مجلة جامعة تشرين – سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية

اسم المقال: تحليل فعالية شبكات الحماية الاجتماعية في سورية خلال الفترة 2000 – 2016
اسم الكاتب: د. هدى رجب
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/library/5413
تاريخ الاسترداد: 2026/06/07 19:53 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة جامعة تشرين – سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية – ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

Analysis Of The Effectiveness Of Social Protection Networks In Syria During The Period 2000-2016

Dr. Rajab, Huda*

(Received 22 / 12 / 2019. Accepted 17 / 3 / 2020)

□ ABSTRACT □

Global attention to protection nets has increased, especially after the global economic crisis (2008-2011), which highlighted the importance of good social protection nets in reducing poverty and addressing vulnerabilities, especially in low-income and crisis countries.

It is known that The terrorist war that has afflicted Syria since the beginning of 2011 has brought the country into a state of political and economic instability which has resulted in deterioration in the productive structures, high unemployment and inflation, low purchasing power of the Syrian pound, an increase in poverty rates and almost complete absence of the middle class in Syria. Therefore, the need for social protection and its tools to mitigate the negative effects of the war on the citizens has increased. This research sheds light on the reality of protection networks in Syria during the period 2000-2016 , with a focus on the period of the war to analyze its effectiveness and identify its strengths and weaknesses in the hope of activating its role in the reconstruction phase in Syria.

Keywords: Social protection, social security, social services, operating systems and the labor market.

***Assistant Professor- Department of Economics, Faculty of Economics, Damascus University، Damascus, Syria.**

تحليل فعالية شبكات الحماية الاجتماعية في سورية خلال الفترة 2000-2016

الدكتورة : هدى رجب*

(تاريخ الإيداع 22 / 12 / 2019. قُبِل للنشر في 17 / 3 / 2020)

ملخّص

لقد ازداد الاهتمام العالمي بشبكات الحماية، خاصة بعد الحرب الاقتصادية العالمية (2008 – 2011) التي أبرزت أهمية شبكات الحماية الاجتماعية الجيدة في الحد من الفقر وعلاج مواطن الضعف وخاصة في البلدان منخفضة الدخل والبلدان التي تعاني من أزمات.

ومن المعروف أن الحرب الإرهابية التي شنت على سورية منذ بداية عام 2011 أدخلت البلاد في حالة من عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي والذي نتج عنه تدهور في الهياكل الإنتاجية، وارتفاع معدلات البطالة والتضخم وانخفاض القوة الشرائية لليرة السورية، وتزايد في معدلات الفقر وغياب شبه كامل للطبقة الوسطى في سورية. لذلك تعاظمت الحاجة للحماية الاجتماعية وأدواتها للتخفيف من الآثار السلبية للحرب على المواطنين ومنها هنا يقوم البحث بالإضاءة على واقع شبكات الحماية في سورية خلال الفترة 2000-2016 مع التركيز على فترة الحرب لتحليل فعاليتها والوقوف على نقاط القوة والضعف فيها أملاً بتفعيل دورها في مرحلة إعادة الإعمار في سورية.

الكلمات المفتاحية: الحماية الاجتماعية، الضمان الاجتماعي، الخدمات الاجتماعية، نظم التشغيل وسوق العمل.

* **مدرسة – قسم الاقتصاد، كلية الاقتصاد، جامعة دمشق، دمشق، سورية.**

مقدمة:

يُنظر إلى شبكات الحماية الاجتماعية الوطنية على أنها أدوات فعالة لتوفير أمن الدخل وتجنب الفقر وانعدام المساواة والحد منهما وتعزيز الاندماج الاجتماعي، وتعتبر الحماية الاجتماعية ضرورة اقتصادية، إذ أن شبكات الحماية الاجتماعية المصممة تصميماً جيداً والمرتبطة بسياسات أخرى، تعزز الإنتاجية والقابلية للاستخدام، وبالتالي فهي تدعم التنمية الاقتصادية. ويتعاظم دورها في أوقات الأزمات، حيث تلعب دور المثبت الاقتصادي والاجتماعي وبالتالي فإنها تسهم في تخفيف الأثر الاقتصادي والاجتماعي للانكماش الاقتصادي أو للتضخم، كما تسهم في تقوية القدرة على الصمود وتحقيق انتعاش أسرع نحو النمو.

وفي ظل الحرب الإرهابية التي شنت على سورية منذ بداية عام 2011 وبتلاحق التطورات الاقتصادية في البلاد أصبح الاقتصاد السوري يعاني من تباطؤ في حركته الاقتصادية ويشهد في الوقت نفسه ارتفاعات متكررة في المستوى العام للأسعار، وبالتالي دخلت البلاد في حالة من عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي والذي نتج عنه انخفاض في حجم الطلب الكلي وتدهور في الهياكل الإنتاجية، حيث وصلت معدلات البطالة والتضخم إلى مستويات مرتفعة وانخفضت القوة الشرائية لليرة السورية، وما نجم عن ذلك من انخفاض في معدل الاستثمار، ارتفاع معدلات الفقر، انخفاض مستوى المعيشة وتردي الأوضاع الاجتماعية، وبالتالي تعاظمت الحاجة للحماية الاجتماعية وأدواتها للتخفيف من الآثار السلبية للحرب على المواطنين خاصة مع تزايد معدلات الفقر في سورية وغياب شبه كامل للطبقة الوسطى.

أهمية البحث وأهدافه:

تبرز أهمية البحث بالتعريف بشبكات الحماية الاجتماعية وضروراتها، ويحلل البحث واقع هذه الشبكات في سورية ويدرس مدى تأثيرها في فترات ما قبل الحرب وخلالها وصولاً لوضع مقترحات لتفعيل دورها خلال مرحلة إعادة الإعمار في سورية.

أهداف البحث:

1. التعريف بشبكات الحماية الاجتماعية في سورية من حيث مكوناتها وأهدافها وآلية عملها خلال الفترة 2000-2016
2. تحليل مدى فعالية شبكات الحماية الاجتماعية في ظل الحرب على سورية لتحديد مواطن ضعفها والعمل على تجاوزها ومكامن قوتها ومحاولة تفعيل دورها ضمن متطلبات إعادة الإعمار في سورية.

فرضيات البحث:

1. تتصف شبكات الحماية الاجتماعية في سورية بعدم وضوح معالمها وضعف بنيتها وقلة تغطيتها.
2. عدم قدرة أي قطاع على أن يقوم لوحده بتوفير نظام حماية اجتماعية لكافة المواطنين خاصة في ظل الأزمات التي تثقل على كاهل الدولة وتغير من أدوار الفاعلين الأساسيين، الأمر الذي يتطلب تفعيل وتكامل أدوار القطاعات جميعها لتعزيز القدرة على الصمود في ظل الحرب.

منهجية البحث:

يقوم البحث الذي نتناوله على المنهج الوصفي التحليلي من خلال دراسة الحالة، وستكون سورية هي حالة الدراسة خلال الفترة 2000-2016. وفي إطار منهجنا المتبع لتحقيق الأهداف المرجوة من هذا البحث ولإثبات صحة الفروض التي انطلقنا منها تم جمع المعلومات والبيانات من المراجع العربية والأجنبية والتقارير العلمية والنشرات الإحصائية.

النتائج والمناقشة:

تعرف **الحماية الاجتماعية** بأنها "الأفعال والتدابير التي تهدف إلى حماية الأفراد من الوصول إلى مستويات غير مقبولة اجتماعياً من الحرمان"[1]، وتتضمن هذه التدابير تأمين الحاجات الأساسية لجميع الأفراد بشكل مستدام، بما في ذلك المياه والغذاء واللباس والسكن والرعاية الصحية والتعليم الأساسي، من خلال أدوات تشمل التحويلات العمومية والاستهدافية، وخدمات عامة مدعومة أو مجانية، وبرامج التشغيل العام، وبرامج دعم الدخل.[2]

وقد نال مفهوم الحماية الاجتماعية اهتمام المنظمات العالمية ومنها منظمة العمل الدولية خاصة بعد الأزمات التي تعرض لها الاقتصاد العالمي وبخاصة الحرب الاقتصادية العالمية (2008 – 2011) ولكنها ركزت في تعريفها لهذا المفهوم على جانب الحماية من المخاطر أكثر منه على رفع وتحسين مستويات المعيشة، كما اعتبرت أن الدور الرئيسي لتطبيق الحماية الاجتماعية يقع على عاتق الدولة وبالتالي لم تركز على دور المجتمع الأهلي وعلاقات القربى التي تلعب دوراً كبيراً في هذا المجال وخاصة في الدول ذات الدخل المنخفض بالإضافة إلى إهمالها للجوانب اللامادية للحماية والتي لا تقل أهمية عن الجوانب المادية، كالحرمان من المشاركة ومن الفرص العادلة إضافة إلى فقدان الاعتبار والاحترام لشخصية الإنسان وكرامته.

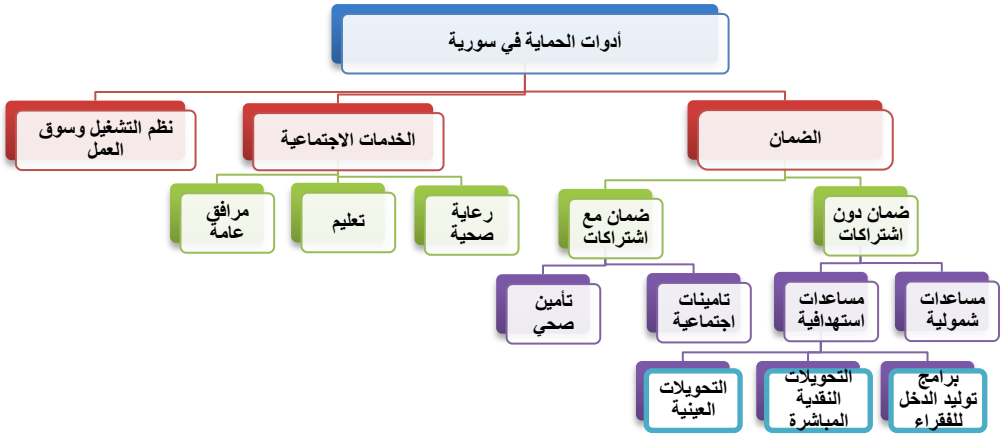
واقع الحماية الاجتماعية في سورية:

يفتقد الاقتصاد السوري للتحديد الواضح لملامح السياسات الاجتماعية حيث تفتقد الخطط الخمسية السورية إلى الأهداف الاجتماعية الواضحة المقاسة والمحددة بإطار زمني في حين يتم اعتماد عدد من السياسات والأدوات ذات أهداف اجتماعية كل على حدة دون نظرة تكاملية فيما بينها وبينها وبين السياسات الاقتصادية من جهة أخرى في غياب واضح لأي رؤية وطنية شاملة.* وبالتالي فإن أي دراسة لواقع الحماية الاجتماعية في سورية هي دراسة لواقع أداء هذه الأدوات والسياسات، والتي تقدم من قبل القطاع العام أو من قبل القطاع الأهلي والمدني أو من قبل قطاع المنظمات (المحلية والدولية الحكومية وغير الحكومية) والتي يمكن تصنيفها في ثلاثة أدوات رئيسية وفق الشكل البياني التالي:

[1]Conway، T.; de Haan، A.; Norton، A. Social Protection: New Directions of Donor Agencies"، Overseas Development Institute (ODI)، London. 2000

[2]Darcy ، J. Conflict and Social Protection: Social Protection in Situations of Violent Conflict and its Aftermath ،Theme Paper 5 ،Overseas Development Institute,2004

* على الرغم من أن الخطة الخمسية العاشرة 2006-2010 تعتبر أول خطة خمسية ركزت على الجانب الاجتماعي لكونها جاءت محاولة لترسيخ مبادئ اقتصاد السوق الاجتماعي الذي تبنته الحكومة آنذاك كهوية للاقتصاد السوري ولكن أهدافها الاجتماعية اتصفت بأنها غير إلزامية وجاءت نتائجها في غير صالح الفقراء على شكل انخفاض في متوسط نصيب الفرد من الدخل القومي وزيادة في حدة التفاوت الطبقي



أولاً: الضمان الاجتماعي: ويقسم إلى ضمان اجتماعي دون اشتراكات وضمان مقابل اشتراكات.

1- **الضمان الاجتماعي دون اشتراكات:** ويقسم أيضاً إلى مساعدات شمولية ومساعدات استهدافية.

مساعدات شمولية: وترتكز أساساً على الدعم الذي يعتبر أهم مكونات نظام الحماية الاجتماعية في سورية، ويتوزع الدعم في سورية بين:

- دعم المستهلكين ويتضمن دعم أسعار المواد الغذائية الأساسية والمياه والصرف الصحي وأسعار الطاقة، حيث دعمت الدولة ضمن موازناتها العامة بعض المواد التموينية دعماً كاملاً بغض النظر عن الكميات المستهلكة كالخبز، كما دعمت جزءً من استهلاك الأسر من مادتي السكر والرز، ولازالت تقدم الدعم لأسعار الطاقة كالكهرباء (التي يتم احتساب أسعارها وفقاً لشرائح تصاعدية) والمحروقات.
- ودعم المنتجين بخاصة الدعم الموجه للمزارعين حيث اتبعت الحكومة منذ سبعينيات القرن الماضي وحتى عام 2005 سياسة الاكتفاء الذاتي من خلال التخطيط المركزي للزراعة، وعملت على تقديم الدعم الحكومي لمدخلات الإنتاج من بذار ومبيدات وأسمدة كيماوية، ودعم أسعار المحروقات المستخدمة في العملية الزراعية بالإضافة إلى دعمها لمياه الري، والتدخل في إنتاج وتسعير المحاصيل الاستراتيجية مثل القمح والقطن والشوندر السكري. ولكن مع التوجه في السنوات الأخيرة إلى اقتصاد السوق وبخاصة منذ تبني الخطة الخمسية العاشرة عام 2006، تم إحداث تغيراتٍ جوهريةٍ في أسس سياسة الدعم الزراعي من خلال تحرير أسعار مستلزمات الإنتاج الزراعي بحيث تتناسب هذه الأسعار مع ما تتحمله الحكومة من تكاليف مرتفعةٍ لتأمين هذه المستلزمات، بالتوازي مع إنشاء صندوق لدعم المزارعين وفق أسس ومعايير محددة. لكن في الوقت الذي أدى فيه تغيير سياسة الدعم الزراعي إلى ارتفاع تكاليف الإنتاج، تأخر إنشاء صندوق الدعم الزراعي، وهو ما أدى إلى إحجام العديد من المزارعين عن زراعة أراضيهم خاصة أن الفترة نفسها شهدت موجات جفاف أدت لزيادة العجز في الموارد المائية، مما أسهم في انخفاض كميات الإنتاج الزراعي خلال الفترة 2007_2008 الأمر الذي انعكس سلباً على دخول المزارعين وهنا يؤخذ على الحكومة في سورية تسرعها بتحرير أسعار مستلزمات الإنتاج من بذار وأسمدة ومحروقات دون استباق هذا التحرير بوضع الخيارات البديلة لتخفيف الأعباء عن المزارعين قيد التنفيذ. [3*]

* مثل التعجيل بإنشاء صندوق الدعم الزراعي مع عملية تحرير الأسعار، أو على الأقل توجيه المصرف الزراعي التعاوني بالتدخل الإيجابي السريع لدعم المزارعين من خلال التوسع في القروض الميسرة ريثما يتم إنشاء الصندوق. بل على العكس تشير الإحصائيات الرسمية إلى وجود

يضاف إلى ذلك أنه بالرغم من أن الحكومة السورية أقامت نظاماً للدعم الزراعي موجه لدعم صغار المزارعين، ولكن إذا أخذنا بعين الاعتبار أن 28% من المزارعين يشغلون 75% من الأراضي المروية، وأن 49% منهم فقط يشغلون 10%من الأراضي المروية،[4] نجد أن المزارعين الكبار يزرعون مساحات أكبر من الأراضي بالقمح والقطن ويحتلون مساحات أكبر من الأراضي المروية. أي أن فوائد دعم المحاصيل الاستراتيجية وكذلك الري والمستلزمات تذهب بمعظمها للمزارعين الأكبر والأفضل حالاً. والجدول التالي يبين تطور قيمة ونسبة الدعم الاجتماعي خلال الفترة 2005-2016.

جدول رقم (1) تطور قيمة ونسبة الدعم الاجتماعي خلال الفترة 2005-2016(مليار ل.س)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
الناتج المحلي بالأسعار الجارية	1، 506، 438	1، 726، 404	2، 020، 838	2، 448، 600	2، 520، 705	2، 834، 517	3، 252، 720	3، 024، 842	2، 937، 561	3، 562، 623	4، 524، 911	5، 696، 999
حجم الدعم	158، 176	283، 130	353، 647	504، 300	340، 295	399، 667	715، 598	550، 521	428، 884	615، 000	983، 500	973، 250
نسبة الدعم الاجتماعي للناتج المحلي%	10.5	16.4	17.5	20.6	13.5	14.1	22	18.2	14.6	17.3	21.7	17.1

المصدر: تم حساب النسب بالاعتماد على الأرقام الواردة في المجموعات الإحصائية للسنوات 2006-2017

وبتتبع تطور مؤشر الدعم يتبين لنا أن مكونات الدعم احتلت حيزا كبيراً من الإنفاق العام فقد ارتفع الدعم من 10.5% من الناتج المحلي الإجمالي عام 2005 ليصل إلى ذروته عام 2008 حيث بلغ 20.8% من الناتج ولكن هذه النسبة تراجعت إلى 14.1 % في عام 2010 بعد التحرير الجزئي لأسعار المازوت والفيول والكهرباء والذي جاء نتيجة قيام الدولة كما ذكرنا سابقاً بإعادة هيكلة الدعم لتخفيف أثره على الموازنة العامة للدولة، متأثرة بارتفاع أسعار حوامل الطاقة وتراجع الإنتاج النفطي بشكل تدريجي خلال العقد الأول من الألفية.

ويلاحظ من الجدول السابق انخفاض فاتورة الدعم بالأسعار الجارية خلال السنوات الأولى للحرب بشكل كبير في بسبب ظروف الحصار الاقتصادي وغياب القدرة على إنتاج النفط محلياً. وفي مواجهة المشكلة المتفاقمة على صعيد الموازنة، خفضت الحكومة السورية الدعم خفضاً ملموساً فارتفعت نتيجة لذلك أسعار زيت الوقود 10 أضعاف من عام 2011 إلى عام 2015. أما بالنسبة للأرز والسكر، فقد ارتفعت الأسعار بمقدار 2.3 ضعف في الفترة نفسها. *وترافق التراجع في القيمة الحقيقية للدعم مع تزايد حاد في تفاوت توزيع الدعم على المناطق حيث خرجت مناطق جغرافية بالكامل من نطاق الدعم الحكومي بسبب انعدام الاستقرار فيها.[5]

انخفاض كبير_أكثر من النصف بقليل_ في حصة قطاع الزراعة من إجمالي تسليفات القطاع المصرفي في سورية خلال الفترة 2004_2009. ومعظم هذه القروض تذهب لأصحاب الحيازات الزراعية الكبيرة الذين يستفيدون من القروض المدعومة.

[4] الصندوق الدولي للتنمية الزراعية IFAD. *تقرير حول الجمهورية العربية السورية*، برنامج الفرص الاستراتيجية القطرية،2009، ص3

[*] فعلى سبيل المثال تم رفع الدعم جزئياً عن مادة الخبز (حيث ارتفع سعرها من 15 ل.س عام 2010 إلى 50 ل.س في أواخر عام 2015 تضاعف 3 مرات) وما زالت مدعومة. كان المازوت متوافراً بكثرة، وبسعر 7 ليرات لليتر الواحد، مقابل 180 ليرة عام 2015 (26 ضعفاً تقريباً) رغم أنه ما زال مدعوماً.كما تم إيقاف توزيع مادتي السكر والأرز التمويني).

[5] مجموعة البنك الدولي. خسائر الحرب-التبعات الاقتصادية والاجتماعية للصراع في سورية، 2017، ص6

ومع أن فاتورة الدعم عادت للتحسن منذ عام 2014 بالأسعار الجارية. ولكن هذا التزايد في قيمة الدعم قد يكون مضللاً لأنه مقاس بالأسعار الجارية وعند دراسة تطور مؤشر الدعم بالقيم الحقيقية من خلال ربطه بالدولار يتبين لنا أن قيمة الدعم بالدولار قد تراجعت من 6.9 مليار دولار عام 2012 إلى 2.8 مليار دولار فقط عام 2016.** يزداد التأثير السلبي لتراجع فاتورة الدعم مع ارتفاع تكاليف المعيشة بسبب التضخم وتدهور سعر صرف الليرة السورية نتيجة للحصار الاقتصادي المفروض على سورية وللمضاربات التي قامت بها فئة من التجار ظهرت خلال الحرب وعاشت على الفساد والاحتكار وبنت ثرواتها على حساب الطبقات المتوسطة والفقيرة حيث تراجعت نسبة الأسر المتوسطة الدخل من 60% من الشعب السوري إلى أقل من 10% منه عام 2016.[6] ويرى بعض الاقتصاديين أن السياسة النقدية خلال مرحلة الحرب لم تنجح بأن تكون أكثر فاعلية في التدخل لمواجهة الآثار السلبية للحرب. فبحسب دراسة أعدها المركز السوري لبحوث السياسات في سورية[7] لعبت سياسات مصرف سورية المركزي غير المتناسقة دوراً كبيراً في تقلبات سعر صرف الليرة السورية وأدت إلى ارتفاع المضاربة على العملة مما أدى إلى تضخم كبير وخسائر في الاحتياطي الأجنبي.

أ- مساعدات استهدافية: وتشمل ثلاث مكونات وهي:

- **التحويلات النقدية المباشرة:** وهي عبارة عن تحويلات تقدم من قبل الحكومات للأفراد أو الأسر الفقيرة على أساس حقهم في ذلك أو تقديراً لحاجاتهم. وقد تكون إما إعانات مباشرة تقدم في شكل رعاية، أو إعانات غير مباشرة تتمثل في تسديد المصاريف التي تحمّلها الشخص المعني.[8] ومن المعروف أنه في البلدان التي لديها قطاعات غير رسمية كبيرة (حيث لا وجود لتأمين صحي أو لتأمين بطالة مثلاً) تعمل التحويلات النقدية كوسيلة هامة لمساعدة المرضى والعاطلين والذين يعانون من بطالة جزئية.

وفي سورية تعتبر التحويلات النقدية حديثة العهد حيث بدأت في عام 2011 مع إحداث الصندوق الوطني للمعونة الاجتماعية،* الذي بدأ أعماله بتقديم الإعانة المادية لأرباب الأسر بهدف إدماجهم في البرامج التمكينية المختلفة، وقد بلغ عدد المستفيدين من معونات هذا الصندوق في عام 2011 حوالي 439 ألف أسرة من أصل 580 ألف عائلة متقدمة بطلب معونة أي بنسبة تغطية وصلت إلى 76%، ولكن هذا الصندوق توقف عن صرف المستحقات للأسر في أواخر عام 2011 [9]نتيجة تراجع قدرة الدولة على تمويل هذا الصندوق في ظل الحرب وتحول دوره إلى إداري إحصائي وإشرافي.

- **التحويلات العينية:** ظهرت هذه التحويلات على شكل إعانات غذائية موجهة نحو المزارعين بشكل استثنائي مع بداية أزمة الجفاف التي تأثرت بها مناطق واسعة من سورية في عام 2008 من خلال تقديم سلات غذائية لمساعدة السكان

** حسبت القيم بالاعتماد على أرقام الجدول و سعر صرف الدولار الواحد وقت إصدار الموازنة والذي ارتفع من 55.5 ل.س عام 2012 إلى 350 ل.س عام 2016 ، ويشير الواقع بوضوح إلى أن ازدياد الكتل الماليّة المخصصة للدعم في السنوات الأخيرة، لم يتناسب مع حجم الارتفاع الهائل في أسعار السلع

[6] مركز فيريل للدراسات الاقتصادية. *سورية بين 2010-2016*، برلين، أيار 2016/5/31 www.firil.net

[7] نصر، ربيع، وآخرون. *الأزمة السورية الجذور والآثار الاقتصادية والاجتماعية*، المركز السوري لبحوث السياسات، 2013، ص62

[8] منظمة العمل الدولية. *قاموس المصطلحات: نوع الجنس،العمل،الاقتصاد غيرا لمنظم*. المكتب الإقليمي للدول العربية، 2009، ص4

* أن الصندوق الوطني للمعونة الاجتماعية هو مؤسسة تتمتع باستقلال مالي وإداري وقد تم إحداثه بموجب المرسوم التشريعي رقم 9 لعام 2011 بهدف حماية الأفراد والأسر المستهدفة ورعايتها وتمكينهم اقتصادياً واجتماعياً وصحياً وتعليمياً وتعزيز تنمية رأس المال البشري من خلال ربط المعونات المقدمة من الصندوق بالتزامات تنموية من قبل المستفيدين.

[9] وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل السورية. *بيانات حول تقييم دور الصندوق*، 2015

وتثبيتهم في مناطقهم منعاً لنزوحهم. وتوسعت هذه التحويلات خلال الحرب ولكنها أخذت طابع إسعافي فعلى سبيل المثال في عام 2014 قام الصندوق الوطني للمعونة الاجتماعية بتوزيع 5.549 مليون سلة غذائية.[10]

- **برامج توليد الدخل للفقراء (دعم المشاريع الصغيرة والمتناهية الصغر):** أو ما يسمى في بعض الأدبيات الاقتصادية برامج **التمويل الاجتماعي** حيث توفر هذه البرامج التمويل والخدمات المالية لذوي الدخل المحدود ممن يفتقرون إلى الضمانات التي تؤهلهم الحصول على قروض مصرفية. وهذه البرامج تمول من قبل الحكومات أو القطاع الخاص أو المنظمات الدولية.

بالنسبة للتمويل الحكومي: لا تقدم البنوك في سورية قروضاً للأفراد الذين لا يملكون ضمانات عينية كافية، وبالتالي فالائتمان المتناهي الصغر لم يكن موجود في نظام البنوك السوري إلا في شكل قروض استهلاك والتي تستخدم بصفة جزئية في الأغراض التجارية غير الرسمية، ولكن منذ عام 2001 أولت الدولة السورية اهتماماً متزايداً لدعم المشاريع الصغيرة والمتوسطة، وعملت على توفير بيئة تشريعية مناسبة لتنظيم عملها، فساهمت بمنح هذه المشاريع التمويل المدعوم من الموازنة العامة عبر هيئة مكافحة البطالة (التي أحدثت وفق القانون رقم 71 لعام 2001) على شكل قروض ميسرة ذات فوائد مدعومة وفترات سماح وأقساط ائتمان مريحة ولكن هذا القانون أوقف العمل به في إطار الاتفاقيات التي تم التعاقد عليها من قبل هيئة التشغيل وتنمية المشروعات (والتي حلت مكان هيئة مكافحة البطالة بموجب المرسوم التشريعي رقم 39 لعام 2006) مع المصارف العامة والخاصة لتقديم التمويل للمشاريع الصغيرة والمتوسطة وفق شروط المصارف الخاصة في الإقراض وتوقف العمل بالتمويل الداعم مما كان له أثر سلبي على تطور المشاريع نظراً لصعوبة حصولها على التمويل اللازم.

بالنسبة للتمويل الخاص المحلي أو الدولي: إلى جانب الدولة عملت بعض الجهات المحلية والدولية على تقديم خدمات التمويل الصغير في سورية منذ 2001 أهمها الأمانة السورية للتنمية وشبكة الأغا خان للتنمية.

- *بالنسبة للأمانة السورية للتنمية:* فقد قامت عبر برنامجها فردوس بإنشاء الصندوق السوري للتنمية الريفية المتكاملة في عام *2001 لتعزيز الاحتياجات التنموية الأساسية في المجتمعات السورية الريفية، وأثناء السنوات الثلاث الأولى لتشغيله مول "فردوس" برامج التمكين الاقتصادي بقروض متناهية الصغر بدون فائدة، وصلت إلى 3000 منتفع في 60 قرية مولدة 5.3 مليون دولار من القروض.[11] ولكن ما لبث برنامج فردوس أن توقف عن التوسع في القروض المتناهية الصغر بدون رسم في عام 2005، وفي ذات الوقت اتخذت الأمانة قراراً إستراتيجياً بأن تستهدف أنشطتها المرأة، وبدأت في مشروع تجريبي يدعى حضانة مشروعات القرية في المناطق الريفية في اللاذقية لتشجيع المستثمرين من النساء ولكن بقي المشروع الخاص بحضانة مشروعات القرية التجريبي مشروعاً صغير النطاق.
- *مؤسسة أغا خان للتمويل متناهي الصغر:* وهي واحدة من أكبر شبكات التنمية الخاصة على مستوى العالم وقد بدأت العمل في سورية عبر برنامجها للائتمان المتناهي الصغر منذ عام 2003، ما لبثت هذه المؤسسة أن تحولت إلى

[10] المرجع السابق نفسه.

[*] في البدء تأسس الصندوق السوري لتنمية الريف – فردوس كمؤسسة غير حكومية في عام 2001 وفي نيسان / أبريل من العام 2007 حصلت الأمانة السورية للتنمية على الترخيص القانوني من وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل وأصبح مشروع فردوس أحد مشاريعها وتعتبر الأمانة السورية مؤسسة غير حكومية وغير ربحية تحظى برعاية السيدة الأولى في سورية وتعمل بالتعاون مع المنظمات الدولية وهيئات المجتمع السوري والحكومة.

[11] مجموعة البنك الدولي. *سوريا: تقييم سوق التمويل المتناهي الصغر*، مؤسسة التمويل الدوليIFC وجرامين للتمويل المتناهي الصغر، 2008، ص22

"مصرف التمويل الأصغر الأول" في العام 2009، وهو ما سمح لها بالبدء في قبول الودائع. وقد نَمَت هذه المؤسّسة بوتيرة سريعة، وبحلول نهاية العام 2010، كان لديها حوالي 20 ألفاً من القروض وصلت قيمتها إلى 21 مليون دولار (بمتوسط حجم القرض 1063 دولار أميركي)[12]

وقد حاولت الحكومة السورية تفعيل دور المؤسسات المالية الخاصة في التمويل من خلال إصدار المرسوم التشريعي رقم 15 لعام 2007 الخاص بالترخيص لمؤسسات الإقراض والتمويل الصغير وبالرغم من قيام الحكومة بإصدار هذا المرسوم الذي اعتبر أول تشريع مخصص للتمويل الصغير في سورية ولكنه لم يكن فعالاً **فقد بلغ عدد العملاء لدى مؤسسات التمويل متناهي الصغر الرئيسية في سورية عام 2010 حوالي 49 ألف عميل نشط فقط من أصل 1.2 مليون من العملاء المحتملين أي أن هذه المؤسسات غطت ما نسبته 4% من الشريحة المستهدفة آنذاك [13].

وبالرغم من ارتفاع عدد المؤسسات المرخصة التي تقدم الخدمات المالية لدعم المشاريع الصغيرة بين عامي 2011-2015 من مؤسسة واحدة إلى ثلاث مؤسسات مرخّصة نشطة بالإضافة إلى عدة مؤسّسات أخرى تعمل بموجب ما يُسمّى "ببرامج" يتم تمويلها بصورة عامة من خلال التبرعات والرعاية، ولكن عدد المشاريع الصغيرة المستفيدة من خدمات الإقراض والتمويل انخفض انخفاضاً كبيراً خلال سنوات الحرب من نحو 73 ألف مشروع عام 2011 إلى 28 ألف مشروع عام 2015.[14] ويعزى هذا التراجع إلى تراجع إمكانيات التمويل وتراجع قدرة المشاريع المقامة على النجاح، بالإضافة إلى صعوبة توفر ضمانات للقروض نتيجة ظروف الحرب مما أضعف من قدرة هذه المؤسسات على الاستمرار.

بالنسبة للتمويل الدولي من منظمات دولية: لم تشكل مصادر التمويل والتعاون الخارجي سوى جزءاً محدوداً من إجمالي مصادر التمويل السورية، وذلك مقارنة بدول أخرى مشابهة تنموياً وبنفس المرتبة دولياً. وهي تقدم من قبل عدد من المنظمات الدولية كبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ووكالة غوث للاجئين الفلسطينيين هذا ويعتبر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي للتمويل المتناهي الصغر من أولى تجارب هذا النوع من التمويل في سورية فقد بدأ عام 1999 في "برنامج تنمية المجتمع الريفي في منطقة جبل الجص" بالتعاون مع لجنة التخطيط التابعة للدولة ووزارة الزراعة إلا أنه وعلى الرغم من أن الميزانية المخططة لبرنامج تنمية المجتمعات الريفية كان 5 مليون دولار أمريكي إلا أن 3.2 مليون دولار أمريكي فقط من هذا المبلغ تم منحها لسورية حتى 2008.[15] ليتم بعد ذلك تسليم هذا البرنامج لوزارة الزراعة والإصلاح الزراعي نتيجة لتلكؤ أو إيقاف معظم المنح، منذ بداية الحرب، حيث شمل ذلك وقف جميع القروض والمنح والهبات والخبراء(باستثناء بعض المنح ذات الطابع الإنساني) نتيجة التدابير القسرية أحادية الجانب التي تم فرضها على سورية من قبل الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة*

---

[12] مركز كارنيغي للشرق الأوسط. *ورقة عمل أعدت في إطار مشروع إعادة الإعمار الاقتصادي السوري 2013-2014 بعنوان القطاع المالي السوري* https://carnegie-mec.org/2015/01/07/ar-pub-60301

** ولكنه لم يأت على ذكر شروط الائتمان المقدم من قبل هذه المؤسسات وطبيعته من حيث الفوائد والأقساط وفترات السماح لذلك كانت هناك صعوبة في استفادة أصحاب المشاريع الصغيرة من هذه المؤسسات التي قدمت قروضها بفوائد مرتفعة وضمانات يصعب توفيرها

[13] برنامج الأمم المتحدة الإنمائيUNDP. *الخطة الوطنية للتمويل المصغر في سورية*، دمشق، 2010، ص16-17

[14] رئاسة مجلس الوزراء بالتعاون مع هيئة التخطيط والتعاون الدولي. *التقرير الوطني الأول للتنمية المستدامة*،سورية، 2019، ص33

[15] المرجع السابق نفسه ص27

* الجدير بالذكر أن هذه التدابير استهدفت حتى قطاعات الاستجابة الإنسانية المسخّرة لدعم السوريين، حيث استهدفت تمويل التحويلات المالية للمنظمات الدولية العاملة في الجمهورية العربية السورية، إضافة إلى ربط بعض الدول والمانحين الدوليين هذا التمويل بأجندات مسيّسة كما

الضمان الاجتماعي مقابل اشتراكات: ونميز فيه بندين وهما التأمينات الاجتماعية والتأمين الصحي

أ- **التأمينات الاجتماعية:** وهو نظام التأمين الذي يتمتع به العاملون بأجر(القطاع العام والخاص المنظم)، وتشمل بنوده إصابات العمل، والعجز والوفاة وتعويض الشيخوخة.[16] وتتكون منظومة التأمين الاجتماعي في سورية من المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية والمؤسسة العامة للتأمين وبعض شركات وهيئات التأمين العامة والخاصة. وتتميز بالإلزامية، والإشراف من قبل الدولة، والمساهمة المشتركة بين العامل ورب العمل.** ولكن لا تزال هناك شرائح واسعة من العاملين وبعض القطاعات خارج نطاق تطبيق هذا القانون***

وتشير بيانات التأمينات الاجتماعية إلى تطور نسبة العمال المشمولين بالتغطية من 23% من إجمالي العاملين عام2001 إلى 33% عام 2010، وعلى الرغم من ازدياد نسبة التغطية خلال هذه السنوات ولكنها بقيت متواضعة قياساً بالدول المجاورة.* أما منذ 2010 ازداد عدد المسجلين ازدياداً طفيفاً من 1.95 مليون شخص عام 2010 إلى 2.1 مليون بالعام 2015. [17]ويبقى هذا الرقم دون المستوى المطلوب ولا يشكل غير نسبة من إجمالي عدد العاملين البالغ 5 مليون عام لنفس العام، وخلال الحرب استمرت الحكومة في تسديد الأجور للعاملين فيها والتأمينات لمستحقيها، بالرغم من التراجع الحاد في إيرادات منظومة التأمين.**

أما بالنسبة لمشتركي القطاع الخاص فهو مازال يعاني من امتناع أو تهرب العديد من جهاته من تسجيل عمالهم في التأمينات الاجتماعية، ولاسيما القطاع الخاص غير المنظم. خاصة مع التراجع الحاد في أنشطة القطاع الخاص خلال الحرب والذي أدى إلى تأثر ملايين العاملين بفقدان عملهم أو جزء من دخولهم نتيجة الظروف التي نجمت عن الحرب. وانقطعت اشتراكات التأمين بالنسبة للكثيرين ممن فقدوا أعمالهم، مما أثر على إمكانية استفادتهم من التأمينات الاجتماعية في المستقبل.

ب- **التأمين الصحي:** نظام التأمين الصحي هو نظام حكومي أو خاص يصار بموجبه إلى التعويض عن المصروفات الطبية والاستشفاء أو عن فقدان الدخل بسبب مرض أو إصابة أو حادث. ويشارك الأشخاص المؤمّن عليهم وأصحاب

أعاقت هذه التدابير توريد الدولة السورية والمنظمات الدولية للمساعدات الإنسانية إلى السوريين، كالأدوية والتجهيزات الطبية والأغذية ومشتقات الطاقة اللازمة لتشغيل المرافق الصحية.

[16] منظمة العمل الدولية، *قاموس المصطلحات*، مرجع سبق ذكره، ص4

** الإلزامية بالنسبة للعاملين في القطاع العام أما العاملين في بقية القطاعات فالتأمين ضد إصابات العمل إلزامياً وباقي خدمات التأمين اختيارية أما بالنسبة للمساهمة المشتركة فإن صاحب العمل الخاضع لقانون التأمينات الاجتماعية رقم 92 يلتزم بتسديد نسبة 14 % من أجور عماله شهرياً، ويلتزم المؤمن عليهم بتسديد نسبة 7% من أجورهم الشهرية.

*** مثل القطاع غير المنظم وكذلك المنشآت التي تضم أربعة عمال فما دون وهو يستثني من الشمول في أحكامه، العمال الذين يستخدمون في أعمال عرضية مؤقتة إلا في من يرد به نص خاص، وأفراد أسرة صاحب العمل الذين يعولهم فعلا ، وخدم المنازل ومن في حكمهم، والعمال الذين يستخدمون في الزراعة لدى القطاع الخاص والمشترك إلا من يرد فيهم نص خاص

* بلغ المشمولين بالتأمينات الاجتماعية ما نسبته 66% من إجمالي المشتغلين في الأردن بحسب بيانات المؤسسة العامة للضمان الاجتماعي في الأردن لعام 2014

[17] رئاسة مجلس الوزراء. *التقرير الوطني الأول للتنمية المستدامة*، مرجع سابق، ص7

** حيث قدر حجم خسائر قطاع التأمينات الاجتماعية بين عامي 2011 و2013 بحوالي 42 مليار ل.س حسب الموقع الالكتروني لجريدة تشرين الرسمية بتاريخ 2014/1/13

العمل في تقاسم الأعباء المالية لهذا النظام.[18] ويمكن أن تأخذ إعانة التأمين الصحي شكل إعانة نقدية مباشرة أو تقديم العلاج الطبي والأدوية والمعدات، إما بصورة مجانية وإما بإسهام المريض بجزء من النفقات.

وفي سورية اعتمدت سياسة الدولة تاريخياً على تقديم الخدمات الصحية العامة المجانية العمومية، إلا أن سياسات التحرير الاقتصادية التي انتهجتها الدولة مؤخراً بدأت بالتأثير على القطاع الصحي من خلال فرض الرسوم على بعض الخدمات الصحية العامة وطرح إصلاحات لقطاع الصحة بهدف التحول نحو التأمين الصحي على حساب الخدمة العمومية، وفي هذا الإطار سمح المرسوم التشريعي رقم 65 لعام 2009 ، للجهات العامة بإبرام عقود تأمين صحي للعاملين لديها، عوضاً عن الضمان الصحي الذي يوفره نظام التأمينات الاجتماعية.***

وتعتبر المؤسسة العامة السورية للتأمين هي الجهة الأكثر استحواذاً على سوق التأمين الصحي، وبلغ حجم التأمين الصحي للمؤسسة عام 2012 أكثر من 82% من السوق السورية أي ما نسبته 46% من إجمالي عدد الموظفين في القطاع العام.[19] إلا أن نظام التأمين لدى المؤسسة مسقوف بمبالغ معينة وأمراض وأدوية محددة وعلى المؤمن تسديد ما يزيد عليها من حسابه الخاص في حين أن الضمان الصحي السابق كان يتحمل كامل التكلفة مهما بلغت قيمتها، أما بالنسبة للقطاع الخاص فإن تغطية العاملين فيه بالتأمين الصحي كانت ضعيفة وذلك بسبب تفضيل أرباب العمل تقديم الخدمات الصحية للعاملين لديهم عند الإصابة وبشكل إفرادي، وبذلك يمكن القول أن التأمين الصحي في سورية موجه نحو العمال في القطاعين الإداري والإنتاجي وهو اختياري وتغطيته ضعيفة.

وخلال الحرب فإن البيانات المتوفرة تشير إلى ارتفاع أعداد المشمولين في التأمين الصحي حيث وصل العدد إلى 755 ألف مواطن عام 2015 (82% منهم من موظفي القطاع العام)* أي بلغت نسبة المشمولين بالتأمين الصحي في القطاع العام 63% من إجمالي العاملين به، ويعود هذا الارتفاع إلى استمرار الدولة بإلزام مؤسساتها بإجراء التأمين الصحي لموظفيها. على الرغم من تأثر قطاع التأمين الصحي في سورية بشكل كبير خلال الحرب، والذي تجلى في ارتفاع أسعار الدواء والخدمات الطبية **وخروج قسم هام من مقدمي الخدمة الطبية من الشبكة الطبية نتيجة الظروف التي ولدتها الحرب.

ثانياً: الخدمات الاجتماعية: وتشمل الرعاية الصحية وخدمات التعليم وخدمات المرافق العامة.

1-**الرعاية الصحية:** لم تتجاوز قيمة الإنفاق الكلي (لجميع القطاعات) على الصحة في سورية 3.3% من الناتج في حين بلغت هذه النسبة وسطياً 4.9% في البلدان العربية عام 2014 ولكنها تبقى أقل بكثير من الدول المتقدمة والتي تتجاوز فيها النسبة 12%[20] ويعود ذلك لتراجع الإنفاق الحكومي على الصحة منذ بداية 2006، فقد كان هناك اتجاهاً عاماً نحو تخفيض الإنفاق الحكومي على الصحة وخصخصة هذا القطاع بشكل غير مباشر، حيث بدأت المشافي الحكومية بالتحول إلى هيئات مستقلة إدارياً ومالياً تعتمد على مواردها الذاتية، لذلك بدأت خدماتها العامة المجانية

[18] منظمة العمل الدولية. *قاموس المصطلحات*، مرجع سابق، ص36-37

*** وبحسب الاتجاهات الحديثة للحماية الاجتماعية يعد التراجع عن الخدمة الصحية العمومية خطوة للوراء في تمكين الأفراد صحياً

[19] هيئة الإشراف على التأمين. *التقرير السنوي لقطاع التأمين الصحي لعام 2014*، الجمهورية العربية السورية، ص31.

* أي بحساب هذه النسبة يبلغ عدد المشمولين بالتأمين الصحي في القطاع العام 619 ألف وبقسمة هذا الرقم على إجمالي عدد العاملين في القطاع العام في نفس العام والبالغ 979 ألف عامل تصبح النسبة 63% من إجمالي العاملين القطاع العام عام 2015

** فمثلاً ارتفع سعر الدواء المصنع محلياً 50% عام 2013 بسبب العقوبات الاقتصادية على سورية وارتفاع أسعار المواد الأولية المستوردة

[20] مديوني، جميلة. *تحليل مكامن القوة والضعف التي تواجه الرعاية الصحية في ظل الظروف الاقتصادية العربية الراهنة*، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا. المجلد 14 / العدد (19)، 2018، ص100

تتقلص وبدأت بالتحول إلى خدمات مأجورة، (إلا أنها بقيت مدعومة وتقدم خدماتها بأسعار أقل من مثيلاتها في القطاع الخاص). والجدول التالي يتضمن أهم مؤشرات القطاع الصحي خلال فترة الدراسة.

-2

جدول رقم (2) مؤشرات القطاع الصحي في سورية خلال فترة 2005-2016

	الإنفاق العام على الصحة (مليون ل.س)	نسبة الإنفاق على الصحة من الناتج المحلي	عدد السكان لكل طبيب (مواطن/طبيب)	نسبة تغطية اللقاحات	عدد معامل الأدوية المحلية	نسبة التغطية بالادوية المحلية من إجمالي الأدوية المستوردة
2005	9786	%0.65	642	%88	54	%90
2010	9310	%0.34	661	%94	70	%91
2011	11437	%0.35	636	-	73	%93
2016	53156	%0.9	729	+%66	67	%38

المصدر: وزارة الصحة السورية والمكتب المركزي للإحصاء في سورية،المجموعات الإحصائية للسنوات المذكورة

حيث سجل الإنفاق العام على الخدمات الصحية تراجعاً من 0.65% من الناتج المحلي عام 2005 إلى 0.35% منه عام 2011. وقد تحسنت هذه النسبة قليلاً عام 2016 حيث بلغت 0.9% من الناتج المحلي ولكن هذا لا يخفي الصعوبات الكبيرة التي تعرض لها القطاع الصحي خصوصاً خلال الحرب نتيجة الأضرار المباشرة التي لحقت به، حيث تشير تقديرات النقابات المعنية إلى أن نسبة 61% من المشافي والمراكز الصحية دمرت كلياً أو جزئياً، وخرجت عن الخدمة. كما ترافق ذلك بهجرة نحو ثلث الأطباء السوريين، وخمس الصيادلة نتيجة للحرب. [21] مما أدى لتراجع بعض المؤشرات الصحية كما هو مبين في الجدول السابق حيث ارتفع متوسط عدد السكان لكل طبيب من 636 مواطن/طبيب عام 2011 إلى 729مواطن/طبيب عام 2016 كما انتشرت عدة أمراض في سورية بمعدل أعلى من الطبيعي بسبب ظروف الحرب والعقوبات الاقتصادية ونقص اللقاحات في بعض المناطق، حيث تراجعت نسبة تغطية اللقاحات من 94% من الأطفال عام 2010 إلى 66% منهم عام 2016. وعلى الرغم من بذل الدولة لجهود كبيرة في مجال تأمين الخدمات الصحية إلا أن الظروف غير الآمنة، وتخريب البنية التحتية للمنشآت الصحية أدت إلى تراجع جاهزية وكفاءة الخدمات الصحية المقدمة من قبلها بسبب الخسائر المباشرة وغير المباشرة في رأس المال البشري، وفقدان التجهيزات والأدوية، والصعوبات القائمة في استيراد المواد والإمدادات الطبية الضرورية بسبب الحصار الاقتصادي على سورية. وتراجعت نتيجة لكل ذلك الخدمات الصحية المقدمة من قبل الدولة منذ بداية الحرب وارتفعت أسعارها وأصبحت خدمات الطوارئ والإسعاف هي السمة الغالبة عليها. فقد انخفض عدد خدمات تنظيم الأسرة المقدمة بشكل مجاني من 764 ألف خدمة عام 2010 إلى 485 ألف خدمة عام 2015. إضافةً إلى تراجع عدد خدمات الرعاية المقدمة للأمهات من307 ألف خدمة عام 2010 إلى 162 ألف خدمة عام 2015 الأمر الذي رفع من نسبة تحمل المواطنين لنفقات الرعاية الصحية من إجمالي الإنفاق الصحي. [22]

[21] علي، مدين. *التعليم في سورية بين نمطية التحليل وآفاق الأهداف*، سلسلة قضايا التنمية البشرية، مركز دمشق للأبحاث والدراسات _مداد. العدد الثالث، أب 2018، ص35

[22] رئاسة مجلس الوزراء وهيئة التخطيط والتعاون الدولي. *التقرير الوطني الأول للتنمية المستدامة*، سورية، 2019، ص9

الأمر الذي أدى إلى تزايد دور المجتمع الأهلي في ظل الحرب في تقديم الخدمات الصحية لتعويض التراجع الحاد في الخدمات المقدمة من القطاعين العام والخاص، لكن هذه المبادرات لم تمتلك المقومات المؤسسية أو التمويلية لمقابلة الاحتياجات الكبرى التي نجمت عن الحرب، بالإضافة إلى صعوبة العمل بفاعلية في ظل البيئة غير آمنة للحرب.

3-**خدمات التعليم:** تقدم خدمات التعليم مجاناً من قبل الدولة للتعليم ما قبل الجامعي وبأسعار رمزية للتعليم الجامعي، وبالرغم من البنية التحتية الواسعة الانتشار للتعليم إلا أن نوعية التعليم وارتباطها بحاجات سوق العمل بقيت مثار جدل، كما أن الإصلاحات في القطاع مع بداية العقد الأول من الألفية والتي تضمنت توسع دور القطاع الخاص وفرض رسوم على التعليم العام بخاصة الجامعي (مثل التعليم الموازي والتعليم المفتوح) زاد من تكاليف التعليم بالنسبة للأسر والجدول التالي يبين أهم مؤشرات التعليم في سورية.

جدول رقم (3) يبين أهم مؤشرات قطاع التعليم خلال الفترة 2011-2016

	2011	2016	نسبة التغير بين عامي 2011-2016
الإنفاق على التعليم (مليار ل. س)	91.41	201.18	-
نسبة الإنفاق على التعليم من الناتج المحلي الإجمالي	%2.8	%3.5	-
إجمالي عدد المدارس	19319	13312	%31-
إجمالي عدد تلاميذ التعليم الأساسي	4774276	3537941	%24-
نسبة التسرب	%3.6	%27	-
عدد أعضاء الهيئة التعليمية في الجامعات السورية	10240	9441	%7.2-

المصدر: المكتب المركزي للإحصاء في سورية،المجموعات الإحصائية للسنوات المذكورة

حيث سجل الإنفاق العام على التعليم ارتفاعاً من 2.26% من الناتج المحلي عام 2001 إلى 2.8% عام 2011 واستمرت هذه النسبة بالتزايد خلال الحرب حيث بلغت 3.5% من الناتج عام 2016 وفقاً للجدول السابق إلا أن معظم هذا الإنفاق كان لتعويض الضرر الذي لحق بالبنية التحتية والمؤسسية والبشرية للتعليم نتيجة الحرب حيث انخفض عدد المدارس في عام 2016 بنسبة 31% عما كان عليه عام 2011 كما انخفض عدد الطلاب بنسبة 24% وانخفضت أعداد الهيئة التعليمية في الجامعات بسبب الهجرة خارج سورية بنسبة 7.2% كما أن غياب الاستقرار في بعض المناطق السورية ونزوح الأسر وانتقالها بحثاً عن بيئة آمنة، أدى إلى ارتفاع نسبة التسرب من التعليم الأساسي بشكل حاد بين عامي 2010 و2016 من 3.6% إلى 27% .

حاولت الدولة تدارك ذلك من خلال استخدام منهجيات تعليمية جديدة ومكثفة بالتعاون مع المنظمات الدولية، كنوع من التعليم التعويضي* والذي قدر عدد من استفاد منه بأكثر من 250 ألف تلميذ عام 2016.[23]

* التعليم التعويضي: يستهدف المتعلمين الذين فقدوا مدداً دراسية تتراوح بين الشهرين إلى فصل دراسي بسبب ظروف الحرب، إذ يلتحق هؤلاء المتعلمون بدورات تقوية في المدارس خارج أوقات الدوام الرسمي، لتعويض الدروس التي فاتتهم

[23] علي، مدين. *التعليم في سورية بين نمطية التحليل وآفاق الأهداف*، مرجع سابق، ص15

3- **خدمات المرافق العامة:** تقدم خدمات مياه الشرب في سورية بأسعار أقل من سعر التكلفة ويتم احتساب القيمة وفقاً لأسعار تصاعدية وفق شرائح الاستهلاك، أما خدمات الصرف الصحي فهي مجانية، وقد توسعت البنية التحتية لمياه الشرب والصرف الصحي على نحو كبير قبل الحرب، كما تنتشر شبكة عامة للكهرباء في سورية تغطي كافة المناطق والمحافظات وتتحمل الأسر التكاليف وفق شرائح تصاعدية.

وخلال الحرب تضرر قطاع مياه الشرب تضرراً مزدوجاً تمثل وجهه الأول في الجانب الكمي من خلال انخفاض في نسبة السكان المستفيدين من مياه الشرب. بينما تمثل الجانب الثاني بانخفاض في نوعية مياه الشرب ومدى صلاحيتها للاستهلاك نتيجةً لتلوث المياه. كما تراجع نصيب الفرد من الطاقة الكهربائية بين عامي 2010-2015 بنسبة 62.5%هذا الانخفاض يعود بمعظمه إلى نقص الوقود، نظرا لتراجع قدرة التوليد المتاحة بنحو30% خلال الفترة ذاتها.[24]

ثالثاً: نظم التشغيل وسوق العمل:

بالنسبة للتشغيل تبنت سورية مجموعة من الإجراءات لمكافحة البطالة والفقر وخاصة في الريف وتحسين مستوى معيشة سكانه، فأحدثَت مراكز للتنمية الريفية منذ عام 1958، وأحدثَت وحدات الصناعات الريفية عام 1980 بهدف تدريب أبناء الريف والأحياء الفقيرة في المدن على الصناعات الريفية والتقليدية بغية تأهيلهم لممارسة العمل في هذه الصناعات، ولكن نتيجة الحرب انخفض عدد مراكز التنمية الريفية من 29 مركزاً في عام 2010 إلى 7 مراكز في عام 2015 ، نظراً لتضررها ووقوع بعضها ضمن مناطق غير مستقرة. كما انخفضت أعداد وحدات الصناعات الريفية من 110 وحدة إلى 62 وحدة خلال نفس المدة. وشهدت نسبة المستفيدين من خدمات هذه المراكز تراجعاً بنسبة 50 % بين عامي 2010 و 2015.[25] كما قامت الحكومة بإحداث هيئة عامة لمكافحة البطالة عام 2001 ولكن ما لبث أن تم حل هيئة مكافحة البطالة، لتحل محلها الهيئة العامة للتشغيل وتنمية المشروعات في العام 2007، والتي أخذت على عاتقها بعض مهام هيئة مكافحة البطالة لكن وفق توجهات مختلفة، وهذه لم يكن حظها بالنجاح أفضل من سابقتها. حيث فشلت في أداء دور ملموس نتيجة أخطاء في تركيبتها ومهامها من جهة وفرض سيطرة وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل عليها من جهة أخرى[26]

أما بالنسبة لسوق العمل أوجدت سورية منذ بداية تطبيق قانون العمل في عام 1959 مكاتب للتشغيل ولكن هذه المكاتب كانت غير فعالة في الربط بين العرض والطلب في سوق العمل خاصة بعد تعديل آلية عملها مع بداية عام 2011 حيث سمح للجهات العامة الإعلان عن شغل وظائف لديها دون طلب الترشيح من هذه المكاتب.

وعند دراسة تطور معدلات البطالة يلاحظ أن هذه المعدلات شهدت انخفاضاً ملحوظاً قبل الحرب من 10.3% عام 2001 إلى 8.6%عام 2010* نتيجة ارتفاع مساهمة القطاع الخاص المنظم بالتشغيل من 34.3% إلى 43.2% من إجمالي عدد المشتغلين في سورية، في حين حافظ القطاع العام على حصته من المشتغلين والتي بلغت وسطياً 27.1% خلال الفترة المذكورة. ولكن الحرب أثرت بشكل كارثي على سوق العمل، ولم يقتصر تأثيرها على ضعف

[24] مجموعة البنك الدولي. *خسائر الحرب-التبعات الاقتصادية والاجتماعية للصراع في سورية*، مرجع سابق، ص5

[25]رئاسة مجلس الوزراء. *التقرير الوطني الأول للتنمية المستدامة*، مرجع سابق، ص8

[26] سارة، فايز. *الفقر في سورية- نحو تحول جذري في سياسة معالجة الفقر*، مركز التواصل والأبحاث الإستراتيجية. 2011، ص12-15

* يؤكد البعض بأن هذا الانخفاض لا يعتبر مؤشراً على تحسن سوق العمل وإنما يعود لمجموعة من العوامل منه انخفاض نسبة معدل النشاط الاقتصادي خلال تلك الفترة وارتفاع أعداد من هم خارج قوة العمل بسبب ارتفاع نسبة الالتحاق بالتعليم الثانوي والجامعي حيث شهد التعليم الجامعي حسب بيانات وزارة التعليم ارتفاعاً في نسبة الملتحقين من 10.5% عام 2000 إلى 28.8% عام 2010 بالإضافة إلى ارتفاع معدلات الهجرة لليد العاملة خلال تلك الفترة وانخفاض مشاركة المرأة.

خلق فرص عمل جديدة بل تعداها لخسارة فرص عمل كانت قائمة قبل الحرب وخاصة في القطاع الخاص، وتدهور الأجور الحقيقية وغياب البيئة الآمنة للعمل. حيث تشير بيانات المجموعة الإحصائية السورية لعامي2011_2016 أن معدل البطالة ارتفع من 8.6 %عام 2010 إلى 48.4 % عام 2015،[27] هذا الارتفاع كان بمجمله في القطاع الخاص، وخاصةً في مجالات الزراعة والنقل والصناعات التحويلية، الأمر الذي أدى إلى فقدان المصدر الرئيسي لدخل الملايين من السوريين، حيث تشير بعض الدراسات حول نتائج الحرب إلى أن 86.6% من المواطنين السوريين وقعوا تحت خط الفقر العالمي المقدَر ب1.95 دولار باليوم عام 2016 مما أدى لتراجع نسبة الأسر المتوسطة إلى أقل من 10% منه عام 2016 كما ذكرنا سابقاً.

ويمكن القول أن نتائج السياسات الرسمية العامة في التشغيل ومكافحة البطالة، لم تحقق تقدماً كبيرا في أهدافها على الرغم من تعدد البرامج والمشاريع الاجتماعية التي تم طرحها

تحليل فعالية مؤسسات وهيئات الحماية الاجتماعية في سورية:

أولاً: الدولة: حيث سنقوم بدراسة فعاليتها من حيث الشمولية والاستهداف والكفاءة حيث يلاحظ أن هناك تفاوتاً في التغطية بين أدواتها ففي حين أن هناك أدوات تتصف بالشمولية النسبية كدعم المستهلكين وخدمات التنمية الاجتماعية (الصحة والتعليم والمرافق العامة) فإن البعض الأخر من أدواتها امتازت بضعف التغطية كالتأمينات الاجتماعية والتأمين الصحي وأنظمة التشغيل والتمويل. فالتمويل الصغير كما أشرنا سابقاً لم تتجاوز تغطيته 4%[28] أما بالنسبة للتأمينات الاجتماعية لم تتجاوز تغطيتها 33% عام 2010 تحسنت إلى 42% من إجمالي العاملين في القطاع الرسمي عام 2015 (بينما لا تزال قطاعات بالكامل من الاقتصاد الوطني خارج مظلة التأمين، كالقطاع غير المنظم والذي يشكل نسبة كبيرة تفوق القطاع المنظم). بينما لم تتجاوز نسبة المشمولين بالتأمين الصحي 46% من إجمالي العاملين في الدولة عام 2012 و63% منهم عام 2015[29] أي أن هذه الأدوات عانت من ضعف الاستهداف الكمي نتيجة لعدم تغطيتها لشرائح واسعة من المجتمع وضعف الاستهداف النوعي والذي تمثل بتراجع نوعية الخدمات الاجتماعية المقدمة وتحمل المواطنين للجزء الأكبر من تكاليف هذه الخدمات بالإضافة إلى ضعف الكفاءة المالية والتنظيمية لكونها لم تأخذ شكل منظم استراتيجي وإنما عبارة عن مجموعة من الأدوات التي تعمل بشكل منفصل عن بعضها البعض والتي تقدم من قبل جهات مختلفة يكاد يغيب التنسيق فيما بينها. وقد عززت الحرب من ضعف بنية وتغطية الحماية الاجتماعية التي تقدمها الدولة خاصة مع تراجع قدرتها التمويلية نتيجة الحرب وما لحق بها من خسائر وأضرار وظروف الحصار الاقتصادي.

ثانياً: القطاع الخاص: لعب هذا القطاع دوراً هامشياً في الحماية قبل الحرب نتيجة امتناع أو تهرب العديد من جهاته من تسجيل عمالهم في التأمينات الاجتماعية، ولاسيما القطاع الخاص غير المنظم كما ذكرنا سابقاً بالإضافة إلى أن تغطية العاملين فيه بالتأمين الصحي كانت ضعيفة وذلك بسبب تفضيل أرباب العمل تقديم الخدمات الصحية للعاملين لديهم عند الإصابة وبشكل إفرادي. أما خلال الحرب فدوره في الحماية الاجتماعية يكاد يكون غير ملحوظ هذا إذا لم نقل أنه ساهم في رفع الحماية الاجتماعية عن جزء كبير من العاملين لديه نتيجة قيامه بتخفيض الرواتب والأجور بالإضافة إلى تسريح جزء كبير من موظفيه مع زيادة خسائره والتراجع الحاد في نشاطه خلال الحرب.

---

[27] المجموعة الإحصائية للأعوام المذكورة. *الفصل الثالث: القوة البشرية والقوة العاملة* -جدول رقم 1/3

[28] الحايك، فاضل. *شبكات الحماية الاجتماعية ودورها في معالجة ظاهرة الفقر في سورية*، رسالة ماجستير، جامعة دمشق، 2016، ص127

[29] تم حساب هذه النسب في مكان سابق من البحث ص 11-12

ثالثاً: المجتمع الأهلي والمدني: الذي يعتمد على القرابة والمصالح المشتركة والزمالة لتوفير ضمان اجتماعي غير رسمي ويملأ الفراغ الذي تتركه الدولة والسوق، ومن أهم آليات المجتمع الأهلي في سورية نذكر:

التحويلات النقدية من أسر وأفراد: من المعروف أن تحويلات المغتربين تمثل مصدراً هاماً للقطع الأجنبي في أي دولة وتلعب دوراً بارزاً في تعزيز استهلاك الأسر في الدول التي تعاني من أزمات مالية أو اقتصادية أو اضطرابات سياسية. وفي سورية شكلت التحويلات النقدية من أفراد وأسر خارج سورية وسطياً 2.58% من الناتج خلال الفترة 2005-2010 ولكنها ارتفعت إلى 5% منه خلال الفترة 2011-2016 حيث قدرت هذه التحويلات في عام 2016 بأكثر من 1.62 مليار دولار أمريكي[30] (أي نحو 810 مليار ل.س بسعر صرف 500 للدولار) بحسب إحصاءات البنك الدولي. وبالمقارنة مع أرقام موازنة العام 2016 فإن هذه التحويلات شكلت ما نسبته 83% من إجمالي الدعم الاجتماعي بجميع مجالاته (والذي قدَر بمبلغ 973.25 مليار من أصل موازنة بلغت 1980 مليار ل.س) وعلى الرغم من تحسن التحويلات ولكنها لم تغطي أكثر من 10.23% من متطلبات الأسرة لتكون على خط الفقر العالمي.

أما بالنسبة لإجراءات التحويل فهي قبل الحرب كانت بمعظمها تتم بصورة نظامية عبر مصرف سورية المركزي، أو من قبل شركات الصرافة المحلية لصالحه، ولكن مع بدء الحرب على سورية عدا عن ارتفاع تكاليف التحويل المباشرة النظامية، بدأت عملية التحويل بحد ذاتها، تعاني من موانع ومصاعب جديدة،* وهو ما ساهم بتقلص التحويلات النقدية المباشرة وازدهار السوق السوداء للحوالات داخل سورية منذ بداية الحرب والتي ساهمت فيما بعد بالمضاربة بسعر الصرف وهو ما انعكس سلباً على الاقتصاد.

الجمعيات التعاونية والجمعيات الخيرية الأهلية: والتي ازداد عددها بنسبة 300% بين عامي 2005-2010 حيث ارتفع هذا العدد ليصل إلى نحو 1240 جمعية نحو نصفها جمعيات خيرية. حيث عملت بعض الجمعيات التقليدية على تعديل طريقة عملها من خيري يقوم على تقديم البر والإحسان إلى تنموي تمثل بإنشاء مشاريع ومراكز للتدريب والتأهيل المهني وتوعية المرأة والشباب بقضايا السكان والتنمية والصحة الإنجابية نتيجة جهود جدية من قبل الحكومة لإشراك المجتمع الأهلي بعملية التنمية. إلا أن الحرب أدت لتحول طبيعة عمل هذه الجمعيات مرة أخرى من عمل أهلي إلى إغاثي طارئ وسريع.** ويمكن القول أن المجتمع السوري خلال الحرب اعتمد على نحو متزايد على الحماية الاجتماعية غير الرسمية المرتبطة بالمجتمع المدني والتي تمثلت بالقروض والجمعيات في إطار العمل أو الجوار، بالإضافة للمساعدات عبر المؤسسات الخيرية، كما كان للحماية المرتبطة بالقرابة دوراً هاماً في توفير الحماية للفقراء والمهمشين.

رابعاً: المنظمات الدولية والمحلية: قبل الحرب قامت الحكومة السورية بالتوقيع على عدد من برامج التعاون مع المنظمات الدولية والتي تندرج تحت إطار الحماية الاجتماعية خاصة مع تبني الاقتصاد السوري لنهج اقتصاد السوق ولكن مشاريع التعاون الدولي قبل الحرب، بمعظمها، لم تحقق قيماً مضافة ملموسة لجهود الدولة السورية في مجال

[30] مركز دمشق للأبحاث والدراسات-مداد. *التأثيرات الاقتصادية والاجتماعية لتحويلات المغتربين _ سورية أنموذجاً*، 2017، ص 18-19

* أهمها الإجراءات الاقتصادية القسرية أحادية الجانب التي أدت إلى عدم وجود شركات نظامية لتحويل الأموال في الدول التي قاطعت سورية، بالإضافة إلى إلزام الدولة السورية لشركات الصرافة بتسليم الحوالات للمستفيدين بالليرة السورية وفق سعر الصرف الرسمي(الذي يقل عن السعر الفعلي في السوق) مما دفع بالبعض إلى اللجوء إلى الأساليب غير الرسمية في التحويل، وذلك عبر تجار وصرافي السوق السوداء على الرغم مما يتطلبه ذلك من وقتاً أطول وتكاليف ومخاطر أكبر

** فجمعية «حفظ النعمة»على سبيل المثال وهي من أشهر الجمعيات على مستوى دمشق بدأت عملها منذ عام 2009، ووصل عدد العائلات التي تقدم لها المساعدة بشكل دوري (شهرياً) إلى حوالي 43 ألف عائلة ، بعدما كان هذا العدد في عام 2010 حوالي 7500 عائلة

الحماية الاجتماعية، فمعظم مشاريع التعاون لم تستكمل نشاطاتها، ولم تقدم خدمات ملموسة للشرائح المستهدفة من الحماية الاجتماعية، فقد واجهت هذه المشاريع عند التنفيذ العقبات المؤسسية ذاتها التي تعاني منها البرامج الحكومية.
ولكن أثناء الحرب، ازداد دور المنظمات الدولية في تقديم المساعدات الإنسانية للسوريين داخل وخارج سورية في ظل وجود أعداد كبيرة من اللاجئين والنازحين مع تغير في البنية الهيكلية لهذه المساعدات حيث توقفت معظم المساعدات الإنمائية الرسمية من الدول المانحة، وقابل ذلك زيادة كبيرة في المساعدات الإنسانية التي شكلت أكثر من 65% من إجمالي المساعدات. ولكن هذه المساعدات لم تكن على حجم الاحتياجات لا مادياً ولا تنظيمياً والتي قدّرت عام 2013 بحسب خطة الاستجابة بحوالي 1.41 مليار دولار أمريكي تم تأمين مبلغ 8.74 مليون دولار أمريكي منها أي بنسبة تغطية 6.2% فقط .[31]

الاستنتاجات و التوصيات:

1. **قبول الفرضية الأولى القائلة بأن شبكات الحماية الاجتماعية تتصف بضعف بنيتها وعدم وضوح معالمها** حيث تبين من التحليل السابق لفعالية مؤسسات وهيئات الحماية الاجتماعية أنها امتازت بضعف الشمولية والاستهداف الكمي والنوعي، وضعف الكفاءة خاصة في القطاع العام. لكونها لم تأخذ الشكل المنظم الاستراتيجي، وإنما هي فقط مجموعة من الأدوات التي عملت بشكل منفصل عن بعضها البعض، وقدمت من قبل جهات مختلفة يكاد يغيب التنسيق فيما بينها واتخذ جزء كبير منها طابع إدارة الأزمة. كما اتصف أداء منظمات المجتمع المدني بضعف الفعالية والاستهداف، نتيجة قلة موارده واعتماده على العمل التطوعي، وضعف آليات الرقابة والإشراف عليه، ووجود حالات من الفساد فيه. أما المساعدات المقدمة من قبل المنظمات الدولية، فقد كانت أيضا محدودة ومقتصرة على الجانب الإنساني، واتخذت طابع العمل الإغاثي، وفي أحيان كثيرة كانت مشروطة بشروط سياسية، وبعيدة عن التعاون مع الجهات الرسمية، مما أدى لقلة فعاليتها.

2. **قبول الفرضية الثانية حول عدم قدرة أي قطاع على أن يقوم لوحده بتوفير نظام حماية اجتماعية لكافة المواطنين خاصة في ظل الأزمات التي تثقل على كاهل الدولة وتغير من أدوار الفاعلين الأساسيين،** فالدولة (المثقلة بالأعباء) حافظت على التزامها بتقديم الخدمات الاجتماعية من صحة وتعليم ومرافق عامة، وعلى دعمها لبعض أنواع السلع (رغم الخسائر وتراجع نوعية هذه الخدمات) وتوفير التأمين للعاملين لديها، ولكنها ركزت على الجوانب الاستهلاكية للدعم (من خدمات وتحويلات ودعم) أكثر من تركيزها على الجوانب الاستثمارية والإنتاجية (التشغيل والتمويل) والتي توصف بأنها أكثر فعالية على المدى الطويل، واعتمدت في تمويل برامجها على موازنتها العامة الجارية مما عرضها للخطر مع تقلص هذه الموازنة نتيجة لظروف الحرب. أما القطاع الخاص فدوره في الحماية الاجتماعية يكاد يكون غير ملحوظ، هذا إذا لم نقل أنه ساهم في رفع الحماية الاجتماعية عن جزء كبير من العاملين لديه. أما اللاعبون غير الرسميون أصبحوا الأكثر فعالية بما في ذلك منظمات المجتمع المدني والأهلي، التي لعبت دوراً ملحوظاً أثناء الحرب من خلال توفيرها حد أدنى من التمويل للمشاريع الصغيرة (الأمانة السورية للتنمية، ومؤسسة الأغا خان)، والمساعدات الإنسانية للمواطنين اعتماداً على المدخرات وتحويلات المغتربين. وساهمت المنظمات الدولية والإقليمية بدور منخفض في تقديم مساعدات إنسانية للسوريين ولكن تغطيتها بقيت محدودة.

[31] حسب تقديرات هيئة التخطيط والتعاون الدولي في سورية

كما أن الحرب أدت لظهور بعض الآليات الجديدة للحماية اتخذت طابعاً استثنائياً ولكن تأثيرها كان محدوداً كتحويلات المغتربين والتي على الرغم من ارتفاع قيمتها بشكل ملحوظ خلال الحرب ولكن ما زالت غير كافية خاصة في ظل عدم كفاءة السياسة النقدية في جذب المزيد من هذه التحويلات.

التوصيات:

1. غياب مبدأ الاستدامة المالية لشبكات الحماية الاجتماعية واعتماد أغلبها على التمويل الحكومي من موازنات الدولة الجارية يعرضها للخطر لذلك لا بد من تأمين تمويل ذاتي مستدام لهذه الشبكات من خلال استثمار الموارد المالية الخاصة بها، كالعمل مثلاً على استثمار موارد التأمينات الاجتماعية في مشاريع ذات جدوى اقتصادية مما يتيح تراكم الرساميل دون تأكلها أو تمويلها من صناديق استثمارية مخصصة لها.

2. توجيه جزء كبير من الدعم إلى الجوانب الإنتاجية والاستثمارية وليس فقط الاستهلاكية من خلال الاهتمام بشكل أكبر ببرامج التمويل الاجتماعي وتفعيل دور مؤسسات التمويل الصغير لكون المشكلة الأساسية في الاقتصاد السوري هي مشكلة عدم توافر الدخل نتيجة نقص التشغيل، مع التركيز على المشاريع الزراعية وبعض الصناعات الصغيرة المرتبطة بها، والتي تمتاز بالكثافة العمالية وانخفاض تكلفة فرصة العمل وهو ما يناسب ظروف الاقتصاد في هذه المرحلة.

3. العمل على بناء نظام حماية اجتماعية متكامل تسهم فيه جميع القطاعات مع التركيز على تفعيل دور القطاع الخاص في الحماية الاجتماعية والذي كان سلبياً خلال الحرب نظراً لأهمية هذا القطاع. من خلال إلزام القطاع الخاص الرسمي بالتأمين على موظفيه، وربط ذلك بمزايا تقدم له كالتخفيض الضريبي والتمويل المدعوم وغيرها. والعمل على اتخاذ جميع الإجراءات الجاذبة للمنشآت التي تعمل ضمن نطاق القطاع غير الرسمي للدخول في القطاع الرسمي تمهيداً لضمها تحت مظلة التأمين.

4. دعم الآليات غير الرسمية للحماية المقدمة من قبل القطاع المدني والأهلي والتي ثبت جدواها بسد الثغرات التي يمكن أن تظهر في غياب الدور الحكومي في بعض الأحيان أو لبعض المناطق(خاصة التحويلات النقدية)، مما يخفف العبء عن كاهل المؤسسات الرسمية. وعدم التركيز على دور المنظمات الدولية، التي غالباً ما يرتبط تقديمها للمساعدات بمصالح سياسية، كما أنها تتخذ الطابع الإنساني وليس الإنمائي وهي وقتية وقابلة للتوقف.

5. تحسين كفاءة وأداء الآليات والأدوات المستخدمة في الحماية خاصة من قبل القطاع العام بالتركيز على الأدوات الأكثر كفاءة مثل الخدمات الاجتماعية وتحسن أداء بعضها مثل الدعم والإعانات عبر إيجاد آليات جديدة كالإعانات النقدية المشروطة والتي ثبت كفاءتها في تجارب الدول الأخرى وربط هذه المساعدات بأهداف تنموية كالالتحاق بالتعليم أو تنمية المهارات.

6. إيجاد قاعدة بيانات موحدة تقدم معلومات عن الفئات والمناطق الأكثر عرضة للأزمات حتى يسهل استهدافها وفق برنامج يحدد أدوار جميع الفاعلين وينظمها(بدلاً من اتخاذها الطابع العفوي) لرفع مردودية هذا البرنامج وكفاءته في ظل تراجع الإمكانات المادية لجميع القطاعات بعد سنوات من الحرب.

Arabic References:

1. Al kheder, Ali ; Al jazmaty, Ahmad, *Health Insurance in Syria: reality and challenges*. Tartous University Journal for Research and Scientific Studies - Economic and Legal Sciences Series, Syria, Vol (2) No. (1) 2018,47.
2. Ali, Median, *Education in Syria between the analysis pattern and the goals of the goals*. series of human development issues , Damascus Center for Research and Studies - Medad - the third issue, August, 2018,15-35.
3. Barot, Muhammad Jamal, *The Last Decade of Syrian History - Dialectic of Inertia and Reform*. Arab Center for Research and Policy Studies,134.
4. Central Bureau of Statistics, Syria, *Household and Income and Expenditure Survey in Syria for the year 2009*.
5. Center for Communication and Strategic Research, 2011.
6. Damascus Center for Research and Studies-Medad. *The Economic and Social Impact of Expatriate Remittances - Syria as a Model*. 2017,18-19.
7. Jordan Social Security Corporation data of 2014.
8. *Hayek, Fadel,The social protection role and its role in dealing with the phenomenon of poverty in Syria - a comparative analytical study 2000-2015* - Master Thesis - University of Damascus,2016, 127.
9. International Labour Organization, Regional Office for Arab States, *Gender, Employment and the Informal Economy: Glossary of Terms*. 2009, 4-37.
10. Insurance Supervision Authority, *Annual report of the health insurance sector in 2014*.syria,31
11. International Fund for Agricultural Development(IFAD) - *Report on the Syrian Arab Republic, Report on National Strategic Opportunities*.2009
12. Madeuny, jamila, *Analysis of the strengths and weaknesses facing health care in light of the current Arab economic conditions*. North African Economics Magazine, Volume (14) No. (19) 2018,100.
13. Presidency of the Council of Ministers in cooperation with the Planning and International Cooperation Authority, Syria -*The first national report for sustainable development*, 2019
14. Sarah, Fayez, *Poverty in Syria - Towards a radical shift in poverty treatment policy*.2011,12-15.
15. The Planning and International Cooperation Organization in Syria. Syrian Ministry of Education *data for the years 2010-2011*
16. Syrian Ministry of Social Affairs and Labor. *Data on the evaluation of the role of the Fund 2015*
17. United Nations Development Program UNDP. *The National Microfinance Plan in Syria*, Damascus, 2010,16-17.

Foreign references:

1. Conway، T.; de Haan، A.; Norton، A. *Social Protection: New Directions of Donor Agencies"، Overseas Development Institute* (ODI)، London. 2000
2. Darcy، J. *Conflict and Social Protection: Social Protection in Situations of Violent Conflict and its Aftermath*، Theme Paper 5، Overseas Development Institute,2004 ***websites***
1. https://www.albankaldawli.org/ World Bank Group, *The Toll of War: The Economic and Social Consequences of the Conflict in Syria.* JULY 10, 2017
2. https://carnegie-mec.org/2015/01/07/ar-pub-60301 Carnegie Middle East Center. A working paper prepared in the framework of the Syrian Economic Reconstruction Project 2013-2014 entitled The Syrian Financial Sector
3. www.firil.net .Ferrell Center for Economic Studies - Research titled *Syria between 2010-2016*. Berlin
4. http://tishreen.news.sy/ Tishreen Official Gazette, website