

بناء الدولة في سوريا

رؤية إستراتيجية لإدارة
المرحلة الانتقالية
وتحقيق الاستقرار
(2026-2030)



إعداد: محمد سرميني
16 تموز / يوليو 2026

جسور
للدراسات
JUSOOR FOR STUDIES





جسور للدراسات

فهم أعمق .. واقع أفضل

مؤسسة بحثية، ومركز تفكير داعم لصناع القرار، ولدت فكرته من إدراك الحاجة الماسة إلى دراسات منهجية معمقة، ومعلومات دقيقة موثوقة، يستند إليها الفاعلون في اتخاذ قراراتهم في المشهد السياسي والاقتصادي والاجتماعي، لتحقيق أفضل النتائج والحلول.



المحتويات

5	 الملخص التنفيذي
8	 المقدمة
10	 السؤال المحوري للدراسة
12	 الفصل الأول
	 الإطار المفاهيمي والمرتكزات الإستراتيجية لبناء الدولة
13	 أولاً : الإطار المفاهيمي للدراسة
15	 ثانياً: المرتكزات الإستراتيجية الخمسة لبناء الدولة
	 الفصل الثاني
22	 استعادة وظائف الدولة: تحليل الفجوات المؤسسية
23	 تمهيد
24	 أولاً : وظيفة الأمن
25	 ثانياً: وظيفة العدالة
27	 ثالثاً: وظيفة الخدمات العامة
28	 رابعاً: وظيفة إدارة الاقتصاد
29	 خامساً: وظيفة بناء الشرعية
	 الفصل الثالث
12	 الرؤية الإستراتيجية للدولة السورية 2030
34	 تمهيد
35	 أولاً : الرؤية
35	 ثانياً: الرسالة
36	 ثالثاً: المبادئ الحاكمة للرؤية
36	 رابعاً: الغاية الإستراتيجية العليا
36	 خامساً: الغايات الإستراتيجية للدولة السورية حتى عام 2030
39	 سادساً: محاور التحوّل الإستراتيجي
40	 سابعاً: مؤشرات النجاح الإستراتيجية

المحتويات

	الفصل الرابع
42	أولويات الإصلاح الوطني ومسارات التحول
43	تمهيد
44	أولاً: أولوية الإصلاح المؤسسي
44	ثانياً: أولوية إصلاح منظومة العدالة وسيادة القانون
44	ثالثاً: أولوية إصلاح الإدارة الاقتصادية
45	رابعاً: أولوية تطوير الخدمات العامة
45	خامساً: أولوية تعزيز الثقة والشراكة المجتمعية
46	سادساً: أولوية استكمال الاستحقاقات الدستورية والانتخابية
47	سابعاً: أولوية العدالة الانتقالية والسلم الأهلي
	الفصل الخامس
52	إطار تنفيذ الرؤية الإستراتيجية وآليات الحوكمة
53	تمهيد
54	أولاً: مبادئ تنفيذ الرؤية
54	ثانياً: الحوكمة المؤسسية للتنفيذ
55	ثالثاً: مراحل التنفيذ
57	رابعاً: إدارة الأخطار أثناء التنفيذ
57	خامساً: المتابعة والتقييم
	الفصل السادس
59	السيناريوهات الإستراتيجية وإدارة الأخطار
60	تمهيد
61	أولاً: السيناريو المرجعي (سيناريو النجاح التدريجي)
61	ثانياً: السيناريو المتحفّظ (التقدّم البطيء)
62	ثالثاً: السيناريو عالي الأخطار (تعثّر الإصلاح)
62	رابعاً: الأخطار الإستراتيجية
63	خامساً: إدارة الأخطار
	الفصل السابع
65	النتائج والتوصيات
66	تمهيد
67	أولاً: النتائج الرئيسية
68	ثانياً: التوصيات
72	الخاتمة

الملخص التنفيذي

تتناول هذه الدراسة بناء الدولة السورية خلال المرحلة الانتقالية بوصفه التحدي الوطني الأكثر أهمية حتى عام 2030، انطلاقاً من فرضية رئيسية مفادها أن نجاح المرحلة الانتقالية لا يُقاس بمجرد حدوث التحول السياسي أو انتهاء الصراع، وإنما بقدرة الدولة على استعادة وظائفها الأساسية، وتعزيز شرعية مؤسساتها، وترسيخ سيادة القانون، وتحقيق التنمية المستدامة.

وتنطلق الدراسة من أن المرحلة الانتقالية تمثل فرصة تاريخية لإعادة بناء الدولة على أسس مؤسسية حديثة، تتجاوز منطق إدارة الأزمات والاستجابات الضرفية إلى بناء مؤسسات عامة قادرة على ممارسة وظائفها بكفاءة واستدامة، ضمن إطار من الحوكمة الرشيدة والمساءلة وسيادة القانون.

واعتمدت الدراسة المنهج التحليلي المؤسسي، مستفيدة من أدبيات بناء الدولة والحوكمة والخبرات المقارنة في الدول الخارجة من النزاعات، مع مراعاة خصوصية الحالة السورية، ودون افتراض إمكانية استنساخ النماذج الدولية بصورة مباشرة.

وفي هذا السياق، تقترح الدراسة إطاراً تحليلياً يقوم على خمسة مرتكزات إستراتيجية تمثل الأساس اللازم لبناء الدولة خلال المرحلة الانتقالية، وهي: سيادة الدولة وسيادة القانون، والشرعية المؤسسية، والحوكمة والإدارة العامة، والاقتصاد المنتج والتنمية المستدامة، والثقة المجتمعية والعقد الاجتماعي. وتنظر الدراسة إلى هذه المرتكزات بوصفها منظومة مترابطة، يعتمد نجاح كل عنصر فيها على تكامل العناصر الأخرى.

وتؤلي الدراسة اهتماماً خاصاً بالبعد السياسي والدستوري للمرحلة الانتقالية، انطلاقاً من أن مؤسسات هذه المرحلة – ومنها مجلس الشعب المنبثق عن انتخابات غير مباشرة وفق النظام الانتخابي المؤقت، والإدارة وفق الإعلان الدستوري – مؤسسات مؤقتة بطبيعتها، وأن اكتمال بناء الدولة يقتضي استكمال الاستحقاقات الدستورية والانتخابية، من انتخاب لجنة تأسيسية لوضع دستور دائم يُستفتى عليه، إلى انتخابات تشريعية ومحلية مباشرة، بما ينقل البلاد

من شرعية الترتيبات الانتقالية إلى شرعية دستورية وانتخابية مستقرة. كما تعالج الدراسة العدالة الانتقالية بوصفها ركناً تأسيسياً في الرؤية لا ملفاً فرعياً، من خلال تقييم التجربة المؤسسية الناشئة واقتراح مسار تشريعي وقضائي متكامل لها. وانطلاقاً من هذا الإطار، تنتقل الدراسة إلى تشخيص واقع الدولة السورية من خلال تحليل وظائفها الأساسية، وتحديد الفجوات المؤسسية التي تحد من قدرتها على أداء مهامها في مجالات الأمن، والعدالة، والخدمات العامة، والإدارة الاقتصادية، وبناء الشرعية. ويبين التحليل أن التحدي الرئيس لا يتمثل في تعدد الأزمات بحد ذاتها، وإنما في ضرورة استعادة القدرة المؤسسية للدولة، وتحويل مؤسساتها إلى مؤسسات قادرة على التخطيط والتنفيذ والتنسيق وتقديم الخدمات بكفاءة وفعالية.

وفي ضوء هذا التشخيص، تقدم الدراسة رؤية إستراتيجية للدولة السورية حتى عام 2030، تتمثل في بناء دولة موحدة ذات سيادة، تستند إلى سيادة القانون، وتمتلك مؤسسات عامة كفؤة وفعالة، وتحظى بثقة المواطنين، وقادرة على قيادة التنمية وتحقيق الاستقرار المستدام. ولتحقيق هذه الرؤية، تحدد الدراسة خمس غايات إستراتيجية تتمثل في: بناء دولة قادرة وفعالة، وترسيخ سيادة القانون وتعزيز الشرعية المؤسسية، وبناء اقتصاد إنتاجي مستدام، وتعزيز رأس المال الاجتماعي والثقة العامة، وترسيخ الحوكمة والاستدامة المؤسسية.

كما تحدد الدراسة أولويات الإصلاح الوطني في مجالات الإصلاح المؤسسي، وإصلاح منظومة العدالة وسيادة القانون، والإدارة الاقتصادية، وتطوير الخدمات العامة، وتعزيز الشراكة المجتمعية، واستكمال الاستحقاقات الدستورية والانتخابية، والعدالة الانتقالية والسلم الأهلي، وتقترح إطاراً متكاملًا لتنفيذ هذه الأولويات يقوم على وضوح المسؤوليات، والتدرج في التنفيذ، والإدارة القائمة على النتائج، والتنسيق المؤسسي، والمتابعة والتقييم المستمر.

واستكمالاً لذلك، تعرض الدراسة ثلاثة سيناريوهات محتملة لمسار بناء الدولة حتى عام 2030، تشمل سيناريو النجاح التدريجي، وسيناريو التقدم البطيء، وسيناريو تعثر الإصلاح، مع تحليل أبرز الأخطار المؤسسية والاقتصادية والأمنية والمجتمعية والخارجية التي قد تؤثر في تنفيذ الرؤية الإستراتيجية، واقتراح مبادئ لإدارة هذه الأخطار وتعزيز قدرة الدولة على التكيف معها.

وتخلص الدراسة إلى أن نجاح مشروع بناء الدولة في سوريا يتطلب الانتقال من إدارة المرحلة الانتقالية إلى إدارة عملية بناء الدولة ذاتها، بوصفها مشروعاً وطنياً طويل الأمد يقوم على مؤسسات قوية، وحوكمة رشيدة، واقتصاد منتج، وعدالة فاعلة، وشراكة مجتمعية واسعة. كما تؤكد أن استدامة هذا المشروع ترتبط بقدرة الدولة على بناء مؤسسات تحظى بالثقة العامة، وتعمل وفق قواعد سيادة القانون والمساءلة، بما يهيئ البيئة اللازمة لتحقيق التنمية والاستقرار حتى عام 2030 وما بعده.

وبناءً على ذلك، تُقدّم الدراسة مجموعة من التوصيات الموجهة إلى مؤسسات الدولة، والسلطة التشريعية، والسلطة القضائية، والإدارة المحلية، والقطاع الخاص، ومنظمات المجتمع المدني، والشركاء الإقليميين والدوليين، بما يساهم في توحيد جهود الإصلاح، وتعزيز القدرة المؤسسية، وتحويل الرؤية الإستراتيجية المقترحة إلى مسار وطني مستدام لبناء الدولة السورية.



المقدمة

شهدت سوريا منذ سقوط نظام الأسد أواخر عام 2024 تحولاً سياسياً مفصلياً أنهى مرحلة تاريخية امتدت لعقود، وأدخل البلاد في مرحلة انتقالية تطرح تحديات وفرصاً في آن واحد. فبينما أتاح هذا التحول إمكانية إعادة بناء مؤسسات الدولة وإطلاق مسار إصلاحية جديد، فإنه وضع أمام الدولة والمجتمع مسؤولية إدارة مرحلة معقدة تتداخل فيها الاعتبارات السياسية والأمنية والاقتصادية والاجتماعية، بما يتطلب رؤية إستراتيجية تتجاوز الاستجابة للمتغيرات الآتية إلى بناء أسس الاستقرار المستدام.

وقد اكتسبت هذه المرحلة ملامحها المؤسسية من خلال جملة من الترتيبات الانتقالية¹؛ إذ صدر الإعلان الدستوري في 13 آذار/ مارس 2025 بوصفه الإطار الناظم للمرحلة الانتقالية، ثم جرى في تشرين الأول/ أكتوبر 2025 تشكيل مجلس الشعب وفق النظام الانتخابي المؤقت الصادر بالمرسوم رقم (143) لعام 2025، الذي حدد عدد أعضاء المجلس بـ 210 أعضاء، يُنتخب ثلثهم بصورة غير مباشرة عبر هيئات ناخبة على مستوى الدوائر، ويعيّن رئيس الجمهورية الثلث المتبقي، على أن يتولى المجلس السلطة التشريعية لولاية مدتها ثلاثون شهراً قابلة للتجديد، حتى اعتماد دستور دائم وإجراء انتخابات وفقاً له.² كما تشكلت في أيار/ مايو 2025 الهيئة الوطنية للعدالة الانتقالية والهيئة الوطنية للمفوقين بموجب المرسومين (20) و(19) لعام 2025، بوصفهما نواة المسار المؤسسي لمعالجة إرث النزاع.³

¹ الإعلان الدستوري للجمهورية العربية السورية، 13 آذار/ مارس 2025، ولا سيما المادتين (24) و(26) المتعلقة بتشكيل مجلس الشعب وولايته.

² المرسوم الرئاسي رقم (143) لعام 2025 المتضمن المصادقة على النظام الانتخابي المؤقت لمجلس الشعب؛ وانظر أيضاً: المرسوم الرئاسي رقم (66) لعام 2025 القاضي بتشكيل اللجنة العليا لانتخابات مجلس الشعب.

³ المرسوم الرئاسي رقم (20) لعام 2025 بتشكيل الهيئة الوطنية للعدالة الانتقالية؛ والرسوم الرئاسي رقم (19) لعام 2025 بتشكيل الهيئة الوطنية للمفوقين، الصادران في 17 أيار/ مايو 2025.

وتعني هذه الترتيبات أن مؤسسات المرحلة الراهنة – علم أهميتها التأسيسية – مؤسسات انتقالية بطبيعتها ومؤقتة بحكم نصوصها المنشئة: فمجلس الشعب الحالي ليس مجلساً منتخباً بالاقتراع الشعبي المباشر، والبلاد تُدار بإعلان دستوري مؤقت لا بدستور دائم، والإدارة المحلية لم تشهد بعد انتخابات لمجالسها. ومن ثمّ، فإن أي رؤية لبناء الدولة لا تكتمل ما لم تتضمن مساراً واضحاً لاستكمال هذه الاستحقاقات، ينقل البلاد من حالة الاستثناء المؤقت إلى حالة الاستقرار الدستوري. وتبين الخبرات المقارنة أن نجاح المراحل الانتقالية لا يُقاس بمجرد انتهاء الصراع أو حدوث التحول السياسي، وإنما بقدرة الدولة على استعادة وظائفها الأساسية، وتعزيز شرعية مؤسساتها، وترسيخ سيادة القانون، وتحقيق التنمية الاقتصادية، وإعادة بناء الثقة بين الدولة والمجتمع.⁴ كما تؤكد أدبيات بناء الدولة أن استدامة الاستقرار ترتبط بوجود مؤسسات عامة تتمتع بالقدرة والكفاءة والشرعية، وأن ضعف هذه المؤسسات غالباً ما يؤدي إلى استمرار الهشاشة حتى بعد توقّف النزاعات المسلحة. وتشير الدراسات المقارنة للدول الخارجة من النزاعات إلى أن فرص التعافي تزداد عندما تتكامل إصلاحات الأمن والعدالة وبناء المؤسسات والتنمية الاقتصادية ضمن إطار وطني واحد.⁵

وانطلاقاً من هذا المنظور، تنظر هذه الدراسة إلى المرحلة الانتقالية في سوريا بوصفها مرحلة لبناء الدولة، لا مجرد مرحلة لإدارة التحول السياسي. فالتحدي الرئيس لا يتمثل في معالجة الأزمات المترابطة بصورة منفصلة، وإنما في بناء مؤسسات عامة قادرة على أداء وظائفها بكفاءة واستدامة، بما يعزز شرعية الدولة، ويهيئ البيئة اللازمة لتحقيق التنمية والاستقرار.

⁴ Francis Fukuyama, *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2004), 3–17.

⁵ World Bank, *World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development* (Washington, DC: World Bank, 2011), 2–21.

السؤال المحوري للدراسة

كيف يمكن لسوريا أن تحول المرحلة الانتقالية إلى مسار مؤسسي مستدام لبناء الدولة وتحقيق الاستقرار حتى عام 2030؟

وينبثق عن هذا السؤال عدد من التساؤلات الفرعية:

- ما المرتكزات النظرية والمؤسسية لبناء الدولة في المرحلة الانتقالية؟
- ما أبرز التحديات البنيوية التي تعوق استعادة وظائف الدولة السورية؟
- ما الرؤية الإستراتيجية القادرة على توجيه عملية الإصلاح حتى عام 2030؟
- ما أولويات الإصلاح الوطني وآليات تنفيذها؟
- ما متطلبات استكمال الانتقال السياسي والدستوري، وما موقع العدالة الانتقالية في مشروع بناء الدولة؟
- ما السيناريوهات المحتملة والأخطار التي قد تواجه عملية بناء الدولة؟

فرضية الدراسة

كلما ارتفعت قدرة مؤسسات الدولة السورية على أداء وظائفها الأساسية وفق مبادئ سيادة القانون والحوكمة الرشيدة، ازدادت فرص تحقيق الاستقرار المستدام والتنمية خلال المرحلة الانتقالية.

أهمية الدراسة

وتكتسب الدراسة أهميتها من أنها تقدم إطاراً إستراتيجياً يربط بين بناء الدولة وإدارة المرحلة الانتقالية، ويستفيد من الأدبيات الحديثة في مجال بناء الدولة والحوكمة، مع مراعاة خصوصية الحالة السورية وتجنب إسقاط الخبرات المقارنة بصورة ميكانيكية.

منهج الدراسة ونطاقها

تعتمد الدراسة المنهج التحليلي المؤسسي، من خلال تحليل وظائف الدولة الأساسية، وتشخيص التحديات البنيوية، ثم بناء رؤية إستراتيجية تتضمن أولويات الإصلاح، وآليات التنفيذ، ومؤشرات المتابعة، والسيناريوهات المحتملة حتى عام 2030. كما تستفيد من الخبرات المقارنة في الدول الخارجة من النزاعات بوصفها إطاراً تحليلياً لا نموذجاً جاهزاً للتطبيق.

وتقتصر الدراسة على المرحلة الممتدة بين عامي 2026 و 2030، باعتبارها الإطار الزمني المتوقع لترسيخ الإصلاحات المؤسسية وإطلاق مسار التنمية المستدامة. ولا تهدف إلى تقديم برنامج حكومي تفصيلي، وإنما إلى صياغة رؤية إستراتيجية يمكن أن تسترشد بها مؤسسات الدولة وصانعو السياسات والباحثون عند تصميم السياسات العامة وتقييمها.

هيكلة الدراسة

وتنظم الدراسة في سبعة فصول: يقدم الفصل الأول الإطار المفاهيمي والمرتكزات الإستراتيجية لبناء الدولة، وينتقل الفصل الثاني إلى تشخيص واقع الدولة السورية وتحليل الفجوات المؤسسية، ويعرض الفصل الثالث الرؤية الإستراتيجية للدولة السورية حتى عام 2030، ويحدد الفصل الرابع أولويات الإصلاح الوطني ومسارات التحول بما فيها مساراً الاستحقاقات الدستورية والانتخابية والعدالة الانتقالية، ويبين الفصل الخامس إطار التنفيذ وآليات الحوكمة، ويناقش الفصل السادس السيناريوهات المستقبلية والأخطار، وصولاً إلى الفصل السابع الذي يعرض النتائج والتوصيات، تليه الخاتمة.

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي والمرتكزات الإستراتيجية لبناء الدولة



أولاً : الإطار المفاهيمي للدراسة

تتعلق هذه الدراسة من أدبيات بناء الدولة التي ترمي أن تحقيق الاستقرار المستدام في الدول الخارجة من النزاعات يرتبط، في المقام الأول، بقدرة مؤسسات الدولة على استعادة وظائفها الأساسية، وترسيخ سيادة القانون، وتعزيز شرعيتها المؤسسية. ومن هذا المنطلق، تتبنى الدراسة مفهوم بناء الدولة بوصفه عملية مؤسسية متدرجة تهدف إلى تطوير قدرة المؤسسات العامة على ممارسة وظائفها بكفاءة وفاعلية، وليس مجرد إعادة تشكيل هيكلها التنظيمية أو إعادة توزيع الاختصاصات.⁶

وفي هذا السياق، تفهم المرحلة الانتقالية بوصفها فترة لإعادة بناء المؤسسات العامة وإعادة تنظيم العلاقة بين الدولة والمجتمع، بما يضمن الانتقال التدريجي من إدارة الأزمات إلى ترسيخ الاستقرار المؤسسي. وعليه، فإن الدراسة لا تنظر إلى المرحلة الانتقالية باعتبارها غاية بحد ذاتها، وإنما إطاراً زمنياً وتنظيمياً لإطلاق عملية بناء الدولة.

ويرتبط نجاح هذه العملية بمستوى القدرة المؤسسية للدولة، أي قدرة المؤسسات العامة على تصميم السياسات العامة، وتنفيذها، وإنفاذ القانون، وإدارة الموارد، وتقديم الخدمات بكفاءة واستمرارية. وتمثل هذه القدرة، في الأدبيات الحديثة، أحد أهم مؤشرات جودة الدولة وفاعلية الإدارة العامة.⁷ وتؤكد تقارير منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية أن جودة الإدارة العامة تُقاس اليوم بمؤشرات مركبة تشمل الكفاءة التنظيمية، ورقمنة الخدمات، وقدرة المؤسسات على التخطيط الاستراتيجي القائم على البيانات.⁸

⁶ Francis Fukuyama, State-Building: Governance and World Order in the 21st Century (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2004).

⁷ Francis Fukuyama, Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy (New York: Farrar, Straus and Giroux, 2014).

⁸ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Government at a Glance 2023 (Paris: OECD Publishing, 2023).

وتستند عملية بناء الدولة كذلك إلى مبادئ الحوكمة الرشيدة، التي تقوم على الشفافية، والمساءلة، وسيادة القانون، والمشاركة، والكفاءة، بما يعزز ثقة المواطنين بالمؤسسات العامة، ويرفع جودة السياسات والخدمات. ولا تُعامل الحوكمة في هذه الدراسة باعتبارها قطاعاً مستقلاً، بل إطاراً حاكماً لجميع الإصلاحات المؤسسية.⁹

وانطلاقاً من ذلك، تستخدم الدراسة مفهوم الشرعية المؤسسية للدلالة على مستوى الثقة والقبول الذي تحظى به مؤسسات الدولة نتيجة قدرتها على أداء وظائفها بكفاءة وعدالة وشفافية. فالشرعية، في هذا التصور، ليست نتاجاً للإطار القانوني وحده، وإنما تتعزز أيضاً بجودة الأداء المؤسسي والاستجابة لاحتياجات المجتمع.¹⁰

وبناءً على ما تقدم، تتعامل الدراسة مع الاستقرار المستدام بوصفه النتيجة الطبيعية لتكامل هذه العناصر؛ فهو لا يقتصر على غياب الاضطرابات الأمنية، وإنما يعكس قدرة الدولة على المحافظة على أداء وظائفها الأساسية ضمن إطار من سيادة القانون، والحوكمة الرشيدة، والتنمية الاقتصادية، والثقة المجتمعية. ومن ثم، فإن الاستقرار يمثل مخرجاً لعملية بناء الدولة، وليس نقطة انطلاق لها.¹¹ وعلى هذا الأساس، يعتمد التحليل الوارد في الدراسة على تصوّر مؤداه أن بناء الدولة هو الإطار الإستراتيجي الجامع لإدارة المرحلة الانتقالية في سوريا، وأن تعزيز القدرة المؤسسية، وترسيخ الحوكمة الرشيدة، وبناء الشرعية المؤسسية، تمثل الركائز الرئيسة لتحقيق الاستقرار المستدام حتى عام 2030.

⁹ United Nations Development Programme (UNDP), Governance for Sustainable Human Development (New York: UNDP, 1997).

¹⁰ Douglass C. North, John Joseph Wallis, and Barry R. Weingast, Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History (Cambridge: Cambridge University Press, 2009).

¹¹ World Bank, World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development (Washington, DC: World Bank, 2011).

ثانياً: المراكز الإستراتيجية الخمسة لبناء الدولة

ينطلق بناء الدولة من افتراض جوهري مٌؤداه أن الاستقرار المستدام لا يتحقق بمجرد انتهاء الصراعات أو إقرار ترتيبات سياسية جديدة، وإنما من خلال بناء مؤسسات عامة قادرة على أداء وظائفها الأساسية بكفاءة وشرعية واستمرارية. ولذلك لا تمثل المرحلة الانتقالية غاية بحد ذاتها، بل إطاراً زمنياً ومؤسسياً لإعادة تأسيس الدولة على قواعد تضمن قدرتها على الاستجابة لمتطلبات الأمن والتنمية والعدالة وسيادة القانون.

وتكتسب هذه الرؤية أهمية خاصة في الحالة السورية، حيث يواجه مشروع بناء الدولة تحدياً مركباً يتمثل في الانتقال من إدارة مرحلة انتقالية إلى تأسيس دولة حديثة تستند إلى مؤسسات مستقرة، وقادرة على إدارة التنوع المجتمعي، وحماية الحقوق، وتحقيق التنمية، وتعزيز الثقة بين الدولة والمجتمع. ومن ثم، فإن نجاح المرحلة الانتقالية لا يُقاس بقدرتها على معالجة التحديات الآنية فحسب، وإنما بمدى إسهامها في بناء مؤسسات قادرة على الاستمرار بعد انتهاء هذه المرحلة. وانطلاقاً من هذا التصور، تقترح الدراسة إطاراً تحليلياً يقوم على خمسة مراكز إستراتيجية، تمثل في مجموعها الشروط اللازمة لبناء الدولة خلال المرحلة الانتقالية. ولا تنظر الدراسة إلى هذه المراكز باعتبارها قطاعات مستقلة، وإنما بوصفها منظومة مترابطة، يؤثر كل عنصر فيها في العناصر الأخرى، ويؤدي اختلال أحدها إلى إضعاف فاعلية المنظومة بأكملها.

1 سيادة الدولة والأمن وسيادة القانون

تمثل سيادة الدولة الأساس الذي تستند إليه جميع وظائفها الأخرى، إذ لا يمكن لمؤسسات الدولة أن تؤدي مهامها أو تفرض القانون أو تقدم الخدمات في ظل تعدد مراكز القوة أو غياب السلطة العامة القادرة على احتكار الاستخدام المشروع للقوة وفق أحكام القانون. ولذلك تنظر الأدبيات الحديثة إلى الأمن وسيادة القانون باعتبارهما المدخل المؤسسي الذي يسمح للدولة بممارسة بقية وظائفها وتحقيق الاستقرار.¹² وتؤكد دراسات البنك الدولي أن غياب سيادة القانون يظل العائق الأكبر أمام استدامة الإصلاح في الدول الخارجة من النزاعات، حتى في ظل توفر الموارد والإرادة السياسية.¹³

¹² World Bank, World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development (Washington, DC: World Bank, 2011).

¹³ World Bank, World Development Report 2017: Governance and the Law (Washington, DC: World Bank, 2017).

غير أن الأمن في الدولة الحديثة لا يقتصر على حفظ النظام العام أو مواجهة التهديدات الأمنية، وإنما يرتبط بوجود منظومة قانونية ومؤسسية تضمن تطبيق القانون على الجميع دون تمييز، وتحمي الحقوق والحريات، وتخضع أجهزة إنفاذ القانون للمساءلة القانونية والرقابة المؤسسية.

وفي الحالة السورية، يقتضي هذا المركز استكمال بناء قطاع أمني وطني موحد يعمل ضمن إطار الدولة، وتعزيز التكامل بين المؤسسات الأمنية والقضائية، وتطوير قدرات إدارة الحدود، ومكافحة الإرهاب والجريمة المنظمة، بما يرسخ سيادة الدولة ويعزز ثقة المواطنين بمؤسساتها.

2 الشرعية والمؤسسات

لا تستمد الدولة الحديثة استقرارها من وجود مؤسسات رسمية فحسب، وإنما من قدرتها على اكتساب الشرعية من خلال جودة أداؤها، وعدالة قراراتها، والتزامها بسيادة القانون. فالشرعية المؤسسية لا تُبنى على النصوص القانونية وحدها، بل تتعزز عندما يثق المواطن بأن المؤسسات تعمل لخدمة المصلحة العامة بكفاءة وحياد.¹⁴

ومن ثم، فإن بناء المؤسسات خلال المرحلة الانتقالية لا يقتصر على إعادة تنظيم الهياكل الإدارية أو إصدار التشريعات، وإنما يشمل ترسيخ الثقافة المؤسسية، ووضوح الاختصاصات، وتعزيز استقلال السلطات، وتطوير آليات الرقابة والمساءلة، بما يحد من الشخنة ويجعل المؤسسات هي المرجعية الحاكمة للعلاقة بين الدولة والمجتمع.

وتتميز أدبيات التحول الديمقراطي بين شرعية الترتيبات الانتقالية، التي تستمد قوتها من توافقات لحظة التحول وضرورتها، والشرعية الدستورية والانتخابية المستقرة، التي لا تتحقق إلا باستكمال العملية التأسيسية: دستور دائم يحظى بموافقة شعبية، وانتخابات دورية تنافسية بالاقتراع المباشر، وتعددية سياسية منظمة بقانون. فالانتقال، بهذا المعنى، لا يكتمل بتشكيل مؤسسات مؤقتة مهما بلغت كفاءتها، وإنما حين تصبح هذه المؤسسات نفسها خاضعة لقواعد دستورية دائمة متفق عليها.¹⁵

¹⁴ Douglass C. North, John Joseph Wallis, and Barry R. Weingast, *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009).

¹⁵ Juan J. Linz and Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996), 3–15.

وينطبق هذا التمييز على الحالة السورية بصورة مباشرة؛ فمجلس الشعب الحالي – المُشكَّل عبر هيئات ناخبة يقتصر حق الترشيح على أعضائها ويعيّن رئيس الجمهورية ثلث أعضائه – يمثل ترتيباً انتقالياً مقبولاً بمنطق الضرورة والتدرج، لكنه لا يغني عن الاستحقاق التأسيسي الأصلي: انتخاب لجنة تأسيسية تضع دستوراً دائماً يُعرض على الاستفتاء العام، تجرّم بعده انتخابات تشريعية ومحلية ورئاسية بالاقتراع المباشر. ومن ثمّ، فإن بناء الشرعية المؤسسية في سوريا يسير على مسارين متوازيين: تحسين أداء المؤسسات القائمة من جهة، واستكمال العملية الدستورية والانتخابية التي تمنح هذه المؤسسات أساسها الدائم من جهة أخرى.

3 الحوكمة والإدارة العامة

ترتبط قدرة الدولة على تنفيذ سياساتها ارتباطاً مباشراً بكفاءة الإدارة العامة وجودة الحوكمة. فالإصلاحات، مهما بلغت طموحاتها، تظل محدودة الأثر إذا افتقرت إلى مؤسسات قادرة على التخطيط والتنفيذ والمتابعة والتقييم. وتقوم الحوكمة الرشيدة على مبادئ الشفافية، والمساءلة، والكفاءة، وسيادة القانون، والمشاركة، بما يضمن حسن إدارة الموارد العامة ورفع جودة الخدمات وتعزيز ثقة المواطنين بالمؤسسات.¹⁶ وفي هذا السياق، لا يقتصر تطوير الإدارة العامة على تحديث الإجراءات أو تبسيطها، وإنما يتطلب التحول نحو إدارة إستراتيجية تعتمد التخطيط طويل المدى، وإدارة الأداء، والتحول الرقمي، وتطوير الموارد البشرية، وربط السياسات العامة بنتائج قابلة للقياس. ويمثل هذا المرتكز الأداة التنفيذية التي تحول الرؤية الوطنية إلى سياسات عامة قابلة للتطبيق، وتضمن استدامة عملية الإصلاح.

¹⁶ United Nations Development Programme (UNDP), Governance for Sustainable Human Development (New York: UNDP, 1997).

4 الاقتصاد المنتج والتنمية المستدامة

تشير الخبرات المقارنة إلى أن بناء الدولة لا يكتمل في غياب اقتصاد قادر على توفير فرص العمل، وتحسين مستويات المعيشة، وتأمين الموارد اللازمة لتمويل الخدمات العامة والاستثمار في التنمية. ولذلك، فإن الاقتصاد المنتج يمثل أحد المرتكزات الرئيسية لاستدامة الاستقرار، وليس مجرد نتيجة له.¹⁷ وتندرج هذه الرؤية ضمن التوجه العالمي الذي تجسده أهداف التنمية المستدامة لعام 2030، والذي يربط التنمية الاقتصادية بالعدالة الاجتماعية واستدامة الموارد.¹⁸ وتقتضي هذه الرؤية الانتقال من سياسات التعافي قصيرة الأجل إلى بناء اقتصاد إنتاجي يقوم على تنويع مصادر الدخل، وتشجيع الاستثمار، ودعم القطاعات الإنتاجية، ورفع كفاءة المالية العامة، وتعزيز دور القطاع الخاص، بما يسهم في تحقيق نمو اقتصادي مستدام. كما ينبغي أن تُدار برامج إعادة الإعمار وفق مبادئ الشفافية والمساءلة والمنافسة، بما يضمن توجيه الموارد نحو أولويات التنمية، ويعزز ثقة المواطنين والمستثمرين والشركاء الدوليين بمؤسسات الدولة.

5 الثقة المجتمعية والعقد الاجتماعي

يقيم بناء الثقة بين الدولة والمجتمع العنصر الحاسم في نجاح أي مشروع لبناء الدولة. فالمؤسسات، مهما بلغت كفاءتها، لا تستطيع أداء وظائفها بصورة مستقرة إذا افتقدت ثقة المواطنين، أو إذا ظلت الانقسامات المجتمعية تقوض شرعيتها.¹⁹ ومن هذا المنطلق، تمثل المرحلة الانتقالية فرصة لإعادة بناء العقد الاجتماعي على أساس المواطنة المتساوية، واحترام الحقوق والحريات، وسيادة القانون، والمشاركة في الشأن العام، وتكافؤ الفرص، بما يعزز الانتماء الوطني ويجعل الدولة إطاراً جامعاً للمصالح المشتركة.

¹⁷ World Bank, World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development (Washington, DC: World Bank, 2011).

¹⁸ United Nations, Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development (New York: United Nations, 2015).

¹⁹ United Nations Development Programme (UNDP), Human Development Report 2023/2024 (New York: UNDP, 2024).

كما يتطلب هذا المركز معالجة الآثار الاجتماعية للنزاع من خلال مسارات قانونية ومؤسسية، تشمل حماية حقوق الملكية، وتيسير عودة النازحين واللاجئين عندما تتوافر الظروف المناسبة، وتعزيز الحوار المجتمعي، ودعم المبادرات المحلية التي تساهم في ترميم الثقة وإعادة بناء رأس المال الاجتماعي. وتحتل العدالة الانتقالية موقع القلب من هذا المركز؛ فهي، في تعريفها المستقر، منظومة متكاملة من مسارات كشف الحقيقة، والمساءلة، وجبر الضرر، وحفظ الذاكرة، وإصلاح المؤسسات، وضمانات عدم التكرار، وليست مجرد محاكمات جنائية.²⁰ وتؤكد الخبرات المقارنة أن إغفال العدالة الانتقالية أو تأجيلها إلى ما بعد الاستقرار يقلب المعادلة رأساً على عقب؛ فالاستقرار المستدام لا يسبق العدالة بل يُبنى عليها، إذ إن ترك المظالم الكبيرة دون معالجة مؤسسية يحولها إلى وقود كامن لدورات عنف جديدة، ويقوض الثقة التي يحتاجها العقد الاجتماعي الجديد. ولهذا تتعامل الدراسة مع العدالة الانتقالية بوصفها استثماراً مباشراً في السلم الأهلي وشرعية الدولة معاً، وستفرد لها مساراً مستقلاً ضمن أولويات الإصلاح الوطني في الفصل الرابع.²¹

²⁰ Ruti G. Teitel, *Transitional Justice* (New York: Oxford University Press, 2000); وانظر أيضًا: United Nations Security Council, *The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict*

²¹ *Societies: Report of the Secretary-General*, S/2004/616 (23 August 2004). United Nations Security Council, S/2004/616, paras. 2–8.

خلاصة الفصل

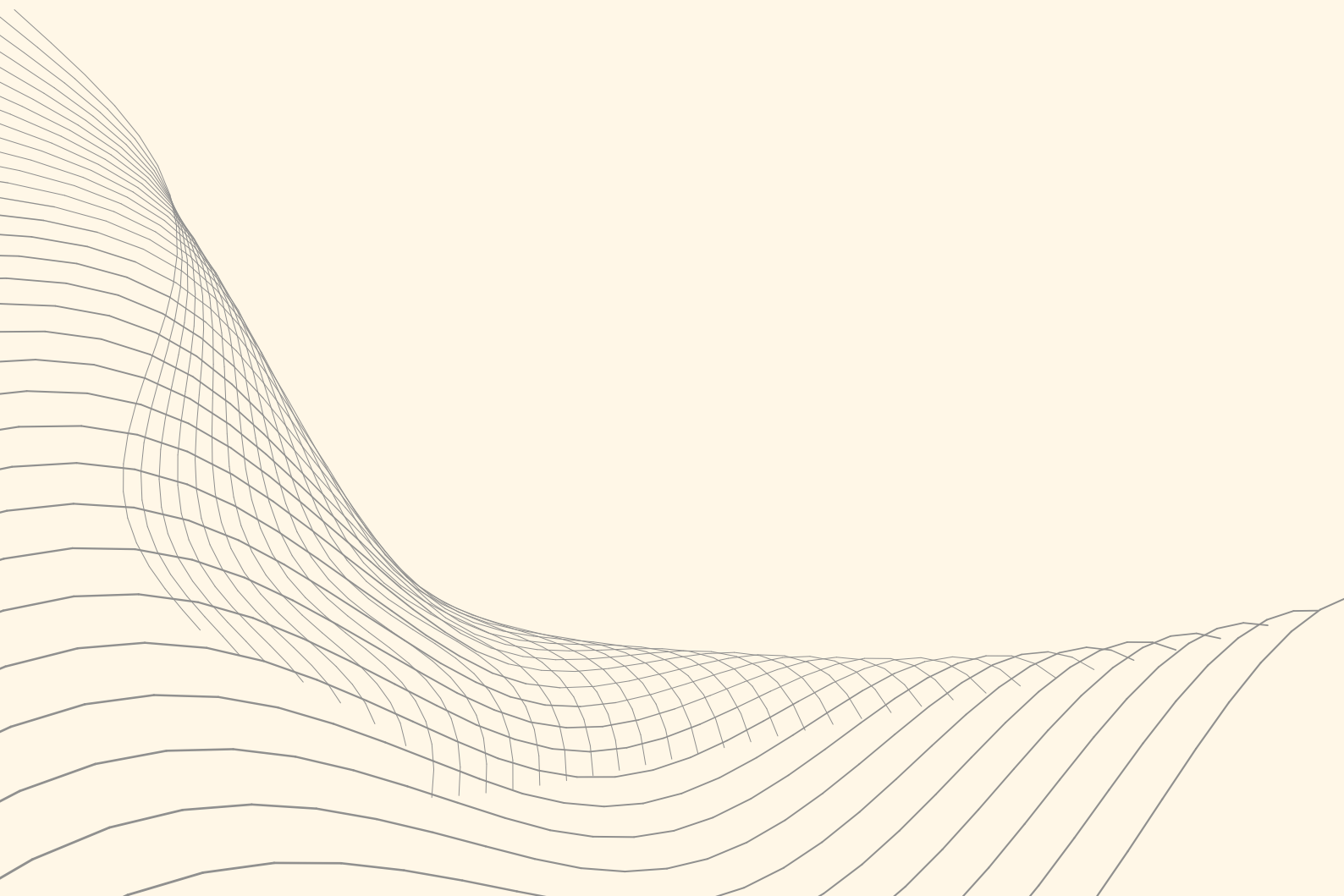
يقترح هذا الفصل إطاراً تحليلياً يقوم على خمسة مرتكزات إستراتيجية تمثل الشروط الأساسية لبناء الدولة خلال المرحلة الانتقالية، وهي: سيادة الدولة وسيادة القانون، والشرعية المؤسسية، والحوكمة والإدارة العامة، والاقتصاد المنتج، والثقة المجتمعية. وتؤكد الدراسة أن هذه المرتكزات لا تعمل بصورة مستقلة، بل تشكل منظومة متكاملة، يتوقف نجاح كل عنصر فيها على فاعلية العناصر الأخرى. وانطلاقاً من هذا الإطار، ينتقل الفصل التالي إلى تشخيص واقع الدولة السورية، وتحليل التحديات البنيوية التي تعيق ترسيخ هذه المرتكزات، تمهيداً لبناء رؤية إستراتيجية تحدد أولويات الإصلاح حتى عام 2030.

المرتكزات الإستراتيجية لبناء الدولة



الفصل الثاني

استعادة وظائف الدولة: تحليل الفجوات المؤسسية



تمهيد

لا تُقاس قدرة الدولة الحديثة بوجود مؤسساتها الرسمية أو باتساع أجهزتها الإدارية، وإنما بمدى نجاحها في أداء الوظائف العامة التي تشكل أساس العلاقة بينها وبين المجتمع. فالدولة القادرة هي التي تستطيع توفير الأمن، وإقامة العدالة، وتقديم الخدمات العامة، وإدارة الاقتصاد، وبناء شرعية مستدامة من خلال جودة الأداء المؤسسي، وليس من خلال النصوص القانونية أو القوة المجردة.²²

وتكتسب هذه الوظائف أهمية مضاعفة في الدول التي تمر بمراحل انتقالية، إذ لا يكفي إنهاء الصراع أو إعادة تشكيل السلطة السياسية لتحقيق الاستقرار، ما لم تتمكن مؤسسات الدولة من استعادة قدرتها على أداء وظائفها الأساسية بصورة منتظمة وفعالة. وتشير الخبرات المقارنة إلى أن تعثر المراحل الانتقالية يرتبط غالباً باستمرار الفجوة بين وجود مؤسسات الدولة شكلياً وقدرتها الفعلية على ممارسة اختصاصاتها وتحقيق تطلعات المواطنين.²³

وانطلاقاً من الإطار التحليلي الذي قدمه الفصل السابق، يعتمد هذا الفصل منهج تحليل الفجوات المؤسسية (Gap Analysis)، من خلال تقييم خمس وظائف رئيسية للدولة، هي: الأمن، والعدالة، والخدمات العامة، والإدارة الاقتصادية، وبناء الشرعية. ولا يهدف هذا التحليل إلى تقديم وصف تفصيلي للواقع السوري، وإنما إلى تحديد الفجوات المؤسسية التي ينبغي معالجتها حتى يصبح بناء الدولة عملية قابلة للتحقق خلال المرحلة الانتقالية.

²² Francis Fukuyama, State-Building: Governance and World Order in the 21st Century (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2004).

²³ World Bank, World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development (Washington, DC: World Bank, 2011).

أولاً : وظيفة الأمن

يمثل الأمن الوظيفة التأسيسية للدولة؛ لأنه يوفر البيئة التي تسمح لبقية المؤسسات بممارسة اختصاصاتها، ويهيئ الشروط اللازمة لحماية الحقوق، وتحريك النشاط الاقتصادي، وتنفيذ السياسات العامة. غير أن مفهوم الأمن في الدولة الحديثة لا يقتصر على ضبط الجريمة أو مواجهة التهديدات المسلحة، وإنما يشمل قدرة الدولة على بسط سيادة القانون، واحتكار الاستخدام المشروع للقوة، وحماية الحدود، وصون الحقوق والحريات ضمن إطار قانوني ومؤسسي مستقر.²⁴ وفي الحالة السورية، شهدت البيئة الأمنية تحولات مهمة مع بداية المرحلة الانتقالية، إلا أن استكمال بناء وظيفة الأمن ما يزال يتطلب الانتقال من منطق إدارة التحديات الأمنية الآنية إلى بناء قطاع أمني مهني يعمل وفق قواعد مؤسسية واضحة، ويخضع للمساءلة القانونية، ويؤدي مهامه في إطار احترام الدستور والقانون.

ويشمل ذلك استكمال توحيد المؤسسات الأمنية والعسكرية ضمن هيكل وطني موحد، وتطوير منظومات القيادة والسيطرة، وتعزيز التنسيق بين الأجهزة الأمنية والسلطة القضائية، ورفع كفاءة إدارة الحدود، ومكافحة الإرهاب والجريمة المنظمة، بما يعزز قدرة الدولة على فرض القانون بصورة متساوية على جميع المواطنين.

فجوة الأداء

لا تتمثل الفجوة الرئيسة في استمرار التحديات الأمنية بحد ذاتها، وإنما في ضرورة الانتقال من إدارة الأمن إلى حوكمة الأمن؛ أي بناء قطاع أمني يقوم على المهنية، ووحدة القيادة، وسيادة القانون، والرقابة المؤسسية، بما يجعله أحد مصادر الشرعية العامة، وليس مجرد أداة لحفظ النظام.

²⁴ World Bank, World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development, 2–21.

ثانياً: وظيفة العدالة

تشكل العدالة الإطار الذي تنظم من خلاله الدولة علاقتها بالمجتمع، إذ تضمن حماية الحقوق، وتسوية المنازعات، وإنفاذ القانون، وترسيخ مبدأ المساواة أمام القضاء. ولذلك لا يقتصر دور السلطة القضائية على الفصل في الخصومات، وإنما يمتد إلى تعزيز الثقة بالمؤسسات، ودعم الاستقرار السياسي والاجتماعي، وترسيخ الشرعية القانونية للدولة.²⁵

وتكتسب هذه الوظيفة أهمية خاصة في المرحلة الانتقالية، نظراً لما تفرضه من تحديات تتعلق بإعادة بناء الثقة بالمؤسسات العدلية، وتحديث التشريعات، وتعزيز استقلال القضاء، وتحسين الوصول إلى العدالة، بما يكفل حماية الحقوق والحريات لجميع المواطنين.

كما تبرز الحاجة إلى معالجة الملفات التي خلفتها سنوات الصراع ضمن إطار قانوني ومؤسسي، بما يشمل تسوية النزاعات المتعلقة بالملكية، ومعالجة أوضاع المتضررين، وربط مسارات العدالة الانتقالية بالمؤسسات القضائية الوطنية، بما يحافظ على وحدة النظام القانوني ويمنع ازدواجية المرجعيات. وقد قطعت المرحلة الانتقالية خطوة تأسيسية في هذا الاتجاه بتشكيل الهيئة الوطنية للعدالة الانتقالية والهيئة الوطنية للمفوضين بموجب المرسومين (20) و(19) لعام 2025، بوصفهما هيئتين مستقلتين تتمتعان بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري.²⁶

غير أن هذا المسار ما يزال في طوره التأسيسي، ويواجه ثلاث فجوات ينبغي الإقرار بها بوضوح: أولاً غياب قانون للعدالة الانتقالية يحدد ولاية الهيئة واختصاصاتها وعلاقتها بالقضاء، إذ ما تزال المحاكمات الجارية لرموز النظام السابق تعتمد إطاراً قانونياً مختلطاً يستند إلى قانون العقوبات العام؛ وثانيها أن نطاق ولاية الهيئة، كما ورد في مرسوم إنشائها، اقتصر على انتهاكات النظام السابق.

²⁵ Douglass C. North, John Joseph Wallis, and Barry R. Weingast, *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009).

²⁶ المرسوم الرئاسي رقم (20) لعام 2025؛ والمرسوم الرئاسي رقم (19) لعام 2025، الصادران في 17 أيار/ مايو 2025.

وهو ما أثار ملاحظات حقوقية موثقة بشأن شمول جميع الضحايا أيّاً كانت الجهة المنتهكة؛ وثالثتها الحاجة إلى آليات تشاورية فاعلة تركز على الضحايا، وفق ما نص عليه الإعلان الدستوري نفسه.²⁷

فجوة الأداء

تكمّن الفجوة الرئيسة في الانتقال من عدالة تستجيب للنزاعات بعد وقوعها، إلى منظومة عدلية تُنتج الثقة وسيادة القانون بصورة مستدامة. ويتطلب ذلك تطوير القضاء بوصفه مؤسسة مستقلة وفاعلة، قادرة على حماية الحقوق وتعزيز الشرعية المؤسسية، لا مجرد الفصل في الخصومات. وفي ملف العدالة الانتقالية تحديداً، تتمثل الفجوة في الانتقال من عدالة انتقالية بمراسيم إلى عدالة انتقالية بقانون: أيّ تحويل الهيئات القائمة من ترتيبات مؤقتة إلى منظومة تشريعية وقضائية مكتملة، شاملة لجميع الضحايا، ومركزة عليهم، وموصولة عضوياً بالقضاء الوطني.

²⁷ Human Rights Watch, "20 أيار/ مايو،" هيئة العدالة الانتقالية السورية: فرصة ضائعة لعدالة تُركز على الضحايا", 20 أيار/ مايو 2025; International Center for Transitional Justice (ICTJ), "ICTJ Welcomes Establishment of Syria's New National Commissions for Transitional Justice and the Missing", 22 May 2025. وانظر أيضاً

ثالثاً: وظيفة الخدمات العامة

تمثل الخدمات العامة الواجهة الأكثر حضوراً للدولة في الحياة اليومية للمواطنين، إذ تعكس بصورة مباشرة مستوى كفاءة المؤسسات العامة وقدرتها على الاستجابة للاحتياجات الأساسية للمجتمع. ولا تقتصر هذه الوظيفة على توفير الكهرباء والمياه والتعليم والرعاية الصحية والنقل، وإنما تمتد إلى ضمان استمرارية هذه الخدمات، وعدالة توزيعها، وجودتها، وسهولة الوصول إليها، بما يعزز ثقة المواطنين بالدولة ويكرس حضورها بوصفها الجهة المسؤولة عن تحقيق المصلحة العامة.²⁸

وتواجه الدولة السورية خلال المرحلة الانتقالية تحديات متراكمة في هذا المجال نتيجة الأضرار التي لحقت بالبنية التحتية، وتفاوت مستويات الخدمات بين المناطق، وضغط الطلب على الخدمات الأساسية، ومحدودية الموارد المالية والبشرية. كما أن تحسين الخدمات لا يرتبط بزيادة الإنفاق العام وحدها، بل يعتمد بدرجة أكبر على تطوير الإدارة العامة، وتحسين التخطيط، ورفع كفاءة الإنفاق، وتعزيز اللامركزية الإدارية، بما يتيح استجابة أكثر فاعلية للاحتياجات المحلية ضمن إطار وحدة الدولة. وفي هذا السياق، ينبغي النظر إلى الخدمات العامة باعتبارها أداة لإعادة بناء العلاقة بين الدولة والمواطن؛ لأن جودة الخدمات تمثل أحد أهم المؤشرات العملية على نجاح الإصلاح المؤسسي، كما تساهم في تعزيز الاستقرار الاجتماعي والحد من التفاوت التنموي بين المناطق.

فجوة الأداء

لا تتمثل الفجوة الرئيسة في استمرار التحديات الأمنية بحد ذاتها، وإنما في ضرورة الانتقال من إدارة الأمن إلى حوكمة الأمن؛ أي بناء قطاع أمني يقوم على المهنية، ووحدة القيادة، وسيادة القانون، والرقابة المؤسسية، بما يجعله أحد مصادر الشرعية العامة، وليس مجرد أداة لحفظ النظام.

²⁸ United Nations Development Programme (UNDP), Governance for Sustainable Human Development (New York: UNDP, 1997).

رابعاً: وظيفة إدارة الاقتصاد

لم يَعد الدور الاقتصادي للدولة الحديثة يقتصر على إدارة الموارد العامة أو ضبط المؤشرات المالية، بل أصبح يتمثل في بناء البيئة المؤسسية التي تمكن الاقتصاد من النمو بصورة مستدامة، وتدعم الاستثمار والإنتاج والابتكار، وتوفير فرص العمل، وتضمن عدالة المنافسة وحماية المال العام. ولذلك، فإن جودة الإدارة الاقتصادية تمثل أحد أهم مؤشرات قدرة الدولة على تحقيق التنمية وتعزيز الاستقرار الاجتماعي.²⁹

وفي الحالة السورية، تتمثل الأولويات الاقتصادية خلال المرحلة الانتقالية في استعادة الثقة بالاقتصاد الوطني، وتحسين بيئة الأعمال، وإصلاح المالية العامة، واستقرار السياسات الاقتصادية، وتنشيط القطاعات الإنتاجية، وتطوير البنية التحتية، بما يسمح بالانتقال التدريجي من اقتصاد التعافى إلى اقتصاد الإنتاج والنمو المستدام.

كما تقتضي هذه المرحلة إدارة برامج إعادة الإعمار ضمن إطار وطني واضح، يضمن توجيه الموارد نحو أولويات التنمية، ويعزز الشفافية والمنافسة، ويربط الاستثمار بإعادة بناء القدرة الإنتاجية للدولة، لا بمجرد معالجة الاحتياجات الآنية.

فجوة الأداء

تتمثل الفجوة الرئيسية في الانتقال من اقتصاد يدار بمنطق الاستجابة للأزمات إلى اقتصاد تقوده سياسات تنموية طويلة المدى، تقوم على الاستقرار المؤسسي، وتشجيع الاستثمار المنتج، وتعزيز الشراكة بين القطاعين العام والخاص، ورفع كفاءة إدارة الموارد العامة.

²⁹ World Bank, World Development Report 2017: Governance and the Law (Washington, DC: World Bank, 2017).

خامساً:**وظيفة بناء الشرعية**

تمثل الشرعية المحصلة النهائية لقدرة الدولة على أداء وظائفها الأساسية، فهي لا تُبنى بقرار سياسي أو نص دستوري فحسب، وإنما تتشكل بصورة تراكمية من خلال قدرة المؤسسات على حماية الأمن، وتحقيق العدالة، وتقديم الخدمات، وإدارة الاقتصاد بكفاءة، والاستجابة لتطلعات المواطنين. ومن ثم، فإن الشرعية المؤسسية هي نتيجة لجودة الأداء العام بقدر ما هي انعكاس للمشروعية القانونية.³⁰

وفي السياق السوري، تكتسب عملية بناء الشرعية أهمية استثنائية خلال المرحلة الانتقالية؛ لأنها تمثل الأساس الذي تستند إليه الثقة العامة واستقرار النظام المؤسسي. ويقتضي ذلك تطوير قنوات المشاركة العامة، وتعزيز الشفافية، وترسيخ المساءلة، وتحسين التواصل المؤسسي، بما يرسخ شعور المواطنين بأن مؤسسات الدولة تعمل وفق قواعد عادلة وتحظى بالمصداقية. كما يتطلب بناء الشرعية تعزيز الحوار الوطني، واحترام التنوع المجتمعي، وترسيخ مبدأ المواطنة المتساوية، وتوفير بيئة قانونية ومؤسسية تتيح المشاركة في الحياة العامة ضمن إطار سيادة القانون.

سادساً:**التمثيل السياسي والمشاركة: الواقع الانتقالي**

ويقتضي التشخيص الدقيق لوظيفة بناء الشرعية الوقوف عند بنية التمثيل السياسي الراهنة كما هي، لا كما يُراد لها أن تكون. فمجلس الشعب الحالي شكّل وفق النظام الانتخابي المؤقت من 210 أعضاء، انتُخب 140 منهم انتخاباً غير مباشر عبر هيئات ناخبة اختيرت بدورها عبر لجان فرعية، مع قصر حق الترشح على أعضاء هذه الهيئات، فيما عيّن الثلث المتبقي (70 عضواً) من رئيس الجمهورية لسدّ فجوات التمثيل وضمان الكفاءات.³¹ وقد أظهرت نتائج العملية الانتخابية فجوات تمثيلية موثقة، أبرزها ضعف حضور النساء بين الأعضاء المنتخبين وتمثيل محدود لبعض المكوّنات، فضلاً عن تأجيل الاقتراع في عدد من الدوائر لأسباب أمنية قبل استكمالها لاحقاً على مراحل امتدت حتى عام 2026.³²

³⁰ North, Wallis, and Weingast, Violence and Social Orders.

³¹ المرسوم الرئاسي رقم (143) لعام 2025؛ والمادة (24) من الإعلان الدستوري.

³² مركز جصور للدراسات، "انتخابات مجلس الشعب السوري: تحليل النتائج وتوقعات الاستكمال"، تشرين الأول / أكتوبر 2025.

ولا تقرأ الدراسة هذه الترتيبات قراءة تبخيسية؛ فهي استجابة عملية لظروف استثنائية يتعذر فيها إجراء اقتراع مباشر موثوق (غياب سجلات ناخبين محدثة، ملايين النازحين واللاجئين، تفاوت الأوضاع الأمنية بين المناطق). غير أن قبولها بمنطق الضرورة لا يحولها إلى نموذج دائم؛ فولاية المجلس الحالي محددة بثلاثين شهراً، ومهمته التأسيسية الأهم – إلى جانب التشريع – هي تهيئة الشروط القانونية والمؤسسية للانتقال إلى التمثيل المباشر: قانون أحزاب يفتح المجال للتعددية السياسية المنظمة، وقانون انتخابات عامة دائم، وهيئة انتخابات مستقلة، وسجل ناخبين وطني يشمل النازحين واللاجئين. ويمتد التشخيص نفسه إلى المستوى المحلي؛ فالإدارة المحلية ما تزال تُدار عبر مجالس معينة وترتيبات انتقالية في ظل استمرار العمل بالإطار القانوني الموروث (القانون رقم 107 لعام 2011) دون انتخابات محلية، مع أن المجالس المحلية المنتخبة تمثل المدرسة الأولى للمشاركة السياسية والمدخل العملي لترسيخ اللامركزية الإدارية ضمن وحدة الدولة، والمؤشر الأكثر مباشرة على تحول العلاقة بين المواطن والسلطة على مستوى حياته اليومية.

فجوة الأداء

تكمّن الفجوة الرئيسة في الانتقال المزدوج: من شرعية تستند إلى الواقع السياسي القائم وترتيبات الضرورة الانتقالية، إلى شرعية تركز على الأداء المؤسسي من جهة، وعلى التفويض الشعبي المباشر عبر دستور دائم مستفتى عليه وانتخابات تشريعية ومحلية بالاقتراع المباشر من جهة أخرى. فالأداء الجيد يمنح المؤسسات قبولاً، لكن الاقتراع المباشر وحده يمنحها تفويضاً؛ ولا تكتمل الشرعية إلا باجتماعهما.

خلاصة الفصل

أظهر هذا الفصل أن التحدي الذي تواجهه سوريا خلال المرحلة الانتقالية لا يتمثل في تعدد الأزمات بقدر ما يتمثل في وجود فجوات مؤسسية تحد من قدرة الدولة على أداء وظائفها الأساسية بصورة متكاملة. وقد بين التحليل أن الأمن، والعدالة، والخدمات العامة، والإدارة الاقتصادية، وبناء الشرعية ليست ملفات مستقلة، بل وظائف مترابطة يعتمد نجاح كل منها على فاعلية الوظائف الأخرى.

ويؤكد هذا التشخيص أن بناء الدولة لا يبدأ من معالجة الأعراض، وإنما من تضيق الفجوات المؤسسية التي تعيق أداء الدولة لوظائفها العامة. وعليه فإن الانتقال إلى مرحلة الإصلاح يتطلب رؤية إستراتيجية لا تكتفي بتحديد الأهداف العامة، بل تحدد صورة الدولة المنشودة، وأولويات العمل، وآليات التنفيذ، ومؤشرات قياس التقدم.

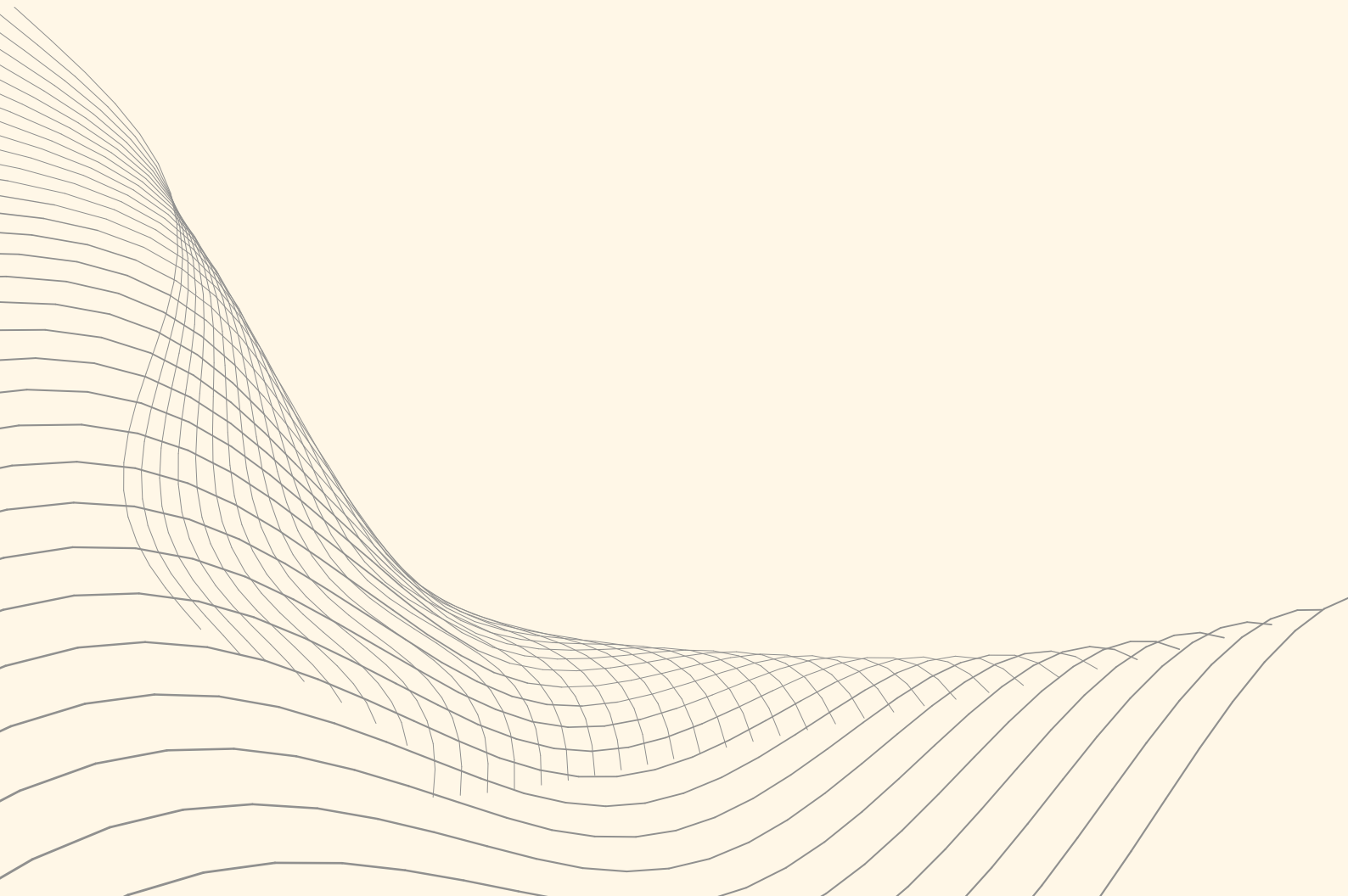
وانطلاقاً من هذا التشخيص، ينتقل الفصل التالي إلى الإجابة عن السؤال المحوري للدراسة: ما الدولة التي ينبغي أن تبنيها سوريا بحلول عام 2030؟ وذلك من خلال صياغة الرؤية الإستراتيجية التي ستوجه مسارات الإصلاح خلال المرحلة المقبلة

تحليل الفجوات في المؤسسات



الفصل الثالث

الرؤية الإستراتيجية للدولة السورية 2030



تمهيد

انتهى الفصل السابق إلى أن التحدي الرئيس الذي تواجهه سوريا لا يتمثل في تعدد الأزمات أو تشعب ملفات الإصلاح، وإنما في وجود فجوات مؤسسية تحد من قدرة الدولة على أداء وظائفها الأساسية بكفاءة واستدامة. ويقتضي تجاوز هذه الفجوات الانتقال من منطق إدارة التحديات اليومية إلى تبني رؤية إستراتيجية تحدد صورة الدولة المنشودة، وتوجه السياسات العامة نحو أهداف واضحة ومتكاملة. ولا تمثل الرؤية الإستراتيجية برنامجاً حكومياً أو خطة تنفيذية تفصيلية، وإنما إطاراً وطنياً يحدد الاتجاه العام للإصلاح، ويوفر مرجعية مشتركة لصناع القرار، ويساعد على تنسيق الجهود الحكومية والمجتمعية ضمن غايات طويلة المدى. وتشير الخبرات الدولية إلى أن الدول التي نجحت في تجاوز المراحل الانتقالية كانت تلك التي امتلكت رؤية واضحة للدولة التي تسعى إلى بنائها، وربطت السياسات اليومية بهذه الرؤية بصورة متسقة.³³

وانطلاقاً من ذلك، تقترح هذه الدراسة رؤية إستراتيجية للدولة السورية حتى عام 2030، تستند إلى نتائج التشخيص السابق، وتستهدف بناء دولة قادرة وشرعية وفاعلة، تكون مؤسساتها قادرة على قيادة التنمية وترسيخ الاستقرار المستدام.

³³ World Bank, World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development (Washington, DC: World Bank, 2011).

أولاً : الرؤية

"دولة سورية موحدة، ذات سيادة، قادرة على أداء وظائفها بكفاءة وعدالة، تستند إلى سيادة القانون والحوكمة الرشيدة، وتحظى مؤسساتها بثقة المواطنين، بما يحقق الاستقرار المستدام والتنمية الشاملة بحلول عام 2030.

تعكس هذه الرؤية تصوّراً للدولة بوصفها مؤسسة عامة تعمل لخدمة المجتمع، وتحكمها قواعد دستورية وقانونية مستقرة، وتمارس وظائفها من خلال مؤسسات كفوءة وخاضعة للمساءلة. كما تنطلق من أن بناء الدولة لا يقتصر على إعادة تأهيل المؤسسات القائمة، وإنما يشمل تطوير قدرتها على الاستجابة للتحولات الاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية، بما يضمن استدامة الإصلاح.

ثانياً: الرسالة

تتمثل رسالة الدولة خلال المرحلة الانتقالية في قيادة عملية إصلاح مؤسسي متكاملة تستعيد من خلالها وظائف الدولة الأساسية، وتعزز جودة الإدارة العامة، وترسخ سيادة القانون، وتدعم الاقتصاد المنتج، وتوسع المشاركة المجتمعية، بما يحقق المصلحة العامة ويحفظ وحدة الدولة وسيادتها. وتفترض هذه الرسالة أن نجاح الدولة يُقاس بقدرتها على بناء مؤسسات فعّالة، وصياغة سياسات عامة متوازنة، وإدارة الموارد بكفاءة، وتحقيق نتائج ملموسة يشعر بها المواطن.

ثالثاً: المبادئ الحاكمة للرؤية

تنطلق الرؤية المقترحة من مجموعة من المبادئ التي ينبغي أن تحكم جميع السياسات والإصلاحات خلال المرحلة الانتقالية، وهي:

1 وحدة الدولة وسيادتها

تمثل وحدة الدولة وسيادتها الإطار الذي تنتظم داخله جميع الإصلاحات، بما يضمن وحدة المؤسسات العامة، واحترام القانون، وحماية السيادة الوطنية، ومنع قيام مراكز سلطة موازية لمؤسسات الدولة.

2 سيادة القانون

تخضع جميع السلطات والأفراد للقانون دون تمييز، بما يعزز الثقة بالمؤسسات، ويحمي الحقوق والحريات، ويضمن المساواة أمام القضاء.

3 الحوكمة الرشيدة

تلتزم مؤسسات الدولة بمبادئ الشفافية، والمساءلة، والكفاءة، والمشاركة، والاستجابة للمصلحة العامة، بما يرفع جودة السياسات العامة ويحسن استخدام الموارد.

4 التنمية المستدامة

توجه السياسات الاقتصادية والاجتماعية نحو بناء اقتصاد إنتاجي، وتحقيق العدالة في توزيع الفرص، وتعزيز الاستثمار في الإنسان والبنية التحتية، بما يضمن استدامة النمو، وبما ينسجم مع أهداف التنمية المستدامة العالمية لعام 2030³⁴

5 المشاركة المجتمعية

تقوم عملية بناء الدولة على التعاون بين مؤسسات الدولة، والمجتمع المدني، والقطاع الخاص، والجامعات، ومراكز البحوث، بما يوسع قاعدة المشاركة الوطنية ويعزز ملكية المجتمع للإصلاحات.

³⁴ United Nations Development Programme (UNDP), Governance for Sustainable Human Development (New York: UNDP, 1997).

رابعاً:**الغاية الإستراتيجية العليا**

تتمثل الغاية الإستراتيجية العليا لهذه الرؤية في بناء دولة قادرة على أداء وظائفها الأساسية بكفاءة واستدامة، وتحويل مؤسساتها إلى مؤسسات فعّالة تستند إلى الشرعية المؤسسية، بما يمكنها من تحقيق الأمن، والعدالة، والتنمية، وتعزيز الثقة العامة، وترسيخ الاستقرار المستدام.

خامساً:**الغايات الإستراتيجية للدولة السورية حتى عام 2030**

تنبثق الرؤية الإستراتيجية المقترحة من قناعة بأن نجاح المرحلة الانتقالية لا يقاس بإنجاز إصلاحات متفرقة، وإنما بقدرة الدولة على إحداث تحوّل مؤسسي متكامل ينعكس على وظائفها الأساسية وعلاقتها بالمجتمع. وانطلاقاً من ذلك، تحدد الدراسة خمس غايات إستراتيجية مترابطة، تشكل الإطار الحاكم لجميع السياسات العامة خلال الفترة (2026- 2030).

الغاية الأولى: بناء دولة قادرة وفاعلة

تتمثل الغاية الأولى في استعادة قدرة مؤسسات الدولة على أداء وظائفها الأساسية بكفاءة واستدامة، من خلال تطوير الإدارة العامة، وتعزيز القدرات المؤسسية، وتحسين جودة السياسات العامة، ورفع كفاءة تنفيذها. ويقتضي ذلك الانتقال من إدارة تعتمد على معالجة المشكلات بعد وقوعها إلى إدارة استباقية تقوم على التخطيط الإستراتيجي، وإدارة الأخطار، وقياس الأداء، بما يجعل مؤسسات الدولة أكثر قدرة على التكيف مع المتغيرات والاستجابة للتحديات.

الغاية الثانية: ترسيخ سيادة القانون وتعزيز الشرعية المؤسسية

ترتكز هذه الغاية على بناء منظومة قانونية ومؤسسية تكفل خضوع جميع السلطات والأفراد للقانون، وتعزيز استقلال القضاء، وتضمن المساواة أمام العدالة، بما يرسخ الثقة بالمؤسسات العامة.

كما تستهدف تطوير منظومات الرقابة والمساءلة، وتحسين جودة التشريعات، وترسيخ مبادئ النزاهة والشفافية، بما يجعل الشرعية المؤسسية نابعة من جودة الأداء واحترام القانون، وليس من الاعتبارات الظرفية أو موازين القوى السياسية.

وتتضمن هذه الغاية، في طلبها، استكمال العملية التأسيسية للدولة: انتخاب لجنة تأسيسية لوضع دستور دائم يُعرض على الاستفتاء الشعبي العام، ثم إجراء انتخابات تشريعية ومحلية بالاقتراع المباشر وفق الدستور الجديد، وإصدار المنظومة التشريعية الناضجة للحياة السياسية، وفي مقدمتها قانون الأحزاب وقانون الانتخابات العامة، ثم إجراء الاستحقاق الرئاسي وفق ما يقرره الدستور الدائم من شكل نظام الحكم وآلية اختيار رئيس الجمهورية ومدة ولايته، بما يستكمل انتقال جميع مؤسسات الدولة – التشريعية والمحلية والرئاسية – من شرعية الترتيبات الانتقالية إلى شرعية دستورية وانتخابية دائمة قبل نهاية المرحلة الانتقالية.

الغاية الثالثة: بناء اقتصاد إنتاجي مستدام

لا يمكن ترسيخ الاستقرار في ظل اقتصاد عاجز عن توليد فرص العمل أو تمويل الخدمات العامة. لذلك، تستهدف الرؤية بناء اقتصاد إنتاجي قادر على تحقيق نمو مستدام، وتنويع مصادر الدخل، وتحسين بيئة الاستثمار، وتعزيز تنافسية الاقتصاد الوطني.

ويتطلب ذلك تطوير البنية التحتية، وتحسين مناخ الأعمال، وإصلاح المالية العامة، وتشجيع الابتكار، وتعزيز الشراكة بين القطاعين العام والخاص، بما يحقق التوازن بين الكفاءة الاقتصادية والعدالة الاجتماعية.

الغاية الرابعة: تعزيز رأس المال الاجتماعي والثقة العامة

تستهدف هذه الغاية إعادة بناء العلاقة بين الدولة والمجتمع على أساس الثقة، والمواطنة المتساوية، والمشاركة، واحترام الحقوق والحريات. ولا تتحقق هذه الغاية من خلال الخطاب السياسي وحده، وإنما عبر تحسين جودة الخدمات العامة، وضمان العدالة، وفتح قنوات المشاركة، وتعزيز الحوار الوطني، بما يساهم في ترميم النسيج المجتمعي وتعزيز الانتماء الوطني.

الغاية الخامسة: ترسيخ الحوكمة والاستدامة المؤسسية

تتمثل الغاية الخامسة في بناء منظومة مؤسسية قادرة على الاستمرار والتطور، من خلال ترسيخ مبادئ الحوكمة الرشيدة في جميع مؤسسات الدولة، واعتماد الإدارة القائمة على النتائج، وتعزيز التحول الرقمي، وتطوير الموارد البشرية، وربط التخطيط بالتقييم المستمر. وبذلك، تصبح الحوكمة إطاراً نظامياً لجميع عمليات الإصلاح، وآلية لضمان استدامة الإنجازات بعد انتهاء المرحلة الانتقالية.

سادساً محاور التحول الإستراتيجي

لتحقيق الغايات السابقة، تقترح الدراسة ستة محاور للتحول المؤسسي، تمثل مسارات العمل الرئيسية حتى عام 2030

- التحول الدستوري والسياسي: استكمال الاستحقاقات التأسيسية من
- الدستور الدائم إلى الانتخابات المباشرة والتعددية المنظمة.
- التحول المؤسسي: تطوير بنية مؤسسات الدولة ورفع كفاءتها.
- التحول القانوني: تحديث المنظومة التشريعية وتعزيز سيادة القانون.
- التحول الاقتصادي: الانتقال نحو اقتصاد إنتاجي وتنافسي.
- التحول المجتمعي: تعزيز المشاركة والثقة ورأس المال الاجتماعي.
- التحول الإداري والرقمي: تحديث الإدارة العامة واعتماد التقنيات الرقمية في إدارة الخدمات والسياسات.

وتتفاعل هذه المحاور بصورة تكاملية، بحيث يعزز كل منها نجاح المحاور الأخرى، بما يضمن اتساق عملية الإصلاح وعدم تحولها إلى مبادرات قطاعية منفصلة.

سابعاً مؤشرات النجاح الإستراتيجية

ولضمان بقاء الرؤية قابلة للتقييم، تقترح الدراسة مجموعة من المؤشرات النوعية التي يمكن الاسترشاد بها في متابعة التقدم المحرز حتى عام 2030، مستفيدة من المنهجيات الدولية في قياس أداء الحكومات³⁵ ومن أبرزها:

- صدور قانون الأحزاب وقانون الانتخابات العامة وقانون الإدارة المحلية الجديد، وقياس أثرها بعدد الأحزاب المرخصة ونسب المشاركة في الاقتراع.
- صدور قانون العدالة الانتقالية، وتقديم مساراتها مقيساً بأعداد الملفات المنجزة في كشف الحقيقة وجبر الضرر وحسم مصير المفقودين.
- ارتفاع مستوى قدرة مؤسسات الدولة على أداء وظائفها الأساسية.
- تحسين كفاءة الإدارة العامة وجودة الخدمات الحكومية.
- تعزيز استقلال القضاء وترسيخ سيادة القانون.
- تحسين بيئة الاستثمار وزيادة مساهمة القطاعات الإنتاجية في الاقتصاد الوطني.
- ارتفاع مستويات الثقة العامة بالمؤسسات.
- توسع تطبيق مبادئ الحوكمة والشفافية والمساءلة.
- تحسُّن التنسيق المؤسسي بين السلطات والإدارات العامة.
- اعتماد دستور دائم عبر استفتاء شعبي عام، وإجراء انتخابات تشريعية ومحلية بالاقتراع المباشر وفقاً له، واستكمال الاستحقاق الرئاسي وفق أحكامه.

ولا تمثل هذه المؤشرات إطاراً تفصيلياً لقياس الأداء، وإنما معايير إستراتيجية يسترشد بها عند تصميم البرامج التنفيذية ومتابعة نتائجها.

³⁵ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Government at a Glance 2023 (Paris: OECD Publishing, 2023).

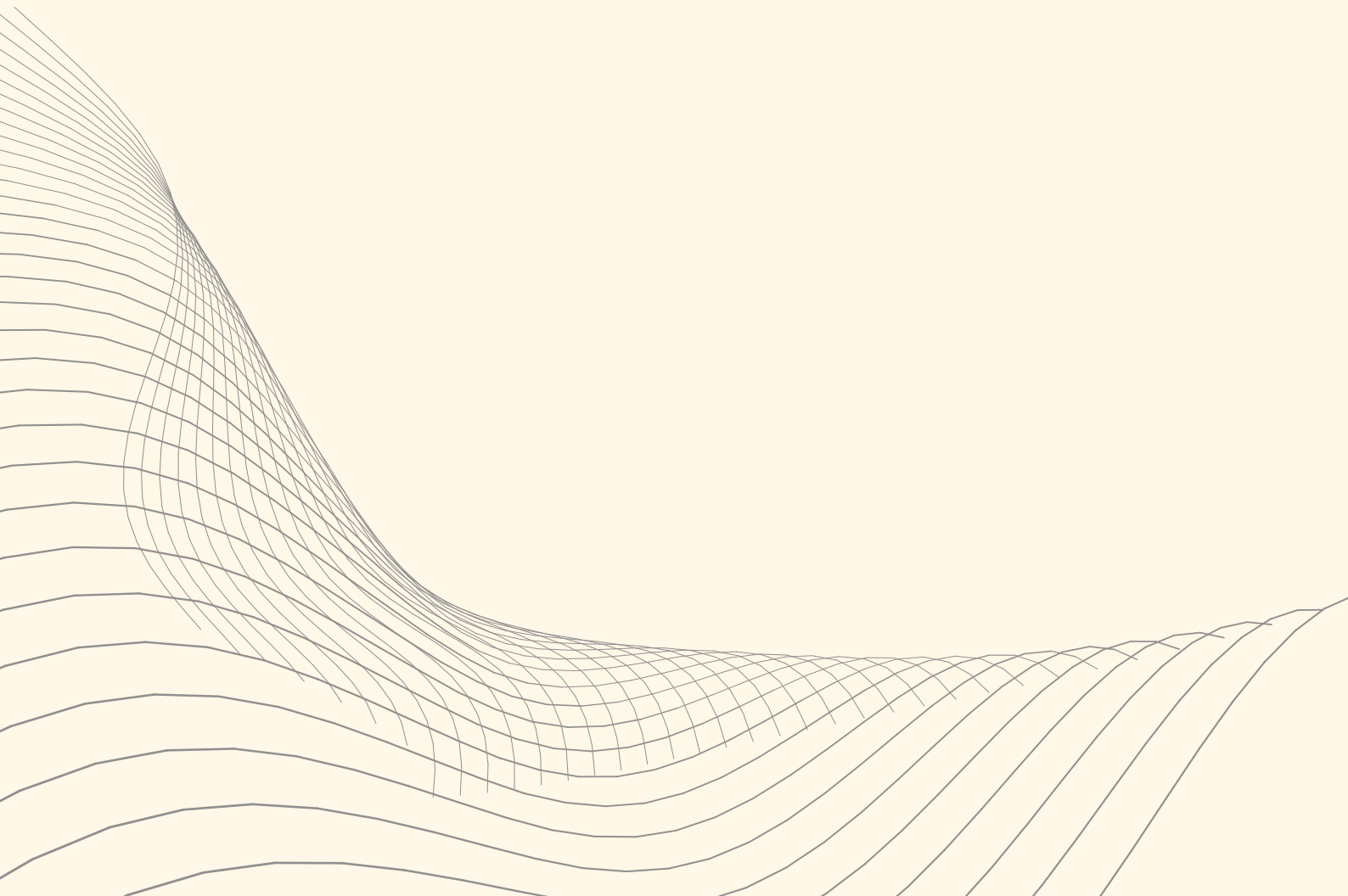
خلاصة الفصل

قدم هذا الفصل الرؤية الإستراتيجية التي تنطلق منها الدراسة لبناء الدولة السورية حتى عام 2030 ، محدداً صورة الدولة المنشودة، والمبادئ الحاكمة، والغايات الإستراتيجية، ومحاور التحول، ومؤشرات النجاح. وتؤكد هذه الرؤية أن بناء الدولة ليس مشروعاً قطاعياً أو إجراءً مرحلياً، بل عملية مؤسسية متكاملة تستهدف تعزيز قدرة الدولة على أداء وظائفها، وترسيخ سيادة القانون، وتحقيق التنمية، وإعادة بناء الثقة بين الدولة والمجتمع.

وانطلاقاً من هذه الرؤية، ينتقل الفصل التالي إلى المستوى التنفيذي، من خلال تحديد أولويات الإصلاح الوطني والسياسات العامة اللازمة لتحويل هذه الرؤية إلى برامج عمل قابلة للتنفيذ خلال المرحلة الانتقالية.

الفصل الرابع

أولويات الإصلاح الوطني ومسارات التحول



تمهيد

حدد الفصل السابق صورة الدولة السورية المنشودة بحلول عام ٢٠٣٠، من خلال صياغة رؤية إستراتيجية تستند إلى بناء مؤسسات قادرة وفاعلة، وترسيخ سيادة القانون، وتعزيز الحوكمة، وتحقيق التنمية المستدامة. غير أن نجاح هذه الرؤية يتوقف على قدرتها على التحول إلى أولويات عملية توجه السياسات العامة وتحدد مجالات الإصلاح الأكثر إلحاحاً خلال المرحلة الانتقالية. وتشير الخبرات المقارنة إلى أن الدول الخارجة من النزاعات لا تحقق نتائج إيجابية عندما تحاول إصلاح جميع القطاعات في الوقت نفسه، وإنما عندما تحدد أولويات واضحة، وتتدرج في تنفيذها، وترتبط بين الإصلاحات المؤسسية والاقتصادية والاجتماعية ضمن إطار إستراتيجي واحد.³⁶

وانطلاقاً من ذلك، تقترح هذه الدراسة سبعة مسارات رئيسة للإصلاح، تمثل الأولويات الوطنية خلال المرحلة الانتقالية، وتترجم الرؤية الإستراتيجية إلى مجالات عمل متكاملة. وتحرص الدراسة في هذه المسارات على الربط بين العام والخاص: فلكل مسار مبدأ ناظم مستمد من الإطار التحليلي، واستحقاقات محددة قابلة للإنجاز والقياس ضمن الإطار الزمني للمرحلة الانتقالية.

³⁶ World Bank, World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development (Washington, DC: World Bank, 2011).

أولاً أولوية الإصلاح المؤسسي

يمثل الإصلاح المؤسسي نقطة الانطلاق لجميع مسارات التحول الأخرى؛ لأن نجاح أي سياسة عامة يرتبط بوجود مؤسسات تمتلك القدرة على التخطيط، والتنفيذ، والتنسيق، والمتابعة، والتقييم. ويقتضي هذا المسار إعادة تنظيم الإدارة العامة، وتحديث الهياكل التنظيمية، وتطوير الموارد البشرية، وتعزيز الكفاءة المؤسسية، وإعادة بناء منظومات التخطيط الإستراتيجي، وربط الأداء بالمؤشرات والنتائج، بما يرسخ ثقافة العمل المؤسسي ويحد من التداخل في الاختصاصات. كما يشمل هذا المسار تطوير الإدارة المحلية، بما يعزز قدرتها على إدارة الخدمات والاستجابة للاحتياجات التنموية، ضمن إطار وحدة الدولة والسياسات الوطنية.

ثانياً أولوية إصلاح منظومة العدالة وسيادة القانون

لا يمكن تحقيق الاستقرار المستدام في غياب منظومة عدلية مستقلة وفعالة تكفل حماية الحقوق وتطبيق القانون على الجميع دون تمييز. ولذلك، يمثل إصلاح قطاع العدالة أحد أهم الأولويات الوطنية خلال المرحلة الانتقالية. ويتضمن هذا المسار تحديث التشريعات، وتعزيز استقلال السلطة القضائية، وتطوير كفاءة المحاكم والنيابات، وتحسين الوصول إلى العدالة، وتعزيز آليات الرقابة القانونية، بما يسهم في ترسيخ الثقة بالمؤسسات القضائية. كما يشمل هذا المسار استكمال بناء المنظومة القانونية اللازمة لدعم الإصلاح الاقتصادي والإداري، بما يحقق الاستقرار التشريعي ويعزز الثقة في البيئة المؤسسية.

ثالثاً أولوية إصلاح الإدارة الاقتصادية

يمثل التعافي الاقتصادي أحد الشروط الأساسية لاستدامة الإصلاح المؤسسي، غير أن الدراسة تنطلق من أن الأولوية ليست تحقيق نمو اقتصادي سريع فحسب، وإنما بناء مؤسسات اقتصادية قادرة على إدارة التنمية بكفاءة واستدامة.

ويتطلب ذلك إصلاح المالية العامة، وتحسين بيئة الأعمال، وتبسيط الإجراءات الاستثمارية، وتطوير السياسات الضريبية، وتعزيز الشفافية في إدارة الموارد العامة، وتشجيع القطاعات الإنتاجية، بما يسهم في زيادة فرص العمل وتحسين تنافسية الاقتصاد الوطني.

كما ينبغي أن ترتبط برامج إعادة الإعمار بخطة التنمية طويلة المدى، وأن تخضع لمعايير واضحة للمساءلة والكفاءة الاقتصادية.

رابعاً (أولوية تطوير الخدمات العامة

تُعَدّ جودة الخدمات العامة المعيار الأكثر مباشرة لقياس أثر الإصلاحات على حياة المواطنين، ولذلك ينبغي أن تتجه الجهود نحو تطوير جودة الخدمات، وليس مجرد استعادة مستوياتها السابقة.

ويشمل ذلك تحديث قطاعات التعليم والصحة والمياه والطاقة والنقل، واعتماد الإدارة الرقمية، وتطوير نظم التخطيط والتمويل، وتحسين كفاءة الإنفاق، بما يحقق العدالة في توزيع الخدمات ويرفع مستوى رضا المواطنين.

كما ينبغي تعزيز دور الإدارة المحلية في تخطيط الخدمات وتنفيذها، بما يزيد من سرعة الاستجابة للاحتياجات المحلية ويحسن كفاءة الأداء الحكومي.

خامساً (أولوية تعزيز الثقة والشراكة المجتمعية

لا يكتمل بناء الدولة دون بناء علاقة جديدة بين الدولة والمجتمع تقوم على الثقة والمشاركة والمسؤولية المشتركة.

ويتطلب هذا المسار توسيع المشاركة المجتمعية في إعداد السياسات العامة، وتعزيز الحوار الوطني، ودعم مؤسسات المجتمع المدني، وتمكين الجامعات ومراكز البحوث من الإسهام في تقييم السياسات وتطويرها، إضافة إلى تعزيز الشفافية وإتاحة المعلومات العامة، بما يسهم في رفع مستوى الثقة بالمؤسسات.

وتُعَدّ هذه الأولوية شرطاً لاستدامة الإصلاحات؛ لأنها تحول المجتمع من متلقٍ للسياسات إلى شريك في صياغتها ومتابعة تنفيذها.

سادساً (أولوية استكمال الاستحقاقات الدستورية والانتخابية

يمثل هذا المسار الترجمة السياسية المباشرة لمرتكز الشرعية المؤسسية، وجوهره الانتقال المنظم من مؤسسات الضرورة الانتقالية إلى مؤسسات الدستور الدائم. ولا يُنظر إليه بوصفه ملفاً سياسياً منفصلاً عن بناء الدولة، بل بوصفه العمود الفقري الذي يمنح بقية الإصلاحات أساسها الدستوري وقبولها الشعبي. ويتحدد هذا المسار بجدول استحقاقات واضح ينسجم مع ولاية مجلس الشعب الحالي المحددة بثلاثين شهراً وفق المادة (26) من الإعلان الدستوري:³⁷

- تشكيل اللجنة التأسيسية لصياغة الدستور الدائم وفق آلية تمثيلية شفافه تراعي التنوع المجتمعي والجغرافي وتمثيل النساء، وإطلاق حوار وطني مواز حول الخيارات الدستورية الكبرى (شكل نظام الحكم، وتوزيع الصلاحيات، والإدارة المحلية).
- عرض مشروع الدستور على استفتاء شعبي عام عند توافر شروط الاقتراع الآمن الشامل، بما يمنح الوثيقة الدستورية شرعية التأسيس الشعبي المباشر.
- إقرار المنظومة التشريعية الناضجة للحياة السياسية خلال دورة المجلس الحالية، وفي مقدمتها: قانون الأحزاب السياسية الذي ينظم التعددية ويحدد قواعد التأسيس والتمويل والرقابة؛ وقانون الانتخابات العامة الدائم القائم على الاقتراع المباشر؛ وقانون إنشاء هيئة وطنية مستقلة للانتخابات تتولى إدارة السجل الانتخابي والإشراف على العمليات الانتخابية كافة.
- إعداد سجل ناخبين وطني محدث يضمن حق الاقتراع للناخبين داخلياً وللاجئين في الخارج، بوصفه شرطاً تقنياً لا غنى عنه لأي اقتراع مباشر ذي مصداقية.
- إجراء انتخابات تشريعية بالاقتراع الشعبي المباشر وفق الدستور الدائم وقانون الانتخابات الجديد، بما يعالج فجوات التمثيل التي كشفتها التجربة الانتقالية، ولا سيما تمثيل النساء والمكونات.

³⁷ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Government at a Glance 2023 (Paris: OECD Publishing, 2023).

- استكمال الاستحقاق الرئاسي وفق ما يقرره الدستور الدائم من شكل نظام الحكم وآلية اختيار رئيس الجمهورية ومدة ولايته وحدود صلاحياته، بوصفه الاستحقاق الذي يتّوجّ سَلَمُ الشرعية وينتهي آخر الترتيبات الانتقالية فيه بنية السلطة؛ فترئاسة المرحلة الانتقالية – شأنها شأن مجلس الشعب الحالي – ترتيب مؤقت بحكم الإعلان الدستوري، ولا يكتمل الانتقال إلا بإخضاعها هي الأخرى لقواعد الدستور الدائم.
- إصدار قانون الإدارة المحلية الجديد القائم على اللامركزية الإدارية ضمن وحدة الدولة، بما يحلّ محلّ الإطار الموروث (القانون رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١)، ويحدد صلاحيات الوحدات الإدارية ومواردها المالية وعلاقتها بالمركز، ثم إجراء انتخابات المجالس المحلية على أساسه، بوصفها المدخل العملي لتوطين الخدمات والتنمية والمشاركة.

ويحقق هذا التسلسل ثلاث وظائف متكاملة: فهو ينهي حالة الاستثناء الدستوري ضمن أفق زمني معلوم، ويحوّل المشاركة السياسية من شعار عام إلى بنية قانونية ومؤسسية محددة، ويوفر لبقية مسارات الإصلاح مظلة شرعية تحميها من التقلبات.

سابعاً (أولوية العدالة الانتقالية والسلم الأهلي

تنطلق الدراسة من أن العدالة الانتقالية ليست ملفاً حقوقياً ملحقاً بمشروع بناء الدولة، بل أحد أعمدته التأسيسية؛ فهي الآلية التي تعالج بها الدولة الجديدة إرث الانتهاكات معالجة مؤسسية تقطع الطريق على منطق الثأر والعدالة الموازية، وتحوّل الاعتراف بالضحايا إلى أساس للعقد الاجتماعي الجديد. وتؤكد المعايير الدولية أن هذه العملية تقوم على أربعة أركان مترابطة: الحق في معرفة الحقيقة، والمساءلة، وجبر الضرر، وضمانات عدم التكرار.³⁸

³⁸ United Nations Security Council, The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies: Report of the Secretary-General, S/2004/616 (23 August 2004).

أولويات الإصلاح الوطني ومسارات التحول



وقد وفر تشكيل الهيئة الوطنية للعدالة الانتقالية والهيئة الوطنية للمفوقين نقطة انطلاق مؤسسية مهمة، غير أن تحويل هذه النقطة إلى مسار وطني مكتمل يتطلب حزمة إجراءات محددة:

- إقرار قانون العدالة الانتقالية خلال دورة مجلس الشعب الحالية، يحدد ولاية الهيئة الوطنية واختصاصاتها وعلاقتها بالسلطة القضائية، ويكرس شمول الولاية لجميع الضحايا أيّاً كانت الجهة المنتهكة، ويرسخ الطابع التشاركي المرتكز على الضحايا في تصميم المسارات وتنفيذها.
- إنشاء غرف قضائية متخصصة بجرائم النزاع ضمن القضاء الوطني، تعمل بإطار قانوني واضح يعالج القصور الحالي المتمثل في الاعتماد على قانون العقوبات العام وحده، مع تطوير قدرات القضاة والنيابات في التعامل مع الجرائم الجسيمة وحماية الشهود.
- اعتماد برنامج وطني لجبر الضرر يجمع بين التعويض المادي والرمزي، ويشمل معالجة انتهاكات حقوق الملكية والسكن والأراضي بوصفها الملف الأكثر أساساً بعودة النازحين واللاجئين وبالسلم الأهلي المحلي.
- تمكين الهيئة الوطنية للمفوقين من استكمال بنيتها التشغيلية، وبناء قاعدة البيانات الوطنية، وتطوير قدرات الطب الشرعي والتعامل مع المقابر الجماعية وفق المعايير الدولية، وحماية مواقعها من التعدي أثناء أعمال إعادة الإعمار.
- إطلاق سياسة وطنية لحفظ الذاكرة والتوثيق، وربط مسارات العدالة الانتقالية ببرامج المصالحة المجتمعية المحلية، بما يضمن ألا تجري المصالحات على حساب حقوق الضحايا، ولا العدالة على حساب التماسك الأهلي.

ويشكل هذا المسار، مع مسار الاستحقاقات الدستورية، الوجهين المتلازمين لبناء الشرعية: فالأول يؤسس شرعية المستقبل عبر صناديق الاقتراع والدستور، والثاني يعالج شرعية الماضي عبر الاعتراف والإنصاف؛ ولا يستقيم أحدهما دون الآخر.

إطار تنفيذ الرؤية الإستراتيجية



خلاصة الفصل

توضح أولويات الإصلاح الوطني أن بناء الدولة لا يتحقق من خلال إصلاح قطاع واحد أو تنفيذ برامج متفرقة، وإنما عبر مسارات متكاملة تتقدم بصورة متوازنة، ويعزز كل منها نجاح الآخر. وتمثل هذه الأولويات الجسر الذي يربط بين الرؤية الإستراتيجية والبرامج التنفيذية، وتوفر إطاراً لتوجيه السياسات العامة خلال المرحلة الانتقالية. وانطلاقاً من هذه الأولويات، ينتقل الفصل التالي إلى تحديد إطار التنفيذ والمتابعة والتقييم، من خلال بيان الأدوار المؤسسية، ومراحل التنفيذ، ومؤشرات الأداء، وآليات الحوكمة التي تكفل تحويل هذه الأولويات إلى نتائج قابلة للقياس.

الفصل الخامس

إطار تنفيذ الرؤية الإستراتيجية وآليات الحوكمة

تمهيد

لا تكتسب الرؤية الاستراتيجية قيمتها من جودة صياغتها فحسب، وإنما من قدرتها على التحول إلى سياسات عامة وبرامج تنفيذية قابلة للتطبيق. وتبين الخبرات المقارنة أن كثيراً من برامج الإصلاح تعثرت، ليس بسبب ضعف أهدافها، وإنما نتيجة غياب الأطر المؤسسية القادرة على تنسيق التنفيذ، وتوزيع المسؤوليات، ومتابعة

الأداء، وقياس النتائج.³⁹

وانطلاقاً من ذلك، لا تنظر هذه الدراسة إلى تنفيذ الرؤية الاستراتيجية باعتباره مسؤولية جهة حكومية بعينها، بل بوصفه عملية حوكمة متكاملة تشترك فيها مؤسسات الدولة، والإدارة المحلية، والقطاع الخاص، والمجتمع المدني، ومراكز البحوث، ضمن إطار مؤسسي موحد يضمن وضوح الأدوار، وتكامل الجهود، واستدامة الإصلاح.

³⁹ World Bank, World Development Report 2017: Governance and the Law (Washington, DC: World Bank, 2017).

أولاً مبادئ تنفيذ الرؤية

يقوم تنفيذ الرؤية الإستراتيجية على مجموعة من المبادئ التي ينبغي أن تحكم جميع مراحل الإصلاح، وهي:

- وضوح المسؤوليات المؤسسية.
- التكامل بين السياسات العامة.
- التدرج في التنفيذ.
- الإدارة القائمة على النتائج.
- الشفافية والإفصاح.
- المساءلة المؤسسية.
- المرونة في التعامل مع المتغيرات.

وتمثل هذه المبادئ إطاراً حاكماً لجميع البرامج التنفيذية، بما يضمن اتساقها مع الغايات الإستراتيجية التي عرضها الفصل السابق.

ثانياً الحوكمة المؤسسية للتنفيذ

يتطلب تنفيذ الرؤية وجود منظومة حوكمة تحدد المسؤوليات بوضوح، وتنسق بين المؤسسات، وتمنع تداخل الاختصاصات، ولا يعني ذلك إنشاء هياكل جديدة بالضرورة، بل تفعيل المؤسسات القائمة، وتطوير آليات التنسيق بينها، وربط التخطيط بالتنفيذ والمتابعة.⁴⁰

وفي هذا السياق، تقترح الدراسة توزيع المسؤوليات على أربعة مستويات متكاملة:

المستوى الأول: القيادة الإستراتيجية

ويتمثل في الجهات العليا المختصة بوضع السياسات العامة، واعتماد الأولويات الوطنية، ومتابعة تنفيذها.

المستوى الثاني: الوزارات والمؤسسات التنفيذية

وتتولى إعداد البرامج القطاعية، وتنفيذ السياسات، وإدارة الموارد، ورفع تقارير الأداء بصورة دورية.

⁴⁰ United Nations Development Programme (UNDP), Governance for Sustainable Human Development (New York: UNDP, 1997).

المستوى الثالث: الإدارة المحلية

وتتولى تنفيذ السياسات على المستوى المحلي، بما يضمن الاستجابة لاحتياجات المحافظات والمجتمعات المحلية ضمن إطار السياسات الوطنية.

المستوى الرابع: الشركاء الوطنيون

ويشمل القطاع الخاص، ومؤسسات المجتمع المدني، والجامعات، ومراكز الدراسات، باعتبارها شركاء في التنفيذ، وتقديم المشورة، وبناء القدرات، وتقييم السياسات.

ثالثاً مراحل التنفيذ

تقترح الدراسة تقسيم عملية التنفيذ إلى ثلاث مراحل مترابطة:

المرحلة الأولى: التأسيس المؤسسي والتشريعي (2026)

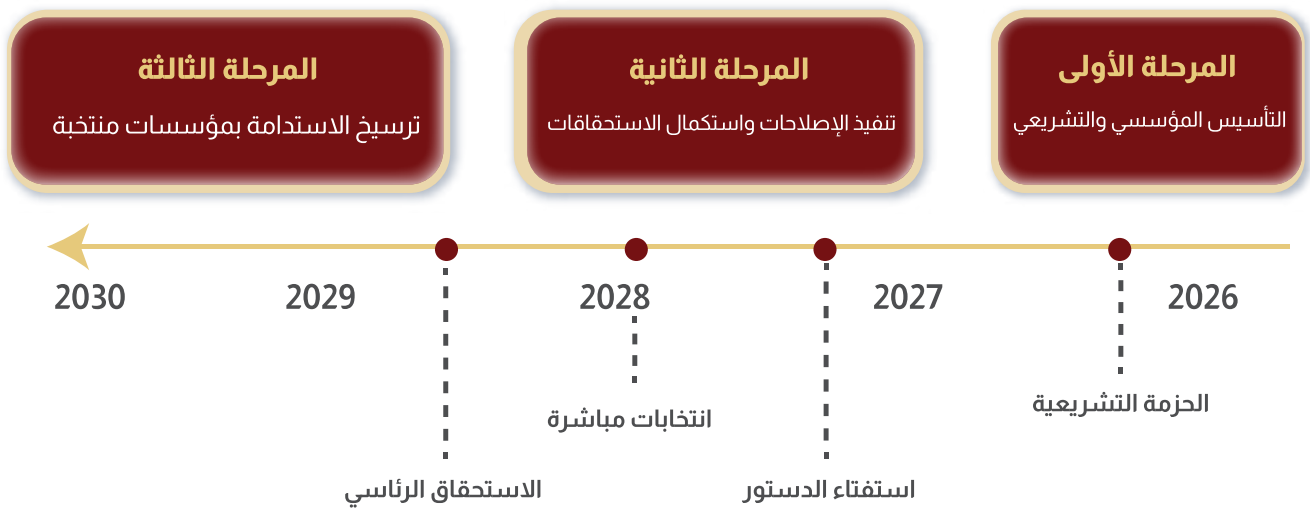
وتركز على استكمال الأطر التشريعية ذات الأولوية خلال الدورة الحالية لمجلس الشعب – وفي مقدمتها قانون الأحزاب، وقانون العدالة الانتقالية، وقانون الإدارة المحلية الجديد، وقانون الهيئة الوطنية المستقلة للانتخابات – إلى جانب تشكيل اللجنة التأسيسية للدستور الدائم، وبناء منظومات التنسيق، وتحديد المسؤوليات، وإطلاق برامج بناء القدرات.

المرحلة الثانية: تنفيذ الإصلاحات واستكمال الاستحقاقات (2027-2028)

وتشمل تنفيذ أولويات الإصلاح المؤسسي، والاقتصادي، والإداري، وتحسين الخدمات العامة، وتعزيز كفاءة المؤسسات، إلى جانب الاستحقاقات التأسيسية الكبرى: الاستفتاء العام على الدستور الدائم، ثم الانتخابات التشريعية والمحلية بالاقتراع المباشر وفقاً له، واستكمال الاستحقاق الرئاسي وفق أحكامه، بما يتسق مع انقضاء ولاية مجلس الشعب الحالي المحددة بثلاثين شهراً.

المرحلة الثالثة: ترسيخ الاستدامة (2029-2030)

وتهدف إلى تثبيت الإصلاحات في ظل المؤسسات الدستورية المنتخبة، وتقييم نتائجها، ومعالجة التحديات الناشئة، واستكمال برامج العدالة الانتقالية طويلة المدى (جبر الضرر، وحفظ الذاكرة، وحسم ملف المفقودين)، وضمان انتقال مؤسسات الدولة إلى مرحلة العمل المستقر.



رابعاً إدارة الأخطار أثناء التنفيذ

تتطوّر برامج الإصلاح الكبير على درجة من عدم اليقين، الأمر الذي يجعل إدارة الأخطار جزءاً أصيلاً من عملية التنفيذ، وليس استجابة لاحقة للمشكلات. ولهذا، ينبغي أن تتضمن جميع البرامج التنفيذية تقييماً دورياً للأخطار المحتملة، وتحليل آثارها، ووضع خطط استجابة بديلة، بما يعزز قدرة المؤسسات على المحافظة على مسار الإصلاح في مواجهة المتغيرات.

خامساً المتابعة والتقييم

تعتمد الدراسة مبدأ الإدارة القائمة على النتائج، بحيث تُقاس فعالية الإصلاحات من خلال نتائجها الفعلية، وليس بعدد الأنشطة المنفّذة أو الموارد المستخدمة. ولذلك، ينبغي أن تركز منظومة المتابعة على:

- مؤشرات أداء إستراتيجية.
- مراجعات دورية.
- تقارير تقدّم سنوية.
- تقييمات مستقلة.
- مراجعة السياسات عند الحاجة.

ويضمن هذا النهج تطوير البرامج بصورة مستمرة، وتصحيح مسارها كلما اقتضت الحاجة.

خلاصة الفصل

يبيّن هذا الفصل أن نجاح الرؤية الإستراتيجية لا يعتمد على جودة السياسات وحدها، وإنما على وجود منظومة مؤسسية قادرة على تنفيذها، وتنسيقها، ومتابعة نتائجها، وتصحيح مسارها بصورة مستمرة. ومن ثمّ، فإن الحوكمة المؤسسية للتنفيذ تمثل أحد أهم مقومات نجاح المرحلة الانتقالية؛ لأنها تحول الرؤية الإستراتيجية من إطار نظري إلى مسار إصلاحي قابل للتطبيق.

وانطلاقاً من ذلك، ينتقل الفصل التالي إلى تحليل السيناريوهات المستقبلية والأخطار المحتملة التي قد تواجه عملية بناء الدولة، بهدف استشراف البدائل وتعزيز قدرة صُنّاع القرار على إدارة التحولات خلال المرحلة الانتقالية.

الفصل السادس

السيناريوهات الإستراتيجية وإدارة الأخطار



تمهيد

لا تُنفذ الإستراتيجيات الوطنية في بيئات مستقرة أو خالية من التحديات، بل غالباً ما تُطبّق في سياقات تتسم بدرجات متفاوتة من عدم اليقين، الأمر الذي يجعل القدرة على استشراف المستقبل وإدارة الأخطار عنصراً أساسياً في نجاحها. وفي الدول الخارجة من النزاعات، تتضاعف أهمية هذا البُعد، نظراً لتداخل العوامل السياسية والأمنية والاقتصادية والاجتماعية، واحتمال تغييرها بصورة سريعة قد تؤثر في مسار الإصلاح المؤسسي.⁴¹

وانطلاقاً من ذلك، لا يتعامل هذا الفصل مع المستقبل بوصفه مساراً واحداً محتوماً، وإنما يعرض مجموعة من السيناريوهات المحتملة، ويحلل العوامل التي قد تدفع نحو كل منها، كما يقترح آليات لإدارة الأخطار بما يحافظ على الاتجاه العام للرؤية الإستراتيجية حتى عام 2030.

⁴¹ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), States of Fragility 2022 (Paris: OECD Publishing, 2022).

أولاً

السيناريو المرجعي (سيناريو النجاح التدريجي)

يفترض هذا السيناريو استمرار عملية الإصلاح المؤسسي وفق الأولويات التي عرضتها الدراسة، مع المحافظة على الاستقرار السياسي، وتحسن البيئة الأمنية، وإنجاز الاستحقاقات التأسيسية في آجالها: إقرار حزمة التشريعات السياسية خلال دورة المجلس الحالية، واعتماد الدستور الدائم بالاستفتاء، وإجراء الانتخابات التشريعية والمحلية المباشرة قبل نهاية ولاية المجلس، واستكمال الاستحقاق الرئاسي وفق الدستور الدائم، وصدر قانون العدالة الانتقالية وانطلاق مساراتها التنفيذية.

وفي ظل هذا السيناريو، تتقدم برامج الإصلاح الإداري والاقتصادي، وتتحسن جودة الخدمات العامة، وتزداد ثقة المواطنين بالمؤسسات، كما تتوسع فرص الاستثمار، ويتحسن التنسيق بين مؤسسات الدولة والإدارة المحلية، بما يعزز الاستقرار ويقود إلى تحقيق معظم مستهدفات الرؤية بحلول عام 2030. ويُعدّ هذا السيناريو المرجح الذي تُبنى عليه بقية السيناريوهات؛ لأنه يمثل المسار المستهدف الذي تسعى الدراسة إلى دعمه.

ثانياً

السيناريو المتحفّظ (التقدم البطيء)

يفترض هذا السيناريو استمرار الاستقرار العام، مع تباطؤ وتيرة الإصلاح نتيجة محدودية الموارد، أو ضعف القدرات المؤسسية، أو بطء تنفيذ البرامج الإصلاحية، بما قد يشمل تأخر بعض الاستحقاقات الدستورية والانتخابية عن آجالها المستهدفة مع بقائها على جدول الأعمال الوطني.

وفي هذه الحالة، تحقق الدولة تقدماً في بعض القطاعات، بينما تتأخر قطاعات أخرى، الأمر الذي يؤدي إلى تفاوت نتائج الإصلاح، ويؤخر الوصول إلى بعض الغايات الإستراتيجية، دون أن يغير الاتجاه العام لمسار بناء الدولة.

ويتطلب التعامل مع هذا السيناريو إعطاء الأولوية للإصلاحات الأعلى أثراً، وتعزيز بناء القدرات، وتحسين التنسيق بين المؤسسات، بما يحدّ من آثار البطء ويحافظ على زخم الإصلاح.

ثالثاً السيناريو عالي الأخطار (تعذر الإصلاح)

يقوم هذا السيناريو على افتراض تعرّض عملية الإصلاح لتحديات كبيرة تؤدي إلى تعطيل تنفيذ البرامج الاستراتيجية، سواء نتيجة أزمات سياسية أم اقتصادية، أم تراجع القدرة المؤسسية، أم ضعف التنسيق بين الجهات المعنية. وفيه هذا السيناريو، تتسم فجوات الأداء، وتراجع جودة الخدمات، ويضعف الاستثمار، وتتأثر ثقة المواطنين بالمؤسسات، مما ينعكس سلباً على قدرة الدولة على تحقيق أهدافها الاستراتيجية. ولا يعني هذا السيناريو حتمية الفشل، لكنه يؤكد أهمية وجود خطط بديلة، وآليات إنذار مبكر، ومراجعات دورية تمكن الدولة من تصحيح المسار قبل تحوّل التحديات إلى أزمات هيكلية.

رابعاً الأخطار الاستراتيجية

تشير الخبرات المقارنة إلى أن برامج بناء الدولة تواجه عادة مجموعة من الأخطار المشتركة، يمكن تصنيفها في الحالة السورية ضمن ست فئات رئيسية:

1 الأخطار السياسية والدستورية

وتتمثل فيه تعثر المسار الدستوري أو تأخر الاستفتاء والانتخابات المباشرة عن آجالها المتسقة مع ولاية المجلس الحالي، أو تكرار التمديد للترتيبات الانتقالية بما يحولها إلى وضع شبه دائم، أو صدور المنظومة التشريعية السياسية (الأحزاب، الانتخابات، الإدارة المحلية) بصيغ تفرغها من مضمونها التعديمي، أو استمرار فجوات تمثيل النساء والمكونات بما يضعف القبول المجتمعي بالمؤسسات الناشئة. وتعدّ هذه الفئة الأخطر أثراً؛ لأن تعثرها يجرّد بقية الإصلاحات من مظلتها الشرعية.

2 الأخطار المؤسسية

وتتمثل فيه ضعف التنسيق بين المؤسسات، أو بطء تنفيذ الإصلاحات، أو محدودية القدرات الإدارية، أو مقاومة التغيير داخل الجهاز الحكومي.

3 الأخطار الاقتصادية

وتشمل تراجع معدلات النمو، وضعف الاستثمار، والضغط على المالية العامة، وارتفاع معدلات البطالة، وتأخر برامج إعادة الإعمار.

4 الأخطار الأمنية

وتتمثل في عودة التهديدات الأمنية، أو تنامي الجريمة المنظمة، أو ضعف إدارة الحدود، أو تعثر إصلاح القطاع الأمني.

5 الأخطار المجتمعية

وتشمل تراجع الثقة العامة، واتساع الفجوات التنموية بين المناطق، وضعف المشاركة المجتمعية، واستمرار بعض آثار النزاع على التماسك الاجتماعي.

6 الأخطار الخارجية

وتتمثل في المتغيرات الإقليمية والدولية، وتقلبات الاقتصاد العالمي، وأثر العقوبات أو القيود الاقتصادية، وأي تطورات تؤثر في بيئة التعافي والاستثمار.

خامساً السيناريو عالي الأخطار (تعذر الإصلاح)

لا تقوم إدارة الأخطار على محاولة منع جميع التحديات، وإنما على تعزيز قدرة مؤسسات الدولة على التنبؤ بها والاستعداد للتعامل معها. ولذلك، تقترح الدراسة اعتماد مجموعة من المبادئ في إدارة الأخطار، أهمها:

- إدماج إدارة الأخطار في عملية التخطيط الإستراتيجي.
- إنشاء منظومة للإنذار المبكر تعتمد على مؤشرات أداء ومتابعة دورية.
- مراجعة السياسات بصورة منتظمة وفق المتغيرات.
- بناء احتياطات مؤسسية ومالية تعزز قدرة الدولة على الاستجابة للأزمات.
- تعزيز التنسيق بين مؤسسات الدولة والشركاء الوطنيين لضمان سرعة اتخاذ القرار.

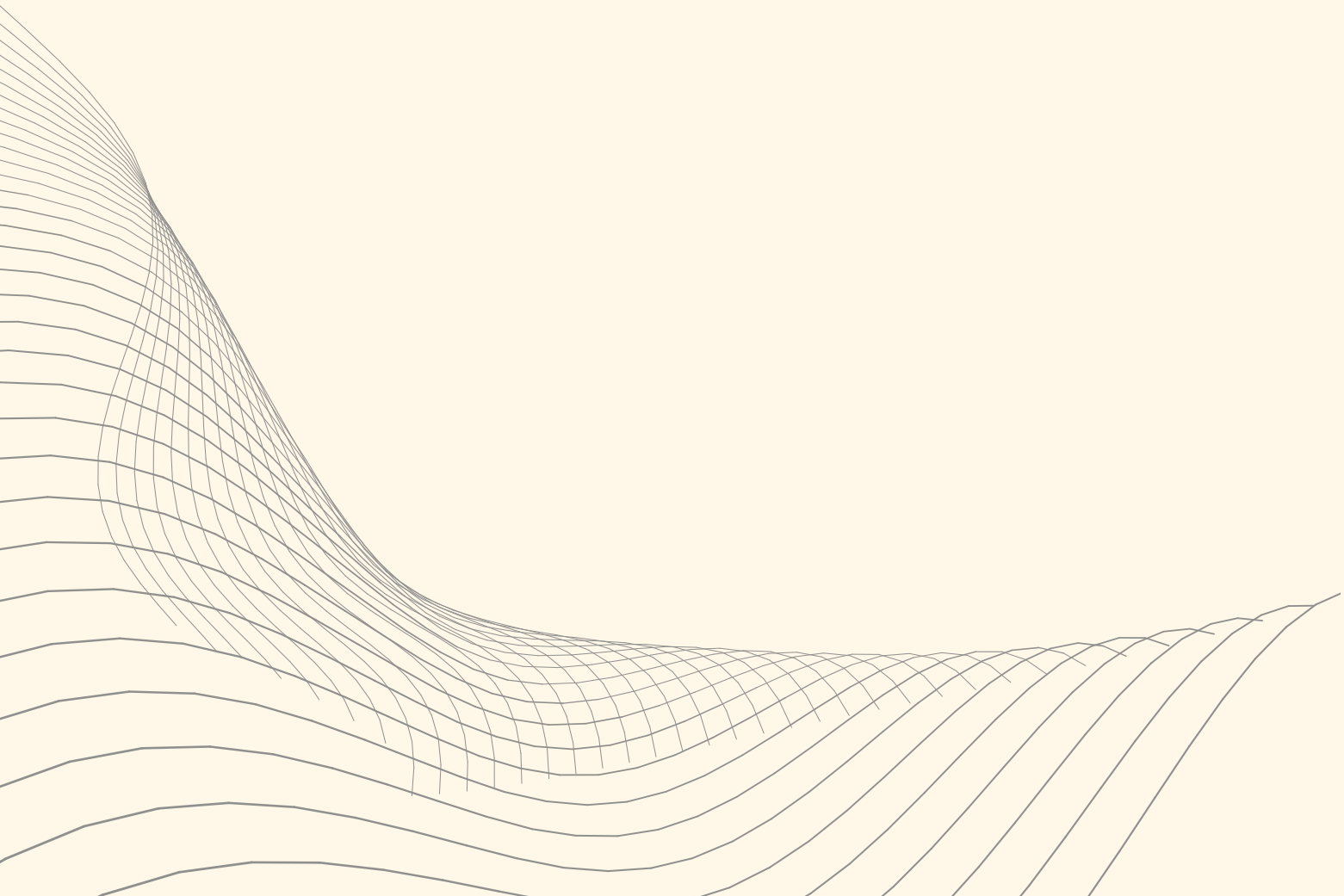
ويمثل هذا النهج أحد عناصر الحوكمة الرشيدة؛ لأنه يعزز مرونة الدولة، ويحد من آثار الصدمات المحتملة على مسار الإصلاح.

خلاصة الفصل

يبين هذا الفصل أن نجاح بناء الدولة لا يعتمد فقط على جودة الرؤية أو كفاءة التنفيذ، وإنما يرتبط أيضاً بقدرة مؤسسات الدولة على التعامل مع المستقبل بوصفه مجالاً مفتوحاً على احتمالات متعددة. ومن ثمّ، فإنّ تبني منهج السيناريوهات وإدارة الأخطار يساهم في تعزيز مرونة الدولة، وتحسين قدرتها على التكيف مع المتغيرات، والمحافظة على الاتجاه العام للإصلاح حتّى في ظلّ الظروف غير المتوقعة. وانطلاقاً من ذلك، تنتقل الدراسة في الفصل الأخير إلى استخلاص النتائج العامة، وصياغة التوصيات الموجهة إلى مؤسسات الدولة، والسلطات العامة، والمجتمع المدني، والشركاء الدوليين، بما يدعم تحويل الرؤية الإستراتيجية إلى مسار وطني مُستدام.

الفصل السابع

النتائج والتوصيات



تمهيد

انطلقت هذه الدراسة من سؤال محوري يتعلق بكيفية تحويل المرحلة الانتقالية في سوريا إلى مسار مؤسسي مستدام لبناء الدولة حتى عام 2030. واعتمدت في معالجتها إطاراً تحليلياً يربط بين أدبيات بناء الدولة، وتحليل وظائف الدولة، والتخطيط الاستراتيجي، بهدف الانتقال من تشخيص الواقع إلى صياغة رؤية قابلة للتنفيذ.

وقد بيّنت الفصول السابقة أن نجاح المرحلة الانتقالية لا يرتبط بزوال أسباب الصراع وحده، وإنما بقدرة الدولة على إعادة بناء مؤسساتها، واستعادة وظائفها الأساسية، وتعزيز شرعيتها من خلال الأداء المؤسسي وسيادة القانون وجودة الخدمات العامة.

وفي ضوء ذلك، تعرض الدراسة فيما يأتي أبرز النتائج التي توصلت إليها، ثم تقدم مجموعة من التوصيات الموجهة إلى الجهات المعنية، بما يساهم في دعم مسار بناء الدولة خلال المرحلة الانتقالية.

أولاً النتائج الرئيسية

أسفر التحليل الوارد في هذه الدراسة عن عدد من النتائج الرئيسية، يمكن إجمالها فيما يأتي:

- إن بناء الدولة يُمثّل الإطار الجامع لإدارة المرحلة الانتقالية، وأنّ الاقتصار على معالجة الأزمات القطاعية دون رؤية مؤسسية متكاملة يحدّ من فرص تحقيق الاستقرار المستدام.
- إن نجاح المرحلة الانتقالية يرتبط بقدرة مؤسسات الدولة على استعادة وظائفها الأساسية، ولا سيما في مجالات الأمن، والعدالة، والخدمات العامة، والإدارة الاقتصادية، وبناء الشرعية المؤسسية.
- أظهر التشخيص وجود فجوات مؤسسية في أداء وظائف الدولة، الأمر الذي يجعل الإصلاح المؤسسي أولوية تتقدم على الإصلاحات القطاعية المنفصلة.
- تبين أن بناء الدولة يتطلب تكامل الإصلاحات السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية ضمن إطار إستراتيجي واحد، بما يمنع تضارب السياسات ويعزز كفاءة استخدام الموارد.
- تُشكّل الحوكمة الرشيدة وسيادة القانون والقدرة المؤسسية عناصر مترابطة لا يمكن تحقيق الاستقرار المستدام في غيابها.
- إن نجاح برامج الإصلاح يعتمد على وجود منظومة تنفيذ ومتابعة وتقييم قادرة على تحويل الرؤية الإستراتيجية إلى سياسات عامة وبرامج قابلة للقياس.
- إن مؤسسات المرحلة الانتقالية – من مجلس الشعب المشكل بالانتخاب غير المباشر والتعيين، إلى الإدارة بموجب الإعلان الدستوري – ترتيبات ضرورية مؤقتة بحكم نصوصها المنشئة، ولا تكتمل شرعية الدولة إلا باستكمال الاستحقاقات التأسيسية: دستور دائم مستفتى عليه، وانتخابات تشريعية ومحلية بالاقتراع المباشر، واستحقاق رئاسي وفق أحكام الدستور الدائم، وتعددية سياسية منضمة بقانون.

- إن العدالة الانتقالية ركن تأسيسية في بناء الدولة لا ملف ملحق بها؛ وقد وفر تشكيل هيئتي العدالة الانتقالية والمفقودين نقطة انطلاق مهمة، غير أن اكتمال المسار يتطلب قانوناً شاملاً مركزاً على الضحايا، وغرفاً قضائية متخصصة، وبرنامجاً وطنياً لجبر الضرر.
- تؤكد الخبرات المقارنة أن بناء الدولة عملية تراكمية طويلة الأمد، تتطلب الاستمرارية والمرونة والقدرة على إدارة الأخطار، أكثر مما تتطلب حلولاً سريعة أو استجابات ظرفية.

ثانياً التوصيات

أسفر التحليل الوارد في هذه الدراسة عن عدد من النتائج الرئيسية، يمكن إجمالها فيما يأتي:

1 توصيات إلى مؤسسات الدولة

- اعتماد الرؤية الإستراتيجية الواردة في هذه الدراسة بوصفها إطاراً مرجعياً لتوجيه برامج الإصلاح حتى عام 2030.
- إعطاء الأولوية للإصلاح المؤسسي بوصفه المدخل الرئيس لتحسين أداء الدولة.
- تطوير منظومة وطنية للتخطيط الإستراتيجي وربطها بإعداد الموازنات العامة.
- تعزيز التنسيق بين المؤسسات المركزية والإدارة المحلية.
- اعتماد الإدارة القائمة على النتائج ومؤشرات الأداء في جميع البرامج الحكومية.
- إعلان جدول زمني وطني ملزم للاستحقاقات التأسيسية (تشكيل اللجنة التأسيسية للدستور، والاستفتاء العام، والانتخابات التشريعية والمحلية المباشرة، والاستحقاق الرئاسي وفق ما يقرره الدستور الدائم) بما يتسق مع ولاية مجلس الشعب الحالي المحددة بثلاثين شهراً، والالتزام المعلن بعدم تحويل الترتيبات الانتقالية – بما فيها رئاسة المرحلة الانتقالية – إلى وضع دائم.

2 توصيات إلى السلطة التشريعية

تقع على مجلس الشعب الحالي، بحكم ولايته التأسيسية المحددة زمنياً، مسؤولية إنجاز حزمة تشريعية مسمّاة خلال دورته الحالية، تشمل على سبيل الأولوية:

- قانون الأحزاب السياسية: بوصفه المدخل القانوني للتعددية السياسية المنظمة، محدداً قواعد التأسيس والترخيص والتمويل الشفاف وحظر التأسيس على أسس تمييزية.
- قانون الانتخابات العامة الدائم: القائم على الاقتراع المباشر، مع إنشاء هيئة وطنية مستقلة للانتخابات وسجل ناخبين يشمل النازحين واللاجئين، ومعالجة تمثيل النساء والمكونات معالجة بنيوية لا استدرائية.
- قانون الإدارة المحلية الجديد: القائم على اللامركزية الإدارية ضمن وحدة الدولة، بديلاً عن الإطار الموروث (القانون رقم ١٠٧ لعام ٢٠١١)، متضمناً قواعد انتخاب المجالس المحلية وصلاحياتها ومواردها.
- قانون العدالة الانتقالية: الشامل لجميع الضحايا، والمحدد لولاية الهيئة الوطنية وعلاقتها بالقضاء، والمكرس للنهج المرتكز على الضحايا.
- قانون حق الوصول إلى المعلومات: بوصفه البنية التحتية التشريعية للشفافية والمساءلة والرقابة المجتمعية.
- إلى جانب ذلك: استكمال مراجعة التشريعات الموروثة، وتعزيز الإطار القانوني للنزاهة، ودعم استقلال السلطة القضائية، وتطوير التشريعات الناضمة للإدارة العامة والاستثمار.

3 توصيات إلى السلطة القضائية

- تطوير كفاءة المؤسسات القضائية وتسريع إجراءات التقاضي.
- تعزيز الوصول إلى العدالة لجميع المواطنين.
- دعم بناء القدرات القضائية وتحديث البنية الرقمية للعدالة.
- ربط مسارات العدالة الانتقالية بالمؤسسات القضائية الوطنية وفق مبادئ سيادة القانون، بما يشمل إنشاء غرف قضائية متخصصة بجرائم النزاع ومعالجة الاعتماد الحالي على الإطار العقابي العام وحده.

4 توصيات إلى الإدارة المحلية

- التهيؤ لإجراء انتخابات المجالس المحلية فور صدور قانون الإدارة المحلية الجديد، بوصفها المدخل العملي للمشاركة السياسية القاعدية.
- تعزيز اللامركزية الإدارية في إطار وحدة الدولة.
- تطوير القدرات المؤسسية للوحدات الإدارية.
- إشراك المجتمعات المحلية في تحديد الأولويات التنموية.
- تحسين جودة الخدمات العامة وربطها بمؤشرات أداء واضحة.

5 توصيات إلى القطاع الخاص

- توسيع الشراكة مع الدولة في برامج التنمية والاستثمار.
- دعم المشاريع الإنتاجية والصناعات الوطنية.
- الإسهام في تطوير المهارات وسوق العمل.
- الالتزام بمعايير الحوكمة والمسؤولية الاجتماعية.

6 توصيات إلى المجتمع المدني السوري

- يشكل المجتمع المدني شريكاً وطنياً في بناء الدولة، وليس بديلاً عن مؤسساتها. ومن ثم، تُوصي الدراسة بما يأتي:
- توجيه المبادرات المجتمعية نحو دعم بناء المؤسسات العامة وتعزيز الثقة بها.
- الإسهام في نشر ثقافة المواطنة وسيادة القانون وقيم المشاركة والمسؤولية العامة.
- المشاركة في الحوار الوطني، ورصد تنفيذ السياسات العامة، وتقديم المقترحات التطويرية بصورة موضوعية.
- تعزيز المبادرات المحلية الداعمة للمصالحة المجتمعية، وترميم رأس المال الاجتماعي، وتشجيع العمل التطوعي.
- التعاون مع الجامعات ومراكز الدراسات لإعداد البحوث والتقييمات الدورية التي تدعم عملية صنع السياسات العامة.

7 توصيات إلى الشركاء الإقليميين والدوليين

- مواءمة برامج الدعم مع الأولويات الوطنية التي تُحددها مؤسسات الدولة السورية.
- التركيز على بناء القدرات المؤسسية ونقل الخبرات، إلى جانب الدعم المالي.
- دعم برامج الإصلاح الإداري والحوكمة والتحول الرقمي.
- تشجيع الاستثمار في القطاعات الإنتاجية والبنية التحتية.
- تعزيز التنسيق بين الجهات المانحة بما يحد من الازدواجية ويرفع كفاءة استخدام الموارد.
- تقديم الدعم الفني للاستحقاقات التأسيسية – من بناء السجل الانتخابي إلى الطب الشرعي وقواعد بيانات المفقودين – باعتباره استثماراً مباشراً في استدامة الاستقرار.

الخاتمة

خلصت هذه الدراسة إلى أن بناء الدولة في سوريا لا يمثل مشروعاً حكومياً مؤقتاً، ولا يقتصر على معالجة آثار مرحلة انتقالية، بل يشكل مشروعاً وطنياً طويل الأمد يستهدف إعادة تأسيس العلاقة بين الدولة والمجتمع على أساس سيادة القانون، والحوكمة الرشيدة، والقدرة المؤسسية، والتنمية المستدامة.

وانطلاقاً من هذا الفهم، قدمت الدراسة إطاراً تحليلياً يقوم على خمسة مرتكزات إستراتيجية، وشخصت فجوات الأداء في وظائف الدولة الأساسية – بما فيها بنية التمثيل السياسي الانتقالية والوضع المؤسسي الناشئ للعدالة الانتقالية – ثم صاغت رؤية إستراتيجية حتى عام 2030 جعلت من استكمال الاستحقاقات الدستورية والانتخابية عمودها الفقري، وحددت سبعة مسارات للإصلاح، وآليات التنفيذ، والسيناريوهات المحتملة، وصولاً إلى توصيات عملية مسمّاة – في مقدمتها الحزمة التشريعية المطلوب إنجازها خلال دورة مجلس الشعب الحالية – يمكن أن تسترشد بها مؤسسات الدولة وصانعو السياسات والباحثون.

ولا تدّعي الدراسة تقديم نموذج مكتمل أو وصفة جاهزة، وإنما تسعى إلى الإسهام في تطوير نقاش وطني حول بناء الدولة بوصفه عملية مؤسسية مستمرة، تتطلب الإرادة السياسية، والكفاءة الإدارية، والمشاركة المجتمعية، والقدرة على التعلم من الخبرات المقارنة، مع مراعاة خصوصية التجربة السورية وظروفها التاريخية والسياسية.

قائمة المراجع

أولاً: الوثائق والمصادر باللغة العربية

- الإعلان الدستوري للجمهورية العربية السورية، 13 آذار/ مارس 2025.
- الجمهورية العربية السورية، المرسوم الرئاسي رقم (19) لعام 2025 بتشكيل الهيئة الوطنية للمفوقين، 17 أيار/ مايو 2025.
- الجمهورية العربية السورية، المرسوم الرئاسي رقم (20) لعام 2025 بتشكيل الهيئة الوطنية للعدالة الانتقالية، 17 أيار/ مايو 2025.
- الجمهورية العربية السورية، المرسوم الرئاسي رقم (66) لعام 2025 القاضي بتشكيل اللجنة العليا لانتخابات مجلس الشعب، 2 حزيران/ يونيو 2025.
- الجمهورية العربية السورية، المرسوم الرئاسي رقم (143) لعام 2025 المتضمن المصادقة على النظام الانتخابي المؤقت لمجلس الشعب، آب/ أغسطس 2025.
- الجمهورية العربية السورية، القانون رقم (107) لعام 2011 الخاص بالإدارة المحلية.
- مركز جيسور للدراسات. "انتخابات مجلس الشعب السوري: تحليل النتائج وتوقعات الاستكمال". تشرين الأول/ أكتوبر 2025.
- هيومن رايتس ووتش. "هيئة العدالة الانتقالية السورية: فرصة ضائعة لعدالة تركز على الضحايا". 20 أيار/ مايو 2025.

ثانياً: المراجع باللغة الإنجليزية

- Fukuyama, Francis. Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2014.
- Fukuyama, Francis. State-Building: Governance and World Order in the 21st Century. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2004.
- International Center for Transitional Justice (ICTJ). "ICTJ Welcomes Establishment of Syria's New National Commissions for Transitional Justice and the Missing." New York, May 22, 2025.
- Linz, Juan J., and Alfred Stepan. Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996.
- North, Douglass C., John Joseph Wallis, and Barry R. Weingast. Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Government at a Glance 2023. Paris: OECD Publishing, 2023.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). States of Fragility 2022. Paris: OECD Publishing, 2022.
- Teitel, Ruti G. Transitional Justice. New York: Oxford University Press, 2000.

United Nations. Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development. New York: United Nations, 2015.

United Nations Security Council. The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies: Report of the Secretary-General. S/2004/616, August 23, 2004.

United Nations Development Programme (UNDP). Governance for Sustainable Human Development. New York: United Nations Development Programme, 1997.

United Nations Development Programme (UNDP). Human Development Report 2023/2024. New York: United Nations Development Programme, 2024.

World Bank. World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development. Washington, DC: World Bank, 2011.

World Bank. World Development Report 2017: Governance and the Law. Washington, DC: World Bank, 2017.

t

جسور للدراسات J.
JUSOOR FOR STUDIES

المكتب الرئيسي: سوريا - دمشق

+963 989 162 800

info@jusoor.com

@f t w /jusoorstudies

www.jusoor.co