعة ويُضعف من فعاليات السياسات الاقتصادية الكلية. لذلك يجب أن تكون عمليات تنظيم هذه الأنشطة من الأولويات في إستراتيجيات إعادة البناء والتنمية. يؤيد ذلك نتائج كثيرٍ من الدراسات وخاصةً في دول القرن الأفريقي (Carbonnier, 1999, p301, p303). فعلياً، أدت الأزمة في سورية إلى ظهور وتفاقم نشاطاتٍ اقتصادية غير نظامية مثل السرقة وبيع المسروقات وتكرير النفط بشكل غير نظامي وبيع الكهرباء والتهريب وبيع المخدرات وتجارة الأسلحة، ومن جهةٍ ثانية ونتيجةً للأزمة ارتفعت نسبة المنخرطين في أعمال غير قانونية إلى 17% من السكان النشيطين اقتصادياً على مستوى سورية (خضور، 2017، ص2) و
(مرزوق ومحشي، 2016، ص22).

ب. قطاع الزراعة، تتأثر أنشطة الزراعة بعوامل الأزمة المختلفة حيث يحدث تدمير لبعض المزارع وحرق للأشجار والمحاصيل في إطار الصراعات المسلحة، وتزداد صعوبات ومخاطر نقل وتسويق المحاصيل والمنتجات، بالإضافة إلى العديد من الصعوبات الأخرى التي قد يواجهها هذا القطاع التي يمكن أن تخفف منها الإجراءات الحكومية المختلفة.[3] نتيجة ذلك، يضعف الإنتاج الزراعي وتزداد نسبة زراعة الكفاف ويحدث غش في المنتجات الزراعية وترتفع أسعارها بحدة (Carbonnier, 1999, 301). تؤكد الدراسات ذات الصلة على ضرورة أن تولي السياسات الاقتصادية لعمليات إعادة البناء والتنمية قطاع الزراعة بأهميةٍ خاصة كون الاستثمار في الزراعة هو أداة فعالة في القضاء على الفقر الذي يمثل سبباً أساسياً في اندلاع وتأجيج الصراعات (Varma and Winslow, 2005, p2, p6).

[3] للإطلاع على مراجعة شاملة للإجراءات الحكومية السورية من أجل مواجهة آثار الأزمة على قطاع الزراعة، انظر دراسة (الأشقر، 2015).

في حالة سورية، تمثلت آثار الأزمة في القطاع الزراعي بتوقف بعض المزارعين عن الاستثمار نتيجة عدم توفر الأمن والأمان وكذلك خسارة المعدات المستخدمة في العمل إما بسبب السرقة أو التدمير، وتضاعف أسعار مستلزمات الإنتاج المختلفة وكذلك بدلات نقل الإنتاج عدة مرات مما رفع كثيراً من تكاليف الإنتاج، وارتفاع نسبة الفاقد في الإنتاج من 14% إلى 30%، وتدني إنتاجية وحدة المساحة المزروعة، وتدهور الأراضي الزراعية والحراجية وأراضي البادية نتيجة أسباب متنوعة، وتوقف كثيرٍ من الاستثمارات الزراعية، وتراجع الاستثمارات الحكومية في الزراعة، وهجرة العديد من المهندسين والعمال الزراعيين (قطنا، 2016 أ، ص27). ترتب على تلك الآثار كثيرٌ من النتائج المباشرة من أهمها تراجع المساحات المزروعة بحوالي 30%، وتراجع الإنتاج الزراعي بـ 35%، وتراجع الإنتاج الحيواني بـ 40%، وأضرارٌ مختلفة تكبدتها وزارة الزراعة بحوالي 86 مليار ليرة يُضاف إليها فوات استثمار لمؤسسات الوزارة بقيمة 238 مليار ليرة سورية (قطنا، 2016 أ، ص39). لذلك، يجب أن يكون إصلاح القطاع الزراعي أحد أولويات عملية إعادة البناء ويمكن أن يبدأ ذلك بوضع سياسات تسعير واقعية للمنتجات الزراعية وإعادة تقويم آليات الدعم المتبعة في المجال الزراعي.[4]

ج. تواجه الصناعة مجموعتين من الصعوبات والمشاكل بفعل أزمات النزاع المسلح؛ المجموعة الأولى، تشبه المشاكل التي تعترض الزراعة، وتتمثّل في صعوبات ومخاطر نقل الإنتاج وتسويقه فضلاً عن سرقته و\أو تدميره؛ أما المجموعة الثانية وهي أكثر خطورةً فتتمثّل بالتدمير الذي قد تتعرض له المنشآت الصناعية سواء بتدمير الأبنية والآلات أو سرقتها أو نقلها من قبل المالكين إلى أماكن أُخرى أكثر أماناً سواء داخل البلد أو خارجه. تُعد المجموعة الثانية من المخاطر ذات أثر سلبي كبير.

بشكلٍ دقيق، نتيجة الأزمة تضررت أعدادٌ كبيرة من المنشآت الصناعية الخاصة وصل عددها حسب بعض التقديرات الرسمية[5] حتى منتصف العام 2016 إلى 1548 منشأة بقيمة إجمالية بحدود 503 مليار ليرة. يضاف إلى ذلك أضرار مباشرة للمنشآت الصناعية في المدن الصناعية[6] بقيمة تصل إلى 7.1 مليار ليرة سورية وأضرار غير مباشرة تقدرها وزارة الصناعة بـ 2000 مليار ليرة. فيما يخص القطاع العام تُقدر وزارة الصناعة حجم الأضرار المباشرة وغير المباشرة في منشآته بـ 500 مليار ليرة. كذلك، عانى هذا القطاع نتيجة الأزمة من هجرة أعدادٍ كبيرة من الصناعيين والفنيين وتوزعهم على الدول المجاورة مثل مصر وتركيا؛ فيما واجه كثيرٌ من العاملين مشاكل مختلفة مثل القتل، والإصابة بإعاقةٍ كلية أو جزئية، وخسارة العمل وغيرها وقد قدرت وزارة الصناعة أعداد العاملين الذين خسروا فرص عملهم نتيجة توقف معامل القطاع الخاص الصناعي لوحده بـ 800 ألف عامل. أدت هذه العوامل وغيرها إلى حدوث تراجعٍ كبير جداً في أداء القطاع الصناعي في مختلف الجوانب الاستثمارية والإنتاجية والتجارية وغيرها (اللحام، 2016).

في مواجهة هذه التحديات لقطاع الصناعة اتسمت سياسة الحكومة فيما يخص العديد من تلك التحديات بالبطء في الاستجابة وتلبية الاحتياجات مثل نقل المنشآت إلى المناطق الآمنة والشروط الكثيرة التي فرضتها جهات حكومية عديدة على إتمام عمليات النقل تلك. أيضاً، تأخرت بشكلٍ ملحوظ دراسة متطلبات عودة الصناعيين الذين خرجوا من سورية بسبب الأزمة ومضاعفاتها.

---

[4] للإطلاع على مقترحات بشأن إعادة تأهيل قطاع الزراعة وتطويره بعد انتهاء الأزمة، انظر دراسة (قطنا، 2016، ب).

[5] مع ذلك تبقى هذه الأرقام بنظر الكثير من المهتمين أقل من الواقع الفعلي وعندما تنتهي الأزمة كلياً يمكن إجراء إحصاءات دقيقة تبين الأرقام الفعلية.

[6] باستثناء المدينة الصناعية في دير الزور التي لم يكن ممكناً تقدير حجم الخسائر فيها بسبب وقوعها مع أجزاء عديدة من دير الزور خارج سيطرة الدولة.

يشير الأمر الواقع إلى الحاجة إلى ضرورة الإسراع في تطبيق آلياتٍ جديدة مرنة وسريعة لتطوير قطاع الصناعة في فترة ما بعد الأزمة، ويُفضل أن تتوزع استجابة برامج إعادة البناء لاحتياجات قطاع الصناعة إلى مجموعتين الأولى إغاثية سريعة مثل تقديم حوافز وإعانات أو منح وقروض مُيسّرة لتلك المنشآت لتعود إلى نشاطها بسرعة، والثانية تنموية طويلة الأمد تتلاءم مع التوجهات التنموية العامة للبلد.

د. القطاعين العام والخاص: يجب وضع رؤية واضحة لدور القطاع الخاص في الاقتصاد بشكلٍ عام وفي عملية البناء والتنمية بشكلٍ خاص، ويجب أن تكون تلك الرؤية معلنةً وصريحة وتكون هذه الرؤية جزءاً من العملية الاقتصادية السياسية لتحديد هوية الاقتصاد السوري. يمثل هذا المطلب حاجةً ملحة ما تزال قائمة منذ منتصف خمسينيات القرن الماضي؛ إذ وبالرغم من النقاش الطويل بين التيار المؤيد للقطاع العام ومِن وراءه أسلوب التخطيط الاشتراكي والتيار الداعم للقطاع الخاص وما يمثله من أسلوب التخطيط الرأسمالي فإنّ المهمة المطلوبة في تحديد هوية الاقتصاد السوري ما تزال بعيدة عن تحقيق هدفها (حبيب، 2005، ص1).[7]

هـ. تخطيط عملية توزيع عقود إعادة البناء بشكلٍ دقيق يرتكز على الفاعلية الاقتصادية والعدالة بين الشركات. كذلك يجب تبني خطة واضحة في توفير المعلومات عن المشاريع التي ستطرح وكل المعلومات الأُخرى بما يقلل إلى الحد الأدنى عمليات انتهاز الريع (الفساد) من أجل الحصول على المعلومات عن تلك المشاريع أو للحصول على حقوق تنفيذ تلك المشاريع. تبين تجارب الدول الأُخرى مثل العراق أنّ إحدى أهمّ الصعوبات التي واجهت عمليات إعادة البناء فيها كان الغموض وعدم الوضوح الذي رافق خططها المختلفة (العموري، 2007، ص44). كذلك، تُؤكد كثيرٌ من الدراسات في هذا المجال على ضرورة تنفيذ مشاريع إعادة البناء من قبل الشركات الوطنية سواء العامة أو الخاصة، وفي حال مشاركة الشركات الأجنبية فإنّ ذلك يجب أن يكون ضمن خطةٍ واضحة وتحت إشرافٍ مباشر من الجهات الحكومية صاحبة العلاقة.

و. البنية التحتية: أدى تعمّق الأزمة زمنياً وجغرافياً من جهة والمنهجية المدروسة في عمليات التدمير من جهةٍ أُخرى إلى حدوث خسائر هائلة في البنية التحتية التي من المعروف أنها مُكلفةٌ من حيث الوقت والجهد والموارد المادية اللازمة لتنفيذها. تؤدي البنية التحتية دوراً حيوياً في الاقتصاد بشكل خاص والمجتمع بشكلٍ عام (World Bank, 1994, p2). لذلك يفرض الواقع في سورية والحاجة لتنمية الاقتصاد السوري وتحسين أدائه ضرورة العمل بسرعة وبشكلٍ حثيث على تأهيل البنية التحتية وإعادة بناءها حسب الأولويات. وبالرغم من عدم توفر بياناتٍ دقيقة ومتكاملة عن حجم الأضرار الحاصلة في مجال البنية التحتية في سورية نتيجة الأزمة الحالية، يمكن الإشارة إلى حجم الخسائر الهائل بالاعتماد على بعض الأرقام الصادرة عن جهات حكومية مختلفة. مثلاً، ارتفعت نسبة الفاقد المائي إلى (45-60%) من مجمل كمية المياه المنتجة وذلك نتيجة أعمال التخريب والتدمير والسرقة التي طالت شبكات مياه الشرب، يضاف لذلك، توقف تنفيذ العديد من المشاريع الإستراتيجية في مجال تأمين مياه الشرب. بشكلٍ مماثل، توقفت العديد من مشاريع شبكات الصرف الصحي وتعرضت أجزاءٌ كبيرة من الشبكات القائمة للتدمير وبالمجمل توقفت 50 محطة معالجة عن العمل. في مجال النقل، توقف العديد من المشاريع المخططة لتنفيذ وبناء الطرق والجسور وغيرها نتيجة الأعمال الإرهابية، كما تضررت أجزاءٌ كبيرة من شبكات الطرق البرية وتوقفت كلياً أعمال الصيانة في العديد من المناطق بسبب الأزمة الحالية. وتشير البيانات المتاحة إلى تضرر أكثر من ربع شبكة الطرق المحلية الإسفلتية وذلك حتى منتصف عام 2015. تنطبق الحالة هذه على الخطوط

[7] للإطلاع على تحليلٍ أكاديمي شامل ومحايد للدور الاقتصادي لكل من القطاعين العام والخاص في سورية و الجدل حول هذه الأدوار، انظر (حيدر، 2009).

الحديدية التي أصيبت بخسائر كبيرة نتيجة الأزمة القائمة. ولعل التأثير الأكبر في هذا المجال كان في قطاع الكهرباء إذا توقفت 34عنفةً تعمل على الفيول والغاز، و7 مجموعات إنتاج كهرومائية، مما أدى بالمحصلة إلى تراجع إنتاج الكهرباء بحوالي 57% بين عامي 2010 و2015 (كيكي، 2016، ص55).

ز. اختلالات الأسعار: بشكل عام تُعد فترات الأزمات بكلّ أنواعها من أقل الفترات الزمنية التي تعمل فيها القوانين الاقتصادية بفعالية وليس بالضرورة أن تعكس التغيرات فيها حتى الاقتصادية منها عوامل وقوى اقتصادية. لذلك يجب إعادة تصحيح الاختلالات الناتجة مثل اختلالات الأسعار التي ترتفع بشكلٍ غير منطقي بما فيها أسعار المنتجات وسعر الصرف. ولهذا الأخير أهمية كبيرة إذ يجب وبأقصى سرعة أن تعمل السياسات الاقتصادية الكلية على إعادة التوازن إلى سعر الصرف وإعادته إلى مستواه المبرر اقتصادياً.[8]

يكتسب التركيز على سعر الصرف خلال مثل هذه الفترات أهميةً إضافية بسبب كمية المستوردات الكبيرة المتوقعة خلال فترة إعادة البناء بسبب ضعف الإنتاج المحلي بفعل الأزمة، وبما أنّ جزءاً كبيراً من تلك المستوردات هو في شكل مستلزمات ومدخلات إنتاج فإنّ سعر الصرف المبالغ في قيمته سيؤدي إلى استمرار ارتفاع الأسعار في الأسواق المحلية لفترات زمنية أطول ومن جهة ثانية سيخلق مبرراتٍ اقتصادية موضوعية تعيق السياسات الاقتصادية المستقبلية لتخفيض الأسعار.

ح. آليات وبنية الدعم الحكومي: تتضمّن برامج إعادة البناء تخصيص كثيرٍ من الأموال لإصلاح الأضرار الناجمة عن الأزمة. في هذا المجال تحضُّ دراساتٌ كثيرة على تبني وإتباع سياساتٍ جديدة في مجال تقديم الدعم الحكومي وذلك لمجموعتين من الأسباب تتعلق الأولى منها بمحدودية الموارد المالية للحكومات وخاصةً في فترات الأزمات وما يليها، وكذلك الحاجة الكبيرة والماسة للدعم سواء من قبل قطاع الأُسر أو قطاع الأعمال ناهيك عن تزايد حاجات القطاع العام لترميم وبناء مؤسساته المتضررة بفعل الأزمة ترتبط المجموعة الثانية بالدور السلبي لسياسات الدعم الحكومي وفق الصيغ التقليدية لذلك تنصح الدراسات بإتباع أسلوب الدعم المشروط.

واجهت البحث عدة صعوبات فيما يخص الحصول على بيانات الدعم الحكومي من المصادر الحكومية لذلك سنعتمد على أرقام بيان الحكومة المالي المقدم إلى مجلس الشعب. تمّ تقدير الدعم الاجتماعي للعام 2017 بمبلغ إجمالي 1870.31 مليار ليرة الجزء الأكبر منها وبالتحديد 471.70 مليار ليرة لدعم الطاقة الكهربائية يليه دعم الدقيق التمويني بـ 398 مليار ليرة ومبلغ 177 مليار ليرة لدعم المشتقات النفطية و 68.72 مليار ليرة لدعم السكر والرز و 15 مليار ليرة للصندوق الوطني للمعونة الاجتماعية و10 مليار ليرة لصندوق دعم الإنتاج الزراعي، وقد تمّ تخصيص مبلغ 729.8 مليار ليرة كخسائر تقديرية لشركة محروقات.[9] [10] بغض النظر عن الأرقام، يوجد جدل كبير

---

[8] كما هو متوقع، تدهور سعر صرف الليرة السورية بشكلٍ مضطرد مع تقدم الأزمة ووصل إلى مستويات قياسية غير مسبوقة في تاريخ سورية، حالياً السعر الرسمي هو بحدود 435 ليرة للدولار، وكان مع نهاية عام 2016 بحدود 517 ليرة وذلك بعد أن كان في بداية عام 2011 تماماً قبل بدء الأزمة أقل بقليل من 50 ليرة للدولار. لا بد من الإشارة هنا إلى وجود عدم توافق حول مستوى التدهور، إذ يرى فريق من المعنيين بالأمر أنّ مستوى التدهور مقبول إذا أخذنا بالاعتبار الأبعاد العمودية والأفقية للأزمة في سورية ويشكل المسؤولون الاقتصاديون في الحكومة غالبية هذا الفريق، بالمقابل يرى فريق آخر غالبيته من الاقتصاديين الأكاديميين أنّه كان بالإمكان على الأقل تخفيض حدة التدهور في قيمة العملة الوطنية لو تمّ إتباع سياسات اقتصادية نقدية ومالية صحيحة. تجدر الإشارة إلى أنّ سعر صرف الليرة مقابل الدولار هو أكثر تدهوراً في السوق غير الرسمية مقارنة بالسعر الرسمي، إذ وصل السعر إلى حوالي 700 ليرة للدولار بتاريخ 13\11\2019 وهو مستوىً غير مسبوق في تاريخ سورية.

[9] جريدة الوطن السورية العدد 2510 تاريخ 31\10\2016

حول سياسة الدعم الحكومي في سورية وكذلك فعالية تلك السياسة وأسلوب إدارتها؛ وفي ظل هذا الجدل تم توجيه انتقاد كبير لما سُمي عقلنة الدعم الذي هدف من حيث المبدأ إلى إعادة هيكلة الدعم من أجل ضمان مستوى أعلى من الكفاءة والفعالية وإيصال هذا الدعم إلى مستحقيه. لكن، فعلياً لم تظهر أدلة تثبت نجاح عملية عقلنة الدعم أو تحسين فعاليته أو أي تغيير إيجابي في سياسة الدعم الحكومي.[11]

## 5. المساهمة الدولية في برامج إعادة البناء والتنمية

تشير التقارير الدولية والدراسات المختلفة إلى تزايدٍ مستمر في حجم الدعم الدولي الموجّه إلى الدول المتأثرة بنزاعاتٍ وأحداث عنف وكذلك الدول المهدَّدة بتلك الأحداث، ويشمل ذلك قوات حفظ السلام من حيث عدد وحداتها المنتشرة حول العالم وكذلك عدد الأفراد فيها، وجهود الوساطة لدى الأمم المتحدة وفي المؤسسات الإقليمية ومنظمات المجتمع المحلي. فيما يتعلق بالمساعدات المقدمة إلى الدول المُهدَّدة بالنزاعات أو المصابة بها فقد ازدادت من 29% خلال الفترة 1996-1998 إلى 41% خلال الفترة 2006-2008 وذلك من مجموع المساعدات الكلي. كذلك ازداد عدد عمال الإغاثة الدولية خلال العشرية الأولى من القرن الحادي والعشرين بمعدل سنوي متوسط يعادل 6% وبلغ عددهم عام 2009 حوالي 211000فرداً، كما ازداد تمويل الأعمال الإنسانية بثلاثة أضعاف منذ بداية القرن الجديد (World Bank, 2011, p183)[12].

بغض النظر عن أي شيءٍ آخر، تثير المساهمة الدولية الخارجية في برامج إعادة البناء والتنمية نقاشاً وجدلاً كبيرين، ويلاحظ وجود ارتيابٍ كبير عند كثيرٍ من الباحثين والمسؤولين الحكوميين حول الدور الذي تقوم به الدول والمؤسسات الدولية في برامج إعادة بناء الدول المنكوبة بفعل الأزمات (Scribner and Herzer, 2011, p24-26).

فيما يخص حالة سورية لا تتوقع هذه الدراسة أن تكون المساهمة الدولية الخارجية في عملية إعادة البناء والتنمية مدفوعةً فقط بعوامل إنسانية وهادفةً إلى تحقيق المصالح الوطنية السورية وبعيدةً عن مصالح الدول والمؤسسات الدولية المشاركة فيها. لذلك تحاول هذه الدراسة فيما يلي استعراض أهم الانتقادات التي تمّ توجيهها إلى تلك المساهمة في حالاتٍ سابقة من أجل استخلاص العِبر والدروس التي يمكن الاستفادة منها لاحقاً في تخطيط عملية إعادة البناء والتنمية بما يساهم في رفع احتمال نجاح تلك العملية.

## 6. انتقادات المساهمة الدولية في برامج إعادة البناء والتنمية

انتقدت عدة دراسات تركيز المؤسسات الدولية على المشروطية الاقتصادية على حساب المشروطية السياسية أو السلمية. أي التركيز على العوامل الاقتصادية دون الاهتمام بآثارها السياسية وعلى النظام العام. بخاصة، تركز اللوم على الشروط المرافقة لقروض البنك الدولي وصندوق النقد الدولي التي تتسبب في إضعاف المؤسسات العامة وقدرات الدول على حل النزاعات، وتطبيق

[10] في مشروع قانون الموازنة العامة لعام 2019قُدر حجم الدعم الاجتماعي المخصص لصندوق الإنتاج الزراعي والصندوق الوطني للمعونة الاجتماعية ودعم الدقيق التمويني والمشتقات النفطية بـ 811 مليار ليرة سورية ودعم الطاقة الكهربائية بـ 700 مليار ليرة سورية (رئاسة مجلس الوزراء، 2019).

[11] يؤكد هذه النتيجة التوقف عن استخدام مصطلح عقلنة الدعم في الخطاب الرسمي الحكومي منذ منتصف عام 2016.

[12] للتوسّع في هذا المجال وقراءة المزيد عن الجهود الدولية المختلفة عموماً، وكذلك في حالاتٍ خاصة لدولٍ محددة يمكن الرجوع إلى تقرير التنمية في العالم 2011الصادر عن البنك الدولي وخاصةً من الفصل السادس حتى آخر التقرير.

القانون والنظام، وإعادة بناء الخدمات والبنية التحتية الأساسية. لذلك، يتزايد الجدل في الأدبيات الاقتصادية حول السلام والمشروطية الاقتصادية في أولويات المنظمات الدولية (Carbonnier, 1999, p306).

من جانبٍ آخر، يرى كثيرون أنّ المساعدات الخارجية ليست حياديةً وليست عديمة المخاطر حيث تؤثر كثيراً الوكالات الأجنبية، من خلال تدخلها الكبير، في طريقة تطور الاقتصادات في فترات بعد النزاع. أكثر من ذلك، في عدة حالات لم تفِ الجهات الدولية بالتزاماتها وكان ما دفعته أقل بكثير من المُعلن عنه ناهيك عن وجود شروطٍ مختلفة للدفع تحدّ بمجموعها من استفادة البلد من تلك التعهدات. مثال ذلك حالة العراق حيث لم تدفع العديد من الدول المانحة كامل المبالغ التي تعهدت بها في حين لجأت دولٌ أُخرى إلى وضع شروط على إنفاق المبالغ المقدمة ولجأت مجموعةٌ ثالثة من الدول والمؤسسات الدولية إلى وضع شروطٍ غير واضحة لتقديم الدعم (العموري، 2007، ص35-36). في مثالٍ آخر، تعهدت الولايات المتحدة بتقديم 1.6 مليار دولار بين عامي 2008 و 2010 لدعم مبادرة ميريدا Merida Initiative الهادفة إلى دعم تطبيق دور القانون في المكسيك ودول أمريكا الوسطى، لكن حتى تموز من عام 2010 لم يتم دفع أكثر من 9% من المبلغ المُتعهد به (Del Castillo, 2012, p3-4) (World Bank, 2011, p192). في هذا المجال أشارت دراسة أنّه من المؤكد أنّ المساعدات هي مشكلة أكثر منها حلاً حيث توجد إخفاقاتٌ كثيرة في مجال تحقيق أهدافها، وتتسبب في العديد من الاختلالات داخل البلد، وتُسهّل الفساد. وتشير تلك الدراسة إلى وجود ثلاث أفكار خاطئة عن المساعدات وهي ليست بالضرورة صحيحة ونظراً لأهمية تلك الأفكار نستعرضها باختصار:

- أولاً: تكون المساعدات التي تحقق النمو فعّالةً في دعم برنامج الإصلاح الحكومي وتنشيط الاقتصاد. قد يكون ذلك صحيحاً في الأحوال العادية حيث تشكل هذه المساعدات نسبةً صغيرة من الناتج المحلي (3-5%) أما في فترات ما بعد الأزمات فإنّ تلك المساعدات تزداد بشكلٍ هائلٍ وقد تتجاوز قيمتها نصف الناتج المحلي الإجمالي للبلد. الأمر الآخر هنا هو أنّ ارتفاع حجم المساعدات الدولية غالباً ما يترافق مع حضور أجنبي أكبر, وبالتالي تتسبب في المزيد من التدخّل في الشؤون المحلية. تبين الدراسات أنّ الأموال الضخمة المتدفقة ومعها الحضور الأجنبي بدون شك تحقق نمواً اقتصادي لكن الواقع العملي يشير إلى أنّ ذلك النمو غالباً ليس مستداماً ويحابي النخب في البلد على حساب المواطنين العاديين كما أنّه يُحدث اختلالاتٍ متنوعة في الاقتصاد.
- ثانياً: يُولّد النمو السريع فرص عملٍ مُنتِجة مستدامة مما يُحسّن مستويات المعيشة. ليس ذلك صحيحاً بالضرورة إذ تُبين عدة حالات عملية تخصيص جزءٍ جيد من تلك المساعدات من أجل تمويل عقود شراء منتجات من شركات تعمل في الدول المانحة أو المُقرضة.
- ثالثاً: تعمل المساعدات الدولية ضمن برامج تهدف إلى تقوية وتنمية القطاع الخاص مما يُعزز الاقتصاد الرسمي النظامي. قد يحدث ضمن فعاليات دعم النشاط الخاص دعم وتشريع نشاطات المستحدثين الفاسدين الذين ظهروا نتيجة الأزمة وقد يقوي ذلك من عملية الفساد في البلد. كذلك وفي حالاتٍ كثيرة فإنَّ المتعاقدين الأجانب هم فاسدون. لذلك يجب الانتباه لموضوع المساعدات.

أيضاً، في هذا المجال، أشار تقرير التنمية في العالم الصادر عن البنك الدولي عام 2011 إلى مشكلةٍ أساسية تتعلق بتدفق المساعدات الخارجية وهي التقلب الكبير فيها مما يزيد من احتمال عدم استقرار الميزانية المخصصة للبناء والتنمية وزيادة العجز المالي الذي قد يؤدي بدوره إلى توقف عملية الإصلاح برمتها وأخذها منحىً معاكساً لما هو مطلوب. بشكلٍ دقيق، يوضح التقرير أنّ تطاير وعدم استقرار المساعدات المُقدمة إلى الدول المتأثرة بالنزاعات كان ضعف مستواه بالنسبة

للمساعدات المقدمة إلى الدول النامية الأُخرى وأنّ 30 إلى 40% من ذلك التقلّب سببه الدول المانحة ولا علاقة للدول المُستقبلة بذلك (World Bank, 2011, p194).

بالمحصلة، يشير ما سبق إلى ضرورة تنظيم عملية المشاركة الخارجية سواء من قبل الدول الأُخرى أو المؤسسات الدولية في عملية إعادة البناء في سورية، وبرمجة تلك المساهمة وفق الاحتياجات والأولويات الوطنية السورية وليس وفق جداول أولويات تلك الدول أو المؤسسات. لكن، بالرغم من التأكيد على الملاحظة السابقة تجب الإشارة إلى أنّ ذلك لا يعني عدم اعتبار وإهمال مصالح الدول والمؤسسات الدولية فقرار المساهمة منها، على الأقل من الجانب الاقتصادي، يقوم على تحقيق أهداف تعني تلك الدول والمؤسسات. لذلك لا بد من دراسة إمكانية لحظ تلك الأهداف بما يجذب ويشجع المساهمة الخارجية بفعالية مع عدم التفريط بالمصالح الوطنية.

## 7. متطلبات نجاح عملية إعادة البناء والتنمية في سورية

يمكن في ضوء ما تقدم يمكن الإشارة إلى عدة قضايا تمثّل متطلبات أساسية لنجاح عملية إعادة البناء والتنمية في سورية وأهمها:

- وضع استراتيجيةٍ تنموية وتنفيذ إصلاحات هيكلية تبني اقتصاد السلام الاجتماعي وهو اقتصادٌ يعزز وينشر السلام الاجتماعي في المجتمع و يُفعّل التحولات الأربعة التي أشرنا إليها سابقاً.
- تشكيل إدارة عليا لعملية إعادة البناء أي مؤسسة عليا عابرة للوزارات تتولى عملية التنسيق بين مختلف الوزارات والمؤسسات المعنية بإعادة البناء، تكون هذه الإدارة المشرف العام على العملية وتنسيقها واتخاذ القرارات السريعة التي تتطلبها. تضع هذه الإدارة استراتيجيةً وطنية لإعادة البناء وليس فقط تجميع لرؤى الوزارات والمؤسسات الوطنية وتقديراتها لحجم الخسائر.
- بسبب العلاقة الوطيدة بين الأمن والاقتصاد التي يسير التأثير السببي فيها بالاتجاهين خاصةً خلال مرحلة التحوّل إلى اقتصاديات السلام، فإنّ إعادة تأهيل الفعاليات الاقتصادية وخلق فرص عمل وتأمين الخدمات الأساسية لغالبية السكان هي مكوّنات مهمة جداً لإعادة واستدامة الأمن والسلام الاجتماعي (Del Castillo, 2012, p2).
- تعزيز الدور الاجتماعي للمؤسسات الاقتصادية العامة والخاصة بحيث تساهم بفعالية في أنشطة التنمية المحلية (community development) ولا ينحصر دورها فقط في إنتاج السلع وتسويقها بمعزل عن الوسط المحيط بها أو بيئتها الخارجية.
- بما أنّ برامج إعادة البناء والتنمية تلي مرحلة من الزمن حصلت فيها نزاعات مسلحة وأنشطة تخريبية فإننا بحاجة إلى توسيع وإغناء معايير الحكم على السياسات والخطط الاقتصادية لتلك البرامج بحيث تشمل، بالإضافة إلى الكفاءة والفعالية وهي مقاييس اقتصادية بحتة، قدرتها على التقليل من حدة آثار النزاع ونتائجه وكذلك المساهمة في تقوية وتعزيز السلام الاجتماعي وإدماج كل الأفراد بعدما شتتهم النزاعات (أي الانتقال إلى مرحلة السلم الايجابي وليس السلبي).
- توزيع أعباء برامج إعادة البناء والتنمية بحيث توّجه الأموال الدولية إلى الجانب الإغاثي الإنساني أكثر من الأموال الوطنية مقابل العمل ما أمكن على إيجاد فرص تنموية حقيقية (بنية تحتية، زراعة، وحدات منتجة وغيرها) لتسريع تنفيذ الجانب التنموي من العملية.
- ضرورة توجيه المساعدات والمنح الدولية الخارجية سواء الحكومية أو من المنظمات الدولية عبر القنوات الحكومية الرسمية ومن خلال ميزانية الحكومة، ويُفضل تأسيس

صندوق خاص بها، لتأمين تخصيص فعّال لتلك الأموال يراعي المتطلبات الوطنية ويُؤمّن التناسق والانسجام بين مكونات برنامج إعادة البناء ويُبني على أساسٍ مستدام يقلل التبعية للخارج بعد انتهاء البرنامج ولا يزيدها (Del Castillo, 2012, p6).

- توافق أهداف السياسات الاقتصادية لعملية إعادة البناء والتنمية مع المشكلات الاقتصادية الأساسية التي تعاني منها الدولة. مثلاً، في حال وجود معدل بطالة مرتفع فإنّ السياسات الاقتصادية لإعادة البناء والتنمية التي تستهدف تخفيض معدل التضخم مهما كانت فعّالة لن تكون هي السياسات المُثلى. بالمثل، في حال أدت الأزمة إلى تدمير جزء كبير من المساكن والعقارات وبالتالي تهجير سكانها فإن السياسة الناجحة لإعادة البناء والتنمية هي التي يكون أحد أهدافها الرئيسة التطوير العقاري في المناطق المدمرة ( Panic, M, 2005, p17).

## 8. تحليل النتائج

أولا:أدت النتائج السلبية للسياسات الاقتصادية الكلية التي طُبقت في سورية قبل الأزمة\الحرب وخلالها إلى إضعاف الاقتصاد السوري، والحدّ من قدرته على مواجهة الأزمة/الحرب على سورية.

ثانيا: يستلزم نجاح عملية إعادة بناء وتنمية الاقتصاد السوري تصحيح عدة اختلالات ومشاكل كلية مثل وضع برنامج وطني للإصلاح الاقتصادي يُوضّح الأولويات الاقتصادية الوطنية، وتحديد هوية الاقتصاد السوري، وتصحيح مسار عملية التخطيط الإقليمي، وتعزيز العلاقة بين القطاعين العام والخاص، وبناء العلاقات الاقتصادية الدولية على أُسس استراتيجية.

تؤكد النتيجتان الأولى والثانية الفرضية الأولى (تعد مراجعة السياسات الاقتصادية الكلية التي طُبقت قبل الحرب وخلالها لاستخلاص نقاط الضعف والقوة والاستفادة منها نقطة بداية عملية إعادة البناء والتنمية في سورية) والفرضية الثانية (توجد قضايا/مشاكل اقتصادية مهمة أفرزتها السياسات الاقتصادية قبل الأزمة/الحرب تحتاج للتحديد ومن ثمّ المعالجة).

ثالثا: يتوقف نجاح عملية إعادة البناء والتنمية في سورية على مستوى تقدم العمل على إنجاز ثلاثة تحولات (أمني وسياسي واجتماعي واقصادي).

تثبت هذه النتيجة صحة الفرضية الثالثة (يتطلّب نجاح عملية إعادة البناء والتنمية فهم جميع التهديدات الأمنية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية الناجمة عن الأزمة/الحرب والعمل على معالجتها) .

رابعا: يجب توزيع أنشطة برامج وخطط إعادة بناء الاقتصاد السوري وتنميته على مسارين الأول إغاثي قصير الأجل يستهدف النتائج الملحّة للحرب والثاني تنموي مستدام يستهدف تحقيق التنمية قي سورية.

خامسا: يجب مراقبة المشاركة الخارجية في عملية إعادة البناء والتنمية في سورية وإدارتها بعقلانية اقتصادية لتلافي المشاكل العديدة المرتبطة بها والتي وقعت فيها الكثير من الدول الأخرى مثل العراق خلال عمليات البناء والإعمار بعد الحروب والأزمات.

تؤكد النتيجتان الرابعة والخامسة صحة الفرضية الرابعة (تختلف أولويات العمل خلال مرحلة إعادة البناء والتنمية فقسمٌ منها إغاثي إسعافي سريع يُفضّل تمويله من أموال المشاركة الخارجية، وقسمٌ تنموي مُستدام يُمول بالدرجة الأولى من رؤوس الأموال المحلية الداخلية).

**خلاصة**

تتأثر سورية منذ ما يقارب ثمانية أعوام باقتصاديات الحرب بكل سلبياتها التي أثرت في الأداء الاقتصادي لكل الفاعلين الاقتصاديين بغض النظر عن قطاع أو مجال عملهم. لكن، مع ظهور بوادر للخروج من هذه الأزمة يجب إطلاق عملية منظّمة لإعادة البناء والتنمية تشمل ما دمّرته الأزمة وكذلك ما ساهمت به السياسات والخطط الاقتصادية الكلية السابقة غير الصائبة.

تسعى برامج إعادة البناء والتنمية إلى تحقيق أربعة تحولات كلية (أمني، وسياسي، واجتماعي، واقتصادي) في بنية المجتمع والدولة، وقد بدأت الحكومة السورية العمل فعلياً على هذه التحولات بمستوياتٍ مختلفة من الزخم حيث يشغل التحوّل الأمني موضوعياً مركز الصدارة ومن بعده يمكن العمل على التحولات الثلاثة الباقية بالتوتزي بحيث تنقل هذه التحولات جميعها سورية من حالة اقتصاديات الحرب إلى حالة اقتصاديات السلام تمهيداً في المرحلة الأخيرة للوصول إلى اقتصاديات التنمية. تشمل هذه البرامج مكونين، الأول إغاثي إنساني الغاية منه حفظ وصيانة حياة وأرواح الأفراد ومعالجة العوامل المهدّدة لها، والثاني تنموي يهدف إلى تحقيق مستوى معيشي لائق لجميع الأفراد وتحسين هذا المستوى عبر الزمن.

يتطلّب نجاح عملية إعادة البناء والتنمية في سورية الأخذ بالاعتبار لعدد من العوامل المهمة مثل وضع خطط استراتيجية للتخطيط الإقليمي، وتحديد هوية واضحة للاقتصاد السوري تعكس أولوياته الاقتصادية ومزاياه الاقتصادية التي يمكن استثمارها وتحقيق أفضل العوائد الممكنة، وبلورة العلاقة بين القطاعين العام والخاص، وبناء العلاقات الاقتصادية السورية الدولية على أُسس استراتيجية صحيحة تعكس مصالح الاقتصاد السوري وتساهم في تحقيقها.

تختلف الأولويات في برامج إعادة البناء والتنمية بين الدول. في حالة سورية توجد مجموعة من الأولويات الأساسية التي يجب أن تتصدر قائمة خطط واستراتيجيات تلك البرامج مثل إصلاح وإعادة تأهيل البنية التحتية الأساسية كالمساكن والطرق، ومعالجة حالات الفساد وأنشطة القطاع غير المنظّم التي تزدهر في فترات الأزمات واقتصادات الحرب، وحالات اختلال الأسعار مثل سعر الصرف و سعر قوة العمل (الأجور والرواتب) واختلالات أسعار السلع والخدمات، والسياسات الزراعية والصناعية وغيرها.

تحظى المساهمة الخارجية في برامج إعادة البناء والتنمية سواء من قبل الدول أو المؤسسات والمنظمات الدولية بمناقشة وجدل كبيرين حيث توجّه انتقادات كثيرة إلى الدور الخارجي. توصي الكثير من الدراسات في هذا المجال بضرورة توجيه هذه المساهمة الخارجية ضمن الخطط الحكومية وأن يتم صرف كل الأموال في إطار موازنة الدولة والميزانيات المخصّصة لعملية إعادة البناء.

من أهم المقترحات:

- تشكيل هيئة\لجنة عليا تدير عملية إعادة البناء والتنمية تقوم بوضع الخطط الاقتصادية والاجتماعية اللازمة لنجاح هذه العملية، وتشرف على تنفيذها.
- تأسيس صندوق وطني لإعادة البناء والتنمية توجّه إليه كل الموارد المالية المحلية والدولية التي يتم تأمينها، وربط إدارة الصندوق بجهة حكومية (مثلاً، رئاسة مجلس الوزراء أو وزارة المالية).
- تنسيق الأنشطة والفعاليات التي سيتم تمويلها في إطار عملية إعادة البناء والتنمية مع الخطط الحكومية الاقتصادية السنوية والتنموية بحيث يساهم نجاح تلك الأنشطة والفعاليات في تحقيق أهداف الخطط الحكومية.

- تقويم السياسات الاقتصادية على مختلف المستويات التي طُبقت قبل الأزمة وخلالها وتحديد النقاط السلبية والإيجابية فيها تمهيداً لوضع خطط لاقتصادية تساعد في إنجاح الاقتصادية الحكومية في إطار إعادة الإعمار والبناء وخارجها وعدم تكرار أخطاء الماضي.

## قائمة المراجع


الأشقر، هيثم. (2015). واقع القطاع الزراعي خلال سنوات الأزمة والإجراءات الحكومية المتخذة، المحاضرة السادسة في ندوة الثلاثاء الاقتصادية، جمعية العلوم الاقتصادية، دمشق.

الحمش، منير. (2015). مراجعة تحليلية للسياسات الاقتصادية الكلية وتصحيح المسار، ورقة عمل لاحتفالية مرور 50 عاماً على تأسيس جمعية العلوم الاقتصادية، دمشق.

الحمش، منير . (2010). هل حقاً أنّ تحرير التجارة الخارجية قاطرة للنمو، المحاضرة الثانية عشرة في ندوة الثلاثاء الاقتصادية، جمعية العلوم الاقتصادية، دمشق.

العموري، محمد علي موسى. (2007) إعادة إعمار العراق الفرص والتحديات، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد 13، العدد 45.

الزعيم، عصام. (2004). التوجهات الإستراتيجية في تنمية الاقتصاد السوري إزاء مشاريع العولمة والشراكة الإقليمية، المحاضرة الأولى في ندوة الثلاثاء الاقتصادية، جمعية العلوم الاقتصادية، دمشق.

القلاع، محمد غسان. (2005). القطاع الخاص وتحديات اتفاقيات الشراكة ومناطق التجارة الحرة، المحاضرة السابعة في ندوة الثلاثاء الاقتصادية، جمعية العلوم الاقتصادية، دمشق.

اللحام، فؤاد. (2016). رؤية لإعادة تأهيل الصناعة السورية، المحاضرة الخامسة في ندوة العلوم الاقتصادية، جمعية العلوم الاقتصادية، دمشق.

اللحام، فؤاد. (2002). القطاع المشترك كجسر للتعاون بين القطاعين العام والخاص، المحاضرة الخامسة في ندوة العلوم الاقتصادية، جمعية العلوم الاقتصادية، دمشق.

الليثي، هبة، وأبو إسماعيل، خالد. (2005). الفقر في سورية 1996-2004، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، سورية.

حبيب، مطانيوس. (2014). إعادة إعمار أم إعادة بناء؟، نشرة البعث الصادرة عن القيادة القومية لحزب البعث العربي الاشتراكي.

حبيب، مطانيوس. (2005). قراءة في القطاع الخاص في سورية، المحاضرة العاشرة في ندوة الثلاثاء الاقتصادية، جمعية العلوم الاقتصادية، دمشق.

حيدر، ختام. (2009). تقييم المساهمة الاقتصادية للقطاعين العام والخاص في سورية: دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، قسم الاقتصاد، كلية الاقتصاد، جامعة دمشق.

خضور، رسلان. (2017). الآثار الاقتصادية والاجتماعية لاقتصاد الظل، المحاضرة الرابعة في ندوة العلوم الاقتصادية، جمعية العلوم الاقتصادية، دمشق.

خضور، رسلان. (2010) إخفاقات التنمية الإقليمية في سورية، المحاضرة التاسعة في ندوة العلوم الاقتصادية، جمعية العلوم الاقتصادية، دمشق.

عربش، زياد. (2016). مقاربة التنمية الإقليمية لإعادة الإعمار في سورية: شروط ومحاور النهوض، المحاضرة الثانية في ندوة العلوم الاقتصادية، جمعية العلوم الاقتصادية، دمشق.

قطنا، محمد حسان. (2016، أ). أثر الأزمة في سورية على القطاع الزراعي، المحاضرة الثالثة في ندوة العلوم الاقتصادية، جمعية العلوم الاقتصادية، دمشق.

قطنا، محمد حسان. (2016، ب). إعادة تأهيل قطاع الزراعة، المحاضرة السادسة في ندوة العلوم الاقتصادية، جمعية العلوم الاقتصادية، دمشق.

كيكي، محمد. (2016). تمويل الاستثمار في البنى التحتية خلال مرحلة إعادة إعمار سورية، رسالة ماجستير، قسم الاقتصاد، كلية الاقتصاد، جامعة دمشق.

مرزوق، نبيل، ومحشي، زكي. (2016). العمل غير المنظم في سورية، المحاضرة التاسعة في ندوة الثلاثاء الاقتصادية، جمعية العلوم الاقتصادية، دمشق.

رئاسة مجلس الوزراء. (2019). بيان الحكومي المالي حول مشروع الموازنة العامة للدولة 2019.

Carbonnier, G. (1999). The Challenges of Rebuilding War-torn Economies- in Spillmann K. R. and Krause J. (editors) Studies in Contemporary and History and Security Policy- Vol. 3, Peter Langm Bern, 297-320.

Gobat, J.; and Kostial, K. (2016). Syria's Conflict Economy, IMF Working Paper, WP/16/123.
DEL CASTELO, G. (2012). Rebuilding war-torn states: tomorrow's challenges for post-conflict reconstruction" Australian Civil-Military Centre, Paper 04/2012.
Hoeffler, A, (2012). Growth, aid and policies in countries recovering from war, A thematic paper supporting the OECD AC INCAF project Global Factors Influencing the Risk of Conflict and Fragility Centre for the Study of African Economies, University of Oxford.
Panic, M. (2005). Reconstruction development and sustainable peace: a unified programme for post-conflict countries, United Nation department of economic and social affairs, CDP background paper No.8.
Scribner,M. and Herzer, L. (Editors). (2011). After the Disaster: Rebuilding Communities Revitalizing Community within and Across Bounders, A Fetzer Institute / Wilson Center Seminar, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington.
Stiefel, M. (1998). Rebuilding after the war: a summary report of the war-torn societies project, WSP/UNRISD.
Varma, S. And Winslow, M. (2005). Healing Wounds: How the International Research of the CGIAR Help Rebuild Agriculture in Countries Affected by Conflict and Natural Disasters, the Consultative Group on International Agricultural Research.
World Bank. (2017). The Economic and Social Consequences of the Conflict in Syria, (https://www.worldbank.org/en/country/syria/publication/the-toll-of-war-the-economic-and-social-consequences-of-the-conflict-in-syria).
World Bank. (2011). World Development Report: Conflict, Security and Development, Washington DC. Published by Oxford University Press.
World Bank. (1994). World Development Report: Infrastructure for Development, Washington DC. Published by Oxford University Press.

## References :

Al-ashkar, H. (2015). The reality of the agricultural sector during the years of crisis and government measures taken, the sixth lecture at the Tuesday Economic Forum, Association of Economic Sciences, Damascus. [In Arabic]
Al-Hamsh, M. (2015). An analytical review of macroeconomic policies and course correction, a working paper for the celebration of the 50th anniversary of the founding of the Association of Economic Sciences, Damascus. [In Arabic]
Al-Hamsh, M. (2010). Is it really true that liberalization of foreign trade is a locomotive of growth, the twelfth lecture at the Tuesday Economic Symposium, Association of Economic Sciences, Damascus. [In Arabic]
Al-Amouri, M. A. M. (2007). Reconstruction of Iraq, Opportunities and Challenges, Journal of Economic and Administrative Sciences, 13(45). [In Arabic]
Azaim, I. (2004). Strategic orientations in developing the Syrian economy face to face globalization and regional partnership projects, the first lecture at Tuesday's economic symposium, Association of Economic Sciences, Damascus. [In Arabic]
Al-qalaa, M. G. (2005). The Private Sector and the Challenges of Partnership Agreements and Free Trade Zones, Seventh Lecture at Tuesday Economic Seminar, Economic Sciences Association, Damascus. [In Arabic]
Al-laham, F. (2016). A vision to rehabilitate the Syrian industry, the fifth lecture at the Economic Sciences Symposium, Association of Economic Sciences, Damascus. [In Arabic]

Al-laham, Fo. (2002). The common sector as a bridge for cooperation between the public and private sectors, Fifth Lecture at the Economic Sciences Symposium, Association of Economic Sciences, Damascus. [In Arabic]

Al-Leithi, H., & Abuismail, K. (2005). Poverty in Syria 1996-2004, United Nations Development Program, Syria. [In Arabic]

Habib, M. (2014). Reconstruction or rebuilding ?, The Baath Bulletin issued by the National Leadership of the Arab Socialist Baath Party. [In Arabic]

Habib, M. (2005). Reading in the private sector in Syria, the tenth lecture at the Tuesday Economic Symposium, Association of Economic Sciences, Damascus. [In Arabic]

Haider, K. (2009). Evaluation of the economic contribution of the public and private sectors in Syria: a comparative study, (Master Thesis, Damascus University). [In Arabic]

Khaddour, R. (2017). The Economic and Social Impacts of the Shadow Economy, Fourth Lecture at the Economic Sciences Symposium, Association of Economic Sciences, Damascus. [In Arabic]

Khaddour, R. (2010) Regional development failures in Syria, ninth lecture at the Economic Sciences Symposium, Association of Economic Sciences, Damascus. [In Arabic]

Arbash, Zi. (2016). Regional Development Approach to Reconstruction in Syria: Conditions and themes for the advancement, second lecture at the Economic Sciences Symposium, Association of Economic Sciences, Damascus. [In Arabic]

Qatana, M. H. (2016, a). The impact of the crisis in Syria on the agricultural sector, the third lecture at the Economic Sciences Symposium, Association of Economic Sciences, Damascus. [In Arabic]

Qatana, M. H. (2016, b). Rehabilitation of the agricultural sector, the sixth lecture at the Economic Sciences Symposium, Association of Economic Sciences, Damascus. [In Arabic]

Kiki, M. (2016). Financing investment in infrastructure during the Syrian reconstruction phase, (Master Thesis, Damascus University). [In Arabic]

Marzouk, N., & Mahshi, Z. (2016). Unorganized work in Syria, ninth lecture, Tuesday Economic Seminar, Association of Economic Sciences, Damascus. [In Arabic]

Presidency of the Council of Ministers. (2019). The government's financial statement on the state's general budget project 2019. [In Arabic]

Carbonnier, G. (1999). The Challenges of Rebuilding War-torn Economies- in Spillmann K. R. and Krause J. (editors) Studies in Contemporary and History and Security Policy- Vol. 3, Peter Langm Bern, 297-320.

Gobat, J.; and Kostial, K. (2016). Syria's Conflict Economy, IMF Working Paper, WP/16/123.

DEL CASTELO, G. (2012). Rebuilding war-torn states: tomorrow’s challenges for post-conflict reconstruction” Australian Civil-Military Centre, Paper 04/2012.

Hoeffler, A, (2012). Growth, aid and policies in countries recovering from war, A thematic paper supporting the OECD AC INCAF project Global Factors Influencing the Risk of Conflict and Fragility Centre for the Study of African Economies, University of Oxford.

Panic, M. (2005). Reconstruction development and sustainable peace: a unified programme for post-conflict countries, United Nation department of economic and social affairs, CDP background paper No.8.

Scribner,M. and Herzer, L. (Editors). (2011). After the Disaster: Rebuilding Communities Revitalizing Community within and Across Bounders, A Fetzer Institute / Wilson Center Seminar, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington.

Stiefel, M. (1998). Rebuilding after the war: a summary report of the war-torn societies project, WSP/UNRISD.
Varma, S. And Winslow, M. (2005). Healing Wounds: How the International Research of the CGIAR Help Rebuild Agriculture in Countries Affected by Conflict and Natural Disasters, the Consultative Group on International Agricultural Research.
World Bank. (2017). The Economic and Social Consequences of the Conflict in Syria, (https://www.worldbank.org/en/country/syria/publication/the-toll-of-war-the-economic-and-social-consequences-of-the-conflict-in-syria).
World Bank. (2011). World Development Report: Conflict, Security and Development, Washington DC. Published by Oxford University Press.
World Bank. (1994). World Development Report: Infrastructure for Development, Washington DC. Published by Oxford University Press.

**The Process of Rebuilding and Development in Syria**

Haitham Ahmed Issa[♦]

Received: 19-11-2019 Accepted: 24-12-2019 Published: 24-12-2019

**Abstract:**

As the war/crisis in Syria is approaching its end, there is a need to launch a comprehensive planning process to start rebuilding and developing the Syrian economy. This study aims to review the macroeconomic performance and policies in Syria before and during the crisis to identify the negative implications of those policies and devise the right programs to solve them. Important areas that require special attention are the imbalance in the regional planning process, the lack of a national program for economic reform, the undetermined identity of the economy, and the vague relationship between the public and private sectors. This study highlights the importance of accomplishing four transitions, i.e. (security, political, social, and economic) to secure the success of the rebuilding process. There is also a long list of essential issues to be addressed, such as rehabilitating basic infrastructure, corruption and informal sector activities, price distortion, agricultural and industrial policies, and dealing carefully with international involvement in rebuilding.

**Keywords**: Syria, Rebuilding and Development, Macroeconomic Policies.
**JEL Classification**: E6, N1, O5.

[1♦]**Corresponding author:** Department of Economics, Faculty of Economics, Damascus University (Syria), [✉ hai.issa73@damascusuniversity.edu.sy].