الانتعاش الاقتصادي المبكر: مقاربة منهجية كمدخل إلى عملية إعادة البناء والتنمية في سورية

محمد محمد بشير اللحام* **إشراف الدكتور أحمد كامل صالح**

الملخص

يستعرض هذا البحث مختلف الآراء التي تناولت الانتعاش الاقتصادي المبكر ويناقش التداخل الاصطلاحي والعملياتي مع مفاهيم أخرى مثل إعادة البناء وبناء الدولة. ثم ينتقل البحث لدراسة مقاربات ومناهج الانتعاش الاقتصادي لما بعد الحروب والأزمات التي بقيت محل جدل بالنظر إلى الحداثة النسبية للمفهوم وعدم وجود توافق في الآراء بشأن استخدام تلك المناهج، والتي يتم تطويرها بالتشارك بين الجهات الفاعلة المحلية والدولية لضمان الاتساق مع حالة البلد المعني.

كما يناقش البحث وجهات النظر المختلفة حول إشكالية تحديد وترتيب الأولويات التي تعتبر القضية الأكثر تعقيداً عند تصميم استراتيجية إعادة البناء تبعاً لازدحام الاحتياجات المتزامنة في ظل محدودية التمويل والقدرات والوقت. ويشير البحث إلى أنه لا يوجد اتفاق بين المناهج المتنافسة على ماهية الأولويات وتسلسلها، لكن هناك إجماع بأن الحصول على التسلسل الصحيح أمر محوري لنجاح الانتعاش الاقتصادي واستدامة السلام. فيما يبقى تحقيق ذلك عرضة لتجاذبات وتدخلات الأطراف الخارجية المؤثرة.

* طالب ماجستير في قسم الاقتصاد – كلية الاقتصاد – جامعة دمشق.

وأخيراً يقدم البحث جملة من التوصيات والمقترحات تتمثل بمقاربة منهجية مقترحة لإدارة مرحلة الانتعاش الاقتصادي المبكر وإعادة البناء في سورية مرفقة بأطر استراتيجية ومؤسساتية ومالية ضابطة لإدارة المرحلة وضامنة للكفاءة والفاعلية والشفافية. مع الإشارة لأبرز تحديات المرحلة المتمثلة بعدم كفاية الموارد المالية المتاحة وتحقيق انتعاش اقتصادي ضيق يعزز فيه النخب وأمراء الحرب ثرواتهم على حساب الشريحة العريضة من الفقراء.

الكلمات المفتاحية

الانتعاش الاقتصادي، التعافي المبكر، إعادة البناء، سياسات اقتصادية، اصلاح اقتصادي مؤسساتي، اقتصاد سياسي، تخطيط استراتيجي

Early Economic Recovery: A Methodological Approach for Reconstruction and Development in Syria

Mohammad M. Bashir Al-Laham*
Supervised by Prof. Ahmad Kamel Saleh

Abstract

This research reviews the various opinions that addressed the early economic recovery and discusses the terminological & processing overlap with other concepts such as reconstruction and state building. It then proceeds to study the post-conflict economic recovery approaches, that remained controversial given the relative newness of the concept and the lack of consensus regarding the use of those approaches, which are developed jointly between local and international stakeholders to ensure consistency with the country situation.

Moreover, the research discusses the different views about sequencing and prioritization, which is considered the most problematic issue when designing a reconstruction strategy, according to the congestion of simultaneous needs in light of limited funding, capacity and time. The research also indicates that there is no agreement between the competing approaches on what the priorities and sequencing, but there is consensus that obtaining the correct sequence is central to the success of economic recovery and peace sustainability.

* Master Student at Department of Economics, Faculty of Economics, Damascus University.

While achieving this remains subject to the interactions and interventions of external stakeholders.

Finally, the research presents a set of recommendations summarized by a proposed methodological approach to managing the early economic recovery and reconstruction in Syria, accompanied by strategic, institutional and financial frameworks to control the phase and to ensure efficiency, effectiveness and transparency. With reference to the most prominent challenges represented by the insufficient financial resources and achieve a narrow economic recovery, in which elites and warlords enhance their wealth without regard for the broad segment of poor.

Keywords: Economic Recovery, Early Recovery, Reconstruction, Economic Policy, Economic & Institution Reform, Political Economy, Strategic Planning

المقدمة

دائماً ما تترك الحرب ورائها اقتصاداً منهكاً وبنية تحتية مدمرة إلى جانب ضعف شديد في القدرات المؤسساتية والبشرية والمالية. في الماضي لم تكن الاعتبارات الاقتصادية ومتطلبات الانتعاش المبكر تأتي في مقدمة جهود تعزيز الاستقرار، حيث احتلت قضايا الإصلاح السياسي سلم أولويات مرحلة ما بعد الحرب. وعندما استؤنفت أنشطة الانتعاش الاقتصادي أتت في سياق سياسات التنمية التقليدية مع استراتيجيات وبرامج تم تصميمها للبلدان النامية الفقيرة التي مزقتها الحروب.

لكن شهد العقدين الماضيين توافقاً عريضاً في الآراء على أن الأبعاد الاقتصادية هي نقاط ارتكاز محورية لتعزيز الاستقرار وبنفس درجة أولوية الضرورات السياسية والأمنية. ومن المسلم به أيضاً أن جهود إعادة البناء والانتعاش الاقتصادي يجب أن تراعي عند تصميمها وتنفيذها خصوصية مسببات الحرب لضمان عملية تعزيز الاستقرار بدلاً من أن تقوضها.

إن سورية بحاجة وبشكل فوري إلى التعامل مع عدد كبير من المهجرين والنازحين والعائدين، حيث تشير آخر تقديرات الأمم المتحدة [1](UNOCHA, 2019) إلى أن حوالي 8.7 مليون شخص من السكان المتواجدين داخل سورية بحاجة إلى الإنعاش الاقتصادي المبكر ودعم سبل العيش. فينبغي وضع خطط لإعادة إدماج هذا العدد في الحياة الاقتصادية والاجتماعية وبما لا يعيد إنتاج البنية الثقافية التي ساهمت في تعميق وإطالة أمد الحرب.

[1] UNOCHA. (2019). Humanitarian Needs Overview: Syrian Arab Republic. UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs.

مشكلة البحث:

تواجه الدولة السورية بعد انتهاء الحرب وانحسار العمليات الإغاثية العديد من التحديات الجسيمة والأولويات المزدحمة على مختلف الأصعدة السياسية والاقتصادية والاجتماعية. مما يتطلب وجود استراتيجية وطنية متينة تهدف إلى تحقيق الانتعاش الاقتصادي المبكر من شأنه تسريع عملية إعادة البناء والتمهيد للمضي قدماً بخطوات مدروسة نحو تحقيق التنمية المستدامة. ويحاول البحث من خلال الاستعراض المفاهيمي ومناقشة الآراء المتباينة الإجابة على التساؤلات التالية:

- ما هي الأنشطة ذات الأولوية وتسلسلها الأمثل في مرحلة الانتعاش الاقتصادي المبكر؟
- ما هي المقاربة المنهجية الأنسب لمرحلة الانتعاش الاقتصادي المبكر وإعادة البناء في سورية؟
- ما هي الأطر الاستراتيجية والمؤسساتية الضابطة لإدارة المرحلة والضامنة للكفاءة والشفافية؟

أهمية البحث:

تأتي أهمية البحث من خلال تقديم مقاربة منهجية تساعد صانعي السياسات على فهم وإدارة مرحلة الانتعاش الاقتصادي المبكر وإعادة البناء في سورية، إلى جانب اقتراح إطار استراتيجي ومؤسساتي ومالي يضبط إدارة تلك المرحلة ويضمن معايير الكفاءة والفعالية والشفافية. وذلك بعد استعراض ومناقشة أبرز الإسهامات البحثية والمناهج المتباينة حول الانتعاش الاقتصادي وتحديد وتسلسل أولويات المرحلة.

أهداف البحث:

- استعراض ومناقشة أبرز المفاهيم والمناهج والمقاربات التي تناولت الانتعاش الاقتصادي المبكر
- تقديم مقاربة منهجية مقترحة لإدارة مرحلة الانتعاش الاقتصادي المبكر وإعادة البناء في سورية
- تقديم إطار استراتيجي ومؤسساتي ومالي مقترح لضبط إدارة المرحلة وضمان الكفاءة والفاعلية والشفافية

فرضيات البحث:

- يوجد تداخل وتفاعل عملياتي بين الأنشطة والبرامج الناظمة للانتقال من مرحلة الإغاثة إلى مرحلة التنمية
- لا يوجد توافق بين الأدبيات والمناهج الأكاديمية حول القضايا والأنشطة ذات الأولوية وتسلسلها الأمثل لتحقيق انتعاش اقتصادي مبكر ضمن إطار زمني محدد
- يوجد إجماع أكاديمي بأن نجاح الانتعاش الاقتصادي المبكر مشروط بتحديد التسلسل الصحيح للأولويات ومُعرّض للتأثر بتدخلات الأطراف الخارجية الفاعلة

منهج البحث:

تم اتباع المنهج الوصفي التحليلي من خلال إجراء مراجعة لأبرز الإسهامات البحثية التي تناولت مفاهيم ومناهج ومقاربات الانتعاش الاقتصادي المبكر ومناقشة أهم الخلاصات المعرفية التي توصلت لها الآراء المتباينة حول تحديد وتسلسل أولويات المرحلة وزمن حدوثها، ومن ثم الخروج بمقاربة منهجية وأطر استراتيجية مقترحة تراعي خصوصية الحالة السورية.

1. تمهيد اصطلاحي

يُعرف الانتعاش الاقتصادي من أبسط وجهة نظر اقتصادية بأنه العودة إلى أعلى مستوى متحقق من مؤشر حصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي خلال السنوات الخمس السابقة لاندلاع النزاع [2](BCPR, 2008). بينما ترى مجموعة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة UNSDG بأن التركيز الأساسي لمفهوم الانتعاش الاقتصادي ينصب على سد الفجوة الناشئة بين مرحلة الإغاثة أثناء النزاع ومرحلة التنمية ما بعد النزاع. وذلك من خلال القيام بأنشطة داعمة لإرساء الأمن وسيادة القانون ووضع سياسات اقتصادية كلية فعالة وإنشاء إطار رقابي شفاف وتنويع الاستثمارات العامة وتعزيز اللامركزية وإعادة تكوين رأس المال البشري والاجتماعي (UNDG,2004)[3]

ويشير مركز التعاون الدولي [4](CIC, 2008) بأن مفهوم الانتعاش الاقتصادي يعتبر متنوع وفضفاض، فهو يركز على جهود استعادة إمكانيات وقدرات الدولة من أجل إدارة القضايا السياسية والأمنية والتنموية إلى جانب القضايا الاقتصادية والاجتماعية المتضمنة استعادة سبل العيش واحياء الأسواق وتقديم الخدمات العامة.

ويرى آخرون [5](L.Specker et al, 2009) بأن مفهوم الانتعاش الاقتصادي يختلف حسب المنظور سواء كان إنساني إغاثي أم تنموي. فبالنسبة للجهات العاملة في المجال الإنساني يميل الانتعاش الاقتصادي إلى الارتباط بالجهود القطاعية الرامية إلى تعزيز أو

[2] BCPR. (2008). Post-Conflict Economic Recovery: Enabling Local Ingenuity. New York: Bureau for Crisis Prevention and Recovery (BCPR)& United Nations Development Programme (UNDP)

[3] UNDG. (2004). InterAgency Framework for Conflict Analysis in Transition Situations. New York: United Nations Development Group.

[4] CIC. (2008). Recovering from War: Gaps in Early Action. New York: Center on International Cooperation.

[5] Specker, L., & De Vries, H. (2009). Early economic recovery in fragile states: Priority areas and operational challenges. The Hague: Clingendael Institute.

خلق سُبل العيش على مستوى المجتمع المحلي. أما المنظور التنموي فيشير إلى العملية التي تنخرط فيها الدولة المعنية ساعية لتغيير الوضع القائم نحو الأفضل من خلال معالجة مشكلة النمو غير المتوازن وبناء القدرات المجتمعية وتحديد احتياجات التنمية وتعبئة الموارد المتاحة وخلق موارد جديدة قابلة للتجديد من أجل التحول الفعال باتجاه استدامة التنمية[6] (UNDP, 2001).

فيما يشير مركز التعافي ومنع الأزمات التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي [7] (BCPR, 2008) بأن مفهوم الانتعاش الاقتصادي بمعناه الشمولي يضم جميع القضايا الاقتصادية والاجتماعية والتنموية المترابطة، فهو بمثابة عملية تحويلية برمتها تتطلب مزيجاً من الإصلاحات الاقتصادية والمؤسساتية والسياساتية والقانونية بعيدة المدى التي تؤسس لتنمية مستدامة وتضمن عدم تجدد العنف. ويؤكد المركز على أن إعادة البناء لا تعني استعادة الأوضاع التي كانت سائدة قبل النزاع لأن ذلك سيؤدي أيضاً إلى استعادة التشوهات الهيكلية المسببة للنزاع كاستفحال الفساد واللامساواة والفقر.

وكمناقشة أعمق لمفهوم الانتعاش الاقتصادي هناك من يؤكد أن اقتصاد ما بعد النزاع ليس مجرد اقتصاد عادي يمر في أزمة عابرة وأن ظروف وتحديات كل بلد تعتبر فريدة ومختلفة عن أي بلد آخر ومرتبطة بسياقها التاريخي. وأن الافتراضات الاقتصادية التقليدية لا يمكن تطبيقها في ظل هذه السياقات مما يتطلب تبني سياسات واستراتيجيات مصممة خصيصاً للتعامل مع معطيات الحالة [8](J.Ohiorhenuan et al, 2005)

[6] UNDP. (2001). Afghanistan crisis: UNDP strategy. New York: United Nations Development Programme

[7] مرجع سبق ذكره

[8] J.Ohiorhenuan, & Kumar. (2005). Sustaining post-conflict economic recovery: Lessons and challenges. BCPR Occasional Paper.

وبالتالي يمكن تعريف الانتعاش الاقتصادي بأنه مجموعة من الأنشطة والممارسات التي تعمل على سد الفجوة الناشئة بين مرحلة الإغاثة أثناء الحرب ومرحلة التنمية ما بعد الحرب. وذلك من خلال استعادة وتمكين قدرات وإمكانيات الحكومات والمجتمعات المحلية اللازمة لإدارة تلك الفترة وتثبيت الاستقرار والسلام، بالتزامن مع وضع أسس استراتيجية للقيام بعملية إصلاح اقتصادي مؤسساتي قانوني تكون مرتكزات لتحقيق تنمية مستدامة وتؤدي إلى تحول مستدام في الهياكل الاقتصادية والمجتمعية التي كانت جزءاً لا يتجزأ من حقبة الحرب وما قبل الحرب.

2. التداخل الاصطلاحي مع المفاهيم الأخرى

كثيراً ما يتم استخدام مفاهيم الانتعاش الاقتصادي وإعادة الإعمار وإعادة البناء وإعادة التأهيل والإصلاح الاقتصادي في سياق الحديث عن اقتصاديات البلدان الخارجة من حروب وأزمات. حيث تتداخل تلك المفاهيم فيما بينها ويختلف استخدامها بحسب غايات الجهة الفاعلة. فالبنك الدولي يستخدم مفهوم إعادة الإعمار "Reconstruction" على نحو واسع إلى جانب وزارة الخارجية الأمريكية والبريطانية ضمن غايات وتعابير مختلفة تشمل الأبعاد المادية والاقتصادية والاجتماعية. بينما يؤيد الاتحاد الأوروبي (بمؤسساته) استخدام مفهومي إعادة التأهيل "Rehabilitation" وإعادة البناء "Rebuilding" معاً لغايات تمكين الاقتصاد والقدرات المؤسساتية (M.Barnett et al, 2007)[9].

كما يرى العديد من الباحثين والخبراء بأن مفهوم الانتعاش الاقتصادي يتشابك مع الكثير من المفاهيم الأخرى المرتبطة بالإصلاح السياسي والاقتصادي والتنمية والمتضمنة في عملية إعادة البناء والتأهيل. حيث يشير (T.Addison, 2003)[10] إلى أن مفهوم إعادة البناء

[9] Barnett, M., Kim, H., O'Donnell, M., & Sitea, L. (2007). Peacebuilding: What Is in a Name? Global governance 13, 38-43.

[10] Tony Addison. (2003). From Conflict to Recovery in Africa. Oxford : Oxford University Press.

يضم مجموعة واسعة من المهام منها حل النزاع وإرساء السلام ونزع السلاح وإعادة الادماج المجتمعي وتحويل الانفاق العام من عسكري إلى تنموي بالتزامن مع تنفيذ أجندات الإصلاح السياسي والاقتصادي. كما يناقش ضرورة وجود دولة تنموية تتمتع بالسلطة الشرعية لتقود عملية الانتعاش الاقتصادي وإعادة البناء في إطار تنموي يسعى لتقليل حالة عدم اليقين وتشجيع الاستثمار على المدى الطويل بمشاركة القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني.

ويرى (K.Kumar,1997)[11] أن مفاهيم إعادة البناء وإعادة التأهيل تشير إلى الجهود الرامية لإعادة بناء الهياكل السياسية والاقتصادية والاجتماعية في المجتمعات الهشة. بينما يرى (J.Zeeuw,2001)[12] بأن إعادة التأهيل هي برامج إعادة بناء واسعة النطاق لتنشيط الهياكل الاقتصادية لبلد معين مع التركيز على إعادة بناء البنى التحتية واستعادة النظم الاقتصادية والاجتماعية. ويشير إلى أن هذا المفهوم تم استخدامه في خطة مارشال 1947 واستمر استخدامه في الفكر المعاصر، لكن يبقى المانحين الدوليين مترددين في الانخراط بخطة إعادة تأهيل طويلة الاجل شبيهة بخطة مارشال. وهنا يؤكد (G.Castillo,2003)[13] على ضرورة وجود إدارة اقتصادية كفؤة قادرة على وضع التمويل الخارجي ضمن إطاره السليم.

وغالباً ما يتم اعتبار الانتعاش الاقتصادي أحد مكونات بناء الدولة، والذي يشمل إعادة بناء أو إحداث مؤسسات صنع القرار والتي تتمتع بالشرعية وتركز على سيادة القانون وإرساء

[11] Krishna Kumar. (1997). Rebuilding Societies After Civil War: Critical Roles for International Assistance. Boulder, CO: Lynne Rienner

[12] Jeroen de Zeeuw. (2001). Building peace in war-torn societies: From concept to strategy. The Hague: Netherlands Institute of International Relations "Clingedeal" Conflict Research Unit.

[13] Graciana del Castillo. (2003). Economic Reconstruction in Post-Conflict Transitions: Lessons for the Democratic Republic of Congo. OECD Development Centre Working Papers 228.

الأمن وتضمن انتهاء مظاهر العنف، إلى جانب التركيز على أسس الانتعاش الاقتصادي المرتبطة بخلق بيئة استثمارية جاذبة وتوليد الدخل [14](C.Call et al, 2007).

فإن قدرة الدولة على تعبئة وإدارة الموارد العامة تعتبر في صميم مكونات بناء الدولة وأحد جوانب الانتعاش الاقتصادي. لكن نجاح تلك العملية مشروط بوجود مؤسسات متخصصة تتسم بالشرعية الكاملة وإلا فإن مجتمعات ما بعد النزاع ستبقى معرضة للعنف والفقر [15](J.Boyce et al, 2007).

يشير معهد التنمية الخارجية [16](ODI, 2005) إلى المكونات الاقتصادية لبناء الدولة والتي تشمل أنشطة: إدارة المالية العامة وإدارة أصول وموارد الدولة (بما فيها الأصول التراثية) وإدارة العلاقات الاقتصادية الدولية (بما فيها الاقتراض الخارجي) وإحداث الأسواق وتوفير البنية التحتية.

بينما يرى آخرون [17](A.Suhrke et al, 2007) بأن تلك الأنشطة قاصرة لتكون نموذج مثالي لبناء الدولة. فهي لا تأخذ بالاعتبار قضايا حقوق الملكية الخاصة وإعادة الادماج المجتمعي، ولا تراعي ضرورة القيام بأنشطة الانتعاش الاقتصادي ضمن إطار عملية إصلاح شاملة.

في حين أشارت أحدث الطروحات الأكاديمية التي قدمها البنك الدولي إلى ضرورة اتباع نهج جديد يركز على البناء وليس على إعادة البناء "building not rebuilding" من أجل

[14] Call, C., & Cousens, E. (2007). Ending Wars and Building Peace. International Peace Academy

[15] Boyce, J., & ODonnell, M. (2007). Peace and the Public Purse: Economic Policies for Postwar Statebuilding. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.

[16] ODI. (2005). Closing the Sovereignty Gap: An Approach to StateBuilding. London: Overseas Development Institute.

[17] Suhrke, A., Wimpelmann, T., & Dawes, M. (2007). Peace Processes and Statebuilding: Economic and Institutional Provisions of Peace Agreements. Norway: CMI - Chr. Michelsen Institute.

دعم الانتقال إلى تحقيق سلام مستدام. وذلك بسبب المستويات المأساوية التي وصلت لها النزاعات والحروب الدائرة في العالم خلال الثلاثين عاماً الماضية [18](World Bank, 2020). فبحلول عام 2030 من المتوقع أن يعيش نصف فقراء العالم في بلدان تسودها الهشاشة والنزاع والعنف، وهي قضايا ثلاث غالباً ما تكون مترابطة مع مشاكل حادة في الحوكمة وضعف مؤسسات الدولة وارتفاع مستويات أعمال العنف بين الأفراد وأعمال العنف التي ترتكبها العصابات الإجرامية [19](World Bank, 2020).

3. الإطار الزمني للانتعاش الاقتصادي المبكر

تجادل معظم الادبيات الاقتصادية بأنه لا وجود لنقطة زمنية محددة ومعلومة لنهاية الحروب، وبالتالي فغالباً ما تتداخل العمليات الإغاثية الإنسانية وأنشطة الانتعاش الاقتصادي وإعادة البناء وعمليات التنمية طويلة الأجل. حيث يمكن أن تتزامن تلك العمليات بسلسلة متصلة دون انقطاع، ويمكن أن تلعب العمليات الإغاثية دوراً مسرعاً للوصول إلى تنمية مستدامة إذا تبنت البعد التنموي عند تنفيذها [20](J.Macrae,1999)

وبشكل عام يتفق معظم الخبراء على ضرورة البدء بأنشطة الانتعاش الاقتصادي في أسرع وقت ممكن حتى لو كانت على نطاق جغرافي محدود (مدينة–قرية..) وليس على مستوى كامل جغرافيا البلد. ويوضح الشكل التالي تداخل وتفاعل العمليات السابقة فيما بينها ضمن سياق مراحل بناء السلام وما يقابلها من مراحل الانتقال من الإغاثة للتنمية والتي بقيت موضع جدل دائم حول توقيت حدوث ومضمون كل مرحلة.

[18] World Bank. (2020). World Bank Group Strategy for Fragility, Conflict, and Violence 2020-2025. Washington, D.C.: World Bank Group.
[19] World Bank. (2020). Building for Peace : Reconstruction for Security, Equity, and Sustainable Peace in MENA. Washington, D.C.: World Bank Group.
[20] Joanna Macrae. (1999). Aiding peace and war: UNHCR, returnee reintegration, and the relief-development debate. Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute.

بناء السلام		
مرحلة الاستقرار	المرحلة الانتقالية	مرحلة تثبيت السلام
من الإغاثة إلى التنمية		
مرحلة الإغاثة	مرحلة الانتعاش الاقتصادي	مرحلة التنمية

المصدر: (J.Macrae,1999) و(United Nations,2010)

4. مقاربات ومناهج الانتعاش الاقتصادي

يوجد خمسة مناهج أو مقاربات استراتيجية مرتبطة بمفهوم الانتعاش الاقتصادي لما بعد الحرب، إلا أنها بقيت محل جدل بالنظر إلى الحداثة النسبية لمفهوم الانتعاش الاقتصادي وعدم وجود توافق في الآراء بشأن استخدام تلك المناهج، والتي عادة ما يتم تطويرها بالتنسيق والتشارك بين الجهات الفاعلة المحلية والدولية لضمان التماسك والاتساق مع حالة البلد المعني. ويمكن تقسيم تلك المناهج أو المقاربات إلى مجموعتين تشمل الأولى المناهج التقليدية والأخرى تضم مجموعة المناهج الناشئة الحديثة نسبياً.

1.4. المناهج والمقاربات التقليدية

قدمت الباحثة (S.Woodward,2002)[21] تحليل معمق للمناهج التقليدية التي تناولت الانتعاش الاقتصادي وتم تصميمها بالاستناد على عدة تجارب من اقتصادات الحرب واستخدمتها مؤسسات التمويل الدولية على نحو واسع. وتنطلق تلك المناهج من افتراض رئيس يشير إلى أن الحكومات المنفذة قادرة على العمل بشكل فعال في بيئة اقتصاد السوق الحر. وتشمل المقاربة التقليدية نوعين من النماذج وهما:

أ- منهج الكوارث الطبيعية

يركز هذا المنهج قصير الأجل على الفترة الأولى بعد الكارثة/الحرب (سنة – سنتين) فهو يعتمد على الأعمال الإغاثية والاستجابة الإنسانية الطارئة وغالباً ما يتم تطويره وتنفيذه

[21] Susan Woodward. (2002). Economic priorities for peace implementation. International Peace Academy.

من قبل وكالات الإغاثة والمنظمات غير الحكومية وغير الربحية NGOs العاملة في المجال الإغاثي. ويهدف هذا النهج إلى:

- خلق الظروف الموضوعية اللازمة لتعزيز الاستقرار والانتقال نحو المشاريع التنموية طويلة الأجل. وذلك من خلال تأمين الغذاء والمأوى والمرافق الخدمية. أي تسريع عملية الانتقال من مرحلة الإغاثة إلى مرحلة التنمية.
- نقل السكان المحليين بأسرع ما أمكن من حالة الاعتماد على المساعدات إلى حالة التمكين الاقتصادي والاعتماد على الذات.

لا يزال هذا المنهج يستخدم على نحو واسع كمنهج للإغاثة من الكوارث والحروب، ولكن الاستراتيجيات والبرامج المرتبطة به غالباً ما تستخدم لفترة أطول من اللازم وتتنافس مع برامج التنمية طويلة الأجل.

ب– منهج الاستقرار وإعادة البناء بعد الحرب

هيمن هذا النموذج خلال العقود السابقة حيث تم تطويره واستخدامه من قبل مؤسسات التمويل الدولية لتلبية احتياجات الدول الخارجة من الحرب العالمية الثانية، وتم تطويره فيما بعد ليصبح استراتيجية قابلة للتطبيق على أي بلد خارج من الحرب. ويقوم هذا النموذج على المنهج الاقتصادي النيوليبرالي بحيث يعطي الأولوية لإصلاح وتحرير الاقتصاد الكلي والخصخصة مقابل الحصول على تمويل لإعادة بناء البنية التحتية اللازمة لتعزيز النمو وجذب الاستثمار الأجنبي، ومن ثم تأتي الاعتبارات الاجتماعية فيما بعد بدرجة أقل أهمية. أي أنه يقوم على ما يسمى بالعلاج بالصدمة "Shock Therapy"

وتعرض هذا النموذج لانتقادات كثيرة لأن التحرير الاقتصادي السريع سيؤدي إلى تفاقم التفاوت الطبقي واللامساواة وسيساهم في تركز الثروة وإغناء النخب المسيطرة وأمراء الحرب وسيفشل على المدى القصير في إعادة بناء البنية التحتية الاجتماعية كالرعاية الصحية والتعليم. بالإضافة إلى ذلك، فإن "السياسة النقدية المتشددة" ستحول دون منح الائتمان

للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة (SMEs) الفاقدة للضمانات على الرغم من أهميتها الحيوية في مرحلة الانتعاش الاقتصادي المبكر وإرساء السلام.

2.4. المناهج والمقاربات الناشئة

يجادل العديد من الباحثين البارزين بأن أولويات النماذج التقليدية باتت غير صالحة للاستخدام في النزاعات المعاصرة. واستجابة لذلك ظهرت نماذج جديدة للانتعاش الاقتصادي قدمتها مراكز بحثية أو باحثين أفراد.

أ- منهج المؤسساتية قبل التحرير الاقتصادي "IBL"

قدم الباحث (R.Paris,2004)[22] منهج بديل عن النموذج الليبرالي الذي هيمن في التسعينيات. حيث أشار إلى أن السياسات الليبرالية الداعية للتحرير اقتصادي سريع في الدول الخارجة من الحروب أدت –في بعض الحالات– إلى تفاقم التوترات المجتمعية وإعادة إنتاج الظروف المغذية للعنف وعززت من احتمالات تجدد العنف وقوضت جهود إرساء السلام.

وينطلق هذا المنهج من فرضية رئيسة تشير إلى أن التحرير والتحول نحو اقتصاد السوق يمكن أن يقوض السلام الهش. ولذلك يعطي النموذج الأولوية المطلقة لإعادة بناء مؤسسات الدولة تكون قادرة على تنفيذ الإصلاحات المطلوبة بخطوات تدريجية ومدروسة نحو التحرير الاقتصادي.

ب- منهج مركز التعاون الدولي "CIC"

قدم مركز التعاون الدولي (CIC, 2008) التابع لجامعة نيويورك نموذج للانتعاش الاقتصادي يعمل بشكل أساسي على سد الفجوة بين مرحلتي الإغاثة والتنمية. وينطلق النموذج من الأولويات الواجب معالجتها حسب المستويات التالية:

[22] Roland Paris. (2004). At War's End: Building Peace after Civil Conflict. Cambridge University Press.

- ضمان الاستقرار الأمني وإرساء السلام
- إحياء الأسواق واستعادة سبل العيش وتقديم الخدمات الأساسية
- بناء قدرات الدولة لإدارة العملية التنموية

ويتشابه هذا المنهج مع النموذج السابق (IBL) من حيث إعطاء الأولوية لبناء القدرات الوطنية بهدف الإدارة الذاتية طويلة الأجل والتعزيز المستمر للاستقرار والسلام لتجنب العودة إلى الحرب. لكنه يؤكد على ضرورة أن تتمتع برامج "بناء القدرات" بالمرونة الفائقة وتتناسب مع المناخ السياسي السائد في البلد المعني، مع ضرورة أن تترافق تلك البرامج بأنشطة التخطيط القبلي والتقييم البعدي لضمان حسن التنفيذ.

ويشترط المنهج وجود أطر استراتيجية فعالة تضبط عملية إعادة البناء. وتشمل وجود إطار إرشادي لتدخل كل جهة فاعلة على حدا، وذلك بالنظر لكثرة الجهات الفاعلة الداخلة في عملية إعادة البناء. إلى جانب توفير إطار استراتيجي يحدد ويتحكم بتسلسل الأولويات القطاعية المتنافسة ويعتمد على حساسية السياق/الحالة.

كما يشير المنهج إلى ضرورة أن تشكل مرحلة الانتعاش الاقتصادي أساس داعم لعملية إعادة البناء واسعة النطاق. وذلك من خلال التركيز على بناء وتمكين قدرات الدولة لتكون قادرة على إرساء السلام وسيادة الأمن والقانون وبناء عقد اجتماعي توافقي قادر على تقديم الخدمات العامة وتعزيز النمو واستدامة التنمية.

ج– منهج مركز التعافي ومنع الأزمات "BCPR"

يقدم هذا المركز التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (BCPR, 2008)[23] مقاربة ومنهج أخر للانتعاش الاقتصادي في البلدان الخارجة من الحرب، ويركز على كيفية قيام تلك البلدان بإعادة بناء الركائز والأسس الموضوعية اللازمة لتحقيق نمو شمولي

[23] مرجع سبق ذكره

Inclusive Growth تستفيد منه جميع فئات المجتمع. وينطلق هذا المنهج من فرضية مفادها أن الاقتصاد السليم هو مطلب أساسي لاستعادة التنمية وبأن الانتعاش الاقتصادي المُستند إلى قاعدة عريضة من فئات المجتمع يعتبر شرط جوهري لتجنب تكرار العنف.

ويشير هذا المنهج إلى أن تحقيق انتعاش اقتصادي ناجح ومستدام مشروط بتطوير وتبني استراتيجيات مصممة محلياً تراعي حساسية وخصوصية البلد المعني وتعتمد على المحركات الداخلية للانتعاش الاقتصادي. أي يتوجب على تلك الاستراتيجيات بناء قدرات وإمكانيات المجتمع المحلي بما فيه من أفراد وأسر وتشكيلات اجتماعية مختلفة لكونهم المنصة الأكثر تحفيزاً لتطبيق برامج الانتعاش الاقتصادي. بمعنى أن الفاعلين المحليين لديهم الدافع الأكبر لبناء قاعدة اقتصادية متينة تحسن ظروفهم المعيشية.

ويناقش المنهج أدوار ومهام الفاعلين المحليين في عملية الانتعاش الاقتصادي وبناء القدرات بالاعتماد على مبدأ المشاركة المجتمعية. حيث يمكن تعزيز أدوراهم وتحفيزهم للمشاركة في عدة مجالات حيوية تتضمن إعادة بناء البنية التحتية الاقتصادية والاجتماعية وإعادة تشكيل رأس المال البشري وإعادة الدمج المجتمعي لحاملي السلاح والنازحين واللاجئين وخلق فرص عمل وبناء مؤسسات مجتمعية محوكمة قادرة جذب التمويلات.

كما يعطي المنهج الأولوية القصوى لتنفيذ السياسات الاقتصادية القادرة على دعم جهود الانتعاش الاقتصادي ضمن بيئة عدم اليقين بعد الحرب (بطالة عالية–تضخم جامح–عجز مالي مرتفع– ديون خارجية– عملة منهارة). ويؤكد المنهج بأن مفاتيح نجاح عملية الانتعاش الاقتصادي تشمل إدارة التضخم والمساعدات الخارجية بفعالية وكفاءة بجانب خلق مناخ استثماري جاذب وتحقيق الاستقلال المالي.

ويؤكد المنهج على دور الدولة في توفير احتياجات الانتعاش الاقتصادي من خلال إعادة البناء والتأهيل المؤسساتي وإعادة تكوين آليات الرقابة والمساءلة والضبط الفعال للمالية

العامة. وبالإضافة لذلك يوضح المنهج أهمية دور الفاعليين الخارجيين في دعم الانتعاش الاقتصادي في حال عدم كفاية القدرات المحلية.

5. التسلسل وتحديد الأولويات

تتسم بيئة ما بعد الحرب بالتعقيد الهائل نظراً لازدحام الاحتياجات المتزامنة ذات الأولوية في ظل محدودية التمويل والقدرات والوقت. فهناك إجماع أكاديمي على أن تحديد الأولويات يعتبر التحدي الأكثر تعقيداً عند تصميم استراتيجية إعادة البناء. فيما لا يوجد أي اتفاق يذكر بين المناهج المتنافسة على ماهية الأولويات وتسلسل الأنشطة ضمن إطار زمني محدد، بالرغم من تأكيد جميع المناهج بأن الحصول على التسلسل الصحيح أمر محوري لنجاح الانتعاش الاقتصادي واستدامة السلام كما هو موضح سابقاً.

في حين يناقش (J.Nkurunziza, 2008)[24] حقيقة جوهرية أغفلتها المناهج والمقاربات السابقة تشير إلى أن الفاعليين الخارجين غالباً ما يتدخلون في فرض أولويات محددة حسب أجنداتهم أو يشرطون على البلد المعني تقديم تنازلات سياسية معينة مقابل مساهمتهم في إعادة البناء.

وهنا نستعرض ثلاث وجهات نظر مختلفة حول تسلسل الأولويات وهي على الشكل التالي:

5.1. الأمن أولاً ثم التنمية

يجادل أنصار هذا الرأي من التقليديين بأن الإصلاحات الاقتصادية يجب أن تتأخر حتى يتحقق الاستقرار الأمني بما فيه القيام بأنشطة نزع السلاح وإلغاء المظاهر المسلحة وإعادة الإدماج المجتمعي DDR (Disarmament, Demobilization, and Reintegration) وبموجب هذا الرأي ستستمر هذه المرحلة ما بين عامين إلى خمسة أعوام بعد انتهاء الحرب

[24] Nkurunziza, J. (2008, July). Civil War and Post-Conflict Reconstruction in Africa. Geneva, Switzerland: United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD).

وستتبعها إصلاحات هيكلية تهدف إلى تحسين البيئة الاقتصادية وتخفيف الفقر [25] (T.Addison, 2003)

وتدعم مؤسسات التمويل الدولية هذا الرأي وتشير إلى أن غياب الاستقرار الأمني وضعف القدرات المحلية تعتبر من أبرز المشاكل التي تعيق منح المساعدات والتمويلات وتخفيف عبء الديون عن البلدان الخارجة من النزاعات والمثقلة بالديون [26](IMF, World Bank, 2001)

بينما يجادل آخرون بأنه من الممكن تحقيق انتعاش اقتصادي محدود نسبياً في بيئات خطرة غير مستقرة ضمن ظروف عدم اليقين. أما تحقيق تنمية اقتصادية شاملة فتتطلب توافر الأمان والاستقرار بحيث تتاح القدرة على التنبؤ بالتطورات الاقتصادية المستقبلية. ويؤكد هذا الرأي على ضرورة كسر ديناميكية العنف على المدى القصير من خلال نزع السلاح وإلغاء المظاهر المسلحة وإعادة الدمج الاقتصادي، بينما ينصب التركيز بالمدى الطويل على تعزيز العدالة والأمن من خلال تنفيذ برامج اجتماعية واقتصادية تستهدف الفئات المجتمعية الأكثر عرضة لمخاطر الانجرار للعنف [27](J.Ohiorhenuan et al, 2005)

5.2. تزامن إعادة البناء مع الإصلاح الاقتصادي

يشير هذا الرأي إلى ضرورة تبني مفهوم الانتعاش الاقتصادي بمعناه الواسع الذي يزامن بين برامج إعادة البناء وبرامج الإصلاح الاقتصادي لضمان تدفق التمويلات والمنح الخارجية وإدارتها بشفافية ضمن معايير المساءلة. مع الأخذ بالاعتبار تعقد آلية ترتيب الأولويات وكثرة المهام تحت هذا المفهوم الواسع حيث تشمل بناء المؤسسات ونزع السلاح وإلغاء المظاهر المسلحة وإعادة الإدماج، وإعادة بناء البنية التحتية الاقتصادية والاجتماعية إلى

[25] مرجع سبق ذكره

[26] IMF, World Bank. (2001). Assistance to Post-Conflict Countries and the HIPC Framework. Washington, DC: World Bank and International Monetary Fund.

[27] مرجع سبق ذكره

جانب إصلاح كافة جوانب السياسة الاقتصادية بما فيها السياسات المالية والنقدية والتجارة والإصلاح القطاعي (T.Addison, 2003)[28].

لكن تنفيذ هذه الأجندات مجتمعة سيؤدي إلى تزاحمها على الموارد الطبيعية والمالية والبشرية المحدودة وبالتالي حدوث خلل في ترتيب الأولويات. مما ينتج عته بالنهاية تحقيق انتعاش اقتصادي ضيق يعزز فيه النخب وأمراء الحرب موقعهم وثرواتهم على حساب القاعدة الواسعة من الفقراء. ولذلك لابد من إعطاء سياسة وبرامج الحد من الفقر أولوية قصوى خلال عملية إعادة البناء.

5.3. ترتيب الأولويات حسب سياق الحالة

يجادل (G.Carbonnier,1998)[29] بأن التبعات السلبية للنزاع تختلف حسب البلد المعني فهناك عدة عوامل تسهم في شدة وعمق تكاليف وآثار النزاع. وبالنتيجة فإن تنوع واختلاف التكاليف والتبعات حسب النزاع تحدد ملامح استراتيجية الانتعاش الاقتصادي التي يجب تبنيها.

كما ينطلق مركز التعافي ومنع الأزمات التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (BCPR, 2008)[30] من حقيقة مفادها أنه لا يوجد حزمة سياسات جاهزة وموحدة يمكن تبنيها لكل حالات الحروب والنزاعات، فلكل حالة خصوصية وظروف ومعطيات فريدة تميزها عن غيرها. فعلى سبيل المثال كان لبنان بحاجة لإعادة بناء البنية التحتية أما في أفغانستان كانت الأولوية للقطاع الأمني وفي سيراليون كانت الأولوية لتشغيل الشباب من أجل نزع السلاح وفي الكونغو كانت الأولوية تأمين السيطرة على الموارد الطبيعية.

[28] مرجع سبق ذكره

[29] Gilles Carbonnier. (1998). Conflict, Postwar Rebuilding and the Economy: A Critical Review of the Literature. Geneva: UNRISD Occasional Paper.

[30] مرجع سبق ذكره

وبالرغم من ذلك يمكن تحقيق الانتعاش الاقتصادي من خلال التسلسل التالي على مستويين من الأولويات. حيث تشمل أولويات المستوى الأول: الحد من مخاطر الحرب- تشجيع المستثمرين على المخاطرة واستئناف مشاريعهم- وإحداث إطار مؤسساتي مناسب. أما أولويات المستوى الثاني فتشمل: خفض التضخم إلى مستويات أحادية الخانة- تشجيع المنافسة والحد من الاحتكارات- الاعتماد على العوائد الاقتصادية والسياسية المبكرة لخلق بيئة ملائمة للإصلاح- توخي الحذر عند تنفيذ الإصلاحات المعقدة كالتحرير المالي والخصخصة التي ستعطي نتائج عكسية في ظل غياب المؤسسات التنظيمية.

6. مناقشة المقترحات والتوصيات التي تراعي الحالة السورية

يمكن تلخيص أبرز ملامح خصوصية الحالة السورية كما يلي:

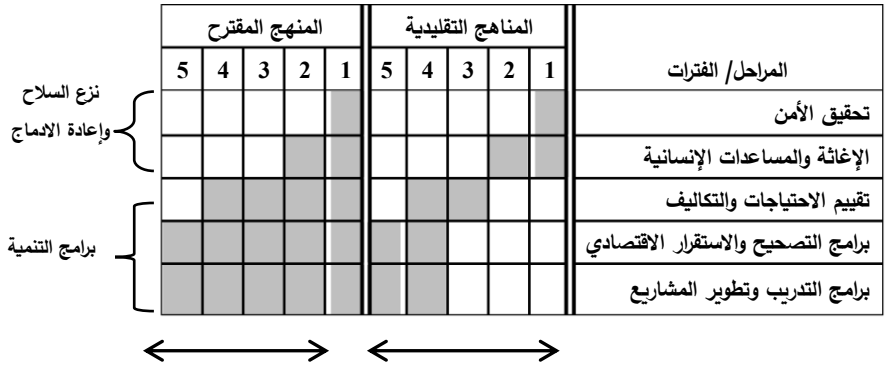
- وجود عدد كبير من النازحين والمهجرين واللاجئين داخلياً وخارجياً
- وجود دمار كبير جداً في البنية التحتية للبلاد
- وجود الإجراءات القسرية الأحادية الجانب بشكل عقوبات وحصار اقتصادي وسياسي
- كثرة الفاعلين المؤثرين الخارجيين وتضارب مصالحهم
- غياب وضياع هوية الاقتصاد السوري وضعف القاعدة الإنتاجية والبيئة الاستثمارية الجاذبة
- ضعف الإمكانيات المتاحة ومحدودية معظم الموارد المحلية (مادية اقتصادية مالية بشرية..) اللازمة لإعادة البناء

بدأت الدولة السورية باتخاذ إجراءات جدية لتحقيق الانتعاش الاقتصادي وذلك بالتزامن مع الانحسار التدريجي لمعظم العمليات الحربية والوصول إلى استقرار نسبي في غالبية الجغرافية السورية. ومن أبرز تلك الإجراءات إحداث لجنة إعادة الإعمار وإطلاق البرنامج الوطني التنموي لسورية ما بعد الحرب وبرنامج إحلال بدائل المستوردات والمشروع الوطني

للإصلاح الإداري. وانطلاقاً من تلك المعطيات يقدم البحث فيما يلي جملة من المقترحات والتوصيات تبدأ بمقاربة منهجية تراعي خصوصية الحالة السورية وتستند إلى الخلاصات المعرفية الواردة في أبرز الأدبيات الاقتصادية سابقة الذكر. وتشمل التوصيات أيضاً مجموعة من الأطر الاستراتيجية والمؤسساتية والمالية اللازمة لإدارة المرحلة والضامنة لانتقال فعال ومتسارع لإتمام إعادة البناء والمضي قُدماً نحو التنمية.

6.1. المقاربة المنهجية المقترحة لإدارة مرحلة الانتعاش الاقتصادي المبكر وإعادة البناء والتنمية في سورية

ترتكز هذه المقاربة إلى إطار استراتيجي لا يهدف فقط إلى استعادة ما كان قائماً قبل الأزمة، وإنما إلى الإصلاح وبناء سورية الجديدة والمتجددة. إذ أنّ مجمل العملية يجب أن تؤطر ضمن عملية إعادة البناء الاقتصادي والاجتماعي والثقافي بشكل متكامل. يعطي المنهج المقترح لإعادة البناء أهمية خاصة لمسألة ترتيب المراحل ويقترح استراتيجية جديدة تختلف عن وجهة النظر التقليدية في التعامل مع عملية إعادة البناء، وفق ما هو مبين أدناه بأن المناهج التقليدية تتفق على البدء بعملية التنمية والتعافي الاقتصادي في مرحلة تلي نزع السلاح وإلغاء المظاهر المسلحة وفي المرحلة الثانية من تقييم الاحتياجات والتكاليف. أما المنهج المقترح فيقوم على مقاربة تعزيز مقومات النمو والتنمية من اليوم الأول وبالتوازي مع استمرار عمليات الإغاثة وتقديم المساعدات الإنسانية وقبل الانتهاء من تحقيق الأمن والأمان على كامل مساحة الوطن والبدء بالمناطق الآمنة والتوسع التدريجي لسبل التنمية.



ويمكن تحقيق التزامن بين المراحل حسب المنطقة وتبعاً للوضع الأمني وحجم الضرر والدمار. فمثلاً تتيح الظروف الراهنة في محافظة طرطوس إمكانية البدء الفوري بتطبيق برامج التنمية بالنظر لاستقرار الوضع الأمني وسلامة البنية التحتية، بخلاف الظروف الراهنة في محافظة الرقة التي تتطلب فترة زمنية طويلة نسبياً لاستعادة الأمن والانتهاء من العمليات الإغاثية وتقدير الاحتياجات وتكاليف إعادة البناء.

6.2. الإطار الاستراتيجي المقترح لإدارة مرحلة الانتعاش الاقتصادي المبكر وإعادة البناء والتنمية في سورية

بالاعتماد على المناقشات الواردة أعلاه يمكن الخروج بإطار عام مقترح لاستراتيجية الانتعاش الاقتصادي في مرحلة إعادة بناء سورية بحيث تشمل مايلي:

- تحليل الأسباب الجذرية للحرب وتصميم استراتيجيات وقائية مناسبة لمنع تجدد العنف (مثل نظم الإنذار المبكر)، إلى جانب تفحص العلاقة بين السياسات الاقتصادية التي كانت سائدة سابقاً وأعمال العنف التي لحقتها، وذلك بهدف تصميم سياسات اقتصادية موائمة لتعزيز الاستقرار.

- تقييم الآثار الاقتصادية للحرب بهدف التخفيف من تكاليفها الاجتماعية، بالتزامن مع تحديد التحديات المختلفة لإعادة البناء من أجل تعزيز احتمالات إعادة البناء السريع وتحقيق الانتقال الناجح من حالة الحرب إلى حالة الاستقرار ثم التنمية المستدامة.
- تحديد عوامل ومصادر وموارد التعافي الذاتية الداخلية بكافة أنواعها المالية والاقتصادية والبشرية والاجتماعية والثقافية وسواء كانت موارد مستغلة لتعزيزها أو غير مستغلة لتفعيلها. وتقييم التفاعلات بين المساعدة الخارجية وعملية إعادة البناء بهدف تحسين أثر تلك المساعدات وزيادة فعاليتها.
- تحديد الفاعلين المحليين وأدوارهم في عملية التعافي المبكر وإعادة البناء والتنمية، مع إفساح المجال لمساهمة أكثر فاعلية للقطاع الخاص والاستثمار الأجنبي ومؤسسات المجتمع المدني وتخفيف الأعباء عن مؤسسات القطاع العام.
- البدء بعملية الإصلاح الاقتصادي والمؤسساتي، وتعزيز التشاركية على مستوى صناعة السياسات واتخاذ القرارات وتنفيذ المشاريع في ظل محدودية الموارد وضعف أداء مؤسسات القطاع العام. إلى جانب الاستمرار بعملية ترشيد وعقلنة الدعم الاقتصادي والاجتماعي بما يخفف الأعباء المالية ويقلل الهدر والاحتكار والفساد وتوجيه الوفورات المتحققة للفئات الأشد احتياجاً. مما يشكل بالمجمل أساس متين لمسار عملية التنمية الاقتصادية والبشرية في سورية على المديين المتوسط والبعيد.
- إعطاء الأولوية لقطاعات الزراعة والصناعة والتشييد لدورها المحوري كـ معززات للنمو ومرتكزات للتنمية وقدرتها الكبيرة على امتصاص العمالة المؤهلة وغير المؤهلة مما يحقق أحد أبرز اهداف المرحلة المقبلة المتمثل بإعادة الادماج المجتمعي. إضافة إلى أن تلك القطاعات تنتج علاقات اجتماعية واقتصادية متينة تقوم على مبدأ النفعية وتستبعد الانتماءات الأخرى المضرة مما يعزز التماسك المجتمعي أيضاً.

- تطوير وخلق مؤسسات اقتصادية واجتماعية وثقافية رديفة تنافس المؤسسات القائمة المترهلة التي أبرزت ضعفها خلال الأزمة. بحيث تكون هذه المؤسسات ذات نزعة وطنية تنموية قائمة على المعرفة والتقانة الحديثة وتتخذ من الشباب أساس قاعدي ورأسمال فكري. مثل انشاء حاضنات أعمال وبيوت خبرة وجمعيات مهنية تقنية في كافة المجالات تكون بمثابة قناة طبيعية لصناعة السياسات التي تنطلق من الواقع (من الأدنى للأعلى) وتمثل عامل ضبط للارتقاء بكفاءة العمل الحكومي.
- التأسيس لعلاقة اقتصادية استراتيجية مع الدول الصديقة، من خلال إعطاء بُعد استراتيجي للعلاقة مع هذه الدول تتضمن منح مزايا تشريعية وقانونية خاصة للتعامل معها في المجال التجاري والاستثماري وإنشاء الشراكات واتفاقات التوأمة، مع الحفاظ على القوة التفاوضية وضمان سيادة ومصالح الدولة.
- تنسيق السياسات الاقتصادية والاجتماعية على المستوى الكلي وأن تكون سياسات مُبادرة وليست ردة فعل مع التأكيد على ضرورة الإصلاح المؤسساتي الذي يعتبر شرطاً أساسياً لنجاح تلك السياسات. إلى جانب إحداث نقلة نوعية في الرؤى المستقبلية والاستراتيجيات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

6.3. الإطار المؤسساتي المقترح لإدارة مرحلة الانتعاش الاقتصادي المبكر وإعادة البناء والتنمية في سورية

إن إدارة مراحل الانتعاش المبكر وعملية إعادة البناء تطلب عمل مؤسساتي تشارك فيه وزارات الدولة وهيئاتها المختلفة كلاً في قطاعه ونشاطه من ناحيتي التخطيط والتنفيذ. مما يحقق التناسق بين مختلف القطاعات ويجنب الازدواجية في أداء المهام ويؤدي إلى تفعيل العمل المؤسساتي ويرتقي بإداء الوزارات والهيئات بكافة المستويات ويعزز دور اللامركزية في عملية التعافي المبكر وإعادة البناء والتنمية.

أ– إحداث اللجنة التنفيذية العليا للتعافي المبكر وإعادة البناء والتنمية

إن تحقيق أهداف مراحل التعافي المبكر وإعادة البناء والتنمية تتطلب وجود إدارة اقتصادية ومؤسساتية كفؤة. ولذلك من الضروري وجود لجنة توجيهية تعمل بمثابة الإدارة التنفيذية لضمان الانسجام والتكامل على المستوى التخطيط والتنسيق على كافة المستويات الكلية والقطاعية والمحلية. بحيث تقوم هذه اللجنة بالاعتماد النهائي لمخرجات عمل المؤسسات الأدنى وترفعها لمجلس الوزراء من أجل المصادقة.

ب– دور هيئة التخطيط والتعاون الدولي في عملية التخطيط

يكمن الدور الأساسي للهيئة باستكمال العمل الفعّال على "البرنامج الوطني التنموي لسورية في ما بعد الحرب" والذي أطلقته الحكومة السورية بقرار رئاسة مجلس الوزراء رقم 1/1549 بتاريخ 2017/2/8 ويتضمن البرنامج خمسة محاور

1– البناء المؤسسي وتعزيز النزاهة 2– التنمية الإنسانية والاجتماعية 3– النمو والتنمية 4– البنية التحتية والخدمات 5– الحوار الوطني، كما جرى لاحقاً تشكيل وتقسيم فرق العمل واللجان التنفيذية. وكان التقرير المعنون بـ "الاستعراض الوطني الطوعي الأول عن أهداف التنمية المستدامة 2020" أحد مخرجات البرنامج المنشورة، وأشار هذا التقرير إلى أنه أتى في سياق البرنامج الوطني التنموي لسورية في ما بعد الحرب الذي يعتبر هو الخطة التنموية في سورية حتى عام 2030. وقدم هذا التقرير استعراض كمي ونوعي فقط لتطور مؤشرات التنمية المستدامة الستة عشر في سورية ولم يقدم أي رؤية أو سياسة أو برامج تنفيذية قابلة للتطبيق ضمن إطار زمني محدد في أي من المحاور الخمسة للبرنامج. ويعتبر هذا التقرير الوثيقة الوحيدة المنشورة والمتاحة للعموم حول هذا البرنامج[31].

[31] لم يستطع الباحث الحصول على أية وثائق أخرى قابلة للدراسة والتحليل بما يخدم مقترحات البحث

ومن أجل الإسراع بالإنجاز وتلافي مشاكل التأخر يجب أن تعمل الهيئة على التنسيق الفعال مع كافة الإدارات المحلية بما يضمن توافق الأهداف القطاعية مع الأهداف المخططة على المستوى المحلي والإقليمي وعدم تعارضها، كما هو معتمد وفق قانون إحداث الهيئة وقانون الإدارة المحلية. وينبغي تكوين مجموعات عمل فرعية إلى فرق العمل الموجودة أساساً بحيث تكون الفرعية أكثر تخصص بالقضايا والمواضع الأساسية داخل كل قطاع اجتماعي واقتصادي وتنموي.

وتكون مهمة كل مجموعة عمل اقتراح وتنسيق الاستراتيجيات والسياسات والبرامج والمشاريع التنفيذية بالإضافة لوضع خطة عمل لتنفيذ كل مشروع أو برنامج على حدا والسياسات اللازمة لتحقيقه على مدى زمني يتراوح بين 3–5 سنوات وفق منظور استراتيجي بعيد المدى يرتب الأولويات الاقتصادية والاجتماعية وينسجم مع الموارد المتاحة ويدعم الاستقرار والاستدامة ويضاف إلى ذلك مهمة الرصد والتقييم المستمر لكافة المشاريع المنفذة وتحت التنفيذ.

ج– دور وزارة الإدارة المحلية والمجالس المحلية في عمليتي التخطيط والتنفيذ

تشكل وزارة الإدارة المحلية صلة الوصل بين المستوى الإقليمي المحلي والمستوى الكلي في المجالات الاقتصادية والاجتماعية الحكومية وغير الحكومية، وتلعب دوراً محورياً في مسألة ربط التوجهات الوطنية بنظيرتها المحلية.

لابد من الاعتماد على وزارة الإدارة المحلية والمجالس المحلية (المحافظات) عند إعداد البرنامج الوطني للتعافي المبكر وإعادة البناء والتنمية مما يغطي المستوى الإقليمي المحلي لصياغة واقتراح السياسات والبرامج والمشاريع المتضمنة في البرنامج الوطني. ومن أجل ذلك يتم تشكيل فرق عمل على مستوى المجالس المحلية والمحافظات لها نفس مهام فرق العمل التابعة لهيئة التخطيط لكن على مستوى إقليمي محلي، بحيث يتم من خلالها اعتماد أسلوب

التخطيط من الأسفل إلى الأعلى وبالعكس لضمان الواقعية والمرونة وتعزيز اللامركزية في التخطيط والتنفيذ.

وبالإضافة لذلك تلعب الإدارات والمجالس المحلية بالشراكة مع مؤسسات المجتمع المدني NGOs الدور المحوري في تنفيذ البرنامج الوطني للتعافي المبكر وإعادة البناء والتنمية بكافة تفاصيله بعد اعتماده والمصادقة عليه، باعتبارها الحلقة الأدنى في التراتبية المؤسساتية التي تحقق ميزة التماس المباشر مع مختلف شرائح المستفيدين. ومن المتوقع أن يكون دورها على درجة كبيرة من الأهمية وخاصة في مجالات البنى التحتية وتقديم الخدمات الاجتماعية الإغاثية والتنموية.

د– إحداث وحدة الدعم التقني للتعافي المبكر وإعادة البناء والتنمية

تتبع هذه الوحدة لوزارة الإدارة المحلية وتتحدد مهامها الأساسية في إدارة النظام الإلكتروني للاستجابة للأزمة ومعالجة البيانات التي تمّ جمعها وتطويرها وتحليلها وفق نظم المعلومات الجغرافية وتقنيات الاستشعار عن بعد. يضاف إلى ذلك توفير البيانات اللازمة لإعداد البرنامج الوطني للتعافي المبكر وإعادة الإعمار والتنمية، والتي ستطلبها فرق ومجموعات العمل المختلفة التي تتبع لهيئة التخطيط والتعاون الدولي وللإدارات المحلية، إلى جانب التنسيق المباشر مع المكتب المركزي للإحصاء لإعداد قواعد البيانات وبما يضمن توطين هذه القواعد لاحقاً في المكتب المركزي للإحصاء.

هـ– دور الوزارات والمؤسسات الأخرى

تساهم جميع الوزارات والمؤسسات الأخرى بشكل فعّال في إعداد وتنفيذ البرنامج الوطني للتعافي المبكر وإعادة البناء، حيث سيشكل هذا البرنامج إطار العمل (خطة العمل) لهذه الوزارات والجهات على المستوى القصير والمتوسط والبعيد الأمد.

وتكمن المساهمة الفعلية للوزارات والمؤسسات الأخرى من خلال العاملين الفنيين والمختصين في هذه الجهات (المديريات المختصة) إلى جانب الأطراف المتعددة ذات

العلاقة التي تشمل مختلف الفعاليات الاجتماعية والاقتصادية وبما يخص القطاع المستهدف وتكامله مع القطاعات الأخرى.

و- الشراكة بين القطاعين العام والخاص

تعتبر أحد أهم الأطر المؤسساتية الضرورية في تمويل وإدارة مشاريع إعادة البناء لأن زيادة دور القطاع الخاص المحلي أو الأجنبي يعني تقليل الاعتماد على الاقتراض الخارجي وخاصة في المشاريع ذات التكلفة الكبيرة والبعد الاجتماعي الخدمي. كما تعتبر الشراكة قالب مؤسساتي جاهز للاستخدام بوجود القانون رقم 5 لعام 2016 الذي نظم العلاقة التشاركية بين القطاعين.

6.4. الإطار المقترح لإدارة تمويل مرحلة التعافي الاقتصادي المبكر وإعادة البناء والتنمية في سورية

ستواجه سورية بعد الخروج من الحرب الحالية التحدي الأبرز المباشر المتمثل في تمويل عملية إعادة البناء. فمن المتوقع أن تمتص القطاعات التي تضررت بشدة الحصة الأكبر من الاستثمار في السنوات القادمة. وهي قطاعات البنية التحتية المادية (بما في ذلك توليد الطاقة)، والبنية التحتية الاجتماعية (وخاصة في مجالي الصحة والتعليم)، بالإضافة لقطاعات الصناعة والزراعة والقطاعات الإنتاجية. وكل ذلك سيشكل مشكلة تمويلية كبيرة نظراً لحجم هذه التكاليف غير المسبوقة لإعادة البناء.

كما سيظهر تحدي تمويلي آخر يتمثل بعدم كفاية التمويل الخارجي ومساهمة المانحين، فمن الممكن أن تكون المساعدات الخارجية أقل مما هو مطلوب أو في أحسن الأحوال قد تتناقص قبل أن يصل الاقتصاد إلى مرحلة التعافي التام. ويجب أن يكون لدى سورية الإطار المؤسسي والتنظيمي الصحيح الذي يحدد الهياكل المسؤولة عن إدارة العملية التمويلية لمرحلة التعافي المبكر وإعادة البناء وتوجيه وتعبئة مساهمات المانحين بكفاءة وشفافية.

ولهذا الغرض ينبغي إحداث "الصندوق الوطني لإعادة البناء والتنمية" يكون بمثابة صندوق ائتماني سيادي يتمتع بإدارة شاملة ومهنية تراعي مبادئ النزاهة والشفافية مما يسهل عملية اتخاذ القرارات المتعلقة بسياسة نفقات التعافي المبكر وإعادة البناء بطريقة أكثر مرونة وكفاءة تتجاوز الإجراءات البيروقراطية المعتادة.

وبغرض إيجاد الصيغة المثلى لهذا الصندوق يتمّ تكليف هيئة التخطيط والتعاون الدولي بالتنسيق مع وزارة المالية ومصرف سورية المركزي بإعداد مشروع الصك التشريعي لإحداث الصندوق وآليات عمله ونظامه الداخلي بما يضمن التنسيق التام بين الإنفاق العام الاستثماري (الباب الثالث في الموازنة العامة) وموارد الصندوق الأخرى.

وتقوم الهيئة أيضاً وفق المهام والصلاحيات الممنوحة لها بقانون إحداثها في مجال التعاون الدولي بالتنسيق مع المنظمات الدولية والدول الصديقة وباقي دول العالم لبحث سبل الحصول على التسهيلات الائتمانية والقروض والمنح اللازمة لتغطية الفجوة التمويلية وتعزيز موارد الصندوق. كما يقع على عاتق الهيئة اقتراح آليات لتفعيل الدور التمويلي للقطاع الخاص والبنوك والسوق المالي وجميع أشكال مؤسسات المجتمع المدني من اتحادات ونقابات وغرف وجمعيات أهلية بهدف تعبئة الموارد المحلية المتاحة ضمن الصندوق.

وينبغي خضوع الصندوق وعملياته لنظام رقابي صارم تشرف عليه الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش والجهاز المركزي للرقابة المالية، وذلك لضمان عدم تحوّل المنح والمساعدات والقروض إلى فرصة جديدة لتعويم أمراء الحرب وإثراء النخب المسيطرة.

كما يتوجب التعامل مع الاقتراض الخارجي بحذر وعقلانية وأن يكون حسب الحاجة لتجنب الوقوع في مصيدة الديون الفائضة وخدمتها –مثل حالة لبنان– ومن أجل ضمان حقوق الأجيال القادمة والحفاظ على القرار السيادي للدولة وعدم الخضوع لإملاءات واجندات الدائنين في حال حدوث إعسار مالي.

النتائج والخاتمة

قدم العديد من الباحثين ومراكز الدراسات الدولية إسهامات ومقاربات منهجية بارزة حول الانتعاش الاقتصادي المبكر لما بعد الحروب والأزمات إلا أنها بقيت موضع جدل بالنظر إلى الحداثة النسبية لمفهوم الانتعاش الاقتصادي وعدم وجود توافق في الآراء بشأن استخدام تلك المقاربات والمناهج، التي عادة ما يتم تطويرها بالتشارك بين الجهات الفاعلة المحلية والدولية لضمان الاتساق مع حالة البلد المعني.

أما فيما يخص إشكالية تحديد وترتيب الأولويات الواجب العمل عليها فتوصل البحث إلى عدم وجود اتفاق بين المناهج المتنافسة على ماهية تلك الأولويات وتسلسلها، لكن هناك إجماع كامل بأن الحصول على التسلسل الصحيح أمر محوري لنجاح مرحلة الانتعاش الاقتصادي وإعادة البناء. كما توصل البحث إلى حقيقة تشير بأن الجهات الفاعلة الخارجية غالباً ما تتدخل بفرض أولويات محددة حسب أجنداتها أو تشترط تقديم تنازلات سياسية معينة مقابل المساهمة في تمويل إعادة البناء.

ومن خلال مناقشة خصوصية الحالة السورية فإن تحقيق انتعاش اقتصادي مبكر وإعادة بناء سريعة هي فرضيات ممكنة وقابلة للتحقق إذا ما تمت ضمن إطار عام متماسك بأركانه (استراتيجي ومؤسساتي ومالي) وضابط لإدارة المرحلة وضامن للكفاءة والفاعلية والشفافية ومستند على مقاربة منهجية مبتكرة خصيصاً لتراعي الحالة السورية. مع الأخذ بالاعتبار تأثير العوامل الخارجية وأدوار الفاعليين الخارجين الذين غالباً ما يتدخلون في فرض أولويات محددة حسب أجنداتهم أو يشترطون تقديم تنازلات سياسية معينة مقابل مساهمتهم في إعادة البناء.

وعلى صعيد تحديات ومعيقات المرحلة فإن عدم كفاية الموارد المالية المتاحة (المحلية والخارجية) من أبرز تلك التحديات إلى جانب تحدٍ آخر يكمن في تحقيق انتعاش اقتصادي ضيق يعزز فيه النخب وأمراء الحرب ثرواتهم على حساب الشريحة العريضة من الفقراء.

بدأت الدولة السورية باتخاذ إجراءات إسعافية لتحقيق الانتعاش الاقتصادي وذلك منذ منتصف عام 2018 مع انحسار معظم العمليات الحربية والوصول إلى استقرار نسبي في غالبية الجغرافية السورية. لكن وبالتوازي مع العمليات الإغاثية ومعالجة الآثار الآنية للحرب يجب أن ترتكز مقاربة إعادة البناء في سورية على مختلف جوانب الانتعاش الاقتصادي والاجتماعي لأنها تمثل شروطاً حرجة وأساسية لاستمرار برامج الإصلاح والتنمية وتُجنب تجدد العنف وعدم الاستقرار. وبالتالي فإن إعادة البناء يجب أن تهدف إلى الإصلاح وليس فقط إلى استعادة ما كان قائماً قبل الحرب وبما لا يعيد إنتاج البنية الثقافية التي ساهمت في تعميق وإطالة أمد الحرب.

المراجع

هيئة التخطيط والتعاون الدولي (2020)، الاستعراض الوطني الطوعي الأول عن أهداف التنمية المستدامة 2020، الجمهورية العربية السورية.

Barnett, M., Kim, H., O'Donnell, M., & Sitea, L. (2007). Peacebuilding: What Is in a Name? Global governance 13, 38-43.

BCPR. (2008). Post-Conflict Economic Recovery: Enabling Local Ingenuity. New York: Bureau for Crisis Prevention and Recovery (BCPR)& United Nations Development Programme (UNDP).

Boyce, J., & ODonnell, M. (2007). Peace and the Public Purse: Economic Policies for Postwar Statebuilding. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.

Call, C., & Cousens, E. (2007). Ending Wars and Building Peace. International Peace Academy: International Peace Academy.

CIC .(2008) .Recovering from War: Gaps in Early Action .New York: Center on International Cooperation.

Gilles Carbonnier .(1998) .Conflict, Postwar Rebuilding and the Economy: A Critical Review of the Literature .Geneva: UNRISD Occasional Paper.

Graciana del Castillo .(2003) .Economic Reconstruction in Post-Conflict Transitions: Lessons for the Democratic Republic of Congo .OECD Development Centre Working Papers 228.

IMF, World Bank .(2001) .Assistance to Post-Conflict Countries and the HIPC Framework .Washington, DC: World Bank and International Monetary Fund.

Jeroen de Zeeuw .(2001) .Building peace in war-torn societies: From concept to strategy .The Hague: Netherlands Institute of International Relations "Clingedeal" Conflict Research Unit.

Joanna Macrae .(1999) .Aiding peace and war: UNHCR, returnee reintegration, and the relief-development debate .Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute.

Krishna Kumar .(1997) .Rebuilding Societies After Civil War: Critical Roles for International Assistance .Boulder, CO: Lynne Rienner.

Nkurunziza, J. (2008, July). Civil War and Post-Conflict Reconstruction in Africa. Geneva, Switzerland: United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD).

ODI .(2005) .Closing the Sovereignty Gap: An Approach to StateBuilding .London: Overseas Development Institute.

Ohiorhenuan, & Kumar. (2005). Sustaining post-conflict economic recovery: Lessons and challenges. BCPR Occasional Paper.

Roland Paris .(2004) .At War's End: Building Peace after Civil Conflict. Cambridge University Press.

Specker, L., & De Vries, H. (2009). Early economic recovery in fragile states: Priority areas and operational challenges. The Hague: Clingendael Institute.

Suhrke, A., Wimpelmann, T., & Dawes, M. (2007). Peace Processes and Statebuilding: Economic and Institutional Provisions of Peace Agreements. Norway: CMI - Chr. Michelsen Institute.

Susan Woodward .(2002) .Economic priorities for peace implementation .International Peace Academy.

Tony Addison .(2003) .From Conflict to Recovery in Africa .Oxford : Oxford University Press.

UNDG .(2004) .InterAgency Framework for Conflict Analysis in Transition Situations .New York: United Nations Development Group.

UNDP. (2001). Afghanistan crisis: UNDP strategy. New York: United Nations Development Programme (UNDP).

United Nations .(2010) .Monitoring Peace Consolidation: United Nations Practitioners´ Guide to Benchmarking .New York: United Nations.

UNOCHA .(2019) .Humanitarian Needs Overview: Syrian Arab Republic .UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs.

World Bank .(2020) .Building for Peace : Reconstruction for Security, Equity, and Sustainable Peace in MENA .Washington, D.C.: World Bank Group.

World Bank .(2020) .World Bank Group Strategy for Fragility, Conflict, and Violence 2020-2025 .Washington, D.C.: World Bank Group.

تاريخ ورود البحث:2020/08/13
تاريخ الموافقة على نشر البحث:2021/02/18