تحليل فجوة السياسات

برنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا

أيلول 2019

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا

الأمم المتحدة

الاسكوا

ESCWA

اولاً: الخلفية والإطار العام للمنهجية

اولاً:الخلفية والإطار العام للمنهجية

1- الخلفية

سعى ويسعى برنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا إلى الاستمرار في الحوار مع السوريين حول كيفية أيقاف النزيف والتعافي من هذه الآثار والمضي قدماً نحو تحقيق بناء السلام بالاستناد إلى حل سياسي سلمي شامل لجميع السوريين.

بعد أن كان البرنامج قد درس جذور الصراع بشكل معمق وحلل الاحتياجات القطاعية وأطلق وثيقة الإطار الاستراتيجي على مدى السنوات الأربع الأولى من عمره، انتقل في مرحلته الثانية إلى التأكد من أن ما تم إنتاجه والاتفاق عليه كخطوط رؤية وسياسات مستقبلية ستبقى متصلة بالواقع المتغير دوماً وسيتم تحديثها بشكل دوري بما يعكس التطورات على أرض الواقع وسيعمد إلى ترجمتها إلى أدلة وأدوات تساهم كحامل للحوار الفني المعياري وتؤسس لمبادرات دعم استقرار على المستوى المحلي تهدف إلى دفع عجلة بناء السلام والمصالحة.

اولاً:الخلفية والإطار العام للمنهجية

1- الخلفية

❖ وبهدف تحديث هذه السياسات عمد البرنامج في مرحلته الثانية وخلال السنتين الماضيتين إلى تطوير ما أسماه "تحليل فجوة السياسات" وهو هذه الوثيقة التي تسعى إلى إجراء تقييم "سياساتي" على المستوى الوطني للفجوات في سياسات مواضيع وقطاعات يرى البرنامج أنها تساهم في بناء السلام وفقاً للرؤية الطويلة الأمد لسوريا 2030.

❖ يسلط تحليل فجوة السياسات الضوء على تحديات مرحلة بناء السلام في سوريا ما بعد الاتفاق السياسي من خلال دراسة أثر النزاع على المحاور التنموية الأربعة الأولى لوثيقة الإطار الاستراتيجي لبدائل السياسات ودراسة الآثار المتبادلة للمحاور فيما بينها وهي:

1- محور مرحلة الطوارئ والإغاثة والعمل الإنساني بشقيه:
أ- العودة الطوعية وإعادة الاندماج
ب- الاستجابة المحلية
2- محور بناء الشرعية وإعادة التأهيل المؤسسي
3- محور المصالحة والتماسك الاجتماعي
4- محور إعادة تأهيل البنية التحتية المادية والاجتماعي

اولاً:الخلفية والإطار العام للمنهجية

2- منهجية تطوير فجوة تحليل السياسات

استند التحليل على مجموعة بيانات ثانوية من مصادر متعددة كمنظمات الأمم المتحدة الشقيقة والبيانات الرسمية للحكومة السورية ومنظمات المجتمع المدني الناشط على الأرض. وقد تم إنجاز تحليل فجوة السياسات على مرحلتين:

1- كتابة أوراق سياسات خلفية على المستوى الوطني حول مواضيع / قطاعات ذات أولوية في المساهمة ببناء السلام في سوريا من قبل مجموعة كبيرة (حوالي 45) من الخبراء السوريين تم اختيار هذه المواضيع / القطاعات تبعاً لمساهمتها المباشرة في بناء السلام وبالاستناد إلى المعايير الدولية لعمليات بناء السلام والدروس المستفادة من نزاعات أخرى بالإضافة إلى المعرفة والخبرات التي راكمها برنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا حول النزاع وتحدياته.

2- تحليل المحاور التنموية الأربعة الأولى لوثيقة الإطار الاستراتيجي لبدائل السياسات المذكورة أعلاه والأثر المتبادل فيما بينها (تقاطع المحاور وتحدياتها) أيضاً من قبل مجموعة من الخبراء السوريين المختصين وبالاستناد إلى أوراق السياسات الخلفية المنجزة وبعض الأبحاث الإضافية عند الحاجة. كما استند تحليل تقاطع المحاور إلى منهجية المصفوفة التي تبناها البرنامج والتي تنظر إلى العلاقات المتبادلة بين المواضيع والقطاعات المختلفة بهدف تحليل أثر الصراع وإيجاد فجوة السياسات من أجل الاستجابة لتحديات بناء السلام.

3- استعمال وثيقة تحليل فجوة السياسات

1- تحديد فجوة السياسات بين سنة أساس متفق عليها (2015) وبين رؤية سوريا 2030 كما نصت عليها وثيقة الإطار الاستراتيجي لبدائل السياسات واقتراح توصيات للاستجابة لهذه الفجوات ولحظ تلك التوصيات لاحقاً في الوثيقة لناحية تحديث بدائل السياسات المتعلقة بمرحلة بناء السلام ما بعد الاتفاق السياسي في سوريا وبالاعتماد على مبادئ الرؤية لسوريا 2030.

2- ضمان اتّساق وثيقة إطار بدائل السياسات الاستراتيجية (SPAF) التي أُنجزت في عام 2016 مع تغيرات الواقع داخل سوريا.

3- وضع توصيات سياسات لتقييم الاحتياجات المحلي الذي ينظر بشكل معمق إلى أولويات محددة في مواضيع / قطاعات مختارة وفقاً لتوزع جغرافي محدد.

4- وضع توصيات لتطوير أدلة توجيهية تطور على أساسها نماذج مبادرات استقرار على المستوى المحلي.

ثانياً: رؤى المحاور الأربعة

ثانياً:رؤى المحاور الأربعة

رؤية المحور الأول: مرحلة الطوارئ والإغاثة والعمل الإنساني

المحور الأول: ألف: العودة الطوعية وإعادة الاندماج

تتمثل رؤية هذا المحور في إدراك حقيقة أن العودة، حالها حال النزوح وحكاياته، ستحمل في طيّاتها ملايين الحكايات التي يتوجّب ارتكازها على إطار **عودةٍ سورية الهوية، متدرّجة المراحل، وتتمحور حول اللاجئين**، بحيث يتم التحضير للعودة وتنسيقها وتنفيذها من خلال **استراتيجيات شاملة اجتماعية اقتصادية وقانونية ومؤسسية وقائمة على العدالة**. فهذا ما سيضمن **عودة آمنة وكريمة وطوعية للراغبين فيها إلى المناطق التي يرغبون بالعودة إليها**، في إطار العمل من أجل تحقيق نهج تصاعدي قائم على التشاور في سبيل إعادة بناء بلدٍ يسوده العدل، ما أن يتم التوصل إلى سلام شامل .

ثانياً:رؤى المحاور الأربعة

رؤية المحور الأول: مرحلة الطوارئ والإغاثة والعمل الإنساني

المحور الأول: باء: الاستجابة المحلية

تركز رؤية محور الاستجابة المحلية على **الحفاظ على حياة الناس المتضررين من الصراع وبقائهم، عن طريق تلبية حقوقهم وحاجاتهم، والمساءلة عنها، بما يدعم ويساهم في سيرورة عملية بناء سلام ايجابي مستدام**، ويشمل ذلك، تحقيق **الأمن الغذائي** وإمكانية الوصول إلى **المياه والعمالة، والتخفيف من وطأة الفقر**، والسعي لتحقيق **تنمية اقتصادية اجتماعية عادلة وشاملة**، ومعالجة المسائل المتعلقة **بالتمثيل الديمقراطي وبحقوق الملكية**، وتمكين وضمان **تمثيل المرأة والشباب** في كل البنى الحوكمية ذات الصلة، والتأكيد على **حقوق الإنسان** كإطار عمل ملزم، إضافة إلى تمكين **منظمات المجتمع المدني** من ممارسة مهامها في عمليات الاستجابة المحلية **بالشراكة مع كل من القطاعين الخاص والعام**.

ثانياً:رؤى المحاور الأربعة

رؤية المحور الثاني: بناء الشرعية وإعادة التأهيل المؤسسي

تتمثّل رؤية هذا المحور في الاستناد إلى **اتفاق سياسي شامل يضمن عملية انتقالية ترتكز على قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 2254**. وخلال مرحلة بناء السلام، ستُعطى الأولوية للتوصل إلى **عقد اجتماعي جديد وتعزيز شرعية الدولة** من خلال عملية توافقية **لإصلاح هيكل الحوكمة وإعادة تأهيل المؤسسات السياسية بشكل يضمن تمثيل الجميع، ولإبطال أثر اقتصاد الحرب، ولإصلاح الإدارة العامة** فضلاً عن تنفيذ تدابير مناسبة لصالح **اللامركزية الإدارية والمالية**. يجب العمل كذلك على **بناء ثقافة الديمقراطية وتعزيز ممارستها،** والتمسك **بالحقوق السياسية والمدنية،** وتجديد الثقة السياسية المتبادلة بين الأطراف السياسية الرئيسية، وإعادة **فرض سيادة القانون والمساواة على أساس المواطنة**.

ثانياً:رؤى المحاور الأربعة

رؤية المحور الثالث: المصالحة والتماسك الاجتماعي

يرى المحور أن **المصالحة الوطنية في سوريا هي عملية مستمرة** تبدأ **بالتوافق الوطني السلمي الديمقراطي** ضمن إطار **العدالة الانتقالية** وتنتهي بالسلام وإعادة بناء الدولة. تتحمل الأطراف المتنازعة مسؤوليتها فتعترف للمتضررين بحقوقهم كاملة وتتحمل مسؤولية الضرر الحاصل وتجتهد لرأب الصدع **وللتأسيس لعقد اجتماعي جديد قائم على العدالة والتكافؤ والمواطنة ودولة المؤسسات**. يساهم السوريون كافة في المصالحة والحفاظ على السلام على كافة المستويات، ويدركون أنه بالرغم من سنين الصراع وآثاره المريرة إلا أن فرص العيش للسوريين تكمن حصراً اليوم وغداً في **المضي قدماً وقبول الطرف الآخر المختلف كمعبر نحو المصالحة والسلام المستدام والتنمية.**

ثانياً:رؤى المحاور الأربعة

رؤية المحور الرابع: إعادة تأهيل البنية التحتية المادية والاجتماعية

يعدّ **تحقيق الملكية الوطنية لمشاريع إعادة التأهيل والنهوض بالبنية التحتية المادية والاجتماعية هدفاً ذو أولوية وفي غاية الأهمية**، حيث ستمثل إعادة إعمار منظوماتها الركيزة الأساسية للتدرج نحو حالة الاستقرار والتعافي الشامل لسوريا كما يراها كل السوريون ضمن منظور التنمية المكانية واقتصاد العمران وشموليتها بمثلثي الاستدامة: أي **من الزاوية الجغرافية والقطاعية والزمانية**، بالتلازم مع المثلث الآخر **بأبعاده الاقتصادية والاجتماعية والبيئية**، وذلك بالاعتماد على مرتكزين إثنين: أن تنمو جميع الاستراتيجيات في سياقها المحلي، وإدماج استراتيجيات متعددة في آن واحد بحسب السياقات.

فمعالجة مفاعيل الصراع على سوريا في قطاعات البنية التحتية وإعادة هندسة منظوماتها، تتطلب **العمل على المستوى المناطقي والقطاعي والوطني**، ولآجال زمنية متتالية لتحقيق أهداف التنمية المستدامة في سوريا، وهجر الطريقة التقليدية أو تطبيق مقاربات جاهزة لا تتفق مع الخصوصية السورية، وذلك باعتماد مقاربات ومناهج ابتكارية عابرة للتخصصات ومتكاملة ومندمجة فيما بينها.

رابعاً: تحليل فجوة السياسات

المحور الأول: مرحلة الطوارئ والإغاثة والعمل الإنساني

المحور الأول: ألف: العودة الطوعية وإعادة الاندماج

1- الخدمات الاجتماعية والإسكان والبنية التحتية

انخفاض الدعم المقدم للاجئين السوريين بشكل عام جزئياً بسبب انخفاض التمويل ولكن أيضاً بسبب المواقف السياسية تجاه اللاجئين. ويختلف وضع **الخدمات** حسب بلد الإقامة. تبقى تركيا من دول الجوار البلد الأكثر أماناً للاجئ السوري، تليها الأردن ومن ثم لبنان.

تقوم كل من تركيا والأردن ولبنان بدعم **خدمات الرعاية الصحية الأولية** بدرجات متفاوتة من القدرة على الوصول. توفر تركيا خدمات الصحة الأولية، أما في الأردن فاللاجئين خارج المخيمات (اكثر من 80%) لا تتم تغطيهم وفي لبنان ما تزال كلفة العلاج مرتفعة وبعيدة المنال.

لا يزال عدم القدرة على الوصول إلى **التعليم** من أهم ما يؤرق السوريين. يختلف الوضع من دولة لأخرى إلا أن الحواجز اللغوية والتمييز ضد الطلاب والمعلمين السوريين يشكلان التحدي الأكبر اليوم.

أما بالنسبة إلى الوضع **داخل سوريا**، فإن الظروف في المناطق التي غادر منها أغلبية النازحين واللاجئين بالأصل غير صالحة للعودة بعد لنواحي الخدمات والتعليم والصحة والإسكان والبنية التحتية.

يشكل موضوع **الإسكان والبنية التحتية** تحديات كبيرة بالنسبة لكل من اللاجئين والسكان المضيفين. ومن تركيا إلى الأردن إلى لبنان، شهدت البنى التحتية للمياه والصرف الصحي أيضاً ضغوطاً متزايدة بوجه عام.

المحور الأول: مرحلة الطوارئ والإغاثة والعمل الإنساني

المحور الأول: ألف: العودة الطوعية وإعادة الاندماج

2- النشاط الاقتصادي، وسبل العيش، والتدريب المهني

تظل الاعتبارات الاقتصادية وسبل العيش من أهم العوامل التي يأخذها اللاجئون والأشخاص النازحون داخلياً بالاعتبار عندما يفكرون في العودة. وتمثّل الظروف المتعلقة بالعمل والاستدامة والافتقار إلى المسارات الاقتصادية المستدامة للشباب، وإلى الفرص المدرة للدخل للأسر السورية بشكل عام، وبخاصة ربات الأسر المعيشية عوامل دفع في البلدان المجاورة.

داخل سوريا

- مئات الآلاف من العمال المختصين والعمال التقنيين نزحوا وهاجروا، وتركزت الخسارة بشكل خاص في أوساط العمالة الشابة الماهرة.
- أثر النزاع على الصناعة والزراعة والقطاعات الاخرى.

في تركيا

- لا يمكن للسوريين اليوم المنافسة أو المشاركة في سوق العمالة الماهرة، ويقتصر نشاطهم الاقتصادي على العمالة الخفيفة غير المؤهلة.
- تزداد القيود بشكل مستمر على طلبات تصريح العمل

في الأردن

- يفيد فقط 13 في المائة من اللاجئين السوريين أنهم لا يواجهون صعوبات في تغطية نفقات معيشتهم.

في لبنان

- يعمل في لبنان أقل من نصف اللاجئين، منهم 92% في سوق العمل غير النظامي و94% في القطاع الخاص.

رابعاً:تحليل فجوة السياسات

المحور الأول: مرحلة الطوارئ والإغاثة والعمل الإنساني

المحور الأول: ألف: العودة الطوعية وإعادة الاندماج

3- الأمن والاندماج الاجتماعي

الاندماج الاجتماعي

- يؤثر الاندماج الاجتماعي في المجتمعات المضيفة بشكل كبير على قرار العودة
- تتنوع عوامل الاندماج أوعدمه فهي طائفية أو ثقافية أو لغوية أو سياسية أو ديموغرافية وفقاً للبلد المضيف

دور الإعلام

- ساهم الإعلام ووسائل التواصل الاجتماعي بزيادة التوتر الاجتماعي عن طريق نشر فكرة إمكانية التعرض إلى الاضطهاد بسبب العرق أو الأصل الإثني أو الطائفة

الهوية والإرث الثقافي

- تؤدي العنصرية التي يتعرض إليها بعض اللاجئين في البلدان المجاورة وفي أوروبا إلى نفور الكثيرين من هويتهم السورية.
- أثّر النزوح والتغيرات الديمغرافية على الجوانب غير المادية للتراث الذي يتعرض لخطر الاختفاء.

المقاتلين السابقين

- نزح بعض المقاتلين السابقين إلى البلدان المجاورة أو داخلياً ويتردد الكثير منهم بالعودة خوفاً من صعوبة إعادة الاندماج التي تُتَوقع منهم في مجتمعاتهم الأصلية

رابعاً:تحليل فجوة السياسات

المحور الأول: مرحلة الطوارئ والإغاثة والعمل الإنساني

المحور الأول: ألف: العودة الطوعية وإعادة الاندماج

4- الاعتبارات القانونية لمسألة العودة

- تسببت سبع سنوات من الصراع في سوريا **بخلل كبير في منظومة التوثيق المدني وحرمان مئات الآلاف من المواطنين من وثائق مدنية صحيحة ومن القدرة على تسجيل وقوعاتهم الأربع** (الولادة والوفاة والزواج والطلاق) بشكل رسمي، 70% من اللاجئين ليس لديهم ثبوتيات. الغالبية العظمى من السوريين في المناطق الخارجة عن سيطرة الحكومة سعت إلى تسجيل واقعات الأحوال المدنية التي تخصها في مؤسسات بديلة.
- **الشبان** هم أكثر فئة يلحق بها الضرر جراء الافتقار إلى الأطر القانونية فيعانون من تقييد حركتهم وصعوبة تجديد إقاماتهم وصعوبة العثور على عمل.
- لا تعترف الحكومة السورية بوثائق تسجيل اللاجئين لدى مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. وفي المناطق التي استعادت الحكومة السورية السيطرة عليها، أعيد تفعيل مديريات الأحول المدنية وأدرجت بعض الوثائق في السجلات، ولكن في كثير من الحالات، لم يتم الاعتراف بالشهادات بسبب الشكوك حول مصداقية السجلات.
- وتشكّل **تشريعات الدولة السورية المتعلقة بالسكن والأرض والملكية** عائقا رئيسيا أمام العودة والمصالحة في المستقبل (المرسومين 63 و66 والقانون رقم 10).
- **تأثرت السلطة القضائية بقضية النزوح الداخلي واللجوء**، وذلك بسبب رحيل اليد العاملة المؤهلة من اختصاصين قانونيين وقضاة ومحامين ومساعدين قانونيين، أو ببساطة بحكم معارضة هؤلاء للحكومة، أو استبدالهم برجال الدين في مناطق التي تقع خارج سيطرة الحكومة.
- سيتفاقم وضع القضاء بشكل كبير إذا ما حصلت عودة بأعداد كبيرة حيث سيضطر النظام القانوني إلى التعامل مع جميع قضايا الحقوق المدني وحقوق السكن والأراضي والملكية والوثائق المتعلقة بها، وسيتعين عليه كذلك حل الصراعات، ويمكن أن يؤثر كل ذلك على قرارات السوريين بشأن بالعودة.

رابعاً:تحليل فجوة السياسات

المحور الأول: مرحلة الطوارئ والإغاثة والعمل الإنساني

المحور الأول: باء: الاستجابة المحلية

1- تأمين المياه والصرف الصحي والنظافة

يُحظر الهجوم على مرافق الماء الصالـ للشرب أو شبكات الري أو تدميرها أو إزالتها أو جعلها غير صالحة للاستعمال في أوقات الصراعات المسلحة. ولكن عادة ما يتم استخدامها كسلاح لإضعاف الطرف الآخر.

ولا تزال المعاناة قائمة بسبب **الدمار الحاصل في شبكة المياه ومحطات التنقية ومحطات الضخ، والخلل في التشغيل، ونقص الوقود والنقص الحاد في الكهرباء، ونقص الوعي بالنظافة العامة بين السكان المتضررين.**

التغيرات الكبيرة الحاصلة في اعداد السكان نتيجة لتغير خطوط الصراع والتغيير الديمغرافي القسري الحاصل بسبب الصراع، مما يشكل ضغطاً شديداً على الموارد خاصة المائية منها، ويبقي العمل على قضية استخدام المياه لتعزيز سبل العيش قضية يجب العمل عليها على المدى القصير.

يرتبط قطاع المياه بشكل كبير بقطاع الزراعة ويؤثر عليه، وبالتالي فإن العمل على تأمين احتياجات الزراعة من المياه سيساهم بشكل كبير في **تحقيق الأمن الغذائي للسكان وتوفير الاستقرار لهم في ارضهم**، وتأمين سبل العيش الكريم، كما يساهم **توفر المياه في إعادة الاعمار، وعودة عجلة الصناعة الزراعية للدوران وبالتالي دعم الاقتصاد.**

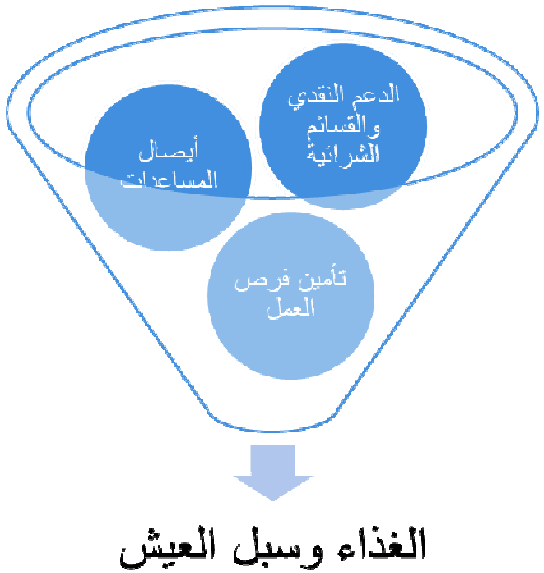
رابعاً:تحليل فجوة السياسات

المحور الأول: مرحلة الطوارئ والإغاثة والعمل الإنساني

المحور الأول: باء: الاستجابة المحلية

2- تأمين الغذاء وسبل العيش

يشمل العمل على سياسات الغذاء ضمن عملية الاستجابة المحلية ثلاثة جوانب: **توفر الغذاء، الحصول على الغذاء، استعمال الغذاء**. فتوفير الغذاء لوحده لن يكون مجدياً أن لم يقترن بقدرة الأفراد والاسر على الحصول على كمية كافيه ومناسبة من الغذاء بطريقة آمنة دون التعرض للخطر. **تعتبر عملية توزيع الغذاء من العمليات شديدة الحساسية تجاه الصراعات، فيمكن استثمار عملية التوزيع بهدف تقوية الروابط المجتمعية بين مجموعات سكانية مختلفة، ويمكن أن تساهم أيضاً بتعزيز فرص نجاح بناء السلم الأهلي**. وبالمقابل، فإن سوء التوزيع وعدم اتباع اساليب شفافة وعادلة في التوزيع يمكن له أن يفاقم من الصراعات المحلية او يمكن أن يخلق صراعات جديدة.

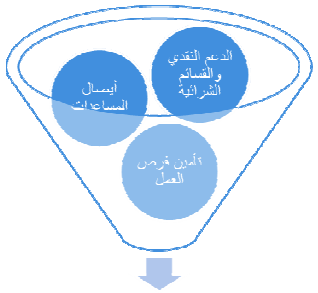


رابعاً:تحليل فجوة السياسات

المحور الأول: مرحلة الطوارئ والإغاثة والعمل الإنساني

المحور الأول: باء: الاستجابة المحلية

2- تأمين الغذاء وسبل العيش - تتمة



ايصال المساعدات الغذائية

نظراً للدمار الكبير وبلوغ معدلات الفقر نسباً غير مسبوقة في سوريا، فإن قضية ايصال المساعدات الغذائية تبقى من العمليات ذات الأهمية البالغة. حيث يعيش حوالي 62% في فقر شديد. و ستشكل عملية اعادة اللاجئين تحدياً كبيراً على الصعيد الانساني.

تزويد المستهدفين بقسائم شرائية أو تحويلات مالية

توفر أداة التحويلات النقدية والقسائم خيارا ومرونة يفوقان ما يمكن أن توفره المعونة العينية، وتمنح المستفيدين شعورا أكبر بالكرامة كما يمكن أن تولد التحويلات النقدية والقسائم أثرا مضاعفا إيجابيا في الاقتصاد المحلي ينبغي أخذه في الاعتبار في أثناء عمليات التقدير. ولكن أيضاً يمكن أن يكون لها أثراً سلبيا من حيث تعزيز اقتصاديات الحرب، لذلك يمكن أن تستخدم بطريقة مشروطة، كتنفيذ برامج العمل مقابل المال. ولا يزال استخدام هذه الاداة خجولاً في سوريا.

تأمين فرص العمل (سبل العيش)

هي الوسائل أو الأنشطة العملية التي يحصل الناس عن طريقها على الدخل اللازم ويحققون بفضلها أهدافهم المعيشية الأخرى، أن الإنتقال إلى آلية تأمين فرص العمل بغية تحقيق الأمن الغذائي يعتمد بشكل كبير على عامل الاستقرار الأمني، وعلى استعادة المستفيدين لقدرتهم على الإنتاج.

اختلالات في سوق العمل في جانبي العرض والطلب و**اختلال جذري من ناحية التوزع الجندري** حيث باتت قوة العمل من النساء تعادل أربعة أضعاف الرجال.

غياب الشروط اللازمة لاعادة تنشيط **القطاع الخاص** وجذب الاستثمارات.

قيم مجتمعية غير داعمة لحرية عمل المرأة. وبيئة قانونية قاصرة.

رابعاً:تحليل فجوة السياسات

المحور الأول: مرحلة الطوارئ والإغاثة والعمل الإنساني

المحور الأول: باء: الاستجابة المحلية

3- تأمين المأوى

- في حالات الاستجابة ينقسم العمل على اعادة تأهيل المساكن المدمرة إلى مجالين أساسيين بحسب نوع الدمار الحاصل في كل من المساكن بشكل افرادي وبحسب الدمار في المناطق بشكل عام.

- **قضية اثبات الملكيات العقارية و قضية فقدان أو تلف الوثائق التي تثبت الملكية.** وتبقى إدارة وحفظ حقوق المواطنين في ملكيات العقارية من القضايا التي يجب التعامل معها بقدر عال من التنظيم وبتنسيق من كافة الأطراف والجهات المعنية داخل سوريا ومع الخارج.

- **تعتبر نسبة الدمار الجزئي والكلي الكبيرة الحاصلة في الوحدات السكنية من العقبات الاساسية أمام عودة النازحين واللاجئين إلى أماكن إقامتهم الاصلية،** ويبقى العمل على تأمين المأوى المناسب ضمن دائرة الاستجابة للطوارئ بانتظار تهيئة الظروف المناسبة والتمويل الكافي.

4- تزويد الخدمات الصحية

- تشمل نظم الصحة المجموعة الكاملة من الجهات المشاركة في توفير خدمات الصحة وتمويلها وإدارتها، والجهود الرامية إلى التأثير في العوامل المؤثرة في الصحة، بالإضافة إلى توفير خدمات الصحة المباشرة وتغطية كل المستويات، أي **المستوى المركزي والإقليمي ومستوى البلديات والمجتمعات المحلية والأسر.**

- وتكمن الفجوات في تزويد الخدمات الصحية على عدة مستويات كالوصول والنوعية والنقص في مستويات الرعاية المختلفة وخاصة غياب متابعة حالات الأمراض المزمنة بالإضافة إلى غياب سياسات التنسيق مع المجتمعات المستضيفة للسوريين في الخارج والتعاطي مع المشهد الصحي داخل سوريا بمعزل عم يواجهه السوريون في الخارج. ويجب هنا التنويه إلى **ضرورة فهم الحالة الصحية للسوريين قبل العودة وتهيئة المؤسسات على المستوى المحلي والكادر الطبي المحلي (من القطاعين الخاص والعام) للتعاطي مع الحالات الصحية المتنوعة الجسدية منها والنفسية وكل ما يتعلق بذوي الاحتياجات الخاصة ومصابو الحرب والنساء الحوامل والأطفال.**

رابعاً:تحليل فجوة السياسات

المحور الأول: مرحلة الطوارئ والإغاثة والعمل الإنساني

المحور الأول: باء: الاستجابة المحلية

5- فجوات عامة في الاستجابة المحلية

1. **التمويل**

2. **القدرة على الوصول:** وهي من طرفين، **عدم قدرة السكان على التنقل بحرية** بسبب طبيعة النزاع الشديد العنف، والاعمال القتالية والتلوث بالمتفجرات والحصار من جهة، ومن جهة اخرى **محدودية قدرة الجهات المنفذة لخطط الاستجابة على الوصول في العديد من الحالات لأسباب ادارية وسياسية**.

3. **القدرات التشغيلية**: وتتعلق بالصعوبات التي تواجهها، هياكل الحكم المحلية، ومنظمات المجتمع المدني السورية، والتي تعيقها من ممارسة صلاحياتها وتوسيع برامج عملها، ومن جهة أخرى محدودية القدرات التقنية التي تعيق تطوير وتنفيذ برامج تدخل ذات جودة لاسيما البرامج النقدية واعادة تأهيل المأوى وتدخلات الحماية المتخصصة في مجال المساكن والاراضي والممتلكات.

4. **الاخفاق في تقديم نموذج تمثيلي على المستوى المحلي:** ويتعلق الأمر بآليات انتخاب اللجان والمجالس المحلية ومدى سيطرة القوى العسكرية والسياسية على قرار التمثيل.

رابعاً:تحليل فجوة السياسات

المحور الثاني: بناء الشرعية وإعادة التأهيل المؤسسي

1- فجوات الأسباب الجذرية :الحوكمة السياسية، وسيادة القانون، والحياة السياسية

- تتعلق فجوات السياسات في هذا المجال بمسائل الحوكمة "الكبرى" مثل **الدستور وفصل السلطات وحكم القانون وأيضاً الحقوق والحريات الأساسية**، والتي تعتبر في إطار هذا المحور بعضاً من الجذور الرئيسية للصراع.

- أن القوانين الصادرة والسياسات المنفذة شابتها مسألتان اثنتان. المسألة الأولى تتمثل في **شرعية القوانين والسياسات التي جرى التفكير فيها وإقرارها وتنفيذها في خضم صراع مدمر أسفر عن موت ونزوح هائلين**، ومن دون إمكانية التوصل إلى عملية توافق وطني، وثانياً **تشكو هذه القوانين والسياسات من عيوب من ناحية الجوهر والمضمون الفعليين**.

- ساهم ظهور وسائط إعلام جديدة في بروز أفكار جديدة ومتنوعة والتي لولا ذلك لما وجدت منفذاً للتعبير في سوريا. وساهمت هذه الوسائط في جذب أعداد كبيرة من الناس إلى صحافة المواطن، ونشر التعليقات من خلال الإنترنت، **ونمّت الحياة الفكرية، وسمحت للناس بالاطلاع على غيرهم ممن يعمل في مجالات مماثلة**. أما الجانب السلبي للإعلام فيتعلق **بمساهمة الإعلام بتعميق الانقسام بين السوريين** بالإضافة إلى أزمة صحة المعلومات وانتشار ثقافة التحريض وشيطنة الآخر.

رابعاً:تحليل فجوة السياسات

المحور الثاني: بناء الشرعية وإعادة التأهيل المؤسسي

2- اقتصاد الحرب، وإعادة البناء، والحقوق المتعلقة بالسكن والأراضي والملكية

إعادة البناء والحقوق المتعلقة بالسكن والأراضي والملكية

- إن الكم الكبير من الدمار الذي أصاب البنى التحتية المادية، والنزوح الجماعي للسكان داخل البلد وخارجه، وتنامي اقتصاد الحرب، والعمليات المخصصة للبناء وإعادة البناء قد هيأت جميعها **الظروف المؤاتية للتنازع على الأراضي والممتلكات في البلد.**

- **القوانين** التي اقرت لتنظيم عملية إعادة البناء والقضايا المتعلقة بالسكن والأراضي والممتلكات، غير أن هذه القوانين ساعدت على تفاقم احتمالات الصراع بدلاً من خفضها.

- تواجه النساء اللواتي فقدن أزواجهن أو أباءهن عقبات خطيرة ومضاعفة حيث أن حجج الملكية غالباً ما تكون بأسماء أقاربهن من الذكور.

الجرائم المرتبطة بالحرب

- تنامى اقتصاد الحرب جنباً إلى جنب مع عدد من الجرائم المرتبطة بالحرب والتي يلزم كذلك معالجتها، وهي تشمل ما يلي:

1. التجارة بالبشر
2. تهريب اللاجئين
3. الاختطاف
4. تجنيد الأطفال
5. الجرائم المتصلة بالمخدرات
6. التجارة بالأسلحة
7. الجرائم الأثرية والتي تشمل ليس فقط التجارة بالآثار بل وتدمير المواقع الأثرية والتنقيب غير القانوني، وتشمل كذلك تحويل المواقع الأثرية إلى ثكنات عسكرية

رابعاً:تحليل فجوة السياسات

المحور الثاني: بناء الشرعية وإعادة التأهيل المؤسسي

3- الحوكمة الإدارية، وتطبيق اللامركزية، وتوفير الخدمات

- **غير الصراع العديد من جوانب الحوكمة الإدارية وتقديم الخدمات، وذلك مع ظهور المجالس المحلية والمنظمات غير الحكومية والجهات المانحة الأجنبية.**

- وتكمن المسائل المتعلقة بالمركزية واللامركزية وعلاقتها بالحوكمة الإدارية في صميم مسائل الحوكمة في سوريا، فلطالما اتسم الهيكل الإداري في سوريا بالمركزية الشديدة. ومن المرجح كذلك أن تترتب آثار دائمة على لا مركزية السلطة التي حدثت بحكم واقع الصراع.

- **يتعين أن يتم التدخل في الإدارة العامة بهدف تمكينها من الاستجابة للاحتياجات العاجلة،** أي إدارة وتنفيذ القوانين واللوائح الحكومية، واتخاذ القرارات، فضلاً عن توفير الخدمات العامة. وقد ثبتت الأهمية الحاسمة للسياسات التي تعمل لصالح الاندماج الاجتماعي، مثل الرعاية الصحية والتعليم، في سيناريوهات ما بعد الصراع، وذلك بشكل يفوق أهمية سياسات الاقتصاد الكلي التقليدية في هذا المجال.

رابعاً:تحليل فجوة السياسات

المحور الثالث: المصالحة والتماسك الاجتماعي

1- التغيرات الحوكمية المتعلقة بالمصالحة والتماسك الاجتماعي

- **إعادة هيكلة القطاع الأمني ومسألة نزع السلاح، والتسريح، وإعادة الدمج، وكيفية استيعاب هياكل السلطات المحلية** التي أصبحت أكثر تجذراً وأكثر تأثيراً وتمثيلاً بسبب عملها المباشر مع السكان المحليين.

- يكمن التحدّي الكبير الثاني في استيعاب الميليشيات العسكرية الموالية والكتائب العسكرية المعارضة، وإجلاء القوات غير السورية بالتوازي مع عملية **إعادة هيكلة الجيش وبناء جيش وطني ولاؤه للوطن**.

- ترتكز المصالحة حوكمياً ايضاً على **تفكيك منظومة أمراء الحرب** التي أفرزها الصراع والتي تشكل الخطر الأكبر على البيئة الحوكمية والسياسية في سوريا.

- **إنّ الحفاظ على كيان سوري "موحد" في إطار من اللامركزية الواسعة سيشكل تحدياً كبيراً خلال مرحلة إعادة بناء الدولة.** وسيكون للشبكات المحلية دورٌ مركزي في المشاركة في إعادة بناء هوية سورية تضمينية على المستوى المحلي ولا غنى عنها لضمان نجاح أي خطط سلام ذات معنى أو خطط اقتصادية لإعادة بناء البنى التحتية

رابعاً:تحليل فجوة السياسات

المحور الثالث: المصالحة والتماسك الاجتماعي

2- التغيرات الديموغرافية المتعلقة بالمصالحة والتماسك الاجتماعي

- بالإضافة إلى **التغييرات الديمغرافية** الناجمة عن العنف وحركة السكان، أسهمت اتفاقات التسوية بين الفصائل المتصارعة (الحكومية والمعارضة) في تغيير التركيبة السكانية في العديد من المناطق.

- شهدت سوريا تغيرات متفاوتة على **طبيعة الشبكات والمشاركة المجتمعية في المحافظات والمناطق السورية وأثر الصراع على نحوٍ كبير في رأس المال الاجتماعي.**

- تفاقمت حدة **السرديات الطائفية وخطابات الكراهية**، وأثبتت الهوية المناطقية في سوريا أهميتها وديناميتها بالعلاقة مع أشكال أخرى من الهويات كالطبقية والإثنية والطائفية والجندرية.

- تفاقمت **التناقضات الطبقية** مع ازدياد كثافة الهجرة من الريف إلى الحضر.

- من أهم التحديات التي سيكون لها أثرٌ كبير من حيث علاقتها المباشرة بإعادة بناء النسيج الاجتماعي هي **مسألة الحرمان من التعليم وخضوع عددٍ كبير من الأطفال لعمليات تعليمية إيديولوجية متعددة** بعضها تحرضّ على الكراهية وتشرعن قتل الآخر الأمر الذي يتطلب تدخلاً عاجلاً.

رابعاً:تحليل فجوة السياسات

المحور الثالث: المصالحة والتماسك الاجتماعي

3- اعتبارات عامة حول فجوات المصالحة والتماسك الاجتماعي

❖ إنّ تحقق المصالحة في أي من المستويات المذكورة لا يغني عن العمل لتحقيقها على المستويات الأخرى، فتحقق المصالحة السياسية لا يعني أبداً مصالحة مجتمعية على مستوى المجتمعات المحلية والتي تحتاج لأنواع مختلفة من جهود المصالحة حسب أثر الصراع على كل منطقة، كما أنّ تفعيل المستوى المتوسط من المصالحة ضروري جداً نظراً لدوره كجسرٍ حامل للمصالحات المحلية على المستوى الأدنى ومثبتٍ للمصالحة السياسية الأعلى.

رابعاً:تحليل فجوة السياسات

المحور الرابع: إعادة تأهيل البنية التحتية المادية والاجتماعية

إن ما يعتبر اليوم عودة إلى "توازن ما" بتوفر لا بأس به من خدمات البنية التحتية كبنية وظيفية اقتصادية وخدمية يعتبر هشاً للغاية وجزئياً لاعتبارين اثنين:

- أولاً: عدم ولوج الجميع إلى كافة هذه المنظومات لعوائق جغرافية **ولعدم توفرها في بعض المناطق، أو لتوفرها بجودة منخفضة، أو بتكلفة عالية تحول دون انتفاع شرائح أساسية من المجتمع** في ظل ضعف قدرتها الشرائية وهي بالأصل منكوبة

- ثانياً: هذا التوازن قد يتلاشى في المستقبل القريب سيما وأن احتمالات زيادة العرض أقل بكثير من **احتمالات زيادة الطلب خاصةً مع عودة اللاجئين والنازحين واستعادة مناطق واسعة وعودة الاستقرار**، وبالتالي إمكانية ظهور عدة اختناقات في منظومات البنية التحتية كحاجات ملحة مجتمعية كالصحة والتعليم، أو التراكيب المادية الحاملة للنشاط الاقتصادي بمكوناته المختلفة.

رابعاً:تحليل فجوة السياسات

المحور الرابع: إعادة تأهيل البنية التحتية المادية والاجتماعية

- **النزيف الحاد في الكفاءات السورية** من مثقفين وتقنيين وطلبة وموظفين وصناعيين وتجار وغيرهم، الأمر الذي يؤثر على توافر اليد العاملة المطلوبة لإعادة بناء البنية التحتية.

- **هجرة الأصول المعرفية من المناطق الريفية ومن سوريا ككل**، ونزوح الكوادر ونقص شديد في قطاعات وفروع نوعية من خدمات البنية التحتية.

- إن **الأضرار البالغة في قطاع السكن** على سبيل التحديد، خاصة مع التدمير الكلي في مناطق عديدة وواسعة، سيتطلب جهوداً إستراتيجية ونوعية وإطار زمني طويل الأمد.

- تخلخل منظومة الرقابة وانخفاض نوعية المياه وجودة المنتجات وخدمات الصحة والرعاية الاجتماعية والتعليم والخدمات الثقافية.

خامساً: مقترحات التوصيات الرئيسية للمحاور الأربعة وتوصيف الأدوار

الأمم المتحدة
الاسكوا
ESCWA

خامساً: التوصيات الرئيسية للمحاور الأربعة وتوصيف الأدوار

خلاصة

- خلص التقرير إلى وضع ما يزيد عن المائتان من مقترحات توصيات السياسات لسد الفجوات المذكورة في التحليل السابق غطت المحاور الأربعة كلها، ويمكن الاستئناس بها من أجل المضي قدماً نحو تقييم الاحتياجات المحلي ووضع الأدل التوجيهية كما وردت في المنهجية أعلاه. يمكن العودة إلى التقرير للاطلاع عليها.

- كما وصّف التقرير مجموعة من الأدوار الأساسية للاعبين المختلفين المعنيين بتحقيق التوصيات الرئيسية المقترحة أعلاه كل وفقاً لدوره في كل من المحاور الأربعة. وركز توصيف الأدوار هذا على دور كل من الدولة المركزية، المجتمع المحلي والمجالس المحلية، المجتمع المدني، المجموعات العسكرية والسياسية وأمراء الحرب، القادة المحليين، رجالات ونساء العشائر، دول الإقليم، المجتمع الدولي والمنظمات الدولية . ويمكن الإطلاع على هذه الأدوار بالعودة إلى التقرير.

الأسئلة المطروحة

- هل توصيف الوضع الراهن صحيح؟
- ما هي سيناريوهات نهاية النزاع السوري؟
- ما هو تعريف مرحلة ما بعد النزاع؟
- ما هي الاعتبارات أو الشروط المسبقة لمرحلة بناء السلام؟

شكراً

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا
الأمم المتحدة
الاسكوا
ESCWA