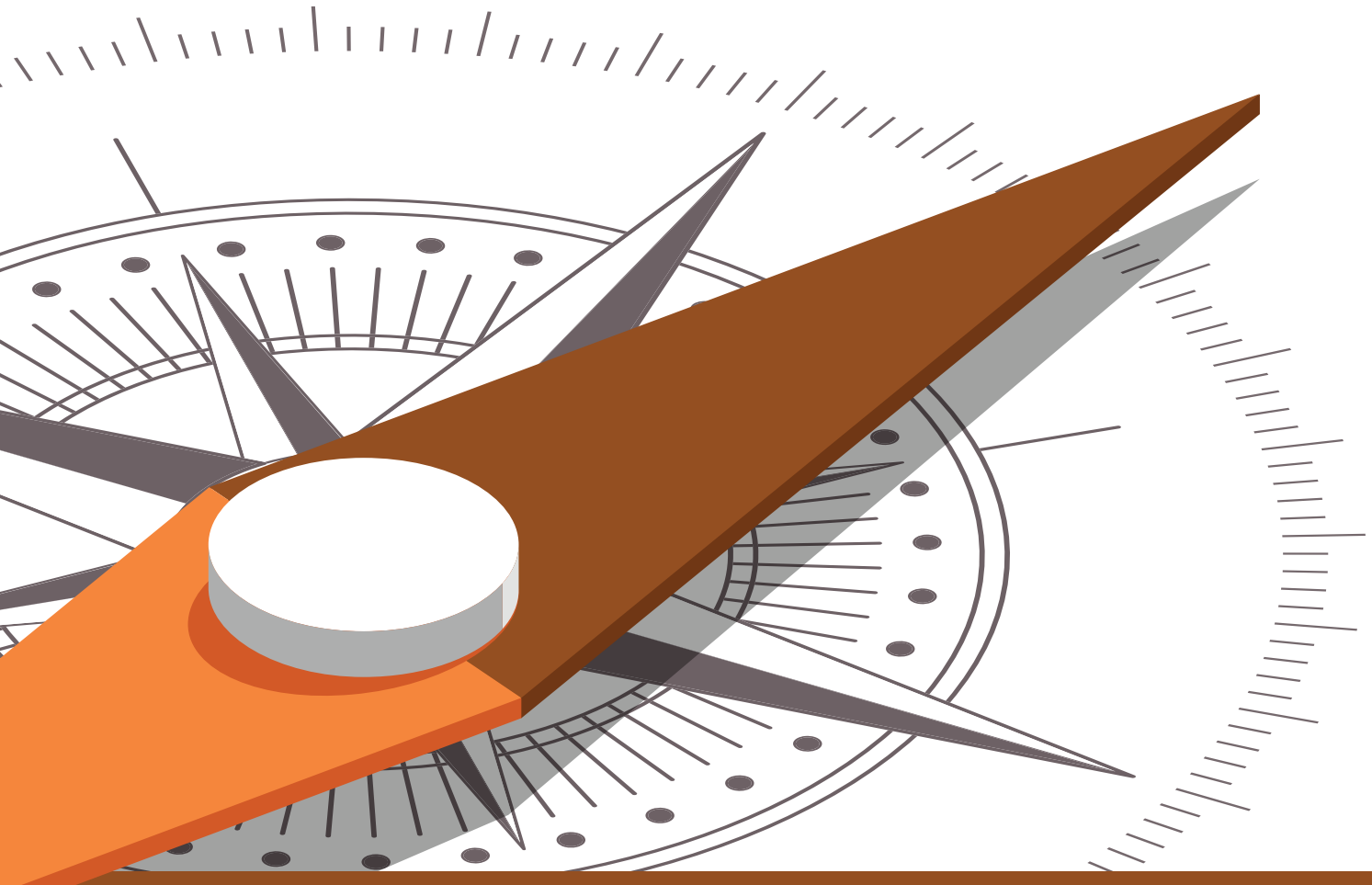
MEDAR
MEDİPOL AKDENİZ ARAŞTIRMALARI MERKEZİ

عمران
للدراسات الاستراتيجية
OMRAN
Strategic Studies

الحوكمة في سورية ما بعد 2011: التحديات والفرص



تحرير

د.نجيب الغضبان

OmranDirasat.org

الحوكمة في سورية ما بعد 2011:
التحديات والفرص

Governance in Syria After 2011:
Challenges and Opportunities

مجموعة أوراق بحثية قدِّمت في المؤتمر البحثي الأول لمركز عمران
بالتعاون مع جامعة ميديبول (Medipol University)

كانون الأول/ ديسمبر 2022

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: آب 2023

جميع الحقوق محفوظة © مركز عمران للدراسات الاستراتيجية

أحد برامج المنتدى السوري

المنتدى السوري
SYRIAN FORUM

المؤلفون

د. رغداء زيدان	علي حلاق	ناجي رضوان
مجيب خطاب	يحيى السيد عمر	محمد العبدالله
نجمة عبد الغني	أنس الدبس	د. نجيب الغضبان

المحكمون العلميون

د. سمية المالاتي	د. نجيب الغضبان	د. عبد الناصر الجاسم
د. إسماعيل الخلفان	د. ياسر الحسين	د. سنان حتاحت

تحرير

د. نجيب الغضبان

فهرس المحتويات

التقديم..... 7

مبادئ وضمانات الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد في الدستور السوري مستقبلاً 12

ملخص تنفيذي..... 12

المقدمة..... 14

الحوكمة الرشيدة ودورها المنوط بمكافحة الفساد في الدولة **15**

أولاً. مفهوم الفساد 15

ثانياً. مفهوم الحوكمة..... 16

ثالثاً. دور الحوكمة في مكافحة الفساد في الدولة 17

مضامين الحوكمة ومكافحة الفساد الواجب توافرها ضمن الدستور السوري المستقبلي..... 18

أولاً. مضامين الحوكمة ومكافحة الفساد في الدساتير السورية السابقة..... 19

ثانياً. مضامين الحوكمة ومكافحة الفساد الواجب توافرها ضمن الدستور السوري المستقبلي 20

ثالثاً. كيفية ضمان صيانة معايير الحوكمة ومكافحة الفساد الدستورية من التعطيل أو التلاعب 22

الخاتمة..... 23

المراجع..... 24

و اقع حوكمة المهجرين في الحكومة السورية المؤقتة وبعض النقابات العلمية ما بعد 2011..... 26

ملخص تنفيذي..... 26

مقدمة..... 28

المبحث الأول: الواقع الحوكمي للمهجرين في الحكومة السورية المؤقتة 29

الحكومة الأولى والثانية برئاسة الدكتور أحمد طعمة 29

الحكومة الثالثة برئاسة الدكتور جواد أبو حطب..... 32

الحكومة الرابعة برئاسة الأستاذ عبد الرحمن مصطفى 39

المبحث الثاني: الواقع الحوكمي والمهني للمهجرين في النقابات العلمية (المحامين والمهندسين) 42

نقابة المهندسين السوريين الأحرار 42

نقابة المحامين الأحرار في سورية 44

النتائج العامة للبحث..... 47

التوصيات..... 47
المراجع..... 48
تحديات وفرص الحوكمة في قطاع التعليم ما قبل الجامعي في مناطق درع الفرات "مدينة اعزاز" نموذجاً..... 49
ملخص تنفيذي..... 49
المقدمة..... 50
الإطار المنهجي..... 50
أولاً: الإشكالية..... 50
ثانياً: الفروض..... 51
ثالثاً: محددات الدراسة..... 51
رابعاً: المنهجية..... 51
خامساً: أدوات البحث..... 51
سادساً: مجتمع البحث..... 51
سابعاً: عينة البحث..... 52
ثامناً: المصطلحات والمفاهيم..... 52
تاسعاً: أهداف البحث..... 53
عاشراً: أهمية البحث..... 53
الحادي عشر: إجراءات البحث..... 53
الثاني عشر: الدراسات السابقة..... 54
الإطار النظري..... 54
المبحث الأول: الحوكمة وواقع التعليم والتزام المؤسسات الحكومية في تبنيها..... 54
أولاً: الحوكمة والحكم الرشيد وأبعاده..... 54
ثانياً: واقع حوكمة التعليم في مناطق درع الفرات..... 55
المبحث الثاني: العوامل المحددة للبيئة الداخلية والخارجية لحوكمة قطاع التعليم..... 64
الإطار العملي..... 66
أولاً: الواقع الاستراتيجي لتطبيق نهج الحوكمة في قطاع التعليم بين الفروض والواقع..... 66
ثانياً: الاستراتيجية المثلى لتطبيق نهج الحوكمة في قطاع التعليم..... 72
التوصيات والمقترحات..... 73
أثر اقتصاد الحرب على مؤشرات الحوكمة في القطاع العام السوري في مناطق سيطرة الحكومة المركزية في دمشق..... 74

ملخص تنفيذي..... 74
مقدمة..... 75
المبحث الأول: واقع الحوكمة في مؤسسات القطاع العام السوري قبل عام 2011م..... 78
مستوى ثقافة الحوكمة في قطاع الأعمال السوري قبل عام 2011م..... 78
مؤشرات الحوكمة في مؤسسات القطاع المالي السوري الرسمي قبل عام 2011م..... 80
مؤشرات الحوكمة في مؤسّسات القطاع الإنتاجي السوري الرسمي قبل عام 2011م..... 82
المبحث الثاني: واقع الحوكمة في مؤسسات القطاع العام السوري بعد عام 2011م..... 83
الآثار المباشرة للحرب على مؤشرات الحوكمة في مؤسسات القطاع العام..... 83
الآثار غير المباشرة للحرب على مؤشرات الحوكمة في مؤسسات القطاع العام..... 85
المبحث الثالث: الحوكمة واقتصاد الحرب في مؤسسات القطاع العام السوري..... 87
واقع اقتصاد الحرب في سورية..... 87
أثر اقتصاد الحرب على مؤشرات الإفصاح المحاسبي والتدقيق الداخلي في مؤسسات القطاع العام السوري..... 90
أثر التعبئة العسكرية للموارد الاقتصادية على مؤشرات الحوكمة في القطاع العام السوري..... 91
خلاصات ونتائج..... 93
المراجع..... 93
حوكمة القطاع المالي في الشمال السوري: الو اقع والتحديات..... 96
ملخص تنفيذي..... 96
مقدمة..... 97
المبحث الأول: أهمية حوكمة القطاع المالي..... 98
المبحث الثاني: الفاعلون في القطاع المالي..... 99
أولاً: مكاتب الصرافة والحوالات..... 99
ثانياً: المنظمات غير الحكومية..... 99
ثالثاً: مؤسسة البريد التركي PTT..... 100
رابعاً: المجالس المحلية..... 100
خامساً: وزارة المالية والاقتصاد..... 101
المبحث الثالث: تحديات حوكمة القطاع المالي..... 101
أولاً: التحديات السياسية والإدارية..... 101
ثانياً: تحديات البيئة المحلية..... 103

المبحث الرابع: لامركزية مالية مشوهة 105

خاتمة وتوصيات..... 108

و اقع حوكمة الشركات في المناطق المحررة في سورية بعد عام 2011:الفرص والتحديات.....110

ملخص تنفيذي..... 110

المقدمة..... 111

أولاً: الإطار العام للدراسة..... 112

أهمية الدراسة وأهدافها 112

منهج الدراسة والعينة. 112

ثانياً: الإطار النظري..... 112

مفهوم حوكمة الشركات 112

أهداف الحوكمة.....113

أهمية الحوكمة.....114

مبادئ حوكمة الشركات.....115

الأطراف المعنية بتطبيق حوكمة الشركات 118

ثالثاً: نظرة على واقع النشاط الاقتصادي في المناطق المحررة..... 119

رابعاً: الدراسة الميدانية لواقع حوكمة الشركات في المناطق المحررة بعد عام 2011 120

خامساً: الخلاصة والنتائج 126

سادساً: المقترحات والتوصيات..... 126

المراجع..... 127

أسس النظام السياسي المقترح للحوكمة الرشيدة..... 128

ملخص تنفيذي..... 128

المقدمة..... 129

الأنظمة السياسية في التجربة السورية..... 130

التجربة الأولى، النظام الملكي شبه الدستوري 130

التجربة الثانية، النظام الجمهوري النيابي 131

التجربة الثالثة، النظام الجمهوري الرئاسي.....132

التجربة الرابعة، النظام الأسدي 1970-الآن 133

النظم السياسية في تجارب التحول الديمقراطي 137

خلاصة واستنتاجات 140

المراجع 142

Executive Abstracts 144

Principles and Guarantees of Good Governance and Combating Corruption in the Future Syrian Constitution **..... 144**

The status of Governance of the Displaced People within the Syrian Interim Government and Some Professional Associations After 2011 **..... 145**

Challenges and Opportunities of Governance in the Pre-university Educational Sector in the Euphrates Shield Areas: The Case of Azaz City **..... 147**

The Effect of the War Economy on Governance Indicators in the Syrian Public Sector Under the Central Government in Damascus **..... 149**

Governance of the Financial Sector in Northern Syria: **..... 150**

Reality and Challenges **..... 150**

The Reality of Corporate Governance in the Liberated Areas in Syria After 2011: Opportunities & Challenges **..... 153**

The Principles of the Proposed Political System for Good Governance **..... 154**

التقديم

يأتي نشر هذا الكتاب في وقت عصيب على سورية، خاصة في أعقاب الكارثة الطبيعية التي حلت بالبلاد، إضافة إلى الزلازل السياسية التي شهدها الشعب السوري منذ بداية الثورة السورية عام 2011. الكوارث والزلازل السياسية والطبيعية التي تعصف بالشعب السوري، تطرح التساؤل الملح المرتبط بكيفية الانتقال من حالة الاستثناء والبؤس والفقر والتشرد التي يعاني منها أغلبية السوريين في داخل البلاد وخارجها إلى حالة من الاستقرار والأمن والرفاهية. من الافتراضات البديهية التي ينطلق منها هذا الجهد البحثي، أن هذا الواقع المأساوي ليس قدراً محتوماً، بل هو أمر مرتبط بخيارات البشر، وخاصة بإدارة مواردهم (أي بموضوع الحوكمة).

والكتاب في مجمله عبارة عن أغلبية الأبحاث التي شملها المؤتمر العلمي الأول لمركز عمران، والذي عُقد في 6 كانون الأول/ديسمبر، 2022. اختار المؤتمر عنواناً له: الحوكمة في سورية ما بعد 2011: التحديات والفرص. وبالطبع فهذا العنوان واسع بعض الشيء، وهو ما عكسته طبيعة الأوراق البحثية المتضمنة.

وعموماً، يمكن تصنيف الأبحاث المشمولة إلى أربعة مواضيع: سياسية، واقتصادية، وإدارية، وتعليمية. ومع ذلك فالقاسم المشترك بينها هو تحليل بعض القضايا الحيوية في الواقع السوري، قياساً على مبادئ ومعايير الحوكمة الرشيدة. وعلى الرغم من التباين في المواضيع ومناهج البحث، فإن القاسم المشترك للأوراق البحثية كافة، هو الحرص على دراسة وتحليل الموضوع من منظور الحوكمة، من ناحية، وتقديم توصيات للمعنيين وصانعي القرار لترشيد عملية صنع السياسات العامة، من ناحية ثانية.

إن مفهوم الحوكمة الرشيدة، كما يتوسع البحث الأول في تعريفه ومعاييره، هو صنو للمفهوم الإنجليزي (Good Governance). ويعدُّ تعريف البنك الدولي للحوكمة الرشيدة هو الشائع، إذ يشير إلى الطريقة التي تمارس فيها السلطة السياسية عملية إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية بهدف تحقيق التنمية. وبتحديد أكثر، يركز تعريف البنك الدولي على ثلاثة عناصر أساسية، أولها: الإجراءات العملية لاختيار الحكومات، ومراقبتها، واستبدالها. ثانياً: قدرة الحكومة على صياغة وتنفيذ السياسات العامة. ثالثاً: احترام المواطنين والدولة لعمل المؤسسات المنوطة بإدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية[1]. وبالطبع، فإن إضافة صفة "الرشيدة" إلى مفهوم الحوكمة، الذي يقتصر على التحكم والتوجيه، ما هو إلا للتأكيد على البعد القيمي والمعياري المرتبط بتحقيق أمثل لأهداف أي تنظيم سياسي، خاصة ما يتعلق بقيم الأمن والحرية، والعدالة، والتنمية، والرفاهية.

ينقسم الكتاب إلى سبعة فصول، يستهل مبحثه الأول النقاش بطرح واحدة من أهم سمات الأنظمة الاستبدادية، ألا وهي ارتباطه العضوي بالفساد. وبعد أن تقدم الورقة تعريفاً للفساد، تحلل الإطار المؤسساتي والأمني لنمو ظاهرة الفساد في ظل نظامي الأسدين، الأب والولد. وبالإضافة إلى التحليل المؤسساتي المرتبط بالطبيعة الاستبدادية، يتطرق البحث إلى

[1] تقرير البنك الدولي عن الحوكمة، متوفر على الرابط التالي:
The World Bank. Governance and development (English). (Washington, D.C: World Bank Group, 1992
http://documents.worldbank.org/curated/en/604951468739447676/Governance-and-development

كيفية توظيف النظام للفساد، ليس فقط كطريقة لمكافئة المؤيدين، بل وكأداة للسيطرة والتحكم. وأخيراً، تقدم الورقة الوسائل الضابطة للفساد، وهي في مجملها المعايير الأساسية للحوكمة الرشيدة، نقيض الاستبداد والفساد، بدءاً بصياغة دستور جديد متضمن لتلك المعايير المتعارف عليها، ومنها: مبدأ سيادة القانون، والفصل بين السلطات، والتداول السلمي للسلطة، وضمان الحقوق على أساس المواطنة المتساوية، وضمان المشاركة، والمساءلة، والرقابة.

تركز الورقة الثانية على واقع حوكمة المهجرين في الحكومة المؤقتة (التابعة للائتلاف الوطني)، ونقابتي المهندسين والمحامين الأحرار. ففي المبحث الأول تستعرض الكيفية التي أدارت بها الحكومة المؤقتة ملف المهجرين عبر لقاءات مع المسؤولين عن هذا الملف في كل حكومة (أربع حكومات حتى الآن). تظهر النتائج التي توصلت إليها الدراسة أموراً عدة، منها: أولاً، التغيير الكبير في واقع المهجرين، بدءاً من مرحلة النزوح والمخيمات، إلى مرحلة التهجير الكبرى، وصولاً لمرحلة البحث عن مرحلة الحفاظ على الهوية. ثانياً، شهد ملف حوكمة المهجرين تغيرات تنظيمية في الحكومات المتعاقبة، مما أدى إلى غياب مؤسسات تمثل المهجرين. ثالثاً، اقتصرت الخدمات التي قدمتها الحكومات المتعاقبة على تقديم بعض المشاريع الإغاثية والتنظيمية. أما عن نتائج المبحث الثاني لكيفية تعاطي نقابة المهندسين والمحامين مع الفروع والأعضاء المهجرة، فكان من نتائجها: أولاً، التباين بين حوكمة ملف المهجرين على المستوى الرسمي وعلى مستوى النقابات، ففي حين كان ملف حوكمة المهجرين غير مستقر على الصعيد الحكومي، استمر تعاطي النقابات بالطريقة نفسها التي كانت قبل التهجير. ثانياً، لا يوجد نموذج مثالي لتمثيل المهجرين حكومياً ونقابياً، ويحتاج الوصول للتمثيل الأفضل الكثير من البحث والإرادة والمشاركة من مختلف المعنيين بملف المهجرين. ثالثاً، التأخر في الوصول لحوكمة ملف المهجرين بشكل فاعل ينعكس سلباً على المناطق المحررة ويضعف قدرة المؤسسات على استثمار الخبرات الموجودة من المهجرين ويرفع احتمالية هجرتهم لخارج المناطق المحررة، وهذا انعكاس لغياب الرؤية الاستراتيجية للاستفادة من ملف المهجرين. وتخلص الورقة إلى تقديم بعض التوصيات، ومنها: إيجاد الأطر المؤسساتية والقانونية الفاعلة ضمن هيكلية الحكومة المؤقتة، بما يضمن تمثيل المهجرين وحقوقهم، زيادة مستويات الدعم المادي والمعنوي للمهجرين والتعريف بمعاناتهم، والاهتمام بالجانب البحثي حول واقعهم في المجالات الاجتماعية والاقتصادية والحقوقية كافة.

تناقش الورقة الثالثة تحديات وفرص الحوكمة في التعليم ما قبل الجامعي في مناطق درع الفرات. وتتعرض الدراسة للتحديات الأمنية والسياسية الناتجة عن الواقع السياسي والاقتصادي المتردي في تلك المنطقة، إضافة إلى ضعف التنسيق بين المجتمع المدني والجهات الحكومية التي تدير أنشطة التعليم، وأخيراً ضعف الإمكانات والموارد المتاحة للقطاع التعليمي على المستويات كافة. تعتمد الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي واستخدام تحليلSWOT الاستراتيجي في عملية التحليل. ويشمل مجتمع البحث منطقة اعزاز، لاعتبارات أمنية. تقدم الدراسة، في ظل هذا الواقع الاستثنائي، استراتيجية لتطبيق نهج الحوكمة في قطاع التعليم، قائمة على الاعتبارات التالية: أولاً، التعاطي مع التحديات الأمنية والاقتصادية الضامنة للبيئة الآمنة للتعليم. ثانياً، تعزيز التواصل والتنسيق بين مراكز الدراسات والأبحاث والمجتمع المدني لتبني نهج الحوكمة الرشيدة في مجالات العمل الحكومي والمؤسساتي كافة، لهذا القطاع الهام. ثالثاً، تطوير البنى التحتية لقطاع التعليم، خاصة في مجال الموارد البشرية. رابعاً، تعزيز الشراكة بين المؤسسات المتعددة التي تعمل على إدارة قطاع التعليم

لاستعادة مركزية التعليم، والعمل على صناعة استراتيجية تهدف إلى الانتقال من حالة التعليم أثناء الأزمات إلى تعليم عالي الكفاءة والفاعلية. خامساً، العمل على إيجاد برامج للتعليم المهني والصناعي ذات نظام مناسب لاحتياجات سوق العمل.

وبالانتقال إلى الجانب الاقتصادي والمالي، تناقش الأبحاث الثلاثة التالية جوانب متعددة للحوكمة الاقتصادية. تهدف الورقة الأولى، (الرابعة في ترتيب الكتاب)، لدراسة العلاقة بين اقتصاد الحرب في سورية، وبين مؤشرات الحوكمة في مؤسسات القطاع العام. تعتمد الورقة على النهج الاستقرائي المتمثل في الانتقال من الجزئي إلى الكلي، وذلك بدراسة قطاعات جزئية (المالي والإنتاجي الرسمي) والتعميم على القطاع العام. تظهر الدراسة آثار الحرب السلبية على مؤشرات الحوكمة في الاقتصاد، مثل تراجع المشاركة والمساءلة، وتراجع الإفصاح عن البيانات المالية، وتدني حماية حقوق أصحاب المصالح. وتخلص الورقة البحثية إلى النتائج التالية: أولاً، سيطرة اقتصاد الحرب على مناحي الاقتصاد السوري كافة، خاصة في القطاع العام الذي أُخضع لأولويات الانفاق العسكري. ثانياً، الغياب الكامل لمبادئ ومعايير الحوكمة في مؤسسات القطاع العام. ثالثاً، الارتباط العكسي بين مؤشرات الحوكمة في القطاع العام وتنامي اقتصاد الحرب. رابعاً، غياب الحافز لدى الحكومة المركزية لتطبيق مبادئ الحوكمة، خاصة المشاركة والمساءلة والإفصاح، مع إعطاء الأولوية للإنفاق العسكري.

تبحث الدراسة الخامسة في واقع حوكمة القطاع المالي في الشمال السوري، والتحديات التي تواجهه. الملاحظة الأولى في الدراسة أن القطاع المالي في الشمال السوري لم يحظ بالأهمية مقارنة بالقطاعات الأخرى، مع التنويه إلى غياب جهة حوكمية تدير هذا القطاع. ويعدُّ هذا الغياب عاملاً أساسياً في قدرة الجهات البديلة على حوكمة القطاع المالي. وتنطلق الدراسة من قناعة كون هذا القطاع هو الحامل الرئيسي لعملية التعافي المبكر، إضافة إلى ارتباطه العضوي بباقي القطاعات الاقتصادية. وتسعى الدراسة للبحث عن الفاعلين الرئيسيين في القطاع المالي، وتشخيص جهودهم لملء الفراغ الحوكمي، واستشراف فعالية هذه الجهود. ولأن الهاجس الرئيس للباحثين في هذه الدراسة هاجس عملي (مرتبط بصياغة السياسات العامة)، فقد توسعت الورقة في توصياتها لإصلاح القطاع المالي في الشمال السوري. تستند التوصيات إلى فهم عميق لتعدد الفاعلين في القطاع المالي في حالة اللامركزية المالية، وتركز على إشكالية الحالة الاستثنائية لهذا القطاع، وتؤمن بالتدرج. ولذا فقد كانت توصيات البحث متعددة، لعل من أهمها: تشكيل مرجعية حوكمية موحدة، تكون على شكل مؤسسة مالية مستقلة تشرف على ضبط وتنظيم القطاع المالي، بإدارة تشارك فيها الأطراف ذات العلاقة كافة، تأسيس هيئة رقابة مالية مستقلة، بإمكانيات تنفيذية، تطبيق نظام ضريبي موحد، تعزيز قدرات المشاريع الصغيرة والمتوسطة وتقنين عملها، تدعيم البنية التحتية لأنظمة الدفع والتحول إلى أتمتتها، وأخيراً: العمل على مكافحة عمليات غسيل الأموال ومحاولات تمويل الإرهاب وتهريب العملات الأجنبية.

تتناول الورقة الثالثة في المحور الاقتصادي واقع حوكمة الشركات في المناطق المحررة بعد عام 2011. وتحاول الدراسة تسليط الضوء على النشاط الاقتصادي للشركات الربحية، ومدى التزامها بمبادئ الحوكمة. تشمل الدراسة مقدمة حول أهمية الحوكمة للشركات، وثلاثة محاور أساسية: أولها، مقدمة نظرية حول مفهوم الحوكمة، وأهدافها، والأطراف المعنية بها. يركز المحور الثاني على واقع النشاط الاقتصادي في المناطق المحررة، والآثار الاقتصادية والاجتماعية الناتجة عن

الحرب التي تجاوزت عقداً من الزمن. ويناقش المحور الثالث واقع حوكمة الشركات في المناطق المحررة، ومدى التزامها بمبادئ الحوكمة. يستند هذا القسم من الدراسة إلى عملية مسح على عينة استطلاعية مكونة من عشر شركات تنشط في مناطق ريفي حلب وإدلب. تظهر النتائج التي توصلت إليها الدراسة، وهي غير مفاجئة، الضعف الشديد في تطبيق مبادئ الحوكمة من قبل الشركات، خاصة مبدأ الشفافية والإفصاح، بينما كشفت الدراسة عن بعض الممارسات المطبقة التي يمكن أن يبنى عليها، للوصول إلى ممارسة أسلم لمبادئ الحوكمة. وتنقسم التوصيات في هذه الدراسة إلى نوعين من الاقتراحات، تتعلق الأولى منها بالتوعية حول أهمية الحوكمة في الشركات، وتنظيم مؤتمرات علمية وإنشاء قاعدة بيانات تسمح بالتوصيف والتحديث المستمر لواقع الحوكمة في الشركات الربحية على مستوى المناطق المحررة. أما المستوى الثاني من التوصيات، فيركز على جوانب عملية يمكن من خلالها تحسين واقع الحوكمة للشركات، ومنها: أولاً، تشكيل لجان قادرة على وضع البنية التحتية للحوكمة، وسبل تطويرها. ثانياً: تعزيز البيئة القانونية والتشريعية الداعمة للالتزام بالحوكمة في المناطق المحررة، وذلك بالاستفادة من تجارب مماثلة. ثالثاً، دعم المؤسسات القادرة على المساهمة في البيئة الحوكمية، من خلال رفد الشركات الربحية بالخبرة اللازمة لرفع مستوى الالتزام بمبادئ ومعايير الحوكمة.

أما الورقة الأخيرة فتقدم رؤية حول مبادئ وأسس النظام السياسي المقترح للحوكمة الرشيدة. تبدأ المقالة بمقدمة نظرية ضرورية حول التمييز بين مفاهيم الدولة والنظام السياسي والحكومة. وتركز على أن محور الصراع في سورية هو حول تشكيل نظام سياسي، يقطع مع واقع الاستبداد والفساد، ويحاكي مفاهيم الحوكمة الرشيدة. تستعرض الدراسة التجربة السورية مع مختلف الأنظمة السياسية، وتحلل أسباب فشلها، وصولاً إلى عهد بشار الأسد الكارثي. وتتناول في القسم الثاني تجارب بعض الدول في الهندسة الدستورية والسياسية، خاصة في مراحل التحول الديمقراطي. وتوصي الدراسة بتبني النظام شبه الرئاسي الذي يجمع بين مزايا النظامين البرلماني والرئاسي، ويضعف من صلاحيات الرئاسة، مقابل برلمان منتخب وحكومة قوية يديرها رئيس يحظى بثقة رئيس الدولة والأغلبية الحزبية في المجلس التشريعي. وتنحاز الدراسة إلى الاجماع الدولي حول النظام الديمقراطي التمثيلي، وترى أن اختيار النظام شبه الرئاسي يجب أن يترافق مع نظام انتخابي، يضمن أعلى درجات التمثيل خاصة بالنسبة للمرأة والأقليات. أما العناصر المكملة للنظام المقترح، فتتمثل في تبني اللامركزية الإدارية، التي يمكن تعزيزها بوجود مجلس تشريعي ثان (مجلس الشيوخ)، والبحث عن التوافق في مراحل العملية السياسية كافة، خاصة في مراحل الانتقال.

ملاحظة أخرى، لم يتناول الكتاب جوانب الحوكمة كافة، بل اقتصر على الأبعاد المشمولة فيه. ولعل هذا عائد إلى المحددات المرتبطة بعملية الدعوة إلى المساهمة بالكتابة، ونوعية الاستجابة من الباحثين، وارتباط كل ذلك بالحرص على نشر الأوراق بشكل وقتي، من دون القفز فوق المعايير العلمية المراعاة في مثل هذا العمل. ومن الأمور التي لم يشملها الكتاب موضوع الواقع العسكري والأمني في سورية[2]، وعلاقته بالحوكمة. كما لم يشمل الكتاب تحليلاً لموضوع اللامركزية الإدارية، لكن سبق لمركز عمران أن أصدر دراسة قيمة حول المركزية واللامركزية في سورية[3]. احتوت تلك الدراسة على

[2] من المفيد هنا الإشارة إلى الدراسات والكتب التي نشرها مركز عمران في هذا المجال. انظر على سبيل المثال، تحولات المؤسسة العسكرية: تحدي التغيير وإعادة التشكيل، 2018؛ ودراسة معن طلاع. الأجهزة الأمنية السورية وضرورات التغيير البنيوي، 2016.

[3] مجموعة من الباحثين. حول المركزية واللامركزية في سورية: بين النظرية والتطبيق. استنبول: مركز عمران، 2018.

تأصيل لمفهوم اللامركزية إضافة إلى مقارنة لتجارب اللامركزية، إذ هناك شبه إجماع على ضرورتها، بين مناطق النظام والمعارضة في الشمال الشرقي والغربي.

موضوع حيوي آخر أتى المشاركون في المؤتمر على نقاشه، وهو كيفية الانتقال من الواقع الحالي إلى مرحلة ما بعد الصراع. يدرك المشاركون كافة في هذا الجهد المتواضع واقع البلاد المقسم إلى حكومة مركزية، بقية نظام، ومناطق تحكمها قوى الأمر الواقع في الشمالين الغربي والشرقي، وارتباط هذه الأطراف الحاكمة بجهات خارجية داعمة. ولا يخفى على الجميع أن عودة سورية كبلد موحد، متمتع بالسيادة الكاملة، هو أمر مرغوب من أغلبية السوريين، لكنه ليس في الضرورة من مصلحة بعض قوى الأمر الواقع، وبشكل أصح ليس في مصلحة الدول الخارجية. لقد تعقدت المسألة السورية إلى درجة أن البحث عن الحلول الكلية لها مرتبط بتسويات دولية، تشمل اللاعبين الكبار في المجتمع الدولي، إضافة إلى قوى إقليمية عدة، تقف على أطراف مختلفة من الصراع. لكن هذا التعقيد، وافتقاد القدرة للأطراف السورية في التحكم بالقضايا المصيرية، لا يعني الكف عن المحاولة لاسترجاع القرار من الدول المتحكمة، فهذا من الحقوق الأساسية للشعوب في تقرير مصائرها. من هنا، فإن أحد الأدوات المتاحة هو البحث عن مخارج ضمن المجالات التي حاول الكتاب تغطيتها، من دون التقليل من أهمية البحث في القضايا الأخرى.

أخيراً، لا بد من شكر الباحثات والباحثين الذين تقدموا بأوراقهم، والمحكمات والمحكمين الذين تفضلوا بقراءة ومناقشة الأوراق، وفريق العاملين في مركز عمران، وبالأخص المدير التنفيذي، الدكتور عمار قحف والأستاذ محمد العبد الله، اللذين بذلا جهوداً كبيرة في تحويل هذا العمل من فكرة إلى منتج نهائي. كذلك فالشكر موصول لمركز دراسات البحر المتوسط في جامعة ميدبول الذي استضاف المؤتمر، في واحدة من صور التعاون بين مركز عمران وأحد المراكز البحثية في الدولة المضيفة. والأمل أن يكون هذا المؤتمر بداية لنشاطات بحثية مستمرة، تكمل مناقشة القضايا التي لم يشملها الكتاب، وتسهم في إخراج سورية المنكوبة من محنتها.

د. نجيب الغضبان

مارس 2023

مبادئ وضمانات الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد في الدستور السوري مستقبلاً

د. رغداء زيدان*

دكتوراه في الدراسات الإسلامية، باحثة في قضايا الفكر والمجتمع، عضو اللجنة المصغرة لصياغة الدستور السوري.

ملخص تنفيذي

الفساد كمصطلح يغطي مجموعة واسعة من الممارسات السياسية والاقتصادية والإدارية المشبوهة والمريبة، وتعد الأنظمة غير الديمقراطية حاضنة صالحة للفساد. أما الحوكمة فتدل على الطرق والأساليب التي تدار بها الشؤون العامة لدولة ما. ولذلك فإن أهم معايير الحوكمة الرشيدة التي تسهم في مكافحة الفساد في الدولة هي: المشاركة، وسيادة القانون، والشفافية، والاستجابة، والتوجه نحو توافق الآراء، والإنصاف والشمول، والفعالية والكفاءة، والمساءلة.

وبالنسبة لسورية فقد عمل حافظ الأسد منذ استلامه السلطة على سن قوانين وتشريعات تضمن بقاءه فيها بشكل دائم دون منافس، مع وجود منظومة أمنية وعسكرية وظيفتها الأساسية الدفاع عن النظام الحاكم، فوضع دستوراً يضمن له صلاحيات واسعة جداً، تجعله قادراً على التحكم بمفاصل الدولة كاملة، إضافة إلى أنه أعطى الحصانة لرجال السلطة سياسيين وعسكريين بموجب مواد دستورية وقانونية عن الجرائم والانتهاكات التي يرتكبونها. وعند وصول بشار الأسد للسلطة وريثاً لوالده، استمر العمل بالدستور وبمنظومة القوانين البعيدة عن الحوكمة الرشيدة، حتى اضطر لوضع دستور جديد عام 2012، تحت ضغط الاحتجاجات الشعبية التي اندلعت منذ مارس 2011، إلا أن هذا الدستور لم يختلف عن سابقه، ومنح رئيسَ الجمهورية صلاحياتٍ واسعة في السلطات الثلاث: (التنفيذية والتشريعية والقضائية). ومع غياب الحوكمة الرشيدة في سورية منذ استلام حافظ الأسد السلطة حتى اليوم، خُلقت حالة من الفساد كانت تزداد تبعاتها ونتائجها على الواقع المعاش في البلاد سياسياً واقتصادياً واجتماعياً يوماً بعد يوم، ووصلت ذروتها في الحرب التي أحدثت دماراً فادحاً في مرافق الدولة وبناها المؤسساتية السياسية والاقتصادية والاجتماعية. وبما أن الدستور هو القانون الأعلى في البلاد، فإن تضمينه معايير الحوكمة الصحيحة أمر بالغ الأهمية من أجل بناء دولة قادرة على احتواء أبنائها وتوفير الرفاهية لهم، ومن أهم هذه المعايير:

- مبدأ المشاركة المجتمعية مع الاهتمام بالنص خاصة على مشاركة النساء، والأقليات بصورة واضحة.
- سيادة القانون: فجميع الأشخاص والمؤسسات والقطاعان العام والخاص، بما في ذلك الدولة ذاتها، مسؤولون أمام قوانين صادرة علناً، وتطبق على الجميع بالتساوي ويحتكم في إطارها إلى قضاء مستقل.

- الفصل بين السلطات: ما يقتضي وجود ثلاث سلطات أساسية في النظام السياسي، وضرورة تمتّع كل سلطة منها بصلاحيات واختصاصات أصليّة ومحددة في الدستور.
- المساءلة: تأصيل أجهزة مكافحة الفساد والمدعين العامين والمحاكم المتخصصة في مكافحة الفساد دستوريًا.

بالإضافة إلى الجانب الدستوري تتطلب المؤسسات في سورية، على اختلافها، إصلاحات عميقة، ولا بد من التفكير باستخدام آلية رصد شاملة لمراقبة التقدم المرجو بالإصلاح، مما يستدعي إنشاء مرصد، يحدد مختلف مجالات التغيير المطلوبة.

وبسبب درجة الفساد التي وصلت إليها سورية فإن من المجدي إنشاء جهاز لمكافحة الفساد، مهمته رصد مجموعة واسعة من ممارسات الفساد وملاحقتها قضائيًا. ويمكن أن يأخذ شكل جهاز متعدد الأغراض، ذي وظائف تثقيفية واستقصائية وقضائية.

الكلمات المفتاحية: الدستور، الحوكمة، الفساد، الحكم الرشيد، سورية، ضمانات دستورية.

المقدمة

تمثل الحوكمة الرشيدة أساساً مهماً من أسس بناء الدولة، لما تتطلبه من هيكلة الأطر التنظيمية بشكل صحيح، وتضمينها معايير الحداثة والرشد في معاملاتها وإجراءاتها الإدارية والمالية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية.

وتحرص الدولة على تنظيم شؤون الحكم وتنظيم علاقاتها بالأفراد من خلال قواعد الدستور، الذي هو مرآة نظامها، والفيصل بين الحاكمين والمحكومين، وهو سيد القوانين الذي يتضمن مجموعة المبادئ القانونية العامة، والقواعد الأساسية الكلية التي تخضع لها القواعد القانونية العادية المنظِمة للحياة العامة والخاصة فيها. لكن من الواجب التنبيه إلى أن صياغة دستور ديمقراطي يحدد فلسفة حكم الدولة وطبيعة نظامها، وينظم علاقات سلطاتها، ويضمن حقوق وحريات أفرادها، بشكل واضح وكافٍ هو أمر ضروري جداً، لكن الدستور قد يفقد كل قيمة له إذا ما تم التلاعب به أو القفز فوقه كما حصل في سورية خلال العقود الماضية، فالدستور الديمقراطي لا يكفي وحده، للوصول للديمقراطية المطلوبة، بل لا بد من تعزيز الدستور بالشروط الكفيلة بضمان صيانته وتأكيد سموه وحاكميته في الدولة.

وفي سورية التي شهدت عقوداً من الفساد والإفساد، وغياب الديمقراطية والشفافية والمحاسبة، بات الحكم الرشيد مطلباً أساسياً للإصلاح وبناء مؤسسات الدولة بشكل صحيح، فمن مظاهر الحكم الرشيد الأساسية: سيادة القانون والشفافية والمشاركة الشعبية في اتخاذ القرار والعدل والمحاسبة والمساءلة والكفاءة في الإدارة والرؤية الاستراتيجية... وغيرها من الأمور الضرورية لبناء الدولة السورية التي دمرها الاستبداد والفساد.

تحاول هذه الدراسة رصد أسس الحوكمة الرشيدة ودورها المنوط بمجابهة الفساد، وضروريات تفعيل هذه المقاربة مؤسساتياً ودستورياً من خلال الدستور، وبيان مضامين الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد الواجب توافرها ضمن الدستور السوري المستقبلي، مع بيان كيفية ضمان صيانتها وحمايتها من التعطيل أو التلاعب بها.

الحوكمة الرشيدة ودورها المنوط بمكافحة الفساد في الدولة

الفساد ظاهرة سياسية واجتماعية قديمة ارتبط وجودها بنشوء السلطات والدول، وارتبطت بضعف قيم النزاهة، ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة في المجتمع، كما تترافق مع جهل المواطن بحقوقه، أو خوفه من السلطات. واليوم يعيش كثير من سكان العالم في دول هشة، ينخر فيها الفساد[4]، وقد أسفر تردّي آليات المساءلة والأنظمة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والإدارية، في كثير من البلدان إلى تهميش شرائح واسعة من السكان وإهمال احتياجاتهم. ولعل انتشار الفقر، واتساع الفوارق في مستويات الدخل، وارتفاع معدلات البطالة، لا سيما لدى الشباب والنساء، ومحدودية التمثيل السياسي، من أبرز معالم الصورة القاتمة لأوضاع المناطق التي تشهد قصوراً متزايداً على مستوى الحوكمة، ما يعوق احترام حقوق الإنسان وتحقيق العدالة الاجتماعية وفرض سيادة القانون.

أولاً . مفهوم الفساد

عرف البنك الدولي الفساد بأنه: إساءة استعمال الوظيفة العامّة للكسب الخاصّ[5]. أما اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد للعام 2003، UNCAC فقد اختارت تعريف الفساد من خلال الإشارة إلى الأفعال والممارسات الفعلية التي اعتبرتها شكلاً من أشكال الفساد، ومن ثم طالبت بتجريم هذه الممارسات، وهي: الرشوة بأشكالها جميعاً في القطاعين العامّ والخاصّ، والاختلاس بوجوهه جميعها، والمتاجرة بالنفوذ، وإساءة استغلال الوظيفة، وتبييض الأموال، والكسب غير المشروع، وغيرها من أوجه الفساد الأخرى[6]. فالفساد إساءة استغلال السلطة من قبل شخص أو أشخاص وجماعات، لديها نفوذ في اتخاذ قرار في إدارة شأن عام[7]، وهو سلوك يخالف الواجبات الرسمية للمنصب العامّ ويشمل تطلعًا إلى تحقيق مكاسب خاصّة، مادية كانت أم معنوية[8]. وعموماً فالفساد كمصطلح يغطي مجموعة واسعة من الممارسات السياسية والاقتصادية والإدارية المشبوهة والمريبة، ويشمل مساحة واسعة من الأعمال والتصرفات غير الشرعية، فهو ظاهرة معقدة تتشعب أسبابها وتتنوع آثارها، وتشمل أنواعاً مختلفة من أنماط السلوك الشاذة أهمها: الرشوة، والاختلاس، واستغلال النفوذ، والابتزاز، وهدر المال العام، وتوظيف الأموال العامة لغير ما خصصت له، والتهرب والمساعدة على التهرب من الضريبة، والوساطة، وتسريب المعلومات، وتفضيل ذوي الصلات والقربى في التعيينات والوظائف أو العقود، والمزاجية في إصدار القرارات الإدارية دون التقيد بالقوانين والأنظمة، والحصول على نسب مقابل

---

[4] وجدت منظمة الشفافية الدولية أن البلدان التي تنتهك الحريات المدنية باستمرار تسجل درجات أقل على مؤشر مدركات الفساد. ويؤدي التراخي عن محاربة الفساد إلى تفاقم انتهاكات حقوق الإنسان وتقويض الديمقراطية، مما يؤدي إلى نشوء حلقة مفرغة. مع تآكل هذه الحقوق والحريات وتراجع الديمقراطية، يحل الاستبداد محلها، مما يسهم في ارتفاع مستويات الفساد. ويصنف مؤشر مدركات الفساد 180 دولة وإقليماً حسب المستويات المتصورة لفساد القطاع العام فيها على مقياس من صفر (فاسد للغاية) إلى 100(نزيه للغاية). ويظل المتوسط العالمي لمؤشر مدركات الفساد دون تغيير عند 43 درجة للعام العاشر على التوالي، ويسجل ثلثا البلدان أقل من 50 درجة. وما تزال سورية في ذيل مؤشر مدركات الفساد. كما تحتل المرتبة الأخيرة في مجال الحريات المدنية. انظر:

Transparency International ،CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX, 2021. https://www.transparency.org/en/cpi/2021.

[5] صحيفة وقائع مكافحة الفساد، البنك الدولي، 19، 2، 2020، موقع البنك الدولي على الإنترنت، https://cutt.us/FjwRs، تاريخ الولوج 2022/11/10.

[6] إسماعيل الشطي وآخرون، (2004). الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 384.

[7] انظر تعريف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي للفساد بأنه: "إساءة استغلال سلطة ممنوحة لتحقيق مكسب خاص"، أداة تقييم مكافحة الفساد للبرلمانيين، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 12 نوفمبر 2013. ويشترك في هذا التعريف منظمة الشفافية الدولية.

[8] الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) (2016)، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، ط4، 14.

إحالة العقود أو المناقصات، والإهمال الجسيم بما يلحق ضرراً جسيماً بالأموال العامة. والكثير من أنواع الأنشطة الفاسدة الأخرى[9].

ليس هناك علاقة مباشرة بين نظام الحكم في بلد ما والفساد، فالفساد موجود في دول أنظمتها ديكتاتورية كما هو موجود في دول أنظمتها ديمقراطية، إلا أن الأنظمة غير الديمقراطية تعد حاضنة صالحة للفساد أكثر من الأنظمة الديمقراطية من الناحية النظرية، لأن الأنظمة الديمقراطية تكون في ظلها السلطات متوازية ومستقلة، وتوفر انتخابات حرة ونزيهة وتداول سلمي للسلطة، وحرية تعبير، وصحافة حرة، وقضاء مستقل محايد عادل وكفء، لذا تكون ممارسة الفساد فيها عملية صعبة أو خطرة.

ثانياً ـ مفهوم الحوكمة

يدل معنى الحوكمة على الطرق والأساليب التي تدار بها الشؤون العامة لدولة ما. وهي من منظار البنك الدولي: مجموعة القيم والنظم التي من خلالها تمارس السلطة صلاحيتها من أجل بلوغ أهدافها والتي تعتبر من الأهداف العامة، وتشمل القدرة على إعداد سياسات حكيمة في المجالات السياسية والاقتصادية والإدارية وكيفية تنفيذ هذه السياسات واحترام الأفراد[10].

أما برنامج الأمم المتحدة الإنمائي فيعرف الحوكمة بأنها: ممارسة السلطة السياسية والاقتصادية والإدارية لإدارة شؤون الدولة بمستوياتها كافة. وهي بهذا تشمل الحوكمة السياسية، التي تعنى بعمليات صنع القرار، وتنفيذ سياسات الدولة، واختيار الحكومات، ومراقبة أفعالها، وتغييرها إن لزم الأمر. كما تشمل الحوكمة الاقتصادية التي تعنى بالبيئة الاقتصادية العامة في الدولة، والتشريعات النقدية والمالية، وقوانين العقود والشفافية، وحماية البيئة والنظام القضائي، وأيضاً تشمل الحوكمة الإدارية التي تعنى بتنفيذ السياسات في شقيها السياسي والاقتصادي من قبل القطاع العام، كجني الضرائب والتفتيش والترخيص وجمع المعلومات وتوزيعها، والحفاظ على الأمن، واختيار وتدريب الموظفين وترقيتهم، ونوعية الهيكلية الإدارية، وتقديم الخدمات للمواطنين بفعالية وكفاءة[11].

فالحوكمة طريقة تدبير ممارسة الحكم من قبل السلطة الشرعية القائمة في الدولة، وضرورة انفتاحها على مختلف فئات المجتمع المدني لتسمح لها بالمشاركة الحية، إنها تعتمد على خلق التوازن بين مختلف القوى متعارضة المصالح في المجتمع من أجل تدبير الاختلافات السياسية والقانونية والاقتصادية القائمة في المجتمع، وهذا العمل لن يتأتى إلا في ظل دولة المؤسسات والقانون[12]. وكأي نظام حكم فعال وصالح، تعمل الحوكمة على تفعيل المشاركة المجتمعية، من خلال تأمين حقوق الإنسان والحريات والحقوق الأساسية للمواطنين جميعاً وحمايتها، وبخاصّة المتعلقة بحرية التعبير والتنظيم، وتبنّي وسائل عمل بشكل شفاف، وبتوفير المعلومات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وتدفقها بشكل يجعلها متاحة

[9] عبد السلام الماجدي، أنواع الفساد الإداري والمالي والأشكال الجديدة للفساد، مجلة كلية الإسراء الجامعة للعلوم الاجتماعية والإنسانية، المجلد 2، العدد 2، لسنة 2020، 156.

[10] محي الدين توق، الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد. منظور اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، (2014)، القاهرة، دار الشروق، ط1، 50.

[11] المرجع نفسه، 57.

[12] عثماني يحيى، الحكومة الإدارية علاج الفساد، مجلة روافد، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، العدد 2، ديسمبر، 2017، 85.

للمواطنين بالشفافية كلها؛ مما يمكّنهم من مشاركة فعلية في إدارة الشأن العامّ، ومساءلة المسؤولين بشكل فعّال، في نظام يضمن المساواة وعدم التحيز، ويعزّز سيادة القانون، وتجري فيه الانتخابات العامّة بشكل نزيه ودوري.

ثالثاً ـ دور الحوكمة في مكافحة الفساد في الدولة

تتصف الحوكمة الرشيدة بأنها غير استبدادية، وهي بالتالي ترتكز إلى مؤسسات دستورية قوية، تتوازن وتتكامل فيها الصلاحيات بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وترتبط هذه المؤسسات بشبكة فيما بينها، تقوم على الضبط والمساءلة. فالحوكمة الرشيدة تسعى إلى تمثيل فئات المجتمع جميعها، وتكون مسؤولة أمامها؛ وذلك من أجل تسهيل عملية التنمية وتعزيزها، وتحقيق مستوى رفيع من الرفاه للمواطنين. ولتطبيق الحوكمة الرشيدة في بلد ما؛ لا بدّ من بناء توافق مجتمعي عريض، يشمل توفير اتفاق مبدئي حول القضايا المجتمعية الأساسية، وتوافق على اختيار التوازن المطلوب بين الدولة والمجتمع المدني، بما فيها القطاع الخاصّ والإعلام، ما يستدعي توفر بنى سياسية واجتماعية قادرة على تطبيق الحوكمة الرشيدة. وحتى تكون الحوكمة رشيدة وفعالة في مكافحة الفساد، لا بد من توفر معايير ومتطلبات فيها، وإلا أصبحت حوكمة سيئة، ومن أهم هذه المتطلبات الإطار القانوني، وطريقة تطبيق القانون، وكونه عادلاً مع الجميع، لا يسمح بتحكم فئة صغيرة بالسلطة بدون انتخابات نزيهة، أو حصول مجموعة على موارد الدولة بدون وجه حق، أو إدارة عامة غير شفافة لا يتم اتخاذ القرار فيها على أساس الفصل بين المصلحة العامّة والمصلحة الخاصّة، أو وجود أولويّات تتعارض مع التنمية، وإساءة استخدام الموارد المتاحة، ولذلك فإن أهم معايير الحوكمة الرشيدة التي تسهم في مكافحة الفساد هي: المشاركة، وسيادة القانون، والشفافية، والاستجابة، والتوجه نحو توافق الآراء، والإنصاف والشمول، والفعالية والكفاءة، والمساءلة، كما يلي[13]:

1. المشاركة: وتعني حق الجميع بالتصويت، وإبداء الرأي مباشرة، أو عبر المجالس المنتخبة، وتتطلّب المشاركة توافر القوانين التي تضمن حرية تشكيل الجمعيات والأحزاب، وحرية التعبير والانتخاب، والحريات العامّة بشكل إجمالي؛ ضمانًا لمشاركة المواطنين الفعّالة، ولترسيخ الشرعية السياسية.
2. سيادة القانون: أي اعتبار القانون مرجعية للجميع، وضمان سيادته، وتطبيقه على الجميع دون استثناء، ويتطلّب ذلك بناء صيغة حكم مستقرة وتطويرها من خلال الاستقرار السياسي والسلم الأهلي، وبناء المؤسسات الديمقراطية التي تسمح بتداول السلطة سلميّاً ودوريّاً دون اللجوء إلى العنف.
3. الشفافية: وتعني أن القرارات المتخذة يتم إنفاذها بطريقة تتبع القواعد واللوائح الموضوعة. كذلك تعني أن المعلومات متاحة بحرية ويمكن الوصول إليها مباشرة للمهتمين. وهذا يعني أيضًا أنه يجب توفير المعلومات بأشكال ووسائط يسهل فهمها.
4. الاستجابة: يتطلب الحكم الرشيد وجود مؤسسات لخدمة جميع أصحاب المصلحة ضمن إطار زمني معقول، كما يجب أن تضمن قدرة المواطنين على المراجعة.

---

[13] United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, What is Good Governance? Working paper. Pages from:1-3. Available from: https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf.

وانظر: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، 51. 52.

5. توافق الآراء: هناك العديد من الجهات الفاعلة والعديد من الآراء في المجتمع، الحوكمة الرشيدة تتطلب الوصول إلى إجماع واسع في المجتمع على ما هو مصلحة للجميع، وكيف يمكن تحقيق ذلك، كما تتطلب أيضًا نطاقًا واسعًا وطويل الأمد لما هو مطلوب للتنمية البشرية المستدامة وكيفية ذلك، وتحقيق أهداف هذا التطور. وهذا يمكن أن ينتج فقط من فهم السياقات التاريخية والثقافية والاجتماعية للمجتمع.
6. الإنصاف والشمولية: تعتمد رفاهية المجتمع على ضمان أن يشعر جميع أعضائها أن لديهم حصة فيه، ولا يشعرون بأنهم مستبعدون من مواقع صنع القرار في المجتمع. وهذا يتطلب شمول كل مجموعات المجتمع، ولكن بشكل خاص المجموعات الأكثر ضعفاً، لكي يشعروا أن لديهم فرصاً لتحسين أو صيانة عيشهم.
7. الفعالية والكفاءة: الحكم الرشيد يعني أن العمليات والمؤسسات تنتج النتائج المرجوة، والتي تلبي احتياجات المجتمع مع الاستفادة المثلى من الموارد الموجودة تحت تصرفهم. ومفهوم الكفاءة في سياق الحكم الرشيد يغطي أيضًا الاستخدام المستدام للمواد الطبيعية وحماية البيئة.
8. المساءلة: هي شرط أساسي لحوكمة الرشيدة، وهي ليست مساءلة حكومية فقط، بل أيضاً تشمل المؤسسات والقطاع الخاص، ويجب أن تكون منظمات المجتمع المدني قابلة أيضاً للمساءلة أمام الجمهور وأصحاب المصلحة المؤسسية. لا يمكن فرض المساءلة بدون الشفافية وسيادة القانون.

هذه المعايير للحوكمة الرشيدة إذا ما توافرت في بلد ما فإن حصول الفساد وقدرته على التفشي في الدولة ستكون في أدنى مستوياتها، وبالتالي فإن الدول التي حققت مستوى متقدماً من الرخاء لشعوبها كانت قد أرست دعائم الحكم فيها على الديمقراطية وسيادة القانون والمساءلة والشفافية واحترام حقوق الإنسان، بينما بقيت دول أخرى ينخر فيها الفساد والاستبداد لغياب معايير الحوكمة الرشيدة فيها.

مضامين الحوكمة ومكافحة الفساد الواجب توافرها ضمن الدستور السوري المستقبلي

كان الإحباط المتنامي نتيجة الفساد في سورية أحد الأسباب الأساسية الكامنة وراء الاحتجاجات التي أفضت إلى الحرب المدمرة التي ما تزال قائمة في سورية. فالنظام الحاكم في البلاد منذ أكثر من خمسين عاماً حكم وفق منظومة محكمة من المحسوبية العائلية وجماعات المصالح، بالإضافة إلى اعتماده على شبكة متشعبة من المخابرات والأجهزة الأمنية التي كمّت الأفواه وخنقت حرية التعبير، وأسهمت بشكل كبير في تفشي الفساد في البلاد، وشيوع الابتزاز والزبائنية على نطاق واسع جداً، حتى باتت الرشوة والواسطة والمحسوبية والعلاقات المصلحية المشبوهة منتشرة في مستويات المجتمع كافة[14].

[14] للتوسع حول واقع الفساد في ظل حكم آل الأسد لسورية انظر: المجموعة الدولية لمعالجة الأزمات، سورية في عهد بشار2 تحديات السياسة الداخلية، عمان. بروكسل، التقرير 24، 11 شباط، 2004. وانظر: زين العابدين، بشير، الفساد في سورية (1963 . 2000)، مركز الدراسات الإسلامية، 2001. وانظر: مركز المجتمع المدني والديمقراطية، واقع الشفافية في المؤسسات السورية، 2015.

أولاً . مضامين الحوكمة ومكافحة الفساد في الدساتير السورية السابقة

تميزت الدساتير السورية منذ إعداد أول دستور فيها عام 1920م حتى استلام البعث السلطة عام 1963، بدرجة مقبولة من الحوكمة وفقاً لظروف إعدادها، فقد حددت صلاحيات الرئيس وضمنت المشاركة والحريات والحقوق والمساءلة بدرجة جيدة عموماً، وإن كان ليس بالشكل المطلوب اليوم وفق معايير الحوكمة الرشيدة[15].

لكن منذ استلام حزب البعث السلطة عام 1963، تم وضع مجموعة من الدساتير التي رسّخت حكم البعث في سورية[16]، ومهدت لوصول حافظ الأسد للسلطة واستحواذه عليها منذ عام 1970، والذي عمل على سن قوانين وتشريعات تضمن بقاءه في السلطة بشكل دائم دون منافس، مع وجود منظومة أمنية وعسكرية وظيفتها الأساسية الدفاع عن النظام الحاكم، فعمل على وضع دستور يضمن له صلاحيات واسعة جداً، وتجعله قادراً على التحكم بمفاصل الدولة كاملة، إضافة إلى أنه أعطى الحصانة لرجال السلطة سياسيين وعسكريين بموجب مواد دستورية وقانونية، عن الجرائم والانتهاكات التي يرتكبونها[17]، ومن أهم هذه المواد المادة 153 من دستور 1973، التي نصت على أن "تبقى التشريعات النافذة والصادرة قبل إعلان هذا الدستور سارية المفعول إلى أن تعدل بما يوافق أحكامه"[18]. وقد فتحت هذه المادة المجال لتطبيق كل القوانين والتشريعات السابقة للدستور، والتي وضعها البعث منذ استلامه السلطة في سورية 8 مارس 1963، والتي تهدف للحفاظ على السلطة وأمنها، وتتيح للسلطات الأمنية خاصة، الإمساك والتحكم بمقاليد الأمور كافة. ومن القوانين التي رسختها المادة 153:

- قانون الطوارئ الذي صدر بالمرسوم التشريعي رقم / 51 / تاريخ 22\12\1963.
- قانون حماية الثورة الذي صدر بالمرسوم التشريعي رقم /6/ تاريخ 7\1\1965.
- قانون إحداث محكمة أمن الدولة بموجب المرسوم التشريعي رقم /47/ تاريخ 28\3\1968.
- قانون إحداث المحاكم العسكرية بموجب المرسوم التشريعي رقم /109/ تاريخ 17\8\1968.

---

[15] انظر: مركز إدراك، الدساتير المتعاقبة في سورية.. تحليل ومقارنة، أغسطس، 2017، على الرابط: https://idraksy.net/constitutions-in-syria/#_ftn46، تاريخ الولوج 15/ 11/ 2022.

[16] انظر: أمل بدر، دستور 1973: السلطة التأسيسية بين الرئيس والدولة العميقة، موقع هيئة التفاوض السورية اللجنة الدستورية، 2/ 10/ 2021، على الرابط: https://cutt.us/kfyBf، تاريخ الولوج 15/ 11/ 2022.

[17] انظر: دستور الجمهورية العربية السورية الصادر في 13 آذار/مارس، 1973، على الرابط: https://www.legal-tools.org/doc/8cce59/pdf/
وهذا الدستور لم يوضع من قبل جمعية تأسيسية منتخبة، وإنما وضع من قبل حكومة استولت على الحكم بانقلاب عسكري، وقد رسخ الطابع الإيديولوجي لحزب البعث، وجعله القائد للدولة والمجتمع في إلغاء تام للتعددية السياسية في البلاد، وفق المادة الثامنة من الدستور التي أسست لمصطلح "دولة البعث" ولاحقاً "سورية الأسد". أما المادة الحادية عشرة فقد أسست لمفهوم الجيش العقائدي والأجهزة الأمنية العقائدية، أما المادة الرابعة والثمانون فتشرح كيفية وصول الرئيس للحكم، والذي يتم عبر ترشيح تقترحه القيادة القطرية، ويكون الاستفتاء الشعبي على مرشح وحيد، ينتخب لمدة سبعة أعوام ميلادية، يجوز تجديدها مدى الحياة أو للأبد. وفي المادة الحادية والتسعون تتيح محاكمة رئيس الجمهورية فقط بتهمة الخيانة العظمى حصراً أمام المحكمة الدستورية العليا التي يعين هو أعضاءها. والمادة الثالثة والتسعون تعطي الرئيس حق ممارسة السلطة التنفيذية، والرئيس يضمن "بقاء الدولة ".أما المواد (100،101،103) فتنصب الرئيس قائداً عاماً للجيش والقوات المسلحة، وتعطيه الحق في إعلان الحرب والتعبئة العامة والصلح، وإعلان حالة الطوارئ وإلغائها، وهناك مزيد من الصلاحيات التنفيذية تمنح للرئيس بموجب المواد (98،99،104،105،106،112)، والمادة مئة وسبعة يتمتع الرئيس من خلالها بصلاحيات تشريعية واسعة جداً، تظهر كذلك في المادة مئة وعشرة وغيرها؛ فهو يملك القدرة على حل مجلس الشعب، ويعد مشاريع القوانين ويحيلها إلى مجلس الشعب، ويعترض على القوانين التي يقرها مجلس الشعب. فيظهر بالمحصلة هيمنة مطلقة من السلطة التنفيذية ممثلة بالرئيس على السلطة التشريعية.

[18] انظر: دستور سورية 1973، على الرابط نفسه.

وغيرها من القوانين التي تسمح للنظام الحاكم بالإمساك بمفاصل الدولة، والتحكم بها، مما فسح مجالاً واسعاً للفساد والمحسوبيات والابتزاز.

وعند وصول بشار الأسد للسلطة وريثاً لوالده عام 2000م، استمر العمل بالدستور وبمنظومة القوانين البعيدة عن الحوكمة الرشيدة، حتى اضطر بشار الأسد لوضع دستور جديد عام 2012، تحت ضغط الاحتجاجات الشعبية التي اندلعت منذ مارس 2011، إلا أن هذا الدستور لم يختلف عن سابقه، ومنح رئيسَ الجمهورية صلاحياتٍ واسعة في السلطات الثلاث (التنفيذية والتشريعية والقضائية)، وقد نصَّ الدستور على أن رئيس الجمهورية هو القائد العام للجيش والقوات المسلحة، كما منحه سلطة إعلان الحرب والتعبئة العامة، وعقد الصلح بعد موافقة مجلس الشعب، أما في حالة الطوارئ فقد منحه سلطة إعلانها أو إلغائها عبر مرسوم يُتَّخذ في مجلس الوزراء المنعقد برئاسته، كما منحه حقَّ تعيين الموظفين المدنيين والعسكريين وإنهاء خدماتهم، يضاف إلى ذلك عدد كبير من المواد الدستورية الأخرى التي تمنح الأسد صلاحياتٍ مطلقة تمكِّنه من إدارة الدولة بالشكل الذي يريده، عدا عن أن رئيس الجمهورية يعد بحسب ما نصَّت عليه المادة 117 من الدستور: غيرَ مسؤول عن الأعمال التي يقوم بها في مباشرة مهامه إلا في حالة الخيانة العظمى، وتُوجَّه له التهمة عبر مجلس الشعب الذي يسيطر عليه بشكل مطلق، مع العلم أن الخيانة العظمى لم يتم تحديد ما هي، لا في الدستور ولا في أيِّ قانون آخر[19].

غياب الحوكمة الرشيدة في سورية منذ استلام حافظ الأسد السلطة حتى اليوم[20]، خلق حالة من الفساد كانت تزداد تبعاتها ونتائجها على الواقع المعاش في البلاد سياسياً واقتصادياً واجتماعياً يوماً بعد يوم، ووصلت ذروتها في الحرب التي أحدثت دماراً فادحاً في مرافق الدولة وبناها المؤسساتية السياسية والاقتصادية والاجتماعية، مما يجعل ضرورة العمل على ترسيخ آليات جديدة للحوكمة الرشيدة أمراً بالغ الأهمية لضمان بقاء سورية كدولة ومجتمع.

ثانياً ـ مضامين الحوكمة ومكافحة الفساد الواجب توافرها ضمن الدستور السوري المستقبلي

بما أن الدستور هو القانون الأعلى في البلاد، فإن تضمينه معايير الحوكمة الصحيحة أمر بالغ الأهمية من أجل بناء دولة بعيدة عن الفساد، وقادرة على احتواء أبنائها وتوفير الرفاهية لهم، ومن أهم هذه المعايير:

1. المشاركة: ينبغي أن يتم النص صراحة على مبدأ المشاركة المجتمعية بالعملية الدستورية بداية في صلب الوثيقة الدستورية، ويجب أن يكون هذا النص واضحاً في صياغته والغرض منه. وأن يبيّن أن هذه العملية ملزمة، وليست فقط لاحقة، مما يعني إمكانية الطعن بعدم دستورية أي قانون تنفيذي لاحق قد يتجاهل اعتبارات المشاركة المجتمعية في العملية الدستورية. مع الاهتمام بالنص خاصة على مشاركة النساء، والأقليات بصورة واضحة. كما أن النص في الدستور على حق الجميع بإبداء الرأي والتعبير وضمان الحريات العامة، والحق في حرية تشكيل الجمعيات والأحزاب، يعد ضمانًا لمشاركة المواطنين الفعّالة، ولترسيخ الشرعية السياسية في البلاد.

[19] انظر: دستور سورية 2012، على الرابط: https://www.constituteproject.org/constitution/Syria_2012.pdf?lang=ar. وخاصة المواد من 96 إلى 117 والتي تحدد صلاحيات واسعة لرئيس الدولة.

[20] للتوسع حول غياب معايير الحوكمة الرشيدة في سورية منذ استلام البعث السلطة في سورية حتى عام 2020 انظر: طارق ناصيف، تجليات الحوكمة الرشيدة في الواقع السوري المعاصر، مركز حرمون للدراسات المعاصرة، 2020.

2. سيادة القانون: يجب النص على أن سيادة القانون أساس الحكم في الدولة، فجميع الأشخاص والمؤسسات والقطاعين العام والخاص، بما في ذلك الدولة ذاتها، مسؤولون أمام قوانين صادرة علناً، وتطبق على الجميع بالتساوي ويحتكم في إطارها إلى قضاء مستقل، وتتفق مع القواعد والمعايير الدولية لحقوق الإنسان، وتتخذ الدولة ما يلزم من تدابير لكفالة الالتزام بمبادئ سيادة القانون، والمساواة أمام القانون، والمسؤولية أمام القانون، والعدل في تطبيق القانون، والفصل بين السلطات، والمشاركة في صنع القرار، واليقين القانوني، وتجنب العسف، والشفافية الإجرائية والقانونية. كما يجب النص على أن السوريين والسوريات متساوون أمام القانون في الواجبات والحقوق وفي الكرامة والمنزلة الاجتماعية. وأن الدولة تكفل الحرية والطمأنينة وتكافؤ الفرص لجميع السوريين والسوريات.
3. الفصل بين السلطات: يجب النص على الفصل المتوازن أو المرن بين السلطات في الدستور، ما يقتضي وجود ثلاث سلطات أساسية في النظام السياسي، وهي: السلطة التنفيذية، والسلطة التشريعية، والسلطة القضائية، وضرورة تمتّع كل سلطة منها بصلاحيات واختصاصات أصليّة ومحددة في الدستور، إضافة إلى تمتع كل منها باستقلال نسبي في عملها عن السلطتين الأخريين، وفي آليات اتخاذ القرارات، وبما يسند إليها من صلاحيات، ولا يجوز استئثار أي منها بصلاحيات مطلقة، في تنفيذها للمهام الموكلة إليها، ولا بد من وجود رقابة متبادلة وفعّالة بين السلطات الثلاث، بحيث تمارس كل منها صلاحياتها، تحت رقابة السلطات الأخرى، وذلك من أجل ضمان التزام كل سلطة بحدودها، وهو ما يسهم بشكل فعال في السيطرة على الفساد.
4. استقلال القضاء[21]: من الواجب النص في الدستور السوري المستقبلي على استقلال السلطة القضائية واحترامها من قبل كل مؤسسات الدولة، بما يكفل للسلطة القضائية القيام بالإجراءات القضائية بعدالة، ولما يكفل لكل فرد الحق في أن يحاكم أمام المحاكم العادية أو الهيئات القضائية التي تطبق الإجراءات القانونية المقررة. كما يجب النص على استقلال أهم الهيئات القضائية كالمحكمة الدستورية، التي يعد استقلالها ضماناً لعدم التعدي على السلطة القضائية، وضماناً لاستقلال السلطة القضائية نفسها، ولذلك فإن بيان طريقة تعيين أعضاء هذه المحكمة في الدستور يجب ألا تكون من صلاحيات رئيس الجمهورية وحده كما هو موجود في سورية، بل يجب النص على آليات ديمقراطية تضمن استقلالها. والأمر نفسه فيما يخص مجلس القضاء الأعلى، أو ما يخص منع تشكيل المحاكم الاستثنائية التي تضعف السلطة القضائية[22].
5. المساءلة: ثمة خيارات مختلفة لتصميم الدساتير يمكن أن تؤثر على انتشار الفساد وإمكانية كشفه ومعاقبة مرتكبيه، ومن ضمنها: إسناد صلاحيات الرقابة والمحاسبة على استعمال الأموال العامة إلى الهيئة التشريعية والأجهزة العليا للرقابة المالية. وتأصيل أجهزة مكافحة الفساد والمدعين العامين والمحاكم المتخصصة في مكافحة الفساد دستوريًا، إضافةً إلى ضمانات خاصة بالاستقلال المؤسسي، ووضع شرط دستوري يطلب من المسؤولين العموميين الإفصاح

[21] استقلال القضاء وفق المفهوم الدولي وارتباطه بحقوق الإنسان تجاوز إطار القانون الداخلي للدولة، وأصبح التزاماً على الدولة، فقد تم وضع مبادئ لاستقلال السلطة القضائية اعتمدت من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة، جاء فيها: "تكفل الدولة استقلال السلطة القضائية وينص عليه دستور البلد أو قوانينه. ومن واجب جميع المؤسسات الحكومية وغيرها من المؤسسات احترام ومراعاة استقلال السلطة القضائية". انظر: المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية التي اعتمدت بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 40/32 تاريخ 1985/11/29.

[22] للتوسع حول حال السلطة القضائية في سورية انظر: مجني، أنور، استقلال القضاء في سورية، مجلة قلمون، العدد الحادي عشر، آذار/ مارس، 2020، 229 .247.

عن ممتلكاتهم ومداخيلهم بصورة منتظمة، مع إدراج معايير واضحة ومحسوبة بشكل ملائم لإقالة المسؤولين العموميين، ووضع شرط دستوري خاص بالشفافية في المشتريات العامة.

بالإضافة إلى الجانب الدستوري تتطلب المؤسسات في سورية، على اختلافها، إصلاحات عميقة، بسبب غياب معايير الحوكمة فيها، وانتشار الفساد. وهذه المؤسسات يمكن تصنيفها وفق فئات أربع[23]:

1. المؤسسات السياسية، بما فيها الأحزاب، والهيئات التشريعية، والقوانين الانتخابية والحزبية، وجماعات الضغط، والنقابات، والجماعات ذات المصالح.
2. المؤسسات الأمنية، بما فيها الجيش والشرطة، والإدارات الحدودية والجمركية، وأجهزة الاستخبارات والتحقيق، والمؤسسات المسؤولة عن الرقابة.
3. المؤسسات القضائية، المعنية بإرساء سيادة القانون، بما فيها المحاكم والقضاة، والقوانين، وقضاة التحقيق، وهيئات الادّعاء ومحامو الدفاع العام، ونقابات المحامين.
4. المؤسسات الإدارية، بما فيها تلك المعنية بتوفير خدمات التعليم والرعاية الصحية والرفاه، والمياه والطاقة، وإدارة النفايات، والنقل والاتصالات، وحماية البيئة، وبناء البنى التحتية، وجمع الضرائب، وتنفيذ السياسة الاقتصادية، والحد من الفقر، وتعزيز ريادة الأعمال والصناعة.

وحتى يكتمل الإصلاح المؤسسي يجب الاهتمام بجانب تأهيل الكوادر اللازمة لإدارة هذه المؤسسات، ومن أهم هذه الكوادر، الكوادر القانونية التي تعد أساسية في أي عمل مؤسسي صحيح ونزيه ويحترم القانون.

إن الإصلاح المؤسسي عنصر هام من عناصر مكافحة الفساد، رغم أنه مسألة معقّدة جداً وخاصة في سورية التي لم تنته فيها الحرب حتى الآن، ولم يتم فيها الوصول إلى حل سياسي، عدا عن أي إصلاح مؤسسي لا يمكن ملاحظة أي تقدم محرز فيه إلا في الأجلين المتوسط والطويل. لذلك لا بد من التفكير باستخدام آلية رصد شاملة لمراقبة التقدم المرجو، مما يستدعي إنشاء مرصد للإصلاح، يحدد مختلف مجالات التغيير المطلوبة، وتجمع كل المعلومات الخاصة بعملية الإصلاح بانتظام. ولأن هذه الأداة وطنيّة الطابع ينبغي أن تشرك جميع الجهات فتحظى بالشرعية، وأن تنشر نتائجها بشفافية، مع المتابعة الدائمة.

ثالثاً. كيفية ضمان صيانة معايير الحوكمة ومكافحة الفساد الدستورية من التعطيل أو التلاعب

بسبب درجة الفساد التي وصلت إليها سورية فإن من المجدي إنشاء جهاز لمكافحة الفساد، مهمته رصد مجموعة واسعة من ممارسات الفساد وملاحقتها قضائيًا. ويمكن أن يأخذ شكل جهاز متعدد الأغراض، ذا وظائف تثقيفية واستقصائية وقضائية. ويمكن النص عليه دستورياً، فالاتجاه الدولي في الآونة الأخيرة يسير نحو تثبيت وجود أجهزة مكافحة الفساد في الدستور. فمثلاً ينص دستور ناميبيا لعام 1990، في المادة 94 منه على أن لجنة لمكافحة الفساد تحدث بقانون يصدره

[23] انظر: اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، الحوكمة والتحولات المؤسسية في البلدان العربية التي تشهد نزاعات، تقرير الحوكمة في البلدان العربية العدد 2، الأمم المتحدة، بيروت، 2016.

البرلمان، وتعين الجمعية الوطنية مديرها ونائبه بعد ترشيحهما من الرئيس[24]. ويرسم دستور تايلند لعام 2007 صلاحيات جهاز مكافحة الفساد بتفصيل أوسع ويحدد إجراءات تعيين أعضائه في المادة 279 منه[25]. أما دستور كينيا لعام 2010، فيوجه للبرلمان أن «يسن قانونًا يقضي بإحداث لجنة الأخلاقيات ومكافحة الفساد المستقلة"[26]. وفي تونس انتهت اجتهادات المشرع التونسي إلى دسترة الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد ضمن دستور 2014، كهيئة دستورية مستقلة معنية بتكريس الحكامة الراشدة سياسياً واقتصادياً ومالياً وإدارياً واجتماعياً، ومنه على إجراءات وأداءات مؤسسات النظام القائم العامة منها والخاصة[27]. كما أن الأمم المتحدة تحث في المادة رقم 6 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الدول على إنشاء هيئات تتولى كشف الفساد وتطبيق تشريعات مكافحته[28]. وبالتأكيد فإن مثل هذا الجهاز يحتاج إلى شروط ومعايير لنجاح عمله، فمن الصعب إحداث تغيير حقيقي في سورية لوضع الفساد بسبب تراكمه وطول أمده وتغلغله في مؤسسات الدولة، لكن المعايير والممارسات الدولية المثلى بخصوص المتطلبات الأساسية لنجاح أجهزة مكافحة الفساد بدأت تتطور، لذلك يجب الانتباه إلى هذه المتطلبات وتطبيقها أثناء إعداد النص الدستوري حول جهاز مكافحة الفساد في الدستور السوري المستقبلي[29].

الخاتمة

إن الداء الداخلي الأساس في سورية هو الاستبداد الذي تسلط على البلاد وعاث فيها فساداً، ومنع الحقوق وكمم الأفواه، هذا الداء بحاجة لعلاج يعيد للسوريين والسوريات الأمل بإمكانية بناء بلدهم من جديد، وتأمين مستقبل أولادهم بكرامة. والعلاج يبدأ من وضع دستور يرسخ معايير الحوكمة الرشيدة ويكافح الفساد المستشري في البلاد، وعلى رأس تلك المعايير التي يجب توافرها في الدستور مبدأ سيادة القانون، والفصل بين السلطات، والتداول السلمي للسلطة، بالإضافة إلى ضمان الحقوق على أساس المواطنة العادلة والمتساوية، وضمان المشاركة والمساءلة والرقابة، فالسوريون والسوريات بحاجة لدستور يعيد الممتلكات المسلوبة ويجبر ضرر المتضررين ويحاسب المنتهكين والمجرمين والفاسدين، ويحفظ كرامة الإنسان السوري ويمنع تعذيبه أو اعتقاله أو تشريده أو منعه من العودة لبلده، مع الاهتمام بوضع الضمانات التي تحفظ معايير الحوكمة في الدستور، وتضمن تطبيقها بالشكل الأمثل، بما يوصل للنتائج المرجوة.

---

[24] انظر: دستور ناميبيا، على الرابط: https://wipolex.wipo.int/ar/text/222894، تاريخ الولوج 20/ 11/ 2022.

[25] انظر: دستور تايلند، على الرابط: https://www.constituteproject.org/constitution/Thailand_2007.pdf، تاريخ الولوج 20/ 11/ 2022.

[26] انظر: المادة 79 من الدستور الكيني، على الرابط: https://www.constituteproject.org/constitution/Kenya_2010.pdf?lang=ar، تاريخ الولوج 20/ 11/ 2022.

[27] انظر: ناريمان بطيب، دسترة مبادئ الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد في الدستور التونسي 2014، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة صالح بوبنيدر، قسنطينة، العدد 19، يناير 2018.

[28] انظر: الأمم المتحدة، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، نيويورك، 2004، 10.

[29] للتوسع حول المعايير المطلوبة لتكون أجهزة مكافحة الفساد فعالة، انظر: مركز العمليات الانتقالية الدستورية المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مكافحة الفساد أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، 2014، 83 وما بعد.

المراجع

1. الشطي، إسماعيل وآخرون، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ط1. 2004.
2. مجني، أنور، استقلال القضاء في سورية، مجلة قلمون، العدد الحادي عشر، آذار/ مارس، 2020، 229. 247.
3. الأمم المتحدة، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، نيويورك، 2004.
4. الأمم المتحدة، المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية التي اعتمدت بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 40/32 تاريخ 29/11/1985.
5. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) (2016)، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، ط4.
6. زين العابدين، بشير، الفساد في سورية (1963. 2000)، مركز الدراسات الإسلامية، 2001.
7. ناصيف، طارق، تجليات الحوكمة الرشيدة في الواقع السوري المعاصر، مركز حرمون للدراسات المعاصرة، 2020.
8. الماجدي، عبد السلام ياسين، أنواع الفساد الإداري والمالي والأشكال الجديدة للفساد، مجلة كلية الإسراء الجامعة للعلوم الاجتماعية والإنسانية، المجلد 2، العدد 2، لسنة 2020.
9. يحيى، عثماني، الحكومة الإدارية علاج الفساد، مجلة روافد، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، العدد 2، ديسمبر، 2017.
10. اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، الحوكمة والتحولات المؤسسية في البلدان العربية التي تشهد نزاعات، تقرير الحوكمة في البلدان العربية العدد 2، الأمم المتحدة، بيروت، 2016.
11. المجموعة الدولية لمعالجة الأزمات، سورية في عهد بشار2 تحديات السياسة الداخلية، عمان. بروكسل، التقرير 24، 11 شباط، 2004.
12. توق، محي الدين شعبان، الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد . منظور اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، القاهرة، دار الشروق، ط1، 2014.
13. مركز العمليات الانتقالية الدستورية المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مكافحة الفساد أطر دستورية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، 2014.
14. مركز المجتمع المدني والديمقراطية، واقع الشفافية في المؤسسات السورية، 2015.
15. بطيب، ناريمان، دسترة مبادئ الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد في الدستور التونسي 2014، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة صالح بوبنيدر، قسنطينة، العدد 19، يناير 2018.

إنترنت:

1. بدر، أمل، دستور 1973: السلطة التأسيسية بين الرئيس والدولة العميقة، موقع هيئة التفاوض السورية اللجنة الدستورية، 2/ 10/ 2021، على الرابط: https://cutt.us/kfyBf.
2. الدستور الكيني: https://www.constituteproject.org/constitution/Kenya_2010.pdf?lang=ar،
3. دستور تايلند: https://www.constituteproject.org/constitution/Thailand_2007.pdf

4. دستور سورية 2012: https://www.constituteproject.org/constitution/Syria_2012.pdf?lang=ar.
5. دستور سورية 1973، على الرابط: https://www.legal-tools.org/doc/8cce59/pdf/
6. دستور ناميبيا، على الرابط: https://wipolex.wipo.int/ar/text/222894.
7. صحيفة وقائع مكافحة الفساد، البنك الدولي، 19، 2، 2020، https://cutt.us/FjwRs.
8. مركز إدراك، الدساتير المتعاقبة في سورية.. تحليل ومقارنة، أغسطس، 2017:
https://idraksy.net/constitutions-in-syria/#_ftn46.

أجنبي:

1. United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, What is Good Governance? Working paper. Pages from:1-3. Available from: https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf
2. Transparency International ‹CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX, 2021. https://www.transparency.org/en/cpi/2021.

واقع حوكمة المهجرين في الحكومة السورية المؤقتة وبعض النقابات العلمية ما بعد 2011

علي حلاق*

باحث في مجال الإدارة العامة والمجتمع المدني، ورئيس مجلس إدارة مجلة العلوم والهندسة (المهندس السوري). والمدير التنفيذي لمؤسسة IDEA 2020 والمعنية بالأبحاث وتطوير المؤسسات.

ملخص تنفيذي

"لأجل الحرية أنا بلا وطن" جملة قد تلخص حال الملايين من أبناء سورية اليوم. لم يكن الأمر سهلاً أبداً أن نحيك هذه الورقة متحدثين عن جراح وآلام التهجير القسري الذي عايشه الملايين من أبناء شعبنا داخل وخارج سورية، إلا أن تحمل المسؤولية تجاه من يعجز أن يخترق صوته جدار خيمة مهترئة وجسده تحمل حر وقر مخيمات القهر، تجاه من يضيق حيلة لسنين ببنين وبنات لا يجد قوت يومهم، تجاه من خرج من أرضه بقراره باحثاً عن مقاريض يقرض بها قيود العبودية فوجد نفسه سجين التهجير والفقر والتهميش. نعم إن تحمل المسؤولية تجاه المهجرين قسراً يفرض علينا جميعاً التحرك لتخفيف العبء وتضميد الجراح، وعلى الباحث خصوصاً إعادة ترتيب الأحداث والكلمات والأفكار عسى أن يسهم في رسم طريق الخلاص، من هنا ولدت الهمة التي أسهمت باتخاذ القرار بإنجاز هذه الورقة، إذ كان نهجنا في بنائها إظهار الكيفية التي أدير من خلالها ملف المهجرين قسراً على فترات زمنية وفق مبحثين: ففي المبحث الأول تم استعراض الكيفية التي أدارت به الحكومة ملف المهجرين عبر لقاءات مع المسؤولين عن هذا الملف في كل حكومة، بدءاً من الحكومة الأولى والثانية والتي ترأسها الدكتور أحمد طعمة، والتي تمثلت من خلال الإدارة العامة لشؤون اللاجئين والنازحين، والتي كان عملها يركز على إدارة المخيمات وهيكلتها تنظيمياً، وجمع أهم الإحصاءات المتعلقة بهم والتي واجهت تحديات عدة، يأتي في مقدمتها وجود قوى سبقتها في إدارة المخيمات، من وجهاء ومنظمات وأشخاص من أصحاب النفوذ والمصالح في إبقاء المخيمات خارج سيطرة إدارة حكومية مركزية، بالإضافة للتحدي المالي في الحكومة الثانية والذي أفضى أخيراً لاستقالات جماعية أدت لغياب هذه الإدارة حيناً من الزمان.

في الحكومة الثالثة والتي ترأسها الدكتور جواد أبو حطب، بينت الدراسة التحول الكبير في حجم هذا الملف نتيجة موجات التهجير الكبرى التي تعرضت لها معظم المناطق المحاصرة في تلك الفترة، والذي فرض تشكيل بنى حكومية جديدة على مستوى الحكومة، وعلى مستوى بعض مجالس المحافظات المهجرة، مع الإبقاء على هذه المجالس بغية الحفاظ على التمثيل السياسي للمهجرين، فقد تم إحداث الهيئة السورية لشؤون المهجرين واللاجئين كإدارة مستقلة تهتم بمختلف شؤون المهجرين، من تمثيلهم جغرافياً وإطلاق بعض المشاريع التي تسهم في تأمين جزء من احتياجاتهم، بالإضافة لمحاولة بناء ملفات حقوقية تضمن استعادة ما سلب منهم مستقبلاً.

في الحكومة الرابعة التي يرأسها حالياً الأستاذ عبد الرحمن مصطفى، كان الملف مقسم إلى مرحلتين، في المرحلة الأولى وبعد حل الهيئة السورية لشؤون المهجرين واللاجئين تم نقل صلاحيات الملف لوزارة الإدارة المحلية والتي أحدثت ما سمي بالإدارة العامة لشؤون الإدارة المحلية والمهجرين، والتي واصلت عملها بالآلية التي بدأتها الهيئة حتى آواخر عام 2020، من خلال تشكيل عشرات اللجان الجغرافية للمهجرين في أماكن تواجدهم، وجمع مختلف البيانات حولهم عبر وحدة المعلومات التي أشرفت عليها الإدارة، وتنقيذ بعض المشاريع الاغاثية وفق احتياجاتهم، وفي المرحلة الثانية والمستمرة حتى اليوم جرى تعديل آلية إدارة المهجرين عبر استبدال فكرة اللجان بتشكيل مكتب في المجلس المحلي للوحدة الإدارية المضيفة للمهجرين، يمثل جميع المحافظات في الوحدة الإدارية، ولكن ما زالت هذه الآلية نظرية، ولم يتشكل أي مكتب لتاريخ إعداد هذه الورقة.

في المبحث الثاني حاولنا رصد واقع المهجرين في المجتمع المدني ممثلاً في النقابات، عبر مقابلة كل من نقيب المهندسين السوريين الأحرار ونقيب المحامين الأحرار في سورية، فقد أظهر تعاطياً مختلفاً عن الحكومة السورية المؤقتة، كما أظهر استقرار وثبات الآلية التي يمثل فيها المهجرين في هذه النقابات، فعضوية وتمثيل المحامي والمهندس هي نفسها قبل وبعد التهجير، وفروعها لم تحل بناءً على التهجير، وفي نقابة المحامين وعلى الرغم أن النقابة تشكلت بعد تهجير أعضاء من مختلف المحافظات فهي تضم تسع فروع معظمها مهجر، كما أظهرت الورقة أنه بخلاف المهندس فإن المحامي يزاول مهنته فيما أسماه المحامون: "سورية المصغرة" من خلال فرعه المهجر، أما بالنسبة للمهندسين فإن مزاولة المهنة تتم من خلال الفرع الذي يمتلك الأرض، مع حفاظ المهندس على عضويته وتمثيل فرعه المهجر.

الكلمات المفتاحية: الحوكمة، المهجرين، الحكومة السورية المؤقتة، النقابات.

مقدمة

تقترب الثورة السورية من ربيعها الثاني عشر، في وقت يكابد فيه السكان المقيمون في المناطق المحررة بشكل عام أوضاعاً سياسية واجتماعية واقتصادية معقدة، والمهجرون منهم بشكل خاص، فبينما يعيش في شمال غرب سورية 4.6 مليون نسمة، فإن 2.6 مليون منهم هم من المهجرين قسرياً، و64% من المهجرين يعيشون في مخيمات، في ظل ظروف إنسانية بالغة التعقيد[1]. وعلى الصعيد الاقتصادي ذكر المرصد الأورومتوسطي في بيان صحافي بتاريخ 2022/10/17 أنه بات نحو 90% من السوريين يعيشون تحت خط الفقر[2].

في المقابل ومع تعاقب سنين الثورة، التي لازمها تهجير السوريين باستمرار، كان التحدي الأبرز الذي يواجهه المهجرون هو كيفية قيام الحكومة السورية المؤقتة كمؤسسة مركزية بضمان تمثيلهم في المجالس المحلية بشكل متوازن مع ثقلهم الاجتماعي، أو إيجاد بنية رديفة للمجالس، من واجباتها ضمان حصولهم على الحقوق والخدمات بعدالة، في وقت برزت فيه تحديات واجهتها الحكومة السورية المؤقتة، سواء في هيكل حوكمتها الداخلي أو في استقرار واستدامة المؤسسات التابعة لها وقدرتها في السيطرة عليها، مما أثر سلباً على حوكمة واقع المهجرين قسراً خلال السنوات الماضية، من حيث التمثيل والحقوق وتقديم الخدمات. نحاول في هذه الورقة استعراض واقع الحوكمة لملف المهجرين في الحكومة السورية المؤقتة من خلال الإجابة عن الأسئلة التالية:

1. من الجهة الحكومية التي أشرفت على المهجرين قسراً في كل فترة زمنية؟
2. ما شكل الحوكمة المطبق لإدارة ملف المهجرين قسراً؟
3. ما مساحة التمثيل المتاحة لهم؟
4. ما أهم الخدمات المقدمة لهم؟

كما نستعرض واقع حوكمة ملف المهجرين في أهم النقابات المهنية والعلمية التي تنشط حالياً في المناطق الخاضعة لسيطرة الحكومة السورية المؤقتة من حيث:

1. النظام الداخلي والهيكل الإداري لهذه النقابات.
2. دور المهجرين ومستوى تمثيلهم في النقابة.
3. العمل المهني الذي يمكنهم القيام به من خلال هذه النقابات قبل النزوح وبعده.

نحاول في المحور الأخير من الورقة عرض أهم التوصيات والمقترحات الحوكمية التي يحتاجها المهجرون لتحسين واقعهم، والتي تسهم في تحقيق العدالة الاجتماعية المنشودة.

---

[1] تقرير لمكتب تنسيق المساعدات الإنسانية (OCHA) 2022/11/1.

[2] سورية.. ارتفاع غير مسبوق في نسب الفقر مقابل انخفاض كبير في تمويل العمليات الإنسانية، المركز الأورومتوسطي لحقوق الإنسان، 17/ أكتوبر/ 2022، على الرابط: https://euromedmonitor.org/ar/article/5381

المبحث الأول: الواقع الحوكمي للمهجرين في الحكومة السورية المؤقتة

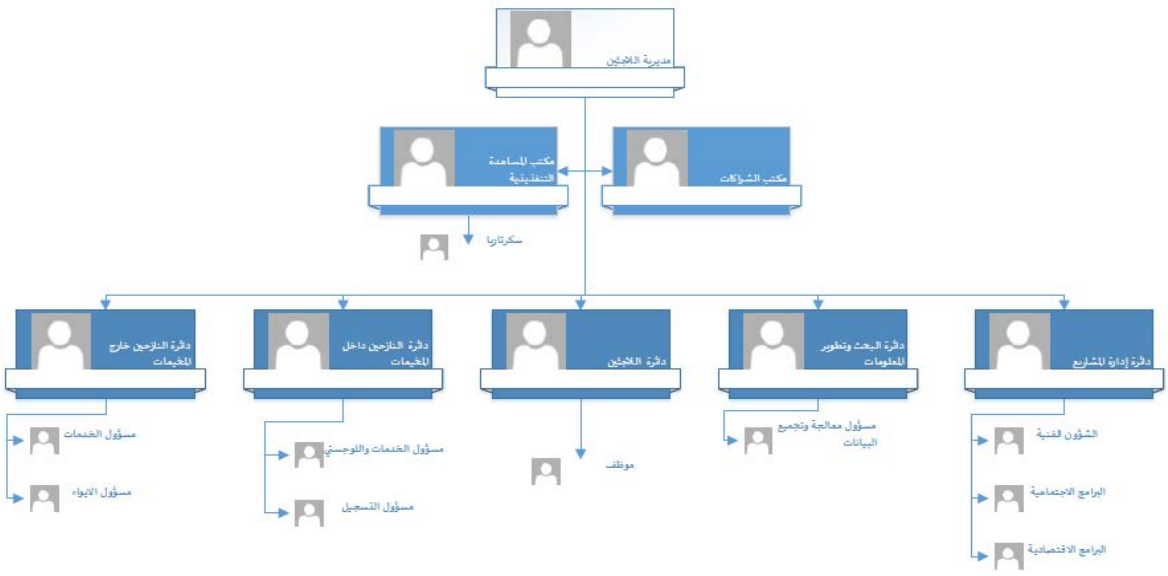
شهدت مناطق الشمال السوري المحرر تعاقب أربع حكومات مؤقتة، وذلك بعد قرابة 9 سنوات على تشكيل أول حكومة في تاريخ الثورة السورية. وكمؤسسة خرجت من رحم الثورة فحالها امتداد لحال ثورتنا، فقد مرت الحكومة بمنعطفات وتحديات كبيرة ومتنوعة، انعكست بشكل مباشر على جميع الملفات التي تديرها بشكل تقليدي كأي حكومة، وبتحدٍ أكبر للملفات المعقدة المحدثة، كملف المهجرين الذي يعد من أكبر المعضلات في المشهد السوري، ليس فقط على المستوى المحلي، بل امتد أثره إلى الدول الإقليمية المجاورة، والتي تعدُّ ملاذاً للاجئين، مما جعله دائم الحضور في حديث السياسيين على مختلف المستويات. إن المعطيات السابقة تفرض على الباحث أن يبحث في نجاحات وإخفاقات إدارة ملف المهجرين في السنوات الماضية على الصعيد الحكومي، وهذا ما سنحاول رصده في هذا المبحث من خلال شهادات القائمين على إدارة هذا الملف، ورصد التغيرات الحوكمية التي طرأت على هذا الملف زمنياً منذ تشكيل أول حكومة ووصولاً لواقعه الحالي.

الحكومة الأولى والثانية برئاسة الدكتور أحمد طعمة

1. مقابلة مع الأستاذ أحمد العبسي منسق الإدارة العامة لشؤون اللاجئين والنازحين 2/11 /2014 حتى 9/7 /2015.

الحكومة الأولى برئاسة الدكتور أحمد طعمة

مع تشكيل الحكومة الأولى والتي ترأسها الدكتور أحمد طعمة انتقل فريق وحدة المجالس المحلية التابعة للائتلاف آنذاك، والذي كان يدير ملف المجالس المحلية إلى وزارة الإدارة المحلية والإغاثة واللاجئين في الحكومة، والتي ضمت مديريات عامة عدة، منها المديرية العامة للاجئين والنازحين، إذ كان التركيز في الأشهر الأولى على تأسيس عمل المديرية بالاستفادة من تجارب مشابهة لبعض الدول، والعمل على بناء السياسات العامة لعمل المديرية. وشملت المديرية دوائر عدة، منها دائرة النازحين خارج المخيمات، ودائرة النازحين داخل المخيمات، كما يوضح الشكل:



الإدارة العامة لشؤون اللاجئين والنازحين

يضيف الأستاذ أحمد، في تلك الفترة كان هناك موجات نزوح متواصلة، نتيجة قصف النظام، ولكن لم تصل للحد الذي وصل إليه ما عاناه أهلنا في موجات التهجير الكبرى، إذ هجرت مجتمعات بأكملها، مثل ما حدث لاحقاً في حلب وحمص وريف دمشق ومناطق أخرى من سورية، مما جعل عمل المديرية يتركز في تلك الفترة على كيفية تنظيم وإدارة المخيمات، والتي كان معظمها عشوائياً مفتوحاً، مع وجود ثلاث مخيمات منتظمة فقط.

من النشاطات التي دأبت عليها المديرية حينها، الزيارات المتكررة لأهلنا في المخيمات، بالإضافة لوضع هيكلية تنظيمية للمخيم، ووضع الإجراءات لتنظيم عملية انتخابية لاختيار إدارة المخيم. وقد كان التحدي الأبرز في تلك الفترة هو تأطير العلاقة بين المديرية كجهة حكومية محدثة، وبين منظمات المجتمع المدني التي سبقت وجودنا كجهة رسمية تدير هذا الملف.

الحكومة الثانية برئاسة الدكتور أحمد طعمة

يضيف الأستاذ أحمد، لقد شهدت الحكومة الثانية للدكتور أحمد طعمة مشهداً مختلفاً عن الأولى، من حيث توفر التمويل الذي أتيح في الحكومة الأولى بمختلف وزراتها، فقد مرت أشهر عديدة والموظفون بدون رواتب، وتحول العمل في الحكومة لعمل تطوعي، في المقابل كانت أزمة النزوح في تصاعد، وآمال الناس المعقودة على الحكومة كانت كبيرة. تابع فريق المديرية العمل بالاستفادة والبناء على تجربة قسم إدارة المخيمات في وحدة تنسيق الدعم ACU، كما عملنا على تحسين مواصفات الخيم، ووضع مواصفات هندسية للمخيمات، والعمل على تطبيق معايير اسفير في المخيمات، واسفير مجموعة المبادئ تتلزم المنظمات الإنسانية غير الحكومية والحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر بها، بهدف تحسين استجاباتهم الإنسانية وأن يخضعوا للمساءلة عن أفعالهم. وتقوم فلسفة اسفير على معتقدين أساسيين:

1. حق الأشخاص المتضررين من الكوارث أو النزاعات في الحياة بكرامة.
2. ضرورة اتخاذ جميع الخطوات الممكنة لتخفيف المعاناة الإنسانية الناشئة عن الكوارث أو النزاعات.

يضع الميثاق الإنساني والمعايير الدنيا هذين المعتقدين الأساسيين حيز التنفيذ، وتُرشد مبادئ الحماية جميع الأعمال الإنسانية، ويحتوي المعيار الإنساني الأساسي على التزامات لدعم المساءلة على مستوى جميع القطاعات، ويشكل كلا المعتقدين معاً دليل اسفير، الذي طُوِر كأحد أكثر الموارد الإنسانية المرجعية انتشاراً على مستوى العالم.

يعد المستخدمون الرئيسيون لدليل اسفير ممارسين مشاركين في تخطيط أو إدارة أو تنفيذ الاستجابة الإنسانية، ويشمل ذلك الموظفين والمتطوعين في المنظمات الإنسانية المحلية والوطنية والدولية، بالإضافة إلى الأشخاص المتضررين أنفسهم، المستجيبين للأزمة. كما يُستخدم أيضاً للدعوة في المجال الإنساني من أجل تحسين الجودة والمساءلة في أعمال المساعدة والحماية بما يتماشى مع المبادئ الإنسانية. وهو يستخدم بشكل متزايد من الحكومات والمانحين والجيش أو القطاع الخاص للاسترشاد به في أعمالهم، والسماح لهم بالعمل بصورة بناءة مع المنظمات الإنسانية التي تطبق المعايير[1].

[1] دليل اسفير، الطبعة الرابعة، 2018.

يضيف الأستاذ أحمد على صعيد إدارة المخيمات كان لكل مخيم مدير من الوجهاء أو ممن تم تعيينه من قبل المنظمة التي تدعم هذا المخيم، وكان دور المديرية في هذا السياق الاستجابة لأهالي المخيم في حال كان لديهم شكاوى تخص مدراء بعض المخيمات والمساعدة في تغييرهم، وقد صدرت قرارات عدة من الوزير في تعيين مدراء بعض المخيمات.

في العموم تركز عملنا في تلك الفترة على بناء المديرية، وفهم الواقع، وتنظيم المخيمات، وتعميم أفضل الممارسات الموجودة في مخيم ما على باقي المخيمات، فقد تم تنفيذ مشاريع عدة تتعلق بتنظيم المخيمات وتدريب مسؤولي المخيمات، وعملية إحصاء داخل المخيمات وخارجها، ومسح المخيمات المنتشرة بتركيا.

التحديات

1. الصراعات السياسية داخل الحكومة والتي أضعفت استجابة المديرية لاحتياجات النازحين.
2. التوقعات الكبيرة المعقودة من قبل الناس على المديرية، في حين كان مطلوب من الحكومة تمويل الوزارات كافة، بما فيها التمويل العسكري.
3. ضعف الخبرة في عملية اتخاذ القرار.
4. ضعف الرؤية وتوجيه الدعم لبعض المخيمات بشكل غير مخطط.
5. ضعف التمويل، إذ يحتاج تشييد وإغاثة المخيمات ملايين الدولارات.
6. صعوبة السيطرة على بعض المخيمات نتيجة تشكل قوى أشبه بالعصابات من سكان بعض المخيمات.

المقترحات

1. التعامل مع ملف المهجرين كحالة مؤقتة أمر غير مقبول، يجب التخلص من المخيمات بأسرع وقت، والعمل على تطوير قوانين ونظم الإدارة المحلية، لتسهم بإدماج المهجرين ضمن المؤسسات الرسمية وتمثيلهم بشكل عادل، فالجميع سوريون.
2. إقامة تجمعات أو روابط للمجهرين ضمن نشاط المجتمع المدني، للحفاظ على الهوية والإرث الثقافي للمهجرين.

الإدارة العامة لشؤون النازحين واللاجئين – إحصائيات النازحين عام 2015

الحكومة الثالثة برئاسة الدكتور جواد أبو حطب

1. مقابلة مع رئيس الحكومة الدكتورجواد أبو حطب 2016 حتى 2019

شهد ملف المهجرين تحولاً لافتاً في الحكومة الثالثة، على الرغم من التأخر في التصدي لهذا الملف كما سنرى في حديث المحامي يوسف نيرباني في الفقرة القادمة، فقد تم إحداث هيئة مستقلة بمثابة وزارة تعنى بملف المهجرين واللاجئين. وعن السياق الذي أدى لإحداثها، يقول الدكتور جواد: بعد تعاقب موجات التهجير الكبرى التي حدثت عام 2018، وضمن مشروع إحداث هيئات حكومية عدة، مكملة لأعمال الوزارات ضمن الحكومة، مثل: هيئة التخطيط والرياضة، والشؤون الدينية، تم العمل على إطلاق الهيئة السورية لشؤون المهجرين واللاجئين، وصدر النظام الداخلي الناظم لعملها بتاريخ 2018-12-31، وكان الهدف من إنشاء الهيئة هو الإشراف على ثلاثة نواحٍ:

1. السكن بدل الخيم.
2. العدالة بتوزيع الخدمات على السكان.
3. توفير التعليم لأبناء المهجرين قسراً.

أقامت الحكومة في مقرها ورشات عمل خاصة بملف المهجرين، وتم دعوة الأمم المتحدة والجهات الدولية المعنية بغية بناء ملف تشاركي يستجيب لاحتياجات المهجرين. لقد كانت الهيئة بمثابة إدارة تنظيمية مهنية تعمل على إعداد مشاريع وفق الاحتياجات للمهجرين، وتقديم أوراق عمل تنفيذية وفق خارطة توزيع تسعى للعدالة واحترام كرامة الإنسان.

إن ما ينشأ اليوم من مدن هي تحقيق لإحدى أهداف إنشاء الهيئة في التخلص من المخيمات، التي عانى فيها أهلنا من الحر والقر على مدار السنة، وعلى الجانب الآخر واصلت الحكومة سياستها بالحفاظ على المؤسسات الثورية المهجرة، من أجل الحفاظ على دور المهجرين في واقع ومستقبل سورية، وذلك من خلال استمرار عملية تشكيل مجالس المحافظات بعد التهجير، وفق دوراتها الانتخابية، بغية الحفاظ على التمثيل السياسي للمهجرين، وسيتم التوسع بالحديث عن عمل الهيئة في فقرة لاحقة عبر مقابلة مع مسؤول لجان المهجرين في الهيئة.

3 – عوائد المشاريع و البرامج التي تديرها الهيئة.
4 – المنح و الهبات و التبرعات و الإعانات و الوصايا و المساعدات التي تتلقاها الهيئة.
مادة 11 : يحدد الملاك العددي للموظفين في الهيئة رئيس الهيئة وبموافقة رئيس الحكومة
مادة 12 : تخضع الهيئة لأجهزة الرقابة الإدارية والمالية الحكومية.
مادة 13: تصدر التعليمات التنفيذية و النظام الداخلي للهيئة بقرار من رئيس الهيئة.
مادة 14 : يحق لرئيس الهيئة تعديل النظام الداخلي وفق للمصلحة العامة ويعرض على السيد رئيس الحكومة لتصديقه
مادة 15: تتعاون الهيئة مع مؤسسات الأمم المتحدة المختصة وكذلك مع كافة المنظمات الإنسانية ومنظمات المجتمع المدني ذات الصلة بالموضوع.
ثانياً: يبلغ هذا القرار من يلزم لتنفيذه.
التاريخ: 2018/12/31

رئيس الحكومة السورية المؤقتة
الدكتور جواد أبو حطب

Syrian Interim Government
Prime Minister's Office

الحكومة السورية المؤقتة
مكتب الرئاسة

قرار رقم (112)

رئيس الحكومة السورية المؤقتة
بناء على قرار الائتلاف الوطني لقوى الثورة والمعارضة السورية رقم /2/ تاريخ 2016/07/12.
وعلى أحكام النظام الأساسي للحكومة السورية المؤقتة.
وعلى القرار رقم (6/ت) تاريخ 2017/01/29 القاضي بإحداث الهيئة السورية لشؤون المهجرين واللاجئين.
وعلى مقتضيات المصلحة العامة.

يقرر ما يلي:

أولاً: اعتماد النظام الداخلي للهيئة السورية لشؤون المهجرين واللاجئين كما يلي:
مادة 1: يقصد بالتعابير الآتية في معرض تطبيق القرار المعنى الوارد إزاء كل منها:
الهيئة: الهيئة السورية لشؤون المهجرين و اللاجئين
رئيس الهيئة: رئيس الهيئة السورية لشؤون المهجرين و اللاجئين
الصندوق: صندوق دعم أعمال و نشاطات الهيئة السورية لشؤون المهجرين و اللاجئين
مادة 2: تتمتع بالشخصية الاعتبارية و الاستقلال المالي و الإداري و ترتبط برئيس الحكومة.
مادة 3 : يعين رئيس الهيئة بقرار من رئيس الحكومة و يعامل معاملة الوزير من حيث الصلاحيات و الحقوق و الواجبات و الرواتب و التعويضات المنصوص عليها في الأنظمة النافذة و يتولى المهام الآتية:
1- يتولى رئيس الهيئة إدارة الهيئة و تصريف شؤونها و تنفيذ المهام المنوطة بها و الإشراف على أعمال الهيئة الإنسانية و الإدارية و المالية.
2- التنسيق و التواصل بين الوزارات و المؤسسات و المجالس و الجهات الخارجية و المنظمات و الاستشاريين و الخبراء بما يضمن القيام بمهام الهيئة و دوائرها على اكمل وجه.
3- تقديم التقارير الدورية لرئيس الحكومة.
4- الناطق الرسمي باسم الهيئة.
5- تمثيل الهيئة أمام القضاء و في الاجتماعات الرسمية و المؤتمرات و اللقاءات.
6- يتولى أعمال العلاقات العامة و التواصل فيما يخص الهيئة.

قرار الحكومة السورية المؤقتة المتعلق بالنظام الداخلي الناظم لعمل الهيئة السورية لشؤون المهجرين واللاجئين

التحديات

1. الكثير من الناس يؤمنون بالفكرة، لكن بعضهم يقاوم فكرة استبدال الخيمة ببيت لأسباب غير واقعية، مثل التخوف من التغيير الديموغرافي.
2. تخوف المجالس المحلية من تداخل الأدوار مع الهيئة.
3. المنظمات قاومت فكرة الإشراف الحكومي على ملف المهجرين.
4. دعم بمراكز صحية وتعليمية ومشاريع صغيرة على أطرافها تخلص الناس من الخيمة.

المقترحات

1. ناحية ثقافية، تسمية بعض الشوارع والساحات باسم المهجرين.
2. تطوير حوكمة هذا الملف، فكل جيل فيه نخب إذا لم يتم تأطيره سيهاجر بعضهم، وبالتالي خسارة جهودهم.
3. توسيع التكاتف الاجتماعي، وتشجيع العودة للاجئين.

2. مقابلة مع المحامي يوسف نيرباني مدير المجالس المحلية في وزارة الإدارة المحلية 2016 حتى 2018

يعود بنا الأستاذ يوسف للبدايات مع الحكومة الثالثة في عام 2016، بالتخطيط والتأسيس من جديد انطلقت الحكومة الثالثة في معظم الوزارات، بعد أن شهدت الحكومة الثانية شللاً مالياً أفضى لتحول الكثير من الموظفين لمتطوعين في البداية، ولاستقالات جماعية في أواخر عهدها، وفي هذا السياق كان في تلك الفترة ضمن وزارة الإدارة المحلية مديرية المجالس المحلية فقط، فلم تكن تضم مديرية أو إدارة خاصة بالمهجرين، لاحقاً ومع تهجير أهالي مدينة حلب أواخر عام 2016 بدأت تتصاعد وتيرة تهجير المجتمعات المحاصرة من مختلف المحافظات، فشملت أحياء في دمشق ومناطق من ريف دمشق، ومن درعا والقنيطرة وحمص، يضاف لذلك موجات تهجير من محافظات الرقة ودير الزور، نتيجة سيطرة تنظيم داعش وما تلاه من تدخل دولي، لتمكين ميليشيا قسد كبديل عن هذا التنظيم. ونتيجة لذلك تحولت المجالس المحلية لهذه المحافظات والوحدات الإدارية لمجالس محلية مهجرة. يضيف السيد يوسف: في هذه المرحلة بدأ موضوع النزوح والتهجير يتحول من قضية مخيمات إلى مشهد أكبر وأعقد، فقرابة ثلثي السكان في المناطق المحررة أصبحوا من المهجرين قسراً، وهنا بدأ يتوسع النقاش حول كيفية إدارتهم، وهل تستمر المجالس المهجرة كونها الأعلم بأحوال المهجرين؟، ومن وجهة نظري كان هو الحل الأمثل، أم تحل نفسها وتندمج مع المجتمعات المقيمة تحت ظل مجالسها المحلية؟ وعملياً هذا ما حدث، فمعظم المجالس الفرعية التي تهجرت توقف عملها بعد فترة من التهجير، وبعضها أعلن حل نفسه صراحة كالمجلس المحلي لمدينة داريا، في حين استمر تمثيل المهجرين على مستوى معظم مجالس المحافظات لحد الآن، إذ ما زالت وزارة الإدارة المحلية تنظم انتخابات لهذه المجالس في المناطق المحررة. أما الدور الذي تقوم به هذه المجالس فقد تمحور حول ما يلي:

1. التمثيل السياسي، فالنظام الداخلي للائتلاف والذي جرى تعديله بتاريخ 2022/4/7 خصص لمجالس المحافظات 8 أعضاء من إجمالي أعضائه البالغ عددهم 65 عضواً باستثناء المستقلين.
2. إحصاء العائلات المهجرة من المحافظة.
3. تقديم الدعم الإغاثي للعائلات المهجرة من المحافظة.

وقد تباين الأداء من مجلس لآخر، وخاصة المجالس التي شكلت لجاناً للمهجرين، مثل دمشق وريف دمشق وحماة، بالإضافة لما سبق فقد استمر مجلس محافظة ريف دمشق بالقيام بمهام السجل المدني للمهجرين من المحافظة.

الحكومة السورية المؤقتة
وزارة الإدارة المحلية والخدمات
Syrian Interim Government
Ministry of Local Administration and Service

الرقم: 98 / ص
التاريخ: 2022/05/29م

إعلان استقبال طلبات ترشيح أعضاء الهيئة الناخبة لمجلس محافظة حمص

- بناءً على قرار لجنة الطعون رقم (1 /ص) بتاريخ: 28 / 05 /2022، و المتضمن اعتماد تصميم مجلس محافظة حمص المنشور على صفحة الوزارة برقم (94 /ص) بتاريخ:23 /05 /2022.

- تعلن وزارة الإدارة المحلية و الخدمات عن بدء استقبال طلبات ترشيح أعضاء الهيئة الناخبة لمجلس محافظة حمص لمدة (10) عشرة أيام اعتباراً من تاريخه وحتى نهاية اليوم العاشر ضمناً وفقاً لتصميم المنشور على صفحة الوزارة.

- ترسل الترشيحات مع السيرة الذاتية وفق النموذج المرفق و المعتمد من الوزارة، وصورة الشهادة العلمية الأخيرة وصورة الهوية الشخصية والقيد المدني، وكل الملفات يجب أن تكون ورقية ومصدقة أصولاً وضمن مغلف لكل مرشح، أو مسحوبة على السكانر وبصيغة PDF، وذلك من المجالس المحلية المعتمدة، أو من الفعاليات والهيئات الثورية المدنية ضمن المحافظة أو الدائرة الانتخابية للوحدات الادارية التي لا يوجد فيها مجالس معتمدة ووفقاً للمقاعد المحددة في التصميم لكل دائرة.

وذلك لغاية تاريخ: 08/ 06 /2022 ضمناً، وذلك خلال أوقات الدوام الرسمي باليد إلى ديوان الوزارة في مدينة عفرين أو عبر الإيميل التالي:

directorate.local.councils@syriaig.org

وزير الإدارة المحلية والخدمات
م. محمد سعيد سليمان

الحكومة السورية المؤقتة
وزارة الإدارة المحلية والخدمات
Syrian Interim Government
Ministry of Local Administration and Service

الرقم: 25 /ص
التاريخ: 28 / 01 / 2022

إعلان تمديد استقبال طلبات ترشيح أعضاء الهيئة الناخبة لمجلس محافظة ريف دمشق

- بناءً على قرار إعلان تصميم الهيئة الناخبة لمجلس محافظة ريف دمشق المنشور على صفحة الوزارة برقم (155 /ص) بتاريخ:28 /12 /2021.

- وعلى قرار لجنة الطعون الخاصة بالانتخابات مجلس محافظة رقم ريف دمشق (9) بتاريخ: 16 / 01 /2022.

ولاحقاً لكتابنا رقم (16/ص) تاريخ: 2022/01/18 والمتضمن بدء استقبال طلبات ترشيح أعضاء الهيئة الناخبة لمجلس محافظة ريف دمشق حتى تاريخ: 2022/01/28، ونظراً لانتهاء المدة و عدم وصول كامل الترشيحات و لإتاحة الفرصة امام المجالس المحلية والفعاليات و الهيئات الثورية المدنية التي لم تتمكن من إرسال ترشيحاتها بسبب الظروف الحالية وحالة الطقس وانقطاع الطرق بسبب موجة الثلوج لذلك تقرر تمديد فترة استقبال الترشيحات حتى تاريخ 2022/02/10.

- ترسل الترشيحات مع السيرة الذاتية وفق النموذج المعتمد من الوزارة وصورة الشهادة العلمية الاخيرة وصورة الهوية الشخصية والقيد المدني، وكل الملفات يجب أن تكون ورقية ومصدقة أصولاً وضمن مغلف لكل مرشح، أو مسحوبة على السكانر وبصيغة PDF لكل مرشح، وذلك من المجالس المحلية المعتمدة، أو من الفعاليات و الهيئات الثورية المدنية ضمن المحافظة (أو ضمن الدائرة الانتخابية للوحدات الادارية التي لا يوجد فيها مجالس معتمدة) ووفقاً للمقاعد المحددة في التصميم لكل دائرة.

وذلك لغاية تاريخ: 10 / 2022/02 ضمناً وذلك خلال اوقات الدوام الرسمي باليد إلى ديوان الوزارة في مدينة عفرين أو عبر الإيميل التالي:

directorate.local.councils@syriaig.org

وزير الإدارة المحلية والخدمات
م. محمد سعيد سليمان

Email: office.minister.localadmin.services@syriaig.org
وزارة الإدارة المحلية والخدمات

بعض الإعلانات الصادرة عن وزارة الإدارة المحلية والخدمات وهي توضح استمرار تشكيل مجالس المحافظات بعد التهجير

التحديات

1. عدم وجود أي دعم لهذه المجالس، ففي عام 2018 توقف دعم المجالس المحلية بشكل عام من قبل المانحين، الأمر الذي انعكس سلباً على المجالس المحلية المضيفة، وساهم في ذوبان المجالس المهجرة بشكل عام، وأضعف فعالية مجالس المحافظات المهجرة بشكل خاص.
2. عزوف الكثير من الخبرات عن العمل في الشأن العام، في ظل تحول المجالس المحلية الحالية لإدارات تنفيذية أكثر من كونها كيانات انتخابية تمثل إرادة الناس، وذلك مع تبدل القوى المسيطرة على الأرض، سواء في مناطق إدلب أو ريف حلب الغربي والشمالي.

المقترحات

1. العمل مع ملف المهجرين من منطلق المجتمع المدني، مثل لجان مهجرين، والفرق التطوعية، والنقابات العلمية والمهنية، عبر نشاطات عدة، كالتدريب والتوعية بمفاهيم الإدارة المحلية والحكم المحلي، وذلك لتهيئة المجتمع المهجر ليكون فاعلاً في أي تغيير سياسي في حاضر ومستقبل سورية.

3. مقابلة مع المهندس مصطفى سقر رئيس مجلس محافظة ريف دمشق 2017 حتى 2018

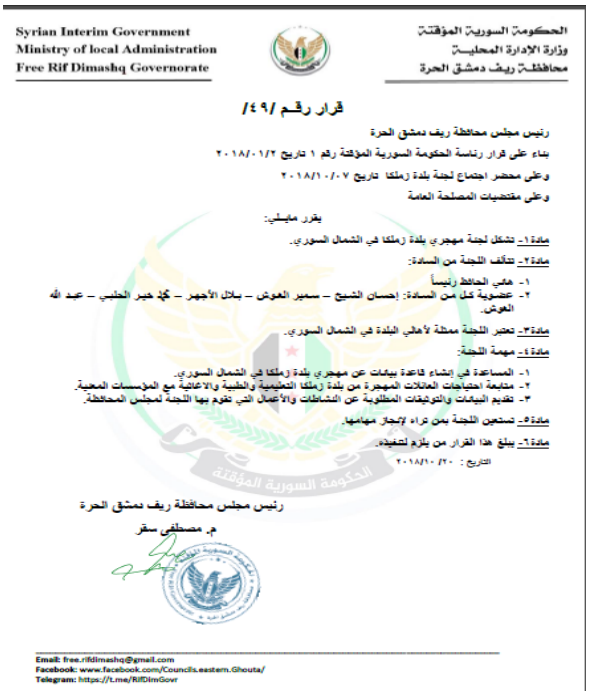
لم تقف بعض مجالس المحافظات عند فكرة استمرارها بعد التهجير، بل سعى بعضها للبحث عن آليات إبداعية للحفاظ على أصوات المهجرين ومواصلة خدمتهم، في مقدمة هذه المجالس كان مجلس محافظة ريف دمشق والتي يحدثنا عنه رئيس المجلس أثناء التهجير المهندس مصطفى سقر فيقول:

قبل التهجير كان هناك 47 مجلساً تابعاً للمحافظة، يجتمع اسبوعياً لبناء استراتيجية مشتركة، وعندما بدأت عملية التهجير القسري بعض هذه المجالس الفرعية تهجرت بشكل كامل، وبعض المجالس تهجر نسبة من أعضائه، وبعضها قرر الأعضاء جميعاً البقاء في مناطقهم. بعد التهجير استقر أكثر من نصف أهالي الغوطة في منطقة غصن الزيتون، وخلال رحلة البحث عن البديل للمجالس بغية تخديم أهلنا، ومع وجود مجموعات واتس بين مختلف المكونات المهجرة، أسهمت هذه المجموعات في التنسيق والتواصل بعد التهجير، قررنا تشكيل "لجان المهجرين"، إذ وصل عدد اللجان لـ30 لجنة، وقد تشكلت أول لجنة في الشهر الخامس عام 2018، بعد شهرين فقط من التهجير، وقد شكلت اللجنة كبديل عن المجلس المهجر، وفي بعض الأحيان كانت مناطق عدة تدمج في لجنة واحدة.

على الرغم من أن الهدف الرئيس من تشكيل اللجان كان هدفاً سياسياً للحفاظ على تمثيل المهجرين، إلا أنه ومع مرور الزمان اتجه عمل اللجان نحو الإغاثة، بالعموم فإن مهام اللجان كانت وفق قرار تشكيلها كما يلي:

1. العمل على إنشاء قاعدة بيانات عن مهجري المنطقة التي تمثلها اللجنة في الشمال السوري.
2. متابعة احتياجات العائلات المهجرة التعليمية والطبية والإغاثية مع المؤسسات المعنية.
3. تقديم البيانات والتوثيقات المطلوبة عن النشاطات والأعمال التي تقوم بها اللجنة لمجلس المحافظة.

بالإضافة لتشكيل اللجان والإشراف عليها، قام مجلس المحافظة بتفعيل السجل المدني الذي كان يصدر بطاقات عائلية وإخراجات للقيد، والتي للأسف لم يُعترف بها محلياً، بينما أُعترف بها خارجياً، فقد استفاد بعض الناس من هذه البطاقات في عمليات لم الشمل والتسجيل في الجامعات.



Syrian Interim Government
Ministry of local Administration
Free Rif Dimashq Governorate

الحكومة السورية المؤقتة
وزارة الإدارة المحلية
محافظة ريف دمشق الحرة

قرار رقم /٤٩/

رئيس مجلس محافظة ريف دمشق الحرة

بناء على قرار رئاسة الحكومة السورية المؤقتة رقم ١ تاريخ ٢٠١٨/٠١/٢

وعلى محضر اجتماع لجنة بلدة زملكا تاريخ ٢٠١٨/١٠/٠٧

وعلى مقتضيات المصلحة العامة

يقرر مايلي:

مادة ١- تشكل لجنة مهجري بلدة زملكا في الشمال السوري.

مادة ٢- تتألف اللجنة من السادة:

١- هاني الحافظ رئيساً
٢- عضوية كل من السادة: إحسان الشيخ – سمير العوش – بلال الأجهر – محمد خير الحلبي – عبد الله العوش.

مادة ٣- تعتبر اللجنة ممثلة لأهالي البلدة في الشمال السوري.

مادة ٤- مهمة اللجنة:

١- المساعدة في إنشاء قاعدة بيانات عن مهجري بلدة زملكا في الشمال السوري.
٢- متابعة احتياجات العائلات المهجرة من بلدة زملكا التعليمية والطبية والإغاثية مع المؤسسات المعنية.
٣- تقديم البيانات والتوثيقات المطلوبة عن النشاطات والأعمال التي تقوم بها اللجنة لمجلس المحافظة.

مادة ٥- تستعين اللجنة بمن تراه لإنجاز مهامها.

مادة ٦- يبلغ هذا القرار من يلزم لتنفيذه.

التاريخ : ٢٠/ ١٠/ ٢٠١٨

رئيس مجلس محافظة ريف دمشق الحرة

م. مصطفى سقر

Email: free.rifdimashq@gmail.com
Facebook: www.facebook.com/Councils.eastern.Ghouta/
Telegram: https://t.me/RifDimGovr

متسلسل	اسم اللجنة	رقم القرار	التاريخ
1	لجنة حمورية	3	2018/05/05
2	لجنة بلدة حزة (عين ترما)	7	2018/05/28
3	لجنة المرج	11	2018/06/11
4	لجنة مسرابا	16	2018/07/11
5	لجنة مديرة	19	2018/07/21
6	لجنة جنوب العاصمة	22	2018/07/24
7	لجنة عربين	24	2018/08/01
8	لجنة بيت سوى	26	2018/08/09
9	لجنة سقبا	27	2018/08/14
10	لجنة الشابية	28	2018/08/14
11	لجنة حرستا	30	2018/08/18
12	لجنة كفر بطنا	31	2018/08/18
13	لجنة العتيبة	32	2018/08/19
14	لجنة الجربا	33	2018/09/06
15	لجنة القطاع الجنوبي	34	2018/09/08
16	لجنة جسرين	35	2018/09/09
17	لجنة العبادة	36	2018/09/11
18	لجنة ريف دوما	42	2018/09/21
19	لجنة القلمون	48	2018/10/18
20	لجنة زملكا	49	2018/10/20
21	لجنة دوما	51	2018/11/01

عينة من اللجان التي شكلها مجلس محافظة ريف دمشق بعد التهجير، بالإضافة لنموذج قرار إحداث إحدى اللجان

التحديات

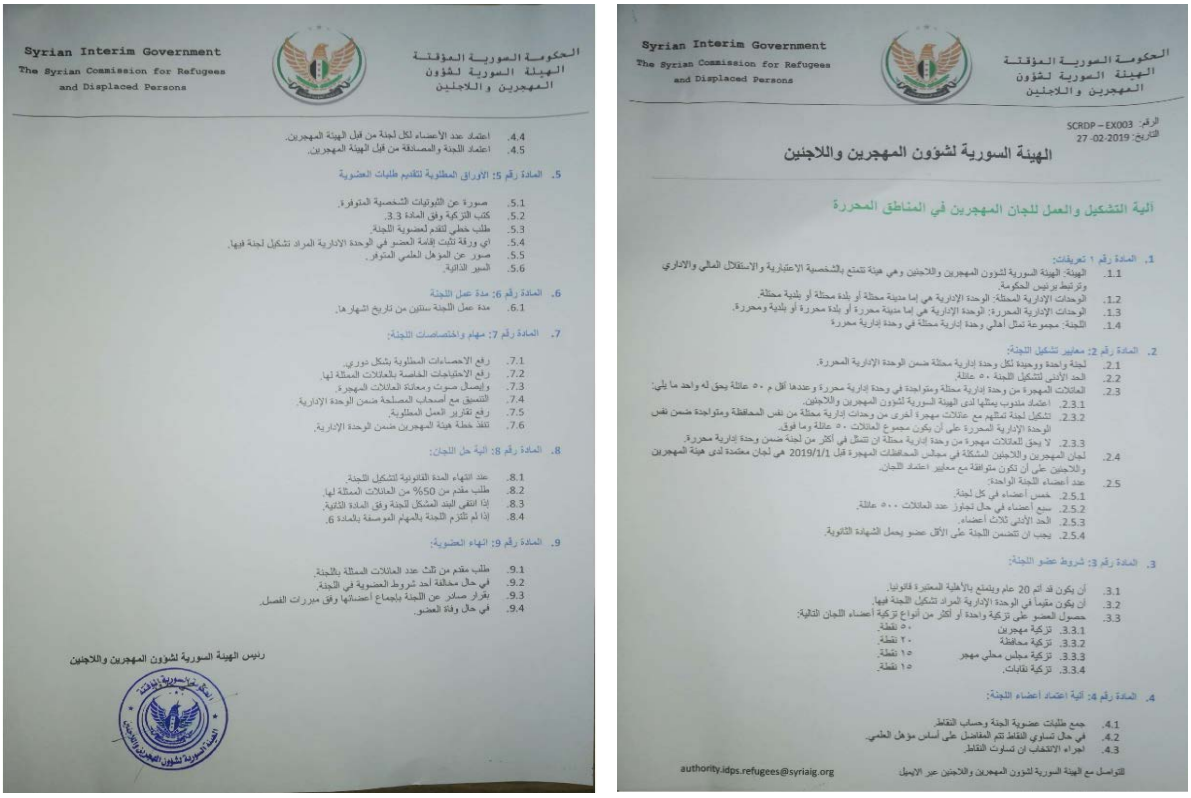
1. معظم الفاعلين لم تكن لهم إرادة في تشكيل كيان يمثل المهجرين.
2. توقف التمويل، ففي الوقت الذي استمر فيه تمويل مجلس العشائر المهجر، توقف الدعم عن المجالس.
3. ملل وعزوف الناس عن العمل في الشأن العام (ضعف الحماس).

المقترحات

1. توفير الدعم للمهجرين عبر المسار الاجتماعي كمجتمع مدني.

4. مقابلة مع المحامي عمر قاسم نائب مدير مديرية شؤون النازحين والمهجرين 2019 حتى 2022

البداية الفعلية لنشاط الهيئة السورية لشؤون المهجرين واللاجئين كانت مطلع عام 2019، فقد افتتحت مكتباً لها في الداخل، وأصدرت لائحتها الداخلية الناظمة لتشكيل لجان المهجرين في الشهر الثاني، وعملت على تشكيل فريق عملها من الموظفين، و كان أحد أعضاء هذا الفريق المحامي عمر قاسم، و كان مسؤولاً عن تشكيل لجان المهجرين في الهيئة. يقول الأستاذ عمر عن عملية تشكيل اللجان: إن فكرة اللجان تقوم على اللامركزية، مما يتيح تشكيل لجنة للمهجرين في أماكن تواجدهم، فمثلاً مهجرو مدينة حلب بإمكانهم تشكيل لجنة منتخبة من قبل أهالي مدينة حلب المقيمين في مدينة إعزاز لتمثلهم وتنهض بأعبائهم في المدينة، وبإمكانهم تشكيل لجنة منتخبة أخرى من أهالي حلب المقيمين في مدينة الباب لتمثلهم في الباب، وهكذا يكون لأي تجمع مهجر من وحدة إدارية ما إمكانية تشكيل لجنة منتخبة واحدة في وحدة إدارية مضيفة، وفق مصفوفة نقاط موزعة، على أن تقوم الهيئة بالتنسيق مع المجالس المحلية في أي نشاط تقوم به اللجان. وقد تم تأطير عمل اللجان بمهام محددة، لقد تم بناء اللائحة الناظمة لعمل اللجان من خلال ورشات عمل عدة، عقدتها الهيئة مع مجالس المحافظات وروابط المهجرين ومنظمات المجتمع المدني، بغية الحفاظ على الدور الإداري للمجالس المحلية، وضمان تمثيل المهجرين بطريقة تراعي الجغرافية وعدد السكان، بالإضافة لعقد ورشة عمل حقوقية في تركيا ناقشت الملف الحقوقي للمهجرين، والمشاركة بمختلف الورشات الحقوقية التي نظمتها بعض المنظمات حول حقوق وملكيات المهجرين، إلا أن العمل الذي بدأته لم تكمله، فقد تم حلها مع هيئات أخرى مع بداية تسلم الأستاذ عبد الرحمن مصطفى الحكومة الرابعة.



Syrian Interim Government
The Syrian Commission for Refugees and Displaced Persons

الحكومة السورية المؤقتة
الهيئة السورية لشؤون المهجرين واللاجئين

الرقم: SCRDP – EX003
التاريخ: 27-02-2019

الهيئة السورية لشؤون المهجرين واللاجئين

آلية التشكيل والعمل للجان المهجرين في المناطق المحررة

1. المادة رقم 1 تعريفات:
   1.1. الهيئة: الهيئة السورية لشؤون المهجرين واللاجئين وهي هيئة تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والاداري وترتبط برئيس الحكومة.
   1.2. الوحدات الإدارية المحلية: الوحدة الإدارية هي إما مدينة محلة أو بلدة محلة أو بلدية محلة.
   1.3. الوحدات الإدارية المحررة: الوحدة الإدارية هي إما مدينة محررة أو بلدة محررة أو بلدية ومحررة.
   1.4. اللجنة: مجموعة تمثل أهالي وحدة إدارية محلة في وحدة إدارية محررة
2. المادة رقم 2: معايير تشكيل اللجنة:
   2.1. لجنة واحدة ووحيدة لكل وحدة إدارية محلة ضمن الوحدة الإدارية المحررة.
   2.2. الحد الأدنى لتشكيل اللجنة ٥٠ عائلة.
   2.3. العائلات المهجرة من وحدة إدارية محلة ومتواجدة في وحدة إدارية محررة وعددها أقل من ٥٠ عائلة يحق له واحد مما يلي:
      2.3.1. اعتماد مندوب يمثلها لدى الهيئة السورية لشؤون المهجرين واللاجئين.
      2.3.2. تشكيل لجنة تمثلهم مع عائلات مهجرة أخرى من وحدات إدارية محلة من نفس المحافظة ومتواجدة ضمن نفس الوحدة الإدارية المحررة على أن يكون مجموع العائلات ٥٠ عائلة وما فوق.
      2.3.3. لا يحق للعائلات مهجرة من وحدة إدارية محلة ان تشكل في أكثر من لجنة ضمن وحدة إدارية محررة.
   2.4. لجان المهجرين واللاجئين المشكلة في مجالس المحافظات المهجرة قبل 2019/1/1 هي لجان معتمدة لدى هيئة المهجرين واللاجئين على أن تكون متوافقة مع معايير اعتماد اللجان.
   2.5. عدد أعضاء اللجنة الواحدة:
      2.5.1. خمس أعضاء في كل لجنة.
      2.5.2. سبع أعضاء في حال تجاوز عدد العائلات ٥٠٠ عائلة.
      2.5.3. الحد الأدنى لثلاث أعضاء.
      2.5.4. يجب ان تتضمن اللجنة على الأقل عضو يحمل الشهادة الثانوية.
3. المادة رقم 3: شروط عضو اللجنة:
   3.1. أن يكون قد أتم 20 عام ويتمتع بالأهلية المعتبرة قانونيا.
   3.2. أن يكون مقيماً في الوحدة الإدارية المراد تشكيل اللجنة فيها.
   3.3. حصول العضو على تزكية واحدة أو أكثر من أنواع تزكية أعضاء اللجان التالية:
      3.3.1. تزكية مهجرين ٥٠ نقطة.
      3.3.2. تزكية محافظة ٢٠ نقطة.
      3.3.3. تزكية مجلس محلي مهجر ١٥ نقطة.
      3.3.4. تزكية نقابات. ١٥ نقطة.
4. المادة رقم 4: آلية اعتماد أعضاء اللجنة:
   4.1. جمع طلبات عضوية اللجنة وحساب النقاط.
   4.2. في حال تساوي النقاط تتم المفاضل على أساس مؤهل العلمي.
   4.3. اجراء الانتخاب ان تساوت النقاط.

للتواصل مع الهيئة السورية لشؤون المهجرين واللاجئين عبر الايميل: authority.idps.refugees@syriaig.org

رئيس الهيئة السورية لشؤون المهجرين واللاجئين

اللائحة الداخلية الناظمة لتشكيل لجان المهجرين في الهيئة السورية لشؤون المهجرين واللاجئين

الحكومة الرابعة برئاسة الأستاذ عبد الرحمن مصطفى

بعد صدور قرار حل الهيئة السورية لشؤون المهجرين واللاجئين، ونقل صلاحيات عملها لوزارة الإدارة المحلية والخدمات، يضيف الأستاذ عمر قاسم: لقد تم إعادة تفعيل ملف المهجرين في الوزارة عبر ما سمي حينها الإدارة العامة لشؤون الإدارة المحلية والمهجرين في الوزارة، والتي ضمت مديريات عدة، منها: مديرية شؤون النازحين والمهجرين قسراً، وقد استمرت بالآلية نفسها التي اتبعتها الهيئة قبل حلها، من آليات تشكيل اللجان واعتمادها من خلال المديرية، إذ وصل عدد اللجان المعتمدة لـ41 لجنة من مختلف المحافظات المهجرة. وعن دور مجالس المحافظات في تشكيل اللجان أوضح أستاذ عمر بأنه تم مخاطبة جميع المحافظات لترشح مندوب عنها لدى المديرية، ليتابع نشاط اللجان، ويشارك في لجان اعتماد هذه اللجان، ويضع المحافظة المندوب عنها بسير عمل اللجان التابعة للمحافظة.

وقد قامت هذه اللجان بتنفيذ مهام عدة، منها: تنفيذ إحصاء ديموغرافي كامل عن مجتمعاتها بإشراف وحدة المعلومات التي أحدثتها الإدارة العامة لشؤون الإدارة المحلية والمهجرين، بالإضافة لتنفيذ عدد من المشاريع شملت تقديم مساعدات مالية للعائلات المحتاجة، ومشروع توزيع اللحوم في عيد الأضحى المبارك، كما شارك عدد من أعضاء اللجان في فريق الإحصاء ضمن مشروع صندوق الائتمان الذي رفعته المديرية، وجرى تنفيذه بالتنسيق مع المديرية وشركاء آخرين،

واستهدف تخديم آلاف العائلات المهجرة بالخيم والسلل الإغاثية والسلل الصحية، وذلك مطلع عام 2020 ضمن أشد موجة نزوح عاشها السوريون، إذ قدر عدد المهجرين حينها بقرابة المليون نسمة[2].

الحكومة السورية المؤقتة
وزارة الإدارة المحلية والخدمات
Syrian Interim Government
Ministry of Local Administration and Service

الرقم : ٦ / ص
التاريخ: ٢١ / ١ /٢٠٢٠م

قرار رقم (٦)

بناء على النظام الأساسي للحكومة السورية المؤقتة
و على النظام الداخلي لمديرية شؤون النازحين والمهجرين قسراً الصادر بالقرار رقم / ١٨ /.
وعلى قرار إعلان فتح باب الترشح لتشكيل لجان المهجرين رقم (٤٤) الصادر بتاريخ: ٢٠١٩/١٢/٩م.
وعلى مقتضيات المصلحة العامة.
ونظرا الورود طلب ترشح لعضوية لجنة مهجري (مدينة القصير) من محافظة (حمص) في (مدينة عفرين).
يقرر ما يلي:

يستمر قبول طلبات الترشح لعضوية لجنة مهجري (مدينة القصير) في مدينة (عفرين) وفق الاجراءات المعمول بها في تشكيل اللجان حتى نهاية الدوام الرسمي من يوم الأربعاء الموافق لـ: ٥ / ٢ /٢٠٢٠م.

مسؤول تنظيم اللجان

المدير العام لشؤون الإدارة المحلية والمهجرين

الحكومة السورية المؤقتة
وزارة الإدارة المحلية والخدمات
Syrian Interim Government
Ministry of Local Administration and Service

الإدارة العامة لشؤون الإدارة المحلية والمهجرين/مديرية شؤون النازحين والمهجرين قسرا
الرقم : ٢٧ / ص
التاريخ: ٢٦/ ٣/٢٠٢٠م

قرار رقم (٢١)

ان المدير العام لشؤون الإدارة المحلية والمهجرين :
بناء على النظام الأساسي للحكومة السورية المؤقتة
وعلى القرار رقم (٦٩) لعام ٢٠١٩ الصادر عن السيد رئيس الحكومة السورية المؤقتة بتاريخ ٢٠١٩/٩/٣٠م.
وعلى القرار رقم (١٨) لعام ٢٠١٩ الصادر عن السيد وزير الإدارة المحلية والخدمات بتاريخ ٢٠١٩/١١/٧م.
وعلى القرار رقم (٤٤) لعام ٢٠١٩ الصادر عن المدير العام لشؤون الإدارة المحلية والمهجرين بتاريخ: ٢٠١٩/١٢/٩م.
وعلى القرار رقم (٢) لعام ٢٠٢٠ الصادر عن المدير العام لشؤون الإدارة المحلية والمهجرين بتاريخ ٢٠٢٠/١/٥م.
وعلى القرار رقم (١٢) لعام ٢٠٢٠ الصادر عن المدير العام لشؤون الإدارة المحلية والخدمات بتاريخ ٢٠٢٠/٢/١٨م.
وعلى محضر اجتماع لجنة الاعتماد ذات الرقم (٢١) تاريخ ٢٠٢٠/٣/٢٥
وعلى محضر اجتماع المرشحين مع مديرية شؤون النازحين و المهجرين قسرا بتاريخ ٢٠٢٠/٣/٢٥
وعلى مقتضيات المصلحة العامة.

يقرر ما يلي :

المادة (١)- تعتمد لجنة لأهلي مدينة الموحسن المهجرين في مدينة الباب والموافقة من السادة التالية أسمؤهم :

١- محمد أحمد المحمد.	رئيس لجنة مهجري الموحسن في الباب
٢- معروف مطر الأحمد.	مسؤول ملف الإحصاء
٣- محمد ابراهيم الصيدي .	مسؤول ملف التنسيق والمتابعة
٤- سامر مخلف العلي.	عضوا

المادة (٢)- تمارس اللجنة مهامها وفق آلية العمل المنصوص عليها في النظام الداخلي لمديرية شؤون النازحين والمهجرين قسرا.
المادة (٣)- مدة عمل اللجنة ستة اعتبارا من تاريخ ٢٠٢٠/٣/٢٦م.
المادة(٤)- يبلغ هذا القرار من يلزم تنفيذه.

المدير العام لشؤون الإدارة المحلية والمهجرين
المهندس علي حلاق

نسخة إلى: الديوان

الإدارة العامة لشؤون الإدارة المحلية والمهجرين - مديرية شؤون النازحين والمهجرين قسرا

بعض القرارات المتعلقة بإحداث لجان المهجرين الصادرة عن الهيئة السورية لشؤون المهجرين واللاجئين

في نهاية عام 2020 ومع استقالة المدير العام آنذاك، دخلت الإدارة العامة في حالة فراغ إداري لمدة 8 أشهر، حتى تم تعيين مدير جديد للمديرية، والذي شهدت مرحلته تغييراً جديداً في التعاطي مع حوكمة ملف المهجرين، فقد تم تعديل النظام الداخلي للمديرية، والذي تتضمن طرح آلية جديدة لإدارة المهجرين، عبر إحداث مكاتب شؤون للمهجرين في المجالس المحلية، يشارك في انتخابها جميع المهجرين المقيمين في الوحدة الإدارية، ولحد اللحظة لم تفعّل هذه المكاتب في المجالس، الأمر الذي أعاد حصر تمثيل المهجرين في مجالس المحافظات المهجرة، والتي يقتصر دور معظمها في الحفاظ على التمثيل السياسي لأهالي المحافظة، والحفاظ على هويتهم في التهجير.

في المرحلة الأخيرة اقتصر عمل المديرية على جولات شملت مجالس محلية عدة، بالإضافة لإعداد مشاريع عدة تستهدف مساعدة أهلنا في المخيمات، وحالياً يتم تنفيذ مشروع بتمويل من صندوق الائتمان، بالشراكة مع وحدة تنسيق الدعم ACU والمديرية، يتضمن تقديم سلل إغاثية ومدافئ وخيماً.

[2] تقرير لمكتب تنسيق المساعدات الإنسانية (OCHA) 2020/3/27.

الحكومة السورية المؤقتة
وزارة الإدارة المحلية والخدمات
Syrian Interim Government
Ministry of Local Administration and Service

٤) التواصل مع كافة الأطياف المهجرة والتنسيق مع مختلف الجهات ذات الصلة
٥) المساهمة في الاستجابة السريعة لأوضاع النازحين في حالات الطوارئ والكوارث
٦) التنسيق مع منظمات العمل الإنساني بهدف العمل على تلبية احتياجات النازحين بمهنية وعدالة في مناطق النزوح

الفصل الرابع

- دائرة تنظيم اللجان والمكاتب:

المادة (٧): يتولى رئيس دائرة تنظيم اللجان والمكاتب المهام التالية :
١) العمل على تشكيل لجان ومكاتب النازحين والمهجرين أينما وجدوا .
٢) متابعة القضايا الخاصة بكل مجتمع مهجر.
٣) المساهمة في بناء قاعدة بيانات للمهجرين وتحديثها بشكل دوري .

الباب الخامس

آلية التشكيل وعمل مكاتب ولجان المهجرين والنازحين في المناطق المحررة

المادة (٨): تعتمد آلية تشكيل مكاتب ولجان المهجرين في المناطق المحررة وآلية عملها وفق البنود التالية :

- البند رقم ١ : تشكيل اللجنة أو المكتب :
١- يتم تشكيل مكتب أو لجنة شؤون مهجرين في المجلس المحلي المضيف في كل وحدة إدارية
١- الحد الأدنى لعدد أعضاء اللجنة هو ثلاثة أعضاء والحد الأقصى هو أربعة عشر عضواً
٣- يتم اختيار عضو واحد على الأقل عن كل محافظة في اللجنة، وفي حال وجود مهجرين من محافظة واحدة في المنطقة الجغرافية فيكون عدد أعضاء اللجنة ثلاثة أعضاء من نفس المحافظة

الحكومة السورية المؤقتة
وزارة الإدارة المحلية والخدمات
Syrian Interim Government
Ministry of Local Administration and Service

٢. البند رقم ٢: شروط عضو اللجنة أو المكتب :
١- أن يكون قد أتم ٢٥ عام ويتمتع بالأهلية القانونية ، وحسن السيرة والسلوك .
٢- أن يكون مقيماً في الوحدة الإدارية المراد تشكيل اللجنة فيها.
٣- أن يكون قد سبق له العمل في مجال مشابه

٣. البند رقم ٣: آلية اعتماد أعضاء اللجنة أو المكتب :

١- التنسيق مع المجلس المضيف لإحداث مكتب أو لجنة تمثل المهجرين من المحافظات في المجلس .
٢- يقدم كل مجلس محافظة مقترح يتضمن أسماء ثلاثة مرشحين على الأقل .
٣- يتم الاختيار من قبل المديرية على أساس المؤهل العلمي والخبرة السابقة والمهارات .
٤- يتم إعداد مقترح تشكيل اللجنة أو المكتب من قبل المديرية ويصدر قرار الاعتماد من قبل الوزير .

٤. البند رقم ٤: مهام واختصاصات اللجنة:
١- رفع الاحصاءات المطلوبة بشكل دوري للمديرية والمجلس ومتابعتها .
٢- رفع تقارير العمل المطلوبة للمديرية .
٣- تنفيذ خطة مديرية شؤون النازحين والمهجرين ضمن الوحدة الإدارية التي تقيم فيها .

٥. البند رقم ٥: آلية إلغاء وسقوط العضوية في اللجنة أو المكتب :

١- طلب مقدم من مجلس المحافظة باقتراح استبدال عضو اللجنة ممثل المحافظة المعنية . وترشيح ثلاثة مرشحين يتم الاختيار من بينهم
٢- مخالفة أحد شروط العضوية في اللجنة وفق البند رقم(٢) من المادة (١٠)
٣- الوفاة
٤- الاستقالة

الباب السادس
أحكام ختامية

أحدث آلية لتشكيل مكتب خاص بالمهجرين في المجالس المحلية

التحديات

1. ضعف التشاركية وغياب الرؤية الواضحة لمشروع حوكمة المهجرين.
2. ضعف الكفاءة والخبرة.
3. نقص الموارد المالية.

المقترحات

1. زيادة اهتمام وتبني الحكومة لحوكمة هذا الملف.
2. قوننة تنظيم وتمثيل المهجرين بعد مشاركة واستشارة المعنيين بملف المهجرين.
3. رفع الكفاءة، وتأمين التدريبات النوعية للقائمين على إدارة ملف المهجرين.
4. توفير الموارد المالية، التي تساعد المديرية في النهوض باحتياجات المهجرين الذين طالت معاناتهم.

أهم نتائج المبحث الأول:

1. تأخر تأسيس البنى الحوكمية المركزية المتعلقة بالمهجرين في الحكومة أسهم في تعقيد إدارة هذا الملف، وأعطى مساحة أوسع لفواعل أخرى في التأثير بإدارة هذا الملف.
2. واقع المهجرين شهد مراحل مختلفة، بدءاً من مرحلة النزوح والمخيمات، ومروراً بمرحلة التهجير الكبرى لمجتمعات محاصرة، وصولاً لمرحلة البحث عن الشخصية والحفاظ على الهوية.

3. شهد ملف حوكمة المهجرين تغيرات تنظيمية بنيوية في الحكومات المتعاقبة، مما أسهم في غياب وجود بنى حقيقية واقعية تمثل المهجرين.
4. في ظل ضعف الموارد الحكومية لا يوجد خدمات مستدامة لدعم المهجرين، في حين اقتصرت الخدمات الحكومية على بعض المشاريع الإغاثية والتنظيمية.

بعد أن رصدنا في هذا المبحث أسلوب الحوكمة المتبع في إدارة المهجرين في الحكومات الأربعة المشكلة خلال الثورة السورية، سننتقل في المبحث الثاني لرصد كيفية تعاطي نقابة المهندسين والمحامين مع الفروع والأعضاء المهجرة، لنبين آلية التمثيل ومزاولة المهنة قبل وبعد التهجير.

المبحث الثاني: الواقع الحوكمي والمهني للمهجرين في النقابات العلمية (المحامين والمهندسين)

يشكل المجتمع المدني بمختلف أشكاله المساحة الأرحب لنشاط المهجرين، فهو فضاء مفتوح لمن يبادر، ويبدو هذا واضحاً في المناطق المحررة، فالمهجرون ينشطون في النقابات والفرق التطوعية والمنظمات بمختلف أنواعها والهيئات والروابط. نسعى من خلال هذا المبحث أن نستعرض واقع حوكمة المهجرين لدى نقابة المهندسين والمحامين، من بين العديد من النقابات المهنية والعلمية التي تنشط حالياً في المناطق الخاضعة لسيطرة الحكومة السورية المؤقتة، وقد تم اختيار هاتين النقابتين لاعتبارات، نذكر منها:

1. نقابة المهندسين والمحامين من النقابات العريقة في سورية.
2. لدى هاتين النقابتين مجلس مركزي وفروع مهجرة، تخدم فكرة البحث، في حين أن بعض النقابات التي أسست مؤخراً لا تمتلك فروعاً، أو هي فرع فقط بدون مركز، وبعضها نقابات أحدثت في ظل الثورة ولم تكن موجودة سابقاً.
3. إن نقابة المهندسين أسست في عام 2014، فهي عايشت التأسيس قبل وبعد التهجير، في حين أن نقابة المحامين أسست عام 2019 بعد تهجير معظم المحافظات، ومع ذلك تملك فروعاً مهجرة.

نقابة المهندسين السوريين الأحرار

1. مقابلة مع نقيب المهندسين السوريين الأحرار المهندس أحمد باسم نعناع:

انطلقت نقابة المهندسين السوريين الأحرار مبكراً بالمقارنة مع تأسيس مختلف النقابات العلمية والمهنية الأخرى، عن التأسيس والبدايات يقول نقيب المهندسين السوريين الأحرار الأستاذ أحمد: لقد عقد المؤتمر التأسيسي للنقابة بتاريخ2014/10/17، وضمت النقابة حينها تسعة فروع، شملت محافظات حلب وريف دمشق وحمص وحماة والرقة وديرالزور والقنيطرة والحسكة وإدلب. أما اليوم وبعد أن عقدت النقابة مؤتمرها الرابع بتاريخ 2022/6/10 فأصبحت تضم تحت مظلتها خمسة فروع، وهي حلب وريف دمشق وحمص ودير الزور والرقة، ولكل فرع الحق أن يكون له ممثل واحد في مجلس النقابة المركزية، بشكل متساوي لجميع الفروع وفق النظام الداخلي، يضاف لممثلي الفروع إمكانية تمثيل المهندسين في دول اللجوء حتى ثلاثة مهندسين، ويوجد حاليا في مجلس النقابة المركزي مهندس مقيم في تركيا، وآخر مقيم في قطر. والتساوي بالتمثيل ينسحب على عضوية المؤتمر العام للنقابة، من أعضاء مجالس الفروع والأعضاء المتممين

وأعضاء المجلس السابق، ولجنة الرقابة المركزية السابقة، التي تنتخب من أعضاء المؤتمر العام. فالنظام الداخلي الحالي للنقابة مشتق من نظام النقابة ما قبل الثورة، بعد إزالة المواد المتعلقة بحزب البعث وكل ما يمس استقلالية النقابة. وعن أسباب انخفاض عدد الفروع من تسعة لخمسة يقول السيد نعناع: إنه بسبب التهجير، واستيلاء النظام على مساحات واسعة من المناطق المحررة، فقد رفض أعضاء بعض الفروع الخروج من محافظاتهم، مثل فرع درعا والقنيطرة، وبعض الفروع بسبب تدخل سلطات الأمر الواقع مثل إدلب. والسبب الأخير لذلك هو أن عدد أعضاء بعض الفروع انخفض عن الحد الأدنى لتشكيل الفرع وهو 20 عضواً، مثل فرع حماة وفرع الحسكة.

المؤتمر العام الرابع لنقابة المهندسين السوريين الأحرار

بعد التهجير لم يتغير وصف الفروع المشكلة للنقابة وفق النظام الداخلي، أما نظام مزاولة المهنة فيقول السيد نعناع: إن ممارسة المهنة تتم من خلال شعبة المكاتب الموجودة في كل فرع، وهذا ما كان مطبقاً قبل التهجير، أما بعد التهجير فهي تمارس من خلال شعبة المكاتب في فرع حلب، مع محافظة العضو على عضويته في فرعه المهجر تنظيمياً وانتخابياً، وقد لوحظ أن بعض أعضاء الفروع المهجرة قام بنقل قيده بشكل كامل من فرعه المهجر إلى فرع حلب.

حول نشاطات النقابة التي قامت بها تجاه المهجرين فقد تنوعت بدءاً من استقبال المهندسين المهجرين من مدينة حلب، وتقديم مساهمة مالية رمزية بغية تخفيف أعباء التهجير عنهم حينها، كما تم التواصل مع المهندسين المهجرين من ريف دمشق والعمل على مساعدتهم في تأمين السكن، بالإضافة للتعاون مع إحدى الجمعيات في تأمين سكن للمهندسين المهجرين من ريف حلب الغربي والجنوبي.

المادة 20

- يجري انتخاب خمس اعضاء للجنة الرقابة في النقابة على النحو الآتي :

ا- يفتح باب الترشيح لمدة يحددها مجلس النقابة المركزية .

ب- تعلن اسماء المرشحين في مقر نقابة المهندسين وفروعها في اليوم التالي لاقفال باب الترشيح.

ج- يجتمع المؤتمر العام بعد الاعلان عن اسماء المرشحين بدعوة من نقيب المهندسين بناء على قرار من مجلس النقابة لمناقشة تقرير موجز عن اعمال مجلس النقابة خلال الدورة المنقضية وانتخاب لجنة الرقابة .

د- مع مراعاة احكام النظام الداخلي لا يجوز الجمع بين عضوية اي من المجالس واللجان الآتية:

1- مجلس النقابة المركزية .

2- لجنة الرقابة في النقابة المركزية .

3- مجلس الفرع.

هـ- يفوز في الانتخاب المرشحون الذين يحوزون اعلى الاصوات مهما بلغت واذا حصل مرشحان او اكثر بالنسبة للمقعد الاخير على اصوات متساوية يتم تحديد الفائز منهم بالقرعة من قبل لجنة الانتخابات وبحضور من يرغب من المرشحين.

الفصل الثاني

مجلس النقابة

المادة 21

- يتولى شؤون النقابة مجلس النقابة (17عضوا) من المهندسين الذين مضى على تسجيلهم في النقابة مدة لا تقل عن 18 سنة ومن ذوي الخبرة الفنية والادارية. مؤلف من .

1-ممثلي الفروع لدى النقابة المركزية

2-ثلاث اعضاء من المهندسين المختبرين رجال الاعمال وذوي الدراسات الاكاديمية العليا يتم اختيارهم من قبل ممثلي الفروع للنقابة المركزية .

3-في حال عدم فعاليه اي من المهندسين المختبرين او اعتذاره يكلف مجلس النقابة بتعيين البديل.

المادة 22

- أ- ينتخب مجلس النقابة من بين اعضائه نقيبا وامينا للسر وخازنا ويوزع المهام بين اعضائه.

ب- يمكن للنقيب وامين السر والخازن ان يكونوا متفرغين ويجوز تفرغ عضو اخر او اكثر من مجلس النقابة في حال توفر الاعتماد المالي .

المادة 12

- تقوم وثيقة ترخيص مزاولة المهنة في العمل الهندسي الحر في النقابة مقام وثائق التسجيل في السجل التجاري وفي اي من الغرف التجارية والصناعية والزراعية والسياحية الوارده في انظمة العقود ونقل لدى الجهات الرسمية وتخصم هذه الوثيقة للرسوم المترتبة لصندوق النقابة على وثائق التسجيل وذلك بالنسبة لعقود الاعمال الهندسية.

المادة 13

- يعامل المهندسون العسكريون المنشقون عن النظام وفق انظمة وقوانين النقابة المركزية

المادة 14

ا- يسجل المهندس في فرع المحافظة التي يقع فيها مقر عمله واذا انتقل بحكم عمله الى محافظة أخرى ينقل تسجيله حكما الى الفرع الذي يقع في تلك المحافظة.

ب – يسجل المهندس المقيم في دول اللجوء او الاغتراب في فرع المحافظة حسب قيده في السجل المدني او فرع النقابة المسجل لديه سابقاً اوحسب مكان عمله او اقامته قبل الاغتراب .

ج – يسمح للمهندس الانتقال من فرع الى آخر بقرار من مجلس الفرع وموافقة الفرع الاخر ومصادقة مجلس النقابة المركزية على ذلك .

المادة 15

- يؤدي المهندس الذي قبل تسجيله امام مجلس الفرع القسم الآتي:

«أقسم بالله العظيم ان اؤدي عملي بأمانة وشرف وان احترم قوانين المهنة واخلاقها ».

الباب الثالث

اقسام النقابة واختصاصاتها

الفصل الأول

المؤتمر العام

المادة 16

- أ- المؤتمر العام للنقابة هو اعلى سلطة فيها ويتألف من:

1- اعضاء مجلس النقابة المركزية في الدورة السابقة.

2- اعضاء لجنة الرقابة المركزية في الدورة السابقة .

3- الاعضاء المنتخبين من مجالس الفروع وعددهم 7 من كل فرع والاعضاء المتممين من الفروع .

بعض مواد النظام الداخلي لنقابة المهندسين السوريين الأحرار والمتعلقة بعضوية المؤتمر العام

التحديات

1. صعوبة تواصل أعضاء الفرع المهجر مع بعضهم البعض بعد انتشارهم الجغرافي الواسع في المناطق المحررة، الأمر الذي أضعف إمكانية عقد اجتماعات فيزيائية دورية، ما انعكس سلباً على نشاط الفرع التنظيمي والاجتماعي.
2. ضعف الإمكانيات المادية، فالفروع المهجرة لا يوجد لديها مكاتب حالياً.
3. ضعف معرفة المجتمع المحلي بالتاريخ الهندسي للمهندس المهجر.

المقترحات

1. تأمين الدعم اللازم للمحافظة على الفروع المهجرة بشكلها الحالي وفق النظام الداخلي، لتتمكن هذه الفروع من عقد اجتماعاتها الدورية وتفعيل دورها، أو العمل على تطوير الهيكلية وتعديل النظام الداخلي بما يتناسب مع الواقع الحالي داخل وخارج المناطق المحررة.
2. تأمين دورات مهنية ترفع من كفاءة المهندس، وتأمين استدامة لمنح المراتب الهندسية.

نقابة المحامين الأحرار في سورية

1. مقابلة مع نقيب المحامين الأحرار في سورية المحامي محمود الهادي نجار

على الرغم من تأخر انطلاق نقابة المحامين الأحرار في سورية مقارنة مع نقابة المهندسين والعديد من النقابات الأخرى إلا أنها قدمت نموذجاً متقدماً في التعاطي مع ملف المهجرين. عقد المؤتمر التأسيسي الأول لنقابة المحامين الأحرار في سورية بتاريخ 2019/12/21 كما يخبرنا نقيب المحامين الأستاذ محمود، إذ تأسست النقابة بثمانة فروع، ضمت كلاً من حلب

ودمشق وريفها وحمص واللاذقية وحماة ودرعا والرقة والحسكة، ولاحقاً انضم فرع دير الزور للنقابة، بالإضافة لمشاركة فرع إدلب في المؤتمر التأسيسي فقط. وعقد المؤتمر العام الثاني بتاريخ 29 /7/ 2020، إذ انتخب المجلس الحالي لمدة ثلاث سنوات، وضم ممثلاً لكل فرع بشكل متساوٍ، سواء كان مقيماً أو مهجراً، ومن ثم تلاه المؤتمر الثالث بتاريخ 2022/3/3.

الجمهورية العربية السورية
نقابة المحامين الأحرار

قرار رقم / 16 / لعام 2020

- إن مجلس نقابة المحامين الأحرار برئاسة الأستاذ : ياسين الهلال وعضوية كل من الأساتذة : جاسم العلي و فهد الموسى و حسين بوز أحمد و محمد تمو وسعد الشويش وزياد جاموس و صالح عبد الله و ويوسف حسين وخلدون شامية و فاروق أبو حلاوة .
- وبعد المداولة يقرر المجلس مايلي :

أولاً - اجراء انتخابات مجالس الفروع والأعضاء المنتمين والنقابة المركزية وفقاً للقانون رقم /30/ لعام 2010 وتعديلاته .

ثانياً - تجرى انتخابات مجالس الفروع وفق المواعيد المحددة أدناه .

1 – مجلس فرع حمص بتاريخ يوم الأحد 2020/5/31 .
2 – مجلس فرع درعا بتاريخ يوم الأربعاء 2020/6/3 .
3 – مجلس فرع حماة بتاريخ يوم الأحد 2020/6/6 .
4 – مجلس فرع اللاذقية بتاريخ يوم الأربعاء 2020/6/10 .
5 – مجلس فرع دمشق وريفها بتاريخ يوم الأحد 2020/6/14 .
6 – مجلس فرع الرقة بتاريخ يوم الخميس 2020/6/18 .
7 – مجلس فرع الحسكة بتاريخ يوم الأحد 2020/6/21 .
8 – مجلس فرع حلب بتاريخ يوم السبت 2020/6/27 .
9 – مجلس فرع دير الزور بتاريخ يوم الثلاثاء 2020/6/30 .

ثالثاً – يتم الدعوة للمؤتمر العام لانتخاب مجلس النقابة المركزية خلال ثلاثين يوم تلي الانتهاء من انتخابات مجالس الفروع .

رابعاً - ينشر هذا القرار و يبلغ من يلزم لتنفيذه أصولاً .

قراراً صدر في اعزاز بتاريخ /6/ 4/ 2020

نسخة إلى : 1 - الديوان 2 - مجالس الفروع .

مجلس نقابة المحامين الأحرار
المحامي الأستاذ : ياسين الهلال

الجمهورية العربية السورية
نقابة المحامين الأحرار في سوريا

الزميلات والزملاء

تحية الحق والعدالة ...

تعلن إليكم أسماء الزميلات والزملاء المحامين الأساتذة المقبولة طلباتهم للترشيح لعضوية مجلس نقابة المحامين الأحرار في سوريا وخزانة التقاعد للدورة الانتخابية 2020-2023 وذلك وفق التالي :

أولاً – أسماء الزملاء المرشحين لعضوية مجلس النقابة وهم :

1 - الأستاذ : محمود الهادي - فرع حلب
2 - الأستاذ : علي الصلخدي - فرع درعا .
3 - الأستاذ : عبد الرزاق رزوق - فرع حلب .
4 - الأستاذ : يوسف حسين - فرع حلب .
5 - الأستاذ : فهد الموسى - فرع حماة .
6 - الأستاذ : زياد جاموس - فرع دمشق وريفها .
7 - الأستاذ : صالح عبد الله - فرع حلب .
8 - الأستاذ : جاسم العلي - فرع حمص .
9 - الأستاذ : محمد خليل العبد - فرع حلب .
10- الأستاذ : سيف الدين نعسان - فرع حلب .
11- الأستاذ : عبد اللطيف حمو - فرع حلب .
12- الأستاذ : محمد فارس الصالح - فرع حماة .
13 - الأستاذ : إلهام سعيد - فرع حلب .
14- الأستاذ : طارق حاج بكري - فرع اللاذقية .
15- الأستاذ : محمود الخضر - فرع الرقة .
16 - الأستاذ : أنور القيض - فرع الحسكة .

ثانياً – أسماء الزملاء المرشحين لعضوية خزانة التقاعد وهم :

1 – الأستاذ : عبد المنعم سليمان - فرع حلب .
2 – الأستاذ : عبد العبد الله - فرع الحسكة .
3 – الأستاذ : شحود أحمد المحمد - فرع حماة .
4 – الأستاذ : علاء الدين الحميد - حمص

تم الإعلان في هذا اليوم الخميس 2020/7/23

النقيب : ياسين الهلال

الممسوحة ضوئيا بـ CamScanner

بعض القرارات الصادرة عن نقابة المحامين الأحرار في سورية والتي تلحظ الفروع المهجرة ضمن قرارات النقابة

فيما يخص مزاولة المهنة نحن نحمل فكرة أن المناطق المحررة حالياً هي "سورية المصغرة"، وبالتالي قمنا باعتماد قانون تنظيم المهنة لعام 2010، والذي عدل في المؤتمر التأسيسي، فقد أسقط منه المواد المتعلقة بحزب البعث وصلاحيات نظام الحكم، التي تحد من استقلالية النقابة، كما تم تعديل الدورة الانتخابية من خمس سنوات لثلاثة، تعزيزاً لروح الديمقراطية واستجابة للواقع غير المستقر حالياً، بالإضافة لما سبق تم تعديل المقر الرئيس للنقابة من مدينة دمشق لمدينة اعزاز، وتعديل المادة المتعلقة بشرط العدد لإحداث الفروع، فقد كان يشترط أن يكون عدد أعضاء هيئة الفرع 150 عضواً، والهدف من التنازل عن هذا الشرط ضمان إتاحة الفرصة لجميع الفروع المهجرة أن تفعل فروعها، إذ تعاني معظم هذه الفروع من التشتت الجغرافي داخل وخارج المناطق المحررة.

وتطبيقاً لقانون مزاولة المهنة لا يوجد لدينا فروع مهجرة ومقيمة، هناك نقابة مركزية تشرف على تسعة فروع تابعة لها، وتراقب عملهم، وتصدر القرارات والتعاميم، وتلغي قرارات الفروع التي تخالف القانون، وكل فرع لديه منتسبيه من المحامين الذين يزاولون المهنة في المناطق المحررة، ومرجعيتهم فرعهم الذي ينتسبون له.

وحول نشاطات النقابة تجاه المهجرين قال السيد محمود: إن نشاطات النقابة تتمحور في الجانب القانوني بشكل عام، فقد نظمت النقابات عدداً من الندوات، كان منها ما هو مخصص حول القوانين التي أصدرها النظام وتمس الأملاك العقارية للمهجرين.

المؤتمر العام الأخير لنقابة المحامين الأحرار في سورية

التحديات

1. ضعف الإمكانيات لدى الفروع المهجرة، فقد انطلقوا في التأسيس رغم افتقارهم للإمكانيات اللوجستية الأساسية من مكان وأثاث.
2. نقص العدد في بعض الفروع المهجرة، مما انعكس في ضعف المهارات لدى منتسبيها.
3. التشتت الجغرافي لمنتسبي الفروع المهجرة في المناطق المحررة.
4. التحدي الثقافي عند بعض من يرفض فكرة النشاط المهني باسم الفروع المهجرة في المناطق المحررة.
5. تحدٍ عام لنشاط المحاماة نتيجة غياب الاتصال الجغرافي بين مناطق ريف حلب الشمالي ومناطق رأس العين وتل أبيض.

المقترحات

1. تقديم دعم للفروع المهجرة.

أهم نتائج المبحث الثاني:

1. لا يوجد تحدٍ من ناحية تمثيل المهجرين في النقابات المبحوثة، وما زال ثقل المهجرين قبل التهجير هو ذاته اليوم، وفق الأنظمة الداخلية المعمول بها في هذه النقابات.
2. هناك تباين بين النقابتين المبحوثتين في جانب مزاولة المهنة، ففي حين يمارس المحامون المهجرون مهنتهم باسم فرعهم المهجر؛ نجد أن المهندسين المهجرين يمارسون المهنة من خلال الفرع الذي لديه أرض وهو فرع حلب. ويرى الباحث أن الواقع الحالي في المناطق المحررة المتمثل بصغر الرقعة الجغرافية يتطلب وجود جهة مركزية واحدة تشرف على

مزاولة المهنة، مع الحفاظ على الفروع المهجرة كتمثيل سياسي ورابط اجتماعي يجمع المهجرين، وذلك يمكن تحقيقه بإحداث قسم مزاولة المهنة على مستوى النقابة المركزية.

3. هناك تباين بين الفروع المهجرة والمقيمة من حيث: الانتشار الجغرافي، والعدد، والإمكانيات اللوجستية، والفعالية.

النتائج العامة للبحث

1. هناك تباين بين حوكمة ملف المهجرين على المستوى الرسمي وعلى مستوى المجتمع المدني (النقابات نموذجاً)، ففي حين كان ملف حوكمة المهجرين غير مستقر على الصعيد الحكومي، استمر تعاطي النقابات مع الفروع المهجرة بالصورة نفسها التي كانت قبل التهجير، وحافظت لهم على تمثيلهم النقابي.
2. لا يوجد نموذج أمثل لتمثيل المهجرين حكومياً ونقابياً، ويحتاج الوصول للتمثيل الأفضل الكثير من البحث والإرادة والمشاركة من مختلف المعنيين بملف المهجرين..
3. التأخر في الوصول لحوكمة ملف المهجرين بشكل فاعل ينعكس سلباً على المناطق المحررة، ويضعف قدرة المؤسسات على استثمار الخبرات الموجودة من المهجرين، ويرفع احتمالية هجرتهم لخارج المناطق المحررة.
4. الخدمات التي تقدم للمهجرين معظمها آني، وهي لا تسد احتياجاتهم الأساسية.
5. هناك ضعف في الرؤية الاستراتيجية في الاستفادة من ملف المهجرين، مع الأخذ بعين الاعتبار بأن ملف المهجرين هو ملف إنساني حقوقي، تغيب الاستراتيجية الحكومية لتهيئة ملف حقوقي خاص بالمهجرين.

التوصيات

1. قوننة ملف إدارة المهجرين من خلال إعداد أنظمة وقوانين مدروسة بعناية تحد من التغييرات المتكررة في التعاطي مع هذا الملف.
2. إعادة تفعيل إدارة مستقلة بالمهجرين في الحكومة السورية المؤقتة، تعنى بضمان حقوقهم وتمثيلهم في مختلف الإدارات المحلية، وبناء ملفات حقوقية تسهم في استعادة حقوقهم المسلوبة من قبل النظام مستقبلاً.
3. أن يتم تطوير حوكمة ملف المهجرين في الحكومة بشكل تشاركي مع المعنيين، لينسجم مع الإدارات المحلية، ويستطيع أن يوصل صوت المهجرين لمختلف المحافل المحلية والدولية.
4. في ظل الدعوات والخطوات التي تدعو لعودة اللاجئين السوريين، يجب حشد مختلف أشكال الدعم والمناصرة لتحسين واقع المهجرين الموجودين في المناطق المحررة، وخاصة العمل على تأمين سكن يليق بكرامة الإنسان بدل المخيمات.
5. زيادة مستويات الدعم للمهجرين في سياق المجتمع المدني، مثل دعم تأسيس روابط اجتماعية وفرق تطوعية تعنى بتقديم خدمات للمهجرين وفق احتياجاتهم، والعمل على التوعية الحقوقية، وتوثيق ما يسهم في ضمان استعادة حقوقهم المسلوبة مستقبلاً، وإقامة فعاليات ثقافية واجتماعية تسهم في الحفاظ على تراث وهوية المهجرين، وتساعد في دمجهم مع المجتمعات المضيفة بشكل متوازن.
6. إعداد أبحاث أكثر تخصصاً حول واقع المهجرين في المجالات الاجتماعية والحقوقية والأوضاع الاقتصادية.

المراجع

1. تقرير OCHA. (1، 11، 2022). مكتب تنسيق المساعدات الإنسانية عن الوضع في سورية.
2. تقرير OCHA. (27، 3، 2020). مكتب تنسيق المساعدات الإنسانية عن الوضع في سورية.
3. دليل اسفير الطبعة الرابعة. (2018). الميثاق الإنساني والمعايير الدنيا في الاستجابة الإنسانية.
4. تقرير الإدارة العامة لشؤون النازحين واللاجئين. (تموز، 2014). وزارة الإدارة المحلية والإغاثة وشؤون اللاجئين في الحكومة السورية المؤقتة.

تحديات وفرص الحوكمة في قطاع التعليم ما قبل الجامعي في مناطق درع الفرات "مدينة اعزاز" نموذجاً

مجيب خطاب وناجي رضوان*

مجيب خطاب: إجازة في العلوم السياسية ومدرب معتمد لدى العديد من المنظمات في مجال التنمية السياسية والإدارية.

ناجي رضوان: إجازة في العلوم السياسية، كاتب وناشط في المجال المدني والسياسي، وعامل في المجال الإنساني في شمال سورية.

ملخص تنفيذي

يواجه التعليم في مناطق درع الفرات حالة من التحديات والفرص في تطبيق النهج الحوكمي، تعكس بالمقام الأول التهديدات الأمنية والسياسية التي تعصف بالحياة السياسية، وبالواقع الاقتصادي المتردي، جراء غياب فرص العمل، وحداثة تطبيق نهج التعافي الاقتصادي في مناطق شمال غرب سورية، وذلك في ظل غياب مؤسساتي وتشريعي لتبني النهج الحوكمي، وضعف الاتصال بين المجتمع المدني والجهات الحكومية التي تدير أنشطة التعليم، وفقدان المركزية في إدارة الامتحانات واعتماد الشهادات، ووجود أكثر من منهاج معتمد، إضافة إلى انخفاض كفاءة المعلمين، نتيجة هجرتهم من العمل التعليمي، تحت تأثير الواقع الاقتصادي ومتطلبات الحياة اليومية، وتدني رواتب المعلمين. وتبدو الفرص المتاحة لتطبيق النهج الحوكمي في مناطق درع الفرات ضعيفة، رغم كل الجهود المقدمة، وتعتمد على توفر معظم التجهيزات التشغيلية للمدارس، والاستقرار النسبي بالمناهج المعتمدة، ووجود أنظمة الشكاوي والإبلاغ، مما يتيح قدراً مناسباً لمراقبة جودة العملية التعليمية وتطويرها.

في واقع متأزم استراتيجياً تعمل في إطاره جهات حكومية وشبه حكومية متعددة، تعيش حالة من التنافسية، سعينا في بحثنا إلى تقديم تصور أولي يمكن تطويره لتبني استراتيجية مثلى لتطبيق نهج الحوكمة في قطاع التعليم، بشكل محفز لتطبيق نهج حوكمي بصورة أفضل على مستوى المؤسسات الحكومية.

الكلمات المفتاحية: قطاع التعليم قبل الجامعي، مناطق درع الفرات، الحوكمة.

المقدمة

التعليم في شمال غرب سورية بو اقع 6 سنوات

منذ العام 2011م وحتى العام 2016م تعرضت عملية التعليم في شمال غرب سورية إلى حالة من التراجع، تعود إلى مجموعة مختلفة ومتداخلة من العوامل السياسية والاجتماعية والعسكرية والدولية، مما أدى إلى فقدان هيكل حكومي واضح وثابت، بالإضافة إلى عملية النزوح المتكررة، وواقع العمليات العسكرية المختلفة على الصعيد السياسي، مما أدى إلى فقدان العمل والسكن والأصول من الناحية الاقتصادية، وما تبعه من تغير فكري وثقافي طرحته الثورة السورية بعد 2011م، كجزء من التغيرات الاجتماعية والثقافية التي عاشها المجتمع السوري. ولم تكن عملية التربية والتعليم في مجال بعيد عن هذه التغييرات، فلقد فرض الواقع الجديد في شمال غرب سورية نفسه على كامل ديمغرافية الشمال الغربي بدرجة ما.

ولكن بعد عام 2016م ومع انطلاق العملية السياسية التي تدعو إلى وقف إطلاق النار، وبالتزامن مع عملية درع الفرات، عاش الشمال السوري حالة أولية من التعافي نتيجة توقف العملية العسكرية، الأمر الذي أتاح لأول مرة في ظل الصراع، أن تنشأ علاقات اجتماعية ثابتة نسبياً على جغرافية غير متغيرة، حيث انطلقت الجهود المحلية والدولية لتحسين جودة ونوعية الاستجابة الإنسانية في قطاع التعليم، الذي عانى بشكل أساسي من ظاهرة التسرب المدرسي، وتأخر الطلاب عن التعليم بنسب مختلفة ومتفاوتة، إضافة إلى حرمان نسبة من الطلاب من فرصة الالتحاق بالتعليم أصلاً، إما نتيجة سيطرة تنظيم داعش على أجزاء من محافظة حلب، أو نتيجة الأثر الاقتصادي للحرب الذي رفع نسبة العائلات التي تحتاج إلى عمل أكثر من فرد في العائلة، أو عدم وجود معيل غير الأطفال الذي أجبروا على العمل ضمن واقع اقتصادي صعب، وحرموا من فرص التعليم المناسبة.

وفي الجانب الحكومي، ونتيجة للاستقرار الذي حصل؛ تعرضت الجهات الحكومية إلى ضغوط حادة، وفي المقابل كانت نسبة كبيرة من المدارس مدمرة بشكل كامل، بفعل القصف الذي تعرضت له تلك المناطق، ووجود نسبة كبيرة من السكان يعيشون في مخيمات عشوائية غير مؤهلة بالبنى التحتية والمرافق التعليمية، مما شكل ضغطاً أكبر على عملية التعليم، وأدى بصورة أكبر إلى عملية حوكمة واضحة ومنضبطة.

الإطار المنهجي

أولاً: الإشكالية

لاحظ الباحثان انخفاضاً في قدرة الوصول إلى خدمات التعليم وجودته حسب المعطيات، كما لاحظ الباحثان أن التعليم في شمال غرب سورية، وبالتحديد في منطقة اعزاز، يواجه مجموعة من التحديات والصعوبات المختلفة، تشمل العديد من المشاكل البنيوية والهيكلية في نظام التعليم في تلك المنطقة، فقد قام المعلمون بإضرابين متتالين، في عام 2021م وعام 2022م، وانعكاس أثر جائحة كورونا على التعليم، وتردي الوضع الاقتصادي والمعيشي للعاملين في القطاع التعليمي، وشكلت تلك مجموعة إضافية من التحديات التي تواجه قطاع التعليم. ومن خلال ما سبق نسعى في بحثنا لتقديم تصور

أولي عن المشاكل التنظيمية والاتصالية للتعليم ما قبل الجامعي في مناطق درع الفرات "مدينة اعزاز" نموذجاً، والتساؤل الأساسي لبحثنا:

ما الاستراتيجية المثلى لتطبيق نهج الحوكمة في مجال التعليم، بعد ست سنوات من الاستقرار النسبي في مدينة اعزاز؟

والتساؤلات الفرعية هي:

1. ما نهج الحوكمة والحكم الرشيد وما أبعاده؟
2. ما واقع حوكمة التعليم في مناطق درع الفرات؟ وما الفرص والتحديات التي تواجهه؟
3. ما عوامل القوة والضعف والفرص والتحديات التي تدعم تطبيق نهج الحوكمة؟
4. كيف يقيّم تحليل SWOT تطبيق نهج الحوكمة في قطاع التعليم في مناطق درع الفرات؟

ثانياً: الفروض

1. يخضع قطاع التعليم أثناء الحروب والأزمات لتدخل جهات محلية ودولية، إلا أنها تبقى غير محددة الأثر، ولا يمكن تسجيل أي موقف مسبق منها.
2. إن الواقع الاستراتيجي لتطبيق نهج الحوكمة والحكم الرشيد في مجال التعليم في مرحلة استقرار.
3. تمتلك البيئة الداخلية لقطاع التعليم مجموعة من نقاط القوة والضعف لتطبيق نهج الحوكمة.
4. تمتلك البيئة الخارجية لقطاع التعليم مجموعة من الفرص والتحديات لتطبيق نهج الحوكمة.

ثالثاً: محددات الدراسة

1. الحدود المكانية: مدينة اعزاز
2. الحدود الزمانية: منذ عام 2016م حتى 2022م
3. الحدود الموضوعية: نهج الحوكمة في قطاع التعليم.

رابعاً: المنهجية

تعتمد الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي، واستخدام تحليلSWOT الاستراتيجي في عملية التحليل.

خامساً: أدوات البحث

الاستبانة المفتوحة، بواقع ثمانية عشر سؤالاً، حول أثر تطبيق النهج الحوكمي في قطاع التعليم ما قبل الجامعي.

سادساً: مجتمع البحث

يشمل مجتمع بحثنا على مناطق درع الفرات، بواقع ثلاث مناطق إدارية (اعزاز – الباب – جرابلس)، تخضع المؤسسات التعليمية ضمنها لنموذجين من الإدارة على الشكل التالي:

1. الحكومة السورية المؤقتة: وتشمل ريف حلب من عام 2014 إلى عام 2018م، مع الاحتفاظ بمراكز امتحانية لها.

2. إدارة المعارف التركية: وتشمل مناطق غصن الزيتون ودرع الفرات (اعزاز – جرابلس – الباب)، من عام 2016م وحتى 2022م، ومدينة عفرين من عام (2018- 2022م)
3. انطلاقاً من واقع عدم الاستقرار الأمني تم تحديد مدينة اعزاز نموذجاً للدراسة، لما تعيشه من حالة استقرار نسبي تنظيمياً وسياسياً، وحسب منهج تحليل بحثنا الذي يعتمد على تحليل الواقع الاستراتيجي، كان لا بد من تحديد عينة مقصودة في دراستنا، تؤمن المعلومات النوعية لبحثنا، وتحدد إطار علاقة الحوكمة، من خلال دراسة التفاعل بين أطراف علاقة الحوكمة في قطاع التعليم، الممثلين بالحكومة والمجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية، وذلك لوجود 35 مدرسة رسمية ومدارس تعويضية، وعدد كبير من المعلمين لا يمكن الوصول إليهم.

سابعاً: عينة البحث

حسب إشكالية البحث التي تهدف إلى تحديد استراتيجية مثلى؛ كان لا بد من تحديد عينة بحثية قصدية، تحدد أطراف علاقة الحوكمة المسؤولة عن صناعة القرارات بالدرجة الأولى، ممثلةً بالحكومة والمجتمع المدني الذي يمثل المعلمين، إضافة إلى المنظمات غير الحكومية التي تعمل في قطاع التعليم حالياً، لكوننا نحتاج إلى معلومات مؤكدة ودقيقة، تناسب الواقع الحوكمي وتتماشى مع منهج بحثنا، فكانت عينة البحث على الشكل التالي:

1. المنظمات غير الحكومية العاملة في قطاع التعليم في مدنية اعزاز/ استمارة واحدة، بكونها المنظمة الوحيدة العاملة في قطاع التعليم في اعزاز
2. المدارس الخاصة والأهلية في مدينة اعزاز/ استمارتان
3. مدير التربية والتعليم في المجلس المحلي لاعزاز بصفته الاعتبارية، كأساس للسلطة وممثل عن السلطة المحلية / استمارة واحدة
4. نقيب المعلمين الأحرار في شمال غربي سورية بصفته الرسمية/ استمارة واحدة
5. رئيس شعبة نقابة المعلمين في اعزاز بصفته الاعتبارية/ استمارة واحدة

ثامناً: المصطلحات والمفاهيم

1. مناطق درع الفرات: ويقصد بها المنطقة الممتدة من جرابلس والباب حتى منطقة اعزاز، والتي دخلتها القوات التركية في عملية عسكرية عام 2016م.
2. التعليم: يُقصد بمصطلح التعليم أشكال التعليم كافة، التي تشرف عليها وزارة التربية حسب النظام الإداري في مناطق درع الفرات، والممتد من الصف الأولى الابتدائي وحتى إتمام مرحلة التعليم الثانوي، وبغض النظر عن الجهة التي تقوم بإدارة عملية التعليم.
3. التعليم الخاص والأهلي: وهو عمليات التعليم التي تتم بالشراكة بين القطاع الخاص والأهلي، من تعليم وتربية في مستويات التعليم الأساسي والثانوي كافة.
4. المنظمات غير الحكومية: ويقصد بها جميع المنظمات غير الحكومية المحلية والدولية، التي تتدخل في عملية التعليم في مناطق درع الفرات، عبر إطار الاستجابة الإنسانية المعلن عنها دولياً للحرب في سورية.

5. النهج الحوكمي: ويقصد به الاستراتيجية طويلة الأمد التي تتبناها دولة أو سلطة ما، بهدف رفع الكفاءة والفاعلية في مؤسساتها، وزيادة درجة الشفافية والمساءلة وضمان سيادة القانون وتكافؤ الفرص، عبر نهج يعزز الشراكة وقدرة المجتمع، ويضمن استجابة فعالة خلال الأزمات بما يحقق التنمية وأهداف الحكم الرشيد.

تاسعاً: أهداف البحث

يهدف هذا البحث إلى مجموعة من الأهداف:

1. تحليل مكامن القوة والضعف لتطبيق نهج الحوكمة في قطاع التعليم في مناطق درع الفرات.
2. تحديد الفرص والتحديات التي تواجه عملية تطبيق نهج الحوكمة في قطاع التعليم في مناطق درع الفرات.
3. تقديم استراتيجية مثلى تعزز نهج الحوكمة في قطاع التعليم في مناطق درع الفرات.

عاشراً: أهمية البحث

تمكن أهمية البحث بقدرته على تقديم تصور أولي لاستراتيجية مثلى لتطبيق نهج الحوكمة في قطاع التعليم لمناطق درع الفرات، بعد الاستقرار النسبي الذي عاشته المنطقة، من خلال تقديم تحليل استراتيجي للبيئة التنظيمية الداخلية والخارجية لحوكمة قطاع التعليم، بما يسهم بتأمين فهم أعمق للفرص والتحديات التي تواجه تطبيق نهج في قطاع التعليم.

الحادي عشر: إجراءات البحث

لتحديد الاستراتيجية المثلى لتطبيق نهج الحوكمة في قطاع التعليم كان لا بد لنا من فهم واقع التعليم عبر الزمن، انطلاقاً من الواقع الحوكمي لقطاع التعليم في الوقت الحاضر، واستشراف مستقبله، وذلك من خلال أسلوب التفكير الاستراتيجي، الذي يعتبر الحاضر ماضياً تراكمياً للمستقبل، ولتحقيق هذا الفهم فقد اعتمادنا الإجراءات التالية:

1. تحديد وضبط مفهوم الحوكمة كنهج استراتيجي.
2. تحديد واقع التعليم في مناطق درع الفرات، من خلال تحليل البيئة التنظيمية والإدارية للعمل الحكومي.
3. تحديد الأساس التنظيمي لالتزام المنظمات غير الحكومية في نهج الحوكمة، وأهم أشكال التفاعل بينها وبين الجهات الحكومية.
4. تحديد نقاط القوة والضعف للبيئة الداخلية، ومكامن الفرص والتحديات للبيئة الخارجية، لتطبيق النهج الحوكمي في قطاع التعليم.
5. تصميم استبانة مفتوحة، متضمنة نقاط القوة والضعف والفرص والتحديدات، لتحديد الواقع الاستراتيجي لتطبيق نهج الحوكمة في قطاع التعليم.
6. تقديم نموذج تحليل SOWT، من خلال معلومات المقدمة من العينة.
7. تقديم تصور أولي لاستراتيجية مثلى لحوكمة قطاع التعليم في المستقبل.

الثاني عشر: الدراسات السابقة

1. بحث [1] بعنوان: مدى تطبيق مبادئ الحوكمة في جامعة إب، من وجهة نظر أعضاء هيئة التدريس فيها، إعداد د. علي عبد الله محمد الشاوش، وذلك حسب تحليل أبعاد الحوكمة ومدى تطبيقها في العملية الإدارية للجامعة، من خلال دراسة حسب المنهج الوصفي المسحي، شملت 192 فرداً من الكادر الأكاديمي للجامعة، من خلال أداة استبانة.
2. بحث [2] بعنوان: واقع حوكمة كلية التربية بجامعة القصيم في ضوء رؤية المملكة 2030، إعداد رغد صالح محمد الروضان، وذلك حسب دراسة مستوى تفعيل الحوكمة في كلية التربية بجامعة القصيم، في ضوء رؤية المملكة 2030م، من وجهة نظر أعضاء هيئة التدريس، وتقديم المقترحات الممكنة لتفعيل الحوكمة في كلية التربية بجامعة القصيم، ذلك من خلال المنهج الوصفي المسحي، شمل 127 فرداً من الكادر الأكاديمي للجامعة، من خلال استبانة تعالج نتائجها حسب الجنس والرتبة الأكاديمية.

الإطار النظري

المبحث الأول: الحوكمة وواقع التعليم والتزام المؤسسات الحكومية في تبنيها

أولاً: الحوكمة والحكم الرشيد وأبعاده

يسعى هذا المبحث للإجابة عن الإشكالية التالية: ما نهج الحوكمة والحكم الرشيد وما أبعاده؟

تعريف الحوكمة: يشير مصطلح الحوكمة إلى شكل الحكم الرشيد، أو إلى وجود علاقة بين الحكومة والشعب والمجتمع المدني أساسه المحاسبة والمشاركة، ولكن لا يمكن تحديد تعريف واضح وثابت للمصطلح وذلك بما تحمله الحوكمة من قيم ثقافية خاصة بكل مجتمع، فقد تم تقديم مجموعة مختلفة من التعريفات أبرزها:

1. تعريف الوكالة الكندية للتنمية الدولية[3]: ويقترب من تعريف البنك الدولي، إذ تعرف مفهوم أسلوب الحكم على أنه: "أسلوب ممارسة التخصيص السلطوي للقيم من قبل الحكومات في إدارة موارد الدولة الاقتصادية والاجتماعية"، وتعرف الحكم الرشيد أو الجيد على أنه: "ممارسة القوة بواسطة المستويات المختلفة للحكومة، بأسلوب يتسم بالفعالية، والأمانة، والإنصاف، والشفافية والمساءلة". ويختلف تعريف البنك الدولي بأنه يقصر ممارسة القوة على الحكومات فقط دون غيرها من الفاعلين.
2. الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية: وتعرف الحوكمة بأنها قدرة الحكومة على الحفاظ على السلام الاجتماعي، وضمان القانون، وخلق النمو الاقتصادي، وضمان الحد الأدنى من التأمين الاجتماعي.

أبعاد الحوكمة: هناك توافق بين الخبراء والمعنيين والباحثين في موضوع الحوكمة على أن هناك تسعة[4] عناصر أساسية لها يمكن تحديدها فيما يلي:

---

[1] عبد الله الشاويش، 2021، مدى تطبيق مبادئ الحوكمة في جامعة إب من وجهة نظر أعضاء هيئة التدريس، الأدب للدراسات النفسية والتربوية، 7 حتى 51.

[2] رغد الرضوان، 2021، واقع حوكمة كلية التربية بجامعة القصيم في ضوء رؤية المملكة 2030، المجلة الدولية للدراسات التربوية والنفسية، العدد الثاني.

[3] سليمة بن حسين، 2015، الحوكمة دراسة في المفهوم، مجلة العلوم القانونية والسياسية، 180 -220.

[4] دراسة نظام الحوكمة في الشبكة الوطنية المصرية وآليات تحسينه، مصر، 6.

1. الكفاءة: هي قدرة الأطراف الفاعلة على تنفيذ المشروعات وتوفير الخدمات بأقل تكلفة وفي وقت مناسب.
2. الفاعلية: هي جودة المخرج النهائي للخدمة ودرجة رضا المواطنين عنها.
3. المشاركة: هي مدى اشتراك الأطراف الفاعلة (أو السماح باشتراكها) في تحديد الاحتياجات وإعداد الخطط والموازنات ومتابعة التنفيذ وتقديم الخدمات.
4. الشفافية: هي مدى سهولة الحصول على معلومات تخص تقديم الخدمات ودرجة الانفتاح في العلاقة بين الأطراف الفاعلة.
5. المساءلة: هي سؤال أي من الأطراف الفاعلة عن دوره في تقديم الخدمة بهدف محاسبته مالياً أو فنياً أو إدارياً.
6. الاستجابة: هي درجة وسرعة استجابة الأطراف الفاعلة لرغبات واحتياجات المواطنين من الخدمات والمرافق.
7. العدالة والمساواة: هي تقديم الأطراف الفاعلة للخدمات للمواطنين كافة، على قدم المساواة طبقاً للاحتياجات ومبدأ تكافؤ الفرص.
8. سيادة القانون: هي تواجد قوانين وتشريعات وقواعد تحكم أداء وسلوكيات الأطراف الفاعلة ومدى تطبيقها.
9. مكافحة الفساد: هي تواجد نظام فعال لمنع ومجابهة الفساد ومدى تطبيقه من قبل كل الأطراف الفاعلة.

وفي إطار بحثنا عن التعليم في شمال غرب سورية يمكن تسجيل الخصائص التالية لعملية حوكمة التعليم:

1. الكفاءة والفاعلية: وهي وجود تعليم جيد، وتحقيق رضا المواطنين في شمال غرب سورية بأقل تكلفة ووقت وجهد.
2. المشاركة والاستجابة: وهي مدى وجود شبكة شراكات فاعلة وحيوية بين صانع القرار والجهات المدنية والقطاع الخاص في شمال غرب سورية، وقدرتها على الاستجابة السريعة والفاعلة للأزمات.
3. الشفافية والمساءلة: درجة الوصول إلى المعلومات التي تخص التعليم في شمال غربي سورية، وسهولة محاسبة كل جهة مسؤولة عن مهامها وتقصيرها في مسؤولياتها، بشكل يمنع الفساد ضمن إطار قانوني واضح.
4. العدالة وسيادة القانون: ضمان وجود تشريعات قانونية واضحة وصريحة، وامتلاك الخاضعين للحوكمة فرصاً متساوية، لكل من الطلاب والمعلمين من الجنسين دون تمييز.

النهج الحوكمي: ويقصد به الاستراتيجية طويلة الأمد التي تتبناها دولة أو سلطة ما، بهدف رفع الكفاءة والفاعلية في مؤسساتها، وزيادة درجة الشفافية والمساءلة وضمان سيادة القانون وتكافؤ الفرص، عبر نهج يعزز شراكة وقدرة المجتمع، ويضمن استجابة فعالة خلال الأزمات، بما يحقق التنمية وأهداف الحكم الرشيد.

ثانياً: واقع حوكمة التعليم في مناطق درع الفرات

يسعى هذا المبحث للإجابة عن الإشكالية الثانية: ما واقع حوكمة التعليم في مناطق درع الفرات؟ وما الفرص والتحديات التي تواجهه؟

للإجابة عن هذا التساؤل نحتاج الى تحديد واقع التعليم في شمال غربي سورية، ثم واقع حوكمة المؤسسات الحكومية التي تدير التعليم في شمال غربي سورية، وأساس العلاقة بين المنظمات غير الحكومية والحكومية في مجال التعليم وتفاعلاتها خلال الاستجابة للأزمات.

و اقع التعليم في شمال غربي سورية

يعيش التعليم في شمال غرب سورية حالة من التراجع الملحوظ، وبحسب منسقو الاستجابة في شمال غرب سورية تم رصد 930 مخيماً للنازحين دون نقاط تعليمية للأطفال، و36848 طفلاً من سكان المخيمات آنفة الذكر متسربين من العملية التعليمية في منطقة إدلب، بينما يوجد 193843 طالباً من السكان شمال غرب سورية لا يتلقون التعليم[5]. وأكدت منظمة اليونيسكو بتصريح لها عن خطورة واقع التعليم في سورية، إذ إن نسبة الطلاب السوريين غير الملتحقين بالتعليم نتيجة قصف المدارس قد بلغت 39%، حسب ما ذكر موقع تلفزيون سورية[6]، وتتنوع أسباب ومعوقات تراجع التعليم في سورية بشكل عام، ولكن لاحظ الباحثان انخفاضاً في قدرة الوصول إلى خدمات التعليم وجودته حسب المعطيات السابقة، وبحسب ملخص توصيف الواقع التعليمي في المناطق المحررة الصادر عن نقابة المعلمين السوريين الأحرار، يمكن الوقوف على العوامل التالية لتحديد الواقع:

1. ارتفاع تكاليف المعيشة، وقلة المنحة الماليّة المقدّمة للمعلّم، والّتي لا تتجاوز الـ60 دولاراً، مما دفع المعلمين إلى هجرة قطاع التعليم.
2. تزايد عدد الطلاب نتيجة الزيادة الطبيعية للسكان، إضافةً إلى التهجير الممنهج من قبل نظام الأسد، وعدم بناء مدارس جديدة بعد قيام الثورة، مما أدّ ى إلى اكتظاظ الطلاب في المدارس، حتى أنه بلغ عدد طلاب الشعبة الواحدة 70 طالباً، مما دفع الأهالي إلى نقل أطفالهم إلى المدارس الخاصة، لعدم توفر مقاعد لهم في المدارس العامة.
3. عدم وجود نظام داخلي للتربية، مما أدى إلى كثير من الفوضى والقرارات الارتجالية من قبل المسؤولين وعدم التنسيق بين مديريات التربية.

ومما تقدم في هذا المبحث فإن الواقع الاستراتيجي لتطبيق نهج الحوكمة في قطاع التعليم يشهد تحديات وتهديدات مختلفة من البيئة الاقتصادية والتنظيمية.

و اقع حوكمة المؤسسات التعليمية على المستوى التنظيمي

لتحديد التحديات والصعوبات التنظيمية، لا بد من الوقوف على الواقع التنظيمي، وإطار السلطة وصناعة القرار، التي تحكم علاقة التعليم في شمال غرب سورية بشكل عام، واعزاز بشكل خاص منذ عام 2016م إلى عام 2022م، إذ يمكن تسجيل شكلين لسلطة الإدارة لعملية التعليم، هما:

1. الشكل الأول: وزارة التربية والتعليم في الحكومة السورية المؤقتة ومديريات التربية المركزية التابعة لها.
2. الشكل الثاني: إدارة المنسق التركي بين وقف المعارف التركية والمكاتب التعليمية في كل مجلس محلي، وبحسب الولاية التي يتبع لها المجلس المحلي، وإذا نظرنا إلى اعزاز يمكن تحديد إدارة التنسيق بين اعزاز ونائب الوالي في ولاية كلس التركية عبر منسق مفوّض.

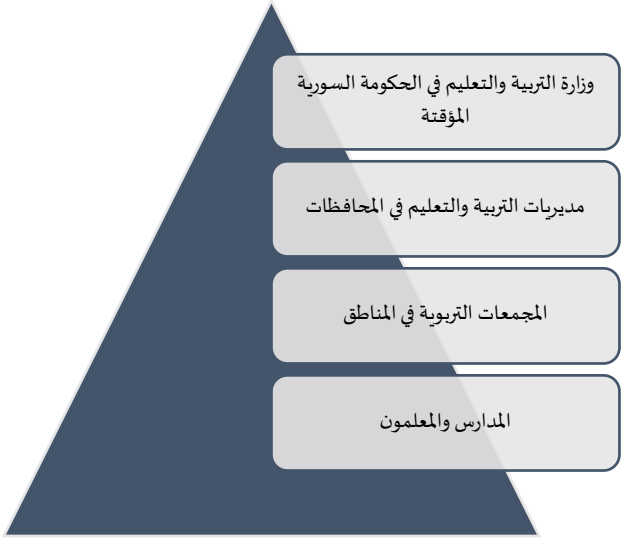
[5] محمد وليد جبيس 2022، إحصائيات تكشف واقع التعليم في مخيمات النازحين شمال غرب سورية، بلدي نيوز، على الرابط: https://cutt.us/wMe3p.

[6] تلفزيون سورية، 2022/1/16، واقع التعليم في شمال غربي سورية تحديات ومصاعب.

وسيتم دراسة كل إطار بشكل منفصل، علماً بأن الإطارين يعملان في مدينة اعزاز دون وجود أي علاقة أو شراكة فعلية بينهما.

أولاً: وزارة التربية والتعليم في الحكومة السورية المؤقتة

خضع التعليم في المناطق المحررة لإدارة وإشراف وزارة التربية والتعليم في الحكومة السورية المؤقتة، منذ عام 2014م، وتم تنظيم الهرم الإداري من الأعلى إلى الأسفل على الشكل التالي:



الشكل رقم (1)

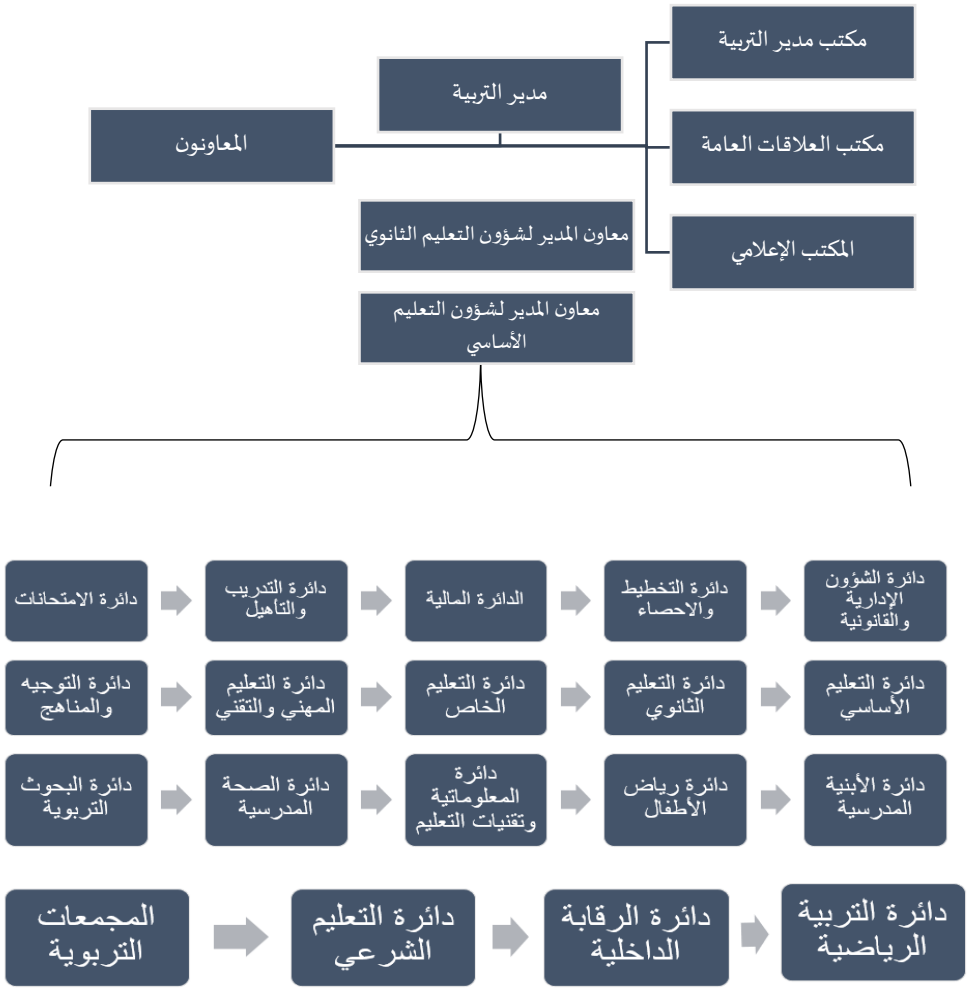
تمتلك كل مديرية نظاماً داخلياً، تقوم من خلاله بإدارة التعليم في محافظتها، ومنها مديرية التربية والتعليم بحلب الحرة[7]، التي تنظم معظم عمليات التعليم في شمال غرب سورية، من خلال وثيقة نظام داخلي يحكم عمل الموظفين والعاملين في المديرية، أما في إطار علاقتها مع المنظمات غير الحكومية فكانت تتم عن طريق مذكرة تفاهم يتم توقيعها بين المنظمة والمديرية، تحدد فيها المديرية دور المنظمة في المدارس التي تتدخل بها.

ومن خلال مراجعة وثيقة النظام الداخلي لمديرية التربية والتعليم في حلب نجد أنها تحتوي على النقاط التالية:

1. الباب الأول المبادئ والأهداف العامة: وهي 14 هدفاً ومبدأ، تعمل على تعزيز الشراكة والمساواة والحوكمة كهدف رئيس، وتقوم على الموازنة بين النفقات والنتائج.
2. الباب الثاني: يحتوي على هيكلية توضح العلاقة مع الحكومة ومهام مديريات التربية وهياكلها، ويشكل أساس الارتباط بين الحكومة والمديرية.
3. الباب الثالث: ينظم شؤون العاملين، ويقسم العاملين إلى فئات على أساس الشهادة والخبرة، ويحدد بدلاً مالياً وشروطاً عامة للتعيين والقبول وأصولها في المديرية.
4. يحدد الباب الرابع والخامس: النقل والندب والعطل والإجازات ونظامها، مع مراعاة وجود إجازة أمومة وحج وزواج مدفوعة الأجر.

[7] تربية حلب الحرة، 2016، النظام الداخلي لتربية حلب الحرة.

5. ينظم الباب السادس: الواجبات والمحظورات، وتؤكد المادة (18) الفقرة (5) على ضرورة حفظ كرامة الزملاء.
6. ينظم الباب السابع: العقوبات، ويعتمد مبدأ التدرج من العقوبات الخفيفة إلى العقوبات الشديدة، ويحفظ مبدأ التناسب بين العقوبة والضرر، كم نصت عليه المادة (20).
7. ينظم الباب الثامن والتاسع: التعويضات والمكافآت، ويحددها على أساس عادل وموضوعي.
8. ينظم الباب العاشر والحادي عشر: الأنظمة المالية التي تخص علاوة الترفيع السنوي، ونظام السلف والرواتب المالية.
9. ينظم الباب الثاني عشر: قواعد إنهاء الخدمة، ويضمن عدم الطرد التعسفي.
10. ينظم الباب الرابع عشر هيكلية ثابتة لمديرية التربية على الشكل التالي:



الشكل رقم (2)

ثانياً: الإدارة عبر مديريات التعليم في المجالس المحلية بالتنسيق مع وقف المعارف التركية

يخضع التعليم حسب هذا النموذج إلى سلطة وتنظيم وقف المعارف في الجمهورية التركية، والذي يقوم على أساس عقود تطوعية بين وقف المعارف التركية والمعلمين في المدارس بشكل مباشر، فعلاقة السلطة الإدارية غير هرمية، وإنما مباشرة، ينسقها المنسق التركي بالنيابة عن وقف المعارف في كل ولاية، بحسب تبعية المنطقة في الأراضي السورية إلى الولاية المحاذية

لها من الأراضي التركية، ويتمتع بسلطات تفويضية غير معروفة أو منضبطة بوثيقة قانونية واضحة. إن العلاقة مع مديريات التربية والتعليم في المجالس المحلية يمكن تحديدها من خلال أهم النقاط في العقد التطوعي بين وقف المعارف التركية والمعلمين على الشكل التالي:

أساس العلاقة: الطرف الأول وقف المعارف التركية، الطرف الثاني المعلمون، ويعملون لقاء منحة محددة من وقف المعارف التركية فقط مع اعتبارهم متطوعين.

الأساس الأخلاقي: عبارة عن مجموعة من قواعد السلوك تلزم المعلمين بما يلي:

1. منع الضرر بالمجتمع.
2. احترام الحقوق الإنسانية، والعرق واللغة واللون.
3. منع الفساد واحترام الإدارة التعليمية والالتزام بطلباتها.
4. منع التدخل بالسياسة وتقديم موقف سياسي.
5. ضمان سرية المعلومات ومنع نشرها لطرف ثالث.
6. تقديم الخدمات التعليمية بشكل عادل.
7. منع أشكال العنف كافة ضد الطلاب.
8. التعهد باحترام المجتمع والمشاركة معه.

المهام ونظام الإجازات: مجموعة المهام المحددة في العقد والمطلوب الالتزام بها هي:

1. التطوير الشخصي والمهني.
2. التواصل مع أولياء الأمور.
3. التعهد باحترام الزملاء والإداريين والتعاون معهم.
4. الإبلاغ عن الإهمال عبر التسلسل الهرمي للمديرية.
5. تنفيذ المهام المحددة في الخطة التعليمية.

تعليمات الإجازات: وهي مجموعة من الإجراءات المطلوبة والمتبعة في الحصول على الإجازة وأحقيتها وهي على الشكل التالي:

1. إجازة مرضية بحسب تقرير طبي.
2. إجازة أمومة للمعلمات لمدة (8) أسابيع.
3. يمنح المعلم إجازة (5) أيام في حال وفاة الأقارب من الدرجة الأولى.
4. الحضور والانصراف في الوقت المحدد.
5. يمنع العمل في العطلة الصيفية مع أي مؤسسة أو منظمة، ويفصل من يثبت مخالفته.
6. يُفصل من تثبت مشاركته في المظاهرات أو تعليق أي لافتة تعيق العملية التعليمية.

إنهاء العقد:

1. عند الغياب لمدة (3) أيام متتالية بدون إذن أو عذر في العام الدراسي الواحد.

2. الإخلال بالنظام الإداري للتعليم.
3. تقديم استقالة مكتوبة.

أساس العلاقة بين المنظمات غير الحكومية والحكومية في مجال التعليم وتفاعلاتها خلال الاستجابة للأزمات

يمكن تحديد طبيعة الدور الذي تلعبه المنظمات الدولية والأممية في عملية التعليم لما يخضع له من إعادة تقويم مستمر. إن هذه الأدوار والتدخلات تقوم على أساس الحاجة والاستجابة للكوارث بالدرجة الأولى، ويمكن تقسيم هذه المنظمات إلى ثلاث مجموعات في مجال التعليم على الشكل التالي:

1. المنظمات الدولية والأممية: وأبرزها منظمة اليونيسف، ومنظمة إنقاذ الأطفال، ومجموعة المنظمات الدولية والأممية والتي تستمد وجودها وتنظيمها من القانون الدولي العام، وتمارس أنشطتها في أوقات السلم مع الحكومة في برامج محددة، حسب خطة المنظمة والحكومة، وتحدد الدولة عملها كأي بعثة دبلوماسية، أما في حالات الطوارئ والأزمات، وحسب درجة الأضرار التي قد يقع فيها بلد ما، فقد تتدخل المنظمات الدولية عبر جهد دولي لتخفيف أثر الكوارث والحروب، كما حدث في سورية بعد 2011م، وعادة ما يستمر العمل في المبادئ الدبلوماسية التي تستوجب تنسيق المنظمة مع الحكومة الشرعية في البلد، وتكون أساس عملية الاستجابة تحت تنسيق مشترك بين المنظمات والحكومة، ولكن قد تعجز الحكومة نتيجة ظروف سياسية أو أزمات داخلية عن الوصول إلى أجزاء البلاد كافة، وهذا ما حدث في سورية عام 2014م، وبغطاء قرار رقم "2139"الصادر عن مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة(8)، والذي يسمح بالدخول عبر الحدود للمنظمات الدولية من أجل العمل في مجال التعليم دون الحاجة إلى التنسيق مع حكومة دمشق، الأمر الذي شكل الخطوط الأولى لمحاولة استعادة التعليم في شمال غرب سورية، ولكن هذه المنظمات الدولية كانت تمتلك قواعد داخلية للتنسيق مع الجهات المحلية، فكانت البرامج من عام 2014 إلى عام 2018م تهدف إلى استعادة التعليم الرسمي والتعليم العلاجي، ثم مع تغير الجهة الحكومية التي تدير ملف التعليم في الشمال الغربي لسورية تولى وقف المعارف التركية العمل في مجال التعليم الرسمي، بينما تابعت المنظمات الدولية والمحلية العمل في سد فجوة التعليم العلاجي في المخيمات والمناطق التي تعاني من ازدياد المتسربين من المدارس.
2. المنظمات المحلية والأهلية: وهي المنظمات والجهود المحلية التي ظهرت في سورية بعد 2011م، بهدف سد العجز وغياب الجهود الرسمية، كما أنها تخضع تنظيمياً للقوانين المحلية، وتعمل ضمن إطار التراخيص الممنوحة لها من المجالس المحلية، وقد أطلقت الاستجابة المباشرة للأزمة التي أصابت قطاع التعليم بعد عام 2011م من خلال العمل التطوعي في المرحلة الأولى، ثم أصبحت شريكاً تنفيذياً مع المنظمات الدولية، إلا أن دورها تراجع بعد تحول إدارة التعليم إلى وقف المعارف التركية، وتحتفظ ببعض المدارس في المخيمات العشوائية في مدينة اعزاز بهدف التعليم العلاجي.
3. منظمات المجتمع المدني المحلية: وتشمل أشكال الجهد المدني الداعم لعملية التعليم وإطار الحوكمة، كنقابة المعلمين الأحرار، التي تشكلت في مطلع عام 2013م، بجهود المعلمين الذي أنشقوا عن مؤسسات نظام البعث، وأصبحت تمثل

(8) الأمم المتحدة، 14/7/2014، قرار دولي يسمح بوصول المساعدات الإنسانية إلى مناطق سورية من خلال أقصر الطرق، أخبار الأمم المتحدة، على الرابط: https://news.un.org/ar/audio/2014/07/310362

مصالح المعلمين أمام الجهات الحكومية، كما أصدرت بطاقات نقابية لمنتسبيها لتسهيل معاملاتهم في القطاعات الحكومية، وعملت على دعمهم في القطاع الصحي، من خلال الشراكة التي أبرمتها مع نقابة الأطباء ونقابة الصيادلة، إلا أن دورها قد تراجع في مطلع 2016م عند البدء في عمليتي درع الفرات وغصن الزيتون، وانتقال إدارة التعليم من الحكومة السورية المؤقتة إلى وقف المعارف التركية، وفي مطلع عام 2021م بدأت المطالبة من قبل العاملين في القطاع التعليمي لإعادة الدور النقابي الذي ينظم مطالب المعلمين، ويعمل على تمثيل مصالحهم بصفتهم عاملين في المجال التعليمي، كما عملت على قيادة الاحتجاجات التي شهدها الشمال السوري مؤخراً، وأعلنت تضمانها الكامل مع مطالب المعلمين، كونها الجسم الوسيط بين المجتمع التربوي والجهات الحكومية المسؤولة عن إدارة العملية التربوية.

الاستجابة المشتركة بين المنظمات غير الحكومية والحكومية للتهديدات التي واجهت قطاع التعليم

في واقع الأزمات والتحديات التي تواجه التعليم عملت الجهات الحكومية وغير الحكومية على تجاوز بعض الأزمات من خلال نهج مشترك، عبر إدارة تتحمل المسؤولية وتؤمن بالتشاركية كنهج فعال في بعض الجوانب، وفي اتجاهات أخرى كانت عملية التفاعل أثناء الأزمات تصادمية مصلحية، تغيب عنها المسؤولية والنهج التشاركي، إذ يمكن استعراض ثلاث مؤتمرات عالجت بعض المشكلات، وقدمت بعض الحلول العلاجية لها، كالتالي:

1. **مؤتمر بالعلم نرتقي (الاجتماع الدوري الثالث لمنسقي التعليم)**[9]

الهدف من المؤتمر: معالجة التعليم في ظل جائحة كورونا.

التاريخ: الأحد-12-09-2021.

المكان: صالة مديرية التربية – مدينة إدلب.

المشاركون: 57 ممثلاً عن الهيئات والمؤسسات والمنظمات.

1. مديريات التربية والتعليم في إدلب وحلب، واللاذقية، وحماة.
2. مديرية الدفاع المدني.
3. مديرية الصحة.
4. المنظمات العاملة في التعليم في شمال غرب سورية.

الأهداف

1. تحديد الإجراءات الآمنة لبداية عام دراسي جديد.
2. بناء وترسيخ علاقات بشكل أقوى بين مديريات التربية والشركاء والجهات الرسمية الفاعلة.
3. تحديد الاحتياجات الأساسية للمدارس التي تحقق العودة الآمنة للدوام بشكل كامل.
4. توحيد الخطط وإجراءات التعامل مع كورونا بين مديريات التربية والشركاء.
5. الحشد والمناصرة وايصال الصوت للمانحين والجهات الداعمة.

[9] بالعلم نرتقي،2021، سورية، إدلب، تم إضافة المخرجات كملحق رقم (3)

وقد قدم المؤتمر مجموعة من التوصيات في بيانه الختامي:

- البدء بتصنيفات المدارس إلى: (آمنة، آمنة نسبياً، غير آمنة) وفق معايير التصنيف المتفق عليها.
- افتتاح المدارس (الآمنة، والآمنة نسبياً) في الموعد المحدد بدوام فيزيائي، مع الالتزام الكامل بإجراءات الوقاية والتباعد.
- تعليق الدوام للمدارس التي تم تصنيفها (غير آمنة) وتحويل دوام الطلاب فيها إلى دوام عن بعد.
- اتّخاذ الإجراءات والتّدابير كافة في المدارس التي تحدّ من العدوى أو انتشار الأمراض، وخاصة توفير المياه والمنظفات.
- المتابعة والاستمرار بعقد جلسات التوعية مع الطلاب والمعلمين والأهالي، وتقديم إرشادات وتوصيات.
- توصيات بأخذ اللقاح لكل العاملين في القطاع التربوي.

2. مؤتمر "دليل التدخلات الشتوية الفعالة في مدارس شمال غرب سورية"(10)

الهدف من المؤتمر: تحديد معايير واضحة وشاملة للشركاء في التدخلات الشتوية في مدارس شمال غرب سورية، عبر دليل يمكن الاطلاع عليه واعتماده كمرجع.

التاريخ: الإثنين -09-05-2022.

المكان: صالة مديرية التربية بإدلب.

المشاركون

1. مديريات التربية والتعليم في شمال غرب سورية.
2. مديرية الدفاع المدني.
3. مديرية الصحة.
4. المنظمات العاملة في التعليم في شمال غرب سورية.

الأهداف

1. تعريف التدخلات الشتوية الفعالة في مدارس شمال غرب سورية.
2. تحديد المعايير الدنيا لكل نوع من أنواع التدخلات الشتوية.
3. تحديد إجراءات الأمن والسلامة، والإجراءات الصحية الضرورية حسب نوع التدخل.
4. توحيد الخطط والاحتياجات وآليات تدخل شركاء مديريات التربية عند تقديم الدعم الشتوي.
5. الحشد والمناصرة وايصال الصوت للمانحين والجهات الداعمة.

البيان الختامي والمخرجات: في نهاية المؤتمر وبعد عرض محتوى الدليل والهدف منه، أقرت مديريات التربية والتعليم الدليل بإصداره الأول القابل للتعديل والتطوير، وفق المخرجات التالية التي ألقاها السيد محمود الباشا مدير التربية والتعليم في إدلب، وبالنيابة عن مدراء التربية والتعليم في حلب وحماة والساحل:

(10) دليل التدخلات الشتوية الفعالة في مدارس شمال غرب سورية، 2022/5، سورية، إدلب، وتم إضافة المخرجات كملحق رقم (4)

- اعتماد الدليل "دليل التدخلات الشتوية الفعالة في مدارس شمال غرب سورية" مرجعاً للقائمين على قطاع التعليم، من أجل التخطيط لمواجهة فصل الشتاء، وتحديد الخطوات اللازمة لتحديد التدخل الأمثل لتحقيق بيئة صفية ومدرسية آمنة ودافئة.
- تطوير وتحديث الدليل بناء على التغذية الراجعة الواردة من القائمين على العملية التعليمية.
- إصدار نسخة مطورة عن الدليل، رقم إصدارها (02) مع بداية العام الدراسي القادم.

3. "المؤتمر الوطني الأول للتعليم ما قبل الجامعي في المناطق المحررة"[11]

الهدف العام: الوقوف على واقع التعليم في المناطق المحررة.

التاريخ: 22/ 9/ 2022م.

المكان: اعزاز – مدرج جامعة حلب في المناطق المحررة.

المشاركون:

1. نقابة المحامين الأحرار في سورية.
2. نقابة المهندسين الأحرار.
3. نقابة الاقتصاديين الأحرار.
4. نقابة الأكاديميين الأحرار.
5. نقابة أطباء حلب الأحرار.
6. نقابة الصيادلة الأحرار.
7. نقابة المعلمين السوريين الأحرار.
8. نقابة التمريض والفنيين والإداريين المركزية.
9. اتحاد المقاولين السوريين للإنشاءات.
10. الائتلاف الوطني لقوى الثورة والمعارضة.
11. الحكومة السورية المؤقتة.
12. جامعة حلب في المناطق المحررة.
13. ممثلو منظمات المجتمع المدني.

الأهداف

1. الوقوف على الواقع التنظيمي والإداري لعملية التعليم.
2. تحديد التحديات والفرص التي تواجه التعليم.

البيان الختامي والمخرجات: تم تقديم توصيات ومقترحات لحل المشاكل التي يعاني منها قطاع التعليم في المناطق المحررة، لتحقيق التنمية في قطاع التعليم، وشملت المجالات التالية:

[11] "المؤتمر الوطني الأول للتعليم ما قبل الجامعي في المناطق المحررة 2022/9، سورية، إدلب، وتم إضافة المخرجات كملحق رقم (5)

- المجال المالي.
- اللوجستيات والدعم الفني.
- الإدارة وأولياء الأمور.
- المناهج.
- الخطة الدرسية.
- تشكيل إطار حوكمي، وذلك عبر تبني الإجراءات التي قدمها المؤتمر في المنحى السادس من التوصيات بعنوان "تفعيل وبناء"، وهي كالتالي:

- تشكيل جسم تربوي موحّد يضم مديريات التربية في المناطق المحرّرة، بما في ذلك مديرية امتحانات مركزية تشرف على الامتحانات وإصدار النتائج.
- تفعيل دور النقابة باعتبارها الممثل الشرعي للمعلمين.
- تفعيل وظيفة الموجه الاختصاصي والتّربوي، لما له من أثر إيجابي في حسن سير العملية التعليمية، وتقييم المعلمين والمدرسين ورفع سويتهم العلمية والمهارية.
- إعادة تفعيل نظام الشهادة في المرحلة الإعدادية.
- بناء مدارس جديدة لاستيعاب الأعداد المتزايدة من الطلاب، نتيجة الزيادة الطبيعية للسكان، إضافة إلى النزوح.
- بناء مدارس للحرف الصناعية من أجل تأهيل الطلاب مهنياً، وتهيئتهم لسوق العمل.

المبحث الثاني: العوامل المحددة للبيئة الداخلية والخارجية لحوكمة قطاع التعليم

يسعى هذا الفصل للإجابة عن التساؤل التالي: ما عوامل القوة والضعف والفرص والتحديات التي تدعم تطبيق نهج الحوكمة في قطاع التعليم؟

من خلال تحليل واقع حوكمة قطاع التعليم في الفصل الأول، ومن خلال النظر إلى أبعاد الحوكمة كمحددات لتطبيق النهج الحوكمي في قطاع التعليم يمكن تحديد واقع تحليلي للبيئة الداخلية والخارجية لحوكمة قطاع التعليم.

البيئة الداخلية: ويقصد بها المؤسسات المسؤولة عن إدارة العملية التعليمية، بما تشمله من موارد بشرية ومالية، وأنظمة إدارية وقانونية، وقيم مشتركة تجمع العاملين في المجال التربوي، وما ينتج عنها من تفاعلات.

ويمكن الوقوف على عوامل القوة والضعف في تطبيق النهج الحوكمي كما يلي:

- **عوامل القوة**

1. إدارة فاعلة للشكاوى: تعزز شبكة الشكاوى من قدرة القطاع الحكومي على الشفافية والمساءلة مما يزيد من قوة تطبيق النهج الحوكمي في قطاع التعليم.
2. نظام العاملين: تعزز الأنظمة القائمة على الكفاءة وتكافؤ الفرص في إدارة الموارد البشرية، من خلال قدرة القطاع الحكومي على ضمان تكافؤ الفرص، مما يزيد من قوة تطبيق النهج الحوكمي في قطاع التعليم.

3. إدارة مركزية للامتحانات: تعزز من القدرة على ضبط العملية الامتحانية وضمان جودتها العلمية، مما يؤدي إلى رفع كفاءة القطاع التعليمي، وضمان تطبيق المحاسبة والمساءلة كأبعاد لتطبيق النهج الحوكمي في قطاع التعليم.
4. منهاج موحد: نظراً لتواجد جهتين مسؤولتين عن إدارة العملية التعليمية فمن المحتمل وجود أكثر من منهاج تعليمي ضمن مؤسسات التعليم، بينما ينعكس توفر منهاج موحد على وجود معايير واضحة ومنضبطة للعملية التعليمية، تضمن جودتها، مما يزيد من فرص تطبيق النهج الحوكمي في قطاع التعليم.
5. سياسات فاعلة لمنع الفساد وسوء الاستخدام: لا يحمل تحليل واقع حوكمة التعليم في مناطق درع الفرات أساساً واضحاً لمكافحة الفساد، ولكن تعد الشفافية ومكافحة الفساد بعداً أساسياً من أبعاد تطبيق النهج الحوكمي.

- **نقاط الضعف**

1. صعوبات الوصول للتعليم نتيجة أوجه التقصير في المؤسسات التعليمية: يمكن اعتبار أي مانع ضمن المؤسسات التعليمية من عدم توفر مدارس، أو ضعف التجهيزات، أو قلة عدد المعلمين، نقطة ضعف تعيق تطبيق نهج الحوكمة.
2. ضعف التزام الجهات غير الحكومية بالخطط: إن التخطيط والتنسيق بين الجهات الحكومية وغير الحكومية هو أساس أخلاقي وقانوني للعلاقة الحوكمية، وغيابه أو ضعفه يعدُّ نقطة ضعف في تطبيق النهج الحوكمي.
3. توفير التجهيزات التشغيلية: تساعد التجهيزات التشغيلية وتوفرها على رفع كفاءة قطاع التعليم، وينعكس ضعفها أو نقصها على كفاءة قطاع التعليم مما يؤدي الى ضعف تطبيق نهج الحوكمي.
4. الاستقرار النسبي في المناهج: حسب تحليل الواقع التنظيمي للمؤسسات التي تدير قطاع التعليم في مناطق درع الفرات، تمتلك الجهتان القدرة على تغيير أو تحديد مناهج بشكل منفصل، نتيجة عدم توفر التنسيق بينهما، مما يؤدي إلى غياب الاستقرار النسبي في المناهج، وذلك يضعف تطبيق النهج الحوكمي.
5. الإشراف والتوجيه التربوي: إن غياب الإشراف والتوجيه التربوي أو ضعفه يؤدي إلى ضعف تطبيق القانون وعدم ضمان الجودة، مما ينعكس على تطبيق النهج الحوكمي.

البيئة الخارجية يقصد بها: المؤسسات الحكومية وغير الحكومية وتفاعلاتها، التي تنعكس بشكل مباشر على قطاع التعليم، إما من خلال تقديم فرص أو خلق تحديات، كالبيئة الاقتصادية والسياسية والأمنية.

ويمكن تحديد الفرص والتحديات التي تواجه تطبيق نهج الحوكمة في قطاع التعلم بما يلي:

- **الفرص**

1. الأنظمة والتشريعات: إن توفر الأنظمة والتشريعات التي تدعم تطبيق النهج الحوكمي في كامل المجال الحكومي يعتبر الأساس القانوني لتبني نهج الحوكمة على المستوى الاستراتيجي، كما أن توفر الأنظمة والتشريعات الفاعلة تعد فرصة لتطبيق النهج الحوكمي.
2. التنسيق خلال الأزمات: إن التنسيق بين أطراف العلاقة الحوكمية خلال الأزمات هو أساس تفاعلي للعلاقة الحوكمية، ويعد التنسيق الفاعل خلال الأزمات فرصة لتطبيق النهج الحوكمي

3. دور فاعل للمنظمات غير الحكومية في مراقبة الجودة: إن توفر مساحة للمنظمات غير الحكومية في مراقبة وضبط جودة التعليم يرفع من المشاركة والشفافية بين أطراف العلاقة الحوكمة، مما يعد فرصة في تطبيق النهج الحوكمي.
4. أنظمة وسياسات مالية واضحة ومستقرة: تسهم البيئة المالية الواضحة والمستقرة في قدر أكبر من تطبيق إجراءات مكافحة الفساد والمحاسبة، مما يعزز من تطبيق النهج الحوكمي، ويعد توفر بيئة مالية واضحة فرصة في تطبيق النهج الحوكمي.
5. إدارة مركزية تصدر الشهادات: إن توفّر إدارة مركزية لإصدار الشهادات وضبطها حسب المعايير الدولية يدعم فرص تطبيق النهج الحوكمي في قطاع التعليم، لكن في حالة وجود أكثر من جهة تصدر الشهادات، دون التزام بالمعايير الدولية، وغياب التنسيق فيما بينها، يؤدي الى تشويه مخرجات التعليم وغياب الالتزام بقوانين الدولية، وينعكس ذلك على قلة فرص تطبيق النهج الحوكمي.

- **التحديات**

1. العوائق والتحديات من خارج قطاع التعليم: إن التحديات الأمنية كالتفجيرات والقصف والتهجير، والتحديات الاقتصادية كضعف الأجور والرواتب والبطالة المرتفعة، أو التحديات الاجتماعية كالتفكك العائلي وضعف الترابط المجتمعي، تنعكس بشكل كبير على عملية استعادة التعليم بعد الأزمات، وتشكل تحدياً فعلياً لتطبيق النهج الحوكمي.
2. التدريب والتأهيل: إن غياب برنامج وطني شامل للتدريب على المستوى الحكومي يشكل تحدياً في تطبيق النهج الحوكمي.
3. اتصال فعال بين أطراف الحوكمة: إن توفر اتصال فاعل بين أطراف الحوكمة يزيد من فرص تطبيق النهج الحوكمي، وغياب ذلك الاتصال أو ضعفه يشكل تهديداً فعلياً لتطبيق النهج الحوكمي.

الإطار العملي

أولاً: الواقع الاستراتيجي لتطبيق نهج الحوكمة في قطاع التعليم بين الفروض والواقع

يسعى هذا البحث إلى الإجابة عن الإشكالية التالية: كيف يقيم تحليل SWOT تطبيق نهج الحوكمة في قطاع التعليم في مناطق درع الفرات؟ وذلك عبر تحليل نتائج الاستمارات المقدمة من قبل عينة البحث.

حسب الفرض رقم (2) تم توصيف الواقع الاستراتيجي لتطبيق نهج الحوكمة على الشكل التالي: إن الواقع الاستراتيجي لتطبيق نهج الحوكمة والحكم الرشيد في مجال التعليم في مرحلة استقرار، ويمكن تحديد الاستقرار حسب نموذج SOWT بأنه حالة انخفاض نقاط الضعف والتحديات، مع توفر نقاط قوة وفرص كافية. ويمكن تقديم الفروض الرياضية التالية للتعبير عن حالة الاستقرار:

1. متوسط نقاط القوة لتطبيق النهج الحوكمي (S>3) حيث التحليل النصي بحسب نقاط القوة وفق الجدول التالي (1-1):

الجدول (1-1)

العامل /الرتبة	1	2	3	4	5
إدارة فاعلة للشكاوى	غياب الجهات والآلية	الآلية غير واضحة للشكاوى	غير فاعلة	ذات فاعلية ضعيفة	فاعلة
نظام عاملين أساسه الكفاءة وتكافؤ الفرص	عدم وجود نظام وآليات	أنظمة أولية تعاقدية	غير واضحة وغير ثابتة	واضحة وثابتة ولكنها لا تراعي تكافؤ الفرص	واضحة وثابتة وتراعي الكفاءة وتكافؤ الفرص
منهاج تعليمي موحد	غياب المنهاج الموحد	منهاج موحد غير مكتمل	أكثر من منهاج دون رقابة	منهاج موحد	منهاج موحد ومتطور
إدارة مركزية للعملية الامتحانية	غياب أشكال الإدارة	وجود أكثر من إدارة دون تنسيق	وجود أكثر من إدارة مع التنسيق بينهم	إدارة مركزية تقليدية	إدارة مركزية تواكب التطور التقني
سياسات فعالة لمنع الفساد وسوء الاستخدام للموارد	تعهدات على المستوى الفردي	تزايد شبهات الفساد	توجهات إدارية وقائية	سياسات فعالة دون التزام	سياسات فعالة ومتابعة

2. إن متوسط نقاط الضعف لتطبيق النهج الحوكمي(W<2) حيث التحليل النصي لحساب نقاط الضعف وفق الجدول التالي(1-2):

الجدول (1-2)

العامل /الرتبة	1	2	3	4	5
صعوبات الوصول للتعليم نتيجة أوجه القصور	بيئة داخلية جيدة	توفر عامل واحد	أكثر من عاملين	أكثر من ثلاثة عوامل	أكثر من أربعة عوامل
ضعف التزام الجهات غير الحكومية بالخطط	التزام ضعيف	التزام متوسط	التزام متقطع وغير منضبط	التزام ضعيف	عدم وجود التزام
الإشراف والتوجيه التربوي	جهة إشراف فاعلة	جهة إشراف غير مختصة وغير فاعلة	سلطة الإشراف أولية وضعيفة	عدم وجود أي درجة للإشراف	وجود مشاكل تربوية دون جهة إشراف
توفير التجهيزات التشغيلية	كامل التجهيزات للمدارس كافة	كامل التجهيزات لغالبية المدارس	تجهيزات أساسية لبعض المدارس	بعض التجهيزات الأساسية لبعض المدارس	لا توجد تجهيزات في المدارس
توفير التجهيزات التشغيلية	التجهيزات كافة لكامل المدارس	التجهيزات كافة لغالبية المدارس	تجهيزات أساسية لبعض المدارس	بعض التجهيزات الأساسية لبعض المدارس	لا توجد تجهيزات في المدارس
الاستقرار النسبي في المناهج	تغيرات ضرورية وحيوية	استقرار نسبي في المناهج	تعديلات وتغيرات جوهرية ومتناقضة	غياب بعض المناهج وتعديلات متناقضة	غياب المناهج التعليمية

3. .إن متوسط عوامل الفرص لتطبيق النهج الحوكمي(O>3) حيث التحليل النصي لحساب نقاط الفرص وفق الجدول التالي (1-3):

الجدول (1-3)

العامل /الرتبة	1	2	3	4	5
الأنظمة والتشريعات	غياب النهج الحوكمي	ضعف التشريعات وعدم تبني الهياكل الحوكمية	هياكل داخلية تدعم النهج الحوكمي	أنظمة وتشريعات تحددها استراتيجية الحوكمة	أنظمة وتشريعات ترعاها المؤسسات
التنسيق خلال الأزمات	غياب الاتصال خلال الأزمات	ضعف الاتصال	اللقاءات والتشاور والاستشارة	لجان استجابة للطوارئ	نهج تشاركي وتحمل المسؤولية
دور فاعل للمنظمات غير الحكومية في مراقبة الجودة	لا يوجد سلطة رقابية	دور رقابي لا يشمل المعلمين كعنصر بشري	دور مراقبة محدود	دور مراقبة استشارية	دور فاعل
أنظمة وسياسات مالية واضحة ومستقرة	بيئة مالية غير مستقرة وعدم شفافية في الإجراءات المالية	بيئة مالية غير مستقرة وعدم وجود أنظمة مالية	بيئة مالية مستقرة وضعف وضوح الأنظمة المالية	بيئة مالية غير مستقرة وأنظمة مالية واضحة	بيئة مالية مستقرة وأنظمة مستقرة
إدارة مركزية تصدر الشهادات	غياب سلطة إصدار الشهادة	وجود أكثر من إدارة لا تراعي المعايير ولا تنسق فيما بينها	وجود أكثر من إدارة لإصدار الشهادات تراعي المعايير الدولية مع وجود تنسيق	إدارة مركزية موحدة لا تراعي المعايير الدولية	إدارة مركزية موحدة وتراعي المعايير الدولية

4. إن متوسط نقاط التحديات لتطبيق النهج الحوكمي(T<2) حيث إن التحليل النصي لحساب نقاط الفرص وفق الجدول التالي(1-4):

الجدول (1-4)

العامل /الرتبة	1	2	3	4	5
العوائق والتحديات من خارج قطاع التعليم	تحديات ثقافية نتيجة الجهل	تحديات ثقافية واجتماعية	تحديات ثقافية واجتماعية واقتصادية	تحديات ثقافية واجتماعية واقتصادية وسياسية	تحديات ثقافية واجتماعية واقتصادية وسياسية وأمنية
التدريب والتأهيل	برنامج حكومي ملزم وفعال	برنامج حكومي غير ملزم وفعال	برنامج حكومي غير ملزم وغير فعال	غياب البرنامج الحكومي وتوفر تدريبات خارجية	غياب التدريب وتطوير المعلمين
اتصال فعال بين أطراف الحوكمة	اتصال فعال ومنتظم	اتصال فعال غير منتظم	اتصال غير فعال وغير منتظم	الاتصال في حالات الطوارئ فقط	غياب الاتصال والتنسيق

ومن خلال استبانتنا التي قمنا بها لعينة البحث، بواقع ست استمارات شملت أطراف علاقة الحوكمة، يمكن تقييم الواقع استراتيجياً حسب تحليل SWOT من خلال الجدول (2-1) التالي:

جدول رقم(2-1)

العوامل الاستراتيجية الداخلية	متوسط النقاط المفروضة	العوامل الاستراتيجية الداخلية حسب نتائج الاستمارة							
		مدير تعليم مدينة اعزاز	نقيب المعلمين العام	رئيس شعبة اعزاز	منظمة عطاء	مدرسة خاصة1	مدرسة خاصة2	قيمة وسيط الترتيبات	النتائج
نقاط القوة									
إدارة فاعلة للشكاوى	3	5	2	2	5	3	3	3	يوجد حالة من الاختلاف بين الفرض والتوقعات يعكس غياب بعض نقاط القوة
نظام عاملين أساسه الكفاءة وتساوي الفرص		4	2	2	5	2	2	3	
مناهج موحدة للتعليم		2	2	2	3	2	2	2	
إدارة مركزية للعملية الامتحانية		2	2	2	4	2	2	2	
سياسة فاعلة لمنع الفساد وسوء الاستخدام		2	3	3	5	5	5	4	
		متوسط نقاط القوة						2.8	
نقاط الضعف									
صعوبات الوصول للتعليم نتيجة أوجه التقصير	2	4	4	5	4	4	5	4	يوجد حالة من الاختلاف بين الفرض والتوقعات ويعكس ذلك تزايد الضعف في تطبيق النهج الحوكمي
ضعف التزام الجهات غير الحكومية بالخطط		1	2	1	1	1	1	2	
الإشراف والتوجيه التربوي		4	4	2	1	3	3	3	
توفير التجهيزات التشغيلية		1	3	3	3	3	3	3	
الاستقرار النسبي في المناهج		2	4	2	1	4	2	2	
		متوسط نقاط الضعف						2.8	
العوامل الاستراتيجية الخارجية									
الفرص المتاحة									
الأنظمة والتشريعات	3	1	1	1	4	2	2	2	يوجد حالة من الاختلاف بين الفرض والتوقعات يعكس غياب
التنسيق خلال الأزمات		1	1	2	5	3	2	2	
دور فاعل للمنظمات غير الحكومية في مراقبة الجودة		1	1	1	5	1	1	2	

أنظمة وسياسات مالية واضحة ومستقرة		1	2	1	4	3	3	2	الفرص في تطبيق النهج الحوكمي
إدارة مركزية تصدر الشهادات		3	2	2	5	3	3	3	
		متوسط للفرص المتاحة						2	
التهديدات والتحديات									
العوائق والتحديات من خارج قطاع التعليم	2	5	4	4	4	5	4	4	يتعرض تطبيق النهج الحوكمي لدرجة مرتفعة من التحديات
التدريب والتأهيل		5	4	4	4	5	4	4	
اتصال فعال بين أطراف الحوكمة		5	5	5	1	4	3	5	
		متوسط التحديات						4.3	

يختلف الواقع الاستراتيجي لتطبيق نهج الحوكمة حسب عينات البحث عن الحالة التي حددناها في فرضنا رقم (2)، إذ تعيش البيئة الاستراتيجية الخارجية حالة مرتفعة من التهديدات التي تشكل تحدياً كبيراً ونقص الفرص أمام تطبيق نهج الحوكمة في قطاع التعليم ما قبل الجامعي.

تقييم تطبيق النهج الحوكمي حسب المعلومات المقدمة من العينة التي تم استهدافها:

- **تقييم نقاط القوة**

1. منظومة الشكاوى: ينعكس ذلك على ضعف منظومة الشكاوي والتغذية الراجعة في التعليم، مما يؤثر على تطبيق النهج الحوكمي.
2. نظام عاملين أساسه الكفاءة وتساوي الفرص: ويعكس ذلك البيئة التعاقدية الأولية لنظام عمل العاملين في القطاع التعليمي، والتي تقلل من قوة النهج الحوكمي، كونها تحول البيئة الداخلية للمؤسسات التعليمية إلى بيئة طاردة للكفاءات.
3. مناهج موحد للتعليم: يفسر ذلك وجود أكثر من منهاج تعليمي، وذلك ينعكس على نقص قوة تطبيق نهج الحوكمة، من خلال تشتت المعايير المعتمد في تقييم الكفاءة.
4. إدارة مركزية للعملية الامتحانية: يفسر ذلك وجود أكثر من جهة تدير العملية الامتحانية، وينعكس ذلك على نقص قوة تطبيق النهج الحوكمي، من خلال ضعف الطلاب المتأهلين إلى التعليم الجامعي، من حيث معارفهم وخبراتهم المناسبة للالتحاق بالتعليم الجامعي.
5. منع الفساد وسوء الاستخدام: يفسر ذلك توفر منظومة مكافحة فساد فعالة، ولكن دون الالتزام بها، ويعكس ذلك قوة تطبيق النهج الحوكمي في قطاع التعليم ما قبل الجامعي في جانب مكافحة الفساد، عبر توفر سياسات فعالة ولكن دون الالتزام بها على نطاق واسع.

- **تقييم نقاط الضعف**

1. صعوبات الوصول للتعليم نتيجة أوجه التقصير: يفسر ذلك وجود مجموعة مختلفة من التحديات الذاتية التي تعيق الوصول للتعليم، مما يعكس ضعف تطبيق النهج الحوكمي في قطاع التعليم، نتيجة لضعف الموارد الداخلية من جهة، ونقص الأبنية المدرسية والمعلمين ذوي الخبرة، وبدائية العمل الإداري في مجال التعليم من جهة أخرى.
2. ضعف التزام الجهات غير الحكومية بالخطط: ويفسر ذلك ضعف التزام الجهات غير الحكومية أو التزامها بشكل متقطع بالتخطيط الحكومي، والذي بدوره ينعكس على سير العملية التعليمية وتأمين احتياجاتها، مما يضعف تطبيق نهج الحوكمة.
3. الإشراف والتوجيه التربوي: يعكس توفّر جهات إشراف تربوية بدائية، مما يضعف من تطبيق النهج الحوكمي في قطاع التعليم.
4. توفير التجهيزات التشغيلية: ينعكس على توفر التجهيزات التشغيلية للمدارس كافة، وتحوله إلى عامل قوة بدلاً من عامل الضعف.
5. الاستقرار النسبي في المناهج: يفسر ذلك وجود تغيرات ضرورية وحيوية والاستقرار النسبي للمناهج، مما يعكس مستوى منخفض من نقاط الضعف من هذه الناحية، التي تشكل عامل جذب للطلاب.

- **تقييم الفرص**

1. الأنظمة والتشريعات: يفسر ذلك بغياب هياكل تنظيمية تدعم النهج الحوكمي وغياب تطبيقها، ويعكس ذلك ضعف أو غياب هياكل حوكمية واضحة، وتحوّل الفرص إلى تهديدات.
2. دور فاعل للمنظمات غير الحكومية في مراقبة الجودة: يفسر ذلك وجود دور محدود للمراقبة، ودور يشمل مراقبة عناصر الموارد البشرية، وذلك يقلل من فرص تطبيق نهج الحوكمة.
3. التنسيق خلال الأزمات: يعكس ذلك وجود اتصالات شفهية ومتقطعة، من خلال تشكيل لجان تنسيق في حالات الطوارئ، مما يعكس ذلك غياب حوكمة اتصالية فاعلة، واعتبار أي تهديد يواجه التعليم تهديداً يواجه الإطار الحوكمي برمته، وذلك لغياب التنسيق الفاعل.
4. أنظمة وسياسات مالية واضحة ومستقرة: يعكس غياب الأنظمة المالية الواضحة، وغياب البيئة المالية المستقرة، والتي تقلل من فرص تطبيق النهج الحوكمي.
5. إدارة مركزية تصدر الشهادات: يعكس ذلك وجود أكثر من جهة تعمل على إصدار الشهادات، دون مراعاة المعايير الدولية، وبين وجود جهة أخرى تراعي المعايير الدولية، ولكنهما لا ينسقان مع بعضهما بعضاً، مما يؤكد على حالة انعدام الثقة في إصدار الشهادات وأهميتها بالنسبة للطلاب، مما ينعكس على تقليل فرص تطبيق النهج الحوكمي.

- **تقييم التحديات**

1. العوائق والتحديات من خارج قطاع التعليم: يفسر ذلك وجود تهديدات على المستوى الاجتماعي والاقتصادي والسياسي والأمني، تواجه تطبيق نهج الحوكمة في قطاع التعليم.

2. التدريب والتأهيل: يفسر ذلك غياب فرصة التدريب للمعلمين، مما يعكس ضعف تأهيل المعلمين ونقص خبراتهم، وزيادة عوامل التحديات التي تواجه تطبيق النهج الحوكمي.
3. اتصال فعال بين أطراف الحوكمة: عدم وجود اتصال فعال بين الجهات الحكومية وغير الحكومية يعكس تهديداً للنهج الحوكمي بشكل اتصالي، وخلق حالة من غياب الثقة المتبادلة نتيجة غياب التشريعات، وضعف العملية الاتصالية في حالات الطوارئ.

وبناءً على ما تقدم يُلاحظ الغياب التشريعي للقوانين التي تلزم بتطبيق النهج الحوكمي، وضعف البيئة التنظيمية والاتصالية لقطاع التعليم، والتهديدات الأمنية والاقتصادية، وغياب المركزية في العملية الامتحانية، وإصدار الشهادات وبدائية العمل الإداري، مما يعكس تحديات لتطبيق النهج الحوكمي وضعفه، وكما تدعم حالة توفر التجهيزات التشغيلية الأولية، والاستقرار النسبي في المناهج، وتوفر أنظمة فاعلة للشكاوى، وإجراءات لمكافحة الفساد من فرص تطبيق النهج الحوكمي.

ثانياً: الاستراتيجية المثلى لتطبيق نهج الحوكمة في قطاع التعليم

1. إن معالجة التهديدات القادمة من العوامل الاقتصادية والسياسية تدعم تطبيق نهج الحوكمة في مجال التعليم، وذلك عبر تأمين فرص العمل، والانتقال الى حالة التعافي الاقتصادي بشكل أسرع، والعمل السياسي على ضمان وقف العمليات العسكرية، لما تشكله من تهديدات أمنية خارجية، وضبط الوضع الأمني داخلياً لضمان عدم تقويض البيئة الآمنة للتعليم.
2. تعزيز التواصل والتنسيق بين مراكز الدراسات والأبحاث والمجتمع المدني، لتفعيل دور الوساطة بين أطراف العلاقة الحوكمية، لإطلاق محددات وأُطر تدعم تبني النهج الحوكمي في مجالات العمل الحكومي والمؤسساتي كافة، بما في ذلك قطاع التعليم.
3. تطوير البنى التحتية لقطاع التعليم على صعيد الموارد البشرية، من خلال تأمين رواتب مناسبة للمعلمين، وتأمين برنامج تدريب وطني فعال، لضمان نظام عمل يراعي الكفاءة.
4. الشراكة بين المراكز البحثية والمجتمع المدني والسلطات المتعددة التي تعمل على إدارة قطاع التعليم، لاستعادة مركزية التعليم من حيث المناهج وإدارة العملية الامتحانية، واعتماد معايير دولية موحدة لإصدار الشهادات، والعمل على صناعة استراتيجية تهدف إلى الانتقال من حالة التعليم أثناء الأزمات إلى تعليم عالي الكفاءة والفاعلية، قادر على المنافسة الدولية، بحيث يضمن وقف موجات الهجرة بحثاً عن فرص تعليمية خارج الحدود، وذلك من خلال التواصل مع الجهات الدولية المعنية لتمويل تلك الاستراتيجية في حال اعتمادها، أو نقل الدعم إلى دول الجوار في حالة الفشل وذلك لتغطية احتياجات التعليم في دول اللجوء.
5. العمل على إيجاد برامج للتعليم المهني والصناعي، ذي نظام مناسب لاحتياجات سوق العمل، من خلال اعتماد الدوام المسائي أو التعليم المفتوح، والعمل على تأهيل كادر بشري مختص لتأهيل ذوي الاحتياجات الخاصة، ووجود برنامج تعليم خاص بهم لضمان انتقالهم من حالة الإعالة الى حالة الاعتماد، بشكل يخفف أعباءهم عن المجتمع.

التوصيات والمقترحات

1. تفعيل الاستراتيجية المقترحة في هذا البحث.
2. تأمين المستلزمات والظروف التي اقترحتها الاستراتيجية من أجل تطبيقها.
3. المتابعة من الباحثين بالعمل على توسعة حدود البحث، ودراسة البيئة الحوكمية في شمال غرب سورية بشكل أكبر.
4. العمل على دراسة حوكمة قطاع التعليم في شمال غرب سورية من جوانب مختلفة، وبأدوات مختلفة.
5. العمل على تنبيه الجهات الحكومية وغير الحكومية لتطبيق الحوكمة، واعتمادها كنهج استراتيجي عبر التشريعات.

أثر اقتصاد الحرب على مؤشرات الحوكمة في القطاع العام السوري في مناطق سيطرة الحكومة المركزية في دمشق

يحيى السيد عمر*

باحث ودكتوراه في إدارة الأعمال من جامعة اسطنبول التجارية.

ملخص تنفيذي

تهدف هذه الورقة لدراسة العلاقة بين سيطرة اقتصاد الحرب في سورية وبين مؤشرات الحوكمة في مؤسسات القطاع العام السوري، ولتحقيق هذا الهدف تعتمد الورقة المنهج الاستقرائي، وخلصت هذه الورقة إلى أن تصاعد سيطرة اقتصاد الحرب يرتبط بعلاقة مباشرة وعكسية مع مؤشرات الحوكمة في مؤسسات القطاع العام، فكلما ارتفعت سيطرة مظاهر اقتصاد الحرب؛ تدنت مؤشرات الحوكمة.

الكلمات المفتاحية: اقتصاد الحرب، القطاع العام السوري.

مقدمة

تعد الحوكمة من المفاهيم الإدارية الحديثة نسبياً، والتي تلقى اهتماماً متزايداً في مختلف المستويات الإدارية، وعلى مستوى المنظمات الحكومية والخاصة ومنظمات القطاع الثالث، وبشكل عام فإن الدول الغربية تمكنت من قطع أشواط واضحة في مجال تطبيق الحوكمة، وفي الوقت ذاته فإن تطبيق هذا المفهوم في بعض الدول النامية عانى من عقبات ذاتية وموضوعية، ما أثر سلباً على فاعلية برامج الحوكمة في هذه الدول، وهو ما ينسحب بشكل مباشر على سورية، سواء في مرحلة ما قبل عام 2011م أو ما بعدها، ففي كلتا المرحلتين عانت سورية من عقبات عدة في تطبيق مبادئ الحوكمة، وتصاعدت هذه التحديات بعد عام 2011م، نتيجة ظروف الحرب، والفوضى السياسية والاقتصادية، إضافة لسيطرة ظروف اقتصاد الحرب في سورية، ما عزز من عقبات تطبيق الحوكمة.

إنّ تطبيق مبادئ الحوكمة على مستوى الحكومات بنجاح وفاعلية تتطلب مقومات عدة، في مقدمتها وجود الإرادة السياسية، ووجود الإمكانات والخبرات الإدارية المطلوبة، وغالبية هذه المتطلبات كانت مفقودة في سورية، أو موجودة بشكل ضعيف نسبياً. ويعد اقتصاد الحرب سمة لازمة لاقتصادات الدول التي تعاني من حروب داخلية أو خارجية، واقتصاد الحرب هو الآخر يعد مفهوماً حديثاً نسبياً، ويشير لجملة تدابير اقتصادية تسعى لتعبئة موارد الدولة لخدمة الإنفاق العسكري، وتحقيق توازن في توزيع الموارد على مستوى الدولة، ولكنه في حالة الحروب الداخلية قد يؤدي لتدهور المؤشرات الاقتصادية، لا سيما في حالة التنازع على الموارد بين الأطراف الداخلية المتنازعة، وهو ما ينسحب على سورية، وتعد الحوكمة من ضمن المؤشرات التي تتراجع وتتدهور في ظل اقتصاد الحرب، فالتجارب الدولية السابقة في ظل الحروب الداخلية تشير إلى غياب شبه تام لمبادئ الحوكمة، مع تصاعد سيطرة اقتصاد الحرب على المناخ الاقتصادي العام. وعلى الرغم من طبيعة العلاقة العكسية بين سيطرة اقتصاد الحرب وبين الحوكمة، فلا بد من دراسة العلاقة في سورية؛ وذلك كون كل حالة تطبيقية لها خصوصيتها، فهذه الورقة العلمية تسعى في إطارها العام لاختبار اتجاه العلاقة وقوتها بين سيطرة اقتصاد الحرب وبين مؤشرات الحوكمة في سورية، وذلك على مستوى مؤسسات القطاع العام.

وبشكل عام فإن اقتصاد الحرب يأخذ طابعاً خاصاً في حال الصراعات الداخلية، والحروب الأهلية، ففي هذه الحالات فإنه يفقد غالبية الجوانب الإيجابية المرتبطة به، ويتحول لظاهرة سلبية، وذلك كون الأطراف المتحاربة تسعى للسيطرة على موارد الدولة، كما تسعى لتدمير المرافق الاقتصادية التي تخرج عن سيطرتها، بهدف حرمان الأطراف الأخرى من السيطرة عليها والاستفادة منها، إضافة إلى ذلك فإن اقتصاد الحرب في ظل الصراعات الداخلية يعد بيئة مناسبة لانتشار الفساد، خاصة أن اقتصاد الحرب في ظل الحروب الأهلية يترافق مع صعود تأثير الميليشيات، والتي تأتمر بقيادة محلية بعيداً عن سيطرة الحكومات، ويترافق اقتصاد الحرب في ظل الصراعات الداخلية بالتحايل وتدمير الاقتصاد الوطني، ونمو الأسواق غير النظامية والسوداء، وسيادة السلب، والابتزاز، والعنف المتعمد ضد المدنيين من قبل المقاتلين، لاكتساب السيطرة على الأصول المربحة، واستغلال اليد العاملة. كما أنه اقتصاد يتسم باللامركزية، ويزدهر فيه الاعتماد

على التهريب، واستغلال الأقليات من السكان[1]؛ فكل هذه المحددات تعد سلبية، وتجعل من مفهوم اقتصاد الحرب مفهوماً سلبياً في هكذا حالات.

ينطلق هذا البحث في تحقيق أهدافه من صياغة إشكالية بحثية تعبر عن محور البحث وغاياته، والتي تظهر من خلال الصياغة التالية: "**ما حدود العلاقة والتأثير بين سيطرة اقتصاد الحرب ومؤشرات الحوكمة على القطاع العام في سورية**". وبخصوص أهداف البحث، فإنها تتمحور حول قضايا عدة، **فيما يلي أهمها:**

- قياس مدى تأثر أداء القطاع العام في سورية بسيطرة اقتصاد الحرب.
- تحديد العلاقة بين سيطرة اقتصاد الحرب في سورية ومستوى تطبيق مبادئ الحوكمة في مؤسسات القطاع العام.
- دراسة مدى إمكانية تطبيق مبادئ الحوكمة في مؤسسات القطاع العام السوري في مناطق سيطرة الحكومة المركزية في دمشق في ظل سيطرة اقتصاد الحرب.
- تحديد واقع الحوكمة ومؤشراتها في مؤسسات القطاع العام السوري في مناطق سيطرة الحكومة المركزية في دمشق بشكل عام مع التركيز على الفترة الزمنية ما بعد عام 2011م.

وتظهر أهمية البحث من خلال مستويين: الأول أكاديمي، والآخر تطبيقي، **فعلى المستوى الأكاديمي النظري**، فإنها ترتكز إلى دراسة اتجاه العلاقة بين سيطرة مفهوم اقتصاد الحرب وتوفر متطلبات ومرتكزات تطبيق الحوكمة في المؤسسات، وعلى المستوى العملي التطبيقي فإنها ترتكز إلى تحديد آفاق تطبيق مبادئ الحوكمة في مؤسسات القطاع العام السوري في مناطق سيطرة الحكومة المركزية في دمشق، وذلك في ظل مختلف الظروف الاقتصادية، ومنها حالة سيطرة اقتصاد الحرب.

تسعى الورقة للإجابة عن تساؤلها البحثي وتحقيق أهدافها وفق منهجية علمية ترتكز بشكل رئيس إلى منهج البحث الاستقرائي، ويعتمد هذا المنهج على الاستدلال الذي ينتقل من الجزئي إلى الكلي، بمعنى الحكم على الكل بما يوجد في الجزئيات، فيكون الاستنتاج الجزئي مدخلاً للتعميم الكلي، وفي هذا المنهج سيتم التركيز على حالات محددة ضمن مؤسسات القطاع العام السوري في مناطق سيطرة الحكومة المركزية في دمشق، وتتمثل مبررات استخدام هذا المنهج في صعوبة حصر جميع مفردات المجتمع المدروس، فلا يمكن دراسة جميع مؤسسات القطاع العام السوري، ولكن يمكن دراسة نماذج محددة، وعند الوثوق من صحة ما تم التوصل إليه يمكن تعميم النتائج على جميع مفردات البيئة محل الدراسة.

وبمراجعة سريعة للأدبيات والدراسات السابقة، يمكن ملاحظة أن العديد من الدراسات السابقة اهتمت بدراسة وتحليل مفاهيم الحوكمة واقتصاد الحرب في سورية. **وفيما يلي بيان لأهم وأحدث هذه الدراسات:**

الاقتصاد السياسي في سورية: ترسيخ توجهات ما قبل الحرب، مبدرة الإصلاح العربي، 2020م[2].

---

[1] فهد الحجازي، اقتصاد الحرب السورية، أصوات مدنية، 3 سبتمبر 2019م، متاح على الرابط: https://cutt.us/VZSgE

[2] الاقتصاد السياسي في سورية: ترسيخ توجهات ما قبل الحرب، مبادرة الإصلاح العربي، 2020، متاح على الرابط: https://cutt.us/c2swJ

تناولت هذه الدراسة تحليل واقع اقتصاد الحكومة المركزية في دمشق بعد عام 2011م، وترى الدراسة أنَّ الحرب عززت من التوجهات النيوليبرالية التي كانت سائدة قبل عام 2011م، وأنَّ اقتصاد الحرب في سورية عموماً، ولدى الحكومة المركزية في دمشق على وجه الخصوص، ظهرت مفاعيله من خلال صعود الحضور والسيطرة الاقتصادية لحلفاء الحكومة المركزية في دمشق على الموارد الاقتصادية الرئيسة في البلاد، كقطاع الغاز والفوسفات والنقل، وهذا الواقع عزز وبشكل غير مباشر تراجع مؤشرات الحوكمة في البلاد.

عليكا، خورشيد. التشظي: ديناميات اقتصاد الحرب بسورية، 2015م[3].

تناولت هذه الدراسة أثر الحرب في سورية على تغير الهيكلة الاقتصادية، واتباع كل طرف لديناميكيات اقتصادية مختلفة، تتناسب مع ظروفه الذاتية والموضوعية، فمناطق سيطرة الحكومة المركزية في دمشق، اعتمدت بشكل رئيس على المساعدات الاقتصادية من روسيا وإيران، بينما مناطق سيطرة "قسد" اعتمدت على إيرادات النفط والغاز، بينما المعارضة المسلحة اعتمدت على إيرادات المعابر الحدودية، وهذا الواقع ساهم في سعي مختلف الأطراف لتدمير الموارد الاقتصادية لدى الأطراف الأخرى، وهو ما شكل خسارة مباشرة لموارد الدولة السورية، وهذه البيئة الاقتصادية تعد غير ملائمة لتطبيق مبادئ الحوكمة، بل على العكس من ذلك تعد ملائمة لانتشار الفساد المالي والإداري.

ناصيف، طارق. تجليات الحوكمة الرشيدة في الو اقع السّوري المعاصر، مركز حرمون للدراسات، 2020م[4].

تناولت هذه الدراسة تطور واقع الحوكمة في سورية منذ عام 1970م حتى عام 2020م، وترى الدراسة أنَّ واقع مؤشرات الحوكمة في سورية تطور بعد عام 2000م، لكنه وفي الوقت ذاته كان تطوراً بسيطاً، وذلك نتيجة محددات عدة، منها تراجع سيطرة حزب البعث العربي الاشتراكي مقابل تصاعد سيطرة الأجهزة الأمنية ورجال الأعمال، وذلك في إطار التوجه النيوليبرالي لدى الحكومة السورية في تلك المرحلة، ولاحقاً وبعد عام 2011م، شهدت مؤشرات الحوكمة تدهوراً حاداً مدفوعة بعوامل عدة، أبرزها صعود دور أمراء الحرب، ورجال الأعمال المقربين من الحكومة المركزية في دمشق، إضافة إلى ذلك فإن العقوبات الدولية على الحكومة المركزية دفعها للبحث عن وسائل أخرى لتوفير احتياجاتها، وذلك بالاعتماد على رجال الأعمال، وهذا الأمر عزز من تدهور الحوكمة، والتي تمثلت بغياب شبه تام للشفافية والإفصاح.

[3] خورشيد عليكا، التشظي: ديناميات اقتصاد الحرب بسورية، مركز الجزيرة للدراسات، 14 أبريل 2015م، متاح على الرابط: https://cutt.us/QrL6a

[4] طارق ناصيف، تجليات الحوكمة الرشيدة في الواقع السوري المعاصر، مركز حرمون للدراسات، 24 أغسطس 2020م، متاح على الرابط: https://cutt.us/PDYil

المبحث الأول: واقع الحوكمة في مؤسسات القطاع العام السوري قبل عام 2011م

تعد سورية من الدول المتأخرة في تطبيق مبادئ الحوكمة، ففي المرحلة التي سبقت عام 2011م وعلى الرغم من بعض الإصلاحات الهيكلية التي طالت النظم الاقتصادية في سورية، لا سيما بعد عام 2000م، أي بعد انتقال الحكم لبشار الأسد، إلا أن تطبيق الحوكمة كان في حدوه الدنيا، وهو ما ينسحب على القطاعين العام والخاص، وهذا التراجع ينسحب على العديد من الدول العربية، وإن كان يعد أكثر وضوحاً في سورية، لا سيما على مستوى القطاع العام، وهو ما توضحه بعض الإحصاءات الدولية، وبعض الدراسات الأكاديمية، وهي ما سيتم الإشارة إليها في سياق هذا المبحث، وبشكل عام تعد دراسة مؤشرات الحوكمة في القطاع العام في سورية قبل عام 2011م مدخلاً رئيساً لفهم اتجاه هذه المؤشرات في مرحلة ما بعد عام 2011م، وعلى الرغم من اختلاف الظروف السياسية والاقتصادية التي سادت بين الفترتين؛ إلا أنه ومن الناحية التطبيقية لا يمكن فصلهما فصلاً تاماً، فالرابط العضوي بينهما يتطلب دراسة كلتا المرحلتين، ولذلك سيتم في هذا المبحث دراسة واقع مؤشرات الحوكمة في القطاع العام السوري قبل عام 2011م.

مستوى ثقافة الحوكمة في قطاع الأعمال السوري قبل عام 2011م

على الرغم من التطورات الاقتصادية الواضحة التي شهدتها سورية قبل عام 2011م، إلا أن مؤشرات الحوكمة بقيت في حدودها الدنيا، وهذا الأمر يرتبط بأسباب عدة: أهمها غياب ثقافة الحوكمة، وتراجع الوعي بها وبأهميتها، وهذا الأمر ينسحب على الحكومة وعلى القطاع الخاص، وهو ما يعد بدوره انعكاساً لانعزال البيئة الاقتصادية السورية لمدة عقود، إضافة لوجود خلل بنيوي في العلاقات الاقتصادية، كما أن ملكية وسائل الإنتاج شبه الاحتكارية لعبت دوراً مهماً في تراجع ثقافة الحوكمة، لا سيما في مجال قطاع الخدمات، كقطاع الاتصالات، والذي كان محتكراً من قبل شركتين: هما SYRIATEL و MTN، فالحوكمة ومن خلال مبادئها تتعارض وبشكل صريح مع احتكار وسائل الإنتاج، كما أن الحوكمة تتعارض مع غياب العدالة الاجتماعية، وهذا ما يبرر التراجع الواضح في ثقافة الحوكمة في سورية، كما يبرر عدم الاهتمام الرسمي بنشرها على مختلف المستويات.

كما أنَّ التوجه نحو الخصخصة في سورية قبل عام 2011م، ساهم بشكل غير مباشر في تراجع مؤشرات الحوكمة، خاصة أنَّ هذا التوجه تم إنكاره وعدم الاعتراف به بشكل رسمي، فقطاع التعليم وعلى مختلف مستوياته كان متجهاً بشكل متسارع نحو الخصخصة، والأمر ذاته ينسحب على قطاع الصحة، وهذا التوجه لم يكن الاقتصاد السوري مهيأ له، فمنذ الاستقلال عام 1946م وحتى عام 2011م ساد الاقتصاد السوري توجه اشتراكي، وإن بدرجات مختلفة، وحتى في المراحل التي تم التخلي نسبياً عن الاشتراكية لم يكن هذا الأمر معلناً بشكل تام[5]؛ وهذا الواقع ساهم بشكل غير مباشر في تراجع مؤشرات الحوكمة، كون البنية الاقتصادية والاجتماعية والتشريعية في سورية لم تكن مهيأة للتعامل مع الخصخصة.

[5] جوزيف ضاهر، الشراكة بين القطاعين العام والخاصّ في سورية: أداة للخصخصة ولتعزيز شبكات المحسوبية، open democracy، 20 نوفمبر 2019، متاح على الرابط: https://cutt.us/2yECe

وفقاً للعديد من التقارير العلمية المحلية والأممية فإن سورية قبل عام 2011م لم تتمكن من تطبيق فعال لمبادئ الحوكمة، ولم تتمكن من تهيئة المتطلبات الاقتصادية والسياسية والتشريعية اللازمة للحوكمة، وذلك على الرغم من وجود جهود دولية وإقليمية لتحسين مؤشرات الحوكمة فيها، وهذا الأمر يعود في جوهره لعدم القناعة السياسية بجدوى الحوكمة، أو لكون مبادئ الحوكمة ومفرزاتها الاقتصادية والسياسية والاجتماعية تتعارض مع جوهر النظام الاقتصادي والاجتماعي السائد في سورية، والقائم على النخبوية، فالنظام الاقتصادي السائد قبل عام 2011م كان قائماً على تحقيق المصالح الاقتصادية لنخبة محددة من المجتمع، وهذا النظام يتعارض بشكل تام مع مبادئ الحوكمة، ففي عام 2005م تم تقديم الدعم للحكومة السورية لتحسين مؤشرات الحوكمة، وذلك من خلال برنامج POGAR والذي تم تبنيه من قبل برنامج الأمم المتحدة للتنمية وبشراكة جامعة الدول العربية والعديد من المؤسسات الرسمية، إلا أن هذا البرنامج لم يتمكن من تحقيق النتائج المطلوبة، فلم تتحسن مؤشرات الحوكمة إلا في حدود طفيفة غير ملموسة[6]، وفي دراسة للبنك الدولي عام 2007م أظهرت سورية تحسناً طفيفاً في مؤشرات الحوكمة، وفي فاعلية الاستقرار السياسي كمتطلب رئيس لتطبيق مبادئ الحوكمة، إضافة لضعف في البيئة التشريعية والمساءلة والرقابة على الانتهاكات[7]، وهذا ما يؤشر لتراجع ثقافة الحوكمة في البلاد لا سيما على المستوى الحكومي وغياب القناعة السياسية بجدواها.

وفي تقرير آخر للبنك الدولي عام 2008م، يصف التقرير مؤشرات الحوكمة في سورية بأنها دون المعدل الإقليمي[8]، ودون المعدل السائد في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OCED، وكان مؤشر حماية المستثمر في حدودها الدنيا ومنخفضة مقابل المعدلات الإقليمية السائدة، كما أن مؤشرات الإفصاح ومساءلة أعضاء مجالس الإدارة كانت في حدودها الدنيا. وهنا لا بد من الإشارة إلى أنه على الرغم من بعض التطورات التي شهدتها سورية في بعض القطاعات، والتي أثرت بشكل إيجابي على مؤشرات الحوكمة قبل عام 2011م، إلا أنها بقيت منخفضة، مقارنة بالمعدلات الإقليمية السائدة، كما أن التقدم يوصف في تلك الفترة بالبطيء وغير الفعال.

هذا فيما يتعلق بالحوكمة كمفهوم عام وكبيئة اقتصادية عامة في سورية، أما فيما يتعلق بالقطاعات الحكومية المختلفة، فغالبية القطاعات كانت تعاني من تراجع واضح في توفر المتطلبات القانونية والتشريعية اللازمة لتطبيق مبادئ الحوكمة، كما أن مؤشرات الأداء الإداري والتنظيمي والتشغيلي والمالي كانت تتعارض في جزء كبير منها مع مرتكزات الحوكمة، وهنا تظهر هذه القضية بشكل واضح بعد عام 2000م، فبعد انتقال الحكم لبشار الأسد، تبنى سياسات اقتصادية جديدة، قائمة في جوهرها على النيوليبرالية، والتي تم تسميتها في تلك المرحلة اقتصاد السوق الاجتماعي، وتعزز هذا التوجه بعد المؤتمر العاشر لحزب البعث العربي الاشتراكي عام 2005م[9]، وبذلك تم الانتقال من الاقتصاد الموجه إلى الاقتصاد الحر، لكن الهيكلية الاقتصادية السورية لم تكن مهيأة لهكذا تحول، خاصة أنه حدث بسرعة، دون العمل على تهيئة البيئة الاقتصَادية والاجتماعية لهذا التغيير، وهذا ما عزز من النمو الاقتصادي في البلاد، لكنه كان نمواً نخبوياً، بمعنى أن

---

[6] سالم الردايدة، مقدمة إلى الحوكمة بنظرة عربية، دار سندباد للطباعة والنشر، 2018، متاح على الرابط: https://cutt.us/j7f2s

[7] Kaufmann, Daniel et al. Growth and Governance: A Reply, The world bank, Journal of Politics, April 2007, on site: https://cutt.us/ETL5i

[8] كنان ندة، مبادئ حوكمة الشركات في سورية (دراسة مقارنة مع مصر والأردن)، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 26، العدد الثاني، 2010، ص 681.

[9] حيان سليمان، اقتصاد السوق الاجتماعي بين النظرية والتطبيق، مجلة الدراسات الاقتصادية السورية، د ت، متاح على الرابط: https://cutt.us/6u2KB

الفئات التي استفادت منه محدودة، مقابل تضرر شرائح اجتماعية عديدة، وهذا ما يتعارض بشكل مباشر مع مبادئ الحوكمة، لا سيما على مستوى الحكومة.

مؤشرات الحوكمة في مؤسسات القطاع المالي السوري الرسمي قبل عام 2011م

يعد القطاع المالي الحامل الرئيس للتنمية، فهو المسؤول عن تمويل العملية الإنتاجية والاستثمارية، إلا أنَّ السياسات الحكومية قد تحد من فاعليته، وهذا ما يتقاطع مع مخاطر الفشل المصرفي الذي يهدد القطاع المالي، فقد يشكل الفشل المالي المصرفي أزمة شاملة تؤثر سلباً على أداء القطاع بأكمله، ويمتد أثره السلبي إلى وقوع أزمة مالية كبرى تمس مؤشرات الاقتصاد الكلي؛ أي إن عدم وجود حوكمة حقيقية في القطاع المالي المصرفي يتسبب في انهيار هذا القطاع المهم تدريجياً، ويزيد من أعباء الديون عليه وعلى الدولة ككل.

وفيما يتعلق بالقطاع المالي والمصرفي في سورية، فبعد عام 2000م شهد هذا القطاع محاولات عدة للإصلاح، وتطبيق مبادئ الحوكمة في مختلف المؤسسات المالية لا سيما الحكومية، إلا أنَّ هذه المحاولات لم تحقق الأهداف المرسومة، وذلك لأسباب عدة: أهمها أنَّ مجموعة من القوى لعبت دوراً حاسماً في صياغة مرحلتي الحكم وطبيعة العلاقة بينهما، فقد تعاظمت العلاقة بين الأجهزة الأمنية وشبكات رجال الأعمال والجهاز المالي والمصرفي، هذه العلاقات المتداخلة أثرت سلباً على الشفافية التي تقوم على مبدأ اتخاذ القرارات وتنفيذها من قبل المؤسسات الحكومية وفقاً للقواعد واللوائح المنظمة في الدولة والمجتمع، خصوصاً ما يتعلق بتداول المعلومات الحقيقية وكيفية تنفيذ القرارات على أرض الواقع.

ووفق مؤشر "الكشف عن الفساد" الخاص بسورية يتبين أنّ متوسط مستوى الفساد بين عامي 2003 و2019م بلغ 23 نقطة على مقياس من 100 نقطة (تمثل 100 نقطة انعدام الفساد)، وبلغ حداً أدنى عند (13) نقطة في 2016م، وحداً أقصى عند 34 نقطة في 2003م، هذه الأرقام ليست بعيدة عن دول تشهد فساداً كبيراً مثل اليمن والصومال، وتأتي أيضاً في وقت كان بشار الأسد يشدد بنفسه على أهمية إصلاح النظام ومكافحة الفساد وتوفير المزيد من الشفافية[10].

ولأن التبويب الوضعي يختلف من دولة إلى أخرى حسب نظامها الاقتصادي والسياسي والمالي ومرحلة التطور التي تمر بها، ونقصد هنا بالتقسيم الوضعي للنفقات العامة، مختلف الممارسات والتطبيقات العملية التي تعتمد عليها مختلف الدول وتلجأ إليها بشأن تنظيم نفقاتها العامة، وفي سورية، مرت تلك العملية بتطورات عدة قبل تولي بشار الأسد وبعده، بدءاً من تبويب النفقات العامة في ظل القانون المالي الأساسي رقم 92 لعام 1967م، ثم تبويب رقم 54 لعام 2006م الذي اتسم بالطابع الإداري دون مراعاة للاعتبارات الاقتصادية، لكن المرسوم التشريعي رقم 54 لعام 2006م المتضمن القانون المالي الأساسي للدولة الذي بدأ سريانه من عام 2008م اعتبر خطوة متقدمة لتطوير المالية العامة لما يسمح به من إجراء التحليل والدراسات الاقتصادية، فقد أضاف إلى جانب التبويبات الأربعة (الوظيفي، الإداري، النوعي والإقليمي) تبويباً

[10] بيان صحفي بشأن نتائج مؤشر مدركات الفساد لعام 2019م، الصادر عن منظمة الشفافية الدولية، جمعية الشفافية الكويتية، 23 يناير 2020، متاح على الرابط: https://2u.pw/D24TR

جديداً هو التبويب الاقتصادي الذي يحدد تطبيقه بقرار من وزير المالية[11]؛ وذلك بهدف تحديد رؤية واضحة للقطاع المالي السوري تحدد مدخلاته ومخرجاته.

ومن القطاعات المالية المهمة في الدولة، القطاع المصرفي، فالتحرير المالي يعمل على تحسين النظام المالي ككل، ويرفع القدرة التنافسية بين المؤسسات المالية المحلية والأجنبية، لكنه مرهون بالإدارات الاقتصادية ومدى كفاءتها وشفافيتها، والتي يجب أن تعمل بمنطق الحوكمة.

ويعد تطبيق الحوكمة في القطاع المصرفي السوري أمراً ضرورياً لتطوير الهياكل الداخلية ومتابعة أداء المصارف وتحسين أداء عملها للوفاء بالتزاماتها أمام المساهمين والمودعين بما يحقق الشفافية. ومن أجل تطبيقها يجب أن تتوفر محددات داخلية، متمثلة في أسس تحدد طريقة اتخاذ القرار وتوزيع السلطات، بين الجمعية العامة ومجلس الإدارة والمديرين، لخفض التعارض بين مصالح هذه الأطراف. ومحددات خارجية، تتمثل في العناصر التنظيمية، مثل المناخ العام للاستثمار بالدولة، والقوانين المنظمة للسوق، وكفاءة القطاع المالي، وتوفير التمويل اللازم للمشروعات، ووجود المتخصصين من محاسبين ومراجعين وقانونيين.

لذا يعد تطبيق مبادئ الحوكمة في القطاع المصرفي السوري أمراً ضرورياً في تحسين الأداء المالي والإداري لهذا القطاع، ورغم هذه الأهمية إلا أنه قبل اندلاع الأزمة الأخيرة كانت حوكمة القطاع المصرفي في سورية في مراحلها الأولى؛ فلم يلق هذا المصطلح انتشاراً بين المسؤولين، رغم الحاجة لتبني مبادئ الحوكمة على المستوى الكلي في إدارة الاقتصاد، أو على المستوى الجزئي في إدارة المؤسسات، في ظل المنافسة وانفتاح السوق المصرفية، لتفادي الانحرافات وتجنب الأزمات المالية كالإفلاس.

ومن الخطوات التي اتخذت في هذا الشأن صدور دليل الحوكمة لدى المصارف التقليدية في سورية عن مجلس النقد والتسليف عام 2009م[12]، والذي أكد على ضرورة إفصاح جميع المصارف السورية في تقريرها السنوي للجمهور عن مدى التزامها ببنود الدليل.

كما كونت لجنة الحوكمة لوضع دليل وإطار لحوكمة قطاع المصارف ومراقبة تنفيذه، وقد سارعت المصارف العامة والخاصة لاعتماد دليل الحوكمة، وفي مقدمتها المصرف التجاري السوري الذي أعد دليل الحوكمة الخاص به عام 2010م[13]؛ إلا أن تطبيق دليل الحوكمة في البنوك السورية لم يرق للمستوى المطلوب، رغم المؤشرات المبدئية. ويمكن أن نرجع ذلك إلى عدم دراية ووعي السلطات الرقابية بشكل كاف بأهمية الحوكمة وتأثيرها على أداء البنوك، فالبيئة الملائمة تدعم التطبيق السليم للحوكمة في القطاع المصرفي، وفي أي قطاع بصفة عامة، وتتضمن تلك البيئة القوانين والتشريعات

(11) سياسة الإنفاق العام وأثره على النمو الاقتصادي في سورية (2000-2010م)، بحث مقدم استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في العلوم المالية والمصرفية، إعداد/ فرات محمد سليمان، جامعة دمشق- كلية الاقتصاد- قسم المصارف والتأمين، دمشق 2015م، متاح على الرابط: https://2u.pw/Rx3kh

(12) دليل الحوكمة لدى المصارف التقليدية العاملة في الجمهورية العربية السورية، مجلس النقد والتسليف، متاح على الرابط: https://cutt.us/0dKbw

(13) سراج أسعد، أثر تطبيق الاتفاقية العامة لتحرير التجارة في الخدمات على القدرة التنافسية للقطاع المصرفي، رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في الاقتصاد، جامعة دمشق، كلية الاقتصاد، قسم الاقتصاد، 2014م، متاح على الرّابط: https://2u.pw/I5uZk

التي تصدرها الدولة لحماية حقوق المساهمين، وضمان الشفافية، وعدم الفساد والرشوة، بالإضافة إلى معايير المراجعة والمساءلة للمسؤولين.

مؤشرات الحوكمة في مؤسّسات القطاع الإنتاجي السوري الرسمي قبل عام 2011م

شهد القطاع الإنتاجي السوري تغيرات جذرية عدة خلال العقود الأخيرة السابقة، لا سيما بعد سيطرة حزب البعث العربي الاشتراكي على السلطة، وقيامه بوضع سياسات اشتراكية للتأميم واستصلاح الأراضي وغيرها، وفي ظل هذا الواقع الاقتصادي كان الجزء الأكبر من الاقتصاد تحت سيطرة الحكومة، وبحلول الثمانينيات كانت سورية تعاني من العزلة السياسية والاقتصادية، وتواجه أزمة اقتصادية عميقة، فقد تراجع الناتج المحلي الإجمالي للفرد بنسبة 22%[14]؛ وهو ما دفع الحكومة في عام 1990م لتنفيذ سلسلة من الإصلاحات الاقتصادية التي أحدثت تأثيراً ملموساً في نمو اقتصاد البلاد فترة التسعينيات وحتى عام 2000م، ليسجل نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي 2.800 دولار بحلول 2010م[15]، بينما أدت الفوضى السياسية والاقتصادية والعمليات العسكرية إلى عدم توفر بيانات موثقة حول مقداره بعد عام 2011م.

وقد تركز الاقتصاد في سورية على قطاعين مهمين، هما: النفط والزراعة، اللذان يسهمان بنصف الناتج المحلي الإجمالي، فالزراعة كانت تسهم بنحو 26% من الناتج، وتوفر فرص عمل بنسبة 25%، لكن عام 2008م تسببت الظروف المناخية وما رافقها من جفاف شديد في تدني تلك النسب إلى 17% فقط من إجمالي الناتج، بينما ساهمت أسعار النفط المرتفعة في زيادة الإيرادات والعائدات من النفط في سورية[16]. وتعد الزراعة من أهم مقومات الاقتصاد السوري، وقد حققت الدولة الأمن الغذائي الذاتي بفضل سياسات تطوير القطاع الزراعي، فمساحة الأراضي الصالحة للزراعة قدرت بـ 32% وشكلت 26% من مجموع الدخل القومي، ووفق إحصائيات عام 2007م، فإن هذا القطاع يستقطب نحو مليون عامل. ووفق تقديرات عام 2010م، فإن هذا القطاع ساهم في الناتج المحلي الإجمالي بنسبة 17.6%[17].

إلا أنَّ نظام الحوكمة لم يؤت ثماره بشكل جيد في هذا القطاع الحيوي، فقد مثل ضعف المنظومة المؤسساتية التي تدير شؤون الزراعة والري أبرز التحديات التي تواجه قطاع الزراعة، فضلاً عن عدم الاتجاه لطرق الري الحديثة والتقيد بالتقليدية منها في ما نسبته 70% من إجمالي المساحة المزروعة. إضافة إلى عدم التعامل بفاعلية مع تغير المناخ العالمي قبل عام 2011م، فقد واجهت سورية عام 2007م عاماً سيئاً في الإنتاج الزراعي بسبب القحط، فقد اعتبر برنامج الغذاء العالمي القسم الشمالي الشرقي من سورية منطقة شديدة التأثر بالجفاف، وهو ما لم يؤخذ في الحسبان من قبل المسؤولين على هذا القطاع الحيوي[18].

---

[14] النمو في نَصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي (% سنوياً)، بيانات مجموعة البنك الدولي، متاح على الرابط: https://cutt.us/I5dcH

[15] نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي، وفقاً لتعادل القوة الشرائية (بالأسعار الجارية للدولار الدولي)، بيانات مجموعة البنك الدولي، متاح على الرابط: https://cutt.us/aEwlx

[16] Background Note: Septemper 2010. US State Department- Bureau of Near Eastern Affairs. Retrieved 24 June 2017, https://2u.pw/nycmH

[17] الزراعة: سلة الغذاء السورية من التراجع إلى الكارثة، مركز حرمون للدراسات المعاصرة، 16 سبتمبر 2017م، متاح على الرابط: https://cutt.us/PU01r

[18] لاقتصاد في سورية، Fanack.com، يونيو 2020م، متاح على الرابط: https://2u.pw/MmfmV

فعلى الرغم من تجاوز إنتاج سورية من القمح حاجز 4 ملايين طن والشعير 180 ألف طن عام 1996م[19] – على سبيل المثال – إلا أن الدولة كانت تلجأ لاستيراد كميات متفاوتة من الحبوب لسد حاجة الاستهلاك المحلي، لارتفاع استهلاك المواطن السوري سنوياً من الحبوب، ويمكن إرجاع ذلك إلى التفاوتات التي حدثت في الإنتاج الزراعي جراء التغير المناخي، وما صاحبه من جفاف ببعض المناطق المهمة بسورية، إضافة إلى الدور الذي تلعبه الدولة في تحديد أنماط المحاصيل، وتحديدها لأسعار الشراء للمنتجات الاستراتيجية[20]، وهي كلها عوامل تشير إلى ضعف مؤشرات تطبيق الحوكمة في هذا القطاع الحيوي.

المبحث الثاني: واقع الحوكمة في مؤسسات القطاع العام السوري بعد عام 2011م

شهدت سورية بعد عام 2011م تراجعاً واضحاً في مختلف المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية، وذلك كنتيجة مباشرة للعمليات العسكرية الواسعة التي تلت تبني الحكومة المركزية في دمشق الخيار العسكري في التعامل مع الاحتجاجات الشعبية التي بدأت عام 2011م، ولاحقاً وفي ظل عسكرة الوضع من قبل الحكومة المركزية، ودخول أطراف إقليمية ودولية عدة على خط العمليات، وتعقد المشهد السياسي وتشتت الجغرافية السورية، كل هذه الأسباب وغيرها أدت لتراجع حاد في مختلف المؤشرات، والتي بلغت حد الانهيار، وهو ما انعكس على مؤشرات الحوكمة، لا سيما في مؤسسات القطاع العام، والتي أساساً كانت في حدودها الدنيا، فقبل عام 2011م – وكما تم بيانه في المبحث الأول من هذه الدراسة – كانت مؤشرات الحوكمة منخفضة للغاية، ولاحقاً وفي ظل التأزم العسكري والسياسي شهدت مؤشرات الحوكمة تراجعاً إضافياً بحيث باتت شبه غائبة، وعموماً فإن الحرب الدائرة في سورية تركت آثاراً مباشرة وغير مباشرة على الحكومة في مؤسسات القطاع العام السوري، وهي ما سيتم بيانها في سياق هذا المبحث.

الآثار المباشرة للحرب على مؤشرات الحوكمة في مؤسسات القطاع العام

ساهمت الحرب في سورية بشكل مباشر في تحقيق تراجع إضافي طال مؤشرات الحوكمة في سورية، لا سيما على مستوى مؤسسات القطاع العام، بما يشمل المشاركة والشفافية والمساءلة والالتزام بمعايير الإفصاح المالي والتشغيلي، وغيرها من مبادئ الحوكمة، **وفيما يلي بيان لأهم الآثار المباشرة للحرب على مؤشرات الحوكمة في مؤسسات القطاع العام.**

- **المشاركة**: المشاركة في إدارة مؤسسات القطاع العام في سورية في ظل الحرب كانت في حدودها الدنيا، فتعززت المركزية، وتراجعت أفق المشاركة في اتخاذ القرارات والتي كانت أساساً تعد في حدودها الدنيا قبل عام 2011م.
- **الإفصاح**: نادراً ما كانت مؤسسات القطاع العام السوري تقوم بالإفصاح المالي والتشغيلي، وهو ما تعزز بعد عام 2011م، وتظهر خطورة هذا الأمر بشكل جلي على مستوى المؤسسات المالية، فالمصارف الحكومية لا تقوم بالإفصاح عن بياناتها المالية في الوقت المناسب وبالشكل المطلوب وهو ما أضر بمصالح المستفيدين بشكل مباشر.

[19] طارق علي ديب وفاتن سوسي، دراسة تطور استهلاك القمح في الجمهورية العربية السورية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الزراعية، 2004م، المجلد 20، العدد الأول.

[20] Part1: Agriculture in the Syrian Economy، Chapter1: Agriculture in the Syrian Macroeconomic Context ,By Alexander Sarris, Fao, https://2u.pw/Pn1OH

- **حماية حقوق أصحاب المصالح**: بعد عام 2011م عمدت مؤسسات القطاع العام إلى تجاهل حقوق أصحاب المصالح، والعديد من القرارات التي تم اتخاذها على مستوى مختلف مؤسسات القطاع العام تجاهلت تجاهلاً تاماً حقوق أصحاب المصالح، وهو ما يتعارض بشكل مباشر وصريح مع مبادئ الحوكمة، ومن الأمثلة على هذه القرارات عدم الموافقة على قرارات الاستقالة للعاملين في مؤسسات القطاع العام(21)، وهو ما يعني إجبارهم على العمل بأجور زهيدة لا تتعدى 30 دولاراً شهرياً، كما أن منع المودعين من سحب ودائعهم المصرفية(22) يعد مثالاً على هذه القرارات، وهو ما يوضح مدى تجاهل مبادئ الحوكمة في مؤسسات القطاع العام السوري.
- **المساءلة**: يعد مفهوم المساءلة شبه غائب في سورية، وتعزز هذا الأمر بعد عام 2011م، ومما عزز غياب المساءلة أن تولية المناصب في القطاع العام السوري تتم وفقاً لمعايير خاصة بعيداً عن معايير الكفاءة والمهنية، فغالباً ما يتم الاعتماد على الولاء السياسي في تولي المناصب في مؤسسات القطاع العام، والمساءلة تتم غالباً في حال الخروج عن النهج السياسي، أما القصور الإداري والتشغيلي فنادراً ما تتم المحاسبة عليه، وهو ما يتعارض بشكل تام مع مبادئ ومعايير الحوكمة.

إضافة للنقاط السابقة فإن المناخ السياسي العام في سورية عزز من تراجع مؤشرات الحوكمة في مؤسسات القِطاع العام بعد عام 2011م، وجذور هذا الأمر تعود إلى عقود سابقة، فمنذ عام 2000م وحتى الآن يظهر جلياً وجود قوى تلعب دوراً حاسماً في صياغة مرحلتي الحكم وطبيعة العلاقة بينهما، فمع بداية حكم بشار الأسد خفتت سيطرة حزب البعث العربي الاشتراكي، وتعاظمت العلاقة بين الأجهزة الأمنية ورِجال الأعمال، وما صحب ذلك من محسوبيات على حساب المصلحة العامة، مستغلين عملية التحول "النيولبرالي[23]" التي أطلقها النظام. وبعد الثورة الشعبية في 2011م ظهرت قوى داخلية جديدة بالتزامن مع القوى السياسية الداخلية القديمة، وجميعها مشتركة بالولاء السياسي للحكومة المركزية في دمشق، وهو ما مهد لظهور قوى جديدة، هم "أمراء الحرب"، وزادت الروابط بين رجال الأعمال والمحسوبيات وبين الأجهزة الأمنية ومؤسسات الدولة عموماً، لتحقيق أكبر قدر من المكاسب في ظل فوضى الحكم والإدارة ما قلل فرص تحقيق الحوكمة في مؤسسات الدولة حتى انعدمت. نتيجة لهذا الخلل الحاصل إدارياً وسياسياً على الرغم من الوعود التي أطلقها بشار الأسد في بداية توليه الحكم حيال تحقيق الشفافية والديمقراطية، إلا أن السنوات التي أعقبت ذلك أظهرت عدم جدية النظام الحاكم في تحقيقها، الأمر الذي دفع باتجاه ثورة شعبية ضد تلك الأوضاع للمطالبة بمزيد من الشفافية والديمقراطية، إلا أنّ التغييرات التي أدخلت على الدستور السوري عام 2012م خاصّة ما يتعلق بإلغاء المادة (8) والتي تنص على أنَّ حزب البعث العربي الاشتراكي قائداً للدولة والمجتمع لم تحقق تغييراً حقيقياً، فعلى الرغم من عدم بروز حزب البعث كقائد للدولة والمجتمع إلا أنّ المادة (105) نصبت بشار الأسد قائداً للجيش والقوات المسلحة ورئيساً لوكالة المخابرات الأربع الرئيسة والرسمية، أي إنّ التعديل الدستوري الجديد أزال البعث رسمياً، وحد من سلطاته في مقابل زيادة سلطات

---

(21) مئات طلبات الاستقالة من مؤسسات النظام في اللاذقية بسبب الراتب، تلفزيون سورية، 22 سبتمبر 2022م، متاح على الرابط: https://cutt.us/N6o3j

(22) المصارف السورية تقنن سحب الودائع... والليرة تواصل انهيارها، السفارة السورية في قطر، مارس 2022م، متاح على الرابط: https://cutt.us/vnWib

(23) نيوليبرالية: فكر أيديولوجي مبني على الليبرالية الاقتصادية التي هي المكون الاقتصادي لليبرالية الكلاسيكية، والذي يمثل تأييد الرأسمالية المطلقة، وعدم تدخل الدولة في الاقتصاد، ويشير هذا التعبير إلى تبني سياسة اقتصادية تزيد من دور القطاع الخاص قدر المستطاع على حساب الدولة بدعوى أنّ ذلك يزيد من كفاءة الحكومة، ويحسن اقتصاد البلاد. للمزيد: ويكيبيديا، الموسوعة الحرة، متاح على الرابط: https://2u.pw/yYMq7

الرئيس وسيطرته على جميع مؤسسات الدولة، أي بات النظام أكثر استبدادية. فالمادة (114) تنص على أن الرئيس يمتلك صلاحيات غير محددة الماهية والطبيعة وغير موضحة حالة انتهاء الحالة الخاصة التي تمنح الرئيس بموجبها سلطات استثنائية من غير الرجوع إلى أي مؤسسة ناظمة، ومن المتفق عليه أن الفصل بين السلطات هو مبدأ ديمقراطي أصيل، وأنّ الدستور هو الضامن لعدالة العلاقة بين الحاكم والمحكومين في البلد، نجد أنّ الدستور السوري سعى نظرياً إلى الفصل بين السلطات التشريعية والقضائية والتنفيذية، ولكن واقعياً تم ربطها بقمة الهرم المتمثل في الرئيس نفسه، فباتت في يده كل السلطات المدنية والعسكرية، ومن صلاحياته أيضاً إصدار القرارات دون الرجوع للجهة المنوط بها، مثل إعداد مشاريع القوانين، وحل مجلس الشعب، ووفق هذا الدستور فإنّ الرئيس غير مسؤول عن الأفعال التي يقوم بها في ممارسة واجباته إلا في حالة الخيانة العظمى، وهي الحالة التي يجب اتهامه فيها بقرار من الشعب بتصويت عام وبأغلبية ثلثي أعضاء مجلس الشعب بجلسة سرية.

ووفق منظمة "بيت الحرية" غير الربحية ومقرها الولايات المتحدة؛ فإنّ سيادة القانون في سورية واجهت مشكلات خطيرة[24] جراء تدخل الحكومة في القضاء المدني، والسلطة الممنوحة للضباط العسكريين لمحاكمة المدنيين، دون وجود ضمانات قانونية حقيقية سواء بالمحاكم العسكرية أو الميدانية، وكل ذلك شكل انتهاكاً صريحاً لحقوق الأفراد بعد عام 2011م، الذي أظهر جلياً مشاركة الحكومة في أعمال العنف والقمع للمدنيين، ما أبرز حقيقة سيادة القانون في سورية.

ووفق مؤشرات سيادة القانون نرى هذه الانتهاكات واضحة في الثلاثين سنة الماضية، إذ كان المؤشر (-0.097)، ووصل إلى حد أدنى في 2017م ليسجل (-2.09)، وآخر قيمة مسجلة في عام 2018م (-2.05) نقطة. وللمقارنة، يبلغ المتوسط العالمي في مؤشر سيادة القانون لعام 2018م استناداً إلى مقياس من 193 دولة (-0.04) نقطة[25]؛ كل هذه القرارات والقوانين التي اتخذها النظام جعلت من تطبيق الحوكمة أمراً مستبعداً، وأن الإعلان عنها مجرد إجراء شكلي لتحسين مظهر النظام أمام الرأي العام المحلي والعالمي.

الآثار غير المباشرة للحرب على مؤشرات الحوكمة في مؤسسات القطاع العام

أدى الصراع في سورية بعد عام 2011م إلى انهيار عملية جمع البيانات الاقتصادية الموثقة والميدانية، سواء من قبل الحكومة المركزية في دمشق أو الجهات المستقلة، وقد أدت الحرب إلى تراجع كبير في الصناعات التحويلية، والتجارة المحلية، والبناء، والنقل، والصناعات الاستخراجية، كما أنّ انعدام الأمن واستمرار العمليات العسكرية كلف الاقتصاد خسائر باهظة، كلفت الدولة ما يزيد على 2 مليون وظيفة فعلية ومحتملة بين عامي 2010 و2015م.

كما تضرر قطاع الطاقة؛ فتعطل إنتاج النفط والغاز، وتضرر البنية التحتية للطاقة وإمداداتها، وهو ما امتد أثره إلى قطاع الخدمات، الإنتاجي والصناعي والزراعي، بينما ارتفع التضخم بشكل حاد، وانخفض سعر صرف الليرة بشكل كبير، والاقتصاد غير الرسمي ازداد كثيراً في ظل انهيار سيادة القانون وتقسيم البلاد بين اقتصادات حرب متعددة الأوجه

[24] سورية حصلت على علامة صفر من مئة في الحريات لعام 2019م، المحرر، 17 يناير 2020م، متاح على الرابط: https://cutt.us/PgBcV

[25] طارق ناصيف، تجليات الحوكمة الرشيدة في الواقع السوري المعاصر، مركز حرمون للدراسات المعاصرة، د. ت، متاح على الرابط: https://2u.pw/chLnC

والغايات[26]. وقبل عام 2011م كانت آليات الحوكمة والأطر المؤسسية في سورية تضع قيوداً شديدة على النشاط الاقتصادي، وقد تفاقم الأمر مع عسكرة الوضع من قبل الحكومة المركزية في دمشق، ولطالما شكلت البيروقراطية وهيكلها المعقد عائقاً أمام بدء الأعمال التجارية في الاقتصاد النظامي والدفع نحو انتشار العمل بغير النظامي. ووفقاً لتصنيف البنك الدولي لسهولة ممارسات الأعمال التجارية في 2020م؛ فإن بدء الأعمال التجارية يستغرق في المتوسط 7.5 و15.5 يوماً، ويكلف 8.1% من نصيب الفرد من الدخل، وقد احتلت سورية المركز 143 من بين 190 اقتصاداً من حيث سهولة بدء الأعمال التجارية[27].

وقد صنفت سورية في عام 2011م وفقاً لمؤشرات الحوكمة العالمية عند النقطة المئوية العشرين من حيث الجودة التنظيمية، والنقطة المئوية السادسة والعشرين من حيث سيادة القانون، إلا أن هذين المؤشرين اتجها للهبوط الحاد بحلول عام 2016م، ليسجلا النقطة المئوية الرابعة والأولى في الأسفل على التوالي[28]، وهو ما يوضح التدني الحاد في مختلف مؤشرات الحوكمة في سورية بعد عام 2011م، وهذا التدني يعد نتيجة غير مباشرة لعسكرة الوضع السياسي في سورية.

كما أوضحت مسوح المؤسسات انعدام اليقين كعقبة كبرى، بسبب الاضطرار لتقديم الرشاوى للموظفين العموميين لإنجاز العَمَل المطلوب، وباتت الجهات الاقتصادية الفاعلة أكثر تردداً في إنماء أعمالها، وطلب الائتمان من المصارف نتيجة لضعف الإطار المؤسسي ما يؤثر على مدى توفر الائتمان ويزيد من عزوف المصارف عن توفير الأموال التي يمكن إقراضها للقطاع الخاص، كما أدى عدم وجود أدوات كافية لتقييم المخاطر وضعف إنفاذ القانون مع مرور الوقت إلى منحى سلوكي خاطئ في تخصيص الائتمانات، إذ يخصص للقطاع العام قدر أكبر، مما يخصص للقطاع الخاص رغم قلة كفاءة القطاع العام.

هذه البيئة غير المناسبة للأعمال وحالة عدم الاستقرار السياسي تسببت في نقص الثقة في الاستثمار، وهو ما انعكس على انكماش اقتصاد سورية لتراجع حوافز الاستثمار، ومع تصاعد الأعمال العسكرية منذ عام 2013م واجه الاقتصاد عدداً من القيود ذات الصلة بقضايا اجتماعية واقتصادية كلية وهيكلية، والتي حالت دون تحقيق النمو المستدام والشامل، لذا فالبنى الأساسية والحوكمة والإطار المؤسسي وبيئة الاقتصاد الكلي التي تضررت بسبب الأعمال العسكرية[29]، تعد من أكثر القضايا التي تؤثر إيجاباً في الاقتصاد السوري إذا ما عولجت بشكل صحيح.

---

[26] سورية في المؤشرات والتقارير الدولية، الأرقام تتحدث عن نفسها، مركز حرمون للدراسات، متاح على الرابط: https://cutt.us/ODM21

[27] سورية بعد ثماني سنوات من الحرب، الأسكوا، الأمم المتحدة، متاح على الرابط: https://2u.pw/ZQilc

[28] تقرير أقل البلدان نمواً،2020، UNCTAD، 1 يوليو 2021، متاح على الرابط: https://cutt.us/eJP2P

[29] طارق ناصيف، تجليات الحوكمة الرشيدة في الواقع السوري المعاصر، مركز حرمون للدراسات المعاصرة، مرجع سابق.

المبحث الثالث: الحوكمة واقتصاد الحرب في مؤسسات القطاع العام السوري

يعد اقتصاد الحرب من الظواهر الاقتصادية الشائعة في ظل الحروب والصراعات، وغالباً ما يتم اللجوء لهذا النمط الاقتصادي بهدف إدارة الموارد المتاحة ودعم المجهود العسكري، وتحقيق التوازن بين الإنفاق العسكري والإنفاق الحكومي العام التقليدي، وهذا المفهوم وعلى الرغم من تمكنه من تحقيق نتائج إيجابية عدة، في دول عدة شهدت حروباً وصراعات؛ إلا أنه يرتبط بجملة من الآثار السلبية لا سيما في حالة الحروب الداخلية، وهو ما ينسحب على الحالة السورية، فبعد البدء بعسكرة الوضع العام في سورية من قبل الحكومة المركزية في دمشق، وذلك في عام 2012م، شهد عام 2013م لا سيما مع تصاعد العمل العسكري ودخول قوى إقليمية ودولية عدة على خط الأزمة السياسية السورية، تحولاً تاماً للاقتصاد السوري إلى اقتصاد الحرب، وهو ما سبب خللاً بنيوياً حاداً في الاقتصاد السوري، وهو ما انعكس بشكل مباشر على مؤشرات الحوكمة بشكل عام، وعلى مستوى مؤسسات القطاع العام على وجه الخصوص، وفي هذا المبحث سيتم تحليل العلاقة بين سيطرة اقتصاد الحرب في سورية ومؤشرات الحوكمة في مؤسسات القطاع العام.

واقع اقتصاد الحرب في سورية

منذ بداية الأزمة في سورية، وحتى الآن فقد الاقتصاد السوري ثلثي مقدراته، وأضحى غالبية السوريين تحت خط الفقر، جراء الحرب والعقوبات المفروضة عليهم، والآن وبعد أكثر من عقد على بدء الاحتجاجات الشعبية والحرب الطاحنة متعددة الجنسيات التي دارت على أرض سورية؛ تراجع الناتج المحلي لدولة اعتبرت من بين أكثر اقتصادات الدول النامية تنوعاً، إلى أقل من 20 مليار دولار بحلول عام 2019م، بعدما كان 60 مليار دولار عام 2010م[30]. هذه الأزمة مع استمرارها رافقتها زيادة ملحوظة في مظاهر الفساد والمحسوبيات في الإدارات الحكومية، وكذلك زيادة نفوذ أمراء الحرب.

هذه الأوضاع الاقتصادية شكلت نقطة ضغط قوية على المواطنين، الذين أصبح 67% منهم، وفق بيانات برنامج الغذاء العالمي التابع للأمم المتحدة، بحاجة لمساعدات شهرية لمواجهة خطر الجوع[31]. وبحسب تقرير لـ «بي بي سي» البريطانية فإن 18 من أصل 20 منشأة صناعية في حلب، التي كانت تعد عاصمة اقتصادية لسورية، تم تدميرها جراء الحرب[32]، إما بالحرق، أو تفكيك الآلاف من المصانع ونقل معداتها إلى خارج سورية.

ولم يتوقف الضرر الناتج عن الحرب على قطاع الصناعة، بل امتد إلى الجسور والطرق التي تم تفكيكها وبيعها كخردة، أما قطاع الطاقة فكان له نصيب من هذه الخسائر: فقد تم تدمير ما يقرب من 70% من شبكات توزيع خطوط الكهرباء

---

(30) الاقتصاد السوري بين تدمير مقدراته وضعف فرص تدوير عجلته، إذاعة صوت ألمانيا "دويتشه فيله" DW، 14 مارس 2021، متاح على الرابط: https://cutt.us/yMkWL

(31) الاقتصاد السوري بين تدمير مقدراته وضعف فرص تدوير عجلته، إذاعة صوت ألمانيا "دويتشه فيله" DW، 14 مارس 2021، متاح على الرابط: https://cutt.us/yMkWL

(32) Comparative overview, socio-economic and poverty comparison, January 2020 – 2021, Humanitarian Needs Assessment Programme (HNAP)/Syria.

وخطوط الغاز والنفط، كما أن قوات قسد والقوات الأمريكية التي سيطرت على الخطوط شرق سورية جنت من وراء ذلك أرباحاً بالملايين، وذلك وفق تصريح للرئيس الأمريكي السابق دونالد ترامب[33].

ما ذكرناه يقودنا إلى ملامح اقتصاد سورية الذي تحول إلى اقتصاد حرب Economy WAR، والذي يعني تنظيم الأنشطة الاقتصادية سواء عمليات الإنتاج والتوزيع والاستهلاك لبلد معين في زمن الحرب عبر إجراء التعديلات عليها، بهدف توزيع الموارد والثروات التي يمتلكها هذا البلد وتوجيهها لخدمة الدفاع عن مصالحه لضمان تحقيق الانتصار العسكري، وتلبية أبرز الاحتياجات الأساسية للمواطنين. ومن التدابير التي تتبعها الدول في إطار اقتصاد الحرب: رفع نسبة الضرائب، وإعادة النظر في النشاط الاقتصادي للدولة، لتعزيز الصمود الداخلي.

وقد لاقى هذا النمط من الاقتصاد اعتراضات واسعة، إلا أنَّ الحرب أكدت صحة مبادئ المفكر الاقتصادي الإنجليزي "جون كينز"[34] (1883-1946م)، ووجهت ضربة لسياسة "دعه يعمل" الكلاسيكية، فقد تعطلت آليات اقتصاد السوق خلال الحرب، وظهرت علاقات اقتصادية قائمة على الظروف الاستثنائية التي فرضتها.

سورية وفي ظل الحرب الراهنة هي نموذج لاقتصاد الحرب، إلا أنها تختلف عن تجارب الدول السابقة نتيجة لاختلاف طبيعة هيكلها الاقتصادي وبنيتها عن تلك الاقتصادات، كما أن الحرب الحالية في سورية تختلف في طبيعتها عن الحربين العالميتين الأولى والثانية اللتين فرضتا فكرة اقتصاد الحرب، فاقتصاد الحرب في سورية مرتبط بالظروف الاستثنائية الحالية، فالظروف العسكرية والسياسية قادت لدخول جهات إقليمية ودولية عدة في الحرب الدائرة، كما شملت الحرب جماعات متعددة ذات أيديولوجيات متعددة ومصادر تمويل مختلفة، ما يعني عدم وجود رؤية واضحة حيال النشاطات الاقتصادية التي ترعاها، وهو ما يجعله أقرب إلى ما يمكن أن نطلق عليه الاقتصاد غير المنظم، مثل اقتصادات العنف والإنفاق والحدود والتهريب التي تستند إلى علاقات غير تقليدية لتقسيم العمل، كالابتزاز والتربح من الحرب.

ووفق ورشة العمل التي نظمها معهد "مالكوم كير-كارنيغي" لدراسات الشرق الأوسط حول مشروع إعادة الإعمار الاقتصادي في سورية 2013–2014م، والتي قدم فيها ورقة بحثية حملت عنوان "اقتصاد الحرب في الصراع السوري: تكتيك دبر راسك"، تم تقسيم اقتصاد الحرب في سورية إلى أربع فئات هي: الحكومة، والمعارضة، والمجموعات المسلحة، وعموم المواطنين والتجار[35]. وقد شكلت نفقات الدفاع في سورية نسبة كبيرة من إجمالي الموازنة العامة، ففي حين تراجع الاستثمار الحكومي والخاص بنسبة 90% من الناتج المحلي؛ شهدت النفقات العسكرية الحكومية ارتفاعاً إلى 13% من الناتج المحلي للعام 2014م[36]، هذا الإنفاق المتزايد على التسليح تزامن مع خسائر اقتصادية. وللتعامل مع الواقع

---

[33] الاقتصاد السوري عشية الذكرى العاشرة للثورة، السوري اليوم، 17 مارس 2021، متاح على الرابط: https://cutt.us/DzoFs

[34] جون مينارد كينز أو بارون كينز الأول، اقتصادي إنجليزي ساهمت أفكاره في إحداث تغيير جذري في نظرية وممارسة الاقتصاد الكلي، عرف بأنه منقذ الفردية الرأسمالية من انتشار البطالة؛ نتيجة إيمانه بأنَّ عدم معالجة هذه المشكلة سيؤدي إلى تحكم الأنظمة الاستبدادية في العالم الغربي. ويعتبر أحد أكثر الاقتصاديين نفوذاً في القرن العشرين، وهو واضع اللبنة الأساسية لمدرسة اقتصادية كثيرة التفرعات عرفت فيما بعد بـ"الاقتصاد الكينزي"، ويكيبيديا، الموسوعة الحرة، متاح على الرابط: https://2u.pw/SA9qg

[35] اقتصاد الحرب في الصراع السوري: تكتيك "دبر راسك"، مركز مالكوم كير - كارنيغي للشرق الأوسط، تحليل إقليمي، 23 يوليو 2015م، متاح على الرابط: https://2u.pw/qvBvZ

[36] اقتصاد الحرب في الصراع السوري: تكتيك "دبر راسَك"، مركز مالكوم كير-كارنيغي للشرق الأوسط، تحليل إقليمي 23 يوليو 2015م، مرجع سابق.

الاقتصادي الجديد في سورية اتجهت الحكومة السورية لتطبيق إجراءات عدة: منها خفض الموازنة العامة، وتوفير النفقات، وترشيد الطاقة، ووصل الترشيد إلى تقليل الورق في المؤسسات الحكومية. وكذلك خفض الإنفاق الاستثماري، مما أثر على فرص العمل والنمو الاقتصادي، وغيرها من قرارات كانت عاملاً محفزاً لقطاع الأعمال لنقل أمواله لاستثمارها في الخارج بدلاً من الدَّاخِل السوري. وفي محاولة منها للالتفاف حول العقوبات المفروضة عليها، لجأت الحكومة المركزية في دمشق إلى إبرام اتفاقيات ائتمانية مع إيران لتسهيل ائتماني بقيمة إجمالية تبلغ 3.6 مليار دولار[37]، على شكل بضائع مثل الغاز والنفط ومواد أخرى وتوريده لسورية، كما عمل أكبر مصرف إسلامي في سورية "سورية الدولي الإسلامي" كوكيل من الباطن نيابة عن الحكومة المركزية في دمشق لتفادي العقوبات المفروضة، وهو ما دفع الخزانة الأمريكية لفرض عقوبات على البنك[38].

وعموماً يمكن تلخيص ملامح اقتصاد الحرب في سورية في نقاط عدة:

- المجموعات المسلحة: وهي تنقسم لأنواع: منها المعارضة متعددة الخلفيات، ومجموعات هدفها فقط الخطف والابتزاز والتجارة غير المشروعة، وتعمل بمختلف المناطق.
- وقد اعتمدت المعارضة على أنواع عدة من التمويل: "الذاتي"، عبر إدارة اقتصاد المناطق التي تسيطر عليها، والإتاوات، وبيع النفط والغاز والمحاصيل الزراعية، و"الخارجي" الذي يقصد به الدعم السري والعلني الذي تتلقاه من الخارج، و"المساعدات الدولية" التي توجه للسكان، لكن في مناطق سيطرتها مما خفف عبء المسؤولية الملقاة على عاتقها لتوفير الاحتياجات الأساسية لهؤلاء السكان.
- أما المجموعات المسلحة غير المؤدلجة فقد اعتمدت على سرقة المنشآت الصناعية وتهريبها كقطع خردة إلى الخارج لبيعها، والخطف مقابل الفدية، وغيرها من الأعمال غير المشروعة، إضافة لنشاط قطاع التهريب، وانتشار التجارة غير الشرعية، وتصاعد دور ونسبة اقتصاد الظل.
- قطاع الأعمال "التجار – المستثمرون": شهد هذا القطاع تضرراً كبيراً جراء الحرب، قدر بتراجع 28 مليار دولار، و27 مليار دولار كرأسمال متعطل، و78 مليار دولار كرأسمال متضرر حتى العام 2014م[39]. وقدرت الأموال المسحوبة من المصارف السورية بنهاية 2012م بنحو 100 مليار ليرة سورية (10 مليارات دولار)[40]، وخرجت استثمارات شركات عالمية كبرى من البلاد مثل "نستله"، و"بيل" الفرنسية وغيرها(41). وأدى تخلي الحكومة عن التجار إلى اللجوء لتمويل

---

[37] سانا: خط ائتمان بـ3.6 مليار دولار من إيران لسورية، موقع قاسيون، حزب الإدارة الشعبية، 13 يوليو 2013م، متاح على الرابط: https://cutt.us/NLHJx

[38] أمريكا تعاقب بنكاً سورياً لتصعيد الضغط الاقتصادي، رويترز، 30 مايو 2012م، متاح على الرابط: https://cutt.us/ijGVi

[39] سورية: 442 مليار دولار حجم الخسائر الاقتصادية بعد ثماني سنوات من الحرب، أخبار الأمم المتحدة، 23 سبتمبر 2020م، متاح على الرابط: https://cutt.us/hYS0G

[40] جود بدره، القطاع المالي السوري، تحليل إقليمي، مركز مالكوم كير كارنيغي للشرق الأوسط، 7 يناير 2015م، متاح على الرابط: https://cutt.us/QzSD4

[41] الاقتصاد السوري بين تدمير مقدراته وضعف فرص تدوير عجلته، DW، 14 مارس 2021، متاح على الرابط: https://cutt.us/41p8c

المستوردات بأسعار السوق السوداء، التي تزيد عن السعر الرسمي بـ70% ما رفع أسعار السلع على المواطن السوري[42].

أثر اقتصاد الحرب على مؤشرات الإفصاح المحاسبي والتدقيق الداخلي في مؤسسات القطاع العام السوري

دفعت الحرب الأوضاع في سورية إلى التأزم، خاصة مع سيطرة كل طرف على بعض أجزاء من البلاد، وهو ما أعاق سيطرة الحكومة على جميع أراضي الدولة، فكان من عواقب النزاع المسلح في البلاد تقسيم المناطق إلى مناطق نفوذ تتبع أطرافاً عدة، والأنجح من بين تلك الأطراف هو من يتمكن من بسط نفوذه جيداً، وفرض الأمن والقانون وتوفير الخدمات الأساسية لسكان المنطقة التي يسيطر عليها. وفي تلك الأثناء حاولت الحكومة الحفاظ على سير العمل بمؤسساتها العامة، وإنجاز العمل الإداري، وتوفير الخدمات بجميع المناطق الخاضعة لسيطرتها، لكنها تعثرت في مهامها بسبب نقص الموارد وفقدان سيطرتها على أهم حقول النفط والغاز في البلاد بسبب الحرب، وبالتالي قلة قدرتها على توليد الطاقة، وتضررت قطاعات حيوية كانت في الماضي تعد أهم روافد الموازنة مثل قطاع الزراعة والصناعة والطاقة.

وقد قاد هذا الوضع الحكومة المركزية في دمشق إلى ممارسة الأساليب والإجراءات نفسها المتبعة قبل عام 2011م، فظلت الحوكمة مثل الماضي، رغم محاولات الإصلاح المبكرة التي أتاحت التعدد الحزبي، وألغت فكرة القيادة المطلقة لحزب البعث، لك الحرب حالت دون تطبيق هذا التعديل بسبب الظروف الاستثنائية التي فرضت على البلاد، ورفض الحكومة فكرة تقاسم السلطة رغم بيان جنيف والمعارضة عام 2012م الداعي إلى ذلك[43]، فتمسكت الحكومة بمبدأ حكومة وحدة وطنية تنضوي تحتها قوى المعارضة التي اعترفت بشرعية النظام، وهو ما جعل الدولة تقع في المنطقة المركزية للسلطة نفسها، وأفلتت الأجهزة الأمنية من العقاب، وتم خنق الحياة السياسية والمدنية بالكثير من القوانين والقرارات المقيدة.

ومع سعي النظام السوري إلى حماية وجوده واستمراريته سعى إلى تركيز الإنفاق على الشق العسكري والأمني، ما جعل من الصعب تعقب نفقاته وتحديد مقدارها، ومقارنتها بمدى وفائه بالمستحقات الأساسية للمواطنين.

هذا التقسيم الحالي للأرض حد من سلطات الحكومة وجهودها من أجل تبني معايير محاسبية دقيقة وتقارير مالية مدققة، فالحرب التي انطلقت شرارتها عام 2011م ترتب عليها تضخم وعقوبات أثرت سلباً على الناتج القومي الإجمالي والاستثمارات، وبالتالي فإن عملية الإفصاح المحاسبي والتدقيق الداخلي يجب أن يسبقها مقدمات وبيئة تهيئ لهذا الأمر، وفي ظل الحرب وبروز مفهوم "اقتصاد الحرب" لم تكن البيئة مهيأة لتدقيق داخلي يظهر الأرقام الحقيقية بالمؤسسات العامة، خاصة مع مشكلة الفساد التي باتت ظاهرة متفشية ممنهجة في معظم الدوائر والمؤسسات السرية، كأحد الآثار الناتجة عن اقتصاد الحرب، وهو ما يشكل بيئة سياسية غير مواتية للمعايير المحاسبية والتدقيق الداخلي.

---

[42] عشتار محمود، تمويل المستوردات: دعم التجار والصرافين والسوق السوداء على حساب المواطن والاقتصاد، حزب الإرادة الشعبية، 18 أبريل 2015، متاح على الرابط: https://cutt.us/HucJv

[43] اتفاق جنيف1 وثائق وأحداث، الجزيرة، 25 مارس 2015م، متاح على الرابط: https://cutt.us/hBd7X

وقد أظهر مؤشر مدركات الفساد – الذي تصدره منظمة الشفافية العالمية – لعام 2017م؛ صورة قاتمة عن الوضع في سورية، فقد صنفها ضمن العشر دول الأكثر فساداً في العالم[44]، بسبب انعدام الاستقرار السياسي والنزاعات الداخلية والحروب وتحديات الإرهاب.

ووفق دراسة لـ"أوبان وديك" (2018م) فإن مهنة المحاسبة نفسها في سورية لم تنج كغيرها من المهن من الانخراط في دوامة الفساد، إذ يتم الاتفاق مع المحاسب على نتائج بعينها سلفاً، كإظهار أرباح أو خسائر محددة حتى قبل استلام الدفاتر، وانتشر مفهوم جديد يعرف بـ"محاسبة الظل"، وهي حالة وجود مجموعة دفترية نظامية تقدم رسمياً للجهات المختصة، لكنها لا تمثل النتائج الحقيقية للمؤسسات، وتتكرس هذه الظواهر مع حالة الفساد المنتشرة في الدوائر الرسمية المعنية بالتكليف الضريبي، إذ يتم شراء الذمم مقابل الأموال[45].

وعلى الرغم من أن الجهات المنظمة لقضايا المحاسبة في سورية تعلن تبني المعايير الدولية لمحاسبة القطاع العام؛ إلا أن هناك استثناءً لجهات مهمة في هذا القطاع، وفي مقدمتها "المصارف الحكومية"، كما أن فقدان سيطرة الحكومة على مناطق عدة في الدولة ساهم في تقييد تقاريرها المالية وعدم دقتها. وقد وجد تبنٍ انتقائي للمعايير المحاسبية، وهو ما تسبب في جعل القوائم المالية مضللة ومتضمنة لمعالجات محاسبية خاطئة، وذلك استغلالاً للظروف الاستثنائية التي تمر بها سورية نتيجة الحرب.

كما لوحظ أنه منذ عام 2011م تضع الحكومة السورية قيوداً على نشر بيانات المالية العامة، لذلك تعتمد الدراسات التي تتناول ما يخص الحرب السورية على الأرقام المعلنة بناءً على معدل تنفيذ خطة الميزانية المعلنة، والبيانات الرسمية المتفرقة، والحسابات القومية المنشورة.

ونتيجة لهذه الظروف الاستثنائية، فإن الوضع المالي لمؤسسات الدولة يتطلب إعادة تقييم حالة استعداد مؤسسات المحاسبية المعنية، لكي يتسنى توزيع الموارد اللازمة، وتأسيس القنوات المناسبة للتواصل بين جميع الأطراف، وإجراء مراجعة لوضع البلاد المحاسبي، وتقييم أي فجوة، مع العمل بالتزامن مع اتخاذ إجراءات جدية في مكافحة الفساد بالقطاع العام، ورفع مستوى الموارد البشرية المؤهلة بمجال المحاسبة والمراجعة؛ لضمان خروج تقارير ذات كفاءة ودقة، تعكس الوضع بالمؤسسات العامة.

أثر التعبئة العسكرية للموارد الاقتصادية على مؤشرات الحوكمة في القطاع العام السوري

من المتعارف عليه في سورية أنه ليس للسلطات المدنية دور في وضع موازنة الدفاع، وتعكس موازنة وزارة الدفاع احتياجات جميع الهيئات الخاضعة لدائرة اختصاصها، بمساهمة من الجيش والقوات المسلحة، ويوافق مجلس الوزراء ومجلس الشعب على هذه الموازنة كبند واحد دون التطرق إلى تفاصيلها، كما لا يمكن للسلطات المدنية الوصول إلى تفاصيل

[44] سورية ثاني أكثر دولة فساداً على مؤشر الشفافية العالمي لعام 2021م، سورية برس، 25 يناير 2022م، متاح على الرابط: https://cutt.us/7T7QG

[45] عبدالله أوبان، تقييم تبني المعايير المحاسبية الدولية في سورية، دراسة حالة لمرحلة الأزمة وما قبلها، جامعة تشرين، سورية، 2020/9/13، متاح على الرابط: https://2u.pw/22klt

المساعدات العسكرية الأجنبية لسورية، على الرغم من أن سداد الديون قد يتم تحميله على الميزانية العامة للدولة في بعض الأحيان على الأقل، ويملك رئيس الجمهورية، بصفته القائد الأعلى للقوات المسلحة، السلطة لاعتماد وتعديل الميزانية، أو تخصيص اعتمادات جديدة، أو ممارسة الإشراف.

وقد تسببت الحرب في تضاعف الإنفاق الدفاعي الفعلي عن الميزانيات المصادق عليها، بسبب الاحتياجات القتالية، واضطراب أسعار صرف العملة، وزيادة الرواتب والمعاشات التقاعدية العسكرية. ورغم هذا الإنفاق لا تقوم الهيئات المدنية الخارجية بتدقيق الحسابات العسكرية، باستثناء الميزانية الإدارية لوزارة الدفاع.

وتدير المؤسسة العسكرية مؤسسات اقتصادية عدة، تقدم خدمات البناء والتصنيع والبيع، ورغم قلة عائد تلك الأنشطة الاقتصادية؛ إلا أنَّ حجم توليد المداخيل غير المشروعة كبير، إذ يستثمر الضباط في المشاريع التجارية، ويتقاضون رشاوى نظير منح الترقيات وبيع الوقود والعتاد العسكري في السوق السوداء، وحماية التجارة غير القانونية والتهريب[46]. إنّ هذه الممارسات شائعة منذ زمن طويل، لكن الصراع الحالي أتاح فرصاً لفرض المزيد من الإتاوات عند نقاط التفتيش ونهب المنازل وانتزاع الفدية والرشوة.

وبسبب الحرب والارتفاع المطرد في الأنشطة العسكرية بعد عام 2011م، انهارت عملية جمع البيانات المالية الموثقة، وانعدمت التقارير الميدانية، سواء من قبل الحكومة أو الأطراف المستقلة، خاصة مع توجه النظام إلى تركيز الإنفاق على التسليح والجهود العسكرية لمواجهة الأزمة الداخلية، على حساب قطاعات مهمة في الدولة كالزراعة والطاقة، والاعتماد على الاستيراد لتلبية الاحتياجات الأساسية للمواطنين، وهو ما انعكس على طبيعة التقارير الصادرة عن المؤسسات العامة خاصة، مع تمركز صنع القرار هرمياً في يد الرئيس والمقربين منه، ومن أجل التأكد من ولائهم، عمدت الحكومة إلى إعادة توزيع الموارد الاقتصادية بما يخدم مصلحتها ويدعم نفوذها، فنجد أنها تزيد من أجور العاملين في الحكومة، وتنفق الأموال على التسليح وتعزيز قواتها العسكرية.

ويتعزز هذا الطرح من خلال تفاصيل موازنة الحكومة المركزية في دمشق، فهي موازنة حرب، ينفق الجزء الرئيس منها على الجيش ورواتب الموظفين، وبعض النفقات الضرورية الأخرى لتسيير ماكينة الدولة، لتظل محافظة على المناطق التي ما زالت تحت سيطرتها[47]. ومع هذه الضغوط، كانت السرية سبيل الحكومة لمواجهة التردي الاقتصادي، فأحاطت حجم إنفاقها العسكري بالسرية، وهو أمر لم يختلف كثيراً عن أوقات السلم.

ومن القضايا الشائكة: حجم ما سحبته السلطات السورية من احتياطيات الذهب والعملات الأجنبية، التي كانت تبلغ قبل الأزمة 18 مليار دولار، وكان يتردد دوماً أنّ أغلب إيرادات النفط توجه إلى ميزانية الدفاع السرية، وفي ميزانية عام 2013م هناك 400 مليار ليرة سورية على الأقل في بنود غير مخصصة يفترض الاقتصاديون أنها لأغراض عسكرية[48]. كما شكلت

[46] مؤشر العلاقات العسكرية المدنية العربية، توازن، الموجزات القطرية، سورية، متاح على الرابط: https://2u.pw/k0DwR

[47] سورية تدير اقتصاد حرب مع اتساع نطاق الصراع، رويترز، متاح على الرابط: https://2u.pw/VfJWW

[48] سورية تدير اقتصاد حرب مع اتساع نطاق الصراع، رويترز، مرجع سابق.

المواد الغذائية أحد الموارد التي تستخدمها السلطات لتعزيز نفوذها، ودعم جهودها العسكرية، إذ تقوم الحكومة بتخزين مواد مثل القمح والسكر والأرز سراً، لاستخدامها عند الحاجة لتعزيز التأييد الشعبي.

ومن هنا تتضح حالة التخبط في البيانات المعلنة والمعلومات المتداولة، لعدم وجود شفافية ودقة في الإعلان عنها رسمياً من قبل السلطات السورية، كما أنَّ تخصيص الجزء الأكبر من الموازنة للإنفاق العسكري على حساب خدمات أساسية تمس مصالح المواطن ساهم في زيادة معدلات الفقر والبطالة، وتضرر قطاعات مهمة في البلاد مثل الصحة والزراعة والطاقة، وهو ما يجعل من فرص تحسن الاقتصاد السوري مستبعدة على المدى القصير.

خلاصات ونتائج

خلصت هذه الورقة العلمية، ومن خلال مباحثها الثلاثة إلى جملة من النتائج، فيما يلي بيانها:

- يسيطر اقتصاد الحرب بشكل تام على مختلف وجوه ومجالات الاقتصاد السوري، وظهر هذا الأمر بشكل جلي على مستوى مؤسسات القطاع العام، التي تم تسخير جهودها لخدمة الإنفاق العسكري للحكومة المركزية في دمشق.
- تعد مؤشرات الحوكمة في سورية قبل عام 2011م متدنية وفي حدودها الدنيا، وبعد عام 2011م تعزز غياب الحوكمة، ويمكن القول بأنَّ مؤسسات القطاع العام السوري تشهد غياباً تاماً لمختلف مبادئ ومرتكزات الحوكمة.
- تشكل مرتكزات اقتصاد الحرب بصورتها الحالية في سورية عقبة حقيقية في وجه تطبيق مبادئ الحوكمة في مؤسسات القطاع العام السوري.
- تشكل الحوكمة تحدياً لسياسات الحكومة المركزية في دمشق، والرامية لتعزيز الإنفاق العسكري، لذلك لا توجد مصلحة لها في تطبيق أي مبدأ من مبادئ الحوكمة، لا سيما المشاركة والإفصاح والمساءلة.

المراجع

أولاً: المراجع العربية

1. اتفاق جنيف1 وثائق وأحداث، الجزيرة، 25 مارس 2015م، على الرابط: https://cutt.us/hBd7X
2. أسعد، سراج، أثر تطبيق الاتفاقية العامة لتحرير التجارة في الخدمات على القدرة التنافسية للقطاع المصرفي، رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في الاقتصاد، جامعة دمشق، كلية الاقتصاد، قسم الاقتصاد، 2014م، متاح على الرابط: https://2u.pw/I5uZk
3. الاقتصاد السياسي في سورية: ترسيخ توجهات ما قبل الحرب، مبادرة الإصلاح العربي، 2020م، متاح على الرابط: https://cutt.us/c2swJ
4. الاقتصاد في سورية، Fanack.com، يونيو 2020م، متاح على الرابط: https://2u.pw/MmfmV
5. الاقتصاد السوري عشية الذكرى العاشرة للثورة، السوري اليوم، 17 مارس 2021م، متاح على الرابط: https://cutt.us/DzoFs

6. اقتصاد الحرب في الصراع السوري: تكتيك "دبر راسك"، مركز مالكوم كير-كارنيغي للشرق الأوسط، تحليل إقليمي 23 يوليو 2015م، متاح على الرابط: https://2u.pw/qvBvZ
7. الاقتصاد السوري بين تدمير مقدراته وضعف فرص تدوير عجلته، إذاعة صوت ألمانيا "دويتشه فيله" DW، 14 مارس 2021م، متاح على الرابط: https://cutt.us/yMkWL
8. أويان، عبد الله، تقييم تبني المعايير المحاسبية الدولية في سورية – دراسة حالة لمرحلة الأزمة وما قبلها، جامعة تشرين، سورية، 2020/9/13م، متاح على الرابط: https://2u.pw/22klt
9. بدره، جود، القطاع المالي السوري، تحليل إقليمي، مركز مالكوم كير كارنيغي للشرق الأوسط، 7 يناير 2015م، متاح على الرابط: https://cutt.us/QzSD4
10. بيان صحفي بشأن نتائج مؤشر مدركات الفساد لعام 2019م، الصادر عن منظمة الشفافية الدولية، جمعية الشفافية الكويتية، 23 يناير 2020، متاح على الرابطhttps://2u.pw/D24TR :
11. تقرير أقل البلدان نمواً، 2020، UNCTAD، 1 يوليو 2021، متاح على الرابط: https://cutt.us/eJP2P
12. الحجازي، فهد، اقتصاد الحرب السورية، أصوات مدنية، 3 سبتمبر 2019م، متاح على الرابط: https://cutt.us/VZSgE
13. الردايدة، سالم، مقدمة إلى الحوكمة بنظرة عربية، دار سندباد للطباعة والنشر، 2018م، متاح على الرابط: https://cutt.us/j7f2s
14. سانا: خط ائتمان بـ3.6 مليار دولار من إيران لسورية، موقع قاسيون، حزب الإدارة الشعبية، 13 يوليو 2013، متاح على الرابط: https://cutt.us/NLHJx
15. سليمان، حيان، اقتصاد السوق الاجتماعي بين النظرية والتطبيق، مجلة الدراسات الاقتصادية السورية، د ت، متاح على الرابط: https://cutt.us/6u2KB
16. سورية ثاني أكثر دولة فساداً على مؤشر الشفافية العالمي لعام 2021م، سورية برس، 25 يناير 2022م، متاح على الرابط: https://cutt.us/7T7QG
17. سياسة الإنفاق العام وأثره على النمو الاقتصادي في سورية (2000-2010م)، بحث مقدم استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في العلوم المالية والمصرفية، إعداد/ فرات محمد سليمان، جامعة دمشق- كلية الاقتصاد- قسم المصارف والتأمين، دمشق 2015م، متاح على الرابط: https://2u.pw/Rx3kh
18. سورية حصلت على علامة صفر من مائة في الحريات لعام 2019م، المحرر، 17 يناير 2020م، متاح على الرابط: https://cutt.us/PgBcV
19. سورية بعد ثماني سنوات من الحرب، الأسكوا، الأمم المتحدة، على الرابطhttps://2u.pw/ZQilc :
20. سورية: 442 مليار دولار حجم الخسائر الاقتصادية بعد ثماني سنوات من الحرب، أخبار الأمم المتحدة، 23 سبتمبر 2020، متاح على الرابط: https://cutt.us/hYS0G
21. دليل الحوكمة لدى المصارف التقليدية العاملة في الجمهورية العربية السورية، مجلس النقد والتسليف، متاح على الرابط: https://cutt.us/0dKbw

22. عليكا، خورشيد، التشظي: ديناميات اقتصاد الحرب بسورية، مركز الجزيرة للدراسات، 14 أبريل 2015م، متاح على الرابط: https://cutt.us/QrL6a

23. ديب، طارق علي، سوسي، فاتن، دراسة تطور استهلاك القمح في الجمهورية العربية السورية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الزراعية، 2004م، المجلد 20، العدد الأول.

24. الزراعة: سلة الغذاء السورية من التراجع إلى الكارثة، مركز حرمون للدراسات المعاصرة، 16 سبتمبر 2017م، متاح على الرابط: https://cutt.us/PU01r

25. ندة، كنان، مبادئ حوكمة الشركات في سورية (دراسة مقارنة مع مصر والأردن)، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 26، العدد الثاني، 2010م.

26. مئات طلبات الاستقالة من مؤسسات النظام في اللاذقية بسبب الراتب، تلفزيون سورية، 22 سبتمبر 2022م، متاح على الرابط: https://cutt.us/N6o3j

27. المصارف السورية تقنن سحب الودائع... والليرة تواصل انهيارها، السفارة السورية في قطر، مارس 2022، متاح على الرابط: https://cutt.us/vnWib

28. ناصيف، طارق، تجليات الحوكمة الرشيدة في الواقع السوري المعاصر، مركز حرمون للدراسات المعاصرة، د. ت، متاح على الرابط: https://2u.pw/chLnC

29. محمود، عشتار، تمويل المستوردات: دعم التجار والصرافين والسوق السوداء على حساب المواطن والاقتصاد، حزب الإرادة الشعبية، 18 أبريل 2015م، متاح على الرابط: https://cutt.us/HucJv

30. مؤشر العلاقات العسكرية المدنية العربية، توازن، الموجزات القطرية، سورية، متاح على الرابط: https://2u.pw/k0DwR

31. نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي، وفقاً لتعادل القوة الشرائية (بالأسعار الجارية للدولار الدولي)، بيانات مجموعة البنك الدولي، متاح على الرابط: https://cutt.us/aEwlx

32. النمو في نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي (% سنوياً)، بيانات مجموعة البنك الدولي، متاح على الرابط: https://cutt.us/I5dcH

ثانياً: المراجع الأجنبية

1. Background Note: Septemper 2010. US State Department- Bureau of Near Eastern Affairs. Retrieved 24 June 2017, https://2u.pw/nycmH
2. Comparative overview, socio-economic and poverty comparison, January 2020 – 2021, Humanitarian Needs Assessment Programme (HNAP) I Syria
3. Part1: Agriculture in the Syrian Economy، Chapter1: Agriculture in the Syrian Macroeconomic Context ,By Alexander Sarris, Fao, https://2u.pw/Pn1OH
4. Kaufmann et al, Daniel. Growth and Governance: A Reply, The world bank, Journal of Politics, April 2007, on site: https://cutt.us/ETL5i

حوكمة القطاع المالي في الشمال السوري: الواقع والتحديات

محمد العبدالله ونجمة عبد الغني*

محمد العبدالله: طالب دكتوراه في الاقتصاد والتمويل في جامعة استانبول صباح الدين زعيم، وباحث رئيسي في مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، يتركز اختصاصه البحثي في مجالات اقتصاديات وتمويل التنمية.

نجمة عبد الغني: طالبة ماجستير إدارة أعمال في جامعة حلب في المناطق المحررة ومديرة التخطيط والدراسات والإحصاء في وزارة المالية والاقتصاد لدى الحكومة السورية المؤقتة.

ملخص تنفيذي

يشهد القطاع المالي في مناطق الشمال السوري، الواقعة تحت النفوذ التركي منذ عام 2017، بعض خطوات التعافي المبكر، إلا أنه لم ينل الأهمية ذاتها مقارنة بقطاعات أخرى، الأمر الذي أثر على تعافي القطاعات الاقتصادية الأخرى، نظراً للدور المحوري الذي يمثله هذا القطاع في الحياة الاقتصادية. كذلك فإن غياب جهة حوكمية تتولى إدارة هذا القطاع؛ ألقى بظلاله على التأخر في تطوره، وخلق العديد من التحديات للاستقرار الاقتصادي والمالي على جميع المستويات. لكن التحدي الأبرز حالياً يكمن في مدى قدرة الجهات الحوكمية القائمة في هذه المناطق على حوكمة هذا القطاع، وتحديد المتطلبات اللازمة للقيام بهذا الدور والنجاح به.

تأتي أهمية دراسة واقع القطاع المالي من كونه لم يحظ بالأهمية ذاتها التي نالتها القطاعات الاقتصادية الأخرى، من حيث البحث والتحليل، وكذلك من زاوية كونه الحامل الرئيس لعملية التعافي الاقتصادي المبكر، وارتباطه بالقطاعات الاقتصادية الأخرى. وبالتالي فإن العمل على تشخيص المشكلات والتحديات والعوائق التي تواجه حوكمته، وتعرقل نموه وتقلل من فرص الاستثمار فيه، يعد من الأهمية بمكان.

هدفت الورقة إلى تسليط الضوء على الواقع الحالي للقطاع المالي، والتعرف إلى الفاعلين الرئيسيين في حوكمة هذا القطاع، والجهود المبذولة من قبلهم في تعافيه، وتشخيص واقع التنسيق والتعاون بين هؤلاء الفاعلين من أجل حوكمة عمل هذا القطاع، والجهود المبذولة من قبلهم لتأمين متطلبات ذلك، ومحاولة استشراف مستقبله. وتم وضع مجموعة من التوصيات المناسبة لحوكمته بغية الإسهام الفاعل في عملية تعافيه.

الكلمات المفتاحية: القطاع المالي، الحوكمة، شمال غرب سورية، التعافي المبكر

مقدمة

مع دخول بعض من مناطق الشمال السوري تحت النفوذ التركي منذ عام 2017، والعودة التدريجية للاستقرار الاقتصادي في حدوده الدنيا؛ يشهد القطاع المالي في هذه المناطق بعض الخطوات المحدودة في تعافيه، ويؤشر على هذا تواجد بعض شعب مؤسسة البريد التركي (PTT) في المدن والبلدات، إلى جانب وجود مكاتب الصرافة والحوالات، وقيام بعض المنظمات غير الحكومية بتقديم بعض الخدمات المالية للمواطنين، كالتمويل المتناهي الصغر والمنح الصغيرة وغيرها من المنتجات المالية الأخرى، وبما يلبي متطلبات هذه المشاريع واحتياجات المستفيدين منها. أضف لذلك الدور الذي تضطلع به الحكومة السورية المؤقتة عبر وزارة المالية والاقتصاد، والمجالس المحلية عبر مكاتبها المالية للقيام بالدور التنظيمي، وفق ما يتوافر لديها من قدرات وإمكانات لتنظيم وإدارة هذا القطاع.

إن التدرج في حالة تعافي القطاعات الاقتصادية التي تشهده هذه المناطق لم تكن بالمستوى ذاته بين هذه القطاعات. فبينما نلاحظ ملامح تعافي واضحة في قطاعات الصناعة والتجارة والزراعة، لم يسجل القطاع المالي أي تقدم ملموس، لا من ناحية التنظيم ولا من ناحية الاستثمار في هذا القطاع، الأمر الذي أثر بشكل واضح على تعافي القطاعات الاقتصادية الأخرى، نظراً للدور المحوري الذي يمثله هذا القطاع في الحياة الاقتصادية من مختلف الجوانب، وبالتالي فإن غياب جهة حوكمية مركزية واحدة تتولى زمام إدارة هذا القطاع ألقى بظلاله على التأخر في تطوره، وخلق العديد من التحديات للاستقرار الاقتصادي والمالي، على مستوى الأفراد والمؤسسات المنخرطة في القطاعات الاقتصادية المختلفة. أضف إلى ذلك غياب وعدم شفافية الإحصاءات الاقتصادية والمالية، التي تعد بمثابة الركائز الأساسية لرسم السياسات المالية والاقتصادية اللازمة لتعافي القطاع المالي. وبالتالي تنبع مشكلة الورقة البحثية من زاوية أن التحدي الذي يواجه القطاع المالي يتمحور بشكل أساسي في مدى قدرة الجهات الحوكمية القائمة في هذه المناطق على حوكمة هذا القطاع، وتحديد المتطلبات اللازمة للقيام بهذا الدور والنجاح به.

وفقاً لما سبق، تأتي أهمية دراسة واقع القطاع المالي في هذه المناطق من كونه لم يحظ بالأهمية ذاتها التي نالتها القطاعات الاقتصادية الأخرى، من حيث البحث والتحليل، واقتصار الأمر على بعض الأبحاث والمقالات والتقارير الميدانية الخبرية، المرتبطة ببعض جوانبه، والتي تناولته بشكل مقتضب. في حين تتمثل الأهمية التطبيقية للبحث في هذا القطاع من زاوية كونه الحامل الرئيسي لعملية التعافي الاقتصادي المبكر، وارتباطه بالقطاعات الاقتصادية الأخرى. 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 الورقة إلى تسليط الضوء على الواقع الحالي للقطاع المالي، وملامح السياسة المالية والنقدية ضمن المناطق المدروسة. كذلك تهدف الورقة إلى التعرف إلى الفاعلين الرئيسيين في حوكمة هذا القطاع، وتشخيص واقع التنسيق والتعاون بين هؤلاء الفاعلين من أجل حوكمة عمل هذا القطاع، والجهود المبذولة من قبلهم لتأمين متطلبات ذلك، ومحاولة استشراف مستقبله.

بغية تحقيق أهداف الورقة البحثية تم الاعتماد على المصادر الثانوية 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 في الشمال السوري، وبعض المسؤولين الماليين من المجالس المحلية، وبعض الخبراء الماليين من القطاع الخاص.

ختاماً حاولت الورقة البحثية تشخيص ملامح السياسة المالية والنقدية في مناطق شمال غرب سورية، واستشراف مستقبل القطاع المالي في هذه المناطق، إلى جانب وضع بعض التوصيات التي يمكن أن تساعد المسؤولين وأصحاب المصلحة على توحيد وتنظيم وضبط العمل المالي والنقدي فيها، من وضع قواعد وضوابط وقوانين، تسهم في حوكمته بشكل رشيد، وبما ينعكس إيجاباً على نجاح عملية التعافي المبكر لهذه المناطق، وتسريع وتيرة التنمية الاقتصادية فيها.

المبحث الأول: أهمية حوكمة القطاع المالي

بعد مرور أعوام عدة على خروج هذه المناطق من سيطرة الدولة السورية، يبدو جلياً ملامح تشكل بنية جديدة للقطاع المالي داخلها، 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. فعلى المستوى الفردي ستسهم هذه الحوكمة في زيادة مستوى الشمول المالي للأفراد، من خلال تعزيز وصول واستخدام فئات المجتمع المحلي كافة للخدمات والمنتجات المالية، من القنوات الرسمية التي تتناسب مع احتياجاتهم، بالتكلفة والوقت المعقولين. كذلك في تعزيز معرفتهم المالية، بما يمكنهم من اتخاذ القرارات المالية المناسبة. 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 بالقطاع المالي. 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، من حيث كونها 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 في رسم السياسات المالية المناسبة لهذ المناطق، 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 عوائدهم، مع مراعاة مصالح المجتمع. وستساعد 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.

المبحث الثاني: الفاعلون في القطاع المالي

أولاً: مكاتب الصرافة والحوالات

مثَّلَ عام 2013 الانطلاقة الفعلية لمكاتب الصرافة والحوالات في هذه المناطق، بعد خروجها عن سيطرة النظام، وقد لعبت دوراً بارزاً في النشاط المالي وفي الحياة الاقتصادية بشكل عام حتى الوقت الحاضر، باعتبارها أبرز الفاعلين في القطاع المالي ضمن هذه المناطق، خاصة في المدن الكبيرة كاعزاز والباب وعفرين، وتركزت خدماتها بشكل أساسي عند تأسيسها على الحوالة المالية وصرافة العملات الأجنبية[1]. وفيما يرتبط 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 لديها[2]، بدون أن يكون هناك أي إجراءات خاصة ذات صلة بطبيعة عمل هذه المكاتب، أضف إلى ذلك افتقاد المجالس المحلية للكوادر المتخصصة في الجانب المالي لوضع التشريعات والضوابط الناظمة لعمل هذه المكاتب[3].

ثانياً: المنظمات غير الحكومية

يمثل تواجد المنظمات غير الحكومية المحلية والأجنبية في مناطق الشمال السوري بعد عام 2012، أحد المفاصل الأساسية في الحياة الاقتصادية ضمن هذه المناطق. فقد 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

---

[1] يبلغ عدد هذه المكاتب في شمال غرب سورية الواقعة تحت النفوذ التركي ما بين (350 - 400) مكتب وشركة حوالات وصرافة، حتى تاريخ شهر تشرين أول/أكتوبر 2022. وفقاً لتقدير أحد أصحاب شركات الحوالات والصرافة في المنطقة.

[2] في المجلس المحلي في اعزاز تبلغ رسوم افتتاح مكتب حوالات وصرافة مبلغ 350 دولار أمريكي و 450 ليرة تركية. وتسمى هذه الرسوم "رسوم مزاولة مهنة"، ولا يوجد خصوصية لشركات الحوالات والمكاتب بهذا الخصوص، 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 60 مكتباً وشركة حوالة، تم تسجيل رخصة لعدد محدود منها لدى المجلس المحلي، بينما تم حصول جميع مكاتب الحوالات والصرافة على الترخيص في المجلس المحلي في أخترين على سبيل المثال، والتي لا يتجاوز عددها عشر مكاتب. في حين يفرض المجلس المحلي في الباب مجموعة من المتطلبات على الراغبين بافتتاح هذه المكاتب والشركات. انظر: استحداث أول نقابة للصرافين بريف حلب الشمالي، شبكة بلدي نيوز: 10-06-2020: https://cutt.ly/dMVh77C

[3] مقابلة معمقة أجراها فريق البحث مع مالك مكتب حوالات وصرافة في مدينة اعزاز عبر برنامج zoom بتاريخ: 12-01-202

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 ومتطلباتها، 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.

ثالثاً: مؤسسة البريد التركي PTT

مثلت مؤسسة البريد التركي (PTT) منذ بداية تواجدها في الشمال السوري أحد المكونات الهامة في القطاع المالي، نظراً لطبيعة الدور المنوط بها، والمتمثل في محاولة تغطية حاجة المنطقة من الخدمات المالية والبريدية[4]، إلا أن محدودية انتشار المؤسسة من حيث الشعب، وطبيعة النشاط التخصصي لها، والتي تمثل خدمة الحوالات المالية أحد أبرز خدماتها الرئيسية في جانبها المالي؛ لم يلبي طموح سكان هذه المنطقة المتعطشة للخدمات المصرفية والمالية[5]. لكن تواجد المؤسسة أسهم إلى حد ما في تنظيم جزئية بسيطة داخل القطاع المالي، من خلال محاولة 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، بالتنسيق مع مكاتب الحوالات والمجالس المحلية[6]، لتأمين احتياجات المنطقة من الكتلة النقدية اللازمة منها[7].

رابعاً: المجالس المحلية

بدأ تشكيل المجالس المحلية كهياكل حوكمة محلية مع بدايات 2012 في مناطق الشمال السوري، ومنذ تشكيلها واجهت هذه الكيانات تحديات جمة، في ظل عملها في بيئة تتسم بالتهديدات المتزايدة 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.

---

[4] باشرت مؤسسة البريد التركي عملها في مناطق شمال سورية في شهر سبتمبر لعام 2017، وافتتحت أول فرع لها في بلدة جرابلس، ويبلغ عدد الموظفين في كل شعبة خمسة من السوريين والأتراك. ويتقاضى الموظفون السوريون أجوراً رمزية مقارنة برواتب العاملين في المنظمات، ويجري تعيينهم من خلال مسابقات وظيفية معينة.

[5] تتبع شعب PTT المنتشرة في الشمال السوري لثلاثة مراكز رئيسة في تركيا. إذ تتبع شعب جنديرس، وراجو وعفرين لمركز أنطاكيا. وتتبع شعب اعزاز، ومارع والراعي لمركز كلس، في حين تتبع شعبتا جرابلس والباب لمركز عنتاب. وتوجد كوات صرف (ATM) تتبع لهذه الشعب عددها 10، باستثناء الموجودة داخل الشعب. ومن المتوقع زيادة عدد الشعب وكوات الصرافة مستقبلاً لتلبية الاحتياج المحلي.

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

[7] يتم ضخ القطع النقدية من الليرة التركية عبر PTT بناء على طلبات المجالس المحلية بكتاب رسمي يحدد الكميات والفئات النقدية المطلوبة لتخديم المنطقة، وبالتنسيق مع مكاتب الصرافة التي تتولى عملية ضخ النقد. ويُعتقد بوجود تنسيق غير معلن بين البنك المركزي التركي ومؤسسة PTT بهذا الخصوص.

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 أكبر من قبل الجانب التركي بعد خضوع هذه المناطق لنفوذه؛ لم تتمظهر هذه الاستقلالية بدور حوكمي أكبر للمجالس المحلية في القطاع المالي[8]، فقد بقي دور هذه المجالس مالياً مقتصراً في غالبيته على الجباية وفرض بعض الضرائب والرسوم، في محاولة لتأمين عائدات للمجالس تسهم باستمرارها بالحد الأدنى[9].

خامساً: وزارة المالية والاقتصاد

تأسست وزارة المالية والاقتصاد مع تشكيل الحكومة السورية المؤقتة في عام 2014، وكان الهدف من تأسيسها تنظيم وضبط العمل المالي والاقتصادي، من خلال إعداد مشاريع التشريعات والإشراف على تطبيقها. وبما يساعد على خلق بيئة مالية ملائمة تشجع على الاستثمار، والإسهام في تعافي اقتصاد هذه المناطق، وانعكاس آثاره على الواقع الاقتصادي والتنموي ضمنها، على مستوى الأفراد والأعمال في مختلف القطاعات. وفيما يتصل بعلاقة الوزارة مع المجالس المحلية، فإن شكل 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 إن 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.

المبحث الثالث: تحديات حوكمة القطاع المالي

أولاً: التحديات السياسية والإدارية

واجهت مناطق الشمال السوري منذ عام 2012 جملة من التحديات السياسية، فقد انعكست تبعات عدم التوصل إلى حل سياسي دولي للقضية السورية على واقع هذه المناطق، وبقي الفاعل التركي التي تخضع لنفوذه هذه المناطق 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، وقد بنيت هذه المقاربة في جانب كبير منها على طبيعة العلاقات بين الفاعلين في الملف السوري وتوافقاتهم[10]، إلى جانب الاعتبارات التي تحكم الملف السوري على الصعيد السياسي التركي الداخلي، والمرتبط بشكل أساسي بحالة الاستقطاب السياسي الحاد بالمهاجرين السوريين في تركيا.

---

[8] تعاني المجالس المحلية في هذه المناطق من اللامركزية الواسعة، فكل مجلس يتبع في عمله إلى ولاية تركية مختلفة، وله سياساته وأسلوبه وقوانينه الخاصة بالإدارة والتنظيم والتراخيص وغيرها، وهو ما أثر بشكل عام على حوكمة القطاع المالي، وأضعف الفاعلية والتنسيق بين هذه المجالس. فعلى سبيل المثال، لا يوجد قوانين ورسوم موحدة لغرف التجارة والصناعة ذات التبعية للمجالس المحلية، إذ يبلغ رسم السجل التجاري 2000 دولار أمريكي في الراعي، بينما يبلغ في عفرين 1000 دولار، و 600 ليرة تركية في تل أبيض.

[9] تشمل أهم الرسوم التي تتقاضاها المجالس المحلية: رسوم تسجيل المركبات، رسوم تراخيص بناء، رسوم تنمير مركبات.

[10] 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 المؤسسة له.

فمن ناحية يمثل بعد الأمن الوطني للدولة التركية الركيزة الأساسية في هذه المقاربة، ومحاولة العمل على تحقيق الاستقرار الأمني ضمنها، وهو المشروع الذي طالما عملت أنقرة على تنفيذه تحت مسمى "المنطقة الآمنة"، التي تأمل من خلال وجودها في ضمان أمن حدودها الجنوبية، وتحقيق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي لسكان هذه المناطق، وأن تكون حافزاً لعودة السوريين المتواجدين في تركيا إليها[11]. ومن زاوية أخرى تحاول الحكومة التركية عبر مقاربتها الدفع بخطوات من شأنها أن تسهم ولو جزئياً بتحسن 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 مناطق شمال غرب سورية بعد وقوعها تحت نفوذها؛ قامت الحكومة التركية بخطوة من شأنها الرقابة على حركية الأموال الداخلة إلى هذه المناطق، عبر افتتاح شعب لمؤسسة البريد التركية الحكومية (PTT)[12]، لكن بالوقت نفسه تفسر هذه الخطوة في عدم وجود أي مصرف 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 فيما يرتبط بالجانب المالي[13]، فقد أثار وجود شعب لهذه المؤسسة في منطقة عفرين حساسية معينة لدى بعض الأطراف الدولية[14]، بسبب الطبيعة الإثنية سابقاً لسكان هذه المنطقة، التي كانت تحت نفوذ الإدارة الذاتية للكرد[15]، 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 ضمن هاتين المنطقتين، والتحديات المعيشية المتفاقمة لسكانها[16]، ولكن من جانب آخر تفسر الخطوة الأمريكية في جانبيها السياسي والمالي باعتبارها ضوءاً أخضر لتسهيل عملية ولوج مؤسسات مصرفية ضمن المناطق المستثناة من 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.

---

[11] 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

[12] 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.

[13] تم استثناء منطقة إدلب من افتتاح شعب PTT ضمنها بسبب تصنيف جهة تحرير الشام ذات النفوذ على هذه المنطقة على قائمة الإرهاب، وبالتالي الخوف من فرض عقوبات على مؤسسة البريد التركي دولياً.

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

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

[16] 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.

في جانب التحديات الحوكمية والإدارية، يمثل النمط الحوكمي الحالي في هذه المناطق تحدياً بارزاً، من حيث التطبيق الواسع للامركزية المالية، ومنح بعض الجهات أدوات وصلاحيات لا تستطيع القيام بها[17]، إذ يعزى الواقع الحوكمي المتردي للقطاع المالي في جزء كبير منه إلى المقاربة التركية، التي أقرت بدور 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 للأدوات الممكنة لها لضبط الواقع الحوكمي في هذا القطاع، ويعزى ذلك في جانب كبير منه لغياب الموازنات المخصصة لها والأذرع التنفيذية، 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 تعتمد 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، لكن 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. 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[18]، وبالتالي بقي دورها رمزياً حتى الوقت الحاضر، على الرغم من المطالبة المستمرة من قبل الحكومة بتطبيق المركزية في بعض القطاعات الاستراتيجية كالقطاع المالي.

ثانياً: تحديات البيئة المحلية

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، بشكل غير منضبط من قبل الكيانات الحوكمية، مع استمرار عمليات التهريب للسلع والقطع الأجنبي[19]، وسيطرة الفصائل العسكرية على المعابر الحدودية الداخلية مع هذه المناطق، وارتباطها ببعض الشبكات التجارية ضمنها، من حيث تسهيل تصدير بعض السلع واستيراد بعضها الآخر لصالح مجموعة من التجار، وبالتالي أدى هذا إلى انتشار عمليات الاحتكار والتحكم بأسعار بعض السلع، وتسرب القطع الأجنبي لخارج هذه

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

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

[19] 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.

المناطق. وقد بُذلت محاولات عدة من قبل الحكومة السورية المؤقتة خلال الأعوام الماضية لقطع التبادل الكامل مع هذه المناطق، ووقف عمليات التهريب، إلا أن محاولاتها أثمرت عن تقدم محدود بهذا الخصوص.

إن انخراط الفصائل العسكرية التابعة للجيش الوطني في الحياة الاقتصادية لهذه المناطق أفرز 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، إذ إن 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.

من جانب آخر 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[20]، وتسجيل لعمليات خطف وسرقة وغيرها من الانتهاكات، إلى جانب استهدافها من قبل قوات وميليشيات 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 ما يزال الاستقرار الأمني دون المستوى المطلوب الذي يمكن البناء عليه، كمكون أساسي من مكونات الحوكمة المالية في بيئات ما بعد النزاع.

وإلى 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 ضمن الحدود الإدارية لكل منطقة، وبالتالي فإن واقع البيئة القانونية ومدى فاعليتها يمثل أيضاً أحد تحديات حوكمة القطاع المالي.

[20] انظر في ذلك: التقرير الدوري نصف السنوي للاغتيالات في مناطق المعارضة، مركز عمران للدراسات الاستراتيجية: https://cutt.ly/BMtrytM

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 استنزاف الموارد الاقتصادية المحلية وانعكاسه المباشر والمستقبلي على الواقع الاقتصادي ضمن 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 معها.

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[21]، 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[22].

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 والعائلات للقرارات المالية الصادرة عن المجالس المحلية كالضرائب والرسوم، ووجود استثناءات للبعض 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 الفصائل العسكرية، إلى جانب نفوذها الاقتصادي في قطاعات الزراعة والتجارة، وبالتالي قد يفرض شكل التكوين المجتمعي نفسه كأحد تحديات حوكمة القطاع المالي ضمن هذه المناطق.

المبحث الرابع: لامركزية مالية مشوهة

تقدر مساحة المناطق الخاضعة للنفوذ التركي في شمال غرب وشرق سورية منذ تدخلها في أعوام 2016، 2018، 2019 بـ(8682) كم^2، ويصل عدد سكانها لما يقارب 3 مليون نسمة[23]، ويبلغ عدد المجالس المركزية فيها 18 مجلساً، وتتباين 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، فتتبع كل من مجالس اعزاز، وأخترين ومارع، وصوران والراعي لولاية كلس. بينما تتبع مجالس الباب، وجرابلس، وبزاعة، وقباسين لولاية غازي عنتاب. في حين

[21] 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.

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

[23] تقدر مساحة المناطق الخاضعة للنفوذ التركي بنحو 8682 كم2. تتوزع على محافظات حلب بنحو 4323 كم2، والرقة بنحو 2281 كم2، والحسكة بنحو 2077 كم2.

تتبع مجالس عفرين، وراجو، ومعبطلي، وبلبل، والشيخ حديد، وجنديرس وشران لولاية هاتاي. بينما يتبع مجلسا تل أبيض ورأس العين لولاية أورفا.

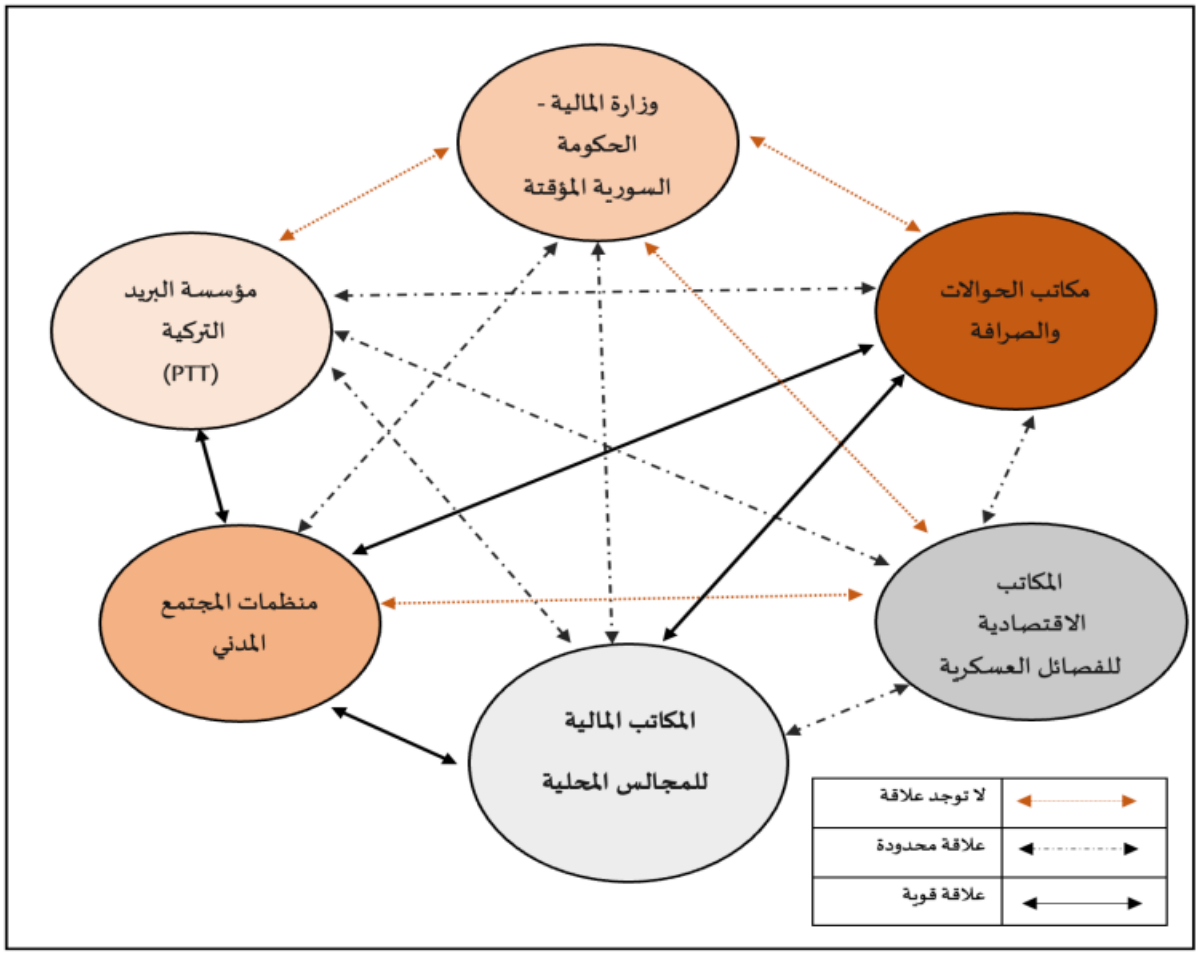
في غياب الدور الحقيقي لوزارة المالية في الحكومة السورية المؤقتة، من ناحية الإشراف على القطاع المالي وتنظيمه وضبطه، وبمعزل عن السجال المرتبط بالأسباب المانعة لتفعيل هذا الدور، والتي ناقشناها سابقاً عند تناول التحديات السياسية، أو الخطوات التي قامت بها الوزارة لمحاولة تقلد هذا الدور؛ لا بد من تشخيص واقع 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 رقم (1) 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.

تعاني المجالس المحلية في هذه المناطق من اللامركزية الواسعة[24]؛ فكل مجلس يتبع في عمله إلى ولاية تركية مختلفة، وله سياساته وأسلوبه وقوانينه الخاصة بالإدارة والتنظيم والتراخيص وغيرها، وهو ما أثر بشكل عام على حوكمة القطاع المالي في هذه المناطق، وأضعف الفاعلية والتنسيق بين هذه المجالس، وبات كل مجلس مستقل أيضاً 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[25]. لكن بشكل عام يمكن القول: إن غياب 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، مما أدى إلى حالة من عدم التوازن في استعادة الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي ضمنها.

[24] عزز تحجيم دور الحكومة المؤقتة في القطاع المالي من اللامركزية المالية الحالية، مع افتقاد الحكومة للموارد المالية التي تُثبِّت نفوذها لدى هذه المجالس.

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



الشكل رقم (1) يبين مستوى التشابك القائم بين الفواعل في القطاع المالي وطبيعة العلاقة بينهم.

المصدر: من إعداد الباحثين

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 المستوى الاقتصادي، فإن لهذا الشكل من اللامركزية القائمة تأثيره على تنمية اقتصاد هذه المنطقة، إذ يتفاوت مستوى الرقابة المالية الفاعلة 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. كذلك يلاحظ لدى هذه المجالس تباين واضح في مدى قدرتها على فرض الضرائب كمورد أساسي، ونقص الشفافية لدى بعضها في آليات الإنفاق في شقيها 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[26].

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[27]، 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[28]، 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.

خاتمة وتوصيات

في ظل حالة اللامركزية المالية الواسعة التي تعيشها المناطق الخاضعة للنفوذ التركي في الشمال السوري، والمستمرة منذ عام 2017، يبدو من الأهمية بمكان تلمس الخطوات الواقعية التي يمكن من خلال تطبيقها بشكل متدرج الخروج من هذا الواقع المتردي للقطاع المالي في هذه المناطق، والعمل على تعزيز الجهود المحلية من مختلف الأطراف والكيانات ذات 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. ونعرض فيما يلي مجموعة من التوصيات ذات الصلة بناءً على تحليلنا لواقع القطاع المالي وتحدياته المختلفة، وبما يسهم في حوكمته في ظل الظروف الحالية التي تعيشها هذه المناطق.

- ✓ 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.
- ✓ إحداث شركة تدقيق مالي محلية في هذه المناطق، مرخصة بشكل رسمي من المؤسسة المالية المشرفة على القطاع المالي، وتخضع جميع المنظمات ومنشآت الأعمال للتدقيق من قبلها.

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

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

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

- ✓ 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 للانتساب 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 الإطار القانوني والتنظيمي 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، وفقاً للقطاعات الاقتصادية ذات الأولوية في المنطقة كالزراعة والصناعة والحرف اليدوية.
- ✓ تنفيذ تدابير لتعزيز قدرة السكان ومنشآت الأعمال الصغرة والصغيرة والمتوسطة على الحصول على الخدمات المالية من خلال:
  - تدعيم البنية التحتية المالية.
  - تعزيز المعرفة المالية لدى المجتمع المحلي، ورفع مستوى الشمول المالي للأفراد ومنشآت الأعمال.
  - تطوير قدرات المؤسسات المالية الحالية على تقديم خدمات أفضل لهذه الشرائح.
  - 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.

واقع حوكمة الشركات في المناطق المحررة في سورية بعد عام 2011
الفرص والتحديات

أنس الدبس*

طالب ماجستير مهني في الإدارة العامة في جامعة حلب في المناطق المحررة ومسؤول تقني في مركز الدراسات والأبحاث في ذات الجامعة.

ملخص تنفيذي

هدفت هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على جانب مهم في تنظيم النشاط الاقتصادي للشركات ذات الطابع الربحي، والتي تنشط في المناطق السورية المحررة، فقد تناولت الدراسة عدداً من الشركات الربحية، ودرست مدى التزمها بتطبيق مبادئ حوكمة الشركات.

لم تركز هذه الدراسة على البيئة القانونية والحوكمية المحيطة، وما توفره السلطات الحالية من أطر تنظيمية تعزز من تطبيق حوكمة الشركات، وإنما ركزت على ممارسات الشركات ذاتها، التي يمكن أن تفعّل تطبيق الحوكمة فيها، وتفي بالحدود الدنيا من مبادئها.

تناولت الدراسة مقدمة عن أهمية موضوع حوكمة الشركات، وثلاثة مباحث رئيسية:

أولاً . الإطار النظري: وتم فيه شرح المفهوم والتعاريف التي تناولتها أهم الجهات التي قدمت له، من منظمات دولية ومؤسسات رسمية، كما تم تقديم عرض سريع لأهداف الحوكمة وأهميتها، والمبادئ التي تقوم عليها، والأطراف المعنية بتطبيقها.

ثانياً. واقع النشاط الاقتصادي في المناطق المحررة: وفيه سرد سريع لأهم المعلومات والبيانات الصادرة عن البنك الدولي، والمتعلقة بأهم المؤشرات الاقتصادية في سورية عموماً، والآثار الاجتماعية والاقتصادية الناجمة بعد ما يزيد عن 11 عاماً من الحرب. وتقديم بسيط لأهم التحديات التي يعاني منها النشاط الاقتصادي حسب أحدث التقارير.

ثالثاً. واقع حوكمة الشركات في المناطق المحررة بعد عام 2011: وفيه تم نقاش مدى تطبيق مبادئ حوكمة الشركات التي تم تقديمها في الإطار النظري، من خلال مسح أولي على عينة استطلاعية، مكونة من عشر شركات تنشط في المناطق المحررة، متوزعة بين ريفي حلب وإدلب، وقد أظهرت النتائج في معظمها ضعفاً كبيراً في تطبيق مبادئ الحوكمة، وخصوصاً مبدأ الشفافية والإفصاح، الذي يعد أحد أهم مبادئ حوكمة الشركات، كما بينت النتائج وجود بعض الممارسات الإدارية التي يتم تطبيقها في بعض الشركات، والتي يمكن أن تشكل نقطة انطلاق في تطبيق مبادئ حوكمة الشركات.

وفي ختام الورقة البحثية تم التطرق إلى عدد من النتائج الختامية، وبعض التوصيات والمقترحات، التي يمكن أن تعزز من ممارسات حوكمة الشركات، وبما يتناسب مع واقع المناطق السورية المحررة.

الكلمات المفتاحية: حوكمة، حوكمة الشركات، المناطق السورية المحررة

المقدمة

لم يعد مفهوم التنمية المستدامة وتحقيقها في أيامنا هذه مرتبطاً بالجهود التي تبذلها الحكومات فحسب، بل أصبح نهجاً يتسم بالشمول والتكامل بين القطاعين العام والخاص على حد سواء. ومع ازدياد المنافسة في الأسواق الناشئة، والرغبة الكبيرة لدى الشركات بتحقيق معدلات نمو متسارعة، في ظل بيئة مليئة بالأزمات، تضم الكثير من التحديات الاقتصادية والإدارية؛ ظهر مفهوم حوكمة الشركات بداية ملازماً للشركات الكبرى، حلاً لمشاكل الوكالة التي تنشأ غالباً نتيجة لتعارض المصالح بين الإدارة والمساهمين، وقد لحق ذلك عددٌ من الدراسات العلمية والعملية، التي أكدت على أهمية تطبيق مجموعة من المبادئ والممارسات التي تزيد من ثقة المساهمين في الإدارة، وبالتالي القدرة الأكبر على جذب مستثمرين جدد محليين وأجانب، وما يترتب على ذلك من تنمية اقتصادية واجتماعية.

لقد تطورت ممارسة حوكمة الشركات في منظمات الأعمال بشكل سريع في الآونة الأخيرة، وخصوصاً في الدول المتقدمة، وتم تسليط الضوء على أهميتها في جميع أنحاء العالم، ويعود سبب الاهتمام العالمي بحوكمة الشركات إلى أنها تدعم إطار عمل الشركة التشغيلي، فهي تفيد في اعتماد وتطبيق ممارسة ضمان الجودة، ومراقبة فعالة لأنشطة الشركة. ولم يعد المفهوم التقليدي لحوكمة الشركات محصوراً في إطار الشركات الكبرى أو القطاع الخاص في الاقتصادات المتقدمة، بل أصبحت الكثير من القضايا المتعلقة بتنمية القطاعات الاقتصادية في الدول النامية، وما يصاحبها من إصلاحات مؤسسية، تركز على تحسين أوضاع الحوكمة بالقطاعين العام والخاص، وتطور معرفتها بهذا المفهوم، وتحسن من أدواتها وممارساتها لصالح تطبيق مبادئها بالشكل الأفضل.

وفي ظل المتغيرات السريعة التي تعصف بمنطقة الشرق الأوسط عموماً، والمناطق التي تأثرت بالربيع العربي، ونخص منها سورية، التي انطلقت فيها شرارة الثورة في آذار/ مارس من عام 2011، وبعد ما يزيد عن أربعة عقود من حكم اتصف بالفساد في سورية، وبعد ما يزيد عن 11 عاماً من التدمير الممنهج للبناء السوري من مختلف زواياه وقواعده، فقد أصبح تعزيز النشاط الاقتصادي في المناطق المحررة أحد أهم الأولويات وضرورة ملحة، في ظل التردي والتراجع الكبير للحالة المعيشية، والزيادة الكبيرة في معدلات البطالة والفقر.

ومع تزايد الفرص لاستقطاب وجذب استثمارات خارجية من أصحاب رؤوس الأموال السوريين المغتربين، بات ضرورياً التأسيس لبيئة اقتصادية مشجعة ومحفزة، وتضمن تحقيق النمو الاقتصادي المنشود على طريق التنمية المستدامة للمناطق السورية المحررة. ولعل البحث في حوكمة الشركات من أهم تلك الخطوات التي يجب العمل عليها حالياً، وتؤدي لتحريك عجلة تنظيم النشاط الاقتصادي، وبشكل ينسجم مع المبادئ والمعايير المتعارف عليها عالمياً. لذلك لا بد أن نتعرض لمفهوم حوكمة الشركات ومبادئها، والفوائد المرجو تحقيقها نتيجة لذلك، وما هو الواقع الحالي لتطبيقها في المناطق السورية المحررة؟ وما الذي يمكن اقتراحه لتطوير آليات تطبيقها في ظل الظروف التي نعيشها؟ لأجل ذلك كله كانت هذه الورقة البحثية المعنونة بـ"واقع حوكمة المؤسسات في المناطق المحررة بعد عام 2011 – الفرص والتحديات"، والتي نعتقد أنها جاءت في وقت أكثر ما نحتاج فيه إلى رفع أنقاض هذه الحرب، وأن نؤسس لإنجاز حقيقي يلتمسه المواطن السوري، وتعيد له الثقة بقدرته على بناء مؤسسات تتصف بالنزاهة والشفافية في وطن حر.

أولاً: الإطار العام للدراسة

أهمية الدراسة وأهدافها

تنبع الأهمية العلمية للدراسة من ضرورة تسليط الضوء على المرتكزات النظرية لمفهوم حوكمة الشركات ومبادئها، والفوائد المرجو تحقيقها نتيجة لتطبيق تلك المبادئ. في حين تركز الأهمية العملية والتطبيقية لهذه الدراسة على رصد الواقع الحالي في المناطق المحررة، وتقديم رؤية واقعية تؤسس لممارسات حوكمية للقطاع الاقتصادي، وتراعي طبيعة التحديات التي تتعرض لها المناطق السورية المحررة.

كما تهدف هذه الورقة البحثية لـ:

1. التعرف إلى مفهوم حوكمة الشركات ومبادئها، وأهمية وفوائد تطبيقها.
2. الوصول إلى تصور أولي عن واقع تطبيق مبادئ الحوكمة في الشركات، التي تنشط في المناطق السورية المحررة.
3. تقديم مقترحات وتوصيات لتحسين واقع حوكمة الشركات في المناطق المحررة، وتعزز من ممارساتها.

منهج الدراسة والعينة

المنهج

اعتمد الباحث على المنهج الوصفي التحليلي، الذي يقوم على وصف الظاهرة وتحليلها بناء على البيانات التي تم الوصول إليها، والمتعلقة بواقع الشركات التي تنشط في المناطق المحررة، ومدى تطبيقها لمبادئ الحوكمة فيها.

العينة

يتكون مجتمع الدراسة من الشركات الربحية التي تنشط في المناطق المحررة، والممتدة على المناطق المحررة من ريف حلب الشمالي، وجزء من الريف الغربي لحلب ومدينة إدلب وريفها، وبما أنه لا توجد دراسة إحصائية دقيقة لعدد تلك الشركات، فقد اختار الباحث عينة عشوائية، وهي بمثابة عينة استطلاعية مكونة من 10 شركات، من أجل بناء تصور أولي عن موضوع البحث، وقد تم اختيار العينة من المناطق التي تشهد نشاطاً اقتصادياً أكبر من باقي المناطق المحررة.

ثانياً: الإطار النظري

مفهوم حوكمة الشركات

وردت العديد من التعريفات التي تناولت مفهوم الحوكمة في العديد من المراجع والدراسات السابقة، والتي تركز على توضيح هذا المفهوم كل حسب الزاوية التي تناول فيها هذا المفهوم، ومن وجهة نظر خاصة، ولنا أن نذكر على سبيل المثال لا الحصر بعضاً من تلك التعاريف كما يلي:

فالحوكمة هي أحد المصطلحات الإدارية الحديثة، والذي يدل أيضاً على الإدارة الرشيدة، وهو مفهوم يشتمل على عدد من مبادئ الإدارة الحديثة، والآليات والإجراءات والتي تهدف بمجملها إلى تحقيق الجودة والتميز في أداء إدارة الشركات،

وتنطوي تلك الإجراءات والنظم على تحديد العلاقة بين إدارة الشركة من ناحية، وبين كل أصحاب المصلحة المرتبطين بالشركة، من عمال وعملاء، ومستثمرين وأصحاب الأسهم، وغيرهم ممن تربطهم صلة أو علاقة بالشركة[1].

وقد جاء في تعريف منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية لحوكمة الشركات ما يلي: "هي مجموعة من العلاقات التعاقدية التي تربط بين إدارة الشركة ومساهميها وأصحاب المصالح، وذلك من خلال إيجاد الإجراءات والهياكل التي تستخدم لإدارة شؤون الشركة وتوجيه أعمالها، من أجل ضمان تعزيز الأداء والإفصاح والشفافية والمساءلة بالشركة، وتعظيم الفائدة للمساهمين على المدى الطويل، مع مراعاة مصالح الأطراف الأخرى"[2].

وقد عرفت هيئة السوق المالية في المملكة العربية السعودية حوكمة الشركات بأنها القواعد التي يتم من خلالها قيادة الشركة وتوجيهها، وتشتمل على آليات لتنظيم العلاقات المختلفة بين مجلس الإدارة والمديرين التنفيذيين والمساهمين وأصحاب المصالح، وذلك بوضع إجراءات خاصة لتسهيل عملية اتخاذ القرارات، وإضفاء طابع الشفافية والمصداقية عليها، بغرض حماية حقوق العدالة والتنافسية والشفافية في السوق وبيئة الأعمال.

وفي دراسة للباحث إسلام بدوي محمود الداعور أشار إلى أن عدداً من المنظمات الدولية وضعت عدداً من التعاريف للحوكمة، فالبنك الدولي حسب الدراسة عرف الحوكمة بأنها: "الحالة التي من خلالها يتم إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع بهدف التنمية"، أما برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP فقد خلص إلى التعريف التالي: "ممارسة السلطات الاقتصادية والسياسية والإدارية لإدارة شؤون المجتمع على مستوياته كافة". أما المعهد الكندي للحوكمة فقد عرفها بأنها: "العمليات والهياكل التي تستخدمها المؤسسات لتوجه وإدارة عملياتها العامة وأنشطة برامجها". وقد خلصت الدراسة إلى أن الحوكمة "تتعلق باتخاذ القرارات نحو التوجهات للمجتمع ولمؤسساته المختلفة، برأي معظم الكتّاب في مجال الحوكمة". أو هي: "ممارسة السلطات الاقتصادية والسياسية والإدارية لإدارة شؤون المجتمع على مستوياته كافة، لذا فالحوكمة تتكون من الآليات والعمليات والمؤسسات التي من خلالها تستطيع أن تشكل مصالحهم، فيمارسون حقوقهم القانونية، ويؤدون واجباتهم، ويناقشون خلافاتهم"[3].

أهداف الحوكمة

تحقق حوكمة الشركات الجيدة كثيراً من الأهداف، أهمها[4]:

1. تحقيق الشفافية والعدالة وحماية حقوق المساهمين في الشركة، وهذا يتم من خلال إيجاد قواعد وأنظمة وضوابط تهدف إلى تحقيق الشفافية والعدالة.
2. إيجاد ضوابط وقواعد وهياكل إدارية تمنح حق مساءلة إدارة الشركة أمام الجمعية العامة، وتضمن حقوق المساهمين.

(1) إدريس السنوسي، (2016)، أثر الحوكمة في تحقيق الميزة التنافسية: دراسة ميدانية في المستشفيات الخاصة في مدينة عمان، جامعة الشرق الأوسط، ص 15.

(2) محمد حماد، الطاهر أحمد، (2014)، أثر تطبيق مبادئ حوكمة الشركات في أداء المصارف التجارية السودانية: دراسة واقع المصارف العاملة بولاية الخرطوم، جامعة السودان للعلوم والتكنولوجيا، ص 11.

(3) محمود الداعور، وإسلام بدوي (2008)، مدى تطبيق معايير الحوكمة الجيدة في بلديات الضفة الغربية، جامعة الخليل، ص 14.

(4) خليل صايج، وجوديت جميل، (2018)، أثر تطبيق مبادئ الحوكمة في الأداء المؤسسي في جمعية الهلال الأحمر الفلسطيني، جامعة القدس، ص 29.

3. تنمية الاستثمارات وتدفقها، من خلال تعميق الثقة للمستثمرين في أسواق المال.
4. العمل على تنمية المدخرات، ورفع معدلات الاستثمار، وضمان التمويل للمشروعات، وبالتالي إيجاد فرص عمل جديدة.
5. العمل على الأداء المالي الجيد، من خلال محاسبة الإدارة أمام المساهمين.
6. فرض الرقابة الجيدة والفاعلة على أداء الوحدات الاقتصادية، لتطوير وتحسين القدرة التنافسية للوحدات الاقتصادية.
7. العمل على محاربة التصرفات غير المقبولة، سواء كانت في الجانب المادي أو الإداري أو الأخلاقي.
8. جذب الاستثمارات، سواء الأجنبية أو المحلية، والحد من هروب رؤوس الأموال الوطنية للخارج، عن طريق إحكام الرقابة والتشريعات والإجراءات المنظمة للسوق.
9. محاربة الفساد الداخلي، عن طريق البحث في أسبابه والحد منها، وعدم السماح باستمراره.

أهمية الحوكمة

أشارت النبذة التعريفية الصادرة عن بورصتي القاهرة والإسكندرية إلى الأهمية الكبيرة لحوكمة الشركات:

بالنسبة للشركات

1. تمكن من رفع الكفاءة الاقتصادية للشركة، من خلال وضع أسس للعلاقة بين مديري الشركة ومجلس الإدارة والمساهمين.
2. تعمل على وضع الإطار التنظيمي الذي يمكن من خلاله تحديد أهداف الشركة وسبل تحقيقها، من خلال توفير الحوافز المناسبة لأعضاء مجلس الإدارة والإدارة التنفيذية، لكي يعملوا على تحقيق أهداف الشركة التي تراعي مصلحة المساهمين.
3. تؤدي إلى الانفتاح على أسواق المال العالمية، وجذب قاعدة عريضة من المستثمرين (بالأخص المستثمرون الأجانب) لتمويل المشاريع التوسعية. فإذا كانت الشركات لا تعتمد على الاستثمارات الأجنبية يمكنها زيادة ثقة المستثمر المحلي، وبالتالي زيادة رأس المال بتكلفة أقل.
4. تحظى الشركات التي تطبق قواعد الحوكمة بزيادة ثقة المستثمرين، لأن تلك القواعد تضمن حماية حقوقهم، ولذلك نجد أن المستثمرين في الشركات التي تطبق قواعد الحوكمة جيداً قد يقومون بالتفكير جيداً قبل بيع أسهمهم في تلك الشركات، حتى عندما تتعرض لأزمات مؤقتة تؤدي إلى انخفاض أسعار أسهمها، لثقتهم في قدرة الشركة على التغلب على تلك الأزمات، مما يجعل الشركات قادرة على الصمود في فترة الأزمات.

بالنسبة للمساهمين

1. تساعد في ضمان الحقوق للمساهمين كافة، مثل حق التصويت، وحق المشاركة في القرارات الخاصة بأي تغييرات جوهرية، قد تؤثر على أداء الشركة في المستقبل.

2. الإفصاح الكامل عن أداء الشركة والوضع المالي والقرارات الجوهرية المتخذة من قبل الإدارة العليا يساعد المساهمين على تحديد المخاطر المترتبة على الاستثمار في هذه الشركات[5].

كذلك فإن أهمية حوكمة الشركات تكمن فيما يلي[6]:

1. حل التضارب والتعارض في المصالح بين الإدارة ومجلس الإدارة وأصحاب المصالح الأخرى، (الممولون والمستثمرون)، وحفظ مصالح كل الأطراف.
2. تحديد الرؤية الاستراتيجية للشركة ورسالتها وأهدافها.
3. تحقيق الأهداف الاستراتيجية التي تم وضعها، وذلك من خلال ضمان تطبيق أفضل الممارسات في نظام الرقابة الداخلي، والالتزام التنظيمي والمحاسبة والتدقيق، وإدارة المخاطر والإفصاح والمسؤولية الاجتماعية للشركة. وبما أن أصحاب المصالح الذين لهم علاقة بالشركة هم الإدارة والمساهمون والموظفون ومستخدمو خدمات الشركة والممولون والمجتمع ككل، فإن حماية مصالحهم تنطوي على:
   أ. تطبيق أفضل معايير الممارسات وإيجاد نظم فعالة للمحاسبة والحوافز.
   ب. صياغة عقود واضحة وحقوق موثقة ومسؤوليات واضحة لكل الأطراف.
   ج. الإفصاح وانضباط السوق.
   د. وضع الضوابط والموازين المؤسسية.
   هـ. ضبط التنظيم والإشراف.
   و. الإقناع الأخلاقي.
   ز. توفير بيئة مواتية.

مبادئ حوكمة الشركات

حرصت العديد من المؤسسات والمنظمات على دراسة مفهوم الحوكمة وتحليله، ووضع معايير محددة لتطبيقه، نظراً للاهتمام المتزايد بهذا المفهوم، ومن هذه المنظمات بنك التسويات الدولية BIS، ممثلاً بلجنة بازل، مؤسسة التمويل الدولي التابعة للبنك الدولي، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، برنامج الأمم المتحدة للتعاون الإنمائي UNDP[7].

يمكن تلخيص مبادئ حوكمة الشركات كما حددتها منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD لأول مرة عام 1999، وحسب ما أوردته العديد من المراجع في ستة مبادئ على الشكل التالي:

(5) الموقع الرسمي لبورصة القاهرة وبورصة الإسكندرية.

(6) بوهراوة سعيد وحليمة وبوكروشة (2015)، حوكمة المؤسسات المالية الإسلامية: تجربة البنك المركزي الماليزي، المجلة الجزائرية للتنمية الاقتصادية، ص 107.

(7) خليل صايج، وجوديت جميل، (2018)، أثر تطبيق مبادئ الحوكمة في الأداء المؤسسي في جمعية الهلال الأحمر الفلسطيني، جامعة القدس، ص 23.

المبدأ الأول: ضمان وجود إطار عام وفعال لحوكمة الشركات

أي يجب على إطار حوكمة الشركات تعزيز وجود أسواق شفافة وعادلة، وتوزيع فعال للموارد، ويجب أن تكون متسقة مع سيادة القانون، وتدعم الإشراف والإنفاذ الفعال. أي ينبغي تطوير إطار لحوكمة الشركات للتأثير على الأداء الاقتصادي الكلي، وسلامة السوق والحوافز التي تخلقها للمشاركين في السوق، وتعزيز أسواق شفافة تعمل بكفاءة. ويجب على المتطلبات القانونية والتنظيمية التي تؤثر على ممارسة حوكمة الشركات أن تكون متسقة مع سيادة القانون، وشفافة وقابلة للتنفيذ. وينبغي أن يتم تقسيم المسؤوليات بين السلطات المختلفة بوضوح لخدمة المصلحة العامة[8].

أما المبادئ التالية فقد وردت الوثيقة الصادرة عن منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في مجال حوكمة الشركات، وهي:

المبدأ الثاني: حقوق المساهمين

إذ تشتمل الحقوق الأساسية للمساهمين على ما يلي:

1. تأمين أساليب تسجيل الملكية.
2. نقل أو تحويل ملكية الأسهم.
3. الحصول على المعلومات الخاصة بالشركة في الوقت المناسب وبصفة منتظمة.
4. المشاركة والتصويت في الاجتماعات العامة للمساهمين.
5. انتخاب أعضاء مجلس الإدارة.
6. الحصول على حصص من أرباح الشركة.

وينضوي في ضوء هذه الحقوق الأساسية عدد من الحقوق الفرعية التي تشرحها وتحددها وفق عدد من الأبعاد.

المبدأ الثالث: المعاملة المتكافئة للمساهمين

أي يجب أن يكفل إطار حوكمة الشركات المعاملة المتكافئة لجميع المساهمين، ومن بينهم صغار المساهمين والمساهمون الأجانب، كما ينبغي أن تتاح للمساهمين كافة فرصة الحصول على تعويض فعلي في حالة انتهاك حقوقهم، إذ:

أ. يجب أن يعامل المساهمون المنتمون إلى الفئة نفسها معاملة متكافئة.

ب. يجب منع تداول الأسهم بصورة لا تتسم بالإفصاح أو الشفافية.

ج. ينبغي أن يطلب من أعضاء مجلس الإدارة أو المديرين التنفيذيين الإفصاح عن وجود أية مصالح خاصة بهم قد تتصل بعمليات أو بمسائل تمس الشركة.

[8] اتحاد هيئات الأوراق المالية العربية (2015)، أخبار الاتحاد، الإصدار 11، ص 4.

المبدأ الرابع: دور أصحاب المصالح في حوكمة الشركات

يجب أن ينطوي إطار حوكمة الشركات على اعتراف بحقوق أصحاب المصلحة كما يحددها القانون، وأن يعمل أيضاً على تشجيع التعاون بين الشركات وبين أصحاب المصالح، في مجال خلق الثروة وفرص العمل، وتحقيق الاستدامة للمشروعات القائمة على أسس مالية سليمة.

أ. ينبغي أن يعمل إطار حوكمة الشركات على تأكيد احترام حقوق أصحاب المصالح التي يحميها القانون.
ب. حينما يحمي القانون حقوق أصحاب المصالح فإن أولئك ينبغي أن تتاح لهم فرصة الحصول على تعويضات في حالة انتهاك حقوقهم.
ت. يجب أن يسمح إطار حوكمة الشركات بوجود آليات لمشاركة أصحاب المصالح، وأن تكفل تلك الآليات بدورها تحسين مستويات الأداء.
ث. حينما يشارك أصحاب المصالح في عملية حوكمة الشركة يجب أن تكفل لهم فرصة الحصول على المعلومات المتصلة بذلك.

المبدأ الخامس: الإفصاح والشفافية

ينبغي أن يكفل إطار حوكمة الشركات تحقق الإفصاح الدقيق، وفي الوقت الملائم بشأن المسائل كافة، المتصلة بتأسيس الشركة، ومن بينها الموقف المالي والأداء والملكية وأسلوب ممارسة السلطة، فيجب أن يشتمل الإفصاح، ولكن دون أن يقتصر على المعلومات التالية:

أ. النتائج المالية والتشغيلية للشركة.
ب. أهداف الشركة.
ج. حق الأغلبية من حيث المساهمة وحقوق التصويت.
د. أعضاء مجلس الإدارة والمديرين التنفيذيين الرئيسيين والمرتبات والمزايا الممنوحة لهم.
هـ. عوامل المخاطرة المنظورة
و. المسائل المادية المتصلة بالعاملين وبغيرهم من أصحاب المصالح.
ز. هياكل وسياسات حوكمة الشركات.

المبدأ السادس: مسؤوليات مجلس الإدارة

يجب أن يتيح إطار حوكمة الشركات الخطوط الإرشادية الاستراتيجية لتوجيه الشركات، كما يجب أن يكفل المتابعة الفعالة للإدارة التنفيذية من قبل مجلس الإدارة، وأن تضمن مساءلة مجلس الإدارة من قبل الشركة والمساهمين.

يجب أن يعمل أعضاء مجلس الإدارة على أساس توفير كامل للمعلومات على أساس النوايا الحسنة وسلامة القواعد المطبقة، كما يجب أن يعمل لتحقيق مصالح الشركة والمساهمين. كما يجب أن يضمن مجلس الإدارة التوافق مع القوانين السارية، وأن يأخذ في الاعتبار اهتمامات أصحاب المصالح كافة.

إضافة إلى ما ذكرته منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية من مبادئ، فقد صيغت العديد من الأدبيات المتعلقة بالموضوع ذاته في عدد من الدول والمنظمات الدولية، ولكل منها خصوصيتها، فالمملكة المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية أوردتا: القيادة، والفعالية، والمساءلة، والمكافآت، وفصل الإدارة التنفيذية عن مجلس الإدارة. أما منظمة المواصفات الدولية أيزو 26000 فقد حددت مبادئ الحوكمة بما يلي:

أ. القابلية للمساءلة.

ب. الشفافية.

ج. السلوك الأخلاقي.

د. احترام مصالح الأطراف المعنية.

هـ. احترام سيادة القانون.

و. احترام المعايير الدولية السلوكية.

ز. احترام حقوق الإنسان.

الأطراف المعنية بتطبيق حوكمة الشركات

هناك أربعة أطراف رئيسية تؤثر وتتأثر بالتطبيق السليم لمفهوم الحوكمة، وتحدد مدى نجاحها أو فشلها في المنظمات. وهذه الأطراف مهمة، فهم الذين يقومون فعلاً بأداء المهام التي تساعد المنظمة على الإنتاج، وبدونهم لا تستطيع أي منظمة تحقيق استراتيجيتها الموضوعة، وهذه الأطراف هي[9]:

1. المساهمون: وهم يقومون بتقديم رأس المال عن طريق ملكيتهم للأسهم في المنظمة، مقابل الحصول على أرباح استثماراتهم، وتعظيم قيمة المنظمة على المدى البعيد، وهم من يملك الحق في اختيار أعضاء مجلس الإدارة المناسبين لحماية حقوقهم.
2. مجلس الإدارة: وهم الذين يمثلون المساهمين وأصحاب المصالح، إذ يقوم مجلس الإدارة باختيار المديرين التنفيذيين الذين توكل إليهم سلطة الإدارة ،بالإضافة إلى الرقابة على أدائهم، ومتابعة حسن إدارتهم لخدمة المصالح العامة، كما يقومون برسم السياسات العامة، وكيفية المحافظة على حقوق المساهمين.
3. الإدارة: وهي المسؤولة عن الإدارة الفعلية للمنظمة، وتقديم التقارير الخاصة بالأداء إلى مجلس الإدارة، كما تعتبر المسؤولة عن تعظيم الأرباح، وزيادة قيمتها، بالإضافة إلى مسؤوليتها تجاه الإفصاح والشفافية في المعلومات التي تنشر للمساهمين.
4. أصحاب المصالح: وهم مجموعة من الأطراف الذين تربطهم مصالح مع المنظمة، مثل الموردين الدائمين، والعمال والموظفون والزبائن، ويجب ملاحظة أن هؤلاء الأطراف يكون لديهم مصالح قد تتعارض وتختلف أحياناً، فالدائنون يهتمون بقدرة المنظمة على السداد، في حين يهتم الموظفون بقدرة المنظمة على دفع أجورهم، أما الموردون فهم جميع من يبيع المنظمة مدخلات الإنتاج، لذلك تعتمد المنظمة على كفاءة هؤلاء الموردين في التوريد بالوقت والجودة والمكان

[9] إدريس السنوسي، أثر الحوكمة في تحقيق الميزة التنافسية: دراسة ميدانية في المستشفيات الخاصة في مدينة عمان، جامعة الشرق الأوسط، (2016)، ص 23.

المناسب. أما الممولون كالبنوك وشركات التمويل، وجميع الجهات التي تمنح المنظمة تسهيلات ائتمانية، فينبغي أن يكون التعامل معها بمنتهى الحرص والدقة، فالمعلومات المضللة للممولين قد تقطع مستقبلاً خطوط التمويل، مما سيؤثر سلباً على أعمال المنظمة وخططها المستقبلية.

ثالثاً: نظرة على واقع النشاط الاقتصادي في المناطق المحررة

مع انطلاق الثورة السورية في آذار من عام 2011م، دخلت سورية مرحلة جديدة من حياتها على مختلف الجوانب، فقد تدهورت الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية بسرعة، وتأثرت الحياة عموماً بمجموعة من الصدمات، بما في ذلك الأعمال العسكرية الطويلة، والتهجير والتغيير الديموغرافي، الذي عانت منه الكثير من المناطق، والعقوبات الاقتصادية، وجائحة كورونا، والجفاف الشديد، وعدد من الأزمات الاقتصادية التي لا تنتهي بانهيار سعر العملة، والتضخم الكبير، والارتفاع الكبير في الأسعار، إضافة إلى انخفاض مستوى الاستثمار، وضعف الإنتاج الصناعي والزراعي، بحكم هجرة الكثير من الصناعيين ورؤوس الأموال إلى خارج سورية، هرباً من ظروف الحرب والأوضاع الأمنية السيئة.

أشارت العديد من التقارير الدولية والنشرات الصادرة عن مراكز الأبحاث والمؤسسات الدولية إلى تراجع عام في الأداء الاقتصادي، ففي التقرير الصادر عن البنك الدولي الخاص بالتحديثات الاقتصادية في سورية في نيسان 2022م، يوضح التقرير أنه بين عامي 2010 و2019 تقلص الناتج المحلي الإجمالي لسورية بأكثر من النصف، وأدى الانخفاض في إجمالي الدخل القومي للفرد في سورية إلى قيام مجموعة البنك الدولي بإعادة تصنيف سورية كدولة منخفضة الدخل في عام 2018، وأن أكثر من 50% من السكان في سورية يعيشون في حالة فقر مدقع حسب التقرير[10].

كذلك فإن التزايد المستمر في أعداد النازحين المحليين بين المحافظات والمناطق السورية، وطالبي اللجوء إلى تركيا وأوروبا، وعدد من بلدان الوطن العربي وشمال إفريقيا، وما خلفه ذلك من تغيير كبير في البنية السكانية لأغلب المناطق السورية، وما خلفه من تأثيرات كبيرة على الحالة الاجتماعية والثقافية لهؤلاء النازحين؛ قد أثر بشكل كبير على الحياة الاقتصادية في مناطق الشمال السوري المحرر، إذ يعاني النشاط الاقتصادي في مناطق الشمال السوري المحرر من عدد من التحديات والمشاكل، التي تنذر بتدمير ما تبقى منه، مثل تأثير تذبذب سعر الليرة التركية وفوضى الأسعار التي نجمت عن هذا التذبذب[11]، وتفاقم حالة الاحتياج لدى الكثير من العائلات الفقيرة التي تعيش في هذه المناطق، وتفاقم أزمة الوقود، والعرقلة الكبيرة التي بدأت تواجه عمل المنظمات، ناهيك عن تحويل الكثير من الجهات الداعمة لتلك المنظمات دعمها إلى مناطق صراع أخرى حول العالم، وآخرها أوكرانيا، كذلك تعدد السلطات، وغياب رؤية اقتصادية واضحة، ومنظومة مالية، والكثير الكثير من العقبات التي تواجه الاستثمار في المناطق المحررة[12].

---

[10] إذ يشير التقرير إلى الفقر المدقع في سورية كان قبل الثورة 1.90 دولار أمريكي وهو يعادل القوة الشرائية في اليوم. ويمكن الاطلاع على المزيد من التفاصيل في هذا التقرير من خلال الرابط التالي: https://www.worldbank.org/en/country/syria/publication/economic-update-april-2022

[11] وهي العملة الأكثر تداولاً في المناطق السورية المحررة بعد الانهيار الكبير في سعر الليرة السورية مقابل الدولار الأمريكي وانخفاض قوتها الشرائية.

[12] كندة حواصلي، (2022)، الواقع الاقتصادي في الشمال السوري وتأثره بحالة التذبذب في الليرة التركية، الوحدة المجتمعية في مركز الحوار السوري.

رابعاً: الدراسة الميدانية لواقع حوكمة الشركات في المناطق المحررة بعد عام 2011

بعد التقديم السابق الذي تم فيه عرض الظروف التي مرت بها المناطق المحررة في سورية، ومآلات الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية التي وصلت إليها تلك المناطق حتى تاريخ إعداد هذه الورقة، ونظراً لعدم وجود دراسات سابقة تطرقت لواقع الشركات في المناطق المحررة في سورية، ومن أجل وضع تصور أولي وتحديد بداية لطريق التطبيق العلمي والعملي المناسب، بعيداً عن التحيزات والرأي الشخصي، وكما أشرنا آنفاً، فقد قام الباحث وبالاعتماد على عينة استطلاعية مكونة من مجموعة شركات تنشط في المناطق المحررة بالرصد الأولي لواقع الحوكمة، ومدى تطبيقها في تلك الشركات، وهي عينة بسيطة مكونة من 10 شركات ربحية، ذات طبيعة أنشطة مختلفة توزعت على كل من ريفي حلب وإدلب وفق الجدول (1) الذي يبين المكان الذي تنشط فيه تلك الشركات.

الجدول (1): الأماكن التي تنشط فيها الشركات

مكان النشاط الرئيسي للشركة	العدد
ريف حلب	8
ريف إدلب	2

فقد شملت الدراسة الاستطلاعية عشر شركات، توزعت على مدن اعزاز والباب وعفرين في ريف محافظة حلب، وهي مناطق نشأت فيها مدن صناعية أو أنشطة صناعية وتجارية كبيرة، ومدينتي الدانا وسرمدا في ريف محافظة إدلب، وهما مدينتان تحققان نشاطاً تجارياً يعد الأكبر بين المناطق المحررة حتى تاريخ إعداد هذه الدراسة، مع الإشارة إلى أن بعض الشركات تلك تضم أكثر من فرع في أكثر من منطقة، موزعة بين المناطق المحررة وتركيا، وقد التزم الباحث بالحدود المكانية موضوع البحث (المناطق المحررة في سورية). ويشار إلى أن تاريخ تأسيس تلك الشركات يعود في بعضها إلى العام 1993م، ومنها من تأسس قبل بدء الثورة السورية عام 2011، ومنها من تأسس بعد بدء الثورة.

تنوعت طبيعة أنشطة الشركات قيد الدراسة، وقد تم التركيز على السمة العامة للشركة من حيث طبيعة نشاطها، إذ يشير الجدول (2) إلى طبيعة النشاط العام لتلك الشركات المبحوثة.

الجدول (2): نوع العينة من الشركات التي تمت مقابلتها

نوع الشركة	عدد الشركات
تجارية	5
صناعية	5

وعلى الرغم من أن بعض الشركات تجمع بين النشاطين التجاري والصناعي، إلا أنه تم تحديد نوع الشركة من حيث طبيعة نشاطها بناء على الطابع الغالب على أنشطتها، فقد قام الباحث بتحديد طبيعة النشاط بناء على القيمة الأكبر من رأس المال المستثمر في النشاط ذي الصلة، وحسب ما أفادت ردود المستجيبين.

بينت العينة قيد الدراسة أن جميع الشركات التي تنشط في المناطق المحررة هي من نوع شركات التضامن، وهي أحد أنواع شركات الأشخاص، ويعقدها شريكان أو أكثر، تربط بينهم علاقة صداقة أو قرابة، وتقع عليهم مسؤولية شخصية

وتضامنية عن ديون الشركة، فقد تبين للباحث أن كل الشركات التي تم مقابلة أصحابها قد تم تأسيسها بين أشخاص تربطهم علاقة صداقة أو قرابة عائلية، وقد تم تنظيم العلاقة بينهم إما من خلال عقد مكتوب ومنظم بطريقة قانونية، وبشكل يحدد حصة كل شريك من رأس المال، أو باتفاق شفهي غير موثق أصولاً لدى أي جهة رسمية، إذ تشير النتائج إلى أن 40% من الشركات التي تم دراستها ليس فيها سجلات مالية توضح ملكيات الشركاء وحصصهم من رأس المال في الشركة، في حين تلتزم 60% من الشركات المبحوثة بتوثيق مساهمات المالكين المالية في رأس المال الخاص بشركاتهم، في سجلات مالية وعقود خاصة بذلك.

إن عدم توفر الأنواع الأخرى من الشركات (شركات التوصية، شركات المحاصة، وشركات الأموال أو ما يعرف بالشركات المساهمة) في الدراسة الاستطلاعية في هذه الورقة البحثية لا يعني عدم وجود مثل تلك الشركات في المناطق المحررة في سورية، فلا بد من إجراء دراسة مسحية، وتوفير بيانات إحصائية تحدد بشكل دقيق أنواع الشركات التي تنشط في كل المناطق المحررة، ومع عدم تأكد الباحث من وجود تلك الشركات في المناطق المحررة فإنه يرجح عدم وجود شركات الأموال (الشركات المساهمة)، وذلك لعدم وجود بيئة قانونية وحوكمية مناسبة، وبسبب الحاجة الماسة لتحسين الظروف الأمنية التي يمكن أن تحتضن استثمارات اقتصادية واعدة وكفيلة لإطلاق مثل هذه الشركات، حتى تاريخ إعداد هذه الورقة.

وبالحديث عن طريقة الإدارة في الشركات التي تم بحثها، فقد أظهرت النتائج أن معظم الشركات تتم إدارتها من قبل مالك الشركة أو أحد الشركاء المالكين فيها، والجدول (3) يبين طريقة الإدارة في تلك الشركات:

الجدول (3): طريقة الإدارة في الشركة

طريقة الإدارة	العدد
مجلس إدارة تم تعيينه من قبل مالكي الشركة	2
الشركاء المالكون للشركة	8

إن فكرة تأسيس شركات التضامن القائمة على عقد شراكة بين اثنين أو أكثر تربط بينهم علاقة صداقة أو قرابة يمكن أن تفسر النتائج المبينة في الجدول السابق، والتي تظهر عدم اعتماد هذه الشركات على إدارة تنفيذية مستقلة عن مجلس الإدارة أو الشركاء المالكين في الشركة، وذلك في ظل ظروف أمنية صعبة تعاني منها المناطق المحررة، كما أن هذه النتيجة تظهر أن مسؤولية الإدارة التنفيذية والمتابعة المباشرة لأنشطة تلك الشركات تقع على عاتق مجالس إداراتها، وإن مجالس الإدارة في تلك الشركات تتكون من الشركاء المالكين وبالتالي لا تتغير بنيته، ولا توجد فيه انتخابات دورية تؤدي إلى تغيير كل أو بعض أعضائه، حسب ما أشارت التعليقات الواردة من عينة الدراسة.

وفيما يخص أعضاء مجلس الإدارة، والذين نقصد بهم هنا الأشخاص الذين توكل إليهم مهام إدارة الشركة والمتابعة والإشراف على أنشطتها، فقد أظهرت الدراسة مدى معرفة العاملين والموظفين لأسماء هؤلاء الأعضاء كما هو مبين بالجدول (4)، مع الإشارة إلى أن أعضاء مجلس الإدارة لأغلب الشركات قيد الدراسة هم المالكون لتلك الشركات، كما تبين لنا في الجدول (3).

الجدول (4): مدى معرفة موظفي الشركة بأسماء أعضاء مجلس الإدارة

مدى المعرفة	العدد
أسماء أعضاء مجلس الإدارة غير معروفة مطلقاً لدى المساهمين أو العاملين في الشركة	2
بعض أسماء أعضاء مجلس الإدارة معروفة، وبعضها الآخر غير معروف	2
جميع أعضاء مجلس الإدارة معروفون لدى جميع العاملين في الشركة	6

تظهر النتائج أن أسماء أعضاء مجلس الإدارة معروفة لدى العاملين في شركاتهم، إذ إن 60% من الشركات المبحوثة، أسماء أعضاء مجلس الإدارة في الشركة معروفة لدى جميع العاملين فيها، في حين أن 20% من الشركات قيد الدراسة أسماء أعضاء مجلس الإدارة غير معروفة مطلقاً لدى العاملين، لذا لا بد من تعزيز هذه المعرفة، وتطوير إجراءات من شأنها التصريح عن أسماء أعضاء مجالس الإدارة في الشركات، وذلك ضمن إطار أحد أهم مبادئ حوكمة الشركات وهو مبدأ الإفصاح والشفافية.

وضمن الإطار نفسه المتعلق بأهم مبادئ الحوكمة – مبدأ الشفافية والإفصاح – أظهرت الدراسة جانبين مهمين من الجوانب المتعلقة بتعزيز الشفافية في إدارة الشركات، وهما:

الأول: عدم الإفصاح عن حجم المبيعات والأرباح التي تحققها الشركات، فقد بينت النتائج أن كل الشركات قيد الدراسة لا تفصح عن تلك المعلومات، إلا في حدود الشركاء المالكين فقط، وهي معلومات تتصف بالسرية وتحظر إظهار أي من تلك المعلومات أمام أي من موظفيها، بغض النظر عن مناصبهم الوظيفية، ولهذا الحظر أسباب عديدة سنوردها لاحقاً حسب ما أظهرته ردود المستجيبين.

أما عن مدى إفصاح مجلس الإدارة في الشركات المبحوثة عن المعلومات التي تخص العمل وغير المتعلقة بالأمور المالية، فالجدول (5) يظهر مدى ذلك الإفصاح.

الجدول (5): مدى إتاحة مجلس الإدارة للمعلومات المتعلقة بالشركة أمام الموظفين

مدى إتاحة مجلس الإدارة لمعلومات العمل	عدد الشركات
يمكن لمجلس الإدارة الإفصاح عن كل المعلومات المطلوبة منه	2
يمكن لمجلس الإدارة إتاحة بعض المعلومات التي تخص العمل	7
لا يتم الإفصاح مطلقاً عن أي معلومة	1

تظهر الأرقام في الجدول أعلاه ميل مجالس الإدارة في الشركات إلى التحفظ على المعلومات التي تخص العمل، وحجبها عن العمال والموظفين.

الثاني: التقارير والقوائم المالية هي تقارير سرية أيضاً في كل الشركات التي تم دراستها، ولا يحق لأي محاسب مالي في تلك الشركات إظهار أي من تلك التقارير، أو نشرها، أو تعميمها بأي وسيلة كانت، وفي أي ظرف كان، وهو ما يتنافى بالكامل مع أهم ممارسة من ممارسات الإفصاح والشفافية التي تقتضي نشر تلك التقارير على وسائل إعلامية معروفة.

أيضاً فقد أظهرت الدراسة أن كل الشركات لا تستعين بمدققين ماليين خارجيين، يقومون بمراجعة حسابات تلك الشركات، وإنما يكتفون بالتقارير المالية الصادرة عن الموظفين الماليين الداخليين، ويعود السبب في ذلك إلى عدم الوعي إلى أهمية الاستعانة بالتدقيق المالي الخارجي، لدى معظم المستجيبين من عينة الدراسة.

كذلك فإن السياسة التي تمنع الموظفين من الإفصاح عن رواتبهم التي يتقاضونها في شركاتهم هي أحد المؤشرات التي تدل على غياب مبدأ الإفصاح والشفافية في الشركات، كما يظهر ذلك في الجدول (6).

الجدول (6): إمكانية إفصاح الموظف عن الراتب الذي يتقاضاه

إمكانية الإفصاح عن الراتب الذي يتقاضاه الموظف	عدد الشركات
لا يفصح أبداً عن الراتب أمام أي أحد في الشركة	6
يمكنه الإفصاح أمام البعض فقط	3
نعم يمكنه الإفصاح أمام أي شخص يسأله في الشركة	1

إذ إن 60% من الشركات تمنع موظفيها من الإفصاح عن قيمة الرواتب التي يتقاضونها أمام أي أحد في الشركة التي يعملون فيها.

مما سبق نجد أن كثيراً من ممارسات الإدارة في الشركات المبحوثة بعيدة جداً عن مبدأ الشفافية والإفصاح، وهذا يؤثر سلباً وبشكل كبير على التقييم العام لحوكمة الشركات في المناطق المحررة.

أما عن مجالس الإدارة في الشركات قيد الدراسة فقد تم التطرق إلى بعض النواحي التي تعطي تقييماً عن مدى وفاء أعضائهم بمسؤولياتهم التي تكفل تعزيز الحوكمة في شركاتهم، ونظراً لأن معظم الشركات قيد الدراسة يقوم فيها مجلس الإدارة بدور الإدارة التنفيذية، فقد بينت الدراسة بأن معظم مجالس الإدارة في الشركات تقوم بالدعوة إلى اجتماعات دورية أو استثنائية للبحث في قضايا تهم العمل، كما يظهر ذلك في الجدول (7).

الجدول (7): عدد مرات دعوة مجلس الإدارة للاجتماعات مع العاملين

دورية الاجتماعات	عدد الشركات
اجتماعات دورية	6
اجتماعات استثنائية في بعض الظروف الخاصة	2
عدم الدعوة مطلقاً للاجتماعات	2

إذ يتم اجتماع مجلس الإدارة مع الموظفين والإداريين في تلك الشركات من أجل الحديث عن سير العمل والقضايا المتعلقة بأنشطة الشركة، أما عن دورية تلك الاجتماعات واللقاءات، فإن 60% من تلك الشركات تلتزم بالاجتماع الدوري مع العاملين والموظفين، بمختلف مستوياتهم ومناصبهم الوظيفية، في حين تمتنع 20% فقط من الشركات قيد الدراسة عن الاجتماع بموظفيها، وتكتفي بالملاحظات الواردة إليهم بشكل فردي من موظفي الشركة وعمالها، أو من خلال ملاحظاتهم الشخصية.

كذلك أظهرت الدراسة أن مجالس الإدارة في بعض الشركات يمكن أن تستوعب الأفكار والمقترحات التي تردها من مرؤوسيهم والعاملين في شركاتهم، بهدف تطوير منتج يقومون بإنتاجه، أو تحسين مبيعات أحد الأصناف التي تقوم بالمتاجرة بها. الجدول (8) يظهر مدى اعتماد مجالس الإدارة على المقترحات الواردة من الموظفين والعاملين في الشركات، ومدى إفساح المجال لإبداء الرأي في قضايا تمس العمل في الشركة.

الجدول (8): مدى إفساح المجال للاستماع إلى رأي المساهمين أو العاملين في الشركة

مدى إفساح المجال لإبداء الرأي	عدد الشركات
يتم إفساح المجال في بعض الأحيان	5
يتم إفساح المجال لإبداء الرأي دائماً	5

يظهر من الجدول السابق أنه يمكن لمجلس الإدارة، بوصفه يتحمل مسؤولية الإدارة التنفيذية، أن يفسح المجال لإبداء الرأي في القضايا التي تخص العمل في عموم الشركات، مع وجود تباين في مدى إفساح المجال بين شركة وأخرى.

أما فيما يخص آلية اتخاذ القرارات في الشركات من قبل مجالس الإدارة فيها، فالجدول (9) يظهر الطرق المتبعة فيها.

الجدول (9): آلية اتخاذ القرارات من قبل مجلس الإدارة في الشركات

طريقة اتخاذ القرارات	العدد
القرار يتم اتخاذه من قبل رئيس مجلس الإدارة أو المدير التنفيذي لوحده	3
يتم اتخاذ القرارات بالتشاور والتصويت بين أعضاء مجلس الإدارة	4
طرائق أخرى لاتخاذ القرارات	3

فقد أشارت إجابات المستجيبين أن من بين الطرق الأخرى المتبعة في اتخاذ القرارات:

أ. التشاور مع منتجين آخرين للنوع نفسه من المنتجات.

ب. التشاور مع مديري الفروع بطريقة لا مركزية.

ج. التشاور مع مديري الأقسام.

مما سبق نجد أن ممارسات مجلس الإدارة المتعلقة بالإدارة التنفيذية البعيدة عن الشؤون المالية في الشركات التي تديرها تنبي عن مؤشرات إيجابية في إطار حوكمة الشركات، مع بعض الملاحظات التي يمكن أن تظهر بدراسة عميقة وأكثر تفصيلاً للأدوار التي يقوم بها مجلس الإدارة، والتي لا بد من تطويرها وتحسينها، من أجل المضي قدماً في تعزيز مبادئ الحوكمة في تلك الشركات. مثلاً تبين أن 70% من الشركات تضع لنفسها خططاً تشغيلية ولكن ليست بالشكل المهني المطلوب، وإنما هي خطط شكلية تأخذ بالاعتبار بعض حيثيات التصنيع أو التجارة التي تهم هذه الشركات، والتي تشكل حجر أساس في نشاطاتها، كما لا تقوم تلك الشركات بتكليف جهات للرقابة الداخلية من أجل متابعة تنفيذ تلك الخطط والتقدم الذي تحققه في تنفيذها، إلا في بعض الحالات الخاصة، وأن 70% من الشركات التي تمت دراستها لا تقوم بإعداد تقارير الإنجاز الدورية عن أعمال الشركة، ولا تقوم بالمراجعة الدورية لأنشطتها الاعتيادية، بل تكتفي بالتقارير المالية، وبيان النتائج المالية لأعمالها وأنشطتها.

بالنسبة لمبدأ دور أصحاب المصالح والذي يقتضي الاعتراف بحقوقهم وحمايتها، والحفاظ عليها، وإيجاد الآليات المناسبة لتطوير مستويات أدائهم، فأصحاب المصالح يمثلون كل الأطراف الذين تربطهم مصالح مع الشركة، مثل الموردون الدائمون، والعمال والموظفون، والزبائن، فإن لهؤلاء مجموعة من المؤشرات التي ظهرت على عينة الدراسة، والتي تشير بطريقة ما إلى ضعف العوامل التي تؤدي للحفاظ على تلك الحقوق. فعلى سبيل المثال بينت الدراسة أن 80% من الشركات ليس فيها سياسة واضحة ومكتوبة لإدارة الموارد البشرية، أي بمعنى أنه لا توجد ممارسات إدارية موحدة تتعامل مع كل الموارد البشرية في الشركة الواحدة، ولا يوجد أسلوب مهني واضح يحفظ حقوقهم ويحدد واجباتهم ومسؤولياتهم. كذلك فإن 90% من الشركات ليس فيها سياسات واضحة تمنع حدوث حالات تضارب المصالح، ناهيك عن بعض الممارسات الخاطئة لمعالجة بعض حالات تضارب المصالح التي ظهرت حسب ما أوردت استجابات المبحوثين.

إن أحد أهم الأسباب التي تمنع مالكي الشركات المبحوثة من نشر التقارير المالية، وحجب المعلومات المتعلقة بحجم المبيعات والأرباح؛ هي خشية أرباب العمل من مطالبة موظفيهم وعمالهم بزيادة الأجور، أو لعدم لفت أنظارهم للمطالبة بالمزيد من المكافآت المالية لقاء الأعمال التي يقومون بها في تلك الشركات.

كذلك من الأسباب الهامة التي تدعو مالكي الشركات لحجب المعلومات المتعلقة بحجم المبيعات والأرباح، والحفاظ على سرية التقارير المالية، هي المخاوف الأمنية من الظروف المحيطة، والبيئة الاقتصادية غير المستقرة، وهو ما يفسر عدم تبني مالكي الشركات قيد الدراسة نهجاً واضحاً ومحدداً في التعامل مع الموردين وزبائن تلك الشركات، إذ تشير معظم التعليقات التي وردت في هذا المجال إلى أن العلاقة تقوم على البيع نقداً لأغلب الزبائن الذين تتعامل معهم، والشراء من الموردين الذين تتعامل معهم وفقاً للثقة المتبادلة، ودون سياسة واضحة لإدارة العلاقة معهم. وتشير التعليقات من أغلب المستجيبين من عينة البحث إلى أن العلاقة التي تربط الشركة بمورديها وزبائنها محكومة بالظروف المحيطة الحالية، والأعراف المتبعة في السوق.

أما عن حقوق المساهمين والمعاملة المتكافئة لهم، فعلى اعتبار أن الشركاء المالكين للشركات المبحوثة هم أنفسهم المساهمون، لكونهم مشاركين في رأس المال، فقد أظهرت الدراسة آلية اتخاذ القرارات ومشاركة المساهمين ومدى تأثيرهم في القرارات المتخذة، (انظر الجدول 9)، وبالنسبة لآلية توزيع الأرباح بينهم فقد تبين أن 70% من الشركات المبحوثة لا يتم توزيع الأرباح فيها بين الشركاء بطريقة تتناسب مع حصصهم من رأس المال، وذلك بسبب طبيعة العلاقة التعاقدية التي تم بناؤها في بداية تأسيس شركاتهم، وحسب الاتفاقات المبرمة بين الشركاء المالكين، ففي بعض الحالات تأخذ تلك الشركات شكل المضاربة من حيث طبيعة التعاقد بين الشركاء. كذلك بينت الدراسة أن 80% من الشركات قيد الدراسة ليس للشركاء المالكين حرية التصرف مطلقاً في حصصهم في الشركة، دون التشاور وموافقة مجلس الإدارة على ذلك، وأن 10% من تلك الشركات يمتلك فيها الشركاء حرية التصرف المطلق بحصصهم من رأس المال، في حين يبقى 10% من تلك الشركات يمتلك فيها الشركاء حرية مقيدة ببعض الشروط والقيود المتفق عليها بين الشركاء.

خامساً: الخلاصة والنتائج

1. على الرغم من عدم وجود تعريف واحد متفق عليه لمفهوم الحوكمة، يبقى الإطار العام لهذا المفهوم يدور حول مسألة تحديد العلاقة بين الشركة من جهة، وبين كل من له علاقة بها من إدارة وعاملين ومساهمين وأصحاب المصالح الآخرين من مستثمرين وموردين وزبائن، وهو ما حاولت هذه الدراسة توضيحه ونقله إلى العينة المبحوثة، من خلال التركيز على بعض الآثار الإيجابية الناجمة عن تطبيق بعض الممارسات الحوكمية في تلك الشركات، مثل تحسين جودة العمل، وتحقيق النمو الاقتصادي لمالكيها والمساهمين فيها.
2. لفتت هذه الورقة البحثية الانتباه إلى جانب مهم وأساسي في تنظيم النشاط الاقتصادي في المناطق المحررة، وأظهرت تفاوتاً في التفاعل بين الشركات قيد الدراسة على قضية الحوكمة، ومدى تقبلهم لها، وإمكانية تطبيقهم لمبادئها مستقبلاً.
3. أظهرت نتائج الدراسة الأولية التي تمت على عدد من الشركات، التي تنشط في المناطق المحررة في الشمال السوري، إلى أنه ما يزال المشوار طويلاً أمام الشركات للوصول إلى بيئة حوكمية تشجع المستثمرين، وتزرع الثقة في نفوسهم لزيادة استثماراتهم، وتحمي حقوق المساهمين وأصحاب المصالح، وتوضح حدود مسؤولياتهم، وتضمن لهم تحسين أدائهم، وتخلق بيئة تنافسية حقيقية بين الفعاليات الاقتصادية في هذه المناطق، وتعزز نموها، وترفع من جودة أعمالها.
4. ما تزال الظروف الأمنية والقانونية التي تعيشها المناطق المحررة في سورية غير مناسبة لتطبيق مبادئ حوكمة الشركات بالشكل المطلوب، ولكن تطبيق بعض الممارسات الإدارية في بعض تلك الشركات يشير إلى وجود أرضية جاهزة للبناء عليها، واختيار مبادئ حوكمة يمكن تكييفها وتطبيقها في واقعنا الحالي.
5. حتى تاريخ إعداد هذه الورقة البحثية ما تزال الجهود المبذولة من قبل جميع الأطراف الحكومية والمؤسساتية، وعلى مستوى الشركات والأفراد، هي جهود مبعثرة وغير منظمة، ولا تسهم في تطبيق حوكمة الشركات بالشكل المناسب، وما تزال هذه القضية غائبة عن الكثير من الخطط والتوجهات الاستراتيجية في وقتنا الراهن.

سادساً: المقترحات والتوصيات

1. الحشد إلى تبني رأي عام حول أهمية الحوكمة في القطاع الاقتصادي، من خلال ورش عمل مع الفعاليات الاقتصادية، تقوم بتقديم التوعية الكافية حول أهم الممارسات والمبادئ التي حددتها المنظمات الدولية في حوكمة الشركات، وتوضح أهم ما يمكن أن تحققه جراء تطبيقها لها.
2. تنظيم مؤتمرات علمية تبحث في الشأن الاقتصادي عموماً، وفي حوكمة الشركات على وجه الخصوص، وآليات تطبيقها في المناطق السورية المحررة.
3. القيام بأبحاث وبناء قواعد بيانات من شأنها التوصيف الدقيق والتحديث المستمر لواقع الحوكمة في الشركات، في مختلف المناطق المحررة من الشمال السوري.

4. البحث في إمكانية تكييف مبادئ وممارسات حوكمة الشركات، بما يتناسب مع واقعنا في المناطق المحررة في الشمال السوري، من خلال تأسيس لجان حكومية تحوي مختصين وباحثين في مجال الحوكمة، وتعمل على وضع البنية الأساسية للبيئة الحوكمية وتطويرها في ظل الظروف المتغيرة.
5. العمل على تعزيز البيئة القانونية والتشريعية، والتي من شأنها دعم الإطار الحوكمي لعمل الشركات والفعاليات الاقتصادية في المناطق المحررة، على المستوى الحكومي المركزي، وذلك بالاستفادة من تجارب الدول التي مرت بالظروف نفسها التي تمر بها مناطقنا.
6. دعم المؤسسات القادرة على تطوير البيئة الحوكمية للشركات الاقتصادية، وتسهم في تقديم الاستشارات والخبرات المطلوبة لتعزيز تطبيق مبادئها وتحسين ممارساتها.

المراجع

1. البنك الدولي – تقرير تحديثات الوضع الاقتصادي في سورية – (نيسان 2022).
2. اتحاد هيئات الأوراق المالية العربية، (2015) أخبار الاتحاد، الإصدار 11.
3. سعيد، بوهراوة و بوكروشة، حليمة (2015)، حوكمة المؤسسات المالية الإسلامية: تجربة البنك المركزي الماليزي، المجلة الجزائرية للتنمية الاقتصادية.
4. حوكمة الشركات، بورصتا القاهرة والإسكندرية.
5. صايج، خليل وجميل، جوديت (2018)، أثر تطبيق مبادئ الحوكمة في الأداء المؤسسي في جمعية الهلال الأحمر الفلسطيني، جامعة القدس.
6. السنوسي، إدريس (2016)، أثر الحوكمة في تحقيق الميزة التنافسية (دراسة ميدانية في المستشفيات الخاصة في مدينة عمان)، جامعة الشرق الأوسط.
7. حواصلي، كندة (2022)، الواقع الاقتصادي في الشمال السوري وتأثره بحالة التذبذب في الليرة التركية – الوحدة المجتمعية في مركز الحوار السوري.
8. مبادئ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في مجال حوكمة الشركات.
9. حماد، محمد والطاهر، محمد أحمد (2014)، أثر تطبيق مبادئ حوكمة الشركات في أداء المصارف التجارية السودانية (دراسة واقع المصارف العاملة بولاية الخرطوم 2013)، جامعة السودان للعلوم والتكنولوجيا.
10. الداعور، محمود، وإسلام، بدوي (2008)، مدى تطبيق معايير الحوكمة الجيدة في بلديات الضفة الغربية، جامعة الخليل.
11. مخرجات التعليم – سوق العمل: الفجوة والحلول (2022)، بحث مشترك بين مؤسسة 2020IDEA ومركز ماري للدراسات والأبحاث.

أسس النظام السياسي المقترح للحوكمة الرشيدة

د. نجيب الغضبان*

أكاديمي وناشط سوري، أستاذ العلوم السياسية ودراسات الشرق الأوسط في جامعة آركنسا، في الولايات المتحدة.

ملخص تنفيذي

لم تُوفق سورية، رغم تعدد تجاربها في الحكم، في التوصل إلى نظام سياسي رشيد يحقق آمال وطموحات أبنائها في الأمن والحرية والعيش الكريم. تحاول هذه المقالة تحليل أسباب هذا الفشل، من خلال تناول التجربة التاريخية للأنظمة المتعاقبة، وذلك باستعراض أهم الأنظمة السياسية من العهد الفيصلي إلى العهد المأساوي لنظام بشار الأسد. كما تتناول المقالة تجارب بعض الدول في الهندسة الدستورية والسياسية، خاصة في مراحل التحول الديمقراطي. وتختم الدراسة بتحديد بعض المبادئ والأسس لنظام سياسي ديمقراطي، أقرب ما يكون إلى شكل الحوكمة الرشيدة، وذلك بتوصية تبني النظام شبه الرئاسي، بما يناسب الحالة السورية. أما الخلاصة، فتتمثل في أن الصراع الذي يخوضه الشعب السوري، خاصة منذ انطلاق الثورة السورية في عام 2011، ما هو في جوهره إلا محاولة لتغيير نظام استبدادي فاسد، واستبداله بنظام ديمقراطي حقيقي، وهو حق أساسي من حقوق الإنسان، ومطلب متضمن في مبدأ حق تقرير المصير.

الكلمات المفتاحية: الدستور. النظام السياسي - الحكم الرشيد. النظم الديمقراطية - سورية. أسس النظام المقترح.

المقدمة

شهدت سورية منذ نهاية الحقبة العثمانية تجارب عدة في الحكم. إذ تبنت، تقريباً، أشكال الأنظمة السياسية المعهودة كافة، من النظام الملكي شبه الدستوري، إلى النظام الجمهوري البرلماني والرئاسي، والأنظمة العسكرية، ونظام الحزب الواحد، انتهاء بالنظام الأسدي العجيب، بنموذجيه الأبوي والوليد. ولا يمكن اعتبار التجربة السورية ناجحة من ناحية مقاربتها بأسس الحكم الرشيد، الأمر الذي يتطلب دراسة متأنية لأسباب هذا الفشل، والبحث عن بدائل مستقبلية لدولة قد يكون التوافق على نظام سياسي من قبل مكوناتها السياسية أساساً لدولة حديثة على أنقاض الدولة المتهالكة الحالية.

قبل الحديث عن الأنظمة السياسية، من المفيد التفريق بين الدولة والنظام السياسي والحكومة. الدولة هي المؤسسات السلطوية التي تفرض القانون والسياسات، مدعومة باحتكارها لأدوات القوة والعنف[1]، على مجموعة محدودة من السكان (الشعب)، داخل إقليم محدد ومعترف به. وهناك شبه إجماع بأن مكونات الدولة تشمل بالإضافة إلى نظامها السياسي الذي يحتكر الاستخدام المشروع للقوة المادية، الشعب والإقليم المحدد، والقدرة على إقامة علاقات مع دول أخرى، بما يقود للاعتراف الدولي. وبالتالي فالدولة أشمل من نظامها السياسي ومن الأفراد الذين يمسكون بزمام السلطة (الحكومة). ومن خصائص الدول الهامة أنها تتمتع بالسيادة، وهي حق الدول في اختيار قادتها وصياغة قوانينها وسياساتها، باستقلالية وبدون تدخلات خارجية.

أما النظام السياسي (Political system)، أو (Regime)، أو (Régime) فهو مجموعة القواعد والمعايير والأحكام التي تنظم عمل المؤسسات الحكومية التي تمسك بالسلطة وتدير عملية صنع القرار. ويُتضمن في تعريف النظام السياسي الأهداف والتوافقات بعيدة الأجل لمجموعة بشرية (الشعب)، حول القيم السياسية، ومنها: تحقيق الأمن والأمان، داخلياً وخارجياً، والسعي لحماية حقوق وحريات المواطنين، والمساواة أمام القانون، والسعي لتحقيق ما يعرف بدولة الرفاهية. وغالباً ما يتم التعبير عن هذه القواعد والأحكام والتوافقات في وثيقة أساسية، ألا وهي الدستور. وأخيراً فالحكومة هي مجموعة الأفراد والقيادات الذين يديرون النظام السياسي، وغالباً ما يشير المصطلح إلى المسؤولين في الجهازين التنفيذي والإداري.

هذا التمييز بين الحكومة والنظام السياسي والدولة هام. فمن الناحية النظرية، تغيير الحكومات هو الأيسر والمعتاد والمتوقع، خاصة في الدول الديمقراطية عندما تفقد حكومة ما ثقة المحكومين. أما تغيير الأنظمة فهو عملية صعبة وشاقة، ترافق بموجات عنف وصراعات أو ثورات، غالباً ما تنهك الفئات المتصارعة جميعها، قبل التوصل إلى توافق جديد. وأخيراً فإن الدول هي التي تتميز بالاستمرار والثبات، رغم ما قد يشوبها من ضعف أو تقسيم أو انتهاك لسيادتها، كما هو الحال الآن مع الحالة السورية.

---

[1] هذه الخاصية الأساسية التي تميز الدولة عن باقي التنظيمات السياسية، كما عبر عنها عالم الاجتماع ماكس فيبر، انظر:
Max Weber, "Politics as a Vocation," from H. H. Gerth and C. Wright Mills, eds. Trans. From Max Weber: *Essays in Sociology* (New York: Galaxy, 1958), pp. 77-87.

وتنقسم الأنظمة السياسية، بشكلها المعاصر وبأبسط تصنيفاتها إلى: الأنظمة الديمقراطية، والأنظمة غير الديمقراطية. وبالنسبة للديمقراطية، فالحديث هنا عن الديمقراطية التمثيلية، بأشكالها الثلاثة: النظام الرئاسي، والنظام البرلماني، والنظام المختلط أو شبه الرئاسي. يتميز النظام البرلماني بأن السلطة التنفيذية فيه (الحكومة) منبثقة عن الأغلبية البرلمانية، أو تحالف أحزاب تضمن له دعم الأغلبية. وتمارس الحكومة مهامها بمعزل عن رأس الدولة، سواء كان رئيساً أو ملكاً دستورياً. وتكون الحكومة مسؤولة أمام المجلس التشريعي (البرلمان) في إطار من التوازن بين السلطات. يعدُّ النظام البريطاني هو النموذج الأبرز للنظام البرلماني. أما النظام الرئاسي فيتميز عن النظام البرلماني في الفصل بين سلطتيه التشريعية والتنفيذية، من ناحية طريقة الاختيار وممارسة الصلاحيات، ففي النظام الرئاسي، يتم انتخاب الرئيس وأعضاء المجلس التشريعي بشكل منفصل، ولا يحق للرئيس حل المجلس التشريعي، كما لا يحق للمجلس التشريعي عزل الرئيس إلا في الحالات الاستثنائية كتوجيه تهمة الخيانة له، لكن استقلال السلطات والفصل بينها ليس مطلقاً، إذ يحق للرئيس ممارسة حق الفيتو على مشاريع القوانين، كما يملك المجلس التشريعي حق الاعتراض على تعيين الوزراء ومراقبة أدائهم. ويعد النظام الأمريكي النموذج الأشهر للنظام الرئاسي. وأخيراً، فالنظام المختلط (شبه الرئاسي) يحاول الحفاظ على بعض خصائص النظام البرلماني، ويستعير من النظام الرئاسي بعض مزاياه، ففي هذا النظام، يتم انتخاب الرئيس بشكل مباشر من الشعب، الذي يقوم بدوره بتعيين حكومة مدعومة من البرلمان، ويتشارك معها في الصلاحيات التنفيذية، يتبنى هذا النظام مبدأ الفصل والتوازن بين السلطات، لكن مع تقاسم صلاحيات السلطة التنفيذية بين رئيس منتخب ورئيس حكومة يمثل حزب الأغلبية، ويكون مسؤولاً أمامه وأمام الرئيس.

الأنظمة السياسية في التجربة السورية

تظهر التجربة السورية الحديثة مع الأنظمة السياسية تنوعاً يعكس محاولات كل من المفكرين والمنظرين والنخب السياسية، وقادة المؤسسة العسكرية الوليدة في بعض الفترات، في بناء مؤسسات رسمية قادرة على القيام بتحديات المراحل التي تواجهها. وبالطبع لم تكن التجربة السورية معزولة عن محيطها الإقليمي والدولي، وعن تدخلات قوى خارجية في التأثير على هذه الخيارات، ويمكن تتبع الأنظمة السياسية التي مرت على سورية، من خلال استعراض التطور السياسي السوري، منذ بداية الحقبة الفيصلية.

التجربة الأولى، النظام الملكي شبه الدستوري

ساد هذا النظام فترة وجيزة خلال المرحلة الانتقالية بين خروج الأتراك من سورية وبداية الاستعمار الفرنسي، فقد تبنى أعضاء المؤتمر السوري نظام الحكم الملكي النيابي، والمناداة بفيصل بن الحسين ملكاً على البلاد. وكانت القاعدة الدستورية لهذا النظام هي القانون الأساسي (دستور 1920) للمملكة السورية، وأقر ذلك الدستور المؤتمر السوري في جلساته المنعقدة في الفترة من 3 آذار/مارس 1919 إلى 19 تموز/يوليو 1920. وكان المنطق السياسي لتبني هذا النظام يستند إلى حجتين، أولاهما: أن الحكم الملكي النيابي تدرج من الملكية المطلقة المستبدة (متجسدة في الحكم العثماني) وبين النظام الجمهوري الذي قد لا يكون الشعب مستعداً له. أما الحجة الثانية: فتستند إلى الدور الذي لعبه الأمير فيصل في

تحرير البلاد العربية من الحكم التركي، والخبرة التي كسبها في التعاطي مع الدول الغربية[2]. والحقيقة أنه لم يتم تطبيق هذا النظام بشكل فعلي، فقد وضع الاحتلال الفرنسي نهاية مبكرة لأول تجربة في الحكم النيابي (الملكي شبه الدستوري). وعموماً فإن معالم هذا النظام قد تم تحديدها في حكومة مسؤولة أمام مجلس نواب منتخب، بوجود الملك فيصل الذي أعطي صلاحيات أكبر مما هو معتاد في الملكيات الدستورية، وهو أمر متوقع في مرحلة انتقالية افتقدت فيها القوى السياسية التجربة والخبرة.

الأمر المثير الثاني في هذا النظام السياسي هو تبني نوع من "اللامركزية الإدارية" التي تكاد تقترب من الحكم الفيدرالي بين المقاطعات الثلاث المشكلة للمملكة السورية، مع إعطاء المقاطعات صلاحيات واسعة، بما في ذلك تشكيل مجالس نيابية خاصة بها، وتعيين "حكام" من قبل الملك، يكونون مسؤولين أمام هذه المجالس. الأمر الآخر، تبنى المؤتمر السوري في هذا الدستور نظام المجلسين للسلطة التشريعية، النواب والشيوخ، مع إعطاء صلاحيات مهمة لمجلس الشيوخ، وذلك لإحداث توازن بين المركز والمقاطعات. وبالطبع، فإن عدم تطبيق هذا النظام السياسي قد حرم السوريين من تجربة فريدة[3]، كان من الممكن أن ترسخ حكماً ملكياً دستورياً، أو نموذجاً آخر، بين المطلق والدستوري، مماثل لتجربة حكم الأسرة الهاشمية في الأردن.

التجربة الثانية، النظام الجمهوري النيابي

شهدت سورية أولى تجاربها مع الحكم الجمهوري النيابي في ظل الانتداب الفرنسي وبعيد الاستقلال، والذي تجسد من خلال دستوري عام 1930 و1950. وفي كلا النموذجين تتوضح معالم نظام أقرب للبرلماني، لكن فيه بعض خصائص النظام شبه الرئاسي (المختلط)، إذ يعطي في كلا الحالتين صلاحيات أكبر لرئيس الجمهورية (المنتخب من خلال مجلس النواب)، من تلك المعروفة في النظام البرلماني الصرف. فمثلاً، منح دستور عام 1930 الرئيس صلاحيات عقد المعاهدات والتوقيع عليها، كما أن من صلاحياته اختيار رئيس الوزراء والوزراء بناء على اقتراح رئيسهم، وله حق حل مجلس النواب بموافقة مجلس الوزراء[4]. ويضاف إلى ذلك صلاحيات أكثر لرئيس الجمهورية في دستور عام 1950، منها إعلان الحرب وعقد الصلح، بقرار من مجلس الوزراء بعد استشارة مجلس الدفاع الوطني الذي يرأسه. كما أن غياب النص الواضح، دستورياً، على أن الرئيس ملزم باختيار رئيس وزراء ينتمي إلى الأغلبية البرلمانية، يعطي الرئيس دوراً أكبر في النظام السياسي على حساب رئيس الوزراء. مع ذلك، فإن النظام السياسي النيابي، كما تم تحديد مبادئه العامة في كلا الدستورين، خطوة متقدمة جداً في تبني نظام ديمقراطي، لم يتسن له الاستمرار، بسبب تدخل العسكر في السياسية، وذلك مع الانقلابات الثلاث التي شهدتها سورية في عام 1949، والانقلاب الثاني للعقيد أديب الشيشكلي في عام 1951، ثم صعود الأحزاب القومية "العقائدية"، ومزايداتها التي دفعت بأغلبية القادة السياسيين لتسليم حكم البلاد إلى الرئيس جمال عبد الناصر، تحت مسمى دولة الوحدة. لكن وقبل المضي قدماً في الحكم على التجارب اللاحقة، من المهم التركيز على مزايا النظام

---

[2] انظر، "مضبطة الأسباب الموجبة للدستور (القانون الأساسي) التي أقرت من قبل المؤتمر السوري، متضمنة في الكتاب الذي جمع الدساتير السورية حتى عام 1973، مازن يوسف صباغ، *سجل (الدستور) السوري*. دمشق: دار الشرق للطباعة والنشر، 2010، ص. 109-132

[3] لتقييم غربي إيجابي لتجربة المؤتمر السوري، انظر الدراسة القيمة: Elizabeth F. Thompson, How the West Stole Democracy From the Arab: The Syrian Arab Congress of 1920 and the Destruction of Its Historic Liberal-Islamic Alliance (New York: Atlantic Monthly Press: 2020)

[4] المواد 74-77 من دستور عام 1930، متضمنة في *سجل (الدستور) السوري*، مرجع سابق.

النيابي. في كلا الحالتين، صاغ مشروعا الدستورين جمعية تأسيسية منتخبة، سيطر عليها الوطنيون، حتى في ظل الانتداب الفرنسي، الأمر الذي دفع سلطات الانتداب لمحاولة تعديل بعض الفقرات التي تركز على استقلال ووحدة البلاد، أو تعطيل العمل بالدستور تماماً. الأمر الثاني، أن ممثلي الشعب السوري في كلا الجمعيتين كانوا على وعي بالقضية الأساسية التي واجهتهم (الاستقلال ووحدة الأراضي السورية في دستور 1930)، والتركيز على سيادة الأمة والأهداف الأساسية التي تم تحديدها في مقدمة دستور 1950، وهي: إقامة العدل، وضمان الحريات الأساسية للمواطنين، ونشر روح الإخاء وتنمية الوعي الاجتماعي بين المواطنين، ودعم واجب الدفاع عن الوطن والجمهورية والدستور، وتحرر المواطنين من الفقر والمرض والجهل، وكفالة المساواة في الواجبات والحقوق، وتقوية الشخصية الفردية. الميزة الثانية للنظام الجمهوري البرلماني، خاصة كما جاء في دستور عام 1950، هي نصه الواضح على أن "السيادة للشعب، لا يجوز لفرد أو جماعة ادعاؤها"[5]. ومع إضافة بند في المبادئ الأساسية المتضمنة في الحقوق والحريات عن حق السوريين في تأليف الأحزاب، بشرط أن تكون غاياتها ووسائلها سلمية وذات نظم ديمقراطية، يكون الدستور قد رسخ أكثر المعايير ديمقراطية للممارسة الثانية. ملاحظة أخرى حول النظام النيابي تتمثل في إعطاء رئيس الجمهورية بعض الصلاحيات التنفيذية له مزايا وسلبيات، من المزايا الواضحة أن دور رئيس الجمهورية المنتخب من قبل مجلس النواب قد يكون هاماً في المراحل الانتقالية، وعندما تكون الحياة الحزبية ضعيفة، ليمارس الرئيس دوراً "وطنياً" جامعاً، فوق الأحزاب والمناكفات السياسية، لكن الخطورة في حالة عدم وجود قيود واضحة على صلاحيات الرئيس أو فترة حكمه، يمكن أن يتحول الرئيس بسهولة إلى "ديكتاتور". من الضمانات التي احتواها دستورا 1930 و1950، النص الواضح على محدودية مدة الرئاسة بخمس سنوات، لا يجوز تمديدها إلا بعد مرور خمس سنوات كاملة على انتهاء الرئاسة. الأمر السلبي الثاني في دستور عام 1950 هو عدم نصه، بشكل واضح وصريح، على أن رئيس الجمهورية محكوم باختيار رئيس الوزراء بالأغلبية البرلمانية أو ائتلاف الأغلبية، كما هو متعارف عليه في الأنظمة البرلمانية. وباختصار، فإن تركيبة النظام السياسي، بشكله النيابي، والتوسع في الحقوق والحريات، وإيجاد صيغ توافقية لقضايا الهوية، وعدم السماح لأي فرد أو جماعة باحتكار تمثيل الشعب، ورفع القيود عن تشكيل الأحزاب السياسية، كل ذلك جعل من دستور عام 1950 الدستور الأكثر "ديمقراطية" في تاريخ سورية.

التجربة الثالثة، النظام الجمهوري الرئاسي

لعل أول تجربة للنظام الجمهوري الرئاسي كانت مع تسلم الرئيس أديب الشيشكلي الحكم بعد انقلابه الثاني. فعلى الرغم من إبقاء العقيد الشيشكلي على كثير من مواد دستور 1950، إلا أنه حور تركيبة النظام السياسي بعيداً عن النظام البرلماني، وذلك بتقوية السلطة التنفيذية، واختيار الرئيس بشكل مباشر من الشعب، فلكي يقوي من منصب الرئاسة، جعل دستور الشيشكلي انتخاب رئيس الجمهورية من الشعب مباشرة، وألغى منصب رئيس الوزراء، وحصر السلطة التنفيذية كلها في رئيس الجمهورية، يمارسها نيابة عن الشعب، ووسع من صلاحيات الرئيس بشكل كبير[6]. وبالطبع فقد افتقد هذا الدستور الشرعية، وذلك للطريقة التي تم بها تمريره، إذ قام العميد الشيشكلي، باعتباره رئيساً للأركان، بإرساله إلى رئيس الوزراء، اللواء فوزي سلو، ليتم العمل به بدلاً عن دستور 1950، وعلى الرغم من إجراء انتخابات

[5] المادة 82 و83 من دستور عام 1950.

[6] المادة 68 في دستور 1930، و73 في دستور 1950.

رئاسية، قاطعتها أغلبية الأحزاب السياسية، فاز فيها الشيشكلي، فقد تم اعتبار دستور الشيشكلي ونظامه السياسي لاغياً، بعيد استقالة الشيشكلي ومغادرته البلاد.

ويعدُّ النظام السياسي للجمهورية العربية المتحدة نظاماً رئاسياً مشوهاً، فلم يكن مجلس الأمة المعين ليشكل نوعاً من الرقابة والموازنة على الصلاحيات الرئاسية، لغياب الفصل والتوازن بين السلطات، وبمعنى آخر، تحول النظام، خاصة مع وجود شخصية كاريزمية كجمال عبد الناصر، إلى نظام "استبدادي"، وهذا ما جعل المكون السوري أقل تقبلاً له، بسبب المركزية العالية، فقدتحكمت القاهرة بأغلب القرارات، إضافة إلى غياب الحياة الحزبية[7].

وعاد النظام البرلماني مرتين، أولاهما: في الفترة التي أعقبت استقالة الرئيس الشيشكلي ومغادرته البلاد، إذ عاد مجلس النواب المنتخب عام 1950 إلى الانعقاد، حتى إجراء انتخابات جديدة، العودة الثانية والأخيرة للنظام البرلماني، كانت في فترة ما عرف "بفترة الانفصال" بين عامي 1961-1963، وفي كلتا الفترتين، لم يتمكن هذا النظام من الصمود أمام تدخل العسكر الذين قاموا بتسليم الحكم إلى جمال عبد الناصر، باسم الوحدة، وبانقلابهم الثاني في الثامن من آذار عام 1963، إذ آل الحكم إلى حزب البعث.

ومع انقلاب 8 آذار/مارس عام 1963، دخلت سورية نفق النظام السياسي القائم على الحزب الواحد، والمتأثر بتجارب الدول الشيوعية. وتعد الفترة بين الانقلاب الأول وانقلاب حافظ الأسد في 16 تشرين الثاني/نوفمبر 1970 مرحلة انتقالية، شهدت بداية تخلص حزب البعث من شركاء انقلاب آذار/مارس من الناصريين والمستقلين، ثم تخلص أعضاء القيادة القطرية من القيادة "اليمينية" التقليدية (الآباء المؤسسون للحزب)، بعد عام 1966، وأخيراً حسم الصراع بين صلاح جديد وحافظ الأسد لصالح الأخير، الذي أسس نظاماً سياسياً فريداً، سيتم التوسع في عناصره وتركيبته، تم تأطيره من خلال دستور عام 1973.

التجربة الرابعة، النظام الأسدي 1970–الآن

يحدد دستور 1973، (دستور حافظ الأسد)، خمس منطلقات رئيسية للنظام السياسي، وهي: 1) إن الثورة العربية ضرورة لتحقيق أهداف الأمة العربية في الوحدة والحرية والاشتراكية، 2) لا يمكن تحقيق إنجازات حقيقية لأي قطر عربي في ظل واقع التجزئة، 3) يُعتبر النظام الاشتراكي الضرورة الأساسية لتأطير نضال الجماهير في معركتها ضد الصهيونية والإمبريالية، 4) الحرية حق مقدس، و"الديمقراطية الشعبية هي الصيغة المثالية التي تكفل للمواطن ممارسة حريته التي تجعل منه إنساناً كريماً". وترتبط حرية المواطن بحرية الوطن التي لا يصونها إلا المواطنون الأحرار "ولا تكتمل حرية المواطن إلا بتحرره الاقتصادي والاجتماعي"، 5) إن حركة الثورة العربية جزء أساسي من حركة التحرر العالمي[8].

باستثناء النقطة الرابعة التي تؤطر قضية "الحرية" بنظام "الديمقراطية الشعبية"، تبقى النقاط الأربع الأخرى أقرب للشعارات التي كانت رائجة ضمن الأدبيات الحزبية للأحزاب القومية في تلك الفترة. الديمقراطية الشعبية كما ترجمتها

[7] كان هذا أحد شروط عبد الناصر للوحدة، وهو حل الأحزاب السياسية، بما فيها حزب البعث، وتأطير الحياة الحزبية من خلال حزب واحد حاكم.

[8] المقدمة، دستور 1973.

أغلب الممارسات للأنظمة السياسية التي تبنت هذا الشكل من الحكم، ما هي إلا كناية عن رفض النظام الديمقراطي التمثيلي (بشكله الغربي)، وتبني نظام استبدادي باسم الحزب الواحد، أو الحاكم الملهم، أو مجلس قيادة الثورة. في حالة دستور الأسد فإن هذه الممارسة مؤطره من خلال احتكار حزب البعث للعملية السياسية، أضاف إليها الأسد بعض الشخصيات التي قبلت هذا الأمر الواقع من بقايا الأحزاب القومية الأخرى، والتي تم تضمينها في "الجبهة الوطنية التقدمية"[9].

السمة الثانية للنظام السياسي، كما صاغه الأسد، يتمثل في: المركزية الشديدة للنظام "الرئاسي"، لكن من دون وجود المراقبة والتوازن بين السلطتين التشريعية والقضائية مع السلطة التنفيذية، كما لم يُشر إلى تقييد فترة حكم الرئيس. لقد أطر دستور 1973 الصيغة "القانونية" لاستمرار الأسد في الحكم مدى الحياة، وكذلك تمركز السلطات كافة في يديه. ومن هنا تأتي أهمية "الحزب الحاكم" ومجلس الشعب في إيجاد أداة "مؤسساتية" للاستفتاءات الرئاسية التي كانت تتم كل سبع سنوات، وكانت نتائجها للمرشح الأوحد بنسبة لم تقل أبداً عن (99.9%) المعهودة. الأمر الثاني الذي حاول الدستور التفصيل فيه هو: تعدد الصلاحيات التنفيذية والتشريعية والقضائية والحزبية الواسعة لرئيس الجمهورية، وعلى الرغم من أوجه التشابه بين النظام السياسي للأسد وتلك الأنظمة السلطوية التي اعتمدت تجربة الحزب الواحد، فقد تميز النظام السوري بالخصائص التالية: 1) تحكم فرد واحد، وهو الرئيس الأسد، بالنظام السياسي، ونجاحه في استئصال أو ترويض أشكال المعارضة كافة، منهياً بذلك عقوداً من الاضطرابات والفوضى السياسية، 2) الدور المحوري للمؤسسة الأمنية والعسكرية في ضمان استمرار واستقرار النظام، 3) التوازن الدقيق بين عمل الأجهزة الأمنية التي تسيطر عليها شخصيات من الطائفة العلوية وبين المؤسسات الحزبية والبيروقراطية (المذكورة في الدستور)، والتي تعكس تمثيلاً يكاد يقترب من التركيبة السكانية، مع تفضيل أبناء الريف على حساب أهل المدينة في كلتا الحالتين[10].

لقد رسخ حافظ الأسد "الازدواجية" في تركيبة النظام السياسي بين المؤسسات الرسمية التي نص عليها الدستور (مجلس الشعب للسلطة التشريعية، ومجلس القضاء الأعلى والمحكمة الدستورية العليا للسلطة القضائية، وحزب البعث كحزب حاكم)، وبين الأجهزة الأمنية المتشعبة، ومسؤولي الأمن في المؤسسة العسكرية الذين تربطهم "عصبية" الانتماء الطائفي والعائلي بالرئيس الأسد، وهكذا أوجد الأسد نوعاً من "التقسيم الوظيفي" بين المؤسسات الرسمية وبين دائرة صنع القرار الحقيقية، (الرئيس ومساعدوه من قادة الأجهزة الأمنية)، وبين باقي مؤسسات الدولة والحزب، التي اقتصرت وظيفتها على تنفيذ وتبرير توجهات وسياسات النظام. ملاحظة أخيرة: في ظل نظام الأسد الأب، لم يكن من السهولة فهم تركيبة وآلية عمل النظام السياسي من خلال قراءة الدستور، وذلك بسبب "الباطنية السياسية" التي اعتمدها . من الأمور المعروفة أن النسخة الأولى من مشروع دستور عام 1973 حذف منها كل ما يتعلق بالدين، كاشتراط أن يكون الرئيس مسلماً أو أن يكون للفقه الإسلامي دور في التشريع كما نصت الدساتير السابقة، لكن عندما قامت معارضة شعبية واسعة من المجتمع السوري، قبِل الأسد الرضوخ إلى المطالب الشعبية، ولحل إشكالية الخلفية الطائفية للأسد - منحدر من الطائفة العلوية

[9] المادة الثامنة، دستور 1973.

[10] للتفصيل حول تركيبة النظام السوري، نجيب الغضبان، "الاستمرارية والتغيير في النظام السوري"، ملف الأهرام الاستراتيجي، السنة السادسة، العدد 67، تموز/يوليو 2000.

- أوعز الأسد لمفتي الجمهورية حينها، الشيخ أحمد كفتارو، ولرئيس المجلس الشيعي الأعلى في لبنان، موسى الصدر، بإصدار فتاوى تؤكد أن الطائفة العلوية هي طائفة مسلمة تنتمي إلى المذهب الشيعي الجعفري (الاثنا عشري)، وبذا تم حل الإشكال الدستوري[11]. المثال الثاني حول انفصال الدستور عن الواقع يتمثل في: تعطيل القسم المتعلق بالحريات والحقوق عن التنفيذ، إما استناداً إلى حالة الطوارئ السائدة منذ عام 1963، أو إلى تجاهل كامل لهذه النصوص باسم أولويات أخرى، كمقاومة العدو الصهيوني والإمبريالي أو التصدي للمؤامرات الخارجية.

لقد ورث بشار الأسد نظاماً سياسياً، كان يدرك أن أي محاولة لإصلاحه قد تؤدي إلى تقويضه.،وشهد العالم لحظة غير مسبوقة في "المرونة الدستورية"، تمثلت في تعديل المادة 83 من الدستور السوري، في وقت قياسي، فقد تم تعديل المادة المتعلقة بعمر الرئيس وذلك بخفضها من أربعين سنة إلى أربع وثلاثين سنة (عمر بشار وقتها). وعلى الرغم من المطالب الشعبية بضرورة الإصلاح السياسي المتدرج للانتقال إلى نظام تعددي يضع حداً لتجربة حكم الحزب الواحد، وذلك بإلغاء المادة الثامنة، ورفع حالة الطوارئ، وإطلاق الحريات، لم يستجب الأسد لأي من هذه المطالبات إلا بعد قيام الثورة السورية بأكثر من عام.

لقد فوت نظام بشار الأسد خلال العقد الأول من حكمه فرصاً عديدة لتقديم أي شكل من الإصلاحات الجوهرية، حتى ولو بشكل تدريجي، ويمكن تلخيص الأسباب الرئيسة لهذا الفشل في عوامل ثلاثة: أولاها، تركيبة النظام السياسي؛ وثانيها، شخصية بشار الأسد؛ وثالثها، البيئة الإقليمية والدولية[12]. فبالنسبة للعامل الأول، لقد أدرك بشار الأسد أنه من الصعب بمكان إصلاح النظام الذي ورثه من أبيه، مع الحفاظ على الامتيازات التي يتمتع بها مع مؤيديه، الأمر الذي يعني تقويض النظام الذي يقتات على الأوضاع الاستثنائية ويسير عكس حركة التاريخ. العامل الثاني، هو شخصية بشار الأسد الممسوخة من نظام دكتاتوري، قائم على الخوف والعنف والتآمر، وأولوية الحفاظ على النظام، ولو كان ذلك على حساب تدمير البلد (الأسد أو نحرق البلد). العامل الثالث، لقد كانت البيئة الإقليمية والدولية غير مشجعة لإحداث إصلاحات في أي من دول المنطقة، وحتى تلك اللحظات التي أعقبت الاحتلال الأمريكي للعراق، برفع شعار تشجيع الديمقراطية من قبل إدارة جورج بوش، قد تلاشت لصالح الحفاظ على استمرار الوضع الراهن، كما برهن المجتمع الدولي على عدم اكتراثه بمواضيع المسائلة والمحاسبة، كعناصر مكملة لحكم القانون، عندما تواطئ على تبرئة بشار ونظامه من جريمة اغتيال رئيس الوزراء اللبناني الأسبق رفيق الحريري، وحصر الجريمة ببضع عناصر من حزب الله.

ومع انطلاق ثورات الربيع العربي، كان هناك أمل، أقرب للتفكير الحالم، بأن يُقْدم النظام على بعض الإصلاحات التي تجنبه مصير النظم التي تهاوت بعض رؤوسها، لكن بشار ارتأى المكابرة والمواجهة، مع تقديم بعض التنازلات الشكلية. من الناحية النظرية، يمكن اعتبار التغييرات التي تضمنها دستور عام 2012، في وقت بدا وكأن النظام آيل للسقوط، بأنها هامة، لكن من الواضح أنه تمت صياغتها لتضمن استمرار بشار الأسد إلى الأبدية على نهج أبيه، فبدراسة متأنية للتغييرات في النظام السياسي لدستور عام 2012، يتضح أن بشار الأسد أراد البرهنة على أنه أجرى تعديلات أساسية تتجاوب مع كثير من

[11] الرواية موثقة في أكثر من دراسة، ومنها:

Patrick Seale, Asad of Syria: The Struggle for the Middle East (Berkeley: University of California Press, 1988), p. 173.

[12] حول تقييم مبكر لفشل بشار الأسد في عملية الإصلاح، راجع، نجيب الغضبان، الدولة الأسدية الثانية: بشار الأسد والفرص الضائعة (الرياض: دار الراية، 2006).

المطالب الشعبية، فقدم بعض التنازلات النظرية، كإنهاء احتكار الحزب الواحد للحكم، إلا أنه تم تفصيل الدستور الجديد على مقاسه لضمان استمراره في الحكم حتى عام 2028 على أقل تقدير، فمن بين التنازلات المتعلقة بالنظام السياسي، كما أشار إليها الدستور الجديد، ما يلي: 1) تشمل مقدمة الدستور إشارات إلى حكم القانون، ومجموعة من المبادئ الأساسية، منها حكم الشعب القائم على "الانتخاب والتعددية السياسية والحزبية، وحماية الوحدة الوطنية والتنوع الثقافي، والحريات العامة وحقوق الإنسان، والعدالة الاجتماعية والمساواة، وتكافؤ الفرص والمواطنة وسيادة القانون"[13]، 2) إلغاء المادة الثامنة التي كانت متضمنة في الدساتير البعثية السابقة، واستبدالها بمادة تنص على أن النظام السياسي يقوم على مبدأ التعددية السياسية، وتتم ممارسة السلطة الديمقراطية عبر الاقتراع[14]، 3) كفالة الدستور الجديد للتنوع الثقافي للمجتمع السوري بجميع مكوناته، وتعدد روافده باعتباره تراثاً وطنياً يعزز الوحدة الوطنية[15]، 4) التخلي عن النظام الاقتصادي الاشتراكي[16]، 5) التوسع في باب الحقوق والحريات، وإضافة فصل حول سيادة القانون، 6) اعتماد مبدأ الانتخابات الرئاسية التنافسية، بدلاً من طريقة الاستفتاء على المرشح الأوحد التي اعتمدها النظام منذ عام 1973.

لكن كثيراً من هذه الإيجابيات، من الناحية النظرية، تتلاشى بتقييد الحياة الحزبية من خلال اشتراط البند الرابع من المادة الثامنة على ما يلي: "لا يجوز مباشرة أي نشاط سياسي أو قيام أحزاب أو تجمعات سياسية على أساس ديني أو طائفي أو قبلي أو مناطقي أو فئوي أو مهني، أو بناءً على التفرقة بسبب الجنس أو الأصل أو العرق أو اللون"[17]. ومع أن بعض هذه التقييدات قد تكون منطقية بالنسبة لنظام سياسي جاد في عملية الانتقال الديمقراطي، إلا أن الهدف العام منها في حالة دستور بشار هو إقصاء تيارات سياسية كاملة عن العمل السياسي، كتيارات الإسلام السياسي، أو الأحزاب الكردية، أو أي حزب لا يتفق مع توجهات الجهات المختصة، المناط بها تقرير كيفية تطبيق هذه المادة. أما تفصيل هذا الدستور على مقاس بشار الأسد فهو في كيفية اختيار الرئيس، فبالإضافة إلى اشتراط أن يكون الرئيس "مسلماً"، ومتماً الأربعين من عمره، تضيف المادة الرابعة والثمانون ما يلي: أن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية، وغير محكوم بجرم شائن ولو رد إليه اعتباره، ألا يكون متزوجاً من غير سورية، وأن يكون مقيماً في الجمهورية العربية السورية لمدة لا تقل عن عشر سنوات إقامة دائمة متصلة عند تقديم طلب الترشيح. إضافة إلى ذلك، فإن الطريقة الوحيدة للترشح للرئاسة تتم عن طريق حصول المرشح على تأييد 35 عضواً من مجلس الشعب[18]. إن أي متابع للكارثة السورية يعلم علم اليقين أن هذه المواد والاشتراطات ما هي إلا لحرمان السوريين الذين عارضوا بشار الأسد واضطروا إلى مغادرة البلاد من حق المنافسة على المنصب الأهم في النظام السياسي، وبالتالي إقصاء أغلبية المعارضين عن حق الترشح، وكما أظهرت التجربة السورية وغيرها من التجارب العربية، فإن من يُسمح لهم بالترشح من الداخل عادة ما يكونون من عملاء النظام، وذلك بهدف إعطاء عملية الاقتراع مسحة التنافس. وهكذا، فلو تجاوزنا افتقاد الدستور إلى الشرعية بسبب غياب العملية الدستورية السليمة،

[13] المقدمة، دستور 2012.

[14] المادة الثامنة، دستور 2012.

[15] المادة التاسعة، دستور 2012.

[16] الفصل الثاني، "المبادئ الاقتصادية"، دستور 2012.

[17] البند الرابع في المادة الثامنة، دستور 2012.

[18] المادتان: الرابعة والثمانون والخامسة والثمانون، دستور 2012.

فإن الفشل الكبير في هذا الدستور في المواد المشار إليها، والهادفة إلى إلغاء مبدأ التناوب السلمي على السلطة، وهو التقليد الذي قامت ثورات الربيع العربي من أجل تغييره. ما يقدمه دستور الابن تنازلات في قضايا لا تؤثر على تركيبة النظام السياسي، وتحاكي تلك التنازلات التي قدمها النظام المصري في عام 2005، وهي التي سمحت بتعدد المرشحين الرئاسيين، لكنها لم تُصغ بهدف إحداث تغيير ديمقراطي حقيقي.

النظم السياسية في تجارب التحول الديمقراطي

تظهر تجارب التحول الديمقراطي تبايناً في تبنيها لشكل نظام سياسي على حساب آخر. وعموماً، فإن التجارب الناجحة كانت من نصيب تلك الدول التي استفادت من تجاربها الفاشلة، سواء في محاولة الخروج من تعثر وفشل العملية السياسية أو من طغيان السلطة التنفيذية، إضافة إلى استنارة الدول المتحولة بتجارب دول سبقتها.

لعل من الحالات الجديرة بالاستذكار هي التجربة الفرنسية، فلقد شهدت فرنسا أول انتقال من النظام الملكي إلى النظام الجمهوري، بعيد الثورة الفرنسية في عام 1789، لم تكن تجربة التحول سلسة أو ناجحة فقد تأرجحت فرنسا، حتى عام 1958، بين ثلاث ملكيات وامبراطوريتين، وجمهورية فاشية، وأربع جمهوريات، قبل التوصل إلى جمهوريتها الخامسة الناجعة. لقد كادت الجمهورية الرابعة التي أعقبت الحرب العالمية الثانية أن تودي بفرنسا إلى الهاوية، فقد تميز نظامها البرلماني بالانقسام، وعدم الاستقرار، والفشل في التعاطي مع التحديات الجسيمة التي عصفت بالبلاد[19]، خاصة مع تزايد خطر أن يستولي الجنرالات الذين كانوا يخوضون حرباً شرسة في الجزائر على الحكم، هذه كانت هي الخلفية التي دفعت كثيرين لدعوة الجنرال تشارلز ديغول، بطل حرب التحرير ضد النازية، لإنقاذ البلاد من خطر الانهيار والاحتراب الداخلي. في البداية أراد ديغول إصلاح النظام السياسي من خلال تعديلات دستورية، لكنه سرعان ما اقتنع من صديقه ميشيل ديبريه الذي يعد مهندس دستور الجمهورية الخامسة، بضرورة صياغة دستور جديد يؤسس لنظام جديد. لقد قامت الجمهورية الخامسة (النظام الجديد) على الأسس التالية: 1) الرعاية الاجتماعية، 2) العلمانية اللائكية التي تتشدد في فصل الدين عن الدولة، 3) الديمقراطية: البرلمان والحكومة منتخبان من الشعب، 4) عدم القابلية للتجزئة: أي إن الشعب الفرنسي متحد في دولة واحدة، ولغة واحدة، وجميعهم متساوون. لكن التغيير الحقيقي في النظام السياسي كان في تقوية السلطة التنفيذية، وخاصة بعد أن تم تعديل الدستور عام 1962 للسماح بانتخاب الرئيس بشكل مباشر من الشعب، وتمرير قانون انتخابي يحد من عدد الأحزاب السياسية، لتقليل الانقسام الحاصل في الجمعية الوطنية[20]. وبهذا تبنت فرنسا النظام شبه الرئاسي، على الرغم من أنها ليست أول من اعتمد هذا النظام، لكنها أصبحت النموذج الأساسي له.

ومع تزايد نسبة الدول المستقلة حديثاً، بعد الحرب العالمية الثانية، أو تلك التي أدركت فشل نظامها السلطوي، تحول النقاش حول شكل النظام السياسي الأمثل إلى موضوع حيوي بين الدارسين والممارسين (مهندسو الصياغات الدستورية).

---

[19] بلغ عدد الحكومات المشكلة في الفترة بين عامي 1945- 1958، عشرين حكومة.

[20] حول التجربة الفرنسية، انظر الفصل الثاني:

Andrew Knapp and Vincent Wright. The Government and Politics of France 5th Ed. (London: Routledge, 2006)

وليس هناك اتفاق بين الدارسين والممارسين على تفوق نظام على غيره، بل هناك تفضيل بناء على معايير، مثل: الاستقرار، والتمثيلية، والفعالية، والقدرة على تحقيق النمو الاقتصادي. ومن النقاشات الهامة تلك التي نشرتها مجلة الديمقراطية في عام 1990، وهو عام سقوط الأنظمة الشيوعية في أوربا الشرقية والاتحاد السوفيتي[21].

هناك الكثير من الكتابات التي تحث الدول المتحولة ديمقراطياً على تبني النظام البرلماني، لأنه يُضعف من صلاحيات الرؤوساء الذين كانوا يتصرفون كحكام سلطويين، مستغلين الصلاحيات الواسعة التي تمنحها الأنظمة الرئاسية. ومن الأمثلة على الأدبيات المتوفرة حول توصية تبني النظام البرلماني على حساب النظام الرئاسي في الفترات الانتقالية، ما كتبه آرند ليبهارت بعنوان: "خيارات دستورية للديمقراطيات الجديدة"، يؤكد ليبهارت أن الأنظمة الرئاسية، مع نظام انتخاب الدوائر الفردية، تميل إلى تقوية نموذج ديمقراطية حكم الأغلبية الذي يكون على حساب الأقليات، خاصة في المراحل الانتقالية، أما الأنظمة البرلمانية، وهي التي يوصي بها ليبهارت، إذا ما ترافقت مع نظام الانتخاب النسبي، فإنها تشجع روح التوافق في الحياة السياسية، وتحفز التشاركية بين القوى السياسية. ويخلص ليبهارت إلى تفوق النظم البرلمانية في المجالات التالية: حماية حقوق الأقليات، وتزايد نسبة المشاركة السياسية، وتقليل نسبة التفاوت الاقتصادي بين المكونات المجتمعية[22]. ومع أن توصيات ليبهارت، وغيره من مفضلي النظام البرلماني في التحول الديمقراطي، كانت موجهة لدول أمريكا اللاتينية، فقد تبنت أغلب هذه الدول في مراحل تحولها النظام الرئاسي أو شبه الرئاسي.

وبالفعل فقد نحت أغلبية دول أوروبا الشرقية التي انتقلت من النظام الشيوعي، القائم على مبدأ احتكار الحزب الواحد للسلطة، باتجاه النظم البرلمانية أو النظم شبه الرئاسية، ولعل التحول الأكبر في هذه الدول تمثل في الانتقال من نظام الحزب الواحد إلى نظام التعددية الحزبية، وإلغاء الصلاحيات التي كان يتمتع بها الأمين العام للحزب الشيوعي (الديكتاتور)، وتحويلها إلى رئيس وزراء يتمتع بدعم أغلبية برلمانية، ويتشارك في صلاحياته مع مجلس الوزراء. ولعل مما ساعد في النجاح النسبي لهذه التجربة الاصطفاف السياسي بين تيارين، أولهما المعارض للحزب الشيوعي السابق، الذي غالباً ما يتبنى خطاً ليبرالياً في السياسة والاقتصاد، وبين وارثي الحزب الشيوعي السابق، بعد التحول إلى النموذج الديمقراطي الاشتراكي. ولعل من الأمثلة الناجحة للنظام البرلماني، الدول الاسكندنافية، وبعض دول أوروبا الشرقية وجنوب أفريقيا بعد التحول الديمقراطي. أما الأمثلة على النماذج الفاشلة، فمنها الجمهورية الرابعة الفرنسية، وكذا نظام جمهورية فايمر الألمانية الذي أوصل هتلر إلى السلطة بطريقة "ديمقراطية".

هناك المنطق الآخر المستند إلى تبني النظام الرئاسي، خاصة من دون الصلاحيات المطلقة للرئيس، وهذا هو حال دول أمريكا اللاتينية، لقد تبنت دول أمريكا اللاتينية هذا النموذج الذي شعرت أنه منسجم مع إرثها التاريخي، لكن مع الوعي

[21] شارك في النقاش مجموعة من المتخصصين في النظم السياسية، وهم:

Donald L. Horowitz, "Comparing Democratic Systems," Seymour Martin Lipset, "The Centrality of Political Culture," and Juan J. Linz, "The Virtues of Parliamentarism," Journal of Democracy 1 (Fall 1990)

[22] Arend Lijphart, "Constitutional Choices for New Democracies," in Larry Diamond and Marc F. Plattner, eds. The Global Resurgence of Democracy (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1996), pp. 162-74.

بضرورة الالتزام بمزايا النظام الرئاسي (الفصل والتوازن بين السلطات)، وتحديد الولاية الرئاسية بفترتين[23]. ومن الأمثلة الناجحة على هذا النظام مثال البرازيل، فعلى الرغم من التوجه الذي ساد بين كثير من المفكرين والناشطين البرازيليين بضرورة تبنى النظام البرلماني، فقد كان الخيار الذي دعمته أغلبية بسيطة، في الاستفتاء الشعبي، هو النظام الرئاسي. تبنت البرازيل هذا النظام، من خلال دستور 1988، وهو الدستور السابع في تاريخ البلاد، ويبدو أن المؤسسة العسكرية قد كانت تميل إلى النظام الرئاسي، في أعقاب تسليم السلطة للمدنيين في عام 1985، لكن مهندسي النظام الجديد حرصوا على عدم تحويل سلطات الرئيس إلى صلاحيات ديكتاتورية، فتم اعتماد الإجراءات المرافقة التالية: 1) تعزيز الممارسات الفيدرالية السابقة، 2) ترسيخ اللامركزية الإدارية، 3) توسيع الاعتراف بالحقوق الأساسية[24]. وتعد بقية دول أمريكا اللاتينية التي انتقلت إلى النظام الرئاسي، بعد فترة من الحكم العسكري والاستبدادي، نماذج ناجحة نسبياً.

وبعيداً عن النظم الاستبدادية التي كانت تعاني من الصلاحيات الكبيرة للمتحكم بالسلطة التنفيذية (الرئيس)، وتجنب الضعف وعدم الاستقرار اللذين قد ينتجهما النظام البرلماني غير الناضج، فقد اتجهت الأنظار باتجاه النظام شبه الرئاسي (المختلط)، ومع أن النظام الفرنسي في الجمهورية الخامسة هو النموذج الأشهر للنظام شبه الرئاسي، فإن بعضهم يُرجع أول مثال للنظام شبه الرئاسي لفنلندا في عام 1919. كما أن النظام النمساوي لعام 1920 كان أقرب ما يكون للنظام شبه الرئاسي، وكذا نظام جمهورية أيرلندا لعام 1937. أما عن دواعي اعتماد النظام شبه الرئاسي للدول التي شهدت الموجة الأخيرة للتحول الديمقراطي، فهي:1) يمثل حلاً وسطاً بين النظامين البرلماني والرئاسي، 2) يفسح المجال لتخفيف استبداد النظم الرئاسية، 3) يعزز هذا النموذج السلطة التنفيذية في الدول التي تعاني من عدم الاستقرار، 4) الانتقال من نظام سلطوي إلى نظام شبه رئاسي أكثر يسراً من الانتقال إلى نظام برلماني.

أما عن مزايا هذا النظام، فمنها: 1) وجود رئيس منتخب، لفترة واحدة أو لفترتين، الأمر الذي يعزز الاستقرار، 2) تقاسم السلطة التنفيذية بين مسؤولين (الرئيس ورئيس الوزراء) يحد من إمكانيات إساءة استخدام السلطة التنفيذية، 3) مسؤولية رئيس الوزراء أمام البرلمان والرئيس توجب التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وهذا أمر هام في فترات التحول. أما سلبياته، فهي: 1) صعوبة إدارة النظام في حال كان الرئيس من حزب ورئيس الوزراء من حزب آخر، خاصة إذا كان هو حزب الأغلبية البرلمانية، 2) يعطي هذا النظام فرصة للزعماء الشعبويين لزيادة نفوذهم على حساب البرلمان، خاصة إذا كان البرلمان يعاني من انقسام وتشرذم للأحزاب المشكلة له، 3) إن وجود برلمان منقسم على نفسه يعني أن النظام يتحول إلى ما هو أقرب للنظام الرئاسي[25]. ويميز الدارسون بين نموذجين للنظام شبه الرئاسي، وهما: أولاً، النظام البرلماني-الرئاسي (Primer-presidential)، إذ يكون رئيس الوزراء مسؤولاً أمام البرلمان فقط؛ والثاني، النظام الرئاسي-البرلماني

[23] ككل الأنظمة السياسية، إذا تم تطبيق النظام الرئاسي بضوابط فيمكن أن يكون فعالاً. حول بعض الاقتراحات المحددة للنظام الرئاسي، انظر: كزافييه فيليب. المعايير الديمقراطية للنظام الرئاسي (المنظمة الديمقراطية لتقارير الديمقراطية، 2022)، متوفر على:
https://democracyreporting.s3.eu-central-1.amazonaws.com/images/62d81b94ee686.pdf

[24] حول الحالة البرازيلية، أنظر الفصل الثاني عشر في:
Patrick H. O'Neil, Karl Fields and Don Share, Cases in Comparative Politics 7th Ed. (New York: W.W. Norton & Company, 2021)

[25] انظر الدراسة المقتضبة التي أعدتها المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، أنظمة الحكم: النظام شبه الرئاسي نموذجاً (برلين، 2012).

(parliamentary President)، إذ يعتبر رئيس الوزراء مسؤولاً أمام البرلمان وأمام الرئيس، الأمر الذي يعني صلاحيات أكبر للرئيس.

ويرى بعضهم أن الدول التي تتبنى النموذج شبه الرئاسي، قد ينيف عن خمسين دولة، من بينها: النمسا وفنلندا وجورجيا والبرتغال والسنغال ومنغوليا وتايوان وتونس وأكرانيا. ومن التجارب الناجحة الحديثة تجربة البرتغال التي اعتمدت هذا النظام بعد تجربة التحول الديمقراطي في عام 1976، أما النموذج الفاشل بامتياز فهو نموذج روسيا التي اعتمدت هذا النظام بعد سقوط الاتحاد السوفيتي، من خلال دستور عام 1993. (انظر الخريطة المرفقة لأشكال الأنظمة السياسية في العالم)

وباختصار، تظهر تجارب التحول الديمقراطي تبني الأشكال الثلاثة للأنظمة السياسية، بدرجات متفاوتة من النجاح والفشل، وبمراجعة سجل الدول التي تبنت نظاماً على حساب آخر، يظهر أن أغلبية الدول المتحولة تبنت النظام شبه الرئاسي، لكنها لم تكن كلها ناجحة، كما تظهر التجربة التطبيقية أن بعض هذه الأنظمة قد مالت، مع مرور الزمن، إلى النظام الرئاسي، خاصة في حالة غلبة شخصية الرئيس على رئيس الوزراء والبرلمان.

خلاصة واستنتاجات

بالانطلاق من التجربة التاريخية لسورية، يتضح أن البلاد قد تبنت، ولو لفترات بسيطة، أشكالاً عديدة للأنظمة السياسية، منها البرلماني، وشبه الرئاسي، والرئاسي. هنا لا بد من الإشارة إلى أن النظام السياسي الذي هندسه حافظ الأسد على أساس دستور عام 1973، واستمر في عهد ولده لم يكن في ممارسته نظاماً رئاسياً أو شبه رئاسي، فالنظام الرئاسي الذي تمثل الولايات المتحدة نموذجه، يقوم على أساس (checks and balances) المراقبة والتوازن بين السلطات المستقلة: التشريعية والتنفيذية والقضائية. في النظام الأسدي، كان هناك سلطة واحدة متغولة، وهي شخص الرئيس على السلطات

كافة، أما المؤسسات التشريعية (مجلس الشعب)، والقضائية (المحكمة الدستورية والمجلس الأعلى للقضاء)، فكانت لها أدور تكميلية في خدمة استمرار الأسد في الحكم. ويكاد توصيف تقرير الأمم المتحدة عن حالة الحرية في العالم العربي يقترب من إدراك طبيعة النظام السوري عندما يصف تغول السلطة التنفيذية على باقي السلطات بحالة "الثقب الأسود" في الفضاء، إذ تدور باقي المؤسسات في فلكه، إضافة إلى اعتماد المؤسسة الرئاسية على أجهزة القمع بأشكالها كافة، لتجسد حالة الاستبداد المطلق[26]. ومن هنا، فإن التحدي الأكبر في بناء حياة دستورية حقيقية لسورية المستقبل تكمن في تبني نظام سياسي تتوفر فيه شروط أساسية، أهمها: تخفيض صلاحيات السلطة التنفيذية المتمثلة في مؤسسة الرئاسة. ولذا لم يكن غريباً أن تتجه المعارضة السورية، منذ انطلاق الثورة السورية عام 2011، إلى تفضيلها للنظام البرلماني، باعتباره النموذج الذي يحمي من تغول السلطة التنفيذية على باقي السلطات؛ ناهيك عن الحنين إلى النظام السياسي الذي جسده دستور عام 1950، والذي اعتبر الأكثر ديمقراطية في تاريخ البلاد. والحقيقة، فإن النقاش حول النظام السياسي الأفضل للدول التي تمر بانتقال ديمقراطي لم يكن حاسماً في أفضلية النظام البرلماني على الرئاسي. النقطة الأساسية في النقاش - بغض النظر عن تبني أي من الأنظمة السياسية - أن تكون السلطة التشريعية منوطة ببرلمان منتخب، يمارس صلاحيته التشريعية بشكل كامل، كما يمارس دوراً رقابياً على السلطة التنفيذية. لكن نقطة الضعف الكبيرة في تبني نظام برلماني في لحظة التحول، فيما لو طُبقت على الحالة السورية، تكمن في عدم وجود أحزاب سياسية قوية، وهي عماد نجاح النظام البرلماني. لذا، فإن التوصية هنا هي تبني النموذج شبه الرئاسي الذي يحتفظ بأهم مزايا النظام البرلماني، ويقسم السلطة التنفيذية بين رئيس منتخب لفترة محددة، ورئيس وزراء تختاره الأغلبية الحزبية في البرلمان، ويكون مسؤولاً أمامها. وتستند التوصية بالانحياز للنظام شبه الرئاسي المختلط إلى الحجج التالية: 1) يُقدم هذا النظام حلاً وسطاً بين النظامين الرئاسي والبرلماني، ويعمل على تجاوز سلبيات كل منهما، 2) يُضعف هذا النظام الصلاحيات الرئاسية، مما يخفف من احتمال استبداد الرئيس، 3) يقلل من احتمالات عدم الاستقرار في مرحلة الانتقال، بوجود رئيس فوق الأحزاب يكون بمثابة الضابط لتنافسها، 4) يحقق توازناً للسلطات بين المؤسسات السياسية الثلاث: الرئيس، والبرلمان، والحكومة برئاسة رئيس الوزراء الذي تختاره الأغلبية البرلمانية. ومن الهام بمكان استذكار سلبيات النظام التطبيقية، خاصة على ضوء تجارب بعض الدول التي انزلقت نحو الحكم السلطوي من جديد. ولعل من أهم المخاطر التي تواجه الأنظمة الديمقراطية كافة تنامي ظاهرة القيادات الشعبوية حول العالم. تعد الحالة التونسية أكبر مثال حي لتجربة تحول ديمقراطي ناجحة، هي الوحيدة بين دول الربيع العربي، لكنها دخلت نفق السلطوية المظلم مجدداً، فلقد وصل الرئيس قيس سعيد إلى سدة الرئاسة، نتيجة انتخابات حرة ونزيهة، وعلى أساس النظام الديمقراطي شبه الرئاسي المستند إلى واحد من أكثر الدساتير تقدمية وديمقراطية (دستور 2014). استغل سعيد، المفتقر إلى الخبرة السياسية، فشل النظام الديمقراطي في تحسين الحالة الاقتصادية، وأزمة كورونا، وانقسام البرلمان الناتج عن الاستقطاب الحاد بين الأحزاب السياسية، استغل هذه العوامل ليقوض النظام السياسي الديمقراطي الوليد[27].

---

[26] UNDP. Arab Human Development Report 2004 (New York, NY: UNDP, 2005).

[27] حول خطر الشعبوية على الحياة الدستورية في الحالة التونسية، انظر:

Jose Ignacio Hernandez G. Constitutional Authoritarian Populism in Tunisia, Int'l J. Const. L. Blog, September 9, 2022, at:
http://www.iconnectblog.com/2022/09/constitutional-authoritarian-populism-in-tunisia/

خلاصة الأمر، ترشدنا التجربة السورية وتجارب التحول الديمقراطي الأخرى أن العبرة بالممارسة، مع التأكيد على أهمية الأسس التي يمكن اعتبارها دعائم الحوكمة الرشيدة. وعلى الرغم من الهجمة الشرسة التي تقودها الأنظمة الاستبدادية لإجهاض التحولات الديمقراطية، خاصة في المنطقة العربية، فهناك إجماع دولي على العناصر الأساسية للنظام الديمقراطي. ومن المفيد التذكير هنا بأن هذا الإجماع نتاج التطور السياسي والإداري والتجربة الإنسانية لما يمكن تسميته بالحوكمة الرشيدة. لقد عبرت الجمعية العامة للأمم المتحدة عن هذا الإجماع من خلال تبنيها في عام 2004، القرار رقم (A/RES/59/201) الذي حدد في مادته الأولى سبعة عناصر للديمقراطية، وهي: 1) فصل وتوازن السلطات: ويستند هذا العنصر إلى فكرة ضرورة تحديد صلاحيات السلطات الثلاث: التشريعية والتنفيذية والقضائية، وأن تخضع تلك السلطات لحكم القانون، 2) استقلال القضاء: مهما كان شكل النظام السياسي، فإن استقلال السلطة القضائية أمر بديهي وجوهري، 3) تبني نظام تعددي للأحزاب والتنظيمات السياسية، 4) سيادة القانون، 5) المساءلة والشفافية، 6) وجود إعلام حر ومستقل وتعددي، 7) احترام حقوق الإنسان والحقوق السياسية، مثل حرية التعبير والتنظيم، والحق في التصويت والترشيح في الانتخابات[28]. أما القرار فقد نص في مادته الخامسة على تأكيد أن قضايا احترام حقوق الإنسان والتنمية والديمقراطية مترابطة ويدعم بعضها بعضاً. كما أكدت المادة على أن الديمقراطية تستند إلى إرادة الشعوب في أن تقرر أنظمتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الخاصة بها، وأن تشارك مشاركة كاملة في جميع جوانب حياتها[29].

وبالطبع، فإن الصراع الذي يخوضه الشعب السوري، خاصة منذ انطلاق الثورة السورية في عام 2011، ما هو في جوهره إلا الكفاح من أجل نيل الحق الذي ذكره القرار والمتمثل في تقرير نظام سياسي يتجاوز نظام الاستبداد والفساد، ويرسي دعائم الحكم الرشيد. وأخيراً، فمما يعزز من فرص نجاح النظام شبه الرئاسي المقترح، توافر العناصر التالية: 1) تبني نظام انتخابي يحقق أعلى درجات التمثيل، خاصة بالنسبة للمرأة والأقليات، 2) تبني اللامركزية الإدارية، التي يمكن أن يعززها وجود برلمان بغرفتين (نواب وشيوخ)، يكون فيه مجلس الشيوخ ممثلاً للمحافظات، 3) انتخاب رئيس توافقي قادر على إدارة العملية السياسية، خاصة في المراحل الانتقالية.

المراجع

المراجع العربية

1. أسبر، أمين. تطور النظم السياسية والدستورية في سورية 1946-1973. بيروت: دار النهار، 1979.
2. جمعة، سعاد وظاظا، حسن. الحكومات السورية في القرن العشرين. دمشق: دار الرؤيا، 2001.
3. صباغ، مازن يوسف. سجل (الدستور) السوري. دمشق: دار الشرق للطباعة والنشر، 2010.
4. عثمان، هاشم. تاريخ سورية الحديث: عهد حافظ الأسد 1971-2000. بيروت: رياض الريس للكتب والنشر، 2014.
5. عمران للدراسات الاستراتيجية. حول المركزية واللامركزية في سورية: بين النظرية والتطبيق. استنبول، 2018.

[28] حول نص القرار بالعربية، انظر: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/488/30/PDF/N0448830.pdf?OpenElement

[29] يمكن اعتبار هذا القرار أنه حصل على شبه إجماع، إذ صوتت لصالحه 172 دولة، وامتنعت 15 دولة عن التصويت، بينما لم تصوت أي دولة ضده.

6. كزافييه، فيليب، المعايير الديمقراطية للنظام الرئاسي. المنظمة الديمقراطية لتقارير الديمقراطية، 2022، متوفر على:

7. https://democracyreporting.s3.eu-central-1.amazonaws.com/images/62d81b94ee686.pdf

8. الغضبان، نجيب، "الاستمرارية والتغيير في النظام السوري"، ملف الأهرام الاستراتيجي، السنة السادسة، العدد 67، تموز/يوليو 2000.

9. الغضبان، نجيب، الدولة الأسدية الثانية: بشار الأسد والفرص الضائعة، الرياض: دار الراية، 2006.

10. المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية. أنظمة الحكم: النظام شبه الرئاسي نموذجاً، برلين، 2012.

المراجع الأجنبية

1. Atassi, Karim. Syria, The Strength of an Idea: The Constitutional Architectures of its Political Regimes (Cambridge, MA: Cambridge University Press, 2018).
2. Hernandez, Jose Ignacio G. Constitutional Authoritarian Populism in Tunisia, Int'l J. Const. L. Blog, September 9, 2022. http://www.iconnectblog.com/2022/09/constitutional-authoritarian-populism-in-tunisia/
3. Horowitz, Donald L. "Comparing Democratic Systems," Journal of Democracy 1 (Fall 1990).
4. Lijphart, Arend. "Constitutional Choices For New Democracies," in Larry Diamond and Marc F. Plattner, eds. The Global Resurgence of Democracy (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1996).
5. Linz, Juan J. "The Virtues of Parliamentarism," Journal of Democracy 1 (Fall 1990).
6. Lipset, Seymour Martin. "The Centrality of Political Culture," Journal of Democracy 1 (Fall 1990).
7. Knapp, Andrew and Vincent Wright. The Government and Politics of France 5th Ed. (London: Routledge, 2006).
8. O'Neil, Patrick H., Karl Fields and Don Share, Cases in Comparative Politics 7th Ed. (New York: W.W. Norton & Company, 2021).
9. Patrick Seale, Asad of Syria: The Struggle for the Middle East (Berkeley: University of California Press, 1988).
10. Thompson, Elizabeth F. How the West Stole Democracy from the Arab: The Syrian Arab Congress of 1920 and the Destruction of Its Historic Liberal-Islamic Alliance (New York: Atlantic Monthly Press: 2020).
11. UNDP. Arab Human Development Report 2004 (New York, NY: UNDP, 2005).
12. Weber, Max. "Politics as a Vocation," from H. H. Gerth and C. Wright Mills, eds. Trans. From Max Weber: Essays in Sociology (New York: Galaxy, 1958).

Executive Abstracts

Principles and Guarantees of Good Governance and Combating Corruption in the Future Syrian Constitution

Dr. Raghda Zaidan

When Bashar al-Assad came to power as heir to his father, he continued to rule under a constitution and legal system far from good governance. Under pressure from the popular protests that erupted in March 2011, the regime drafted a new constitution in 2022. However, this constitution did not differ from its predecessor and granted the President broad powers in all three branches (executive, legislative and judicial). With the absence of good governance in Syria since Hafez al-Assad took power in 1970, corruption has increased. Corruption has affected every aspect of the country, reaching its climax in the war that severely damaged the country's facilities and its political, economic and social institutions.

Because the constitution is the supreme law of the land, its inclusion of correct governance standards is crucial in order to build a state capable of ruling its people and providing them with prosperity. The important standards of good governance are**:**

1. Community participation: There must be special consideration for the positive participation of women and minorities.
2. Rule of law: All persons, institutions, and the public and private sectors, including the state itself, are under the rule of law. Such laws are applied to all equally and adjudicated by an independent judiciary.
3. Separation of powers: This requires the existence of three basic branches of government (legislative, executive and judicial), each with clear powers and specializations specified in the constitution.
4. Accountability: To combat corruption, there is a need for constitutionally rooted anti-corruption agencies, public prosecutors, and specialized courts.

In addition to constitutional standards, various institutions in Syria require profound reform. It is necessary to use a comprehensive monitoring mechanism to evaluate desired progress toward reform**.**

Because of the degree of corruption that Syria has reached, it is feasible to establish an anti-corruption agency, whose mission is to monitor and prosecute a wide range of corruption practices. It can take the form of a multi-purpose apparatus, with educational, investigative, and judicial functions**.**

Keywords: Constitution, governance, corruption, good governance, Syria, constitutional guarantees

The status of Governance of the Displaced People within the Syrian Interim Government and Some Professional Associations After 2011

Ali Hallak

“For the sake of freedom, I am without a homeland.” This sentence may sum up the reality of millions of Syrians today. It was not easy at all to write this paper, because it exposed the wounds and pains of the millions of Syrians who were forcibly displaced.

Conducting field research about forced displacement is bearing responsibility towards those who are voiceless: the responsibility towards those who live in a worn-out tent that would not protect their body from the heat and the camps of oppression; towards the father and mother who for years must care for boys and girls unable to find their daily sustenance; towards those who are struggling to sever the chains of slavery only to find themselves prisoners of displacement, poverty and marginalization.

Accepting responsibility towards the forcibly displaced (refugees and IDPs) means that the researcher must structure the study with the hope of charting a path for salvation. This was the starting point for the decision to complete this paper on the methods of managing the issue of forcible displacement over time used by two subjects: the Syrian Interim Government and two professional syndicates.

First, this paper found different methods for handling the forcibly displaced among the four interim governments, outside the regime’s control. In the first and second government headed by Dr. Ahmed To`me, the General Administration for Refugees and Displaced Persons managed the displacement. Their work was focused on managing the camps, including structure and data collection. This administration faced several challenges. The most significant challenge was the presence of influential people and other organizations interested in keeping the camps outside the control of the central government administration.

In the third government headed by Dr. Jawad Abu Hatab, we found a significant shift in the size of the issues due to major waves of displacement that most of the besieged areas were subject to during that period. This massive wave of displacement required the formation of new government structures, including the independent Syrian Commission for Displaced and Refugee Affairs. Its mandate was to manage the various affairs of the displaced, representing them geographically and launching projects to secure some of their needs. In addition, it attempted to document personal and property rights to guarantee future recovery of what was stolen from them.

In the fourth government, currently headed by Mr. Abdul Rahman Mustafa, the issue was divided into two phases. Lasting until 2020, the first phrase dissolved the Syrian Commission for Displaced and Refugee Affairs and transferred responsibility for the issue to the Ministry of Local Administration, which created the General Administration for Local Administration and Displaced Affairs. This Administration formed dozens of geographical committees for the displaced people in their places of residence.

In the second phase, which continues to this day, the mechanism for managing the forcibly displaced has been modified by replacing the committees with an office in the local council of the administrative unit hosting the displaced, representing all the displaced governorates. The new office has yet to produce practical results as of early 2023.

Second, we tried to monitor the reality of the forcibly displaced in civil society, as represented by the professional syndicates. Interviewing members of both the Free Syrian Engineers Syndicate and the Free Syrian Lawyers Syndicate showed that the management of the forcibly displaced issue in the syndicates differs from the Syrian Interim Government's management mechanism. Syndicate management revealed stability and constancy. For example, the membership and representation of the two syndicates is the same before and after the second major wave of displacement, and its branches were not dissolved because of such displacement.

Keywords: Governance of the Syrian displaced, Syrian interim government, Northern Syria.

Challenges and Opportunities of Governance in the Pre-university Educational Sector in the Euphrates Shield Areas: The Case of Azaz City

Mojeeb Khattab & Nagy Radwan

During the first decade of the revolution, the education system in northwest Syria suffered a major decline due to a variety of political, social, and international factors. These factors resulted in the loss of a clear and steady governmental structure and a repeated displacement process, in turn leading to the loss of work, housing and assets and the subsequent cultural change posed by the Syrian Revolution after 2011.

The education process was not far from these self-imposed changes in northwest Syria. The Euphrates Shield operation in the north of Syria was an initial case of recovery because of the cessation of the military operation, which, for the first time in the conflict, allowed relatively stable social relations to arise on an unaffected geography. Local and international efforts to improve the quality in the education sector have suffered from a variety of challenges and threats. Those challenges have risen either as a result of ISIS's control over parts of the Aleppo governorate or because of the economic impact of the war, such as the absence of a dependent for children who have been forced to work and denied adequate educational opportunities.

On the government side, agencies have been subjected to severe pressure during the last six years, including the COVID pandemic, security threats, and displacement in the region. Additionally, a large segment of the population is living in informal camps that lack infrastructure and educational facilities. This has placed greater pressure on the education process and has led to a greater need for clear and disciplined governance.

In the face of these difficulties, there is no analysis of the opportunities and challenges guiding education sector governance as a step towards development. In light of the absence of the optimal strategy for applying the standards of good governance in the education sector, we raised the following question: What is the best strategy for applying a governance approach to education after six years of relative stability in Azaz?

To determine the best strategy for applying the governance principles in the education sector, we had to understand the realities of education over time. To achieve this understanding, this paper does the following:

1. Define and regulate governance as a strategic approach.
2. Determine the reality of education in the Euphrates Shield areas by analyzing the organizational and administrative environment of government work.
3. Define the organizational basis for NGOs' commitment to governance approaches and the most important forms of interaction between them and government actors.

4. Identify the strengths and weaknesses of the internal environment and of the opportunities and challenges of the external environment for the application of the governance approach in the education sector.
5. Design an open classification incorporating strengths, weaknesses, opportunities and challenges to determine the strategic realities of applying good governance approaches in the education sector.
6. Provide SOWT analysis form through sample-based information.
7. Provide a preliminary vision for an optimal strategy for the future governance of the education sector.

Preliminary assessment of applying the good governance approach in the education sector has revealed the following strategic realities: 1) the absence of legislation binding on the application of the governance approach, 2) the weak regulatory and communication environment of the education sector, 3) the presence of security and economic threats, and 4) the lack of centralization of the examination process, certification and the primacy of administrative work. These realities reflect application challenges and weaknesses of the good governance approach. The availability of initial operational tools and relative stability in the curriculum, effective complaints systems, and anti-corruption procedures enhance opportunities for application of the good governance approach**.**

In order to move to a better governance reality, our research proposes a recommendation for the first steps to adopt an appropriate optimal strategy.

Keywords: Pre-university education sector, governance, Northern Syria.

The Effect of the War Economy on Governance Indicators in the Syrian Public Sector Under the Central Government in Damascus

Yahya Sayed Omar

This paper aims to study the war economy in Syria in light of the indicators of good governance in the Syrian public sector institutions. It does so by applying the inductive method. This paper concludes that the war economy's increased control is related directly and inversely to the indicators of good governance in public sector institutions. When the indicators of the war economy increased, the indicators of good governance declined.

Governance is regarded as one of the relatively modern management concepts that has gained increased attention and importance at various administrative levels. In general, Western countries were able to make clear progress in the implementation of governance, whereas some developing countries encountered obstacles in implementing this concept. Even before 2011, and more so after the revolution, Syria suffered from many obstacles in implementing the principles of governance, and these challenges worsened. Following 2011, hostile political realities, in addition to the dominance of the war economic conditions, have reinforced obstacles to standards of governance.

Implementing governance principles at the governmental level successfully and effectively requires many components, including political will, capabilities, and managerial expertise. Most of these requirements are relatively weak in Syria or are considered indispensable features of the country's economies, which suffered from internal war and external intervention. The war economy is also a relatively new concept. It refers to several economic measures that seek to fulfill the financial resources required to service military expenditures. The war economy achieves balance in resource distribution at the level of governance, and it may lead to deteriorating subsidiary indicators, particularly resource disputes between competing internal parties. The situation in Syria has declined and deteriorated into a war economy. Previous international experiences under an internal war economy refer to a total absence of governance principles, as the war economy is increasingly dominated by the general economic climate. Although there is a natural inverse relationship between the war economy and governance, it is important to study Syria's relationship with its neighbors and understand that each application is unique. The overall goal of this research paper is to test the relationship, direction, and power of the war economy. It seeks indicators of governance in Syria at the level of public sector institutions.

Keywords: War economy, the Syrian public sector.

Governance of the Financial Sector in Northern Syria: Reality and Challenges

Mohamed AL Abdullah & Najma Abd Alghani

Since 2017, the financial sector in northwestern Syria has witnessed early recovery steps, but it has not achieved the same prominence compared to other sectors. This has affected the recovery of other economic sectors due to the pivotal role that the financial sector plays in economic life. Likewise, the absence of a governing body to manage this sector casts a shadow over the delay in its development and creates many challenges for economic and financial stability at all levels. However, the most important challenge currently lies in the ability of the existing governmental authorities in these regions to govern this sector and to define the requirements necessary to play this role and succeed in it.

This paper aims to undertake several tasks. First, it seeks to examine the current reality of the financial sector and to identify its role in stimulating local investments and attracting foreign investment to the region. Second, it intends to identify the nature of the existing financial relations between the region and neighboring regions; third, it attempts to identify the main actors in the governance of this sector, and their efforts towards recovery. Moreover, the research includes a diagnosis of the reality of coordination and cooperation between these actors to govern the work of this sector, to secure governance requirements, to anticipate its future, and to make appropriate recommendations for its governance to actively contribute to the early recovery process.

To achieve the objectives of the paper, researchers relied on secondary sources to obtain relevant data. In addition, researchers have conducted a number of in-depth interviews with individuals with knowledge and connection to the financial reality of these areas.

The research paper has developed a set of recommendations, including:

- ✓ Forming a unified governing entity for the financial sector that ends the state of broad financial decentralization. The entity should take the form of an independent financial institution that oversees control and regulation of the financial sector. This entity should have a board of directors elected from all central local councils, include the Ministry of Finance in the Syrian Interim Government, and have a representative of remittance and exchange offices and companies.
- ✓ Establishing an independent financial control body under the supervision of the above institution, in cooperation with the judiciary and the Ministry of Interior. The body must have an executive arm that enables it to implement its decisions.
- ✓ Establishing a local financial auditing company officially licensed by the financial institution supervising the financial sector. All organizations and business establishments are subject to auditing by it.

- ✓ Establishing local parameters for the licensing process and professional practice for financial activity entities, such as remittance and exchange offices, the Turkish Post Corporation (PTT), NGOs, and other entities. These parameters should be established in cooperation and coordination with the Turkish side.
- ✓ Establishing a central group for money changers that would require both membership for all hawala (money transfer) and exchange offices and companies and adherence to its affiliation provisions and decisions.
- ✓ Applying a unified tax system that includes the unification of tax legislation and unification of the values of basic taxes and fees. The system should leave a slight margin of movement for the central and sub-councils in how to collect taxes and fees, and the amount of allocations for each council of revenues, according to the circumstances and needs of each region.
- ✓ Preparing the legal and regulatory framework for small and micro finance activities and implementing a program to build the capacities of relevant entities in the field of financing medium, small, and micro enterprises.
- ✓ Developing a strategy for Islamic finance in accordance with the local context, setting the necessary legislation for its implementation, and working to facilitate the entry of Islamic finance institutions into these areas, directly or indirectly.
- ✓ Establishing specialized institutions for small and micro finance according to the economic sector’s priorities in the region, such as agriculture, industry, or handicrafts.
- ✓ Implementing measures to enhance the ability of the population and MSMEs to access financial services through:
    1. Strengthening the financial infrastructure.
    2. Enhancing the financial knowledge of the local community and raising the level of financial inclusion for individuals and businesses.
    3. Developing the capabilities of current financial institutions to provide better services to these segments.
    4. Financial services and products commensurate with the financial environment in these regions.
- ✓ Setting specific policies to take advantage of the funding provided by the organizations through their programs so that it is directed to sustainable projects to accelerate the region's economic recovery process.
- ✓ Developing the necessary procedures and measures to strengthen the infrastructure of payment systems, facilitate the transition to electronic payment systems, and facilitate the transition from cash transactions to electronic payments, in cooperation and coordination with the Turkish side.

- ✓ Combating money laundering, terrorist financing, and foreign exchange smuggling in the region. Develop programs to build local capacities to address these phenomena.

Keywords: Financial sector, governance, Northwestern Syria, early recovery

The Reality of Corporate Governance in the Liberated Areas in Syria After 2011: Opportunities & Challenges

Anas Al-Debes

This study aims to examine an important aspect in regulating the economic activity of for-profit companies that are active in the liberated areas. It investigates several for-profit companies and their commitment to applying the principles of corporate governance.

This study did not focus on the surrounding legal and governance environment and the regulatory frameworks that enhance the application of corporate governance, but focused instead on the practices of the companies themselves that can trigger the application of corporate governance and fulfill the minimum limits of its principles.

The study begins with an introduction to the importance of the issue of corporate governance, and then pursues three main topics:

First: The theoretical framework. This section reviews the concept and definitions of corporate governance by the most important international organizations and official institutions. It addresses the objectives of governance, its importance, the principles on which they are based, and the parties concerned with their application.

Second: The reality of economic activity in Syrian liberated areas. This section contains an account of the most important information and data issued by the World Bank related to the most important economic indicators in Syria in general, and the social and economic effects resulting from more than 11 years of war. It also introduces the most important challenges facing economic activity, according to the latest reports.

Third: The reality of corporate governance in the liberated areas. In this section, the study examines the extent to which the principles of corporate governance presented in the theoretical framework are applied. This was done through a preliminary survey on an exploratory sample consisting of ten companies active in the liberated areas between the Aleppo and Idlib regions. Most of the results showed substantial weakness in the application of the principles of governance, especially the principle of transparency and disclosure, which is considered one of the most important principles of corporate governance. The results also indicated that there are some administrative practices that are applied in some companies, which could constitute a starting point in applying the principles of corporate governance.

At the conclusion, the research paper offers some recommendations and proposals that could enhance corporate governance practices commensurate with the reality of the liberated Syrian regions.

Keywords: Governance, corporate governance, Syrian liberated areas

The Principles of the Proposed Political System for Good Governance

Dr. Najib Ghadbian

Syria has not succeeded, despite its various experiences with political regimes, in reaching an efficacious political system that fulfills the hopes and aspirations of its people for security, freedom, and welfare. This article attempts to analyze the reasons for this failure by examining the historical experience of successive regimes, from the Faisal's era to the tragic era of Bashar al-Assad. The article also reviews the experiences of some countries in constitutional and political engineering, especially those who were going through democratic transition. The study concludes by identifying some of the principles and foundations of a democratic political system consistent with the requirements of good governance. It recommends the adaption of a semi-presidential system as the most appropriate to the Syrian case. One of the underlying assumptions of this study is that the struggle of the Syrian people, especially since the start of the Syrian revolution in 2011, is in essence about regime change. The struggle is an attempt to replace a corrupt oppressive regime with a genuine democratic system. The right of the Syrian people to choose their regime is a basic human right and a key element of the principles of the right for self-determination.

Keywords: Constitution - political system - good governance - democratic systems - Syria - foundations of the proposed system

OmranDirasat