فعالية الشراكة بين القطاعين العام والخاص في ظل عملية إعادة الإعمار في سورية

طالب الدكتوراه: فراس سعد الدين – كلية الحقوق – جامعة دمشق
الدكتورة المشرفة: منى ادلبي – المشرفة المشاركة: مايا الدباس

ملخص

شهدت الكثير من دول العالم عملية إعادة إعمار بعد خروجها من أزمات داخلية أو خارجية أو كوارث طبيعية دمّرت بناها التحتية وسببت لها الكثير من الخسائر المادية والبشرية، وهذا تطلب منها سياسات خاصة على كافة الأصعدة للنهوض من جديد والتخلص من الآثار التي نتجت عن هذه الأزمات. وبعد الحرب التي تعرضت لها سورية، وما لحقها من دمار، ستحتاج البلاد إلى سياساتٍ خاصةٍ وجديدةٍ، وبالتالي فإنَّ تغيير فلسفة التنمية التي كانت سابقاً، تفرض على الدولة إعادة النظر في دورها في إدارة شؤون الاقتصاد، من خلال سياسات يكون فيها القطاع الخاص شريك لها في ذلك.

لذلك هدف الباحث إلى بيان دور العلاقة التشاركية القائمة على التعاون بين القطاعين العام والخاص في عملية إعادة الإعمار في سورية، وعرض إيجابياتها وسلبياتها، وصولاً إلى النتائج التي تساعد على معرفة إمكانية جعل الشراكة أحد الحلول المطروحة في مرحلة إعادة الإعمار في سورية.

الكلمات المفتاحية: إعادة إعمار، قطاع عام، قطاع خاص، شراكة.

The importance of the role of the public and private sectors in the reconstruction in Syria

Abstract

Many countries of the world have witnessed a reconstruction phase after emerging from internal and external crises or natural disasters that destroyed their infrastructure and caused many material and human losses, and this required them to have special policies at all levels to rebound and get rid of the effects that resulted from these crises. After the war that Syria was exposed to, and the subsequent devastation, the country will need new and special policies, and therefore changing the philosophy of development that was previously imposed requires the state to reconsider its role in managing the affairs of the economy, through policies that may make the private sector a partner in it. that.

Therefore, the researcher aimed to clarify the role of the participatory relationship based on cooperation between the public and private sectors in the reconstruction process in Syria, and to present its pros and cons, to arrive at results that help to know the possibility of making partnership one of the solutions proposed in the reconstruction stage in Syria.

Key words: reconstruction, public sector, private sector, partnership**.**

مقدمة

إنَّ الأزمة الحالية التي تمر بها سورية بمسبباتها ونتائجها، تفرض ضرورة تحديد التوجهات التي ينبغي العمل عليها في المرحلة القادمة بما يساهم بالوصول إلى تحقيق التنمية بمختلف مجالاتها وتحقيق التطور والازدهار على كافة الأصعدة، حيث يجب على الدولة التطلع إلى عملية إعادة الإعمار وإصلاح ما تمَّ تخريبه، وعلى الرغم من نتائج الأزمة الكارثية اقتصادياً واجتماعياً، إلا أنّها تنطوي على فرصة مهمة في إعادة رسم المجتمع لمنظوماته الجديدة، وفرصة لتلافي الأخطاء السابقة، التي ساهمت في توليد الأزمة، حيث تعتبر الدولة صاحبة الدور الأكبر في مرحلة إعادة الإعمار، حتى وإن استعانت بالقطاع الخاص، ولكن استعانتها بهذا الأخير قد يكون بوابة لتحقيق التغيير في فلسفة التنمية التي كانت سائدة، فيما لو تمَّ صياغة تلك الشراكة وفقاً للمعايير والشروط المطلوبة.

مشكلة البحث: تتجلى مشكلة البحث فيما تقوم عليه عملية إعادة الإعمار في سورية من حاجتها للموارد المالية الكبيرة والخبرات البشرية والمادية التي لا تتوافر لدى القطاع العام، خصوصاً في ظل عدم توافر التمويل اللازم وضعف الموارد المالية عن تحقيق عملية التنمية في البلاد في الوقت الحاضر، بعد سنوات الحرب التي تعرضت لها سورية منذ عام 2011 والدمار الذي طال البنى التحتية، والتدابير الاقتصادية الدولية القسرية التي فُرضت عليها، وما سببته من خنق اقتصادي، حيث كان ومازال التوجه نحو مشاركة القطاع الخاص بحسبانه رديف قادر وصاحب مصلحة، ونتيجة لاختلاف هدف كل من القطاعين الخاص والعام، فقد باتت المشكلة في عملية تحديد الفروض التي يجب تحقيقها لعقد الشراكات الناجحة بينهما لإنجاز عملية إعادة الإعمار بنجاح.

منهجية البحث: اعتمد الباحث في عرض أفكاره على المنهج الاستقرائي من خلال استقراء الأبحاث والدراسات التي لها صلة بموضوع الدراسة، مع استخدام المنهج التحليلي عن طريق عرض المعلومات العامة والخاصة بالموضوع وصولاً إلى التفاصيل التي تساعد في تقديم نتائج وتوصيات تفيد الدراسة.

أهمية البحث وأهدافه:

– **أهمية البحث:** تتجلى الأهمية في عرض دور عملية الشراكة بين القطاعين العام والخاص في إعادة الإعمار في سورية ومبرراتها ومزاياها، بعد الحرب والدمار الذي لحق القطاعات الاقتصادية كافة، حيث تكتسب مشروعات البنية التحتية أهمية خاصة تبرز الشراكة بين القطاعين كأسلوب في إقامة المشروعات وتمويلها والأدوار التي يمكن للجانبين المساهمة بها في هذه المرحلة في سبيل الوصول إلى تنمية اقتصادية واجتماعية وبيئية ومؤسساتية في سورية، ووضع المقترحات الممكنة لتحقيقها.

– **أهداف البحث:** يهدف البحث إلى بيان دور العلاقة التشاركية القائمة على التعاون بين القطاعين العام والخاص في عملية إعادة الإعمار في سورية، وعرض إيجابياتها وسلبياتها.

النتائج والمناقشة: سنسلط الضوء على صعوبات عملية إعادة الإعمار في سورية ، ومن ثم التعرض إلى أهمية التشاركية في إعادة الإعمار في سورية وأهميتها ومتطلباتها، وذلك في مطلبين:

– **المطلب الأول: متطلبات عملية إعادة الإعمار في سورية.**

– **المطلب الثاني: أهمية الشراكة في عملية إعادة الإعمار بعد عام 2011 في سورية**

المطلب الأول

متطلبات عملية إعادة الإعمار في سورية

في إطار المتغيرات الحالية ومع انتهاء قسم كبير من الحرب العسكرية على الأراضي السورية وتحرير الجيش العربي السوري العديد من المدن والمناطق، ظهرت بوادر نشطة لجهة وضع أسس إعادة إحياء الاقتصاد وإعادة الإعمار، بعد أن طالت تلك الحرب بأشكالها المختلفة العسكرية والاقتصادية، البنى التحتية والإنتاجية، مع حزمة كبيرة من التدابير الاقتصادية الدولية القسرية، وبما أن نتائج الحرب ستكون مدمرة على كافة المستويات، فإن متطلبات عملية إعادة الإعمار في سورية، سيرافقها صعوبات من جهة، وستحتاج إلى استراتيجية عمل مرتبة لتحقيقها، وعليه سنتطرق في هذا المطلب إلى عرض الصعوبات المحيطة بعملية إعادة الإعمار في سورية لمعرفة تلك التحديات وبحث الإطار العام لإعادة الإعمار في الفرع الأول، ومن ثم بحث خطط واستراتيجية إعادة

الإعمار في سورية في الفرع الثاني، فيما يلي:

الفرع الأول

العوامل المحيطة بعملية إعادة الإعمار في سورية

أولاً- الصعوبات التي تواجه عملية إعادة الإعمار في سورية: عادةً ما تشترك البلدان، في مراحل ما بعد الصراع وإعادة الإعمار بصفات وخصائص مشتركة في عملية النمو الاقتصادي الطبيعي، فالبلدان بعد الصراع تتميز باقتصاديات متعبة بشكل كبير، وبنية تحتية مادية عادةً ما تكون في حالة من الفوضى، وهذا يتطلب سياسات تقوم على إصلاح هيكلي، كما تمتاز تلك البلدان بالافتقار إلى الشفافية والحوكمة وانتشار الفساد على كافة الأصعدة، كما تتميز بمصارف مركزية ضعيفة، وإدارة ضريبية وجمركية متعبة وإدارة غير موثوقة للنفقات العامة، واعتمادها الكبير على تدفقات الإعانات الرسمية، على شكل منح، حيث يتم الاعتماد عليها في المراحل الأولى من انتهاء النزاع، بحيث تلتزم الدول الخارجة من النزاعات بدفعات طويلة الأجل من الديون الخارجية، وتُجبر على الحصول على إعانات مالية لإعادة العلاقة مع الدائنين إلى وضعها الطبيعي، خاصة مع المؤسسات المالية الدولية وعلى دفعات طويلة الأجل، وأخيراً تطبيق العديد من القواعد العامة بشكلٍ متساوٍ على معظم الأنشطة الإنمائية[1]، وتشير تجارب العديد من الدول التي مرت في حالات دمار وكوارث إلى أنّها غالباً ما تخرج من هذه الحالات دون أي دخل أو إنتاج أو مدخرات، وبالتالي لا يمكنها الانطلاق بعملية إعادة الإعمار، ما يجعلها تعتمد على المساعدات الخارجية، حتى في نفقاتها الجارية، ما يضعف دور الحكومات الوطنية في تلك الدول[2].

لقد خلقت الأزمة والحرب الكونية السورية التي بدأت بوادرها عام 2011، خسائر مادية وبشرية هائلة، واختلال كبير في معظم القطاعات الاقتصادية والإنتاجية والخدمية الناجمة عن الخراب والدمار المتعمد للبنى التحتية، والممتلكات العامة والخاصة،

[1]. Del Castillo, Graciana, Economic Reconstruction and Reforms in Post- Conflict Countries, Ralph Bunche institute of International Studies, Graduate Center, City University New York (CUNY) CRPD Working Paper No. 2015, p 20.

[2]. راجع: أحمد الحسن، أفكار مقترحة لتمويل إعادة الإعمار في سورية، مركز دمشق للأبحاث والدراسات "مداد"، أيلول، 2019، ص 4.

وقطاعات الإنتاج، وسرقة المعامل، إذ غالباً ما يتم الحديث عن الخسائر التي تسببت بها الازمة السورية، على أساس قيم الأضرار المادية التي وقعت على الممتلكات العامة والخاصة، وقطاعات الإنتاج والبنى التحتية، إضافةً إلى الخسائر الاقتصادية الناجمة عن توقف هذه المنشآت وخروجها عن العمل والإنتاج الأمر الذي أدى إلى خروج رؤوس الأموال خارج سورية وتآكل المدخرات الوطنية، وانخفاض إيرادات الموازنة العامة[1]. لقد أدت الأزمة منذ بدايتها إلى حصول اختلالات عديدة اقتصادية واجتماعية وسياسية وديموغرافية، وقد اقترنت تلك الاختلالات مع تكبّد خسائر مادية قُدّرت بمئات مليارات الدولارات حتى الآن[2].

وبشكلٍ عام فإنَّ الاختلالات والمشاكل الاقتصادية السائدة ساهمت في تعميق الأزمة السورية، حيث أنَّ الأداء الاقتصادي للحكومات المتعاقبة كان له دور واضح في التسبب بتلك الاختلالات السابقة، وإظهار أو التسبب باختلالات جديدة، وعلى الرغم من أنَّ تأثيرها ليس له دور مباشر في هذه الحرب الكونية على سورية، إلّا أنّ نتائج تلك السياسات الاقتصادية الحكومية على المواطن السوري ومستوى معيشته قد هيأ الفرصة لإشعال بوادر الأزمة، بحجة التقصير والإهمال، بالتوازي مع مساهمة تلك السياسات بإضعاف الاقتصاد السوري نسبياً، واستمر ذلك خلال فترة الأزمة ما جعل أداؤه خلال فترة الحرب أقل من الممكن[3].

لقد أهملت السياسات الاقتصادية في سورية، مسألة التخطيط الاقتصادي الإقليمي، ما قاد إلى تركز نتائج تلك السياسات ضمن مناطق دون غيرها، حيث نتج عن هذا التوزيع غير العادل للموارد نمو اقتصادي غير متوازن مُتعدد المستويات[4]، وقد رُسمت السياسات الاقتصادية الكلية في ظل غياب برنامج محدد ومتكامل يستند إلى خصوصيّة

---

[1]. راجع: أحمد الحسن، أفكار مقترحة لتمويل إعادة الإعمار في سورية، مرجع سابق، ص 4.

[2]. راجع: د. هيثم أحمد عيسى، عملية إعادة البناء والتنمية في سورية، مجلة بحوث الإدارة والاقتصاد، كلية العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير، جامعة زيان عاشور بالجفلة، الجزائر، مجلد 1، عدد 4، 20149، ص 83-104، ص 86.

[3]. راجع: د. هيثم أحمد عيسى، عملية إعادة البناء والتنمية في سورية، المرجع السابق، ص 86.

[4]. راجع: د. رسلان خضور، إخفاقات التنمية الإقليمية في سورية، المحاضرة التاسعة في ندوة العلوم الاقتصادية، جمعية العلوم الاقتصادية، 2010، دمشق.

الاقتصاد السوري، وقد أدى ذلك إلى عدم التوازن في الأولويات الاقتصاديّة القطاعية، حيث وُضعت التجارة ومن يعمل بها، في أعلى المستويات، ليأتي بعدها العمل المنتج الحقيقي في الصناعة ومن ثمّ الزراعة، وساهم هذا الخلط في عدم تبلور هوية واضحة ومحددة للاقتصاد السوري، وبقيت العلاقة بين القطاعين العام والخاص، ودور القطاع الخاص في الاقتصاد الوطني أحد القضايا الاساسية التي تؤثر بقوة في أداء الاقتصاد السوري والتي لم تستطع أن تحسمها السياسات الاقتصادية الكلية في سورية حتى الآن[1].

إنّ عملية إعادة الإعمار ليست مجرد استراتيجية ورؤية "رغم أولوية ذلك"، بل هي سياسات وبرامج ومشروعات تحتاج إلى برنامج تمويلي كبير لوضعها في التنفيذ وهنا تبرز أهمية الشراكة مع القطاع الخاص، لكن الدول الخارجة من الحرب لا تتوافر لديها عادة الأموال الكافية لتلك العملية، إذ لا يمكن تنفيذ سياسات إعادة البناء بوساطة الإيرادات المحلية أو الاحتياطات المالية الموجودة[2]، وهذا بالنتيجة سيؤدي في الغالب إلى إدخال عملية إعادة الإعمار في مغامرة تناقض وتعارض مصالح هذه الأطراف مجتمعة، والتي تتجلى في[3]:

– علاقة التمويل الخارجي بالقرارات السياسية، حيث ينطوي على محاولة الدول ربط هذا التمويل بالقرارات السياسية، وعادة ما ينطبق هذا على سياسات الحكومة المانحة مهما كان موقفها من الحرب.

– تشابك وتعدد الجهات المنفذة، حيث يوجد مجموعة كبيرة من وكلاء القطاعين العام والخاص، والوكلاء المحليين القادرين على تنفيذ سياسات إعادة الإعمار، ولذلك فإنّ مسألة توجيه الدعم المالي لأطراف عملية إعادة البناء تمثل قضية وطنية بالنسبة إلى برنامج إعادة الإعمار.

– الخروج من معضلة الاختلاف، حيث يجب ألا يؤدي التمويل إلى إعادة إنتاج

[1]. راجع: محمد غسان القلاع، القطاع الخاص وتحديات اتفاقيات الشراكة ومناطق التجارة الحرة، المحاضرة السابعة، ندوة الثلاثاء الاقتصادية، جمعية العلوم الاقتصادية، دمشق، 2005.

[2]. راجع: د. مدين علي، نحو استراتيجيات عمل للتعافي الاقتصادي في سورية، مركز دمشق للأبحاث والدراسات "مداد"، 10 تشرين الأول 2018، ص 5.

[3]. راجع: د. عدنان سليمان، فلسفة التنمية وإعادة البناء بعد الحرب، مركز دمشق للأبحاث والدراسات "مداد"، أيار 2019، ص 8.

الصراعات والحرب ذاتها، أو ينتج الآليات نفسها التي تسبّبت باندلاع الحرب.

إنَّ أنشطة إعادة الإعمار والتنمية تُعدُّ جزءً لا يتجزأ من بناء السلام الذي يستهدف الدول الخارجة من الصراعات، ويُشير مفهوم إعادة الإعمار والتنمية بعد انتهاء الصراع إلى "مجموعة معقدة وشاملة من العمليات والبرامج متعددة الأبعاد والتي تهدف إلى تحسين الظروف الاقتصادية والاجتماعية والأمنية والسياسية في الدول الخارجة من الصراع.

ثانياً- الإطار العام لعملية إعادة الإعمار في سورية: تختلف تجارب الدول في مدى شمولية برامج إعادة الإعمار التي تمَّ اتباعها في التعامل مع الحروب والأزمات التي أصابتها مثل الكوارث الطبيعية أو النزاعات المسلحة، وذلك تبعاً لمستوى تلك الحروب والأزمات وشدّتها، وفي حالات متنوعة، كانت الأزمات التي تعرضت لها بعض الحالات محصورة على المستوى الجزئي، سواء بالمعنى الجغرافي أو بالمعنى الاقتصادي، ما تطلب التعامل معها بسياسات جزئية، في حين أنَّ حالات أخرى كانت على مستوى أكبر، كان لا بدّ من التعامل معها بشكل كليّ يتخطى السياسات الجزئية، وفي الحالة السورية وفي ظل الحرب التي دمّرت كل شيء وفي ظل التدابير الاقتصادية الدولية القسرية التي فرضتها العديد من الدول ضد سورية على رأسها الولايات المتحدة الأمريكية، كان آخرها ما يسمى "قانون قيصر"، الذي يقوم على اتخاذ إجراءات ضدَّ سورية تشمل خليطاً من الإجراءات، فإنَّ الأمر يقتضي ضرورة العمل على سياسات وخطط وبرامج اقتصادية كلية واضحة ومحددة، وذلك من خلال[1]:

- من ناحية الملكية، فقد تمَّ تدمير الكثير من المؤسسات والمنشآت الاقتصادية التابعة لكل القطاعات الاقتصادية العام والخاص والمشترك.
- من الناحية الاقتصادية، فقد شمل التدمير كل القطاعات الاقتصادية، زراعة، صناعة، تجارة، خدمات.
- من الناحية الجغرافية، حيث طالت أعمال التخريب والتدمير، الرقعة الجغرافية السورية على امتدادها.
- من ناحية حجم الخسائر، فقد بلغت التقديرات المترتبة على أعمال التخريب والدمار،

[1]. راجع: د. هيثم أحمد عيسى، عملية إعادة البناء والتنمية في سورية، مرجع سابق، ص 89.

أرقاماً هائلة تقدر بمليارات الدولارات، ولذلك فإنَّ وفق كل ما ذُكر سابقاً يجب أن يكون الإطار العام في تخطيط عملية إعادة الإعمار في سورية على المستوى الكلي، ومن ثمّ يتدرج العمل على المستوى الإقليمي، فالجزئي وهكذا.

إنّ سياسة الخنق الاقتصادي الذي تتبعه الولايات المتحدة الأمريكية ضدّ سورية من خلال ما سُمي "قانون قيصر" يمثّل حلقة جديدة في تسلسل حلقات سابقة من التدابير والاجراءات القسرية التي تتبعها ضد سورية.[1].

وكما هو الحال بالنسبة لكافة أنشطة وعمليات بناء السلام، فإنَّ عمليات إعادة الإعمار والتنمية لا ينبغي أن تتم وفقاً لنموذج جامد يُطبّق على جميع الدول بدون أي تمييز، وفي نفس الوقت فإنَّ الممارسات الجيدة في هذا المجال تعكس جملة من المبادئ الأساسية التي ينبغي أخذها في الاعتبار عند الإطلاع بمهام إعادة الإعمار، ويمكن الإشارة في هذا الصدد إلى المبادئ التالية[2]:

1- المسؤولية المشتركة في إعادة الإعمار والتنمية: حيث أنَّ عملية التنمية بعد انتهاء الصراع هي مسؤولية مشتركة لكل من الدول الخارجة منه، ومجتمع المانحين أيضاً، ومن ثمَّ فإنَ نجاح هذه الجهود لن تأتي إلا بتحمّل كل طرف نصيبه من المسؤولية، وتقتضي المسؤولية المشتركة ضرورة تلاقي الأهداف والأولويات لكل من الدّول المتلقية والجهات المانحة، إذ أنَّ غياب ذلك يؤدي عادةً إلى تحقيق أهداف المانحين دونما الاهتمام بأثرها على الدّول الخارجة من الصراع، ولا تقتصر مشكلة هيمنة المانحين على المساعدات التي تُقدم بشكل نهائي، فمن الممكن أيضاّ أن تخضع المنظمات والوكالات المانحة إلى ضغوط الأعضاء الأكثر نفوذاً داخلها ما يُقوّض من مصالح واحتياجات الدول الخارجة من الصراع لحساب الدول النافذة داخل المؤسسات الدولية، وتجدر الإشارة هنا إلى أنَّ تحقيق هذا التوافق بات أكثر صعوبة مع تعدد الأطراف في مجتمع المانحين، ويمكن تحقيق هذا التوافق من خلال ما اقترحه البعض بإيجاد ما يُعرف "بمدونة السلوك"[3] تُطبّق

[1]. راجع: د. عقيل سعيد محفوض، للسياسة بالاقتصاد: قانون قيصر في الحرب السورية، الأهداف والتأثيرات والاستجابات، مركز دمشق للأبحاث والدراسات "مداد"، 2020، ص3.

[2]. M. Panic, globalization: A threat to International Cooperation and Peace?, Palgrave Macmillan, 2nd ed, 2011edition (JULY 26, 2011), p 115.

[3]. تعرف «مدونة السلوك الوظيفي» اصطلاحاً بأنها «وثيقة تصدرها المنظمة أو الدولة» تتضمن مجموعة من القيم والمعايير والمبادئ ذات العلاقة، تحدد ما هو مرغوب وما هو غير مرغوب فيه من السلوك في إطار بيئة العمل»، راجع: مدونة السلوك الأخلاقي .. مفهومها

على كلٍ من المانحين والمتلقين.

2- ضرورة التركيز على بناء مؤسسات الدولة وليس إضعافها: إنَّ الدول الخارجة من الصراع تحتاج إلى إعادة صياغة "عقدٍ اجتماعيٍّ" جديد بينها وبين مواطنيها يعكس عدة أولويات، يقوم أولها، على احترام حقوق الإنسان، من خلال منح حقوق وفرص متساوية لكافة مواطنيها بغض النظر عن أي انتماء، أما ثانيها، فيعتمد على ضمان الأمن الشخصي لهؤلاء المواطنين من خلال مؤسسات أمنية وقضائية محايدة ومؤهلة وتحظى بثقة واحترام كافة قطاعات المجتمع، وأخيراً، يقوم على تحقيق الأمن الاقتصادي. وتتبع الإشكالية التي تواجه جهود إعادة الإعمار والتنمية بعد انتهاء الصراع من محاولات تجاهل هذا الدور المركزي للدولة ومؤسساتها من خلال إعطاء مهمة الإعمار لجهات أخرى كمنظمات المجتمع المدني مثلاً أو حكومات الأقاليم لتتم بشكلٍ غير مركزي، ما يُضعف الدولة أكثر فأكثر، وربما يؤدي إلى إشعال الصراع مجدداً في ضوء عدم وجود ضمانات لإتمام عملية إعادة الإعمار بشكل عادل ويراعي كافة الأقاليم والمناطق والجماعات المكونة للمجتمع، وتتضح أهمية ذلك الدور المركزي للدولة في قطاعات بعينها دون أخرى، فمجتمعات بعد الصراع تعاني من غياب احترام القانون وانعدام الأمن الشخصي، وهي من المشكلات التي لا يمكن معالجتها خارج إطار مؤسسات الدولة.

3- تعدد مسارات إعادة الإعمار والتنمية في أعقاب الصراع: حيث لا يوجد مسار واحد أو وصفة مجرّبة تصلح لجميع الدول على اختلاف ظروفها، فالمشكلات التي أدت إلى الصراع مختلفة، وهذا يحتّم اختلاف الاحتياجات والأولويات، وفي هذا الإطار لا بد من التفريق بين مستويين، أولهما مستوى المبادئ العامة الحاكمة ذات الصلة بالأهداف التي تسعى جميع الدول الخارجة من الصراع إلى تحقيقها، ومستوى آخر يتعلق بالبرامج والسياسات والحلول الفريدة التي تأخذ في الاعتبار خصوصيات واحتياجات الدول، ويتطلب تحديد أولويات العمل بالنسبة إلى كل حالة وجود تقييم واقعي لاحتياجات هذه الدولة، فضلاً عن كيفية الوفاء بهذه الاحتياجات، على أن يحل هذا التقييم الواقعي محل أي اعتبارات ايديولوجية جامدة.

وفي خضم الظروف التي تمرُّ بها سورية، وما خلفته الأزمة من خسائر هائلة، واختلال كبير في معظم القطاعات الاقتصادية والإنتاجية، تأتي عملية إعادة الإعمار بما تتطلبه من تمويل هائل، يمكن القول أنَّ توفيره لا يقل صعوبةً عن توافر باقي العوامل، آخذين بالحسبان تميّز الحالة السورية عن تجارب العديد من البلدان الأخرى التي خاضت تجارب مماثلة، وتتمثل في استمرار وجود الدولة المركزية ومؤسساتها التخطيطية والتنفيذية التي يمكنها القيام بإدارة عملية إعادة الإعمار مع الاعتراف الصريح بالهزات الداخلية العنيفة التي أصابت المجتمع، إضافةً إلى الضغوط الدوليّة الخارجيّة التي تمارسها الدول المعادية، ما يؤثر سلباً على قدرة هذه المؤسسات على القيام بمهمة الإعمار تلك، وضعف إمكانية التمويل[1].

ثمَّ تأتي مرحلة ترتيب تنفيذ تلك الأولويات، والخبرات الدولية تشير إلى أنَّ ثمّةَ اتفاق بأنَّ إعادة الإعمار في أعقاب الصراع لا بد وأن تبدأ بالمصالحة على المستوى الاجتماعي والسياسي، فعلى سبيل المثال، تحقيق التعافي الاجتماعي مسألة بالغة الأهمية، إلا أنّه يُصبح مهدداً إذا لم يصاحبه إصلاحات مؤسسية وسياسات اقتصادية تقلص من الفروقات الاقتصادية والاجتماعية بين فئات المجتمع المختلفة.

الفرع الثاني

خطط واستراتيجية عملية إعادة الإعمار في سورية

إن إعداد استراتيجية إعادة الإعمار تحتاج إلى مجموعة من الخطوات التي من الضروري القيام بها، وفق ترتيب تسلسل تنفيذ تلك العملية، بما يساعد على نقل هذه الاستراتيجية من المستويات النظرية إلى التطبيق على أرض الواقع، فيما يلي

أولاً- خطوات إعداد استراتيجية عملية إعادة الإعمار:

1- التحليل والتخطيط: حيث يتم العمل على تحليل الواقع بكافة عناصره الموجودة من نقاط قوة وضعف، وصياغة العمليات اللازمة لإنشاء نطاق مشروع الاستراتيجية، ورسم مسار العمل المطلوب لتحقيق الأهداف بعبدة المدى، بحيث تكون الخطط والبرامج

[1]. راجع: أحمد الحسن، أفكار مقترحة لتمويل إعادة الإعمار في سورية، مرجع سابق، ص 5.

الاستراتيجية، وافية تشمل جميع المستويات، وقادرة على معالجة آثار الأزمة[1]، كما يجب أن تتبنى التفكير المبني على المخاطر واستخلاص الدروس والعبر، حيث أنَّ إدارة المخاطر أقل تكلفة بكثير من إدارة الكوارث. كما يجب أن تكون تلك الخطط مرنة يمكن تعديلها بحيث تواكب المخاطر المحتملة المتوقعة وغير المتوقعة. بالشكل الذي يحقق الاستدامة لتكون قادرة على إعادة إدارة عجلة الحياة وتضمن استمراريتها، وفي نفس الوقت من الضروري أن تأخذ بعين الاعتبار حقوق الأجيال القادمة في الموارد[2].

2- التنظيم ووضع القوانين: ويأتي بعد الدراسة والتحليل إذ بعد دراسة الواقع ورسم الخطط ووضع السياسات يتم تنظيم تلك السياسات وتحديد الجهات المسؤولة عنها، وكيفية تطبيقها، الأمر الذي يجعله من أهم مقوّمات النجاح، حيث تكمن أهميته في ضرورة الاهتمام بالتفاعلات الشائعة بين مختلف مشاريع وعمليات الاستراتيجية، كما ينطوي على مفهوم الاستقرار وإعطاء الإنسان (رأس المال البشري) الأولوية. وفي سبيل ضمان تنفيذ السياسات المرسومة وتنفيذها، من الضروري العمل على وضع القوانين التي تؤدي لإتمام العمل المحدد وفق الخطط الموضوعة[3]، والعمل على تحديث تلك القوانين وفق الحاجة، كإعادة تحديد المدد المتوقعة، أو تغيير في الموارد أو مدى توافرها.

3- التطبيق[4]: فبعد العمل على وضع القوانين الناظمة لعملية الإعمار، من الضروري العمل على تطبيق تلك القوانين بشكل فعال، بحيث تواكب عملية إعادة الإعمار بحاجاتها المختلفة وتعمل على الوقوف في وجه المقصرين ومحاسبتهم.

4- المراقبة والتحكم[5]: حيث يتم مراقبة ما تمّ اتباعه وإجراء التقييم والتعديل، من خلال وضع مقاييس معتمدة لإنجاح استراتيجية إعادة الإعمار طويلة الأمد.

5- التحسين المستمر والمتواصل: من خلال التطوير والعمل على إيجاد تقنيات حديثة ومبتكرة لتحسين مشاريع الاستراتيجية، وضمان استمراريتها حتى بعد مرحلة تسليم

---

[1]. راجع: معاذ "محمد بشير" مدحت الطاهر، استراتيجية إعادة الإعمار بعد الحروب والكوارث في فلسطين، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، كلية الدراسات العليا، 2011، ص 104.

[2]. راجع: لينا حمود، الخيارات المتاحة لتمويل إعادة الإعمار في سورية، رسالة ماجستير، جامعة دمشق، كلية الاقتصاد، 2019، ص150.

[3]. راجع: معاذ "محمد بشير" مدحت الطاهر، استراتيجية إعادة الإعمار بعد الحروب والكوارث في فلسطين، مرجع سابق، ص 104.

[4]. راجع: معاذ "محمد بشير" مدحت الطاهر، استراتيجية إعادة الإعمار بعد الحروب والكوارث في فلسطين، مرجع سابق، ص 105.

[5]. راجع: لينا حمود، الخيارات المتاحة لتمويل إعادة الإعمار في سورية، مرجع سابق، ص 11.

المشاريع.

ثانياً- خطط عملية إعادة الإعمار في سورية: إن قيمة الأضرار المادية الناتجة عن الحرب العسكرية والاقتصادية في سورية تعكس الخسائر التي تسبّبت بها الأزمة السورية، فقيم الأضرار المادية التي طالت الممتلكات العامة والخاصة، وقطاعات الإنتاج والبنى التحتية، بالإضافةً إلى الخسائر الاقتصاديّة الناجمة عن توقف هذه المنشآت وخروجها عن العمل والإنتاج، تساعد على إظهار تقديرات تكلفة إعادة الإعمار على هذا الأساس، وبالتالي محاولة العودة إلى الوضع الاقتصادي والاجتماعي قبل الأزمة بالاعتماد على تلك التقديرات، وهذا بدوره قد يؤدي إلى الشعور بالإحباط والعجز أمام التكاليف الباهظة لإعادة الإعمار، الأمر الذي يستدعي مقاربة جديدة لمرحلة إعادة الإعمار كونها إحدى المراحل التنموية في مسيرة التنمية الاقتصاديّة والاجتماعيّة في سورية، وهذا يعني ضرورة إحداث تغييرات منهجية في روابط العمل التنموي وتمويله، لتحديد الاستهدافات المرغوبة في الخطة الوطنية لإعادة الإعمار، وتتطلّب هذه المقاربة وضوحاً في تحديد منهجيّة تحديد حجم التمويل المطلوب لخطة إعادة الإعمار، والتي تتلخص في المراحل التالية[1]:

1- تقييم مباشر لما بعد الأزمة: من خلال تقييم سريع، يقوم على الحصول على المعلومات المبكرة عن الأزمة وتوزيعها الجغرافي، وحصر الأضرار المادية وفق ذلك التوزيع، وتوصيفها بشكل دقيق إلى حالات: "**متضررة**" يمكن استخدامها مباشرةً بوضعها الحالي، و"**متضررة جزئياً**" بحاجة تأهيل إمكانية استخدامها، وأخيراً "**مُدمرة كلياً**" بحاجة إلى بناء من جديد.

2- رسم الضوابط التنموية والمالية الجديدة التي تناسب جميع القطاعات، بحيث توجّه عملية إعادة الإعمار في هذا القطاع في ضوء الأولوية والحاجة والإمكانات، كأن يتم إعادة النظر في الوظائف الاقتصادية للمحافظات السورية وتقرير وضع المنشآت المدمرة فيها على أساس الجدوى الاقتصادية، عن طريق جدولة زمنية لإعادة الإعمار المادي في كل قطاع، وتحديد الزمن اللازم لعودته لتحقيق المؤشرات التنموية التي كانت قائمة قبل الأزمة، ووضع الضوابط الجديدة لتوفير الخدمات اللازمة لكل محافظة ومدينة بشكل

[1]. راجع: أحمد الحسن، أفكار مقترحة لتمويل إعادة الإعمار في سورية، مرجع سابق، ص 7-8.

تدريجي ليطال جميع أنحاء سورية، وفي النهاية تأخذ هذه الخطة بالحسبان المبادرات الاقتصادية والخدمية المقدمة دولياً وإقليمياً وتمويلاتها المحتملة.

3- توحيد الخطط وتنظيمها بما تحتويه من مشاريع موزعةً على أساس جغرافي وقطاعي، وحجم التمويل المطلوب لكل مشروع موزعاً وفق المراحل الزمنية لجدولة إعادة الإعمار في خطة واحدة شاملة، وتقدير الموارد المالية المحلية المتاحة (الحكومية والخاصة)، وحساب الفجوة التمويلية لكل مرحلة من أجل البحث عن تمويلها خارجياً من خلال (القروض، والهبات، والاستثمار المباشر).

4- إن مجموع التمويل اللازم لكل مرحلة من مراحل الخطة، يعبر عن حجم التمويل اللازم لإنجاز هذه المرحلة، بحيث يتم العمل على تحديد مجالات الإنفاق الحكومي وفقاً لمعايير المسؤوليات التقليدية للحكومة، وأولوية القطاع أو المشروع، ويؤخذ بالحسبان عدم جاذبيته للاستثمار من قبل الشركاء الآخرين (القطاع الخاص)، وتحاول الحكومة دعم مواردها المالية من خلال التمويل والاقتراض والمنح والهبات الخارجية، أو عن طريق الشراكة القطاعين العام والخاص .

ثالثاً- استراتيجية إعادة الإعمار والتنمية في سورية: إن إستراتيجية إعادة الاعمار تقوم على بناء دولة قائمة على مفهوم السلام، مبنية على خط أمان يعكس ضرورة عدم عودة ظاهرة العنف، ولكنها غير مقتصرة على تحقيق السلام وحسب، كما أنها لا تسعى إلى تكوين سلام مؤقت، بل إنها تأتي لتعمل على التوفيق بين الاستراتيجيات السابقة من أجل القضاء على النزاعات وبناء قدرات المجتمعات الممزقة، من خلال رسم استراتيجية طويلة الأمد، تشمل كل الاستراتيجيات الجزئية بدءً من تقديم الإسعافات الأولية، وحتى إنشاء نظام قادر على تحريك الدواليب السياسية العالقة داخلياً وخارجياً[1]، إنَّ المفهوم الشامل لعملية إعادة الإعمار، لا تشمل البنية الفيزيائية للبلاد فقط، بل تمتد لتطال بناء وتطوير جميع الجوانب الحياتية الاقتصادية والثقافية والاجتماعية والتكنولوجية[2]، وتساهم في إيجاد

[1]. راجع: أمينة زغيب، استراتيجيات المنظمات الدولية في إعادة الإعمار لفترة ما بعد الحرب -نموذج إقليم كوسوفو-، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2011، ص 181.

[2]. راجع: نبيل محمود عياد، منهجية مقترح لإعادة إعمار إقليم غزة، مجلة العمارة والتخطيط، م28 (2)، الرياض، 2016، 213-254، ص 10.

الحلول تقوم على أبعاد إدارية وتنموية واقتصادية طويلة الأمد ومعالجة الأسباب والتكاليف المترتبة المختلفة التي واجهت المجتمع خلال فترة الأزمة وبعدها، لإبعاد احتمال حدوثها مرةً أخرى، ولذلك فإنَّ مصدر نجاحها هو الذكاء والإبداع، القائم على مقاربة وجهات النظر على جميع الأصعدة[1].

تقوم استراتيجية إعادة الإعمار في سورية على مجموعة من الركائز أساسها استدامة الأمن والعدالة، والمصالحة، والرفاه الاجتماعيّ والاقتصاديّ، والحوكمة والمشاركة (الإدارة الرشيدة للمؤسسات)، وتعتمد على المصلحة الوطنية في تعزيز الرؤية الاستشرافية لإعادة البناء والتنمية أي إعادة بناء الإنسان، وتعزيز منظومة وقيم الإنتماء الوطني ثم الانتقال إلى البناء الاقتصادي[2]. ما يعني ضرورة تبني استراتيجية رصينة بعيدة عن الشعارات تنطلق من الواقع والضروريات، وتستند إلى تقييم خبراء وتكنوقراط وطنيين، يدركون أن ما قبل الحرب ليس كما بعدها[3]. إنَّ المسألة هي مسألة واقعٍ وعُسر اقتصاديٍّ ومالي كبيرين ومتداخلين مع شبكة مصالح دولية وإقليمية ومحلية، لا يمكن تجاوزها، بل يجب التعاطي معها بواقعية، كما يجب أن يكون تقييم دورها وفاعليتها حاضراً بقوة في عمليات التقييم والتحليل الموضوعي المطلوبة لتحديد المشهد الاقتصادي والسياسي والمستقبلي[4].

لذلك فإنّه يتعين على الدولة إعادة توجيه اعتمادات الإنفاق عبر الموازنة العامة للدولة نحو تطوير قطاع التربية والتعليم، الذي يُعدُّ شرطاً موضوعياً وقطاعاً حيوياً واستراتيجياً، فقد لحقه خسائر كبيرة، والهجرة التي طالت الكثير من الموارد والكفاءات البشرية الحقيقية طوال سنوات الحرب، هذا من جهة، ومن ناحيةٍ أخرى، لا بد من تطوير البنية التقنية للمؤسسات الحكومية التي باتت مهتلكة بمعظمها، وتدريب الكوادر البشرية

[1]. راجع: لينا حمود، الخيارات المتاحة لتمويل إعادة الإعمار في سورية، مرجع سابق، ص 8.

[2]. راجع: د. عدنان سليمان، فلسفة التنمية وإعادة البناء بعد الحرب، مرجع سابق، ص 7.

[3]. راجع: د. مدين علي، نحو استراتيجية عمل للتعافي الاقتصادي في سورية "مدخل مقترح لبدء مرحلة إعادة البناء والنمو بعد الحرب، مرجع سابق، ص 5.

[4]. راجع: د. مدين علي، نحو استراتيجية عمل للتعافي الاقتصادي في سورية "مدخل مقترح لبدء مرحلة إعادة البناء والنمو بعد الحرب، المرجع السابق، ص 9.

في المؤسسات، وتطوير قطاع الصحة، الذي يعتبر من القطاعات الحيوية الأساسية الي تمس حياة مختلف الشرائح، بالأخص تلك التي تراجعت القوة الشرائية لمداخيلها[1].

وأما على صعيد القطاع المالي، فلا بد من إعادة هيكلة القطاع المالي والمصرفي بشكل الذي يجعله قادراً على التمويل، مع تحرير المصارف العامة من القوانين التقليدية نظراً لخصوصية عمل هذا القطاع، وتحسين مصادر الإيرادات والتقليل من الاعتماد على المصادر الاستثنائية لتغطية الإنفاق.

المطلب الثاني

أهمية الشراكة في عملية إعادة الإعمار بعد عام 2011 في سورية

للشراكة بين القطاعين العام والخاص أهمية في تحقيق أهداف التنمية، حيث يمكن للشراكات إذا ما نُفّذت بشكل جيد أن تساعد في التغلب على عدم كفاية وملائمة البنى التحتية التي بدورها تقيد النمو الاقتصادي ولا سيما في البلدان النامية، ومن الممكن أن تساهم الشراكة في ذلك في سورية بعد سنوات الحرب الطويلة التي بدأت عام 2011، سنتطرق في هذا المطلب إلى بحث واقع الشراكة بين القطاعين العام والخاص في سورية في الفرع الأول، ثم إلى عرض أهداف ومبررات استخدام أسلوب الشراكة في سورية، وفق التالي:

الفرع الأول

واقع الشراكة بين القطاعين العام والخاص في سورية

أولاً- برنامج التشاركية في سورية: منذ أوائل التسعينات من القرن الماضي طورت بعض الدول "مثل بريطانيا" ما يسمى برنامج "الشراكة بين القطاعين العام والخاص" بهدف توفير المزيد من الخدمات العامة، وكان رئيس الوزراء التركي الراحل "تورغوت أوزال" منذ بداية الثمانينات أول من استخدم هذا المصطلح باللغة الإنكليزية[2].

لقد أدت العولمة إلى ازدياد المنافسة على الساحة العالمية، ما جعل الشركات

---

[1]. راجع: د. مدين علي، نحو استراتيجية عمل للتعافي الاقتصادي في سورية "مدخل مقترح لبدء مرحلة إعادة البناء والنمو بعد الحرب، المرجع السابق، ص 10.

[2]. راجع: د. عابد فضلية، إشكالية التشاركية بين العام والخاص والبعد الاجتماعي لعملية التنمية، ندوة الثلاثاء الاقتصادي الثالثة والعشرون، الاقتصاد السوري... وآفاق المستقبل، جمعية العلوم الاقتصادية السورية، دمشق من 2010/1/5 إلى 2010/5/18، ص 9.

الوطنية لا تتنافس مع بعضها البعض فقط، بل تخضع أيضاً إلى منافسة الشركات الأخرى سواء أكان ذلك في الأسواق العالمية أم المحلية، ونتيجة للتطورات الحاصلة على الصعيد الاقتصادي العالمي، وتركز الثروة وازدياد السيولة، تحفز البحث عن أساليب حديثة للاستثمار ذات طابع استراتيجي مبتكر، تهدف إلى خلق مشروعات استثمارية جديدة طويلة الأمد، وذات معدلات عالية ومضمونة، وقد عجلت تداعيات العولمة تطبيق مشروعات التشاركية، تحديداً مع تطور مفهوم المال العام، إذ تتعرض الحكومات للمشكلات ذاتها التي يتعرض لها القطاع الخاص، لذلك تتوجه الحكومة نحو آليات السوق، ولما كانت الاستثمارات الاجنبية التي تحصل عليها البلدان –النامية منها فقط– تحكمها في الغالب حسابات سياسية، وإزاء العجز المطرد في ميزانيات الدول النامية بصفة عامة، وغير البترولية بصفة خاصة، ظهرت فكرة البحث عن صيغ جديدة لتمويل مشروعات البنية الأساسية، ذلك بالتنازل عن دورها التقليدي في احتكار إقامة هذا النوع من المشروعات، وإتاحة الفرصة للقطاع الخاص[1].

يسهم كل من القطاعين العام والخاص في سورية إلى جانب الدور المحدود للقطاع المشترك والقطاع التعاوني، بدرجات متفاوتة في النشاط الاقتصادي وقد اختلفت نسبة الإسهام وفقا لطبيعة الظروف السياسية والاقتصادية ونمط التنمية المتبع في سورية. وتطور القطاع العام في السنوات التالية للاستقلال السياسي، على حساب دور القطاع الخاص الاقتصادي، كنتيجة مباشرة لضخامة متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية من ناحية، وعدم قدرة أو رغبة القطاع الخاص سواء أكان ذلك لمحدودية إمكانياته واستثماراته، أم لضعف المبادرة لديه، ولكن العلاقات بين هذين القطاعين لم تكن مقطوعة منذ التأميم في الستينات من القرن الماضي والتوسع الحاصل في فروع القطاع العام كافة.

لقد اعتمدت سورية على القطاع العام في أغلب القطاعات للنهوض بعملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية على مدى سنوات طويلة، وقد شهدت مسيرة القطاع الخاص في سورية، مراحل صعود وهبوط وتقلب جوهري في الأدوار، حيث لم يكن الاعتراف دائماً

[1]. راجع: رشا سيروب، التشاركية بين القطاعين العام والخاص في سورية –دراسة تحليلية مقارنة لبدائل التمويل، أطروحة دكتوراه، كلية الاقتصاد، جامعة دمشق، 2012، ص 65.

بدوره واضحاً في الاقتصاد، فمن قيامه بدوره الرئيسي والقيادي للاقتصاد الوطني حتى 1958، إلى الإنكفاء ولعبه دور ثانوي مكمل للقطاع العام حتى عام 2000، إلى دور متزايد الأهمية بدايةً من عام 2000، حيث اتخذ الاقتصاد السوري بصفة عامة والقطاع الخاص بصورة خاصة، منحى تطور جديد منذ عام 2000، فشهد الاقتصاد السوري موجة ضخمة من التحديث والإصلاح والانفتاح على مختلف مجالات الاقتصاد والتجارة الدولية، حيث توجت هذه التطورات بالإعلان صراحة عن تبني انموذج اقتصاد السوق الاجتماعي، كبديل للانموذج الاشتراكي في التنمية الاقتصادية في المؤتمر القطري العاشر لحزب البعث العربي الاشتراكي.

إنَّ الشراكة بين القطاعين العام والخاص غدت ظاهرة مسيطرة خلال السنوات العشرة الأخيرة نتيجة لعدم كفاية الاستثمارات والضغوط المتزايدة على ميزانيات الحكومات، بالإضافة إلى القلق العام تجاه عدم كفاءة الخدمات التي تقدمها المؤسسات والوكالات الحكومية، حيث يتم تطبيقها بشكل أساسي في مجالات البنية الأساسية الاقتصادية "قطاعات الاتصالات اللاسلكية والطاقة والمياه والطرقات" ومؤخراً بدأ الالتفاف إلى البنية الأساسية الاجتماعية مثل الصحة والتعليم والخدمات الأخرى التي جرت العادة على أن يتم تقديمها بشكل أساسي من قبل القطاع العام[1]. وقد حظي موضوع التشاركية بأهمية كبيرة لدى الحكومة السورية، وهي تخطط لإعداد وتنفيذ برنامج طموح لمشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص وتعتزم من خلال هذه الشراكات تنفيذ 10% على الأقل من الاستثمارات الإجمالية المطلوبة لتمويل تطوير البنية التحتية "إنشاء وصيانة" حتى عام 2015، بحيث تكون قطاعات الكهرباء والطاقة والنقل "كالطرق وسكك الحديد والموانئ والمطارات والنقل داخل المدن"، والمياه والصرف الصحي وإدارة النفايات الصلبة على الصعيد الوطني والمحلي، إضافةً إلى مشاريع السكن الاجتماعي، من اولى القطاعات التي سيستهدفها البرنامج[2]. وقد كان ذلك بعد عقد المؤتمر الأول للشراكة في

[1]. راجع: محمد متولي دكروري، دراسة عن الشراكة مع القطاع الخاص مع التركيز على التجربة المصرية، جمهورية مصر العربية، وزارة المالية، ص 4.

[2]. راجع: د. عابد فضلية، إشكالية التشاركية بين العام والخاص والبعد الاجتماعي لعملية التنمية، مرجع سابق، ص 10.

2009/10/30، الذي أقامته الجمعية البريطانية السورية، وتم الإعلان فيه عن الاستراتيجية السورية للشراكة "الوثيقة الوطنية للشراكة" وجاء فيها "تعتزم الحكومة التصدي لتحدي التنمية، وتمكين القطاع الخاص من زيادة مساهمته في عملية التنمية وفتح المجال أمام جذب المزيد من الاستثمار الخارجي المباشر من خلال إطلاق برنامج طموح للشراكة بين العام والخاص تستهدف من خلاله تنفيذ ما لا يقل عن (10%) من الاستثمارات المطلوبة لتكوين البنية التحتية خلال الأعوام 2010-2015، وستكون قطاعات الطاقة والنقل وبرامج توفير السكن الاجتماعي والمياه والصرف الصحي أولى القطاعات التي سيستهدفها برنامج الشراكة المقترح"[1].

لقد شهد الاقتصاد السوري إصلاحات هيكلية مهمة انعكست على مجمل المتغيرات والمؤشرات الاقتصادية في سورية، التي انتقلت من الاعتماد الكبير على النفط والمواد الأولية في صادراتها وتمويل إنفاقها العام إلى الاعتماد على صادرات سلعية ذات قيمة مضافة أعلى، وارتفعت مساهمة القطاع الخاص في الناتج المحلي الإجمالي[2]، وكان إسهام القطاع الخاص في الناتج المحلي الإجمالي في سورية دائماً أكبر من إسهام القطاع العام، إذ ازداد إسهام القطاع الخاص من 56.34% عام 2000 إلى 64.65% عام 2010 مقابل انخفاض إسهام القطاع العام في الناتج المحلي الإجمالي من 43.66% عام 2000 إلى 35.35% عام 2010، وهذا ناتج عن تراجع الناتج المحلي الإجمالي الناجم عن قطاع الصناعة الاستخراجية، بسبب انخفاض إنتاج النفط الخام، إذ يشكل قطاع الصناعة الاستخراجية الحصة الأكبر في نشاط القطاع العام. بالإضافة إلى التحرير الاقتصادي وإعطاء المزيد من التسهيلات للقطاع الخاص، حيث صدر العديد من التشريعات التجارية والمالية والاقتصادية التي تحفز القطاع الخاص وتشجعه لمشاركة أكبر في الأنشطة الاقتصادية[3]. مع العلم أن القطاع الخاص ازداد بشكل كبير في قطاع المال والتأمين والعقارات وقطاع التجارة، ونتيجة لانفراد القطاع العام في توليد الكهرباء

[1]. راجع: مسودة الوثيقة الوطنية للشراكة بين العام والخاص، رئاسة مجلس الوزراء، الجمهورية العربية السورية، 2009، ص 2.

[2]. راجع: د. عابد فضلية، إشكالية التشاركية بين العام والخاص والبعد الاجتماعي لعملية التنمية، مرجع سابق، ص 4.

[3]. راجع: د. رشا سيروب، مجالات تطبيق المشاريع مع التشاركية بين القطاعين العام والخاص في سورية، مركز دمشق للأبحاث والدراسات "مداد"،2017، ص 16-17.

وتوزيعها، وكذلك في مشروعات المياه، فقد تركز الناتج المحلي الإجمالي لهذا القطاع في القطاع العام[1].

لقد عملت الحكومة على محاولة إعداد إطار تشريعي وقانوني متماسك للشراكة، بحيث يتسم بالوضوح والشفافية بما يمكن القطاع الخاص من المساهمة والمشاركة في تمويل إنشاء وتشغيل مرافق البنية التحتية، وكان قد تمَّ بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم 477 تاريخ 2009/1/28، تشكيل لجنة خاصة مهمتها إعداد الإطار التشريعي والتنظيمي والمؤسساتي للشراكة في سورية، والتي بيّنت أنَّ القانون الذي يتمَّ إعداده بالتعاون بين مجموعة من الخبراء المحليين والأجانب وبدعم من بعض الجهات الدولية، سيتناول الأحكام القانونية الأساسية الضرورية اللازمة لإنجاح تطبيق الشراكة، وسيوفر الشفافية في مختلف مراحل وإجراءات الشراكة وسيضمن الحماية القانونية لجميع الاطراف والجهات ذات العلاقة في عملية الشراكة.

والجدير بالذكر، هو أنه ولتوفير الإطار المؤسساتي للشراكة بين القطاعين العام والخاص تمَّ إنشاء الوحدة المركزية للشراكة بالقرار رقم 1759 تاريخ 2009/4/6، التي تبعت لرئاسة مجلس الوزراء، وقد تمّ تأهيل كادرها من خلال حضور المؤتمرات العالمية حول الشراكة واتباع الدورات المتخصصة والاطلاع على تجارب الدول في هذا المجال، ثمّ بعد ذلك تمّ نقلها إلى وزارة المالية دون أن يتم نقل الكادر أو الأعمال المنجزة، ما أدى إلى التوقف عن إنجاز أي تقدم في أعمال هذه الوحدة، وأما بالنسبة للإطار القانوني فقد قامت الحكومة بوضع مشروع قانون الشراكة وتمّ تعميمه على الوزارات لوضع ملاحظاتها، ولم يتم إصداره حتى عام 2016.

في قانون التشاركية رقم 5 لعام 2016 وفي المادة الأولى منه، تمَّ تعريف التشاركية في سورية على أنَّها "علاقة تعاقدية لمدة زمنية متفق عليها بين جهة عامة وشريك من القطاع الخاص، يقوم بموجبها الشريك الخاص بالاستثمار في واحد أو أكثر من الأعمال الآتية: تصميم أو إنشاء أو بناء أو تنفيذ أو صيانة أو إعادة تأهيل أو تطوير أو إدارة أو تشغيل مرفق عام أو مشروع لدى الجهة العامة، وذلك بهدف المساهمة في

[1]. راجع: رشا سيروب، التشاركية بين القطاعين العام والخاص في سوري "دراسة تحليلية مقارنة لبدائل التمويل"، مرجع سابق، ص 122-124.

تقديم خدمة عامة أو أي خدمة تتوخى المصلحة العامة مباشرة إلى الجهة العامة المتعاقدة أو نيابة عنها إلى المستفيد النهائي".

وبموجب المادة السابعة من القانون يتم تشكيل مجلس التشاركية، وتنص المادة 8 منه بإحداث مكتب التشاركية وربطه بهيئة التخطيط والتعاون الدولي، ويتخذ مجلس التشاركية بناءً على توصية المكتب القرار النهائي فيما يتعلق بعقود التشاركية وتخويل الجهة العامة المتعاقدة المباشرة في إجراء توقيع العقود من عدمه، كما يتناول القانون مواد تتعلق بحماية البيئة وتطبيق أفضل الممارسات في مجال حمايتها.

ومما لا شك فيه وبعيداً عن الخوض في تفاصيل القانون وحيثياته، يسعى تطبيق القانون إلى تكريس بيئة اقتصادية واستثمارية مغايرة يُعطى فيها للقطاع الخاص دوراً في عملية إعادة الإعمار وتنفيذ خطط التنمية، ويشكل القانون إطاراً تشريعياً جيداً لتنظيم العلاقة بين القطاعين العام والخاص ولتلبية الاحتياجات الاقتصادية والاجتماعية المتنامية التي تشهدها سورية، كما يعبر عن التوجه الحكومي إزاء الشراكة وأهميتها، ويتيح القانون أيضاً الفرصة للقطاع الخاص في الإسهام في عملية التنمية الاقتصادية كشريك وفاعل في عملية الإعمار والتنمية، ويعمل على تطوير القطاع العام من خلال التشاركية مع القطاع الخاص التي تأخذ شكل علاقة تعاقدية لمدة زمنية محددة ومتفق عليها بين الجهتين[1].

وفي شهر شباط من عام 2017 تمَّ إصدار التعليمات التنفيذية الخاصة بقانون التشاركية، وقد حددت مهام مكتب التشاركية ومن ضمنها إصدار أدلة عمل ووضع أدلة استرشادية للإعداد، وآليات عمل اللجان الخاصة بمشاريع المشروع، كما لم تغفل التعليمات آليات إعلان واستدراج عروض والأحكام الخاصة بالتعاقد وغير ذلك من المسائل التنظيمية للشراكة.

ثانياً– أهداف ومبررات استخدام أسلوب الشراكة في سورية: إن موقع سورية الجغرافي جعلها أهلاً لتكون ممراً استراتيجياً لحركة التجارة العالمية، ومرتكزاً لإقامة استثمارات مشتركة مع دول الجوار في مختلف المجالات، والمشاركة من شأنها الإسهام في تسريع

[1]. راجع: قراءة نقدية اقتصادية لقانون التشاركية رقم 5 لعام 2016، مركز دمشق للأبحاث والدراسات "مداد"، 7 نيسان 2016.

وزيادة مشاركة القطاع الخاص في الاقتصاد من خلال تشجيع الاستثمار الخاص المحلي والأجنبي في كل المجالات بما فيها البنية التحتية، وبالتالي تشجيع الاستثمار وتحفيز النمو، إضافة إلى توفير البنية التحتية المادية اللازمة لتحقيق النمو، الأمر الذي يتطلب تنفيذ مجموعة مشاريع ضخمة في البنية التحتية والخدمات ذات الجودة العالية، ومن هذا الباب قامت الحكومة بإعداد مشروع قانون التشاركية من خلال التشاور مع الشركات العالمية والمؤسسات المالية والقانونية المتخصصة في قضايا التشاركية. وقد تم تقديم مذكرة إلى مجلس الوزراء تتضمن المبادئ العامة لهذه الشراكة وآلية عملها ونواظمها القانونية وهيكليتها المقترحة بهدف ترسيخ مساهمة القطاع الخاص في عملية التنمية الشاملة وفق أسس وضوابط موضوعية تحدد الحقوق والواجبات لكل من القطاعين العام والخاص[1].

وبناءً على ذلك، ووفق ما ورد في الوثيقة الوطنية للشراكة التي أطلقتها الجمعية السورية البريطانية، في مؤتمر الشراكة بين القطاعين العام والخاص المنعقد يومي 10/30-11/1 من عام 2009، تقوم الغايات الأساسية لتطبيق التشاركية[2] على:

- العمل على متابعة تنفيذ ما جاء من أهداف بعيدة المدى للخطة الخمسية العاشرة، وذلك لجهة تسريع وزيادة مشاركة القطاع الخاص في الاقتصاد من خلال تشجيع الاستثمار المحلي والأجنبي في كل المجالات بما فيها قطاعات البنية التحتية.
- تخفيف العبء عن كاهل الحكومة الناتج عن تمويل مشروعات البنية التحتية الأساسية للدولة.
- ضمان توفير الأموال والاستثمارات اللازمة وتوفير البنية التحتية المادية اللازمة لتحقيق النمو، حيث إنّ تحقيق معدلات النمو المستهدفة في الخط الحكومية لغاية عام 2015 والمقدرة بين (5-7%) يتطلب تنفيذ مجموعة ضخمة من مشاريع البنى التحتية والخدمات ذات الجودة العالمية.
- العمل على رفع جودة وكفاءة البنى التحتية والخدمات العامة، حيث يؤدي إحداث

[1]. راجع: د. عابد فضلية، إشكالية التشاركية بين العام والخاص والبعد الاجتماعي لعملية التنمية، مرجع سابق، ص 4.

[2]. راجع: د. عابد فضلية، إشكالية التشاركية بين العام والخاص والبعد الاجتماعي لعملية التنمية، مرجع سابق، ص 5- 6.

شراكات استراتيجية بين القطاع العام والخاص في مختلف المجالات والاستفادة من الطاقات والخبرات "المالية والإدارية والتنظيمية" المتوافرة لدى القطاع الخاص ونقلها إلى الكوادر الحكومية إلى تحسين كفاءة إدارة المرافق العامة وصيانتها وتخفيض تكاليفها على المواطنين، تخفيف الأعباء التمويلية عن الموازنة العامة للدولة.

– تشجيع الاستثمار وتحفيز النمو بما يخدم التنمية الاقتصادية والاجتماعية، حيث سيؤدي إطلاق مشاريع الشراكة في مجال البنى التحتية بنجاح أيضاً إلى تحفيز وزيادة معدلات النمو الاقتصادي والمساهمة في خلق فرص العمل وتخفيض معدلات البطالة ومكافحة الفقر، كما سيسهم في تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية في سورية من خلال توفير البنية التحتية المساعدة للنمو، وجذب وضخ المزيد من الاستثمار الخاص المحلي والأجنبي في مجالات جديدة، وتطوير الأسواق المالية المحلية وجذب وتشغيل المدخرات المحلية ورؤوس الأموال.

مع مرور حوالي عشر سنوات على الحرب والأزمة السورية منذ أن بدأت عام 2011 وحتى يومنا هذا، وفي ظل سياسة الخنق الاقتصادي الناجم عن التدابير الاقتصادية القسرية الدولية التي فرضتها دول متعددة، والتي كان آخرها ما يسمى "قانون قيصر" الذي زاد من التأثيرات والمنعكسات الاقتصادية لسياسات الخنق الاقتصادي، وعززها وجعلها أكثر شمولاً وأبعد تأثيراً، ما دفع الكثير للإحجام عن التعامل المباشر، بالإضافة إلى زيادة التكاليف والأعباء المالية والإدارية على المتعاملين ومن ثم الاقتصاد الوطني ما تسبب بارتفاع الأسعار، وتدني في الثقة والجودة، واستنزاف الاحتياطات المالية للدولة ومؤسساتها[1]. وترافق ذلك مع تزايد حاد في عجز الموازنة العامة للدولة والاعتماد على الإنفاق الجاري، فإنَّ الحاجة إلى التشاركية أصبحت أكثر ضرورة من ذي قبل وفقاً للغايات أعلاه[2].

لذلك كله، ونتيجة للدمار الكبير في البنية التحتية والمرافق العامة والقطاع السكني والمستشفيات والمدارس والطرق والجسور والسدود، والعجز الكبير في الموازنة بسبب

[1]. راجع: د. عقيل سعيد محفوض، للسياسة بالاقتصاد: قانون قيصر في الحرب السورية، الأهداف والتأثيرات والاستجابات، مرجع سابق، ص 8.

[2]. راجع: د. رشا سيروب، مجالات تطبيق المشاريع مع التشاركية بين القطاعين العام والخاص في سورية، مرجع سابق، ص 23.

توقف الإنتاج جزئياً في بعض المؤسسات وكلياً في بعضها الآخر، وتراجع الإيرادات العامة للدولة، سواء من قطاع الضرائب والرسوم، أم من تقلص حجم النشاط التصديري والإيرادات التي كانت تأتي من قطاع السياحة أو القطاع النفطي، ولأنَّ عملية إعادة الإعمار بحاجة إلى استثمارات ضخمة في مجال البنية الأساسية والمرافق العامة، وفي كافة المجالات والقطاعات، لذلك بات من الضروري تسخير جميع القوى والقطاعات الاقتصادية "قطاع عام، قطاع خاص، منظمات المجتمع المدني"، لتساعدها في تحسين الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية.

إنَّ حدود عملية التعافي الاقتصادي ومتطلباتها، لا يمكن أن تنحصر في حدود ما تقّدم بل غالباً ما تتجاوز ذلك بكثير، وهذا ما توضحه تجارب معظم الدول التي عاشت حروباً داخلية، أو تعرضت لعدوان خارجي، حيث تؤكد بمجملها، أنَّ مرحلة التعافي الاقتصادي تتطلب العمل المكثف في مستويين اثنين، الأول يجري فيه تنفيذ مجموعة كبيرة من الأنشطة الوظيفية والمهام البنائية على مستوى الدولة، تُفضي إلى بناء المؤسسات وإصلاح الهياكل وإنتاج أو تطوير وظائف وقائية للدولة، للحيلولة دون خلق ظروف تساعد في إنتاج الشروط التي ولّدت دورة العنف، إضافة إلى خلق وتطوير وظائف تأهيلية للأفراد والجماعات. وفي المستوى الثاني، يتم تنفيذ مجموعة من الأنشطة التي تتعلق بعملية إعادة بناء القيم والمفاهيم الثقافية، وبناء صيغٍ اجتماعية تساعد في كسر الجليد الذي أصاب النسيج الاجتماعي، وتذويب الحواجز، وهي استحقاقات وأنشطة تتطلب وقتاً طويلاً وجهوداً استثنائية[1].

وبشكلٍ عام فإنَّ مسألة الدعم الخارجي المباشر، أو غير المباشر عن طريق التمويل عبر الاستثمارات الخارجية، يُدخل عملية البناء في مغامرة تناقض وتعارض مصالح تلك الأطراف مجتمعة، تتجلى من خلال ربط علاقة التمويل الخارجي بالقرارات السياسية، وعادةً ما ينطبق ذلك على سياسات الحكومة المانحة مهما كان موقفها من الحرب، وتتجلى أيضاً في تشابك وتعدّد الجهات المنفّذة، وكيفية توجيه الموارد المالية إلى

[1]. راجع: د. مدين علي، نحو استراتيجية عمل للتعافي الاقتصادي في سورية "مدخل مقترح لبدء مرحلة إعادة البناء والنمو بعد الحرب"، المرجع السابق، ص 5.

جهات ومديري منفذي إعادة الإعمار المحليين والأجانب، فهناك قائمة واسعة من وكلاء القطاعين العام والخاص، والوكلاء المحليين القادرين على تنفيذ سياسات إعادة البناء التي تمتد من مؤسسات القطاع العام إلى منظومة المنظمات غير الحكومية وبالتالي فإنَّ كيفية توجيه الدعم المالي لأطراف عملية إعادة الإعمار تُمثّل قضية وطنية بالنسبة لأيّ برنامج لإعادة الإعمار والتنمية[1].

وعلى العموم فإنَّه من الضروري أن تتحدد بصورة واضحة وجلية معالم استراتيجية الدولة السورية في مرحلة إعادة الإعمار، ليس فقط بخصوص الصيغ الاقتصادية التاريخية، بل حتى تجاه القطاع الخاص ودوره، وبالتالي طبيعة رأس المال المقدّم[2].

الفرع الثاني

عوامل نجاح التشاركية بين القطاعين العام والخاص في سورية ومخاطرها

أولاً- عوامل نجاح الشراكة بين القطاعين العام والخاص في إعادة الإعمار في سورية:

تقوم مبررات قانون التشاركية على أهمية اشراك القطاع الخاص وتأمين الموارد المالية والتقنية والبشرية، اللازمة لعملية إعادة الإعمار في سورية خصوصاً بعد كل هذا الدمار الذي لحق القطاعات كافة، في ظل وجود صعوبات كبيرة في تأمين الموارد المحلية الحكومية أو اعتمادات وقروض مالية وشركاء خارجيين، حيث يخاطب القانون الشركاء المحتملين في الداخل والخارج، خاصة المؤسسات المالية والاقتصادية والشركات العالمية، وبالطبع مراكز صنع القرار السياسي والاقتصادي العالمي، لأنَّ تلك الفواعل تهتم بل تشترط أن يكون القطاع الخاص ناشطاً وربما قائداً للعمل في الكثير من القطاعات، فإعادة الإعمار لا يمكن أن تتم بمعزل عن إرادة دولية[3].

ويجد جانب من الفقه أنَّ التشاركية هي في حقيقتها عملية خصخصة كلية للاقتصاد، وبالتالي فهي مسألة سياسية وشعبية بامتياز، إلا أنَّ مناقشتها على أرض الواقع تتم فقط على مستوى الجهات الحكومية التنفيذية، التي قامت لوحدها بصياغة القانون،

---

[1]. راجع: د. عدنان سليمان، فلسفة التنمية وإعادة البناء بعد الحرب، مرجع سابق، ص 8.

[2]. راجع: د. مدين علي، نحو استراتيجية عمل للتعافي الاقتصادي في سورية "مدخل مقترح لبدء مرحلة إعادة البناء والنمو بعد الحرب"، مرجع سابق، ص 7-8.

[3]. راجع: قراءة نقدية سياسية لقانون التشاركية رقم 5 لعام 2016، مركز دمشق للأبحاث والدراسات "مداد"، 27 نيسان 2016.

وهذا بدوره يعكس مدى استعداد وقناعة وتجاوب الأجهزة الحكومية المنوط بهم التعامل مع القطاع الخاص "الذي سيتولى بنفسه عملية الإدارة والتنفيذ"، بالإضافة إلى مدى قدرتها وكفاءتها وتأهيلها على التعامل مع مسألة التشاركية بفلسفة حضارية وعقلية منفتحة ومرنة وموضوعية وشفافة ومتوازنة، وبالتالي الخشية من تدخل سلوكيات الفساد في هذه العملية والتي ترافق عادةً آليات التعاطي مع القطاع الخاص[1].

في ظل الافتقار إلى وجود قواعد وأحكام معيارية سليمة وخاصة باختيار المستثمر الأفضل والعرض الأفضل، وضعف أسس التقييم الفني السليم والعلمي، حيث أنَّ الكثير من القواعد والتشريعات النافذة للسياسات التمويلية والاقتصادية الحديثة والمتطورة ليست ملائمة وتتعارض مع طبيعة المشروعات التشاركية الحديثة، وفي ظل غياب استراتيجية موحدة واضحة متفق عليها على المستوى المركزي عند معالجة موضوعات التشاركية مع القطاع الخاص، بالإضافة إلى تعدد الجهات المسؤولة عن تنظيم هذه التشاركية، وكذلك تعدد الجهات المنوط بها منح التراخيص وتعدد هذه التراخيص حسب الأنظمة النافذة، حتى أنّ البعض اعتقد قبل إقرار قانون التشاركية أنّ التشريع الجديد الذي سينظمها، لا يُتوقع إحاطته بكافة صور المشاركة المحتملة، لتنوعها وتباينها الشديد من قطاع لآخر ومن مجال لآخر، ومن الممكن أن يتم تعديله مراراً وتكراراً بحسب واقع حال المشروعات التي من المحتمل أن يتم الإتفاق عليها مستقبلاً[2]. في إطار عدم كفاية المصادر المالية المحلية نتيجة تدهور الإيرادات العامة للدولة، وارتفاع العجز إلى مستويات قياسية، وعدم توافر القطع الاجنبي اللازم لتأمين المستوردات من السلع اللازمة لعملية إعادة الإعمار، وضعف القطاع المالي وتخلف التشريعات التي تحكم عمله، بالإضافة إلى صعوبة الحصول على الموارد المالية الخارجية، فالأموال السورية في الخارج لا يُتوقع عودتها بسهولة وسرعة إلى القطر، مهما كانت المغريات الاستثمارية، أما النوع الثاني من الأموال السورية التي كانت وهُرّبت فمن غير المحتمل ان يعود قبل التأكد من زوال الأسباب التي اتخذها مبرراً وأدت لهروبه، أما رأس المال الاجنبي "الخاص" فلن يتخذ قراره بالدخول إلا

[1]. راجع: د. عابد فضلية، إشكالية التشاركية بين العام والخاص والبعد الاجتماعي لعملية التنمية، مرجع سابق، ص 12.

[2]. راجع: د. عابد فضلية، إشكالية التشاركية بين العام والخاص والبعد الاجتماعي لعملية التنمية، مرجع سابق، ص 13.

عند التأكد من استقرار الوضع الامني للبلاد، كما أن مسألة الحصار والتدابير المفروضة على البلاد من قبل الغرب يعيق الحصول على التمويل الخارجي[1].

وبناءً على ذلك، وبحسبان أنَّ التشاركية هي قضية مجتمعية مركبة، يتداخل فيها الاقتصاد مع السياسة والقانون، تحيط بها العوامل الاجتماعية والتكنولوجية والسكانية والتطورات التاريخية، وبحسبانها ليست هدفاً بحدّ ذاته، بل وسيلة لتحقيق أهداف الدولة في تنمية الاقتصاد الوطني، لذلك فهي تحتاج إلى توافر عدة أبعاد لإنجاحها وإقامتها، على أسس صحيحة ومتكافئة، من أجل تحقيق الأهداف المتوقعة منها، ومن أهم هذه الأبعاد[2]:

1- البعد القانوني: ويقوم على أساسيات قانونية وتشريعية خاصة بالمشروعات التشاركية، والتي تنظم شكل العلاقة، وتعمل على تحقيق الهدف المنشود من تنشيط الاقتصاد وتخفيف العبء المالي على الموازنة الحكومية وتحقيق التنمية المستدامة، وتوفير الحوافز اللازمة للشراكة لتنفيذها ودعم نجاحه، من خلال تنسيق جميع التشريعات المتعلقة بمشروعات التشاركية لدى جميع المستويات العليا للحكومة بحيث تكون منسجمة ومتوافقة مع خطة الدولة الاقتصادية والاجتماعية، وأن تكون واضحة أيضاً عند المستويات الأدنى للحكومة "إداريين، موظفين، تقنيين، ماليين..." من أجل تنفيذ الإصلاحات والتوجهات المطلوبة لتجنب معوقات التشاركية، وبالرغم من صدور قانون التشاركية وتعليماته التنفيذية، إلا أنه لم يترافق مع قوانين مالية ومصرفية وتأمينية، تبيّن كيفية المعالجة المالية والضريبية والمحاسبية لمشروعات التشاركية، وهذه القوانين تحتاج إلى بعد اقتصادي أيضاً[3].

2- البعد الاقتصادي: من خلال تبني رؤية وطنية خاصة بالشركات بين القطاعين العام والخاص، يعتمد على مراعاة الجوانب البيئية في التخطيط والتنفيذ للمشاريع المشتركة، حيث أن اختيار الشريك المناسب من القطاع الخاص يساهم في نجاح المشروعات القائمة على فكرة التشاركية[4].

---

[1]. راجع: قراءة نقدية اقتصادية لقانون التشاركية رقم 5 لعام 2016، مرجع السابق، ص 3-4.

[2]. راجع: د. رشا سيروب، مجالات تطبيق المشاريع مع التشاركية بين القطاعين العام والخاص في سورية، مرجع سابق، ص 26-27-28.

[3]. راجع: د. رشا سيروب، مجالات تطبيق المشاريع مع التشاركية بين القطاعين العام والخاص في سورية، مرجع سابق، ص 26-27-28.

[4]. راجع: رزان كم ألماز، الشراكة الاستراتيجية بين القطاع العام والقطاع الخاص في مرحلة إعادة الإعمار: تحديد عوامل النجاح "دراسة تحليلية

3- البعد الإداري: الذي يقوم على تطوير المؤسسات الاقتصادية الحكومية، وذلك من خلال توسيع قاعدة المشاركة في المشروعات بدءً من المناقشات الأولية، ووصولاً إلى عملية صنع القرار بين جميع الأطراف، وذلك من خلال وجود عقد مفصل يحدد الالتزامات والحقوق، ويلتزم بالدقة، ويمنع الوقوع في مشكلات أو خلافات أو سوء فهم أثناء تنفيذ المشروع، وتوزيع المخاطر التي يجب أن يتحملها الطرفين، فضلاً عن ضرورة توافر الشفافية في عملية الإرساء، بالإضافة إلى ضرورة توافر منهجية واضحة وفعالة لتصحيح الأخطاء والتجاوزات المكتشفة وحلها، ومنع تكرار حدوتها مرة أخرى. إذ من الضروري وجود مسبق لآليات وضوابط سليمة وواضحة وشفافة لبرامج التشاركية، والوضوح في كيفية معالجة مشروعات التشاركية قانونياً و إدارياً وتنظيمياً وفنياً وتشغيلياً، ومحاسبياً، بدءً من اختيار الأسلوب المناسب للتشاركية، ومروراً بآليات وكيفيات وضوابط التفاوض، وطرح العطاءات ودراستها وإقرار الفائز بها[1].

4- البعد الاجتماعي: حيث تساهم التوعية بمفهوم التشاركية في بيان نقاط القوة والضعف، إذ تبقى غير واضحة المعالم في الأوساط الشعبية، ويُنظر إليها كشكل من أشكال الخصخصة المرتبطة بطروحات المؤسسات الدولية، وتؤدي إلى انعكاسات سلبية على الواقع الاجتماعي والمعاشي لدى العديد من الدول التي طبقتها، وهي ليست مجرد عملية تقوم على توازن المصالح المادية بين الشركاء، فإنَّ من أهم متطلبات نجاحها هي المواءمة بين الاهداف الاقتصادية الربحية والأهداف الاجتماعية لأطرافها، وهذا ليس بالأمر السهل تصميمه قانونياً[2]. وبالتالي لابدّ من وجود الأفراد المتميزين والأكفاء والمفكرين القادرين على إدارة عقد التشاركية بشكل جيد، بما يضمن حسن التنفيذ والصياغة.

ثانياً- مخاطر العملية التشاركية في سورية في ظل الحصار والحرب: لم تظهر السياسات الحكومية في أغلب الأحيان كفايةً في التعاطي مع حالات الهرب والتهرب من

للشراكات في قطاع الاتصالات في سورية"، رسالة ماجستير، الجامعة الافتراضية السورية، 2017، ص 105.

[1]. راجع: د. عابد فضلية، إشكالية التشاركية بين العام والخاص والبعد الاجتماعي لعملية التنمية، مرجع سابق، ص 18-19.

[2]. راجع: د. عابد فضلية، إشكالية التشاركية بين العام والخاص والبعد الاجتماعي لعملية التنمية، مرجع سابق، ص 20.

الالتزامات والفساد والتحايل على القوانين، ولم تقم بمتطلبات اقتصاد الحرب، بل تركت المواطنين يواجهون التحديات من دون دعم كافٍ، وتتصرف كما لو أنّها في حالة عزلة عن الواقع، وقد أظهرت الحرب فشلاً بمعظم الأحيان في الاستجابة للتحديات الناشئة عن الحرب مثل: تأمين المتطلبات والاحتياجات الأساسية للمواطنين وزاد اعتمادها بشكل متنامٍ على الحلفاء الإقليميين والدوليين الذين يعيشون بدورهم تحديات اقتصادية متزايدة.

لقد كانت السياسات الاقتصادية للحكومات المتعاقبة في حالة عدم تعيين، ولو أنَّها أقرب للخصخصة الاقتصادية وتراجع الدولة عن مهامها الرئيسة في حماية الشرائح الاجتماعية الأكثر فقراً، وفي الإيفاء بمتطلبات العمل العام، وتقديم الدعم لمستحقيه، بل إنَّها قامت بفتح الأسواق أمام البضائع والسلع الخارجية بكيفية أدت إلى نتائج كارثية على المنتجين المحليين، ويمكن عد السياسات المشار إليها أحد أسباب اندلاع الأزمة وثمة بالقطع أسباب عديدة أخرى، كما أنَّ تقصير الحكومة في التعاطي مع تحديات الأزمة كان أحد عوامل تفاقم الأزمة وإطالة أمدها ولو على نحو غير مباشر[1]. وقد أظهرت الحرب التي تعرضت لها سورية، أن معنى الدولة ومفهومها أقل رسوخاً، وأنَّ مفاهيم القطاع العام والملكية العامة أكثر هشاشة ولذا كانت القطاعات والممتلكات العامة هي الهدف الرئيس لعمليات التدمير والنهب والسلب بوصفها "غنائم" ولم يخرج رجال المال والاعمال عن ذلك إلا ما ندر، لذلك فإن عملية تمكين المال الخاص في المجال الاقتصادي، سوف يخلق تفاوتاً في الموارد الاجتماعية واتجاهات الرأي العام والتموضع السياسي، حيث أن تولي الشريك الخاص أمور الاقتصاد لا يعفي الدولة من مسؤولياتها، فعلى الرغم من توافر البنى التشريعية لقوانين الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وكذلك قوانين الاستثمار وهيئة الاستثمار، إلا أنَّ ذلك لم يؤدي إلى إحداث التنمية المطلوبة، فرأس المال الخاص وبناءً على تجارب تاريخية في سورية لم يهتم كثيراً بالشأن العام والبرامج الاجتماعية الوطنية

لقد عملت الحكومة على إصدار قانون التشاركية وبالرغم من الغايات التي يسعى إليها، فقد كان الأمر يعكس بأنَّ القطاع العام رب عمل "كسول" و"غير مبادر" و"مبذر"

[1]. راجع: قراءة نقدية سياسية لقانون التشاركية رقم 5 للعام 2016، مرجع سابق.

و"فقير" و"بلا جاذبية" أو "منفر للشركاء"، بينما القطاع الخاص على العكس من ذلك، والجدير بالذكر هنا هو أنَّ القطاعات الرئيسية التي كانت حكراً على القطاع العام "من موانئ، ومطارات، وقطاعات بنى تحتية" باتت متوفرة للتشارك مع القطاع الخاص، ويمكن للحكومة أو الشريك العام التنازل عن أصول المشروع للشريك الخاص ويمكن لهذا الأخير أن يستدين من المصارف بضمانات المال المشارك عليه، أي ضمانات المال العام، كما غفل القانون عن إمكانية إعلان الشريك إفلاسه، كما يمكن للمشروع تحويل أصوله إلى أسهم، بما في ذلك حصة الشريك العام وهذا يعني إمكانية تداول حصة الشريك العام أسهماً، كما لا يوجد نص في القانون تبين واجبات الشريك الخاص، أو أي عقوبات يمكن أن تفرض بحقه في حال إخلاله بعقد التشاركية[1].

في ظل جميع ما ذُكر، فإنَّ التشاركية بين القطاعين العام والخاص تقترن بمجموعة من المخاطر، ومنها[2]:

– إيلاء التشاركية الأهمية للبعد الاقتصادي، مقارنة بالبعد الاجتماعي والبيئي، ونشوء الاحتكار وسيطرة المستثمر على المشروع، ما يؤدي إلى تقديم الخدمات بجودة منخفضة وسعر مرتفع.

– مصلحة المستثمر في أن تكون مساهمة الحكومة بملكية المشروع كبيرة نسبياً "أكثر من 25%" لضمان حمايتها للمشروع، في الوقت الذي تكون فيه سلطتها في الرقابة على إدارة وتشغيل وأعمال المشروع إما معدومة أو ضعيفة. بالإضافة إلى التأثيرات الاقتصادية والمالية السلبية وتحويل مخاطر القطاع الخاص إلى القطاع العام، لأنه في حال قرر القطاع الخاص التوقف عن العمل لأي سبب كان، سيحمل الاقتصاد الوطني تكاليف كبيرة وتبعات، مثل استثمارات الشركات النفطية الاجنبية في سورية.

– يستغرق تحضير العقد وقتاً طويلاً، وتمتاز سورية بتاريخها الطويل في إجراء مفاوضات مطولة ومكلفة دون أن تتوصل إلى نتيجة، وضبابية وعدم وضوح القوانين فيما يتعلق

[1]. راجع: قراءة نقدية سياسية لقانون التشاركية رقم 5 لعام 2016، مرجع سابق.

[2]. راجع: د. عابد فضلية، إشكالية التشاركية بين العام والخاص والبعد الاجتماعي لعملية التنمية، مرجع سابق، ص 14. راجع: د. رشا سيروب، مجالات تطبيق المشاريع مع التشاركية بين القطاعين العام والخاص في سورية، مرجع سابق، ص 30–31.

بإلزام المستثمر بصيانة المشروع واستبدال الأصول المتقادمة، خاصةً في السنوات الأخيرة من مدة العقد، أو تلك المتعلقة بالرقابة على وجوب تكوين احتياطي من إيرادات المشروع لاستخدامه في عمليات الصيانة بعد انتهاء مدة العقد.

– عدم وضوح أو الزامية التشريعات التي تعطي الحق للحكومة بالتدخل في الأسعار، خصوصاً في الحالات غير المتفق عليها، كأن ترتفع الأسعار عن حدود معينة تفوق طاقة شريحة كبيرة من المواطنين.

– مخاطر مصرفية ترتبط باستنزاف مشروعات التشاركية جزء كبير من السيولة المحلية التي قد تكون بحاجتها الاستثمارات الصناعية والزراعية والخدمية وغيرها، بحسبانها تعتمد في تمويلها على القروض من المصارف المحلية.

– تحقق عجز في ميزان المدفوعات على المدى الطويل، ففي حالات دخول الاستثمار الاجنبي في مشروعات التشاركية، فإنَّه سيعاود الخروج على المدى الطويل على شكل أرباح ورأس مال إلى الخارج، ما يؤدي إلى استنزاف القطع الاجنبي، وعجز في ميزان المدفوعات على المدى الطويل.

– قد تؤدي التشاركية إلى إضعاف دور الدولة الاقتصادي والسياسي، خصوصاً عندما يتعلق مشروع التشاركية بالبنى التحتية القومية "من مطارات، ومرافئ،.."، نظراً لارتباطها بالأمن القومي، وبالتشاركية ستنتقل قرارات هذه المشروعات من الدولة إلى إدارة مشتركة بين القطاعين، قد تكون الغلبة فيها للقطاع الخاص، الذي من الممكن أن يكون مرتبط بمصالح شركات متعددة الجنسيات.

الخاتمة: من السابق يظهر لنا بأنَّ عملية إعادة الإعمار بما تتطلبه من موارد وإمكانات مالية وبشرية وتقنية، وبما تحتاجه من وقت لها أولويات يجب أخذها بالحسبان عند البدء بها، مع ضرورة إدراك صعوبات طرق تأمين تمويل هذه العملية وتحديد الجهة والكيان المسؤول عن إدارته والإشراف عليه، ليصار إلى تنفيذها بالشكل اللازم والمطلوب، وعليه فقد توصلنا إلى ما يلي من **الاستنتاجات والتوصيات:**

الاستنتاجات:

– إعادة الإعمار في سورية تتطلب تهيئة شاملة عامة –تحتويها مصالحة وطنية بين أفراد المجتمع والدولة– لجميع المؤسسات والقطاعات، تتضمنها عملية تعديل قانوني تشريعي اقتصادي ومؤسسي تأخذ باعتبارها كافة المستويات الاقتصادية وكافة فئات الشعب وأطيافه دون تمييز، وذلك بعد تحقيق الاستقرار الأمني في جميع أنحاء البلاد، وتكريس قوة القانون وسيادة الدولة، بالشكل الذي يسمح بإدارة وتنفيذ أي مشاريع تنموية لاحقة ترسمها الخطط اللاحقة لعملية واستراتيجية إعادة الإعمار.

– أهمية وضع خطة شاملة من الواقع من أشخاص أكفاء، تتضمنها خطط مصغّرة، مرتّبة بحسب أولوية القطاعات والمناطق التي لها أهمية في عملية إعادة الإعمار والتنمية، مع مراعاة حجم أضرارها ومصادر تمويلها، والشركاء الدوليين والمحليين.

– لا يمكن انكار الدور الكبير الذي من الممكن أن يقوم به القطاع الخاص في إدارة النشاط الاقتصادي أو التقليل منه، خصوصاُ في ظل تنفيذ أو إنشاء وإدارة المشاريع التي ستحتاج إليها الدولة في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية بالرغم من السلبيات التي تواجه عملية الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

التوصيات:

– ضرورة مشاركة جميع الأطراف في برامج الشراكة التي قد تقوم بين القطاعين العام والخاص، وهذا يتطلب وضع خطط مناسبة حتى تتشارك جميع القطاعات، بما يضمن التفاعل، وبناء الثقة بين المواطنين والقطاع الخاص، وتفعيل الشفافية، وزيادة الوعي بأهمية ومزايا الشراكة.

– إعطاء أهمية لموضوع التدابير القسرية الدولية الجائرة المفروضة على سورية واستعادة الأراضي السورية المحتلة، قبل وأثناء عملية إعادة الإعمار وبعدها، من خلال حث المجتمع الدولي على محاولة إنهائها، إذ أن موضوع تدفق الاستثمارات الأجنبية والموارد المالية الأجنبية وتنشيط عمليات الاستيراد والتصدير مع تحسن الصناعة والزراعة من وإلى سورية وتنشيط حركة التجارة والسياحة مع العالم الخارجي دون تلك القيود ومع توافر الأمان على الأراضي السورية له دور كبير وأساسي وأولي في عملية إعادة البناء والإعمار وتحقيق التنمية.

– إشراف الدولة على مؤسسات وهيئات الشراكة التي يتم تأسيسها بين القطاعين العام والخاص، من خلال عناصر وكوادر مدربة، قادرة على الإحاطة بالعملية التشاركية في أي مجال منذ بداية المشروع وحتى نهايته، من خلال إطار تشريعي وإداري واقتصادي تكنوقراطي وتقني، يؤدي من النهاية إلى تحقيق الغاية المطلوبة.

المراجع

- Del Castillo, Graciana, Economic Reconstruction and Reforms in Post- Conflict Countries, Ralph Bunche institute of International Studies, Graduate Center, City University New York (CUNY) CRPD Working Paper No. 2015.

- M. Panic, Globalization: A Threat to International Cooperation and Peace? (London: Palgrave Macmillan), 2011.

- أحمد الحسن، أفكار مقترحة لتمويل إعادة الإعمار في سورية، مركز دمشق للأبحاث والدراسات "مداد"، دمشق، أيلول 2019.

- د. هيثم أحمد عيسى، عملية إعادة البناء والتنمية في سورية، مجلة بحوث الإدارة والاقتصاد، كلية العلوم الاقتصادية، التجارية وعلوم التسيير، جامعة زيان عاشور بالجفلة، الجزائر، مجلد 1، عدد 4، 2019، ص 83-104.

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

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

- د. مدين علي، نحو استراتيجية عمل للتعافي الاقتصادي في سورية "مدخل مقترح لبدء مرحلة إعادة البناء والنمو بعد الحرب"، مركز دمشق للأبحاث والدراسات "مداد"، دمشق، تشرين الأول 2018.

- د. عدنان سليمان، فلسفة التنمية وإعادة البناء بعد الحرب، مركز دمشق للأبحاث والدراسات "مداد"، دمشق، أيار 2019.

- د. عقيل سعيد محفوض، للسياسة بالاقتصاد: قانون قيصر في الحرب السورية، الأهداف والتأثيرات والاستجابات، مركز دمشق للأبحاث والدراسات "مداد"، 2020.

- لينا حمود، الخيارات المتاحة لتمويل إعادة الإعمار في سورية، رسالة ماجستير، جامعة دمشق، كلية الاقتصاد، 2019.

– معاذ "محمد بشير" مدحت الطاهر، استراتيجية إعادة الإعمار بعد الحروب والكوارث في فلسطين، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، كلية الدراسات العليا، 2011.

– أمينة زغيب، استراتيجيات المنظمات الدولية في إعادة الإعمار لفترة ما بعد الحرب – نموذج إقليم كوسوفو–، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2011.

– نبيل محمود عياد، منهجية مقترح لإعادة إعمار إقليم غزة، مجلة العمارة والتخطيط، م28 (2)، الرياض، 2016، 213–254.

– د. عابد فضلية، إشكالية التشاركية بين العام والخاص والبعد الاجتماعي لعملية التنمية، ندوة الثلاثاء الاقتصادي الثالثة والعشرون، الاقتصاد السوري... وآفاق المستقبل، جمعية العلوم الاقتصادية السورية، دمشق من 2010/1/5 إلى 2010/5/18.

– رزان كم ألماز، الشراكة الاستراتيجية بين القطاع العام والقطاع الخاص في مرحلة إعادة الإعمار: تحديد عوامل النجاح "دراسة تحليلية للشراكات في قطاع الاتصالات في سورية"، رسالة ماجستير، الجامعة الافتراضية السورية، 2017.

– رشا سيروب، التشاركية بين القطاعين العام والخاص في سورية –دراسة تحليلية مقارنة لبدائل التمويل، أطروحة دكتوراه، كلية الاقتصاد، جامعة دمشق، 2012.

– د. رشا سيروب، مجالات تطبيق المشاريع مع التشاركية بين القطاعين العام والخاص في سورية، مركز دمشق للأبحاث والدراسات "مداد"،2017.

– محمد متولي دكروري، دراسة عن الشراكة مع القطاع الخاص مع التركيز على التجربة المصرية، جمهورية مصر العربية، وزارة المالية.

– مسودة الوثيقة الوطنية للشراكة بين العام والخاص، رئاسة مجلس الوزراء، الجمهورية العربية السورية، 2009.

– قراءة نقدية اقتصادية لقانون التشاركية رقم 5 لعام 2016، مركز دمشق للأبحاث والدراسات "مداد"، 7 نيسان 2016.

– قراءة نقدية سياسية لقانون التشاركية رقم 5 لعام 2016، مركز دمشق للأبحاث والدراسات "مداد"، 27 نيسان 2016.

- مدونة السلوك الأخلاقي .. مفهومها ومقاصدها https://rs.ksu.edu.sa/issue-1249/298