عمران
للدراسات الاستراتيجية
OMRAN
Strategic Studies

حوكمة القطاع المالي في الشمال السوري .. الواقع والتحديات

إعداد: محمد العبدالله

فريق البحث المساعد: نجمة عبد الغني ونور شاكردي

دراسة تحليلية

مركز عمران للدراسات الاستراتيجية

مؤسسة بحثية مستقلة، تهدف لدور رائد في البناء العلمي والمعرفي لسورية والمنطقة دولةً ومجتمعاً، وترقى لتكون مرجعاً لترشيد السياسات ورسم الاستراتيجيات.

تأسس المركز في تشرين الثاني/نوفمبر 2013، كمؤسسة أبحاث تسعى لأن تكون مرجعاً أساساً ورافداً في القضية السورية، ضمن مجالات السياسة والتنمية والاقتصاد والحوكمة المحليّة. يُصدر المركز دراسات وأوراقاً منهجية تساند المسيرة العمليّة للمؤسسات المهتمة بالمستقبل السوري، وتدعم آليات اتخاذ القرار، وتتفاعل عبر منصات متخصصة لتحقيق التكامل المعلوماتي والتحليلي ورسم خارطة المشهد.

تعتمد مُخرجات المركز على تحليل الواقع بأبعاده المركّبة، بشكل يَنتُج عنه تفكيك الإشكاليات وتحديد الاحتياجات والتطلعات، ممّا يمكّن من المساهمة في وضع الخطط وترشيد السياسات لدى الفاعلين وصُنَاع القرار.

الموقع الإلكتروني www.OmranDirasat.org
البريد الإلكتروني info@OmranDirasat.org

تاريخ الإصدار: 08 أيار/ مايو 2023

جميع الحقوق محفوظة © مركز عمران للدراسات الاستراتيجية

أحد برامج المنتدى السوري

المنتدى السوري
SYRIAN FORUM

جدول المحتويات

ملخص تنفيذي 2
مقدمة 3
أولاً: مدخل إلى حوكمة القطاع المالي في الشمال السوري 5
ثانياً: الفاعلون في القطاع المالي: الأدوار والفاعلية 10
مكاتب الصرافة والحوالة: دور مالي متطور 10
المنظمات غير الحكومية: المنح المالية والقروض المتناهية الصغر 14
مؤسسة البريد التركي (PTT): خدمات مصرفية محدودة 17
المجالس المحلية: فاعلية محدودة في القطاع المالي 21
وزارة المالية والاقتصاد: دور حوكمي مغيب 25
ثالثاً: تحديات حوكمة القطاع المالي 28
التحديات السياسية والإدارية: معضلة الاعتراف الدولي واللامركزية المفرطة 28
تحديات البيئة المحلية: الاستقرار النسبي 30
رابعاً: ملامح نموذج حوكمي للقطاع المالي 33
خامساً: حوكمة القطاع المالي في مناطق هيئة تحرير الشام: السياسات المصلحية 35
خاتمة 39

ملخص تنفيذي

- هدفت الدراسة إلى تسليط الضوء على الواقع الحالي للقطاع المالي، وملامح السياسة المالية ضمن المناطق الخاضعة للنفوذ التركي في الشمال السوري، والتعرف إلى طبيعة العلاقات المالية بين هذه المناطق والمناطق المجاورة لها، إلى جانب محاولة تشخيص التطور التدريجي للخدمات المالية المقدمة للأفراد والمؤسسات منذ عام 2017، ومدى مناسبة وكفاية هذه الخدمات لحاجات المجتمعات المحلية. كما هدفت إلى التعرف إلى أدوار الفاعلين الرئيسيين في هذا القطاع، والجهود المبذولة من قبلهم في تعافيه. وتشخيص واقع التنسيق والتعاون بين هؤلاء الفاعلين من أجل حوكمة عمل هذا القطاع والخطوات المتخذة من قبلهم لتأمين متطلبات ذلك.
- يسود نمط اللامركزية المالية الواسعة في مناطق النفوذ التركي، فكل مجلس محلي مركزي يتبع في عمله لولاية تركية مختلفة، وله سياساته وأسلوبه وقوانينه الخاصة بالإدارة والتنظيم والتراخيص وغيرها، ما أثر بشكل عام على حوكمة القطاع المالي في هذه المناطق، وأضعف الفاعلية والتنسيق بين هذه المجالس.
- في مناطق هيئة تحرير الشام لم تتمظهر حالة المركزية الواسعة والسطوة الأمنية الكبيرة للهيئة في شكل مؤسساتي محوكم ذي سياسات تنموية مستدامة في القطاع المالي، تراعي متطلبات الظروف التي تعيشها المنطقة، بل غلب عليها السياسات المصلحية التي تحاول تسخير الفرص الاقتصادية في القطاع المالي لصالح شبكة من المتنفذين في السلطة الحاكمة، وإلباس هذه السياسات لبوس المصلحة العامة.
- يظهر جلياً الدور المركزي للمجالس المحلية عبر مكاتبها المالية، من حيث وجود علاقة بمستويها القوي والمحدود مع جميع الفواعل في القطاع المالي، في نطاق حدود نفوذ المجلس جغرافياً. ما يؤشر لضرورة التفكير في صياغة نموذج مناسب يتجاوز الشكل القائم فيما يرتبط بالواقع الحالي لحوكمة القطاع المالي، بحيث يتم سن الضوابط والتشريعات التي تستهدف تنظيم التشابك القائم بين هؤلاء الفواعل، وتحديد أدوار كل منهم في القطاع المالي بشكل رسمي.
- إن غياب هيكل تنظيمي مشترك بين هذه المجالس المركزية، على شكل كيان مالي موحد يُعهد إليه إصدار لوائح وقوانين وتشريعات مالية موحدة، ساهم بشكل كبير في تعزيز اللامركزية المالية القائمة حالياً بشكل لا يتناسب والمساحة الجغرافية لهذه المنطقة وعدد سكانها وتوزعهم، إلى جانب محدودية مواردها، وصعوبة فصل اقتصادات هذه الوحدات الإدارية عن بعضها بعضاً، أضف إلى ذلك الاستقرار النسبي على المستويين الأمني والاقتصادي.
- ثمة تحديات سياسية وإدارية أسهمت تردي حوكمة القطاع المالي، ومن بينها المقاربة التركية التي أقرت بدور المجالس المحلية ككيانات حوكمية فرعية، لكل منها استقلاليته الكاملة، مع تحجيم دور الحكومة السورية المؤقتة عبر وزارة الاقتصاد والمالية، ما عمق من القصور في ضبط القطاع المالي وتأخر حوكمته، إذ ما تزال هذه الكيانات تفتقد الأدوات الممكنة لها لضبط الواقع الحوكمي في هذا القطاع، إلى جانب وجود تحديات تفرضها البيئة المحلية على حوكمة القطاع المالي في هذه المناطق، في جوانبها الاقتصادية والأمنية والقانونية والتكوين المجتمعي، والتي أسهمت أيضاً في تأخر تعافي القطاع المالي وحوكمته.

مقدمة

مع دخول بعض مناطق الشمال السوري تحت النفوذ التركي منذ انتهاء معركة "درع الفرات" في 29 آذار/مارس لعام 2017؛ والتي شكلت حدثاً مفصلياً استهدف توطيد الاستقرار وترسيخ دعائم التعافي المبكر في هذه المناطق، شهد القطاع المالي كغيره من القطاعات الاقتصادية بعض التطورات، التي تمثلت بزيادة انتشار شركات ومكاتب الحوالة والصرافة، وتوسع حجم أعمالها، وقيام بعض منظمات المجتمع المدني بتقديم بعض الخدمات المالية للمواطنين، ذات الصلة بتدخلاتها التنموية والإغاثية، بما يلبي احتياجات المستفيدين من هذه التدخلات، إلى جانب تواجد مؤسسة البريد التركية (PTT) في بعض المدن والبلدات، لتقديم بعض الخدمات المالية، أضف لذلك الدور الذي تضطلع به الحكومة السورية المؤقتة عبر وزارة الاقتصاد والمالية، والمجالس المحلية عبر مكاتبها المالية للقيام بالدور التنظيمي والإشرافي وفق ما يتوافر لديها من قدرات وإمكانات وصلاحيات لتنظيم وإدارة هذا القطاع، بما يخدم عملية التعافي الاقتصادي المبكر.

إن التدرج في حالة التعافي المبكر التي تشهدها هذه المناطق لم تكن بالمستوى ذاته بين القطاعات الاقتصادية المختلفة من حيث الإجراءات، فبينما نلاحظ ملامح تعافي في قطاعات الصناعة والتجارة، كإنشاء المدن الصناعية وتأسيس غرف الصناعة والتجارة، ووضع الضوابط الناظمة للعمل في هذين القطاعين؛ لم يشهد القطاع المالي تقدماً ملموساً في تعافيه من ناحية التنظيم وإرساء الضوابط الناظمة للعمل في هذا القطاع، الأمر الذي أثَّر بشكل واضح على تعافي القطاعات الاقتصادية، نظراً للدور المحوري الذي يمثله هذا القطاع في الحياة الاقتصادية من مختلف الجوانب.

وبالتالي تحاول الدراسة تلمس الواقع الحوكمي، من حيث وجود جهة مركزية تتولى زمام إدارة هذا القطاع، ومدى التبعات التي يفرضه غيابها في تأخر تعافيه، وتحقيق الاستقرار الاقتصادي على مستوى المؤسسات والأفراد، وتحليل قدرة الجهات الحوكمية القائمة في هذه المناطق على حوكمة هذا القطاع، وتحديد المتطلبات اللازمة للقيام بهذا الدور والنجاح به، إلى جانب محاولتها تشخيص ملامح السياسة المالية الحالية، وواقع شفافية البيانات المالية والاقتصادية والتي تعد بمثابة الركائز الأساسية لرسم السياسات المالية اللازمة لتعافي القطاع المالي، وأيضاً محاولة التعرف إلى معوقات الاستثمار في هذا القطاع، باعتبارها أحد ركائز تعافيه ونموه.

وفقاً لما سبق، تأتي أهمية دراسة واقع وتحديات حوكمة القطاع المالي في هذه المناطق من كونه لم يحظ بالأهمية ذاتها التي نالتها القطاعات الاقتصادية الأخرى بحثاً وتحليلاً، واقتصار الأمر على بعض الأبحاث والمقالات والتقارير الميدانية الخبرية المرتبطة ببعض جوانبه، والتي تناولته بشكل مقتضب. في حين تتمثل الأهمية التطبيقية للدراسة في هذا القطاع من زاوية كونه الحامل الرئيس لعملية التعافي الاقتصادي المبكر، وارتباطه بالقطاعات الاقتصادية الأخرى كافة، وبالتالي فإن العمل على تشخيص المشكلات والتحديات والعوائق التي تواجهه وتعرقل نموه وتقلل من فرص الاستثمار فيه يعد من الأهمية بمكان. إلى جانب أهمية محاولة تصور شكل النموذج الأنسب لحوكمة هذا القطاع في ضوء الظروف والمتغيرات التي تحكم واقع هذه المناطق.

تهدف الدراسة إلى تسليط الضوء على الواقع الحالي للقطاع المالي، والتعرف إلى طبيعة العلاقات المالية بين هذه المناطق والمناطق المجاورة لها، إلى جانب محاولة تشخيص التطور التدريجي للخدمات المالية المقدمة للأفراد والمؤسسات منذ عام 2017، ومدى مناسبة وكفاية هذه الخدمات لحاجات المجتمعات المحلية. كذلك تهدف الدراسة إلى التعرف إلى أدوار الفاعلين الرئيسيين في هذا القطاع، والجهود المبذولة من قبلهم في تعافيه، وتشخيص واقع التنسيق والتعاون بين هؤلاء الفاعلين من أجل حوكمة عمل هذا القطاع، والخطوات المتخذة من قبلهم لتأمين متطلبات ذلك.

في هذا السياق، حاولت الدراسة أيضاً عرض تجربة حوكمة القطاع المالي في المناطق الخاضعة لهيئة تحرير الشام، بهدف الإحاطة بهذه التجربة في مناطق خارج سيطرة النظام، والتي سبق وأن خضعت لسيطرة المعارضة السورية قبل سيطرة الهيئة عليها، وبسط نفوذها الحوكمي من خلال "حكومة الإنقاذ"، والوقوف على مستوى نجاحها في ظل المحددات التي تحكم عمل القطاع المالي في هذه المناطق، بحيث يمكن عقد مقارنة أولية، وتجاوز القصور الذي يشوبها من مختلف الجوانب.

بغية تحقيق أهداف الدراسة؛ تم الاعتماد على المصادر المفتوحة للحصول على البيانات ذات الصلة، إلى جانب القيام بتسع مقابلات فردية معمقة، ومجموعتي تركيز، مع بعض الأشخاص ذوي المعرفة والصلة بالنشاط المالي في هذه المناطق، ممثلين بكل من: وزارة المالية والاقتصاد في الحكومة السورية المؤقتة، ونقابة الاقتصاديين الأحرار في الشمال السوري، وبعض المسؤولين الماليين في المجالس المحلية، والمنظمات غير الحكومية، وبعض الخبراء الماليين من القطاع الخاص. وفيما يتعلق بالإطار الزمني للدراسة، فقد تم العمل على جمع البيانات وتحليلها في الفترة الواقعة ما بين 01-01-2022 حتى 01-01-2023.

أولاً: مدخل إلى حوكمة القطاع المالي في الشمال السوري

لم يشهد القطاع المالي في مناطق الدراسة حتى عام 2011 ذاك المستوى المطلوب من الشمول المالي لتغطية احتياجات هذه المناطق من الخدمات المالية والمصرفية[1]، إذ اقتصر الأمر على وجود فروع للمصرف الزراعي التعاوني في مدن: اعزاز ، ومارع، وجرابلس، والباب، وعفرين، واخترين، والراعي وتل رفعت، ورأس العين وتل أبيض[2]، وسُجل تواجد لمصرف التسليف الشعبي في مدن: اعزاز وعفرين والباب، في حين كان هناك كوة للمصرف التجاري في مدينة اعزاز. ولم يسجل أي تواجد للمصارف الخاصة، أو شركات التأمين، أو مؤسسات التمويل الصغير، أو شركات ومكاتب الحوالة والصرافة في هذه المناطق، باستثناء وجود شركة اكسبرس في بعض المدن الرئيسة للحوالات الداخلية ضمن سورية فقط، والتي أغلقت مع خروج هذه المناطق عن سيطرة النظام في عام 2012، فلم يكن مسموحاً فتح شركات أو مكاتب للصرافة ضمنها[3]، في دلالة واضحة على الضعف الكبير للشمول المالي ضمنها، والذي أثر بشكل سلبي على النشاط الاقتصادي لهذه المناطق، وكان له تداعيات سلبية أخرى تجسدت بشكل واضح في تدني مستوى ثقافة التعامل بالخدمات المالية والمصرفية ضمن المجتمعات المحلية. ويمكن القول: إن نظام الأسد ومنذ استلامه السلطة تعمدَ عدم تشميل هذه المناطق بالخدمات المالية، لأسباب ترتبط بعدم رغبته في تنمية هذه المناطق اقتصادياً، وحصر نشاطها الاقتصادي بشكل أكبر في القطاع الزراعي.

بعد خروج هذه المناطق عن سيطرة النظام، شهد القطاع المالي ضمنها مجموعة من التطورات، تمثلت بالانتشار الكبير لمكاتب الحوالة والصرافة في مختلف المدن والبلدات، والتي ما تزال تمثل حتى تاريخ إعداد الدراسة ركيزة أساسية في التعاملات المالية، سواء على مستوى الأفراد، أو على مستوى المؤسسات. كذلك قامت المجالس المحلية بتأسيس مكاتب مالية لديها؛ بهدف الإشراف ما أمكن على تنسيق أنشطة القطاع المالي، وعزز من حضورها في هذا السياق اللامركزية المالية في هذه المناطق، والنفوذ الممنوح لهذه المجالس من قبل الجانب التركي. كذلك شهدت المنطقة دخول مؤسسة البريد التركي PTT ، وانتشار شُعبها لتقديم خدمة الحوالة المالية والصرافة ضمن هذه المناطق في عام 2017. إلى جانب ذلك، كان للمنظمات غير الحكومية العاملة في مجال الإغاثة والتنمية دورٌ ملاحظ في تقديم بعض الخدمات المالية للمستفيدين من

---

[1] يقصد بالشمول المالي أن الأفراد والشركات لديهم إمكانية الوصول إلى منتجات وخدمات مالية مفيدة وبأسعار معقولة تلبي احتياجاتهم (معاملات، ومدفوعات، ومنتجات ادخار، وتسهيلات ائتمانية، وقروض، وخدمات تأمين)، ويتم تقديمها على نحو مسؤول ومستدام.

[2] عرفت سورية النظام النقدي والمصرفي الحديث مع صدور المرسوم التشريعي رقم 87 تاريخ 1953/03/28، الذي أدى إلى قيام مجلس النقد والتسليف، وتأسيس مصرف سورية المركزي في 1956/8/1. ولقد عرفت سورية منذ التأسيس ثلاث مراحل أساسية، الأولى 1953-1962: تميزت بتطورات هامة وسريعة، غيرت من بنية وملكية، وتوجه القطاع المصرفي والمالي، في حين كانت الفترة الثانية 1963 – 2001: والذي تم فيها إصدار مرسوم تشريعي أمم جميع المصارف العاملة في سورية، وحول ملكيتها للدولة، وتميزت هذه المرحلة باستقرار التشريع المصرفي، وإعادة تنظيم المصارف على أساس التخصص المصرفي، ودمج المصارف الموجودة في خمس مجموعات مصرفية، تضمنت: التجاري، والصناعي، والزراعي، والعقاري، والتسليف الشعبي، وتوزعت فروعها في مختلف المناطق السورية. في حين شهدت الفترة بعد عام 2001، تحولاً إيجابياً لتطوير الوضع المالي والمصرفي، فتم تحديث وإصدار قوانين مصرفية ومالية عدة مهمة، بهدف إصلاح القطاع المالي. وفي عام 2001 تم منح الشرعية للمصارف الخاصة. وتم منح تراخيص للبنوك الأجنبية في عام 2002، بموجب قانون سمح بإنشاء مصارف خاصة ومشتركة بلغ عددها 14 مصرفاً خاصاً في عام 2018، وكذلك تم السماح بدخول شركات التأمين الخاصة في عام 2006، وتم أيضاً افتتاح سوق دمشق للأوراق المالية في عام 2009. انظر: هشام البساط، **تحديث وتطوير القطاع المالي والمصرفي في سورية**، ورقة مقدمة إلى حلقة العمل حول "تحديث وتطوير القطاع المالي والمصرفي" التي نظمها صندوق النقدالعربي بالتعاون مع وزارة الاقتصاد والتجارة الخارجية السورية، دمشق 4-7 /2001/6.

[3] مقابلة أجراها فريق البحث مع مالك مكتب حوالات وصرافة في مدينة اعزاز عبر برنامج zoom بتاريخ: 12-01-2022.

تدخلاتها، وقد تطور هذا الدور تدريجياً منذ عام 2017 حتى الوقت الحاضر. وتحاول الحكومة المؤقتة عبر وزارة المالية والاقتصاد أن تلعب دوراً بما أتيح لها من إمكانيات وسلطة المساهمة في الإشراف على القطاع المالي، لكن خطواتها في هذا الصدد ما تزال غير متجسدة فعلياً على الأرض كجهة حوكمية، لأسباب سنوضحها لاحقاً.

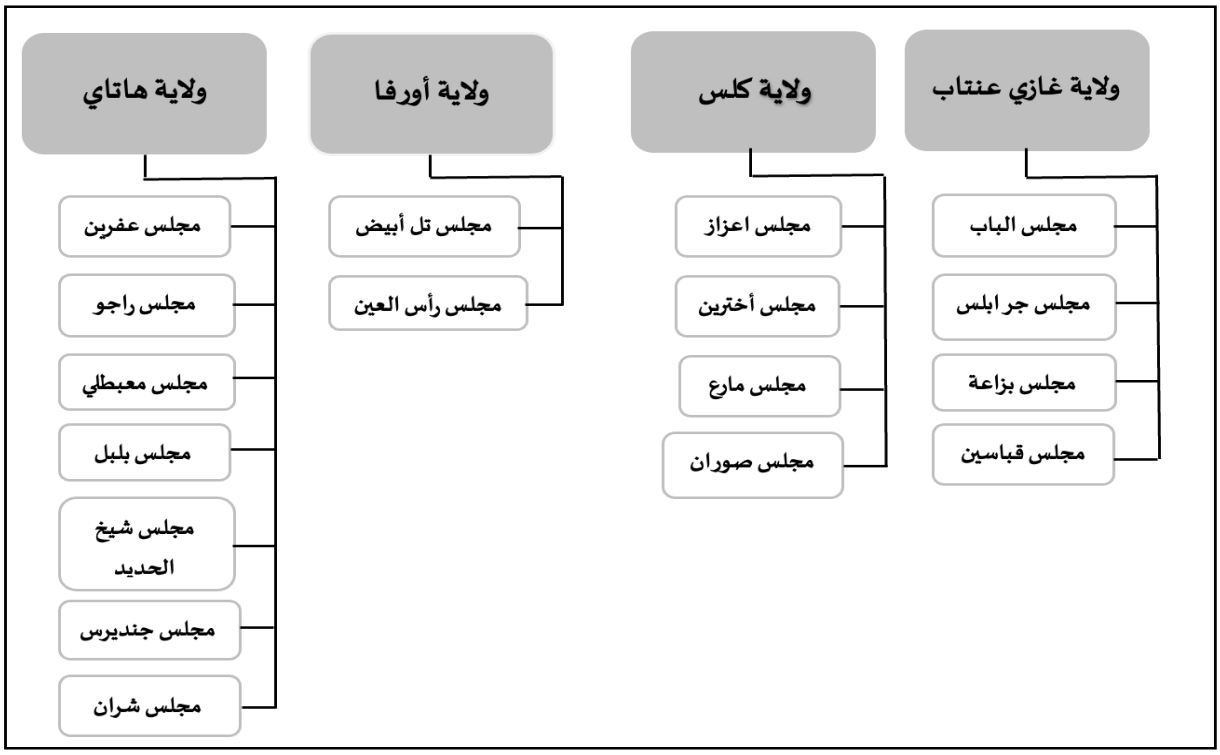
في هذا السياق، سُجِلَ وجود مناقشات من قبل المجلس المحلي في اعزاز مع ولاية كلس والبنك الزراعي التركي لافتتاح فرع له في المنطقة، في شهر تشرين أول/أكتوبر من عام 2019 [4]، وقد أجرى البنك التركي دراسة جدوى لافتتاح فرع له في المدينة لكن خطوته هذه لم تكتمل لأسباب عدة، منها ما هو مرتبط بالتكلفة المرتفعة لهذه الخطوة، لجهة تكاليفها التشغيلية والإدارية، ومخاطر عمليات نقل الأموال، وعدم جهوزية البيئة المحلية من حيث الاستقرار الأمني، وبالتالي عدم تناسب تكاليف تقديم الخدمات المصرفية مع قدرات المواطنين الاقتصادية بشكل عام[5]. وهي خطوة كان يعول عليها، فافتتاح هذا المصرف في المنطقة سينعكس إيجاباً على سمعتها الاقتصادية والأمنية، مما سيزيد من فرص الاستثمار داخلها، أضف إلى ذلك الحاجة الماسة للصناعين والتجار وأصحاب رؤوس الأموال للخدمات المصرفية والمالية، لتيسير أعمالهم وتأمين واستثمار مدخراتهم.

تقدر مساحة المناطق الخاضعة للنفوذ التركي في سورية منذ تدخلها العسكري في عام 2017 بـ (8682) كم2، ويصل عدد سكانها ما يقارب 3 مليون نسمة[6]، ويبلغ عدد المجالس المركزية فيها 18 مجلساً. تتباين هذه المجالس في قدراتها وإمكاناتها المالية وهيكليتها التنظيمية، من حيث اعتمادها على نموذج اللجان أو نموذج المكاتب، وقد تم تتبيعها للولايات التركية الأقرب لها جغرافياً، مع اتّباع التقسيم الإداري التركي نفسه في هذه المجالس، وكذلك نموذج الحوكمة الذي يمنح البلديات التركية استقلالية مالية ضمن حدودها الإدارية. ويبين الشكل (1) تبعية المجالس المركزية للولايات التركية.

[4] إعزاز على وشك افتتاح أول فرع لبنك رسمي تركي في ريف حلب الشمالي، موقع اقتصاد، 10-10-2019: https://cutt.ly/eV3I1Wc

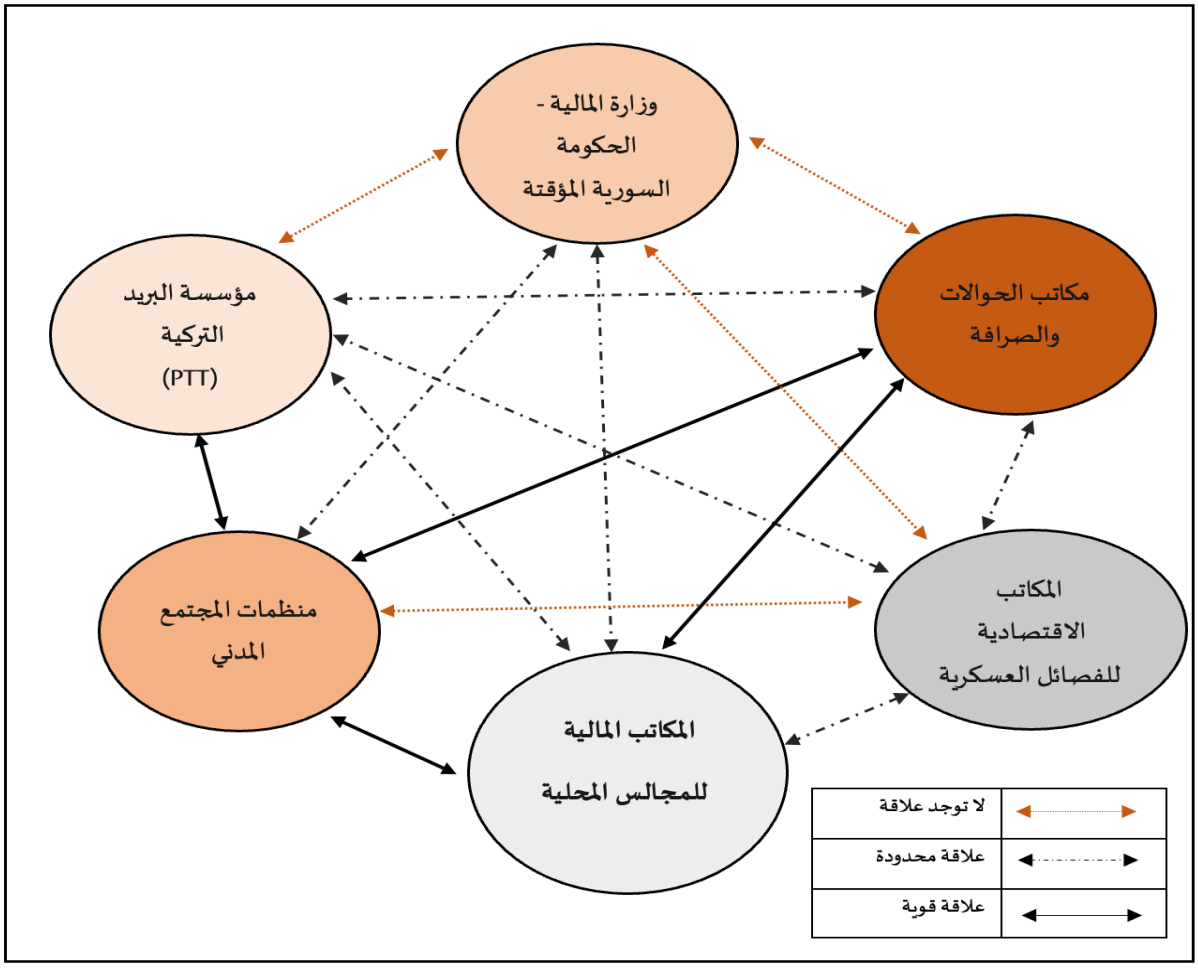
[5] مقابلة معمقة أجراها فريق البحث مع موظف PTT في منطقة درع الفرات عبر برنامج ZOOM بتاريخ 15-03-2022.

[6] تتوزع هذه المساحة على محافظات حلب بنحو 4323 كم2، والرقة بنحو 2281 كم2، والحسكة والرقة بنحو 2077 كم2.



الشكل (1) يبين توزع المجالس المحلية المركزية وفقاً للولايات التركية المشرفة عليها
المصدر: من إعداد الباحث

وفي غياب الدور الحقيقي لوزارة المالية في الحكومة السورية المؤقتة من ناحية الإشراف على القطاع المالي وتنظيمه وضبطه، وبمعزل عن السجال المرتبط بالأسباب المانعة لتفعيل هذا الدور أو الخطوات التي قامت بها الوزارة إزاء ذلك، والتي سنناقشها لاحقاً عند تناول التحديات السياسية ووزارة المالية والاقتصاد كفاعل في القطاع المالي؛ لا بد من تشخيص واقع حوكمة القطاع المالي في ظل جنوح المجالس المحلية إلى ممارسة استقلالية تامة عن الحكومة المؤقتة ومجلس المحافظة، وهل هذا الشكل من اللامركزية المالية الواسعة مناسب لهذه المناطق في ظل الظروف الحالية؟، وهل يمكن البناء عليها للدفع نحو تعافي اقتصاد هذه المناطق من تبعات النزاع وعدم الاستقرار؟ كما هو ملاحظ في الشكل (2) يَظهر مستوى التشابك القائم بين الفواعل في القطاع المالي، وطبيعة العلاقة القائمة بينهم من حيث مستوى قوة العلاقة ووجودها بينها، والذي تم تقديره وفقاً لتحليل دور كل منها في القطاع المالي، والترابط القائم بينها بناء على المقابلات المعمقة وجلسات مجموعات التركيز التي أجريت في سياق هذه الدراسة.

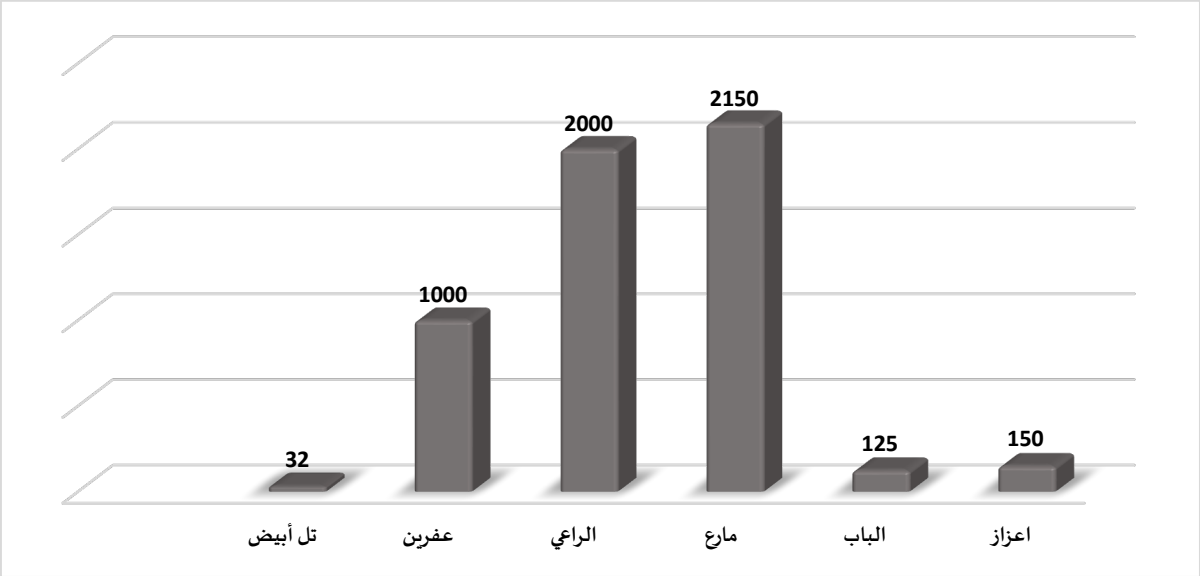


الشكل (2) يبين مستوى التشابك القائم بين الفواعل في القطاع المالي وطبيعة العلاقة بينهم

المصدر: من إعداد الباحث

ويظهر جلياً الدور المركزي للمجالس المحلية عبر مكاتبها المالية، من حيث وجود علاقة بمستويها القوي والمحدود مع جميع هؤلاء الفواعل في نطاق حدود نفوذ المجلس جغرافياً، ما يؤشر لضرورة التفكير في صياغة نموذج مناسب يتجاوز الشكل القائم فيما يرتبط بالواقع الحالي لحوكمة القطاع المالي، ويتم سن "الضوابط والقوانين" التي تستهدف تنظيم التشابك القائم بين هؤلاء الفواعل، وتحديد أدوار كل منهم في القطاع المالي بشكل رسمي، فيتم تجاوز حالة اللامركزية الواسعة التي تعاني منها هذه المجالس، والتي عززها تحجيم دور وزارة المالية والاقتصاد لدى الحكومة السورية المؤقتة في القطاع المالي، وافتقاد الأخيرة للموارد المالية التي تُثبِّت نفوذها لدى هذه المجالس.

فكل مجلس يتبع في عمله إلى ولاية تركية مختلفة، وله سياساته وأسلوبه وقوانينه الخاصة بالإدارة والتنظيم والتراخيص وغيرها؛ ما أثر بشكل عام على حوكمة القطاع المالي في هذه المناطق، وأضعف الفاعلية والتنسيق بين هذه المجالس. فعلى سبيل المثال، لا يوجد رسوم موحدة للرسم التجاري الموضوع من قبل غرف التجارة والمجالس المحلية، ويبين الشكل (3) تباين قيمة الرسم التجاري بينها في مختلف المناطق، كمؤشر واضح لجنوح هذه المجالس والغرف التجارية التابعة لها نحو اللامركزية، ومحاولة تعزيز استقلاليتها من خلال عدم توحيد الرسوم فيما بينها، وفرض تقديراتها الخاصة لهذه الرسوم، إذ تلاحظ الفجوة الواضحة في قيمة هذا الرسم بين المجالس المحلية الكبرى في مدينتي الباب واعزاز وبقية المجالس.



الشكل (3) يبين مقدار الرسم التجاري في عدد من البلدات بالدولار الأمريكي.

المصدر: من إعداد الباحث

وبالتالي أصبح كل مجلس مستقل في المنطقة الإدارية التي تتبع له، وليس هناك أي رابط رسمي عملياً بينه وبين المجالس الأخرى؛ إلا إذا كان المجلسان يقعان في منطقة إشراف ولاية تركية واحدة، فإن الوضع يكون أكثر سلاسة والتنسيق بينهما يكون متقدماً. وعليه يمكن القول: إن شكل اللامركزية الحالية القائم، وغياب التنسيق الواضح بين هذه المجالس، وعدم تنظيم العلاقة فيما بينها بناءً على الاختصاص والاحتياج والموارد والأولويات؛ قد أثر على عدالة توزيع الموارد والخدمات بين المجتمعات المحلية في هذه المناطق، ما أدى إلى حالة من عدم التوازن في استعادة الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي ضمنها.

وفقاً لما سبق، فإن غياب هيكل تنظيمي مشترك بين هذه المجالس المركزية، على شكل كيان مالي موحد، يُعهد إليه إصدار لوائح وقوانين وتشريعات مالية موحدة، ساهم بشكل كبير في تعزيز اللامركزية المالية القائمة حالياً، بشكل لا يتناسب والمساحة الجغرافية لهذه المنطقة، وعدد سكانها وتوزعهم، إلى جانب محدودية مواردها، وصعوبة فصل اقتصادات هذه الوحدات الإدارية عن بعضها بعضاً، أضف إلى ذلك الاستقرار النسبي على المستويين الأمني والاقتصادي.

أما على مستوى الرقابة المالية، فإن لهذا الشكل من اللامركزية تأثيره على فاعلية الرقابة المطلوبة، إذ يتفاوت مستوى هذه الرقابة على هذه المجالس، والتي تستهدف التأكد من حسن استعمال المال العام بما يتفق مع أهداف المجالس والمحافظة على الموارد المحلية، والتحقق من الالتزام بالتشريعات في تحصيل الإيرادات وصرف النفقات في الأوجه المحددة قانونياً، وبما يخدم المصلحة العامة. في حين يلاحظ لدى هذه المجالس تباين واضح في مدى قدرتها على فرض الضرائب كمورد أساسي، ونقص الشفافية لدى بعضها في آليات الإنفاق في شقها الخدمي والاستثماري، كذلك فإن تشتت البيانات المالية وعدم هيكلتها في نظام مالي معلوماتي موحد يعزز من حالات الفساد والمحسوبية ضمن هذه المجالس، ويعزز من تأخر حوكمة هذه الكيانات الحوكمية لنفسها.

في جانب إدارة النقد، أفقدت اللامركزية المالية الحالية القدرة على التوافق على جهة تشرف على عملية إدارة النقد وفقاً لمتطلبات وحاجة اقتصاد هذه المناطق، وبما يضمن التناسب المطلوب بين حجم الكتلة النقدية وحجم الكتلة الإنتاجية من السلع والخدمات، تفادياً لارتفاع الأسعار والتضخم، ومراقبة أسعار الصرف، وضبط سوق الحوالات المالية، وتهريب القطع الأجنبي[7]؛ وهذا ما تظهر آثاره واضحة في الحياة الاقتصادية ضمن هذه المناطق.

وبالتالي فإن غياب جسم مركزي قادر على فرض هذا النوع من الرقابة، وتنظيم البيانات المالية، ونشر الإحصائيات ذات الصلة، كأحد مرتكزات السياسة المالية في هذه المناطق، سيؤثر حتماً على كفاءة الاقتصاد المحلي وأدائه. وينسحب هذا الأمر كذلك على مدى قدرة هذه المجالس، في ظل الواقع المالي الحالي، على جذب المستثمرين وأصحاب رؤوس الأموال إلى مناطقها، كما أن الشكل القائم للامركزية المالية سيعيق تشكيل إدارة اقتصادية موحدة لهذه المناطق، لديها القدرة على رسم السياسات الاقتصادية لها بما يتناسب والظروف الاقتصادية والاجتماعية التي تمر بها.

ثانياً: الفاعلون في القطاع المالي: الأدوار والفاعلية

يمثل القطاع المالي بوجه عام أحد المحركات الأساسية لأي اقتصاد محلي، وفي هذا الإطار تتباين أدوار ومسؤوليات العديد من الجهات ومستوى تأثيرها على حركية هذا القطاع ونموه وكفاءة حوكمته. وفي سياق تناولنا لموضوع حوكمة القطاع المالي في البيئات المتأثرة بالنزاع، والتي تمثل مناطق الشمال السوري مثالاً عنها؛ تتباين في هذه البيئات أدوار وفاعلية العديد من الجهات ذات الصلة بهذا القطاع، وتأثير كل منها على حوكمته بشكل مباشر أو غير مباشر، ويعزى ذلك في جزء كبير منه إلى الاختلافات القائمة ضمن هذه البيئات، من حيث مستوى حوكمة هذا القطاع قبل اندلاع النزاع، والخطوات المتخذة لحوكمته أثناء وبعد النزاع، وواقع المجتمعات الحالية، والاستقرار الاقتصادي وغيرها من المتغيرات ذات الصلة. وعليه ووفقاً لما عرضناه في المدخل السابق عن الفاعلين المحليين، وشكل العلاقة القائمة بينهم، سنتناول فيما يلي بشكل تفصيلي أدوار كل منهم، ومساهمته في الجانب الحوكمي لهذا القطاع.

مكاتب الصرافة والحوالة: دور مالي متطور

مثَّلَ عام 2013 الانطلاقة الفعلية لمكاتب الصرافة والحوالة في هذه المناطق، وقد لعبت دوراً بارزاً في النشاط المالي وفي الحياة الاقتصادية بشكل عام حتى الوقت الحاضر، باعتبارها أبرز الفاعلين في القطاع المالي، خاصة في المدن الكبيرة كاعزاز والباب وعفرين ورأس العين، وتركزت خدماتها بشكل أساسي عند تأسيسها على الحوالة المالية وصرافة العملات الأجنبية. ويبلغ عدد هذه المكاتب وفقاً لبعض التقديرات ما بين (350 - 400) مكتب وشركة حوالات وصرافة، حتى تاريخ شهر تشرين أول/أكتوبر 2022[8]. وقد مرت هذه المكاتب منذ تأسيسها بمشكلات عدة، أبرزها تعرض بعض أصحابها لعمليات النصب والاحتيال والسرقة، وقيام بعض منهم بسرقة أموال الزبائن والهروب بها، مما أثر على سمعة مكاتب الحوالات في هذه المناطق وإغلاق العديد منها، وبالتالي أدى هذا إلى تمركز عمليات الحوالة لدى بعض الصرافين ذوي

[7] محمد العبدالله، استبدال الليرة السورية بالتركية في الشمال السوري: مدى توافر مقومات النجاح، مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، 03-07-2020.

[8] مقابلة أجراها فريق البحث مع خبير في الشأن المالي في مدينة اعزاز عبر برنامج zoom بتاريخ: 12-10-2022.

"الموثوقية والأمانة"، سواء أكانوا من السكان المحليين أم من النازحين إلى هذه المناطق[9]، وصعَّب بالتالي من قدرة أي شخص على افتتاح مكتب حوالة ضمن هذه المناطق من دون التنسيق والتعامل معهم والحصول على تزكية من قبلهم[10].

أضف إلى ذلك أن هذه المكاتب تعرضت لخسائر كبيرة بسبب المتاجرة في بورصة العملات الأجنبية والذهب، مما أدى إلى إفلاس بعض منها[11]، كذلك تعرضت بعض هذه المكاتب لعمليات احتيال بسبب الدولار المزور والمجمد المنتشر في هذه المناطق. غير أن هذه المكاتب حققت عبر الأعوام الماضية أرباحاً كبيرة، مما جعلها مقصداً رئيساً لأصحاب رؤوس الأموال للاستثمار بها عبر افتتاح مكاتب خاصة بهم، أو من خلال إيداع أموالهم لدى أصحاب هذه المكاتب لاستثمارها. وهنا لا بد من الإشارة إلى أن نسبة كبيرة من المكاتب التي افتتحت لم يملك أصحابها الخبرة اللازمة في هذا المجال، إلا أنها مثَّلَت استثماراً مغرياً نظراً لسعة مناطق الشمال السوري، وعدم وجود مخاطرة على رأس المال مقارنة بتجارة السلع[12]، وعدم وجود ضوابط لعملياتها من السلطة المحلية، إلى جانب وجود تباين بين هذه المكاتب فيما يتعلق بأسعار صرف العملات ونسب العمولة على الحوالات، باختلاف نوع العملة وحجم الحوالة ووجهتها بهدف كسب الزبائن، والتنافس على كسب عقود مع المنظمات لتنفيذ بعض العمليات المالية لها[13].

خلال الأعوام الماضية بدا واضحاً التطور الملحوظ في عمل هذه المكاتب، من جهة إجراء عملياتها، والاعتماد على البرامج المحاسبية، وقواعد البيانات والمخدمات على شبكة الانترنت، للربط بينها وبين شركائها في الخارج، لتوثيق تسجيل الحوالات وسرعة تسليمها، وتدارك المشكلات المرتبطة باستخدام التطبيقات المجانية للمراسلة مثل "Whatsup " و "Viber"، كذلك زيادة التنسيق بينها للعمل بموجب أسعار صرف متقاربة إلى حد كبير، بعد أن كان يتم تحديد سعر الصرف خارج هذه المناطق، ومن ثم يتم تعميمه في هذه المناطق من قبل أحد الصرافين الكبار في السوق في بدايات عمل هذه المكاتب.

في جانب الخدمات المالية المقدمة يمكن القول: إن هذه المكاتب باتت تقدم مختلف الخدمات المصرفية، باستثناء خدمات الإقراض. فإلى جانب خدمة الحوالة والصرافة، تمارس بعض هذه المكاتب خدمة إيداع الأموال للزبائن، عبر فتح حساب جارٍ خاص بالعميل بالدولار الأمريكي، يمكن استخدامه للإيداع من قبله، أو من قبل أي شخص آخر لصالحه. ولا يتم تقاضي أجور على فتح هذه الحسابات، لكن بالمقابل يتمكن الصراف من الحصول على كتلة نقدية كبيرة يمكنه توظيفها في استثمارات معينة لصالحه، كذلك يتم فتح حسابات استثمارية لبعض الزبائن بالاتفاق على تقديم عائد محدد على

[9] مدى قدرة هذه المكاتب لرد الأموال لأصحابها حتى مع تعرض مكاتبهم للسرقة والإفلاس كان عاملاً حاسماً لاستمرار ثقة الناس للتعامل معهم، وقد لعبت الشراكات التي يمتلكها أصحاب هذه المكاتب مع بعضهم دوراً هاماً للاستمرار في هذا السوق، لكن بالمقابل لم يتمكن عدد منهم من رد الأموال للمودعين مما أدى لخروجهم من السوق بشكل نهائي. وفي بداية تواجدها الفعلي بين عامي 2013 - 2014 كان يقدر أن 85% من أصحاب هذه المكاتب هم من أبناء المدنية، سرعان ما تطور وجود مكاتب أصحابها من النازحين بعد أن أثبتوا جدارتهم في هذا المجال من الأعمال.

[10] من بين شركات ومكاتب الحوالة شركة العمر، وبنك زمو، ومكتب رزوق عابو، ومكتب أبو يوسف قزقاز وسقيط للصرافة والحوالات، وشركة الحفار، وشركة جنيد للصرافة والحوالات المالية، وشركة البري للحوالات، ومكتب العالمية للحوالات، وشركة رويال للصرافة والحوالات المالية، وشركة ارال كروب للحوالات المالية، والعالمية المتحدة للصرافة والحوالات، وشركة الرسالة، وشركة الفاخر، وشركة زلط للحوالات المالية، وشركة نسيم الشام للصرافة والحوالات. وتتوزع هذه المكاتب والشركات في مناطق درع الفرات وعفرين ونبع السلام.

[11] قامت هذه المكاتب بفتح حسابات لدى شركات تداول في البورصة موجودة في تركيا، غير أن نقص خبرة أصحاب مكاتب الحوالات في هذا النوع من المتاجرة عرضهم لخسائر
كبيرة.

[12] يقدر الحد الأدنى لرأسمال هذه الشركات والمكاتب بمبلغ 25 ألف دولار أمريكي، ويتفاوت المبلغ في الحد الأعلى حسب حجم هذه الشركات والمكاتب.

[13] مقابلة معمقة أجراها فريق البحث مع مالك مكتب حوالات وصرافة في مدينة اعزاز عبر برنامج zoom بتاريخ: 12-01-2022.

أموالهم، إذ يتم استثمار هذه الأموال في الخارج عبر أوعية مختلفة، نظراً لامتلاك أصحاب هذه المكاتب حسابات مصرفية خارجية[14].

من جانب آخر أصبح هناك تطور ملحوظ لدى مكاتب وشركات الحوالة والصرافة في مدى قدرتها على تلبية احتياجات المنظمات غير الحكومية، العاملة على تنفيذ مشاريع الإغاثة والتنمية ضمن هذه المناطق، والتعاقد معها كمزود مالي، وتسليم المساعدات النقدية للمستفيدين، مع توجه العديد من المنظمات مؤخراً نحو التدخلات الإغاثية والتنموية المعتمدة على النقد Cash-based interventions بعد عام 2018، ومحاولة هذه المكاتب والشركات مواكبة هذا التوجه، وتأمين المتطلبات اللازمة له من مختلف الجوانب، وقد سَجلَ عدد منها نجاحاً ملحوظاً في هذا الصدد، كالقسائم النقدية والمنح المالية الصغيرة، إذ تقوم المنظمة صاحبة التدخل النقدي بطرح مناقصة على هذه المكاتب والمفاضلة بينها، وفقاً للمعايير والشروط الموضوعة من قبلها، ومدى السيولة النقدية المتوفرة لدى مكتب الحوالات، وعلاقاته مع شعب PTT، وبما يضمن في النهاية نجاح التدخل الخاص بالمنظمة، إلى جانب قيامها بتقديم خدمة تسليم الحوالات الخاصة بهذه المنظمات عبر التنسيق مع أحد شركات الحوالات في الخارج. ولا يتم التعاقد مباشرة مع هذه المكاتب من قبل المنظمات الدولية، كونها غير مسجلة رسمياً في إحدى الدول، باستثناء تلك المسجلة في تركيا وتملك فروعاً في هذه المناطق كما أسلفنا. تتمثل آلية تسليم الحوالة المالية للمنظمات في هذه المناطق في حصول أحد شركات الحوالات المرخصة في إحدى الدول على مناقصة تحويل الحوالة لهذه المناطق، إذ تقوم الأخيرة بقص هذه الحوالة أكثر من مرة، حتى يتم تسليمها لمستحقها عن طريق مكتب حوالة موجود في هذه المناطق، تابع لها بشكل مباشر أو بالاعتماد على مكتب حوالات بالعمولة، ومن ثم يتم توثيق استلامها من خلال المنظمة المعنية عبر إجراءات معينة، وإرسال كتاب بذلك لشركة الحوالات لإيداع المبلغ المالي أصولاً في حسابها لدى أحد المصارف[15].

وتتركز النسبة الأكبر من هذه الشركات في تركيا، نظراً للتسهيلات المقدمة من الحكومة لعملها، ومنحها الترخيص اللازم لمزاولته. ولا ينفي ذلك تعرض بعض هذه الشركات في تركيا لاتهامات بتمويل الإرهاب، وتحويل الأموال من دون الحصول على رخصة، وعلى خلفية تورطها في العمل داخل مناطق الإدارة الذاتية، وقد صدر قرار تركي رسمي بإغلاق عدد منها كشركات توسل وسكسوك والخالدي والهرم، إلى جانب وضع بعض منها على لائحة العقوبات الأمريكية[16]، إلى جانب أن نسبة جيدة من أصحاب مكاتب وشركات الحوالات في الداخل هم شركاء في هذه الشركات المقيمة في تركيا، أو يرتبطون معها بعلاقات مالية موثوقة غير رسمية، مما سهل من عملية تحويل الأموال لهذه المناطق بشكل كبير خلال الأعوام الماضية، لصالح الأفراد والمنظمات العاملة في هذه المناطق. وكان التحول الأبرز في علاقة مكاتب الحوالة بالمنظمات مع

(14) مع خروج هذه المناطق عن سيطرة النظام قام العديد من الأفراد بوضع أموالهم لدى مكاتب الصرافة، بفائدة أو بدون فائدة، لاعتبارات تتعلق بالأمان، أو يطلب من الصراف لاستثمارها لهم، وفي حال اضطروا للنزوح لمكان آخر تقوم هذه المكاتب بتسليمهم أماناتهم في مكان الإقامة الجديد داخل وخارج سورية.

(15) مقابلة معمقةأجراها فريق البحث مع مالك مكتب حوالات وصرافة في مدينة اعزاز عبر برنامج zoom بتاريخ: 12-01-2022.

(16) Resmî Gazete, 29-10-2021: https://bit.ly/3ZSsa21

دخول مؤسسة البريد التركي إلى المنطقة، والتي ألزمت الحكومة التركية المنظمات بالتحويل عبرها منذ شهر أغسطس لعام 2022، وبالتالي تقلُص حجم أعمال هذه المكاتب بشكل كبير فيما يرتبط بخدمة الحوالة للمنظمات[17].

فيما يتعلق بالجانب الحوكمي لمكاتب الصرافة والحوالة، لم تخضع هذه المكاتب لكيان حوكمي ناظم لعملها منذ بدء عملها ضمن هذه المناطق، ومع تطور الدور الحوكمي للمجالس المحلية تم إلزامها في بعض المناطق من قبل المجالس بالحصول على ترخيص ودفع ضريبة سنوية للمجلس[18]، بدون أن يكون هناك أي إجراءات خاصة ذات صلة بطبيعة عمل هذه المكاتب، لكن مستوى الامتثال للترخيص من قبل هذه الشركات والحوالات متفاوت بين المناطق وتبعيتها لكل مجلس، ففي اعزاز لا يفرض المجلس متطلبات خاصة لافتتاحها، إذ يوجد ما يقارب 150 مكتب وشركة حوالة، تم تسجيل رخصة لشركة حوالات وصرافة واحدة، ومكتب صرافة واحد فقط لدى المجلس المحلي، بينما تم حصول جميع مكاتب الحوالات والصرافة على الترخيص في المجلس المحلي في أخترين على سبيل المثال، والتي لا يتجاوز عددها العشر مكاتب. أما في بلدة الراعي فقد حصلت خمسة مكاتب على الترخيص من أصل 11 مكتب حوالة، موجود في البلدة. في حين يتراوح عدد المكاتب في مدينة رأس العين بين 60 – 70، يبلغ عدد المرخص منها 6 مكاتب فقط. كذلك لم يسجل مجلس بلدة تل أبيض ترخيص أي مكتب من المكاتب المتواجدة في البلدة، والتي يتراوح عددها ما بين 10 – 15 مكتب. في حين يفرض المجلس المحلي في الباب مجموعة من المتطلبات على الراغبين بافتتاح هذه المكاتب والشركات.

ومن جانب آخر تفتقد غالبية المجالس المحلية للكوادر المتخصصة في الجانب المالي، لوضع الضوابط الناظمة لعمل هذه المكاتب. وعلى صعيد الخطوات ذات الصلة بمكاتب الحوالة والصرافة، قامت غرف التجارة في هذه المناطق بعد إحداثها بعقد اجتماعات دورية مع أصحاب مكاتب وشركات الصرافة والحوالة للاطلاع على واقع عملهم، ولكن ما يزال مستوى فاعلية هذه الغرف دون المستوى المطلوب، فيما يتعلق بالتنسيق والتعاون مع هذه الشركات والمكاتب، بما يخدم حوكمة هذا القطاع. كذلك تم إحداث نقابة صرافين في بعض المناطق، بهدف ضبط عمل هذه المكاتب كما في الباب وأخترين، من دون أين يكون لها هي الأخرى فاعلية حوكمية واضحة، في حين يقتصر دورها على التشاور بين الأعضاء، والاجتماعات الدورية، وتقديم التوصيات[19].

كذلك لم يكن هناك أي دور حوكمي لوزارة الاقتصاد في الحكومة السورية المؤقتة على هذه المكاتب. أضف إلى ذلك عدم وجود إجراءات أمنية خاصة لحماية هذه المكاتب من قبل الأجهزة الأمنية العاملة في هذه المناطق، ولكن يوجد تنسيق معها فيما يخص ملاحقة بعض الأفراد والكيانات المشتبه بهم، ومراقبة حركاتهم المالية عبر هذه المكاتب. ومن حيث العلاقة بين مكاتب وشركات الحوالات والفصائل العسكرية، لم تسجل حالات فرض ضرائب وأتاوات من قبلها عليها، في حين تنظر الفصائل إلى هذه المكاتب كأحد الاستثمارات ضمن هذه المناطق، ولا يستبعد قيام بعض الفصائل باستثمار أموالها في بعض هذه المكاتب والشركات بشكل غير معلن.

[17] مقابلة معمقةأجراها فريق البحث مع مسؤول مالي في منظمة شفق في مدينة اعزاز عبر برنامج zoom بتاريخ: 04-01-2022.

[18] في المجلس المحلي في اعزاز يبلغ رسم افتتاح شركة حوالة وصرافة مبلغ 500 دولار أمريكي، و 75 دولار أمريكي رسم كشف بلدية، ورسم دائرة الجباية 750 ليرة تركية. ولا يوجد خصوصية لشركات ومكاتب الحوالة والصرافة بهذا الخصوص، وتُعامل معاملة الشركة التجارية.

[19] استحداث أول نقابة للصرافين بريف حلب الشمالي، شبكة بلدي نيوز: 10-06-2020: https://cutt.ly/dMVh77C

فيما يرتبط بمدى حوكمة هذه المكاتب لنفسها، لوحظ تطور نسبي في محاولة بعض منها العمل على الالتزام بالمعايير المحاسبية والمالية ذات الصلة، بغية تطوير مستوى أدائها، وتدريب كوادرها المالية والمحاسبية لتحقيق هذا الهدف، بما يتوافر لها من فرص بهذا الخصوص. وقد تركزت هذه التدريبات على الانتقال من القيد الدفتري إلى القيد المحاسبي الإلكتروني عبر استخدام عدد من البرامج المحاسبية.

على صعيد العلاقات بمناطق الإدارة الذاتية، تتباين سياسة الأخيرة بالتشديد على المكاتب المتلقية للحوالات من هذه المناطق، تبعاً لمنطقة وجود هذه المكاتب وارتباطها بالجهات النافذة في الإدارة الذاتية[20]، وخلال الأعوام الماضية سُجلت حركة حوالات جيدة بين المنطقتين، في حين تواجه هذه المكاتب عقبات في عمليات تحويل الأموال لمناطق سيطرة النظام بالاتجاهين، ولجوئها في كثير من الأحيان إلى تسليم الحوالة بشكل شخصي وسري للمستفيد، الأمر الذي أدى لاعتقال عدد من الأفراد العاملين في ذلك من قبل الأجهزة الأمنية للنظام[21].

المنظمات غير الحكومية: المنح المالية والقروض المتناهية الصغر

يمثل تواجد المنظمات غير الحكومية المحلية والأجنبية أحد المفاصل الأساسية في الحياة الاقتصادية ضمن هذه المناطق، إذ مثلت برامجها الإغاثية دعامة أساسية لتعزيز صمود السكان وتلبية احتياجاتهم الإنسانية المختلفة. ومع الاستقرار النسبي الذي بدأت تشهده هذه المناطق، واستطالة أمد الحل السياسي المرتبط بتقرير مصيرها، كان لزاماً على المنظمات التخفيف والتحول تدريجياً من برامجها الإغاثية لبرامج تنموية أكثر استدامة، يمكن أن تسهم في التعافي المبكر وتدعم الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي، وقد تجسدت هذه البرامج بمجموعة متنوعة من المشاريع في قطاعات مختلفة.

منذ عام 2017 شهدت هذه المشاريع هي الأخرى تنوعاً من حيث التدخلات المرتبطة بها، لكن التطور الملاحظ في هذا السياق كان مع نمو التدخلات القائمة على النقد، والتي برز من خلالها دور هذه المنظمات في القطاع المالي، مع غياب الكيانات المالية المتخصصة، كالمصارف ومؤسسات التمويل الصغير والمتناهي الصغر، وضرورة هيكلة نفسها لتقلد هذا الدور بما يتفق وطبيعة هذه التدخلات واحتياجاتها وبما يضمن نجاحها. أضف إلى ذلك توجه الداعمين لهذه المنظمات مؤخراً لتطبيق هذا النوع من التدخلات، بما يعزز من التمكين الاقتصادي للمستفيدين، ويخفف من ثقافة الاعتماد على السلة الإغاثية، وكان الاهتمام بهذا النوع من التدخلات مع إنشاء مجموعة العمل النقدي لشمال غرب سورية The Cash Working Group (CWG)، كمجموعة عمل تقنية للاستجابة المعتمدة على النقد[22]، ولتعزيز مستوى فاعلية هذه الاستجابة.

مع بدء تنفيذ التدخلات النقدية بدا واضحاً تنوع هذه التدخلات من حيث التصميم، ومستوى التنفيذ، والآثار المتولدة عنها، وكذلك تقاطعها مع برامج سبل العيش والأمن الغذائي، والحماية والتعليم والمياه والصحة. وقد تمثلت هذه

[20] قسد تثير غضب المدنيين بمطاردتها للحوالات المالية، تلفزيون سورية، 18-10-2021: https://rb.gy/z2ciup

[21] مقابلة معمقة أجراها فريق البحث مع مالك مكتب حوالات وصرافة في مدينة اعزاز عبر برنامج zoom بتاريخ: 12-01-2022

[22] تمثل المجموعة منتدى للمهنيين التقنيين المكرسين لتحسين جودة المساعدة النقدية والقسائم في شمال غرب سورية، وقد تأسست المجموعة في آذار من عام 2014 وتطورت من مجموعة صغيرة من الاختصاصيين الدوليين إلى مجموعة تدار من قبل السوريين العاملين في عدد من المنظمات غير الحكومية التي تنفذ التدخلات النقدية عبر السنوات الماضية. وتعمل المجموعة تحت مظلة مكتب الأمم المتحدة للتنسيق والشؤون الإنسانية (OCHA) .

التدخلات بكل من المنح المالية الصغيرة، والقروض المتناهية الصغر المرتجعة وغير المرتجعة، والنقد مقابل العمل، والقسائم النقدية، والقروض الحسنة والمساعدات النقدية المباشرة[23]. إلى جانب ذلك ظهرت مجموعة من المبادرات في هذا السياق تحت مسمى "صناديق التمويل الصغير والمتناهي الصغر"، مثل صندوق كريم التابع لمؤسسة شام الإنسانية، وصندوق حياة التابع لمؤسسة عطاء الخيرية[24]، بهدف تقديم خدمات الإقراض للأسر بشروط ميسرة، وإتاحة الفرصة للحصول على السيولة اللازمة لأصحاب المشاريع الخاصة. كذلك كان هناك تواجد لصيغ التمويل الإسلامي المتناهي الصغر لدى بعض المنظمات، التي حاولت تكييف هذه الصيغ بما يتناسب مع السياق المحلي، والظروف الاقتصادية والاجتماعية للمستفيدين[25].

أضف إلى ذلك أن هذا التنوع من التدخلات ارتبط بتفاوت مستوى المستفيدين من المنح، من حيث قدرتهم على إدارة مشاريعهم الخاصة الممولة بهذه المنح، وكذلك مدى القدرة على استهداف جميع الشرائح المجتمعية بالتدخلات النقدية المناسبة، وإتاحة المرونة من ناحية اختيار المستفيدين بين قطاعات اقتصادية عدة، بما يتناسب مع السياق المحلي.

بشكل عام، تمثل المنح الصغيرة، وهي شكل من أشكال التمويل المتناهي الصغر، المنتج المالي الأكثر أهمية في هذه التدخلات، سواء من حيث القيمة النقدية للمنحة، أو من حيث الإجراءات المطلوبة من المنظمة المنفذة لإدارة عملية تنفيذ تدخل المنح النقدية، وذلك تبعاً لحجم المشروع الممول ومعايير منحها من قبل المنظمة، وتتراوح قيمة المنح النقدية بين (500 – 5000) دولار أمريكي.

وخلال الأعوام الماضية كان من الملاحظ وجود تحسن نسبي في عملية انتقاء المستفيدين من هذه المنح، لتعظيم مستوى الاستفادة من التدخل النقدي على مستوى المجتمع المحلي، نتيجة الخبرة المتراكمة لدى المنظمات في تعاملها مع المجتمعات المحلية. إلى جانب تطور خبرة القائمين على هذه المنح من حيث دراسات الجدوى الاقتصادية للمشاريع المقدمة من خلالها ومعايير نجاحها، وزيادة الوعي بأهمية نشر الشمول المالي للمجتمعات المحلية عبر الدورات التخصصية للمستفيدين من المنح. إذ يؤخذ على دورات التشميل المالية المرتبطة بالتوعية والتثقيف المالي وكيفية إدارة مبلغ المنحة بأنها ذات سويات مختلفة من حيث النوعية، بسبب تباين مستوى المدربين العاملين في المنظمات المقدمة للمنح، وعدم الأخذ أحياناً بتباين مستوى الحاصلين على المنح من حيث التعليم والخبرة السابقة.

كذلك كان لزيادة مستوى التعاون والتنسيق بين المنظمات المنفذة للمنح، والأطراف ذات الصلة على المستوى الفردي والمؤسسي دورٌ ملحوظٌ في هذا السياق، فقد سُجل وجود تعاون مع وحدة دعم وتمكين المرأة، ومراكز التعليم الشعبي في

---

[23] منظمة إحسان للإغاثة والتنمية تواصل تنفيذ مشروع القسائم الشرائية الالكترونية في مدينة الباب السورية، وكالة الفرات للأبناء، 10-02-2021: https://rb.gy/z9n5tt

[24] "صندوق حياة"... قروض للمشروعات الصغيرة في الشمال السوري، موقع العربي الجديد، 12-09-2022: https://rb.gy/pdxsmp

[25] المشاريع الصغيرة في ريف إدلب، منصة حكاية ما انحكت، 13-05-2019: https://rb.gy/ruqebw

المنطقة[26]، ومكاتب المرأة في المجالس المحلية[27]، وغيرها من الجهات الأخرى لترشيح أسماء مستفيدين ممن تلقوا تدريبات مهنية وحرفية لدى هذه الجهات، للحصول على منح مالية من أجل تنفيذ مشاريعهم.

من جانب آخر وفيما يرتبط بمدى نجاح المنظمات في إطار تدخل المنح النقدية؛ كان من الواضح النجاح النسبي لهذا التدخل بالمجمل، مع تسجيل عدد من حالات النجاح الفردية، فمنذ بداية هذا التدخل لم يُسجل نشر إحصائيات تبين نسب نجاح المشاريع المرتبطة بالمنح النقدية من قبل المنظمات المنفذة، بسبب الخصوصية التي تفرضها على نتائج هذا التدخل. إذ يتم الاحتفاظ بها بشكل سري ولا تشارك للعلن، في حين يتم نشر بعض حالات النجاح الفردية لغايات ترويجية بالمنظمات.

ويعزى النجاح النسبي لجملة من التحديات، فعلى مستوى المستفيدين: كان من أبرز هذه التحديات النظرة الشائعة لديهم من هذه المنح، كحصص إغاثية يستفاد منها ضمن فترة زمنية محددة، وليست كونها نواة لمشاريع مستدامة ذات عوائد مستقبلية. وقد حاولت بعض المنظمات التغلب على هذه المشكلة من خلال عدم تقديم مبلغ المنحة دفعة واحدة، وإنما اشترطت على المستفيدين إثبات التقدم في تنفيذ مشاريعهم، وتحقيق بعض المتطلبات لاستكمال الحصول على باقي مبلغ المنحة. لكن ذلك لا ينفي وجود حالات لقيام بعض المنظمات بمنح مبالغ مالية كبيرة للمشاريع دون تحقق كامل بسبب المحسوبيات، وعدم القدرة على تشخيص الجدارة الائتمانية للمستفيدين من هذه المنح[28].

أضف إلى ذلك نقص خبرة المستفيدين من المنح، والاختيار غير الصحيح لهم، والذي أدى إلى تكرار نوعية المشاريع المنفذة من قبل المستفيدين، والتي يفرضها السياق العام للمجتمع المحلي، وثقافة الاستفادة من المنحة المالية بشكل آني، وبالتالي قيامهم ببيع أصول المشاريع وعدم استمرارها، فغالباً ما يتم التركيز على معيار حاجة المستفيد المادية دون توفر غيرها من المحددات؛ مما أفقد هذه المنح الهدف الذي تمنح من أجله كمشاريع قابلة للاستدامة، وبالتالي لم ينعكس أثر هذه المشاريع على عجلة التنمية بشكل واضح إجمالاً.

على مستوى المنظمات: يُعزى النجاح النسبي في جزء كبير منه إلى حجم الطلب الكبير على هذه المنح مقابل محدودية العرض، وعدم استدامتها وصغر حجم المنح المقدمة، فقد مثَّلَ الحجم الصغير لمبالغ المنح النقدية تحدياً كبيراً لأصحاب المشاريع للاستمرار بها، من حيث عدم كفاية المبلغ وتغطيته لتكاليفها وتنميتها، أضف إلى ذلك أن هناك بعض المشاريع تحتاج إلى دعم يتجاوز حجم المنحة المقدمة، مما أدى إلى عدم تنفيذها، لكن ذلك لا ينفي حقيقة وجود بعض المشاريع التي أثبتت نجاحها وحصلت على أكثر من منحة للمشروع نفسه.

---

[26] مراكز التعليم الشعبي هي مراكز تدريب مهني وتعليمي افتتحت في عام 2018، وتستهدف الأعمار فوق 16 سنة من الذكور والإناث مجاناً، بهدف تمكينهم ودخولهم سوق العمل. وتعمل على التواصل مع المنظمات الداعمة لمشاريع النساء وغيرهن للحصول على التمويل. وهذه المراكز مدعومة من الجانب التركي ومجموعة من المنظمات.

[27] مقابلة مع نيفين حوتري مديرة وحدة دعم وتمكين المرأة عبر منصة zoom بتاريخ: 10-3-2022. ووحدة دعم وتمكين المرأة هي منظمة مجتمع مدني محلية وغير ربحية تأسست عام 2018، تمارس عملية التمكين الاقتصادي للنساء، من خلال التشارك مع المنظمات ذات التدخل النقدي، والجهات التي تدعم المشاريع المتناهية الصغر، من خلال تزويدهم بقوائم لأسماء مستفيدات محتملات للمشاريع، إلى جانب تقديم الدعم للنساء من خلال التدريبات المرتبطة بإدارة المشاريع والمحاسبة والمالية والجدوى الاقتصادية. ويتبع لها لجان فرعية ومراكز في 7 مدن تشمل: اعزاز، وعفرين، ومارع، والباب، وبزاعة، وقباسن وجرابلس.

[28] مقابلة معمقة أجراها فريق البحث مع مسؤول مالي في منظمة شفق في مدينة اعزاز عبر برنامج zoom بتاريخ: 04-01-2022.

كذلك فإن المستوى المرتفع للقيود المفروضة من قبل المانحين على المنظمات لتنفيذ هذا التدخل النقدي انعكس على تقييد حركة المستفيدين في تنفيذ مشاريعهم، بسبب كثرة تقارير المراقبة والمتابعة المفروضة عليهم من المنظمات المانحة، إلى جانب أن الكثير من المشروعات الممولة بالمنح لم تنجح لأسباب ترتبط بالسوق المحلي ضمن هذه المناطق، فكون المشروعات ممولة عن طريق المنح، يقوم بعض التجار والموردون أحياناً بفرض أسعار أعلى على المواد الأولية وتجهيزات المشاريع، إذ يعتبرون أنفسهم جزءاً من سلسلة القيمة لهذا المشاريع، ويحق لهم الاستفادة منها، وبالتالي يتعرض المستفيدون من المنح للاستغلال سواء في بداية مشروعاتهم أو حتى عند تسويق منتجاتها النهائية. وتفادياً لهذا الأمر، تقوم المنظمات بشراء مستلزمات المشاريع عبر موظفين ذوي خبرة، أو موردين محددين، بحيث يتم منع استغلال المستفيدين واستفادتهم ما أمكن من كامل مبلغ المنحة.

أضف إلى ذلك التحديات المرتبطة بمشكلات الاقتصاد المحلي، كارتفاع معدلات البطالة والفقر والتضخم، ناهيك عن التداعيات السلبية المرتبطة بتذبذب سعر صرف الليرة التركية، باعتبارها عملة التداول المعتمدة ضمن هذه المناطق، والتي أثرت بشكل ملموس على التدخلات المنفذة من قبل هذه المنظمات من نواح عدة.

في جانب تحديات البيئة المالية، ما تزال منظمات المجتمع المدني العاملة في هذه المناطق تعاني من تداعيات عدم وجود مصارف، لتسهيل أنشطتها المالية المرتبطة بتدخلاتها النقدية وغير النقدية، مما أسهم في تدني مستوى نجاح هذه التدخلات، إذ ما تزال تعتمد على مكاتب الحوالات لتنفيذ هذه الأنشطة، وتعويض جزء من الخدمات المصرفية المفقودة، في ضوء عدم رغبة المنظمات بالاحتفاظ بالسيولة النقدية في خزائنها لأسباب أمنية. أضف إلى ذلك أن مؤسسة البريد التركية لم تسد الفجوة اللازمة في تأمين الخدمات المصرفية لهذه المنظمات، وإنما اقتصر عملها على ضبط الحوالات الواردة إليها وإلزامها باستلامها من قبلها. وهو ما أثر بشكل سلبي نسبياً على نجاح هذه التدخلات، لجهة تأخر استلام الحوالات من قبل المنظمات وتقلص قيمتها، والتي سنتناولها عند الحديث عن مؤسسة البريد التركي PTT.

وبشكل عام يمكن القول: إن غياب التنسيق والتعاون الفعال بين هذه المنظمات، ونمطية التدخلات النقدية وتشابهها من حيث الحجم والقطاعات، وغياب جهة مركزية قادرة على ضبط نشاطها المالي وحوكمته ضمن هذه المناطق، كان له دور كبير في انخفاض فاعلية هذه التدخلات. إلى جانب فقدان هذه المناطق حالة الاستقرار الأمني الكامل، الذي يمَّكن من تنفيذ تدخلات نقدية ذات حجم كبير وأكثر استدامة. أضف إلى ذلك عدم تكافؤ الدعم المقدم لتنفيذ المشاريع مع الاحتياجات الفعلية المطلوبة للمستفيدين.

مؤسسة البريد التركي (PTT): خدمات مصرفية محدودة

مثلت مؤسسة البريد التركي (PTT) بشعبها المنتشرة في الشمال السوري أحد المكونات الهامة في القطاع المالي، نظراً لطبيعة الدور المنوط بها، والمتمثل في محاولة تغطية حاجة المنطقة من الخدمات المالية والبريدية[29]. إلا أن طبيعة النشاط المالي

[29] باشرت مؤسسة البريد التركي تواجدها في مناطق شمال سورية في شهر سبتمبر لعام 2017، ولم تنشط حتى بداية عام 2018، وافتتحت أول فرع لها في بلدة جرابلس. ويبلغ عدد الموظفين في كل شعبة ما لا يقل عن خمسة موظفين من السوريين والأتراك. ويتقاضى الموظفون السوريون أجوراً رمزية مقارنة برواتب العاملين في المنظمات، ويجري تعيينهم من خلال مسابقات وظيفية محددة. وتتبع شعب PTT لثلاثة مراكز رئيسية في تركيا. إذ تتبع شعب جنديرس، وراجو وعفرين لمركز أنطاكية، وتتبع شعب

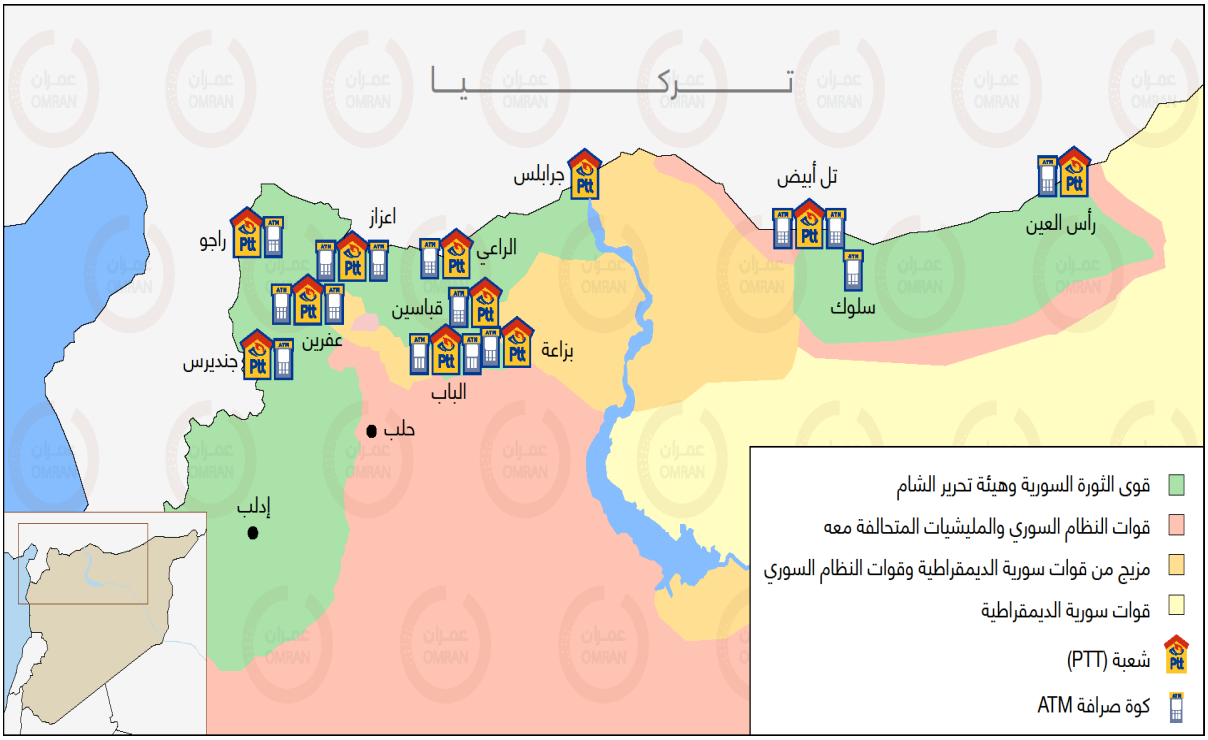
للمؤسسة ومحدوديته من حيث الانتشار وتنوع المنتجات والخدمات المقدمة؛ لم يلبِ حاجة الأفراد والمؤسسات من الخدمات المصرفية والمالية من حيث افتقارهم إليها على مدار الأعوام الماضية، لكن وجودها أسهم في تنظيم ومراقبة الحوالات المالية الكبيرة الداخلة لهذه المنطقة عبر منافذ رسمية، وتسليمها بشكل موثق لأصحابها من الأفراد والمنظمات. أضف إلى ذلك قيامها بضخ الليرة التركية ضمن هذه المناطق، بالتعاون مع مكاتب الحوالات والمجالس المحلية، لتأمين احتياجات المنطقة من الكتلة النقدية اللازمة منها[30]، إذ يتم تسليم القطع النقدية من الليرة التركية عبر PTT بناء على طلبات المجالس المحلية بكتاب رسمي يحدد الكميات والفئات النقدية المطلوبة لتخديم المنطقة، ويتم التعاون مع مكاتب الصرافة التي تتولى عملية ضخ النقد واستبدال الليرة السورية بالليرة التركية[31]، مع وجود تنسيق غير معلن بين البنك المركزي التركي ومؤسسة PTT بهذا الخصوص. ويبين الشكل (4) توزع شعب وكوات PTT في مناطق شمال شرق وشمال غرب سورية.

إن التحول البارز في العمليات المالية ضمن هذه المناطق والمرتبط بوجود مؤسسة PTT تمثل بإلزام الجانب التركي المنظمات غير الحكومية العاملة داخلها بفتح حسابات لها ضمن المؤسسة، وتنفيذ تحويلاتها المالية من خلال هذه الحسابات منذ شهر حزيران/يونيو في عام 2018، وقد أدى هذا الإجراء إلى تراجع نسبة الدعم المقدم لبعض المنظمات العاملة في هذه المناطق، في خطوة ارتبطت بسياسة الجهات الخارجية الداعمة وتوجهها. وأسهم هذا الانسحاب لاحقاً في انخفاض نسبي للكتلة النقدية من القطع الأجنبي في هذه المناطق، بعد أن تم فرض استلام الحوالات بالليرة التركية من الجانب التركي. وتتمثل آلية التحويل بقيام المنظمة بتوجيه الحوالة الأصلية بالقطع الأجنبي إلى بنك زراعات في تركيا، وتصريف قيمته وفق سعر الصرف الرسمي المحدد من البنك المركزي، ومن ثم تحويلها إلى فرع PTT في الداخل السوري، وقد أدى هذا الإجراء إلى وجود فرق بين المبلغ الأصلي للحوالة والمبلغ المستلم بسبب الفرق بين سعر الصرف الرسمي وسعر صرف السوق، مما دفع المنظمات لتسليم رواتب موظفيها بالليرة التركية، في حين ما يزال بعض منها يقوم بتحويل المبلغ المستلم للدولار الأمريكي وبالتالي تحملها لخسائر كبيرة. ويشار هنا أيضاً أن بعض فروع PTT تقوم بتسليم 20% من قيمة الحوالة بالدولار الأمريكي. إلى جانب ذلك تواجه المنظمات قضية التأخر في تسلم حوالاتها بسبب الازدحام الكبير، واضطرارها إلى حجز موعد مسبق قبل عملية الاستلام الفعلي، حتى يتم تجهيز مبلغ الحوالة من قبل شعبة التسليم، إلى جانب قيامها بتثبيت سعر صرف الحوالة قبل 2- 3 أيام من تاريخ استلامها بسبب تذبذب سعر صرف الليرة التركية.

اعزاز، ومارع والراعي لمركز كلس، في حين تتبع شعبتا جرابلس والباب لمركز غازي عنتاب. وتوجد كوات صرف (ATM) تتبع لهذه الشعب. ومن المتوقع زيادة عدد الشعب وكوات الصرافة مستقبلاً لتلبية الاحتياج المحلي.

[30] الليرة التركية تنتشر في اعزاز.. من الذي بدأ الضخ؟، موقع اقتصاد، 10-06-2020: https://cutt.ly/A2oRcNd

[31] مقابلة معمقة أجراها فريق البحث مع مالك مكتب حوالات وصرافة في مدينة اعزاز عبر برنامج zoom بتاريخ: 12-01-2022



الشكل (4) يبين توزع شعب وكوات صرف مؤسسة البريد التركي PTT في مناطق النفوذ التركي في شمال غرب سورية.
المصدر: من إعداد الباحث

وبالتالي فإن النسبة الأكبر من الكتلة النقدية أصبحت بالليرة التركية ضمن هذه المناطق، بعد التخلي التدريجي عن الليرة السورية نتيجة انخفاض قيمتها مؤخراً، وما لذلك من تداعيات مرتبطة بتذبذب سعر صرف الليرة التركية والانخفاض المستمر في قيمتها، وتأثير ذلك على الواقع الاقتصادي بمختلف جوانبه[32].

في جانب الخدمات المقدمة من PTT، لم تلق خدمة تحويل الأموال الإقبال من قبل المواطنين بسبب ارتفاع حجم العمولة وفروق سعر الصرف[33]، واقتصارها على الحوالات الواردة والبينية فقط، بينما أتاحت المؤسسة إمكانية التحويل بالدولار واليورو من خارج تركيا إلى الحسابات ضمن هذه الشعب، وذلك عبر شركات UPT و RIA، وتسلم للزبائن بالليرة التركية. ولم يُفَعَّل تطبيق PTT على شبكة الإنترنت للمقيمين في المنطقة حتى الوقت الحاضر، إذ يشترط استخدام التطبيق وجود رقم وطني تركي لتفعيله، وقد تكون خطوة عدم تفعيله لزبائن المؤسسة في الداخل السوري مرتبطة بعدم الرغبة في التأثير على عمل مكاتب الصرافة والحوالات في المنطقة[34]. إلى جانب عدم إمكانية استخدام البطاقة المصرفية للتسوق عبر الإنترنت. وتعد خدمة تسليم الرواتب الشهرية للعاملين في المؤسسات العامة المرتبطة بشكل مباشر وغير مباشر مع

[32] محمد العبدالله، **استبدال الليرة السورية بالتركية في الشمال السوري: مدى توفر مقومات النجاح**، مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، 2020/07/01.

[33] تفرض PTT أجوراً على خدماتها أعلى مما هو موجود في فروعها في تركيا بسبب التكاليف المرتفعة التي تتحملها من حيث نقل شحنات الأموال وتأمينها وتكاليف الآجار المرتفعة في المنطقة. فمثلاً تبلغ رسوم الحوالة عبر PTT لمن لا يملك حساباً ضمنه 35 ليرة تركية على الألف الأولى، في حين تكون التكلفة لدى مكتب الصرافة 10 ليرات لمبلغ الحوالة نفسه. وفي حال كان المبلغ المحول كبيراً، ومن حساب إلى حساب، فإن قيمة العمولة تكون 40 ليرة تركية عن مبلغ 100 ألف ليرة تركية.

[34] مقابلة معمقة أجراها فريق البحث مع مالك مكتب حوالات وصرافة في مدينة اعزاز عبر برنامج zoom بتاريخ: 12-01-2022.

الحكومة التركية ضمن هذه المناطق في طليعة الخدمات المقدمة، إذ لا تتقاضى المؤسسة عمولة على الرواتب المسلمة عن طريقها في هذه المناطق، في حين أن هذه العمولة موجودة في تركيا.

تمثل ظاهرة الازدحام الكبير الذي تشهده شعب PTT في جميع أماكن تواجدها مشكلة كبرى للمتعاملين مع هذه الشعب، على الرغم من عملها بطاقتها القصوى، ويعزى هذا الازدحام إلى قلة عددها مقابل حجم الطلب الكبير على الخدمات من قبل المنظمات، بمستوى يفوق قدرتها على تلبيته، بعد أن أصبح 90% من المنظمات ينفذ حوالاته من خلالها[35]. أضف إلى ذلك عدم وجود فروع للمؤسسة في إدلب، ما ساهم بشكل كبير في زيادة الضغط على الفروع الموجودة في منطقة درع الفرات وعفرين، مع إلزام المنظمات العاملة في إدلب على تحويل الأموال عبرها.

ويعزى هذا الازدحام في جانب منه إلى ضعف ثقافة تعامل المجتمع المحلي مع الخدمات المصرفية، إذ تقوم النسبة الأكبر من أصحاب الرواتب بمحاولة استلامها كاملة بمجرد نزولها في حساباتهم[36]، لأسباب ترتبط بمستوى الثقة بالتعامل مع هذه المؤسسة، مما يزيد من الازدحام في بداية كل شهر، رغم محاولة شعب PTT وضع لافتات لبث الثقة لديهم للتريث بسحب رواتبهم لتخفيف حدة الازدحام إلا أنها باءت بالفشل.

أضف إلى ذلك أن الاحتفاظ بالقطع النقدية بشكل شخصي أدى إلى زيادة مستوى تلف الأوراق النقدية وعدم قابليتها للاستخدام. ويرتبط الازدحام في جزء منه كذلك بمحاولة أصحاب الرواتب تصريف المبلغ بالليرة التركية إلى الدولار الأمريكي بسبب الانخفاض المستمر في قيمتها[37]. في الوقت ذاته فإن الواقع الاقتصادي الصعب ومحدودية الرواتب المقدمة عبر هذه الحسابات تحتم سحبها لتغطية النفقات الأساسية في بداية كل شهر.

أضف إلى ذلك أن النسبة الأكبر من المواطنين ما زالوا يفضلون التعامل مع مكاتب الصرافة، نظراً لسهولة إجراء المعاملات وأسعار العمولات المقبولة، والتطور الملحوظ في عمل هذه المكاتب، وزيادة مستوى التنسيق بينها من حيث تحديد سعر الصرف وتسليم الحوالات. وتعد علاقات التنسيق والتعاون بين مكاتب الصرافة والحوالات وشعب PTT محدودة عموماً، إذ يتم فتح حسابات شخصية لأصحاب مكاتب وشركات الحوالات عند PTT. ولا يمكن وصف العلاقة بين الطرفين بأنها تنافسية نظراً لتباين إجراءات العمل والشكل القانوني لكليهما.

من حيث الخدمات المقدمة من قبل PTT للمنظمات، فإن بعضاً منها يقوم بتسليم إعانات نقدية دورية لفئات مستهدفة من المستحقين عبر شعبه، من خلال فتح حسابات شخصية لهم ضمنها، وتنزيل المبلغ المخصص لهم ضمن هذه الحسابات. وفي محاولة منها لدعم القطاع الزراعي، قامت PTT بتقديم خدمة للمزارعين في المنطقة تتضمن قبض ثمن محاصيلهم الزراعية المباعة في تركيا من خلال شعبها، والمرسلة من مكتب المحاصيل الزراعية (TMO) التابع لوزارة الزراعة

[35] مقابلة معمقة أجراها فريق البحث مع موظف PTT في منطقة درع الفرات عبر برنامج Zoom بتاريخ 15-03-2022.

[36] تقدر كتلة رواتب الموظفين الذين يتلقون رواتبهم من الحكومة التركية بما يقارب 100 مليون ليرة تركية شهرياً، تسلم من خلال شعب PTT في هذه المناطق، وفقاً لبعض المصادر المحلية.

[37] مقابلة معمقة أجراها فريق البحث مع موظف PTT في منطقة درع الفرات عبر برنامج Zoom بتاريخ 15-03-2022.

التركية[38]، وقد حققت هذه الخدمة رضاً جيداً لديهم، لكن تأخر تسليم المبالغ وفروق سعر الصرف لم يكن مقبولاً من قبل شريحة من المزارعين، إذ تمنح المجالس المحلية شهادة منشأ للمحاصيل مصدقة منها، وتشترط تحديد الفلاحين للمقدار المراد بيعه من المحصول، وهوية شخصية صادرة عن المجلس، وبطاقة حساب مصرفي من PTT. وقد أعفت تركيا محاصيل الحبوب من رسم الدخول إلى أراضيها مؤخراً، في خطوة فسرت بمحاولتها دعم المحاصيل الزراعية عند الفلاحين في مناطق الشمال السوري، لكن ذلك لا ينفي أيضاً فرضية حاجة السوق التركي لبعض هذه المحاصيل.

وعموماً يمكن القول: إن توجه مؤسسة PTT للعمل في هذه المنطقة ذو طبيعة ربحية بشكل مماثل لما هو قائم في تركيا، ولم يأخذ هذا التوجه بعين الاعتبار الظروف الاقتصادية والاجتماعية، أو حتى العمل على إعادة تصميم خدماتها لتلبية متطلبات الاقتصاد المحلي.

فيما يرتبط بالجانب الحوكمي لشعب PTT، لا توجد سلطة مالية رسمية عليها من قبل الكيانات الحوكمية في المنطقة ممثلة بالمجالس المحلية والحكومة السورية المؤقتة، وتعامل هاتين الجهتين كشخصيات اعتبارية لها حسابات ضمن هذه الشعب[39]، وبالتالي تخضع جميع هذه الشعب لإشراف الفروع الرئيسية لمؤسسة البريد التركي في الولايات التركية التابعة لها، من حيث سياسة تقديم الخدمات والرقابة المالية والإدارية عليها، في ظل عدم وجود جهة حوكمية محلية مخولة بالإشراف عليها من الحكومة التركية، في حين تبقى علاقة المجالس المحلية معها في إطار التنسيق والتعاون لتسهيل عملها والاستفادة من خدماتها المالية والبريدية[40].

المجالس المحلية: فاعلية محدودة في القطاع المالي

واجهت المجالس المحلية منذ تشكيلها تحديات جمة في ظل عملها في بيئة تتسم بالتهديدات الأمنية المستمرة وعدم الاستقرار، إلى جانب مواجهتها لحجم هائل من الاحتياجات الخدمية والإدارية التي تفوق قدراتها وإمكاناتها، وسعيها المتواصل لتلبية هذه الاحتياجات ومقابلة توقعات السكان المحليين. ففي حين تمكنت الكثير من المجالس من تعزيز حضورها كهياكل حوكمة محلية في جانبها الخدمي، واجهت العديد منها وما تزال تحديات في الجانب الإداري.

في سياق تناولنا للقطاع المالي، لم تتمكن المجالس المحلية بالمجمل من فرض نفوذها الحوكمي على هذا القطاع حتى الوقت الحاضر، فعلى الرغم من منح هذه الكيانات الحوكمية استقلالية مالية أكبر للمجالس المركزية من قبل الجانب التركي، بعد خضوع هذه المناطق لنفوذه مقارنة بما كان سائداً ما قبل عام 2017؛ لم تتمظهر هذه الاستقلالية بدور حوكمي أكبر للمجالس المحلية في القطاع المالي، فكل مجلس يتبع في عمله إلى ولاية تركية مختلفة، وله سياساته وأسلوبه وقوانينه

[38] حساب في "PTT" شرط أساسي لحصول مزارعي رأس العين على ثمن الموسم، جريدة عنب بلدي: 21-06-2020: https://cutt.ly/a2omwQW

[39] بلغ عدد الحسابات المفتوحة لدى المؤسسة مئات الآلاف، وتعامل هذه الحسابات كأنها حسابات فردية مفتتحة في تركيا، وعدم منحها أي خصوصية مرتبطة بمنطقة وجود أصحابها من الأفراد والشخصيات الاعتبارية الذين يسمح لهم بفتح حسابات بالليرة التركية والدولار الأمريكي والإيداع فيها بدون فوائد. ولا يتم تقاضي أي رسوم لسحب الليرة التركية، في حين يفرض رسم سحب بمقدار 5 دولار على كل 1000 دولار لدى سحب الوديعة. انظر: هذه الميزات التي يمنحها حساب "PTT" للعملاء في الشمال السوري، موقع اقتصاد، 26-07-2020: https://cutt.ly/DMHCA4V

[40] مقابلة معمقة قام بها الفريق البحثي مع مدير المكتب المالي في المجلس المحلي في مدينة إعزاز بتاريخ: 30-03-2022.

الخاصة بالإدارة والتنظيم والتراخيص وغيرها، وهو ما أثر بشكل عام على حوكمة القطاع المالي، وأضعف الفاعلية والتنسيق بين هذه المجالس،

فقد بقي دور هذه المجالس مالياً مقتصراً في غالبيته على الجباية وفرض بعض الضرائب والرسوم، في محاولة لتأمين عائدات للمجالس تسهم باستمرارها بالحد الأدنى، وتشمل أهم الرسوم التي تتقاضاها المجالس المحلية: رسوم تسجيل المركبات، رسوم تراخيص بناء، رسوم تنمير مركبات، ورسوم افتتاح منشآت الأعمال، مع وجود تفاوت بين مقدار هذه الرسوم وفقاً لتقديرات كل مجلس. ويبين الجدول (1) مقدار الرسوم المفروضة من المجالس على افتتاح منشأة أعمال، ويظهر بشكل واضح مستوى التباين في مقدار هذا الرسم.

جدول (1) يبين مقدار رسم افتتاح منشآة أعمال لدى بعض المجالس المحلية في مناطق الشمال السوري

المجلس المحلي	رسم افتتاح منشآة أعمال
اعزاز	متنوع حسب حجم المنشأة ويتراوح بين (350 - 500) دولار أمريكي.
الباب	متنوع حسب حجم المنشأة وطبيعة نشاطها ويتراوح بين (700 – 2500) ليرة تركية.
مارع	لا يوجد رسم محدد ويتم تقديره حسب نوع المنشآة ووضعها القانوني ومساحتها.
الراعي	150 ليرة تركية.
عفرين	600دولار أمريكي على الفئة الأولى، و300 دولار أمريكي على الفئة الثانية.
تل أبيض	5000 ليرة تركية
رأس العين	الرسم متنوع ومقسَّم لأربع فئات، ويتراوح بين (100 - 3000) ليرة تركية.

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على التواصل المباشر مع المجالس المحلية.

في عام 2017 شهدت المجالس المحلية في المدن الكبرى تقسيماً لعملها من حيث التخصص على شكل مكاتب، مع انعكاس ذلك بشكل فاعل على أرض الواقع، ومنحها مزيداً من الاستقلالية، وقيامها بوضع نظام عمل لكل مكتب على حدة، فقد اعتمدت غالبية المكاتب المالية لدى المجالس على القانون السوري الخاص بالبلديات، مع إجراء تعديلات تتوافق مع ظروف العمل في المنطقة، إذ يقوم كل مجلس محلي بصياغة لوائح تنفيذية خاصة به، معتمداً بشكل نسبي على المرسوم التشريعي رقم 107 لعام 2011، إلى جانب ذلك قامت بعض المجالس بتأسيس مكتب للإحصاء يرتبط مع المكاتب الأخرى التي لدى كل منها معلومات وإحصاءات خاصة به[41].

في عام 2018 سُجِلَ قيام المجالس بتسجيل وأرشفة البيانات المالية مستخدمة مجموعة متنوعة من البرامج المحاسبية، إذ تعتمد المجالس على برامج محاسبية مختلفة، منها برنامج المحتسب، وبرنامج SMACC للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، وقد قامت بتعديل هذه البرامج بما يتفق وعملها، وقام بعض منها بأتمتة جميع السجلات المالية، وربط

[41] قام المجلس المحلي في اعزاز بتأسيس مكتب إحصاء في عام 2021، يتكون من فريق تطوعي يقوم بوظيفة الإحصاء وجمع المعلومات، بإشراف مسؤولي المكتب، وهو فريق غير دائم، ويتم دفع رواتبه من المنظمات، والمشرفون ليسوا أكاديميين مختصين بالإحصاء، وإنما مشرفون إداريون عندهم خبرة بذلك. وفي حال طلبت أحد المنظمات هذه البيانات يتم تزويدها بها من أجل تقديم مشروع معين، فتكون البيانات جاهزة لذلك، وأحياناً بعض المنظمات تطلب القيام ببعض الإحصاءات الخاصة بمشاريعها عن طريق هذا المكتب، مع دفع أجور العاملين فيه خلال فترة جمع البيانات المطلوبة، ويعمل المكتب حالياً على بناء قاعدة بيانات إحصائية للمنطقة.

المديريات والمؤسسات التابعة للمجلس الواحد مالياً من حيث المتابعة والتواصل والتنسيق لعمليات الجباية والفوترة وغيرها[42]، وتنفيذ تدريبات مالية للمحاسبين والماليين التابعين لها بشكل ذاتي[43]، أو من خلال بعض الجهات الأخرى، كوحدة دعم الاستقرار، ومكتب التنمية المحلية ودعم المشاريع الصغيرة[44]، وتتفاوت كفاءة عمليات الجباية ومتحصلاتها بين هذه المجالس لأسباب ترتبط بالموارد المالية للمجلس وشبكة علاقاته[45]، وحالة الاستقرار الأمني في منطقة تواجد المجلس، من حيث مدى القدرة على تطبيق العقوبات وتحصيل الجبايات المالية المستحقة من السكان عن الخدمات العامة، في ظل عدم امتلاك المجالس أذرعاً تنفيذية كقوة عسكرية أو قضائية تدعم وتساند تطبيق القوانين وتحصيل الجبايات ودفع الضرائب والرسوم، إلى جانب انتشار المحسوبيات من قبل بعض الفصائل العسكرية المتواجدة في هذه المناطق بما يتعلق بهذا الأمر، إلى جانب تدني مستوى خبرة الموظفين في المكاتب المالية وكفاءتهم، فقد ألقت ظاهرتا تسرب الخبرات في الجانب المالي من المجالس المحلية إلى المنظمات العاملة في هذه المناطق بسبب فرق الأجور بين الجهتين، وتغيير طاقم المجلس دورياً، بتبعاتهما على الكثير من هذه المجالس، من ناحية افتقادها للخبرات المالية اللازمة في هذا المجال.

وينسحب الأمر أيضاً على الصعوبات التي تواجهها المجالس في تحصيل الضرائب على منشآت الأعمال[46]، ورسوم الترخيص البلدية بسبب عدم قيام جميع المستثمرين بالترخيص في المجلس، ولا يوجد قدرة لدى المجلس لفرضه على الجميع. وفي إطار سعيها لجذب الاستثمارات إلى مناطقها، وخاصة في المدن الصناعية التي أُنشأت مؤخراً، تقوم المجالس بتقديم تسهيلات للمستثمرين، وتذليل ما أمكن من معوقات لنجاح استثماراتهم، من غير أن تستفيد المجالس بشكل مباشر من هذه الاستثمارات، فمثلاً قام المجلس المحلي في مدينة اعزاز بتقديم مجموعة من التسهيلات الاستثمارية في المدينة الصناعية، شملت الإعفاء من الضرائب لمدة زمنية لم يتم تحديدها بعد، وإمكانية التصدير والشحن لخارج تركيا عن طريق غرفة التجارة والصناعة وبإشراف ومساعدة الجانب التركي.

وفي سياق تعاملها مع منظمات المجتمع المدني في مناطقها؛ تشترط المجالس على المنظمات التنسيق معها قبل تنفيذ مشاريعها، فيُمنع تنفيذ أي مشروع إلا من خلال موافقة المجلس وإشرافه على المشروع بشكل عام، بعد تقييم مدى أهميته للمنطقة، وبدون التدخل في تفاصيل إنجاز المشروع، كطلب كشوفات مالية أو فواتير لتعامل المنظمات مع

---

[42] بدأت عملية تطبيق الجباية المحلية في منطقة اعزاز في أواخر عام 2014 تحت مسمى جباية رسوم الخدمات والتكافل الاجتماعي. انظر في ذلك: أيمن الدسوقي، واقع وتحديات الجباية المحلية في المجالس المحلية، مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، 27-10-2015.

[43] يقوم المجلس المحلي برفع تقارير شهرية عن جميع الإيرادات والمصاريف باللغتين العربية والتركية عن جميع المكاتب، ويوجد مندوب مالي تركي منتدب لهذه المجالس، كلٌ حسب الولاية التركية التابع لها، كمدقق حسابات يتابع الكشوفات والمواضيع المالية من خلال زيارات فيزيائية ودورية (كل ستة أشهر)، ليطّلع على عمل وتقارير المجالس ككل. ويقوم المكتب المالي في مجلس اعزاز باتباع نظام حفظ السجلات والبيانات المالية والمحاسبية إلكترونياً، وإرسالها بشكل دوري ومنتظم، وهو ما يقلل من عدد الزيارات الفيزيائية. وهو ما يعد خطوة متقدمة للمكتب المالي عن المكاتب الأخرى بالمجلس وعن المجالس الأخرى بشكل عام؛ التي ما زالت تتبع الأساليب التقليدية في حفظ وتوثيق المعلومات ورقياً.

[44] جلسة تركيز أجراها فريق البحث مع موظفين من وحدة دعم الاستقرار في مدينة اعزاز عبر برنامج zoom بتاريخ: 27-03-2022.

[45] في المجلس المحلي في مدينة الباب، قام وفد تركي متخصص تابع لولاية غازي عنتاب بتقديم دعم استشاري للمجلس المحلي عند شروعه بفرض رسوم تسجيل المركبات وترخيصها في المدينة، في شهر كانو أول لعام 2020، وقد بلغ رسم تسجيل الدراجة النارية 50 ليرة تركية، أما السيارة الخاصة فـ100 ليرة تركية مدة عامين، في حين تقدر رسوم السيارات التجارية بحسب الحمولة، ويكون ترخيصها صالحاً لمدة عام واحد فقط. انظر في ذلك: **تسجيل السيارات و الدراجات النارية في مدينة الباب**، مدونة أخبار مدينة الباب، 31-12-2020: https://cutt.ly/iNfb95h

[46] الباب.. أصحاب شبكات الإنترنت يواجهون قرارات المجلس المحلي، جريدة عنب بلدي، 06-07-2022: https://cutt.ly/YNheiVL

الموردين، أو أي وثائق مالية أخرى. وفي إطار بحثها عن دعم لتنفيذ مشاريعها؛ تقوم المجالس برفع مقترحات مشاريع للمنظمات لتنفيذها من قبلها، مع قيام المجالس بالإشراف عليها ومتابعتها مع مسؤولي المنظمات[47].

وفي علاقاتها مع الكيانات المالية القائمة في مناطقها:

- لا تملك المجالس المحلية أي سلطة على مكاتب الحوالات والصرافة، وإنما يقتصر دورها على منح الترخيص لفتح هذه المكاتب وتحصيل ضريبة سنوية منها كأي منشأة أعمال أخرى.
- بالنسبة لشعب PTT لا يوجد علاقة للمجالس بعملهم، وفي حال ورود شكوى لأي مجلس ضدهم يتم مراجعتهم وحل الشكوى. ويمتلك المجلس لديهم حسابات عدة، بدون أن يكون أي خصوصية لهذه الحسابات. وكثيراً ما تضطر المجالس المحلية للاحتفاظ بمبالغ المشاريع الصغيرة وفواتير المشتريات والمصاريف اليومية لديها، بسبب عدم تمكنها من الإيداع والسحب اليومي لها من شعب PTT بسبب الازدحام الكبير على هذه الشعب.
- لا يوجد أي علاقة أو أي تواصلات بين المكاتب المالية التابعة للمجالس. أما فيما يتعلق بالمكاتب المالية التابعة للفصائل العسكرية فلا يوجد أي علاقة معها، ويقتصر الأمر أحياناً على وجود بعض المعاملات كإجراء مناقصة أو بيع أو عقد إيجار لصالحها(48)، فقد أسست معظم الفصائل العسكرية المنضوية في الجيش الوطني السوري مكاتب اقتصادية مسؤولة عن إدارة مواردها المالية، وتدير هذه المكاتب أعمالاً تجارية ومشاريع استثمارية، وتفرض رسوم عبور وأتاوت على البضائع، وتلعب دور الوسيط في الصفقات التجارية بين المنتجين المحليين في المنطقة والتجار والشركات داخل تركيا.

من أبرز التحديات التي تواجهها المجالس المحلية قلة الدعم المالي المقدم لها بشكل عام، ولم تتلق أي مشاريع للمنظمات العاملة في المنطقة عن طريقهما، وإنما يقتصر الأمر على التعاون الإداري فقط، ولا يوجد أي رقابة مالية من كلا الجهتين على المجالس المحلية، وتأتي غالبية المشاريع لها عن طريق الحكومة التركية من خلال منظمة "آفاد"، وفي خطوة منها لدعم المجالس المحلية قامت المنظمة بتسليم المكتب المالي في المجلس المحلي في اعزاز تحصيل جباية المخيمات مؤخراً، لدعم عائدات المجلس.

وفي إطار الدعم المالي المخصص من الولايات التركية للمجالس المحلية، تُمنَح المجالس نسبة تتجاوز 30% من الرسوم الجمركية من المعابر الحدودية مع تركيا، وتصرف تحت إشراف الجانب التركي لصالح حسابات المجالس المحلية بشكل مباشر، مع إطلاع الحكومة السورية المؤقتة على هذه المخصصات. ويتابين توزيع هذه النسبة وفقاً لتقديرات الولاية التي تتبع لها هذه المجالس، وذلك بهدف دعم موازناتها. في حين تحصل الحكومة السورية المؤقتة على نسبة تتراوح بين 5-15% من هذه الرسوم، على الرغم من تسلمها لإدارة هذه المعابر عبر مديرية الجمارك[49]، مما يؤشر للدور الرمزي الذي تمثله هذه الحكومة للجانب التركي مقارنة بالمجالس المحلية.

---

[47] مقابلة معمقة قام بها الفريق البحثي مع مدير المكتب المالي في المجلس المحلي في مدينة اعزاز بتاريخ: 30-03-2022.

[48] انظر في ذلك: سنان حتاحت، تعافي الاقتصاد المحلي في شمال حلب: الواقع والتحديات، مركز روبرت شومان للدراسات العليا، الجامعة الأوروبية، 27-04-2021

[49] جلسة تركيز قام بها الباحث مع خبراء في القطاع المالي من مؤسسات عامة مختلفة في مدينة اعزاز عبر برنامج zoom بتاريخ: 01-04-2022.

أصدرت المجالس عدداً من القوانين المالية الخاصة بالرسوم والضرائب، بما يتناسب والدور الحوكمي المحدود لها في هذا القطاع، ولوحظ وجود تباين في مدى الاستجابة لهذه القوانين بين المناطق المختلفة، وهو ما يعزى لعوامل عدة، في حين لم تقم المجالس بنشر هذه القوانين على معرفاتها الرسمية حتى الوقت الحاضر. وتخلو هذه المعرفات أيضاً من تقارير الأداء والبيانات المحاسبية والمالية، في شكل يجسد نقص الشفافية لديها، وهو ما يؤشر بشكل عام للمستوى المنخفض في حوكمة هذه المجالس ككيانات حكومية.

ويعزى نقص الشفافية وعدم مشاركة المعلومات مع المجتمعات المحلية لهذه المجالس في جزء منه إلى تفشي حالات الفساد والمحسوبية، والعلاقة مع بعض فصائل الجيش الوطني، إلى جانب خوف هذه المجالس من تأثير نشر هذه البيانات على مستوى تلقيها للدعم من المانحين وقبولها من المجتمع المحلي[50]، وكذلك فإن الثقافة العامة السائدة في المجتمعات المحلية متمثلة بعد الالتزام بالقوانين ودفع الرسوم والضرائب، بحجة الظروف الاقتصادية الصعبة للسكان، أو بالاتهامات الموجهة للمجالس بالفساد المالي والمحسوبيات وتدني مستوى الثقة بها[51]، وكذلك الهدر المالي في إدارة الإيرادات، وغياب منظومة متكاملة وشفافة للرقابة والمساءلة، وقد أثرت هذه العوامل على كمية التحصيل الجبائي واستدامته بما يدعم الموارد المالية للمجالس. وبالتالي يمثل العجز المالي أحد أبرز التحديات التي تواجه المجالس المحلية، بسبب عدم استقرار الإيرادات المالية، لدرجة عدم قدرتها أحياناً على دفع رواتب موظفيها وتأمين نفقاتها الإدارية. ويتفاوت هذا العجز بين مجلس وآخر ومن فترة زمنية لأخرى[52].

وزارة المالية والاقتصاد: دور حوكمي مغيب

شرعت الوزارة بمجموعة من الخطوات والإجراءات لتحقيق الهدف من تأسيسها بما أتيح لها من إمكانات وموارد[53]. وفيما يرتبط بالشق المالي، تم إصدار النظام المالي الأساسي للحكومة، وإصدار النظام الأساسي لمهنة المحاسبة (قانون المحاسبين القانونين). وعلى صعيد تنظيم العمل المالي، أصدرت الوزارة اللائحة التنفيذية لتنظيم النقود، والدليل المالي لنظام المشتريات والعقود. ورغم الجهود الكبيرة المبذولة من الوزاة في تطبيق هذه القوانين، ما تزال نسبة الالتزام بتطبيقها محدودة نوعاً ما من المؤسسات والجهات ذات الصلة.

---

[50] عبد الوهاب عاصي، نموذج المجالس المحلية في مناطق المعارضة السورية، مركز جسور للدراسات، كانون أول/ديسمبر، 2021.

[51] "محلي الباب".. مجلس خدمات أم مركز جباية؟، مجلة فوكس حلب، 20-06-2020: https://cutt.ly/2NhhGa9

[52] مقابلة معمقة قام بها فريق البحث مع مدير المكتب المالي في المجلس المحلي في مدينة اعزاز بتاريخ: 30-03-2022.

[53] تتكون وزارة المالية والاقتصاد من مديريات عدة، تشمل مديرية التخطيط والإحصاء والدراسات، ومديرية الاستثمار والمشاريع الصغيرة والمتوسطة، ومديرية التجارة وحماية الملكية والمستهلك وإعداد المشاريع، ومديرية دائرة الموازنة العامة، ومديرية دائرة التدقيق وغيرها، وتتبع لها جهات ومديريات ومؤسسات عدة، منها: المديرية العامة للجمارك ومؤسسة الحبوب وغيرها. وتقوم الحكومة السورية المؤقتة ممثلة بوزارة المالية والاقتصاد بتغطية النفقات التشغيلية لجميع الوزارات، ومن أجل تنظيم ومتابعة العمل المالي فقد تم فرز محاسب إدارة لكل وزارة من وزارات الحكومة السورية المؤقتة، ويتم إعداد موازنة عامة كل عام كهدف تسعى الحكومة لتحقيقه من دون أن يتم نشرها لاعتبارات خاصة بالوزارة، وكذلك إعداد ميزانية عامة في نهاية كل عام أيضاً.

وما يزال العمل جارياً على مجموعة من مشاريع القوانين متضمنة قانون مجلس النقد والتسليف[54]، ومشروع قانون اللائحة الناظمة للاستثمار، ومشروع قانون شركات التأمين، ومشروع التشريعات الضريبية، فقد تم إقرار جزء من هذه التشريعات وهي المرتبطة بالرسوم الجمركية، وتطبق حالياً في المعابر الحدودية، ويتم تحديثها تباعاً من قبل الوزارة.

كما أنيط بالوزارة مسؤولية التدقيق المالي على جميع الكيانات والوزارات والمؤسسات التابعة للحكومة المؤقتة، معتمدة على مدققين مختصين ذوي كفاءة وخبرة جيدة، مكلفين رسمياً من قبلها للقيام بهذه المهمة، من دون أن تتمكن الوزارة من تطبيق الرقابة والتدقيق المالي على جميع المؤسسات الحوكمية كالمجالس المحلية وما يتبع لها من مديريات ومكاتب ولجان، إلى جانب افتقادها القدرة على الرقابة على مكاتب الحوالات والصرافة التي تتمتع باستقلالية عن جميع الجهات الحوكمية في هذه المناطق، وفي هذه الجزئية يمكن القول: إن الجهات الحوكمية ذات الصلة بالقطاع المالي، سواء وزارة المالية أو المكاتب المالية لدى المجالس المحلية، لا تمتلك الخبرات والإمكانات اللازمة للرقابة المالية على هذه المكاتب، نظراً لتجاوز موضوع الرقابة معرفة كمية المبالغ المحولة والمستلمة؛ وإنما مدى التمكن من معرفة مصدرها والجهات المحولة لها، وانعكاسها على الكتلة النقدية من القطع الأجنبي ضمن هذه المناطق، وبالتالي يتطلب الأمر التنسيق مع الجهات الأمنية لتعقب حركة هذه الحوالات، وهو غير متاح بذاك المستوى المطلوب في هذه المناطق. إلى جانب انتشار النقد المزيف من الليرة التركية والدولارات المجمدة التي تلقي بتبعاتها السلبية على اقتصاد هذه المناطق. وكانت الوزارة اقترحت أهمية تأسيس نقابة للصيارفة كأحد الحلول المساعدة على تنظيم العمل المالي، إلا أن هذا المقترح لم يلق التجاوب المطلوب من قبل مكاتب الحوالات والصرافة[55].

خلال الأعوام الماضية، وفي خضم تضارب وغياب الإحصاءات ذات الصلة بالجانب المالي والاقتصادي، سعت الوزارة لاتخاذ بعض الإجراءات في هذا الإطار، من خلال تشكيل مديرية التخطيط والدراسات والإحصاء، والتواصل مع غرف التجارة والصناعة والمجالس المحلية لتزويدها بالبيانات الاقتصادية والمالية المتوفرة لديها، إلا أن محاولاتها في هذا الصدد لم تلق الاستجابة المطلوبة من قبل هذه الجهات، أضف إلى ذلك قيام بعض المنظمات والجهات بنشر بعض المؤشرات والإحصاءات المالية والاقتصادية وفقاً لتقديراتها الخاصة دون التنسيق مع الوزارة، وغالباً ما تفتقد هذه المؤشرات والإحصاءات الدقة، إلى جانب التضارب بين بعضها بعضاً، وعدم انتظام نشرها دورياً. ومن جانبها تقوم الوزارة بإعداد مؤشر متوسط نفقات الأسرة، ومؤشر السلة السلعية والخدمية، كل شهرين بشكل دوري من دون أن تقوم بنشرها على معرفاتها، ولكن يتم استخدامها ضمن الاجتماعات والأنشطة الاقتصادية التي تشارك بها الوزارة. لكن تبقى جهود الوزارة في هذا الصدد دون الطموح كجهة حوكمية في القطاع المالي، وبغض النظر عن مستوى الفاعلية الممنوح لها على الأرض؛ لم ترتق الوزارة في مستوى حوكمة نفسها كمؤسسة معنية بالشأن المالي وتحتاج الكثير من الخطوات في هذا الصدد[56].

---

[54] قامت الوزارة بالاطلاع على عدد من النماذج لبعض الدول، وصياغة نموذج يتناسب مع واقع هذه المناطق وظروفها، وقد تم الانتهاء من هذا المشروع ورفعه لرئاسة الحكومة ولم يتم إقراره بعد لأسباب مرتبطة بالحكومة، وينسحب الأمر أيضاً على اللائحة الناظمة للاستثمار.

[55] مقابلة معمقة قام بها الفريق البحثي مع وزير المالية والاقتصاد في الحكومة السورية المؤقتة في مدينة اعزاز عبر برنامج zoom بتاريخ: 27-03-2022

[56] كغيرها من الوزارات التابعة للحكومة السورية المؤقتة، ما تزال عملية مراقبة وتقييم أداء هذه الوزارات دون المستوى المطلوب بسبب انخفاض مستوى فاعلية الرقابة عليها. ففي عام 2017 تم تأسيس الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش التابعة لرئاسة الحكومة، والتي ظل دورها رمزياً حتى إلغائها في عام 2019 بعد انتخاب حكومة عبد

في إطار مساعيها لتحقيق التعافي الاقتصادي المبكر، قامت الوزارة في عام 2022 برفع مشروع "دعم وتأهيل قطاع المشاريع الصغيرة والمتوسطة" لصندوق الائتمان لإعادة إعمار سورية بهدف تأمين التمويل اللازم لهذا المشروع[57]، وهو صندوق ائتماني متعدد المانحين، أسس في عام 2013 بهدف إعادة الإعمار الاقتصادي والتنموي في مناطق خارج سيطرة النظام، لكن نشاط الصندوق بقي محدوداً في القطاع المالي، مع تسجيل مشروع واحد في هذا القطاع، وهو منشأة الإقراض المتجدد لدعم استعادة سبل العيش في شمال شرق سورية في عام 2021، وتهدف المنشأة لتمويل المشاريع الصغيرة ومتناهية الصغر لتعزيز نمو واستدامة المؤسسات الفردية، ويحصل المتقدمون الذين يتم اختيارهم على برامج وخدمات مالية مثل القروض الصغيرة وقروض التنمية، بالإضافة إلى خدمات غير مالية تشمل التنمية والتدريب والإرشاد، ومحو الأمية المالية، لكي يتمكنوا من بدء الأنشطة التجارية المدرّة للدخل وتنميتها.

كما تحظى الفئات المستهدفة بفرص زيادة قدراتها إلى الوصول للمستلزمات والأسواق المحلية والإحالات، لكي يتمكنوا من تنمية أعمالهم وتعزيز استدامتها[58]. وفي السياق ذاته، ترتبط الوزارة بعلاقات تعاون مع المنظمات غير الحكومية العاملة في المنطقة، من خلال تقديم مقترحات لتمويل مشاريع معينة، من دون أي يكون هناك أي سلطة رسمية للوزارة على هذه المنظمات، في حين تقوم بعض المنظمات بالترخيص لدى وزارة الإدارة المحلية بشكل طوعي[59]، إلى جانب ترخيصها لدى المجلس المحلي في منطقة عملها. وتقدم الوزارة أيضاً منحاً مالية شهرية لجميع النقابات المهنية والعلمية، وبعض الفعاليات المدنية الفاعلة والمرخَّصة لدى وزارة الإدارة المحلية، وبما يمكنها من تغطية نفقاتها الأساسية واستمرار وجودها.

فيما يتصل بعلاقة الوزارة مع المجالس المحلية، فإن شكل هذه العلاقة القائمة يحكمه الجانب السياسي بدرجة كبيرة. فالمجالس تعترف بوجود الوزارة كأحد الأذرع التنفيذية للحكومة السورية المؤقتة، لكن حساسية الجانب المالي جعلت التنسيق مع الوزارة في حدوده الدنيا. وعلى الرغم من محاولات الوزارة المستمرة إثبات وجودها على صعيد ضبط وتنظيم العمل المالي إلا أن الاستقلالية التي تم منحها للمجالس عرقل إلى حد بعيد جهود الوزارة في هذا السياق، مع غياب أي قوانين وتشريعات مالية ناظمة للعلاقة بين وزارة المالية والمكاتب المالية لهذه المجالس.

وعلى مدار الأعوام الماضية بذلت الوزارة جهودها فيما يتصل بتأهيل قدرات هذه المجالس من الناحية المالية، عبر تقديم التدريبات المالية والمحاسبية، بالتعاون مع وحدة دعم الاستقرار وغيرها من الجهات[60]، كذلك تم عقد اجتماعات عدة بين الوزارة وهذه المجالس لمناقشة الواقع المالي في هذه المناطق، ومحاولة توحيد السياسات والرقابة المالية ضمنها[61]،

الرحمن مصطفى. وتم تأسيس مكتب الرقابة المالية والإدارية الذي يتبع رئاسة الحكومة بدلاً عنها ، وبقي دوره رمزياً هو الآخر حتى الوقت الحاضر. انظر في ذلك: سورية.. الحكومة المؤقتة الجديدة تسرح عشرات الموظفين، موقع عربي 21، 04-10-2019: https://cutt.ly/eNMYv0z

[57] أعد مقترح هذا المشروع عن طريق مديرية الاستثمار والمشاريع الصغيرة والمتوسطة لدى وزارة المالية والاقتصاد، وستقوم المديرية من خلال كوادرها بتنفيذه. وهي التجربة الأولى لها في هذا المجال. وتقوم فكرة المشروع على تقديم قروض حسنة مستردة بنوعيها المتناهية الصغر والإنمائية، بهدف تنشيط سبل العيش في المنطقة. وهو بصدد الحصول على الموافقة من صندوق الائتمان لإعادة إعمار سورية.

[58] انظر في ذلك: تأسيس منشأة الإقراض المتجدد لدعم استعادة سبل العيش في شمال شرق سورية، صندوق الائتمان لإعادة إعمار سورية: https://cutt.ly/DMt3994

[59] لا يتم تقاضي رسوم على ترخيص المنظمات غير الحوكمية والنقابات لدى وزارة الإدارة المحلية، بينما تفرض المجالس رسوم ترخيص على هذه الأطراف.

[60] قامت وحدة دعم الاستقرار بتقديم دورات تدريبية للعاملين في المجال المالي والمحاسبي لدى المجالس المحلية، على النظام المالي للحكومة المؤقتة، ونظام العقود والمشتريات وغيرها من الدورات، لكن كانت نسبة الالتزام بتطبيقها متدنية جداً من قبل المجالس.

[61] جلسة مناقشة مع المجالس المحلية حول دليل الإجراءات المالية وسياسة الشراء والأنظمة المالية ونظام العقود المتبعة لدى الحكومة السورية المؤقتة، الدائرة الإعلامية في الحكومة السورية المؤقتة، 23-05-2022: https://cutt.ly/wNCMhsc

وقيام وزير المالية بزيارة غالبية هذه المجالس والاطلاع على احتياجاتهم[62]، لكن هذا التعاون والتنسيق لم يُثمر بالشكل المرجو بحكم التزام المكاتب المالية في هذه المجالس بتعليمات وقوانين الولاية التركية التي تتبع لها، والتباين النسبي في الإجراءات المالية الخاصة بها، إلى جانب ميلها لعدم الالتزام بالتشريعات والقوانين الصادرة عن الوزارة، لأسباب ترتبط بتجنب المساءلة والرقابة المالية عليها، والمصالح الشخصية لغالبية المتنفذين في هذه المجالس.

كما قامت الوزارة بعقد لقاءات دورية مع غرف التجارة والصناعة، ومسؤولي المدن الصناعية وإدارات المعابر الحدودية، بهدف تذليل العقبات المرتبطة بالنشاط التجاري والاستثماري بما أتيح لها من إمكانات[63]، وقد قامت الوزارة بعقد عدد من الدورات التدريبية لموظفي الجمارك في المعابر الحدودية بهدف رفع سويتهم المهنية، وبما ينعكس على تطور عمل هذه المعابر. إلى جانب قيامها أيضاً بإعداد خارطة استثمارية في شهر آب من هذا العام لعرض الفرص الاستثمارية في مختلف القطاعات وإتاحتها أمام المستثمرين، فقد شملت الخارطة (74) فرصة لمشاريع في قطاعات عدة، تضمنت: الصناعة، والزراعة والري، والصحة، والكهرباء، والطاقة، والسياحة، والخدمات، والتطوير العقاري، والتعليم والنقل، وقد تم عرضها ومناقشتها مع وفد الخبراء والمستثمرين السوريين والعرب، الذي زار عدد منهم المناطق المحررة في شهر سبتمبر/أيلول لعام 2022.

ثالثاً: تحديات حوكمة القطاع المالي

بعد استعراضنا لواقع القطاع المالي والفاعلين الرئيسيين في هذا القطاع، وأدوار كل منهم في حوكمته، ثمة تحديات لا بد من تسليط الضوء عليها ومحاولة تفكيكها، ومعرفة مستوى تأثيرها على أدوار الفاعلين لحوكمة القطاع المالي. ونظراً لتشعب هذه التحديات وتداخلها في جوانب عدة، تم تأطيرها في نوعين من التحديات، لتشمل كل منها أهم المتغيرات التي تحكم نجاح حوكمة القطاع المالي. وفيما يلي أبرز هذه التحديات:

التحديات السياسية والإدارية: معضلة الاعتراف الدولي واللامركزية المفرطة

ما تزال هذه المناطق منذ خروجها عن سيطرة نظام الأسد تواجه جملة من التحديات السياسية، فقد انعكست تبعات عدم التوصل إلى حل سياسي دولي للقضية السورية على واقع هذه المناطق، فبقي الفاعل التركي التي تخضع لنفوذه هذه المناطق في الوقت الحاضر في حالة ترقب لمصير الملف السوري، وانعكس هذا بشكل واضح على مقاربته إزاء كيفية تيسير أمور هذه المناطق، وتجلى ذلك بشكل واضح في سياسات العلاج المؤقت لمختلف الملفات الخاصة بها، وعدم وجود استراتيجية واضحة لإدارتها، وقد بنيت هذه المقاربة في جانب كبير منها على طبيعة العلاقات بين الفاعلين في الملف السوري وتوافقاتهم[64]، إلى جانب الاعتبارات التي تحكم الملف السوري على الصعيد السياسي التركي الداخلي، والمرتبط بشكل

[62] مقابلة معمقة قام بها الفريق البحثي مع وزير المالية والاقتصاد في الحكومة السورية المؤقتة في مدينة اعزاز عبر برنامج zoom بتاريخ: 27-03-2022

[63] وزير المالية والاقتصاد يبحث مع غرف التجارة في المناطق المحررة التعريفة الجمركية ووضع المناطق الصناعية وتشجيع الاستثمار، الدائرة الإعلامية في الحكومة السورية المؤقتة، 10-11-2021: https://cutt.ly/kNC8XZw

[64] تمثل تركيا إلى جانب كل من روسيا وإيران أحد الدول الضامنة في مسار أستانة، وما يزال هذا المسار حتى الوقت الحاضر ينطوي على تباينات وتوافقات بين هذه الدول المؤسِّسة له. انظر في ذلك: علي باكير، مسار أستانة: الدول الضامنة ومسارات التسوية السياسية، مركز الجزيرة للدراسات، 01-08-2019: https://rb.gy/4ktfkv

أساسي بالأمن القومي التركي، وحالة الاستقطاب السياسي الحاد للمهاجرين السوريين في تركيا إزاء الاستحقاقات السياسية في هذا البلد، فمن ناحية الأمن القومي للدولة التركية الذي يمثل الركيزة الأساسية في هذه المقاربة، تدرس أنقرة العمل على تحقيق الاستقرار الأمني ضمن هذه المناطق، وهو المشروع الذي طالما عملت على تنفيذه تحت مسمى "المنطقة الآمنة"، التي تأمل من خلال وجودها في ضمان أمن حدودها الجنوبية، وتحقيق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي لسكان هذه المناطق، وتشكيل حافز لعودة السوريين المتواجدين في تركيا إليها[65]. ومن زاوية أخرى تحاول الحكومة التركية عبر مقاربتها الدفع بخطوات من شأنها أن تسهم ولو جزئياً بتعافي اقتصادات هذه المناطق، ولكن ما تزال هذه الخطوات متثاقلة ودون المستوى المقبول والمؤمل على مختلف المستويات والقطاعات.

نظراً لأهمية القطاع المالي وتقاطعه مع الجزئية الأمنية والاقتصادية في المقاربة التركية، وعدم وجود أفق واضح لمصير هذه المناطق بعد وقوعها تحت نفوذها؛ قامت الحكومة التركية بخطوة من شأنها الرقابة على حركة الأموال الداخلة إلى هذه المناطق عبر افتتاح شعب لمؤسسة البريد التركية الحكومية PTT كما بيَّنا سابقاً، مع عدم تواجد أي مصرف تركي حتى الوقت الحاضر[66]، ويمكن أن تفسر هذه الخطوة بجانبيها الأمني والسياسي، من حيث الطبيعة الجغرافية والسكانية لهذه المناطق وتصنيفها على المستوى الدولي، ويمثل هذا تحدياً واضحاً لأي مؤسسة مصرفية تركية ترغب بالعمل ضمنها، بسبب حساسية السياق المحلي في ما يرتبط بالجانب المالي، فقد أثار وجود شعب لهذه المؤسسة في منطقة عفرين حساسية معينة لدى بعض الأطراف الدولية[67]، بسبب الطبيعة الإثنية سابقاً لسكان هذه المنطقة، التي كانت تحت نفوذ الإدارة الذاتية للكرد بعد خروجها عن سيطرة نظام الأسد[68]. وكذلك تم استثناء منطقة إدلب من افتتاح شعب PTT ضمنها، بسبب تصنيف جبهة تحرير الشام ذات النفوذ على هذه المنطقة على قائمة الإرهاب، وبالتالي الخوف من فرض عقوبات على مؤسسة البريد التركي دولياً.

إلى جانب ذلك جسدت الخطوة الأمريكية مؤخراً، والمتعلقة بالرفع الجزئي للعقوبات الدولية عن بعض هذه المناطق باستثناء عفرين وإدلب، نظرة الحكومة الأمريكية الحذرة للتعامل مع هاتين المنطقتين، على الرغم من تركز الكتلة الأكبر من النازحين ضمنهما، والتحديات المعيشية المتفاقمة لسكانهما[69]. ولكن من جانب آخر يفسر بعضهم الخطوة الأمريكية في جانبها السياسي والمالي بمثابة ضوء أخضر لتسهيل عملية ولوج مؤسسات مصرفية ضمن المناطق المستثناة من

---

[65] محمد العبدالله، المقاربة التركية للتعافي الاقتصادي المبكر في سورية: دراسة حالة منطقة "درع الفرات"، في كتاب: التعافي الاقتصادي في سورية: خارطة الفاعلين وتقييم السياسات الراهنة، مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، 25-09-2019: https://cutt.ly/8BBexwu

[66] يمكن تفسير اختيار مؤسسة البريد التركية باعتبارها كياناً غير مالي، وإنما تقوم بتقديم بعض الخدمات المالية، ما أتاح لها حرية العمل ضمن هذه المناطق. وتفسر هذه الخطوة في جانب كبير منها بمحاولة أنقرة ضبط حركية الأموال الداخلة والخارجة من هذه المناطق، وضمان عدم ارتباطها بتمويل الإرهاب والأنشطة غير المشروعة المهددة للاستقرار الأمني.

[67] خير الله الحلو، التدخل التركي في شمال سورية: استراتيجية واحدة وسياسات متباينة، برنامج مسارات الشرق الأوسط، مركز روبرت شومان للدراسات العليا، 2022/12/21: https://cutt.ly/4BXzBop.

[68] آلت منطقة عفرين للنفوذ التركي في عام 2017 بعد معركة غصن الزيتون، ويمثل المكون الكردي النسبة الغالبة لسكان هذه المنطقة، وتتهم جهات عدة الجانب التركي بمحاولة التغيير الديمغرافي لسكانها عبر توطين المهجرين من مختلف المناطق السورية ضمنها.

[69] أصدرت الخزانة الأمريكية في 12 أيار لعام 2022، بياناً جاء فيه أنها سمحت ببعض الاستثمارات الأجنبية في المناطق الواقعة شمالي سورية والخارجة عن سيطرة حكومة النظام، وأكد الجانب الأمريكي أن قراره المتعلّق باستثناء المناطق الواقعة شمال غربي وشرقي سورية من العقوبات الأميركية ليس خطوة سياسية ولا يدعم أي استقلال ذاتي لتلك المناطق بل هو خطوة اقتصادية تهدف إلى إرساء الاستقرار في هذه المناطق وترغيب السكان بالعودة إلى منازلهم، ومعالجة الصعوبات المعيشية.

العقوبات، وبالتالي البدء فعلياً بتقديم خدمات مالية ومصرفية متخصصة لسكان هذه المناطق، بما يخدم عملية التعافي الاقتصادي المبكر، ويحفز المستثمرين من داخل وخارج هذه المناطق لتوطين استثماراتهم داخلها.

في جانب التحديات الحوكمية والإدارية، يمثل النمط الحوكمي في هذه المناطق منذ خروجها عن سيطرة نظام الأسد تحدياً بارزاً، من حيث التطبيق الواسع للامركزية المالية ومنح بعض الجهات أدوات وصلاحيات لا تستطيع القيام بها[70]، إذ يعزى الواقع الحوكمي المتردي للقطاع المالي في جزء كبير منه إلى المقاربة التركية التي أقرت دور المجالس المحلية ككيانات حوكمية فرعية، لكل منها استقلاليته الكاملة، وهو ما عمق من القصور في ضبط القطاع المالي وتأخر حوكمته، إذ ما تزال هذه الكيانات تفتقد الأدوات الممكنة لها لضبط الواقع الحوكمي في هذا القطاع. ويعزى ذلك في جانب كبير منه لغياب الموازنات المخصصة والأذرع التنفيذية لها، إلى جانب غياب الكفاءات المهنية القادرة على تطوير واقع هذا القطاع، وانتشار المحسوبيات وبعض الأشخاص المتنفذين لإعاقة أي جهود تستهدف حوكمة هذا القطاع.

وبالتالي فإن القدرة على تجاوز هذا القصور يعتمد على وجود كيان حوكمي موحد قادر على فرض سياسة مالية موحدة على هذه المناطق، وهو أحد المتطلبات الأساسية لنجاح حوكمته. وعلى الرغم من وجود وزارة المالية في الحكومة السورية المؤقتة ضمن هذه المناطق ككيان حوكمي متخصص في الجانب المالي منذ عام 2014، لم تمنح الصلاحيات اللازمة للاضطلاع بهذا الدور، وبالتالي بقي دورها غير مفعل فيما يرتبط بحوكمة هذا القطاع على حساب الدور الممنوح للمجالس المحلية، ويفسر هذا في جانب كبير منه بأن تشكيل الحكومة المؤقتة وتفعيل دورها يتعارض مع المقاربتين الروسية والإيرانية، وبالتالي تحاول أنقرة الموازنة بين بقاء هذه الحكومة استجابة لرغبة المعارضة السورية وبين الرفض الروسي والإيراني لها[71]، أضف إلى ذلك أن بعض داعمي المعارضة السورية يفضّلون مساندة المناطق الخاضعة لها من خلال المجالس المحلية التي لا تعتبر في النهاية مشروع انفصال أو تقسيم[72]؛ وبالتالي بقي دورها رمزياً حتى الوقت الحاضر، على الرغم من المطالبة المستمرة من قبل الحكومة المؤقتة بتطبيق المركزية في بعض القطاعات الاستراتيجية كالقطاع المالي.

تحديات البيئة المحلية: الاستقرار النسبي

تفرض البيئة المحلية تحديات جمة على حوكمة القطاع المالي في هذه المناطق، فعلى صعيد التحديات الاقتصادية، لم تتمكن هذه المناطق من تكوين دورة اقتصادية مستقلة بها يمكن قياس بعض المؤشرات الاقتصادية والمالية من خلالها، وبالتالي القدرة على رسم سياسات اقتصادية ملائمة لها، فقد أسهم نمط اللامركزية المطبق حالياً في هذه المناطق في الحيلولة دون ذلك، أضف إلى ذلك استمرار التداخل والتشابك الاقتصادي بينها وبين كل من مناطق حكومة الإنقاذ ومناطق الإدارة الذاتية ومناطق نظام الأسد، مع غياب الشكل القانوني لضبط العلاقات التجارية من قبل الكيانات

[70] مقابلة معمقة قام بها فريق البحث مع وزير المالية والاقتصاد في الحكومة السورية المؤقتة في مدينة اعزاز عبر برنامج zoom بتاريخ: 27-03-2022

[71] الحكومة السورية المؤقتة: تحديات التوافق وفرص الاعتراف، مركز الجزيرة للدراسات، 07-04-2013: https://rb.gy/heole2

[72] صراع الحكومة المؤقتة والمجالس المحلية بوابة لأزمة التعليم في الشمال السوري، موقع أورينت نت، 06-12-2021: https://cutt.ly/ZNEdaUO

الحوكمية، والاعتماد على قنوات التهريب للسلع والقطع الأجنبي[73]، وسيطرة الفصائل العسكرية على المعابر الحدودية الداخلية مع هذه المناطق، وارتباطها ببعض الشبكات التجارية ضمنها، وتسهيلها لتصدير بعض السلع واستيراد بعضها الآخر لصالح مجموعة من التجار، وبالتالي أدى ذلك إلى انتشار عمليات الاحتكار والتحكم بأسعار بعض السلع، وتسرب القطع الأجنبي لخارج هذه المناطق. وقد بذلت محاولات عدة من قبل الحكومة السورية المؤقتة خلال الأعوام الماضية لقطع التبادل مع هذه المناطق ووقف عمليات التهريب، إلا أن محاولاتها لم تثمر عن تقدم ملموس بهذا الخصوص.

إن ظاهرة انخراط الفصائل العسكرية التابعة للجيش الوطني في الحياة الاقتصادية لهذه المناطق قد لا تمثل إشكالاً في جانبها المالي، إذا ما نظرنا إليها من الجانب الاستثماري وتأثيره الإيجابي على الاقتصادات المحلية، ومدى التزام هذه الفصائل باللوائح والقوانين الصادرة عن الجهات المخولة في إدارة القطاع المالي، في حين يكمن الإشكال في جانبه السياسي ومحاولة فرض نفوذها في القطاع الاقتصادي، وقد أفرز انخراطها على مدار الأعوام الماضية جملة من التبعات السلبية، فمن ناحية تحاول الفصائل فرض هيمنتها العسكرية للسيطرة على الفرص الاستثمارية المربحة، وتشكيل شبكات اقتصادية داخلية لتحقيق هذا الهدف. ومن ناحية أخرى تحاول الفصائل استثمار مواقع تواجدها داخل وخارج بعض المدن لفرض الأتاوات والضرائب على السكان المحليين، كالتجار والمزارعين وأصحاب رؤوس الأموال والمشاريع. وقد تطور هذا الأمر من ناحية أن لدى العديد من الفصائل العسكرية الكبرى مكاتب اقتصادية لإدارة متحصلاتها من هذه الموارد، والدخول في الاستثمارات والتوسط في الصفقات التجارية إلى داخل وخارج هذه المناطق، وقد أسهم هذا الواقع في إحجام المستثمرين وأصحاب رؤوس الأموال عن الدخول في استثمارات ما لم يتم توفير الضمانات الأمنية لهم، وبالتالي أدى تغول الفصائل العسكرية اقتصادياً إلى عرقلة تعافي هذه المناطق، وانخفاض قدرة الجهات المختصة على الحد من ضبط الإيرادات المالية المتحصلة من الأنشطة غير المشروعة، وزيادة النفوذ الاقتصادي والأمني لهذه الفصائل، وزيادة مستوى تحكمها بمقدرات اقتصاد هذه المناطق، وتقليص فرص المنافسة الاقتصادية العادلة، بعد أن أصبح تدخلهم يلغي أو يضعف دور التجار والمستثمرين الصغار. أضف إلى ذلك أن هذه الفصائل لن تتقبل بسهولة التخلي عن مصالحها ومكتسباتها الاقتصادية خلال الأعوام الماضية، مما سيشكل تحدياً كبيراً في توحيد الجهود لحوكمة القطاع المالي مستقبلاً.

في الجانب الأمني، لم تتمظهر سيطرة الفصائل العسكرية ضمن هذه المناطق في إرساء الاستقرار الأمني، فما زالت هذه المناطق تشهد العديد من الانتهاكات الأمنية، التي تتجلى أبرز جوانبها بالوتيرة المستمرة لعمليات الاغتيال ومعدلاتها المرتفعة، والتي تعد مؤشراً هاماً على تدهور حالة الاستقرار الأمني وتدني القدرة على ضبطه[74]، إلى جانب عمليات الخطف والسرقة وغيرها من الانتهاكات، إلى جانب استهدافها من قبل قوات نظام الأسد وقوات قسد بالقصف المدفعي والصاروخي، أو التعديات من قبل هيئة تحرير الشام، ما يزيد من تعقيد الوضع الأمني وعدم القدرة على ضبطه، وبالتالي

[73] يتم عقد صفقات الاستيراد من مناطق الإدارة الذاتية ومناطق النظام بالدولار الأمريكي، بينما يتم التصدير بالليرة السورية لرفض السلطات في هذه المناطق الدفع بالدولار أو الليرة التركية. وبالتالي يمثل هذا محاولة سحب الدولار من هذه المناطق، أضف إلى ذلك وجود شبكات ضمن هذه المناطق تعمل على تهريب القطع الأجنبي لخارجها عبر الحوالات أو بشكل شخصي.

[74] الاغتيالات في مناطق المعارضة، تقرير دوري نصف سنوي، مركز عمران للدراسات الاستراتيجية: https://rb.gy/fk7dy7

ما يزال الاستقرار الأمني دون المستوى المطلوب الذي يمكن البناء عليه كمكون أساسي من مكونات الحوكمة المالية في بيئات ما بعد النزاع.

إلى جانب المكون الأمني يبرز مكون البيئة القانونية كأحد التحديات التي تعاني منها هذه المناطق عند الحديث عن حوكمة القطاع المالي، فمن ناحية يتوفر لدى هذه المناطق خبرات قانونية جيدة في القطاع المالي، ولكن التحدي يبرز في فاعلية القرارات ذات الصلة بالقطاع المالي الصادرة عن المحاكم الإدارية في هذه المناطق، إذ يلاحظ تفاوت في مدى فاعلية المحاكم على مستوى هذه المناطق من حيث الخبرات المتوفرة، والاختصاص القضائي، ومدى نفاذية أحكامها، والذي يرتبط بشكل أساسي باللامركزية القائمة فيها، وعدم نفاذ قرارات كل منها إلا في الحدود الإدارية لكل منطقة، وبالتالي فإن واقع البيئة القانونية ومدى فاعليتها يمثل أيضاً أحد تحديات حوكمة القطاع المالي[75].

من جانب آخر لا يخفى الواقع الاقتصادي المتردي ضمن المجتمعات المحلية، ورغم قلة الإحصاءات المتوفرة وعدم انتظام نشرها؛ تشير غالبيتها إلى وقوع نسبة 80% من السكان تحت خط الفقر والفقر المدقع، إلى جانب ارتفاع معدلات البطالة وانخفاض مستوى الدخل المحلي، والتشوهات الكبيرة في سوق العمل، وانتشار الفساد والمحسوبية في الكثير من المؤسسات القائمة، إلى جانب الاستنزاف غير المضبوط للموارد الاقتصادية المحلية، وانعكاسه على حاضر ومستقبل اقتصاد هذه المناطق. ناهيك عن التضخم المستورد من المناطق المجاورة والذي لم تتمكن السلطة القائمة من وقفه حتى الوقت الحاضر، بسبب استمرار التداخل التجاري غير الرسمي بين هذه المناطق، وعدم وجود أفق واضح لإعادة افتتاحها بشكل رسمي لأسباب سياسية ولصعوبة التنسيق والتعاون فيما بينها.

في إطار تناولنا للقطاع المالي، يبرز تحدي خطوة تبني الليرة التركية كعملة متداولة ضمن هذه المناطق، ومدى انسجامها مع واقع اقتصاد هذه المناطق، في ظل غياب سلطة مالية مركزية قادرة على إدارة هذه العملية بما يتوافق مع الظروف الاقتصادية والاجتماعية لهذه الخطوة[76]، من حيث ضبط كمية النقد المتداول من الليرة التركية، ومراقبة أسعار صرفها، والقدرة على ضبط انتشار تزويرها. وبالمجمل شاب هذه الخطوة منذ تنفيذها عدم التنظيم والرقابة مما خلَّف العديد من التبعات السلبية لاحقاً، وقد زاد من وطأة هذه التبعات التذبذب الكبير لسعر صرف الليرة التركية وفقدان قيمتها، وتأثير ذلك على ارتفاع أسعار السلع والأجور، مما فاقم من التحديات المعيشية للسكان[77].

على صعيد المجتمع المحلي، يظهر تحدي التكوين المجتمعي لهذه المناطق، من حيث شيوع النفوذ العشائري ونفوذ العائلات الكبيرة في بعض هذه المناطق، والذي ألقى بظلاله على مدى الامتثال من قبل أفراد هذه العشائر للقرارات المالية الصادرة عن المجالس المحلية، كالضرائب والرسوم، ووجود استثناءات لبعض منها في تسديد هذه المستحقات للمجالس، مما قلل من فاعلية هذه القرارات، فقد بدا هذا النفوذ واضحاً من خلال انخراطها في إدارات هذه المجالس، أو في تشكيلات

[75] جلسة تركيز قام بها الباحث مع خبراء في القطاع المالي من مؤسسات عامة مختلفة في مدينة اعزاز عبر برنامج zoom بتاريخ: 01-04-2022.

[76] يقدر حجم المعاملات اليومية التي تتم بالليرة التركية بنسبة 90% والباقي بالدولار واليورو . في حين يصعب تقدير حجم الكتلة النقدية ضمن هذه المناطق لعدم وجود قاعدة بيانات إحصائية موحدة بين الجهات ذات الصلة بالقطاع المالي.

[77] محمد العبدالله، استبدال الليرة السورية بالتركية في الشمال السوري: مدى توافر مقومات النجاح، مرجع سابق.

الفصائل العسكرية، إلى جانب نفوذها الاقتصادي في قطاعات الزراعة والتجارة، وبالتالي فرض شكل التكوين المجتمعي نفسه كأحد تحديات حوكمة القطاع المالي ضمن هذه المناطق.

رابعاً: ملامح نموذج حوكمي للقطاع المالي

في ضوء ما سبق، يبدو جلياً ملامح تشكل بنية جديدة للقطاع المالي يشترك فيه مجموعة مختلفة من المكونات، ولكل منها دوره الهام في استدامة النشاط المالي وضبطه، بما أتيح من إمكانيات ووسائل لدى هذه المكونات. وبالتالي تطرح قضية حوكمة هذا القطاع نفسها كأحد القضايا الاستراتيجية في اقتصاد هذه المناطق، وكونها أحد الخطوات الهامة في تعافي جميع القطاعات الاقتصادية في مستويها الجزئي والكلي.

إن النجاح في حوكمة هذا القطاع سيسهم في تلبية الاحتياجات المالية لفئات المجتمع المحلي كافة، ويحسن من ظروفهم المعيشية، ويعزز من الثقة بمزودي الخدمات المالية، من القنوات الرسمية التي تتناسب مع احتياجاتهم بالتكلفة والوقت المعقولين، كذلك في تعزيز معرفتهم المالية بما يمكنهم من اتخاذ القرارات المناسبة ذات الصلة. وبالتالي سيسهم ذلك في تحقيق الاستقرار المالي والنمو الاقتصادي من خلال إدماج فئات المجتمع وشرائحه كافة بالنظام المالي الرسمي وحماية حقوقهم.

أما على مستوى المؤسسات، متضمنة منظمات المجتمع المدني، والشركات الخاصة في القطاعات الاقتصادية المختلفة، فستسهم الحوكمة في زيادة مستوى الشفافية في المعاملات المالية، وتوحيد معايير تقديم الخدمات المالية وتنظيمها بين الكيانات ذات الصلة بهذا القطاع، كذلك ستساعد في توفير الخدمات والمنتجات المالية المناسبة من حيث الكم والكلفة والنوع، وسهولة الوصول وزيادته لدى هذه المؤسسات. وسيمكن مقدمي الخدمات المالية من مصارف ومكاتب حوالات وغيرها من مقدمي هذه الخدمات من تقديم منتجات وخدمات مالية مبتكرة ومقوننة وملائمة للسياق المحلي، وزيادة الوصول للخدمات المالية من قبل المنظمات والشركات، وإتاحة التمويل للشركات والمشروعات المتناهية الصغر والصغيرة والمتوسطة بما يعزز من انتشارها ونجاحها في هذه المناطق، باعتبارها قاطرة أساسية للنمو الاقتصادي في بيئات ما بعد النزاع.

تتجسد أهمية حوكمة القطاع المالي على مستوى الاقتصاد المحلي في تمكين الجهة المسؤولة عن حوكمة هذا القطاع من رسم السياسات المالية والاقتصادية المناسبة للمنطقة، وتمركز الإحصائيات لدى جهة واحدة والنشر الدوري لها، بالإضافة إلى قوننة العمل المالي والنقدي، من خلال الضوابط والتشريعات، وزيادة مستوى الشفافية في النشاط المالي، وضبط عملية الاستثمار في النشاط المالي ومراقبته، إلى جانب التمكن من المراقبة والتحكم بالكتلة النقدية والقطع الأجنبي، ومكافحة التضخم والتحكم بالمستوى العام للأسعار، وزيادة مستوى الاستقرار الاقتصادي.

وستسهم هذه الحوكمة أيضاً في تنشيط الاستثمار المحلي، وجذب الاستثمار الخارجي إلى مختلف القطاعات، من خلال بث الأمان في نفوس المستثمرين وحمايتهم بصفة عامة، وتعظيم عائدهم، مع مراعاة مصالح المجتمع. وستسهم هذه

الحوكمة إلى حد كبير في ضبط العلاقات المالية مع المناطق المجاورة، وبالتالي سيمكن ما سبق من زيادة مستوى الاستقرار المالي والاقتصادي وسيكون له تأثير على سرعة تعافي الاقتصاد المحلي وإعادة تحريك العجلة لاقتصادية.

وعليه يمكن وضع جملة من الخطوات التي تؤسس لنموذج حوكمي يتناسب مع واقع هذه المناطق من حيث الفواعل والتحديات التي تعرقل حوكمة القطاع المالي، وتشمل:

- تشكيل كيان حوكمي موحد للقطاع المالي، ينهي حالة اللامركزية المالية الواسعة في هذه المناطق، على شكل مؤسسة مالية مستقلة تشرف على ضبط وتنظيم القطاع المالي، ولديها مجلس إدراة منتخب من جميع المجالس المحلية المركزية ووزارة المالية في الحكومة السورية المؤقتة، وممثل عن مكاتب وشركات الحوالات والصرافة.
- تأسيس هيئة رقابة مالية مستقلة تحت إشراف المؤسسة المذكورة أعلاه، بالتعاون مع المؤسسة القضائية ووزارة الداخلية، بحيث يكون لديها ذراع تنفيذي يمكنها من تنفيذ قراراتها.
- تشكيل مجموعة "الخبرة المالية"، وهي مجموعة استشارية تضم ممثلين عن الفواعل المالية وذوي الخبرة في النشاط المالي تقدم نصائح وتوصيات (غير ملزمة) للفواعل في القطاع المالي في قضايا عدة كتطوير الخدمات المالية وضبط أسعار الصرف واقتراح الديناميات المؤسسة لعمل مصرفي مستدام.
- تأسيس مصرف يكون تحت إشراف المؤسسة المالية المذكورة أعلاه، لتنفيذ عملياتها المالية من حيث السحب والإيداع، وإدارة عملية ضخ النقد في هذه المناطق، وغيرها من العمليات المالية الأخرى، وتقديم خدماته للجمهور من المستثمرين والشركات والمنظمات.
- وضع ضوابط محلية لعملية الترخيص ومزاولة المهنة للجهات الممارسة للأنشطة المالية، كمكاتب الحوالات والصرافة ومؤسسة البريد التركية PTT والمنظمات غير الحكومية، وغيرها من الجهات الأخرى. بالتعاون والتنسيق مع الجانب التركي.
- تأسيس نقابة مركزية للصرافين، وإلزام جميع مكاتب وشركات الحوالة والصرافة بالانتساب لها، والتقيد بأحكام الانتساب لها، والقرارات الصادرة عنها.
- على صعيد السياسة المالية لا بد من تطبيق نظام ضريبي موحد، يشمل توحيد التشريعات الضريبية، وتوحيد قيم الضرائب والرسوم الأساسية، مع ترك هامش تحرك بسيط للمجالس المركزية والفرعية في كيفية تحصيل الضرائب والرسوم، ومقدار المخصصات لكل مجلس من المتحصلات وفقاً لظروف واحتياجات كل منطقة.
- إعداد إطار قانوني وتنظيمي لأنشطة التمويل الصغير والمتناهي الصغر، والعمل على تنفيذ برنامج لبناء قدرات الكيانات ذات الصلة في مجال تمويل المشروعات المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر.
- العمل على تطوير استراتيجية للتمويل الإسلامي بما يتناسب والسياق المحلي، ووضع التشريعات اللازمة لتنفيذها، والعمل على تسهيل دخول مؤسسات التمويل الإسلامي لهذه المناطق بشكل مباشر أو غير مباشر.
- إحداث مؤسسات تخصصية للتمويل الصغير والمتناهي الصغر، تعمل من خلال أدوات التمويل الإسلامي وفقاً للقطاعات الاقتصادية ذات الأولوية في المنطقة، كالزراعة والصناعة والحرف اليدوية.

- إحداث شركة أو قانون لشركات التدقيق المالي، يتم بناء عليه قيام مؤسسات قطاع خاص للتدقيق المالي، محلية في هذه المناطق، مرخصة بشكل رسمي من المؤسسة المالية المشرفة على القطاع المالي، وتخضع جميع المنظمات ومنشآت الأعمال للتدقيق من قبلها.
- تنفيذ تدابير لتعزيز قدرة السكان ومنشآت الأعمال الصغرى والصغيرة والمتوسطة على الحصول على الخدمات المالية من خلال:
  1. تدعيم البنية التحتية المالية.
  2. تعزيز المعرفة المالية لدى المجتمع المحلي ورفع مستوى الشمول المالي للأفراد ومنشآت الأعمال.
  3. تطوير قدرات المؤسسات المالية الحالية على تقديم خدمات أفضل لهذه الشرائح.
  4. خدمات ومنتجات مالية تتناسب والبيئة المالية في هذه المناطق.
- وضع سياسات محددة للاستفادة من التمويل المقدم من قبل المنظمات من خلال برامجها المنفذة في المنطقة، بحيث يوجه إلى المشاريع المستدامة لتسريع عملية تعافي المنطقة اقتصادياً.
- وضع الإجراءات والتدابير اللازمة لتدعيم البنية التحتية لأنظمة الدفع، وتسهيل التحول إلى أنظمة الدفع الإلكتروني، وتسهيل التحول من المعاملات النقدية إلى المدفوعات الالكترونية، بالتعاون والتنسيق مع الجانب التركي.
- العمل على مكافحة عمليات غسل الأموال وتمويل الإرهاب، وتهريب القطع الأجنبي في المنطقة، ووضع برامج لبناء القدرات المحلية للتصدي لهذه الظواهر.

خامساً: حوكمة القطاع المالي في مناطق هيئة تحرير الشام: السياسات المصلحية

في سياق تناولنا لحوكمة القطاع المالي في الشمال السوري، تطرح تجربة حكومة الإنقاذ في حوكمة القطاع المالي نفسها كتجربة تستوجب تسليط الضوء عليها، وتشخيص مستوى نجاحها في ظل الظروف الحالية المشابهة للمناطق الخاضعة للنفوذ التركي. فمنذ خروج إدلب عن سيطرة النظام في عام 2015 انتشرت المجالس المحلية في المدن والبلدات، لكن لم يسجل لها دور بارز فيما يرتبط بالقطاع المالي، وإنما اقتصر دورها بشكل رئيس على تنسيق الجانب الإغاثي للمنظمات العاملة في هذه المنطقة، وتقديم بعض الخدمات البسيطة للسكان، مع تسجيل انتشار واضح لمكاتب الحوالات، وغياب جهة رقابية عليها، وعدم ترخيصها بشكل رسمي لدى هذه المجالس. كما شهدت هذه الفترة الطلب من هذه المكاتب بشكل متكرر دفع أتاوات للفصائل العسكرية في المنطقة، لدعم المجهود الحربي بشكل طوعي، على شكل زكاة أو صدقة أو مساهمة حربية، أو حتى بشكل إلزامي من قبل بعض الفصائل عبر التهديد وغيرها من الأساليب الأخرى[78].

ومنذ تأسيسها دأبت حكومة الإنقاذ، الذراع السياسي لهيئة تحرير الشام، على إبراز نفسها كجهة حوكمية وازنة تضطلع بجميع المهام المطلوبة لإدارة شؤون هذه المنطقة، مستفيدة من حالة المركزية التي فرضتها السطوة العسكرية والأمنية الكاملة لهيئة تحرير الشام منذ عام 2018، ومتكئة على ما توافر لديها من خبرات محلية في الشؤون المالية والمصرفية في

[78] مقابلة قام بها فريق البحث مع مالك مكتب حوالات في إدلب عبر منصة zoom بتاريخ: 25-11-2022.

إدارة القطاع المالي. وكغيره من القطاعات الاقتصادية، شهد القطاع المالي خطوات متتالية في حوكمته، ابتداءً بتأسيس وزارة المالية وما تلاها من مؤسسات وكيانات أخرى تابعة لها لحوكمة هذا القطاع.

إن التطور الأبرز في هذا السياق كان مع تأسيس "المؤسسة العامة لإدارة النقد وحماية المستهلك" في شهر مايو من عام 2017، والتي تعود تبعيتها بشكل مباشر للمكتب الاقتصادي التابع لهيئة تحرير الشام[79]، وقد أُعلِن في بيان تأسيسها أنها تهدف لتنظيم عمليات الصرافة ومنع الاحتكار والتلاعب بأسعار العملات، وفي هذا السياق قامت مؤسسة النقد في بدايات دخول سوق الحوالات بالعمل كمكتب حوالات وصرافة، كأي مكتب آخر ضمن هذه السوق يتعامل مع الزبائن، وبدأ يفرض سيطرته بتقديم أسعار صرف أفضل من بقية المكاتب، ولو بفروقات بسيطة، لكسب أكبر عدد من الزبائن، ثم قامت المؤسسة بفرض مراقب شرعي تابع لها، مهمته الحكم في الخلافات والنهي عن التجاوزات بين أعضاء الغرفة، وموظف تابع لبنك الشام، وأمني تابع للهيئة في كل غرفة من غرف الصرافين المرخصين العاملين في السوق على تطبيق "الواتس آب". وتخضع هذه الغرف حالياً لسيطرة المؤسسة بحيث لا يمكن إضافة أي عضو لها إلا بموافقتها، وتصنف هذه الغرف وفقاً للبلدة والمدينة، وفي حال إنشاء أي غرفة بدون موافقتها يتعرض أعضاؤها للمساءلة من قبل جهاز الأمن. وتتم في هذه الغرف عمليات البيع والشراء الفوري للعملات على العلن. وكان من أبرز قرارات المؤسسة في هذه الفترة أيضاً وقف التعامل بما يسمى "البورَصة" (عمليات بيع وشراء القطع الأجنبي بالآجل)، التي كان يقوم بها بعض الصرافين وغيرهم بسبب الخسائر الكبيرة التي تعرضوا لها، والتي كانت تتم من خلال غرف على تطبيق "واتس آب"، والتي خضعت في البداية لإشراف الهيئة من خلال مراقب شرعي، ومن ثم تم إغلاقها بشكل كامل لاحقاً.

إلى جانب أن تأسيسها أتى بسبب وجود "مخالفات شرعية تتخلل الكثير من عمليات البيع والشراء"، وكذلك تجاوباً مع طلب أصحاب مكاتب وشركات الصرافة والحوالات[80]. ومنذ تأسيسها شرعت المؤسسة لإصدار جملة من القوانين الناظمة لحوكمة سوق الحوالات والصرافة في إدلب[81]، وكان من أهمها: قانونا النقد والصرافة، لكن هذين القانونين وغيرهما من القوانين ذات الصلة خضعت على الدوام لتعديلات عدة، ولم تتسم بالثبات حتى الوقت الحاضر، في ظل محاولة تكييفها مع السياق المحلي، وبما يتفق مع مصالح المؤسسة، وغالباً ما يتم اللجوء لاستخدام التعاميم ذات الصلة بهذه القوانين وتعديلها تباعاً[82]. كما قامت بإحداث اتحاد للصيارفة يصدر باسمه النشرة اليومية لأسعار تصريف العملات، من دون أن يكون لهذا الكيان تواجد ملموس على أرض الواقع من حيث المنتسبين ومن حيث المقر.

---

[79] يمثل المكتب الاقتصادي أحد الأذرع التنفيذية لهيئة تحرير الشام، ويشرف المكتب الاقتصادي على وزارة الاقتصاد والموارد، والمديرية العامة للمشتقات النفطية التابعة لحكومة الإنقاذ، والمؤسسة العامة لإدارة النقد وحماية المستهلك، وإدارة المعابر، والهيئة العامة للزكاة.

[80] لا يتم تحديد رأس مال هذه المكاتب والشركات من قبل المؤسسة العامة للنقد، إذ إن من شروط ترخيصها وجود شركة تجارية باسم صاحب هذه المكاتب والشركات في غرفة وصناعة وتجارة سرمدا الحرة. ويتم التصريح عن رأس مال الشركة في هذه الغرفة.

[81] ماذا تعرف عن "مؤسسة النقد" في إدلب.. هل لها علاقات مالية خارج سورية، جريدة عنب بلدي، 25-08-2020: https://cutt.ly/1Mmw42X

[82] تشير بعض المصادر المحلية أن قانون النقد المعتمد من قبل المؤسسة يكاد يتطابق مع قانون النقد السعودي بدون إجراءات تعديلات جوهرية عليه، وتم نشره وتقديمه باسم المؤسسة. أضف إلى ذلك أن القانون لم يسن عن طريق لجنة اقتصادية مختصة تراعي السياق المحلي، بما يتضمنه من تحديات، وبما يتماشى مع موارد المنطقة وخصوصيتها. انظر في ذلك: بين التبعية والمشروع المُقلّد ... "مؤسسة النقد" تُهيمن على "الصرّافة" بإدلب، شبكة شام، 16-06-2020: https://cutt.ly/RMmRLDa

كذلك قامت المؤسسة في عام 2018 بتأسيس ما سمي بـ"بنك الشام" كذراع تنفيذي للمؤسسة[83]، تُصدر من خلاله لوائح أسعار صرف العملات يومياً المخصصة للتداول[84]، وتودع في خزائنه متحصلات المؤسسة من القطع الأجنبي والموارد المالية لحكومة الإنقاذ في حسابات فرعية لها، وقد أُنيط به كذلك عملية ضخ الليرة التركية في السوق، ومراقبة كميات التداول واستبدال الأوراق النقدية التالفة[85]، وقد حقق البنك من خلالها أرباحاً طائلة، من خلال التحكم بسعر صرف الليرة التركية مقابل الليرة السورية في بداية طرحها في السوق لكل من الكميات الكبيرة، وكذلك ما تعلق منها بفئات النقد الصغيرة من الليرة التركية، والتي بيعت بسعر أعلى من فئات النقد الكبيرة.

ويتبع للمؤسسة شعبة للرقابة ومعالجة الشكاوى، وتقوم بعمل جولات تفتيشية على مكاتب وشركات الصرافة والحوالات، وضبط المخالفات وفرض الغرامات المالية على المخالفين. كذلك يتم جباية زكاة سنوية من هذه المكاتب والشركات على رأس المال المسجل في موعد محدد بشكل سنوي عن طريق "الهيئة العامة للزكاة" بمقدار 1.25% من رأس المال. وتوزع نسبة 1.25% عن طريق أصحاب المكاتب والشركات، وقد تمكنت المؤسسة منذ تأسيسها من إنفاذ قوانينها وتعاميمها معتمدة في البداية على الجهاز الأمني التابع لهيئة تحرير الشام، ومن ثم اعتمادها حتى الوقت الحاضر على شعبة الرقابة التابعة لها كذراع تنفيذي. وهو ما مكنَّها من بسط نفوذها على سوق الحوالات والصرافة في مناطق حكومة الإنقاذ.

على الرغم من الخطوات المتخذة لحوكمة القطاع المالي في هذه المنطقة، ما تزال العديد من التحديات تعتري هذه التجربة. فمن ناحية ما تزال مسألة كسب الشرعية الإقليمية والدولية لهيئة تحرير الشام تمثل تحدياً بارزاً للمضي قدماً في الارتقاء بمستوى حوكمة القطاع المالي وتطويره من مختلف الجوانب، وفي طليعتها مدى القدرة على إقامة علاقات مالية مع المصارف والمؤسسات المالية الخارجية، أو افتتاح فروع لمصارف ومؤسسات مالية داخل مناطقها. وفي هذا الصدد تحاول حكومة الإنقاذ ممثلة بكياناتها الاقتصادية والمالية ضبط وتنظيم هذا القطاع بما هو متاح من أدوات قانونية وتنظيمية وبشرية، وبشكل استباقي في حال تم الاعتراف بها مستقبلاً، وإبراز مقدرتها الإدارية كجهة حاكمة لهذه المناطق لتحقيق هذا الهدف.

من ناحية أخرى تؤثر البيئة الأمنية والاقتصادية والاجتماعية ذات الاستقرار النسبي في هذه المناطق على نجاح هذه التجربة الحوكمية للقطاع المالي، فلا يخفى أثر الجهات المتنفذة لدى هيئة تحرير الشام في الحياة الاقتصادية ضمن هذه المناطق، ومحاولة إثراء نفسها من أي فرصة اقتصادية متاحة. وتشير بعض المصادر إلى أن الخطوات التي اتُخذت لحوكمة هذا القطاع يشوبها شبهات محاولة السيطرة على سوق الحوالات والصرف من قبل هذه الجهات، نظراً لما يتميز به سوق

---

[83] حولت المؤسسة العامة للنقد في شهر يونيو من عام 2018 شركة الوسيط للحوالات المالية إلى مسمى "بنك الشام"، واتخذ من مقر المصرف الصناعي في إدلب سابقاً مقراً له، وله فرع أيضاً في مدينة سرمدا. غير أنه لم يرق إلى الشكل المتعارف عليه كمصرف يمارس عمليات الإقراض والإيداع للجمهور من المؤسسات والأفراد، ولكن تم تصميمه بما يتناسب فقط مع مصالح المؤسسة العامة للنقد وحكومة الإنقاذ. وعلى الرغم من إتاحة إمكانية الإيداع للأفراد بحسابات شخصية إلا أن هذه الخطوة لم تلق الإقبال من قبلهم، في حين اقتصر فتح الحسابات على المؤسسات الحكومية ومكاتب وشركات الصرافة وغيرها من الكيانات المُلزمة بالإيداع ضمن هذا البنك.

[84] يتحدد سعر صرف الليرة التركية مقابل العملات الأجنبية للعرض والطلب داخل الحدود الإدارية للمنطقة، وليس له علاقة مباشرة بسعر الصرف المتداول في تركيا، فقد ألزمت المؤسسة بداية حقن شاشات مكاتب الحوالات ببرنامج سعر الصرف عن طريقها، تلا ذلك إمكانية تحميله بشكل مباشر من قبل هذه المكاتب على أجهزتها الحاسوبية، أو على أجهزة الهاتف المحمول، مع تسجيل حالات نادرة لعدم التزام بعض من مكاتب وشركات الصرافة بهذه اللائحة. انظر: صرافو إدلب غير ملزمين بأسعار تداول الليرة التركية المعتمدة في اسطنبول و أنقرة، جريدة زمان الوصل، 22-03-2021: https://cutt.ly/hMRLwfp

[85] العملة التركية التالفة بإدلب.. من يضمن قيمتها، جريدة عنب بلدي، 09-10-2022: https://cutt.ly/nMQtmBW

الحوالات من حركة أعمال نشطة، وتحقيقها لعوائد جيدة للمستثمرين فيه، وقد تتجاوز حركة الصندوق لأحد مكاتب وشركات الحوالة المعروفة في بلدة سرمدا على سبيل المثال مبلغ 3 مليون دولار يومياً[86].

وتجسدت محاولات السيطرة هذه في حجم الضرائب السنوية ورسوم التأمين المفروضة على مكاتب وشركات الحوالات والصرافة[87]، أو بعض القرارات المالية المتخذة من قبلها[88]، وزيادة مستوى الرقابة على هذه المنشآت والتي قيدت بشكل كبير من حرية عملهم في هذا القطاع، إلى جانب عدم اقتناع بعض أصحاب هذه المكاتب بهذه الرسوم والضرائب[89]، وتخوفهم من مدى القدرة على استرجاع هذه المبالغ في ظل أي متغيرات عسكرية أو سياسية طارئة، وقد أدى ذلك إلى إغلاق بعض منها لامتناع أصحابها أو عجزهم عن تسديد المبالغ المفروضة[90]، وتقدر نسبة من انسحب من هذه السوق بحوالي 20% منذ فرض رسوم الترخيص، إلى جانب وجود تراجع واضح من أصحاب رؤوس الأموال للاستثمار في هذا القطاع[91].

في جانب مدى حوكمة المؤسسة العامة للنقد لنفسها، لا تظهر أي مؤشرات تدل على ذلك؛ فمنذ تأسيسها لم تصدر المؤسسة الإحصاءات الدقيقة والمحدثة عن حجم الكتلة النقدية المتداولة والقطع الأجنبي، كذلك تغيب المعلومات الرسمية عن ماهية عملها وهيكلها التنظيمي وطاقمها الوظيفي وتقاريرها السنوية. ولم يتمظهر وجودها بسياسات مالية ونقدية واضحة تراعي متطلبات الظروف التي تعيشها المنطقة. إلى جانب ذلك لا تملك المؤسسة موقعاً إلكترونياً لنشر قوانينها وتشريعاتها في الجانب المالي، وإنما اقتصر الأمر على فتحها لقناة على برنامج "تلغرام"، وهذا ما يُضعف بشكل كبير من مستوى الشفافية والمهنية والإفصاح، المطلوب توفرها بها كمؤسسة مسؤولة عن إدارة النقد في هذه المنطقة.

وبالتالي يُلاحظ تمركز نشاط المؤسسة بشكل أساسي على مراقبة وتنظيم مكاتب الحوالة والصرافة، إذ لا يوجد رسوم حوالة موحدة بين مكاتب الحوالة، وإنما تخضع الرسوم أو التعرفة لجو من المنافسة بينها بهدف كسب الزبائن، ومحاولة المؤسسة لعب دور المستثمر في هذا السوق لتحقيق العوائد أسوة بمكاتب الصرافة والحوالة الأخرى عبر فروعها وعبر شبكة شركاء من الصرافين المتعاونين معها في المنطقة بشكل غير معلن، والذين يسهلون عملية نقل الأموال من وإلى مؤسسة النقد وبنك الشام إلى الخارج بسبب تبعية هاتين المؤسستين لحكومة الإنقاذ، وتفادي الجهات الخارجية التعامل معها مالياً بشكل مباشر.

---

[86] مقابلة قام بها فريق البحث مع مالك مكتب حوالات في إدلب عبر منصة zoom بتاريخ: 25-11-2022.

[87] تبلغ مدة الترخيص عاماً واحداً، يجدد تلقائياً، ما لم يتم إصدار تعليمات جديدة بخصوص الترخيص لافتتاح مكاتب وشركات الصرافة، والتي تستوجب الحصول على رخصة جديدة. كما أن هناك تمايز في رسوم الترخيص وعدد الشركاء لكل من مكاتب وشركات الصرافة والحوالات، إذ يبلغ رسم التأمين لافتتاح مكتب من الفئة الأولى للحوالات والصرافة وشحن الليرة السورية لجميع العملات مبلغ 50 ألف دولار أمريكي كوديعة توضع في حساب جارٍ خاص بالجهة المرخص لها، ويمكن وجود أربع شركاء كحد أقصى، بحيث يفتتح حساب تأمين لكل شريك على نحو مستقل، ويسمى أحدها المكتب الرئيسي/الكفيل. بينما يبلغ هذا الرسم مبلغ 25000 دولار للفئة الثانية كمكتب للحوالة والصرافة لجميع العملات باستثناء الليرة السورية، ويمكن وجود شريكين، بحيث يفتتح حساب تأمين لكل شريك على نحو مستقل. ويبلغ رسم الفئة الثالثة 5000 دولار كمكتب للصرافة فقط لجميع العملات باستثناء الليرة السورية. وتخير الجهة صاحبة التأمين إما بإبقائه كتأمين فقط أو الموافقة على استثماره من قبل المؤسسة في مشاريعها، والحصول على أرباح تتفاوت نسبتها بين 2-3% شهرياً. **المصدر:** مقابلة قام بها فريق البحث مع مالك مكتب حوالات في إدلب عبر منصة zoom بتاريخ: 25-11-2022. وانظر أيضاً: تفاصيل عن ترخيص مكاتب الصرافة في إدلب، موقع اقتصاد، 11-07-2020: https://cutt.ly/VMVQUfs

[88] تجريم طلب الليرة في إدلب.. ما هي أهدافه؟، وكيف سيؤثر على سعر الصرف؟، موقع اقتصاد، 31-07-2020: https://cutt.ly/hMIfkE6

[89] إدلب.. محلات الصرافة تغلق أبوابها بعد قرارات تعسفية لـ"حكومة الإنقاذ"، موقع بلدي نيوز، 28-07-2020: https://cutt.ly/YMIsgsb

[90] حكومة الإنقاذ تفرض مبالغ على الصرافين ... إتاوات أم رسوم تأمين؟، موقع تلفزيون سورية، 31-01-2021: https://cutt.ly/hMm3MVq

[91] مقابلة قام بها فريق البحث مع مالك مكتب حوالات في إدلب عبر منصة zoom بتاريخ: 25-11-2022.

تمكنت حكومة الإنقاذ بكياناتها المالية من فرض نفوذها على القطاع المالي في هذه المناطق، مستفيدة من حالة المركزية الواسعة والسطوة الأمنية لهيئة تحرير الشام في إنفاذها لقوانينها، إلا أن هذا النفوذ لم يتمظهر بشكل مؤسساتي محوكم ذي سياسات تنموية مستدامة في هذا القطاع، بل يغلب عليها السياسات المصلحية التي تحاول تسخير مقدرات المنطقة الاقتصادية، ومن ضمنها القطاع المالي، لصالح شبكة من المتنفذين في السلطة الحاكمة، وإلباس هذه السياسات لبوس المصلحة العامة.

وعليه وإن كانت هذه السياسات تحقق الفائدة الآنية في ضبط القطاع المالي، إلا أن تأثيراتها على المدى المتوسط والبعيد ستكون سلبية على هذا القطاع. فاتباع سياسة الاحتكار الحكومي كما هو قائم حالياً في هذه المناطق يقابل باستياء غير معلن من قبل أصحاب رؤوس الأموال، وسيكون لها تبعاته على الاقتصاد المحلي وبيئة الأعمال والوضع المعيشي للسكان بشكل عام.

خاتمة

تمثل حوكمة القطاع المالي في مناطق النفوذ التركي شمال سورية إحدى القضايا الاستراتيجية التي تطرح نفسها للبحث والتحليل في سياق عملية التعافي المبكر. فعلى مدار الأعوام الماضية بدا جلياً ملامح تشكل بنية جديدة للقطاع المالي يشترك فيه مجموعة مختلفة من المكونات، ولكل منها دوره الهام في النشاط المالي. ولوحظ بشكل واضح غياب كيان حوكمي مالي موحد يتولى زمام إدارة هذ القطاع، ولديه القدرة على رسم سياسات مالية موحدة، بما يتناسب وظروف هذه المناطق وتحدياتها القائمة، الأمر الذي ألقى بتداعياته على قدرة القطاع المالي على التعافي من تبعات النزاع، ومسبباً بالتالي جملة من التحديات لتحقيق الاستقرار الاقتصادي بشكل عام والمالي بشكل خاص.

أضف إلى ذلك أن غياب هذا الكيان قد أسهم في تعزيز حالة اللامركزية المالية القائمة حالياً لدى المجالس المركزية بشكل لا يتناسب والمساحة الجغرافية لهذه المناطق وعدد سكانها وتوزعهم، ومحدودية مواردها، وصعوبة فصل اقتصادات هذه الوحدات الإدارية عن بعضها بعضاً، إلى جانب حالة الاستقرار النسبي على المستويين الأمني والاقتصادي. كما أن الشكل القائم للامركزية المالية الحالية يعيق تشكيل إدارة اقتصادية موحدة لهذه المناطق، لديها القدرة على رسم السياسات الاقتصادية لها بما يتناسب والظروف الاقتصادية والاجتماعية التي تمر بها.

في هذا السياق عرضت الدراسة أيضاً واقع حوكمة القطاع المالي في المناطق الخاضعة لنفوذ هيئة تحرير الشام، التي تتمتع بالمركزية الواسعة، بهدف الإحاطة بهذه التجربة في مناطق خارج سيطرة النظام، والتي سبق وأن خضعت لسيطرة المعارضة السورية قبل سيطرة الهيئة عليها، وبسط نفوذها الحوكمي من خلال حكومة الإنقاذ. غير أن هذا النفوذ لم يتمظهر خلال الأعوام الماضية بشكل مؤسساتي محوكم ذي سياسات تنموية مستدامة في هذا القطاع، بل غلب عليها السياسات المصلحية التي تحاول تسخير مكتسبات القطاع المالي لصالح شبكة من المتنفذين لدى الهيئة.

وعليه، وفي ظل حالة اللامركزية المالية الواسعة التي تعيشها المناطق الخاضعة للنفوذ التركي في الشمال السوري؛ يتمحور التحدي الذي يواجه القطاع المالي بشكل أساسي في مدى قدرة الجهات الحوكمية القائمة في هذه المناطق على حوكمة هذا

القطاع، وتحديد المتطلبات اللازمة للقيام بهذا الدور والنجاح به. ويبدو من الأهمية بمكان تلمس الخطوات الواقعية التي يمكن من خلال تطبيقها بشكل متدرج تذليل التحديات التي تعوق حوكمته، والعمل كذلك على تعزيز الجهود المحلية لمختلف الأطراف والفواعل ذوي الصلة، من حيث الإسهام كل من موقعه وإمكاناته المتاحة للدفع نحو حوكمة هذا القطاع، والاستفادة من نتائج هذه الحوكمة، بما ينعكس على تعافي القطاع المالي، وما سيتولد عنه من آثار إيجابية على باقي القطاعات الاقتصادية والمجتمعات المحلية بمختلف مكوناتها.