



الجمهورية العربية السورية

وزارة التعليم العالي

جامعة دمشق

كلية الاقتصاد

قسم الاقتصاد

تجربة اقتصاد السوق الاجتماعي في سورية وتداعياتها على الواقع الاقتصادي والاجتماعي

أطروحة مقدمة لنيل درجة الماجستير في الاقتصاد المالي والنقدي

إعداد الطالبة:

يمامة عارف اسماعيل

إشراف:

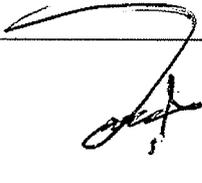
الأستاذ الدكتور عدنان سليمان

2015 - 2016



أعضاء لجنة الحكم على البحث في الجلسة العلنية

التي تمت بتاريخ 25 / 01 / 2016

	عضواً مشرفاً	الأستاذ في قسم الاقتصاد - كلية الاقتصاد - جامعة دمشق	د. عدنان سليمان
	عضواً	الأستاذ المساعد في قسم الاقتصاد - كلية الاقتصاد - جامعة دمشق	د. محمود زنبوعة
	عضواً	المدرس في قسم الاقتصاد - كلية الاقتصاد - جامعة دمشق	د. غسان إبراهيم



إقرار

أنا الطالبة يمامة عارف اسماعيل، ماجستير اقتصاد

أصريح بأن هذا البحث هو من إنجازي ولم يسبق أن نشر من قبلي أو من قبل باحثين آخرين.

دمشق في 15 / 02 / 2016

اسم الطالبة: يمامة عارف اسماعيل

التوقيع: 

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿وَقُلْ اَعْمَلُوا فَسَيَرَى اللَّهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ
وَالْمُؤْمِنُونَ﴾

صدق الله العظيم

[سورة التوبة: 105]

شكر وتقدير

بدايةً أحمده الله وأشكره أن أعانني على إنجاز هذا البحث، وأتقدم به خالصاً ابتغاء مرضاته تعالى وأسأله التوفيق دائماً في علم أنتفع به وأنفع به غيري.

وأتوجه بالشكر والتقدير إلى الأساتذة الأفاضل الذين درّسوني في كلية الاقتصاد، ولا يسعني إلا أن أتقدم بجزيل الشكر ووافر الامتنان لأستاذي الفاضل الدكتور عدنان سليمان الذي تكرم مشكوراً بالإشراف على هذا البحث، وكانت توجيهاته وملاحظاته القيمة عوناً لي في إتمام البحث وإغناءه.

كما أشكر كل من ساهم بنصيحة أو معلومة أو نقاش مثمر، وأخص بالذكر الأستاذ صفوان الرومي، والزميل محمد كيكي على ما قدماه لي من عون أثناء إعداد البحث.

ولا يفوتني أن أتقدم بالشكر إلى زملائي في قسم الاقتصاد المالي والنقدي، الذين شاركوني مسيرة العلم وأضافوا إليها المتعة والتحفيز بما جمعنا من حب العلم والمودة والمنافسة الإيجابية.

الباحثة

الإهداء

إلى من تجرّع الصبر ولم يوفر كدّاً ولا تعباً ليراني وأخوتي في أفضل المراتب، يا من أحمل اسمك بكلّ

افتخار وأسأل الله أن يمدّ بعمرِكَ ويجعلني دائماً أهلاً لفخرِكَ
أبي الغالي

إلى من حصدت الأشواك عن دربي ولا تزال، و نهلتُ من حنانها وتصميمها ويبقى صوتها مردداً قول

الشاعر "العلم يرفع بيوتاً لا عماد لها" تربيةً أحفظها وترافقني ما حييت.
أمي الحبيبة

إلى الأستاذ الأول الذي كانت مسيرته وكلماته قديلاً أهتدي به
جدّي

إلى صاحبة الوجه الطاخ بالحنان، مرشدتي وحضني الدافئ
جدّتي

إلى من رافقتي منذ حملنا حقائبنا الصغيرة، وأجد فيه السند والعزوة
حامد

إلى من أتوسّم به الأمل والخير وأسأل الله أن يجعلني له القدوة الحسنة
حيدرة

إلى رفاق شاركوني حلاوة الأيام ومرارتها أشكر الله أن حباتي بهم ، وإلى من أبعدهم دروب السفر

وتبقى صورهم في عيوني

إليك يا من بمحبتك أزهرت أيامي ...

إلى كل من عبر في حياتي وترك أثراً ...

وإليكِ سورية الحبيبة يا من ذبنا بكِ حبّاً وندوب عليكِ الآن لوعةً، رحم الله من ارتقى من أبنائكِ

الشرفاء، وأعان من بقي منهم على بناء غدٍ أجمل لكِ.

إليكم جميعاً يا من كنثتناهم أهدي هذا النتاج المتواضع

ملخص البحث

يأتي هذا البحث بعد انقضاء عشر سنوات على إعلان تبني اقتصاد السوق الاجتماعي في سورية ليقيم السياسات التي طبقت وبيّن مدى قربها أو بعدها من الأصول الفكرية لاقتصاد السوق الاجتماعي ومدى نجاح تطبيقها.

حيث يقدّم الفصل الأول نظرة تأصيلية حول المفهوم الفكري والمحتوى الاجتماعي الذي تضمنه النموذج الأوربي مع الأخذ بعين الاعتبار الشروط التي مهّدت لنشأة هذا النموذج الاقتصادي.

ويتضمّن الفصل الثاني دراسة تحليلية نقدية للسنوات العشر الماضية، فيعرض ما تمّ إنجازه من السياسات المخطط لها والآثار المترتبة عليها، والتي ستبين نتائج البحث أنها لم تعطّ الاهتمام الكافي، بل على العكس، تم تقديم نموذج لاقتصاد السوق الحر أقرب ما يكون لما تقدمه المؤسسات الدولية من صفات جاهزة مجملاً ببعض الإجراءات السطحية فيما يخص الجانب الاجتماعي التي لا ترقى لمستوى سياسات.

بينما يحتوي الفصل الثالث موجزاً عن أهم الآثار الاقتصادية والاجتماعية للأزمة السورية التي بدأت عام 2011 ولا تزال مستمرة حتى الآن، ويسلّط الضوء على عدد من التحديات القائمة والمستقبلية.

ويقدم الفصل الرابع بعض الطروحات التي يمكن عبرها إعادة تفعيل اقتصاد السوق الاجتماعي، بما يضمن الحرية والشفافية والمساواة في الفرص وعدالة التوزيع وتشريعات العمل العادلة، ويلبي الحاجات الأساسية للفرد والمجتمع، وكل ما من شأنه تعزيز الشعور بالإنتماء والمواطنة والقدرة على المشاركة الفاعلة ويسهم بالتالي في تحقيق التقدم الاقتصادي و الرفاه الاجتماعي.

قائمة المحتويات

د.....	كلمة
ه.....	شكر وتقدير
و.....	الإهداء
ز.....	ملخص البحث
ح.....	قائمة المحتويات
ك.....	قائمة المخططات البيانية
ل.....	قائمة الخرائط
م.....	قائمة جداول الملحق
1.....	الفصل التمهيدي
1.....	مقدمة البحث
3.....	أهمية البحث
3.....	مشكلة البحث
4.....	هدف البحث
4.....	فروض البحث
5.....	منهجية البحث
5.....	الدراسات السابقة
8.....	الفصل الأول: مدخل نظري إلى اقتصاد السوق الاجتماعي
9.....	المبحث الأول: نشأة اقتصاد السوق الاجتماعي، أهدافه، والمبادئ الناظمة له
9.....	المطلب الأول: مفهوم اقتصاد السوق الاجتماعي
17.....	المطلب الثاني: نشأة اقتصاد السوق الاجتماعي ومراحل تطوره
27.....	المبحث الثاني: الشروط الأساسية اللازمة لتطبيق اقتصاد السوق الاجتماعي
27.....	المطلب الأول: بيئة قانونية وتشريعية مناسبة توفر الحريات الأساسية وتضمن الحقوق الفردية
29.....	المطلب الثاني: تنظيم المنافسة
30.....	المطلب الثالث: التنظيم النقدي
31.....	المطلب الرابع: الشراكة بين الجهات الفاعلة
33.....	المطلب الخامس: شبكات حماية اجتماعية قوية
34.....	المبحث الثالث: الأولويات والسياسات الاجتماعية
34.....	المطلب الأول: أولويات السياسة الاجتماعية في اقتصاد السوق الاجتماعي
36.....	المطلب الثاني: السياسات الاجتماعية المطبقة في اقتصاد السوق الاجتماعي

40	المبحث الرابع: تجارب عالمية لدول تبنت نهج مشابه لاقتصاد السوق الاجتماعي
40	المطلب الأول: التجربة البريطانية
45	المطلب الثاني: التجربة الصينية
50	الفصل الثاني: تجربة اقتصاد السوق الاجتماعي في سورية
	المبحث الأول: الأهداف المعلنة والسياسات المطبقة في ظل اقتصاد السوق الاجتماعي في سورية
51	المطلب الأول: الأهداف والسياسات على الصعيد الاقتصادي
68	المطلب الثاني: الأهداف والسياسات على الصعيد الاجتماعي
	المبحث الثاني: النتائج التطبيقية لاقتصاد السوق الاجتماعي على الواقع الاقتصادي والاجتماعي في سورية
82	المطلب الأول: تحليل الواقع الاقتصادي في ظل اقتصاد السوق الاجتماعي
98	المطلب الثاني: تحليل الواقع الاجتماعي في ظل اقتصاد السوق الاجتماعي
119	الفصل الثالث: الأزمة السورية وتحديات المرحلة المقبلة
120	المبحث الأول: الأزمة السورية وآثارها الاقتصادية والاجتماعية
126	المبحث الثاني: اقتصاد الأزمة والسياسات الحكومية المتبعة
126	المطلب الأول: الدعم الحكومي
129	المطلب الثاني: زيادة الرواتب الحكومية وتعويض المعيشة والتدخل الإيجابي في الأسواق
130	المطلب الثالث: سعر الصرف والتدخل في سوق القطع الأجنبي
134	المطلب الرابع: تمويل المستوردات
141	المبحث الثالث: التحديات القائمة والمحتملة في المرحلة المقبلة
142	المطلب الأول: عدم توفر الأمن والاستقرار
142	المطلب الثاني: ضعف القطاعات الاقتصادية
143	المطلب الثالث: توفير حوامل الطاقة والقطع الأجنبي
144	المطلب الرابع: ضعف المؤسسات
144	المطلب الخامس: تحديات الحماية الاجتماعية
145	المطلب السادس: الأسعار والتسعير
146	المطلب السابع: الفساد
147	المطلب الثامن: انتشار الاقتصاد غير الرسمي
148	المطلب التاسع: تمويل إعادة الإعمار
151	المطلب العاشر: نقص البيانات وضعف البحث العلمي

152	الفصل الرابع: أدوات تقويمية نحو سياسات تلبية مقتضيات النهوض الاقتصادي والاجتماعي...
154	المبحث الأول: الأطر الناظمة لعمل السياسات في اقتصاد ما بعد الأزمة.....
155	المطلب الأول: الإدارة الرشيدة وبناء المؤسسات
157	المطلب الثاني: التمييز الإيجابي
159	المطلب الثالث: الحوار الاجتماعي
165	المبحث الثاني: أدوات تقويمية على الصعيد الاقتصادي.....
165	المطلب الأول: توفير الإطار القانوني والتشريعي المناسب والفعال.....
165	المطلب الثاني: تهيئة شروط المنافسة الفعالة ومنع الاحتكار
166	المطلب الثالث: التنظيم النقدي
167	المطلب الرابع: وضع منهجية لتصحيح مسار السياسات الكلية
170	المبحث الثالث: أدوات تقويمية على صعيد الحماية الاجتماعية والتماسك الاجتماعي
170	المطلب الأول: شبكات الحماية الاجتماعية
178	المطلب الثاني: تفعيل دور المجتمع المدني
183	المبحث الرابع: توزيع الأدوار بين اللاعبين الأساسيين
184	المطلب الأول: دور الدولة ومؤسساتها
186	المطلب الثاني: دور القطاع الخاص
186	المطلب الثالث: دور مؤسسات المجتمع المدني.....
187	خاتمة البحث
189	مناقشة الفرضيات
191	نتائج البحث
197	بدائل استراتيجية وخيارات مستقبلية
200	ملحق البحث
218	مراجع البحث

قائمة المخططات البيانية

- المخطط 1: الهياكل الأساسية لاقتصاد السوق الاجتماعي 13
- المخطط 2: المبادئ الأساسية والتنظيمية لاقتصاد السوق الاجتماعي 14
- المخطط 3: معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي بسعر السوق 2006-2010 82
- المخطط 4: التركيب الهيكلي للناتج المحلي الإجمالي بسعر السوق 2006-2010 83
- المخطط 5: معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي المخطط والفعلي (حسب القطاع) 84
- المخطط 6: وسطي معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي (حسب الإنفاق) 85
- المخطط 7: تطور الإيرادات العامة حسب المصدر، 2005-2010 86
- المخطط 8: تطور النفقات العامة حسب النوع، 2006-2010 87
- المخطط 9: معدل التضخم السنوي في سورية، 2006-2010 88
- المخطط 10: تطور التسليفات في القطاع المصرفي السوري، 2005-2010 90
- المخطط 11: معدل نمو الصادرات والمستوردات 2006-2010 91
- المخطط 12: توزيع المشاريع الاستثمارية المنفذة حسب القطاع، 2006-2010 95
- المخطط 13: تطور الاستثمار الحكومي والاستثمار الخاص 96
- المخطط 14: تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر التراكمية 2005-2010، 96
- المخطط 15: نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية، 2006-2010، 101
- المخطط 16: حجم قوة العمل وأعداد المشتغلين في سورية، 2006-2010 103
- المخطط 17: تطور فرص العمل الجديدة في سورية، 2006-2010 103
- المخطط 18: تطور معدل البطالة بين الذكور والإناث في سورية، 2006-2010 104
- المخطط 19: عدد الأشخاص لكل سرير في المشافي السورية بحسب المحافظات، 2010 108
- المخطط 20: عدد الأشخاص لكل طبيب صحة بحسب المحافظات، 2010 109
- المخطط 21: توزيع جمعيات المجتمع الأهلي في سورية بحسب التخصص، 2010 113
- المخطط 22: توزيع جمعيات المجتمع الأهلي في سورية بحسب المحافظات، 2010 114
- المخطط 23: أهم المؤشرات الاقتصادية في سورية خلال الفترة 2010-2015 121
- المخطط 24: الرقم القياسي لأسعار المستهلك وسعر صرف الليرة السورية 2010-2015 122
- المخطط 25: تطور أسعار بعض السلع المدعومة خلال الأزمة (2015-2011) 128
- المخطط 26: التحديات المحتملة في المرحلة المقبلة 141
- المخطط 27: الأدوات التقويمية لاقتصاد السوق الاجتماعي 164
- المخطط 28: شبكة الحماية الاجتماعية المقترحة لسورية 171

قائمة الخرائط

- الخارطة 1: التوزع الجغرافي للصادرات السورية عام 2010.....93
- الخارطة 2: التوزع الجغرافي للمستوردات السورية عام 2010.....93
- الخارطة 3: الكثافة السكانية في سورية حسب المحافظات، 2010 (شخص لكل كم²).....99
- الخارطة 4: نسبة انتشار الفقر متعدد الأبعاد حسب المحافظات، 2009، (%).....100
- الخارطة 5: وسطي إنفاق الأسر السورية الشهري 2009، بحسب المحافظات.....105

قائمة جداول الملحق

- الجدول 1: تشريعات السياسة المالية المستخدمة في الدراسة، 2005-2011..... 200
- الجدول 2: تشريعات السياسة النقدية المستخدمة في الدراسة، 2005-2011..... 200
- الجدول 3: تشريعات التجارة الخارجية المستخدمة في الدراسة، 2005-2011..... 201
- الجدول 4: تشريعات الاستثمار المستخدمة في الدراسة، 2005-2011..... 202
- الجدول 5: تشريعات الحماية الاجتماعية المستخدمة في الدراسة، 2005-2011..... 203
- الجدول 6: تشريعات التشغيل وتفعيل سوق العمل المستخدمة في الدراسة، 2005-2011..... 203
- الجدول 7: تشريعات الخدمات الاجتماعية: التعليم، الصحة، والإسكان المستخدمة في الدراسة..... 204
- الجدول 8: الناتج المحلي الإجمالي بسعر السوق حسب القطاع بأسعار 2000 الثابتة..... 205
- الجدول 9: الإنفاق على الناتج المحلي الإجمالي بأسعار 2000 الثابتة، 2005-2010..... 205
- الجدول 10: مجمل تكوين رأس المال الثابت حسب القطاع وتوزيعه النوعي، 2005-2010..... 206
- الجدول 11: تطور الإيرادات العامة المحصلة حسب المصدر، 2005-2010..... 206
- الجدول 12: تطور النفقات العامة الفعلية حسب المصدر، 2005-2010..... 207
- الجدول 13: تطور عجز الموازنة العامة الفعلي ومصادر تمويله 2005-2010..... 207
- الجدول 14: المسح النقدي في سورية، 2005-2010..... 208
- الجدول 15: ودائع القطاع المصرفي السوري حسب الجهة المودعة، 2005-2010..... 209
- الجدول 16: التسهيلات الائتمانية في القطاع المصرفي السوري حسب النشاط الاقتصادي..... 209
- الجدول 17: مؤشرات التجارة الخارجية في سورية، 2005-2010..... 210
- الجدول 18: تطور الصادرات السورية بحسب طبيعة المواد المصدرة والقطاع، 2005-2010..... 210
- الجدول 19: تطور المستوردات السورية بحسب طبيعة المواد المستوردة والقطاع..... 210
- الجدول 20: الصادرات السورية بحسب الكتل الدولية، 2005-2010..... 211
- الجدول 21: المستوردات السورية بحسب الكتل الدولية، 2005-2010..... 212
- الجدول 22: الصادرات حسب طبيعة واستخدام المواد للقطاعات العام والخاص..... 213
- الجدول 23: المستوردات حسب طبيعة واستخدام المواد للقطاعات العام والخاص..... 214
- الجدول 24: متوسط الأجر الشهري حسب القطاع، 2005-2010..... 215
- الجدول 25: حجم قوة العمل وأعداد المشتغلين ومعدلات البطالة، 2005-2010..... 215
- الجدول 26: أهم مؤشرات التنمية الألفية في سورية لعام 2010..... 216
- الجدول 27: معدل الإنفاق الشهري للأسر السورية بحسب المحافظات لعام 2009..... 217

الفصل التمهيدي

مقدمة البحث

أثبت اقتصاد السوق الاجتماعي في ألمانيا أنه نموذج ناجح للتنمية والنهوض الاقتصادي، إذ عكس مجموعة أساسية من القيم التي دمجت ما بين السوق الحرة والمبادئ الاجتماعية والبيئية، وكوّنت قاعدة من الإصلاحات التي رفعت المنافسة والنمو، ومكّنت من مواجهة التحديات الكبيرة لمرحلة ما بعد الحرب والتي تمثلت بالهجرة، وإعادة التوحيد، والعولمة المتزايدة، والأوضاع الاجتماعية المتفاوتة.

وعلى صعيد آخر وبعيداً عن التجربة الألمانية، فقد أظهرت تجارب البلدان الرأسمالية عجز قوانين السوق الحرة عن تحقيق المناخ التنافسي، الذي يعود بالمنافع على جميع الأطراف، حيث تبين أن تحرير الأسواق من شأنه أن يفرز قوى احتكارية شبيهة بتلك التي استدعت استخدام أدوات السوق الحرة، فقد شهد النظام الرأسمالي أكثر من مرة مستويات عالية من البطالة مترافقة مع فوائض في الإنتاج، أدت إلى ميل معدلات الأرباح إلى الانخفاض، مما دفع الرأسماليين باتجاه تخبير العمال ما بين التسريح أو العمل بجهد أكبر ولوقت أطول مقابل أجور أقل، مع عدم جدوى الخيارين فكلاهما يفضيان لتخفيض القوة الشرائية للمستهلكين، أي تقليص حجم السوق أمام منتجات المصانع الرأسمالية الكبرى. وبالتالي لم ينتظر معارضو الليبرالية الكثير من الوقت، ليلتمسوا الحجج والبراهين على افتقاد النظام الرأسمالي للاستقرار وميله نحو الانكماش والركود، وعجزه - بأي شكل من الأشكال - عن الاستمرار على نفس الوتيرة، إذ تبين أن المشكلات الاقتصادية والاجتماعية التي أفرزها هذا النظام ليست ظواهر عرضية يمكن لآلية السوق معالجتها، بل إنها كامنة في صلب هذا النظام الذي سيستمر بتوليد النتائج الكارثية ذاتها، مخلّفاً أعداداً متزايدة من الفقراء والعمال المسلوبين، في توزيع غير عادل لنتائج العملية الإنتاجية، ومنذراً باضطرابات اجتماعية واقتصادية كبيرة، ما لم يتم إيجاد حلول مناسبة.

واستمرت التجاذبات طويلاً بين المذهب الليبرالي والمذهب الاشتراكي لإيجاد حلول للمشكلات الاقتصادية والاجتماعية المتولدة، فظهرت منذ خمسينات القرن الماضي بوادر التقاء بين المذهبين، وتم التوصل في مساومة اقتصادية تاريخية لـ"اقتصاد السوق الاجتماعي" الذي يقوم على خلق مناخ مناسب لتحرير التجارة والتبادل وتشجيع

الاستثمار الخاص وتراجع فيه الدولة عن دورها كلاعب في النشاطات الاقتصادية وإدارة التوازنات الاقتصادية مع حفاظها على دور إشرافي لضمان العدالة الاجتماعية وتوزيع نتائج العملية الاقتصادية بشكل مجزي، وتطوير نظم وبرامج اجتماعية بمشاركة مؤسسات المجتمع المدني لتحسين الأوضاع المعيشية للفئات الضعيفة من المجتمع.

ومع أنه قد يبدو أنّ نموذج اقتصاد السوق الاجتماعي قد استنفذ دوره التاريخي بدءاً من نهاية الثمانينات في أوروبا إلا أنه وقياساً مع النتائج الاقتصادية والاجتماعية التي حققها طيلة أكثر من أربعين عاماً، لا يزال يمثل النموذج المناسب للدول النامية ومنها سورية، شريطة ألا يتم تطبيقه كـ"وصفة جاهزة" وإنما كإطار عام مرن يمكن من تحقيق العدالة الاجتماعية والكفاءة الاقتصادية.

وقد أعلنت سورية رسمياً تبني اقتصاد السوق الاجتماعي في المؤتمر العاشر لحزب البعث العربي الاشتراكي عام 2005، وسبق هذا الإعلان الرسمي مرحلة من الترويج لهذا النموذج الاقتصادي تشيد بمحاسنه ومبررات تبنيه، حيث امتلأت الصحف والندوات بعناوين عريضة عن تخفيض نسبة الفقر، وإعادة توزيع الدخل والثروة، وإشراك الشعب في عملية النمو.

يأتي هذا البحث بعد انقضاء عشر سنوات على التجربة ليقم السياسات التي طبقت تحت هذا العنوان ويبيّن مدى قربها أو بعدها من الأصول الفكرية لاقتصاد السوق الاجتماعي ومدى نجاح تطبيقها.

حيث يقدم الفصل الأول نظرة تأصيلية حول المفهوم الفكري والمحتوى الاجتماعي الذي تضمنه النموذج الأوربي دون إغفال الحديث عن الشروط التي مهّدت لنشأة هذا النموذج الاقتصادي.

ويختص الفصل الثاني بالدراسة التحليلية النقدية للسنوات العشر التي تلت الإعلان الرسمي لتبني اقتصاد السوق الاجتماعي في سورية عبر استطلاع ما تمّ إنجازه من السياسات المخطط لها والآثار المترتبة عليها، والتي ستبين نتائج البحث أنها لم تعط الاهتمام الكافي، بل على العكس، تم تقديم نموذج لاقتصاد السوق الحر أقرب ما يكون لما تقدمه المؤسسات الدولية من صفات جاهزة مجملًا ببعض الإجراءات السطحية فيما يخص الجانب الاجتماعي التي لا ترقى لمستوى سياسات.

بينما يحتوي الفصل الثالث موجزاً عن أهم الآثار الاقتصادية والاجتماعية للأزمة السورية التي بدأت عام 2011، ويعرج بعدها إلى عدد من التحديات القائمة والمستقبلية.

ويقدم الفصل الرابع بعض الطروحات التي يمكن عبرها إعادة تفعيل اقتصاد السوق الاجتماعي. بما يضمن الحرية والشفافية والمساواة في الفرص وعدالة التوزيع وتشريعات العمل العادلة ويلبي الحاجات الأساسية للفرد والمجتمع والخدمات العامة المجانية أو ذات الرسوم الرمزية، وكل ما من شأنه ترسيخ الشعور بالانتماء والمواطنة والقدرة على المشاركة الفاعلة ويسهم بالتالي في تحقيق التقدم الاقتصادي و الرفاه الاجتماعي.

أهمية البحث

تكمن أهمية البحث في ضرورة الاستفادة من اقتصاد السوق الاجتماعي لتدعيم مقومات الأمن الاقتصادي والتماسك الاجتماعي، خاصة مع ملاحظة أنّ ما تم تبنيه أو ما هو متوقّف من الدراسات عن اقتصاد السوق الاجتماعي غير كاف بسبب قلة الترجمات والجهود العلميّة في هذا الإطار، حيث يجد المستزيد أنّ الفكر النظري الذي أفضت إليه التجربة الأوربيّة يتعرّض لقضايا اجتماعيّة وغير اجتماعية واسعة لم يتم التّطرق لها عند تبني النموذج من قبل دول أخرى. ويلقي البحث الضوء على الأسباب التي أدت إلى فشل السياسات المطبقة في سورية في الوصول إلى الوضع المنشود على الصعيدين الاقتصادي و الاجتماعي. بالإضافة إلى تقديم سبل وأدوات هي أقرب إلى خطط العمل الكلية منها إلى المقترحات الجزئية بهدف الاستفادة من النتائج الإيجابية المحتملة لاقتصاد السوق الاجتماعي.

مشكلة البحث

تتبع مشكلة البحث من أنّ رصد النتائج الاجتماعية والاقتصادية لما طبّق من سياسات، منذ الإعلان الرسمي عن تبني نظام اقتصاد السوق الاجتماعي في سورية، يبيّن ازدياد التفاوت في توزيع الدّخل والثروة، وارتفاع معدلات البطالة والفقر، بالترافق مع شيوع حالة من عدم الرّضا تجاه الإجراءات المتخذة والتي تم تأطيرها ضمن الإطار الاجتماعي، والتّراجع بنفس الوقت عن سياسات أكثر محاكاةً للحاجات الاجتماعية والمعاشيّة، والتي مثلت على مدى سنوات عديدة عامل استقرار للنظام الاقتصادي والاجتماعي .

ونظراً لابتعاد الواقع التطبيقي عن النهج الحكومي المعلن عنه، تعيّن بحث أوجه الخلل في تطبيق هذا النظام الاقتصادي بحثاً دقيقاً، وتحديد أوجه القصور المطلوب معالجتها.

ويحاول البحث الإجابة عن الأسئلة التالية:

- 1- هل تنسجم السياسات المطبقة في ظل اقتصاد السوق الاجتماعي في سورية مع الفكر النظري لهذا النهج الاقتصادي؟
- 2- هل نجحت هذه السياسات في محاكاة المشكلات الاجتماعية الموجودة؟
- 3- ما مدى فعالية مؤسسات المجتمع المدني في سورية، وهل يمكن الاستفادة منها لتنفيذ السياسات الاجتماعية؟
- 4- كيف يمكن معالجة الخلل الذي ابتلي به البنيان الاجتماعي جرّاء السياسات المتبعة؟

هدف البحث

يهدف البحث إلى بيان أنّ السياسات المطبقة في ظل اقتصاد السوق الاجتماعي في سورية، تتعارض مع منطلقات ومرتكزات اقتصاد السوق الاجتماعي، وأنها جاءت تلبية لرغبات المؤسسات المالية الدولية وأصحاب المصالح على حساب الضعفاء اقتصادياً. بالإضافة للإجابة عن الأسئلة المتعلقة بمشكلة البحث من خلال تناول ما يلي:

- 1- لمحة عامة عن السياسات الاجتماعية المطبقة منذ تبني اقتصاد السوق الاجتماعي.
- 2- بيان منافذ الخلل في التطبيق التي أفضت إلى ابتعاد الملموس عملياً عن المتبنى نظرياً.
- 3- تقديم اقتراحات لتدعيم الجانب الاجتماعي مع الإشارة للتحديات المحتملة وسبل مواجهتها.

فرضيات البحث

- 1- لا تتوافق السياسات المطبقة في سورية تحت إطار اقتصاد السوق الاجتماعي مع الفكر النظري لهذا النموذج الاقتصادي.
- 2- أدى التطبيق غير المصرّح عنه لوصفات المؤسسات المالية الدولية إلى تدهور الوضع الاقتصادي والاجتماعي.
- 3- ساهم ضعف تطبيق السياسات الاجتماعية في الفترة السابقة (قبل الأزمة) في نشوء واستمرار الأزمة التي تمر بها سورية منذ عام 2011.

4- يمكن لاقتصاد السوق الاجتماعي التّفاذ إلى عمق المشكلات الاجتماعية حتى في حال اقتصاد ضعيف ونام كالاقتصاد السوري، علاوة على ذلك يمكن للضّمان الاجتماعي أن يؤثر إيجابياً في الاقتصاد.

منهجية البحث

يعتمد البحث المنهج الوصفي التحليلي والمنهج النقدي التاريخي من خلال تناول نموذج اقتصاد السوق الاجتماعي في سورية، وتحليل محدداته لاستخلاص النتائج التي ترتبت على السياسات المطبقة.

الدراسات السابقة

1- رسالة دكتوراه بعنوان "اقتصاد السوق الاجتماعي وآفاق تطبيقه في سورية"، منال فيصل ديوب، جامعة حلب، 2012. ركزت الدراسة على التمييز بين مفهوم اقتصاد السوق واقتصاد السوق الاجتماعي، وعرضت مجموعة من التجارب لدول تبنت اقتصاد السوق الاجتماعي دول تبنت نماذج شبيهة به، وقامت بتحليل وضع الدولة الاقتصادي قبل تبني اقتصاد السوق الاجتماعي، وتوصلت إلى أن الركود الاقتصادي في سورية هي الدافع الرئيسي هذا النهج، ثم قامت بتحليل الخطة الخمسية العاشرة وتحديد أهم الانجازات والإخفاقات التي تمت خلالها. وخلصت إلى وضع مجموعة توصيات لاستكمال الانتقال إلى اقتصاد السوق الاجتماعي.

2- رسالة ماجستير بعنوان: "التّحوّل إلى اقتصاد السّوق الاجتماعي بين النّظريّة والتّطبيق"، مالك المسالمة، كلية الاقتصاد، جامعة دمشق، 2011. بحثت هذه الدّراسة في تحديد مفهوم اقتصاد السّوق الاجتماعي، رصد فيها الباحث مرحلة التّحول لاقتصاد السّوق الاجتماعي مستطلعاً أسباب تبنيه وإمكانية تطبيقه في سورية والتّحديات التي تحكم هذا التّطبيق، وخالف فيها الرّأي القائل بأنّ اقتصاد السّوق الاجتماعي هو الخيار الوحيد أمام سورية، ورأى أنّ هنالك العديد من الخيارات، لكنّ أنسبها لهذه المرحلة بالنّسبة لسورية هو اقتصاد السّوق الاجتماعي. وخلصت الدّراسة إلى أنّ متطلبات تطبيق اقتصاد السوق الاجتماعي غير متوفرة في الحالة السورية بشكل كافٍ، وأنّ الانتقال يتطلّب أقصى دخل اقتصادي ممكن،

بالإضافة لضرورة الضبط الفعّال للسوق، الذي ينطلق من توسيع قاعدة إنتاج الدّخل، والارتكاز عليها لإرساء مبدأ توسيع قاعدة توزيع الدّخل.

3- رسالة ماجستير بعنوان: "اقتصاد السوق الاجتماعي كأحد خيارات تطوير الأداء الاقتصادي في سورية"، سماح غانم عبد الكريم، كلية الاقتصاد، جامعة دمشق، 2010.

تناولت الدّراسة إمكانية إجراء إصلاح اقتصادي بالتحوّل نحو اقتصاد السوق الاجتماعي، واستعرضت بعض التجارب العالمية في اقتصاد السوق الاجتماعي للاستفادة منها، وبينت شروط ومتطلّبات وتحديات تطبيقه في سورية. وتوصلت إلى أن اقتصاد السوق الاجتماعي يحمل المتناقضين، السوق وريحه، والمجتمع وتميمته، وأن تحقيق التّوازن بينهما يتطلّب التركيز على العوامل الدّاخلية (تطور مستوى الصناعة والتكنولوجيا المستخدمة، الإنتاجية، الاستثمارات، تطوّر البنية التّحتية...)، إضافة إلى وجود دولة قويّة بمثابة حارس للحماية الاجتماعية والتفاوض الحر مع الشّركاء.

لكنها ركزت أكثر على القطاعات وضرورة الانتقال إلى القطاعات التي تولد قيمة مضافة عالية. والاهتمام بقطاع الخدمات ومنع الاحتكار.

4- دراسة بعنوان: "اقتصاد السوق الاجتماعي خيار سورية الاستراتيجي: الأبعاد التاريخية والاقتصادية والسياسية: اقتصاد السوق الاجتماعي ودلالاته الإستراتيجية"، الدكتور عصام الزعيم، المركز العربي للدراسات الإستراتيجية، 2005. بينت الدّراسة أثار العولمة والانفتاح التجاري على إعاقة استفادة المجتمع من منافع التّجديد التكنولوجي وارتقاء الإنتاجية وإنتاجية العمل، واعتبرت نظام اقتصاد السوق الاجتماعي سلاحاً وطنياً ومجتمعياً على اختلال نظام العولمة ومحاباته لرؤوس الأموال على حساب الأجور. واتخذت من البلدان النامية مجالاً عاماً للبحث ومن سورية مجالاً خاصاً.

وأبرزت التّحديات التي تواجه تطبيق اقتصاد السوق الاجتماعي بدءاً من التّحدي السكاني والبطالة مروراً بالنضوب النفطي والاكتفاء الدّاتي المستدام والتّحديات الاقتصادية والاجتماعية والتجارية و القطاعية، انتهاءً بتحديات الشؤون العمالية والإصلاح الإداري.

وما يميز هذه الدراسة أنّها تتخذ المنحى النقدي والتقييمي لتجربة ما سمّي باقتصاد السوق الاجتماعي المطبقة في سورية، باستخدام الاقتصاد السياسي كمنهج وأسلوب تحليل نقدي وتاريخي، بالإضافة إلى أنّها تركّز على الجانب الاجتماعي من السياسات المطبقة والآثار الاجتماعية التي نتجت عنها. وتقدّم الدراسة بعض السياسات المقترحة لإعادة ترميم البنيان الاجتماعي وسد منافذ الخلل الحاصل أثناء تطبيق اقتصاد السوق الاجتماعي.

الفصل الأول: مدخل نظري إلى اقتصاد السوق الاجتماعي

المبحث الأول: نشأة اقتصاد السوق الاجتماعي، أهدافه، والمبادئ الناظمة له

المبحث الثاني: الشروط الأساسية اللازمة لتطبيق اقتصاد السوق الاجتماعي

المبحث الثالث: الأولويات والسياسات الاجتماعية

المبحث الرابع: تجارب عالمية لدول تبنت نهج مشابه لاقتصاد السوق الاجتماعي

المبحث الأول: نشأة اقتصاد السوق الاجتماعي، أهدافه، والمبادئ الناظمة له

المطلب الأول: مفهوم اقتصاد السوق الاجتماعي

أولاً: مفهوم وأهداف اقتصاد السوق الاجتماعي

يُعرّف اقتصاد السوق الاجتماعي "Social Market Economy" بأنه "نظام سياسي تنظيمي يركز على اقتصاد المنافسة الذي يربط المبادرة الحرة بالتقدم الاجتماعي المضمون من خلال الإنجاز الاقتصادي في السوق"¹ لخلق وضمان "الرخاء لجميع أفراد المجتمع"²

وعرفه "Alfred Armac"^(*) بأنه مفهوم أيديولوجي يهدف لخلق وتعزيز علاقات التعاون والتنسيق بين مختلف مجالات المجتمع، متضمنة مختلف تكوينات الطبقة الواحدة واعتبره فكرة إستراتيجية تروج لتعاون حقيقي بين مجموعات المجتمع المختلفة والمتعارضة في الأهداف، كما يهدف لوصول بعض المكاسب الاجتماعية للعمال والعمل في كامل النظام الاقتصادي.³

وعرف أيضاً بأنه نظام اقتصادي اجتماعي توجد فيه العمليات الاقتصادية الأساسية (إنتاج وتبادل وتوزيع)، ويعمل الجزء الأكبر رداً على القرارات الحرة للمستهلكين والمنتجين المنافسين في السوق، حيث تخضع أهدافهم للتقييد من طريق طلبات العدالة الاجتماعية.⁴

¹ Dickertmam, D, Wilpert Piel, V. (2008). Social market economy: Principles and functioning. In Encyclopedia Social Market Economy: History, Principles and Implementation – From A to Z.p415. Germany. Paderborn. Ferdinand Schoningh

² روديكير، س. رادكه، د. (2005). اقتصاد السوق الاجتماعي واتجاهات تطوره المستقبلية. (عدنان سليمان، مترجم). دمشق: دار الرضا للنشر. ص 30.

^(*) Alfred Muller Armac (1907-1978) هو ممد الطريق ومبتكر منهجية ومصطلح اقتصاد السوق الاجتماعي ويعتبر الأب الروحي له. حصل على الدكتوراه في الاقتصاد الاجتماعي النظري عام 1923 تحت إشراف Leopold von wise في جامعة كولونيا، وحصل على درجة الأستاذية عام 1926. عمل محاضراً وأستاذاً مشاركاً في جامعة كولونيا ما بين عامي 1926-1938 وأستاذاً في جامعة مونستر ما بين عامي 1938-1949، وعاد عام 1950 إلى جامعة كولونيا وكان له الفضل في تأسيس معهد كولونيا للسياسة الاقتصادية 1951. إضافة لعمله كأستاذ، وأوكل له بين عامي 1952-1958 وظيفة المدير المفوض لقسم المبادئ في وزارة الاقتصاد الاتحادية، وفي 1958 أصبح سكرتير الدولة للأمر الأوربية في وزارة الاقتصاد الاتحادية، واستقال من هذه الوظيفة عام 1963 وعمل حتى 1969 أستاذاً جامعياً. له عدة مؤلفات في مجال اقتصاد السوق الاجتماعي منها كتاب "توجيه الاقتصاد واقتصاد السوق".

³ KARSTEN.G. S. Gorbachev as Social Market Economy, international journal of social economy, 18.5/6/7, 1991, 70-89..

⁴ JOHN. D. KLAUS. The German Social Market Economy—(Style) A Model for The European Union, Chemnitz technical university Germany, 2006, 212

تتشرك التعاريف السابقة بأن اقتصاد السوق الاجتماعي هو تنظيم اقتصادي يركز على المنافسة الحرة والكفاءة والفعالية الاقتصادية وآلية السوق، ويهدف إلى تحقيق النمو الاقتصادي والعدالة الاجتماعية وضمان الرعاية للمجتمع.

ويسعى اقتصاد السوق الاجتماعي إلى تحقيق أهداف اقتصادية، أهمها الاستقرار المالي والذي يتطلب الموازنة بين الإنفاق والإيراد وتغطية الإنفاق الجاري من عائدات الضرائب لضمان استقرار الأسعار، والتوازن في التجارة الخارجية من خلال الصادرات والواردات لتحقيق استقرار أسعار الصرف، والسعي لتحقيق التوظيف الكامل والذي يعكس الاستخدام الأمثل للموارد الاقتصادية، وتشجيع الابتكار والنمو الذي يعبر عن الاهتمام النوعي للإنتاج والسعي إلى تقديم منتجات جديدة بتقنيات حديثة تساعد على فتح أسواق وتؤدي إلى زيادة النمو الاقتصادي.

وتتمثل الأهداف الاجتماعية في زيادة فرص التعليم وتشجيع الأفراد للالتحاق بالتعليم لضمان العدالة الاجتماعية، وتطوير الجانب الصحي وتقديم الخدمات الطبية المناسبة، وتوفير الرعاية الاجتماعية من خلال المعاش التقاعدي وأنظمة الحماية الأخرى، والاهتمام بالسلوك والأخلاق وتفعيل المشاركة الفردية للمجتمع في خلق الثروة، وأخيراً تحقيق النمو الشامل عبر الاهتمام المتوازن للجوانب السياسية والاقتصادية والاجتماعية. وفي المقابل، تتحقق الأهداف البيئية من خلال استخدام تقنيات حديثة صديقة للبيئة يمكن إنجازها في زيادة إنتاج الطاقة المتجددة والمحافظة عليها، وتقليل انبعاث غاز ثاني أكسيد الكربون، والتخلص من النفايات.

يميل اقتصاد السوق الاجتماعي إلى الفكر الاقتصادي الكلاسيكي مع بعض التعديلات التي جعلته يُصنف كليبرالية جديدة تجمع بين الكلاسيكية الليبرالية وبين العناصر الإدارية والاجتماعية للدولة التدخلية. ولا يركز هذا المنهج على الجوانب الاقتصادية فحسب، وإنما يهتم أيضاً بالحرية والعدالة الاجتماعية، بمعنى حرية شخصية في ظل مسؤولية اجتماعية، حيث تعتبر الحرية شرطاً لازماً لتمكين الفرد من تحمل المسؤولية. وبرغم الأسس الليبرالية لاقتصاد السوق الاجتماعي، إلا أن هناك بعض الاختلافات الأساسية بينها:⁵

اقتصاد السوق الليبرالي	اقتصاد السوق الاجتماعي
أولوية الأهداف الاقتصادية	التركيز المتوازن على الأهداف الاقتصادية والاجتماعية
التركيز على الحرية الفردية	التركيز على حقوق الإنسان
التركيز على الإنتاجية	التوازن بين الإنتاجية والأهداف الاجتماعية
حياد دور الدولة تجاه السوق	التدخل المنظم للدولة في الاقتصاد
تضييق دائرة الضمان الاجتماعي على الحقوق الأساسية	توسيع دائرة الضمان الاجتماعي

⁵ هرمز. نور الدين، سلامة. باسل، التجربة الألمانية في اقتصاد السوق الاجتماعي الأسس والمبادئ النظرية. (2011)، 20 تموز). بحث مقدم لمجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمية المجلد (33) العدد (4) 2011

ثانياً: الهياكل والبنى الأساسية لاقتصاد السوق الاجتماعي

يمكن وصف العلاقات الأساسية في اقتصاد السوق الاجتماعي على أنها نموذج بناء لتنظيم اقتصادي ينطلق من احتياجات الأفراد المختلفة، وإشباعها عبر استغلال الموارد المتوفرة (سلع وخدمات)، وعناصر الإنتاج (العمل، رأس المال، الأرض). ويضع هذا التنظيم الاقتصادي "قواعد للنشاطات السوقية للوحدات الاقتصادية الخاصة تتعلق بسلوك التبادلات وبفرضها بفاعلية، كحقوق الملكية الخاصة وحرية الإنتاج والتصرف والمتاجرة واختيار المهنة واختيار مكان العمل والاستهلاك. ومع تحقق هذه الشروط تتقابل مصالح العارضين والطالبين في السوق تحت إطار المنافسة. ويحقق السعر المتكون عن السوق دور التوازن والتنبيه وكذلك التوجيه والتحفيز. و تشترط النشاطات التبادلية بين الأفراد في السوق سلطة الأفراد المباشرة على الموارد التي يتم تبادلها أي توفر حقوق ملكية خاصة، وهذا أهم شرط لاقتصاد السوق الاجتماعي. ولضمان هذه الشرط يفترض خلق إطار قانوني ناظم لحماية الملكية الخاصة ويضمن بشكل خاص حرية الاستهلاك والاستثمار واختيار المهنة ومكان العمل ومكان التدريب. أما الضمان المؤسسي لتبادل الموارد فتخدمه القواعد القانونية لحرية التعاقد وحرية التجارة دون تقييد حرية الآخرين في استخدامها.

وقد تبدي عملية السوق ونظام الخدمة الحكومية نقصاً في التأثير، يؤدي إلى توزيع غير عادل للدخل، مما يبرر القيام أحياناً بتصحيحات تكميلية لمعالجة فشل السوق. وذلك يتطلب إجراء توازن اجتماعي تصحيحي، يمكن أن يكون الإجراء سياسي تنظيمي أو سياسي عملي، بالمحافظة على نسبة من التضامن والمساعدة الذاتية. ويجب أن يكون التنظيم الاجتماعي ضامناً للحقوق ولقيم أساسية كحماية الزواج والعائلة والربط الاجتماعي للملكية، وقادراً على إعادة توزيع النظام الضريبي ومشتماً على حزمة متكاملة من الخدمات المادية والنقدية والتحويلات للأشخاص الذين يملكون قدرة محدودة على الكسب، وتستكمل بخدمات التأمينات الاجتماعية في حالات البطالة والمرض والإعاقة، إضافة للدعم الحكومي لبعض المؤسسات الاقتصادية كوسيلة لإعادة التوزيع الاجتماعي.⁶

⁶Dickertman. D, Wilpert Piel, V. (2008). Social market economy: Principles and functioning. In Encyclopedia Social Market Economy: History, Principles and Implementation – From A to Z. (P P. 407-416). Germany. Paderborn. Ferdinand Schoningh.

المخطط 1: الهياكل الأساسية لاقتصاد السوق الاجتماعي

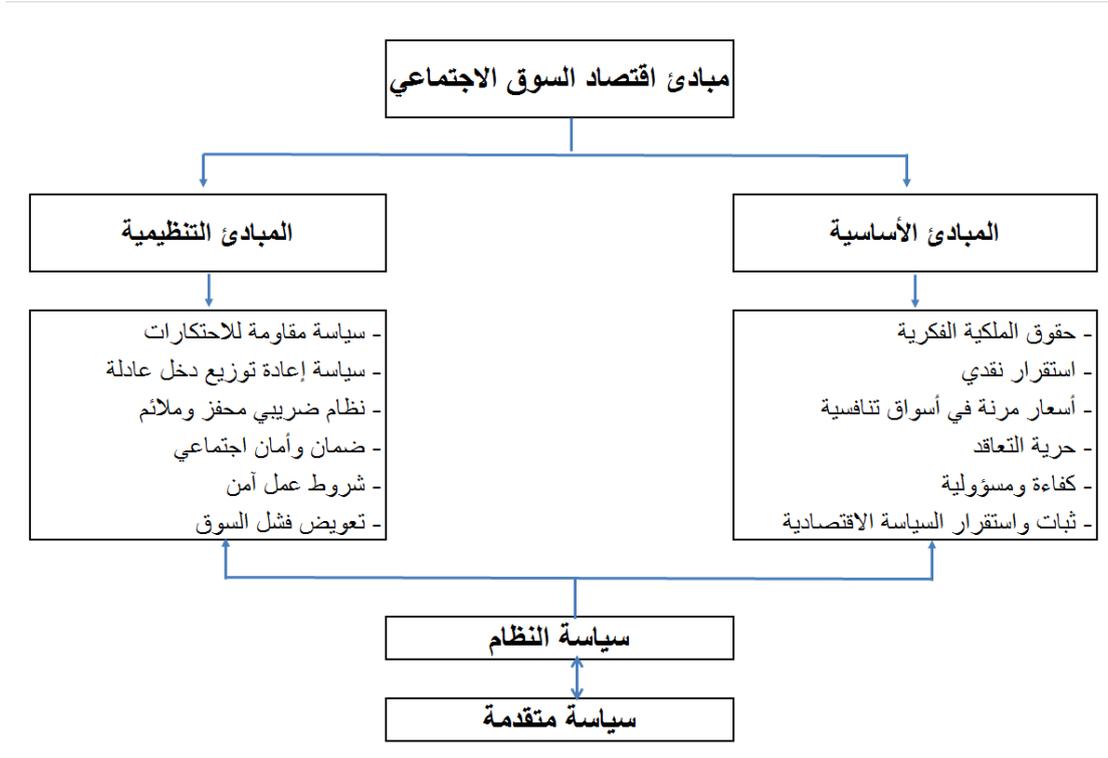


ثالثاً: المبادئ الناظمة لاقتصاد السوق الاجتماعي

يتسم نظام اقتصاد السوق الاجتماعي بمجموعة من الخصائص، أهمها المرونة والتي يقصد بها إمكانية زيادة أو تقليص تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي حسب مراحل تطور الدولة والضرورة والاحتياج، وكذلك الانفتاح الذي جعل هذا النظام يتميز بالكفاءة والتطور والابتكار نظراً لقدرته على التعامل مع المتغيرات والأحداث الداخلية والخارجية، كما يقوم على "استمرارية العملية الاقتصادية بوصفها جوهرية لعملية اجتماعية سليمة مخففة للتوترات الاجتماعية وموسعة للاستقرار المجتمعي ومحيدة للأزمات الاقتصادية الاجتماعية".⁷

ورافق اقتصاد السوق الاجتماعي منذ نشوئه مجموعة من المبادئ إدارية مؤسسية، والمبادئ التنظيمية قدها "Eucken Walter" (***) كما يلي:

المخطط 2: المبادئ الأساسية والتنظيمية لاقتصاد السوق الاجتماعي



⁷ ابراهيم، غسان. (2009)، اقتصاد السوق الاجتماعي، مقدمات نظرية. دار الجندي ص 10.
(**) Walter Kurt Heinrich Eucken (1913-1909) أحد مؤسسي اقتصاد السوق الاجتماعي في ألمانيا، حاصل على الدكتوراه من جامعة بون سنة 1913، وعمل في جامعة برلين ما بين عامي 1919-1925، وحصل عام 1921 على درجة أستاذ. وعمل في الفترة من 1925 إلى 1927 أستاذاً في جامعة توبنجن، وفي السنوات 1927-1950 أستاذاً في جامعة فرايبورغ.

أ - المبادئ الأساسية:⁸

1. المبدأ الأساسي نظام أسعار فعال للسلع والخدمات وأسواق المال: يجب أن تتفادى السياسات كل الإجراءات التي تؤدي إلى تشويه الأسعار النسبية مثل الاحتكارات والتعريفات.
 2. أسبقية السياسة النقدية التي تهدف إلى استقرار قيمة النقد وأن تتجزر استقرار الأسعار.
 3. مبدأ الأسواق المفتوحة (ضمان حرية التعامل والنفاذ إلى السوق) من أجل تفادي تأسيس الاحتكارات، ورفع درجة المنافسة في السوق ويضمن هذا المبدأ ضرورة حرية التجارة.
 4. مبدأ الملكية الخاصة وحرية تملك وسائل الإنتاج، حيث أن الملكية الخاصة لوسائل الإنتاج يمكن أن تقود إلى نتائج مقبولة اقتصادياً واجتماعياً وتعمل كمحفز للمشاركين والمتعاملين في السوق.
 5. حرية التعاقد: يضمن هذا المبدأ الحماية المتبادلة لجميع الشركات ويزيد المنافسة.
 6. مبدأ المسؤولية: ويعني الالتزام والمسؤولية المتكاملة لمالكي وسائل الإنتاج عن ملكيتهم وقراراتهم المتخذة.
 7. سياسة اقتصادية ثابتة مستقرة ومستمرة تؤدي إلى إنشاء ثقة الناس بالنظام الاقتصادي الموجود وهي ضرورية من أجل القرارات طويلة الأجل.
- ونظراً لاعتقاد Eucken بأن المبادئ الأساسية ليست كافية لضمان التنمية في نظام المنافسة، ولأنها وحدها يمكن أن تؤدي إلى نتائج غير مقبولة اجتماعياً، فإن هناك مبادئ تنظيمية مشتقة من المبادئ الأساسية ومكملة لها وهي:

⁸ STUCHTEY, TIM. H. (2009). Miracles Are Possible-Or Aclassic German Approach to The Current Crisis, AICGS, Johns Hopkins University, 351.

ب-المبادئ التنظيمية:⁹

1. تخفيض سيطرة الاحتكارات ومراقبتها الدائمة.
2. سياسة إعادة توزيع الدخل وتصحيح اختلالاته عن طريق السوق وذلك بحيث يضمن بالحسبان الحاجات الاجتماعية. مع نظام ضريبي فعال.
3. أن تعكس الأسعار التكاليف وتخدم توزيعاً وتقسيماً عادلاً وحقيقياً للمصادر النادرة وذلك من خلال تنظيمه.
4. تنظيم الآثار الخارجية وتعويض فشل السوق.
5. تعويض وأمان اجتماعي.

⁹ KARSTEN, G .S. GORBACHEV, S. *Perestroika Beginning of A Soviet Socialist Social Market Economy*, international journal of social economy, 16.6, 1991, 854.

المطلب الثاني: نشأة اقتصاد السوق الاجتماعي ومراحل تطوره

ضرب الدمار أغلب البنى التحتية الاقتصادية والاجتماعية في ألمانيا إثر الحرب العالمية الثانية، مما استدعى جهوداً كبيرة لتأمين الشروط الأساسية للمعيشة من سكن وغذاء كأولوية وضرورة ملحة من جهة، وكمقدمة لإعادة بناء الدولة والاقتصاد من جهة أخرى ظهرت آنذاك بوادر اقتصاد السوق الاجتماعي في ألمانيا الغربية في ظل مدرسة "Freiburg" (*) كإطار للعمل، ورغم أن الأفكار الأولى لهذا النظام الجديد الذي اقتضته الحاجة، ظهرت في كتابات كل من "Eucken Walter"، و "Alfred Armac" (**)، إلا أن مصطلح "اقتصاد السوق الاجتماعي" أول ما ذكر من قبل "Ludwig Erhard" (***) حيث طرحه كشعار انتخابي في بيان الحزب الديمقراطي المسيحي الألماني (CDU) (*) الذي كان عضواً فيه، وذلك في الانتخابات الألمانية عام 1949.

وتضمن هذا الشعار دعوة لـ "خلق حالة تشاركية بين أرباب العمل والعمال والنقابات العمالية والأحزاب السياسية"¹⁰، وذلك في محاولة للتوفيق بين المبادئ الاجتماعية وبين الفعالية والكفاءة الاقتصادية التي توفرها قوانين اقتصاد السوق الحر.

ومن الناحية الرسمية، تُبِت اقتصاد السوق الاجتماعي أثناء إعادة الوحدة الألمانية- الألمانية من خلال الاتفاق الدولي حول الاتحاد النقدي والاقتصادي والاجتماعي بين

(*) مدرسة اقتصادية ألمانية تُمثل تيار الليبرالية المنظمة *ordo liberalismus* والتي تشترك مع الليبرالية الكلاسيكية بمبادئ حماية الحرية الفردية والملكية الخاصة لوسائل الإنتاج وحرية النفاذ إلى الأسواق والأسعار التي تعكس ندرة الموارد. وتختلف معها في مبدأ "دعه يعمل دعه يمر" إذ ترى أن مهمة الدولة هي التأسيس لنظام المنافسة وحمايته لا تركه لقوى السوق. أهم أعضائها: Walter Eucken و Wilhelm Ropke و Alfred Armac و Alexander Rustow و Ludwig Erhard و Franz Bohm.

Alfred Muller Armac (**)(1907-1978) هو مهيد الطريق ومبتكر منهجية ومصطلح اقتصاد السوق الاجتماعي ويعتبر الأب الروحي له. حصل على الدكتوراه في الاقتصاد الاجتماعي النظري عام 1923 تحت إشراف Leopold von wise في جامعة كولونيا، وحصل على درجة الأستاذية عام 1926. عمل محاضراً وأستاذاً مشاركاً في جامعة كولونيا ما بين عامي 1926-1938 وأستاذاً في جامعة مونستر ما بين عامي 1938-1949، وعاد عام 1950 إلى جامعة كولونيا وكان له الفضل في تأسيس معهد كولونيا للسياسة الاقتصادية 1951. إضافة لعمله كأستاذ، وأوكل له بين عامي 1952-1958 وظيفة المدير المفوض لقسم المبادئ في وزارة الاقتصاد الاتحادية، وفي 1958 أصبح سكرتير الدولة للأمر الأوربية في وزارة الاقتصاد الاتحادية، واستقال من هذه الوظيفة عام 1963 وعمل حتى 1969 أستاذاً جامعياً. له عدة مؤلفات في مجال اقتصاد السوق الاجتماعي منها كتاب "توجيه الاقتصاد واقتصاد السوق".

Ludwig Wihelm Erhard (***) (1897-1977) يعد الأب الحقيقي لاقتصاد السوق الاجتماعي، حصل على الدكتوراه من جامعة فرانكفورت عام 1925، عمل في الفترة 1928-1942 في معهد الأبحاث الاقتصادية في نورنبرج، وكان في السنوات 1945-1946 وزيراً للاقتصاد في بافاريا، وعمل عام 1947 أستاذاً فخرياً في جامعة ميونيخ، وفي الأعوام 1947-1948 مديراً لوحدة باد هامبورج الخاصة للنقد والقروض، وشغل في الفترة 1948-1949 مديراً لإدارة الاقتصاد في إقليم النفوذ البريطاني الأمريكي، وكان في الفترة 1949-1977 عضواً في مجلس النواب الألماني، وفي السنوات 1949-1963 وزيراً للاقتصاد الاتحادي، وأصبح في الفترة 1963-1966 المستشار الاتحادي وترأس في السنوات 1966-1967 الحزب الديمقراطي المسيحي الألماني CDU.

¹⁰ الحمش، منير، فضلية، عابد، وآخرون. (2009). اقتصاد السوق الاجتماعي بين المفهوم والتطبيق (ط. 1). حلب: نون 4 للنشر ص 35-36.

جمهورية ألمانيا الاتحادية وجمهورية ألمانيا الديمقراطية في 8 أيار 1990، باعتباره تنظيمًا اقتصاديًا مشتركاً لكلا طرفي الاتفاق.¹¹

ولم تكن فلسفة اقتصاد السوق الاجتماعي فلسفة اقتصادية جديدة بقدر ما كانت نتيجة للتطور الموضوعي لمعطيات العصر، ونتيجة تسوية تاريخية بين الاشتراكية والرأسمالية مهدت لـ "طريق ثالث" (*) يجمع بين اقتصاد السوق وما يتضمنه من تشجيع للملكيات الخاصة لوسائل الإنتاج والمبادرات الفردية وتوفير حرية الأعمال والمنافسة، وبين التنظيم الحكومي الضابط للسوق بهدف ضمان المنافسة العادلة، وتخفيض التضخم والبطالة، وتوفير الخدمات الاجتماعية وظروف العمل الجيدة. وبالتالي إرساء توليفة مقبولة وفق آليات وصيغ اقتصادية واجتماعية تكون الدولة فيها مرجعاً أساسياً في القرار الاقتصادي ومظلة حامية للحريات الشخصية ولحقوق الفرد وحرية في ممارسة النشاط الاقتصادي الذي يرغب، وفقاً لقوانين اقتصاد السوق، وذلك في التسليف والاستثمار والإنتاج والتوزيع والأسعار التي تتحدد من خلال طلب المستهلك، وليس من خلال إرادة المنتجين.¹² بما يسهم في تمكين القوى الفاعلة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للنهوض بالمجتمع والاقتصاد على حدّ سواء.

ويمكن تقسيم مراحل تطوره إلى خمسة مراحل¹³:

المرحلة الأولى 1948-1960

دامت هذه المرحلة من عام 1948 حتى نهاية الخمسينات، كان التركيز خلالها على إعادة بناء ما دمرته الحرب من البنى والهيكل الاقتصادي تدريجياً بغية تحقيق معدلات نمو اقتصادية مرتفعة. وتمّ في عام 1949 اتخاذ قرار حول التنظيم الاقتصادي

¹¹Quass. F. (2008). Social market economy: Social irenics. In Encyclopedia Social Market Economy: History, Principles and Implementation – From A to Z. (PP. 416-418). Germany. Paderborn. Ferdinand Schoningh

(*) أول ما وردت هذه التسمية على لسان Wilhelm Ropke إذ اعتبر التنظيم الاقتصادي الذي يطمح له "الإنسانية الاقتصادية" أو "الطريق الثالث". ويبنى تعاليمه على مطلب عدم المساس بكرامة الإنسان. ويتعلق الأمر بالنسبة له بمجتمع وبسياسة يُشكل الحفاظ على حقوق الإنسان بالنسبة لهما واجباً أعلى. أما "ArmacAlfred" فلا ينظر إلى التنظيم الاقتصادي لاقتصاد السوق الاجتماعي كطريق ثالث بين اقتصاد السوق واقتصاد الإدارة المركزية (الاشتراكية)، وإنما كنوع خاص من اقتصاد السوق بخاصية النوعية الاجتماعية التي لا يمكن التنازل عنها.

¹² نجمة، إلياس. (2006). اقتصاد السوق الاجتماعي.

¹³ تمت صياغة هذه الفقرة بالاعتماد على المرجعين التاليين:

1. روديك، س. رادكه، د. (2005). اقتصاد السوق الاجتماعي واتجاهات تطوره المستقبلية. (عدنان سليمان، مترجم). دمشق: دار الرضا للنشر. ص42-45.

2. Von wogau, karl. F. (2008). Social market economy: In the EU. In Encyclopedia Social Market Economy: History, Principles and Implementation – From A to Z. (PP. 398-401). Germany. Paderborn. Ferdinand Schoningh.

والاجتماعي لجمهورية ألمانيا الاتحادية، وطالب الحزب الديمقراطي الاجتماعي الألماني (SPD) (*) في الحملة الانتخابية بالتخطيط الحكومي وتوجيه الإنتاج (الاشتراكية). وكان ينبغي أن تُحوّل الصناعة الكبيرة وصناعة المواد الأساسية والمعاهد الائتمانية والنقدية وكذلك التأمين إلى مؤسسات اجتماعية. وقد أظهر بعض أعضاء الحزب الديمقراطي الاجتماعي الألماني (CDU) عام 1947 إعجابهم بفكرة التحويل الاجتماعي لجزء من قطاعات الاقتصاد على الأقل (صناعات المواد الأولية)، ورفض الحزب الديمقراطي الحر (FPD) (**) هذا الاتجاه منذ البداية لصالح مقترح اقتصاد السوق الاجتماعي الذي قدمه Erhard عام 1948، وشكل الإصلاح النقدي من خلال تحرير الأسعار أساساً له.

وفي بداية الخمسينات ظهرت مشاكل عديدة في سوق العمل حيث ارتفع عدد العاطلين عن العمل من 800 ألف عام 1949 إلى 1.5 مليون في كانون ثاني عام 1950¹⁴. وردّ الكثيرون أسباب هذا التدهور إلى اقتصاد السوق الاجتماعي. فطالبوا بالتغيير المبدئي للسياسة الاقتصادية باتجاه سياسة التشغيل الكامل حسب "Keynes" (***) . وتعارض هذا مع قناعات Erhard الذي قيّم الوضع الاقتصادي على أنه نقص في الاستثمارات وتبنى إجراءات لتشجيع تكوين رأس المال والاستثمارات الخاصة وإيجاد أماكن عمل على المدى الطويل.¹⁵

وأظهرت السنوات التأسيسية ضرورة وإمكانية سن تشريعات وقوانين لتنظيم الدولة والاقتصاد، وأجريت تخفيضات ضريبية، وحُررت الأسعار من القيود الحكومية بشكل يضمن حرية النشاط الاقتصادي، وصدر قانون الإصلاح النقدي الذي ألغى مارك الرايخ الألماني الذي كان متوفراً بكميات هائلة لكن مع ثقة شبه معدومة_ واستبدله بالمارك الألماني الجديد D-Mark، مسبباً تآكل الكتلة النقدية في ألمانيا بنسبة 93%، وبالتالي

(*) Social Democratic Party of Germany هو ثاني أكبر حزب سياسي ألماني، وينتمي إلى أسرة الأحزاب الديمقراطية والاجتماعية والديمقراطية الاشتراكية في أوروبا. يعتبر حزب SPD مقرباً من النقابات العمالية.
(**) Free Democratic Party ينتمي إلى عائلة الأحزاب الأوروبية الحرة. وهي تعتمد مبدأ تدخل الدولة في السوق، أي في الحياة الاقتصادية بأدنى حد ممكن. وهو يمثل بشكل أساسي مصالح أصحاب الدخل المرتفع والطبقات المثقفة ويُنال تأييدها.

¹⁴ Otto Schlect. C. (2008). Social market economy: Political implementation. In *Encyclopedia Social Market Economy: History, Principles and Implementation – From A to Z*. p402. Germany. Paderborn. Ferdinand Schoningh

(***) John Maynard Keynes (1883-1946)، اقتصادي بريطاني، يعتبر الاقتصادي الأكثر شهرة وتأثيراً في الاقتصاد في القرن العشرين، أهم مؤلفاته: كتاب "تتبع للإصلاح النقدي"، وكتاب رسالة عن النقود"، وكتاب "النظرية العامة في التوظيف والفائدة والنقود" الذي يعتبر باكورة أعماله.

¹⁵ Otto Schlect. C. (2008). Social market economy: Political implementation. In *Encyclopedia Social Market Economy: History, Principles and Implementation – From A to Z*. (PP. 401-406). Germany. Paderborn. Ferdinand Schoningh

امتصاص ديون الدولة، وكان بديهيًا أن يؤثر سلباً على صغار المدخرين، لذا فُرضت الضرائب على الملكيات لمدة ثلاثين عام لتعويض المتضررين، ولتجنب أن يأتي الإصلاح الاقتصادي على حساب فئة محددة.¹⁶

تزامن هذا القانون مع صدور تشريعات قانونية ومؤسسية أخرى تعطي للأفراد والجماعات مجالاً للمبادرات والمشاركة في الحياة السياسية من جهة، وتعمل في الوقت نفسه على بناء شبكات ضمان اجتماعية يكون أداء الفرد فيها المعيار الرئيسي لاستحقاقه التعويضات المناسبة، وفي عام 1957 تَبَّت قانون البنك الاتحادي استقلالية البنك المركزي والتزامه بهدف استقرار الأسعار، وأُعطى أعلى سلطة نقدية. كما تم في نفس العام إصدار قانون مكافحة القيود على المنافسة الذي قضى بمراقبة ومنع الاحتكارات للشركات الكبيرة للسيطرة وتأسيس دائرة الاحتكار الاتحادية.

واستطاع اقتصاد السوق الاجتماعي في مرحله المبكرة أن يعطي أدلة حول فعاليته في بعض المجالات، فكانت مؤشراً على نجاحه كإطار للعمل، ومنها النتائج التي تولدت عنه خلال تلك الفترة والتي أطلق عليها "المعجزة الاقتصادية الألمانية" التي تمثلت بارتفاع سريع في مستوى معيشة سكان ألمانيا الغربية، واحتلال المارك الألماني مكانة رئيسية بين العملات الدولية، وبلغ مستوى الإنتاج الصناعي عام 1960 ضعف ما كان عليه عام 1950، وشهدت قوة العمل مستوى تشغيل شبه كامل، حيث ارتفع عدد العاملين من 13.8 مليون في عام 1950 إلى 19.8 مليون فرد عام 1960، وانخفض معدل البطالة من 10.3% إلى 1.2%. كما ارتفعت مستويات الدخل بمعدلات جيدة لمختلف الفئات الاجتماعية، وارتفعت الأجور والرواتب أكثر من 80% بين عامي 1949 و1955،¹⁷ ويمكن ردّ هذه المعجزة الاقتصادية إلى عدّة عوامل أهمها: (1) استقرار الوضع السياسي الداخلي، وغياب التذبذبات الكبيرة في الدورة الاقتصادية، (2) زيادة معدلات الاستثمار نتيجة تخفيض حصة الاستهلاك من الناتج القومي الذي أفضى إليه الإصلاح النقدي، (3) توفر جيش هائل من اليد العاملة بمستويات كفاءة متعددة تبحث عن العمل ويقبل معظمها بأجور أقل مدفوعة برغبة إعادة بناء ألمانيا، (4) تخفيض قيمة العملة مرتين ما ساهم بخفض معدل التضخم في ألمانيا عمّا هو في الدول الأخرى وساعد في

¹⁶ لطفي، عامر. (2003). الاقتصادات الست الأغني في العالم. دمشق: سلسلة الرضا للمعلومات. ص 90.

¹⁷ STUCHTEY, TIM. H. (2009). Miracles Are Possible-Or Aclassic German Approach to The Current Crisis, AICGS, Johns Hopkins University, 145.

زيادة الصادرات من السلع الألمانية ذات الجودة المتميزة أصلاً، وفي تكوين فائض مستمر في ميزان المدفوعات، (5) المساعدات الأمريكية من خلال خطة مارشال. ويمكن القول أن التركيز في هذه المرحلة انصب على تهيئة الشروط اللازمة لحشد شامل للقوى الاقتصادية بغية تحقيق معدلات نمو اقتصادية مرتفعة.

المرحلة الثانية 1960-1966

تطلبت تحديات السنوات التأسيسية مرحلة جديدة تصاغ فيها سياسة اجتماعية مكملة لما كان قائماً، فكان التركيز في السنوات اللاحقة (1960-1966) على التوسع بالأطر السياسية والاجتماعية باتجاه "إعادة هيكلة وتشكيل المجتمع"،¹⁸ ويمكن القول بأن اقتصاد السوق الاجتماعي توجه في هذه المرحلة بشكل أقوى لتحقيق الأهداف الاجتماعية. حيث ازداد الإنفاق في مجالات الصحة والبيئة والمواصلات، ورُفعت صيغ تضامنية تركّز في مضامينها على "القيم والقناعات المشتركة". وفي عام 1963 سعى "Erhard" عبر مجلس النواب في البرلمان إلى إنشاء مجلس الخبراء الاقتصاديين لتقديم تقييمات موضوعية لاعتمادها كأساس للسياسة الاقتصادية الألمانية، ساهمت هذه العوامل متضافرة في إحياء الثقة بالإصلاحات الاقتصادية. إلا أنه سرعان ما بدأت المشكلات البنوية لما بعد الحرب بالظهور، مما أعاق مجرى تحقيق الأهداف المتبناة في تلك المرحلة.

إذ أصاب التباطؤ معدلات النمو في النصف الأول من الستينات (مع مرور ألمانيا بالكساد الاقتصادي الأول عام 1966/1967 الذي خفض النمو إلى 2%)، واقتضت الضرورة سياسات ملائمة للتعامل مع المشكلات البنوية التي أفرزتها تلك المرحلة، واختفى الإحساس بالتوازن بين الضروري والمرغوب به. وازدادت شكوك الناس حول أفكار Erhard أكثر فأكثر. خاصة عندما رفض تمويل العجز المتوقع في موازنة عام 1967 -والمقدر بحوالي 5 مليار يورو- من خلال الاقتراض، وطالب بتمويله عبر زيادة الضرائب. وفي هذه المرحلة قدم Erhard استقالته من منصب المستشار الاتحادي وعقب ذلك انهيار الائتلاف الحكومي.

¹⁸ روديك، س. رادكه، د. (2005). اقتصاد السوق الاجتماعي واتجاهات تطوره المستقبلية. (عدنان سليمان، مترجم). دمشق: دار الرضا للنشر. ص 43.

المرحلة الثالثة 1967-1982

شكل انهيار الائتلاف الحكومي فرصة للديمقراطيين الاجتماعيين وحدث تغيير في اتجاه السياسة الاقتصادية نحو إدماج التوجيه الكينزي فيها، وأرادت الدولة من خلال توجيه الطلب تحفيز النمو الاقتصادي. وكان على النشاط المركز الذي شاركت فيه الدولة واتحادات رجال الأعمال والنقابات المهنية والبنك الاتحادي الألماني ضمان استقرار الدورة الاقتصادية. فظهر آنذاك المبدأ المشهور لـ "Karl Schiller" (*) "من السوق بقدر الإمكان، ومن التخطيط بقدر الضرورة"، الذي تم تبنيه من قبل ائتلاف أحزاب الليبراليين الاجتماعيين، كمحاولة لخلق تناغم معقول بين المنهج الكينزي وبين المنهج الليبراليّ لمدرسة "Freiburg". وأضفى هذا التوجه صبغته على هذه المرحلة. وأفسح في الوقت نفسه المجال للمبادرات الفردية لدخول المنافسة على مستوى الاقتصاد الجزئي. إلا أنّ محاولات الوصول بالاقتصاد الكلي لحالة الاستقرار باءت بالفشل رغم أنها نجحت في البداية في تجاوز الضعف الاقتصادي، إذ ساءت الظروف الاقتصادية الدولية أثناء السبعينات (بعد أزمة النفط وانهيار نظام النقد من بريتون وودز عام 1973 وإلغاء النظام النقدي وأنظمة سعر الصرف)، وساءت معها الظروف الاقتصادية في ألمانيا، إذ واجهت بطالة متزايدة (حوالي مليوني شخص عاطل عن العمل)، وارتفعت القيود الإنتاجية من خلال مطالبات الأجور المرتفعة جداً، فساء وضع إيرادات المؤسسات الاقتصادية بشكل حاد، بجانب هذا أفضت مشاكل التجارة الخارجية إلى اضطراب سياسي نقدي، وأدت سياسة الإصلاح التي مارستها حكومة الاجتماعيين الليبراليين إلى أخذ الحكومة باتجاه الدولة الاجتماعية (*). وأهملت القاعدة القائلة بإمكانية صرف ما تم إنتاجه فقط. وارتفع بذلك حجم الدولة من 30% في الستينات إلى أكثر من 50% نهاية السبعينات. وعجز صندوق الضمان الاجتماعي عن تغطية الإنفاق على العاطلين على العمل، وارتفعت نسبة المنتفعين من تعويضات الضمان الاجتماعي إلى مجموع العاملين بأجر. وسجل

(*) Karl Schiller (1925-1931) حصل عام 1934 على الدبلوم في الاقتصاد عام 1935 على الدكتوراه، حصل عام 1939 على درجة أستاذ في جامعة كيل وعمل حتى عام 1941 مديراً لمجموعة بحثية في معهد الاقتصاد القومي في الجامعة. وعمل أستاذاً زائراً في جامعة كيل عام 1946، وأستاذاً في جامعة هامبورغ بين عامي 1947-1972 ورئيساً للجامعة 1956-1958. وعين مسؤولاً عن الاقتصاد والمواصلات في حكومة برلين الغربية (1965-1961)، وفي عام 1964 انتخب لرئاسة حزب الـ SPD وأصبح عام 1965 نائباً لرئيس الكتلة البرلمانية في البرلمان الألماني الاتحادي وعين كوزير للاقتصاد (1966-1972) وبعد 1971 وزير المالية الاتحادي.

(*) الدولة الاجتماعية هي الدولة التي: (1) تقدم العون ضد الحاجة والفقر وتؤمن الحد الأدنى المناسب لمقومات الحياة الكريمة للإنسان، (2) تهدف إلى تحقيق المساواة القانونية والحقيقية من خلال تخفيض الفروق في الرخاء وعلاقات التبعية، (3) تضمن الأمن الاجتماعي تجاه مخاطر الحوادث والمرض وعدم القدرة المبكرة على الكسب والبطالة والشيخوخة والحاجة للرعاية الاجتماعية وخسارة المعيل، (4) تزيد الرخاء وتضمن التوزيع العادل للرخاء.

الاقتصاد الألماني آنذاك تراجعاً بطيئاً مترافقاً بتضخم متسارع وصل إلى 6.5% مع بداية السبعينات، وانخفاضاً في معدّل الاستثمار الذي وصل لـ 20.7% عام 1975. كما ارتفعت حصة الرواتب والأجور من الناتج المحلي الإجمالي إلى 66.6% في العام نفسه.¹⁹

شهد الاقتصاد الألماني في النصف الثاني من السبعينات عودة نسبية لمعدلات النمو، وتبنى أصحاب القرار آنذاك سياسة اقتصادية توسعية، بهدف دفع الاستثمار، وردفها سياسة قضت بتحديد ارتفاع الأجور، حيث انخفضت حصة الرواتب والأجور من الناتج المحلي الإجمالي إلى 64.5%، وطبقت مقولة المستشار الألماني "Helmut Schmidt" "أرباح اليوم هي استثمارات الغد، واستخدام اليد العاملة ما بعد غد"،²⁰ وقد أثمرت هذه السياسة في معدلات استثمار قاربت 23.7 عام 1980، ولا ريب أنّ للتضامن بين الجماعات المختلفة وفي مقدمتها نقابات العمل دور هام في نجاح هذه السياسة، إلا أنّ هذا التضامن لم يدم طويلاً، وسجّل هذا العقد فشل كل من السوق والدولة على التوالي في إدارة حل المشكلات الاقتصادية.

المرحلة الرابعة 1982-1990

مع استمرار وازدياد مشاكل السياسة الاقتصادية الجديدة نما الوعي بأن التغيير أصبح ضرورياً لكي تصبح القواعد الأساسية لاقتصاد السوق الاجتماعي هي بوصلة السياسة الاقتصادية. وحصلت خلافات سياسيّة عام 1982 حول طرق تعزيز الموازنة وتقليص حجم الدولة _ إلى جانب نقاط الخلاف في السياسة الخارجية والأمن_ أدت إلى تغيير حكومي وعودة التفكير بسياسة ذات توجه أكبر نحو اقتصاد السوق. استلم السلطة آنذاك ائتلاف الحزب الديمقراطي المسيحي الألماني (CDU) والحزب الديمقراطي الحر (FDP). وفي تلك الأثناء كان يجري تقييم لاقتصاد السوق الاجتماعي، "فقد دخل هذا الاقتصاد مع بداية الثمانينيات وحتى توحيد الألمانيتين بما يمكن تسميته بالمأزق"،²¹ حيث ردّ الكينزيون الفشل المتحقق إلى عجز السوق عن إدارة الفعاليات الاقتصادية، وطالبوا بناء على ذلك بتوسيع دور الدولة، بينما رأى أتباع "Friedman" (*) أنّ الفشل مرده إلى تدخل

¹⁹ الاقتصادات الست الأوغنى في العالم. مرجع سابق. ص 98.

²⁰ المرجع السابق. ص 100.

²¹ المرجع السابق. ص 97.

(*) Milton Friedman: (1912-2006) اقتصادي أمريكي، حائز على جائزة نوبل للاقتصاد لإسهاماته في مجالات تحليل الاستهلاك والنظرية والتاريخ النقدي، ولقدرته على توضيح تعقد سياسة التثبيت. من أهم مؤلفاته: كتاب "الرأسمالية والحرية" وكتاب "التاريخ النقدي للولايات المتحدة"

الدولة فطالبوا بتخفيضه، على حساب تمكين قوى السوق، إلا أنّ الكفة رجحت لصالح قوى السوق وتم تبني سياسة المنافسة كأداة فاعلة للنمو ومحفزة للاستقرار الاقتصادي. وللمرة الأولى خلق تخفيض مديونية الدولة وتخفيض العبء الضريبي وإلغاء القيود الضريبية والخصخصة ديناميكية اقتصادية أتاحت تخفيض حجم الدولة وعجز الموازنة والمديونية الجديدة والتضخم وحققت نمواً اقتصادياً. وسُمّيت هذه المنهجية الاقتصادية سياسة "التوجيه نحو العرض". وحصل في هذه الفترة تحسن كبير في الوضع الاقتصادي مرده إلى السياسة الاقتصادية من جهة، وإلى التحسن في الاقتصاد العالمي ونجاح الاتحاد الأوروبي من جهة أخرى، ومن الجدير بالذكر أنّ هذه المرحلة "شهدت تضميناً لمشكلات البيئة (كأحد مقومات الوجود الإنساني) في أولويات اقتصاد السوق الاجتماعي"²²، إلا أنها سجلت تراجعاً في الجانب الاجتماعي نتيجة أزمة شديدة متعددة المستويات، إذ أدت زيادة مدة البطالة للعاطلين عن العمل إلى ازدياد الهوة بين العاملين (وهم ممولو برامج تأمينات البطالة) وبين العاطلين عن العمل (المستفيدين من تأمينات البطالة)، أفضت بدورها إلى حدوث عجوزات مطردة في ميزانيات صناديق الضمان، مسببة أزمة بنيوية لزم لمعالجتها أحد خيارين، إما زيادة الاقتطاعات، أو تخفيض الإنفاق، ولما كانت الأولى قد بلغت مستويات مرتفعة وقع الخيار على تقنين الإنفاق على الحاجات الاجتماعية. وتسبب "انتهاء الحق في التعويض في غياب أي دخل بديل"²³ بكوارث اجتماعية نتيجة التهميش التي تعرضت له الفئات الفقيرة إثر ذلك، وكان الحل بـ "إقرار قانون توزيع دخل الحد الأدنى بالنسبة لفاقد المدخول عام 1988".²⁴ وبرغم أن هذه السياسة لم تحقق مطلب اقتصاد السوق الاجتماعي وفق مفهوم المؤسسين إذ ينبغي خلق الرخاء وليس الحد الأدنى للجميع، ويجب أن يتحقق ذلك من خلال تنظيم إضافي غير متناقض يجعل المنافسة الفعالة وتطور العلاقات الاجتماعية أمراً ممكناً، إلا أنها أوجدت شروطاً للتعافي الاقتصادي ولإعادة توحيد الألمانيتين.

²² اقتصاد السوق الاجتماعي واتجاهات تطوره المستقبلية. مرجع سابق. ص 44.
²³ نهر، فؤاد. (2005). النموذج التعاوني- دراسة مقارنة: النموذج الدولي الفرنسي والنموذج التعاوني الألماني. قدم إلى ندوة دولة الرفاهية الاجتماعية التي نظمتها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية. ص 16
²⁴ المرجع السابق. ص 17.

المرحلة الخامسة (بعد الوحدة الألمانية - الألمانية 1990)

تمت إعادة الوحدة الألمانية - الألمانية على ثلاثة مراحل متتالية: اقتصادياً في 1 تموز 1990، وسياسياً في 3 تشرين الأول 1990، ونهائياً في 2 كانون الأول 1990 من خلال الانتخابات المشتركة الأولى. وفي صميم إعادة الوحدة الاقتصادية تم الاتفاق على "خلق الاتحاد النقدي والاقتصادي والاجتماعي"، وتم تثبيت "اقتصاد السوق الاجتماعي" لأول مرة في قانون باعتباره التنظيم الاقتصادي لجمهورية ألمانيا الاتحادية.²⁵ وكان لإعادة التوحيد تكاليف كبيرة على المستوى الاجتماعي، شكّلت إضافة للأزمة الاقتصادية العالمية تحدياً كبيراً لاقتصاد السوق الاجتماعي، فساد القلق لدى السياسيين من جميع الأحزاب حول الكلف الاجتماعية لاقتصاد السوق وكانوا بنفس الوقت يطالبون بتخفيض النشاط الحكومي. بيد أنّ الحاجة الملحة لسياسات اجتماعية تحاكي المشكلات المتجذّرة في المجتمع الألماني الشرقي من (انخفاض مستويات المعيشة، والبطالة المرتفعة، وضعف القوى الإنتاجية) دفعت باتجاه ضرورة تفعيل أنظمة ضمان اجتماعي لصالح أعداد كبيرة من العاطلين عن العمل من الذين يحتاجون دعم الدولة بشكل أو بآخر. وتم رفع معدلات الفائدة لضبط الضغوط التضخمية التي نتجت عن إعادة إعمار الاقتصاد الألماني الشرقي، وصدر قرار مصرفي قضى بمساواة المارك الألماني الشرقي بالمارك الألماني الغربي (*). أدى لانتقال رؤوس الأموال من دول الجماعة الأوروبية إلى داخل الاقتصاد الألماني، وتم تمويل ألمانيا الشرقية من قبل الاتحاد والولايات والبلديات وكذلك الأموال الخاصة ببرنامج الانتعاش الأوربي ERP ووكالة الأمانة وصناديق الوحدة الألمانية (صندوق حل القروض، وصندوق سداد الإرث). إذ لم تكن إيرادات الاتحاد والولايات والبلديات من الضريبة وكذلك المساهمات في التأمينات الاجتماعية (تأمين التقاعد والبطالة) في ألمانيا الشرقية كافية لتعمير الشرق، لهذا كانت التحويلات من ألمانيا الغربية ضرورية، إذ تراوحت بين 70 و 97 مليار يورو سنوياً، وقد خدم القسم

²⁵Hasse. R. (2008). Reunification: Monetary, economic and social union. In *Encyclopedia Social Market Economy: History, Principles and Implementation – From A to Z*. (PP. 383-385). Germany. Paderborn. Ferdinand Schöningh

(*) إن تثبيت نسبة التحويل ليست قراراً عادياً لسعر الصرف، إذ كان له أثر غير مباشر على جميع الأسعار والدخول والمدخرات والأصول المادية. لذا اقترح البنك الاتحادي نسبة تحويل 2 مارك شرقي مقابل 1 مارك ألماني، وخفضت الحكومة الاتحادية النسبة إلى 1:1.81. لأسباب سياسية واجتماعية. وقد تم التحويل كما يلي: الأجور ورواتب التقاعد والإيجارات 1:1، القروض والمطلوبات من المؤسسات والأشخاص 1:2، ومكنتزات الأشخاص المولودين بعد 1 تموز 1976 (2000 مارك ألماني 1:1)، المولودين بين 2 تموز 1931 و 1 تموز 1976 (4000 مارك ألماني 1:1)، المولودين قبل 2 تموز 1931 (6000 مارك ألماني 1:1)، جميع المدخرات التي تزيد عن الحدود والمبالغ النقدية 1:2، المطلوبات من أشخاص خارج ألمانيا الديمقراطية 1:2.

الأكبر منها الجانب الاجتماعي وخاصة تغطية العجز الألماني الشرقي في تأمينات البطالة والصحة والتقاعد وكذلك تمويل الخدمات العامة في ألمانيا الشرقية.²⁶ وساهم ارتفاع صادرات السلع الألمانية في خروج ألمانيا من التباطؤ الذي طرأ على معدل نموها في الفترة الأخيرة الذي بلغ مستوى سالباً عام 1993 (-1.7%)، بينما حقق عام 1994 قفزة إلى معدل (20.3%).²⁷

ويمكن القول أنّ مصطلح "الدولة الاجتماعية"^(*) عبّر عن النموذج الاقتصادي الذي آل إليه اقتصاد السوق الاجتماعي في ألمانيا في السنوات الأخيرة، ويدل على ذلك المستوى العالي الذي اتخذته الإجراءات الاجتماعية، بإدخال مفاهيم الرفاهية والعدالة الاجتماعية ودمجها مع الليبرالية السياسية المعتمدة على الحريات وحقوق الإنسان وتنظيم الحرية الفردية ضمن إطار واضح تحكمه المصلحة الجماعية، فقد أقيمت شبكات الحماية الاجتماعية المتضمنة تأمينات صحية وتأمينات التقاعد والبطالة وإعانات الفقراء، وكان التعليم الحكومي متاحاً للجميع، ومُؤَل ذلك كله من حصة الدولة من الناتج الإجمالي، حيث حرصت الحكومات على تحقيق زيادة مضطردة في هذه الحصة (عبر الاستثمارات الحكومية في بعض القطاعات) لتتمكن من تحقيق الجانب الاجتماعي المرغوب. فقد تطورت الخدمات الاجتماعية بدنامية كبيرة، حيث ارتفعت من 32.6 مليار يورو عام 1960 إلى 700 مليار يورو عام 2006، وارتفعت حصة الفرد من الخدمات الاجتماعية في نفس الوقت من 588 يورو إلى 8500 يورو. كما ارتفعت نسبة الخدمات الاجتماعية من الناتج المحلي الإجمالي من 21.1% عام 1960 إلى 32.6% عام 1975، انخفضت في مرحلة الوحدة الألمانية - الألمانية عام 1990 إلى 22.5%، وارتفعت بعد عام 1996 إلى 32.1%.²⁸

²⁶Heilemann. U, Rappen. H. (2008). Reconstruction East. In Encyclopedia Social Market Economy: History, Principles and Implementation – From A to Z.(PP. 373-375). Germany. Paderborn. Ferdinand Schöningh.

²⁷الاقتصادات الست الأغنى في العالم. مرجع سابق. ص 106.

(*) ينص الدستور الألماني أن جمهورية ألمانيا الاتحادية "دولة اتحادية ديمقراطية اجتماعية" وتختلف الدولة الاجتماعية عن دولة الرفاه الاجتماعي إذ تتحمل الثانية جزءاً كبيراً من هموم الفرد لضمان حياته ومستقبله، وتهمل مبدأ المساعدة الذاتية أولاً (والذي يعتبر أساسياً في اقتصاد السوق الاجتماعي).

²⁸Althammer. J. (2008). Social Budget. In Encyclopedia Social Market Economy: History, Principles and Implementation – From A to Z.(PP. 386-388). Germany. Paderborn. Ferdinand Schöningh.

المبحث الثاني: الشروط الأساسية اللازمة لتطبيق اقتصاد السوق

الاجتماعي

يحتاج تطبيق تجربة اقتصاد السوق الاجتماعي بشكل ناجح إلى توفير البيئة المناسبة لتطبيقه، خاصة في دول التحول من نظام التخطيط المركزي (الاشتراكية)؛ ومن خلال مراجعة الأدبيات التي تناولت اقتصاد السوق الاجتماعي، والاطلاع على تجارب البلدان التي تبنته، أمكن استقراء شروط أساسية ينبغي توافرها لتكون إطاراً يطبق من خلاله وأهمها:

المطلب الأول: بيئة قانونية وتشريعية مناسبة توفر الحريات الأساسية

وتضمن الحقوق الفردية

للانتقال إلى اقتصاد السوق الاجتماعي تظهر الحاجة لقوانين وتشريعات ملزمة تضمن احترام حقوق الإنسان الفردية والاجتماعية وتحمي الحريات وتتيح المجال للمشاركة في اتخاذ القرارات، تشكل هذه القوانين والتشريعات مجتمعة ومدعومة بنظام قضائي مستقل بيئة لتشجيع الاستثمار الخاص، وضمان المنافسة في الإنتاج والتسويق. وذلك عبر تمكين جميع العارضين (المحليين والأجانب) من الدخول للأسواق بدون عوائق، وتوفير السلع المرغوبة للمستهلكين وفق التفضيلات الفردية، ونفس الشيء ينطبق على أسواق العمل، ويقابل ذلك حرية الخروج من هذه الأسواق دون معوقات في أي وقت، ويعدّ الاحتكار بأي شكل كان منافياً لهذا المبدأ ومشوّهاً له.

ويدعم ذلك الحق في حيازة الأشياء والقدرة على التصرف بها (حقوق الملكية)، ولما كان ربط المبادرة الفردية الحرة بالتقدم الاجتماعي ركيزة أساسية في اقتصاد السوق الاجتماعي، فمن الضروري التأكيد على حرية تملك الأرض والعقارات واقتناء وسائل الإنتاج، وحرية التصرف بها واستغلالها، بما ينعكس بدوره على الاقتصاد إذ "لا تقيد الملكية الخاصة المتطورة جداً المالك فقط وإنما المجتمع بشكل عام، لأنها تجعل اقتصاد السوق ممكناً، وتضمن اتخاذ قرارات كثيرة مستقلة عن بعضها البعض حول عرض السلع والخدمات، وكذلك الاستثمار لتأسيس إنتاج أو خدمات جديدة أو توسيع القائم

منها"،²⁹ وهذا يرسي بدوره بيئة مناسبة للمنافسة بين القرارات المتخذة، لأن الملكية الخاصة تحفز المالك لاتخاذ قرارات جيدة وتنفيذها مدفوعاً برغبته في زيادة الاستهلاك والاستثمار، خاصة عندما يحقق أرباحاً أو يجني مكاسباً بفضل قرارات صحيحة اتخذها، وبنفس الوقت يتحمل مسؤولية قراراته الخاطئة، ويتعلم منها في حال تعرضه لخسائر بالملكية.

وإلى جانب حرية التملك ينبغي توفير الحرية في إبرام العقود التي تتلاءم مع ظروف الناس الخاصة وفق قواعد يحددها القانون، ويتيح إمكانية الاحتكام إليه لحل المنازعات. ويحظى هذا الشرط بأهمية كبيرة، حيث ورد في "البيان العام لحقوق الإنسان" الصادر من الأمم المتحدة عام 1948 أن "لكل إنسان الحق في العمل وفي حرية اختيار مهنته وفي شروط عمل مناسبة ومقبولة".³⁰ ويعد هذا المبدأ مُيسراً انطلاقاً من افتراض وجود عدد كبير من المستخدمين (الراغبين في استقدام عمال وموظفين) في مجالات متعددة، ويقابلهم عدد كبير من الراغبين في العمل الذين يتمتعون بمهارات وخبرات مختلفة. وبالتالي يكون لطرفي العقد الحرية بتحديد وتصميم العلاقة بينهما، وكلما اتسع نطاق البدائل تزداد فرص المستخدمين في الحصول على عمال حسب احتياجاتهم وبالشروط التي يجدونها مناسبة، وتزداد معها فرص الراغبين بالعمل بالحصول على وظائف تتلاءم مع تفضيلاتهم والأجور التي يريدونها. ويعيق هذه الحرية الاتفاقيات شبه الاحتكارية حول الأجور أو أي شروط أخرى تقلل عدد البدائل المتوفرة لدى الأفراد، لأنها تسبب البطالة بصورة حتمية.

فإذا توفرت "الحرية الشخصية والمسؤولية الذاتية والمبادرة الفردية في اختيار الأعمال والمهن والاستهلاك والانتاج، التي تشكل قوى دافعة في اقتصاد السوق أمكن توسع الفرص الاقتصادية وتحقيق نسب عالية في زيادة الانتاج وفي مستوى المعيشة معاً".³¹

²⁹Hofer. H. (2008). Property. In *Encyclopedia Social Market Economy: History, Principles and Implementation – From A to Z*. (P. 354-356). Germany. Paderborn. Ferdinand Schoningh

³⁰ البيان العام لميثاق حقوق الإنسان، المادة 23.

³¹ اقتصاد السوق الاجتماعي مقدمات نظرية. مرجع سابق. ص 26-27 بتصرف

المطلب الثاني: تنظيم المنافسة

تعتبر المنافسة الحرة في اقتصاد السوق الاجتماعي الأسلوب الأهم لإرساء الكفاءة الاقتصادية وتحقيق النمو وضمان استدامته، والمقصود بالمنافسة الحرة تنافس المنتجين والعارضين على إشباع حاجات المستهلكين من السلع والخدمات التي يطلبونها، بشكل تتنفي معه إمكانية سيطرة أحد العارضين أو الطالبين على السوق، كما تتحدد الأسعار وفقاً للقرارات اليومية التي تتخذ بتلاقي قوى العرض والطلب في السوق، ويعتبر نظام الأسعار سر ديناميكية السوق، ويساعد على تحقيق فعاليته (أي نظام الأسعار) وجود آلية فعالة لخلق وتطوير الطلب، وذلك عبر ضمان حد أدنى من القوة الشرائية للمواطنين تمكّنهم من الحفاظ على مستوى معين من الاستهلاك.

وينبغي أن يحقق نظام الأسعار استقراراً في مستوى الأسعار، وليس المقصود في ذلك الحفاظ على أسعار السلع والخدمات ثابتة (انعدام مرونة الأسعار الفردية) وإنما تجنب ارتفاعات مستوى الأسعار بشكل واسع، والحفاظ على ثبات القيمة الكلية لسلة السلع أو الخدمات، وهذا ما يعنيه مصطلح آلية السوق الحرة (اللعبة الحر لقوى السوق) "ارتفاع بعض الأسعار مع مرور الزمن وانخفاض أسعار أخرى وبقاء أسعار ثلاثة ثابتة".³²

ورغم فعالية نظام الأسعار إلا أنه لا يجوز ترك الأسواق للتنظيم التلقائي، لأنها تولد الاحتكارات باستمرار، ف"تاريخياً أدت المنافسة إلى التمرکز، فعندما يتنافس المنتجون يتفقون على إقامة سوق مصطنعة يكون فيها العرض مشوّهاً للحصول على طلب معين، أي التحكم بالطلب من خلال التحكم بالعرض، وبالتالي لا يعود السعر نتيجة آلية مواجهة العرض والطلب".³³ لذا يلزم الأسواق آليات عمل وإجراءات حكومية جادة تشرف وتراقب وتتدخل عند الضرورة، ما يسمى بـ "تنظيم المنافسة"، ولا ينشأ تنظيم المنافسة من ذاته، بل يجب إيجاده وحمايته.³⁴ ولهذا تقوم الدولة بضبط النشاطات الاقتصادية لتوجيهها ومعالجة انحرافات آلية السوق فيها، كالغش أو الاحتكار أو الإغراق وتضمن شروط العمل العادلة والحفاظ على حقوق العمال.

³²Dieter Smeets. H. (2008). Price Level Stability. In *Encyclopedia Social Market Economy: History, Principles and Implementation – From A to Z*.(PP. 343-346). Germany. Paderborn. Ferdinand Schoningh.

³³ الزعيم، عصام. (2005، 22 تشرين الثاني). *اقتصاد السوق الاجتماعي بين محددات العولمة والتحديات الوطنية*. قدم إلى ندوة الثلاثاء الاقتصادي التاسعة عشر حول اقتصاد السوق الاجتماعي، دمشق: جمعية العلوم الاقتصادية السورية. ص 7.

³⁴Abmus. D. (2008). Supervisory offices. In *Encyclopedia Social Market Economy: History, Principles and Implementation – From A to Z*.(PP. 443-445). Germany. Paderborn. Ferdinand Schoningh

المطلب الثالث: التنظيم النقدي

يلزم لتحقيق مبدأ الاستقرار النقدي تنظيم القطاع النقدي ومراقبة حركة النقود على المستوى القومي، إذ ترتبط وظائف النقود بشكل كامل ببقاء قيمتها مستقرة، ولعل التضخم أو الانكماش هو أهم ما يهدد ذلك، فبقاء القيمة الشرائية للنقود ثابتة يدعم أداء اقتصاد المنافسة لوظائفه بكفاءة أكثر.

وفي اقتصاد السوق الاجتماعي تفوض القرارات النقدية للمصرف المركزي، الذي تكون مهمته الرئيسية ضمان استقرار العملة عبر أدوات السوق النقدية المعروفة (أسعار الفائدة، معدلات الخصم، إيداعات البنوك الخاصة)، ويؤكد معظم مفكري اقتصاد السوق الاجتماعي على استقلالية البنك المركزي عن أجهزة ومؤسسات الدولة في صلاحياته أو تنفيذ مهامه، وينصحون بعدم ترك استقرار قيمة النقد للسياسة وإنما تثبيتها من خلال قواعد التنظيم النقدي، الذي يحقق أسعار صرف مرنة، "والسبب في هذا هو أن أسعار الصرف المرنة هي فقط التي تمكن بلداً يريد الاستقرار النقدي في عالم تضخمي، من توجيه سياسته النقدية وسياسة الدورة الاقتصادية نحو هدف استقرار مستوى الأسعار."³⁵ والأمر الآن أسهل منه في الماضي مع وجود العملة الورقية، لكن قد يكون له محاذيره في حال تأثر البنك المركزي بالقرارات السياسية واستخدام الإصدار النقدي. وهنا تجدر الإشارة إلى تجربة مرّت بها ألمانيا في المجال النقدي، فقد تعرّضت لنكسة يمكن وصفها بالـ"مريرة"، إذ خسرت مرتين في جيل واحد وبشكل شبه كامل كل ثروتها النقدية، مما دفعها لتشكيل تنظيم نقدي يقوم على شروط جوهرية، جاء في مقدمتها "إلزام البنك المركزي قانونياً بما يلي:³⁶

- توجيه سياسته النقدية بشكل أساسي نحو هدف استقرار مستوى الأسعار.
- وضع قيود صارمة على تمويل العجز في الموازنة العامة من قبل البنك الألماني الاتحادي.
- عدم التبعية لتعليمات الحكومة أو أي مؤسسة أخرى.

³⁵Bachmann. V. (2008). Lutz, Friedrich August. In Encyclopedia Social Market Economy: History, Principles and Implementation – From A to Z.(P. 47-49). Germany. Paderborn. Ferdinand Schoningh

³⁶Kosters. W. (2008). Monetary order. In Encyclopedia Social Market Economy: History, Principles and Implementation – From A to Z.(PP. 318-320). Germany. Paderborn. Ferdinand Schoningh

- عدم إمكانية عزل أعضاء لجنة القرارات العليا للسياسة النقدية ومجلس البنك المركزي أثناء مدة خدمتهم.

فالتنظيم النقدي يلزمه بإيجاز تبني سياسات تعمل على مراقبة كتلة النقود المطروحة للتداول في الاقتصاد القومي وتوجيهها بشكل يضمن استقرار مستوى الأسعار، ويدعم ذلك استقرار أجهزة القرار،(*) وكذلك استقلالية الموظفين.

المطلب الرابع: الشراكة بين الجهات الفاعلة

ارتبط مصطلح "الشراكة الاجتماعية" باقتصاد السوق الاجتماعي، كسمة رئيسية رافقته خلال مراحل تطوره، ويقصد بالشراكة الاجتماعية تفاعل جميع الجهات المتواجدة في هذا المجتمع والاقتصاد، واستعدادها للمشاركة في تطويره، والعمل على حل كافة الخلافات التي قد تطرأ فيما بينها، بغية الوصول إلى تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وينبغي أن تتحدد الأدوار بشكل واضح ومقبول اجتماعياً، وفيما يلي نستعرض بإيجاز الجهات الفاعلة في اقتصاد السوق الاجتماعي ودور كل منها:³⁷

1- الأفراد

يتمثل دور الأفراد بالمسؤولية الذاتية، فلما كانت حرية التملك مبدءاً أساسياً من مبادئ اقتصاد السوق الاجتماعي، كان على المالكين الالتزام بالمسؤولية المتكاملة عن ملكياتهم، بحيث لا يكون الامتلاك لمجرد الامتلاك أو الاحتكار بما فيه إضرار بمصالح الناس، وينسحب ذلك على كافة المجالات، حيث يتوقع من الأفراد أخذ الصالح العام بعين الاعتبار عند اتخاذ قراراتهم ومزاولة حقوقهم وأنشطتهم، وإلى جانب المسؤولية الذاتية يساهم الأفراد في اقتصاد السوق الاجتماعي عبر "المساعدة الذاتية".

2- قطاع الأعمال

نظراً لكون اقتصاد السوق الاجتماعي قائماً على انسحاب الدولة من جزء كبير من النشاط الاقتصادي، وفسح المجال للقطاع الخاص. وما يترتب عليه من حرمانها من أرباح القطاعات الإنتاجية، ويقلل قدرتها على الإنفاق الاجتماعي؛ يتوجب على القطاع الخاص دفع المزيد من الضرائب تتلاءم مع الأرباح الجديدة التي تم اكتسابها بما يحقق

(*) يتم ضمان ذلك من خلال الخدمة الطويلة للمدراء (ثمانى سنوات) ورؤساء البنوك المركزية (5 سنوات على الأقل)، بالإضافة إلى عدم إعادة انتخاب المدراء.

³⁷The social and Ecological Market Economy – A model for Asian Development. Gtz (2008)

عدالة التوزيع والمساهمة في تمويل الخدمات الاجتماعية. كما يجب أن يضطلع هذا الأخير بواجباته الاجتماعية وفي مقدمتها مراعاة حقوق الإنسان، وشروط التوظيف العادلة، والحفاظ على البيئة، إلى جانب التزامه بالأنظمة والقوانين والعمل الدائم على تحسين الإنتاجية وتعزيز القدرة التنافسية.

3- الدولة

تلعب الدولة في اقتصاد السوق الاجتماعي دوراً مزدوجاً:

(1) دور تيسيري تعمل الدولة من خلاله على إصدار التشريعات الممكنة لاقتصاد السوق الاجتماعي والعمل على تطبيقها بالشكل الأمثل والتأكد من التزام مختلف الجهات بها.

(2) دور اجتماعي لتوفير الخدمات العامة والتي لا يمكن التعويل على القطاع الخاص فيها لتكاليفها المرتفعة أحياناً، وعدم ظهور عوائدها على المدى القصير والمتوسط أحياناً أخرى، فللدولة أن تتدخل في كل هذه المجالات وبقوة، وعملها يسمى آنذاك "تنظيماً".

4- مؤسسات المجتمع المدني

وهي مؤسسات طوعية، منظمة، تملأ المجال العام بين الأسرة والدولة لتحقيق مصالح أفرادها أو منافع جماعية، ملتزمة في ذلك بقيم ومعايير الاحترام والتراضي والتسامح والإدارة السليمة للتنوع والاختلاف.³⁸

وتشمل مؤسسات المجتمع المدني كل كيان مجتمعي منظم كالجمعيات الأهلية والتعاونية والنقابات المهنية والعمالية والنوادي الاجتماعية والثقافية والترفيهية، والغرف التجارية والصناعية، ومراكز البحوث والدراسات، إضافة لأجهزة الإعلام والصحافة.

وتلعب هذه المؤسسات دوراً هاماً في مختلف ميادين الحياة العامة، فهي في المقام الأول تساهم في تجميع المصالح وبلورتها في مواقف اجتماعية تجاه القضايا والتحديات التي تواجه الجماعة، وتعمل على حل النزاعات وصراع المصالح بأدوات سلمية تحكمها قيم الاحترام والتسامح، وتساهم في تطوير الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية في المجتمعات

³⁸ حسب تعريف البنك الدولي والإسكوا : دليل الممارسات السلمية بشأن وضع القوانين المتعلقة بالمنظمات غير الحكومية ، مسودة مناقشة ، المركز الدولي لقوانين الهيئات التي لا تستهدف الربح ، بحث رقم 26أ ، أيار 1997 .

المحلية، علاوة على دورها المهم في نشر الثقافة المدنية القائمة على العمل الطوعي والتعاوني، وقبول التنوع وتعزيز الشعور بالانتماء للمجتمع والفاعلية فيه.

المطلب الخامس: شبكات حماية اجتماعية قوية

تأتي هذه الخطوة لمعالجة الآثار السلبية التي قد تطرأ على المجتمع في مرحلة الانتقال من نظام اقتصاد التخطيط المركزي إلى نظام اقتصاد السوق، فغالباً ما يترافق ذلك مع اختلالات في العدالة الاجتماعية، تتطلب إجراءات تهدف لحماية جميع أعضاء المجتمع من الفقر والعوز، وضمان حياة كريمة لهم.

وتعتبر شبكات الحماية الاجتماعية ركيزة أساسية في اقتصاد السوق الاجتماعي بوصفها أداة لتحقيق الأمان الاجتماعي والنهوض برأس المال البشري، من خلال سعيها لتحقيق أهداف هامة تتمثل بـ:

- تعزيز الاستثمار في رأس المال البشري عبر تنمية قدرات الأفراد وتوسيع خياراتهم وتشجيعهم وتمكينهم من العمل والاعتماد على الذات في توفير مستلزمات العيش الكريم.
- رفع مستوى معيشة الفئات الضعيفة ورفع الضرر الناتج عن تعرضها للمخاطر الاجتماعية المتمثلة بالفقر والبطالة والمرض والعجز وعمالة الأطفال.
- المساهمة في إعادة توزيع الدخل عبر الاقتطاعات من دخول فئات معينة وإعادة ضخها بصورة مساعدات نقدية أو خدمية للفئات الضعيفة ما من شأنه أن يحافظ على القدرة الشرائية لها، وبالتالي يدعم الطلب اللازم لتحريك الاقتصاد.

وتصاغ الخطط والسياسات في ظل اقتصاد السوق الاجتماعي بشكل يعطي أهمية خاصة للطبقات المحرومة اجتماعياً أو الضعيفة اقتصادياً، مثل برامج تأمين البطالة والتقاعد والتأمين الصحي الشامل والجزئي وغيرها من البرامج التي من شأنها تحسين أوضاع الفئات الهشة.

وتتوزع مسؤولية إقامة هذه الشبكات ما بين الحكومة ومؤسسات المجتمع المدني، وتنتقل من أولويات أو ركائز اجتماعية أساسية يمكن توفيرها عبر سياسات متعددة وشاملة، وهذا ما سيتطرق إليه المبحث التالي من هذا الفصل.

المبحث الثالث: الأولويات والسياسات الاجتماعية

ظهرت الحاجة للسياسات الاجتماعية بشكل أكبر وامتزاج مع تطور اقتصاد السوق الاجتماعي لعدة أسباب وهي:

- رغم أن اقتصاد السوق الاجتماعي يسعى لتوفير فرص متكافئة للجميع، إلا أن اختلاف القدرات الفردية والمهارات والخبرات يؤدي بشكل طبيعي إلى تفاوت في فرص العمل وهذا يؤدي بدوره إلى فروقات في الدخل والوضع المعاشي، ويقتضي بالتالي إجراءات ملائمة لإرساء العدالة والمساواة التي ينادي بها هذا النهج الاقتصادي.

- توجب آلية السوق الحرة، الانتقال من قاعدة (كل حسب استحقاقه) إلى قاعدة (كل حسب جدارته)، وبالتالي من المحتمل أن يؤدي السعي لتحقيق الكفاءة الاقتصادية إلى إلحاق الضرر بالعاملين، نظراً لأن متطلبات (المنافسة) الكفاءة الاقتصادية قد تدفع أرباب العمل إلى الضغط على العمال من حيث الأجور أو الجهد أو أوقات العمل.

- ضرورة تلبية احتياجات الفئات غير القادرة على المساعدة الذاتية من غير القادرين على العمل، كالعجزة والمعاقين والأطفال، بالإضافة لفئة العاطلين على العمل. فعدا عن أن دعمهم يؤدي لتنشيط الطلب، يحمل إهمالهم مخاطر اجتماعية جمّة يمكن تلافيها بتلبية احتياجات هذه الفئات.

المطلب الأول: أولويات السياسة الاجتماعية في اقتصاد السوق الاجتماعي

سادت في البلدان التي انتهجت اقتصاد السوق الاجتماعي أولويات أساسية كانت ركائز حقيقية استند عليها ازدهار الاقتصاد والمجتمع على حد سواء. اقتضى ذلك أن تولى السياسات الاجتماعية أهمية كبيرة، وأن يكون لدى واضعي الخطط أولويات اجتماعية تجلت في تجارب البلدان التي طبقت اقتصاد السوق الاجتماعي بـ:

1- تكافؤ الفرص

تعنى السياسات الاجتماعية بتحقيق تكافؤ الفرص، عن طريق إتاحة الإمكانيات للجميع دون استثناء، وتوسيع خياراتهم وتيسير وصولهم إليها، وبالتالي إزالة كل المعوقات التي

تميّز بين المواطنين وتمنع تمتعهم بنفس الحقوق والواجبات، ويعدّ تكافؤ الفرص مدخلاً رئيساً لتحقيق عدالة الاجتماعية.

2- احترام الحقوق والحريات وسيادة القانون

يعد احترام الحقوق الأساسية للإنسان والتمسك بالمبادئ الديمقراطية والاجتماعية ركيزة أساسية تقوم عليها ديمقراطيات البلدان التي تبنت اقتصاد السوق الاجتماعي، ويدعم ذلك بالدرجة الأولى بتشريعات دقيقة وقوية تحفظ الحقوق والحريات، وبسلطة قضائية تراقب تنفيذها والالتزام بها وتتخذ الإجراءات اللازمة في حال الإخلال بها.

3- الشراكة الاجتماعية

تقتضي الشراكة الاجتماعية أن يكون للقوة العاملة وللمجتمع المدني رأي في صياغة السياسات الاقتصادية، مثلهم مثل أصحاب المصالح الاقتصادية. فالحق في حرية التعبير وحرية التنظيم والنقابات ضروري لتحقيق التوازن بين المصالح المتضاربة ويلعب دوراً هاماً في الحفاظ على الوئام الاجتماعي.

4- شروط العمل العادلة

يسعى اقتصاد السوق الاجتماعي لضمان حق العاملين في شروط عمل عادلة تشمل شروط التعاقد، والأجور المقبولة اقتصادياً واجتماعياً التي تحكمها سياسات الأجور الخاضعة للتفاوض، والحماية من الفصل التعسفي من العمل المعززة بنظام إنذارات عادل مروراً بإجراءات الحماية من حوادث العمل، ووضع معايير مقبولة فيما يتعلق بساعات الدوام والإجازات، بالإضافة لمنح تعويضات نهاية الخدمة.³⁹

ويتم تنظيم العمل على مبدأ المشاركة والمشاورة بين العمال وأرباب العمل، فيدعم القانون استقلالية المؤسسات الإنتاجية من تدخلات الحكومة إلا بما هو ضروري، ويتيح للعمال مشاركة أرباب العمل في اتخاذ القرارات المتعلقة بتنظيم العمل عن طريق التمثيل النقابي.

³⁹ Jurgen Rosner. H. (2008). EU: Social policy. In *Encyclopedia Social Market Economy: History, Principles and Implementation – From A to Z*. (PP. 220-222). Germany. Paderborn. Ferdinand Schoningh.

المطلب الثاني: السياسات الاجتماعية المطبقة في اقتصاد السوق الاجتماعي

تعتبر السياسات الاجتماعية أداة تستخدمها الدولة لتتدخل في المجتمع وتحقق أهدافاً اجتماعية أو اقتصادية، فيما يلي بعض السياسات الاجتماعية التي وردت في أدبيات وتجارب اقتصاد السوق الاجتماعي في البلدان المختلفة:

1- الرواتب التقاعدية

وهي المبالغ المالية المستحقة على الشركات وأرباب العمل لصالح العاملين الذين بلغوا سن التقاعد وتوقفوا عن الخدمة، وتعتبر الرواتب التقاعدية ركيزة أساسية في نهج اقتصاد السوق الاجتماعي، خاصة وأنها لا تحتاج موازنات أو نفقات إضافية، فهي اقتطاعات من أجور العاملين طوال فترة عملهم، يتم تجميعها وترد لهم عند توقفهم عن الخدمة، لتضمن لهم تلبية حاجاتهم الأساسية، "والتأمين التقاعدي تأمين أساسي، وهو يكفي بالحالة الطبيعية لحفظ مستوى الحياة والمعيشة للمتقدمين في العمر".⁴⁰

وهناك أسلوبان لصرف هذه الرواتب، "الأول يدعى أسلوب التخصيص، يتم فيه صرف رواتب التقاعد بشكل مباشر، والثاني يدعى أسلوب تغطية رأس المال، تستثمر فيه هذه الاقتطاعات، وبالتالي تولد فائدة وتوفر ثروة لكل متقاعد، بحيث يتم صرف الرواتب التقاعدية من الفوائد المتحققة من الاستثمارات ومن الثروة المتزايدة".⁴¹

وقد تبين مؤخراً أنّ "معدّل المتقاعدين نسبة إلى العاملين أخذ في التصاعد بسبب الهرم الذي يصيب معظم المجتمعات الأوروبية"،⁴² وهذا يسبب عجوزات مطردة في موازنات صندوق المعاشات التقاعدية، مما يدفع بالحكومات إلى تأخير عمر التقاعد لتقليل هذه العجوزات.

2- التأمين ضد البطالة

تخضع سوق العمل كغيرها من الأسواق للعرض والطلب، متأثرة بدورة السوق الرأسمالية، التي توفر فرص عمل جديدة عند مرورها بطور الازدهار، وبالمقابل كلما مرت هذه

⁴⁰اقتصاد السوق الاجتماعي واتجاهات تطوره المستقبلية. مرجع سابق. ص 105.

⁴¹Apolte. T. (2008). Old-age pensions. In *Encyclopedia Social Market Economy: History, Principles and Implementation – From A to Z*. (P. 325-327). Germany. Paderborn. Ferdinand Schoningh

⁴²النموذج التعاوني- دراسة مقارنة: النموذج الدولوي الفرنسي والنموذج التعاوني الألماني. مرجع سابق. ص 18

الأخيرة بطور الانكماش (زيادة العرض ونقص الطلب)، كلما هددت معها العديد من الوظائف القائمة، ويقر منظرو اقتصاد السوق الاجتماعي باحتمال أن تدفع ديناميكية المنافسة بعض الأفراد إلى البطالة الإجبارية، وهنا يكون المجتمع مسؤولاً من هؤلاء الأفراد بتوفير مقتضيات الحياة الكريمة وسد العوز، وعليه يتم تأمين مبالغ مالية للأفراد العاطلين على العمل، مع إيلاء أهمية كبيرة لموضوع تنظيم المعلومات فيه من تعزيز قدرات الأفراد، ومحاولة ربطهم بسوق العمل، وخلق فرص تشغيلية بأسرع وقت ممكن. ويذكر أنه في عام 2003 شهدت ألمانيا _استجابة لمشكلة ارتفاع معدلات البطالة والعجز الحاصل على ميزانيات صندوق البطالة_ إصلاحاً جذرياً تحت اسم قانون هارتز، الذي حصر التعويض عن البطالة نسبة إلى مستوى الدخل السابق بعام واحد، حيث يصل التعويض في الأعوام اللاحقة إلى مستوى الحد الأدنى من الدخل مع فرض شروط قاسية على العاطل عن العمل لحثه على البحث عن عمل بديل".⁴³

3- التربية والتعليم

تعد التربية والتعليم من أهم الأهداف التنموية التي من المفترض أن يسعى إليها أي بلد، وتأخذ السياسات الخاصة بهما أهمية كبيرة على مستوى الأفراد وعلى مستوى البلد ككل، فعلى المستوى الفردي تدرج التربية والتعليم ضمن الحاجات الاجتماعية الأساسية للفرد، وتساهم في بناء شخصيته ووصوله لمكانة اجتماعية جيدة، وينعكس ذلك بدوره على مساهمته في العملية التنموية والاقتصاد الوطني بالمعنى الكمي (إنتاجية عالية)، وبالمعنى النوعي (مواطنة فعالة) تسهم في توفير كوادر فنية مؤهلة.

4- الإنفاق الصحي

تسعى السياسات الاجتماعية من خلال الإنفاق الصحي إلى تحقيق هدف مباشر (اجتماعي) يتجلى بتخفيف المعاناة من الأمراض وبالتالي شعور الفرد بالراحة والاطمئنان تجاه مستقبله، يساهم بدوره بتحقيق هدف غير مباشر (اقتصادي) عبر أثر الراحة والاستقرار في إنتاجية الفرد ومساهمته في العملية التنموية.

وعلى خلاف تأمين البطالة ومعاشات التقاعد، لا يرتبط الإنفاق الصحي بمستوى المعيشة، وإنما "بمقدار الحاجة إلى المعالجة الطبية والاستشفائية"⁴⁴، وبما أن الحاجات

⁴³ دولة الرفاهية الاجتماعية مرجع سابق. ص 218.
⁴⁴ المرجع السابق. ص 215.

الصحية والعلاجية تتزايد باستمرار مع ازدياد نسبة المسنين، ونظراً لكون معالجة الأمراض المميتة تحتاج لتكنولوجية طبية مكلفة جداً، ظهرت عجوزات في صندوق الضمان الصحي نتيجة ازدياد النفقات الاجتماعية دون أن يقابلها زيادة موازية في الواردات.

5- المعونة الاجتماعية الحكومية

توجد في معظم المجتمعات شريحة من الناس ممن هم تحت طائلة العوز ولا يستطيعون كسب قوتهم لوحدهم (الفئات الأشد ضعفاً من مسنين وأيتام وذوي احتياجات خاصة)، تُقدّم لهؤلاء المعونة الاجتماعية الحكومية لتغطي لهم الاحتياجات الأساسية ولو بالحدود الدنيا، وتمكّنهم من الانخراط في الحياة العامّة والتمتع بحياة كريمة، ليكونوا مواطنين بالمعنى الحقيقي للمواطنة (التمتع بالحقوق الاجتماعية)، وتختلف المعونات الحكومية باختلاف درجة تطور ورغبة الدولة، ومستوى النمو فيها، إضافة إلى مدى الوعي الاجتماعي السائد في المجتمع.

6- سياسة الإسكان

تعتبر سياسة الإسكان من الأولويات الاجتماعية لاقتصاد السوق الاجتماعي، ويقصد بها تسهيل حصول جميع المواطنين على سكن لائق بحياة كريمة، ويتم ذلك عبر جعل عبء الإيجار مُحتملاً للأسر ذات الدّخل المتدني، حيث تُعطى علاوات الإسكان "المستأجرين المحتاجين أو الأسر المالكة لكي تتمكن من استئجار أو السكن في منزل يتناسب مع ظروف العائلة بأسعار السوق"،⁴⁵ أو عبر الدّعم الحكومي للمستثمرين في الإسكان لتشجيع زيادة عرض المساكن، مقابل التزام المستثمرين بإيجارات منخفضة، أو عبر تحفيز المسكن الذاتي كشكل من أشكال الثروة، ويرتبط هذا الأخير من دون شك بسياسة بناء مدن فعالة أو بدعم شراء المساكن المستعملة.

⁴⁵Michels. W. (2008). Housing policy: Old federal states. *In Encyclopedia Social Market Economy: History, Principles and Implementation – From A to Z.* (P. 251-252). Germany. Paderborn. Ferdinand Schoningh

7- الاستثمار في رأس المال البشري

يعد الاستثمار في رأس المال البشري من القضايا الاجتماعية التي تُعنى بها الدول سواء منها التي تتبع اقتصاد السوق الاجتماعي أم غيره من النظم، وذلك بالنظر إلى الإنسان على أنه جوهر عملية التنمية، ويشمل هذا الاستثمار أبعاداً مختلفة منها **الثقافي** الذي يركّز على زيادة وعي الأفراد ومعارفهم وسويّاتهم الفكرية والعلمية، ومنها **الاقتصادي** الذي يركّز على كفاءة ومؤهلات الأفراد والقيمة المضافة الناتجة عن ذلك كأحد مدخلات التنمية الاقتصادية، ومنها **الاجتماعي** الذي يُعنى بالأنماط والقيم السلوكية المتوازنة التي ترتقي بالإنسان وتسهم في بناء الحضارة الإنسانية في أي مجتمع كان، ومما لا شك فيه أنّ الاستثمار في رأس المال البشري يدعم الشعور بالمواطنة وبالتالي يساهم إيجاباً في الأمن الاجتماعي.

المبحث الرابع: تجارب عالمية لدول تبنت نهج مشابه لاقتصاد السوق الاجتماعي

بعد أن تناول البحث بشيء من التفصيل النموذج الألماني على اعتباره النموذج الأم لاقتصاد السوق الاجتماعي، يجدر بالذكر أنّ عدة دول تبنت نماذج مقارنة لاقتصاد السوق الاجتماعي، لكنها اختلفت في بعض المبادئ بسبب اختلاف أنظمتها الاقتصادية، سيرج البحث بشكل موجز على تجربتين مختلفتين الأولى لبريطانيا كمثال على دول اقتصاد السوق التي انتهجت ما يسمى "الطريق الثالث" والتي جاء لإصلاح وتجديد الديمقراطية الاجتماعية، ولتخفيف التشوهات الاجتماعية التي خلقتها قوى السوق الحر، والثانية للصين كدولة اشتراكية _ حيث الهيمنة الأقوى للدولة _ انتقلت تدريجياً من الاقتصاد الاشتراكي إلى اقتصاد السوق وفق تركيبة سميت بـ "الاشتراكية السوق".

المطلب الأول: التجربة البريطانية

برزت في بريطانيا فلسفتان سياسيتان متميزتان، الأولى "الديمقراطية الاجتماعية الكلاسيكية" وأبرز أحزابها حزب العمال البريطاني^(*)، والثانية "الليبرالية الجديدة"^(**) ويمثلها حزب المحافظين^(***). تنزع الأولى نحو المساواة والاقتصاد المختلط، فترى ضرورة التّدخل الشامل للدولة في الحياة الاجتماعية والاقتصادية، وهيمنتها على المجتمع المدني، والدور المحدود للأسواق وتهدف للوصول لدولة رفاهية شاملة تحمي المواطنين بإشراف الدولة. بينما تميل الثانية لاقتصاد السوق الحر وترفض فكرة المساواة باعتبارها طوباوية وترى ضرورة تقليص حجم الدولة، واستقلالية المجتمع المدني، مع نزعة سوقية

^(*) The labor party هو حزب سياسي حسب على يسار الوسط في بريطانيا. يرجع تاريخه إلى عام 1900 حين تكونت لجنة لتمثيل العمال في البرلمان. وقام فكر هذا الحزب على العمل من أجل تحسين ظروف العمال ويهتم بإعادة توزيع الثروة من خلال نظام متطور للضرائب المباشرة. ويهتم الحزب بالحريات المدنية وحقوق الأقليات، ويلتزم بمستوى عال من الإنفاق العام وخاصة في مجالات الرفاهية الاجتماعية والتعليم والخدمات الصحية والإسكانية.

^(**) أصل المصطلح "اليمين الجديد"، إذ يوجد في بريطانيا نمط آخر يرتبط بفلسفات السوق التي تتبنى على خلاف التوجه المحافظ موقفاً تحريراً فيما يتعلق بالقضايا الأخلاقية والاقتصادية في نفس الوقت. فعلى العكس من المحافظين يميل أنصار التحرر إلى دعم الحرية الجنسية أو عدم تجريم المخدرات.

^(***) Conservative and Unionist Party هو حزب سياسي ينتمي ليمين الوسط. نشأ الحزب رسمياً بعد سنّ قانون الإصلاح السياسي عام 1832 ليحل محل الحزب الثوري الذي كان منذ إنشائه في القرن السابع عشر حزباً مؤيداً للملك. ينتهج الحزب سياسة تقليدية محافظة تعمل على تقليص دور الدولة في النشاط الاقتصادي، وتصفية القطاع العام، مع التشديد على مكافحة الجريمة ووضع ضوابط وقيود على الهجرة إلى بريطانيا.

متطرفة. ويشترك التوجهان في إهمالهما الجانب البيئي، وتسعى لتقليص دولة الرفاهية على عكس الديمقراطية الاجتماعية.⁴⁶

استلم حزب العمال بقيادة "Clement Attlee" (*) السلطة عام 1945، واعتمد سياسات التأميم، فتم تأميم العديد من "الصروح الشامخة" مثل بنك انكلترا، والبنك المركزي، والمرافق العامة الكهرباء والهاتف والغاز الطبيعي، والسكك الحديدية، وشركة الخطوط الجوية البريطانية، وشركات الصلب والطيران وبناء السفن، ثم دخلت الحكومة كصانع للسيارات.

وتعاقب حزبا المحافظين والعمال على السلطة خلال الخمسينيات وحتى السبعينيات إلا أن النظام الاقتصادي السائد كان أقرب لدولة الرفاهية الاجتماعية، و"اعتمدت كلتا الحكومتان بشكل رئيسي على الإنفاق العام ومستويات الضرائب في السياسة المالية كوسيلة للتعامل مع المتغيرات في الطلب الكلي ومواجهة الأزمات المتكررة في ميزان المدفوعات"،⁴⁷ كما اعتمد منهج التخطيط التوجيهي، وكان التدخل الحكومي والدعم الاقتصادي واضحاً، تجلّى بإعفاءات للاستثمارات من الضرائب، ومنح الاستثمارات المباشرة للقطاع الخاص، والمكافآت الحكومية لدعم الأجور في القطاعات الاقتصادية المتخلفة، (*) إضافة لإجراءات ائتمان قدمها بنك انكلترا لتشجيع القروض المقدمة للتصدير ولبناء السفن ولغرض تقييد الاقتراض الاستهلاكي، وتسارعت خطوات الدعم الحكومي في محاولة لتحديث الصناعة البريطانية وتحقيق معدلات أعلى من النمو الاقتصادي، إلى جانب وجود نقابات عمال قوية تسعى دائماً لدعم حقوق العمال. وقد عُيّنت بريطانيا بالجانب الاجتماعي، فقد شكل الإنفاق الحكومي أكثر من 40% من الناتج المحلي الإجمالي، وكانت الضرائب عالية وتصاعدية، حيث بلغ أعلى معدل

⁴⁶ جيديز، أنتوني. (2010). الطريق الثالث: تجديد الديمقراطية الاجتماعية. (أحمد زايد، محمد محي الدين، مترجم) القاهرة. الهيئة العامة المصرية للكتاب. (ص ص 43-44)

(*) Clement Attlee (1883-1967) سياسي بريطاني ينتمي إلى حزب العمال، تولى رئاسة الوزارة في بريطانيا من 27 حزيران 1945 إلى 26 تشرين الأول 1951. مثل بلاده في مؤتمر بوتسدام في نهاية الحرب العالمية الثانية. ولد من عائلة ثرية لكن اهتمامه انصب على قضايا الفقراء. تعاطف مع قضية الهند وأعطاه حريتها، في عام 1951 خسر الانتخابات وبقي قائداً للمعارضة حتى 1955، ونال مرتبة النبلاء وأصبح عضواً في مجلس اللوردات.

⁴⁷ هايدنهايمر، آ، هيكلو، ه، وأدامز، ك. (1999). السياسات العامة المقارنة- سياسات الخيار الاجتماعي في أمريكا وأوروبا واليابان (ط. 3). (أمل الشرقي، مترجم). عمان: الأهلية للنشر والتوزيع. ص 231.

(*) كانت الحكومات المحافظة تميل إلى الإعفاءات الضريبية لمساعدة قطاع الأعمال، أما الحكومات العمالية فقد استبدلت تلك الإعفاءات بالمنح النقدية المباشرة والمعونات الخاصة بالاستخدام.

ضريبة دخل 83%،⁴⁸ وبذلك ساعدت دولة الرفاه البريطانية في إعادة توزيع الدخل من الأغنياء إلى الفقراء .

وعقب الكساد الكبير ارتفعت معدلات البطالة، فاستمرت الحكومة في توسيع إنفاقها وكان الاستهلاك يرتفع باضطراد فتخطى التضخم في بريطانيا عام 1973 بقية الدول بمعدلات سريعة، بالتزامن مع مواجهة مريرة بين حكومة المحافظين وحركة العمال لزيادة الأجور، وفي عام 1974 أُبعد المحافظون عن الحكم، وكان على حكومة العمال مواجهة الأزمة الاقتصادية الحادة، فاستمرت بدورها في زيادة الإنفاق العام، ووسّعت كمية النقد المتداول مع تحديد معدلات الفائدة بمستويات أقل من مستويات التضخم المتصاعدة بسرعة، وألغت التقييد الإلزامي الذي فرض على الأجور، وطرحت عوضاً عنها وضع قيود اختيارية من خلال نوع من "العقد الاجتماعي" بين الحكومة والنقابات، إلا أنّ الحكومة لم تتخذ أي إجراءات مباشرة لدعم التشغيل أو كبح زيادة الأسعار بفعل ارتفاع الكلف، وهكذا كانت سياسات عام 1974 جسراً لا يؤدي إلى أي مكان"،⁴⁹ ووصل التضخم لحدود 25% عام 1975، فتحوّلت الحكومة إلى تقييد الإنفاق العام، وزيادة كمية النقد المتداول، وأفضت التسويات مع العمال لارتفاعات عالية في الأجور أدت بدورها لزيادة حدة البطالة عامي 1975 و 1976، فاتخذت بريطانيا إجراءات أكثر شدة لمواجهة التضخم عام 1976 كشرط للحصول على قروض من صندوق النقد الدولي.

وفي عام 1979 انتُخب حزب المحافظين بقيادة "Margaret Thatcher" (*)، وبلغ معدل التضخم حينها 21%، وارتفعت معدلات البطالة إلى 1.5 مليون شخص بسبب الركود الاقتصادي وإعادة هيكلة القطاع الصناعي، وقامت Thatcher مخالفة حزب العمال بسياسات الخصخصة ورفضت إعادة دعم القطاعات الاقتصادية. مما أدى لارتفاع معدلات البطالة إلى 3 مليون نسمة عام 1982. وأصرت Thatcher على تخفيض ميزانية الرفاهية - لكنها لم تتخلى عنها، إذ انخفضت نسبة الإنفاق على التعليم من الناتج المحلي الإجمالي من 6.7% عام 1975 إلى 5.2% عام 1995، ومع ذلك ازدادت نسبة الإنفاق على الخدمات الصحية من الناتج المحلي الإجمالي من 3.8% عام 1975

⁴⁸Loren, L. (2008). Comparative Economic Systems. California: Palomar College. Chapter 5: The Economy of the United Kingdom p 1

⁴⁹السياسات العامة المقارنة. مرجع سابق. ص 218.
Margaret Thatcher (*) (1925-2013). سياسية بريطانية تنتمي لحزب المحافظين، وهي المرأة الوحيدة التي استلمت منصب رئاسة الحكومة في تاريخ بريطانيا. تولت رئاسة حزب المحافظين خلال الفترة 1975-1990 ورئاسة حزب الوزراء 1979-1990. منحت تاتشر لقب البارونة في عام 1992 لتصبح عضواً بمجلس اللوردات.

إلى 5.7% عام 1995. وانخفضت نسبة الإنفاق على الإسكان الحكومي من 4.2% من الناتج المحلي الإجمالي عام 1975 إلى 2.1% عام 1995. أما الإنفاق على الضمان الاجتماعي فارتفع من 8.2% من الناتج المحلي الإجمالي عام 1973-1974 إلى 11.4% عام 1995-1996. وقد ازداد الإنفاق على الضمان الاجتماعي واقعياً بأكثر من 100% خلال هذه الفترة. وترجع هذه الزيادة إلى معدل البطالة العالي، ونمو أعداد العاملين الفقراء، والتغير في بعض الأنماط الديموغرافية وبخاصة زيادة الأسر ذات المعيل الواحد وكبار السن.⁵⁰

استقالت Thatcher عام 1990 وبقي المحافظون في السلطة حتى 1997، عاد بعدها حزب العمال للسلطة برئاسة "Tony Blair" (*) فدعا لـ "طريق ثالث جديد" يقف في المنتصف بين الليبرالية الجديدة (التاتشرية) والديمقراطية الاجتماعية الكلاسيكية، وتأثرت أفكاره بفلسفة المفكر "Anthony Giddens" (**)، فركزت على ضرورة إصلاح الدولة والحكومة لتعميق الديمقراطية بالتعاون مع منظمات المجتمع المدني للتعجيل بتجديد المجتمع المحلي وتنميته وسميت هذه القاعدة "الاقتصاد المختلط الجديد"⁵¹ والتزام الحكومات بكفالة تكافؤ الفرص وعدم السماح لامتيازات خاصة، ورفض سياسة النبذ والتمييز والاستبعاد، وتحديث مؤسسات دولة الرفاهية على نحو شامل حيث طرح شعار "لا حقوق دون مسؤوليات" إذ يجب أن يصاحب التزام الدولة بدفع تعويضات البطالة التزام صاحبها بالبحث الدؤوب عن عمل لا التكاثر كما يحصل في دولة الرفاهية الاجتماعية، كما تتحمل الدولة مسؤولية ضمان حصول الناس على السلع والخدمات عبر الأنظمة والقوانين لا عبر إنتاجها المباشر،⁵² وعدت سياسة الطريق الثالث سياسة لأمة واحدة ذات طابع كوني، وأعطت أهمية كبيرة للجانب البيئي والتجديد العلمي والتكنولوجي.

⁵⁰الطريق الثالث: تجديد الديمقراطية الاجتماعية. مرجع سابق ص. 155

(*) Tony Blair (1953-) رئيس وزراء المملكة المتحدة من عام 1997 إلى عام 2007، وترأس حزب العمال البريطاني من عام 1994 إلى عام 2004. وهو أصغر رئيس وزراء في المملكة المتحدة. فاز بثلاث ولايات متتالية، مما اعتبر أكثر الزعامات العمالية بقاء في منصب رئاسة الوزراء.

(**) Anthony Giddens (1938-). أستاذ بريطاني بارز في علم الاجتماع. تقلد عدداً من وظائف تدريس علم الاجتماع في عدد من الجامعات أبرزها كمبريدج. ألف أكثر من ثلاثين كتاباً كان أبرزها: البناء الطبقي للمجتمعات المتقدمة 1973، دراسات في النظرية الاجتماعية 1978، مشكلات أساسية في النظرية الاجتماعية 1979، ما وراء اليسار واليمين، 1994، الطريق الثالث: تجديد الديمقراطية الاجتماعية 1998.

⁵¹الطريق الثالث: تجديد الديمقراطية الاجتماعية. مرجع سابق ص 103
⁵²يس، السيد. (1999). العولمة والطريق الثالث. القاهرة: مريت للنشر والمعلومات.

وركز الحزب خلال فترة توليه زمام السلطة 1997-2007 على أهمية العدالة الاجتماعية وأعطاهما الأفضلية على المساواة، وذلك عبر تكافؤ الفرص، وأكد في برامج الانتخابية على أن للدولة الدور الرئيسي في تحقيق ذلك، ودعا في الوقت نفسه لتفعيل قوى السوق لزيادة الكفاءة الاقتصادية.

المطلب الثاني: التجربة الصينية

هدفت الصين منذ إعلان تأسيسها عام 1949 إلى تأسيس قاعدة اقتصادية قوية، والبدء في برنامج مكثف للنمو الصناعي والاجتماعي، واعتمدت لتحقيق ذلك على التخطيط المركزي عبر خطط متوسطة المدى متأثرة إلى درجة كبيرة بالنموذج الاقتصادي السوفييتي كأساس للانطلاق.

وقد بدأت ملامح اقتصاد السوق الاشتراكي بالظهور في عهد "Deng Xiaoping" (*) على وجه التحديد، فقد عمل منذ عام 1979 على تنفيذ إصلاحات اقتصادية عبر نموذج تم تداوله بعدة تسميات منها "نظام السوق الاشتراكي"، و"اشتراكية السوق"، و"الاشتراكية ذات الملامح الصينية"، وقد منح هذا النموذج الاقتصاد الصيني مرونة كبيرة خلال الأزمات العالمية، التي كان أشدها الأزمة المالية العالمية وأزمة الديون السيادية التي ضربت أوروبا.

هدفت الإصلاحات الاقتصادية بشكل أولي لمضاعفة الإنتاج الزراعي والصناعي بحلول عام 2000 عبر الاستيراد الواسع للصناعة والتكنولوجيا من جهة، وتقليل سيطرة الدولة على الإنتاج والاستثمار، و"استبدال ذلك بتأثير قوى السوق لجعل الاقتصاد تنافسياً بمجمله"،⁵³ مع توسيع الدخل والحوافز في الريف، ثم انتقلت الإصلاحات إلى المدن، فجرى إصلاح العديد من المؤسسات العامة، مع العمل على الحد من التخطيط المركزي وتشجيع مناطق الحكم الذاتي، وإقامة الاستثمارات الأجنبية، وتشجيع البحوث والتطوير التي مكنت الصين لاحقاً من تحويل نتائج البحوث العلمية إلى سلع وتوسيع سوق التكنولوجيا.

وفي عام 1988 مرّ الاقتصاد الصيني بمرحلة من الجمود فرضها ارتفاع معدلات التضخم، وفرضت الحكومة الرقابة على الأسعار، وتوقفت الإصلاحات، وعادت في عام 1992 مع التأكيد على مبدأ "الاشتراكية ذات الملامح الصينية"، فتم التركيز على العناصر الاقتصادية الرأسمالية في برنامج الإصلاح الاقتصادي، وحدد مؤتمر الحزب

Deng Xiaoping (*) (1904-1997) سياسي ومنظر وقائد صيني، تولى قيادة جمهورية الصين الشعبية بين عامي 1978 و1992، بدأ في فترة حكمه بإرسال البعثات إلى أفضل كليات العالم في بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية لتعلم الاقتصاد وطرق الإدارة الحديثة بهدف الاستفادة من خبرتهم في حل مشكلات الصين والتطوير الاقتصادي والاجتماعي لها.⁵³ هور، ش. (2010، 20 كانون الأول). الصين ثورة من؟ استرجعت في تاريخ 30 كانون الثاني 2014 من: <http://ayman1970.files.wordpress.com/2010/12/d8a7d984d8b5d98ad986-d8abd988d8b1d8a9-d985d986d89f-pdf.pdf>

الشيوعي الرابع عشر هدفاً جديداً هو اقتصاد السوق الاشتراكي فتسارع تحرير الأسعار، وسادت الأسعار الحرّة (في نهاية عام 1992 طالت 80% من تجارة الجملة والمفرق)، واستؤنف إصلاح منشآت القطاع العام، والعمل على تنويع أشكال ملكيتها مع التأكيد على دور رئيسي للقطاع العام،⁵⁴ ووضعت الأنظمة الداخلية للشركات محدودة المسؤولية والشركات المغفلة، وسمح ببقاء رأسمال الشركات مفتوحاً، وأنشئ نظام ضريبي ونظام مصرفي حقيقي، ونظام صرف العملة، وفي عام 2001 دخلت الصين منظمة التجارة العالمية ما يعني انفتاحاً أوسع على السوق العالمية.

واعتبرت الخطة الخمسية التاسعة 1996-2000 أول خطة متوسطة وطويلة الأجل في ظل اقتصاد السوق الاشتراكي، وهدفت لتحقيق زيادة الناتج المحلي الإجمالي عام 2010 ضعفاً عن 2000، وزيادة متوسط نصيب الفرد من الناتج القومي أربعة أضعاف عما كان عليه عام 1980، والقضاء على الفقر وتأمين مستوى حياة مرتفع للشعب، والإسراع ببناء نظام المؤسسات الحديثة، وحُققّت الإصلاحات المنشودة للمؤسسات والهيئات الحكومية ونظام الإسكان بالإضافة للمجالات المالية والتكنولوجية والطبية والتعليمية، كما جرى التعديل الهيكلي للصناعة والاقتصاد الزراعي، ونجحت الصين في حل مشكلات الغذاء والكساء، وتوفير السلع المتنوعة وتبديد اقتصاد الندرة تدريجياً، معتمدة على الصناعات ذات التقنية العالية، حيث تظهر بيانات البنك الدولي أنّ الصادرات الصينية التقنية عالية المستوى قد ارتفعت بمعدل 22% سنوياً خلال الفترة 1992-2001 وارتفعت قيمتها من 9 مليار دولار إلى 64 مليار دولار (حوالي سبعة أضعاف)، بينما ارتفعت وارداتها عالية التقنية من 12 مليار دولار إلى 70 مليار دولار خلال الفترة نفسها.

كما حققت زيادة ملحوظة في مستوى الدخل الفردي من 72 دولار عام 1984، إلى 1090 دولار عام 2003، حيث ارتفع في الأرياف من 16.3 دولار إلى 302 دولار (أي بمعدل زيادة 7.2% سنوياً)، وفي المدن من 41.8 دولار إلى 939.4 دولار (أي بمعدل زيادة قدرها 6.7% سنوياً)⁵⁵.

⁵⁴ فرانسواز، لـ. (2010). الاقتصاد الصيني (ط. 1). (صباح كعدان، مترجم). دمشق: الهيئة العامة السورية للكتاب. ص 13.

⁵⁵ سالم، بول (2003). الولايات المتحدة والعولمة: معالم الهيمنة في مطلع القرن الحادي والعشرين، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الثالثة، بيروت، ص 242.

وظل التوازن قائماً ما بين أهداف وآليات السوق من ناحية، والجانب الاجتماعي للسياسات الاقتصادية من ناحية أخرى،⁵⁶ إذ هدفت وأنجزت الخطة الحادية عشرة (2006-2010) زيادة 69.9% في الناتج المحلي الإجمالي عما كان عليه عام 2005، وأصبحت بذلك ثاني أكبر اقتصاد في العالم بعد الولايات المتحدة الأمريكية،⁵⁷ وانخفضت معدلات البطالة لمستويات متدنية بلغت 4.3% عام 2007 (مقارنة بـ 10% عام 2001)،⁵⁸ وارتفعت مستويات المعيشة خاصة في الأرياف والقرى، وقلصت الفروق بينها وبين المناطق الحضرية في التوظيف والعلوم المصرفية والبنى التحتية ومستويات الدخل، ويذكر أنّ معدل نصيب الفرد من الدخل في المدن والقرى الصينية ازداد عام 2010 بنسبة 82.1% عنه في العام 2005، وعلى غرار ما ازداد معدل نصيب الفلاح من الدخل في الأرياف الصينية بمعدل 81.1%.⁵⁹

وأنت الخطة الثانية عشرة 2011-2015 لترسخ توازناً جديداً بين النمو الاقتصادي وتوزيع الدخل، فهدفت للاستمرار بالنمو الاقتصادي المستقر وتحقيق تنمية رئيسية في إعادة الهيكلة الخمسية للاقتصاد، وتوسيع الطلب المحلي وخاصة الاستهلاك بشكل يشير لتوجه الصين نحو المجتمع الاستهلاكي بعد أن ضحت بذلك فترات طويلة من الزمن التزمت فيه بنموذج المنتج.

وبعد هذا السرد التاريخي الموجز لتجربة الصين، تجدر الإشارة إلى أنّه رغم تعرّضها لانتكاسات عديدة جراء السياسات التي اتبعت خلال الخطة الخمسية الثانية "خطة القفزة الكبرى إلى الأمام"، وفيضان النهر الأصفر الذي أغرق وجوع الكثير من الصينيين، إضافة للثورة الثقافية عام 1966 التي ألحقت بالمجتمع الصيني خسائر كبيرة، استطاعت الصين أن تقدم نموذجاً فريداً لدولة انتقلت في غضون خمسين عاماً من دولة تعاني من ثلوث الفقر والجهل والمرض، إلى دولة تشكّل ثاني اقتصاد في العالم، "بمجتمع متناغم ومنسجم على الرغم من التنوع والاختلاف الثقافي والعائدي بين 56 قومية وعرقية تُكوّن

⁵⁶ ربحان، محمد عطية. (2012). التجربة الاقتصادية الصينية وتحدياتها المستقبلية. رسالة ماجستير، جامعة الأزهر. ص 80.

⁵⁷ الصين تحقق منجزات جديدة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية في فترة الخطة الخمسية الحادية عشرة. (2011)، 5 آذار). استرجعت في تاريخ 30 كانون الثاني 2014 من:

http://arabic.news.cn/economy/2011-03/05/c_13762614.htm

⁵⁸ ديوب، منال. (2012)، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في السكان بعنوان: اقتصاد السوق الاجتماعي وأفاق تطبيقه في سورية. ص 48.

⁵⁹ التجربة الصينية. مرجع سابق. ص 79.

المجتمع الصيني"،⁶⁰ وارتقت بنظامها التعليمي ليكون بين أفضل أنظمة التعليم في العالم، وارتفع معدل الدخل الفردي، وانخفضت بالتالي نسبة الفقر، وحقق الاقتصاد الصيني اندماجاً كبيراً في منظومة الاقتصاد العالمي، وجسد بذلك تجربة تحول تدريجي لنظام اشتراكي وشديد المركزية نحو اقتصاد السوق.

⁶⁰ المنصوب، محمد. (2015). الصين: القصة الكاملة للقوة العالمية الصاعدة. المملكة العربية السعودية. دار العبيكان.

وعلى أية حال يمكن للمطلع على المسار العملي لاقتصاد السوق الاجتماعي في ألمانيا، وفي التجارب المقارنة له في كل من بريطانيا والصين أنه دائماً كان هناك تفاوت في دور الدولة فتارة نراها فاعلة بشكل قوي، وتارة انسحبت لصالح آلية السوق، إلا أنه ما يمكن الاتفاق عليه أنه كان في جميع هذه المراحل اقتصاد سوق (مبني على التفاعل المتجدد بين العرض والطلب/المنافسة واستهداف الربح) مترافقاً مع تدخلات حكومية (لتحقيق التنمية الاجتماعية)، "فالتعايش الطبيعي في اقتصاد السوق هو حرية الملكية، والاجتماعي فيه يقوم على الأساس التاريخي، الأمر الذي يجعل "الاجتماعي في اقتصاد السوق، معطاً تاريخياً كامناً ومنتظراً".⁶¹

ومن الجدير بالذكر أنّ مؤسسي اقتصاد السوق الاجتماعي لم يحددوا مفهوماً نهائياً له، ليجعلوه أكثر محاكاة لتطورات الأحوال، وساهم هذا بإمكانية تعديله وقبول أفكار العديد من كبار الاقتصاديين الذين كان النهوض الاجتماعي والاقتصادي لأوطانهم أولى أولوياتهم.

ويؤكد هذه الفكرة ما ورد في كتابات البروفيسور ديتلاف رادكه "لقد كان الآباء المؤسسون لاقتصاد السوق بعيدي الرؤية لدرجة عدم تحديدهم النهائي لمفهوم "الطريق الثالث". فاقتصاد السوق الاجتماعي، يعبر عن أفكار متناسقة تقدمية لرؤية أو تصوّر طموح جداً"، واقتصاد السوق الاجتماعي لا يمثل مشروعاً لفكر منجز نهائي، إنما مفتوح ومتطور".⁶²

لكن في نهاية المطاف ومهما اختلف شكل اقتصاد السوق الاجتماعي وأدوار اللاعبين فيه التي قد تتباين وفقاً لظروف معينة، فإنه اقتصاد سوق حر تحكمه المنافسة والحرية والكفاءة الاقتصادية من حيث حقوق الملكية والاستثمار والاستهلاك والعمل والتعاقد وغيرها من عمليات اقتصادية تخص المجتمع أفراداً ومؤسسات، لكنه في الوقت ذاته يمثل إطاراً لروابط وعلاقات سياسية واقتصادية واجتماعية، تضمن فيه الدولة الحقوق والحريات الأساسية والتوزيع العادل للفرص، وتتدخل عند اللزوم لتصحيح الاختلالات التي قد تتجم عن آلية السوق.

⁶¹اقتصاد السوق الاجتماعي واتجاهات تطوره المستقبلية. مرجع سابق. ص 18.

⁶²اقتصاد السوق الاجتماعي بين المفهوم والتطبيق. مرجع سابق. ص 39.

الفصل الثاني: تجربة اقتصاد السوق الاجتماعي في سورية

المبحث الأول: الأهداف المعلنة والسياسات المطبقة في ظل اقتصاد السوق الاجتماعي في سورية

المبحث الثاني: النتائج التطبيقية لاقتصاد السوق الاجتماعي على الواقع الاقتصادي والاجتماعي في سورية

المبحث الأول: الأهداف المعلنة والسياسات المطبقة في ظل

اقتصاد السوق الاجتماعي في سورية

شهدت مرحلة الوحدة بين سورية ومصر عام 1958 ظهور "القطاع العام" لأول مرة في سورية، وتأميم قطاعات كبرى كالكهرباء والسكك الحديدية، ومصادرة ثلث الأراضي الزراعية من الملاكين الكبار وتوزيعها على الفلاحين،⁶³ وإرساء نظام رقابة على القطع الأجنبي وتأميم المصارف الخاصة.⁶⁴ وبعد ثورة الثامن من آذار 1963 أمم حزب البعث العربي الاشتراكي مؤسسات صناعية كانت تساهم بثلاثي الإنتاج وثلاثة أرباع الاستثمار الصناعي. وفي عام 1965 باتت الدولة تتحكم بمحركات النشاط الاقتصادي من خلال احتكار القطاع العام لغالبية تجارة الاستيراد والتصدير،⁶⁵ واستحواده على الدور الرئيسي للقطاع الإنتاجي؛ والرقابة الكاملة على أسعار مدخلات الإنتاج والأسعار الاستهلاكية.

وفي الستينات أصيبت الدولة بركود اقتصادي، متأثرة بانخفاض الفوائض التي حققتها المؤسسات الصناعية العامة، والظروف المناخية الصعبة التي شهدتها المنطقة، وانخفاض مستوى الاستثمار وهروب رؤوس الأموال الخاصة. أما التدفقات المالية الخارجية، فلم يكن متاحاً لسورية حينها غير عائدات ترانزيت النفط العراقي.⁶⁶ ولمواجهة هذا الركود - وعلى الرغم من تبني الدستور المؤقت عام 1968 ودستور عام 1973 النهج الاشتراكي ولأول مرة في تاريخ سورية الحديث^(*) - جرى الأخذ بمجموعة إجراءات يمكن اعتبارها أول تجربة "انفتاح" للاقتصاد السوري حيث تم التوقف عن سياسة التأميم التي كانت سائدة في الفترة السابقة، وسمح للقطاع الخاص باستيراد سلع كان محظوراً عليه استيرادها، كذلك سمح له الاستثمار في القطاع السياحي بالمشاركة مع الدولة.⁶⁷ وتم تخفيض سعر الليرة السورية لتشجيع التصدير، وغيرها من الإجراءات التي

⁶³ Bichara Khader، Structures et reformes agraires en Syrie، Magreb/Machrek، sep.-oct.، 1974.

⁶⁴ صدر المرسوم التشريعي رقم 27 عام 1963 الذي أمم جميع المصارف العاملة في سورية وقد شمل سبع شركات مساهمة مصرفية سورية وثمانية فروع لمصارف عربية وخمسة فروع لمصارف أجنبية. من ثم تم دمج المصارف القائمة بخمس مجموعات بالإضافة للمصرف الصناعي والمصرف الزراعي التعاوني، وفي عام 1966 تم دمج المصارف التجارية الخمسة تحت اسم المصرف التجاري السوري. وبهذا أصبحت جميع المصارف مملوكة بشكل كامل للحكومة.

⁶⁵ فاستيراد السلع الأساسية بات من اختصاص مؤسسات تجارية حكومية. كما أن تصدير السلع (البترول والفسفات ابتداء من عام 1968) والحاصلات الأساسية (حبوب وقطن) باتت تتولاها مكاتب حكومية

⁶⁶ أنظر، عبد القادر النبال، "الانفتاح الاقتصادي في سورية لماذا؟ .. والى أين؟" دراسات عربية، 1998، ص (71)؛
(*) إذ نصت المادة الثانية عشر من دستور 1958 والمادة الثالثة عشر من دستور عام 1973 "إن الاقتصاد في الدولة اقتصاد اشتراكي مخطط يهدف إلى القضاء على جميع أنواع الاستغلال".

⁶⁷ وذلك بموجب القانون رقم (56) لعام 1977، والقانون رقم (41) لعام 1978

هدفت لإفساح مجال أكبر أمام القطاع الخاص للمشاركة في الاستثمار والاستيراد، وتأثر الاقتصاد السوري خلال هذه الحقبة إيجاباً بالمتغيرات الدولية والإقليمية كارتفاع أسعار النفط عام 1973،⁶⁸ مما أمكن من التوسع في الإنفاق العام وحصول نمو كبير في الاستهلاك والاستيراد. وازداد في هذه الفترة إسهام القطاع الخاص في النشاط الإنتاجي.⁶⁹

وفي عام 1978 توقفت الدول العربية عن تقديم المساعدات المالية لسورية نتيجة انخفاض أسعار النفط عالمياً، ولأسباب سياسية ناجمة عن موقف سورية من حرب الخليج الأولى،⁷⁰ وتوقف منح المعونات والقروض الميسرة من قبل الدول الغربية - وبشكل خاص الولايات المتحدة الأمريكية-، وانخفضت عوائد النفط السوري وتراجعت تحويلات المغتربين.⁷¹ ولعب ذلك دوراً في خلق أزمة قطع أجنبي، كما تراجع مستوى الإنفاق العام، وزادت القيود على القطاع الخاص في السنوات الأولى من العقد. وابتداءً من عام 1981، عمدت الدولة إلى الحدّ من الاستيراد واعتماد موازنة تقشفية. كما خفّف المصرف التجاري السوري التسهيلات الممنوحة للمستوردين بالعملة الأجنبية. وفي عام 1984 تعمّقت أزمة العملات الأجنبية ما جعل المصرف التجاري السوري يتوقّف عن فتح اعتمادات للمستوردين، مع السماح للقطاع الخاص بالاحتفاظ بجزء من إيراداته بالعملات الأجنبية واستخدامها لشراء مستورداته.⁷² وتم إصدار القانون رقم (10) الذي سمح بإنشاء مؤسسات مشتركة بين القطاع الخاص والقطاع العام في القطاع الزراعي - على شاكلة ما تحقق في مجال السياحة خلال السبعينات- وصدر القانون رقم (24) عام 1985 حول التداول بالعملات الأجنبية، كرد على تفاقم المضاربة ضد العملة السورية وما نتج عنها من ضغوط جعلت سعر صرفها يتراجع من 10 ليرة سورية مقابل كل دولار أمريكي إلى 18 ليرة سورية مقابل كل دولار.

⁶⁸ ارتفع حجم التدفقات المالية الخارجية من مساعدات حكومية (550 مليون دولار سنوياً، أقرّها مؤتمر الرباط عام 1974) وتحويلات من العاملين في الدول النفطية (750 مليون دولار سنوياً في أواخر السبعينات) وعائدات ترانزيت (للنفط العراقي)، أضيفت إليها عائدات تصدير النفط السوري (58% من الصادرات عام 1977).

⁶⁹ Volker Perthes "The syrian private industrial and commercial sectors and the state" International Journal of Middle East Studies, Vol. 24, 1992, p. (215)

⁷⁰ وهي حرب نشبت بين العراق وإيران بدأت في أيلول 1980 وانتهت في آب 1988، وتعتبر أطول نزاع عسكري في القرن العشرين. خلفت نحو مليون قتيل وخسائر مالية بلغت حوالي 250 مليار دولار أمريكي (150 مليار دولار أمريكي خسائر إيران و100 دولار أمريكي خسائر العراق)، وتم تدمير معظم البنى التحتية للنفط في البلدين. اتخذت سورية وليبيا موقفاً مسانداً لإيران والأردن واليمن الشمالي موقفاً مسانداً للعراق في هذه الحرب.
⁷¹ التقرير الاستراتيجي السورية 2025.

⁷² Nabil Succar, 'The crisis of and syria's plan for reform in E. Kienle (ed.) , Contemporary Syria.(32) ... المذكور سابقاً، ص

تلا ذلك إجراءات لتحرير الاستثمار وتشجيعه. وبعد أن كانت الحكومة قد وسّعت لائحة الصناعات التي يحق للقطاع الخاص الاستثمار فيها عام 1986، عادت عام 1988 وحددت 30 صناعة ينبغي أن تبقى حكراً للقطاع العام، على اعتبارها سلعاً إستراتيجية. وترافق ذلك مع الأخذ بمبدأ "التعددية الاقتصادية"، واعتماد سياسة تشجيع الصادرات.

وشهدت الفترة 1988-1991، تحسناً كبيراً في الوضع الاقتصادي. ويمكن إرجاع هذا التحسن إلى اكتشاف النفط في دير الزور والشروع بتصديره ابتداءً من عام 1988، وفتح أسواق الاتحاد السوفييتي وأوروبا الشرقية أمام المنتجات السورية، والذي عززته اتفاقية المدفوعات التي وقعت بين سورية والاتحاد السوفييتي لكن ذلك لم يدم طويلاً إذ أقفلت أسواق أوروبا الشرقية أمام الصادرات السورية⁷³ ابتداءً من عام 1992 بعد انهيار الاتحاد السوفييتي.

وبعد حرب الخليج الثانية⁷⁴ عادت المساعدات الرسمية العربية كمصدر تمويل للاقتصاد السوري.⁷⁵ وتحسنت مداخيل قطاع السياحة، وتحويلات العاملين في الخارج والصادرات من السلع والخدمات. وبشكل خاص صادرات النفط،⁷⁶ وازدادت استثمارات القطاع الخاص والمشارك⁷⁷ مترافقة مع إقرار قانون خفض ضريبة الدخل على الشريحة العليا منه من 52.5% إلى 45%.⁷⁸ إضافة لصدور قانون الاستثمار رقم (10) عام 1991 الذي فتح المجال أمام الاستثمارات الخاصة للمشاركة في كلّ ميادين الاقتصاد السوري. وأعطى المستثمرين المحليين والأجانب إعفاءات ضريبية وإعفاءات من قرارات المنع والحصر المفروضة على الاستيراد.⁷⁹ ساهمت العوامل السابقة في حدوث نمو قوي للاقتصاد السوري وصل إلى 8.45% خلال النصف الأول من التسعينات. لكن النصف الثاني منها شهد تراجعاً لمعدل النمو الاقتصادي حيث وصل إلى 2.37% خلال الفترة

⁷³ بلغت حصة الصادرات السورية إلى دول أوروبا الشرقية 6% من مجموع الصادرات السورية عام 1992 مقارنة بـ 42% منها عام 1990.

⁷⁴ حرب الخليج الثانية (17 كانون الثاني إلى 28 شباط 1991) وسميت "عاصفة الصحراء" أو "حرب تحرير الكويت" وهي حرب شنتها قوات التحالف المكونة من 34 دولة بما فيها سورية ومصر ودول الخليج ضد العراق بموافقة الأمم المتحدة وذلك لتحرير الكويت من الاحتلال العراقي لها عام 1990. ذهب ضحيتها 100 ألف قتيل و 300 ألف جريح.

⁷⁵ حصلت سورية بين عامي 1992 و1997 على 4 مليارات دولار كمساعدات تنموية أمنيتها صناديق التنمية العربية المختلفة. وقد أنفقت هذه المساعدات لتحقيق مشاريع تطوير للبنى التحتية.

⁷⁶ وقد أمّن هذا القطاع 60% من الصادرات عام 1996، ووفر 1.5 مليار دولار في العام ذاته.

⁷⁷ ارتفعت استثمارات القطاع الخاص في الصناعة بمعدل 3 مرات بين عامي 1991 و1995. وارتفع عدد المنشآت الصناعية الخاصة من 31 ألف وحدة إلى 36 ألف وحدة بين عامي 1990 و1995. وبات العاملون في القطاع الصناعي الخاص يشكلون 3/4 اليد العاملة الصناعية البالغين 1.1 مليون شخص يعملون في القطاع الخاص والمشارك. وأصبح يؤمن 72% من الناتج الصناعي.

⁷⁸ قانون تعديل النسب والشرائح الضريبية رقم 20 لعام 1991.

⁷⁹ سكر، نبيل. (2003، حزيران). مستقبل الاقتصاد السوري إلى أين (1). جريدة السفير

1997-2003.⁸⁰ وعزي ذلك التراجع إلى انخفاض مستوى الاستثمارات؛ وانخفاض إنتاج القطاعين العام والخاص؛ وانخفاض حجم الصادرات. والسياسات المالية والنقدية المتبعة كتجميد الرواتب والأجور وتخفيض الإنفاق الاستثماري والقيود على التسليف والحفاظ على معدلات فائدة مرتفعة.⁸¹

ونتيجة لذلك تم تشكيل حكومة جديدة عام 2000 تبنت سياسة إصلاح شامل للاقتصاد السوري على جميع المستويات التشريعية والتنظيمية والإدارية، وجرى إعداد الخطة الخمسية التاسعة واعتبارها خطة تأشيرية وليست إلزامية، وتم إجراء تعديلات في قانون الاستثمار رقم 10، إضافة إلى تخفيض الرسوم الجمركية على المواد الخام المستوردة، إعادة النظر بقانون ضريبة الدخل لجهة خفضها حيث وصلت إلى 28% للشركات المحدودة المسؤولة، وتعديل قانون التموين والتسعير رقم 123 لعام 1960، وتعديل قانون التجارة السوري لعام 1949، وتوحيد أسعار صرف العملات الأجنبية، وإلغاء قانون القطع رقم 24 لعام 1986 واستبداله بالمرسوم التشريعي رقم 6 عام 2000 الذي أجاز حيازة العملات الأجنبية، وجرى أيضاً اعتماد قانون خاص بالسرية المصرفية، وتفعيل مجلس النقد والتسليف وإصدار قانون جديد للنقد الأساسي ومصرف سورية المركزي ليحل محل القانون رقم 87 لعام 1953. كما فتحت مجالات استثمار عديدة أمام القطاع الخاص لم تكن متاحة في السابق كالسماح بإنشاء جامعات ومصارف خاصة. تزامنت هذه السياسات، مع إجراءات تم اتخاذها على طريق تحرير التجارة مع الدول العربية ضمن اتفاقية منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى، وضمن اتفاقيات تجارية ثنائية.

وفي عام 2005 ومع تراجع إنتاج سورية من النفط* وبعد مرورها بمرحلة ركود اقتصادي عميق امتد من عام 1997 لعام 2003، جاء تبني الحكومة لنظام اقتصاد السوق الاجتماعي في المؤتمر القطري العاشر.⁸² وبذلك شكل صيغة رسمية للمرحلة القادمة والتي تعتبر امتداداً لسياسات بدء بها منذ السبعينات، ويعكس ذلك توفر الإرادة السياسيّة العلنية لدى الحكومة السوريّة لتفعيل قوانين السوق، وتحديث البنى التشريعية والتنفيذية التي تسمح وتحفز مشاركة أوسع وأكثر ملاءمة للفاعلين الاقتصاديين. وعليه وجهت

⁸⁰ هيئة التخطيط والتعاون الدولي. (2005). تحليل الاقتصاد الكلي السوري.

⁸¹ المرجع السابق نفسه.

* إذ وصل إنتاج النفط في سورية إلى 480 ألف برميل في اليوم منذ 2003 بعد أن كان بحدود 550 ألف برميل في اليوم، وتوقعت الدراسات تحول سورية إلى مستورد صاف للنفط بحلول 2015.

⁸² المؤتمر القطري العاشر لحزب البعث العربي الاشتراكي. دمشق من 6-9 حزيران 2005. ص 142

الحكومة_ عبر الخطة الخمسية العاشرة_ بتنفيذ برنامج الإصلاح الاقتصادي ضمن مرحلة واحدة خلال السنوات (2010-2006)، ليتم خلالها إعادة هيكلة شاملة للاقتصاد الوطني، و"التحول نحو اقتصاد مفتوح تنافسي يحقق أكبر معدلات للنمو الاقتصادي والتشغيل والعدالة الاجتماعية وتخفيف الفقر".⁸³ وتتولى الحكومة السياسات الاقتصادية الكلية لتحقيق التوازن بين الكفاءة الاقتصادية وعدالة التوزيع والاستدامة البيئية، فتُوجّه بمقتضاها دقّة الاقتصاد الوطني دون أن تستحوذ عليه، وتكون مسؤولة عن تشريع وتفعيل القوانين الناظمة لسير معاملات السوق وفق شروط التنافسية، وضمان بيئة حاضنة للأعمال والاستثمارات الخاصة المحلية والأجنبية، والحد من مظاهر الاحتكار، بما يهيئ أرضية ملائمة لتوزيع جديد للأدوار يشمل كل من الدولة التنموية المشرفة، والحكومات المحلية الرديفة لها، والقطاع الخاص الديناميكي، والمنظمات غير الحكومية وتشكيلات المجتمع المحليّ الناشطة تنمويًا، مع إيلاء المسؤولية الاجتماعية مكانة مهمة من ضمن المعايير المطلوب تحقيقها من قبل الفاعلين الاقتصاديين. ولتحقيق ذلك ركز برنامج الإصلاح الاقتصادي بالدرجة الأولى على الإصلاح المؤسساتي، الذي من شأنه تمكين اللاعبين الاقتصاديين من أداء الأدوار المنتظرة منهم.

وفيما يلي أهمّ الأهداف والاستراتيجيات التي تضمنتها الخطة الخمسية العاشرة على الصعيدين الاقتصادي والاجتماعي وإضاءات على أبرز السياسات والإجراءات التي قامت بها الحكومة خلال فترة الخطة:

المطلب الأوّل: الأهداف والسياسات على الصعيد الاقتصادي

تسعى الحكومة عبر الخطة الخمسيّة العاشرة لتنفيذ البرامج الاستثمارية عن طريق الإنفاق الاستثماري العام من جانب، وعن طريق تحفيز تدفق الموارد من القطاع الخاص المحلي والأجنبي من جانب آخر. بالإضافة إلى تركيزها على توظيف الموارد العامة بالشكل الأمثل وإعادة هيكلة القطاع العام واختيار المشروعات وفق أولويات تنموية مدروسة، وذلك عبر توفير البيئة الاقتصادية الملائمة وتعديل التشريعات ورفع القيود لتسهيل عمل السوق، والضبط المالي من خلال سياسات المالية العامة (سياسة الإيرادات والإنفاق العام)، وآليات مراجعة الدين والسياسات النقدية (إدارة احتياطي النقد الأجنبي ومعدلات الفائدة)، والسياسات التجارية والسياسات الاستثمارية.

⁸³ المرجع السابق ص 134

أولاً- إصلاح المالية العامة

هدف برنامج الإصلاح المالي في سورية إلى إقامة نظام مرن وكفء للمالية العامة، وتضمن توجيهات بالعمل على تحقيق أربعة أهداف إستراتيجية، يأتي في طليعتها استكمال إصلاح قطاع المالية العامة، بما يتضمنه من تنظيم للدين العام، وتعديل القانون المالي الأساسي والأنظمة المحاسبية المنبثقة عنه لكل من القطاع الاقتصادي والإداري والمصرفي، وحل مسألة الخسائر المتراكمة للمؤسسات الاقتصادية العامة، والتحول إلى أسلوب جديد في الدعم وتوجيهه إلى الفئات التي تستحقه عبر البدء بإلغاء دعم المشتقات النفطية وبشكل تدريجي ومعالجة مسائل الدعم التمويني، وهدف أيضاً لاستكمال إصلاح قطاع الضرائب والرسوم لزيادة الموارد الضريبية والتعويض عن الموارد النفطية المتراجعة، واستكمال إصلاح قطاع الجمارك العامة لرفع كفاءته، وأتمتة الجمارك العامة وفتح مراكز حدودية جديدة وأمانات جمركية في المدن الصناعية، إضافة إلى تأهيل الكوادر، وهو ما يحققه "الإصلاح الإداري في الجمارك العامة".

ووضعت الخطة أهدافاً كمية أهمها:⁸⁴

1. على مستوى الإيرادات العامة: زيادة نسبة الإيرادات الضريبية من الناتج المحلي الإجمالي من 10% إلى (16-18)%، بحيث يأتي (4-5%) منها من الضرائب غير المباشرة، و (12-13%) منها من الضرائب المباشرة، ما يعني زيادة سنوية في الإيرادات الضريبية بحدود 10% سنوياً. وزيادة حصة الدولة من الإيرادات غير الضريبية، بحيث تصل نسبة الإيرادات النفطية إلى (7.5-8%) من الناتج المحلي الإجمالي، ونسبة الإيرادات غير الضريبية غير النفطية إلى 7%. وأن يتم إخضاع أسعار السلع والخدمات التي ينتجها القطاع العام لحساب التكاليف والأسعار السائدة في السوق.
2. على مستوى الإنفاق العام: زيادة نسبة الإنفاق الاستثماري من الناتج المحلي الإجمالي من 12% عام 2005 إلى 14% عام 2010، والجاري إلى (20.5-25%) عام 2010.

⁸⁴ الخطة الخمسية العاشرة 2006-2010. السياسات الاقتصادية ومقومات الإصلاح (الفصل الخامس، ص ص 79-91 بتصرف). دمشق: هيئة التخطيط والتعاون الدولي

3. على مستوى عجز الموازنة والدين العام: ألا يتجاوز عجز الموازنة 5% من الناتج المحلي الإجمالي خلال عام 2010. وإبقاء الدين العام في حدود مقبولة بحيث يرتفع من 37% عام 2005 إلى (44-41%) عام 2010.

وفي عام 2006 تم اعتماد القانون المالي الأساسي الجديد بدلاً من قانون عام 1967؛ وعُدّل قانون ضريبة الدخل، حيث تم تخفيض أعلى معدل حدي للضريبة على الشركات من 35% إلى 28% وإلى 14% للشركات المساهمة التي تطرح 50% من أسهمها على الاكتتاب العام، وخفض أيضاً معدل الضريبة على دخل البيوع العقارية، وحددت ضريبة الدخل على المشاريع الاستثمارية بـ 22% وخضعت إلى حسم يصل إلى 8 درجات بحسب عدد العمال في المشروع أو حجم التصدير أو بحسب التوضع الجغرافي للمشروع فيما إذا تمت إقامته في المناطق النائية.

وخفضت الرسوم المفروضة على عدد من السلع والمواد الأساسية بعضها استهلاكية، وبعضها مدخلات لقطاع الصناعة، فأصبح أعلى رسم في التعرفة الجديدة لا يتعدى 60% من قيمة البضاعة بعد أن كان يصل لـ 255% من قيمة البضاعة عام 2004.⁸⁵ كما تم إقرار قانون حل التشابكات المالية وإطفاء الديون المتركمة بين جهات القطاع العام وتسوية العجز المالي لدى بعض مؤسسات وشركات القطاع العام الاقتصادي. وعملت الحكومة على إنجاز تسويات لملفات الديون الخارجية، و"أغلقت ملف الديون الخارجية بشكل نهائي".⁸⁶

⁸⁵ حيث تم تخفيض الرسوم الجمركية على المواد الأولية لصناعة الاسمنت إلى 3% (المرسوم رقم /362/ عام 2005)، وتم تخفيض الرسم المفروض على مادة الكلنكر (الاسمنت غير المطحون) من 10% إلى 1%، وتم تخفيض الرسوم الجمركية على مدخلات الصناعات النسيجية من نسب كانت تصل أحياناً إلى 47% إلى نسب تتراوح بين 1-14.5% (المرسوم رقم /404/ عام 2005)، كما تم تخفيض الرسوم الجمركية على مكونات وأجزاء التلفزيون لأغراض تصنيعية في سورية من معدلات كانت تتراوح بين 7-71% إلى معدلات تتراوح بين 1-10% (المرسوم رقم /229/ عام 2006)، وذلك بهدف دعم هذه الصناعات لتخطى بميزة تنافسية جيدة. وتم تخفيض الرسوم الجمركية على العديد من مدخلات الصناعات الغذائية، والكيميائية والصناعات الهندسية والمعادن والأدوات والآلات والتجهيزات الكهربائية ووسائل النقل البري والبحري إلى نسبة 1% (المرسوم التشريعي رقم /494/ عام 2005). كما تم تعديل الرسم الجمركي على وسائل النقل العام والمشارك إلى 10%، والباصات الكبيرة إلى 30% والميكروباصات المتوسطة إلى 40% (المرسوم رقم /229/ عام 2006) بعد أن كانت جميعها تخضع لرسم واحد قدره 65.5%. "، وخفض المرسوم 375 عام 2007 الرسم الجمركي لحليب الأطفال إلى 1% وحليب البروتين لأغراض الصناعة إلى 3%، كما خفض الرسم الجمركي لعدد من المواد كالنظارات الطبية وكتل الرخام المقطع والمواد الداخلة في صناعة الأجهزة المنزلية". وتم تعديل نسب الرسوم الجمركية على السيارات السياحية المستوردة ذات الحجم الكبيرة حيث تم رفع الرسوم بين 20% و40% للسيارات ذات سعة محرك بين 3001-4000 س س، والسيارات من سعة محرك 4001 س س فما فوق (المرسوم التنظيمي رقم /509/ عام 2010).

⁸⁶ وكان أهمها ملف دين روسيا الاتحادية الذي بلغ حجمه مع فوائده /13.3/ مليار دولار، وقد ألغت روسيا 73% من الدين عام 2007، بحيث تسدد سورية الجزء المتبقي من الدين عبر دفع 1.5 مليار دولار على مدى عشر سنوات وبمعدل قسطاً، وتحول الباقي إلى ليرات سورية لحساب الشركات الروسية التي ستقيم مشاريع في سورية. وجرى توقيع اتفاقية تسوية الديون مع رومانيا، على أن يتم سداد مبلغ التسوية على مدى أربع سنوات قادمة وبمعدل قسطين كل سنة، عقبها عام 2008 توقيع اتفاقية تسديد الديون مع جمهوريتي التشيك وسلوفاكيا والبالغة مليون دولار، وشهد عام 2010 توقيع اتفاقية التسوية المالية النهائية بين سورية وبلغاريا "البالغة 17 مليون دولار من إجمالي الديون البالغ 71 مليون دولار".

وفي سبيل تخفيض الإنفاق العام تم رفع سعر ليتر المازوت من 7 ليرات سورية عام 2005 إلى 20 ليرة سورية عام 2009، ورفع سعر طن الفيول من 6000 ليرة سورية إلى 8500 ليرة سورية، وشهد عام 2010 رفع سعر ليتر البنزين إلى 44 ليرة سورية بعد أن كان 24 ليرة سورية عام 2005. وكان سعر طن الاسمنت قد رُفِع أيضاً من 4200 ليرة سورية عام 2005 إلى 6600 ليرة سورية عام 2006. وقامت الحكومة برفع أجور موظفي الحكومة وإصدار قسائم للأسر تتيح لها شراء مازوت بحد أقصى 1000 ليتر للأسرة الواحدة بسعر منخفض، وفي عام 2009 استبدلت هذه القسائم التي كانت توزع على جميع الأسر بتحويلات نقدية توجه إلى المستحقين فقط.⁸⁷

ويمكن القول أن الجانب المالي من الخطة الخمسية العاشرة أتى متوافقاً مع اقتصاد السوق السوق الاجتماعي لجهة الأهداف، وأتى القانون المالي الأساسي الجديد ليبي هذه الأهداف فاقترب من المنهج التطبيقي لاقتصاد السوق الاجتماعي عبر إعادة صياغة ارتباط الجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي بالموازنة العامة للدولة فأتاح لها استخدام فوائضها الاقتصادية لتمويل موازنتها الاستثمارية، لكنه ابتعد عنه من ناحية المتحصلات الضريبية فلا يزال النظام الضريبي يعاني من ثغرات تقلل من نسب التحصيل الضريبي، فنجد الحكومة تمنح تخفيضات ضريبية لأصحاب الأرباح، وتبررها بدافع تشجيع قطاع الأعمال والاستثمارات، إلا أن ذلك يتعارض مع منطق اقتصاد السوق الاجتماعي القائم على توفير موارد مالية للدولة تمكنها من تمويل برامجها الاجتماعية، عدا عن أن الحسومات الضريبية ليست أهم العوامل التي تحفز الاستثمارات، فتوفر الإطار القانوني والتشريعي والبيئة التنافسية و شبكات البنية التحتية، تعتبر حوافز أكثر أهمية للمستثمرين.

وبدلاً من التوجه للأغنياء بضرائب إضافية يساهمون عبرها في دعم الاقتصاد الوطني، اختار أصحاب القرار المنهج التقشفي وتم البدء بسياسات تقشفية تقلل من نفقات الحكومة على دعم المحروقات والكهرباء والمواد التموينية، واتخذت الحكومة من فروق الأسعار الناجمة عن رفع أسعار بيع المحروقات مصدراً لإيراداتها بدلاً من البحث عن مصادر جديدة لتمويل الموازنة العامة، ما يعني انحياز السياسة المالية لصالح الأغنياء وأصحاب الأرباح على حساب الفقراء وذوي الدخل المحدود؟

⁸⁷ كيكلي. محمد. (2014). عجز الموازنة العامة للدولة في سورية 2005-2012: أسبابه وطرق تمويله وسبل تخفيضه. بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والاجتماعية.

ثانياً- إصلاح السياسة النقدية

طرح البرنامج عدة أهداف أهمها زيادة فعالية دور مصرف سورية المركزي، وتحديد الوظائف التشغيلية والوسيطية والنهائية للسياسة النقدية الجديدة بحيث تكون المحافظة على استقرار الأسعار الوظيفية النهائية لها، ويتولى المصرف المركزي مسؤولية تنفيذها، بينما يعتبر الحفاظ على استقرار الأسعار مقاساً بالنمو في مستوى السيولة المحلية M2 (لتجنّب التضخم) وظيفة وسيطة يضطلع بها المصرف المركزي، وفي إطار الوظيفة التشغيلية يعمل المركزي على السيطرة على معدلات نمو السيولة المحلية عبر التأثير غير المباشر على العوامل الأساسية المؤثرة في درجة الاستقرار النقدي. وتحديد أدوات السياسة النقدية الجديدة، عبر تطوير الأدوات غير المباشرة واستخداماتها، ووضع نظم متطورة للمعلومات المالية والنقدية.⁸⁸

وتماشياً مع هذه الأهداف حدد البرنامج مرامي كمية للوصول إليها تمثلت بالحرص على استقرار أسعار الصرف في حدود هامش 5%. وعدم زيادة معدلات التضخم عن 5% مع توخي الحذر في استعمال معدلات الفائدة للتأثير على حجم الكتلة النقدية. وإصدار سندات وأذون خزينة بقيمة 300 مليار ليرة سورية بدلاً من الدين العام للمصرف المركزي، وزيادة الودائع الإجمالية بنسبة 50% خلال الخطة. وزيادة التسليفات للقطاع الخاص 10% سنوياً. وتمويل عجز ميزان المدفوعات من احتياطات النقد الأجنبي بما يسمح بتغطية استيراد 18 شهر من المستوردات، وزيادة سرعة دوران الكتلة النقدية من 1.3 مرة عام 2005 إلى 2.7 مرة عام 2010.⁸⁹

ومع بداية عام 2005 طرأت تعديلات عديدة على أسعار الفائدة، فبالنسبة لأسعار الفائدة الدائنة نلاحظ تغييرات على مستويين، من ناحية سعرها من جهة ومن ناحية منح هامش حركة للمصارف من جهة أخرى،⁹⁰ أما فيما يخص الفائدة المدينة (على الإقراض)

⁸⁸ الخطة الخمسية العاشرة 2006-2010. السياسات الاقتصادية ومقومات الإصلاح (الفصل الخامس، ص ص 104-98 بتصرف). دمشق: هيئة التخطيط والتعاون الدولي
⁸⁹ الخطة الخمسية العاشرة 2006-2010. السياسات الاقتصادية ومقومات الإصلاح (الفصل الخامس، ص 99). دمشق: هيئة التخطيط والتعاون الدولي

⁹⁰ فقد كانت الفائدة عام 2005 على الودائع لأجل 5.5% للودائع لسنة وما دون، و7% لما يزيد عن سنة، ووصلت عام 2008 إلى (7-9%) حسب الأجل مع إعطاء هامش حركة $\pm 2\%$ حول هذه المعدلات شريطة أن لا يقل الفرق بين أدنى معدل يدفعه المصرف على هذه الودائع وأعلى معدل عن 3%. وأنت هذه الإجراءات لتصحيح معدلات الفوائد المصرفية بهدف تعديل هيكلية الودائع باتجاه الودائع طويلة الأجل، بما ينعكس إيجاباً على تمويل الاستثمارات في القطاعات المختلفة من جهة، وعلى دعم الطلب على الليرة السورية والادخار بها مقابل العملات الأخرى من جهة أخرى، بينما أتى إعطاء المصارف هامش حركة في تحديدها ليشجع المنافسة فيما بينها، وألزم في الوقت نفسه بفارق لا يقل عن 3% بين أدنى

فتركت للمصارف وذلك كخطوة أولى نحو تحرير الفوائد، بحيث يمكن لكل مصرف تحديد أسعار الفائدة على قروضه بحسب تكلفة الأموال والعائد المستهدف.

واتخذت عدة إجراءات لتصحيح دورة القطع أهمها السماح بإحداث مؤسسات الصرافة ومزاولة المهنة، لضم جزء كبير من سوق القطع الأجنبي غير الرسمي إلى سوق القطع الرسمي، ما يضمن تفعيل قدرة مصرف سورية المركزي في الرقابة على عمليات القطع، والسماح للمصارف المرخصة ببيع المواطنين السوريين العملات الأجنبية من موجوداتها، ومنح القروض بالعملات الأجنبية لتمويل المشاريع الاستثمارية، والسماح للمقيمين وغير المقيمين بفتح حسابات بالعملات الأجنبية لدى المصارف المرخصة، إضافة للسماح للمصارف ولشركات الصرافة المرخصة ببيع المواطنين السوريين ومن في حكمهم مبلغ لا يتجاوز /10 000/ دولار أمريكي فقط شهرياً أو ما يعادله من العملات الأجنبية الأخرى للأغراض غير التجارية.

ويتدخل المصرف المركزي في بيع وشراء القطع الأجنبي من المصارف عبر دوره كلاعب أساسي في السوق النقدية كوسيلة للحد من المضاربة على الليرة السورية.

وجرى عام 2006 توحيد أسعار الصرف المطبقة على عمليات الدولة والقطاع العام، وأصدر المصرف المركزي "نشرة أسعار صرف العملات الأجنبية" لتطبق على عمليات القطاع الخاص. عقب ذلك في منتصف عام 2006 فك ربط الليرة السورية بالدولار الأمريكي وربطها بوحدة حقوق سحب خاصة مكونة من سلة عملات، مع تحريك سعر الصرف بشكل يومي بحسب تحركات أسعار العملات الأساسية المكونة للسلة.

وتم إصدار قانون هيئة الأوراق والأسواق المالية السورية، وإصدار أذونات وسندات الخزينة كأدوات بيد المصرف المركزي تمكنه من إدارة السياسة النقدية، وتدعم استقلاليته. وسمح لمجلس النقد والتسليف بالترخيص بإحداث مؤسسات التمويل الصغير والمتناهي الصغر الخاضعة، بحد أدنى لرأس المال محدد بمبلغ قدره /250/ مليون ليرة سورية يودع نقداً في صندوق مصرف سورية المركزي.

معدل وأعلى معدل تدفعه (القرار رقم /462/ عام 2009، القرار رقم /698/ عام 2010)، حتى يبقى هناك فارق يسمح للمودع بالمفاضلة بين الودائع القصيرة والطويلة الأجل، بغية ضمان استمرار جذب مصادر ترفد الاستثمار. ومع بداية عام 2009 خفضت أسعار الفائدة على ودائع الليرة السورية تدريجياً لتصل عام 2010 إلى 5-7% (مع هامش حركة) (القرار رقم /728/ عام 2010) بهدف خفض كلفة الإقراض (كمصدر تمويل للاستثمار) عبر أثرها الطردي على معدلات الفائدة على التسهيلات الائتمانية (الفائدة المدبنة).

وعمدت السلطة النقدية إلى تطبيق اتفاقية بازل /2/ على كافة المصارف العاملة؛⁹¹ وتنظيم عمل المؤسسات المالية وفق معايير السرية المصرفية، وأصدرت مجموعة واسعة من القرارات التي تغطي معظم مجالات الإفصاح، كما تم إعداد مشروع متكامل للإفصاح حسب متطلبات بازل فيما يتعلق بعنصر انضباط السوق".⁹²

وأُلغيت المصارف القائمة بالمنطقة الحرة وجرى تحويلها إلى فروع للمصارف المرخصة ومُنحت هذه المصارف مهلة مدتها ستة أشهر لتوفيق أوضاعها، وأتى هذا القرار في سياق "ضم كافة المصارف العاملة في سورية تحت المظلة الإشرافية لمصرف سورية المركزي، من خلال تطبيق كافة القوانين والتعليمات الناظمة للعمل المصرفي على المصارف العاملة في المنطقة الحرة".⁹³

وعلى غرار الجانب المالي أتت الأهداف في المجال النقدي متسقة مع أهداف اقتصاد السوق الاجتماعي، إلا أنّ السياسات النقدية كانت أكثر انسجاماً نسبياً مع الأهداف الموضوعية، ومع ذلك لم تنعكس إيجاباً على تحقيق التنظيم النقدي الذي يهدف اقتصاد السوق الاجتماعي لإرساءه بما يحقق ضبط معدلات التضخم واستقرار قيمة الليرة السورية، وهو ما سيتم بيانه لاحقاً في المبحث الثاني من هذا الفصل.

ثالثاً - إصلاح التجارة الخارجية

اعتبر برنامج الإصلاح الاقتصادي علاقة الاقتصاد السوري بالاقتصاد العالمي وإعادة صياغتها من أهدافه الأساسية، وتنطلق هذه العملية من التوجه نحو تحقيق مستوى أعلى من التكيف التدريجي للاقتصاد السوري مع التوجهات المعاصرة للاقتصاد العالمي نحو زيادة المصالح والتشابكات الاقتصادية، وذلك عبر تحسين القاعدة الإنتاجية والخدمية وتنويع الصادرات سلعياً وجغرافياً، وتطوير الخدمات الرئيسية الداعمة للتجارة كتأهيل البنية الأساسية للنقل لتخفيض زمن وتكلفة التصدير، وتحسين مستوى الاتصالات المتاحة للأغراض التجارية، إضافة إلى تحسين تركيب هيكل الصادرات بزيادة حصة

⁹¹ ويقوم وفاق بازل على ثلاث عناصر أساسية هي: (1) كفاية الأموال الخاصة للمصارف، (2) عملية المراجعة الرقابية للسلطة الرقابية، (3) انضباط السوق.

⁹² كلمة حاكم مصرف سورية المركزي في مؤتمر تحديات الشفافية والإفصاح في القطاع المصرفي، 2008/12/21 على موقع مصرف سورية المركزي <http://www.banquecentrale.gov.sy/about/gov-sp21-12-2008.htm> بتصرف

⁹³ السياسة النقدية، مصرف سورية المركزي - <http://www.banquecentrale.gov.sy/mone-poli-ar/mon-poli-ar.htm>

السلع المصنعة وخفض حصة المواد الخام والأولية، واستكشاف وفتح أسواق جديدة للمنتجات السورية، وتشجيع حركة الإدخال المؤقت ومنحها التسهيلات المطلوبة لمضاعفة القيمة المضافة للسلع وإعادة تصديرها باعتبارها نهائية،⁹⁴ إلى جانب وضع البرنامج التنفيذي لمنطقة التجارة الحرة العربية الكبرى موضع التنفيذ، وعقد المزيد من اتفاقيات التجارة الحرة مع الدول العربية والأجنبية.

ووجهت الخطة بأن تسعى السياسات الكلية للتقليل من العجز في الحساب الجاري بحيث لا يتجاوز 8.2% من الناتج المحلي الإجمالي، وألا يتجاوز عجز ميزان المدفوعات 6.6% من الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية عام 2010، إضافة إلى التقليل من عجز الميزان التجاري من خلال العمل على تغطية الصادرات لـ 80% من قيمة المستوردات، وزيادة الصادرات غير النفطية من 11% عام 2005 إلى 13.7% عام 2010، بوسطي معدل نمو سنوي 13.4%، بحيث تشكل نسبة 15.9% من الناتج المحلي الإجمالي عام 2010، مقابل 5% من الناتج المحلي للصادرات النفطية.⁹⁵

وقد سارت السياسة التجارية متماشية مع الاتجاه العام نحو التحرر والانفتاح الاقتصادي، حيث شهدت العلاقات الاقتصادية الخارجية العديد من الاتفاقيات ثنائية ومتعددة الأطراف سعياً للاندماج بالاقتصاد العالمي وتحقيق الانفتاح الاقتصادي كأحد متطلبات اقتصاد السوق الاجتماعي، من بينها اتفاقية تجارة تفضيلية مع إيران (دخلت حيز التنفيذ في آذار 2009) التي عقبها التوقيع على اتفاقية للتجارة الحرة بين البلدين في 2011/3/8،⁹⁶ التي "منحت ميزات تفضيلية تخفض الرسوم الجمركية بنسبة 60% على 68 مادة بما قيمته مليار دولارٍ من البضائع سورية المنشأ المصدرة إلى إيران".⁹⁷ واتفاقية منطقة التجارة الحرة مع تركيا التي دخلت حيز التنفيذ في كانون الثاني 2007. ونصت على "إعفاء المنتجات السورية المصدرة إلى تركيا من الرسوم الجمركية وإلى تفكيك الرسوم الجمركية على المنتجات التركية المصدرة إلى سورية خلال مدة أقصاها 12 عاماً من تاريخ نفاذها"،⁹⁸ وأُغفيت في إطار الاتفاقية البضائع التركية المنشأ من

⁹⁴ المؤتمر القطري العاشر لحزب البعث العربي الاشتراكي. مرجع سابق. ص ص 129-131
⁹⁵ الخطة الخمسية العاشرة 2006-2010. السياسات الاقتصادية ومقومات الإصلاح (الفصل الخامس، ص ص 135-153

بتصرف). دمشق: هيئة التخطيط والتعاون الدولي
⁹⁶ صحيفة تشرين عن معاون مدير العلاقات الدولية في وزارة الاقتصاد والتجارة الخارجية، 2012/10/3،

<http://tishreen.news.sy/tishreen/public/print/269400>

⁹⁷ صحيفة تشرين 2012/3/6 <http://www.tishreen.news.sy/tishreen/public/print/252566> بتصرف.

⁹⁸ دروي، محمد حسان بحث مقدم للحصول على درجة الدكتوراه في الاقتصاد بعنوان "التجارة الخارجية السورية-الأوروبية في ضوء المتغيرات الاقتصادية الدولية(2008-2000)"، جامعة تشرين 2011-2012 ص 85.

التصديق القنصلي ورسومه لشهادات المنشأ والفواتير التجارية شريطة المعاملة بالمثل، علماً أن العمل بهذه الاتفاقية توقف عام 2011 إثر الأحداث التي حصلت في سورية. وفي أيار 2010 قُبلت سورية كعضو مراقب في منظمة التجارة العالمية.⁹⁹ وتم إعفاء شهادات المنشأ والفواتير التجارية للبضائع المستوردة إلى سورية من الدول العربية الأعضاء في اتفاقية منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى أو الدول العربية الموقعة على اتفاقيات تجارية ثنائية مع سورية من التصديق القنصلي شرط المعاملة بالمثل.

وتمت المصادقة على تطبيق النظام المنسق للتصنيف الجمركي، ودخل حيز التنفيذ بداية عام 2009. وأحدثت مديرية المخابرات المركزية في المنافذ الحدودية البحرية، لتوفر إمكانية اختبار وتحليل المواد العابرة للمرفأ استيراداً وتصديراً ومطابقتها مع المواصفات القياسية السورية أو أية مواصفات أخرى بأقصر وقت ممكن. كما صدرت تعرفه جمركية منسقة صنفت المواد حسب طبيعة ونوعية البند الجمركي المنسق.

وشهد عام 2006 التحرير الكامل لعمليات تمويل المستوردات، حيث سُمح للمصارف المرخصة بتمويل كافة مستوردات القطاعين الخاص والمشارك بالقطع الأجنبي،¹⁰⁰ واستثنى من ذلك "مستوردات المناطق الحرة السورية، ومستوردات بعض المنشآت الفندقية والسياحية، ومستوردات السيارات السياحية".¹⁰¹

وألغيت حصرية استيراد العديد من السلع والخدمات التي كانت ممنوحة لصالح بعض الجهات العامة _التجارة الخارجية، الخزن والتسويق، الاستهلاكية، الصناعات الغذائية، الصناعات الهندسية، الصناعات الكيماوية والصناعات النسيجية_ حيث تم الإلغاء على ستة مراحل، تم في كل مرحلة منها إلغاء العمل بنظام المخصصات الصناعية لعدد من المواد وأُتيح إجازات استيرادها لكافة المستوردين بغض النظر عن صفتهم سواء كانوا من الصناعيين أو من التجار.

ونظراً للضرر الكبير الذي لحق بالصادرات السورية وتعداه إلى المنتجات المعدة للتسويق محلياً بفعل الانفتاح التجاري غير المتوازن، ويهدف تحفيز الصادرات وتعزيز المركز

⁹⁹ استغرقت الموافقة ست سنوات بسبب تجميد الطلب من قبل الولايات المتحدة الأمريكية

¹⁰⁰ بموجب اعتمادات مستندية أو بوالص برسم التحصيل أو بوالص برسم التحصيل المؤجل ، لقاء قبض القيمة المعادلة بالليرات السورية استناداً لسعر الصرف بتاريخ التسديد (اعتمادات مستندية أو بوالص برسم التحصيل) و بتاريخ الاستحقاق (بوالص برسم التحصيل مؤجلة الدفع) في نشرة أسعار الصرف المعلنة من قبل المصرف المرخص وضمن الهامش المحدد في نشرة أسعار صرف العملات الأجنبية الصادرة عن مصرف سورية المركزي.

¹⁰¹ تعليمات المصرف المركزي رقم 464 على الرابط -<https://www.banquecentrale.gov.sy/mone-poli-ar/ac/ac464.htm>

التنافسي لها تم تأسيس المجلس الأعلى للتصدير، وهيئة تنمية وترويج الصادرات، واتحاد المصدرين السوري.

وفي عام 2014 وزعت الهيئة على 52 فعالية اقتصادية مبلغ 152 مليون ليرة سورية من أصل 200 مليون ليرة سورية كان مخططاً لها أن توزع على المصدرين المتقدمين بطلبات إلى الهيئة عام 2010.¹⁰²

وبهدف تنظيم المنافسة صدر قانون حماية العلامة الفارقة والمؤشرات الجغرافية والرسوم والنماذج الصناعية، وقانون مكافحة الإغراق والدعم غير المشروع، وصدر أيضاً قانون حماية الصناعة الناشئة الوطنية وتمكينها من المنافسة خلال مراحل إقلاعها. وأصدرت وزارة الاقتصاد والتجارة دليلاً لحماية الإنتاج الوطني من الممارسات الضارة في التجارة الدولية لتعريف المنتجين السوريين بالإجراءات المتعلقة بحماية المنتج الوطني من أضرار التجارة الخارجية والتي لم يكن القانون 42 لعام 2006 واضحاً فيها.

نستنتج مما سبق أنّ الأهداف والسياسات المتبعة على الصعيد التجاري كانت أقرب لاقتصاد السوق الحر منها إلى اقتصاد السوق الاجتماعي، فقد سارعت الحكومة إلى تحرير التجارة قبل تمكين صناعاتها المحلية ما أدى إلى نتائج أضرت بالانتاج المحلي والصناعة الوطنية.

رابعاً - سياسة الاستثمار

أكد برنامج الإصلاح الاقتصادي على أولوية الاستثمار في القطاعات الواعدة التي ينتظر منها عوائد سريعة، إضافة إلى ضرورة الاستثمار في قطاعات التعليم والصحة والبحث العلمي، والاهتمام بالصناعة التحويلية، ويتضح من خلال الأهداف التي وردت في الخطة الخمسية العاشرة الدور الأساسي الذي ينتظر من القطاع الخاص أن يلعبه في الاستثمار في ظل اقتصاد السوق الاجتماعي،¹⁰³ فوجّه البرنامج نحو تبسيط الإجراءات الإدارية لتأسيس المشروع الاستثماري، وتقليص الزمن اللازم للحصول على الموافقات والتراخيص، وإقامة مناطق صناعية صغيرة مجهزة بالخدمات الأساسية،

¹⁰² مقال بعنوان، متى وكيف انهارت الصناعة السورية، صحيفة السفير العربي 2014/2/19 <http://arabi.assafir.com/article.asp?aid=1593&refsite=arabi&reftype=articles&refzone=article>

¹⁰³ الخطة الخمسية العاشرة 2006-2010. القضايا المشتركة عبر القطاعات (الفصل السادس، ص ص 240-256 بتصرف). دمشق: هيئة التخطيط والتعاون الدولي.

وتفعيل دور المناطق الحرة في زيادة حجم التبادل التجاري.¹⁰⁴ إلى جانب إحداث حاضنات أعمال، وصناديق تمويلية تقدم التسهيلات الائتمانية للمشاريع الصغيرة والمتوسطة، وجذب الاستثمارات الأجنبية المباشرة، وتعديل قانون الاستثمار رقم 10/ بهدف منح مزيد من التسهيلات للمستثمرين. إضافة إلى تحسين جودة المنتج السوري واعتماد برنامج وطني لتطبيق المعايير العالمية للجودة، وتحسين معدلات الإنتاجية وزيادة المخرجات.

وتماشياً مع الأهداف السابقة حددت الخطة عدة مرامي كمية تمثلت بتوظيف استثمارات بمعدل 340/ مليار ليرة سورية سنوياً، وزيادة حجم الاستثمارات الأجنبية المباشرة لتصل إلى مليار دولار نهاية 2010، وتحقيق كفاءة استثمار بمعدل 25% من إجمالي الاستثمارات، واستثمار صافي بنسبة 28% من الناتج المحلي الإجمالي، والمحافظة على نسبة استثمار للقطاع العام قدرها 14% من الناتج المحلي الإجمالي، وزيادة نسبة الاستثمار الخاص إلى الناتج المحلي الإجمالي من 9% سنوياً عام 2005 إلى 18% عام 2010؛ بوسطي معدل نمو 8%/ في عام 2010. ورفع نسبة مساهمته في الصناعة التحويلية بحيث تزيد عن 50% من إجمالي الإنتاج في الصناعة التحويلية.¹⁰⁵

شهد عام 2007 إلغاء العمل بقانون الاستثمار رقم 10/ عام 1991 وتعديلاته، واستبداله بقانون جديد (المرسوم التشريعي رقم 8/ عام 2007) تضمن كل الأمور الناضمة للاستثمار من أحكام وتشريعات وشروط وإعفاءات وإجراءات وحقوق وواجبات المستثمرين والأمور المتعلقة بنقل الملكية وفض المنازعات المحتملة.¹⁰⁶ وتم إعفاء مشاريع الاستثمار المقامة في محافظات المنطقة الشرقية_المشمولة بأحكام المرسوم

¹⁰⁴ المؤتمر القطري العاشر لحزب البعث العربي الاشتراكي. مرجع سابق. ص ص 127-128

¹⁰⁵ الخطة الخمسية العاشرة 2006-2010. معدلات النمو الاقتصادي (الفصل الرابع، ص 51). دمشق: هيئة التخطيط والتعاون الدولي.

¹⁰⁶ حيث سمح للمستثمر بتجاوز سقف الملكية والاستئجار للعقارات اللازمة للمشروع والمحدد في القوانين والأنظمة النافذة، والتخلي عن الزائد فقط منها عند إلغاء المشروع أو تصفيته، كما منح المشاريع والاستثمارات المرخصة ميزة عدم المصادرة أو نزع الملكية أو الحد من التصرف إلا لأغراض النفع العام، وبتعويض عادل وفوري وبالأسعار الراجحة قبل تاريخ نزع الملكية، وأعطى المستثمر حرية التأمين على المشروع لدى أي شركة تأمين مرخص لها بالعمل، والحق في الحصول على تراخيص عمل وإقامة له ولعائلته ولعمال المشروع طيلة مدة تنفيذ المشروع وتشغيله، وعلى سبيل الحوافز المالية سمح القانون بتحويل الأرباح والفوائد التي يحققها المال الخارجي للمستثمر إلى الخارج بعملة قابلة للتحويل، وذلك بعد تسديد الضرائب المترتبة، وأعطى للعمال الأجانب حق تحويل 50% من صافي أجورهم و100% من تعويضات نهاية الخدمة إلى الخارج بنفس الشروط، إضافة إلى إمكانية إعادة تحويل الأموال الخارجية غير المستثمرة لأسباب خارج إرادة المستثمر إلى الخارج بعد انقضاء ستة أشهر على ورودها دون استخدام، ومنح المشاريع في القطاعات الزراعية والصناعية والنقل والاتصالات والتقانة والخدمات والمشاريع البيئية والمشاريع التي يقرها المجلس الأعلى للاستثمار الإعفاءات المنصوص عليها في قانون ضريبة الدخل وتعديلاته، كما سمح للمشاريع المرخصة باستيراد ما تحتاجه من آلات وتجهيزات، دون أن تخضع لأحكام وقف وحصر الاستيراد، وأحكام القطع، ونظام الاستيراد المباشر من بلد المنشأ، إضافة إلى إعفاء الموجودات المستوردة المستخدمة حصراً في عملية الإنتاج ووسائط النقل الخدمية غير السياحية من الرسوم الجمركية شريطة استخدامها لأغراض المشروع حصراً.

التشريعي رقم 8 أو قانون التطوير والاستثمار العقاري أو المشروعات السياحية إضافة إلى مشاريع النقل الداخلي_ من ضريبة دخل الأرباح الحقيقية لمدة عشر سنوات تحسب بعد انقضاء فترة التأسيس التي حددت بثلاث سنوات، وفي حال تجاوز هذه المدة تحسب فترة التجاوز من مدة الإعفاء.

ولمنع التركيز الاقتصادي اشترط القانون الحصول على موافقة خطية من مجلس المنافسة تسمح لأحد الفاعلين في السوق أن تتجاوز حصته 30% من مجمل المعاملات في السوق. وأنشئت هيئة الاستثمار السورية عام 2007، وسمح للشركات بالاندماج لإعادة تقويم موجوداتها الثابتة وتشجيع تحويل الشركات العائلية إلى مساهمة، كما تم إعفاء الأشخاص الذين تجاوزت ملكيتهم الحد الأعلى لسقف الملكية الزراعية من الاستيلاء على المساحات الزائدة على سقف الملكية إذا عمدوا إلى استخدام كامل هذه المساحات بمشاريع لاستثمارها.¹⁰⁷ وصدر ترخيص لشركة لتمويل المشروعات الصغيرة لشرائح معينة من السكان، وقد تم بدء العمل عام 2008.

عقب ذلك إحداث الهيئة العامة للتطوير والاستثمار العقاري، وتلاها عام 2009 إحداث الهيئة العامة للإشراف على التمويل العقاري، وصدر بعد ذلك قانون التوقيع الإلكتروني.

وفي عام 2010 أسست شركات للتأجير التمويلي على شكل شركات مساهمة. وجرى العمل على تنظيم إحداث مصارف الاستثمار في سورية، بهدف تمويل النشاط الاستثماري الخاص والعام وتقديم الخدمات الاستشارية، وفي وقت لاحق من العام نفسه تأسست الشركة السورية للاستثمار التي تملك الدولة جميع أسهمها، كما أسست شركة الاستثمارات السورية المساهمة القابضة تملك أسهمها الدولة أيضاً.

وتأسس الصندوق الوطني للاستثمار عام 2012 برأسمال 2 مليار ليرة سورية، وأحدثت سوق دمشق للأوراق المالية، وسوق الأوراق المالية الحكومية، وبدورها لعبت التشريعات المالية والنقدية والتجارية دوراً رديفاً في تشجيع الاستثمار وتحسين مناخه، بدءاً من إصدار قانون التجارة بما يتضمنه من القواعد المختصة بالأعمال التجارية والأحكام التي تطبق على التجار، السرية المصرفية، قانون الشركات، إضافة إلى قوانين المنافسة ومنع الاحتكار، تنظيم علاقات العمل في القطاع الخاص والتعاوني والشركات العربية

¹⁰⁷ شرط أن تخضع لأحكام (قانون الاستثمار رقم 8/ عام 2007) أو قرارات المجلس الأعلى للسياحة الصادرة وفق (المرسوم التشريعي رقم 41/ عام 1972) أو (المرسوم التشريعي رقم 36/ عام 2001)

والإتحادية والأجنبية، قانون الاتصالات، تنظيم عملية التخطيط والتطوير الإقليمي المكاني في سورية، حماية الصناعة الناشئة، حماية المنتج الوطني من الآثار الناجمة عن الممارسة الضارة في التجارة الدولية، وقانون حماية العلامة الفارقة والمؤشرات الجغرافية والرسوم والنماذج الصناعية، حيث تشكل هذه القوانين خطوات هامة لتحسين البيئة الاستثمارية بشكل عام.

وُسُح للقطاع الخاص بالاستثمار في بعض الصناعات التي كانت وقفاً على الدولة، مثل السكر والإسمنت والكهرباء، وُسُح له بالاستثمار في مجال التعليم العالي، إضافة إلى مجالي التأمين والمصارف.

كما سُح للمستثمرين من غير السوريين أصحاب المشاريع المشمولة بأحكام القانون 21 عام 1958 في المدن الصناعية بتملك واستئجار واستثمار الأراضي والعقارات اللازمة لإقامة مشاريعهم أو توسيعها لمساحة تزيد عن سقف الملكية المحدد شريطة استخدامها لأغراض المشروع، وُسُح للقطاع العام والخاص والمشارك المحلي والأجنبي بالاستثمار في مجالي التوليد والتوزيع واتخاذ الإجراءات اللازمة لتوفير مصادر إضافية لتلبية حاجات المجتمع والاقتصاد الوطني.

يبين العرض السابق أنّ الحكومة وضعت أهدافاً طموحة على صعيد الاستثمارات وركزت بشكل كبير على القطاع الخاص، وهو أمر ينسجم مع منهج اقتصاد السوق الاجتماعي الذي يعتمد على الشراكة الاجتماعية ويعطي دوراً كبيراً للقطاع الخاص في الاستثمار، إلا أنّ هذه الأهداف لم تلقَ سياسات استثمارية ملائمة تعمل على تحسين المناخ الاستثماري وجذب القطاع الخاص إليه.

المطلب الثاني: الأهداف والسياسات على الصعيد الاجتماعي

إلى جانب الأهداف التي تبنتها الحكومة على الصعيد الاقتصادي، طُرحت أهداف هامة على الصعيد الاجتماعي كان من أبرزها إرساء العدالة الاجتماعية عبر مخططات التنمية الإقليمية، والدعم الحكومي للأسعار إضافة إلى إعادة النظر في الأجور لتعديلها بين الحين والآخر بما يساعد في التخفيف من حدة التضخم، ويساعد ذوي الدخل المحدود في مواجهة ارتفاعات الأسعار، فضلاً عن استمرار تقديم الخدمات الاجتماعية في مجالي التعليم والصحة بأسعار رمزية، وتوسيع تغطية الضمان الاجتماعي ليشمل مختلف الفئات الاجتماعية بما فيها العاملون في القطاع غير المنظم.

وحضرت مفردات التشاركية في الخطة، فركزت على "أنشطة التنمية المحلية التي تتعامل مع السكان المحليين بشكل مباشر ويومي، بحيث يتمكنون من جني ثمار التنمية أولاً بأول وتزداد قناعتهم بما تفرض عليهم التنمية من أعباء"، خاصة وأنهم الأكثر قدرة على تحديد مشكلاتهم ومطالبهم كمّاً ونوعاً، وتوقع المعدّون أن تتمكن المجتمعات المحلية خلال خطتين من امتلاك كامل السلطة الإدارية والتنظيمية على كل الأنشطة الحكومية الخدمية ما عدا السيادة منها (الدفاع والأمن، العدالة، والرقابة) وذلك على أساس اللامركزية وليس على أساس التفويض.¹⁰⁸

أولاً- الحماية الاجتماعية والحد من الفقر

تبنت الدولة من خلال الخطة الخمسية العاشرة مقاربة متعددة الأبعاد لتحقيق نمو اقتصادي داعم للفقراء، يسهّل خلق فرص العمل، ويستوعب العمالة ويحسن الدخل المادي للفقراء ويساعد على إتاحة الموارد، وإعادة توزيعها بشكل عادل؛ وذلك عبر ربط السياسات الاقتصادية الكلية بالحد من الفقر وبحساب التكاليف الاجتماعية، والعمل على الحدّ من التفاوت بين الأقاليم والمحافظات، وتعزيز نهج اللامركزية والإدارة الإقليمية والمحلية. وتطوير القوانين والتشريعات الاجتماعية، وتوسيع الاستثمار في قطاعات التنمية البشرية، وزيادة فرص وصول الفقراء إلى المرافق الاقتصادية والاجتماعية، وإلى برامج الحماية الاجتماعية، إضافة لتوسيع الفرص الاقتصادية للفقراء وللناطق الأقل

¹⁰⁸ الخطة الخمسية العاشرة 2006-2010. اللامركزية والتنمية المحلية (الفصل الخامس والعشرون، ص 895). دمشق: هيئة التخطيط والتعاون الدولي.

نمواً مع إيلاء عناية خاصة للمنطقة الشمالية الشرقية.¹⁰⁹

وهدفت الخطة كميّاً إلى تخفيض نسبة من يعيشون تحت خط الفقر الأعلى_ وهو 2052 ليرة سورية شهريّاً للفرد_ من 30.13% عام 2004 إلى 22.6% بنهاية الخطة عام 2010. وتخفيض نسبة من يعيشون في فقر شديد¹¹⁰ من 11.4% في 2004 إلى 8.7% بنهاية الخطة تمهيداً لتخفيضها إلى 7.13% عام 2015 (أي نصف النسبة في عام 1997 وفقاً لأهداف التنمية الألفية)، وتخفيض معامل جيني إلى 25، وزيادة حصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بما يعادل 2.7% سنوياً. إضافة إلى خفض حصة الاستهلاك الإجمالي من الناتج المحلي الإجمالي من 78% في عام 2005 إلى 70% في عام 2010 وهو يمثل الحد الأدنى للاستهلاك والحد الأعلى للفقر.¹¹¹

وفي الواقع يوجد في سورية اتجاهان للحماية الاجتماعية الأول شمولي كدعم المواد الغذائية والمشتقات النفطية والطاقة(*) وخدمات الصحة العامة والتعليم المجاني والمرافق العامة، التي تسعر بأقل من سعر التكلفة لغايات اجتماعية، وتوزع على جميع المواطنين بلا استثناء، والثاني استهدافي كالتأمين الصحي للعاملين في القطاع العام، تأمين الشيخوخة والعجز والوفاة، تأمين إصابات العمل، الرواتب التقاعدية، خدمات الرعاية الاجتماعية، التعويض العائلي، وتعويض التدفئة، وهي سياسات قديمة تم تبنيها قبل التوجه نحو اقتصاد السوق الاجتماعي نظراً لتدني المستوى العام للأجور وتراجع قدرتها الشرائية أمام ارتفاعات الأسعار المستمرة.

ويمكن القول أنّ تنفيذ إجراءات شبكة الحماية الاجتماعية سار ببطء شديد خلال السنوات الأولى من تبني اقتصاد السوق الاجتماعي، إذ استمرت الدولة بسياسات الحماية الاستهدافية كما في السابق دون تعديل في القوانين الناظمة لها، وتزامن البدء برفع أسعار السلع المدعومة مع الأزمة المالية العالمية وموجة الجفاف الشديد الذي مرت بها المنطقة، مما أدى لتأثر شرائح واسعة من ذوي الدخل المحدود، فقامت الحكومة ببعض إجراءات الحماية الاجتماعية للتخفيف من هذه الآثار، وكان في مقدمة هذه

¹⁰⁹ الخطة الخمسية العاشرة 2006-2010. القضايا المشتركة عبر القطاعات (الفصل السادس، ص 160-172 بتصرف). دمشق: هيئة التخطيط والتعاون الدولي.

¹¹⁰ أي تحت خط الفقر الأدنى وهو 1458 ليرة سورية شهرياً للفرد.

¹¹¹ الخطة الخمسية العاشرة 2006-2010. القضايا المشتركة عبر القطاعات (الفصل السادس، ص 166). دمشق: هيئة التخطيط والتعاون الدولي.

(*) يتوزع بين دعم للمنتجين عبر دعم المؤسسات الاقتصادية العامة والمشتقات النفطية والإنتاج الزراعي(السلع الخمسية)، ودعم المستهلكين عبر دعم المازوت والغاز والكهرباء والخبز والرز والسكر.

الإجراءات، توزيع سلال غذائية على العائلات المتضررة في المنطقة الشرقية عام 2008 كتعويض عن الضرر الذي لحق بهم إثر موجات الجفاف الشديد، وصدور مرسوم صندوق دعم الإنتاج الزراعي وفروعه في المحافظات عام 2008 ليقوم بدعم مستلزمات الإنتاج، إضافة إلى دعم أسعار بعض المنتجات الزراعية كالمحاصيل الخمسية (قمح، قطن، شعير، شوندر سكري)، والمحاصيل والمنتجات الزراعية (نباتية، حيوانية) التي ترى وزارة الزراعة ضرورة تشجيع إنتاجها. وخصص للصندوق 10 مليار ليرة سورية في موازنة 2009.

وفي عام 2009 قامت الحكومة بإصدار قسائم تتيح للأسر شراء 1000 لتر مازوت للأسرة الواحدة بسعر 9 ليرة سورية للتر الواحد، علماً أن سعر مبيعه في الأسواق وصل آنذاك إلى 25 ليرة سورية. إلا أنها توقفت عن ذلك في السنة التي تلتها نتيجة الفساد وبيع القسائم لتجار السوق السوداء من قبل بعض المواطنين. وتم الاستعاضة عنها بسياسة التسجيل، حيث يحق لكل أسرة التسجيل في مراكز معينة للحصول على 400 لتر مازوت سنوياً بالسعر الرسمي مضافاً إليها أجور النقل، وتقوم الدولة بإيصال الكمية المطلوبة إلى المنزل.

وأحدث الصندوق الوطني للمعونة الاجتماعية بداية عام 2011، ليقدم معونات دورية أو طارئة، ويساهم في تعزيز تنمية رأس المال البشري من خلال ربط المعونات المقدمة للمستفيدين بالتزامات تنمية تتعلق بالصحة والتعليم وغيرهما، بما يساعد الأفراد من الانتقال من مرحلة تلقي المعونة إلى مرحلة الاعتماد على الذات. وتم تحديد أربع شرائح للاستفادة من المعونات النقدية كما يلي: فئة أ: 14000 ليرة سورية، فئة ب: 10000 ليرة سورية، فئة ج: 4000 ليرة سورية، فئة د: 2000 ليرة سورية. تستحق المعونة كل ثلاثة أشهر. ورصد مبلغ سنوي قدره 11/ مليار ليرة سورية لتوزيعه على ثلاثة دفعات (كل أربعة شهور) على الأسر الأشد فقراً، إلا أنه ولأسباب تتعلق بالتمويل من جهة، وضعف آلية الاستهداف من جهة أخرى، تم تأجيل صرف الدفعة الثالثة من المعونات النقدية (عن عام 2011) والتي تقارب أربعة مليارات ليرة سورية¹¹².

وبغرض تخفيف العبء على المستهلكين تم تخفيض الرسوم الجمركية على بعض السلع كالحليب والشاي والسكر، وتخفيض رسم الإنفاق الاستهلاكي على الزيوت والسمنون

¹¹² التقرير النصفي لأداء الصندوق الوطني للمعونة الاجتماعية لعام 2012. ص 7، بتصرف.

النباتية والحيوانية، إضافة لتخفيض سعر مادة المازوت من 20 ليرة سورية إلى 15 ليرة سورية في نيسان من العام 2011.

وإضافة إلى ما سبق طرأت عدة زيادات على الرواتب والأجور منذ عام 2006،¹¹³ ووجدت أشكال مؤقتة من الحماية الاستهدافية لكنها لم تدم طويلاً، تمثلت في تمويل المشروعات الصغيرة، الذي نشط منذ عام 2007 وعمل على تأمين القروض للمشروعات الصغيرة وخاصة الزراعية منها وبالأخص في المناطق الريفية.

وعلى صعيد الضمان الاجتماعي يضمن قانون التأمينات الاجتماعية السوري تأمين إصابات العمل لجميع الإصابات سواء كان العامل مشمولاً بالتأمينات أم لا،¹¹⁴ إلا أن مشاريع الضمان الصحي تأخرت - كما غيرها من برامج شبكات الحماية الاجتماعية التي كان من المفترض الانتهاء منها في مراحل مبكرة في الخطة العاشرة -، حيث أطلق مشروع التأمين الصحي للعاملين في الجهات العامة عام 2009، بحيث تتحمل الخزينة العامة للدولة 60% من قسط التأمين الصحي للعامل وهو /8000/ ليرة سورية سنوياً،

¹¹³ يمكن إيجاز الزيادات التي طرأت خلال الفترة بـ:

- زيادة قدرها 5% على رواتب وأجور العاملين في الوزارات والإدارات والمؤسسات العامة وشركات ومنشآت القطاع العام (المرسوم التشريعي رقم 14 لعام 2006)، وكذلك جهات القطاع المشترك التي لا تقل مساهمة الدولة عن 75% من رأس مالها، وزيادة في المعاشات التقاعدية بمقدار 10% من المعاش الشهري (المرسوم التشريعي رقم 15 لعام 2006).
- منح حوافز إنتاجية للعاملين لا تتجاوز 2% من الأرباح الصافية في مصرف سورية المركزي والمصارف العامة (المرسوم التشريعي رقم 59) للعام 2007 الخاص بنظام الحوافز الإنتاجية).
- زيادة 25% على أجور العاملين في القطاع العام والخاص (المرسومين التشريعيين رقم 24/ و 25/ عام 2008).
- زيادة مقدار تعويض التدفئة من مبلغ 630 ليرة سورية شهرياً إلى 1500 ليرة سورية شهرياً (المرسوم التشريعي رقم 12/ عام 2011)، وهذا التعويض معفى من أي ضريبة أو حسم.
- زيادة الراتب والأجور المقطوعة للعاملين في القطاع العام بمبلغ قدره 1500، يضاف إليها زيادة قدرها 30% من الرواتب والأجور المقطوعة دون الـ 10000 ل.س، و20% من الراتب أو الأجر الشهري المقطوع البالغ 10000 فما فوق، (المرسومين رقم 40/ و 44/ عام 2011).
- زيادة بمقدار 1500 ل.س على المعاشات التقاعدية للعسكريين والمدنيين (المرسوم رقم 41/ عام 2011) يضاف إليها زيادة قدرها 25%.
- رفع الحد الأدنى المعفى من الراتب والأجر من الضريبة إلى 10 آلاف (المرسوم التشريعي رقم 42/ عام 2011).
- نص القانون على ألا تقل المعاشات التقاعدية للمتقاعدين المدنيين والذين انتهت خدماتهم عن الحد الأدنى العام للأجر (المرسوم التشريعي رقم 39/ عام 2010).

¹¹⁴ قانون التأمينات الاجتماعية المواد 28-29-30-31، فإذا أدت الإصابة إلى تعطل المؤمن عليه عن أداء عمله فعلى المؤسسة أن تؤدي له خلال فترة تعطله معونة مالية تعادل 80% من أجره اليومي المسدد عنه الاشتراك لمدة شهر واحد تزداد بعدها إلى كامل الأجر ولمدة سنة واحدة، وإذا نشأ عن الإصابة عجز كامل مستديم أو وفاة يحسب المعاش على أساس 75% من متوسط الأجر الشهري المشترك عنه في السنة الأخيرة، أما إذا نشأ عنها عجز جزئي مستديم تقدر نسبته بـ 35% أو أكثر من العجز الكامل استحق المصاب معاشاً يوازي نسبة ذلك العجز من معاش العجز الكامل، وإذا نشأ عنها عجز جزئي مستديم لاتصل نسبته إلى 35% من العجز الكامل استحق المصاب تعويضاً معادلاً لنسبة ذلك العجز مضروبة في قيمة معاش العجز الكامل عن خمس سنوات ونصف ويؤدي هذا التعويض دفعة واحدة. ويلتزم أصحاب العمل بدفع نسبة 3% من الأجور الشهرية لعمل منشأته لصالح مؤسسة التأمينات الاجتماعية، ويمنح المتقاعدون ممن أتموا الستين عاماً للرجال والخمسين عاماً للنساء معاشات تقاعدية تصل إلى 75% من أجر العام الأخير للخدمة، شريطة أن تكون الاشتراكات مسددة عن ثلاثين عاماً من الخدمة، أما إذا كانت السنوات المدفوع عنها الاشتراك أكثر من 15 عاماً وأقل من ثلاثين يحسب المعاش بنسبة متناسبة مع سنوات الخدمة.

بينما يقطع /250/ ليرة سورية شهرياً من راتب العامل الشهري (أي 3000 ليرة سورية سنوياً)، وكانت البداية في وزارة المالية، تلاها تشميل عدد من الوزارات والجهات العامة، وتم العمل على توسيع نطاق الاستفادة من الخدمة الطبية بالنسبة للحالات التي لم تكن مغطاة سابقاً كأمراض القلب وعملياته وأمراض السرطان و معالجتها وعمليات الولادة (طبيعية وقيصرية)، وذلك بحدود مالية قدرها 250.000 ليرة سورية لكل حالة ومهما بلغ عدد الحالات خلال العام، وجرى لاحقاً رفع سقف التغطية إلى 300000 ليرة سورية. كما بات ممكناً استفادة العاملين من العلاج خارج المشفى كزيارات الطبيب والمخابر والصيدليات، وذلك بمعدل 12 زيارة سنوياً لكل منها وبسقف مالي للخدمات خارج المشفى بحدود 50.000 ليرة سورية.

تبع ذلك عام 2011 تشميل متقاعدي الدولة والقطاع العام والمنظمات الشعبية من المدنيين والعسكريين بالتأمين الصحي اختيارياً. حيث تتحمل الخزينة العامة للدولة ما نسبته 62.5% من القسط السنوي للتأمين الصحي للمتقاعد والباقي يتحمله المتقاعد ويقطع من معاشه التقاعدي.

ورغم تأخر تنفيذ مشاريع الضمان الصحي إلا أنها تعدّ إنجازاً قياساً بتأمين البطالة، حيث كان قانون التأمينات الاجتماعية قد نص على اتخاذ الإجراءات اللازمة لتطبيق تأمين البطالة خلال ثلاث سنوات من تاريخ العمل به، أي منذ عام 1959، إلا أنه لم يحظ بفرصة التطبيق حتى الآن.

ثانياً - التشغيل وتفعيل سوق العمل

تسعى الحكومة إلى تطوير وتوسيع دائرة الاستثمارات المنتجة والقادرة على توليد فرص عمل في كافة القطاعات، والعمل على زيادة الإنتاجية من خلال التدريب والتأهيل، وإعادة النظر بقانون العمل وإصلاحه تدريجياً، وتفعيل القوانين والتشريعات التي تمنع تشغيل الأطفال، وتوسيع وتعميق تنظيمات القطاع الخاص، ومواءمة السياسات التعليمية مع احتياجات سوق العمل، مع الترويج للأعمال والمشاريع كثيفة العمل من أجل ضمان فرص لفئات العمال ضعيفي التأهيل، إضافة إلى تنفيذ برامج استهدافية متعلقة بتوليد الدخل والنهوض بمستويات التشغيل بين الشرائح الاجتماعية والمناطق الجغرافية الأقل نمواً والأكثر فقراً عبر تصميم وتنفيذ سياسة وبرنامج "فرصة عمل واحدة لكل أسرة".¹¹⁵

¹¹⁵ الخطة الخمسية العاشرة 2006-2010. القضايا المشتركة عبر القطاعات (الفصل السادس، ص 187-198 بتصرف). دمشق: هيئة التخطيط والتعاون الدولي.

وهدفت كميّاً إلى تخفيض نسبة البطالة من 12% عام 2005 إلى 8% عام 2010.¹¹⁶

وبالفعل تم خلال عام 2010 تعديل قانون العمل، لتوضيح حقوق وواجبات كل من العامل وصاحب العمل، وتنظيم ساعات العمل وجعل الأجور أكثر عدالة،¹¹⁷ وسرى القانون على القطاع الخاص والشركات العربية الاتحادية والأجنبية والقطاع التعاوني، والقطاع المشترك غير المشمول بأحكام القانون الأساسي للعاملين بالدولة، ويعتمد التوظيف فيه على عقود العمل الفردية التي تحدد التزامات وحقوق طرفي العقد، أما العاملين في الدولة فلا زالوا محكومين بالقانون الأساسي للعاملين في الدولة (القانون رقم 50/ عام 2004) حيث يكون التوظيف بموجب مسابقة للوظائف غير محددة المدة أو بموجب عقود مؤقتة سنوية أو ربعية غير قابلة للتحويل إلى عقود دائمة. كما يشمل القانون تأمين جميع إصابات العمل، ويمنح العمال إجازات مرضية لمدة 180 يوم مستمرة أو 200 يوم متقطعة. ويعطي للمرأة العاملة إجازة أمومة مدتها 120 يوم تستحق فيها أجرها كاملاً وتبدأ خلال الشهرين الأخيرين من الحمل، وتنخفض مع الولادة الثانية والثالثة إلى 90-75 يوم على التوالي. وفيما يخص إنهاء عقد العمل فيتضح "أن القانونين قد اتجاها إلى إكساب عملية إنهاء عقد العمل والتسريح مرونة كبيرة".¹¹⁸

وأنشئت عام 2006 الهيئة العامة للتشغيل وتنمية المشروعات لتحل محل الهيئة العامة لمكافحة البطالة، وكانت مهمتها الرئيسية العمل على خلق البيئة التمكينية اللازمة لخلق وإنجاح المشاريع الأسرية والصغيرة والمتوسطة، بما يرفع المستوى المعيشي للمواطنين، وقد مولت الهيئة حتى نهاية عام 2007 " (26,297) مشروعاً صغيراً¹¹⁹ بتمويل من 100 ألف حتى 3 ملايين ليرة سورية للمشروع الواحد وبفائدة 5% مولدة بذلك حوالي (105) آلاف فرصة عمل، ومولت أيضاً (51,513) مشروعاً أسرياً بقروض سقفاها (100) ألف ليرة سورية للقروض الواحد، مولدة بذلك حوالي (64,400) فرصة عمل، ومنحت الهيئة قروضاً إضافية للمشروعات الممولة من قبلها إضافة إلى قروض لتوسعة المنشآت

¹¹⁶ الخطة الخمسية العاشرة 2006-2010. القضايا المشتركة عبر القطاعات (الفصل السادس، ص ص 187-188). دمشق: هيئة التخطيط والتعاون الدولي.

¹¹⁷ أشار القانون رقم 17 عام 2010 بأنه سيتم تشكيل لجنة وطنية لوضع الحد الأدنى للأجور، وإعادة النظر فيه دورياً، إلا أن هذا لم يحدث.

¹¹⁸ حدد القانون رقم 50 لعام 2004 العقوبات المسلكية بما فيها التسريح التعسفي والطردها وغيرها من الإجراءات التي لا تشترط تبريراً من الجهة التي تصدر القرار بها وهي رئاسة مجلس الوزراء، بينما أعطى القانون رقم 17 عام 2010 صاحب العمل الحق في إنهاء عقد العمل في أي وقت يشاء مع تعويض العامل عن المدة المتبقية من العقد.

¹¹⁹ يطلق اسم المشروع الصغير على المشروع الذي يشغل من عامل حتى عشرة عمال.

القائمة بواقع (104) مشاريع محققة (280) فرصة عمل¹²⁰، وواجهت هذه التجربة عقبتين أساسيتين تمثلت الأولى بالفساد الذي أدى إلى حصول كثيرين من الذين لا تنطبق عليهم الشروط على القروض الممنوحة، بينما تجسدت الثانية في الضعف الفني بالمتابعة وتقديم المشورة الأمر الذي أدى إلى توقف العديد من المشاريع وطلب أصحابها تأجيل تسديد القروض أو إعفاءهم منها.

وصدر عام 2007 مرسوم سمح لمجلس النقد والتسليف بالترخيص بإحداث مؤسسات مالية مصرفية اجتماعية تهدف إلى تقديم التمويل الصغير والمتناهي الصغر وخدمات مالية ومصرفية أخرى لشرائح معينة من السكان، إلا أنه لم يتم الترخيص لأي مؤسسة تمويل صغير حتى عام 2010.

وتم تأسيس شركة مساهمة غير ربحية تحت اسم مصرف الإبداع للتمويل الصغير والمتناهي الصغر - بالشراكة بين الهيئة العامة للتشغيل وتنمية المشروعات وبرنامج الخليج العربي لدعم منظمات الأمم المتحدة الإنمائية - "الأجفند"، ليساهم في الحد من ظاهرتي البطالة والفقر وتخفيف وطأتهما على الشرائح الفقيرة في المجتمع السوري وخاصة النساء والشباب وصولاً إلى الاعتماد على الذات.

وبهدف تحسين ظروف العمل والتشغيل في سورية، طرحت الحكومة "البرنامج الوطني للعمل اللائق 2008-2010"، وهو برنامج مشترك مع منظمة العمل الدولي هدف إلى الحد من العجز في العمل اللائق في سورية، إلا أنه لم يُستكمل. وأنشئت بموجب قانون العمل الجديد مكاتب التشغيل، لتتولى تشغيل العاطلين عن العمل،¹²¹ بينما شهد عام 2011 قراراً بتشغيل الخريجين الشباب في الجهات العامة بإدارة الهيئة العامة للتشغيل وتنمية المشروعات. فحدد عدد المتعاقدين المستفيدين من البرنامج سنوياً بما لا يتجاوز عشرة آلاف مستفيد ولمدة خمس سنوات بمجموع عام (50) ألف مستفيد فقط، وخصت فرص العمل المقررة في خطتي عامي 2013 و 2014 لذوي الشهداء¹²².

¹²⁰ صحيفة تشرين، لقاء مع مدير تنمية المشروعات في الهيئة العامة للتشغيل وتنمية المشروعات، تاريخ 2007/1/7 متاحة على الرابط <http://www.tishreen.news.sy/tishreen/public/read/96538> بتصرف.

¹²¹ ويعدّ تثبيث العاملين المتعاقدين مشكلة شائعة في سوق العمل السورية، حيث درجت العادة في الجهات العامة (وبعض الجهات الخاصة)، أن يتم استخدام عاملين مؤقتين بموجب عقود استخدام سنوية، يجري تجديدها سنوياً، ويطالب العمال دائماً بالتثبيث الذي يضمن لهم حقوقهم في التعويضات والترفيه والإجازات. وفي السنوات الأخيرة أصبح المتعاقد السنوي يحظى بنفس ميزات الموظف المثبت إلا أن الفكرة بقيت لدى الكثيرين بتلازم التثبيث مع الاستقرار المادي والنفسي والاجتماعي لهؤلاء العاملين وأسراهم.

¹²² صحيفة البعث لقاء مع المدير العام للهيئة العامة للتشغيل وتنمية المشروعات، تاريخ 2014/12/14 متاحة على الرابط <http://albaath.news.sy/?p=30463> بتصرف.

ثالثاً- الخدمات الاجتماعية: التعليم، الصحة، المرافق العامة والإسكان

وضعت الخطة تحسين مؤشرات التنمية البشرية وتطوير النظام التعليمي بين أولوياتها الرئيسية؛ إلى جانب الالتزام بتحقيق الأهداف الألفية للتنمية، فهدفت على مستوى التعليم لتحقيق مبدأ "التعليم للجميع"، والتأكيد على تعليم المرأة وزيادة فرص وصولها إلى المراحل العليا من التعلم، وسعت لتطوير نوعية التعليم العام والمهني والتقني، وزيادة فرص الالتحاق بالتعليم العالي.¹²³ وحددت أهدافاً كمية أهمها مواصلة العمل على محو الأمية بتوفير فرص تعليم القراءة والكتابة لنحو (50%) من الأميين خلال سنوات الخطة، وزيادة معدلات القيد الصافي في التعليم الابتدائي لتصل إلى حدود 98%، وتخفيض معدلات التسرب من 4% إلى 1% مع نهاية الخطة. وإنشاء 6 جامعات إقليمية بالتوافق مع خطة التنمية الإقليمية المتوازنة.¹²⁴

وبناء على ذلك بقي التعليم في سورية متاحاً بالمجان للجميع في مراحله الأساسية، وإلزامياً من الصف الأول الأساسي حتى الصف التاسع، بعد أن كان إلزامياً حتى الصف السادس لكن تزايد نسبة التسرب بعد الصف السادس اقتضت تمديد إلزامية التعليم إلى الصف التاسع، وتميز التعليم خلال السنوات الماضية بانتشار أفقي مكّن من تغطية كامل المحافظات والقرى السورية، وبدأت وزارة التربية بتنفيذ برامج تطوير نوعية التعليم والبحث العلمي، عبر إطلاق مشروع تأهيل المعلمين والمدرسين عام 2005، ومشروع المعايير الوطنية للمناهج عام 2007، وتطبيق مناهج التعليم المحدثة على كافة الصفوف تدريجياً ابتداءً من الصف الأول إلى الصف الثالث الثانوي بدءاً من عام 2010،¹²⁵ كما أُحدثت اختصاصات جديدة في التعليم المهني والصناعي والتجاري والتقني (إلكترونيات، تقانات حاسوب)، مما أتاح الفرصة أمام الطلاب وخاصة الفتيات للإقبال على هذا النوع من التعليم.

وصدر قانون تنظيم الجامعات بهدف تحديث التعليم العالي وتطويره والنهوض بالجامعات. وأُحدثت سبع فروع للجامعات بمحافظة السويداء، درعا، إدلب، طرطوس، حماه، الحسكة والرقة. كما أُحدثت عدة كليات في جامعات دمشق والبعث والفرات في

¹²³ الخطة الخمسية العاشرة 2006-2010. قطاع التعليم والبحث العلمي (الفصل التاسع عشر، ص 709). دمشق: هيئة التخطيط والتعاون الدولي.

¹²⁴ الخطة الخمسية العاشرة 2006-2010. قطاع التعليم والبحث العلمي (الفصل التاسع عشر، ص 710-719 بتصرف). دمشق: هيئة التخطيط والتعاون الدولي.

¹²⁵ رد الجمهورية العربية السورية على استفسارات لجنة حقوق الطفل الخاصة بالتقرير الوطني الثالث والرابع.

السويداء والقنيطرة والسلمية ودير الزور والرقعة والحسكة. وفتح المجال لدخول القطاع الخاص وأصبح عدد الجامعات الخاصة العاملة في سورية 17 جامعة.

وعلى غرار وزارة التربية أطلقت وزارة التعليم العالي عام 2010 الخطة الوطنية لتطوير برامج ومناهج التعليم العالي. كما يجري العمل على تطوير إستراتيجية للعلوم والتقانة والإبداع وإستراتيجية وطنية للبحث العلمي.

وعلى مستوى الصحة وجهت الخطة إلى ضمان استجابة الخدمات الصحية للاحتياجات الحقيقية للسكان، ورفع متوسط نصيب الفرد من الإنفاق الإجمالي على الصحة إلى حوالي 100 دولار وتقليص الفوارق الجغرافية والاجتماعية في الإنفاق بحيث يبلغ الحد الأدنى لمتوسط الإنفاق الإجمالي على الصحة 75 دولار في أي منطقة جغرافية أو شريحة اجتماعية. وتأمين الخدمات الصحية الأساسية لجميع المواطنين عن طريق صندوق وطني مستقل في جميع المحافظات. والتحول التدريجي إلى نظم الدفع المرتبطة بمستويات الأداء وفق أسس تعاقدية ليشمل حقيبة الخدمات الأساسية في جميع المحافظات وحوالي 25% من الخدمات الصحية الأخرى. وتغطية حوالي 25% من الفقراء بشبكات أمان يديرها القطاع الأهلي بالتشارك مع الدولة بحيث تؤمن لهم الخدمات الصحية غير المدرجة في حقيبة الخدمات الأساسية. ورفع استثمارات القطاع الخاص والأهلي في الخدمات الصحية إلى ثلاثة أضعاف مستوياتها الحالية. إضافة لخفض معدل وفيات الأطفال الرضع إلى 14 لكل ألف مولود حي والأطفال دون الخامسة إلى 16 لكل 1000 مولود حي والأمهات إلى 45 لكل مائة ألف ولادة حية، وخفض معدلات الخصوبة الإجمالية للمرأة السورية من معدلاتها الحالية المقدرة بحوالي 3.8 إلى حوالي 3.2 لكل سيدة، وتعزيز سبل الوقاية والاكتشاف المبكر للأمراض المزمنة. إضافة إلى زيادة الاستثمارات في قطاع الإنتاج الدوائي للأصناف غير المصنعة حالياً ورفع نسبة التغطية من 90% إلى 92% (الأنسولين والأدوية السرطانية).

ولتحسين أداء نظام الخدمات الصحية وجهت الخطة بالمحافظة على مستويات التغطية بالخدمات الصحية الأساسية ورفعها لتصل إلى 100% في جميع المحافظات وتحقيق الحد الأدنى للكفاية الذاتية في خدمات المستويين الثاني والثالث على مستوى المحافظات. والتوسع في توفير الخدمات الإستشفائية لتحسين معدل إمداد أسرة المشافي

إلى حوالي 1.8 لكل ألف من السكان على الأقل في جميع المحافظات ورفع نسبة مشاركة القطاع الخاص في هذا التوسع إلى 65%.¹²⁶

وقد كانت الخدمات الصحية تقدم من قبل الحكومة بشكل مجاني، إلا أنّ وزارة الصحة بدأت منذ عدة سنوات بتحويل مشايفها إلى هيئات مستقلة، فتحوّلت الخدمات الصحية إلى خدمات مأجورة، إلا أنها بقيت دون مستويات أسعار الخدمات التي يقدمها القطاع الخاص، وحدد القانون ألا تزيد الأجر عن 50%، وقد أصبح عدد الهيئات المستقلة التابعة للوزارة 27 مشفى، وكذلك شرعت وزارة التعليم العالي بتحويل مشايفها إلى هيئات إدارية ومالية مستقلة مأجورة بنسبة معينة (قرار وزارة التعليم العالي رقم 8/ عام 2010)، ولا يعني ذلك خصصتها، وإنما يهدف هذا الإجراء لإكسابها المرونة المالية والإدارية التي تمكنها من تقديم نماذج متعددة من الخدمات الطبية، وتنفيذ برامج وأنشطة علمية وتدريبية، إضافة إلى تمكينها من إبرام عقود شراء وصيانة للتجهيزات الطبية، وتأمين مصادر تمويلية إضافية ترفد الحوافز المالية للعاملين في هذه الهيئات وتنعكس إيجاباً على تحسين جودة الخدمات الطبية.

إضافة إلى ذلك أحدثت هيئات عامة صحية علمية تدريبية، لتوفير العناية الطبية التشخيصية والعلاجية والجراحية، وتوفير التدريب بجميع مستوياته في المجال الطبي والصحي، والقيام بالبحوث الطبية والصحية ذات الصلة باختصاصات الهيئة. كما أحدثت نقابة للتمريض والمهن الطبية والصحية المساعدة. وأسست شركة سورية مساهمة للتأمين الصحي (شام للتأمين الصحي) تمارس جميع أعمال التأمين الصحي الجماعي والفردى ولكافة شرائح المجتمع.

وعلى مستوى المرافق العامة تمّ التخطيط لشق طريق شمال - جنوب وشرق - غرب، واستكمال الربط السككي مع الدول المجاورة، وإنشاء محطات للطاقة الكهربائية والتحول نحو الطاقة الشمسية وطاقة الرياح في توليد الكهرباء، وتحسين خدمات المياه والصرف الصحي، إضافة إلى توسيع المرفأ وتحسين أدائها وإنشاء مرفأ جافة في المحافظات. لكن الحكومة لم تستطع إنجاز هذه المشاريع لحاجتها إلى التمويل، وأنفقت مبالغ صغيرة لمد شبكات توزيع الطاقة الكهربائية وشبكات المياه والصرف الصحي عبر المناطق الجغرافية.

¹²⁶ الخطة الخمسية العاشرة 2006-2010. قطاع الصحة (الفصل العشرون، ص ص 745-748 بتصرف). دمشق: هيئة التخطيط والتعاون الدولي.

وعلى مستوى الإسكان اعتبرت الخطة قطاع الإسكان أحد الركائز الأساسية لهرم التنمية،¹²⁷ فهدفت لتلبية الاحتياجات الإسكانية اللازمة، وإصلاح الخلل الكمي والنوعي في العرض والطلب لسوق الإسكان. وتركيز دور القطاع العام على تأمين السكن الاقتصادي (منخفض التكاليف) بشروط ميسرة، وتفعيل دور القطاعين التعاوني والخاص، ومعالجة مناطق السكن العشوائي والحد من توسعاتها.

ولتحقيق ذلك وجّهت ببناء 483 ألف وحدة سكنية جديدة، ينفذ القطاع الخاص نسبة 77.3% منها أي 373,275 وحدة سكنية تتجزأ من قبل الأفراد ومن قبل شركات الاستثمار العقاري أو المستثمرين العقاريين، وينفذ القطاع العام نسبة 10.3% منها؛ بينما ينفذ القطاع التعاوني نسبة الـ 12.4% المتبقية أي 60,000 وحدة سكنية.¹²⁸

وقد شهد قطاع الإسكان صدور عدد من القوانين والتشريعات والقرارات مثل قانون التعاون السكني لعام 2007، الذي تم تعديله عام 2012، ويهدف القانون الجديد إلى تطوير بيئة وآليات عمل قطاع التعاون السكني، والفصل بين مفهومي الجمعيات التعاونية السكنية والجمعيات التعاونية للسياحة والاصطياف، بغية تحقيق فرص أكبر لذوي الدخل المحدود في الحصول على المسكن الدائم، وتم فيه نقل مهام وصلاحيات الإشراف على جمعيات السياحة والاصطياف ومشروعاتها من وزارة الإسكان إلى وزارة السياحة، وحدد القانون طرق تأمين الأراضي للجمعيات من القطاع العام والخاص، ورفع سن الانتساب إلى الجمعيات من سن الخامسة عشرة إلى سن الثامنة عشرة، ومنع الانتساب لأكثر من جمعية واحدة، ورفع عدد المؤسسين من 45 عضواً إلى 100 عضو، وأجاز حل الجمعية إذا لم تباشر نشاطها خلال ثلاث سنوات، فضلاً عن تأسيس صناديق للإقراض لأجل طويلة تصل إلى 25 سنة وتخفيض الفائدة، بما يساعد على تأمين مسكن لكل فرد وخاصة لذوي الدخل المحدود بسعر التكلفة.

وتم عام 2008 إصدار قانون التطوير والاستثمار العقاري، وأحدثت بموجبه الهيئة العامة للتطوير والاستثمار العقاري لتكون المرجعية القانونية في سورية في مجال الاستثمار العقاري، وعُدّت جهات قطاع التعاون السكني فرعاً من القطاع التعاوني، الذي يعمل على تأمين الأراضي وتشييد المساكن وملحقاتها وتمليكها للأعضاء بسعر التكلفة.

¹²⁷ الخطة الخمسية العاشرة 2006-2010. قطاع الإسكان في سورية (الفصل الرابع عشر، ص 595). دمشق: هيئة التخطيط والتعاون الدولي.

¹²⁸ الخطة الخمسية العاشرة 2006-2010. قطاع الإسكان في سورية (الفصل الرابع عشر، ص ص 592-593). دمشق: هيئة التخطيط والتعاون الدولي.

كما صدر قانون يقضي بتنظيم تملك الأشخاص غير السوريين للحقوق العينية العقارية في الجمهورية العربية السورية، وأعطى القانون الحق للأسرة غير السورية أن تملك عقاراً على سبيل المسكن.

رابعاً - المجتمع المدني

لا يوجد في سورية حتى اليوم قانون ناظم لعمل المجتمع المدني بمفهومه العصري، وبرغم أن وزارة الشؤون الاجتماعية تعمل منذ عام 2009 على إصدار قانون جديد يسعى إلى توسيع الأطر المؤسسية الناضجة لعمل منظمات المجتمع الأهلي¹²⁹ ونشاطاته بما يتيح توسيع عملها ليتجاوز قالب التقليدي المتمثل بالجمعية الخيرية إلى أنماط المنظمات الأهلية (نوادي - جمعيات أهلية - مؤسسات - جمعيات أهلية خاصة)،¹³⁰ إلا أن مقترح القانون الجديد لم يخرج عن مضمون القانون القديم، واحتفظت الوزارة فيه بحق التدخل في شؤون المنظمات الأهلية الداخلية.

وكانت الخطة الخمسية العاشرة قد اهتمت بالمجتمع الأهلي أكثر من سابقتها، وتميزت عنها بتركيزها على تشاركية القطاع العام مع القطاعين الخاص والأهلي في التخطيط والتنفيذ. ولضمان مشاركة أوسع من قبل هذا القطاع دعت الخطة إلى مراجعة التشريعات المرتبطة باستقلالية العمل الأهلي مع الحكومة؛ وصياغة لوائح قانونية واضحة تحدد ما للمنظمات الأهلية وما عليها، وترسخ أسس الإدارة الرشيدة. ودعت أيضاً إلى العمل على توسيع مساهمة التنظيمات الأهلية في وضع وتنفيذ برامج الحد من الفقر والبطالة وفي برامج الخدمة الاجتماعية لذوي الاحتياجات الخاصة، وفي تقديم خدمات الضمان الاجتماعي والصحي بما يساهم في توسيع مظلة الحماية الاجتماعية، وتعزيز إدماج المجتمع الأهلي ومؤسساته في عملية التحول الاقتصادي والاجتماعي. ويلزم ذلك القيام بإصلاح مؤسسي لتحقيق التشبيك والتنسيق بين الدولة والمجتمع الأهلي وذلك عبر توظيف وسائل الإعلام لنشر ثقافة العمل المجتمعي التطوعي ومراقبة الشفافية المطلوبة في أداء التنظيمات الأهلية والحكومية.¹³¹

¹²⁹ تم استخدام مصطلح المجتمع الأهلي بدل المجتمع المدني في القانون المقترح.
¹³⁰ مستشار الوزارة عبدو العساف في تصريح لصحيفة الثورة، مقال بعنوان (مشروع قانون لتبسيط إشهار الجمعيات الأهلية في سورية) <http://www.dp-news.com/pages/detail.aspx?articleid=97730> 2011/9/25
¹³¹ الخطة الخمسية العاشرة 2006-2010. القضايا المشتركة عبر القطاعات (الفصل السادس، ص ص 224-228 بتصرف). دمشق: هيئة التخطيط والتعاون الدولي.

وتخضع الجمعيات الأهلية في تأسيسها وشؤونها إلى قانون الجمعيات والمؤسسات الخاصة رقم (93) لعام 1958 وتعديلاته بالمرسوم التشريعي (224) لعام 1969، وهو قانون قديم يفتقد للمرونة ويعتمد على تدخل كبير للدولة في عمل المنظمات الأهلية في سواء في التأسيس أو النشاط، أو طريقة العمل أو الحل والدمج. وتتبع جميع الجمعيات والمنظمات الأهلية على اختلاف اختصاصاتها إلى وزارة الشؤون الاجتماعية، حيث تقوم الوزارة بمراقبة والإشراف على مختلف نشاطات وأعمال الجمعيات والمؤسسات الخيرية والتوجيه لها، حتى أنّ لها أن تحلّ الجمعية حلاً قطعياً غير قابل للاستئناف والطعن، وفي هذا خروج واضح عن الفكرة الأساسية لهذه التشكيلات خاصة مع الأخذ بعين الاعتبار المعوقات المرتبطة بمنح التراخيص وحل الجمعيات من قبل وزارة الشؤون الاجتماعية.

وفي عام 2012 صدر دستور الجمهورية العربية السورية الجديد، ونصت المادة (10) منه أن "المنظمات الشعبية والنقابات المهنية والجمعيات، هيئات تضم المواطنين من أجل تطوير المجتمع وتحقيق مصالح أعضائها، وتضمن الدولة استقلالها وممارسة رقابتها الشعبية ومشاركتها في مختلف القطاعات والمجالس المحددة في القوانين، وذلك في المجالات التي تحقق أهدافها، ووفقاً للشروط والأوضاع التي يبينها القانون"، لكنه لم يتطرق إلى هيئات ومؤسسات المجتمع المدني بشكل صريح بل اكتفى بذكر المنظمات الشعبية والنقابات المهنية والجمعيات، وأشار الدستور إلى حرية تكوين الجمعيات، حيث نصت المادة (45) منه على "حرية تكوين الجمعيات والنقابات، على أسس وطنية ولأهداف مشروعة وبوسائل سلمية، مكفولة وفقاً للشروط والأوضاع التي يبينها القانون". ونصت المادة (34) بأن "لكل مواطن حق الإسهام في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وينظم القانون ذلك". ومع ذلك تلافي الدستور الجديد بعض القيود التي كانت موجودة في دستور 1973، فأعطى مجالاً أكبر لمشاركة التنظيمات الجماهيرية في الرقابة الشعبية.¹³²

وعلى الرغم من التوجه الحكومي بالتحول من الدور الراعي المنظم والمراقب لمنظمات المجتمع المدني إلى الدور الإشرافي والتقييم المرحلي بحكم تبني منهج "اقتصاد السوق الاجتماعي"، إلا أن البنية التشريعية الناضجة لعمل هذه المنظمات لازالت بعيدة عن

¹³² دعت المادة (49) منه التنظيمات الجماهيرية إلى المشاركة الفعالة في مختلف القطاعات والمجالس في بناء المجتمع العربي الاشتراكي وحماية نظامه، والرقابة الشعبية على أجهزة الحكم.

التمكين وتفتقد للمرونة خاصة إذا أخذنا بعين الاعتبار الاتجاه الدولي والعالمي للانتقال من مبدأ الوصاية الحكومية على هذه المنظمات إلى مبدأ الحرية.

يتضح من استعراض الأهداف والسياسات الاجتماعية للخطة الخمسية العاشرة أنّ هناك قصوراً واضحاً مقارنة الأولويات والسياسات الاجتماعية لاقتصاد السوق الاجتماعي، فمع أنّ الحماية الاجتماعية والتشاركية ظهرت كعناوين بارزة في الخطة لكنها لم تجد انعكاسات فعلية لها في السياسات المطبقة، فمن ناحية الحماية الاجتماعية شهدت الفترة تراجعاً في دعم المواد الغذائية والمشتقات النفطية والطاقة، وتطوراً متواضعاً فيما يخص التأمين الصحي والتنمية الإقليمية والتشغيل والاسكان بما لا يرقى لمستوى الأولويات الاجتماعية التي يقدمها اقتصاد السوق الاجتماعي للتخفيف من الجوانب السلبية لاقتصاد السوق على المجتمع، كما شهدت الفترة تجارب مؤقتة لم يكتب لها الاستمرار كالمعونات النقدية المشروطة وتمويل المشاريع الصغيرة، وجرت إعادة النظر في الأجور لكنها لم تكن متناسبة مع زيادات الأسعار، وتضمنت الخطة أهدافاً طموحة على مستوى المرافق العامة والبنى التحتية إلا أنها لم تحظى بفرصة التنفيذ، وفي حين أولت الخطة الخمسية أهمية كبيرة لدور المجتمع الأهلي في التنمية الاجتماعية، إلا أن هذه الأهمية بقيت حبيسة الخطة ولم تلقَ صدقاً في التشريعات والقوانين التي تعتبر القنوات التي يمكن لهذا العمل أن ينتشر عبرها.

المبحث الثاني: النتائج التطبيقية لاقتصاد السوق الاجتماعي على

الواقع الاقتصادي والاجتماعي في سورية

المطلب الأول: تحليل الواقع الاقتصادي في ظل اقتصاد السوق الاجتماعي

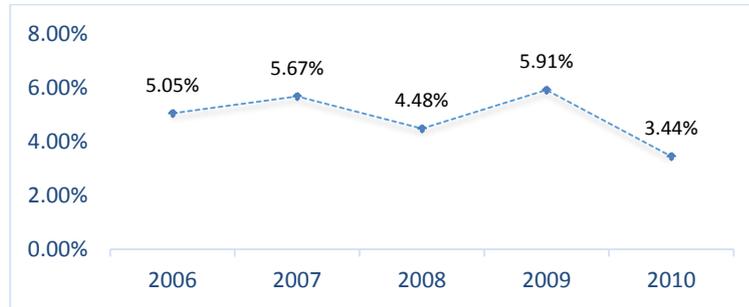
أولاً: معدّل النمو الاقتصادي

سجل الاقتصاد الوطني نمواً مقبولاً للنواتج المحلي الإجمالي بمتوسط 4.91% قريباً من المعدل الأدنى الذي وضعته الخطة الخمسية العاشرة،¹³³ برغم تعرضه لتحديات عديدة منها ما هو خارجي كالأزمة المالية العالمية وارتفاع أسعار النفط وأزمة أسعار الغذاء، التي أثرت سلباً على جميع اقتصادات العالم وخاصة الاقتصاد الإنتاجي وفرص العمل، وتأثر بها الاقتصاد السوري كغيره من الاقتصادات، إضافة إلى التحديات الداخلية التي تجلت بتراجع الإيرادات، وتراجع إنتاج النفط الذي شكل لسنوات طويلة مصدراً رئيساً للنمو الاقتصادي، وتراجع الإنتاج الزراعي بفعل عدة عوامل كان أهمها موجة الجفاف الشديدة التي حلت بالمنطقة عام 2008.

ويجدر القول أن هذا المعدل يعتبر جيداً مقارنة مع المعدلات التي حققتها الكثير من الدول العربية والغربية، والتي تدنت معدلات النمو في بعضها إلى مستويات سالبة خاصة إثر الأزمة المالية العالمية عام 2008، في الوقت الذي كان الاقتصاد السوري من الاقتصادات الأقل تأثراً بها لكونه أقل انفتاحاً على الاقتصاد العالمي، ما جعله بمنأى عن الركود الاقتصادي الذي لحق بمعظم دول العالم.

المخطط 3: معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي بسعر السوق (بأسعار 2000 الثابتة)، -2006

2010 (%)



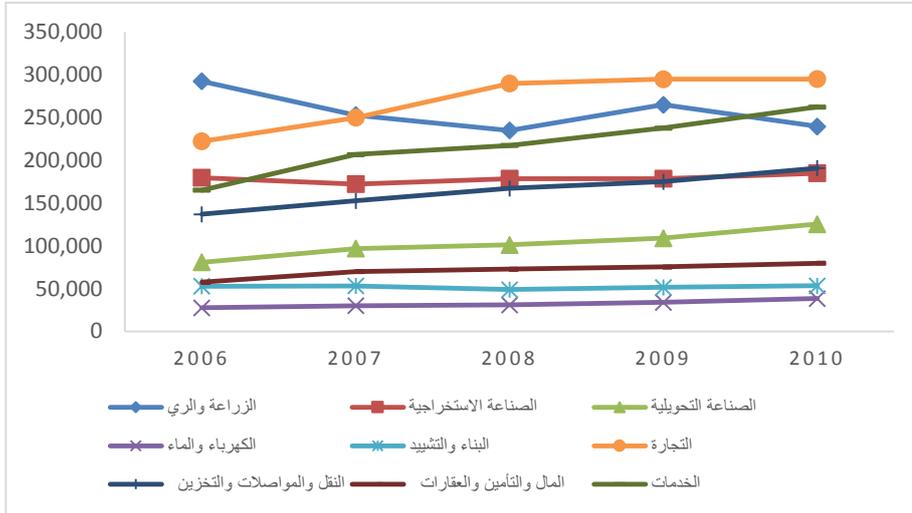
المصدر: إعداد الباحثة بالاعتماد على بيانات المجموعة الإحصائية 2011، المكتب المركزي للإحصاء

¹³³ حيث أشارت في سينااريو متفائل للاقتصاد السوري إلى ضرورة تحقيق معدل نمو وسطي سنوي بحدود 7% من الناتج المحلي الإجمالي، أو تحقيق معدل نمو سنوي 5% وذلك في سينااريو أقل تفاؤلاً يأخذ بعين الاعتبار بقاء التحديات الإقليمية على حالها.

أ- تحليل الناتج المحلي الإجمالي على الصعيد القطاعي

تغير التركيب الهيكلي للناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة 2006-2010، حيث تراجعت حصة الزراعة والصناعة الاستخراجية لصالح التجارة والصناعة التحويلية، وشهدت قطاعات النقل والمواصلات والخدمات الحكومية ارتفاعاً ملحوظاً كان له الإسهام الأكبر في النمو الاقتصادي، بينما حافظ قطاع البناء والتشييد على مستواه ويمكن رد ذلك إلى ضعف المنافسة في هذا القطاع حيث تتركز أنشطته بشكل رئيسي على المشاريع الحكومية التي يقيمها القطاع الخاص، إضافة إلى الافتقار للطرق الحديثة في دراسة وإدارة المشروعات وسبل تنفيذها والإشراف عليها.

المخطط 4: التركيب الهيكلي للناتج المحلي الإجمالي بسعر السوق (أسعار 2000 الثابتة)،
2006 - 2010، (مليون ليرة سورية)



المصدر: إعداد الباحثة بالاعتماد على بيانات المجموعة الإحصائية 2011، المكتب المركزي للإحصاء.

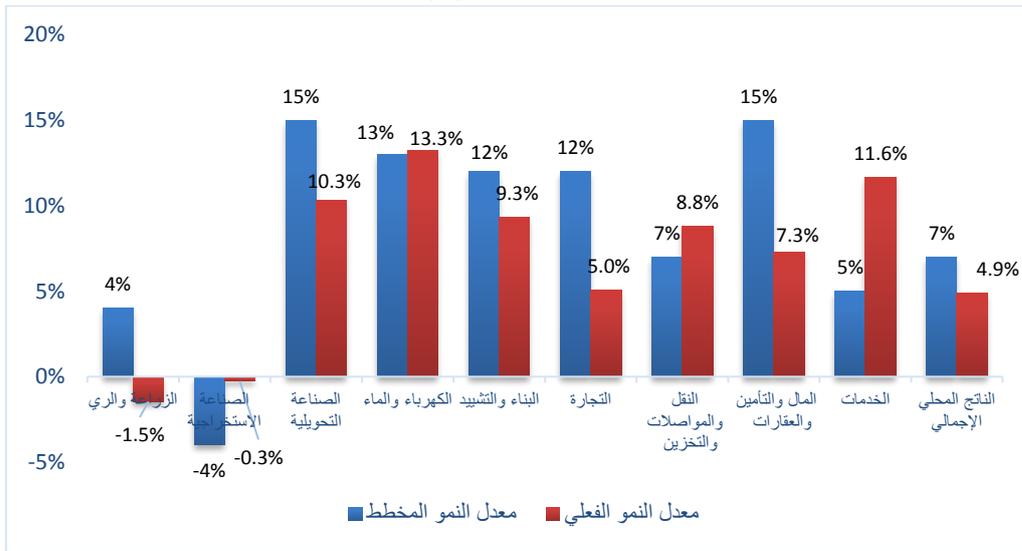
وشهد قطاع الزراعة معدل نمو سلبي (-1.46%) متأثراً بعدة عوامل أهمها موجة الجفاف التي حلت بالمنطقة عام 2008، إلى جانب ارتفاع تكاليف الإنتاج الزراعي نتيجة الارتفاع الكبير في أسعار المشتقات النفطية التي بدأت الدولة بتحريرها في منتصف العام نفسه، كما ازدادت ظاهرة تقنت الحيازات الزراعية بفعل الزيادة السكانية والإرث، عدا عن استغناء الكثير من سكان الأرياف عن العمل الزراعي وهجرتهم إلى المدن.

بينما نما قطاعا الكهرباء والماء بنسبة عالية (13.3%)، حتى يمكن القول أن النمو الاقتصادي خلال الفترة ارتكز بشكل أساسي عليهما، يليهما قطاعات الخدمات المجتمعية والحكومية التي سجلت معدل نمو (11.65%) مما يعكس زيادة في الخدمات المقدمة من قبل الدولة، كما سجل قطاع النقل والمواصلات معدلاً مقبولاً (8.8%)، وعلى

نحو مقارب سجلت قطاعات المال والتأمين والعقارات معدل نمو (7.3%) الأمر الذي يمكن رده إلى التوسع الكبير في القطاع المصرفي وقطاع التأمين الناشئ والإقبال عليه بالإضافة للفورة العقارية التي شهدها القطر. أما قطاع الصناعة فقد نما بمعدلات عادية (4.04%)، ويخفي هذا المؤشر تراجع قطاع الصناعة الاستخراجية إلى مستويات سالبة (-0.25%) مقابل ارتفاع معدل نمو قطاع الصناعة التحويلية (الصناعات المعدنية، النسيجية، والكيميائية) إلى (10.34%) ما يعد مؤشراً إيجابياً نظراً لأهمية هذه القطاعات في الاقتصاد خاصة عبر ما توفره من فرص عمل للأيدي العاملة.

وتبين المقارنة مع معدلات النمو القطاعية التي استهدفتها الخطة أنّ الحكومة لم تستطع الوصول إلى الأهداف الكمية التي طرحتها فيما يتعلق بالقطاعات الاقتصادية باستثناء الكهرباء والماء والنقل والخدمات.

المخطط 5: معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي المخطط والفعلي (حسب القطاع) بالأسعار الثابتة، 2010-2006 (%)



المصدر: إعداد الباحثة بالاعتماد على بيانات المجموعة الإحصائية 2011، المكتب المركزي للإحصاء.

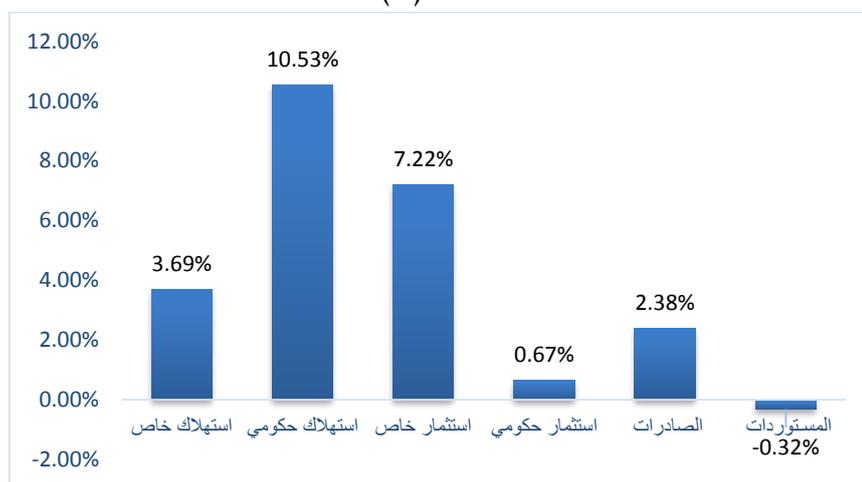
ب- تحليل الناتج المحلي الإجمالي حسب مصادر النمو

نما الاستثمار الإجمالي بمعدل 3.6% خلال الفترة 2006-2010، ويعود في معظمه إلى الاستثمار الخاص الذي حقق معدلات جيدة بلغت (7.22%) ويعتبر ذلك انعكاساً لتحسن البيئة الاستثمارية، ومع ذلك لم تكن هذه المعدلات كافية للتعويض عن تراجع الاستثمار العام الذي نما بمعدلات منخفضة جداً 0.67% ويمكن رد ذلك للرغبة الحكومية بإفراح المجال للقطاع الخاص للاستثمار إضافة للحاجة لضبط الإنفاق العام. لكن ذلك شكل

في الوقت نفسه فجوة أو اختلالاً في مصادر النمو الاقتصادي. ونما الاستهلاك خلال الفترة 2006-2010 بمعدل 4.88%، مشكلاً ما نسبته 80% من الناتج المحلي الإجمالي ومسجلاً بذلك المساهمة الرئيسية في تحريك الطلب، وقد بلغت نسبة نمو الاستهلاك الحكومي 10.53%، مقابل 3.69% للاستهلاك الخاص.

أما صافي التعامل مع العالم الخارجي فكان سالباً طوال الفترة 2006-2010 برغم أن معدل نمو الصادرات وصل إلى 2.38% مقابل نمو سلبي للمستوردات -0.32% ويعود هذا الانخفاض لعام 2009 حين انحدر معدل نمو المستوردات إلى -23% إثر الأزمة المالية العالمية إلا أن الفجوة بالمحصلة بقيت لصالح المستوردات.

المخطط 6: وسطي معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي (حسب الإنفاق) بالأسعار الثابتة، 2006-2010، (%)



المصدر: إعداد الباحثة بالاعتماد على بيانات المجموعة الإحصائية 2011، المكتب المركزي للإحصاء.

وارتفعت مساهمة القطاع الخاص في الناتج المحلي الإجمالي بشكل ضئيل من 64.6% عام 2005 إلى 65.5% عام 2010. كذلك الأمر بالنسبة لمساهمته في الإنتاج حيث ارتفعت من 60.2% عام 2005 إلى 61.9% عام 2010. ما يشير إلى ضعف في السياسات المحفزة لدور القطاع الخاص وأنه على الرغم من القرارات والتسهيلات التي وضعتها الحكومة، لم يكن مناخ قطاع الأعمال مشجعاً لدرجة كافية لإحداث فرق نوعي في دور القطاع الخاص في الاقتصاد السوري.

ثانياً: المالية العامة والتنظيم النقدي

أ- المالية العامة

بلغت نسبة الإيرادات العامة من الناتج المحلي الإجمالي 23% خلال الفترة 2006-

2010، وبلغ وسطي معدل نموها السنوي بالأسعار الجارية 13%. استحوذت الإيرادات من الضرائب والرسوم على النسبة الأكبر (47%) من إجمالي الإيرادات و 11% من الناتج المحلي الإجمالي وهي أقل من النسبة المخططة (18-16%)، أما الإيرادات النفطية فبلغت (27%) من إجمالي الإيرادات العامة و 6% من الناتج المحلي الإجمالي ولم تصل بدورها إلى النسبة المخططة (8-7.5%)، و بلغت الإيرادات غير الضريبية غير النفطية (26%) من إجمالي الإيرادات العامة و 6.2% من الناتج المحلي الإجمالي فكانت بذلك قريبة من النسبة المخططة (7%)، تدل النسب السابقة على قصور السياسات المالية في تحصيل الإيرادات اللازمة لتمويل الإنفاق العام، ما ينبئ بالعجز عن النهوض بالمستوى الاقتصادي والمعيشي في البلد.

المخطط 7: تطور الإيرادات العامة حسب المصدر، 2005-2010، (مليون ليرة سورية)



المصدر: إعداد الباحثة بالاعتماد على بيانات المجموعة الإحصائية 2011، المكتب المركزي للإحصاء.

ومن ناحية النفقات العامة كان من المخطط أن تصل نسبة الإنفاق العام للناتج المحلي الإجمالي إلى 34% إلا أن هذه النسبة لم تتجاوز 24% عام 2010، ويعود ذلك لعوامل عديدة أهمها ضعف الإصلاح الضريبي وتأخر إصلاح القطاع العام وضعف جهازه الإنتاجي.

وتوزعت النفقات العامة ما بين 65% نفقات جارية شكّلت 16% من الناتج المحلي الإجمالي أي أقل من النسبة المخططة (25-20%)، و 35% نفقات استثمارية شكّلت 9% من الناتج المحلي الإجمالي أي أقل من النسبة المخططة (14%)، وبقيت الفجوة بين الإنفاق الجاري والاستثماري كبيرة (7%) مقارنة بالنسبة المخططة (4%). ويأتي ضعف الإنفاق العام نتيجة طبيعية لضعف الإيرادات المحققة، إلا أنه في نفس الوقت

يؤدي بتراجع واضح في دور الدولة وحجم تدخلها في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية.

المخطط 8: تطور النفقات العامة حسب النوع، 2006-2010، (مليون ليرة سورية)



المصدر: إعداد الباحثة بالاعتماد على بيانات المجموعة الإحصائية 2011، المكتب المركزي للإحصاء.

وشكلت الرواتب والأجور ما نسبته 67% من إجمالي النفقات الجارية بمعدل نمو سنوي 14% نتيجة الزيادات التي طرأت على الأجور بمعدلات عالية لتحسين وضع العاملين عامي 2006 و 2009، ولكن حقيقة الأمر تشير إلى أنّ هذا التحسين لا يعدو كونه فعلاً شكلياً لردم الفجوة بين الأجور والكلف اللازمة لتأمين متطلبات الحياة، إذ سرعان ما تلتهم زيادات الأسعار الزيادات الطارئة على الأجور، فضلاً عن أن المستفيدين منها هم الموظفون، دون أن يكون هناك أي إجراء لدعم سبل معيشة الأسر التي ليس فيها موظف، وهي في الواقع الأضعف قدرة على التكيف مع ارتفاعات الأسعار.

وحافظت الموازنة على عجز مقبول لم يتجاوز 3.4% من الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة 2006-2010. إلا أنّه وجدت خلال الفترة المذكورة عجوزات والتزامات مالية وخسائر تجارية ترتبت على الموازنة ولم تدرج ضمن بنودها، كأقساط وفوائد سداد الدين العام؛ أعباء شهادات الاستثمار؛ ودائع التوفير وخسائر تجارية، بلغ مجموعها حوالي 432.6 مليار ليرة سورية¹³⁴ خلال عام 2007، و289.8 مليار ليرة سورية¹³⁵ خلال عام 2008. أما الدين العام الداخلي والخارجي فوصل إلى 23% من الناتج المحلي الإجمالي عام 2010.¹³⁶

¹³⁴ بيان الحكومة المالي 2007، الجريدة الرسمية، وزارة المالية السورية.

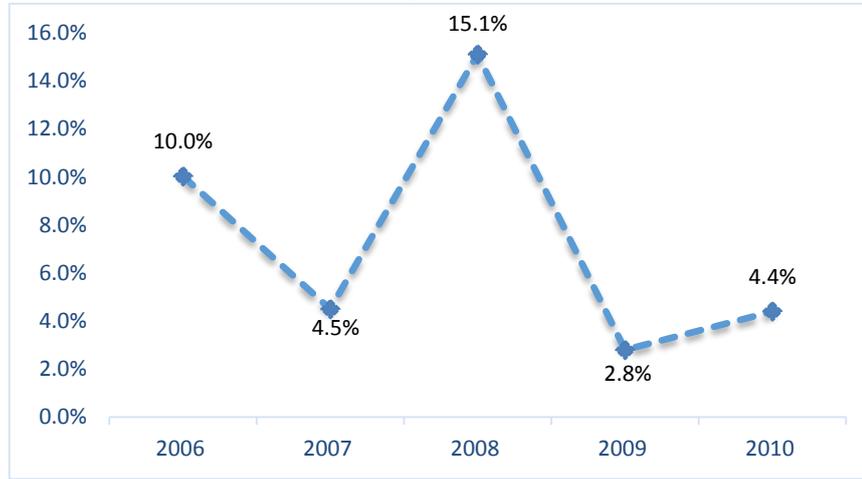
¹³⁵ بيان الحكومة المالي 2008، الجريدة الرسمية، وزارة المالية السورية.

¹³⁶ نصر. ربيع، محشي. زكي، وآخرون. (2013). الأزمة السورية: الجذور والآثار الاقتصادية والاجتماعية. المركز السوري لبحوث السياسات. سورية

ب- التنظيم النقدي

بلغ معدل التضخم وسطياً 7.4% خلال الفترة 2006-2010¹³⁷، وبذلك تجاوز الحدّ الذي أوصلت الخطة بعدم تجاوزه (5%)، أما المعدل التراكمي للتضخم فوصل خلال الفترة المدروسة إلى 35%، ويعزى هذا الارتفاع الكبير لعام 2008 حيث وصل إلى حوالي 15% بسبب ارتفاع أسعار النفط عالمياً من جهة ورفع أسعار المشتقات النفطية في سورية من جهة أخرى وهو ما عمدت إليه الحكومة لتأمين الموارد الضرورية لتمويل كتلة الرواتب والدعم الاجتماعي ما انعكس سلباً بارتفاعات هائلة في الأسعار.

المخطط 9: معدل التضخم السنوي في سورية، 2006-2010، (%)



المصدر: إعداد الباحثة بالاعتماد على بيانات المجموعة الإحصائية 2011، المكتب المركزي للإحصاء.

وبلغ معدل نمو الكتلة النقدية 8.97% خلال الفترة 2006-2010. أما شبه النقد فكان معدل نموه السنوي أكبر 14.4%، ما يشير إلى ميل أكبر نحو الودائع طويلة الأجل والودائع بالعملة الأجنبية والودائع لدى مؤسسات الائتمان غير المصرفية الأمر الذي يبدو انعكاساً لتحريك أسعار الفائدة الدائنة ورفعها مراراً بقصد تغيير هيكلية الودائع باتجاه الودائع طويلة الأجل، وتبين أن السلطة النقدية نجحت نسبياً في توظيف سياساتها لتحقيق هذا الهدف، ومع ذلك يبقى النمو في شبه النقد إلى حجم السيولة في مستويات

¹³⁷ خففت حسابات المكتب المركزي للإحصاء معدلات التضخم عبر تغيير طريقة احتساب سلة السلع المستهلك بناء على آخر مسح لدخل ونفقات الأسرة السورية لعام 2004 الذي أظهر تحولاً في نمط الاستهلاك وتوزيع الدخل على السلع والخدمات، وشملت السلة الجديدة حوالي 400 سلعة وخدمة من أصل 780 سلعة وخدمة ينفق عليها المستهلك السوري، كما غير المكتب المركزي للإحصاء سنة الأساس في احتساب السلة لتصبح عام 2005 بدلاً من العام 2000 في الحسابات القديمة، وبالتالي فإن تغيير سنة الأساس كفيل من الناحية الإحصائية فقط بتغيير نتائج أرقام التضخم وتخفيضها وخاصة أن سنة 2005 لا تصلح من الناحية الاقتصادية كسنة أساس لقياس معدلات التضخم لعدم استقرار الأسعار والظروف الاقتصادية فيها، إذ أن معدلات التضخم ذاتها وصلت في تلك السنة إلى ما يقارب 23% مقارنة مع عام 2000.

متوسطة، حيث بلغ عام 2010 نسبة 47.8%، وكانت هذه النسبة قد شهدت تحسناً بين عامي 2006-2009 من 47.55% إلى 49.41% ثم تراجعت إلى 47.8% في عام 2010.

وشهد هيكل الجهاز المصرفي تحسناً ملحوظاً خلال الفترة 2006-2010، حيث وصل عدد المصارف في سورية إلى 20 مصرفاً (6 مصارف عامة، و 14 مصرفاً خاصاً 3 منها إسلامية) نهاية 2010. وارتفع عدد فروع المصارف العاملة في سورية من 290 فرعاً عام 2005 إلى 489 فرعاً نهاية 2010، موزعة بين 281 فرعاً للمصارف العامة، و 208 فرعاً للمصارف الخاصة منتشرة على جميع المحافظات. وبلغ رأسمال المصارف الخاصة مجتمعة 62.7 مليار ليرة سورية.¹³⁸

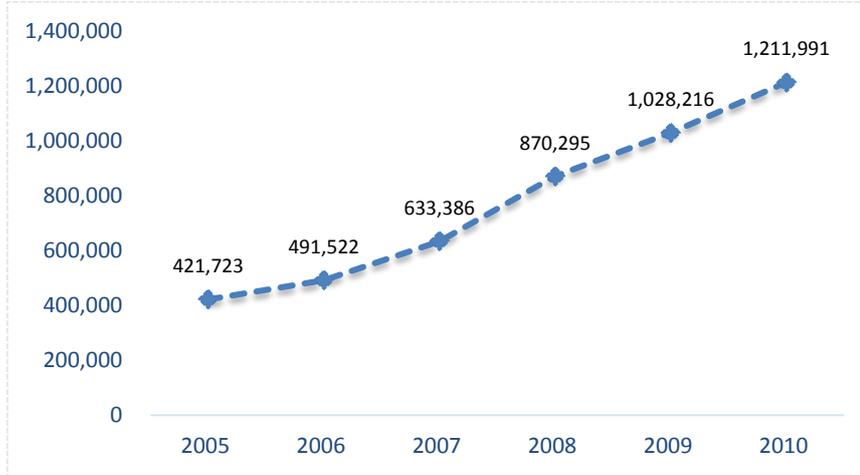
وبلغت نسبة الودائع للناتج المحلي الإجمالي 46.78% خلال الفترة 2006-2010، وهذه النسبة جيدة عند الأخذ بعين الاعتبار حداثة القطاع المصرفي في سورية. فقد نمت الودائع بمعدل 74% سنوياً متجاوزة النسبة المخططة 50%. ومع أنّ الودائع تحت الطلب بالليرة السورية شكلت الحصة الأكبر من إجمالي الودائع خلال الفترة المدروسة إلا أنّ معدل النمو الأوضح كان في الودائع لأجل بالليرة السورية ما يثبت من جديد نجاح السلطة النقدية نسبياً في تغيير هيكلية الودائع نحو الودائع طويلة الأجل، إذ يسمح هذا الوضع بتسليفات ذات آجال أطول ولصالح قطاعات ذات استثمارات طويلة المدى.

وقد شهد الجهاز المصرفي ارتفاعاً في حجم التسهيلات الائتمانية المباشرة من 422 مليار ليرة سورية عام 2005 إلى 1212 مليار ليرة سورية عام 2010، بمعدل نمو سنوي 24% خلال الفترة 2006-2010.

وبلغت نسبة التسهيلات الائتمانية لإجمالي الودائع خلال الفترة نفسها 76.6% محققة ارتفاعاً قدره 19 نقطة عن عام 2005 إذ بلغت نسبتها آنذاك 58% من إجمالي الودائع، ما يشير إلى تنامي النشاط الاقتصادي بشكل عام خلال هذه الفترة.

¹³⁸ النشرات الربعية لمصرف سورية المركزي 2011. سورية

المخطط 10: تطور التسليفات في القطاع المصرفي السوري، 2005-2010، (مليون ليرة سورية)



المصدر: إعداد الباحثة بالاعتماد على بيانات النشرات الربعية لمصرف سورية المركزي.

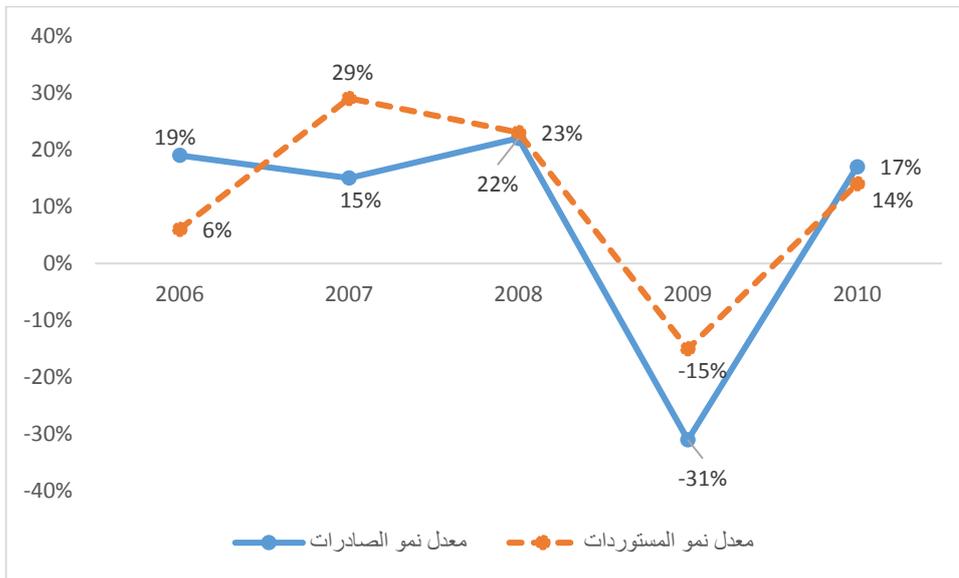
وكانت أكبر حصة مسجلة من التسهيلات الائتمانية لصالح قطاع تجارة الجملة والمفرق على 50%، يليه قطاع الإنشاءات العقارية الذي حاز على 14% من التسهيلات، وبنسبة قريبة حاز قطاع الزراعة على 13%، أما قطاع الصناعة والتعدين فلم تتجاوز حصته 7%. وهنا يبرز ضعف واضح في تمويل الصناعة التي تعتبر العمود الفقري للتنمية مع أنّ الخطة الخمسية العاشرة طرحت شعار "الصناعة قاطرة النمو"، وعقدت خلال سنواتها الخمس العديد من ورشات العمل بتعاون دولي حول التحديث والتطوير الصناعي إلا أنّ ذلك لم يلق فرصة على للتطبيق على أرض الواقع.

ثالثاً: تنظيم المنافسة

أ- التجارة الخارجية

بلغ وسطي نمو الصادرات 19% خلال الفترة 2006-2008، وكانت الصادرات قد تأثرت بشكل كبير خلال عام 2009 بسبب الأزمة المالية العالمية إذ انخفضت بمعدل 31% مقارنة بعام 2008، وبالمحصلة بلغ معدل نمو الصادرات 8% خلال الفترة 2006-2010. وبلغ وسطي معدل نمو المستوردات 19% خلال الفترة 2006-2008 وانخفضت بمعدل 15% عام 2009، وبلغ وسطي معدل النمو 11% خلال الفترة 2006-2010.

المخطط 11: معدل نمو الصادرات والمستوردات 2006-2010، (%)



المصدر: إعداد الباحثة بالاعتماد على بيانات المجموعة الإحصائية 2011، المكتب المركزي للإحصاء.

توزعت هيكلية الصادرات السورية خلال الفترة 2006-2010 ما بين 42% مواد أولية، و39% مواد مصنعة، و16% مواد نصف مصنعة. وبلغت حصة القطاع الخاص من الصادرات بالمتوسط 57%، وكانت بمعظمها مواد مصنعة ونصف مصنعة بلغت نسبتها 81% من صادرات القطاع الخاص خلال الفترة 2006-2010، أما المواد الأولية المصدرة من قبل القطاع الخاص فبلغت بالمتوسط 19% دون وجود صادرات نفطية فيها. أما صادرات القطاع العام فبلغت بالمتوسط 43% خلال الفترة 2006-2010، شكلت المواد الأولية 80% منها، وبلغت نسبة الصادرات النفطية النسبة الأعظم فيها حيث شكلت 93% منها، أما المواد المصنعة ونصف المصنعة فبلغت نسبتها بالمتوسط 20% خلال الفترة 2006-2010. وكان أكثر من 99% من صادرات القطاع العام سلعاً وسيطة (أي قيمتها المضافة منخفضة)، أما صادرات القطاع الخاص فكان 67% منها

استهلاكية، و 31% وسيطة، و 2% أصول ثابتة. وبالمحصلة فإن 61% من إجمالي الصادرات (عام + خاص) كانت سلعاً وسيطة، و 38% استهلاكية، و 1% أصول ثابتة. ويبدو الفرق واضحاً بين هيكلية صادرات القطاع الخاص وهيكلية صادرات القطاع العام ما يعني حفاظ القطاع العام رغم الدعوات والتوصيات العديدة بتحسين وضع صادراته على النمط التصديري السهل المتمثل بالمواد الخام، ما من شأنه حرمان مؤسساته من عوائد القيمة المضافة على الإنتاج التصديري، وهي الميزة التي يتبين أن القطاع الخاص يحسن الاستفادة منها.

وبلغت حصة القطاع الخاص من المستوردات حوالي 69% وسطياً خلال الفترة 2006-2010، كانت بمعظمها مواد نصف مصنعة بنسبة 54% من إجمالي مستوردات القطاع الخاص، بينما بلغت نسبة المواد المصنعة 34%، أما المواد الأولية فبلغت نسبتها 12%. وبلغت حصة القطاع العام 31% من إجمالي المستوردات خلال الفترة نفسها، أغلبها مواد مصنعة (90%)، أما المواد نصف المصنعة فبلغت نسبتها 7% والخام 3%. وبالمحصلة غلبت المواد المصنعة على المستوردات الإجمالية (قطاع عام + خاص) حيث بلغت نسبتها 51% من إجمالي المستوردات خلال الفترة 2006-2010، أما المواد الأولية نصف المصنعة فبلغت نسبتها 39%، والمواد الخام 10%. وسيطرت السلع الوسيطة على مستوردات القطاع العام حيث بلغت نسبتها 89% منها، تلتها الأصول الثابتة بنسبة 8%، ومن ثم السلع الاستهلاكية 3%. وعلى نحو مماثل بلغت مستوردات القطاع الخاص من السلع الوسيطة 64%، تليها الأصول الثابتة 21%، من ثم السلع الاستهلاكية 15%. وبالمحصلة كان 72% من إجمالي المستوردات (عام + خاص) سلعاً وسيطة، و 17% أصولاً ثابتة، و 11% سلعاً استهلاكية.

أما عن وجهة الصادرات خلال الفترة 2006-2010 فكانت بالدرجة الأولى للدول العربية بنسبة 40%، وهذا ما كان نتيجة طبيعية لتحسن العلاقات التجارية العربية بعد إقامة منطقة التجارة العربية الكبرى حيث لم تكن النسبة تشكل سوى 16% عام 2005، أما دول الاتحاد الأوروبي فانخفضت نسبة الصادرات إليها إلى 37% بعد أن كانت 44% عام 2005. وكان العراق أهم شركاء التصدير في الدول العربية (14.5%)، يليه السعودية (7.1%)، ثم لبنان (4.7%)، ومصر (3.8%)، والأردن (3.5%). أما أهم شركاء التصدير في الدول الآسيوية فكانت تركيا (4.13%) نتيجة اتفاقية التجارة الحرة السورية التركية، علماً أن العمل بها توقف عام 2011.

الخارطة 1: التوزع الجغرافي للصادرات السورية عام 2010



المصدر: إعداد الباحثة بالاعتماد على بيانات المجموعة الإحصائية

وعن أهم شركاء الاستيراد فكانت البلدان الآسيوية (33%) يليهم الاتحاد الأوروبي (26%)، يليهما البلدان العربية والبلدان الأوروبية غير المنضوية في الاتحاد الأوروبي بنسبة (15%). وأهم الدول الآسيوية التي تعاملت معها سورية خلال الفترة 2006-2010 على الترتيب: الصين (8.7%)، تركيا (5.7%)، الهند (2.4%). وأهم البلدان الأوروبية التي تعاملت معها سورية بعد الاتحاد الأوروبي: روسيا (9.1%)، وأوكرانيا (7.7%). أما أهم شركاء الاستيراد في الدول العربية فكانت السعودية ومصر بنسبة (4.5%) لكل منهما.

الخارطة 2: التوزع الجغرافي للمستوردات السورية عام 2010



المصدر: إعداد الباحثة بالاعتماد على بيانات المجموعة الإحصائية

وقد عانى الميزان التجاري عجزاً مستمراً بلغ بالمتوسط 146 مليار ليرة سورية خلال الفترة 2006-2010، وكان العجز قد وصل عام 2010 إلى حوالي (243) مليار ليرة سورية، ما يعادل ثلاثة أضعاف العجز عام 2005 الذي بلغ آنذاك (78) مليار ليرة سورية نتيجة تصاعد الواردات السلعية مقابل انخفاض الصادرات. وبلغت نسبة تغطية الصادرات للمستوردات 80% خلال الفترة 2006-2010. وهي متوافقة مع الخطة، ولو لم يحصل تراجع في الصادرات عامي 2009 و 2010 لتجاوزت نسبة تغطية الصادرات للمستوردات 88%، وهذا يعني نجاحاً نسبياً للسياسة التجارية خاصة بالنظر إلى ارتفاع مساهمتها في نمو الناتج المحلي الإجمالي إلا أنها لا تزال تعاني من عدم القدرة على زيادة القيمة المضافة بالنسبة للسلع المصدرة حيث يتيح تحرير التجارة تحقيق مكاسب كبيرة لو تمت الاستفادة من هذه الميزة.

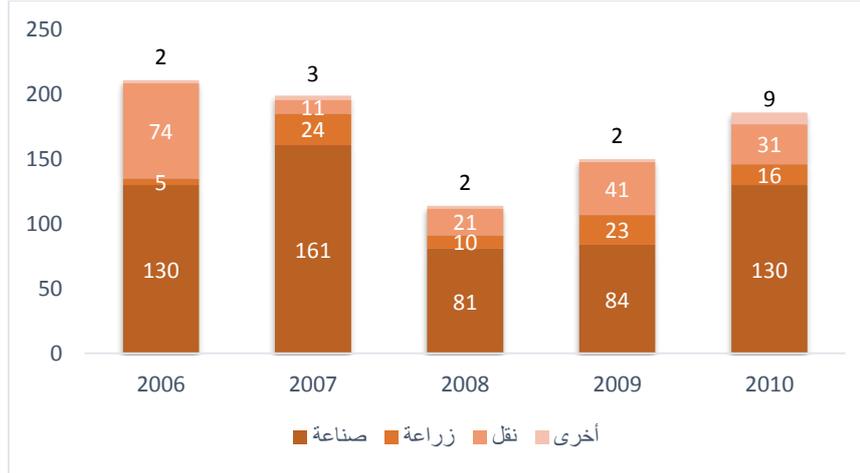
أ- الاستثمار

نما حجم الاستثمارات الإجمالية للمشاريع من 288 مليار ليرة سورية في عام 2005 إلى 337 مليار ليرة سورية في عام 2010، وذلك نتيجة للإجراءات التي قامت بها الحكومة لتشجيع الاستثمار سواء من حيث تخفيض الشرائح الضريبية على الدخل أو من حيث السياسات الاقتصادية المحفزة للقطاع الخاص، وتبسيط الإجراءات الإدارية لإقامة المشاريع التنموية، إلا أن نسبة الاستثمار (الحكومي والخاص) من الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة 2006-2010 بلغت 22%، وهي أقل من النسبة المخططة (28%).

بلغ عدد المشاريع المشتملة وفق قوانين الاستثمار 1,448 مشروع استثماري خلال الفترة 2006-2010، نُفذ منها 860 مشروع حتى نهاية 2010 أي ما نسبته 59.4% بتكلفة استثمارية 528 مليار ليرة سورية و 69,370 فرصة عمل. وكانت النسبة الأكبر للمشاريع المنفذة في القطاع الصناعي حيث استحوذت على 68% من مجمل الاستثمارات وبلغ عدد المشاريع المنفذة 586 مشروع صناعي خلال الفترة 2006-2010، تلتها المشاريع في قطاع النقل التي استحوذت على نسبة 21% من مجمل الاستثمارات وبلغ عدد مشاريع 178 مشروع نقل، وبعدها المشاريع الزراعية التي شكلت ما نسبته 9% من مجمل الاستثمارات بـ 78 مشروع زراعي. أما المشاريع الأخرى (نفط وثرورة معدنية، تعليم) فلم تتجاوز نسبتها 2% بعدد مشاريع لم يتجاوز 18 مشروع منفذ خلال الفترة

2006-2010 نصفها نفذ عام 2010.¹³⁹ وكانت الخطة قد وجهت بتخصيص 15% من الإنفاق الاستثماري العام لصالح قطاع الزراعة لما له من انعكاسات كبيرة على الفقر، مقابل تخصيص كل من قطاع الكهرباء والماء والنقل والصناعة التحويلية بالنسب التالية على التوالي 16% و 14% و 12%.

المخطط 12: توزيع المشاريع الاستثمارية المنفذة حسب القطاع، 2006-2010، (مشروع)



المصدر: إعداد الباحثة بالاعتماد على بيانات تقارير هيئة الاستثمار 2006-2010 هيئة الاستثمار.

ارتفعت مساهمة القطاع الخاص في التكوين الرأسمالي من 49.1% عام 2005 إلى 57.3% عام 2010، وهذه النسبة فاقت توقعات الخطة حتى في ظل السيناريو الأكثر تفاؤلاً للنمو الاقتصادي والتي تمثلت بالوصول إلى حصة 53% من التكوين الرأسمالي. وعلى الرغم من ارتفاع مساهمته في التكوين الرأسمالي لا تزال نسبة استثمارات القطاع الخاص إلى الناتج المحلي الإجمالي دون المستوى إذ وصلت النسبة عام 2010 إلى 13% وهي أقل من المخطط (18%)، وتتبنى هذه النسبة بعدم لعب القطاع الخاص الدور المتوقع منه والذي علقت عليه آمال كبيرة ومنحت في سبيل دعمه الكثير من الحوافز إلا أنّ لذلك تبريراته من جهة أخرى في استمرار التحديات المتمثلة بالبيروقراطية والفساد والصعوبات التمويلية والتي تقلل من جدوى التحسينات التي طرأت على البيئة الاستثمارية بما في ذلك الحوافز الضريبية والإعفاءات التي منحت خلال الفترة.

¹³⁹ التقارير السنوية لهيئة الاستثمار السورية 2007-2011.

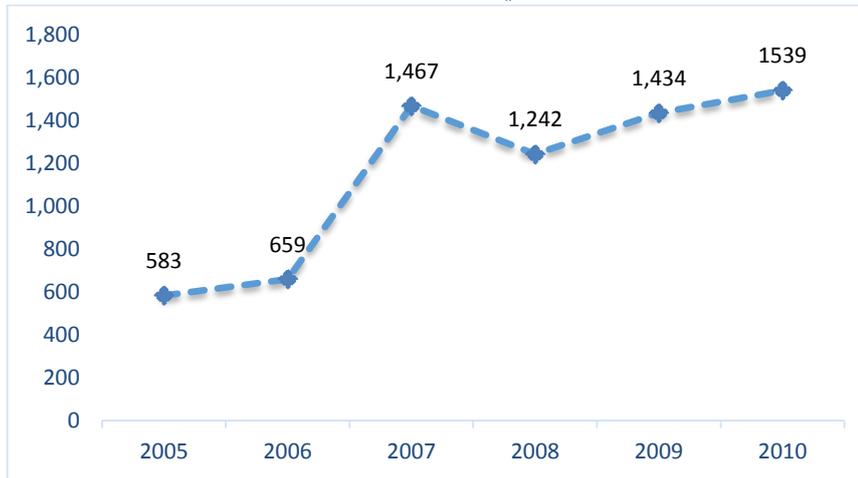
المخطط 13: تطور الاستثمار الحكومي والاستثمار الخاص (بأسعار 2000 الثابتة)، 2005-2010
(مليون ليرة سورية)



المصدر: إعداد الباحثة بالاعتماد على بيانات المجموعة الإحصائية 2011، المكتب المركزي للإحصاء.

ارتفعت تدفقات الاستثمارات الأجنبية المباشرة إلى سورية من 583 مليون دولار عام 2005 إلى 1,5 مليار دولار عام 2010 متجاوزة المخطط (1 مليار دولار عام 2010) ويعود ذلك لتوسيع مشاركة القطاع الخاص وإتاحة المجال له في مشاريع كانت مملوكة للدولة (SOEs) (مثل قطاعات الاسمنت - السكر - الأسمدة - إنتاج الورق)، إضافة إلى زيادة الانفتاح على الاستثمارات الأجنبية وتقليص العوائق التجارية بشكل واضح.

المخطط 14: تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر التراكمية، 2005-2010، (مليون دولار)



المصدر: التقرير الوطني الأول للاستثمار الأجنبي المباشر في سورية.

لكن الحصة الأكبر من تدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر (87%) ذهبت إلى قطاعي النفط والغاز تليها الصناعة التحويلية (6%) والقطاع المالي (5%)، والسياحة (1%)، وباقي القطاعات (1%)، وهذا يدل على ضعف سياسات تشجيع الاستثمار في معظم

القطاعات مقابل بقاء القطاع النفطي جاذباً للاستثمارات الأجنبية، كما يدل على وجود ضعف في الاستثمارات المرتكزة على تطور السوق المحلية أو التي تسعى للكفاءة التنافسية. كما شهدت المرحلة افتتاح أربعة مدن صناعية حكومية في ريف دمشق (عدرا)، حلب (الشيخ نجار)، حمص (حسياء)، ودير الزور. ووصل عدد المعامل فيها مجتمعة إلى 4,554 معملاً منها 960 معمل قيد الإنتاج، بحجم استثمار كلي 480 مليار ليرة سورية عام 2010، وبلغت مساهمة الدولة في تنفيذ أعمال البنية التحتية مبلغ 7.946 مليار ليرة سورية، وأصبحت المدن تعتمد على إيراداتها الذاتية اعتباراً من عام 2007. كما قامت الحكومة بتمويل 90 منطقة صناعية في مختلف أنحاء القطر منذ بداية 2006 ولغاية 2010 بمبلغ إجمالي 3.697 مليار ليرة سورية، وساعد تأسيس المدن الصناعية على تنمية النشاط الصناعي في سورية.

كما شهدت المرحلة إحداث سوق دمشق للأوراق المالية عام 2007 حيث تم البدء بالتداول في آذار 2009، بأسم 6 شركات 5 مصارف خاصة وشركة نقل، ووصل عدد الشركات المدرجة في السوق 19 شركة نهاية عام 2010، منها 12 شركة في قطاع المصارف، و 4 شركات في قطاع التأمين وشركتين تعملان في مجال الخدمات وشركة واحدة من قطاع الصناعة وأخرى في قطاع الزراعة. برأس مال 60.7 مليار ليرة سورية و 117.6 مليون سهم.¹⁴⁰ وقد غلب نمط شركات الأفراد على الشركات السورية العاملة حيث وصل عددها إلى حوالي 405 ألف شركة (80% من مجمل الشركات) نهاية 2010، أما الشركات محدودة المسؤولية فقاربت 3025 شركة. ووصل عدد الشركات المساهمة العاملة في سورية 384 شركة نهاية عام 2010 منها 72 شركة مساهمة عامة و 312 شركة مساهمة خاصة. وقد بدأ قطاع التأمين بالتطور خلال الفترة 2006-2010 بعد السماح للقطاع الخاص بتأسيس شركات التأمين منذ 2005، فوصل عدد الشركات الخاصة العاملة في التأمين في السوق المحلية السورية نحو 12 شركة (برأس مال 15 مليار ليرة سورية)، اثنتان منها تكافلية. إضافة لمؤسسة عامة واحدة هي المؤسسة العامة السورية للتأمين المؤسسة عام 1952 والتي كانت تتفرد بممارسة النشاط التأميني في سورية ولا تزال تستحوذ على 47.65% من أقساط التأمين نهاية عام 2010 مقابل 52.35% للشركات الخاصة.¹⁴¹

¹⁴⁰ النشرات الربعية لمصرف سورية المركزي 2011.
¹⁴¹ التقرير السنوي لسوق التأمين 2010. هيئة الإشراف على التأمين، الجمهورية العربية السورية.

المطلب الثاني: تحليل الواقع الاجتماعي في ظل اقتصاد السوق الاجتماعي

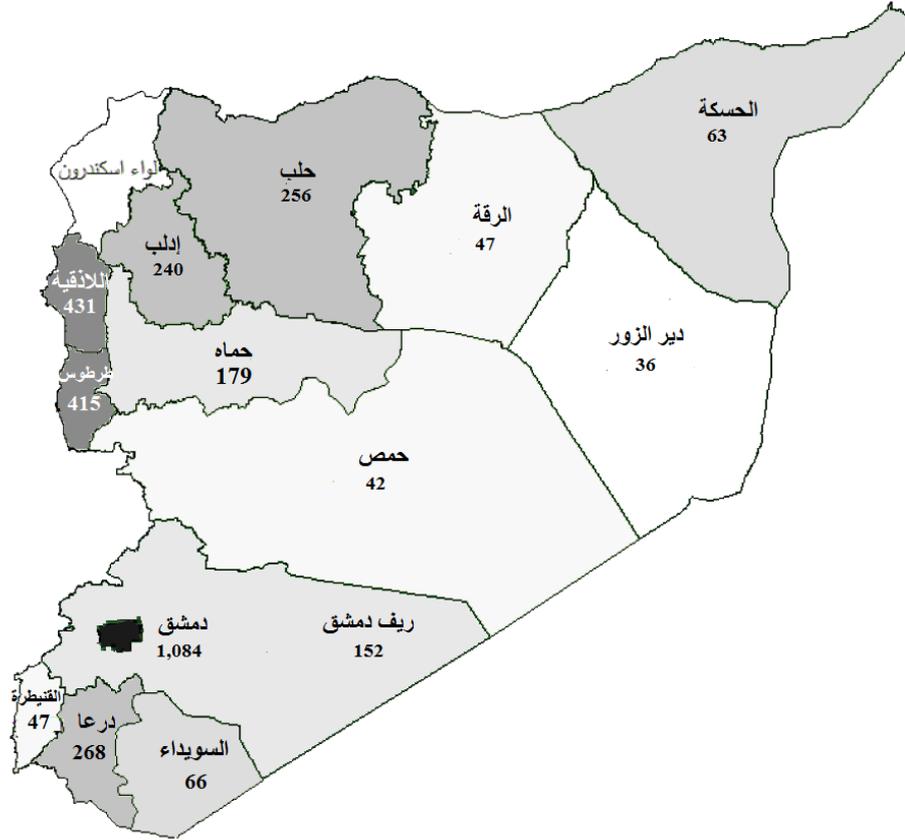
أولاً: الحماية الاجتماعية

يمثل النمو السكاني تحدياً رئيسياً يواجه السياسات الاجتماعية والاقتصادية في أي دولة، وقد انتقلت سورية من مرحلة معدلات الولادات والوفيات المرتفعتين، إلى مرحلة تراجع معدل الوفيات بشكل كبير مع تراجع طفيف في معدل الولادات مما حافظ على معدل مرتفع لنمو السكان 2.45% خلال الفترة 2006-2010 (حيث وصل عدد السكان المسجلين في نهاية عام 2010 نحو 24.5 مليون نسمة وقدر عدد المتواجدين على الأراضي السورية نحو 20.619 نسمة)، ويفوق هذا المعدل معدل النمو السكاني على مستوى العالم (1.15%)، ومعدل النمو السكاني في الدول العربية (2.2%). وهنا يكمن التحدي في ضرورة الاستثمار في قدرات الأجيال الفتية الصاعدة وتوفير الفرص المناسبة لهم للمشاركة في العملية التنموية.

ويتباين معدل النمو السكاني بحسب المحافظات حيث تشهد محافظات دمشق، طرطوس، اللاذقية والسويداء معدلات مقبولة تتراوح بين 1.28% و 1.67%، وترتفع هذه المعدلات في حماه، حمص، إدلب، حلب والرقية لتتراوح بين 2.24% و 2.6%، بينما تشهد محافظات درعا، دير الزور، ريف دمشق والقنيطرة المعدلات الأعلى بين 2.9% و 3.6% معطية إشارات لضرورة إيلاء الاهتمام الكافي بهذه المحافظات وتعزيز نصيبها من التنمية الإقليمية.

وتبين مؤشرات الكثافة السكانية انخفاض عدد السكان في المحافظات ذات الطابع الزراعي ويعود ذلك إلى تراجع فرص العمل فيها وتركز التنمية في العاصمة والمحافظات المجاورة مما أدى إلى هجرة معظم أبناء الريف للالتحاق بأسواق العمل في مراكز المدن ويذكر أنّ الكثافة السكانية في محافظة دمشق وصلت عام 2010 إلى 1,084 شخص لكل كم² مقابل 36 شخص لكل كم² في محافظة دير الزور.

الخارطة 3: الكثافة السكانية في سورية حسب المحافظات، 2010 (شخص لكل كم²)



المصدر: إعداد الباحثة بالاعتماد على بيانات المجموعة الإحصائية 2006-2011.

أ- الحد من الفقر

أظهر تقرير مراجعة منتصف المدة للخطة الخمسية العاشرة ازدياد الفقر خلال النصف الأول من الخطة حيث ازدادت نسبة انتشار الفقر العام من 30.13% عام 2004 إلى 33.6% عام 2007 كما ازدادت نسبة انتشار الفقر الشديد من 11.4% عام 2004 إلى 12.3% عام 2007.¹⁴²

وأشارت دراسة حديثة صادرة عن المكتب المركزي للإحصاء إلى انخفاض الفقر وفقاً لدليل الفقر متعدد الأبعاد¹⁴³ في سورية من 0.021 عام 2006 إلى 0.036 عام 2009

¹⁴² تقرير مراجعة منتصف المدة للخطة الخمسية العاشرة. (2009، آذار). بحث غير منشور لهيئة التخطيط

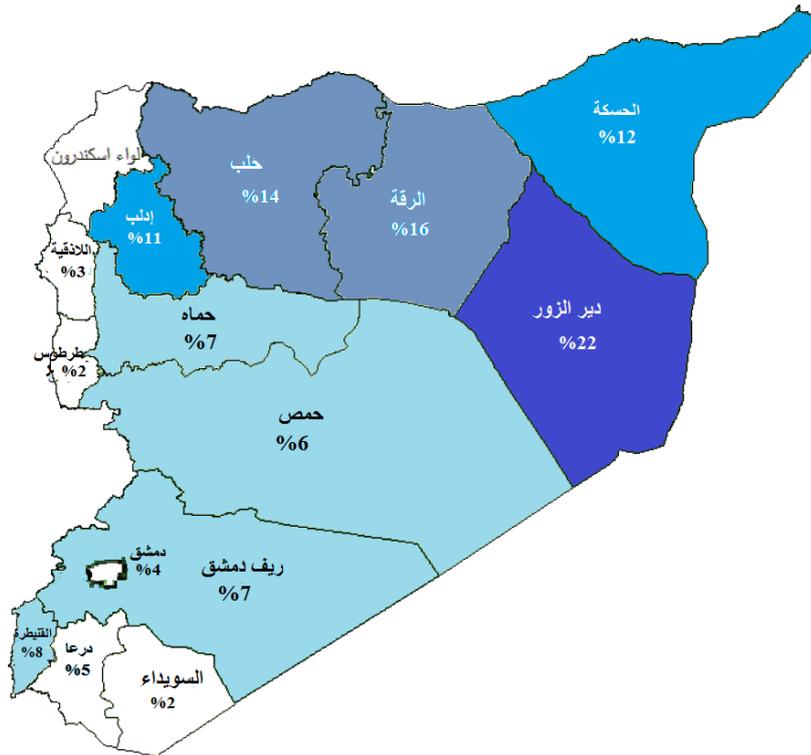
والتعاون الدولي. سورية. ص 25
¹⁴³ يهدف دليل الفقر متعدد الأبعاد إلى قياس الحرمان من الوظائف الأساسية والوسائل اللازمة لتحقيق هذه الوظائف. ويعتمد ثلاثة أبعاد تتضمن عشر مؤشرات يتنقل كل منها بالتساوي وهذه الأبعاد هي الصحة والتعليم ومستوى المعيشة، أما المؤشرات فهي: وفيات الأطفال، التغذية، سنوات التمدرس، الدوام المدرسي للأطفال، الكهرباء، مياه الشرب، الصرف الصحي، الأرضية، وقود الطهي، والأصول.

ويؤدي هذا المؤشر تحسناً في حالة التنمية البشرية في سورية خاصة إذا ما جرت مقارنته بعام 2001 حيث بلغ آنذاك 0.061، وكان انخفاض دليل الفقر متعدد الأبعاد كبيراً في المناطق الريفية من 0.083 عام 2001 إلى 0.047 عام 2009 مقارنة بانخفاضه في المناطق الحضرية من 0.038 إلى 0.027¹⁴⁴.

كما تفاوتت نسبة انتشار الفقر متعدد الأبعاد بين المحافظات (نسبة السكان الذين يعانون من الفقر متعدد الأبعاد إلى إجمالي السكان)، حيث بلغت بالمتوسط 10% في سورية، وبلغت مستويات عالية في كل من دير الزور (22%)، والرقة (16%) وحلب (14%) والحسكة (12%). وبلغت مستويات منخفضة في كل من طرطوس والسويداء (2%) لكل منهما.

وتعكس هذه الأرقام تفاوتاً في جهود التنمية المبذولة بين الريف والحضر من جهة، وبين محافظات المنطقتين الشمالية والشرقية وباقي المحافظات من جهة أخرى.

الخارطة 4: نسبة انتشار الفقر متعدد الأبعاد حسب المحافظات، 2009، (%)

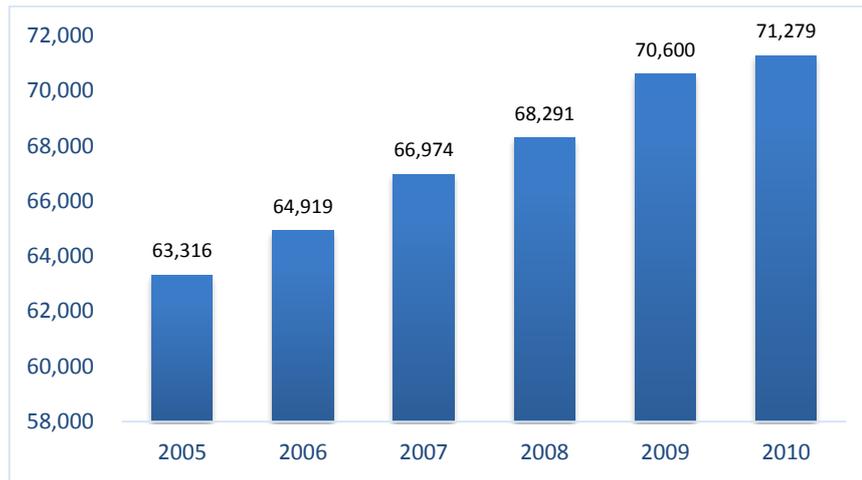


المصدر: دراسة الفقر متعدد الأبعاد في سورية

¹⁴⁴ الفقر متعدد الأبعاد في سورية: بحث مقارنة بين العامين 2001 و 2009 ضمن دراسة مستويات المعيشة وقياس رفاهية الأطفال. (2013، حزيان). إعداد المركز السوري لبحوث السياسات بالتعاون مع المكتب المركزي للإحصاء ومنظمة اليونيسيف. ص 17

ويمكن استنتاج تراجع الرفاه بشكل عام إذ يبين مسح دخل ونفقات الأسرة عام 2009 تراجعاً في الاستهلاك الخاص الحقيقي للأفراد -وهو يعد مؤشراً للرفاه- خاصة بالنظر إلى معدلات النمو المقبولة للنتائج، ويمكن تفسيره بارتفاع معدلات استهلاك الشرائح الاجتماعية الغنية في سورية والأفراد غير السوريين المقيمين بالمقارنة مع وسطي استهلاك السوريين من الطبقات الوسطى والفقيرة، وبعدم استعادة مجمل المجتمع من النمو الاقتصادي المحقق. ويعزز فكرة تراجع الرفاه انخفاض وسطي معدل نمو حصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي حيث بلغ 2.40% للفترة 2006-2010، مع أنّ حصة الفرد من الناتج ارتفعت بالقيمة المطلقة من 63,316 ليرة سورية عام 2005 إلى 71,279 ليرة سورية عام 2010 أي ارتفعت بمعدل 12.6%.

المخطط 15: نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية، 2006-2010، (ليرة سورية)



المصدر: إعداد الباحثة بالاعتماد على بيانات المجموعة الإحصائية 2011، المكتب المركزي للإحصاء.

ب- الضمان الاجتماعي

بين استعراض السياسات الاجتماعية أنّ هذا الجانب من نظام الحماية الاجتماعية لا يزال ضعيفاً في سورية وقد تجسد بعده الأوضح في التأمين الاجتماعي الذي يقتصر على العاملين وحمايتهم من الأخطار التي يتعرضون لها من إصابات العمل والعجز والشيخوخة، وبالنظر إلى بيانات التأمينات الاجتماعية يظهر أنّ نسبة تغطية قوة العمل بالتأمينات الاجتماعية قد ارتفعت بشكل ضئيل من 31% عام 2005 إلى 33% عام

2010،¹⁴⁵ حيث لا تزال المشكلة المؤسساتية إضافة لانتشار القطاع الخاص غير المنظم عقبة أمام شمول التأمينات للكثير من القوى العاملة السورية.

أما بالنسبة للضمان الصحي فقد طبق بداية الأمر في وزارة المالية، وتلاه تشميل عدد من الوزارات والجهات العامة وصل إلى 38 جهة ووزارة بعدد عاملين 350,340، وكان الرقم الأكبر من بين المشملين بالتأمين الصحي يعود لوزارة التربية ومديرياتها في المحافظات حيث بلغ عدد العاملين المشملين بالتأمين الصحي فيها (308,608).

ورغم أهمية التأمين الصحي للعاملين في القطاع العام الإداري إلا أنه يتبادر للذهن السؤال عن سبب أولوية عامله على العاملين في القطاع الإنتاجي وهم أكثر عرضة لإصابات العمل وغيرها من المخاطر التي تحتاج تأميناً صحياً.

ولا تزال سياسات الحماية الاجتماعية تقف لإجراءات الحماية لغير العاملين والذين يشكلون شريحة كبيرة من المجتمع السوري، ومعرضون لنفس المخاطر لكن دون إجراءات منظمة تحميهم وعائلاتهم من آثارها، حيث لا يوجد إلى الآن قانون شامل للضمان الاجتماعي يهدف لتغطية جميع مواطني سورية، عدا عن عدم اتخاذ أي إجراء بخصوص تأمين البطالة والذي يعد ركناً ملحاً في الضمان الاجتماعي مع ارتفاع معدلات البطالة.

ثانياً: التشغيل وتفعيل سوق العمل

بقي معدل نمو قوة العمل منخفضاً (1.6%) خلال الفترة 2006-2010، ولم يرقى لمجاراة معدلات النمو السكاني العالية ما أدى إلى زيادة السكان خارج قوة العمل وتراجع أعداد المشتغلين حيث بلغ معدل النمو السنوي (1.5%) بالمتوسط خلال الفترة 2006-2010. وهذا بحد ذاته يتعارض مع طموح الخطة بتحقيق معدل نمو اقتصادي جيد إذ تفترض زيادة عدد المشتغلين مع زيادة النمو والعكس بالعكس.

¹⁴⁵ الحماية الاجتماعية: الوجه الآخر لأزمة الدولة. (2014). شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية (ANND).

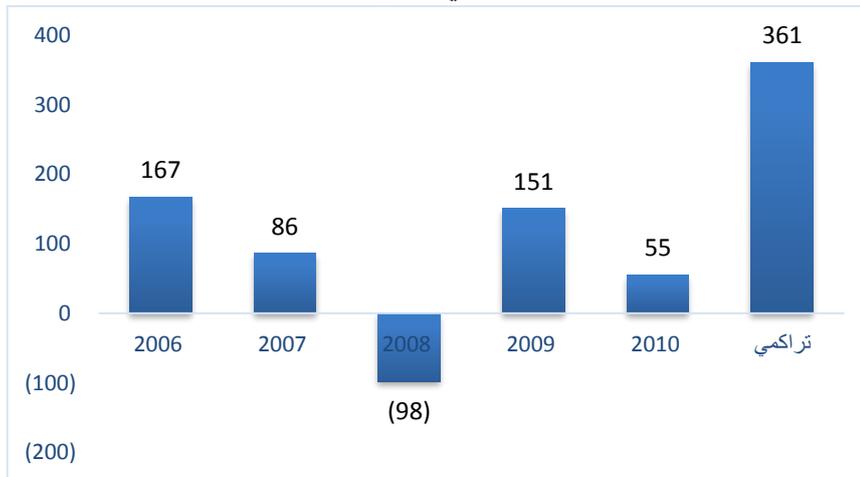
المخطط 16: حجم قوة العمل وأعداد المشتغلين في سورية، 2006-2010، (ألف شخص)



المصدر: إعداد الباحثة بالاعتماد على بيانات المجموعة الإحصائية 2006-2011.

ولم تتمكن سياسات التشغيل من بلوغ فرص العمل المخطط إيجادها (1250 ألف فرصة عمل) حيث لم تخلق سوى 459 ألف فرصة عمل إضافية فقط خلال الفترة 2006-2010، وخرج من قوة العمل 98 ألف شخص عام 2008 نتيجة تأثر قطاع الأعمال بالأزمة المالية العالمية وأزمة الجفاف، وبالتالي نستطيع القول أن صافي فرص العمل التي وفرتها الخطة الخمسية العاشرة هو 361 ألف فرصة عمل جديدة بمعدل سنوي 65 ألف فرصة عمل مقارنة بـ 250 ألف فرصة عمل مخطط إيجادها سنوياً، ما يدل على فشل السياسات التشغيلية في استيعاب الداخلين إلى سوق العمل، وهذا ما يفسر بدوره تراجع نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، وبالتالي مستويات المعيشة بشكل عام.

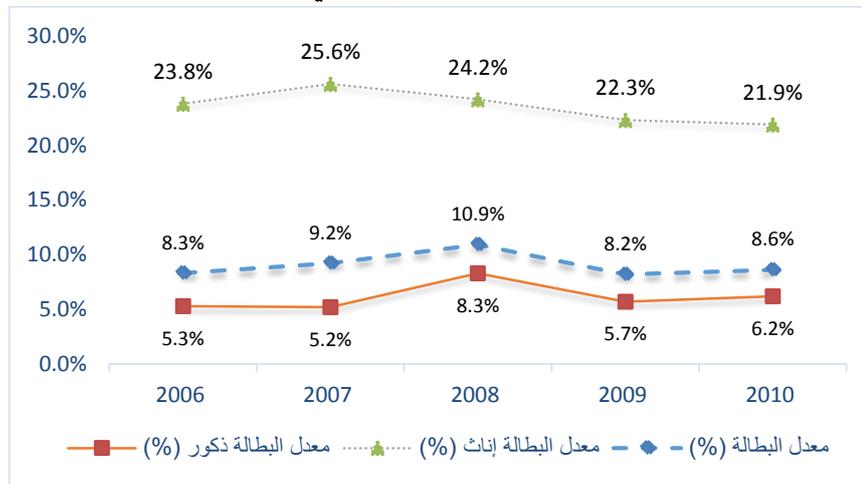
المخطط 17: تطور فرص العمل الجديدة في سورية، 2006-2010، (ألف فرصة عمل)



المصدر: إعداد الباحثة بالاعتماد على بيانات المجموعة الإحصائية 2006-2011.

وقد بلغت معدلات البطالة مستويات عالية خلال الفترة 2006-2010 فكانت 9% بالمتوسط، بينما كانت النسبة 8% خلال سنوات الخطة الخمسية التاسعة، وكانت معدلات البطالة بين الإناث أعلى بأربع مرات عنها بين الذكور حيث بلغت النسب على التوالي 23.6% ، 6% وتوحي هذه النسبة بفروقات جنديرية كبيرة في فرص العمل المتاحة، وتراجع الدور الفاعل للإناث في قوة العمل. وبالتالي يتبين أنّ السياسات المطبقة في ظل الخطة الخمسية العاشرة عجزت عن حل مشكلة البطالة المرتفعة بسبب الركود في بعض القطاعات من جهة وضعف الإنفاق الاستثماري من جهة أخرى.

المخطط 18: تطور معدل البطالة بين الذكور والإناث في سورية، 2006-2010، (%)



المصدر: إعداد الباحثة بالاعتماد على بيانات المجموعة الإحصائية 2011، المكتب المركزي للإحصاء، سورية

وعلى مستوى الأجور ارتفع متوسط الأجر الشهري من 8,696 ليرة سورية عام 2006 إلى 11,344 ليرة سورية عام 2010، بوسطي معدل نمو سنوي 8.2% خلال الفترة 2006-2010 وبالنظر إلى معدلات التضخم التي سبق عرضها (7.4%) نجد أن الزيادة في متوسط الأجر قريبة من معدلات التضخم وبالتالي امتصت الزيادة في الأسعار الزيادة في الأجور. وكان متوسط الأجر الشهري لموظفي القطاع المشترك الأعلى خلال الفترة 2006-2010 حيث وصل إلى 16,545 ليرة سورية عام 2010 (بمعدل نمو سنوي وسطي 21.5%)، يليه القطاع العام 13,375 ليرة سورية (بمعدل نمو سنوي وسطي 10.2%)، وأخيراً يأتي القطاع الخاص بوسطي أجر 9,793 ليرة سورية (ومعدل نمو سنوي وسطي 6.1%)، ومن الجدير بالذكر أن هذا الرقم الأخير مضلل بسبب تفاوت الأجور في القطاع الخاص وعدم خضوعها لمعيار موحد، فقد ترتفع الأجور فيه في بعض الشركات الخاصة إلى حوالي 75,000 ليرة سورية، بينما تنخفض في أماكن أخرى

ثالثاً: الخدمات الاجتماعية: التعليم، الصحة، المرافق العامة والإسكان

1. خدمات التعليم

بلغ معدل النمو السنوي للإنفاق على التعليم الحكومي في كافة مراحلها 8% خلال الفترة 2006-2010، حيث أنفقت الدولة وسطياً حوالي 103 مليار ليرة سورية في السنة (75% لمرحلة التعليم ما قبل الجامعي و 25% لمرحلة التعليم الجامعي)، وشكّل هذا الإنفاق ما نسبته 17% من الإنفاق العام للفترة نفسها، بارتفاع بسيط جداً عن النسبة خلال عام 2005 التي بلغت 16%. وبالرغم من زيادة الإنفاق على التعليم، إلا أنّ نسبة هذا الإنفاق إلى الناتج المحلي الإجمالي والتي تقارب (5%) لا تزال ضعيفة بالمعايير الدولية، وقد "بلغت نسبة السكان في سورية الذين يعيشون حرماناً تعليمياً 20.4% عام 2010".¹⁴⁶

- التعليم ما قبل الجامعي

ارتفعت كلفة الطالب السنوية في المرحلة ما قبل الجامعية من 13 ألف ليرة سورية عام 2005 إلى 20 ألف ليرة سورية عام 2009 بمعدل نمو سنوي 11.4%، إلا أنها انخفضت عام 2010 لتصل إلى 11 ألف ليرة سورية للطالب نتيجة زيادة عدد الطلاب.

وقد ارتفع عدد رياض الأطفال من 1,526 روضة عام 2005 إلى 1,866 روضة عام 2010، ويأتي هذا الارتفاع منسجماً مع هدف الخطة الخمسية العاشرة بزيادة عدد رياض الأطفال لتوفير تعليم مسبق لطلاب المرحلة الأولى. ويذكر أنّ العدد الأكبر من رياض الأطفال تابع للقطاع الخاص بتعداد 1,176 روضة ونسبة (63%) من مجموع رياض الأطفال، بينما كانت 690 روضة تابعة للقطاع العام. وبلغت نسبة الالتحاق برياض الأطفال من الشريحة السكانية 3-5 سنوات 12% للذكور مقابل 11% للإناث.

وارتفع عدد مدارس التعليم الأساسي من 15,640 مدرسة عام 2005 إلى 17,120 مدرسة عام 2010، منها 16,626 مدرسة حكومية (97%)، و378 مدرسة خاصة (2.3%)، و116 مدرسة تابعة لوكالة الغوث UNRWA (0.7%). وارتفع معدل الالتحاق بالتعليم الأساسي من 92% عام 2005 إلى 98% عام 2011 مع ارتفاع نسبة الإناث إلى الذكور من 86% إلى 93.6%، وبالمقابل انخفض معدل التسرب المدرسي من 3.8% عام 2005 إلى 3.3% عام 2010.

¹⁴⁶ التقرير الوطني الثالث للأهداف التنموية للألفية في الجمهورية العربية السورية. (2010). برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وهيئة التخطيط والتعاون الدولي في سورية.

أما بالنسبة لمدارس الثانوية العامة فازداد عددها من 1,359 مدرسة عام 2005 إلى 1,820 مدرسة عام 2010، موزعة كما يلي: 1,708 مدرسة حكومية (94%)، 112 مدرسة خاصة (6%)، حيث شهدت الفترة ارتفاع عدد المدارس الثانوية الخاصة بشكل متزايد (من 72 مدرسة 2005 إلى 112 مدرسة عام 2010). وارتفع عدد المدارس المهنية من 659 مدرسة عام 2005 إلى 784 مدرسة عام 2010 (175 صناعية، 311 نسوية، 146 تجارية، 46 زراعية وبيطرية، و 106 شرعية)، وبقي معدل الالتحاق بالتعليم الثانوي (عام ومهني) عند معدل 34% بين عامي 2005-2010 مع نسبة إناث إلى الذكور 102%. وشهد الريف نسب تسرب كبيرة ومتزايدة على وجه الخصوص من الإناث ويعود السبب بشكل رئيسي للفقر وتدني مستويات الدخل.

- التعليم الجامعي

شهد التعليم العالي تطوراً جيداً وارتفعت نسبة الالتحاق بالتعليم الجامعي بسبب تعدد خيارات التعليم العالي (موازي، مفتوح، وافتراضي). وارتفعت كلفة الطالب السنوية في المرحلة الجامعية من 68 ألف ليرة سورية عام 2005 إلى 88 ألف ليرة سورية عام 2010، بمعدل نمو سنوي 6.8%. وأحدثت خلال الفترة 2006-2010 سبع فروع للجامعات بمحافظات السويداء، درعا، إدلب، طرطوس، حماة، الحسكة، والرقة، وتم إنشاء 66 كلية جديدة. وتم افتتاح أربعة معاهد عليا (المعهد العالي لإدارة الأعمال، المعهد الوطني للإدارة العامة، المعهد العالي للدراسات والبحوث السكانية، المعهد العالي لإدارة المياه).

وبلغ عدد الجامعات الخاصة 15 جامعة تتضمن 49 كلية بدأت بالافتتاح بدءاً من عام 2003 عملاً بالمرسوم رقم 36 عام 2001 الذي سمح للقطاع الخاص بإنشاء جامعات خاصة. ومع ذلك لا تزال الجامعات الحكومية تستقبل العدد الأكبر من الطلاب (93.2%) من إجمالي طلاب المرحلة الجامعية، أما الجامعات الخاصة فلم تجذب سوى (6.8%) من الطلاب نهاية 2010.

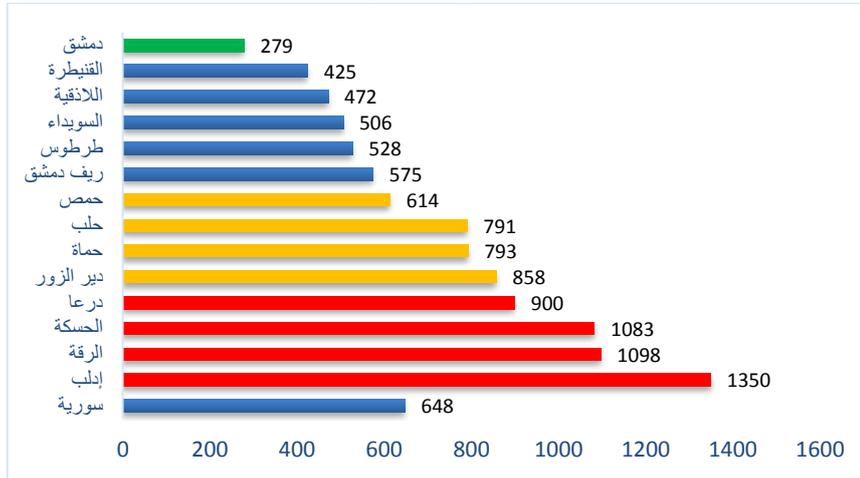
ومع أن ظهور التعليم المفتوح والموازي والخاص أدى لتوسيع الخيارات، إلا أنه بالمقابل ترافق بارتفاع معدلات القبول الجامعي بشكل كبير ما أدى من جهة أخرى إلى حرمان الكثيرين من فرص متابعة دراستهم، خاصة أولئك الذين لا تتيح لهم أوضاعهم المادية ذلك.

1. خدمات الصحة

بلغ الإنفاق على الصحة بالمتوسط 8 مليار ليرة سورية خلال الفترة 2006-2010، وشكّل نسبة 1.39% من الإنفاق العام للفترة 2006-2010، مقارنة بنسبة 2.13% خلال عام 2005. وتعتبر نسبة الإنفاق الحكومي على الصحة إلى الناتج المحلي الإجمالي (0.38%) ضعيفة جداً بالمعايير الدولية، مما يعني أنّ العبء الأكبر من الإنفاق الصحي يقع على عاتق المواطن، ويذكر أنّ نسبة السكان الذين يعيشون حرماناً صحياً بلغت 13.6% من إجمالي السكان لعام 2010.¹⁴⁷

وقد ارتفع عدد المشافي الحكومية من 85 مشفى عام 2005 إلى 122 مشفى عام 2010 (تحتوي 22858 سرير (72%))، أما المشافي الخاصة فارتفع عددها من 373 مشفى عام 2005 إلى 376 مشفى عام 2010 (تحتوي 8962 سرير (28%))، وانخفض متوسط عدد الأشخاص لكل سرير من 762 شخص عام 2005 إلى 648 شخص عام 2010. ويبرز هنا التفاوت بين المحافظات إذ وصل عدد الأشخاص لكل سرير إلى 1350 شخص في إدلب و 1098 شخص في الرقة و 1083 شخص في الحسكة، في حين وصل إلى 279 شخص في دمشق.

المخطط 19: عدد الأشخاص لكل سرير في المشافي السورية بحسب المحافظات، 2010



المصدر: إعداد الباحثة بالاعتماد على بيانات المجموعة الإحصائية

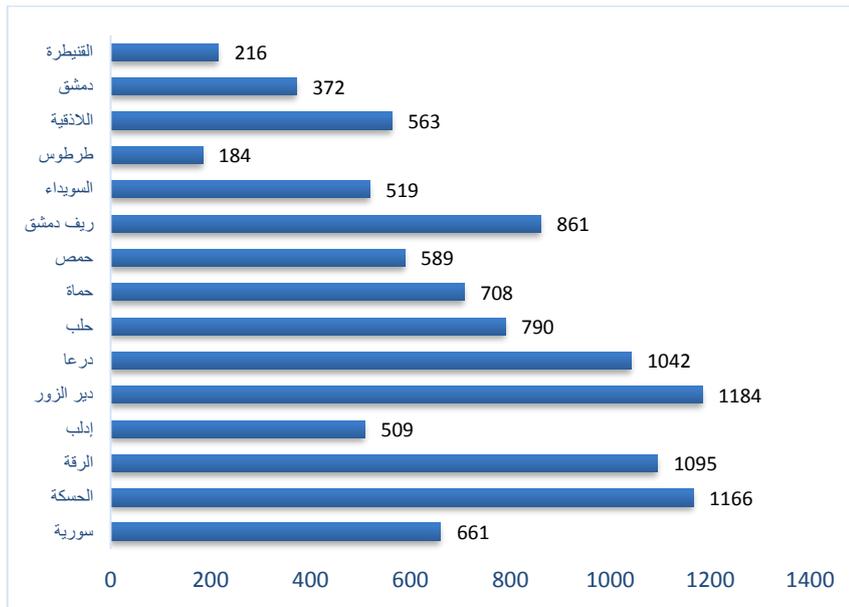
وتقدم خدمات الرعاية الصحية الأولية وخاصة في مجال الصحة الإنجابية وتنظيم الأسرة من خلال المراكز الصحية التابعة لوزارة الصحة والمنتشرة في الحضر والريف، وقد ازداد

¹⁴⁷ التقرير الوطني الثالث للأهداف التنموية للألفية في الجمهورية العربية السورية. (2010). برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وهيئة التخطيط والتعاون الدولي في سورية.

عدد هذه المراكز من 1,220 مركزاً عام 2005 إلى 1,441 مركزاً عام 2010، كما ارتفع عدد المراكز الصحية التخصصية من 46 مركزاً إلى 65 مركزاً خلال الفترة نفسها، أما النقاط الطبية فانخفض عددها من 262 نقطة طبية عام 2005 إلى 242 نقطة طبية عام 2010، وازداد عدد العيادات الشاملة من 18 عيادة عام 2005 إلى 35 عيادة عام 2010. وبلغ عدد المراكز الصحية الخاصة 107 مركزاً عام 2010.

ووصل عدد أطباء الصحة 31,194 طبيباً (661 شخص لكل طبيب عام 2010 مقارنة بـ 642 شخص لكل طبيب صحة عام 2005). ويظهر التفاوت جلياً بين المحافظات إذ وصل عدد الأشخاص لكل طبيب إلى 1166 شخص في الحسكة و 1095 في الرقة و 1184 في دير الزور و 1042 في درعا، في حين وصل في طرطوس إلى 184 وفي دمشق إلى 372 شخص.

المخطط 20: عدد الأشخاص لكل طبيب صحة بحسب المحافظات، 2010



المصدر: إعداد الباحثة بالاعتماد على بيانات المجموعة الإحصائية

وبلغت نسبة التغطية بالأدوية المحلية 91% من إجمالي الأدوية عام 2010، حيث وصل عدد معامل الأدوية إلى 70 معملاً تنتج محلياً 6,895 صنفاً من الأدوية عام 2010، مقارنة بـ 54 معملاً تنتج 5165 صنفاً من الأدوية عام 2005.

ولم تلحظ الفترة 2006-2010 إنفاقاً على المشاريع ذات الأولوية الأولى، والتي تهدف إلى إصلاح القطاع الصحي والمتمثلة في (إنشاء الصندوق الوطني لتمويل الصحة، الضمان الصحي، شبكات الأمان)، بل شهدت المرحلة استمرار الإنفاق على المشاريع

المباشر بها من الخطط السابقة والتي تمثل الأولوية الثانية (تطوير الرعاية الأولية والثانوية والثالثية)، الأمر الذي يشير إلى عدم كفاءة الإنفاق في حال عدم تنفيذ سياسات الإصلاح المخطط لها.

1. المرافق العامة

لم تشهد الفترة 2006-2010 إنفاقاً كبيراً على البنى التحتية مع أن الخطة الخمسية العاشرة طرحت أهدافاً طموحة في هذا المجال، وتبين المؤشرات ارتفاع عدد المشتركين بخدمات الكهرباء من 3,217 مليون مشترك عام 2005 إلى 5,349 مشترك عام 2010، وارتفاع نصيب الفرد من الطاقة الكهربائية من 1,880 كيلو واط ساعي عام 2005 إلى 2,232 كيلو واط ساعي عام 2010، وارتفاع نسبة الأسر المستفيدة من مياه الشرب المحسنة من 83% عام 2001 إلى 90% عام 2009، كما ارتفعت نسبة الأسر التي تستعمل الشبكة العامة كمصدر لمياه الشرب من 82% إلى 86%. وارتفعت نسبة الأسر المزودة بشبكة صرف صحي في الحضر من 88% عام 2001 إلى 98% عام 2009، بينما انخفضت في الريف إلى حدود 67% وفي المناطق النائية إلى حدود 33% حيث يتم الاعتماد على الحفر الفنية بدلاً من الشبكة العامة.¹⁴⁸

2. الإسكان

ذُكر في الإطار النظري أنّ الحكومات في اقتصاد السوق الاجتماعي تعنى بتيسير حصول جميع المواطنين على السكن اللائق إما عبر علاوات الإسكان للمستأجرين، أو عبر دعم مستثمرين الإسكان من قبل الحكومة لتشجيعهم على عرض المساكن وتوفيرها بإيجارات منخفضة. وكانت الحكومة قد وجهت في الخطة الخمسية القطاع العام إلى تأمين السكن الاقتصادي بشروط ميسرة، إلا أنّ معظم الخطط لم تحظى بالتنفيذ، الأمر الذي يمكن استنتاجه في ظل عدم توفر البيانات من أهداف المؤسسة العامة للإسكان المحددة للخطة الخمسية الحادية عشرة، حيث هدفت لاستكمال إنجاز 30,881 مسكن مباشر بها في الخطة الخمسية العاشرة، من أصل 43,803 وحدة سكنية كان مخططاً إنجازها وتسليمها خلال فترة الخطة الخمسية العاشرة، ما يعني أنّ نسبة المنجز خلال فترة الخطة الخمسية حوالي 29.5% من المخطط، عدا عن التأخير في المواعيد المحددة لتسليم المشروعات السكنية، حيث تشير بيانات المؤسسة العامة للإسكان والتي تعتبر

¹⁴⁸ الحماية الاجتماعية: الوجه الآخر لازمة الدولة. (2014). شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية (ANND).

الذراع الفني لمشروع السكن الشبابي في سورية إلا أن "عدد المساكن المخصصة حتى أيلول عام 2011 وصل إلى 10,142 مسكناً، بينما كان مقرراً تسليم 14,657 مسكناً في نهاية عام 2009".¹⁴⁹

ومن جهة أخرى كانت الحكومة قد تبنت معالجة مناطق السكن العشوائي_ حيث تفتقر المنازل فيها إلى شروط الحياة الصحية مثل شبكات الصرف الصحي وشبكات مياه الشرب النظامية، ما يجعل سكانها عرضة لانتشار الأمراض والأوبئة_ إلا أن خطط معالجتها لا تزال قيد الدراسة حتى الآن علماً أنّ هذه الظاهرة لا تزال تواصل زحفها بشكل كبير في ظل الارتفاع الهائل الذي طال أسعار المساكن المدرجة ضمن مخططات المدن والبلديات وضعف دور الجمعيات السكنية الحكومية والخاصة،

إضافة إلى ارتفاع إيجارات المساكن بشكل عام. وتعتبر مشكلة السكن قضية حساسة جداً وذات صلة وثيقة بالأمن الاجتماعي فمناطق السكن العشوائي تتسم بضعف الخدمات وتردي ظروف السكن إضافة إلى تفاوت أسعار الأراضي والبناء بينها وبين المناطق المنظمة، ومن شأن هذا أن يترك آثاراً اجتماعية سلبية.

¹⁴⁹ صحيفة تشرين، مقال بعنوان "السكن الشبابي... تجربة رائدة .. بمخرجات هزيلة"، تاريخ 2011/9/18 على الرابط الإلكتروني <http://tishreen.news.sy/tishreen/public/read/239665> استرجعت بتاريخ 2015/5/14.

رابعاً: المجتمع المدني

تبنى الثقافة السورية بشكل كبير على مفهوم العطاء، ولا تزال العلاقات الأسرية وعلاقات الأسر الممتدة تلعب دوراً مهماً، وتشكل شبكة أمان مهمة، وغالباً ما تُقدم التبرعات مباشرة إلى المؤسسات الدينية. وهناك في سورية العديد من الجمعيات الرسمية وغير الرسمية التي أنشأتها الأسر الثرية أو الشخصيات النسائية أو الشخصيات ذات النفوذ المجتمعي أو السياسي أو عبر مساهمات المغتربين. وهناك منظمات أُنشئت من قبل الحكومة كالاتحاد النسائي السوري، والهيئة السورية لشؤون الأسرة واتحادات الطفولة والشباب (طلّاع البعث، النقابات العمالية) وهي منظمات رديفة لحزب البعث العربي الاشتراكي، إلى جانب ذلك يوجد منظمات غير حكومية ذات طابع إنساني كالهلال الأحمر العربي السوري والأمانة السورية للتنمية وقرى الأطفال SOS، وتعمل الجمعيات السورية لتاريخ اليوم بموجب قانون الجمعيات الصادر بتاريخ 1958 وتعديلاته عام 1969 تحت إشراف وزارة الشؤون الاجتماعية.

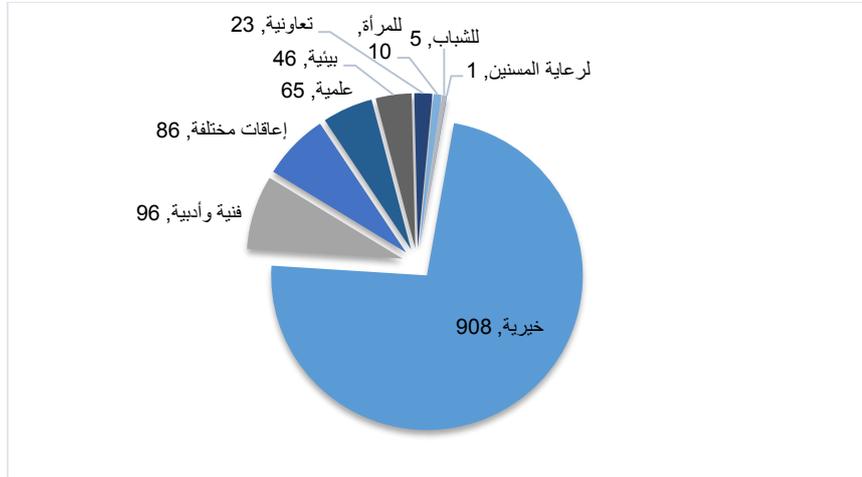
وتركز المنظمات السورية لا سيما التقليدية والدينية على الأعمال الخيرية، كتقديم الدعم المالي للأسر الفقيرة، ودعم التعليم والرعاية الصحية والتدريب المهني والرعاية المؤسسية للأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة أو المسنين والأيتام. أما المنظمات التنموية فتركز أكثر على الأهداف الإنمائية كحماية البيئة وتطوير الحرف التقليدية وتطوير الشباب وبناء القدرات والقروض متناهية الصغر وتدريب الآباء والأمهات وتدريب العاملين في مجال الرعاية الصحية ومشاريع التنمية الريفية. وهناك منظمات مجتمع مدني تعنى بالجانب الثقافي كجمعية العلوم الاقتصادية.

وتتمتلك معظم جمعيات المجتمع الأهلي في سورية قدرات مادية وإدارية متواضعة، وتقوم على تقديم خدمة معينة لا تتغير، وتعتمد على المتطوعين من أفراد المجتمع الذين يبادرون للعمل دون أجر، وفي المقابل هناك منظمات مجتمع أهلي ذات كفاءة أعلى ولديها تمويل جيد ولديها شبكة علاقات كبيرة وموظفين محترفين برواتب عالية. وتعمل بالتوازي مع جمعيات المجتمع الأهلي في سورية العديد من منظمات الأمم المتحدة، كمنظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة، ومنظمة العمل الدولية ILO، واليونسكو UNESCO، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP، والأونروا ONRAW، وبرنامج الأغذية العالمي UNFPA، ومنظمة الصحة العالمية WHO. إضافة لعدد من المنظمات

الدولية الأخرى مثل شبكة الآغا خان للتنمية AKDN المعنية بالتنمية الاجتماعية والاقتصادية، ومؤسسة سعيد للتنمية الخاصة ببناء القدرات للمنظمات غير الحكومية والحكومية المعنية بالإعاقة. وتساهم هذه المنظمات بتنفيذ برامج مشتركة مع الوزارات السورية ومع المنظمات الأهلية (بإشراف وزارة الشؤون الاجتماعية)، وتتميز بالملاءة المالية والحرفية المهنية.

وقد بدأ نشاط الجمعيات الأهلية بالتزايد منذ عام 2000، وبرزت جمعيات تعنى بمجالات لم تكن مطروقة سابقاً كالتعليم والتأهيل المهني والصحة والبيئة، وتشير بيانات وزارة الشؤون الاجتماعية إلى زيادة عدد مؤسسات وجمعيات المجتمع الأهلي في سورية خلال فترة الخطة الخمسية العاشرة نحو 300%، وعملها في مجالات جديدة، ومع ذلك لا يزال المجال الخيري هو المجال الأكثر انتشاراً، فقد وصل عدد الجمعيات نهاية 2010 إلى 1,240 جمعية منها ما يزيد عن النصف جمعيات خيرية، إضافة 96 جمعية فنية وأدبية ونحو 86 جمعية تعنى بالإعاقات المختلفة و 65 جمعية علمية و 46 جمعية بيئية و 23 جمعية تعاونية و 10 جمعيات تعنى بالمرأة و 5 للشباب و 1 لرعاية المسنين والعجزة.

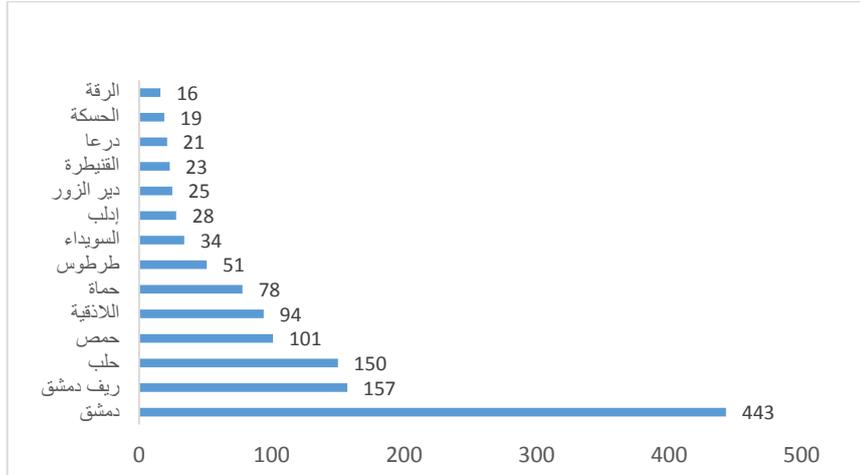
المخطط 21: توزيع جمعيات المجتمع الأهلي في سورية بحسب التخصص، 2010، (جمعية)



المصدر: إعداد الباحثة بالاعتماد على بيانات وزارة الشؤون الاجتماعية

أما بخصوص انتشارها الجغرافي فتستحوذ دمشق وريفها على نصف عدد الجمعيات الأهلية، بينما يتوزع النصف الآخر على المحافظات الـ 12 الباقية.

المخطط 22: توزيع جمعيات المجتمع الأهلي في سورية بحسب المحافظات، 2010، (جمعية)



المصدر: إعداد الباحثة بالاعتماد على بيانات وزارة الشؤون الاجتماعية

ولعل من الضروري هنا توضيح الفرق بين مصطلحي المجتمع المدني والمجتمع الأهلي، إذ يوحدهما المصطلح الانكليزي (CIVIL SOCIETY)، إلا أن المجتمع المدني أشمل من المجتمع الأهلي ويحتويه، فبينما يقوم الثاني على الروابط والتنظيمات الإرثية التي ينتمي إليها الفرد لاعتبارات مسبقة غير اختيارية غالباً يشمل المجتمع المدني مجمل التنظيمات الاجتماعية التطوعية، غير الإرثية وغير الحكومية، التي تشارك في الرأي والشأن العام، ومن جهة أخرى، تلازم المجتمع المدني صفة المدنية Civil، ولا تعني فقط ما يقابل العسكرية، بل تتميز المجتمعات المدنية عن الأهلية بحيادها عن الدين وعن أي ارتباط بجهاز الدولة، وبذلك يمكن الحكم على أنّ معظم التشكيلات التي وجدت في سورية هي أقرب للتشكيلات المدنية منها إلى الأهلية، لكن يغلب على أنشطتها طابع الإعالة والمساعدة الاجتماعية، وهنا يتبين ضعف هذا الجانب من جوانب اقتصاد السوق الاجتماعي في التجربة السورية رغم أهميته ودوره الكبير في تعبئة طاقات شرائح المجتمع المختلفة والاستفادة منها في الخطو نحو التنمية المنشودة وحل المشكلات الاجتماعية.

خامساً: المسؤولية الاجتماعية لقطاع الأعمال

بين الفصل الأول أنّ الانتقال نحو اقتصاد السوق الاجتماعي وما يرافقه من انسحاب للدولة من النشاط الاقتصادي لصالح القطاع الخاص، يقابله دور اجتماعي يتوقعه المجتمع من قطاع الأعمال، فمن ناحية أولى يتوقع منه مساهمة جيدة في الضرائب تتلاءم مع الأرباح المكتسبة من قبله، تساهم بدورها في تمويل الموازنة العامة للدولة

وبالتالي تمويل الخدمات الاجتماعية، ومن ناحية أخرى ينتظر منه المساهمة في مجالات المسؤولية الاجتماعية الشاملة التي لم تعد محصورة بالوضع الداخلي للعاملين، بل تتعداها لتشمل الأطراف المتعاملة مع الشركات وتتسع لتشمل المجتمع ككل، عبر مسؤولية اقتصادية ومسؤولية قانونية ومسؤولية أخلاقية ومسؤولية خيرية.

وفي سورية من الصعب لحظ "مسؤولية اجتماعية" لقطاع الأعمال، إذ لا يوجد أي هيئة تتابع هذه الالتزامات الاجتماعية، ولعل هذه المهمة تندرج ضمن مسؤوليات وزارة الشؤون الاجتماعية، وقد رصدت إحدى الدراسات مدى تبني الشركات السورية للمسؤولية الاجتماعية،¹⁵⁰ عبر أسلوب الاستبانة بتطبيقها على عينة مؤلفة من 45 شركة صناعية وخدمية (من أصل ستين شركة وُزعت عليها الاستبانة)، و 372 مستهلك في مختلف المحافظات السورية (من أصل 1500 وزعت عليهم الاستبانة) ونكتفي هنا بعرض النتائج الخاصة باستجابات المستهلكين نحو تبني الشركات للمسؤولية الاجتماعية، وقد أشارت استجابات مدراء الشركات إلى أنها توفر وسائل النقل، والرعاية الصحية بشكل معقول، وتعتبر ظروف العمل فيها ملائمة، ويحصل العاملون على التدريب والتطوير العاملين بشكل معقول، وتوفر الشركات مكافآت للعاملين المبدعين، لكن هناك ضعف في تقديم تسهيلات خاصة بالسكن للعاملين في الشركة، وضعف في توفير التسهيلات للنساء العاملات. كما أشارت لضعف مسؤوليتها الاجتماعية تجاه المستهلكين، حيث تقوم الشركات بتعبئة وتغليف المنتجات بشكل يزيد من سعرها، ولا توفر بالشكل الكافي نشرات إيضاحية حول كيفية التخلص من المنتج بعد استهلاكه، إضافة إلى قصور في مراعاة شرائح اجتماعية معينة -كذوي الاحتياجات الخاصة -عند التسعير، إلا أنها بالمقابل توفر نشرات إيضاحية تحتوي على تعليمات كاملة بشأن استخدام المنتج، وتسوق منتجات آمنة أثناء الاستخدام، وتراعي القيم والأعراف السائدة في المجتمع أثناء الترويج والإعلان والتعبئة والتغليف. وتوصلت الرسالة إلى أن "الشركات السورية عينة الدراسة تهتم بالمستهلكين أكثر من العاملين، علماً أنّ رضا العاملين والذي هو شكل من أشكال التسويق الداخلي يقود إلى رضا المستهلكين في نهاية المطاف".¹⁵¹

¹⁵⁰ أحمد الحلاق، آيات، رسالة ماجستير: واقع المسؤولية الاجتماعية ودورها في النوايا الشرائية للمستهلك، 2012 المعهد العالي لإدارة الأعمال. من ص 111 إلى ص 132 بتصرف
¹⁵¹ أحمد الحلاق، آيات، رسالة ماجستير: واقع المسؤولية الاجتماعية ودورها في النوايا الشرائية للمستهلك، 2012 المعهد العالي لإدارة الأعمال.ص117

أما عن المسؤولية الاجتماعية تجاه المنافسين، فيرى مدراء الشركات أنّ الشركات تلتزم إلى حد ما بقواعد المنافسة الشريفة في موضوع السعر، ولا تلجأ لجذب العمال من الشركات المنافسة بطرق غير أخلاقية، ولا تتبع طرقاً غير مشروعة للحصول على امتيازات خاصة كالمناقصات وغيرها، أو تمارس أشكال التجسس الصناعي والإنتاجي على المنافسين الآخرين، ولا تعني تلك الاستنتاجات التطبيق الكامل للمسؤولية الاجتماعية تجاه المنافسين حتى أنّ بعضها لا يعتد به فمثلاً في ظل وجود شركتين فقط للاتصالات، وعدم وجود تباين في السعر، وبالمقارنة بأسعار الاتصالات مع دول الجوار تبين أنّ أسعار الاتصالات الخليوية لدينا ترتفع بشكل واضح ويرد ذلك إلى ضعف المنافسة والمسؤولية الاجتماعية بآن واحد.

وكانت أكثر النقاط سلبية هي تقليد منتجات الآخرين دون حق قانوني، ما يدل على غياب الرقابة والمساءلة وضعف التشريعات التي تحمي الملكية الفكرية.

وفيما يخص المسؤولية الاجتماعية تجاه المجتمع المحلي والحكومة، بينت الدراسة ضعف مساهمة الشركات في حل مشكلات الفقر والامية، وتشغيل الأطفال، وفي تنمية المجتمع ككل.

أما من وجهة نظر المستهلكين فقد أشارت استجاباتهم إلى قصور واضح للشركات عن مسؤوليتها الاجتماعية في جميع البنود فالشركات لا تدفع تعويضاً - إلا بنسبة منخفضة - عن الأضرار الناتجة عن استخدام منتجاتها، ولا تستجيب إلا بشكل ضعيف لمقترحات وشكاوى المستهلكين، ويرى المستهلكون بدورهم ضعف واضح في مساهمة الشركات في خدمة المجتمع وحل مشاكله ومراعاة القضايا الاجتماعية الإنسانية والخيرية، كما أبدوا ثقة متدنية في كون الشركات السورية قد تسوق منتجات غير آمنة أثناء الاستخدام. أو تسعى لحماية المستهلك أثناء استخدام منتجاتها، وأكدوا بأنّ الشركات تقوم بتعبئة وتغليف المنتجات بشكل يزيد من سعرها، ولا توفر نشرات إيضاحية عن كيفية التخلص من المنتج بعد استهلاكه.

خلاصة الفصل الثاني

بين الفصل الثاني أنّ الحكومة وضعت برامجاً طموحة ضمن إطارات هامة للعمل كالإصلاح الاقتصادي والمؤسسي، إلى جانب سياسات اجتماعية وقائية تنطوي على تنمية تضمينية تمكينية للشرائح الضعيفة وتبشر أي السياسات بمجملها_ بإمكانية انتقال سلس نحو اقتصاد السوق الاجتماعي.

لكن ما حصل على أرض الواقع هو الشروع بعملية الانفتاح الاقتصادي، وتحرير الأسواق والتجارة مع غياب المؤسسات والقوانين الناظمة للمنافسة، وإخفاق في النهوض بالقاعدة الصناعية والزراعية وإصلاح مؤسسات الدولة والارتقاء البشري والتكنولوجي، فسجل الاقتصاد معدل نمو اقتصادي لم يختلف عن المعدل في فترة الخمسية التاسعة، ولم يمكن الوصول إلى معدلات النمو القطاعية المستهدفة إلا في قطاعات الخدمات والكهرباء والماء والنقل، وأشارت البيانات إلى عجز السياسة المالية عن تأمين الإيرادات المخططة ما انعكس بطبيعة الحال على ضعف تمويل الإنفاق العام بشقيه الجاري والاستثماري وعدم كفاءته التي تجلت بالعجز عن تخصيص الموارد في الاقتصاد القومي والاعتماد على موارد النفط الآخذة بالتناقص، وعلى الرغم من بقاء عجز الموازنة في حدود المقبول إلا أن الرقم المطروح رسمياً_ كما تمت الإشارة_ لم يعكس العجز الحقيقي، إضافة إلى ارتفاع الدين العام الخارجي والداخلي، وشهد الاقتصاد خلال الفترة المدروسة معدلات تضخم عالية سببت ارتفاعات كبيرة في الأسعار، وكانت مؤشرات القطاع النقدي جيدة وأكثر قريباً من أهدافها المعلنة نتيجة ولوج المصارف الخاصة إلى السوق وخلق منافسة فيما بينها وبين المصارف العامة، إضافة لتمكن السياسة النقدية من إحداث تغيير في هيكله الودائع نحو الودائع طويلة الأجل الأمر الذي يعتبر ميسراً لحصول قطاع الأعمال على تسليفات طويلة الأجل للاستثمار، ورغم أنّ التسهيلات الائتمانية الممنوحة خلال الفترة أشارت إلى تنامي النشاط الاقتصادي بشكل عام، إلا أنّ نسبة الاستثمار إلى الناتج المحلي الإجمالي كانت دون المخطط، وعلى الصعيد التجاري استمر عجز الميزان التجاري، وفي حين أتت نسبة تغطية الصادرات للواردات متوافقة مع ما هو مخطط، إلا أنّه ما تزال المواد الأولية والسلع الوسيطة مسيطرة على الصادرات ما يعني حرمان الاقتصاد الوطني من عوائد القيمة المضافة لهذه الصادرات.

أما الوضع الاجتماعي فتفاوتت مؤشراتته بين الإيجابية والسلبية، حيث أوضح كل من دليل الفقر متعدد الأبعاد ومعامل جيني تحسناً عاماً في حالة التنمية البشرية وأوضاع الفقراء، إلا أنه تبين في الوقت نفسه وجود تفاوت في جهود التنمية المبذولة بين الريف والمدن من جهة وبين محافظات المنطقتين الشمالية والشرقية وباقي المحافظات من جهة أخرى، في حين تبين تراجع الرفاه وتدهور الأوضاع المعيشية عبر انخفاض كل من الاستهلاك الخاص للأفراد وحصّة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، إلى جانب عدم الانسجام بين وسطي الأجور الشهرية ووسطي الإنفاق الشهري، وبشكل عام تبين أنّ سياسات الحد من الفقر التي أطلقتها الحكومة لم تنجح في تحقيق أثر واضح، ويمكن رد ذلك إلى ضعف سياسات الاقتصاد الكلي وقصور السياسات الاجتماعية عن توفير آليات لتوزيع ثمار النمو، إذ لا يمكن للأولى أن تعمل وتتجح بمعزل عن نجاح الأخيرة. وكانت مؤشرات التعليم والصحة جيدة إلا أنّ الإنفاق عليهما بقي ضعيفاً، وبينت الدراسة ضعف منظمات المجتمع الأهلي كمّاً ونوعاً، وضعف المسؤولية الاجتماعية لقطاع الأعمال.

الفصل الثالث: الأزمة السورية وتحديات المرحلة المقبلة

المبحث الأول: الأزمة السورية وآثارها الاقتصادية والاجتماعية

المبحث الثاني: اقتصاد الأزمة والسياسات الحكومية المتبعة

المبحث الثالث: التحديات القائمة والمحتملة في المرحلة المقبلة

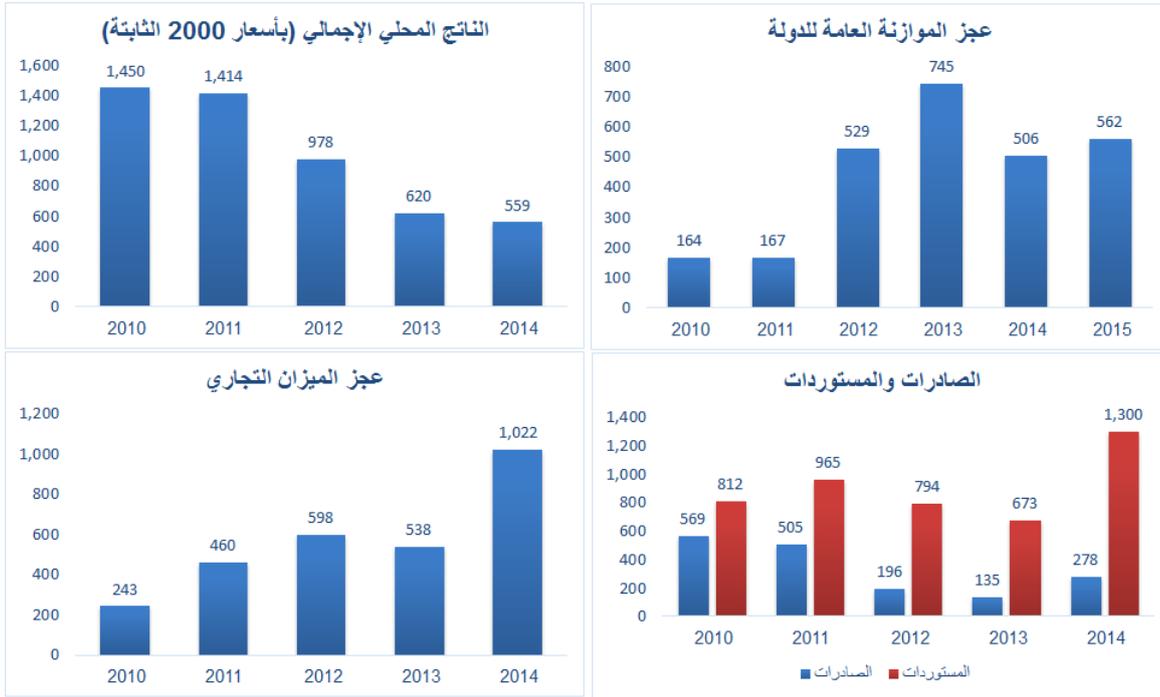
يمكن القول أن فترة الانتقال نحو اقتصاد السوق الاجتماعي تميزت بتراجع كبير في وظيفة الدولة الاقتصادية، لم يتمكن القطاع الخاص من تعويضه، ما أدى إلى تدهور الأوضاع الاقتصادية وانعكاسها على الأوضاع الاجتماعية، دون وجود سياسات تحمي الشرائح الاجتماعية الضعيفة تجعلهم بمنأى عن الآثار السلبية لعملية الانتقال، بل على العكس شهدت الفترة تراجعاً في السياسات الاجتماعية التي كانت قائمة، وتأخرت الإصلاحات السياسية التي توسع فرص المشاركة السياسية والاقتصادية للمواطنين، ما أشاع حالة اغتراب أبعدت الكثير من فئات الشعب عن المبادرة والمشاركة، دون توفر البيئة الممكنة لنمو المؤسسات المدنية التي من شأنها العمل على ترسيخ المواطنة الفعالة، وفي الوقت نفسه وجدت بعض البنى الأهلية التي امتلكت بشكل أو بآخر أدوات التعبئة الاجتماعية ولم تجد لها منافساً في المؤسسات المدنية، فأخذت أشكالاً عديدة ومجالات عمل وأنشطة بدأت بحركات احتجاجية واعتصامات دخلت بسبب ظروف متعددة ومختلفة داخلية وخارجية دائرة النزاع المسلح مع الدولة، وأفضت إلى أزمة كبيرة طالقت لسنوات ولم تنته حتى الآن.

المبحث الأول: الأزمة السورية وآثارها الاقتصادية والاجتماعية

تسببت الحرب الدائرة في سورية منذ عام 2011 والعقوبات الاقتصادية الغربية بتدهور ملحوظ وأضرار كبيرة على الاقتصاد السوري، وتراجعاً حاداً بالاستثمارات العامة والخاصة نتيجة عدم الاستقرار السياسي وتصاعد أحداث العنف، فانخفض الناتج المحلي الإجمالي من 1,450 مليار ليرة سورية عام 2010 إلى 559 مليار ليرة سورية عام 2014 (بمعدل 61%)¹⁵²، وشهد الاقتصاد الكلي تدهوراً كبيراً مع عجز مالي تجاوز 30% من الناتج المحلي الإجمالي (مقارنة بـ 10% قبل الأزمة)، وعجز تجاري تجاوز 22% من الناتج المحلي الإجمالي (مقارنة بنحو 7% قبل الأزمة).

¹⁵² المركز السوري لبحوث السياسات والأنوروا وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. (2015، آذار). الإغتراب والعنف: تقرير يرصد آثار الأزمة السورية خلال العام 2014. سورية

المخطط 23: أهم المؤشرات الاقتصادية في سورية خلال الفترة 2010-2015



المصدر: إعداد الباحثة بالاعتماد على بيانات المكتب المركزي للإحصاء والمركز السوري لبحوث السياسات

وقُدرت كلفة الأضرار التي أصابت الأصول المادية للبلاد بحوالي 200 مليار دولار بنهاية عام 2014،¹⁵³ ولحق الضرر كل أشكال البنية التحتية (النقل، الكهرباء، أنظمة المياه، الاتصالات، وغيرها)، مثلما أصاب المساكن، المصانع، المدارس، المشافي والأراضي والمعدات الزراعية.

وتأثر قطاع النفط بشكل حاد بالعقوبات الأمريكية والأوروبية من جهة، وخرجت بعض حقول النفط عن السيطرة الحكومية من جهة أخرى. فانخفض إنتاج النفط بشكل كبير من 370,000 برميل/اليوم قبل الأزمة إلى 170,000 برميل/اليوم عام 2012 وإلى 28,000 برميل/اليوم عام 2013، وإلى 9,300 برميل/اليوم فقط عام 2014. وهذه الأرقام تعبر عن الكميات المنتجة من النفط في المناطق الخاضعة لسيطرة الحكومة.

وانخفضت قيمة الليرة السورية بشكل كبير في أعوام الأزمة الأربعة فمن حوالي 46.5 ليرة للدولار الواحد عام 2010 إلى 174 ليرات عام 2014 (أي انخفاض بمقدار 270%) ووصلت مؤخراً في تشرين الأول من عام 2015 إلى 350 ليرة. ويعود هذا الانحدار

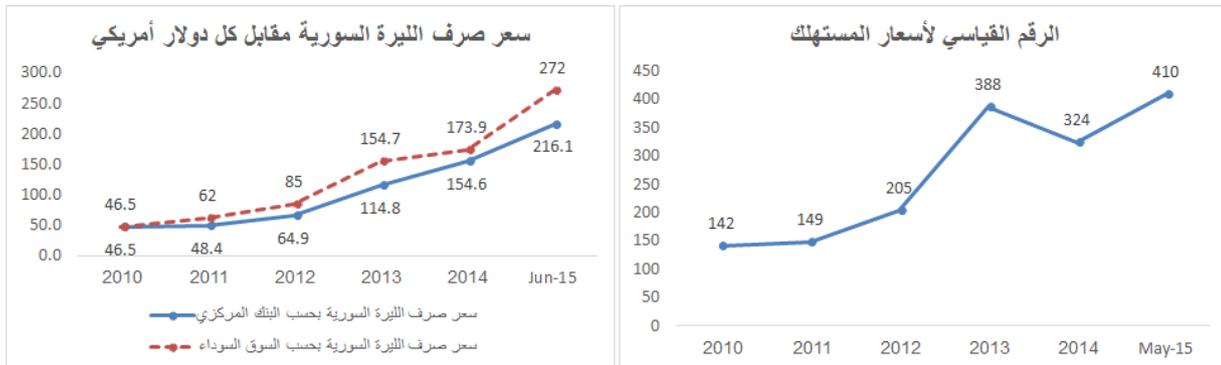
¹⁵³ النزاع في الجمهورية العربية السورية: تداعيات على الاقتصاد الكلي وعقبات في طريق الأهداف الإنمائية للألفية، (حزيران، 2014). اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا الاسكوا.

بشكل أساسي للدمار الكبير الذي لحق بالأصول المادية للبلاد، والانخفاض الحاد في الصادرات النفطية وغير النفطية، إضافة إلى تأثير العقوبات الاقتصادية على التجارة الخارجية والتحويلات المالية وانخفاض الاحتياطي النقدي والعجز في الموازنة العامة للدولة.

وأدى انخفاض قيمة الليرة السورية إلى رفع أسعار السلع الاستهلاكية بشكل كبير، ما أدى لتدهور القوة الشرائية لمعظم السوريين. ووفقاً للمكتب المركزي للإحصاء، ارتفع المعدل السنوي للتضخم خلال فترة الأزمة من 4.8% عام 2011 إلى 37.4 عام 2012، وبلغ ذروته عام 2013 مسجلاً 89.6%. وهذا أفضى إلى زيادة تراكمية في الأسعار بنحو 173% خلال الفترة 2010-2013. وتابع التضخم ارتفاعه عام 2014، لكن بوتيرة أبطأ، محققاً معدلاً تراكمياً بلغ 320% مقارنة بأسعار عام 2010.

المخطط 24: الرقم القياسي لأسعار المستهلك وسعر صرف الليرة السورية خلال

الفترة 2010-2015



المصدر: المكتب المركزي للإحصاء ومصرف سورية المركزي وموقع مجلة الاقتصادي الإلكتروني

كما أسفرت الحرب الدائرة في سورية عن أضرار جسيمة على المستوى الإنساني والاجتماعي كما على المستوى الاقتصادي، حيث بلغ عدد قتلى العنف حتى نهاية شهر نيسان 2014 حوالي 220 ألف شخص بحسب الأمين العام للأمم المتحدة، وعلى مدى السنوات الأربعة الماضية نزح حوالي 7.6 مليون شخص¹⁵⁴ من المناطق المتوترة نحو مناطق أكثر أماناً في الداخل السوري، وأصبح أكثر من 1.6 مليون شخص بحاجة إلى مأوى،¹⁵⁵ بينما بلغ العدد الإجمالي للاجئين السوريين إلى الخارج 3,979,560 شخص،

¹⁵⁴ خطة الاستجابة الإقليمية للأزمة السورية 2015 وتعزيز القدرة على مواجهة الأزمات . الأمم المتحدة بالتعاون مع الحكومة السورية ص 3.

¹⁵⁵ الحماية الاجتماعية: الوجه الآخر لأزمة الدولة. (2014). شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية (ANND).

(44%) منهم في تركيا، و(30%) في لبنان و(16%) في الأردن ويتوزع الباقون على باقي دول العالم.¹⁵⁶ وتشير تقديرات الخطة الإقليمية لمساعدة اللاجئين إلى أن هذا الرقم من المتوقع أن يتجاوز 4.27 مليون مع نهاية عام 2015.¹⁵⁷

ولحق الدمار بالبنى التحتية المادية والاجتماعية كافة، إذ "تضرر ما يقدر بـ 1.2 مليون من المنازل ما بين دمار كلي أو أضرار جزئية، وتعرض أكثر من نصف المستشفيات إلى أضرار بالغة إذا لم يكن دمار كلي، وتشير التقديرات إلى أن 43% فقط من المستشفيات تعمل بكامل طاقتها، كما تضرر ما يقارب ربع عدد المدارس، تستخدم الكثير منها كملاجئ جماعية ولأغراض أخرى غير التعليم"،¹⁵⁸ وتضررت شبكات ومحطات مياه الشرب والكهرباء والنقل، وانعكست الأضرار التي تعرضت لها البنى التحتية بحرمان كبير من الخدمات الأساسية، عدا عن تراجع قدرة الدولة أصلاً عن تقديم هذه الخدمات بسبب انخفاض الإنفاق العام من جهة وبسبب ضعف القدرة على الوصول للكثير من المناطق المتوترة من جهة أخرى، فقد "انخفض نصيب الفرد من مياه الشرب الآمنة من 72 متر مكعب للفرد عام 2011 إلى حوالي 58 متر مكعب في عام 2013، وانخفض نصيب الفرد من الطاقة الكهربائية عام 2012 إلى 1,857 كيلو واط ساعي".¹⁵⁹ وقد أرخت الأزمة بتبعاتها الثقيلة على الأوضاع الاجتماعية والمعيشية للأسر السورية، حيث تأثرت بانخفاض قيمة الليرة السورية والتضخم والعقوبات الاقتصادية، ما أفقد الدخول جزءاً كبيراً من قوتها الشرائية حتى لم تعد قادرة على تلبية المتطلبات الأساسية للحياة، فضلاً عن ارتفاع معدلات البطالة بشكل كبير، فبعد أن كانت بحدود 8.6% عام 2011،¹⁶⁰ تشير التقديرات إلى وصول معدل البطالة إلى 55.4% عام 2014، منهم 2.96 مليون فقدوا عملهم خلال الأزمة،¹⁶¹ يضاف إلى ذلك الخسارات الكبيرة التي لحقت بالثروة المادية للأسر من مساكن وممتلكات وتجهيزات، واضطرار العديد من الأسر

¹⁵⁶ المفوضية السامية لشؤون اللاجئين. <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php> الأرقام حتى نهاية

شهر نيسان 2015

¹⁵⁷ خطة الاستجابة الإقليمية للأزمة السورية 2015 وتعزيز القدرة على مواجهة الأزمات. الأمم المتحدة بالتعاون مع الحكومة السورية ص 12.

¹⁵⁸ الحماية الاجتماعية: الوجه الآخر لأزمة الدولة. (2014). شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية (ANND). ص 240.

¹⁵⁹ الحماية الاجتماعية: الوجه الآخر لأزمة الدولة. المرجع السابق. ص 242.

¹⁶⁰ المكتب المركزي للإحصاء.

¹⁶¹ تقديرات المركز السوري لبحوث السياسات، تقرير الاغتراب والعنف ص 32.

للنزوح المتعدد بسبب اتساع نطاق دائرة العنف على امتداد المناطق السورية ما جعلها عرضة للفقر بشكل أكبر.

أدت العوامل السابقة مجتمعةً مع طول فترة الأزمة ومع ازدياد الأوضاع سوءاً، وصعوبة إيصال المساعدات الإنسانية اللازمة المقيد بعدة قيود إلى تدهور الأوضاع الإنسانية واستنفاد آليات التكيف لدى كل من المهجرين والمجتمعات المضيفة لهم، ما انعكس بدوره تراجعاً في المؤشرات التنموية في سورية، حيث تشير الدراسات إلى 64.7% من السوريين باتوا يعانون من "الفقر الشديد" وفق خط الفقر الوطني الأدنى، ووصلت نسبة الفقر المدقع إلى 30% وذلك في نهاية عام 2014،¹⁶² وانخفضت نسبة الالتحاق الصافي في التعليم الأساسي من 98.4% عام 2011 إلى 70% عام 2013،¹⁶³ ولم تكن المؤشرات الصحية أفضل حالاً إذ انخفضت تقديرات "العمر المتوقع للولادة من 75.9 سنة عام 2010 إلى 55.7 سنة عام 2014"،¹⁶⁴ وقد أشارت سلسلة من التقييمات السريعة للتغذية -أقيمت ما بين شهري آذار وتموز من عام 2014 في 13 محافظة - إلى وجود سوء التغذية الحاد العام (GAM) بنسبة 7.2%، وسوء التغذية الحاد الشديد (SAM)¹⁶⁵ بنسبة 2.3%.¹⁶⁶ كما سجّلت حالات كثيرة لجوائح مثل الحصبة وأمراضاً مثل شلل الأطفال، والذي كان البلد قد قضى عليه قبل عقد من الزمن تقريباً،¹⁶⁷ وانخفضت نسبة السكان المزودين بمصدر لمياه الشرب المأمونة إلى 71% (مقارنة بـ 92% عام 2008)، وانخفضت نسبة السكان المزودين بمرفق صحي محسن إلى 76% (مقارنة بـ 95% عام 2008).¹⁶⁸

بناءً على ما سبق نجد أنّ الأوضاع التنموية شهدت تدهوراً كبيراً خلال سنوات الأزمة، وهذا ما تؤكدته التقارير الدولية والأممية على حد سواء، فمن جهة تبين مكونات دليل

¹⁶² المركز السوري لبحوث السياسات والأنوروا وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. (2015، آذار). الاغتراب والعنف: تقرير يرصد آثار الأزمة السورية خلال العام 2014. سورية ص 43-44.

¹⁶³ بيانات وزارة التربية بناءً على استخدام تقدير نمطي للسكان دون احتساب السكان في سن التعليم الموجودين خارج سورية. التقرير الوطني للحماية الاجتماعية في سورية، بحث غير منشور، المركز السوري لبحوث السياسات 2014، ص 44.

¹⁶⁴ المركز السوري لبحوث السياسات والأنوروا وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. (2015، آذار). الاغتراب والعنف: تقرير يرصد آثار الأزمة السورية خلال العام 2014. سورية ص 40.

¹⁶⁵ يُعرّف سوء التغذية الحاد الوخيم بانخفاض كبير في نسبة الوزن/الطول (أقلّ بثلاث درجات معيارية من متوسط معايير النمو التي حدتها منظمة الصحة العالمية)، أو بهزال وخيم باد للعيان، أو بوجود وذمة تغذوية. والمعروف أنّ خفض معدلات وفيات الأطفال وتحسين صحة الأمهات من الأمور التي تعتمد، بشدة، على الحد من سوء التغذية التي تقف، بشكل مباشر أو غير مباشر، وراء حدوث 35% من وفيات الأطفال دون سن الخامسة.

¹⁶⁶ خطة الاستجابة الاستراتيجية 2015، الجمهورية العربية السورية ص 3.

¹⁶⁷ التقرير الوطني للحماية الاجتماعية في سورية، بحث غير منشور، المركز السوري لبحوث السياسات 2014، ص 42.

¹⁶⁸ التقرير الوطني الثالث للأهداف التنموية للألفية في الجمهورية العربية السورية الصادر عام 2010، وتقرير الاسكوا النزاع في الجمهورية العربية السورية الصادر عام 2014.

التنمية البشرية تراجع ترتيب دليل التعليم الخاص بسورية بين عامي 2011 و 2015 من المركز 124 إلى المركز 168 من أصل 187 دولة، كما تراجع ترتيب دليل الصحة من المركز 67 إلى المركز 177 من أصل 195 دولة، وتراجعت مرتبة سورية في دليل الدخل من المركز 116 إلى المركز 172 من أصل 190 دولة.¹⁶⁹

ومن جهة أخرى تشير خطة الاستجابة الاستراتيجية الخاصة بسورية لعام 2015 إلى أن "الاحتياجات الإنسانية زادت اثني عشر ضعفاً منذ بداية الأزمة، وبنحو 31% عن نفس الفترة من العام الماضي، مع 12.2 مليون إنسان بحاجة إلى مساعدات إنسانية. حيث يعتبر ما يقدر بنحو 9.8 مليون شخص فاقدين للأمن الغذائي، ويوجد حوالي 11.6 مليون شخص بحاجة ماسة للحصول على المياه النظيفة والصرف الصحي، 9.9 مليون شخص بحاجة إلى المواد غير الغذائية الأساسية والضرورية للحياة".¹⁷⁰ ويقدر التمويل المالي المطلوب للاستجابة بفعالية لهذه الاحتياجات بحوالي 2.9 مليار دولار، ما يضع الحكومة السورية أمام استحقاقين هامين يتمثل الأول بتحديد دورها من هذه الاستجابة بشكل يمكنها من تنسيق الجهود المحلية والدولية وفرض أولوياتها دون الوقوع في مشكلة التبعية، ويتمثل الثاني بالتعامل مع التحديات المؤسسية والاقتصادية والاجتماعية التي كانت موجودة ولا تزال قائمة إلا أن مواجهتها باتت ضرورة وشرط لازم لنجاح إعادة الإعمار، طبعاً هذا مع افتراض تحقق الاستحقاق الرئيسي المتمثل بانتهاء الأزمة الحالية والذي من دونه فإن الجهود المستقبلية ستكون محدودة كسابقتها في نطاق ضيق يحده ما يمكن الوصول إليه من رقعة جغرافية آمنة لإيصال المساعدات للمحتاجين إليها، وتبرز في مراحل الأزمات والحروب الحاجة لتوفر منهج متكامل لتحقيق الاستقرار على جميع الصعد السياسية والاقتصادية والاجتماعية، يناقش المبحث الثاني من هذا الفصل السياسات التي اتبعتها الحكومة خلال فترة الأزمة، وي طرح المبحث الثالث أهم التحديات التي من الممكن أن تواجه صناع القرار وواضعي السياسات للمرحلة الانتقالية نحو السلم والاستقرار، بينما يقدم الفصل الأخير بعض المقترحات التي قد تكون مفيدة في بناء المنهج المطلوب للانتقال.

¹⁶⁹ المركز السوري لبحوث السياسات والأمن وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. (2015، آذار). الاعتداء والعنف: تقرير يرصد آثار الأزمة السورية خلال العام 2014. سورية ص 40، بتصرف.
¹⁷⁰ خطة الاستجابة الاستراتيجية 2015، الجمهورية العربية السورية ص 3، بتصرف

المبحث الثاني: اقتصاد الأزمة والسياسات الحكومية المتبعة

كانت الاستجابة الحكومية للأزمة ضعيفة حيث رصدت مبلغاً متواضعاً حوالي 30 مليار ليرة سورية لإعادة الإعمار والتعويض على المتضررين عام 2013 و 50 مليار عام 2014، كما عملت على تأمين حوالي 850 مركزاً لإيواء المهجرين تستوعب حوالي 4% فقط من إجمالي المهجرين، ورغم أنّ الحكومة حافظت على تسديد الرواتب والأجور في القطاع العام وأصدرت زيادات تعويضية على الأجور، وطرحت عبر مؤسساتها العديد من السلع الأساسية في الأسواق لتأمين احتياجات المواطنين منها، كما اتخذت عدة إجراءات لتمويل المستوردات، لكنها عجزت عن التعامل مع مشكلة البطالة، وتوسعت في تبني سياسات التحرير الاقتصادي، ولم تنجح في تحقيق استقرار سعر صرف الليرة السورية.

يناقش البحث في ما يلي أبرز السياسات الاقتصادية والاجتماعية التي اتبعتها الحكومة خلال الأزمة:

المطلب الأول: الدعم الحكومي

توقف صرف المعونات النقدية المقدمة من الصندوق الوطني للمعونة الاجتماعية منذ عام 2011، وتراجعت القيمة الحقيقية لفاتورة الدعم من 207 مليار ليرة سورية في العام 2010 إلى 96 مليار ليرة سورية في العام 2013 وذلك بالأسعار الثابتة لعام 2000،¹⁷¹ حيث شهدت سنوات الأزمة الأخيرة توسعاً في تبني سياسات التحرير الاقتصادي في سياق ما سمته الحكومة "عقلنة الدعم"، فتم رفع أسعار عدد من السلع الأساسية تدريجياً وعلى رأسها الخبز، حيث وصل سعر رطل الخبز في تشرين الأول 2015 إلى 50 ليرة سورية بعد أن كانت بـ 15 ليرة سورية قبل الأزمة (بنسبة 233%)، وارتفعت أسعار المواد التموينية (السكر والرز) فوصل سعر الكيلو غرام الواحد منهما إلى 50 ليرة سورية في تموز 2014 بعد أن كان 15 ليرة سورية قبل الأزمة (بنسبة 233%)، وارتفعت أسعار الأدوية مرتين الأولى في تموز 2013 بمعدل 25% للأدوية مرتفعة الثمن، و50% للأدوية منخفضة الثمن، والثانية في آب 2015 بمعدل 50% لجميع الأدوية بهدف استمرار إنتاج المعامل. ورفعت كذلك أسعار منتجات الطاقة حيث وصل سعر أسطوانة

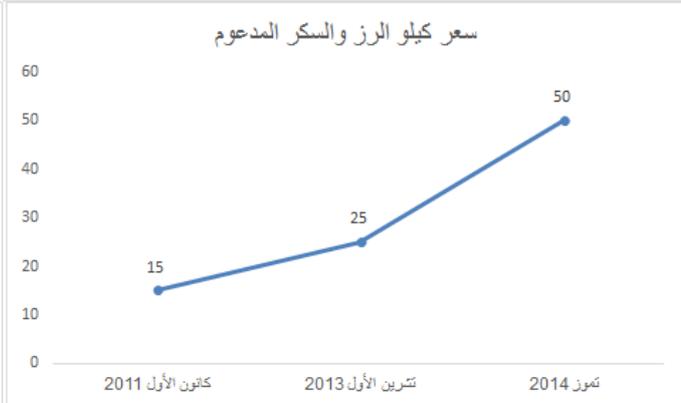
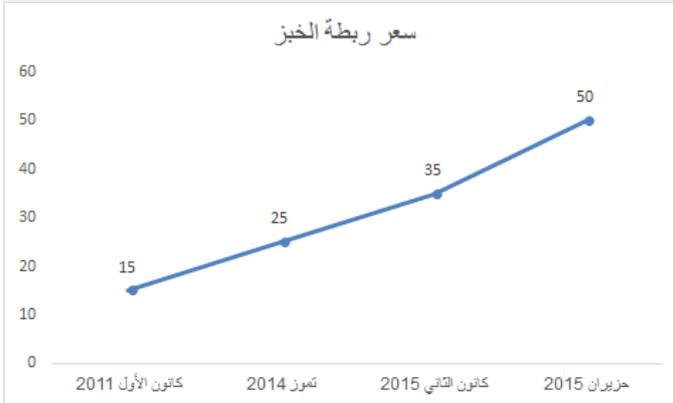
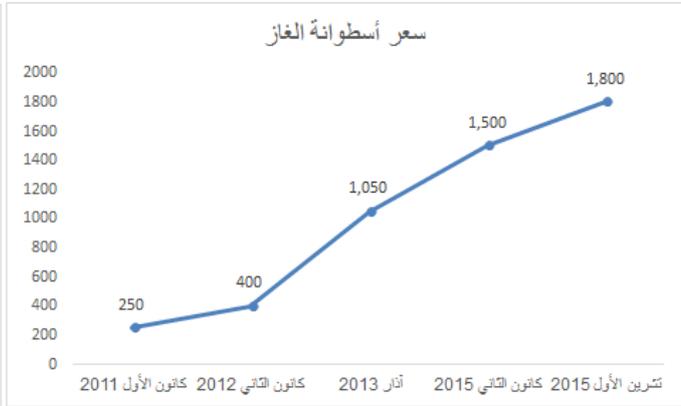
¹⁷¹ الحماية الاجتماعية: الوجه الآخر لأزمة الدولة. (2014). شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية (ANND). ص 37.

الغاز المنزلية إلى 1800 ليرة سورية في تشرين الأول 2015 بعد أن كانت بـ 250 ليرة سورية قبل الأزمة (بنسبة 620%)، ووصل سعر طن الفيول الداخل في الصناعة وفي توليد الكهرباء إلى 112 ألف ليرة سورية في حزيران 2015 بعد أن كان بـ 8,500 ليرة سورية قبل الأزمة (بنسبة 1,217%)، كما وصل سعر ليتر المازوت إلى 135 ليرة سورية في تشرين الأول 2015 بعد أن كان بـ 20 ليرة سورية قبل الأزمة (575%)، ووصل سعر ليتر البنزين إلى 160 ليرة سورية في تموز 2015 بعد أن كان بـ 50 ليرة سورية قبل الأزمة (بنسبة 220%)، كما رفعت أسعار شرائح الكهرباء المنزلي والصناعي وأسعار المياه، وبُرت هذه الإجراءات بهدف زيادة الإيرادات الحكومية، والتخفيف من عمليات التهريب والهدر الذي تتعرض له هذه المواد ما يساهم في دفع عجلة الإنتاج المحلي، إلا أنّ هذه الإجراءات عادت بآثار سلبية على صعيد المستهلك والمنتج على حد سواء.

وقد وصلت أسعار الفيول والمازوت والبنزين إلى السعر العالمي بل تجاوزته في بعض الأحيان، نتيجة تحميلها أجوراً إضافية ناتجة عن صعوبات النقل والاستيراد بسبب الحرب والعقوبات الاقتصادية على سورية إضافة للهدر والفساد. في حين ظلت بعض السلع تباع بأقل من سعر التكلفة كالكهرباء التي تحمل الجزء الأكبر من الدعم في الموازنة العامة للدولة (بحدود 413 مليار ليرة في موازنة 2015 أي مانسته 36% من إجمالي النفقات المرصودة) برغم الزيادات المتلاحقة التي طالتها.

كما اعتمدت الحكومة على الضرائب غير المباشرة والرسوم لتمويل عجز الموازنة فرفعت رسوم التسجيل في الجامعات والعلاج في المستشفيات ورسوم جواز السفر وأضافت طوابع جديدة على المعاملات. ولم تصدر أي قرار يمس الضرائب المباشرة برغم التهرب الضريبي الكبير من أصحاب الثروات ورؤوس الأموال وبقيت سياسات الإعفاء من الضرائب للمشاريع المرخصة وفق قوانين الاستثمار النافذة ووضعت هيئة الاستثمار السورية مسودة قانون الاستثمار الجديد وأبرز ما يميزه استمرار سياسة الإعفاء الضريبي بنسب سخية جداً.

المخطط 25: تطور أسعار بعض السلع المدعومة خلال الأزمة (ليرة سورية)



المصدر: إعداد الباحثة بالاعتماد على قرارات وزارة التجارة الداخلية ووزارة النفط والثروة المعدنية.

المطلب الثاني: زيادة الرواتب الحكومية وتعويض المعيشة والتدخل الإيجابي في الأسواق

استمرت الحكومة رغم كل الظروف في تسديد رواتب الموظفين والعسكريين والمتقاعدين في القطاع العام، وأصدرت زيادات تعويضية على الرواتب، حتى ارتفعت كتلة الرواتب المرصودة في موازنة 2015 إلى 403 مليار ليرة سورية بنسبة زيادة 35% عن الرواتب المدفوعة فعلياً في موازنة 2010 والبالغة 298 مليار ليرة سورية. ففي آذار من عام 2011 جرت إضافة مبلغ مقطوع قدره 1500 ليرة سورية على جميع رواتب العاملين في القطاع العام، وإضافة نسبة 30% للرواتب التي تقل عن 10 آلاف ليرة سورية شهرياً، و 20% للرواتب التي تزيد عن 10 آلاف ليرة سورية شهرياً.¹⁷² وفي حزيران من عام 2013 صدرت زيادة ثانية بنسبة 40% على الـ 10 آلاف ليرة سورية الأولى، و 20% على الـ 10 آلاف ليرة الثانية، و 5% على ما يزيد عن الـ 10 آلاف ليرة الثالثة.¹⁷³ وفي مطلع عام 2015 منحت الحكومة العاملين في القطاع العام تعويضاً معيشياً مقطوعاً قدره 4 آلاف ليرة سورية لا يخضع لأي حسومات،¹⁷⁴ تبعها في شهر أيلول زيادة رواتب العاملين في القطاع العام والعسكريين والمتقاعدين بمبلغ مقطوع مقداره 2,500 ليرة سورية، وُرفِع الحد الأدنى المعفى من الضريبة إلى 15 ألف ليرة سورية بعد أن كان 10 آلاف ليرة سورية،¹⁷⁵ وبالمحصلة وصل الحد الأدنى للرواتب إلى 22,500 ليرة سورية وهو أقل بكثير مقارنة بالحد المطلوب لتحقيق مستوى الكفاف والذي يقدر بـ 70 ألف ليرة سورية. وبرغم التوظيفات الإدارية والعقود الموسمية التي وفرتها الحكومة إلا أنها عجزت عن معالجة مشكلة البطالة التي يتأثر بها حوالي 14.3 مليون سوري¹⁷⁶ وتجعلهم بمعزل عن الإجراءات التعويضية التي طرأت على الأجور خلال فترة الأزمة.

وعدا عن عدم كفاية الأجور وفقدان فرص العمل وموارد الرزق، أفرزت ظروف الأزمة والاحتكارات ضعفاً في تدفق السلع إلى الأسواق السورية أدى إلى اختناقات عديدة في العرض، ما دفع الحكومة إلى التدخل الإيجابي في السوق وتأمين السلع الأساسية، فقامت بتفعيل عدد من الإجراءات من خلال المؤسسات التابعة لها سواء على مستوى

¹⁷² بحسب المرسوم التشريعي رقم 40 عام 2011.

¹⁷³ بحسب المرسوم التشريعي رقم 38 عام 2013.

¹⁷⁴ بحسب المرسوم التشريعي رقم 7 عام 2015.

¹⁷⁵ بحسب المرسوم التشريعي رقم 41 والمرسوم التشريعي رقم 42 عام 2015.

¹⁷⁶ حساب الباحثة باستخدام معدل الإعالة لعام 2010 والبالغ 4.13 شخصاً لكل مشغول ومعدل البطالة المقدر من قبل المركز السوري لبحوث السياسات.

مؤسسة التجارة الخارجية التي عملت على استيراد المواد الأساسية والضرورية، ومن خلال المراكز التسويقية التابعة للمؤسسة العامة للخرن والتسويق التي قدمت المواد بأسعار تقل في معظمها عن أسعار السوق، إضافة إلى توفير السلع الاستهلاكية الأساسية عبر منافذ بيع التجزئة والسيارات الجواله التابعة لها بأسعار مقبولة.

المطلب الثالث: سعر الصرف والتدخل في سوق القطع الأجنبي

تعددت القرارات والاجراءات التي طالت سعر الصرف منذ بداية الأزمة حتى الآن، وتعددت معها الآراء بصوابية سياسات السلطة النقدية وكفاءتها، إلا أنه يمكن لأي متابع أن يلاحظ أنّ سعر الصرف اتخذ منحاً متصاعداً منذ بداية الأزمة واستقر في عدة محطات متابعاً صعوده، متأثراً بإجراءات السلطة النقدية تارة، وبالوضع السياسي والعسكري تارة أخرى. فقد كان الدولار في بداية الأزمة يعادل حوالي 50 ليرة سورية، وشهد طفرات عدة تجاوز فيها عتبة الـ 200 ليرة ووصل إلى حوالي 300 ليرة مع إعلان الولايات المتحدة الأميركية عزمها على توجيه ضربة عسكرية لسورية، وعند استهداف طائرات التحالف لمواقع تنظيم «داعش» داخل الأراضي السورية، كما شهد هبوطات عدة كالتالي سادت مع تراجع احتمالات الضربة الأميركية ومع إعلان التوصل إلى اتفاق دولي لحل ملف السلاح الكيميائي السوري، وتأرجح صعوداً ونزولاً بفعل تدخل المصرف المركزي في سوق القطع إلى جانب العوامل الأخرى التي تلعب بطبيعة الحال دوراً في تطورات سعر الصرف، فالعملة الوطنية في الأزمات، ولا سيما الأمنية منها، تتداخل فيها عوامل إقليمية ودولية وسلوكيات مفتعلة... لتنتج في النهاية سعر صرف معيناً¹⁷⁷.

وفيما يلي أبرز الإجراءات التي عمدت إليها السلطة النقدية فيما يخص سعر الصرف خلال فترة الأزمة:

أولاً: بيع الدولار للمواطنين

مع بداية الأزمة كان بوسع المواطنين السوريين شراء عشرة الاف دولار شهرياً لغير الاغراض التجارية،¹⁷⁸ فكثرت المضاربات على الدولار، ما أدى إلى نقص المعروض منه وارتفاع سعره، فكشف المركزي إثر ذلك عن مخالقات حصلت و نشر أسماء 883

¹⁷⁷ فضلية، عابد، مقال على صحيفة الأخبار اللبنانية العدد ٢٤٤٨ الأربعاء ١٩ تشرين الثاني على الرابط:

<http://www.al-akhbar.com/node/220091>

¹⁷⁸ عملاً بالقرار رقم 84 تاريخ 2010/3/11.

شخصاً مخالفاً وطالبهم بإعادة المبالغ المشتراة، وأصدر في شهر أيار عام 2012 (بعد شهرين من اندلاع الأزمة) تعميماً للمصارف تضمن شروطاً على بيع الدولار للمواطنين وحدد السقف بخمسة آلاف دولار شهرياً، ومع ازدياد عمليات المضاربة وارتفاع حجم الطلب قياساً بالمعروض، تحولت السوق السوداء إلى معيار لتسعير العملة الأجنبية، ما استدعى تدخل المركزي وإغلاق 30 شركة صرافة بسبب مخالفتها التعليمات ببيع القطع الأجنبي، وفي فترات لاحقة خفض المركزي الحد المسموح ببيعه إلى 1000 دولار ثم إلى 500 ثم إلى 250، وعاد بعدها ليُسمح ببيع 500 دولار للأغراض غير التجارية، وعقد جلسات تدخل عديدة لبيع شرائح من القطع الأجنبي لتمويل العمليات التجارية وغير التجارية، وشاركت بعض المصارف العاملة في السوق بالتدخل الإيجابي في سوق القطع من خلال قيامها ببيع القطع الأجنبي للمواطنين للأغراض غير التجارية.¹⁷⁹

ولم يكن الهدف من هذا الإجراء واضحاً فقد وجد مبرراته في طمأننة الأفراد بقوة الليرة السورية وبوجود احتياطي كاف، مقابل تخوف الناس من الانهيار النقدي، الذي جعلهم يفضلون تحويل مدخراتهم إلى الدولار، إلا أنه في الحقيقة كان استنزافاً للاحتياطي وساهم بتعزيز السلوك الجمعي بشراء الدولار، عدا عن استغلال مكاتب الصرافة لهذا الإجراء بشكل سلبي مكنهم من تجميع أرصدة كبيرة من الدولار، في حين كان من الأجدى إتاحة هذه المبالغ للمستوردين لتأمين انسياب السلع والمواد الأساسية غير المنتجة محلياً إلى الأسواق السورية.

ثانياً: التعويم الموجه لسعر الصرف

بدأ التعويم الموجه لسعر الصرف بعد انقضاء عشر أشهر من الأزمة، وارتفاع سعر الصرف إلى مستويات غير مسبوقه، حيث سمح للمصارف والمؤسسات المصرفية القيام بعملياتها دون التقيد بنشرة أسعار صرف العملات الرسمية على أن تصدر نشرة أسعار صرف خاصة تراعي فيها أسعار الصرف السائدة¹⁸⁰ مع اعتبار النشرة الرسمية الصادرة عن المركزي تأشيرية (اعتمدت لتمويل المستوردات)، وأتى هذا الإجراء بعد أن كانت كل المؤسسات المصرفية ملزمة بتنفيذ عملياتها وفق نشرة الصرف الصادرة عن المصرف

¹⁷⁹ بناء على قرار مصرف سورية المركزي رقم 1003 الصادر في 15-8-2013 |
¹⁸⁰ القرار رقم 31/أ تاريخ 2011 وتلتزم المصارف ومؤسسات الصرافة المرخصة بتحديد الحد الأدنى والأعلى بالنسبة إلى كل عملة من العملات الأجنبية، بحيث لا يتجاوز الهامش بينهما نسبة 1% من وسطي سعر صرف العملة الأجنبية مقابل الليرة السورية.

المركزي،¹⁸¹ وبرر ذلك بحجة السيطرة على أسواق الصرف من جهة، وتمكين المؤسسات المصرفية من منافسة السوق السوداء وتمويل الطلب على القطع وفقاً لأسعار تعكس واقع السوق من جهة أخرى، إلا أنّ هذه الخطوة ساهمت فعلياً بانخفاض قيمة الليرة السورية أكثر وساهمت بارتفاع مستويات الأسعار مسببة خللاً في قطاعات الانتاج المادي والحقيقي.

وتجدر الإشارة إلى أنّ لتعويم سعر الصرف محددات خاصة تتعلق بالحجم الاقتصادي والمالي وقوة الجهاز الإنتاجي وهي غير متوفرة في حالة الاقتصاد السوري، ولم ينصح به قبل الأزمة فكيف به في ظل الأزمة والتدهور الاقتصادي والمالي الذي تعانيه سورية، كما أنّ نجاحه يتوقف على قدرة السلطات النقدية والمصرفية في تلبية الطلب المتزايد على القطع الاجنبي، وإلا فإنّ الوضع يفضي إلى انخفاض أكبر في قيمة الليرة، إذ عادة ما يقوم المضاربون في السوق السوداء بتخزين القطع الاجنبي وعدم بيعه بغرض الاحتكار وتحقيق مكاسب من البيع بأسعار أعلى عندما تكون ظروف السوق مواتية.

ثالثاً: التدخل في سوق القطع عبر المزادات

هدف المركزي إلى إثبات أن السعر في السوق غير النظامية وهمي، وبداعي الحفاظ على سعر الليرة واثبات قوتها وتوفير حاجة السوق من القطع الاجنبي، عمد المركزي إلى بيع القطع الاجنبي على شكل شرائح الى مؤسسات الصرافة¹⁸² عبر عدة مزادات علنية، و"باع في ثلاثة مزادات متتالية نحو 33 مليون دولار بسعر يفوق السعر الرسمي للدولار، وتم بيع نحو 20 مليون دولار لشركات الصرافة... وفي عام 2013 باع شريحة من القطع الاجنبي بقيمة 3,6 ملايين يورو لشركات ومكاتب الصرافة"¹⁸³، ولم تسفر هذه المزادات إلا عن حصول عدد من الشركات وأصحاب الأموال على كميات كبيرة من الدولار، واستخدامها في عمليات المضاربة في السوق ورفع سعر الصرف¹⁸⁴ حتى بدا وكأنّ المركزي عمل إلى تحريك سعر الصرف نحو الأعلى مجارة للسوق السوداء في حين كان يفترض منه العكس. وكان الأجدى به حسب رأي العديد من الاكاديميين

¹⁸¹ ومنها إلزام المصارف وشركات الصرافة بتنفيذ الحوالات الواردة حسب نشرة المصرف الرسمية وفق القرار رقم 609 /ل أ تاريخ 2011/4/28، والقرار المعدل له رقم 1043 تاريخ 2011/7/18 بغاية منع أي جهة من التدخل في آلية تحديد سعر الصرف.

¹⁸² قرار المصرف المركزي رقم 1594 تاريخ 2011/10/20.

¹⁸³ اسماعيل، ليندا، من أقيمت في جامعة تشرين، التفاصيل منشورة في صحيفة الوحدة بتاريخ 2013/6/2 على الرابط:

<http://wehda.alwehda.gov.sy/archive.asp?FileName=33788183020130602075139>

¹⁸⁴ فيعد أن تراوح سعر صرف الدولار في الأشهر الأولى للأزمة بين 47-50 ليرة رسمياً، ووصل إلى 52 ليرة في السوق السوداء، ارتفع بعد المزادات إلى 64 ليرة في السوق الرسمية، و75 ليرة في السوق السوداء.

التوجه بهذه المزايدات نحو المصارف لتمويل المستوردات وليس إلى شركات الصرافة التي لا تمول عادة العمليات التجارية. كما أن الدروس المستفادة من تجارب البلدان التي مرت بأزمات تشير إلى ضرورة الحفاظ ما أمكن على القطع الأجنبي وليس التفريط به، ومراعاة أنه من المجازفة التعويل على هذه الاحتياطات في الاستمرار بالتدخل في سوق الصرف إلى مالانهاية خاصة في ظل عدم القدرة على تعويضه.

وهناك إجراءات إضافية منها القرار رقم 756 /ل تاريخ 27 / 2 / 2011 الخاص بالسماح لمصرف سورية المركزي بتقديم تسهيلات مقايضة للعملات بما يسمح بتغذية النظام البنكي بالسيولة، وصدر مرسوم تشريعي منع التعامل بغير الليرة السورية كوسيلة للمدفوعات أو لأي نوع من أنواع التداول التجاري أو التسديدات النقدية وسواء كان ذلك بالقطع الأجنبي أو بالمعادن الثمينة، كما عمل المركزي على "تأمين القطع الأجنبي باستمرار لاستخدامه في تمويل العمليات التجارية وغير التجارية، فاستخدم لهذا الغرض حصيلة الحوالات وألزم جميع المصدرين بتنظيم تعهد إعادة قطع التصدير للبضائع المراد تصديرها"¹⁸⁵.

نجد من استعراض السياسة الخاصة بسعر الصرف خلال فترة الأزمة أنّ أغلب القرارات لم يكن الهدف منها واضحاً، وأتت آثارها سلبية وساهمت برفع سعر الصرف الرسمي إلى مستويات السوق السوداء، فرغم التصريحات الحكومية بأن سعر الصرف في السوق السوداء وهمي، أثبتت التطورات أنه أصبح واقعاً، وبقيت قيمة الليرة السورية في هبوط حتى خسرت مايقارب "80% منها"¹⁸⁶، وتعرضت السياسة النقدية لانتقادات كثيرة حول جدوى الإجراءات المتبعة ومبرراتها وخاصة "إصرار المركزي على إدخال شركات الصرافة في معادلة تمويل المستوردات ومعادلة سعر الصرف"¹⁸⁷، حيث ساهم بتغذية السوق السوداء للقطع الأجنبي.

في حين لم نشهد استخداماً لأدوات السياسة النقدية مثل عمليات السوق المفتوحة وطرح سندات الدين، ولم نشهد إجراءات صارمة للحد من عمليات المضاربة التي كان لها دور

¹⁸⁵ التقرير السنوي لأعمال مصرف سورية المركزي لعام 2014، تموز 2015، ص18.
¹⁸⁶ درغام، دريد، ورقة عمل بعنوان " السياسة النقدية والمالية في سورية تشخيص ومقترحات حلول " بتاريخ 2015/9/10
¹⁸⁷ سليمان . عدنان، مقال على صحيفة الاقتصاد بتاريخ 2015/4/20 على الرابط :
<https://sy.aliqtisadi.com/557035-%D8%B4%D8%B1%D9%83%D8%A7%D8%AA-%D8%A7%D9%84%D8%B5%D8%B1%D8%A7%D9%81%D8%A9-%D9%81%D9%8A-%D8%B3%D9%88%D8%B1%D9%8A%D8%A9>

كبير في ارتفاع سعر الصرف، و"لا يحتوي قانون الصرافة أي بند عقابي ضد من يضارب بالعملة، في الوقت الذي نجد أن عقوبة المضارب بالعملة وقت الأزمات تصل إلى حد عقوبة الإعدام وهو يعامل كمن يتاجر بالسلح في بعض الدول"¹⁸⁸، أما بالنسبة لتدخل المركزي فتقول الآراء الأكاديمية بأنه يجب أن يكون "سرياً تماماً، وعبر مؤسسات مصرفية موثوق بها، وتقف خلفه إدارة نقدية ذات صدقية وموثوقية وملاءة معنوية حتى يكون فعالاً، ويرمي.. للوصول إلى سعر صرف واقعي من الناحية الاقتصادية، ومقنع ومستقر ومن الممكن الدفاع عنه من الناحية النقدية، والثبات عنده في حال وقوع أيّ تداعيات ظرفية أو طارئة مهما كانت طبيعتها"¹⁸⁹.

وفي الختام تجدر الإشارة إلى الحاجة لاتباع سياسة مرنة تمكن من إدارة معدل الصرف بالدرجة الملائمة لكل مرحلة بما يضمن ضبط انحرافات السوق خلال فترة الأزمة، إلى جانب الحفاظ على الاحتياطي الأجنبي الذي تشير التقديرات إلى أنّ المركزي استخدم أكثر من 14 مليار دولار من احتياطياته خلال السنوات الثلاث للنزاع فقط¹⁹⁰، ما يعني احتمال تراجعها إلى ما بين 2 و 3 مليار دولار، بعد أن كان يبلغ حوالي 18 مليار دولار قبل الأزمة¹⁹¹.

المطلب الرابع: تمويل المستوردات

كان تمويل المستوردات من بين السياسات الأبرز التي عملت عليها الحكومة خلال السنوات الماضية، فمع تعليق استيراد المواد التي يزيد رسمها الجمركي عن 5%،¹⁹² قام بعض التجار باحتكار المواد ما تسبب بارتفاع أسعارها إضافة إلى شيوع حالة التهريب وفقدان إيرادات الرسوم الجمركية، فأصدر وزير الاقتصاد قراراً أوقف فيه تعليق المستوردات¹⁹³ وسمح بقرار لاحق¹⁹⁴ للمصارف المرخصة بتمويل مستوردات القطاعين الخاص والمشارك للمواد التي رسمها الجمركي 1% ضمناً وما دون، وفي الأيام الأولى

¹⁸⁸ يوسف، مظهر، صحيفة الثورة الأحد 29-1-2012

<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:2iefi31TibAJ:thawra.sy/ print veiw.asp%3FFileName%3D44399292620120128213112+&cd=3&hl=en&ct=clnk>

¹⁸⁹ نجمة، الياس، من مقال على صحيفة الأخبار العدد ٢٤٤٨ الأربعاء ١٩ تشرين الثاني على الرابط: <http://www.al-akhbar.com/node/220091>

¹⁹⁰ تقرير للجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا(الإسكوا) بعنوان: النزاع في الجمهورية العربية السورية، حزيران 2014، ص 9

¹⁹¹ درغام، دريد، ورقة عمل بعنوان "مناقشة السياسات النقدية والمالية في سورية"

¹⁹² قرار مجلس الوزراء رقم 13470م تاريخ 22-9-2011.

¹⁹³ قرار وزير لاقتصاد رقم 2011/10/4 .

¹⁹⁴ القرار رقم 2754 تاريخ 2011/10/9.

من عام 2012 (2012/1/2) عم المصرف المركزي على جميع المصارف عدم القيام بأي عملية تتطلب بيع القطع الأجنبي مقابل الليرة السورية، ثم عاد بقرار من رئاسة مجلس الوزراء¹⁹⁵ لتمويل عمليات استيراد 129 مادة غذائية وطبية من التي لا يزيد رسمها الجمركي على 1%، مع استثناء بعض المواد التي يزيد رسمها الجمركي عن 1%، وقد سمح ذلك للتجار الذين رأى قسم منهم أن الكثير من مدخلات الصناعة يتجاوز رسمها الجمركي الـ 1%¹⁹⁶ بتمويل بضائعهم المستوردة بسعر أقل من السوق السوداء للدولار وقريب من سعر صرف المصرف المركزي الذي أجاز له القرار بيع القطع الأجنبي للمصارف المرخصة لتمويل هذه المستوردات، ومع انقضاء ثلاثة أشهر فقط من سريان هذه العملية خفضت الحكومة عدد المواد المسموح بتمويلها إلى 69 مادة¹⁹⁷، وبدأت بتاريخ 2013/7/14 بعملية ترشيح الاستيراد، حيث تم اتخاذ العديد من الإجراءات منها عدم منح ذات المستورد لذات المادة إجازة ثانية قبل التخليص على الأولى، وتقصير مدة الإجازة لستة أشهر بعد أن كانت سنة وقابلة للتمديد، وبررت ذلك بغاية تأمين انسياب البضائع والسلع إلى الأسواق، حيث أتاحت لأي تاجر طلب استثناء، ليتم دراسة طلبه وعرضه على وزير الاقتصاد للإقرار، ورغم ذلك رأى الكثير من الصناعيين والتجار أن سياسة الترشيد أعاققت إمداد القطاعات الصناعية بالاحتياجات اللازمة لها (وخاصة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم التي تعتمد بشكل كبير على تمويل القطاع العام لتأمين وارداتها).

وفي شهر آب من عام 2013 عمم المركزي التريث بمنح أي قروض أو تسهيلات ائتمانية مباشرة جديدة بالليرات السورية لأغراض تمويل المستوردات (باستثناء السقوف الائتمانية غير المستغلة وغير القابلة للإلغاء).¹⁹⁸

¹⁹⁵ رئاسة مجلس الوزراء رقم 249 تاريخ 2012/1/4، وأجاز القرار تعديل هذه المواد بالإضافة أو الحذف حسب مقتضيات المصلحة العامة بناء على اقتراح مصرف سورية المركزي بعد التنسيق مع وزارة الاقتصاد والتجارة على أن يتم ذلك بقرار يصدر عن رئاسة مجلس الوزراء، وبين المصرف بقرار آخر طرق تمويل مستوردات القطاعين الخاص والمشارك¹⁹⁵، حيث سمح القرار للمصارف المرخص لها بتمويل المستوردات القطاعين من المواد المسموح باستيرادها من مواردها من العملات الأجنبية سواء تمت عمليات الاستيراد بموجب اعتمادات مستندية أو بوالص برسم التحصيل أو بوالص برسم التحصيل المؤجل لقاء قبض القيمة المعادلة لقيمة المستندات الواردة إليها من مراسليها بالليرات السورية وفق أسعار الصرف للعملات الأجنبية المعلنة من قبل المصرف المرخص السارية بتاريخ بيع العملة الأجنبية إلى المستورد (تاريخ التسديد للمراسل) وضمن الهامش المحدد في نشرة أسعار صرف العملات الأجنبية الصادرة عن مصرف سورية المركزي. كما سمح القرار للمصارف بتمويل جميع المستوردات من مواردها الذاتية.

¹⁹⁶ اضطر هؤلاء إلى اللجوء للسوق السوداء لتمويل مستورداتهم، أو الاستغناء عن المادة التي لا يمولها المركزي، أو الاستعاضة عنها بمواد ممولة.

¹⁹⁷ قرار رئاسة مجلس الوزراء رقم 4628 تاريخ 2012/3/29.

¹⁹⁸ تعميم رقم بتاريخ 2013/8/6 حسب صحيفة تشرين. (2013، 3 أيلول).

<http://www.alwatan.sy/view.aspx?id=5605>

ثم انتقلت صلاحية منح إجازات الاستيراد من المركزي إلى وزارة الاقتصاد والتجارة الخارجية، التي وضعت قوائم سلبية للصادرات والمستوردات¹⁹⁹. بينما بقي علي المركزي مهمة تمويل المستوردات التي يتم إقرارها من وزارة الاقتصاد، ويذكر أنها "شكلت فريقاً خاصاً لدراسة طلبات إجازات الاستيراد المقدمة"²⁰⁰.

ويشار إلى أن نسبة تغطية طلبات القطع الأجنبي المقدمة إلى المركزي والموافق عليها من قبل وزارة الاقتصاد والتجارة الخارجية لم تتجاوز ما نسبته 7.5% من إجمالي الطلبات المقدمة إلى الوزارة، وتجنباً لتسرب جزء كبير من هذا الطلب إلى السوق الموازية وبالتالي تأثيرها سلباً في استقرار سعر الصرف وزيادة الضغط عليه. وافقت رئاسة مجلس الوزراء على مقترح حاكم مصرف سورية المركزي بضرورة زيادة نسبة تمويل المستوردات وتلبية حاجة السوق من القطع الأجنبي. وحسب بيانات مصرف سورية المركزي فقد سجلت طلبات تمويل المستوردات الواردة إلى مصرف سورية المركزي زيادة ملحوظة، الأمر الذي يفرض بالضرورة توفير التمويل الضروري لتغطية هذه الزيادة لتجنب حدوث فجوة في العرض من القطع الأجنبي في السوق وبالتالي تنشيط عمليات المضاربة وزيادة الضغط على السوق²⁰¹.

وبدءاً من 2014/6/22 رفع المركزي سقف التمويل اليومي لعمليات الاستيراد ليصبح 10 ملايين دولار أميركي، وتعهد بمواصلة تمويله لكافة طلبات الاستيراد المقدمة إليه عن طريق المصارف المرخصة بسعر تمييزي. كما رفع سقف التمويل الذي يمكن لمؤسسات الصرافة بيعه للمستورد من الأموال المسموح بالاحتفاظ بها من حصيلة الحوالات الواردة ليصبح 100,000 دولار أميركي ولمرتين في الشهر أي بمبلغ إجمالي مقداره 200 ألف دولار أميركي كل شهر، بعد أن كان محدداً بـ30 ألف دولار أميركي ولمرتين في الشهر²⁰²، ويذكر أن بإمكان مؤسسات الصرافة تمويل عمليات الاستيراد من مواردها الذاتية بلا سقف محدد، وأعلن المركزي زيادة حجم تمويل المستوردات كمؤشر على بدء

¹⁹⁹ صحيفة جريدة الثورة (2014، 5 كانون الثاني)

http://thawra.alwehda.gov.sy/print_veiw.asp?FileName=794506820140104223651

²⁰⁰ جريدة الثورة (11، 2014 كانون الثاني)

<http://thawra.alwehda.gov.sy/archive.asp?FileName=326698720140111010834>

²⁰¹ بلغت مبيعات مصرف سورية المركزي إلى المصارف المرخصة لأغراض تمويل المستوردات بتاريخ 2014/2/17 (389.584) يورو من أصل إجمالي طلبات تمويل المستوردات والذي بلغ حجمه (5.002.477) يورو، ليبلغ إجمالي المبالغ التي قام مصرف سورية المركزي بتمويلها وفق للآلية الجديدة التي تستوجب الحصول على موافقة وزارة الاقتصاد والتجارة الخارجية مبلغ (58.445.029) يورو منذ تاريخ 2013/9/9 حتى تاريخ يوم الثلاثاء 2014/2/18.

²⁰² الوطن. 2014/6/22. <http://www.alwatan.sy/view.aspx?id=17114>

تعاقي الاقتصاد الوطني وعودة عجلته بالدوران. حيث ذكر حاكم المصرف أنّ الأرقام الإجمالية لتمويل المستوردات بالقطع الأجنبي في البداية كانت تتراوح ما بين 300 ألف دولار أو أقل بقليل بعض الأحيان وصولاً إلى 600 ألف دولار في اليوم الواحد، وارتفعت فيما بعد لتصل إلى ما يزيد على 2.5 مليون دولار في اليوم الواحد.²⁰³ وعلى الرغم من سعي الحكومة لتأمين سبل تمويل المستوردات، إلا أنّ كثرة القرارات وتعدد الجهات الصادرة عنها توحى بـ"ارتباك إجراءات السياسة النقدية"²⁰⁴، وتبرر فقدان مصداقيتها من قبل المواطنين من جهة ومن قبل الفعاليات التجارية والصناعية من جهة أخرى.

وقد سعت الدولة لإيجاد حل لمشكلة الأموال السورية المجمدة في الخارج (وأغلبها للمصرف التجاري السوري) بموجب العقوبات التي تضمنت قرارات بتجميد الأصول المالية لسورية²⁰⁵، كأن تجري مقاصة بين الأموال المجمدة والديون المترتبة على سورية أو أي ترتيب آخر يمكن من الاستفادة من هذه الأموال المجمدة، وتوصلت في نهاية المطاف لإمكانية فتح اعتمادات بهذه المبالغ لاستيراد المواد الغذائية من سكر وقمح وطحين ورز ذرة شعير مع الدول التي تحوي أموالاً سورية مجمدة في مصارفها، فتمّ التوصل مع المصارف الفرنسية على الإفراج عن الأموال السورية المجمدة، مقابل تمويل واردات غذاء لسورية، وتم التعاقد على استيراد 2,4 مليون طن من الطحين خلال عام 2013،²⁰⁶ "استلم منها حوالي 1,5/ مليون طن قمح والباقي 0,9/ مليون طن قيد التوريد" وكذلك قامت بعض الجهات العامة باستيراد المواد وفقاً للأموال المجمدة وفق هذه الآلية، إلا أنها كانت بشروط معقدة، وأسعار محددة أعلى من الأسعار العالمية، إضافة إلى شكاوي بعض المستوردين من أن المفاضلة بينهم في تطبيق هذه الاجراءات لم تجر وفق أسس واضحة وموضوعية. كما وقع المصرف التجاري السوري مطلع عام 2013 اتفاقية خط تسهيل ائتماني مع بنك تنمية الصادرات الإيراني.²⁰⁷ وبلغت الكميات المثبتة والمتعاقد عليها 371.65 طناً من عدة مواد استهلاكية معظمها من السكر والطحين،

²⁰³ الوطن 2014/3/31 <http://www.alwatan.sy/view.aspx?id=13645> بتصرف.

²⁰⁴ المركز السوري لبحوث الرأي، ملاحظات واستنتاجات من التقرير الاقتصادي لشهر كانون الثاني لعام 2012.

²⁰⁵ تشير التقديرات إلى أن إجمالي الأموال السورية المجمدة في الخارج بداية الأزمة قارب 2 مليار دولار موزعة على دول عدة.

²⁰⁶ صحيفة الثورة السورية 2013/12/11 <http://m.thawraonline.sy/index.php/t-economy-and-markets-2/29631-24-15-24-15-09>

²⁰⁷ وقعت الاتفاقية في طهران بتاريخ 2013/1/16 بمبلغ مليار دولار أميركي أو ما يعادله من العملات الأجنبية، ودخلت حيز التنفيذ بصدور القانون رقم (1) بتاريخ 2013/3/6، وتتضمن موافقة بنك تنمية الصادرات الإيراني على تقديم تسهيل ائتماني إلى المصرف التجاري السوري بموجب غطاء التأمين من صندوق ضمان الصادرات الإيراني لتمويل العقود التي ستبرم بين المشترين السوريين والباعة الإيرانيين، لشراء بضائع وخدمات أو تنفيذ مشاريع بحيث تكون 60% من منشأ إيراني في حدها الأدنى.

بقية إجمالية تزيد على 229.8 مليون يورو²⁰⁸، و"تركزت الاعتمادات المفتوحة من قبل المؤسسة العامة للتجارة الخارجية على السلع والمواد الأساسية²⁰⁹، بينما تضمنت مستوردات القطاع الخاص إطارات وسيارات شاحنة ورؤوس قاطرة مستعملة"²¹⁰. وتمت الموافقة على تنفيذ أحد المشاريع الاستثمارية الخاصة بوزارة الكهرباء عبر الخط أيضاً²¹¹. وأسوة بنجاح تجربة الخط الائتماني الإيراني وفقاً لمصادر وزارة الاقتصاد، يجري العمل على توقيع خط ائتماني مع روسيا.²¹²

إلى جانب ما سبق أقرت الحكومة نسباً جمركية جديدة على المستوردات، لتصبح ضمن خمس فئات جمركية على الشكل التالي²¹³: 1% للمواد الأولية الصرفة، 5% للمواد الأولية التي تدخل في مرحلة تصنيع واحدة، 10% لتلك التي تدخل عليها مرحلتا تصنيع، و30% بالمئة إذا كانت المواد الأولية منتهية الصنع وبذلك تكون أعلى نسبة هي 30%، وحددت أعلى تعرفه جمركية بنسبة 30% بحجة أنّ تخفيض الرسوم الجمركية سيزيد من الإيرادات الحكومية، رغم أنّ المنطق يقول عكس ذلك عدا عن غياب التمييز في نسب الرسوم الجمركية بين أنواع المستوردات على أساس الضرورة، إذ أتت الرسوم الجمركية على استيراد الذرة معادلة لتلك المفروضة على اللؤلؤ، وخفضت الرسوم الجمركية على استيراد السيارات من 150% إلى 30%، وعلى سبيل الموقف السياسي تم فرض رسم بنسبة 30% من القيمة على جميع المواد والبضائع ذات المنشأ أو المصدر التركي المستوردة إلى سورية لمصلحة دعم إعمار القرى النامية²¹⁴، وأضيف لها بقرار لاحق كل البضائع المستوردة من مصدر تركي بغض النظر عن بلد منشئها²¹⁵، بينما سُمح باستيراد كافة المواد الغذائية ذات المنشأ والمصدر الإيراني بتعرفة جمركية 4% بموجب اتفاقية التجارة الحرة الموقعة مع إيران باستثناء 88 مادة تطبق عليها التعرفة الجمركية العادية²¹⁶، كما أعفيت مؤسسات وشركات القطاع العام من الرسوم الجمركية وغيرها من

²⁰⁸ الوطن 2014/4/14 <http://www.alwatan.sy/view.aspx?id=14213>

²⁰⁹ أهم هذه المواد السكر الابيض- الأرز- الطحين الأبيض- الشاي- السمينة النباتية - الزيت النباتي والفروج المجمد، إضافة إلى أدوية سرطانية وأدوية طب بشري ولقاحات وأجهزة طبية.

²¹⁰ الاقتصادي أون لاين. (2013، 3 كانون الأول).

²¹¹ صحيفة تشرين. (2013، 24 أيلول). <http://sy.aliqtisadi.com/%D8%B1%D8%A6%D9%8A%D8%B3->

²¹² جريدة الثورة. (2014، 8 كانون الثاني).

²¹³ http://thawra.alwehda.gov.sy/ kuttab_a.asp?FileName=43607337020140108005631

²¹⁴ المرسوم رقم 377 تاريخ 2014-11-27.

²¹⁵ القانون رقم 28 لعام 2011.

²¹⁶ جريدة الوطن. (18 شباط، 2014). <http://www.alwatan.sy/view.aspx?id=11931>.

وقعت الاتفاقية عام 2012 وتتضمن تخفيض الرسوم الجمركية بمقدار 20% سنوياً حتى نسبة 4% وذلك خلال مدة خمس سنوات من دخول الاتفاقية حيز النفاذ، وفقاً لصحيفة الوطن. (2013، 25 تشرين الثاني).

<http://www.alwatan.sy/view.aspx?id=8595>

الضرائب والرسوم عن مستورداتها من المواد الغذائية الأساسية،²¹⁷ ووافقت اللجنة الاقتصادية إثر ذلك على تخفيض الرسوم الجمركية على الألبان والأجبان من 50% إلى 5% لمدة 6 أشهر فقط.

إضافة إلى عدة قرارات تضمن أحدها منع استيراد المياه المعبأة، وتوجيه المستوردين لاسترجار الكميات المطلوبة من الشركة العامة لتعبئة المياه شريطة التزام الشركة بتلبية حاجة السوق المحلية²¹⁸، وآخر منع استيراد الإسمنت الأسود البورتلاندي²¹⁹، "تحت مبرر وجود إنتاج محلي يغطي حاجة السوق من جهة، إضافة لعدم الإقبال على استرجار المادة من الأسواق وتوقف الحركة العمرانية بسبب الأزمة"²²⁰، ومنعت وزارة الاقتصاد تصدير الخضار الطازجة والمبردة لفترة زمنية محددة ومددت العمل به، وذلك بناءً على مقترح وتوجيه اللجنة الاقتصادية، بغرض تأمين احتياجات المجتمع وتخفيض الأسعار. في حين سمحت وزارة الاقتصاد والتجارة الخارجية باستيراد مادة العسل الطبيعي من الدول كافة استثناءً من أحكام المنع لمدة موسم واحد²²¹، وأوصت اللجنة الاقتصادية مصرف سورية المركزي بتأمين التمويل اللازم للمصرف الزراعي التعاوني لمصلحة المؤسسة العامة لحلج وتسويق الأقطان لتمويل شراء محصول القطن لموسم 2013 وبنسبة تجهيز 100% وبمعدل فائدة 1%.²²²

يتضح مما سبق أنّ أكثر ما يميز السياسات السابقة كثرة القرارات وتبدلها، وتسببت بزيادة الأعباء على كل من المستوردين والتجار والمواطنين، فقد سجلت حالات بقيت فيها البضائع دون تخليص في الجمارك لعدة أيام ريثما تم البت بالقرارات التي تحكمها فترتبت عليها غرامات ساهمت برفع أسعار السلع، عدا عن عدم وضوح المعايير فيما يخص ترشيدها الاستيراد أو منعه، حيث منعت منعت الحكومة مواد يرى الصناعيون بضرورتها وفتحت عليهم بذلك باباً إلى السوق السوداء، وسمحت أحياناً باستيراد مواد أخرى تتعدى الضروريات.

²¹⁷ صحيفة الوطن. (2013، 21 كانون الأول). <http://www.alwatan.sy/view.aspx?id=9708>.

²¹⁸ صحيفة جريدة الثورة (2014، 5 كانون الثاني).

http://thawra.alwehda.gov.sy/_print_veiw.asp?FileName=794506820140104223651

²¹⁹ قرار وزارة الاقتصاد والتجارة الخارجية رقم 182 الصادر بتاريخ 2014/3/19 وتلاه قرار بتاريخ 2014/6/21 مدد العمل بالمنع لثلاثة أشهر إضافية.

²²⁰ الوطن. 2014/6/22. <http://www.alwatan.sy/view.aspx?id=17108>.

²²¹ الوطن. 2014/6/9. <http://www.alwatan.sy/view.aspx?id=16538>.

²²² صحيفة جريدة الثورة (2014، 5 كانون الثاني).

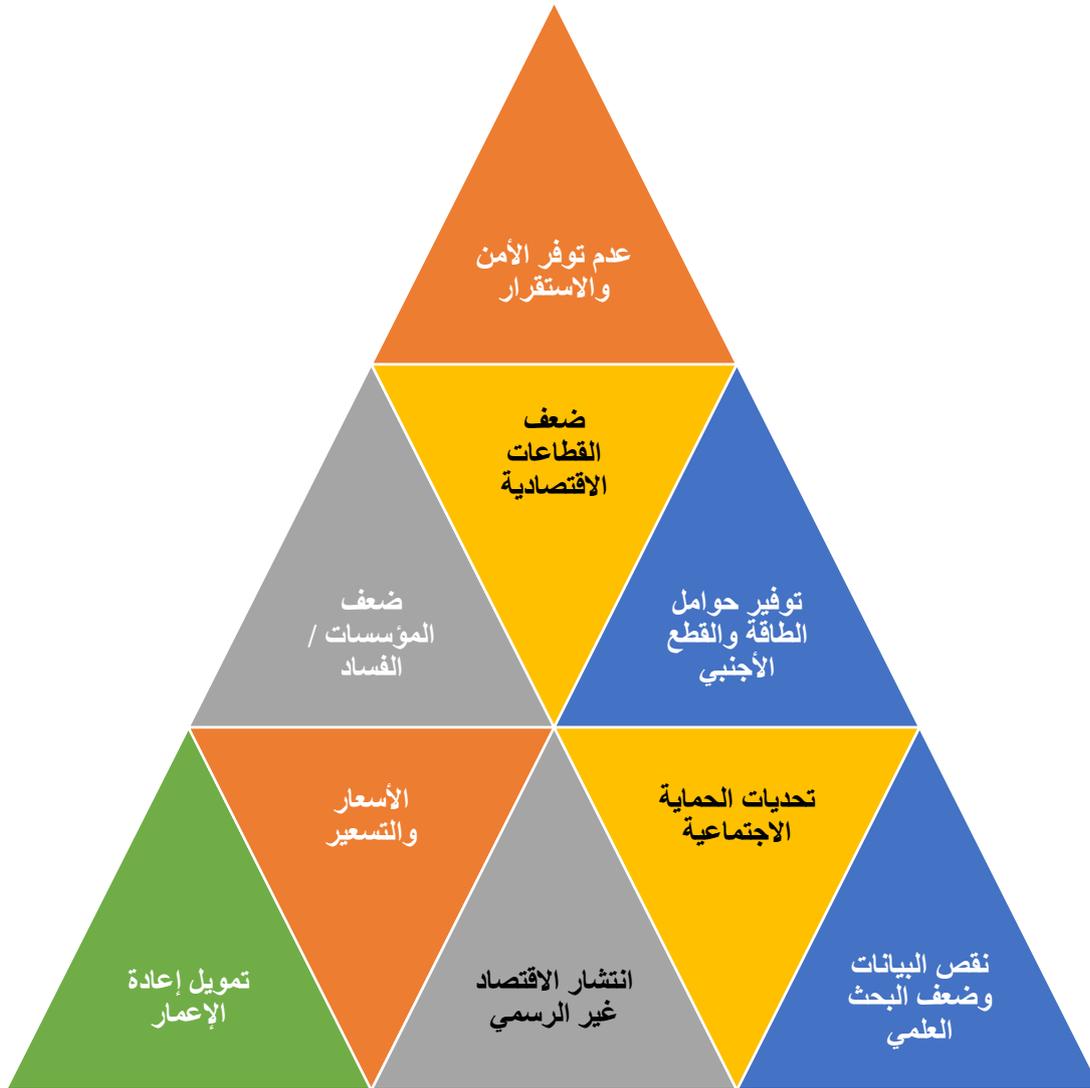
http://thawra.alwehda.gov.sy/_print_veiw.asp?FileName=794506820140104223651

ويبدو جلياً أنّ الحكومات المتعاقبة طيلة فترة الأزمة لم تكن لتمارس سياسات اقتصادية معلنة وواضحة ذات تحيز اجتماعي أو مقارب للعدالة الاجتماعية لنقول أنها كانت تستلهم اقتصاد السوق الاجتماعي كهوية اقتصادية هي أكثر ضرورة في الأزمة منها خارجها، ويمكن القول أنه حين تغيب الرؤية الاستراتيجية لإدارة الأزمة اقتصادياً وفقاً لنهج اقتصادي معلن وسياسات اقتصادية واضحة يكون ذلك أقرب لإجراءات تجريب وإطفاء حرائق وسد ثغوب تظهر كل يوم. وكان الانحياز للسياسات الاقتصادية الليبرالية أكثر وضوحاً خلال الأزمة عبر إجراءات رفع الدعم وتحرير الأسعار الأمر الذي يخالف منطقياً متطلبات الإدارة العقلانية الواعية اللازمة منعاً لمزيد من الانتكاسات الاجتماعية والاقتصادية والتهميش لشرائح واسعة من المجتمع السوري.

المبحث الثالث: التحديات القائمة والمحملة في المرحلة المقبلة

تنتظر سورية في المرحلة المقبلة مجموعة كبيرة من التحديات يتعلق بعضها بتقويم مسار السياسات التي اتبعت ضمن إطار اقتصاد السوق الاجتماعي، ويتعلق بعضها الآخر بمرحلة ما بعد الأزمة وإعادة الإعمار وما يرتبط بهما من قضايا، وهي:

المخطط 26: التحديات المحتملة في المرحلة المقبلة



المطلب الأول: عدم توفر الأمن والاستقرار

لا شك أنّ الأمان والاستقرار هما التحدي الأول في المرحلة الراهنة، فهما شرطان لازمان لمواصلة النشاط الاقتصادي والحياة الاجتماعية، وتشير التجارب إلى أن المستثمرين لا يدخلون إلى الدول الخارجة من الصراع إلا بعد ضمان توفر السلام وعدم عودة النزاع، وحتى لو استثنينا المناطق الآمنة إلا أنّ المشاريع بالنهاية تتأثر بالوضع العام للبلد، ولا يقتصر أثر الوضع الأمني على الاستثمار والمشروعات، بل يتعداه حتى إلى الأعمال الإغاثية، فالكثير من المساعدات الإنسانية لا تصل إلى مستحقيها بسبب عدم التمكن من الوصول إليهم، ويتطلب التعامل مع هذا التحدي جهوداً كبيرة تتضمن المصالحات الوطنية لكنها تتعداها إلى جهود وطنية ودولية لوقف النزاع المسلح على الأراضي السورية، ونشر ثقافة التسامح والسلام والعمل على إرساء الاستقرار السياسي والأمني.

المطلب الثاني: ضعف القطاعات الاقتصادية

تعاني القطاعات الاقتصادية في سورية بشكل عام من عدة مشكلات، يأتي في مقدمتها ضعف القدرة التكنولوجية في القطاعين العام والخاص، وهذا الضعف بنيوي ناتج عن ضعف عمليات الاستبدال والتجديد التقني، وعن الحماية الشديدة التي حظي بها القطاع الإنتاجي -وبشكل خاص القطاع العام الاقتصادي- على مدى عقود من الزمن مما أبقاه بعيداً عن المنافسة وفقد الحاجة والدافع للتطوير.

وانكشف ضعف القطاعات الاقتصادية بشكل أوضح في مرحلة الانفتاح الاقتصادي غير المتدرج والذي طبق قبل تمكين هذه القطاعات وتحضيرها للمنافسة، فلم تتمكن من الصمود بوجه المنافسة القوية التي تعرضت لها إثر إغراق السوق السورية بمنتجات أجنبية ذات جودة وأسعار تنافسية.

وأنت الأزمة وزادتها ضعفاً، حيث تضررت البنى التحتية للقطاعات الاقتصادية بشكل كبير، وتراجع الإنتاج الزراعي بسبب ارتفاع التكاليف وعدم تمكن الكثير من المزارعين من الوصول لأراضيهم، وتوقفت الكثير من المصانع والمنشآت عن الإنتاج في مختلف القطاعات، وانتقل عدد منها إلى بلدان أخرى، إضافة إلى هجرة الكثير من الرساميل إلى الخارج، وتلازم ذلك مع عقوبات خارجية تضمنت وقف التعاملات التجارية والمالية مع الحكومة السورية والمصرف المركزي والتجاري، وتجميد الأرصدة المالية للحكومة، وتجميد تمويل الاستثمارات الأجنبية في سورية.

كل ذلك يجعل من النهوض بالقطاعات الاقتصادية ومعاودة نشاطها من أهم التحديات في المرحلة المقبلة، إذ يتطلب ذلك معاودة الإنتاج من ثم تعزيز مكانة المنتجات السورية في السوق المحلية والدولية عبر التركيز على منتجات ذات ميزات تنافسية ودعمها بشتى السبل، وتطوير سلاسل القيمة المضافة، واستثمار التقانات والعلوم الحديثة لتطوير كفاءة الإنتاج، ودعم الإنتاج الزراعي والصناعات التحويلية عبر إطلاق حزمة من القروض التشغيلية لتوفير سيولة للوحدات الإنتاجية والمصانع والورش القادرة على العمل. والقيام بمجموعة من الإجراءات لدعم سلاسل الإنتاج وضمان نقل وتسويق الإنتاج وتصديره للأسواق المجاورة وبأسعار تنافسية تضمن استمرار العملية الإنتاجية. مع السعي لإعادة التعاون الاقتصادي والعلاقات التجارية الدولية.

المطلب الثالث: توفير حوامل الطاقة والقطع الأجنبي

تراجع إنتاج النفط الذي كان يرفد خزانة الدولة بثلاث الإيرادات من 380 ألف برميل يومياً عام 2010 إلى 10 آلاف برميل يومياً عام 2015، إذ لم يتجاوز النفط المسلم لمصفاة حمص بلغ 1.8 مليون برميل خلال النصف الأول عام 2015. وذلك بسبب فقدان سيطرة الحكومة على 90% من آبار النفط، وخروج الشركات الأجنبية من سورية بسبب العقوبات الاقتصادية. وقامت الحكومة خلال الأزمة برفع أسعار المشتقات النفطية تدريجياً بغاية ضمان استمرار توفيرها بالحد الأدنى، ويعتبر توفير حوامل الطاقة أحد أهم التحديات التي تواجه الاقتصاد السوري نظراً لدخوله المباشر في كافة الأنشطة الاقتصادية علاوة على الاحتياجات العائلية لتوفير وقود التدفئة.

ومن ناحية القطع الأجنبي تشير التقديرات إلى انخفاضه بشكل كبير خلال فترة الأزمة وذلك حفاظاً على تمويل المستوردات ومحاولة تثبيت سعر الصرف، ويعتبر التصدير المصدر الأساسي للقطع الأجنبي وقد انخفض من 8.8 مليار دولار عام 2010 إلى 1.3 مليار دولار عام 2014،²²³ إضافة إلى الحوالات الشخصية التي لم تتجاوز 2.5 مليار دولار خلال عام 2014. بينما يعد الاستيراد العيب الرئيسي على القطع الأجنبي وقد بلغ 4.5 مليار دولار عام 2014. أي هناك فجوة كبيرة بين الصادرات والمستوردات (3.2 مليار دولار) ولا تستطيع التحويلات الشخصية وحدها تغطية هذه الفجوة، لذا لا بد من تحقيق توازن بين فاتورة الاستيراد وفاتورة التصدير، ويمكن ذلك عبر ترشيد المستوردات

²²³ <http://b2b-sy.com/news/25912>

التي تنتج محلياً، والتوسع باستيراد المواد الداخلة بالعملية الإنتاجية والتوقف عن استيراد السلع الكمالية.

المطلب الرابع: ضعف المؤسسات

تعاني المؤسسات في سورية من ضعف كبير، إذ يفتقد معظمها للخبرة والشفافية والمساءلة واللامركزية وفعالية الأداء، سواء على مستوى اتخاذ القرار أو التخطيط أو التنفيذ، الأمر الذي يقف حائلاً أمام تنفيذ السياسات الكلية وإدارة نظام السوق، وتنظيم أسواق السلع والعمل ورأس المال، وتسود الإدارات التقليدية في مؤسسات القطاع العام والتي تفتقد للمرونة في اتخاذ القرار وتنفيذ الخطط، وضعف القدرات والخبرات العلمية العاملة فيها، وجمود آليات التوظيف والترقية فيه.

ولا يقتصر التحدي المؤسساتي على مؤسسات الدولة والقطاع العام، بل يتعداه إلى القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني، فالقطاع الخاص في سورية في معظمه يعاني أيضاً من نقص مهارات الإدارة والتنظيم والابتكار والتطوير، وضعف الشفافية، فضلاً عن التهرب الضريبي الكبير وعدم التزامه بالمسؤولية الاجتماعية، ويعاني المجتمع المدني من ضعف الطابع المؤسساتي وضعف التنسيق بين الجهات الفاعلة، إضافة إلى قدم التشريعات التي يمارس من خلالها المجتمع المدني نشاطاته، وتعاني الأطراف الثلاثة من قصور الرؤيا وجمود الهياكل وبيئات التنظيمية التي تحكم عملها وتحد من المرونة والقدرة على مجاراة الظروف المتغيرة.

ولا شك أنّ هذه التحديات تجعل من الصعب على كل من الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني القيام بالأدوار المنتظرة، ما لم تخضع لإصلاحات تشريعية ومؤسسية وهيكلية.

المطلب الخامس: تحديات الحماية الاجتماعية

تعاني الحماية الاجتماعية في سورية من عدة تحديات، يأتي في مقدمتها غياب الرؤية، وعدم الترابط والاستدامة وضعف التنسيق والتشاركية بين الفاعلين الاجتماعيين (الحكومة ومؤسسات المجتمع المدني) في صياغة الخطط وتنفيذها، وضعف التمويل خاصة مع تراجع الإنفاق الاجتماعي في وقت تتزايد فيه الاحتياجات الإنسانية باستمرار. انعكس ذلك على الرفاهية الاجتماعية وليس أدل على ذلك من تصنيف سورية من بين الدول

الأسوأ حالاً وفق مؤشر ليغاتوم للازدهار (Legatum prosperity index)،* حيث جاءت في المرتبة 129 من أصل 142 دولة عام 2014،²²⁴ وتقدمت عليها كل من لبنان وإيران والجزائر ومصر، بعد أن كانت تتقدمها جميعاً عام 2010.

المطلب السادس: الأسعار والتسعير

انعكس توجه الاقتصاد السوري نحو الحرية الاقتصادية وما تضمنه من سياسات لتحرير الأسعار_ التي طالت الكثير من السلع والمواد الأساسية ومن بينها المواد الداخلة في العمليات الإنتاجية من كهرباء ووقود وأسمدة وغيرها_ بارتفاع كبير في أسعار معظم السلع والمواد الأساسية، وازداد الحال سوءاً في ظل الأزمة إذ قامت الدولة بالتراجع عن دعم المحروقات والكهرباء والخبز والغاز وغيرها من السلع الضرورية في إطار ما سمي "عقلنة الدعم"* عدا عن كثرة التلاعب بالأسواق والمضاربات على القطع الأجنبي ما أدى إلى ارتفاع الأسعار بشكل كبير حيث وصل الحد الأدنى لمعيشة أسرة مكونة من خمسة أفراد إلى حدود 125 ألف ليرة سورية شهرياً، في حين يبلغ الحد الأدنى للأجور 20 ألف ليرة سورية، وتزامن ذلك مع فقدان الكثير من المعيلين مصادر رزقهم، حتى أصبحت الشريحة العظمى من المستهلكين غير قادرة على تحمل الأعباء المعيشية، وأمست مشكلة الأسعار وبالتحديد أسعار السلع الأساسية تحدياً ملحاً ينبغي التعامل معه، ويحتاج ذلك إلى تضافر عدة وسائل للعمل على تخفيض معدلات التضخم، ما يستلزم سياسات وإجراءات على المدى المتوسط والطويل، كالعامل على استقرار سعر الصرف ورفع أسعار الفائدة، وتحفيز الاستثمار ودوران عجلة الإنتاج، إضافة إلى رفع الأجور الحقيقية للمواطنين لتجاري تكاليف المعيشة، إلا أن حساسية هذه المشكلة وارتباطها الوثيق بالأوضاع المعيشية اليومية يجعل من غير الصواب إرجائها للسياسات متوسطة وطويلة المدى، ومن جانب آخر فإنّ عدم القدرة على ضبط أسعار الصرف، واختلاف ظروف وتكاليف الإنتاج متأثرة بالأزمة وأحوال المناطق وضعف القدرات الرقابية الحكومية يجعل من الصعب تطبيق التسعير الإداري.

* يشتمل المؤشر على 89 عاملاً لتصنيف الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية لدولة ما ضمن ثماني فئات رئيسية: هي التعليم، الصحة، السلامة والأمن، الحرية الشخصية، رأس المال الاجتماعي، الاقتصاد، توافر فرص العمل، تطوير وإدارة الأعمال، والحوكمة.

²²⁴ المصدر: (2014) Legatum Institute. page 4. The 2014 Legatum prosperity index.

* مصطلح ابتدعته الإدارة الاقتصادية المتكاسلة للأزمة، وشرعته الحكومة تبريراً للهروب من استحقاق الدعم الاجتماعي بالانقلاب عليه وتحرير الأسعار كرمى لطموح الأسواق ورأس المال، وتسويق أنّ الدعم ينبغي نقله إلى قطاعات منتجة مادياً، لكن في المحصلة هي نفس عقلية إدارة الشأن الاجتماعي من إيصال الدعم إلى مستحقيه، إلى توزيع الدعم مادياً للفئات الأكثر تضرراً وانتهاءً بعقلنة الدعم وهو أبعد ما يكون عن العقلنة الاقتصادية والعدالة الاجتماعية.

المطلب السابع: الفساد

عانى الاقتصاد السوري طويلاً من الفساد الإداري والمالي، واحتلت سورية عام 2010 المرتبة 127 من أصل 180 عالمياً في ترتيب الدول الأكثر فساداً وتراجعت في الشفافية المالية والاقتصادية،²²⁵ واحتلت عام 2012 المرتبة 129 من أصل 179 في مؤشر الفساد،²²⁶ ومن المؤكد أن الأمر تفاقم في ظل الأزمة وضعف الرقابة وتزدي الأوضاع الأمنية، حتى أنه "تحول إلى بنية تحتية، وإلى كلفة ملازمة لأية عملية اقتصادية، وسيطر نظام «الحصص، أو الشراكات أو الإتوات» بين عدد من المتنفذين سياسياً واقتصادياً، وبين أرباب الأعمال، لضمان مستوى محدد من الثروة والأرباح، والحماية"،²²⁷ فكان وما يزال أحد أكبر التحديات، لما له من أثر على أداء القطاعات الاقتصادية والبيئة الاستثمارية من جهة، وآثار اجتماعية من جهة أخرى، ففي الظروف العادية يحدّ الفساد من قدرة الدولة على زيادة إيراداتها ويتسبب في هدر الأموال العامة، وينعكس بالتالي ضعفاً في قدرتها على توفير الخدمات العامة، كما أنه يشوه المنافسة الحرة وعمل آليات السوق، ويعتبر من العوامل الطارئة للاستثمارات، حيث ترتفع التكاليف الإجمالية وينخفض تبعاً لذلك العائد على الاستثمار، فيضعف الحافز عليه، وتأخذ هذه المشكلة أهمية خاصة في المرحلة القادمة على اعتبارها مرحلة انتقالية من حالة النزاع إلى حالة السلم وإعادة الإعمار فعادة ما تكثر فيها حالات الاستفادة من ثغرات التشريع في ظل ضعف القدرة على الرقابة، كما يُخشى أن تفتح مرحلة إعادة الإعمار مجالاً كبيراً للفساد يطال المناقصات والمشاريع، وقد يحدث تلاعب بالكميات والمواد اللازمة لإعادة الإعمار ما ينعكس على جودة البنية التحتية، ومستوى الخدمات المقدمة. لذا تتطلب المرحلة القادمة قدرة عالية على إدارة عمليات إعادة الإعمار، بدءاً من إدارة الموارد المخصصة لها والإشراف على إنفاقها، والشفافية في العمل، والرقابة على التنفيذ، والمساءلة، ووضع إطار واضح وميسر للتعامل مع المستثمرين وقواعد واضحة لأداء الأعمال، وقد صدر قانون العقوبات الاقتصادية عام 2013 بهدف مكافحة الجرائم الاقتصادية والمالية وحماية الاقتصاد الوطني والمال العام، وضمان السير

²²⁵ وفق التقرير السنوي لمنظمة الشفافية الدولية لعام 2010 ، يقيم ويرتب الدول حسب مستوى الفساد بين المسؤولين وفي مؤسسات الدولة.

²²⁶ التقرير الوطني لتنافسية الاقتصاد السوري 2012 ، مؤشرات سورية في التقارير العالمية، المرصد الوطني للتنافسية، ص5.

²²⁷ أسد، أيهم. (2014) الاقتصاد السوري المهودور النمو اللامستقر والتنمية الضائعة في نصف قرن (1960-2010)، دمشق. ص133، بتصرف

الطبيعي للنشاط الاقتصادي في إطار النزاهة والشفافية وسيادة القانون، ووضح القانون الجرائم الاقتصادية وعقوبة كل منها، ويبقى أن يدعم ذلك بالتطبيق الصارم للعقوبات، ووضع آليات لاسترداد الأموال المتحصلة عن قضايا الفساد، إضافة إلى تشجيع المواطنين على المشاركة في محاربة الفساد بإبلاغ السلطات المعنية، شرط تأمين حماية المبلغين والشهود والعاملين في قضايا مكافحة الفساد.

المطلب الثامن: انتشار الاقتصاد غير الرسمي

تتباين تقديرات الاقتصاد غير الرسمي في سورية، فقبل بداية الأزمة، كان يتراوح ما بين (40 إلى 50% من حجم الاقتصاد السوري)²²⁸ ولا شك أنّ حجمه ارتفع بفعل ظروف الأزمة وما تولد عنها من أنشطة مرتبطة باقتصاد العنف والحرب، ومن المتوقع أنّه بات يشكل "ما بين 57-63% من إجمالي الناتج المحلي فترة سنوات الأزمة."²²⁹ ويتسبب اقتصاد الظل بحرمان خزينة الدولة من موارد كبيرة، وعلاوة على ذلك يعاني العاملون في القطاع غير الرسمي من تدني الأجور وظروف العمل غير اللائقة.

ولمواجهة هذا التحدي ينبغي العمل على تنظيم القطاع غير الرسمي وضمه إلى القطاع الرسمي، ووضع سياسات لتحفيز المنتمين إليه على تنظيم أنشطتهم وإضفاء الصيغة القانونية عليها، ونظراً لكون اقتصاد الظل يعود في جزء كبير منه (عدا عن دوافع التهرب من الضرائب وزيادة الأرباح) إلى تعقيدات الإجراءات الحكومية وعدم تمكن أصحاب المهن من مجاراتها، ما يدفعهم لممارسة أنشطتهم في الخفاء، فإنّ علاج هذه الظاهرة يبدأ من تبسيط الإجراءات الإدارية لترخيص الأعمال والتعاملات المالية بما في ذلك المعدلات الضريبية، والحرص على وضوح القوانين وخلوها من الثغرات، ويساعد في ذلك تشجيع قيام الجمعيات التعاونية التي تسهل التواصل مع أصحاب الأعمال وإيصال أصواتهم ومشاكلهم لصناع السياسات مما يدعم الثقة بينهم وبين الحكومة، ومن شأن ذلك أن يعود بآثار ايجابية اقتصادية ومالية على الاقتصاد الوطني.

وبرغم أنّ اقتصاد الظل يشكل بيئة حاضنة للفساد والتهريب والجريمة والبلطجة والعمل خارج سياق القانون والشرعية، إلا أن اقتصاد الظل الأسود أو اللاشعري أو غير المنظم عمل خلال الأزمة كبديل عن فاقد الاقتصاد الرسمي الذي تعرض إلى التخريب والتدمير

²²⁸ الاقتصاد السوري المهودور النمو اللامستقر والتنمية الضائعة في نصف قرن. مرجع سابق، ص 135.

²²⁹ معاون وزير الاقتصاد: اقتصاد الظل... يزداد من 42% إلى 63% من الناتج المحلي. (2014، 24 أيار). جريدة الوطن. استرجعت بتاريخ 21 حزيران 2014 من: <http://www.alwatan.sy/view.aspx?id=15768>

سواء لجهة الإنتاج أو العمالة أو مصدر الارتزاق اليومي، ومع أنّ شرعيته أصبحت موضع جدل كبير، إلا أنّه من الضروري إدراجه في الخطط التنموية للحكومة والاستفادة منه تنموياً، وليس اعتباره عبئاً على الاقتصاد الوطني ينبغي محاربهه إنما إعادة هيكلته وتنظيمه ضريبياً ومالياً وإدراجه في البنية التنموية الفاعلة في الاقتصاد والمجتمع.

المطلب التاسع: تمويل إعادة الإعمار

تشير التقديرات إلى أنّ حجم التمويل المطلوب لإعادة الإعمار يتراوح بين 165 مليار دولار²³⁰ و 200 مليار دولار،²³¹ ولا تعبّر هذه التقديرات بالضرورة عن حجم التمويل الحقيقي اللازم لإعادة الإعمار خاصة في ظل عدم وجود بوادر قريبة لانتهاؤ الأزمة. وتبدو الأفضلية للتمويل الداخلي خشيةً من المخاطر التي تترافق عادة مع المساعدات الخارجية، كالتبعية وفرض ضغوط سياسية أو شروط اقتصادية معينة أو تقييدات على القرارات المحلية، إلا أنّ المعطيات تشير إلى أنّ الموارد الداخلية لا تكفي، فبالنظر إلى موازنة عام 2015 نجد أنّ مخصصات خطة إعادة الإعمار تبلغ 50 مليار ليرة سورية، أي ما يعادل 200 مليون دولار،²³² كما أنّ ودائع المصارف العامة والخاصة قليلة جداً ولا تتجاوز مجموعها 1,514 مليار ليرة سورية حتى النصف الأول 2015 (أي حوالي 6 مليار دولار أمريكي).²³³

ومع افتراض عودة الودائع إلى مستواها ما قبل الأزمة (8 مليار دولار)، وافتراض الاستفادة من مجمل هذه الودائع فإن أقصى ما يمكن توقعه من تمويل من قبل القطاع المصرفي يبلغ حوالي 12.7 مليار دولار، وبافتراض إمكانية جذب نصف رؤوس الأموال السورية في الخارج (والمقدرة بـ 130 مليار دولار)²³⁴ للاستثمار داخل سورية والمساهمة في إعادة الإعمار، فإن الموارد الإجمالية المتوقع حشدها "وطنياً" تبلغ في أفضل الأحوال حوالي 78.7 مليار دولار، أي ما يعادل 47.6% من التمويل المطلوب وفق التقديرات الدنيا، مع العلم أن الرقم قابل للزيادة باستمرار طالما لم تتوقف دائرة الحرب، عدا عن صعوبة تأمين القطع الأجنبي _ غير المتوفر نظراً لعجز الميزان التجاري وميزان

²³⁰توقعات اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لدول غرب آسيا (إسكوا).

²³¹توقعات البنك الدولي.

²³²يسعر صرف 250 ليرة للدولار الواحد.

²³³تصريحات مدراء المصارف العامة وإفصاحات المصارف الخاصة عن النصف الأول 2015، واعتمدنا معامل تحويل 250 ليرة سورية لكل دولار أمريكي (وهو السعر الرسمي في هذا التاريخ).

²³⁴فضلية، عابد فضلية، عابد. ورقة بعنوان "تحديات تمويل عملية إعادة الإعمار في سورية" قدمت لمؤتمر "إعادة البناء والتنمية في سورية" المنعقد في كلية الاقتصاد بـ"جامعة دمشق" بتاريخ 26 و27 آذار 2014. ص 6.

المدفوعات وضرورة الحفاظ على ما تبقى من احتياطات حكومية من أجل الاحتياجات الضرورية_ لاستيراد مستلزمات إعادة الإعمار، وفي هذا الخصوص لا بد من العمل المكثف على تنشيط الصادرات الزراعية والصناعية وحتى النفطية التي يمكن التعويل عليها لتأمين زيادة في القطع الأجنبي.

وبالعودة إلى تحدي التمويل فيبقى الاعتماد على الموارد المحلية رغم ضعفها مصدراً أكثر أماناً، لذا ينبغي تطوير منظومة الموازنة العامة للدولة، وإصلاح النظام المالي والضريبي بما يساعد في زيادة موارد الدولة، واعتماد التخطيط الاستراتيجي لزيادة كفاءة الإنفاق العام، إلى جانب تحسين الإنفاق الاستثماري على مشروعات الخدمات العامة وإعادة إعمار البنى التحتية، كما تتطلب المرحلة انتهاج سياسات فعالة لتعبئة مدخرات السوريين داخل وخارج سورية، وتعديل بعض القيود التشريعية فيما يخص قطاع المصارف التي ينتظر منها أن تلعب دوراً هاماً في تمويل إعادة الإعمار، ومنها السماح للمصارف العامة ب"الاستثمار المباشر أو المشاركة في مشروعات استثمارية"²³⁵، إضافة إلى تفعيل صكوك الاستثمار الإسلامية، لأهميتها في تعبئة المدخرات المحلية بشكل خاص في مشاريع البنية التحتية.

أما بخصوص التمويل الخارجي فلا يمكن إنكار الحاجة إليه رغم ما يترتب عليه من أعباء كبيرة تشكل معيقاً للتنمية في الأجيال القادمة، إلا أنّ من شأن توفر التمويل المطلوب أن يسرع من عملية إعادة الإعمار بشكل ملحوظ، لذا يمكن الاستفادة من الدول التي تربطنا بها علاقات جيدة، سواء عبر الاقتراض أو المشاركة بمشاريع استثمارية، وتعزيز العلاقات التجارية بما يزيد من الصادرات السورية ويسهل من توريد المواد اللازمة لمرحلة إعادة الإعمار من خلال فتح الاعتمادات والتسهيلات الائتمانية، ولا ضير من الاستفادة من المؤسسات الدولية فهو حق مشروع، شرط القدرة على إقامة علاقات متوازنة معها، وتجنب الخضوع لشروط تمس بالسيادة الوطنية أو الشعب السوري.

²³⁵تحديات تمويل عملية إعادة الإعمار في سورية. مرجع سابق ص 11.

وتجدر الإشارة إلى أهمية الاستعادة من مصادر التمويل الخارجي الجديدة كـ "بنك التنمية الجديد"²³⁶ التابع لدول البريكس و"بنك الاستثمار الآسيوي"²³⁷، والتي تتيح إمكانية الحصول على التمويل دون الاحتكام إلى الشروط القاسية التي يفرضها البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، وعلاوة على فرص التمويل الدولي، يمكن للحكومة أن تفتح المجال أمام الدول الراغبة في الاستثمار بإعادة بناء البنى التحتية والنفط والغاز والمطارات والموانئ والمصانع الاستراتيجية الكبرى عبر صيغ عقود طويلة الأجل.

وبهدف حشد الموارد المحتملة يلزم إحداث صندوق لإعادة الإعمار لتصب فيه مساهمات كل من الحكومة والقطاع الخاص والسوريين في الخارج والتبرعات والمساعدات، إضافة لتشجيع إنشاء المحافظ الاستثمارية والشركات المساهمة التي يمكن أن تلعب دوراً هاماً في إعادة الإعمار.

وأياً كانت مصادر التمويل التي ستعتمد عليها الحكومة السورية، فإن هناك تحدياً جوهرياً يلزم التعامل معه، وهو حسن إدارة هذا التمويل، الأمر الذي ألمح إليه المستشار الألماني "لودفيج إيرهارد" عندما قال أنّ كل شيء يعتمد على "الاستخدام الصحيح اقتصادياً للمصادر"²³⁸، مع أهمية التأكد من تسخيرها والاستفادة منها وفق الاحتياجات والأولويات الوطنية لا المقترحة من قبل المانحين.

²³⁶ قامت كل من الصين، البرازيل، روسيا، الهند وجنوب إفريقيا في 15 حزيران 2014 بالتوقيع على "إعلان فورتاليزا" بالبرازيل، والذي حدد ميزانية بنك التنمية بـ 100 مليار دولار، وميزانية أولية بـ 50 مليار دولار، تتوزع بالتساوي على الأعضاء الخمس. وفي نفس الوقت، تم رصد صندوق احتياطي بـ 100 مليار دولار، خصص لمواجهة الأزمات المالية الفجائية التي تواجهها مجموعة البريكس. ويشير الخبراء إلى أن تأسيس بنك البريكس سيساعد على دعم الاستثمارات في البنية التحتية في الأسواق الناشئة والدول النامية، ويسد الثغرات الموجودة في المؤسسات المالية الإقليمية والدولية.

²³⁷ اتفقت سبع وخمسون دولة مؤخراً، على العمل معاً لإعداد قواعد وأنظمة بنك الاستثمار الآسيوي للبنية التحتية، والذي من المتوقع أن يتم تأسيسه رسمياً في نهاية عام 2015 بالعاصمة بكين، تبلغ حصة الصين في رأسماله 30%، وانضمت إليه رغم تحفظ الولايات المتحدة الأمريكية دول أوروبية مهمة مثل المملكة المتحدة وفرنسا وألمانيا وإيطاليا وسويسرا. وتكمن أهمية البنك الآسيوي للاستثمار في البنية التحتية، والذي يبلغ رأسماله 100 مليار دولار، في أنه يعطي نافذة جديدة للاستثمار في مشروعات البنية الأساسية في الدول الآسيوية.

²³⁸ Komp,Lothar.How Germany financed its postwar reconstruction EIR Volume 26, Number 26, June 25, 1999. Feature 43

المطلب العاشر: نقص البيانات وضعف البحث العلمي

يعد نقص البيانات أحد المعوقات الرئيسية التي تقف في وجه نجاح السياسات الاقتصادية أو الاجتماعية، وهو مشكلة تعاني منها معظم المؤسسات وحتى الوزارات في سورية، إذ يمكن للمطلع على أعمالها أن يجد بند "العمل على إنشاء قاعدة بيانات" يتكرر في خططها وتقاريرها الدورية على مدى السنوات السابقة، ويذكر أنّ وزارة الشؤون الاجتماعية حاولت أخذ هذه المهمة _على الصعيد الاجتماعي_ على عاتقها (في ظل عملها ضمن لجنة الإغاثة) إلا أنها لم تستطع حتى الآن بناء قاعدة بيانات، وينسحب الأمر كذلك على باقي الوزارات، وحتى المكتب المركزي للإحصاء، فالكثير من البيانات المنشورة هي بيانات مجتزأة ومخرجات مسوحات قديمة أجريت قبل الأزمة، ومع وجود جهود متفرقة من قبل بعض المنظمات المحلية والدولية بالمشاركة مع جهات حكومية لرصد الواقع الاقتصادي والاجتماعي في سورية في ظل الأزمة، إلا أن هذه الجهود لا تعدو كونها فردية ولا تنفذ إلى جميع المناطق وهي تقديرية وغير كاملة وغالباً غير متاحة. ومن شأن ذلك خضوع تحليل القضايا الاجتماعية أو الاقتصادية للاستنتاجات والتأويلات التي قد تكون بعيدة عن واقع ومجريات القضية موضوع الدراسة، ويُضعف قدرة المخططين وأصحاب القرار على أداء مهامهم بالشكل الأمثل، ويضاف لهذا التحدي تحد آخر مرتبط به يتمثل بضعف مستويات الإنفاق على البحث العلمي والتطوير" حيث لم يتجاوز ما تنفقه سورية على البحث العلمي والتطوير (0.2%) من الناتج المحلي الإجمالي عام 2010 بحسب تقديرات منظمة اليونسكو²³⁹، وهذه النسبة تقل كثيراً عن النسبة الحرجة الموصى بها عالمياً لأي دولة وهي 1%²⁴⁰.

<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001898/189883A.pdf> ²³⁹

²⁴⁰ الاقتصاد السوري المهدور النمو اللامستقر والتنمية الضائعة في نصف قرن. مرجع سابق. ص 133.

الفصل الرابع: أدوات تقييمية نحو سياسات تلبية مقتضيات النّهوض الاقتصادي والاجتماعي

المبحث الأول: الأطر الناظمة لعمل السياسات في اقتصاد ما بعد الأزمة

المبحث الثاني: أدوات تقييمية على الصعيد الاقتصادي

المبحث الثالث: أدوات تقييمية على صعيد الحماية الاجتماعية والتماسك الاجتماعي

المبحث الرابع: توزيع الأدوار بين اللاعبين الأساسيين

خلص تحليل الواقع الاقتصادي والاجتماعي خلال فترة الخطة الخمسية العاشرة إلى أن السياسات المتبعة فشلت في تهيئة البيئة المناسبة لاقتصاد السوق الاجتماعي، وأن الخلل يعود للتطبيق وليس المنهج، فقد تبين أنّ سورية اتجهت نحو تحرير الاقتصاد ورفعت الدعم دون إيلاء الجانب الاجتماعي والاصلاحات الإدارية والمالية الاهتمام الكافي، وهو أمر لا يمكن تفسيره إلا في إطار تطبيق توصيات المؤسسات الدولية، ولما كانت أدبيات وتجارب اقتصاد السوق الاجتماعي تتضمن محتوىً اجتماعياً واسعاً لم تلقت إليه الحكومات المتعاقبة، ترى الدراسة أن اقتصاد السوق الاجتماعي لا يزال النهج الأنسب للمرحلة القادمة. وقد توحى نظرة متشائمة أنّه في حالة السلم والرخاء لم تستطع الحكومة تأمين البيئة اللازمة له فكيف بها بعد ما مرت به البلد من ظروف قاسية والأضرار الجمة التي تعرض لها الاقتصاد من دمار في البنى التحتية ونقص في الموارد المالية والبشرية، إلا أنه من غير المرضي الاكتفاء بالقول أن اقتصاد السوق الاجتماعي يحتاج إلى بنية اقتصادية قوية غير موجودة وإلى مؤسسات كفوءة لا نملكها، وكوادر مؤهلة نفتقدها، وعلى العكس من ذلك يمكن لنظرة أكثر ايجابية أن تجد فيه مخرجاً ينهض بالوضع الاقتصادي والاجتماعي، ويساهم في الخطو بشكل أسرع تجاه التعافي الاقتصادي، وذلك بتبني "عناصره الاقتصادية الفاعلة، في الشفافية والدينامية والاستقرار والمبادرة الاجتماعية، كما تتسع العدالة الاجتماعية لديه، لمحتوى أنسنة ظروف العمل، ودمقرطة الاقتصاد وحماية البيئة"²⁴¹. ولتحقيق ذلك تطرح الدراسة سبعة أهداف رئيسية للتركيز عليها في المرحلة القادمة وهي: (1) ضمان الكرامة الإنسانية ومستوى المعيشة اللائق، (2) الشفافية والمساءلة، (3) التضمين والمساواة وإتاحة الفرص، (4) تنمية المشاركة والمبادرة والمسؤولية، (5) تصحيح مسار السياسات الكلية، (6) استقرار أسعار الصرف وضبط التضخم، (7) بيئة مشجعة للأعمال.

²⁴¹ سليمان، عدنان. (2012). مقالة بعنوان: الرئيس وفلسفة الاقتصاد. موقع الرأي السوري.

المبحث الأول: الأطر الناظمة لعمل السياسات في اقتصاد ما بعد الأزمة

تقتضي ديمقراطية اقتصاد السوق الاجتماعي أن تسعى الدولة للوصول إلى توليفة مناسبة بين الحرية في السوق وبين التوازن الاجتماعي، ويرى مفكرو اقتصاد السوق الاجتماعي أنّ "هذا الأمر ممكن إذا تطابقت التنظيمات والإجراءات السياسية الاجتماعية مع مبادئ المساعدة الذاتية أولاً والتوافق مع السوق ثانياً"²⁴²، وذلك بأن تضمن الدولة الحرية في السوق عبر التشريعات والقوانين الضامنة للملكية والتجارة وممارسة الأعمال والمنافسة، وتضمن في الوقت نفسه تحقيق العدالة الاجتماعية عبر إجراءات السياسة الاجتماعية التي تخفف وتعالج الآثار السلبية للسياسات الاقتصادية من جهة، والحرية الفردية من جهة أخرى.

ويتطلب تحقيق ذلك وضع قواعد للسلوك الإنساني عبر "طرق رسمية كالقوانين والأنظمة الاقتصادية والعقود، وطرق غير رسمية كالثقافة المشتركة والتقاليد الاجتماعية والمفاهيم الأخلاقية السائدة في المجتمع، على أن تأخذ هذه القواعد صفة الإلزامية فتكون مدعّمة بسلطة جزائية تجعلها قابلة للتطبيق"²⁴³، وإلى جانب قواعد السلوك الإنساني تبرز الحاجة لتخفيف التناقضات غير الممكن تجنبها بين التنظيم الاقتصادي الملتزم بالمنافسة، والتنظيم الاجتماعي الهادف لتحقيق عدالة التوزيع وذلك بالعمل على تلبية الاستحقاقات الاجتماعية مع الإبقاء على المبادرات الفردية ومحفزات الإنجاز ودعمها في الوقت نفسه، وهذا ما يعبر عنه بـ"المحتوى الأساسي الاجتماعي للتنظيم الاقتصادي" الذي يتكون من عدّة عناصر هي²⁴⁴: (1) مدى تشجيعه للتطور الاقتصادي وتوزيع الدخل والثروة، وفقاً لمبدأ الإنجاز، (2) قدرته على تجنب البطالة، (3) قدرته على توفير الموارد لتكاليف معيشة الأفراد غير القادرين على العمل أو الفئات الضعيفة اقتصادياً، (4) قدرته على ضمان استقرار القدرة الشرائية وحماية أصحاب الدخل المتدنية من ذلك، (5) مدى

Leipold, Helmut. (2008). Social market economy: Protection of freedom. In *Encyclopedia*²⁴² Social Market Economy: History, Principles and Implementation – From A to Z. P358. Germany. Paderborn. Ferdinand Schöningh.

Quaas, Friedr. (2008). Social foundation of economic order. In *Encyclopedia Social*²⁴³ Market Economy: History, Principles and Implementation – From A to Z. P432. Germany. Paderborn. Ferdinand Schöningh.

Lampert, Heinz. (2008). Social system Social foundation of economic order. In *Encyclopedia*²⁴⁴ Social Market Economy: History, Principles and Implementation – From A to Z. P427. Germany. Paderborn. Ferdinand Schöningh.

ضمانه للحقوق الإنسانية الأساسية، (6) قدرته على تحقيق توازن في المصالح الاقتصادية والاجتماعية بين المجموعات المختلفة (بين العمال ورجال الأعمال، وبين المستهلكين والمنتجين، وبين الأفراد والمجتمع).

ولما كان المحتوى الاجتماعي الموجود في أي تنظيم اقتصادي يعتمد على مدى فرض معايير اجتماعية مقابلة للمعايير الاقتصادية، ينبغي العمل على ترسيخ مفهوم العدالة الاجتماعية كقيمة عامة شاملة حاكمة لمختلف العلاقات الاجتماعية والاقتصادية، بما فيها الكرامة الإنسانية والحقوق الأساسية و الدخل والثروة والفرص.

وبالحديث عن النهج والسياسات الاقتصادية والاجتماعية للمرحلة القادمة فإن معاودة العمل على خلق الشروط الأساسية لتطبيق اقتصاد السوق الاجتماعي يعدّ من الاستحقاقات الرئيسية أمام الحكومة، وتلافياً للأخطاء التي وقعت أثناء تطبيقه، تطرح الدراسة عناوين أساسية ليتم اعتمادها كأطر ناظمة لعمل السياسات في المرحلة المقبلة وهي:

- 1- الإدارة الرشيدة وبناء المؤسسات إطاراً للأدوات الاقتصادية المقترحة.
- 2- التمييز الإيجابي إطاراً للأدوات الاجتماعية المقترحة.
- 3- الحوار الاجتماعي إطاراً لتوزيع الأدوار المقترح بين اللاعبين الأساسيين.

المطلب الأول: الإدارة الرشيدة وبناء المؤسسات

تطرح الدراسة اعتبار الإدارة الرشيدة وبناء المؤسسات آلية رئيسة للإصلاح ومكافحة الفساد عبر ممارسة السلطة بشكل يحترم كرامة وحقوق وحاجات المجتمع والأفراد لتحقيق التنمية المستدامة، وبالتالي تهيئة البيئة السليمة والمشجعة لقيام الأعمال، وتحتاج المؤسسات كي تستطيع البقاء والتواجد بفعالية لأن تكون قادرة على التجاوب مع المتطلبات الجديدة للأسواق... وتجري تحولاً في أنظمتها الداخلية، ليس فقط ما يتعلق منها بالاستثمارات في رأس المال البشري بل أيضاً في سياق التنظيم الفعال للعمل²⁴⁵ وتقوم الإدارة الرشيدة على مفهومين أساسيين هما التضمين والمساءلة، ويقصد بالتضمين إتاحة المجال وبالتساوي مع الجميع لكل من له مصلحة في عملية إدارة الحكم ويود المشاركة فيها، وأن يتساوى المواطنون جميعاً أمام القانون دون تمييز في تأمين فرص

²⁴⁵ اقتصاد السوق الاجتماعي واتجاهات تطوره المستقبلية. مرجع سابق ص 135-136 بتصرف.

متساوية وفي الاستفادة من الخدمات التي توفرها الحكومة، أما المساءلة فمبنية على حق الشعب بوضع الدولة والحكومة تحت طائلة المسؤولية من حيث كيفية استعمالها لسلطتها ولموارد الشعب، وتنتقل بالأصل من مفهوم التمثيل الشعبي فكل من يمثل الشعب في السلطة ينبغي أن يكون خاضعاً للمساءلة من قبل الشعب نفسه. ويحتاج تطبيق المساءلة الفعالة إلى الشفافية في نمط إدارة الحكم وتوفير المعلومات وقدرة الوصول إليها. وتساعد الإدارة الرشيدة في تهيئة البيئة المحفزة للأعمال عبر مكوناتها الأساسية، الذي يقيس الأول منها وهو مؤشر نوعية الإدارة في القطاع العام فعالية وكفاءة البيروقراطية، حكم القانون، حماية حقوق الملكية، مستوى الفساد، نوعية التنظيمات وآليات المساءلة الداخلية، ومؤشر المساءلة العامة، وقياس الثاني مدى شفافية الحكومة وانفتاح المؤسسات السياسية، ومستوى المشاركة، واحترام الحريات العامة، وحرية الإعلام باعتباره وسيلة للنقاش العام. كما توفر الإدارة الرشيدة أدوات مشاركة المجتمع في السياسات الحكومية وتساعد على التقليل الأثر السلبي للسياسات الخاطئة وتحول دون استمراريتها وذلك عبر إتاحة إمكانية تقييم الخدمات المقدمة أو تقييم أداء السياسيين والموظفين العاملين من قبل المواطنين، وإمكانية إعادة توجيه السياسات على نحو أفضل، كما تساهم في تحسين الأداء الإداري مما يخفف من كلفة المعاملات، ويقلل من كلفة ومخاطر الاستثمار والأعمال، ويسهل إنشاء مشاريع تجارية جديدة وإدارة وتوسيع النشاطات الموجودة. وعلاوة على ذلك تساهم في تطوير مستوى الخدمات العامة وزيادة كفاءتها مما يزيد من إنتاجية قطاع الأعمال ويجذب بالتالي الاستثمارات والمشاريع الاقتصادية بفعل وجود محيط تجاري وخدمي مشجع، وتزيد التضمينية والشفافية من مستوى التنسيق وتبادل المعلومات بين الدولة والقطاع الخاص، وكل ذلك يفضي إلى تعزيز المناخ الجاذب للاستثمار.

ويشترط تطبيق الإدارة الرشيدة إلغاء كل ما يحد التضمينية والمساءلة مثل غياب المعلومات حول الإنفاق الحكومي أو التقييدات على إنشاء الجمعيات الأهلية والرقابة على مصادر تمويله، ومنح الحصانة لكبار الموظفين والمسؤولين ضد المساءلة، وإبدالها بحزمة متكاملة من سياسات وإجراءات وثقافة مجتمعية تستهدف إعادة النظر في أسلوب الإدارة واتخاذ القرارات من جانب الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني، بحيث يجري العمل على توسيع اللامركزية السياسية والإدارية، بما يزيد المرونة في اتخاذ القرار وتوزيع المسؤوليات ويضمن السرعة في إنجاز المعاملات والمهام بعيداً عن الروتين

والبيروقراطية، ويتم تعزيز التشاركية في الحكم والاستجابة السريعة والفعالة لمطالب المواطنين.

وتحتاج لوجود مؤسسات مجتمعية قوية تمثل الناس وذوي المصالح تمثيلاً صحيحاً، ما يعني ضرورة الإسراع بإعادة بناء المؤسسات وتطوير القدرات وفق قوانين الإدارة الرشيدة وسيادة القانون مع نبذ الفساد وتقليص زمن المعاملات والتخفيف من البيروقراطية إضافة إلى تأهيل الكادر وزيادة وعي الأفراد، وخلق أجواء الحوار الاجتماعي بما يحقق إجماعاً حول الاتجاهات الأساسية للسياسات ويضمن تحقيق مصالح جميع أفراد المجتمع. وفيما يلي الأدوات الاقتصادية المقترحة:

المطلب الثاني: التمييز الإيجابي

اقترحت الدراسة أن يتم اعتماد سياسات التمييز الإيجابي كإطار للحماية الاجتماعية، تسترشد به الجهات المعنية في وضع خطاً وصياغة سياساتها، ويُعرف التمييز الإيجابي "Positive Discrimination"²⁴⁶ بأنه "مجموعة من الإجراءات الإيجابية المتخذة لزيادة تمثيل المرأة والأقليات في مجالات العمل والتعليم والثقافة التي حرمت منها تاريخياً بسبب العرق أو الجنس أو غيرها"²⁴⁷ وتهدف إلى "معالجة نتائج تمييز سابق تعرضت له، ومنع تعرضها لتمييز جديد في المستقبل، سواء كان ذلك على مستوى التعليم أو فرص العمل"²⁴⁸ ويطلق على التمييز الإيجابي تسميات عديدة كـ "المساواة الراجعة"، "المعاملات التفضيلية"، "آليات الإنعاش الملائم للأقليات"، "إجراءات الفعل التوكيدي"، "آليات الدمج لمكونات الأمة"، "تفعيل المواطنة"، أو "تعزيز التنوع". وكلها في مجملها تشير إلى إجراءات خاصة لتعزيز المشاركة والمساواة، أو آليات التمثيل والتواجد العادل للأقليات.²⁴⁹

²⁴⁶ تعود فكرة "التمييز الإيجابي" إلى الولايات المتحدة الأمريكية في منتصف الستينات، حيث كانت معظم الولايات قد شهدت أحداثاً عنصرية ألّمة مردها إلى حالة التمييز التي تعيشها بعض فئات المجتمع وخصوصاً الأقليات العنصرية والإثنية والجنسية رغم وجود مبدأ المساواة النظرية، فبدأت الدعوات ضمن إطار "الحرب على الفقر" التي أعلنها الرئيس كينيدي تنادي بضرورة اتخاذ إجراءات من شأنها أن تنصف الأقليات الإثنية كالسود، والسكان الأصليين، واللاتينيين، وبالفعل تم تجسيد هذا الاتجاه عبر السياسات الحكومية التي رمت إلى رفع آثار التمييز العنصري وإرساء مبادئ المساواة على أرض الواقع. وأطلق على مجموعة الإجراءات آنذاك مصطلح "الفعل الإيجابي/Affirmative Action" " وهدفت هذه الإجراءات إلى معالجة نقص تمثيل السود في الشركات المتعاقدة مع الدولة في مجال الأشغال العامة والمعروفة (بخطة فيلادلفيا) التي أطلقتها الإدارة الأمريكية عام 1969 المعروفة بـ (قانون الأول من ديسمبر). وساهم التمييز الإيجابي في إنشاء طبقة متوسطة ضخمة من الأميركيين من ذوي الأصول الإفريقية.

²⁴⁷ Stanford Encyclopedia of Philosophy: <http://plato.stanford.edu/entries/affirmative-action/>

²⁴⁸ http://www.law.cornell.edu/wex/affirmative_action

²⁴⁹ John David (May 1, 1996) The Ironies of Affirmative Action: Politics, Culture, and Justice in America. (PP.79 to 85) Skrentny University of Chicago Press - Law

ويمكن القول أنّ التمييز الإيجابي عبارة عن إجراءات خاصة الغرض منها إتاحة الفرص لبعض الجماعات أو لبعض الأفراد الضعيفين والمعرضين مسبقاً لتمييز ما أدى إلى أي شكل من أشكال الحرمان، فتأتي هذه التدابير لتضمن لهم المساواة في التمتع بالحقوق والمزايا شأنهم شأن غيرهم، وحصولهم على الفرص في اتخاذ القرار والعمل والمشاركة في الحياة العامة وضمان المستوى المعيشي اللائق الذي يحقق الكرامة الإنسانية، وفي مختلف النواحي كحقوق الإنسان أو المشاركة السياسية، أو فرص التوظيف أو التنمية البشرية، ويفترض أن تستمر هذه الإجراءات إلى حين الوصول لمرحلة المساواة أو تحقيق الأهداف المرمي إليها.

تتطلب فلسفة التمييز الإيجابي أن يكون التمييز مؤقتاً بطبيعته، إذ أن الاستمرار في الإجراءات التمييزية سوف يفضي بطبيعة الحال إلى الدخول في حلقة مفرغة من التمييز، وتحسباً للوقوع في هذه الإشكالية تبنت الأمم المتحدة في وثائقها الدولية حزمة تدابير سميت بالتدابير المؤقتة الخاصة temporary special measures. إذ ترد في الكثير من الاتفاقيات "تدابير خاصة مؤقتة"، تستهدف "التعجيل بالمساواة الفعلية بين الرجل والمرأة" وتتبع غالباً بجملة "شريطة وقف العمل بهذه التدابير متى تحققت أهداف التكافؤ في الفرص والمعاملة"، ومثال ذلك الإجراءات الداعمة لعمل المرأة، إذ ينبغي تحديد هدف تتوقف السياسة التمييزية عند تحقيقه، كأن يكون الهدف هو تمكين المرأة للوصول إلى نسبة معينة من التمثيل والتوظيف، وإلا ستقلب المشكلة إلى تمييز ضد الرجل.

ومثال ذلك أيضاً التدابير الظرفية التي تتخذ لمساندة المؤسسات الاقتصادية للبدء بنشاط ما أو مواصلته في حال تعثرها، ستقضي المبالغة في تمييز هذه المؤسسات إلى الإضرار بمؤسسات أخرى، وليس المقصود بالمساواة المشار إليها المساواة المطلقة وإنما تكافؤ الفرص.

يبرز التمييز الإيجابي كأداة هامة في تحقيق تكافؤ الفرص، إذ لا يمكن التعويل على مشاعر الإيثار والتضامن العفوية التي تجعل جميع مكونات المجتمع تسعى لتحقيق المساواة فيما بينها، على سبيل أن يعطي الغني للفقير، بل على العكس نلاحظ في تجربة صندوق المعونة الاجتماعية وتجربة توزيع قسائم المازوت في سورية مثلاً تهافت الكثيرين من غير المحتاجين على التسجيل على هذه البرامج ما أدى بمساعدة انتشار

الفساد وضعف آليات التقييم إلى حصول غير المستحقين على المعونات مقابل حرمان المستحقين الحقيقيين، وكان ذلك سبباً من أسباب توقف هذه البرامج، وتجدر الإشارة إلى أنّ الحديث عن رفع الغبن أو الظلم الواقع على بعض الفئات يعني التعامل مع قضايا متجذرة زمنياً، يحتاج تغييرها أو تصحيح مسارها لإرادة سياسية ترفد بقوانين مناسبة، وآليات تطبيق صارمة عبر تعويض هذه الفئات أو منحهم ميزات إضافية ترفعهم إلى مستوى أقرانهم، بدلاً من تخفيض أو حرمان الفئات المقارن بها.

وفي محاولة لمقاربة مفهوم التمييز الإيجابي مع الحالة السورية ومع الأخذ بعين الاعتبار أن فترات ما بعد الأزمات الاقتصادية والاجتماعية تحتاج لتطوير مداخل للاستقرار الاجتماعي يمكن اعتبار الأشخاص محل البحث هم "الأشخاص الذين خسروا ممتلكاتهم أو أعمالهم أو معيولهم أو أفراد من عائلتهم بسبب الأزمة وأصبحوا بحاجة ماسة للمساعدة الإنسانية"، واعتبار التمييز الإيجابي ركناً مرجعياً للسياسات الاجتماعية بشكل عام، وللبعد العمودي لشبكات الحماية الاجتماعية المقترحة بشكل خاص.

المطلب الثالث: الحوار الاجتماعي

حددت الدراسة الحوار الاجتماعي كإطار جامع للجهود المبذولة من قبل الفاعلين الأساسيين وكأداة فعالة لصنع السياسات، فمع تطور اقتصاد السوق الاجتماعي تحول هذا النظام إلى "نظام شامل يستهدف الحياة الاقتصادية الأكثر ديمقراطية، حتى أصبح نظام التصويت الألماني للمشاركة يتضمن نماذجاً أو صيغاً بدون الملكية على رأس المال، هذا يعني أولئك الذين يعتمدون العمل وسيلة حياتهم وبشكل مستقل وذاتي"²⁵⁰ فقد أفرزت الأزمة الراهنة اختلالات عميقة على مستوى العلاقات الاجتماعية بين الأفراد والمجموعات بمختلف الانتماءات العقائدية والسياسية والطبقية والمناطقية، وهذه الاختلالات مدمرة لأي مجتمع ولا يمكن له الاستمرار في ظلها. وبرغم إيجابية بروز دور أكبر للمجتمع المدني في المرحلة الراهنة، وظهور العديد من التشكيلات الاجتماعية والجمعيات والمنظمات التي لم تكن موجودة من قبل، إلا أن هذه التجمعات انحازت للعلاقات القبلية والعقائدية في معظمها، مما أفرز مجتمعاً مدنياً منحازاً ينبغي العمل على تطويره بما ينسجم مع متطلبات الحياة الديمقراطية. ويعتبر "الحوار الاجتماعي" من أهم الأدوات اللازمة لتحقيق ذلك.

²⁵⁰ اقتصاد السوق الاجتماعي واتجاهات تطوره المستقبلية. مرجع سابق ص 100 بتصرف

ويقصد بالحوار الاجتماعي "المفاوضة أو المشاورة أو أي نوع آخر من التفاعل داخل المجتمع، تضطلع بها جميع فئات المجتمع أو بعضها من أجل صياغة توصيات أو اتخاذ قرارات تحقق مصلحة المجتمع المعني، يمكنها أن تغطي مواضيع من أي طبيعة كانت، ولكنها تهدف عادة إلى التركيز على مواضيع مرتبطة بالمجتمع مثل الاقتصاد والتعليم والصحة والاستخدام وظروف العمل وغيرها من الأمور التي تؤثر على المجتمع ككل أو على بعض منه"²⁵¹، ويعتبر الحوار الاجتماعي من أهم أدوات صنع السياسات، فمع تباين مصالح شرائح المجتمع المختلفة، من الضروري أن يتاح للناس المتأثرين بالقرارات أن يشاركوا في عملية صنع القرار ويعبروا عن احتياجاتهم ويؤخذ بها في اتخاذ القرارات النهائية، بغرض خلق توازن في المصالح بين الحكومات وصناع القرارات من جهة وبين بقية الأفراد من جهة أخرى، فهو يعزز المشاركة والشعور بالانتماء والقدرة على التأثير، ويعتبر عاملاً مهماً في التماسك الاجتماعي، إذ يعطي المجال لجميع الأطراف في عرض وجهات نظرهم في قضية ما وتبادل الآراء، بدلاً من التوقف عند الخلاف أو التصعيد فيه.

ويأخذ الحوار أهمية خاصة في الفترات التي تلي الحروب والنزاعات، فغالباً ما يرافق هذه الفترات أوضاع اجتماعية متردية، تنعكس سلباً على مختلف شرائح المجتمع بمن فيهم الطبقة الفقيرة والطبقة العاملة، وهنا يأتي دور الحوار كأداة لتخفيف السلبات المتولدة، ولا يكون الهدف منه زيادة مكاسبهم فقط، وإنما يساعد في قبولهم أن المشاركة تعني أيضاً تقاسماً لعبء التضحيات اللازمة لمرحلة التعافي الاقتصادي. وهذا ما نجده في تجارب "عدد من البلدان الصناعية في مرحلة الانكماش الاقتصادي الذي حصل في التسعينيات، حيث اختار العمال خفضاً إراديّاً لدخولهم، على سبيل المشاركة في الخروج من تلك الأزمة"²⁵².

²⁵¹ سميسون، ويليام. (2000) ورقة عمل بعنوان: الحوار الاجتماعي والثلاثية: الشروط الأساسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية. منظمة العمل الدولية، المكتب الاقليمي للدول العربية، بيروت. ص2.
²⁵² الحوار الاجتماعي والثلاثية. مرجع سابق. ص 11. بتصرف.

شروط نجاح الحوار الاجتماعي في سورية: 253

1) خلق الثقة بين مؤسسات الدولة والأطراف الأخرى

تتسم العلاقة بين مؤسسات الدولة مع الشركاء الاجتماعيين بالضعف، بسبب نقص الموظفين وعدم تأهيلهم، إضافة لقلّة الموارد، والتفرد في صنع القرار. كما يسود الاعتقاد بأن الدولة هي خير من يأخذ القرارات، وبالتالي لا يوجد ضرورة لسماع مقترحات الأطراف المعنية، بل إنه مضيعة للوقت والموارد، وأنه لا يعدو كونه مظهر شكلي لا يأتي بنتيجة تذكر وغالباً في قضايا غير ذات أهمية، أما في القضايا المهمة فلا يعدو الحوار الاجتماعي كونه قناة لشرعنة القوانين الحكومية التي تؤخذ بمعزل عن أفراد المجتمع وعليهم -مجاملة- الموافقة عليها عندما تعرض عليهم.

ويمكن عدّ الثقة أهم قيمة من هذه المنظومة، فإذا توفرت يستطيع الجميع التعبير عن أوضاعهم بأريحية، ويعبرون عن مواقفهم وحاجاتهم بطريقة أسهل وتخدم الحوار. بما يضيف أجواء من الأريحية والمودة والانفتاح على الحوار، ولا يعني توفر الثقة أنها تقضي بالضرورة إلى نجاح الحوار إلا أنّ انعدام الثقة بلا شك يعيق وصول الحوار إلى نتائج مرضية، وبالمقابل، "بقدر ما يمكن المحافظة على حالة الثقة يصبح سهلاً استعادتها عند تعثر الحوار".²⁵⁴

2) التركيز على رأس المال الاجتماعي

يشير رأس المال الاجتماعي إلى "مجموعة العلاقات والروابط الاجتماعية التي تنمو في إطار شبكة اجتماعية معينة تحكمها عدد من القيم والمعايير كالثقة والاحترام المتبادل والالتزام والتعاون"،²⁵⁵ ونظراً لكون رأس المال الاجتماعي لا يتجسد بشكل مؤسسة بعينها، يمكن القول بأن نجاح الحوار الاجتماعي يتطلب وجود مؤسسات حرة ومستقلة، تسودها الديمقراطية وحقوق الإنسان، وحرية الصحافة، وسيادة القانون، إضافة إلى إبداء أفراد المجتمع لأنماط إيجابية للتفاعل الاجتماعي تحكم علاقات أفراد المجتمع بعضهم ببعض من جهة، وعلاقتهم مع الحكومة من جهة أخرى. وكلما كان "إرث المجتمع من

²⁵³ تمت صياغة هذه الفقرة اعتماداً على المراجع التالية:

1. الحوار الاجتماعي والثلاثية مرجع سابق. ص 6.
2. غار دافسكي، يوليوش. و باخنيك، كاتاجينا. (2012). الحوار الاجتماعي وعلاقات العمل التجريبية البولندية، ترجمة يعقوب، جورج وآخرون، جامعة وارسو. الصفحات من 100 إلى 111.
- ²⁵⁴ ليفيتسكي، رويو سانديرس، دافيد وآخرون. (2008) أسس المفاوضات، بوزنان، ص 169. بتصرف.
- ²⁵⁵ عبد الحميد، إنجي محمد. (2010). دور المجتمع المدني في تكوين رأس المال الاجتماعي، المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية، سلسلة "أبحاث ودراسات" العدد الأول، القاهرة. ص 19.

مخزون رأس المال الاجتماعي كان التعاون الطوعي فيه أسهل".²⁵⁶ لأنه بقدر ما تتسع منظومة القيم المتجذرة في رأس المال الاجتماعي كلما انخفض مقدار الجهد المطلوب بذله لتحقيق نجاح الحوار الاجتماعي.

وتعتبر العتبة الأولى للحوار الاجتماعي في سورية على المستوى المجتمعي هي قبول الآخر رغم اختلافه من أي ناحية كان هذا الاختلاف، فلا يخدم الحوار الاجتماعي أي محاولة لإقصاء أو تهيمش أي مكون من مكونات المجتمع، وأي حوار يقوم على اعتقاد احد الأطراف بأنه الأفضل وهذه الأفضلية تبيح له الاستمرار بالبقاء على حساب الآخر هو استنزاف للطاقات وهدر للوقت، وتحفيز للعداوات، وهذا يتطلب بالدرجة الأولى وعلى سوية واحدة وعياً مجتمعياً، ودوراً مسؤولاً لمؤسسات الحوار تكون فيه حاضناً للجميع وموجهاً للوعي التحيز والعزلة إلى التعايش والانفتاح.

ولعل نقطة الانطلاق الأكثر فعالية هي التربية، إذ من الضروري تنشئة الأجيال الجديدة على العيش المشترك الاعتراف المتبادل بوجود الآخرين وقبول تنوعهم القبلي والعشائري والديني والعرقي، وتكوين علاقات إيجابية فيما بينهم على مستوى زملاء الدراسة والجيران وغيرها من البيئات الاجتماعية المحيطة، إضافة إلى العمل على إلغاء ثقافة النبذ، والنقمة والشعور بالتهيمش الذي يولد الضغينة، مقابل إعلاء مفاهيم المواطنة وحقوق الإنسان كقيمة ضامنة للحقوق وللواجبات على حد سواء وأن الكل دون استثناء شركاء في هذا الوطن. متساوون أمام قوانينه.

(3) ضمان كفاءة المشاركين

يدل مصطلح "كفاءة المشاركين" على مجموع المعارف والتجارب التي تمكن المشاركين في الحوار من التعاطي مع مختلف القضايا والمشاكل، والتعبير عن وجهات نظرهم بشكل جيد، والتواصل مع الآخرين بطريقة فعالة تجعلهم قادرين على فهم دوافعهم ومبرراتهم". ففي أي حوار قد يجد المحاور الضعيف نفسه في موقع عداء مع الطرف الآخر، لذا فإن كفاءة المشاركين تضمن الحد من الحالات التي تهدد فشل الحوار الاجتماعي والمرتبطة باختلاف سويات المشاركين العلمية والعملية.

²⁵⁶ بوتنام، روبرت. (2006). كيف تنجح الديمقراطية، ترجمة إيناس عفت، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، القاهرة، ص 210 بتصرف.

وفي كل مجتمع يوجد أشخاص رئيسيين يدعون قادة المجتمع أو الأشخاص المفتاحيين، وهم أشخاص متميزين بقبول المجتمع لهم ولآرائهم كونهم من أبناء المجتمع وآراءهم متوافقة مع ميولهم كما أنهم على معرفة تامة بمشاكل مجتمعهم الداخلية، وعادة يكون هؤلاء الأشخاص قادرين على التواصل الفعال مع جميع فئات المجتمع، لذا من الضروري جذبهم للحوار الاجتماعي بغية تحقيق حوار اجتماعي متكامل.

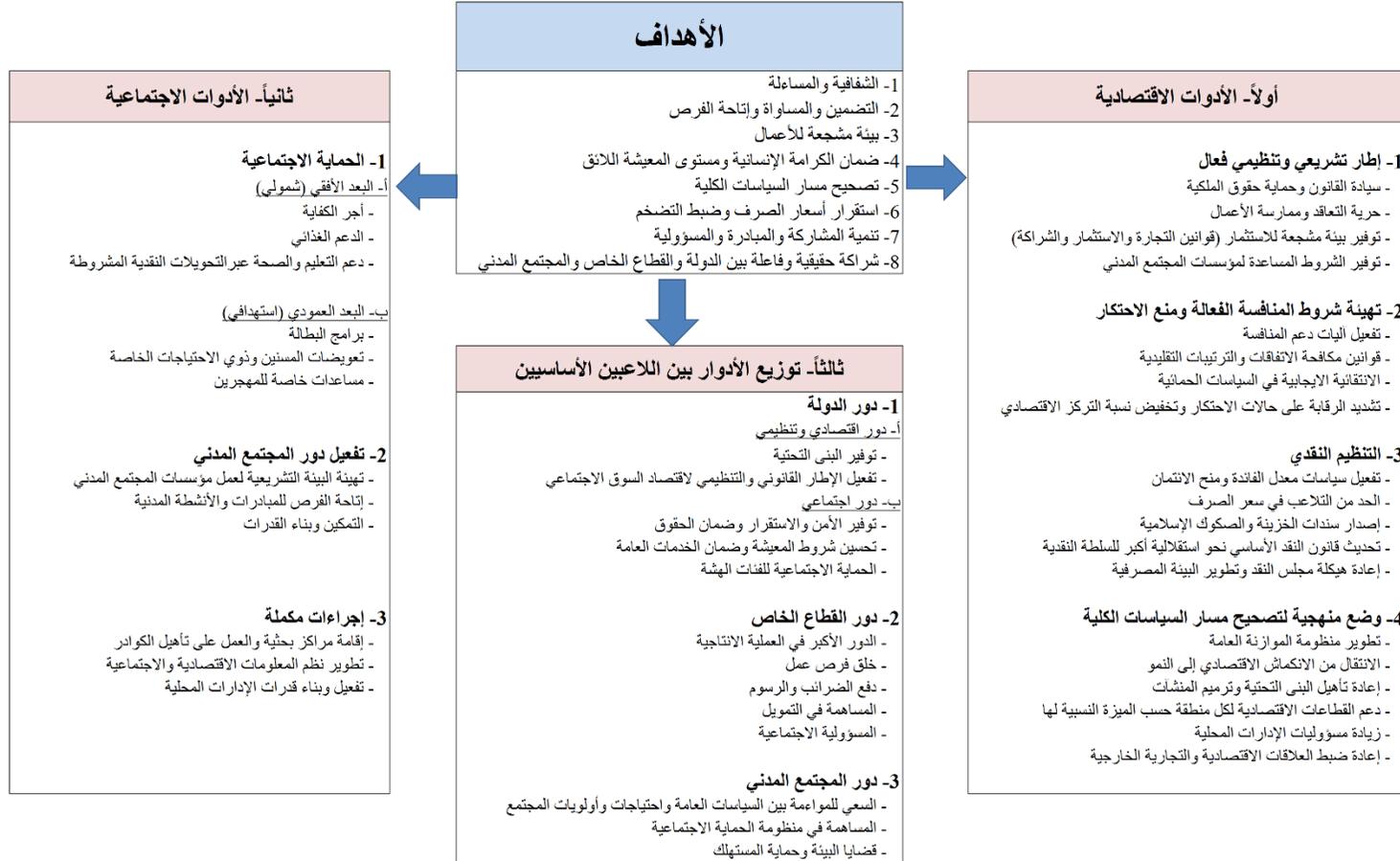
(4) توفير المعلومات

تمثل المعلومات عاملاً مهماً لنجاح الحوار الاجتماعي، وتشمل المعلومات الشؤون السياسية والاقتصادية والاجتماعية الخاصة بالشرائح الممثلة في الحوار الاجتماعي، أو الشؤون العامة على مستوى الدولة، أو قد تكون معلومات تخصصية في المجال موضوع الحوار، كتشريعات العمل إذا كان الحوار على مستوى علاقات العمل، والعدالة الانتقالية إذا كان الحوار على مستوى المجتمع، وغيرها من المعلومات ذات الصلة بالقضية التي يدور بشأنها الحوار. كما تشمل أيضاً المعلومات المتبادلة عن الطرفين والتي تتوفر بجهد أحادي من كل طرف، أو بالتعاون فيما بين الأطراف لتوفير أرضية كافية من المعلومات تساهم في تسريع الوصول إلى الحلول.

وهنا لا بد من الإشارة إلى مشكلة نقص البيانات، ورغم محاولة وزارة الشؤون حمل هذا الدور إلا أنها لم تستطع حتى الآن بناء قاعدة بيانات، كذلك الأمر بالنسبة لوزارة العمل وباقي الوزارات. وحتى المكتب المركزي للإحصاء، ومعظم البيانات المنشورة هي بيانات مجتزأة ومخرجات مسوحات معينة أجريت قبل الأزمة. ومع وجود جهود من قبل بعض المنظمات المحلية والدولية بالمشاركة مع جهات حكومية لرصد الواقع الاقتصادي والاجتماعي في سورية في ظل الأزمة، إلا أن هذه الجهود لا تعدو كونها فردية ولا تنفذ إلى جميع المناطق وهي تقديرية وغير كاملة. ومن شأن ذلك خضوع تحليل القضايا للاستنتاجات والتأويلات الشخصية، والتي قد تكون بعيدة عن واقع ومجريات القضية موضوع الحوار، ويضعف قدرة الأطراف على التفاوض والوصول إلى حلول مناسبة لجميع الأطراف، وهنا تبرز الحاجة إلى إقامة مرصد اجتماعي من شأنه رصد القضايا الاجتماعية، وتوفير بيانات شاملة ودقيقة لتستفيد منها الجهات المعنية كل حسب اختصاصه، إضافة إلى تقديم دراسات وأبحاث اجتماعية تصف الواقع وتقتراح حلولاً له.

يتناول البحث فيما يلي بعض الإجراءات التي من شأنها أن تقوّم المسار وتساعد بتطبيق سياسات أفضل على الصعيدين الاقتصادي والاجتماعي.

المخطط 27: الأدوات التقييمية لاقتصاد السوق الاجتماعي على الصعيدين الاقتصادي والاجتماعي



المبحث الثاني: أدوات تقييمية على الصعيد الاقتصادي

المطلب الأول: توفير الإطار القانوني والتشريعي المناسب والفعال

ينبغي العمل على توفير الإطار القانوني والتشريعي الموثوق به، والإسراع بالإصلاح المؤسسي لضمان بيئة محفزة للأعمال، وتحسين النظام القضائي المستقل بما يضمن الحقوق الفردية والجماعية، كما ينبغي اعتماد التخطيط استراتيجي لكافة المؤسسات عبر خطط توجيهية متوسطة وطويلة الأمد للجهات الاقتصادية المختلفة، والعمل على توفير كم كبير من المعلومات وحرية النفاذ إليها، ويرفد ذلك تفعيل الرقابة الاجتماعية والمساءلة حتى لا يحقق البعض مكاسب أو يحصل على مزايا على حساب الآخرين مما يحبط المبادرات الفردية.

وفي سبيل ذلك يتوجب إجراء تعديل على الدستور لجهة تحديد هوية الاقتصاد السوري بشكل دقيق وإصدار القوانين الضامنة لحرية التعاقد وحرية اختيار المهنة، والسعي لتعديل القوانين الناظمة لعمل الشركات المحلية والأجنبية في سورية ورفع القيود الإدارية، وتفعيل قانون الاستثمار وقانون التجارة بما يتماشى مع المرحلة القادمة، وتعديل قانون العقود مع القطاع العام بما يتوافق مع اقتصاد السوق الاجتماعي وإضافة عقود الـ BOT إليه، والعمل على استصدار إطار قانوني متكامل ينظم الشراكة مع القطاع الخاص، ولا يكفي إصدار وتعديل القوانين بل يجب العمل على التطبيق السليم لها، وتوفير البنية التحتية اللازمة لتطبيق هذه القوانين.

المطلب الثاني: تهيئة شروط المنافسة الفعالة ومنع الاحتكار

شهدت السنوات السابقة إحداث "هيئة المنافسة ومنع الاحتكار"، وصدور قانون المنافسة ومنع الاحتكار، إلا أنها لم تقم بدور فاعل بل كانت محابية لأصحاب المصالح والاحتكارات، ولم تكن السوق السورية الداخلية بمنأى عن حالات الاحتكار، وغياب المنافسة الشريفة، ونظراً لكون البلد مقبل على مرحلة تتطلب نمواً اقتصادياً، وأن تحسن الوضع السياسي سيشهد تحسناً في العلاقات التجارية، ما يستلزم مراعاة أن معظم فعالياته وأنشطته تضررت والكثير منها تلاشى وتحتاج لدعم كبير حتى تعود لحالتها ما قبل الأزمة، لذا فمن الضروري تفعيل الآليات القائمة لدعم المنافسة، والتي ينتظر منها إتاحة الفرصة لجميع الفعاليات الاقتصادية في سورية أن تعمل وتستثمر وتنتج بحرية وفق معايير الشفافية والحيادية دون محسوبيات أو ضغوط، وتوجيه المنتجين نحو سلوك

العمل التنافسي الذي ينعكس بأسعار عادلة ومنطقية في السوق كما تبرز الحاجة إلى قوانين تتعدى مكافحة المنافسة غير المشروعة إلى قوانين لمكافحة الاتفاقات والترتيبات التقييدية أو إساءة استعمال مراكز القوة السوقية المهيمنة وهي قوانين تأخذ بها تتبع العديد من دول العالم، مع الانتباه إلى الانتقائية الإيجابية في السياسات الحمائية بما يدعم الإنتاج الوطني في الداخل من جهة ويمكنه من المنافسة في الأسواق العالمية من جهة أخرى.

وينبغي العمل على تشديد الرقابة على حالات الاحتكار وتخفيض نسبة التركيز الاقتصادي²⁵⁷ الواردة في قانون المنافسة إلى مادون 30%، وملاحقة أي حالة تتجاوز النسبة المحددة، إذ أنّ تحديد نسبة والتزام بعض الفاعلين في السوق بها غير كاف ما لم يتم اتخاذ الإجراءات الرادعة لتجاوز هذه النسبة لما لها من آثار سلبية على الجو العام للمنافسة وما تسببه من إضرار بمصلحة كل من المستهلك والاقتصاد الوطني على حد سواء ، ويفترض الحزم والتشدد في تطبيق الإجراءات المترتبة على كشف حالات الاحتكار كالحجز على المادة المحتكرة، وإضافة لما سبق تشير تجارب الدول في محاربة الفساد إلى أنّ دعم أجور العاملين في الرقابة على الأسواق وكشف الحالات ومنحهم تعويضات مالية يساهم بتحسينهم ضد اللجوء إلى مخالفة أصول النزاهة وإتباع بعض الممارسات المخلة محاياة لأصحاب المصالح، مع ضرورة اتخاذ العقوبات الرادعة بحق من يخل بها.

المطلب الثالث: التنظيم النقدي

يعتبر التنظيم النقدي بوصلة أساسية للسياسة النقدية، فتعمل السلطة النقدية بكافة مستوياتها على تحقيقه، وذلك عبر الأدوات الاقتصادية والنقدية التي يتيحها ويشجعها قانون النقد الأساسي للتمكن من ضبط التضخم والدفاع عن معدل معين والسعي للوصول إليه باستخدام معدل الفائدة وسياسات منح الائتمان وغيرها من الأدوات التي تستخدم للتأثير على معدل التضخم. وإصدار سندات الخزينة وشهادات الإيداع وصكوك التمويل الإسلامية للتمكن من تمويل الموازنة العامة للدولة والمشاريع الاستثمارية عوضاً عن اللجوء للاقتراض المباشر من المصرف المركزي والإصدار النقدي. الحد من التلاعب في سعر الصرف والسعي لاستقراره، والاستمرار في تحرير أسعار الفائدة على

²⁵⁷ نسبة التركيز الاقتصادي تعني نسبة حيازة للتاجر أو مجموعة تجار أو مؤسسة لأي مادة أو سلعة.

الودائع بالليرة السورية تدريجياً، بحيث تعتمد على معدل الفائدة التأشير المحكوم بتفعيل أدوات السياسة النقدية غير المباشرة.

ويقتضي التنظيم النقدي إصدار التشريعات اللازمة لإرسائه، والتي يأتي في مقدمتها تحديث قانون النقد الأساسي رقم (23) لعام 2002 نحو مزيد من الاستقلالية لمجلس النقد والتسليف، والعمل على تطوير البيئة المصرفية وضمان سلامتها، ومنح المزيد من الاستقلالية لمصرف سورية المركزي، بما يمكنه من إرساء سياسة نقدية فعالة وتمكنه من اتخاذ قرارات مناسبة وتنفيذها في الوقت المناسب، ويحتاج المصرف المركزي حتى يتمتع بالاستقلالية_فضلاً عن القرار السياسي بذلك_ إلى وضوح الإطار القانوني والتشغيلي الذي تتم ضمنه السياسة النقدية، وإلى شفافية في عمل البنك المركزي نفسه بتوفيره خطة طويلة الأجل تتضح فيها أهداف المصرف المركزي والأدوات النقدية التي سيستخدمها لتحقيقها، وأن تكون هذه الخطة متاحة للحكومة لتتم مناقشتها وتتبع بتقارير دورية دقيقة تكون مرجعاً للمساءلة، مع ضرورة اطلاعها على أي تغييرات تطرأ على السياسة النقدية خلال فترة تنفيذ الخطة، ولا بد أن يرفد ذلك بإعادة هيكلة مجلس النقد والتسليف وإصلاح النظام المصرفي وتفعيل الرقابة على المصارف، وإنشاء مراكز أبحاث تضم اقتصاديين وفنيين وأكاديميين وتأهيل الكوادر العاملة بكل ما له علاقة بالسياسة النقدية لضمان نجاعة القرارات المصدرة وحسن تنفيذها، إضافة إلى إجراء الإصلاحات الخاصة بنظم المعلومات مالية والنقدية.

المطلب الرابع: وضع منهجية لتصحيح مسار السياسات الكلية

يلزم بالتوازي مع تحسين بيئة اقتصاد السوق الاجتماعي وضع منهجية لتصحيح مسار السياسات الاقتصادية والاجتماعية، بهدف تعزيز القدرة الاقتصادية الكلية للدولة، وتحقيق النهوض الاقتصادي وصولاً إلى مرحلة التعافي الاقتصادي، وتضم هذه المنهجية إجراءات مكملة تغطي الجوانب المالية والنقدية والإنتاجية ومنها:

1. تطوير منظومة الموازنة العامة للدولة، وإصلاح النظام المالي والضريبي بما يساعد في زيادة موارد الدولة وحشدتها، واعتماد التخطيط الاستراتيجي لزيادة كفاءة الإنفاق العام ودعم تمويل قطاعات التنمية، إلى جانب تحسين الإنفاق الاستثماري خاصة في مشروعات الخدمات العامة وإعادة إعمار البنى التحتية.

2. تركيز الجهود والسياسات الاقتصادية لنقل الناتج المحلي الإجمالي من حالة الانكماش الاقتصادي إلى النمو الإيجابي ويتطلب هذا دعم القطاعين الزراعي القطاع الصناعي وإنعاش الصناعات الصغيرة والمتوسطة عبر ضمان القروض لهذه المشاريع، إضافة لتأهيل المعامل المتضررة والمدن والمناطق الصناعية وترميم بناها التحتية، وتبني سياسات لتأمين المواد الأولية وحوامل الطاقة للصناعيين.
3. تحتاج مرحلة إعادة الإعمار والمشاريع المرتبطة بها من إعادة تأهيل البنى التحتية وترميم وبناء المنشآت إلى وجود جهة متخصصة تأخذ على عاتقها كافة المسؤوليات التنظيمية والإشرافية والتنفيذية، وتضم ممثلين عن جميع أصحاب المصلحة والمشاركين من حكومة وممولين ومنفذين ومستفيدين إلى جانب "ممثلين عن المجتمع المحلي في المناطق"، أما بالنسبة للتمويل فيقترح إحداث صندوق خاص بإعادة الإعمار لتصب فيه جميع الموارد المالية المحتملة من منح دولية ومساعدات ومخصصات وطنية، كما تظهر الحاجة إلى حزمة تشريعية تحكم العلاقة بين القطاع العام والقطاع الخاص من الناحية القانونية.
4. إفساح المجال لعمل القطاع الخاص المنتج بما يتماشى مع التوجهات التنموية الحكومية، والعمل على خلق نوع من التوازن بين القطاعين العام والخاص وتنسيق أنشطتهما بما يضمن رفع كفاءة الاقتصاد الوطني، إضافة إلى تشجيع التعاون السكني والاستهلاكي والإنتاجي والحرفي، والاهتمام بالتعليم ودعم البحث العلمي بالإمكانات البشرية والمادية.
5. دعم الأنشطة الاقتصادية كل منطقة بحسب الميزة النسبية لها وبما ينسجم مع التخطيط الإقليمي، ويحتاج ذلك لدراسات دقيقة ومتابعة فعالة لضمان نجاعة هذه السياسات بالإضافة لإدارة لا مركزية قوية وفاعلة، وهنا يمكن توزيع الأولويات بحسب المناطق (مناطق ذات أولوية زراعية، مناطق ذات أولوية صناعية... الخ).
6. اتخاذ كافة الإجراءات المتعلقة بدعم الإنتاج المحلي وترميم خطوط الإنتاج لدى المؤسسات والشركات الإنتاجية في القطاعين العام والخاص، لتأمين احتياجات السوق المحلية من جهة، وتعزيز المركز التنافسي للمنتجات السورية أمام السلع الأجنبية المماثلة من جهة ثانية، وذلك عبر زيادة حجم الصادرات الوطنية وتخفيض تكاليفها بما يمكنها من دخول الأسواق الخارجية، وقد وضعت الحكومة منذ فترة قصيرة مسودتي مشروعين لإحداث هيئة تنمية المشروعات الصغيرة والمتوسطة، وهيئة

دعم وتنمية الإنتاج المحلي للصادرات، حيث يهدف المشروع الأول إلى تشجيع وتسهيل مشاركة أصحاب الأفكار المبتكرة في مشاريع تخدم عملية التنمية، بينما يعنى المشروع الثاني بتطوير سياسات دعم الإنتاج المحلي والارتقاء بمعايير الأداء والنوعية والتوسع في الإنتاج والتصدير.

7. زيادة مسؤوليات ودور الإدارات المحلية في الإنفاق الاستثماري خاصة في مجال النهوض بالبنية التحتية وخدماتها والمشاريع التنموية، وبهذا يكون العمل على مستوى المحليات فرصة واعدة لعلاج مشكلة التفاوت في التنمية الإقليمية ويرفع مردود الإنفاق الاستثماري.

8. إعادة ضبط العلاقات الاقتصادية والتجارية التي تربط سورية ببقية الدول، وتطوير علاقات إقليمية ودولية بما يخدم أهداف التنمية، دون أن يؤثر على استقلالية القرار الاقتصادي الوطني، على أن يتم مراعاة التدرج في الانفتاح الاقتصادي والتجاري وتمكين الاقتصاد كخطوة أولى حتى لا يعود هذا الانفتاح بالضرر على الاقتصاد الوطني.

المبحث الثالث: أدوات تقويمية على صعيد الحماية الاجتماعية والتماسك الاجتماعي

المطلب الأول: شبكات الحماية الاجتماعية

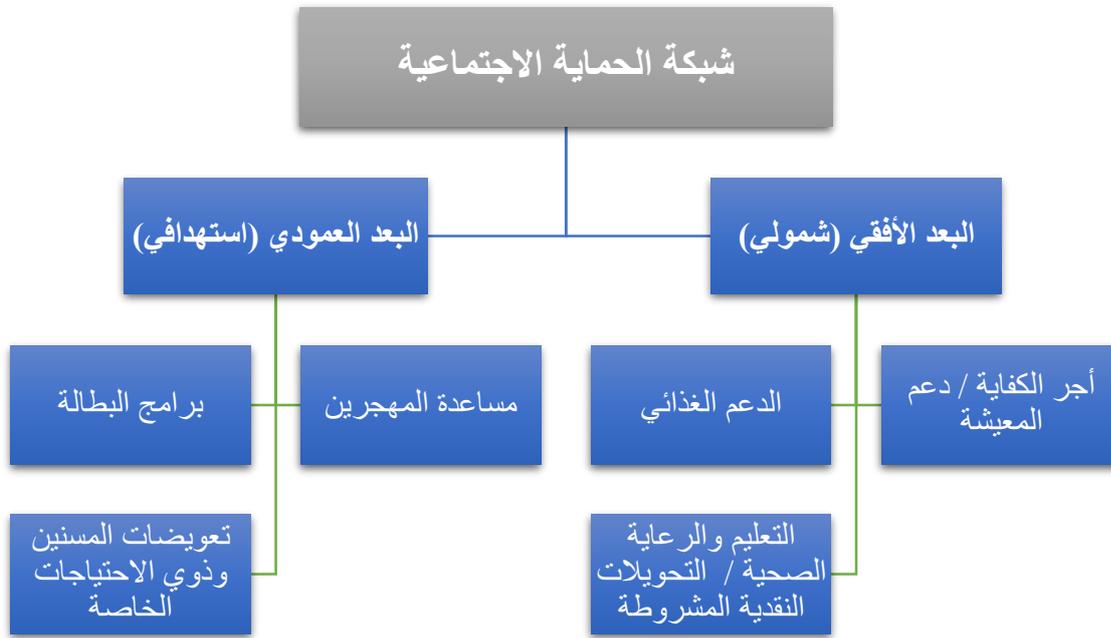
ألقى الفصل الثاني الضوء على واقع الحماية الاجتماعية في سورية، وبين أنها ضعيفة بشكل عامّ وتعتمد على إجراءات اتبعت منذ سنوات طويلة وتحتاج لتطوير كالضمان الاجتماعي والتوظيف الحكومي، يمولها إنفاق اجتماعي ضعيف نسبياً وغير كاف لتلبية الاحتياجات الاجتماعية المتزايدة وحل المشكلات المترتبة عليها، ومع أنّ الحكومة قامت بعدة خطوات في عدة مجالات لكنها لم تكن مكتملة وتعثرت في بعض الأحيان، بسبب التمويل تارة، وبسبب غياب الرؤية تارة أخرى، إلى جانب ذلك ظهرت بعض الأنشطة والمبادرات الأهلية والدولية التي نشطت في فترة الأزمة، والتي كانت أقرب للإجراءات الإسعافية منها إلى شبكة حماية متكاملة، وقد عانت مشكلة في التغطية وازدادت هذه المشكلة صعوبة بفعل العقوبات الاقتصادية وعدم إيجاد حل للأزمة على مدى سنواتها الخمسة.

ومع اشتداد الآثار السلبية للأزمة من فقر وتدني مستويات المعيشة تبرز الحاجة الملحة للتركيز على إعادة بناء شبكات الحماية الاجتماعية، فمن بين الاستحقاقات الأساسية اللازمة لفترة ما بعد الأزمة يعتبر توفير الحماية الاجتماعية للمواطنين حاجة ضرورية لا يمكن دونها النهوض بالحالة الاقتصادية والتنمية لسورية، وينبغي لهذا الاستحقاق أن يدعم بالقرار السياسي والتشريع القانوني الملزم، والتطبيق الجدي والسريع.

يقوم الطرح الذي تقترحه الدراسة على ركنين أساسيين يعتمد الركن الأول على تقديم حدود دنيا من الحماية الاجتماعية بتغطية شاملة لجميع السكان تضمن تمتعهم بالحماية المالية وتمكنهم من تحمل تكلفة الرعاية الصحية الأساسية والحصول عليها عبر توفير أمن الدخل عند حد أدنى يتم تحديده وطنياً (بعد أفقي)، والعمل تدريجياً على توفير مستويات أعلى من الحماية للفئات الأشد ضعفاً في المجتمع (بعد عمودي)، حيث تحتاج هذه الفئات لأكثر من الحدود الدنيا السالفة الذكر، فيتوجب السعي إلى توفير مستويات أعلى من أمن الدخل وتزويد الفئات الأشد ضعفاً بسبل الحصول على الرعاية الصحية وغيرها من الاحتياجات الأساسية.

ويستند هذا الطرح بشكل رئيسي على توصية قدمها مؤتمر العمل الدولي بعنوان "أرضية الحماية الاجتماعية" تقول بأن شبكات الحماية الاجتماعية يجب أن تكفل " كحد أدنى وطوال الحياة، لجميع المحتاجين إمكانية الحصول على الرعاية الصحية الأساسية وأمن الدخل الأساسي، الذين يضمنان معاً الحصول الفعال على السلع والخدمات المعروفة على أنها ضرورية على المستوى الوطني"²⁵⁸.

المخطط 28: شبكة الحماية الاجتماعية المقترحة لسورية



²⁵⁸ مؤتمر العمل الدولي، توصية رقم 202 بشأن الأرضيات الوطنية للحماية الاجتماعية ص 3.

أولاً: البعد الأفقي أو الشمولي

1. أجر الكفاية / دعم المعيشة

ينبغي العمل على تحديد الحد الأدنى للأجر الكافي لتلبية متطلبات الأسرة الأساسية اللازمة للمعيشة الكريمة من غذاء ولباس وتدفئة وأجور سكن ونقل، والعمل على ضمان حصول جميع العاملين على هذا الحد الأدنى وتعديل مستويات الأجور بناءً عليه، وتوفير دخل مقابل لغير العاملين ممن لا تتجاوز سبل عيشهم هذا الحد الأدنى، ويذكر أنّ آخر رقم أوردته الدراسات ذات الصلة عن معدل الإنفاق الشهري يتجاوز الـ 95,750 ليرة سورية.²⁵⁹

ومن الضروري إعادة النظر دورياً بالحد الأدنى المحدد وتعديله وفقاً لتغيرات أسعار المواد ومتطلبات المعيشة الأساسية، ويعتبر أجر الكفاية حقاً أصيلاً لكل مواطن ولا يعتبر مساعدة اجتماعية وتكون تغطيته شاملة.

وتقترح الدراسة لتحقيق أمن دخل شامل لجميع السوريين أن يتم إصدار كشف بالدخل من الجهات المعنية، ويرتبط هذا المقترح بمشروع الحكومة الالكترونية الذي يجري العمل عليه منذ عام 2010، وبذلك يمكن اعتماد الكشف المذكور لبيان فجوة الدخل لكل أسرة، وتحديد مقدار الدعم الذي ينبغي تقديمه لها.

2. الدعم الغذائي

درجت الكثير من العائلات السورية خلال السنوات الأخيرة بشكل متزايد على الحصول على السلال الغذائية التي تقدمها جهات مختلفة منها دولية ومنها أهلية محلية، ولم يقتصر الأمر على العائلات المهجرة بل وجدت الأسر الفقيرة من غير المهجرين سبلاً للتسجيل والحصول على هذا النوع من المعونة خاصة مع ازدياد نفقات المعيشة ورفع الدعم عن بعض المواد الغذائية المدعومة، إضافة إلى تضرر مصادر دخل الكثير من السوريين، ما يعني وجود حاجة حقيقية لدى الأسرة السورية للمعونة الغذائية، وقد تناولت النقابات هذه القضية ودعت إلى وضع "سلة استهلاك تشمل الحاجات الضرورية المتنامية، ويتم تعديل أسعارها بشكل مستمر مع تغير أسعار السوق، وتعديل تركيبتها بشكل دوري لتشمل الحاجات المتزايدة".

²⁵⁹ مقال بعنوان: الأسرة السورية بين تآكل قيمة الدخل وارتفاع قيمة الاستهلاك بتاريخ 2015/2/9، متوفر على الرابط <http://al-akhbar.com/node/225743>، تمت المراجعة 2015/3/15 الساعة 16:00.

تمول المنظمات الدولية_وعلى رأسها منظمة الغذاء العالمية_ الجزء الأكبر من المعونات الغذائية، حيث تقوم بشراء المواد الغذائية الأساسية من عدة بلدان، وترسلها إلى البلد لتتم تعبئتها وتغليفها في أماكن خاصة على الحدود أو في الداخل ثم توزع على العائلات السورية عبر أذرع المنظمات الدولية، ويترتب على ذلك نفقات كبيرة بدءاً من عقود الشراء إلى النقل والتعبئة والتغليف والتخزين، وتقتصر الدراسة أن بالإمكان الاستفادة من هذه المساعدات بشكل أكبر مما هو عليه إن أمكن تعديل الآلية التي تدير عليها، وذلك بالتفاوض مع المانحين الدوليين على تقديم التمويل المالي لدعم توفير سلة غذائية بمكونات منتجة محلياً، ويمكن استثمار الوفر في النفقات في توسيع التغطية، كما من شأنه أن يوفر فرص عمل لتشغيل لليد العاملة، كما من شأنه المساهمة في إحياء القطاع الزراعي خاصة إذا ما تم تنشيط العمل بنظام التعاونيات الزراعية الذي يعتبر فرصة واحدة للنهوض بالمناطق الريفية. ويتطلب تعديل الآلية بالشكل المقترح موقفاً تفاوضياً قوياً من الجانب السوري إلا أنه ينطوي في الوقت نفسه على فرص وطنية كبيرة تستحق بذل الجهود لتحقيقها.

3. التعليم والرعاية الصحية عبر التحويلات النقدية المشروطة

تناولت الدراسة في الفصل السابق الآثار الاجتماعية للأزمة، وبيّنت تدهور المؤشرات التعليمية والصحية في السنوات الأربعة الماضية، ما يعني ضرورة إيلاء اهتمام كبير بالتعليم والرعاية الصحية، حيث يلزم العمل على الارتقاء بمستوى الخدمات العامة المقدمة في هذين المجالين وضمان كفاية تغطيتها وسهولة وصول الجميع إليها، وتبرز برامج التحويلات النقدية المشروطة كأداة هامة لتحسين المؤشرات التنموية، إذ "يمكن تخفيض نسبة وفيات الأمهات عبر اشتراط الكشف الطبي الدوري للأمهات الحوامل، ويمكن تخفيض نسبة التسرب المدرسي من التعليم الابتدائي عبر اشتراط نسبة حضور معينة للأطفال في المدارس، ومعالجة مشكلة فروقات فرص التعليم الثانوي المبني على النوع الاجتماعي عبر اشتراط التحاق الفتيات في المدارس الثانوية، كما يمكن تقليل نسبة السكان الذين يعيشون حرماناً صحياً باشتراط الزيارات الدورية للطبيب".²⁶⁰

وقد أشرنا أنه سبق وطبق هذا النوع من البرامج عبر الصندوق الوطني للمعونة الاجتماعية، لكن التجربة توقفت لأسباب عديدة، وتبين وجود خلل في آليات الاستهداف

²⁶⁰ اسماعيل، يمامة (2014). المعونات النقدية المشروطة واستهداف التنمية في سورية، بحث مقدم لمجلة جامعة دمشق، ص18.

عدا عن أنّ الحصول على الثبوتيات المتعلقة بالتعليم والصحة كان يتم أحياناً بطرق غير شرعية ومع صعوبة التحقق تفقد هذه الأداة فعاليتها في تحسين المؤشرات بالشكل المرغوب، إلا أنها_برامج المعونات النقدية المشروطة_ تبقى وسيلة فعالة في تحفيز التنمية البشرية وتحسين مؤشراتها، لذا ينبغي العمل على مراجعة التجربة وإعادة العمل بها، مع تقديم الخدمات العامة ذات الصلة لتيسير الوفاء بالالتزامات التنموية المذكورة.

وللتغلب على نقطة الضعف المتعلقة بصعوبة التحقق من الالتزامات التنموية تقترح الدراسة أن تقدم وجبات غذائية يومية أو أسبوعية للأطفال في المدارس، وأن يتم التعاون مع وزارة الصحة للقيام بزيارات للمدارس بهدف الكشف الصحي الدوري، بينما تقدم معونات نقدية ربعية أو سنوية شرط إبراز ثبوتيات تتعلق بالالتحاق المدرسي والانتقال بين الصفوف، ومقيدة بعدم عمل الأطفال، ومن الممكن أن تأخذ اشكالاً عينية كقوائم شراء اللباس المدرسي والقرطاسية، وبطاقات لركوب وسائط النقل للطلاب، وأغذية الأطفال، كما من الممكن إعطاء حوافز مالية تشجيعية لصاحب العلاقة مباشرة بالنسبة للمراحل الدراسية الأعلى (التعليم الثانوي والجامعي)، ما يحفز الشباب على مواصلة التعليم.

أما بالنسبة للرعاية الصحية فتقترح الدراسة أنّ يتم توفيرها عبر الهيئات العامة ويستفيد منها العمال المشمولون بالتأمينات الصحية وذويهم من جهة، وبقية أفراد المجتمع الذين لا يتيح دخلهم الحصول على الرعاية الصحية الكافية، ويتم ذلك بناء على كشف الدخل الذي أشرنا إليه سالفاً في هذا المبحث، ويحتاج هذا الفرع من الحماية الاجتماعية إلى تنسيق الخدمات الحكومية مع الخدمات التي يعرضها القطاع الأهلي لتأمين تقديم الرعاية الصحية لجميع المحتاجين إليها عبر عدة مستويات، بحيث تغطي الرعاية الأولية جميع أفراد المجتمع وبشكل مجاني فيما يتعلق بالصحة العامة والمعاينات الطبية الدورية واللقاحات، وصحة الأمهات والخدمات الإنجابية والخدمات الطبية المتنقلة، ويقدم بمعونات عينية / مكملات غذائية لحالات نقص التغذية ويقترح أيضاً أن تشمل تأمين الأدوية الأساسية كأن يتم اعتماد قوائم لتوفير منتجات دوائية محددة تقدم اعتماداً على الكشف الطبي (تفصيل أكثر في الخدمات العامة)، بينما يشمل المستوى الثاني الخدمات الصحية المقدمة في المشافي والعيادات المتخصصة، ويتضمن المستوى الثالث أعلى للخدمات الطبية المتخصصة كأمراض القلب وغيرها من الأمراض التي تتطلب رعاية

طبية متخصصة وتحتاج تكاليف مرتفعة لا يستطيع الفقراء دفعها، ويعتمد في المستويين الثاني والثالث نظام الإحالة عن طريق الجهات التي تقدم الرعاية الأولية.

ثانياً: البعد العمودي أو الانتقائي/ برامج خاصة لفئات خاصة

1. برامج خاصة بالمهجرين

تجاوز عدد المهجرين السوريين بفعل الأحداث التي مرت بها سورية 11 مليون مهجر ما بين الداخل والخارج، حتى بات من الضروري اعتبارهم من الفئات الأشد ضعفاً في الوقت الراهن، فقد تضررت معظم العائلات أضراراً بالغة، وفقد الكثير منهم بيوتهم وأموالهم ومصادر رزقهم، بما فيها حالات فقدان المعيل، واضطروا إلى النزوح عن أماكن سكنهم والعيش في المخيمات ومراكز الإيواء، ولا شك بأن ظاهرة النزوح محنة صعبة لم يألفها السوريون أُجبروا فيها على تغيير أنماط حياتهم واستنزاف مدخراتهم وتكبد أعباء إضافية تفوق الأعباء الاعتيادية التي كانت موجودة سابقاً إلا أنّ الظروف الاستثنائية التي مروا بها أفقدتهم آليات تكيفهم معها. وتبرز الحاجة الملحة لسياسات اجتماعية منصفة لمساعدة المهجرين، وتقتصر الدراسة العمل وفق مسارين، الأول عبر مبادرات سريعة تكون قصيرة الأجل وبليلة التأثير يتم العمل خلالها على تقديم كافة أشكال الدعم الضروري والطارئ العيني والنقدي للأسر المهجرة بما يعينها على تحمل أعباء الحياة من غذاء وتعويضات سكن ورعاية صحية، وبشكل خاص للأسر التي لا تملك أي مصدر للدخل، والأسر التي تعيلها نساء، بينما يتضمن المسار الثاني سياسات متوسطة وطويلة الأجل تعنى بـ:

- إعادة المهجرين في الخارج والداخل، وتوطين من يصعب عودته إلى منطقتهم الأصلية في المناطق التي نزحوا إليها، بما في ذلك تعويض الأضرار وفقدان الممتلكات والأعمال، خصوصاً أن قسم كبير منهم يعيش في ظروف غير مناسبة، مع مراعاة المتطلبات المستجدة للمجتمعات والمناطق المضيفة التي تأثرت دون شك بالضغط السكاني الطارئ عليها، وتحتاج بالتالي إلى توسيع وتطوير شبكة الخدمات العامة وسياسات الإسكان لاستيعاب الوافدين الجدد إليها.
- تصميم برامج وخطط تعليمية للأطفال السوريين المتسربين من التعليم في محاولة لتدارك ما فات هذا الجيل من فرص تعليمية ضائعة جراء الأحداث، ويتضمن ذلك إجراء اختبارات تقييم للطلاب وتكثيف ساعات التعليم لهم عبر إحداث المدارس

الصفية والمدارس بداوم مسائي والاهتمام بجودة العملية التعليمية التي تعرضت لخلل كبير خلال الفترة الماضية.

- تمييز إيجابي "تنموي" للمناطق الأكثر تضرراً بالأزمة، من حيث إعادة تأهيل البنى التحتية المادية والاجتماعية وزيادة المخصصات المالية، ودعم الأنشطة الاقتصادية فيها.

2. برامج البطالة

يندرج هذا المقترح ضمن وسائل توفير أمن الدخل للأشخاص في سن العمل من الذين لا يستطيعون إيجاده، ويشكل هذا النوع من البرامج جزءاً هاماً من أرضية الحماية الاجتماعية الشاملة المطلوبة لاستعادة سبل كسب العيش في أوقات الأزمات التي تترافق بفقدان الكثيرين لفرص عملهم ما يؤدي لتدهور أوضاعهم الاقتصادية خاصة مع اضطرار الكثيرين ترك أماكن سكنهم الأصلية، وتحمل نفقات إضافية جراء ذلك، وفي سورية ومع تجاوز معدل البطالة حسب التقديرات المحلية والعالمية نسبة 50%، وبغية معالجة آثارها الاقتصادية والاجتماعية، ينبغي البحث عن حلول مثلى لهذه المشكلة على صعيد الأفراد من جهة وعلى صعيد الاقتصاد الوطني من جهة أخرى، فبدلاً من منح العاطلين عن العمل تعويضاً نقدياً _ من شأنه أن يخفض ميل القوى العاملة عن عرض العمالة المنتجة _ من الضروري التوسع بسياسات التشغيل، ونقترح الدراسة تصميم برامج تشغيل الحد الأدنى أسوة بالهند التي طبقت نهجاً مبتكراً لنظم ضمان العمالة "يهدف إلى توفير أمن الدخل عن طريق عدد أدنى من أيام العمالة المضمونة لكل أسرة معيشية سنوياً"²⁶¹، عبر إطلاق برامج توفر 100 يوم عمل مضمون للعمل غير المهرة لكل أسرة ريفية للبالغين فقط وسميت بـ "برامج الـ 100 يوم عمل"، كما ظهرت في العديد من الدول برامج "النقود مقابل العمل" لاستهداف مشكلة بطالة الشباب وسد فجوة الاستهلاك لدى الأسر الفقيرة في أوقات الأزمات، وتقوم على فكرة خلق فرص عمل تتلاءم مع القدرات الفنية للفئات المستهدفة، وتمكنهم من المشاركة بشكل فعال في أنشطة بسيطة، ويتم العمل على التوازي على تقديم برامج التدريب والتأهيل المهني للعاطلين عن العمل، بينما تعطى إعانات البطالة في حال عدم القدرة عن عرض أي عمل، أو في حال تعذر توفير فرص العمل أو في فترات انقطاع المستفيد من البرامج المذكورة، والفرص المتاحة كثيرة

²⁶¹ - مؤتمر العمل الدولي، الدورة 101 عام 2012، الطبعة الأولى. أرضيات الحماية الاجتماعية من أجل العدالة الاجتماعية وعولمة عادلة، ص 19-20.

خاصة في فترة إعادة الإعمار عبر برامج الأشغال العامة، إذ غالباً ما تبرز الحاجة في هذه المرحلة لأنشطة إزالة الأنقاض وإعادة تأهيل البنى التحتية وهذا من شأنه توفير فرص عمل كبيرة، وحيث أن الاستثمار الخاص والأجنبي قد يكون مرجحاً على الاستثمار الحكومي بالنظر إلى حجم التمويل وطبيعة الأعمال والمهارات المطلوبة، تجدر الإشارة إلى ضرورة أن تحتفظ الحكومة بجانب من الأشغال العامة تسمح بتنفيذ مثل هذه البرامج وتضمن حصول المواطنين من العمال غير المهرة على فرص للعمل وكسب الرزق، ويعتبر تقديم دعم الدخل من خلال برامج الأشغال العامة وفقاً لتقرير منظمة العمل الدولية "جذاباً لصناع السياسات المهتمين بتخفيض الفقر، لأنه وبخلاف معظم التدخلات المضادة للفقر، يختار المستفيدون أنفسهم" في حين أن غير الفقراء لن يشارك في البرنامج بسبب طبيعة العمل المتضمن والأجور المنخفضة.

3. برامج خاصة بالمسنين وذوي الاحتياجات الخاصة

تعد فئة المسنين من الفئات الأشد ضعفاً في المجتمعات عموماً، وفي أوقات الأزمات خصوصاً، وبينت الدراسة أن التأمينات الاجتماعية تقدم معاشات تقاعدية للذين سبق لهم العمل، إلا أن المسنين من غير العاملين سابقاً عرضة للهشاشة الاقتصادية الناجمة عن ضعف الدخل أكثر من المسنين الذين سبق لهم العمل ولديهم قيود في التأمينات الاجتماعية، وبالنسبة لذوي الاحتياجات الخاصة فتقدم لهم المساعدات من قبل وزارة الشؤون الاجتماعية والمنظمات الدولية والجمعيات الأهلية لكن بمستوى متواضع جداً وتتفق مبالغ طائلة لتغطية فعاليات خاصة بهم لكن تغطيتها محدودة، وتدرج في هذا الفرع من الحماية الاجتماعية حالات العجز وإصابات العمل التي يترتب عليها عدم قدرة العامل على عرض قوة عمله، وينبغي إيلاء الاهتمام بهذه الفئات وتخصيصهم بمبالغ نقدية دورية لتوفير أمن الدخل إضافة لخدمات الرعاية الاجتماعية والصحية الخاصة بكل فئة، إضافة إلى إجراء تعديلات على سياسات التوظيف في القطاعين الخاص والعام، نحو توفير تسهيلات أكبر لذوي الاحتياجات الخاصة في العمل، وهو أمر كان موجوداً سابقاً إلا أنه أصبح أكثر إلحاحاً مع ازدياد أعداد ذوي الاحتياجات الخاصة بفعل الأحداث الجارية في سورية.

المطلب الثاني: تفعيل دور المجتمع المدني

طرحت الدراسة ضرورة إعادة توزيع الأدوار بين اللاعبين الاقتصاديين، وكما يعتبر اقتصاد السوق الاجتماعي طريقاً وسطاً بين المتطلبات الاقتصادية والضرورات الاجتماعية، تبرز منظمات المجتمع المدني كلاعب وسط ما بين الدولة والقطاع الخاص، وإضافة لآثارها الإيجابية على الأفراد تؤثر الجمعيات على السياسات بالمعنى الواسع، حيث تساعد على توحيد الآراء والجهود وتوجيهها تجاه هدف محدد، وبالتالي فإن وجود مجموعة من الجمعيات تتفق بالإطار العريض على المصلحة العامة، سيساهم في الضغط على السياسات بما يخدم المجتمع ككل.

وتتطلب المرحلة الحالية إنعاش مؤسسات المجتمع المدني وتمكينها أكثر مما سبق، لتعوض الآثار السلبية لعملية التحول فإلى جانب شعار دولة أقل اقتصاد سوق أكبر، ينبغي العمل على دور أكبر للمجتمع المدني، ويمكن الوصول إلى ذلك عبر إطلاق تشكيلات المجتمع المدني وإعطائها مجال المبادرة، والخروج من دائرة التقييدات الإجرائية والاكتفاء بإشعار الحكومة بالخطط وتقارير الأداء، ما من شأنه الارتقاء بمستوى رأس المال المجتمعي، وجعله قادراً بشكل أكبر على التأثير في القرارات العامة، والمشاركة في الجوانب السياسية.

كما تشير الدروس المستفادة من تجارب بلدان النزاع إلى أنّ "بوسع المجموعات المدنية أن تكون عنصراً في الحرب وكذلك قوة من أجل السلام"،²⁶² وأنّ "الشراكات من أجل السلام قد تكون العلاج المضاد للأنظمة والشبكات التي توجج الحرب"،²⁶³ حيث يتطلب التغلب على ثقافة العنف وإرساء ثقافة السلام مبادرات واسعة أكبر من المبادرات الحكومية تنطلق من القاعدة الشعبية، وهنا تأتي أهمية بناء وتطوير مؤسسات المجتمع المدني لإعادة بناء العلاقات والروابط الاجتماعية فيما بين المواطنين من جهة، وبينهم وبين الحكومة من جهة أخرى، ما يعيد بدوره الثقة بالمؤسسات الحكومية، ويخلق إجماع اجتماعي يضغط باتجاه الإصلاحات السياسية والاقتصادية عن طريق إنشاء هيكل مؤسسية بتمويل محايد سياسياً. مهمتها دعم التعاون وإعلاء قيم المواطنة والمشاركة الفعالة للجميع في تنمية مجتمعاتهم وحل مشاكلها.

²⁶² فيشر، مارتينا (تشرين الأول 2006) المجتمع المدني ومعالجة النزاعات: التجاذبات والإمكانيات والتحديات، مركز بحوث برغهوف للإدارة البناءة للنزاعات-النسخة الأولى. ص22.
²⁶³ فيشر، مارتينا (تشرين الأول 2006) المجتمع المدني ومعالجة النزاعات: التجاذبات والإمكانيات والتحديات، مركز بحوث برغهوف للإدارة البناءة للنزاعات-النسخة الأولى. ص25.

ويأتي دور الحكومة تشريعياً في إرساء الأرضية الممكنة والداعمة لاجتماع الأفراد الذين يربطهم شأن عام _ على اختلاف انتماءاتهم ووجهات النظر _ وتوحيد اهتماماتهم في قضايا وأنشطة جماعية إيجابية، وتنفيذياً في إتاحة الفرصة للتفاعل الخلاق الذي يسمح للمبادرات المدنية بالعمل بفعالية وتنسيق أنشطتها وتسهيل التعاون فيما بينه.

ولا يمكن لذلك أن يتم إلا في حال إعلاء قواسم مشتركة تجمع بين جميع الأفراد تقوم على الاحترام والتسامح والعدل من جهة، وعلى استبعاد العنف من جهة أخرى.

وعلى العكس فإن عدم توفر الأطر المجتمعية السليمة لاحتواء الأفراد وتوحيد أفكارهم وأنشطتهم حول الشأن العام، يؤدي إلى شعورهم بالتهميش والعزلة ما يدفعهم إلى التمسك بالانتماءات الطائفية والعشائرية والمذهبية.

ولكون هذا المبحث يعنى بتقديم أدوات تقييمية نورد فيما يلي بعض التوصيات الخاصة بتطوير المجتمع المدني ومؤسساته في سورية والتي تمت صياغتها اعتماداً على نقاط الضعف التي تعاني منها هذه المؤسسات:

1) تعمل الكثير من المنظمات الشعبية والنقابات والجمعيات تحت جناح الحكومة أو حزب البعث العربي الاشتراكي إدارياً أو مالياً أو سياسياً حتى أنها أخذت في كثير من الأحيان شكل البنى الهيكلية لأجهزة الدولة، وتحولت لأذرع تنفيذية لها وبالتالي عانت نفس مشاكلها المتمثلة بالروتين والبيروقراطية إضافة للفساد والمحسوبيات، وفي الوقت تلجأ بعض المؤسسات الدولية إلى تقديم المساعدة عبر كوادرات خارجية وجداول أعمال خاصة، ما من شأنه أن يقدم مساعدة آنية إلا أنه لا يساهم في تعزيز القدرات المحلية إضافة إلى كون أنشطتها قصيرة الأمد وعرضة للتغير المستمر وفقاً لتغير أولويات الجهات المانحة، بينما يغلب على الجمعيات الأهلية في سورية الطابع الخيري القائم على طرف مانح يقدم المساعدات والتبرعات وأموال الزكاة، وطرف آخر متلق يتمثل بالفقراء والمحتاجين، لذا ينبغي التوجه نحو بناء قدرات الجمعيات وتوليد الطاقات المحلية الكامنة بما يضمن نجاح الخطط وعدم هدر الموارد، والعمل إلى تمكين الفئات الضعيفة بدلاً من اعتمادها بشكل دائم على المساعدات، والانتقال من العلاج على المستوى الظاهري إلى العلاج على مستوى المسببات وعلى مستوى البيئة.

2) تعاني مؤسسات العمل الأهلي الرسمية من إشكالات تتعلق بشروط التأسيس والرقابة الحكومية ما يمنع من قيام بعض الجمعيات أو مزاوله أو تعطيل بعض أنشطتها، ما من

شأنه الحد من حرية هذه الجمعيات ومن فعالية أعمالها، في الوقت الذي تظهر فيه دعوات دولية.²⁶⁴ لجعل حرية التأسيس غير مقيدة بتراخيص أو أذونات مسبقة أو أهداف معينة، وهنا يمكن القول أن حرية الجمعيات لا تتنافى مع وجود الرقابة والمساءلة، فالجمعيات مسؤولة تجاه كل ذي مصلحة وفي حدود تلك المصلحة، لذا يستحسن تعديل التشريعات النازمة للعمل الأهلي والمدني، بما يضمن استقلالية حقيقية لمؤسسات المجتمع المدني، والابتعاد عن القيود البيروقراطية والرقابة التدخلية من قبل الدولة،²⁶⁵ وحصراً دور الدولة في متابعة التنفيذ وانتظام الأمور المالية. وهنا يبرز دور حرية الإعلام في تجسيد رقابة المجتمع والرأي العام، إضافة للقضاء العادل والمستقل الذي يحتكم إليه أفراد المجتمع في حال وجدوا حياداً لهذه الجمعية أو تلك عن الأهداف والمصلحة العامة، وبالتالي لا يبقى هناك حاجة لفرض قيود مسبقة في ظل قضاء حر ومستقل يعتبر الفيصل في أي نزاع أو خلاف أو تجاوز بين الدولة ومؤسسات المجتمع المدني. ويذكر أنه في الخمسينات ووفقاً لقانون الجمعيات الذي كان سائداً آنذاك (القانون رقم 47 لعام 1953) كان متاحاً تشكيل جمعيات أهلية وأحزاب سياسية بشكل واسع، "وفي كثير من الأحيان، لم يكن تشكيل جمعية ذات نفع عام أو حزب سياسي، أكثر من علم وخبر يقدم إلى الجهات الإدارية لأخذ العلم ليس إلا".²⁶⁶

3) يعاني القطاع الأهلي مشاكل مرتبطة بالتمويل، ففي حين تنفق بعض الجمعيات أموالاً طائلة على ورشات عمل وأنشطة هدفها إعلامي بالدرجة الأولى، تشكو الكثير من الجمعيات قلة الدعم المقدم لها من قبل وزارة الشؤون الاجتماعية _ حيث تخصص كل جمعية مرخصة بمبلغ 25 ألف ليرة سورية سنوياً _ ما يعني بشكل خاص افتقارها للأدوات والموارد التمويلية للقيام بنشاطاتها، وللبيئة المساعدة والممكنة للاعتماد على ذاتها بشكل عام، وتندر هذه المشكلة بوجود خلل في مفهوم وبنى التشكيلات المدنية، فلو كانت الدولة هي من سيعنى بتمويل العمل المدني وتنظيمه، لن يكون هناك داعي لوجود المنظمات المدنية، وهنا من الضروري الإقرار بحق الجمعيات بتلقي التمويل المحلي والدولي دون ترخيص مسبق والاكتفاء بالإشعار بذلك، والعمل على إقامة

²⁶⁴ "إعلان حرية الجمعيات في الدول العربية" نتاج عمل مجموعة خبراء قانونيين ونشطاء عرب خلال ورشة عمل حول "الإطار التنظيمي للجمعيات في العالم العربي" المنعقدة في عمان يومي 9 و10 أيار 1999. يحتوي الملحق (2) مبادئ ومعايير هذا الإعلان

²⁶⁵ خاصة ما يتعلق بنهاج الجمعيات أو دمجها، فالتشريعات القائمة بهذا الخصوص تحد من نمو الجمعيات وقيامها بالدور المنتظر منها.

²⁶⁶ شماس، ميشال (2006 / 9 / 27) الجمعيات الأهلية في سورية، الحوار المتمدن - العدد: 1686.

علاقات مؤسسية جديدة مع جمعيات قائمة على الشفافية وحياد الحكومة، ولا يمكن تجاهل الحساسية المرتبطة بالتمويل الخارجي حساسية في الأوضاع التي تمر بها سورية، وهذا قد يبرر حق الحكومة في الموافقة على التحويلات الأجنبية إلى الجمعيات، إلا أنه لا يبرر تدخلها في طريقة إنفاقها أو إعادة توزيعها، وهذه المسألة يمكن حلها بإلزام الجمعيات بمسك دفاتر مالية، ويكتفى بالاطلاع على تقارير الأنشطة والبيانات المالية لها. ويعزز ذلك دور الإدارة المحلية، فبدلاً من وجود موظف يتمتع بسلطة تدخلية، يمكن الاعتماد على لجان الأحياء في رصد الأنشطة المجتمعية ومدى ملاءمتها للاحتياجات، كما يمكن تخصيص صندوق وطني لدعم العمل الأهلي تصب فيه موارد حكومية ومن القطاع الخاص إضافة إلى مساعدات المؤسسات الدولية، ويمكن عبر هذا الصندوق دعم والتحكم بتوزيع الموارد المالية بما يضمن تكافؤ الفرص للجمعيات، مع الانتباه إلى أنه في ظل تفاوت المواقف الدولية والإقليمية، لا بأس من وجود أقدانية للمساعدات خارج هذا الصندوق لأنها في جميع الأحوال تساهم في تخفيف العبء التمويلي المرتبط بالعمل المدني، وتجدر الإشارة إلى أنّ الحالة المثلى هي المشاركة بين الحكومة والقطاع الخاص في تمويل منظمات المجتمع المدني، حيث نجد في الغرب أنّ الوزارت الحكومية تشكل صناديق لتمويل أنشطة المنظمات غير الحكومية، كما تقدم مؤسسات القطاع الخاص والأحزاب السياسية والمجتمع الأهلي الدعم لهذه المنظمات عن طريق الهبات والتبرعات.

4) يوجد خلل عام في ثقافة العمل المدني وقبوله في سورية، وبرز هذا الخلل بشكل أكبر بفعل الظروف التي تمر بها سورية، ففي حين يفترض أن العمل المدني يقوم على المصلحة الاجتماعية والتنوع في خلفيات الأفراد الذين تجمعهم أهداف تتجاوز العصبية الدينية أو السياسة، وتغلب عليها الصفة المدنية بعيداً عن العسكرة أو الدين، وتعتبر هذه القطة شديدة الحساسية في مراحل الحروب وما بعدها، حيث تتصح تجارب البلدان بضرورة الافتراض الإيجابي بأن العمل المدني يقوم على التعايش السلمي والثقافة والوعي المجتمعي الذي يجعل المصلحة العامة الرابط الأساسي بين أفرادها. وهنا تبرز مشكلتان الأولى تتعلق بـ "الإنتماء"، فحيثما يغيب هذا العنصر يكون من الطبيعي تمسك الأفراد بانتماءاتها العشائرية والمذهبية والطائفية، والثانية تتعلق بـ "نقص المعرفة بالاحتياجات التدريبية اللازمة والمساهمة في عملية التنشئة الاجتماعية"،²⁶⁷ حيث نلاحظ

²⁶⁷ أماني قنديل، المدير التنفيذي في الشبكة العربية للمنظمات الأهلية.

ضعفاً في التأهيل الاجتماعي والسياسي والمدني لفئة الشباب، إضافة إلى "غياب العنصر الشاب في مجالس إدارات الجمعيات"،²⁶⁸ لذا ينبغي العمل على عدة مستويات منها تطوير القدرات البشرية عبر تقديم المساعدات الفنية والتدريبية لمؤسسات المجتمع المدني في التخطيط للأنشطة وإعداد التقارير، إضافة للعمل على إشاعة ثقافة العمل الأهلي عبر الإعلام من جهة، وعبر المدارس من جهة أخرى وذلك بتضمين المناهج مقررات عن النشاط الأهلي وتخصيص صفوف دراسية تطبيقية تعمل على تنشئة الأطفال على هذه الثقافة.

(5) يؤخذ على الكثير من الجمعيات والمنظمات في سورية غياب التخصص، حيث نجد معظمها يعنى بأنواع عديدة من النشاط المدني، الذي يتمحور في معظمه في الرعاية الاجتماعية ومساعدة الفقراء، مادياً وصحياً واجتماعياً، ومؤخراً بالأعمال الإغاثية، وتلازم معها أنشطة الدعم النفسي والتي تتقاطع في كثير من الأحيان مع الخدمات التي تقدمها الحكومة وبالتالي من الممكن أن توجد عدد من الجمعيات تقدم خدمات متشابهة في منطقة واحدة بينما تفتقر مناطق أخرى إلى أي نوع من الخدمات أو إلى وجود أي جمعية، وهنا ينبغي التشجيع على التنسيق الطوعي الذي يعتبر عاملاً مهماً في تطوير التعاون لتحقيق لنهوض بالأوضاع الاقتصادية والاجتماعية، فالعمل المدني يجلب أفضل نتائج عن ما تكون مؤسساته على دراية بالخطط الحكومية، وبالتالي تحدد المساحة التي تستطيع العمل من خلالها عن طريق المبادرات المستقلة التي تساند الحكومة في سد ثغرات العمل/ الأداء الحكومي، كما يستحسن تشجيع تبادل الخبرات وإنشاء شبكات من المنظمات التي تعمل في مجالات مشتركة، أو في حيز جغرافي واحد ونذكر مثلاً على ذلك الأمانة السورية للتنمية التي بدأت عملها عبر عدة برامج منفصلة لكل منها إدارته التي تعمل على جانب معين في كافة أنحاء القطر، وتحولت لاحقاً إلى فرق قطاعية مكونة من كوادر تعمل على تقديم حزمة متنوعة من البرامج وتوزع العمل فيما بينها وفق قطاعات جغرافية.

²⁶⁸ المرجع السابق.

المبحث الرابع: توزيع الأدوار بين اللاعبين الأساسيين

يتطلب اقتصاد السوق الاجتماعي بما يتضمنه من توفيق بين اقتصاد السوق والتدخل الحكومي المنظم شراكة حقيقية بين ثلاث لاعبين رئيسيين هم:

1- حكومة بمؤسسات كفوءة تتصف بالإدارة الرشيدة ولديها قناعة بضرورة الشراكة مع المجتمع المدني والقطاع الخاص، (دور فاعل اجتماعياً وسياسياً ومحدود اقتصادياً).

2- قطاع خاص قوي قادر على الإسهام في الناتج القومي وخلق فرص العمل والمشاركة في التنمية عبر الاضطلاع بمسؤولياته الاجتماعية، خاضع لاقتصاد السوق الذي تنظمه الدولة بقوانينها.

3- مجتمع مدني مستقل وفاعل يضغط باتجاه تطبيق الإدارة الرشيدة في كل من المؤسسات الحكومية والمدنية، ويساهم بدوره في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

وقد تختلف أدوار كل من الدولة ومؤسساتها والقطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني بحكم الظروف أو الأهداف إلى أن الأهم هو تضافر الجهود لإدارة شؤون المجتمع عبر ثلاث أبعاد مترابطة:

1- البعد السياسي المتعلق بطبيعة السلطة السياسية وإقامة نظام ديمقراطي تعددي تعلق فيه مبادئ تبادل السلطة واحترام الحقوق المدنية للمواطن وشرعية تمثيل أفراد المجتمع.

2- البعد المؤسسي المتعلق بعمل الإدارة العامة وكفاءتها وفاعليته ويغطي هذا البعد جهاز الخدمة المدنية / العمل الحكومي بكافة مستوياته، ويعمل على تطوير الأداء والخدمات التي تقدمها الدولة ويكون التعيين والترفيغ فيه على أساس الكفاءة.

3- البعد الاقتصادي-الاجتماعي المتعلق بهياكل المجتمع المدني ومدى فاعليتها ومشاركتها في التنمية وفي صنع القرار يحكمها مفاهيم أساسية مثل سيادة القانون ومفاهيم المواطنة الفعالة ومفاهيم الحقوق والواجبات والمحاسبة والمساءلة.

المطلب الأول: دور الدولة ومؤسساتها

افتقدت سورية في المرحلة السابقة هوية اقتصادها، ولم تكن السياسات المطبقة خلالها مرتبطة بشكل محدد باقتصاد السوق الاجتماعي أو غيره من النظم الاقتصادية، لذا ينتظر من الدولة بشكل رئيسي في الفترة القادمة، أن تتبنى اقتصاد السوق الاجتماعي بشكل واضح، وتلتزم بالتالي بتحقيق أهدافه من نمو اقتصادي وعدالة اجتماعية، فكما يخضع المواطنون عادة للنظام السياسي القائم وقوانينه وتشريعاته، ينبغي على الدولة بكافة وزاراتها ومؤسساتها وممثليها أن تبدي في جميع قراراتها احتراماً لمبادئ وقواعد اقتصاد السوق الاجتماعي الذي تم تبنيه رسمياً من قبل الحكومة، وأن تكون سياساتها متوافقة بشكل وثيق مع هذه المبادئ وأهداف، وينتظر منها أن تكون تنافسية، وتقدم خدماتها بفعالية وكفاءة، ومن حق المواطنين مساءلة أي جهة أو شخص يحدد عن ذلك.

أما بالنسبة لدور الدولة الاقتصادي فمن المستحسن أن تنسحب الدولة من ممارسة النشاط الإنتاجي (غير ذلك الاستراتيجي) فتحرر نفسها من المسؤوليات والأعباء التي تترتب على ذلك، وتعطي دور أكبر للقطاع الخاص مع إمكانية المشاركة في بعض المشاريع حتى تحافظ على وجود معين يدعم الآلة الإنتاجية، إلا أنه ونظراً لأنه لطبيعة القطاع الخاص السوري الذي يطغى عليه الطابع العائلي للمشروعات باستثناء بعض الشركات الكبرى التي تتمتع بارتباطات مع قوى سلطوية تسهل لها أعمالها، فإنه لا يمكن التعويل عليه كثيراً في النهوض بقطاع الأعمال، وهنا يأتي دور الحكومة في تبني وحماية إمكانية إقلاع المشاريع والمبادرات الفردية، وتوفير المحفزات بدلاً من التدخل في العملية الاقتصادية عبر تمكين الأفراد عبر القروض الصغيرة والهيئات الاستشارية، لتشكيل نواة قطاع أعمال وتدفع بها للمشاركة عبر طرح مشاريع إنتاجية أو توزيعية، وتشجيع إقامة شركات مساهمة تمهد وتساعد في إقامة تجمعات استثمارية كبرى لتأخذ على عاتقها مشاريع كبيرة في النشاط الاقتصادي تساهم في التنمية وخلق فرص العمل، وتساهم لاحقاً في أدوار اجتماعية كدعم التعليم والبحث العلمي ودعم المجتمع المدني.

ويكمن الدور الاقتصادي الفعال للدولة في إنتاج السلع العامة، مثل الخدمات الصحية والتعليمية، والنقل العام والبنى التحتية (كهرباء ماء اتصالات نقل)، التي يعتبر تنفيذها بشكل عاجل استحقاقاً هاماً جداً ومحركاً لباقي جوانب الحياة الاقتصادية والاجتماعية، وحتى إن أرادت أن تخصص بعض هذه القطاعات، يبقى عليها التزام بمراقبة أداء

وتنظيم شروط تقديم هذه الخدمات، فتضمن بالدرجة الأولى فعاليتها أي "مطابقتها للاحتياجات الاجتماعية من حيث نوع النتائج وحجمها وجودتها ووقتها، إلى جانب ضرورة التركيز على الكفاءة إذ غالباً ما تقدم المؤسسات العامة خدمات احتكارية وتكون محمية من المنافسة لوقت طويل، لذا ينتظر من الخدمات العامة أن تتكيف بشكل مستمر مع الاحتياجات المتغيرة".²⁶⁹

أما الدور التنظيمي فيقوم على سن القوانين والترتيبات التنظيمية والإدارية، التي تشكل إطاراً عملياً لاقتصاد السوق الاجتماعي، وتوفر مناخاً ميسراً لقطاع الأعمال والعمل على استقرار سعر الصرف لما له من أثر على تكلفة وتنافسية المنتجات المحلية، إضافة إلى توفير الشروط المساعدة لمؤسسات المجتمع المدني لتكون بمثابة رديف للدور الاجتماعي للحكومة، ومن الضروري العمل على بناء نظام معلومات على المستوى الوطني يوفر بيانات ومعلومات دقيقة عن كل القطاعات بما يتيح وتنظيمها وضبطها، إضافة إلى العمل على إرساء نظام رقابة فعال لضمان التزام جميع الجهات الفاعلة بالقواعد التنظيمية، والتأكد من الأداء الكفوء للسوق الحرة وآليات التسعير، وضبطها عند الضرورة، والإشراف على توفير السلع بسعر مناسب وبمتناول يد الجميع بعيداً عن الاحتكار، كما يتوجب إصلاح القضاء نحو قضاء عادل وشامل وكفوء يكافح المخالفات الاقتصادية والاجتماعية، كما تعنى الدولة بتحديد الأولويات في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، وتنسيق جهود جميع الفاعلين وفق هذه الأولويات.

وبالمقابل تعنى الدولة بشكل رئيسي بالبعد الاجتماعي، فالى جانب مهمتها الاجتماعية الأولى في توفير الأمن والاستقرار وضمان الحقوق، تركز الدولة كل اهتمامها في القضايا الاجتماعية من تعليم وصحة وإسكان وبطالة وبيئة وحماية مستهلك، وتحسين شروط المعيشة، ووضع مجموعة قواعد سلوك لحماية البيئة وغيرها من الأهداف الاجتماعية التي لا يمكن تركها لمبادرات القطاع الخاص وحده، ويندرج ضمن هذا البعد مسؤولية بناء شبكات الحماية الاجتماعية قوية وشاملة.

²⁶⁹ اقتصاد السوق الاجتماعي. مرجع سابق ص 77-82.

المطلب الثاني: دور القطاع الخاص

مع انسحاب الدولة من الاستثمار المباشر في العمليات الإنتاجية، ينتظر من القطاع الخاص أن يعوض النقص في الأنشطة الاستثمارية سواء المباشرة أو غير المباشرة في مختلف القطاعات الاقتصادية الإنتاجية منها والخدمية والتمويلية ويساهم في النمو الاقتصادي، وذلك عبر التركيز على الإنتاجية والقدرة التنافسية، وما يرتبط به من خلق فرص عمل ودعم التدريب المهني للعاملين فيه وتوفير شروط عمل مناسبة وأجور عادلة لهم، كما يؤمل الوصول إلى مستوى عالي من التعاون مع الحكومة لتنسيق أنشطته بما يتماشى مع الأولويات التي تحددها الحكومة، واضطباعه بمسؤولياته الوطنية والاجتماعية، فيما يتعلق بالمساهمة في الضرائب، والالتزام بقواعد المنافسة الشريفة، ومراعاة السلامة البيئية في عملياته، ودعم بعض الأنشطة الاجتماعية وبعض مؤسسات المجتمع المدني، إضافة إلى المشاركة الفعالة في الحوار الاجتماعي الهادف لتحقيق مصالح الجميع، وتعتبر الشفافية في توفير المعلومات ركناً أساسياً في هذه المشاركة.

المطلب الثالث: دور مؤسسات المجتمع المدني

يلعب المجتمع المدني بهيئاته ومؤسساته الأهلية منها وغيرها دوراً أساسياً في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، فهو يساهم بحكم التعبئة الاجتماعية الذي يكونها في الملاءمة بين السياسات العامة للدولة واحتياجات وأولويات أفراد المجتمع الذين يمثلهم، مما يخلق إجماعاً حول السياسات التي تتبناها الدولة، وقدرة على الضغط نحو تعديلها أو تغييرها في حال عدم تحقيقها للأهداف المنتظرة، وتعزز مؤسسات المجتمع المدني الإدارة الرشيدة للحكومة عبر تمثيلها للمجتمع وتبنيها لقضاياها في طلب الشفافية ومساءلة الحكومة في بعض النقاط، كما تلعب دوراً هاماً على الصعيد الاجتماعي خاصة في قضايا البيئة (تعزيز السلوك الصديق للبيئة) وحماية المستهلك وغيرها من القضايا التي تعتبر مجالات حيوية لأنشطة المجتمع المدني، إضافة لذلك يمكن لمؤسسات المجتمع المدني أن تكون جزءاً من منظومة الحماية الاجتماعية عبر تقديمها لبعض الخدمات الصحية والاجتماعية.

خاتمة البحث

بيّن التأصيل النظري في الفصل الأول أنّ تجارب البلدان المختلفة، وخاصة ألمانيا ترشح "اقتصاد السوق الاجتماعي" من بين أفضل النظم الاقتصادية والاجتماعية، فقد خلق ازدهاراً في البلدان التي طبقته، ومكّنها من تحقيق التوازن بين معدلات نمو اقتصادي عالية وبين معدلات تضخم وبطالة منخفضة، وشروط عمل وخدمات حكومية جيدة، وذلك بفضل الحرية والكفاءة الاقتصادية من جهة، والتدخلات الاجتماعية التي سمحت بإعادة توزيع الثروة والوصول بالتالي إلى العدالة الاجتماعية من جهة أخرى.

وبيّن تحليل الواقعين الاقتصادي والاجتماعي في الفصل الثاني أنّ النموذج كان يسير بشكل مقبول فيما يتعلق بالجانب الاقتصادي، فقد تحسنت بعض المؤشرات الاقتصادية بشكل ملحوظ، إلا أنه عانى قصوراً واضحاً في الجانب الاجتماعي الذي بقي هشاً، لا بل شهدت الفترة تراجعاً في بعض السياسات الاجتماعية التي كانت قائمة. وهنا تجدر الإشارة لقضية مهمة جداً تم إغفالها أثناء تطبيق اقتصاد السوق الاجتماعي وهي أنّ هذا النموذج قائم على الانتقال السريع نحو اقتصاد السوق، إلا أنه في الوقت نفسه يتضمن سياسات للتخفيف من حدة هذا الانتقال، تعتمد بشكل رئيسي على قيم ومعايير اجتماعية يتبناها المجتمع ككل (تنظيم اجتماعي)، وهذا التنظيم الاجتماعي حسب ما تناولته تجارب البلدان المختلفة إما أن تقرضه الدولة مستخدمةً سلطتها التنظيمية لفرض المعايير الاجتماعية، وإما أن تقرضه المنظمات غير الحكومية عبر الضغط باتجاه تطبيق السياسات والمعايير الاجتماعية.

وتعاني سورية ضعفاً واضحاً في كلا الاتجاهين، إذ تشكو مثلها مثل معظم الدول النامية قلة أنظمة الضبط وضعف السلطات التنفيذية التي تقف بوجه التطبيق الأمثل، وتفتقر إلى سياسات حماية المستهلك، وإلى منظمات المجتمع المدني القوية والفاعلة التي تدفع باتجاه الحماية الاجتماعية والبيئية.

وعلاوة على ضعف السياسات المطبقة في ظل اقتصاد السوق الاجتماعي، أتت الأزمة لترخي بظلالها الثقيلة على الواقعين الاقتصادي والاجتماعي، فتحولت الطبقة الوسطى إلى طبقة فقيرة وتحول الفقراء إلى أشد فقراً.

ورغم ذلك لا يزال اقتصاد السوق الاجتماعي يشكل فرصة أمام سورية، بما يحمله من حلول للتحديات التي ترافق مرحلة ما بعد النزاع، سيما أنّ اقتصاد السوق الاجتماعي قد طبق عملياً وتم تطويره نظرياً بالتلاؤم مع مرحلة إعادة بناء ألمانيا ما بعد الحرب. الأمر الذي يمكن مقارنته مع حالة سورية ما بعد الأزمة-الحرب والحاجة إلى إعادة الإعمار، إذ يمثل اقتصاد السوق الاجتماعي هوية نظرية للاقتصاد السوري، ويوفر سياقات عملانية اقتصادية واجتماعياً لإعادة بناء سورية.

مع ضرورة التذكير أنّ استهداف النتائج المثالية ليس صحيحاً دائماً، بل يستحسن تطبيق أسس اقتصاد السوق الاجتماعي وشروطه بأسلوب يتلاءم مع الحالة السورية التي لا تشبه بأي حال من الأحوال الحالة الألمانية، ويشترط لنجاح هذا الأسلوب أن يدمج ضرورات التنمية الوطنية، وأن يكون مرناً كفاية للتعامل مع المستجدات الاقتصادية والاجتماعية التي تطرأ من وقت لآخر، ولا يمكن للحكومة أن تتجح إلا إذا عملت بفعالية وبالشراكة مع الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين، وأولت اهتماماً خاصاً للفئات الأشد ضعفاً في المجتمع، لذا تقترح الدراسة في فصلها الأخير أن تكون الإدارة الرشيدة والحوار الاجتماعي والتميز الإيجابي أطراً للعمل في المرحلة القادمة، التي سيتم العمل فيها على إرساء الشروط الأساسية لاقتصاد السوق الاجتماعي، فإذا لعب كل من الحكومة وقطاع الأعمال ومؤسسات المجتمع المدني أدوارهم بفعالية مع الاعتماد على المؤسسات العلمية والهيئات البحثية بشكل أكبر، أمكن الخطو من جديد نحو التعافي الاقتصادي وتحقيق الأمن الاجتماعي (بتحسين ظروف المعيشة وإرساء الحماية الاجتماعية).

مناقشة الفرضيات

النتيجة	التحقق	الفرضية
<p>أتت الأهداف والسياسات الاقتصادية متوافقة مع الفكر النظري لاقتصاد السوق الاجتماعي، لكن يؤخذ عليها أنها كانت متسعة حيناً ومترددة ومجتزأة أحياناً أخرى ولم تراع ضعف الهياكل الاقتصادية والاجتماعية، كما لم تجارِ التحديات الطارئة. أما بالنسبة للأهداف الاجتماعية فقد كانت متوافقة أيضاً مع الفكر النظري لاقتصاد السوق الاجتماعي، إلا أن السياسات المطبقة كانت ضعيفة ولم تستطع تحقيق الأهداف المرجوة. ولذلك أتت المؤشرات الاجتماعية أدنى مما هو مخطط له وأسوأ في بعض الأحيان من مثيلاتها في الفترة التي سبقت تبني اقتصاد السوق الاجتماعي.</p>	مقبولة جزئياً	<p>1. لا تتوافق السياسات المطبقة في سورية تحت إطار اقتصاد السوق الاجتماعي مع الفكر النظري لهذا النموذج الاقتصادي.</p>
<p>شرعت الحكومة السورية بعملية الانفتاح الاقتصادي السريع، وتحرير الأسواق والتجارة ورفع الدعم بناء على توصيات بعثة مشاورات صندوق النقد الدولي قبل إصلاح المؤسسات والإصلاح الإداري والمالي، وأهملت الجانب الاجتماعي فارتفعت معدلات الفقر والبطالة وازدادت الفجوة بين الريف والمدينة وبين المحافظات في المناطق الشمالية الشرقية ومراكز المدن.</p>	مقبولة كلياً	<p>2. أدى التطبيق غير المصرح عنه لوصفات المؤسسات المالية الدولية إلى تدهور الوضع الاقتصادي والاجتماعي.</p>

<p>افتقرت السياسات الاجتماعية المطبقة في ظل اقتصاد السوق الاجتماعي للتضمين والمشاركة والمساءلة، مما أدى لزيادة تهميش الكثير من السكان والمناطق في سورية، الأمر الذي يعتبر عاملاً لنشوء الأزمة السورية واستمرارها. وينذر تجاهل الأخطاء السابقة (في الجانب الاجتماعي) باحتمال حصول اختلالات أعمق على المستوى الاقتصادي والاجتماعي في المستقبل.</p>	<p>مقبولة كلياً</p>	<p>3. ساهم ضعف تطبيق السياسات الاجتماعية في الفترة السابقة (قبل الأزمة) في نشوء واستمرار الأزمة التي تمر بها سورية منذ عام 2011.</p>
<p>قام البحث بتناول تجربة اقتصاد السوق الاجتماعي في عدة دول ذات أنظمة اقتصادية مختلفة (ألمانيا، بريطانيا، والصين)، وأثبتت جميعها أن اقتصاد السوق الاجتماعي بما يوفره من حريات (حرية المنافسة، حرية اختيار المشروع، حرية اختيار العمل...) وبما يتضمنه من تدخلات اجتماعية يعتبر فرصة للنهوض الاقتصادي بعد الحروب والأزمات أو في مراحل التحول الاقتصادي بغض النظر عن الوضع الاقتصادي للبلد. وقد لاحظنا أنه يشترط في جميع الأحوال توفر أطر مؤسساتية متماسكة تضمن التضمين والمشاركة والمساءلة والإدارة الرشيدة والضمان الاجتماعي.</p>	<p>مقبولة كلياً</p>	<p>4. يمكن لاقتصاد السوق الاجتماعي النفاذ إلى عمق المشكلات الاجتماعية حتى في حال اقتصاد ضعيف ونام كالاقتصاد السوري، علاوة على ذلك يمكن للضمان الاجتماعي أن يؤثر إيجابياً في الاقتصاد.</p>

نتائج البحث

تناولت الدراسة بشي من التفصيل السنوات العشرة الأخيرة ملقيةً الضوء على الخطة الخمسية العاشرة والتي يفترض بها أن تكون بمثابة برنامج انتقالي نحو اقتصاد السوق الاجتماعي، وعلى السنوات التي تلتها (بما فيها سنوات الأزمة) لسبر مدى انسجام السياسات الحكومية مع نهج اقتصاد السوق الاجتماعي، وفيما يلي أهم النتائج التي توصلت إليها:

أولاً- لناحية الأهداف المعلنة

- 1) تبين أنّ الخطة الخمسية العاشرة كانت مقارنة نسبياً لاقتصاد السوق الاجتماعي من حيث الأهداف والاستراتيجيات الموضوعة لما تضمنته من أهداف مالية تمثلت في زيادة إيرادات الدولة لتمويل نفقاتها العامة وخاصة الاجتماعية منها، والحفاظ على مستويات مقبولة من عجز الموازنة، ومن أهداف نقدية تسعى إلى ضبط معدلات التضخم وتحقيق استقرار الأسعار وتطوير القطاع النقدي والمصرفي.
- 2) كما هدفت إلى إصلاح التجارة الخارجية بما يخدم انفتاح الاقتصاد السوري وزيادة تشابكاته مع الاقتصادات الأخرى كأحد متطلبات اقتصاد السوق الاجتماعي وبشكل يفضي الى زيادة مكتسبات سورية من التجارة الخارجية، وهدفت الخطة كذلك لزيادة الاستثمارات وأعطت أولوية للقطاعات الواعدة ذات العوائد السريعة، وركزت على دور القطاع الخاص من هذه الاستثمارات فوجهت نحو تحديث التشريعات الخاصة وتبسيط إجراءات تأسيس المشاريع.
- 3) وتضمنت الخطة أهدافاً واعدة على الصعيد الاجتماعي تمثلت في السعي لتحقيق النمو الاقتصادي الداعم للفقراء وإرساء العدالة الاجتماعية عبر تعزيز التنمية الإقليمية وشبكات الحماية الاجتماعية، ودعت إلى ربط السياسات الاقتصادية الكلية بالحد من الفقر، وزيادة الاستثمار في التنمية البشرية والعمل على توسيع الفرص ومشاركة جميع فئات الشعب في صياغة وتطبيق السياسات الاقتصادية والاجتماعية، إضافة إلى توفير فرص العمل وتطوير سوق العمل السورية.

ثانياً - ناحية السياسات المتبعة

- 1) على الرغم من توافق الأهداف مع الفكر النظري لاقتصاد السوق الاجتماعي إلا أنّ السياسات المطبقة خالفت بعض مبادئه وابتعدت عن أولوياته الاجتماعية وانحازت ليبرالياً بشكل أكبر.
- 2) ابتعدت السياسة المالية عن اقتصاد السوق الاجتماعي من عدة نواحي أبرزها في الجانب الضريبي حيث منحت تخفيضات ضريبية لأصحاب الأرباح، بررتها بدافع تشجيع قطاع الأعمال والاستثمارات، إلا أنّ ذلك يتعارض مع منطق اقتصاد السوق الاجتماعي القائم على توفير موارد مالية للدولة تمكنها من تمويل برامجها الاجتماعية.
- 3) وبدلاً من التوجه للأغنياء بضرائب إضافية يساهمون عبرها في دعم الاقتصاد الوطني، اختار أصحاب القرار المنهج التقشفي وطُبقت سياسات تقشفية قللت من نفقات الحكومة على دعم المحروقات والكهرباء والمواد التموينية، واتخذت الحكومة من فروق الأسعار الناجمة عن رفع أسعار بيع المحروقات مصدراً لإيراداتها بدلاً من البحث عن مصادر جديدة -أكثر انحيازاً للفقراء- لتمويل الموازنة العامة.
- 4) يمكن مما سبق الحكم بانحياز السياسة المالية ليبرالياً لخدمة الأغنياء والتمكّن من اقتصادياً على حساب الفقراء والفئات الضعيفة الذين يقع عليهم العبء مضاعفاً من حيث كونهم الحلقة الأضعف في الإنتاج عبر نسبة مكتسباتهم الضئيلة مقارنة بعوائد رأس المال، ومن حيث كونهم مستهلكين تأثروا بارتفاع أسعار الطاقة وأسعار بقية السلع التي تبعتها في الارتفاع مع بقاء أجورهم ثابتة نسبياً، وأخيراً من حيث كونهم دافعي ضرائب وأقل قدرة على التهرب الضريبي من غيرهم من أصحاب الثروات.
- 5) كانت السياسات النقدية منسجمة نسبياً مع اقتصاد السوق الاجتماعي، فقد اتخذت إجراءات سمحت بدخول المصارف الخاصة للسوق السورية وتنظيم عمل المؤسسات المالية، وجرى العمل على تحرير الحساب الجاري وتحرير الفوائد وتصحيح دورة القطع إلا أنها لم تستطع تحقيق التنظيم النقدي الذي يهدف اقتصاد السوق الاجتماعي لإرساءه ولم تتمكن من ضبط معدلات التضخم وتحقيق استقرار قيمة الليرة السورية.

6) سجلت السياسات الحكومية أقصى مقارنة لاقتصاد السوق الاجتماعي على صعيد السياسة التجارية لكن السياسات المتبعة انحازت تجاه الانفتاح الاقتصادي وتحرير الأسواق أكثر من تعظيم العوائد وتوزيعها بشكل عادل، حيث شهدت التجارة تحريراً سريعاً وغير متوازن لجهة تخفيض الرسوم الجمركية وإلغاء حصص استيراد المواد، على حساب الانتاج المحلي والصناعة الوطنية. ولم يجر العمل بالمقابل على زيادة القيمة المضافة للصادرات السورية لزيادة عوائدها وإمكان الاستفادة منها في دعم الجوانب الاجتماعية، مع غياب المؤسسات والقوانين الناظمة للمنافسة.

7) على صعيد السياسة الاستثمارية صدر القانون الجديد للاستثمار، وصدرت تشريعات لاحقة داعمة له، وسمح للقطاع الخاص بالاستثمار في مجالات لم تكن متاحة له سابقاً، كما شهدت الفترة إحداث هيئات ومؤسسات داعمة كالهيئة العامة للتطوير والاستثمار العقاري، والهيئة العامة للإشراف على التمويل العقاري والصندوق الوطني للاستثمار ومنحت إعفاءات للمشاريع في المحافظات الشرقية إلا أنها لم تستتبع بدعم للبنى التحتية التي تعتبر عاملاً هاماً في المناخ الاستثماري.

8) شهدت السياسات الحكومية إخفاقاً كبيراً في بعدها الاجتماعي وكانت بعيدة كل البعد عن اقتصاد السوق الاجتماعي، مع إيجابيات محدودة تمثلت بالتوسع الأفقي في الخدمات التعليمية التي غطت معظم المناطق والقرى السورية، واتباع مناهج تعليم حديثة واثابة خيارات جديدة للتعليم، إضافة إلى تحقيق الخدمات الصحية الأساسية نسبة تغطية شبه كاملة في جميع المحافظات إلا أنها أمست مأجورة بعد أن كانت مجانية بداعي تحسين الجودة، وعدا ذلك فقد سجلت الفترة تراجعاً في دعم المواد الغذائية والمشتقات النفطية والطاقة، وسجلت تطوراً بطيئاً ومتواضعاً فيما يخص تعويض التدفئة والتأمين الصحي والتنمية الإقليمية والتشغيل والاسكان بشكل لا يرقى لمستوى الأولويات الاجتماعية التي يتضمنها اقتصاد السوق الاجتماعي للتخفيف من الجوانب السلبية لاقتصاد السوق على المجتمع.

9) تضمنت السياسة الاجتماعية المطبقة تجارب مؤقتة لم يكتب لها الاستمرار كالمعونات النقدية المشروطة وتمويل المشاريع الصغيرة، وبقيت مشاريع أخرى حبسية الخطط كتأمين البطالة ومشاريع تطوير البنى التحتية التي لم تحظَ بفرصة التنفيذ متعثرة بعقبة التمويل، وجرت إعادة النظر في الأجور لكنها لم تكن متناسبة مع زيادات الأسعار التي ساهمت السياسات الحكومية ذاتها في رفعها عندما اتبعت الحلول السهلة لزيادة موارد الدولة برفع الدعم، فساهمت في زيادة حدة التضخم بدلاً من تخفيفها وهو ما يخالف أيضاً مبادئ اقتصاد السوق الاجتماعي.

10) لم تولي السياسات الاجتماعية الاهتمام الكافي للمجتمع الأهلي والعمل المدني رغم أنّ الخطة الخمسية أعطت أهمية كبيرة لدوره في بلورة النشاط البشري بما يساهم في التنمية الاجتماعية، إلا أن هذه الأهمية بقيت حبسية الخطة ولم تلقَ صدقاً في التشريعات والقوانين الممكنة لهذا الجانب المهم من اقتصاد السوق الاجتماعي.

ثالثاً- لناعية المنعكسات الاقتصادية والاجتماعية

- 1) سجل الاقتصاد معدل نمو اقتصادي متواضع لم يختلف عن مثيله في فترة الخمسية التاسعة، ولم يتم الوصول إلى معدلات النمو القطاعية المستهدفة إلا في قطاعات الخدمات والكهرباء والماء والنقل.
- 2) أشارت البيانات إلى عجز السياسة المالية عن تأمين الإيرادات المخططة والاعتماد على موارد النفط الآخذة بالتناقص ما انعكس بطبيعة الحال على ضعف تمويل الإنفاق العام بشقيه الجاري والاستثماري وعدم كفاءة استخدامه التي تجلت بالعجز عن تخصيص الموارد في الاقتصاد القومي.
- 3) بقي عجز الموازنة في حدود المقبول إلا أن الرقم المطروح رسمياً لم يعكس قيمة العجز الحقيقي، وارتفع الدين العام الخارجي والداخلي بخلاف ما كان مخططاً، كما شهد الاقتصاد معدلات تضخم عالية خلال فترة الدراسة ما سبب ارتفاعات كبيرة في الأسعار.
- 4) كانت مؤشرات القطاع النقدي جيدة وأكثر قرباً من أهدافها المعلنة وتمكنت السياسة النقدية من إحداث تغيير في هيكله الودائع نحو الودائع طويلة الأجل الأمر الذي يعتبر ميسراً لحصول قطاع الأعمال على تسليفات طويلة الأجل للاستثمار.
- 5) كانت نسبة الاستثمار إلى الناتج المحلي الإجمالي دون المخطط رغم أن التسهيلات الائتمانية الممنوحة خلال الفترة أشارت إلى تنامي النشاط الاقتصادي بشكل عام.
- 6) استمر عجز الميزان التجاري، مع تمكن السياسة التجارية من تحقيق النسبة المستهدفة لتغطية الصادرات للواردات، إلا أن الصادرات بقيت تعتمد بشكل كبير على المواد الأولية والسلع الوسيطة ما يعني حرمان الاقتصاد الوطني من عوائد القيمة المضافة.
- 7) أوضح دليل الفقر متعدد الأبعاد تحسناً عاماً في حالة التنمية البشرية وأوضاع الفقراء، إلا أنه تبين وجود تفاوت في جهود التنمية المبذولة بين الريف والمدن من جهة وبين محافظات المنطقتين الشمالية والشرقية وباقي المحافظات من جهة أخرى.

8) انخفض كل من الاستهلاك الخاص للأفراد وحصّة الفرد من الناتج المحلي

الإجمالي إلى جانب عدم الانسجام بين وسطي الأجر الشهري ووسطي الإنفاق

الشهري ما يعني تراجع الرفاه الاجتماعي وتدهور الأوضاع المعيشية،

9) لم تنجح سياسات الحد من الفقر التي أطلقتها الحكومة في تحقيق أثر واضح،

بسبب ضعف سياسات الاقتصاد الكلي وقصور السياسات الاجتماعية عن

توفير آليات لتوزيع ثمار النمو .

10) كانت مؤشرات التعليم والصحة جيدة إلا أنّ الإنفاق عليهما كان ضعيفاً،

وبينت الدراسة ضعف منظمات المجتمع الأهلي كمّاً ونوعاً، وضعف المسؤولية

الاجتماعية لقطاع الأعمال.

ويمكن اختزال مجمل المنعكسات السابقة بإخفاق اقتصاد السوق الاجتماعي ونجاح

اقتصاد السوق الليبرالي.

بدائل استراتيجية وخيارات مستقبلية

خلصت الدراسة إلى ضرورة إعادة تطبيق سيناريوهات اقتصاد السوق الاجتماعي كخيار تنموي اجتماعي يحقق الديمقراطية الاقتصادية والعدالة الاجتماعية ويشرك الناس أكثر في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية وينحاز للفقراء ويحسن مستويات المعيشة، مع الأخذ بعين الاعتبار أن يكون التطبيق منسجماً مع متطلبات إعادة الإعمار بعد انتهاء الأزمة-الحرب التي فرضت أولويات جديدة ينبغي التعامل معها بدءاً من إعادة المهجرين، وإعادة إعمار البنى التحتية، وعلى التوازي معها تصحيح مسار السياسات الكلية والعمل على استقرار أسعار الصرف وضبط التضخم، وإرساء بيئة مشجعة للأعمال، مع التركيز دائماً على ضمان الكرامة الإنسانية ومستوى المعيشة اللائق، وضمان الشفافية والمساءلة والتضمين والمساواة وإتاحة الفرص، وتعزيز المشاركة والمبادرة والمسؤولية، ويتطلب كل ما سبق عودة الدولة القوية التنموية الوطنية وليس الليبرالية، وتطوير وظائفها بما يخدم هذا الدور التنموي ويساعد في تنظيم وإدارة النشاط الاقتصادي الوطني والإدارة الأفضل للموارد، وتوفير السلع والخدمات، وتوزيع عادل للدخل يفضي إلى تحقيق رفاهية المواطنين.

وقد طرحت الدراسة أطراً عامة يمكن العمل عليها تساعد في تقويم مسار اقتصاد السوق الاجتماعي في سورية، أولها الإدارة الرشيدة وبناء المؤسسات الذين يعززان التضمين والمساءلة بما يساهم في تهيئة البيئة المحفزة للأعمال ومشاركة جميع المواطنين في النهوض الاقتصادي والاجتماعي، وثانيها التمييز الإيجابي كإطار للحماية الاجتماعية يمكن من وضع وتنفيذ خطط منحازة للفقراء والفئات الأشد ضعفاً في المجتمع، أما الإطار الأخير الذي طرحته الدراسة فهو الحوار الاجتماعي الذي يمكن من توحيد الجهود المبذولة من قبل الفاعلين الأساسيين في سبيل صياغة السياسات الحكومية بشكل يركز على التشاركية ويضمن التوفيق بين مصالح مختلف شرائح المجتمع على تباينها.

وإلى جانب الأطر العامة قدمت الدراسة أدوات تقييمية على الصعيد الاقتصادي تمثلت بتوفير الإطار القانوني والتشريعي المناسب والفعال الممكن للأنشطة الاقتصادية مدعوماً بتطوير النظام القضائي لضمان الحقوق الفردية والجماعية، وتهيئة شروط المنافسة الفعالة ومنع الاحتكار لإتاحة الفرصة لجميع الفعاليات الاقتصادية في سورية أن تعمل

وتستثمر وتنتج بحرية وفق معايير الشفافية والحيادية دون محسوبيات أو ضغوط، إضافة إلى ضرورة العمل على التنظيم النقدي للتمكن من ضبط معدلات التضخم، وبالتوازي مع ذلك دعت الدراسة إلى وضع منهجية لتصحيح مسار السياسات الاقتصادية، بهدف تعزيز القدرة الاقتصادية الكلية للدولة، وتحقيق النهوض الاقتصادي وصولاً إلى مرحلة التعافي الاقتصادي.

أما الأدوات التقييمية على صعيد الحماية الاجتماعية والتماكك الاجتماعي، فتجسدت في إعادة بناء وتطوير شبكات حماية اجتماعية قوية وفعالة على مستويين الأول "البعد الأفقي أو الشمولي" يعنى بتقديم حدود دنيا من الحماية الاجتماعية على أن يغطي هذا المستوى جميع السكان، والثاني "البعد العمودي أو الإنتقائي" يعنى بتوفير مستويات أعلى من أمن الدخل وتزويد الفئات الأشد ضعفاً بسبل الحصول على الرعاية الصحية وغيرها من الاحتياجات الأساسية، وإلى جانب شبكات الحماية الاجتماعية اقترحت الدراسة تفعيل دور المجتمع المدني بمفهومه الواسع الذي يتخطى تشكيلات المجتمع الأهلي، وإعطاءه مجال أكبر للمبادرة، وتحريره من دائرة التقييدات الإجرائية التي تحول دون مشاركته الفعالة في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

ونظراً لكون الوصول إلى التوليفة الصحيحة ما بين ميزات اقتصاد السوق والأولويات الاجتماعية لاقتصاد السوق الاجتماعي يتطلب شراكة حقيقية وفاعلة بين اللاعبين الأساسيين في اقتصاد السوق الاجتماعي _ الحكومة وقطاع الأعمال والمجتمع المدني - حددت الدراسة الأدوار المطلوبة من كل منهم بما يخدم إدارة شؤون الاقتصاد والمجتمع في المرحلة القادمة، فاقترحت أن تلعب الحكومة دوراً فاعلاً اجتماعياً وسياسياً ومحدوداً اقتصادياً، وأعطت دوراً أكبر للقطاع الخاص في الإسهام في الناتج القومي وخلق فرص العمل والمشاركة في التنمية، بينما عوّلت على المجتمع المدني في الضغط باتجاه تطبيق الإدارة الرشيدة في كل من المؤسسات الحكومية والمدنية، والمساهمة بدوره في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

وباختصار تؤكد الدراسة على أهمية واستمرار صلاحية اقتصاد السوق الاجتماعي الذي يتلائم كهوية متطورة للاقتصاد السوري بما يقدمه من سياقات عملانية اقتصادية واجتماعية تشكل فرصة واعدة لإعادة بناء سورية.

وفي الختام تجدر الإشارة إلى أنّ البنى الاقتصادية لدينا بخلاف ألمانيا ما بعد الحرب* ليست مدمرة كلياً، فثمة إطار مؤسسي وحكومي يمكن البناء عليه في خلق الشروط الأساسية لاقتصاد السوق الاجتماعي وإعادة تنبيهه فعلياً في إطاره التنموي الوطني وليس الليبرالي المنحاز للأقوياء اقتصادياً، وذلك بأن تتركز جميع السياسات الاقتصادية على مبادئ اجتماعية، وهو ما تملّيه خصوصية البلدان النامية بشكل عام والخارجة من أزمتها بشكل خاص، ففي البلدان المتقدمة تمتلك الحكومات قدرة كبيرة على تخصيص جزء من فوائدها لتمويل السياسات والبرامج الاجتماعية يساعدها في ذلك معدلات نموها المرتفعة، أما لدينا ففي ظل معدلات النمو المتواضعة والقدرة الضعيفة على تخصيص موارد كافية لتمويل الجانب الاجتماعي تعتبر مراعاة المبادئ الاجتماعية "أضعف الإيمان"، وأهم هذه المبادئ التوزيع العادل لعوائد الإنتاج، وحماية وتطوير حقوق الملكية بما يسمح بنمو أكبر للإنتاجية ويساهم في الوقت نفسه في تحقيق العدالة الاجتماعية، إضافة إلى ضرورة وجود دراسات قبلية للتبعات الاجتماعية لأي قرار أو سياسة حكومية، ولا يمكن تحقيق ما سبق إلا عبر الدور التنموي للدولة كمنظم للنشاط الاقتصادي وراعي للاستقرار الاجتماعي.

* خرجت ألمانيا من الحرب العالمية الثانية بدمار كبير طال معظم مدنها، وتضررت أجزاء كبيرة من البنى التحتية فيها، وأدت سياسة ضبط الأسعار التي اتبعت إلى نقص كبير في المعروض من السلع والخدمات ونشوء سوق سوداء كبيرة جداً، وأصبحت العملة الألمانية آنذاك عديمة القيمة، حتى أنّ الألمان عادوا لنظام المقايضة، وليس هذا فحسب بل خصص الحلفاء حصصاً غذائية محددة للسكان تراوحت ما بين 1000 إلى 1500 سعرة حرارية في اليوم وهو أقل من الحد الأدنى الذي يحتاجه الجسم يومياً.

ملحق البحث

الجدول 1: تشريعات السياسة المالية المستخدمة في الدراسة، 2011-2005

رقم القانون وتاريخ إصداره	المضمون
1. المرسوم التشريعي رقم /54/ عام 2006	القانون المالي الأساسي
2. المرسوم التشريعي رقم /51/ عام 2006	قانون ضريبة الدخل
3. المرسوم التشريعي رقم /52/ عام 2006	قانون دخل البيوع العقارية
4. القانون رقم /29/ عام 2011	قانون حل التشابكات المالية

المصدر: مجلس الشعب السوري

الجدول 2: تشريعات السياسة النقدية المستخدمة في الدراسة، 2011-2005

رقم القانون وتاريخ إصداره	المضمون
1. القرار رقم /298/ عام 2007	تعديل أسعار الفائدة الدائنة
2. القرار رقم /216/ عام 2006	تحرير الفوائد المدينة
3. قرار مجلس النقد والتسليف رقم /201/ عام 2006	السماح بإحداث مؤسسات الصرافة
4. المرسوم التشريعي رقم /82/ عام 2005	السماح للمصارف المرخصة ببيع المواطنين السوريين العملات الأجنبية
5. قرار مجلس النقد والتسليف رقم /397/ عام 2008	السماح للمقيمين وغير المقيمين بفتح حسابات بالعملات الأجنبية
6. القرار رقم /84/ عام 2010	السماح للمصارف ولشركات الصرافة المرخصة ببيع المواطنين السوريين ومن في حكمهم مبلغ لا يتجاوز /10 000/ دولار أمريكي
7. قرار رئيس مجلس الوزراء رقم /5787/ عام 2006	توحيد أسعار الصرف المطبقة على عمليات الدولة والقطاع العام
8. القانون رقم /22/ عام 2005	قانون هيئة الأوراق والأسواق المالية السورية
9. المرسوم التشريعي رقم /60/ عام 2007	إصدار أدونات وسندات الخزينة كأدوات بيد المصرف المركزي
10. المرسوم التشريعي رقم /15/ عام 2007	الترخيص بإحداث مؤسسات التمويل الصغير والمتناهي الصغير
11. المرسوم التشريعي رقم /30/ عام 2010	تنظيم عمل المؤسسات المالية وفق معايير السرية المصرفية
12. قرار مجلس النقد والتسليف رقم /344/ عام 2007	إلغاء المصارف القائمة بالمنطقة الحرة

المصدر: مجلس الشعب السوري

الجدول 3: تشريعات التجارة الخارجية المستخدمة في الدراسة، 2005-2011

رقم القانون وتاريخ إصداره	المضمون
1. المرسوم رقم /13/ عام 2008	اتفاقية تجارة تفضيلية مع إيران
2. المرسوم التشريعي رقم /59/ عام 2006	اتفاقية منطقة التجارة الحرة مع تركيا
3. المرسوم التشريعي رقم /80/ عام 2005	إعفاء شهادات المنشأ والفواتير التجارية للبضائع المستوردة من الدول الأعضاء في اتفاقية منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى من التصديق القنصلي
4. المرسوم رقم /405/ عام 2007	المصادقة على تطبيق النظام المنسق للتصنيف الجمركي
5. المرسوم التشريعي رقم /20/ عام 2006	إحداث مديرية المخابر المركزية في المنافذ الحدودية البحرية
6. قرار رئيس مجلس الوزراء رقم /5204/ عام 2006	التحرير الكامل لعمليات تمويل المستوردات
7. المرسوم التشريعي رقم /61/ عام 2009	إلغاء حصرية استيراد العديد من السلع والخدمات التي كانت ممنوحة لصالح بعض الجهات العامة
8. المرسوم التشريعي رقم /6/ عام 2009	تأسيس هيئة تنمية وترويج الصادرات
9. القانون رقم /27/ عام 2009	تأسيس اتحاد المصدرين السوري
10. القانون رقم /42/ عام 2006	قانون مكافحة الإغراق والدعم غير المشروع
11. القانون رقم /24/ عام 2010	قانون حماية الصناعة الناشئة الوطنية
12. القانون رقم /8/ عام 2007	قانون حماية العلامة الفارقة والمؤشرات الجغرافية والرسوم والنماذج الصناعية

المصدر: مجلس الشعب السوري

الجدول 4: تشريعات الاستثمار المستخدمة في الدراسة، 2005-2011

رقم القانون وتاريخ إصداره	المضمون
1. المرسوم التشريعي رقم /8/ عام 2007	قانون الاستثمار
2. المرسوم رقم /54/ عام 2009	إعفاء مشاريع الاستثمار المقامة في محافظات المنطقة الشرقية من ضريبة دخل الأرباح الحقيقية لمدة عشر سنوات
3. المرسوم التشريعي رقم /9/ عام 2007	إنشاء هيئة الاستثمار السورية
4. المرسوم التشريعي رقم /61/ عام 2007	إعادة تقويم موجودات الشركات وتحويلها إلى مساهمة
5. المرسوم التشريعي رقم /19/ عام 2008	إعفاء الأشخاص الذين تجاوزت ملكيتهم الحد الأعلى لسقف الملكية الزراعية من الاستيلاء على المساحات الزائدة على سقف الملكية إذا عمدوا إلى استخدام كامل هذه المساحات بمشاريع لاستثمارها
6. القانون رقم /15/ عام 2008	إحداث الهيئة العامة للتطوير والاستثمار العقاري
7. القانون رقم /39/ عام 2009	إحداث الهيئة العامة للإشراف على التمويل العقاري
8. القانون رقم /4/ عام 2009	قانون للتوقيع الإلكتروني
9. المرسوم التشريعي رقم /88/ عام 2010	تأسيس شركات للتأجير التمويلي على شكل شركات مساهمة
10. المرسوم التشريعي رقم /56/ عام 2010	تنظيم إحداث مصارف الاستثمار في سورية
11. المرسوم التشريعي رقم /81/ عام 2010	تأسيس الشركة السورية للاستثمار وشركة الاستثمارات السورية المساهمة القابضة
12. القانون رقم /2/ عام 2012	تأسيس الصندوق الوطني للاستثمار
13. المرسوم التشريعي رقم /55/ عام 2006	إحداث سوق دمشق للأوراق المالية
14. المرسوم التشريعي رقم /60/ عام 2007	إحداث سوق الأوراق المالية الحكومية
15. القانون رقم /33/ عام 2007	قانون التجارة
16. المرسوم التشريعي رقم /30/ عام 2010	قانون السرية المصرفية
17. القانون رقم /3/ عام 2008	قانون الشركات
18. المرسوم التشريعي رقم /29/ عام 2011	قانون الشركات المعدل
19. القانون رقم /7/ عام 2008	قانون المنافسة ومنع الاحتكار
20. القانون رقم /17/ عام 2010	تنظيم علاقات العمل في القطاع الخاص والتعاوني والشركات العربية والاتحادية والأجنبية
21. القانون رقم /18/ عام 2010	قانون الاتصالات
22. القانون رقم /26/ عام 2010	تنظيم عملية التخطيط والتطوير الإقليمي المكاني في سورية
23. القانون رقم /24/ عام 2010	قانون حماية الصناعة الناشئة
24. القانون رقم /29/ عام 2011	قانون حماية العلامة الفارقة والمؤشرات الجغرافية والرسوم والنماذج الصناعية
25. القانون رقم /32/ عام 2007	السماح للمستثمرين من غير السوريين بتملك واستئجار واستثمار الأراضي والعقارات اللازمة لإقامة مشاريعهم أو توسيعها.
26. القانون رقم /32/ عام 2010	السماح للقطاع العام والخاص والمشارك المحلي والأجنبي بالاستثمار في مجالي توليد وتوزيع الكهرباء

الجدول 5: تشريعات الحماية الاجتماعية المستخدمة في الدراسة، 2011-2005

المضمون	رقم القانون وتاريخ إصداره
إنشاء صندوق دعم الإنتاج الزراعي وفروعه في المحافظات	1. المرسوم التشريعي رقم /21/ عام 2008
إصدار قسائم تتيح للأسر شراء 1000 لتر مازوت للأسرة الواحدة بسعر 9 ليرة سورية للتر	2. القانون رقم /37/ للعام 2009
إحداث الصندوق الوطني للمعونة الاجتماعية	3. المرسوم التشريعي رقم /9/ عام 2011
تخفيض الرسوم الجمركية على بعض السلع كالحليب والشاي والسكر	4. المرسوم رقم /70/ لعام 2011
تخفيض رسم الإنفاق الاستهلاكي على الزيوت والسمن النباتية والحيوانية	5. القانون رقم /23/ لعام 2011
مشروع التأمين الصحي للعاملين في الجهات العامة	6. المرسوم التشريعي رقم /65/ عام 2009
تشميل متقاعدي الدولة والقطاع العام والمنظمات الشعبية من المدنيين والعسكريين بالتأمين الصحي اختيارياً	7. المرسوم التشريعي رقم /46/ عام 2011

المصدر: مجلس الشعب السوري

الجدول 6: تشريعات التشغيل وتفعيل سوق العمل المستخدمة في الدراسة، 2011-2005

المضمون	رقم القانون وتاريخ إصداره
تعديل قانون العمل	1. القانون رقم /17/ عام 2010
الهيئة العامة للتشغيل وتنمية المشروعات	2. المرسوم التشريعي رقم /39/ عام 2006
السماح لمجلس النقد والتسليف بالترخيص بإحداث مؤسسات مالية مصرفية اجتماعية تهدف إلى تقديم التمويل الصغير والمتناهي الصغر.	3. المرسوم التشريعي رقم /15/ عام 2007
تأسيس شركة مساهمة غير ربحية تحت اسم مصرف الإبداع للتمويل الصغير والمتناهي الصغر	4. القانون رقم /9/ لعام 2010
قرار تشغيل الخريجين الشباب في الجهات العامة	5. قرار مجلس الوزراء رقم /6272/ عام 2011

المصدر: مجلس الشعب السوري

**الجدول 7: تشريعات الخدمات الاجتماعية: التعليم، الصحة، والإسكان المستخدمة في
الدراسة، 2011-2005**

المضمون	رقم القانون وتاريخ إصداره
قانون تنظيم الجامعات	1. القانون رقم /6/ عام 2006
إحداث سبع فروع للجامعات بمحافظات السويداء، درعا، إدلب، طرطوس، حماه، الحسكة والرقبة.	2. المرسوم رقم /139/ عام 2008
تحويل مشافي وزارة التعليم العالي إلى هيئات إدارية ومالية مستقلة مأجورة	3. قرار وزارة التعليم العالي رقم /8/ عام 2010
إحداث هيئات عامة صحية علمية تدريبية	4. القانون رقم /17/ عام 2008
إحداث نقابة للتمريض والمهن الطبية والصحية المساعدة	5. المرسوم التشريعي رقم /38/ عام 2012
تأسيس شركة سورية مساهمة للتأمين الصحي	6. المرسوم التشريعي رقم /45/ عام 2011
قانون التعاون السكني	7. المرسوم رقم /15/ عام 2007
تعديل قانون التعاون السكني	8. المرسوم رقم /99/ عام 2011
قانون التطوير والاستثمار العقاري	9. القانون رقم /15/ عام 2008
تنظيم تملك الأشخاص غير السوريين للحقوق العينية العقارية في الجمهورية العربية السورية	10. القانون رقم /11/ عام 2011

المصدر: مجلس الشعب السوري

الجدول 8: الناتج المحلي الإجمالي بسعر السوق حسب القطاع بأسعار 2000 الثابتة، 2010-2005
(مليون ليرة سورية)

2010	2009	2008	2007	2006	2005	
239,527	265,048	234,872	252,856	292,457	265,504	الزراعة
348,729	321,505	310,654	299,061	288,140	286,529	الصناعة والتعدين
53,443	51,399	48,797	53,096	52,726	47,550	البناء والتشييد
295,061	294,887	289,807	249,817	222,230	233,945	تجاره الجملة والمفرق
190,829	174,988	167,247	152,564	136,902	125,464	النقل والمواصلات والتخزين
79,672	75,364	72,798	69,909	57,551	50,722	المال والتأمين والعقارات
262,442	237,641	217,340	206,732	165,076	147,000	الخدمات
1,469,703	1,420,832	1,341,515	1,284,035	1,215,082	1,156,714	الناتج المحلي الإجمالي

المصدر: المجموعات الإحصائية للسنوات المدروسة، المكتب المركزي للإحصاء

الجدول 9: الإنفاق على الناتج المحلي الإجمالي بأسعار 2000 الثابتة، 2010-2005
(مليون ليرة سورية)

2010	2009	2008	2007	2006	2005	
966,559	897,964	858,601	839,599	831,605	807,413	استهلاك خاص
258,067	232,996	198,610	199,622	161,558	159,140	استهلاك عام
193,268	153,280	153,749	146,699	164,878	141,505	استثمار خاص
144,154	143,820	112,739	136,400	143,791	146,688	استثمار عام
404,140	363,474	448,622	459,003	452,612	375,413	الصادرات
488,758	424,583	551,121	511,993	459,938	526,835	المستوردات
(7,727)	53,881	120,316	14,705	(79,424)	53,390	التغير في المخزون
1,469,703	1,420,832	1,341,516	1,284,035	1,215,082	1,156,714	الناتج المحلي الإجمالي

المصدر: المجموعات الإحصائية للسنوات المدروسة، المكتب المركزي للإحصاء

الجدول 10: مجمل تكوين رأس المال الثابت حسب القطاع وتوزيعه النوعي بأسعار 2000 الثابتة،
2010-2005
(مليون ليرة سورية)

2010	2009	2008	2007	2006	2005	
						القطاعات:
34,552	26,911	21,879	26,260	34,634	40,571	قطاع الزراعة
83,103	74,284	64,644	66,361	74,157	75,482	الصناعة والتعدين
44,631	42,300	33,218	40,704	43,788	50,551	النقل والمواصلات
70,519	56,018	61,990	60,573	58,989	44,530	دور السكن
104,617	97,587	84,757	89,201	97,101	77,059	قطاعات أخرى
337,422	297,100	266,488	283,099	308,669	288,193	المجموع
						التوزيع النوعي:
70,519	56,018	61,990	60,573	58,989	44,530	دور السكن
21,894	25,371	27,431	26,034	24,242	17,817	أبنية تجارية وصناعية
54,555	59,234	46,125	59,848	59,836	65,190	تشبيدات
45,268	37,041	38,892	41,174	57,019	51,981	وسائط نقل
145,185	119,436	92,050	95,471	108,583	108,675	آلات وتجهيزات أخرى
337,422	297,100	266,488	283,099	308,669	288,193	المجموع

المصدر: المجموعات الإحصائية للسنوات المدروسة، المكتب المركزي للإحصاء

الجدول 11: تطور الإيرادات العامة المحصلة حسب المصدر، 2010-2005
(مليون ليرة سورية)

2010	2009	2008	2007	2006	2005	
634,425	600,830	490,904	458,571	434,865	356,290	الإيرادات
196,102	128,229	131,361	99,634	126,987	106,153	إيرادات متعلقة بالنفط
65,467	55,321	56,000	65,000	50,000	48,000	ضريبية أرباح الشركة السورية للنفط
10,985	8,968	9,935	7,779	44,341	32,914	إتاوات
63,242	17,330	34,800	0	2,266	0	ضرائب على المنتجات النفطية
56,408	46,610	30,626	26,855	30,380	25,239	الفائض من الشركة السورية للنفط
261,621	290,157	258,048	221,424	196,332	160,256	إيرادات ضريبية غير نفطية
81,379	126,087	88,639	74,212	65,022	59,290	ضرائب على الدخل والأرباح
10,129	8,640	16,610	9,145	6,566	4,494	رسوم
40,904	37,118	33,112	33,405	32,877	30,664	التجارة خارجية
129,209	118,312	119,687	104,662	91,867	65,808	أخرى
176,702	182,444	101,495	137,513	111,546	89,881	إيرادات غير ضريبية غير نفطية

المصدر: المجموعات الإحصائية للسنوات المدروسة، المكتب المركزي للإحصاء

الجدول 12: تطور النفقات العامة الفعلية حسب المصدر، 2010-2005
(مليون ليرة سورية)

2010	2009	2008	2007	2006	2005	
670,783	629,573	538,274	513,967	486,654	406,472	النفقات
427,718	417,180	365,207	319,133	310,167	252,114	نفقات جارية
298,381	275,232	234,708	223,173	206,966	157,039	رواتب و أجور
34,932	30,844	27,507	24,321	22,546	21,535	سلع و خدمات
21,623	28,000	25,500	30,000	29,500	29,000	فوائد مدفوعة
72,782	83,104	77,492	41,639	51,155	44,540	إعانات وتحويلات
243,065	212,393	173,067	194,834	176,487	154,358	نفقات استثمارية
91,066	77,755	65,890	68,781	64,659	60,323	النشاطات الاجتماعية
27,491	19,942	16,118	22,485	17,863	15,533	الزراعة
13,752	17,429	15,549	16,694	11,612	8,122	الصناعات الاستخراجية
7,031	7,699	5,865	7,715	9,371	8,394	الصناعات التحويلية
59,112	44,422	36,285	39,267	39,925	34,605	المرافق العامة
1,387	926	808	714	877	409	الإنشاء
2,307	3,470	2,549	2,646	3,889	1,787	التجارة
36,003	35,603	25,209	31,173	24,829	21,257	النقل والمواصلات
3,916	4,147	3,794	4,359	3,287	2,428	التمويل والمصارف
1,000	1,000	1,000	1,000	175	1,500	القطاعات الأخرى
2	1	0	259	0	0	منح خارجية

المصدر: المجموعات الإحصائية للسنوات المدروسة، المكتب المركزي للإحصاء

الجدول 13: تطور عجز الموازنة العامة الفعلي ومصادر تمويله 2010-2005
(مليون ليرة سورية)

2010	2009	2008	2007	2006	2005	
60,957	53,742	57,490	61,701	58,834	75,112	عجز الموازنة العامة للدولة
10,645	11,285	13,195	14,119	14,159	14,769	التمويل الخارجي
50,312	42,457	44,294	47,582	44,675	60,343	التمويل المحلي

المصدر: المجموعات الإحصائية للسنوات المدروسة، المكتب المركزي للإحصاء

الجدول 14: المسح النقدي في سورية، 2005-2010
(مليون ليرة سورية)

2010	2009	2008	2007	2006	2005	
						الموجودات
613,146	604,906	591,043	707,948	732,504	748,212	صافي الموجودات الأجنبية
231,393	223,602	214,156	189,900	148,132	135,141	المصرف المركزي
381,754	381,304	376,887	518,047	584,371	613,071	المصارف المحلية
1,427,894	1,205,829	1,065,057	764,661	578,190	452,480	صافي الموجودات المحلية
103,625	69,177	45,202	106,262	143,797	128,041	صافي الديون على الحكومة المركزية
417,912	404,840	430,237	423,817	423,715	422,396	الديون على الحكومة المركزية
314,287	335,663	385,035	317,554	279,918	294,355	ودائع الحكومة المركزية
589,968	532,197	480,183	327,862	236,772	199,195	الديون على المؤسسات العامة الاقتصادية
621,793	495,002	389,342	304,843	254,750	222,527	الديون على القطاع الخاص (مقيم)
2,607	2,675	1,791	681	1	1	الديون على المؤسسات المالية غير المصرفية
109,901	106,778	148,539	25,013	(57,129)	(97,285)	صافي البنود الأخرى
(260,907)	(216,021)	(208,327)	(219,006)	(223,868)	(109,044)	حسابات رأس المال
425,685	393,435	401,471	326,197	252,226	253,562	تعديل التقييم (صافي)
(54,877)	(70,636)	(44,605)	(82,179)	(85,487)	(241,803)	بنود مختلفة
2,041,040	1,810,734	1,656,100	1,472,608	1,310,694	1,200,692	عرض النقود (م)
						المطالب
1,063,510	916,018	827,260	731,669	687,438	697,700	الكتلة النقدية (م)
540,246	492,952	468,815	422,365	399,167	384,729	النقد المتداول خارج المصارف
577,060	520,316	492,719	441,385	411,413	407,383	النقد المصدر
36,814	27,365	23,904	19,020	12,246	22,654	النقد لدى المصارف
523,263	423,066	358,445	309,304	288,272	312,971	الودائع تحت الطلب بالليرة السورية
263,491	214,755	186,933	162,502	175,341	214,577	المؤسسات العامة الاقتصادية
247,372	192,035	162,138	138,658	105,802	88,713	القطاع الخاص (مقيم)*
12,400	16,277	9,374	8,144	7,129	9,681	المؤسسات المالية غير المصرفية
977,530	894,717	828,840	740,940	623,256	502,992	شبه النقد
403,392	314,057	243,113	174,443	123,194	48,142	الودائع لأجل بالليرة السورية
31,066	14,721	10,773	7,263	5,055	2,017	المؤسسات العامة الاقتصادية
352,473	286,343	222,146	160,596	113,253	42,625	القطاع الخاص (مقيم)
19,853	12,993	10,194	6,584	4,886	3,501	المؤسسات المالية غير المصرفية
264,213	249,272	235,118	233,584	237,685	271,529	ودائع التوفير بالليرة السورية
184,627	191,586	208,278	183,258	155,513	94,707	الودائع بالقطع الأجنبي
12,989	21,817	51,969	42,403	44,051	33,015	المؤسسات العامة الاقتصادية
168,724	165,638	151,775	136,530	107,075	58,228	القطاع الخاص (مقيم)
2,914	4,131	4,533	4,324	4,387	3,464	المؤسسات المالية غير المصرفية
125,297	139,802	142,331	149,655	106,863	88,614	تأمينات لقاء عمليات الاستيراد

المصدر: النشرات الربعية لمصرف سورية المركزي للسنوات المدروسة

الجدول 15: ودائع القطاع المصرفي السوري حسب الجهة المودعة، 2010-2005
(مليون ليرة سورية)

2010	2009	2008	2007	2006	2005	
334,369	287,313	282,244	244,367	232,274	271,546	القطاع العام
35,963	38,569	29,273	23,115	13,477	21,055	الحكومة المركزية
286,439	233,056	238,189	206,936	205,126	234,404	المؤسسات العامة الاقتصادية
11,967	15,687	14,782	14,316	13,672	16,087	المؤسسات المالية غير المصرفية
1,066,252	915,098	787,140	680,081	572,183	461,707	القطاع الخاص
1,052,984	906,395	780,944	674,957	568,693	460,906	القطاع الخاص (مقيم)
155,444	127,479	108,246	81,317	53,205	30,599	مؤسسات الأعمال
876,917	765,462	664,478	589,465	513,131	430,003	الأفراد
20,623	13,454	8,220	4,174	2,356	303	المؤسسات المالية غير المصرفية
13,268	8,703	6,196	5,124	3,490	801	القطاع الخاص (غير مقيم)
1,400,621	1,202,411	1,069,384	924,448	804,457	733,253	مجموع الودائع

المصدر: النشرات الربعية لمصرف سورية المركزي للسنوات المدروسة

الجدول 16: التسهيلات الائتمانية في القطاع المصرفي السوري حسب النشاط الاقتصادي، 2005-2010
(مليون ليرة سورية)

2010	2009	2008	2007	2006	2005	
147,860	140,026	96,286	98,326	82,039	80,424	الزراعة
101,980	78,100	45,090	33,667	39,777	29,937	الصناعة والتعدين والمرافق
177,040	142,724	113,260	91,287	70,974	64,237	الإنشاءات العقارية
577,386	515,129	490,901	310,621	213,844	177,247	تجارة الجملة و المفرق
207,725	152,237	124,759	99,485	84,887	69,878	خدمات أخرى
1,211,991	1,028,216	870,295	633,386	491,522	421,723	مجموع التسهيلات الائتمانية

المصدر: النشرات الربعية لمصرف سورية المركزي للسنوات المدروسة

الجدول 17: مؤشرات التجارة الخارجية في سورية، 2005-2010، (مليون ليرة سورية)

2010	2009	2008	2007	2006	2005	
812,209	714,216	839,419	684,557	531,324	502,369	الاستيراد
8,831	42,071	7,607	30,020	53,656	75,737	ادخال مؤقت
569,064	488,330	707,798	579,034	505,012	424,300	التصدير
25,955	18,686	8,716	1,917	8,461	9,140	إعادة التصدير
36,884	94,013	126,192	109,876	190,402	164,508	ترانزيت
1,452,943	1,357,316	1,689,732	1,405,404	1,288,855	1,176,054	المجموع

المصدر: المجموعات الإحصائية للسنوات المدروسة، المكتب المركزي للإحصاء

الجدول 18: تطور الصادرات السورية بحسب طبيعة المواد المصدرة والقطاع، 2005-2010 (مليون ليرة سورية)

2010	2009	2008	2007	2006	2005	
						صادرات القطاع العام
216,858	139,535	238,108	195,822	186,850	206,385	صادرات مواد أولية
200,067	132,526	217,778	184,350	169,575	192,234	صادرات مواد أولية نفطية
16,791	7,009	20,331	11,472	17,274	14,151	صادرات مواد أولية غير نفطية
71,753	40,854	45,333	49,946	39,468	6,705	صادرات مواد مصنعة
288,611	180,388	283,442	245,768	226,317	213,090	المجموع
						صادرات القطاع الخاص
65,100	72,460	50,285	61,288	52,572	44,408	صادرات مواد أولية
504	446	624	527	223	18,891	صادرات مواد أولية نفطية
64,596	72,013	49,660	60,761	52,349	25,517	صادرات مواد أولية غير نفطية
215,350	235,483	374,072	272,179	226,346	166,963	صادرات مواد مصنعة
280,450	307,942	424,356	333,467	278,918	211,371	المجموع

المصدر: المجموعات الإحصائية للسنوات المدروسة، المكتب المركزي للإحصاء

الجدول 19: تطور المستوردات السورية بحسب طبيعة المواد المستوردة والقطاع، 2005-2010 (مليون ليرة سورية)

2010	2009	2008	2007	2006	2005	
						مستوردات القطاع العام
162,012	94,569	265,005	226,379	145,096	124,455	مستوردات مواد أولية
158,169	89,332	263,769	224,022	143,276	122,053	مستوردات مواد أولية نفطية
3,843	5,237	1,236	2,356	1,820	2,402	مستوردات مواد أولية غير نفطية
43,727	12,049	26,467	59,831	62,423	44,809	مستوردات مواد مصنعة
205,739	106,618	291,472	286,209	207,519	169,264	المجموع
						مستوردات القطاع الخاص
77,878	88,447	73,675	43,702	35,477	40,564	مستوردات مواد أولية
1,458	2,200	1,564	1,544	586	1,194	مستوردات مواد أولية نفطية
76,419	86,247	72,111	42,159	34,891	39,370	مستوردات مواد أولية غير نفطية
528,592	519,151	474,272	354,645	288,328	292,541	مستوردات مواد مصنعة
606,470	607,598	547,947	398,347	323,805	333,104	المجموع

المصدر: المجموعات الإحصائية للسنوات المدروسة، المكتب المركزي للإحصاء

الجدول 20: الصادرات السورية بحسب الكتل الدولية، 2005-2010
(مليون ليرة سورية)

2010	2009	2008	2007	2006	2005	
228,063	256,474	359,718	227,444	188,916	68,546	البلدان العربية
18,774	16,182	21,006	24,626	19,940	7,036	الأردن
25,095	27,418	48,019	56,596	44,166	17,120	المملكة العربية السعودية
106,120	125,711	118,530	29,953	32,316	13,046	العراق
20,176	16,292	62,179	17,169	18,997	8,778	لبنان
17,972	16,927	34,011	20,507	19,198	6,732	مصر
39,926	53,944	75,973	78,592	54,300	15,834	باقي الدول العربية
212,691	147,275	237,979	230,871	202,873	188,840	دول الاتحاد الأوروبي
5,118	1,653	4,975	11,322	9,823	3,148	دول أوروبية أخرى
2,936	755	3,247	4,089	4,842	1,050	أوكرانيا
1,541	586	667	1,912	2,307	444	روسيا الاتحادية
0	66	798	0	2	3	روسيا البيضاء
641	247	263	5,321	2,672	1,651	باقي الدول الأوروبية الأخرى
21,237	11,181	19,584	17,265	11,815	15,286	البلدان الأمريكية
2,047	139	181	1,106	854	987	البرازيل
19,190	11,042	19,402	16,160	10,960	14,299	باقي البلدان الأمريكية
50,318	26,130	38,872	34,676	21,331	15,665	بلدان آسيوية
0	0	0	0	890	159	إيران
29,100	14,707	29,593	27,966	16,260	13,413	تركيا
3,765	628	979	446	3,305	733	الصين
557	2,386	808	1,033	409	160	الهند
16,896	8,409	7,493	5,232	466	1,201	باقي البلدان الآسيوية
51,636	45,617	46,671	57,454	70,254	132,817	بلدان أخرى
569,064	488,330	707,798	579,034	505,012	424,300	المجموع العام

المصدر: المجموعات الإحصائية للسنوات المدروسة، المكتب المركزي للإحصاء

الجدول 21: المستوردات السورية بحسب الكتل الدولية، 2010-2005
(مليون ليرة سورية)

2010	2009	2008	2007	2006	2005	
120,593	117,465	130,060	134,978	92,182	62,772	البلدان العربية
8,203	8,306	6,197	7,054	6,172	5,102	الأردن
37,357	28,908	31,030	37,989	27,218	15,904	المملكة العربية السعودية
1,404	3,663	19,251	10,240	959	2,591	العراق
8,456	7,221	7,885	789	7,227	8,292	لبنان
34,245	40,522	28,701	29,723	27,524	12,964	مصر
30,928	28,844	36,996	49,183	23,081	17,920	باقي الدول العربية
211,841	168,835	244,832	199,615	98,654	61,541	دول الاتحاد الأوروبي
120,352	129,097	197,553	118,379	92,122	61,068	دول أوروبية أخرى
52,440	75,259	82,152	39,414	28,005	38,049	أوكرانيا
51,283	42,879	108,790	66,726	54,364	13,765	روسيا الاتحادية
0	2,953	2,315	0	788	953	روسيا البيضاء
16,628	8,006	4,297	12,239	8,965	8,301	باقي الدول الأوروبية الأخرى
77,575	68,277	45,829	38,310	22,520	26,559	البلدان الأمريكية
28,370	23,016	13,483	9,420	4,871	6,077	البرازيل
49,205	45,260	32,346	28,890	17,649	20,482	باقي البلدان الأمريكية
271,522	222,559	211,711	175,628	94,728	71,049	بلدان آسيوية
0	0	0	0	3,693	3,216	ايران
77,332	54,269	23,064	28,127	21,322	15,565	تركيا
71,497	60,621	91,500	54,363	34,567	29,414	الصين
19,483	15,317	17,223	17,352	16,689	8,691	الهند
103,210	92,352	79,924	75,786	18,457	14,162	باقي البلدان الآسيوية
10,327	7,983	9,434	17,646	131,118	219,379	بلدان أخرى
812,209	714,216	839,419	684,557	531,324	502,369	المجموع العام

المصدر: المجموعات الإحصائية للسنوات المدروسة، المكتب المركزي للإحصاء

الجدول 22: الصادرات حسب طبيعة واستخدام المواد للقطاعات العام والخاص، 2006-2010
(مليون ليرة سورية)

2010	2009	2008	2007	2006	
					صادرات القطاع العام
					بحسب طبيعة المواد
216,858	139,534	238,108	195,822	186,850	خام
61,681	36,959	43,185	37,066	34,476	مصنعة
10,072	3,895	2,148	12,678	4,769	نصف مصنعة
288,611	180,388	283,441	245,566	226,095	المجموع
					بحسب استخدام المواد
232	421	518	3,766	551	استهلاكية
287,618	179,958	282,883	241,773	225,502	وسيلة
761	9	40	28	41	أصول ثابتة
288,611	180,388	283,441	245,567	226,094	المجموع
					صادرات القطاع الخاص
					بحسب طبيعة المواد
64,609	72,030	49,700	60,866	52,361	خام
155,876	158,646	235,941	197,773	159,054	مصنعة
59,968	77,266	138,716	74,829	67,502	نصف مصنعة
280,453	307,942	424,357	333,468	278,917	المجموع
					بحسب استخدام المواد
198,912	209,639	258,590	231,782	189,793	استهلاكية
74,413	92,278	159,446	96,529	86,409	وسيلة
7,128	6,025	6,321	5,156	2,716	أصول ثابتة
280,453	307,942	424,357	333,467	278,918	المجموع

المصدر: المجموعات الإحصائية للسنوات المدروسة، المكتب المركزي للإحصاء

الجدول 23: المستوردات حسب طبيعة واستخدام المواد للقطاعات العام والخاص، 2010-2006
(مليون ليرة سورية)

2010	2009	2008	2007	2006	
					مستوردات القطاع العام
					بحسب طبيعة المواد
3,848	5,237	1,237	11,416	10,174	خام
184,325	96,599	274,763	251,821	176,065	مصنعة
17,566	4,782	15,472	22,972	21,279	نصف مصنعة
205,739	106,618	291,472	286,209	207,518	المجموع
					بحسب استخدام المواد
7,178	867	3,384	8,971	8,726	استهلاكية
179,500	99,345	280,077	249,044	166,009	وسيلة
19,061	6,406	8,011	28,194	32,784	أصول ثابتة
205,739	106,618	291,472	286,209	207,519	المجموع
					مستوردات القطاع الخاص
					بحسب طبيعة المواد
77,305	86,332	72,196	42,186	34,920	خام
236,403	185,778	147,136	139,537	126,919	مصنعة
292,762	335,488	328,615	216,624	161,965	نصف مصنعة
606,470	607,598	547,947	398,347	323,804	المجموع
					بحسب استخدام المواد
106,678	86,279	66,861	59,161	53,003	استهلاكية
354,617	408,391	388,446	250,121	189,390	وسيلة
145,175	112,928	92,640	89,066	81,412	أصول ثابتة
606,470	607,598	547,947	398,348	323,805	المجموع

المصدر: المجموعات الإحصائية للسنوات المدروسة، المكتب المركزي للإحصاء

الجدول 24: متوسط الأجر الشهري حسب القطاع، 2010-2005
(ليرة سورية)

2010	2009	2008	2007	2006	2005	
13,375	12,730	12,378	9,931	9,750	8,364	قطاع حكومي
9,793	9,634	9,249	8,040	7,630	7,304	قطاع خاص
16,545	14,836	10,675	7,593	7,462	6,520	قطاع مشترك/ تعاوني/ أهلي

المصدر: المكتب المركزي للإحصاء

الجدول 25: حجم قوة العمل وأعداد المشتغلين ومعدلات البطالة، 2010-2005
(ليرة سورية)

2010	2009	2008	2007	2006	2005	
5,530	5,442	5,443	5,400	5,293	5,106	حجم قوة العمل (بالآلف)
4,696	4,638	4,555	4,553	4,466	4,318	حجم قوة العمل ذكور (بالآلف)
834	804	888	847	827	788	حجم قوة العمل إناث (بالآلف)
5,054	4,999	4,848	4,946	4,860	4,693	أعداد المشتغلين (بالآلف)
4,403	4,374	4,175	4,316	4,230	4,063	أعداد المشتغلين ذكور (بالآلف)
651	625	673	630	630	630	أعداد المشتغلين إناث (بالآلف)
8.6%	8.2%	10.9%	9.2%	8.3%	8.0%	معدل البطالة (%)
6.2%	5.7%	8.3%	5.2%	5.3%	5.9%	معدل البطالة ذكور (%)
21.9%	22.3%	24.2%	25.6%	23.8%	20.1%	معدل البطالة إناث (%)

المصدر: المكتب المركزي للإحصاء

الجدول 26: أهم مؤشرات التنمية الألفية في سورية لعام 2010
(ليرة سورية)

المؤشر	2010
نسب الفقر وفقاً للخط الأدنى	% 14.30
نسب الفقر وفقاً للخط الأعلى	% 33.20
نسبة الأطفال دون الخامسة الذين يعانون نقص الوزن	% 11.80
الالتحاق الصافي بالتعليم في الفئة 6-11 سنة	% 95.40
نسبة التلاميذ الذين يلتحقون بالدراسة في الصف الأول ويصلون إلى الصف النهائي في التعليم الابتدائي	% 93.00
نسب الإلمام بالقراءة والكتابة لدى الفئة العمرية 15-24	% 88.00
نسب البنات إلى البنين في مرحلة التعليم الأساسي (6-14 سنة)	% 85.00
نسب البنات إلى البنين في مرحلة التعليم الثانوي	% 91.00
نسب البنات إلى البنين في مرحلة التعليم الثانوي المهني	% 70.00
نسب البنات إلى البنين في مرحلة التعليم الجامعي	% 58.00
معدل وفيات الأطفال دون الخامسة لكل ألف ولادة	41.70
معدل وفيات الأطفال الرضع دون السنة لكل ألف ولادة	% 34.60
نسب الأطفال المحصنين ضد الحصبة	83.50
وفيات الأمهات	% 10.70
نسب الولادات بإشراف جهاز طبي متخصص	% 76.80
استخدام وسائل تنظيم الأسرة	% 39.90
نسبة السكان المزودين بمصدر لمياه الشرب المأمونة	% 86.00
نسبة السكان المزودين بمرفق صحي محسن	% 85.00

المصدر: التقرير الوطني الثالث للأهداف التنموية للألفية في الجمهورية العربية السورية، الاسكوا

الجدول 27: معدل الإنفاق الشهري للأسر السورية بحسب المحافظات لعام 2009
(لييرة سورية)

المحافظة	2009
دمشق	42,942
طرطوس	37,161
درعا	36,748
اللاذقية	36,419
ريف دمشق	34,222
القنيطرة	34,158
حلب	32,170
حمص	31,702
السويداء	30,661
الحسكة	30,576
حماة	30,549
الرقبة	28,527
إدلب	26,747
دير الزور	25,696
وسطي المحافظات	32,755

المصدر: مسح دخل ونفقات الأسرة 2009، المكتب المركزي للإحصاء

مراجع البحث

أولاً: المراجع باللغة العربية

أ- الكتب

1. المنصوب، محمد. (2015). الصين: القصة الكاملة للقوة العالمية الصاعدة. المملكة العربية السعودية. دار العبيكان.
2. أسد، أيهم. (2014). الاقتصاد السوري المهودور النمو اللامستقر والتنمية الضائعة في نصف قرن (1960-2010). دمشق.
3. غاردافسكي، بوليوش. و باخنيك، كاتاجينا. (2012). الحوار الاجتماعي وعلاقات العمل التجريبية البولندية، ترجمة يعقوب، جورج وآخرون، جامعة وارسو.
4. الحمش، منير. (2011). الاقتصاد السوري في أربعين عاماً: دراسة تحليلية للتطورات الاقتصادية والاجتماعية في سورية (1971-2010). منتدى المعارف. بيروت.
5. جيديز، أنتوني. (2010). الطريق الثالث: تجديد الديمقراطية الاجتماعية. (أحمد زايد، محمد محي الدين، مترجم) القاهرة. الهيئة العامة المصرية للكتاب.
6. فرانسواز، ل. (2010). الاقتصاد الصيني (ط. 1). (صباح كعدان، مترجم). دمشق: الهيئة العامة السورية للكتاب.
7. عبد الحميد، إنجي محمد. (2010). دور المجتمع المدني في تكوين رأس المال الاجتماعي، المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية، سلسلة "أبحاث ودراسات" العدد الأول، القاهرة.
8. الحمش، منير، فضلية، عابد، وآخرون. (2009). اقتصاد السوق الاجتماعي بين المفهوم والتطبيق (ط. 1). حلب: نون 4 للنشر.
9. ليفيتسكي، رويو ساندويرس، دافيد وآخرون. (2008) أسس المفاوضات، بوزنان.
10. روديك، س. رادكه، د. (2005). اقتصاد السوق الاجتماعي واتجاهات تطوره المستقبلية. (عدنان سليمان، مترجم). دمشق: دار الرضا للنشر.
11. نهرا، فؤاد. (2005). النموذج التعاوني- دراسة مقارنة: النموذج الدولي الفرنسي والنموذج التعاوني الألماني. قدم إلى ندوة دولة الرفاهية الاجتماعية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية.
12. لطف، عامر. (2003). الاقتصادات الست الأغنى في العالم. دمشق: سلسلة الرضا للمعلومات.
13. سالم، بول (2003). الولايات المتحدة والعولمة: معالم الهيمنة في مطلع القرن الحادي والعشرين، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الثالثة، بيروت.
14. هايدنهايمر، آ، هيلكو، ه، وأدامز، ك. (1999). السياسات العامة المقارنة- سياسات الخيار الاجتماعي في أمريكا وأوروبا واليابان (ط. 3). (أمل الشرقي، مترجم). عمان: الأهلية للنشر والتوزيع.
15. يس، السيد. (1999). العولمة والطريق الثالث. القاهرة: مريت للنشر والمعلومات.
16. بوتنام، روبرت. (2006). كيف تنجح الديمقراطية، ترجمة إيناس عفت، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العالمية، القاهرة.

ب- الأبحاث والدراسات

1. الحماية الاجتماعية: الوجه الآخر لأزمة الدولة. (2014). شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية (ANND).
2. خطة الاستجابة الإقليمية للأزمة السورية 2015 وتعزيز القدرة على مواجهة الأزمات. الأمم المتحدة بالتعاون مع الحكومة السورية.
3. المركز السوري لبحوث السياسات والأنورا وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. (2015، آذار). الاعتراب والعنف: تقرير يرصد آثار الأزمة السورية خلال العام 2014. سورية.
4. النزاع في الجمهورية العربية السورية: تداعيات على الاقتصاد الكلي وعقبات في طريق الأهداف الإنمائية للألفية، (حزيران، 2014). اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا الإسكوا.
5. التقرير الوطني الأول للاستثمار الأجنبي المباشر في سورية. (2014). هيئة الاستثمار السورية بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.
6. الفقر متعدد الأبعاد في سورية: بحث مقارنة بين العامين 2001 و 2009 ضمن دراسة مستويات المعيشة وقياس رفاهية الأطفال. (2013، حزيران). إعداد المركز السوري لبحوث السياسات بالتعاون مع المكتب المركزي للإحصاء ومنظمة اليونيسيف.
7. نصر، ربيع، محشي، زكي، وآخرون. (2013). الأزمة السورية: الجذور والآثار الاقتصادية والاجتماعية. المركز السوري لبحوث السياسات. سورية.

8. التقرير الوطني لتنافسية الاقتصاد السوري 2012 ، مؤشرات سورية في التقارير العالمية، المرصد الوطني للتنافسية.
9. التقرير النصفى لأداء الصندوق الوطني للمعونة الاجتماعية لعام 2012.
10. التقرير الوطني الثالث للأهداف التنموية للألفية في الجمهورية العربية السورية. (2010). برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وهيئة التخطيط والتعاون الدولي في سورية.
11. التقرير السنوي لسوق التأمين 2010. هيئة الإشراف على التأمين، الجمهورية العربية السورية.
12. التقرير السنوي لمنظمة الشفافية الدولية لعام 2010 ، يقيم ويرتب الدول حسب مستوى الفساد بين المسؤولين وفي مؤسسات الدولة.
13. تقرير مراجعة منتصف المدة للخطة الخمسية العاشرة. (2009، آذار). بحث غير منشور لهيئة التخطيط والتعاون الدولي. سورية.
14. فيشر، مارتينا (تشرين الأول 2006) المجتمع المدني ومعالجة النزاعات:التجاذبات والإمكانيات والتحديات، مركز بحوث برغهوف للإدارة البناء للنزاعات-النسخة الأولى.
15. التقرير الوطني الاستشرافي الأساسي الأول لمشروع سورية 2025: محور الاقتصاد والانتاجية، (2005). هيئة التخطيط والتعاون الدولي بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP. دمشق. سورية
16. تحليل الاقتصاد الكلي السوري 2005. هيئة التخطيط والتعاون الدولي. دمشق. سورية.
17. عبد القادر النبال، الانفتاح الاقتصادي في سورية لماذا؟ .. والى أين؟ دراسات عربية، 1998.

ج- أوراق العمل المقدمة للندوات والمؤتمرات

1. فضلية، عابد فضلية، عابد. ورقة بعنوان "تحديات تمويل عملية إعادة الإعمار في سورية" قدمت لمؤتمر "إعادة البناء والتنمية في سورية" المنعقد في كلية الاقتصاد بـ"جامعة دمشق" بتاريخ 26 و27 آذار 2014.
2. مؤتمر العمل الدولي، الدورة 101 عام 2012، الطبعة الأولى. أرضيات الحماية الاجتماعية من أجل العدالة الاجتماعية وعولمة عادلة.
3. الزعيم، عصام. (2005، 22 تشرين الثاني). اقتصاد السوق الاجتماعي بين محددات العولمة والتحديات الوطنية. قدم إلى ندوة الثلاثاء الاقتصادي التاسعة عشر حول اقتصاد السوق الاجتماعي، دمشق: جمعية العلوم الاقتصادية السورية.
4. هيمر. هانس ريمبرت. (2009). التخطيط في اقتصاد السوق الاجتماعي. قدم إلى ندوة الثلاثاء الاقتصادي الثالثة والعشرون حول بعض تداعيات الأزمة الاقتصادية العالمية الراهنة.
5. الدردى، عبد الله. (2009، 3 شباط). الخطة الخمسية العاشرة الحصيلة والتوقعات. قدم إلى ندوة الثلاثاء الاقتصادي الثالثة والعشرون حول بعض تداعيات الأزمة الاقتصادية العالمية الراهنة.
6. المؤتمر القطري العاشر لحزب البعث العربي الاشتراكي. دمشق من 6-9 حزيران 2005.
7. سميسون، ويليام. (2000) ورقة عمل بعنوان: الحوار الاجتماعي والثلاثية: الشروط الأساسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية. منظمة العمل الدولية، المكتب الاقليمي للدول العربية، بيروت.
8. "إعلان حرية الجمعيات في الدول العربية" نتاج عمل مجموعة خبراء قانونيين ونشطاء عرب خلال ورشة عمل حول "الإطار التنظيمي للجمعيات في العالم العربي" المنعقدة في عمان يومي 9 و10 أيار 1999. يحتوي الملحق (2) مبادئ ومعايير هذا الإعلان

د- رسائل الدكتوراه والماجستير

1. ديوب، منال. (2012)، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في السكان بعنوان: اقتصاد السوق الاجتماعي وأفاق تطبيقه في سورية.
2. ريجان، محمد عطية. (2012). التجربة الاقتصادية الصينية وتحدياتها المستقبلية. رسالة ماجستير، جامعة الأزهر.
3. دروبي، محمد حسان. (2012). بحث مقدم للحصول على درجة الدكتوراه في الاقتصاد بعنوان: التجارة الخارجية السورية-الأوربية في ضوء المتغيرات الاقتصادية الدولية (2008-2000) "جامعة تشرين.
4. أحمد الحلاق، آيات، (2012). رسالة ماجستير بعنوان: واقع المسؤولية الاجتماعية ودورها في النوايا الشرائية للمستهلك، المعهد العالي لإدارة الأعمال.
5. سلامة، باسل. (2011). أطروحة دكتوراه بعنوان: التحكم بالأسواق في إطار اقتصاد السوق الاجتماعي، جامعة تشرين.

هـ- الأبحاث المحكمة

1. كيكى. محمد. (2015). عجز الموازنة العامة للدولة في سورية 2005-2012: أسبابه وطرق تمويله وسبل تخفيضه. بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والاجتماعية.
2. اسماعيل، يمامة. (2014). المعونات النقدية المشروطة واستهداف التنمية في سورية، بحث مقدم لمجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والاجتماعية.

3. هرمز، نور الدين، سلامة، باسل. (2011، 20 تموز). التجربة الألمانية في اقتصاد السوق الاجتماعي الأسس والمبادئ النظرية. بحث مقدم لمجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمية. المجلد (33) العدد (4) 2011

و- المقالات

1. مقال بعنوان: الأسرة السورية بين تآكل قيمة الدخل وارتفاع قيمة الاستهلاك بتاريخ 2015/2/9، متوفر على الرابط <http://al-akhbar.com/node/225743>، تمت المراجعة 2015/3/15.
2. معاون وزير الاقتصاد: اقتصاد الظل يزداد من 42% إلى 63% من الناتج المحلي. (2014، 24 أيار). جريدة الوطن. استرجعت بتاريخ 21 حزيران 2014 من: <http://www.alwatan.sy/view.aspx?id=15768>
3. صحيفة البعث لقاء مع المدير العام للهيئة العامة لتشغيل وتنمية المشروعات، تاريخ 2014/12/14 متاحة على الرابط <http://albaath.news.sy/?p=30463>.
4. مقال بعنوان، متى وكيف انهارت الصناعة السورية، صحيفة السفير العربي 2014/2/19 <http://arabi.assafir.com/article.asp?aid=1593&refsite=arabi&reftype=articles&refzone=articles>
5. مستشار الوزارة عبدو العساف في تصريح لصحيفة الثورة، مقال بعنوان (مشروع قانون لتبسيط إشهار الجمعيات الأهلية في سورية) <http://www.dp-2011/9/25-news.com/pages/detail.aspx?articleid=97730>
6. صحيفة تشرين، مقال بعنوان "السكن الشبابي... تجربة رائدة.. بمخرجات هزيلة"، تاريخ 2011/9/18 على الرابط الإلكتروني <http://tishreen.news.sy/tishreen/public/read/239665> استرجعت بتاريخ 2015/5/14.
7. صحيفة تشرين 2012/3/6. <http://www.tishreen.news.sy/tishreen/public/print/252566>.
8. صحيفة تشرين عن معاون مدير العلاقات الدولية في وزارة الاقتصاد والتجارة الخارجية، 2012/10/3، <http://tishreen.news.sy/tishreen/public/print/269400>
9. الصين تحقق منجزات جديدة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية في فترة الخطة الخمسية الحادية عشرة. (2011، 5 آذار). استرجعت في تاريخ 30 كانون الثاني 2014 من: <http://ayman1970.files.wordpress.com/2010/12/d8a7d984d8b5d98ad986-d8abd988d8b1d8a9-d985d986d89f-pdf.pdf>
10. هور، ش. (2010، 20 كانون الأول). <http://www.tishreen.news.sy/tishreen/public/print/252566>. استرجعت في تاريخ 30 كانون الثاني 2014 من: http://arabic.news.cn/economy/2011-03/05/c_13762614.htm
11. سكر، نبيل. (2003، حزيران). مستقبل الاقتصاد السوري إلى أين (1). جريدة السفير
12. كلمة حاكم مصرف سورية المركزي في مؤتمر تحديات الشفافية والإفصاح في القطاع المصرفي، 2008/12/21 على موقع مصرف سورية المركزي.
13. <http://www.banquecentrale.gov.sy/about/gov-sp21-12-2008.htm>
14. صحيفة تشرين، لقاء مع مدير تنمية المشروعات في الهيئة العامة للتشغيل وتنمية المشروعات، تاريخ 2007/1/7 متاحة على الرابط <http://www.tishreen.news.sy/tishreen/public/read/96538>
15. <http://b2b-sy.com/news/25912>
16. شماس، ميشال (2006 / 9 / 27) الجمعيات الأهلية في سورية، الحوار المتمدن- العدد: 1686.
17. نجمة، إلياس. (تموز، 2009). اقتصاد السوق الاجتماعي. جريدة السفير <http://assafir.com/Article/217/165991/AuthorArticle>

ز- الإحصاءات

1. الخطة الخمسية العاشرة. هيئة التخطيط والتعاون الدولي.
2. مسودة الخطة الخمسية الحادية عشرة. هيئة التخطيط والتعاون الدولي.
3. الموازنة العامة للدولة للأعوام 2005 حتى 2014. وزارة المالية السورية.
4. البيان المالي للحكومة للأعوام 2005 حتى 2014. وزارة المالية السورية.
5. النشرات الربعية لمصرف سورية المركزي للأعوام 2000 حتى 2011، مصرف سورية المركزي
6. التقارير السنوية لهيئة الاستثمار السورية للأعوام 2007 حتى 2015، هيئة الاستثمار السورية
7. تقارير خبراء صندوق النقد الدولي حول مشاورات المادة الرابعة 2005-2009، مصرف سورية المركزي

ر- المواقع الإلكترونية

1. موقع المكتب المركزي للإحصاء www.cbssyr.org
2. موقع وزارة المالية السورية syrianfinance.gov.sy
3. موقع مصرف سورية المركزي www.banquecentrale.gov.sy
4. موقع هيئة التخطيط والتعاون الدولي www.planning.gov.sy
5. موقع رئاسة مجلس الوزراء السوري <http://www.pministry.gov.sy/>
6. موقع مجلس الشعب السوري <http://parliament.gov.sy>
7. موقع سوق دمشق للأوراق المالية <http://www.dse.sy/>
8. موقع غرفة تجارة دمشق www.dcc-sy.com
9. موقع هيئة الاستثمار السورية <http://sia.gov.sy/>
10. موقع البنك الدولي <http://www.worldbank.org/>
11. موقع المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين <http://www.unhcr-arabic.org>
12. موقع صندوق النقد الدولي <https://www.imf.org>
13. موقع منظمة الاسكوا <http://www.escwa.un.org/arabic/>
14. موقع المكتب الاستشاري السوري للتنمية والاستثمار <http://www.scbdi.com/>
15. موقع المركز السوري لبحوث السياسات <http://scpr-syria.org/>

1. The 2014 Legatum prosperity index. (2014) Legatum Institute. page 4.
2. STUCHTEY, TIM. H. (2009). Miracles Are Possible-Or A Classic German Approach to The Current Crisis. AICGS, Johns Hopkins University.
3. Dickertmann, D., Wilpert Piel, V. (2008). Social market economy: Principles and functioning. In Encyclopedia Social Market Economy: History, Principles and Implementation – From A to Z. Germany. Paderborn. Ferdinand Schöningh
4. Quass, F. (2008). Social market economy: Social irenics. In Encyclopedia Social Market Economy: History, Principles and Implementation – From A to Z .. Germany. Paderborn. Ferdinand Schöningh
5. Otto Schlect, C. (2008). Social market economy: Political implementation. In Encyclopedia Social Market Economy: History, Principles and Implementation – From A to Z. Germany. Paderborn. Ferdinand Schöningh
6. Hasse, R. (2008). Reunification: Monetary, economic and social union. In Encyclopedia Social Market Economy: History, Principles and Implementation – From A to Z. Germany. Paderborn. Ferdinand Schöningh
7. Heilemann, U., Rappen, H. (2008). Reconstruction East. In Encyclopedia Social Market Economy: History, Principles and Implementation – From A to Z .. Germany. Paderborn. Ferdinand Schöningh.
8. Althammer, J. (2008). Social Budget. In Encyclopedia Social Market Economy: History, Principles and Implementation – From A to Z. Germany. Paderborn. Ferdinand Schöningh.
9. Hofer, H. (2008). Property. In Encyclopedia Social Market Economy: History, Principles and Implementation – From A to Z. Germany. Paderborn. Ferdinand Schöningh
10. Dieter Smeets, H. (2008). Price Level Stability. In Encyclopedia Social Market Economy: History, Principles and Implementation – From A to Z. Germany. Paderborn. Ferdinand Schöningh.
11. Abmus, D. (2008). Supervisory offices. In Encyclopedia Social Market Economy: History, Principles and Implementation – From A to Z. Germany. Paderborn. Ferdinand Schöningh
12. Bachmann, V. (2008). Lutz, Friedrich August. In Encyclopedia Social Market Economy: History, Principles and Implementation – From A to Z. Germany. Paderborn. Ferdinand Schöningh
13. Kusters, W. (2008). Monetary order. In Encyclopedia Social Market Economy: History, Principles and Implementation – From A to Z. Germany. Paderborn. Ferdinand Schöningh
14. The social and Ecological Market Economy – A model for Asian Development. Gtz (2008)
15. Jürgen Rosner, H. (2008). EU: Social policy. In Encyclopedia Social Market Economy: History, Principles and Implementation – From A to Z. Germany. Paderborn. Ferdinand Schöningh.
16. Von Wogau, Karl, F. (2008). Social market economy: In the EU. In Encyclopedia Social Market Economy: History, Principles and Implementation – From A to Z. Germany. Paderborn. Ferdinand Schöningh.
17. Apolte, T. (2008). Old-age pensions. In Encyclopedia Social Market Economy: History, Principles and Implementation – From A to Z. Germany. Paderborn. Ferdinand Schöningh
18. Michels, W. (2008). Housing policy: Old federal states. In Encyclopedia Social Market Economy: History, Principles and Implementation – From A to Z. Germany. Paderborn. Ferdinand Schöningh

19. Loren, L. (2008). Comparative Economic Systems. California: Palomar College. Chapter 5: The Economy of the United Kingdom
20. Bichara Khader ‘Structures et reformes agraires en Syrie ‘Magreb/Machrek ‘sep.-oct.’ 1974.
21. Nabil Succar, 2000. The crisis of and syria's plan for reform in Syria . Kienle (ed.) ‘ Contemporary Syria.
22. Stanford Encyclopedia of Philosophy:<http://plato.stanford.edu/entries/affirmative-action/>
23. John David (May 1, 1996) The Ironies of Affirmative Action: Politics, Culture, and Justice in America. Skrentny University of Chicago Press – Law
24. Volker Perthes”The syrian private industrial and commercial sectors and the state” International Journal of Middle East Studies‘ Vol. 24, 1992
25. Komp,Lothar.How Germany financed its postwar reconstruction EIR Volume 26, Number 26, June 25, 1999. Feature

The Experience of Social Market Economy in Syria

And its effects on the economic and social reality

A Thesis prepared to obtain the Master degree in Fiscal and Monetary Economics

By: Yamameh Aref Ismaiel

Supervisor: Prof. Dr: Adnan Sulaiman

Abstract

This research comes ten years after declaring the adoption of the social market economy in Syria and aims to evaluate policies that have been applied, and to show how close to or far from the theoretical basis of the social market economy these policies were, and to what extent the application was successful.

The first chapter provides a theoretical inspection of the intellectual concept and social content that the European model is based on, taking into consideration the conditions that smooth the way for the birth of this economic model.

The second chapter includes an analytical and critical study of the past ten years, presenting which of the planned policies has been achieved and what implications they had. Research findings will show that these aspects have not been given enough attention, but on the contrary, a model of free market economy had been applied. This model was similar to what international institutions usually offer in their ready-made forms, with some superficial social procedures which do not live up to the level of policies.

While the third chapter contains a summary of the most important economic and social effects of the Syrian crisis, which has been ongoing since 2011. Beside that, the research highlights a number of current and future challenges.

The fourth chapter presents a number of proposals that may help reactivate the social market economy, by ensuring freedom, transparency, equality of opportunity, fair distribution and fair work legislation, meet the basic needs of the individual and society, and enhance the sense of belonging, citizenship and the ability to participate affectively and contribute consequently in achieving the economic progress and social well-being.

Syrian Arab Republic
Ministry of Higher Education
Damascus University
Faculty of Economics
Department of Economics



The Experience of Social Market Economy in Syria and its effects on the economic and social reality

A Thesis prepared to obtain the Master degree in Fiscal and Monetary Economics

Prepared by:

Yamameh Aref Ismaiel

Supervised by:

Prof. Dr: Adnan Sulaiman

2015 – 2016