الفصل الأول

المدخل إلـى الخطة

الفصل الأول

المدخل إلى الخطـة

1-1- تعريف بالملامح الأساسية:

يأتي إعداد وتنفيذ الخطة الخمسية الإنمائية العاشرة، في إطار قرارات المؤتمر القطري العاشر لحزب البعث العربي الاشتراكي، بالانتقال نحو اقتصاد السوق الاجتماعي، وتكليف الحكومة باستكمال مشروع الإصلاح الاقتصادي والاجتماعي والإداري، وتحضير الاقتصاد والمجتمع السوري لمتطلبات القرن الحادي والعشرين ولمستلزمات الحقبة الجديدة في العلاقات الدولية السياسية والاقتصادية، التي بدأ يطبعها التنافس الحاد ويحدد معاييرها، فروق بين الدول قائمة على السبق المعرفي، والميزة التنافسية والإنتاجية العالية، والقدرة على استخدام التقنيات والعلوم المتطورة والاتصالات الفائقة، اعتمادا على بنية متطورة لتلك الاستخدامات وعلى علاقات عمل جديدة وقوة بشرية عالية المهارات، ومتعددة المعارف ومتمكنة من التعامل الإبداعي مع التقنيات ومع المعلومات ومعالجتها وتحليلها وتركيبها وفق نسق غير مسبوق من الملكات العقلية والتفكير النقدي المنظم والقدرات الإبداعية.

ومن هنا، فإن الخطة الحالية تترجم الشعار الذي تبناه الحزب في مؤتمره الأخير (رؤية متجددة وفكر يتسع للجميع) إلى واقع عملي، وذلك وعيا بطبيعة تحديات المرحلة التاريخية الحالية ونمط التطورات الاقتصادية السريعة القادمة، وادراكا بأنه من أجل ضمان موقع فاعل للمجتمع وللاقتصاد السوري في القرن الحادي والعشرين ومن أجل التمكن من تطوير قدر كاف من الإمكانات في الميزات أعلاه، يجب أن تكون الخطة تحوّلية المنحى وأن تؤطر وتشتق أهدافها من خلال رؤية مجتمعية أوسع تقود جميع الجهود الإصلاحية السياسية والاقتصادية والاجتماعية وتستجيب لطموحات المواطنين في مواكبة روح العصر وتحقيق حياة أكثر عدالة ورفاه، وأن تعمل على تعبئة الرأي العام وتطوير الوعي الجماعي والفردي وفق إيقاع وطبيعة المرحلة وتوظيف الموارد بما يضمن مقابلة التحولات المتوقعة والاستعداد الاستباقي لها.

إن الانتقال إلى اقتصاد السوق الاجتماعي الذي تتبناه الدولة وتتولى الخطة مهام توفير البيئة الملائمة لإقلاعه والتأكد من مستلزمات نجاحه سيتطلب عقداً اجتماعياً جديداً بين القوى الأساسية في المجتمع السوري (الحكومة، القطاع الخاص، وتنظيمات المجتمع الأهلي بما فيها المنظمات الشعبية) وتشاركاً فاعلاً في صياغة وتنفيذ هذه الخطة من أجل كسب رهان التحول المجتمعي ووضع الاقتصاد الوطني على أسس صلبة بما يضمن استدامة النمو وتحقيق التنمية القائمة على كفاءة استخدام الموارد والعدل في التوزيع والتحسن بمستوى العيش ونمط الحياة للمواطن السوري.

تشكل الخطة الخمسية العاشرة امتدادا لسياسة الإصلاح الاقتصادي التي وضعت أسسها الخطة الخمسية التاسعة (٢٠٠١ – ٢٠٠٥)، حيث شهدت تلك الفترة، والتي توثق لعهد تولي السيد الرئيس بشار الأسد لمهامه الدستورية رئيساً للجمهورية في تموز ٢٠٠٠، ولرؤيته الإصلاحية التي ترجمها إلى تحولات هامة في الحياة العامة

للمجتمع السوري.

اقتصادياً، شهدت الخطة الخمسية التاسعة تحولات جذرية تمثلت في فتح قطاعات الاقتصاد الوطني أمام الاستثمار الخاص في مجالات كانت مقتصرة في الماضي على القطاع العام كالمصارف والتأمين ونشاطات عديدة أخرى. كما تم في الفترة ذاتها تهيئة البيئة اللازمة لقطاع الأعمال عن طريق إصدار وتعديل وتحديث مجموعة كبيرة من القوانين والتشريعات.

وكانت الخطة التاسعة، قد شرعت باعتماد التخطيط التأشيري، وبإعادة هيكلة الاقتصاد الوطني، من أجل تهيئته وتحفيزه لمرحلة جديدة من مراحل التطور، تتميز بالكفاءة العالية والإنتاجية المرتفعة والتنافسية التي تعزز مكانة الاقتصاد الوطني بين اقتصادات المنطقة والعالم. وقد عمل ذلك المناخ الاقتصادي الجديد على تحسن معدلات النمو الاقتصادي الذي كان سالباً في السنوات الأخيرة من عقد التسعينات، حتى وصل عام ٢٠٠٥ إلى نحو ٤%. كل ذلك يشير إلى أن الخطة الخمسية العاشرة هي استكمال لترسيخ مشروع الإصلاح الاقتصادي وتحسين للأداء بشكل عام.

وقد ساعدت مقررات المؤتمر القطري العاشر للحزب والقرارات الهامة له في المجال الاقتصادي في تأطير العمل للخطة الخمسية العاشرة حيث أكدت على التوظيف الأمثل للموارد، من خلال إصلاح وإعادة تأهيل القطاع العام، وفتح قطاعات الاقتصاد الوطني أمام الاستثمار الخاص، وتعزيز الشراكة والتكامل بينه وبين القطاع العام كقطاعين أساسين. كما أكدت على جوانب العدل الاجتماعي من خلال تحقيق تنمية إقليمية متوازنة وتوجيه الدعم لمستحقيه والاهتمام بالشرائح الاجتماعية الأضعف (إطار رقم ١). ويعد ذلك بمثابة الأرضية الصلبة للعملية التخطيطية برؤيتها الجديدة، وانطلاقة أفضل لها باتجاه المرونة والحيوية والاستجابة للواقع الاقتصادي المحلي والدولي الجديد.

تتميز الخطة الخمسية العاشرة عن سابقاتها بنواحٍ عديدة، يمكن تحديدها بالآتي:

2-1- تبني توجه التخطيط التأشيري في إطار السوق الاجتماعي

يقوم التخطيط التأشيري، على مبدأ توجيه الدولة للنشاط الاستثماري ونشاط السوق، دون الهيمنة أو الاستحواز عليه، فهي تعمل على توسيع مساحة العمل الحر والتعريف بفرصه، وتتدخل في النشاط الاقتصادي عن طريق إدارة دفة الاقتصاد الوطني، والاستثمار في المشاريع الحيوية التي يحجم القطاع الخاص عن الاستثمار فيها، وتفعيل القوانين اللازمة لتسيير المعاملات وتوفير حالة اليقين وتنظيم القواعد المطلوبة للتنافس وضمان البيئة التمكينية للأعمال والاستثمارات الخاصة المحلية والأجنبية، والحد من مظاهر الاحتكار والاستغلال، والتأكد بأن الفاعلين في السوق يتصرفون في إطار من المسؤولية الاجتماعية. إن انتفاء الأسلوب الإلزامي في الخطة واعتمادها المنحى التأشيري يجعل الدولة بجانب الفاعلين الأساسيين في السوق معتمدة على حالة العرض والطلب سواء ما يتعلق منه بالإنتاج أو الاستثمار أو غير ذلك من عناصر ومكونات الخطة.

إطار رقم (١)

رؤية الخطة الخمسية العاشرة لمقررات المؤتمر القطري العاشر وانعكاساتها على الاستراتيجيات والأهداف

■ **التوجهات الرئيسية للإصلاح الاقتصادي**

- التحول باتجاه اقتصاد السوق الاجتماعي والتأكيد على مبدأ الكفاءة في توظيف الموارد وتحمل الدولة مسؤولية الإدارة الشاملة لحركة النشاط الاقتصادي وضبط السوق وتهيئة البيئة الاستثمارية الاقتصادية المواتية للنمو ولضمان عمل آليات السوق وحسن توزيع الموارد الاقتصادية للمجتمع على النحو الذي يرسخ ركائز العدالة الاجتماعية.
- تشجيع القطاع الخاص للقيام بدور الشريك الفاعل في صيانة وتنفيذ الخطط الإنمائية وتمكينه من دور المنتج والموفر للسلع والخدمات والوصول بالمنتج السوري إلى مستويات قياسية وتنافسية.
- خلق البيئة التشريعية المناسبة للمنافسة وللمسؤولية الاجتماعية للسوق وحماية المستهلك ودعم المشروعات الصغيرة ودور المجتمع الأهلي في التنمية.
- الانتقال من موازنة الإنفاق إلى موازنة البرامج والأداء والنتائج
- ترشيد الإنفاق العام مع إحداث توازن بين ضبط الموازنة العامة وتوفير الخدمات وزيادة الإيرادات واستكمال مهام الإصلاح الضريبي.

■ **تأكيد ثوابت العدالة الاجتماعية**

- استمرار تقديم القطاعات الاجتماعية لخدماتها في مجال التعليم والصحة والخدمات العامة بأسعار رمزية لا تعكس التكلفة الفعلية للخدمة.
- الاهتمام بتطوير المناطق الأقل نمواً من خلال تطبيق مخططات التنمية الإقليمية المتوازنة.
- توسيع الإحاطة لقانون الضمان الاجتماعي ليشمل الفئات الاجتماعية المختلفة والمهن الهامشية في القطاع الاقتصادي غير المنظم.
- ربط السياسات الاقتصادية الكلية بالحد من الفقر وببرامج توليد فرص العمل.
- الاهتمام بالفئات الاجتماعية الخاصة والأسر المعيشية التي تعيش ظروفاً صعبة.
- تطوير مناطق السكن العشوائي وتطبيق البرامج الاستهدافية.

■ **إعادة هيكلة القطاع العام**

- تصويب الهياكل المالية والفنية وإدارة الأصول الإنتاجية للشركات العامة وتحويلها إلى شركات تعمل وفق معايير محاسبية تتسم بالدقة والشفافية وتهدف إلى الربحية العادلة وتعمل ضمن نظام حديث للإدارة.

■ **توجيه الدعم**

- مراجعة سياسات وآليات الدعم من خلال موازنة الدولة.
- ربط الدعم بالاستهداف والتصنيف والمفاضلة عن طريق حصر ورصد الفئات الاجتماعية المستحقة والتأكد من وصول الدعم إليها.
- إرساء مفهوم اللامركزية في تقديم الدعم والتوقف عن أسلوب المركزية في تصميم مكونات برنامج الدعم.
- تطوير قوانين الضمان الاجتماعي والحماية الاجتماعية لتفادي الآثار الاجتماعية المحتملة لرفع الدعم.

■ **تفعيل الاستثمار**

- تسهيل عمليات الترخيص وتسجيل الشركات وتطوير قانون المناطق الحرة.
- تسهيل عمليات الائتمان وتخصيصات الأراضي وحل النزاعات التجارية..

■ **تطوير القطاع المالي والنقدي**

- تسنيد الدين العام.
- تطوير نظم العمل الخاصة بالإدارة الضريبية
- استقلالية مصرف سورية المركزي لتمكينه من اداء مهامه الرئيسية
- تطوير هيكل التعرفة الجمركية وتطوير الإدارة الجمركية.
- إرساء علاقة جديدة بين دافعي الضرائب والإدارة الضريبية.
- الإصلاح المصرفي وتحديث الإدارة المصرفية
- تطوير قطاع التأمين والعقارات
- استهداف الحد من التهرب الضريبي.
- إدخال ضريبة المبيعات للسلع والخدمات
- إنشاء السوق المالية.

■ **الإصلاح الإداري**

- إرساء قاعدة جديدة بين المواطن ومؤسسات الدولة قائمة على المساءلة والشفافية وحسن الأداء.
- الاهتمام بالموظف الحكومي وتحسين مستواه المادي وتطوير وضعه المهني عن طريق نظم للحوافز وبناء القدرات والتدريب المستمر.
- وضع برنامج وطني شامل لإعادة تأهيل العمل الحكومي وتعزيز نهج اللامركزية.
- إعادة هيكلة العمل بالوزارات والمؤسسات العامة، بما يؤدي إلى زيادة الكفاءة في الأداء والاختزال من العمل الروتيني وتخفيض تكلفة المعاملات.

إلا إنه وبالرغم من الاعتماد الكلي على آليات العرض والطلب من السوق لتحديد التوزيع الأكثر كفاءة للموارد والنشاطات الاقتصادية، فإن توجه السوق الاجتماعي كما تتبناه الخطة الخمسية العاشرة، يؤكد على تدخل الدولة للحد من احتمالات فشل السوق أو للقيام بالنشاطات وتوفير الخدمات ذات النفع العام أو التي يعزف الاستثمار الخاص عن تغطيتها. وبالمقابل فأينما تجد الدولة أن آليات السوق جديرة بأن تلعب الدور الأساسي في توظيف الموارد للقطاع أو النشاط المعين، فإنها ستنسحب من التنافس، وتركز على استثماراتها في قطاعات أخرى تأخذ معنى التكامل بدلاً من التداخل أو التنافس مع استثمارات القطاع الخاص.

ومن جانب آخر، يؤكد التوجه التأشيري للخطة على ضرورة رسم السياسات البديلة التي تضمن التوظيف الأمثل للموارد وعلى عملية إعادة الهيكلة الاقتصادية، حيث أن الاقتصاد السوري قد وصل إلى مرحلة لا يمكن له معها أن يشهد نمواً مرتفعاً وأن يصبح قادراً على تحقيق تنمية مستدامة، ما لم يجر تعريضه لعملية مراجعة شاملة على مستوى السياسات وعلى مستوى الإصلاح المؤسسي وإزالة العوائق الإجرائية والقانونية أمام نمو القوى المنتجة وإسهام القطاع الخاص، حيث لذلك نتائج اقتصادية واجتماعية في آن.

ومن أجل تحقيق هدفي، الكفاءة في توظيف الموارد، والعدل في التوزيع، فإن الربط والتنسيق بين التنمية الاقتصادية والتنمية الاجتماعية والذي يشكل أحد أعمدة اقتصاد السوق الاجتماعي هو من بين المسلمات الأساسية التي تتبناها الخطة. ويتطلب ذلك جعل المواطن السوري ورفاهه محور عمليات التنمية الاقتصادية، وربط الإصلاحات المتوقعة على مستوى الاقتصاد الكلي بالحد من الفقر وزيادة معدلات الدخل والارتقاء بالمستوى الحياتي في كل من المناطق الحضرية والريفية، وتحقيق التنمية الإقليمية المتوازنة لجميع المحافظات والأقاليم وإيلاء أهمية خاصة للنهوض بالأقل نمواً من بينها.

وبتعبير آخر فإن الخطة، بالرغم من تأكيدها على ضرورة الارتفاع بمعدلات النمو الاقتصادي وبحجم الناتج المحلي الإجمالي وبالإنتاج المادي، فهي ترفع شعار "التنمية البشرية أولاً"، وإن اختيار برامجها ومشروعاتها وقياس أدائها أثناء التنفيذ، سيعتمد في معاييره الرئيسية على مدى التحقق في مؤشرات التنمية البشرية وفي مؤشرات الألفية التنموية، إذ أن رهان الخطة وتوجهها الاستثماري ينبني على زيادة الرصيد الوطني من رأس المال البشري والاجتماعي/المؤسسي.

كما تعي الخطة أن هنالك نسبة لايستهان بها من الأسر المعيشية تعجز عن مقابلة حاجاتها الأساسية، وتقع تحت خط الفقر، وأن هنالك بطالة مرتفعة نسبيا، وأن هنالك ضغطاً شعبياً لتوسيع فرص العمل مقابل تدفق أعداد هائلة ً من الداخلين الجدد لسوق العمل سنويا، يصاحب ذلك كله فجوة واضحة في توزيع الموارد ووجود حاجة إلى مجهودات إنمائية ضخمة للنهوض بأوضاع الفئات الاجتماعية والمناطق الجغرافية الأقل نموا. إضافة لذلك تتفهم الخطة ضعف مستوى الخدمات الاجتماعية الذي يحتاج إلى استثمارات كبيرة للنهوض به.

وعليه فإن مبدأ (التنمية البشرية أولاً) يعني في صياغة الخطة عدم الإذعان لتحقيق معدلات عالية للنمو الاقتصادي على حساب أية تكلفة اجتماعية أو بيئية، والتركيز بدلاً من ذلك على كيفية توليد عناصر الناتج المحلي الإجمالي ورسم السياسات الكلية من منظور اجتماعي–اقتصادي وقياس الآثار المحتملة على الأحوال المعيشية للفئات المختلفة للمجتمع، وبالذات الهشة من بينها.

من المحتمل لمثل هذا التوجه في الخطة الخمسية العاشرة أن يؤدي إلى ارتفاع مستوى الطلب المحلي، ومن ثم استثارة معدلات نمو مرتفعة ومستديمة، إذ أن رهان الخطة هو إشراك أوسع الشرائح الاجتماعية في الدورة الاقتصادية وفي خلق الثروة، مما يعني تحقيق المزيد من فرص العمل، وتقليص حجم البطالة إلى أقصى حد ممكن وتوزيع الدخول والأصول بشكل عادل، والاهتمام بالمنشآت الصغرى والمتوسطة وبالقطاع الاقتصادي غير المنظم من أجل تحديثه وتنظيمه وتمويل نشاطاته التوسعية، كي يمكن النهوض بتحسين المستوى المعيشي لشرائح واسعة من المجتمع من جانب، وزيادة القيمة المضافة لذلك القطاع في الاقتصاد الوطني من جانب آخر.

وستعمل الخطة في السياق ذاته على وضع سياسات وبرامج وطنية لمظلات الحماية الاجتماعية وتوسيع مساحة التغطية بقانون الضمان الاجتماعي ليصل إلى حدود العمل الهامشي، مع التأكيد على ضرورة تحديد برامج ومشروعات للحماية الاجتماعية بالنسبة للأسر المعوزة، ومراجعة إجراءات الدعم الخدمي والإنتاجي وبحيث يصل إلى الفئات المستهدفة والتي هي بحاجة ماسة له.

من جانب اخر يعني اعتماد هدف (التنمية البشرية أولاً)، ربط التوزيع العادل للثروة بالتوزيع العادل للقوة، وذلك من خلال الادارة الجيدة الذي تخصص لها الخطة فصلاً خاصاً، مع إيلاء أهمية للنوع الاجتماعي وإدماج المرأة في النشاطات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ومراجعة الأوجه التي تشجع على اللامساواة في جميع نواحي المجتمع (القوانين، الجوانب السياسية، التعليم، التشغيل، الثقافة) من أجل إصلاحها للتأكد من الإدماج الكامل للمرأة في المجتمع.

3-1- النهج التشاركي في صياغة الأهداف

يتيح التخطيط التأشيري تنوع وتعدد الآراء التنموية، ولكنه يحتاج أيضاً إلى توافق وطني حول الأهداف العامة والغايات بعيدة المدى، ومن هنا جاء الالتزام بالنهج التشاركي في الخطة الحالية، إذ أن أهدافها التحولية تتطلب الحوار وتحقيق الإجماع الوطني حولها. وفي هذا السياق فقد شهدت المراحل التحضيرية لإعدادها مناقشات موسعة للتنظيمات الشعبية المختلفة ولأجهزة الدولة التنفيذية والسلطة التشريعية وممثلي القطاع الخاص وشرائح المثقفين.

وقد نبع ذلك من القناعة بأن إنجاز أولويات التحول قد تتحقق في الخطة الحالية والخطط القادمة بمعدلات عالية إذا ما شاركت في صياغتها فئات وشرائح المجتمع، فقد أصبح واضحاً في الوقت الحاضر أن التخطيط من أعلى وعدم إخضاع سياسات التنمية الوطنية إلى حوار شعبي مفتوح، يولد كماً هائلاً من القيود والكوابح على الدافعية لتحقيق إنتاجية عالية، وبأن عملية الحوار والتشارك تساعد على خلق وعي شعبي بالقضايا والاحتياجات الإنمائية سواء داخل أجهزة الدولة أو بين الأخيرة والرأي العام، وبالنتيجة يصبح بالإمكان جرد الآراء ووجهات النظر التي تطرحها شرائح المجتمع بمستوياتها المختلفة وإدخالها في الخطة، الأمر الذي يوفر الدعم المجتمعي.

إن الخطة الحالية من خلال إرسائها هذا التوجه الجديد، ستجعل المواطن السوري أكثر ادراكا لحدود الطموحات التي يمكن تحقيقها من الناحية الفنية ووفق حسابات المصادر والإمكانات العامة والخاصة، مع تبصيره بأنماط التشارك والعمل الجماعي الممكنة وبأشكال الموارد التي يمكن أن يولدها المواطنون في مجتمعاتهم المحلية من أجل التحمل المشترك لأعباء التنمية. فالموارد المتاحة هي دائماً أقل من أن تفي بطموحات الناس ومقابلة قائمة رغباتهم في أي بلد ومهما كانت قدرات الدولة المالية. وعليه فإن توفير الأرضية لمشاركة المواطنين الفاعلة في صنع القرار وفي وضع أولويات الخطة والاستماع إلى آرائهم بخصوص أوجه توظيف الموارد العامة، وتبصيرهم بالمحددات والقيود وبالإمكانات والفرص التي قد تعيق أو تساعد في تحقيق الأهداف، سيعزز من احساسهم بالمواطنة والانتماء وفي المبادرة للمساهمة في عملية التطوير المجتمعي، وبالتالي في زيادة الإنتاجية والخروج بعوائد قد تفوق بكثير حسابات المردود المتوقع للموارد المالية التي تم توظيفها.

وفي المقابل ستعمل الخطة، ومن خلال نظام دقيق للمتابعة والتقييم في مراحل تنفيذ الخطة، على ضمان الشفافية والمساءلة وحق المواطن في الإطلاع على بنود الإنفاق العام وتفصيلاته وعلى كيفية توظيف الموارد.

لقد تضمن التوجه التشاركي للخطة كذلك في هذا السياق النزول إلى الميدان وتشكيل اللجان القطاعية التي توفر الإشراك الفعلي للوزارات ومنشآت القطاع العام والخاص في عملية صياغة المشروعات وفي عمليات وضع الرؤية المستقبلية والاستراتيجيات والسياسات وخطط العمل القطاعية كي تكون تلك الجهات مسؤولة ومستعدة للمساءلة أثناء تنفيذ الخطة. وباختصار فإن الخطة الحالية لم تكن عملاً مكتبياً مفروضاً من أعلى.

4-1- اعتماد الاستشراف المستقبلي كإطار مرجعي

تتطلب طبيعة التحديات الحالية والمستقبلية التي تواجه المجتمعات النامية والمتقدمة على حد سواء وطبيعة الإيقاع السريع للتغيرات في الاقتصاد العالمي وفي الأوضاع الإقليمية والدولية أن يتم مواجهة ومعالجة تلك التحديات في إطار زمني بعيد المدى وأن تهتم الخطط الخمسية متوسطة المدى بالتطبيق المرحلي وبالتنقيح والرصد والمتابعة والتقييم. ومن هنا فقد حصلت القناعة بأن إعداد الخطة الحالية والخطط القادمة يجب أن يجري في إطار رؤية كلية وشاملة لمستقبل المجتمع والاقتصاد السوري خلال العقدين القادمين. وكما هو الحال مع صياغة أهداف الخطة، فقد تبلورت الرؤية الأولية المستقبلية (٢٠٢٥) وتم تحديد أبعاد التفكير الاستراتيجي بعيد المدى الذي تبنته الخطة من خلال تفاعل تشاركي ثري لجميع أطياف المجتمع تضمن اجتماعات موسعة مركزية وإقليمية وفرت الإجابة على السؤال التالي: إلى أين يريد المجتمع السوري أن يتجه خلال العشرين سنة القادمة، وما المقومات والسبل للوصول إلى الغايات المستهدفة؟

في السياق ذاته ولأن الخطة الخمسية العاشرة تختلف عن سابقاتها باعتبارها خطة تحول أكثر من كونها خطة تخصيص موارد لتمويل نشاطات القطاع العام، فهي:

١ تتجاوز المنظور الاقتصادي الضيق لعملية التنمية والذي يخفق عادة في العمل ضمن تصورات مجتمعية بعيدة المدى، وتتبنى رؤية كلية تشمل التغيرات الاجتماعية والتقنية، إضافة إلى التغيرات الاقتصادية التي تبقى العصب الأساسي لعملية التحول المجتمعي.

٢ تؤمن بأن التخطيط الاستراتيجي بعيد المدى هو أمر حتمي وضروري لها، حيث أن غالبية المشكلات التنموية والأهداف المرسومة لحلها تتجاوز عمر السنوات الخمس المحددة للخطة لتتمكن تلك الأهداف من تحقيق عوائدها المرجوة.

٣ تعتقد بأن الاستغناء عن التخطيط بعيد المدى أو عدم بذل المجهود الكافي لرسم أبعاده يؤدي بالخطة إلى أن تصبح مجموعة متناثرة من المشروعات لا يربطها رابط يضمن بناء اقتصاد وطني مستدام، ومما قد ينتج حالة من الاضطراب في السياسات الاقتصادية الكلية التي تشل عملية تحقيق النمو والتنمية.

وتدلل التجارب الحديثة أن وضع الخطط الإنمائية في إطار من الوضوح والطموح لما يمكن أن يكون عليه الاقتصاد والمجتمع على المدى البعيد هو الذي كان وراء التجارب الناجحة لبلدان العالم النامي (الآسيوية بالذات) التي استطاعت أن تحقق قفزة نوعية في التقدم والتطور.

ودون شك، فإن الإصرار والحزم في التخطيط وفي التنفيذ المرحلي الاستراتيجي هو الضمان الوحيد لترجمة أبعاد الرؤية الوطنية بعيدة المدى ومضامينها إلى واقع عملي، وتسعى الخطة الإنمائية العاشرة الحالية أن تكون خطوة على هذا النهج التحولي الجاد.

1-5- تطوير وإتباع نظام وطني للأولويات في اختيار المشروعات:

يتطلب المنظور المعياري الذي تبنته الخطة وجود مقاييس وطنية معتمدة في عملية اختيار المشروعات التي يجري تضمينها دون غيرها. وقد تم التوصل إلى مقياس موضوعي من خلال عقد اجتماعات متعددة مع الفرق القطاعية، خرجت باعتماد المعايير التسعة التالية:

١	مساهمة المشروع المعين في تحقيق عوائد لشرائح اجتماعية واسعة
٢	مساهمة مباشرة في التخفيف من حدة الفقر
٣	يتمتع بأولوية قطاعية وله تشابكات أمامية وخلفية واضحة
٤	يساهم في تحقيق توازن إقليمي بين المحافظات ويؤدي إلى تنمية إقليمية عادلة
٥	يحتاج بشكل مؤكد دخول الحكومة في عملية تمويل المشروع
٦	يرتكز على مشاركة شعبية واسعة
٧	يعتمد على التنفيذ المحلي في إطار اللا مركزية
٨	يساهم إلى حد كبير في انخراط القطاع الخاص ويعزز من التنافسية
٩	تقييم الأداء للمشروع في السابق في حالة كونه من المشروعات المستمرة

وقد تم تصنيف المشروعات المختارة إلى ثلاثة مجاميع وفق موقعها في سلم الأولويات وعلى أساس ما حصل عليه كل مشروع من علامات. وفي حالة وجود محدودية في الموارد لتضمين وتنفيذ جميع المشروعات المختارة في المجاميع الثلاثة، يجري الاحتفاظ بالمجموعة الأولى ذات الأولوية القصوى ويتم تكييف عملية الاختيار والحذف بدءاً من المجموعة الثالثة وبالتصاعد.

6-1- الربط بين مرحلتي الإعداد والتنفيذ

تتبنى الخطة الخمسية العاشرة مفهوم وآليات التسيير الاستراتيجي أو الإدارة الإستراتيجية، بمعنى النظر إلى مرحلة التخطيط (صياغة الخطة) ومرحلة التنفيذ كنشاطين مكملين لبعضهما البعض، وذلك عن طريق تطوير مصفوفة جدولة لمتابعة تنفيذ السياسات والبرامج في نهاية كل فصل. وعلاوة على ذلك تخصص الخطة فصلاً لتوضيح آليات نظام المتابعة والتقييم وقياس الأداء والأثر. من أجل تقوية وتعزيز الجوانب التنفيذية للمشاريع والبرامج التي يجري اعتمادها والتحقق من مدى تطبيق الأهداف والغايات بآجالها الزمنية المقررة.

وتتناول مصفوفة الجدولة جميع القطاعات، وتتوزع المشاريع والبرامج المنوي تنفيذها ومتابعتها من خلالها على مدى السنوات الخمس للخطة. وتنقسم كل مصفوفة قطاعية إلى قسمين أساسيين:

١- خلاصة على المستوى الوطني

٢- ملاحظات تفصيلية عن المشروعات والبرامج

ويتضمن العمود الأول من المصفوفة الأهداف الكلية، والسياسات والبرامج الرئيسية، في حين أن الأعمدة التي تليه تبين السياسات والبرامج التفصيلية المصممة للوصول إلى النتائج التي يحتويها العمود الأول. وهنالك ستة تقسيمات تحتويها المصفوفة في أعمدتها:

١	الاستراتيجيات
٢	البرامج والمشروعات
٣	العوائد المتوقعة
٤	المؤشرات
٥	جهة التنفيذ
٦	الإطار الزمني

ومن المؤمل أن يؤدي إدخال هذه الآلية الجديدة في الخطة الحالية إلى تكريس نهج الوضوح والشفافية في تنفيذ المشاريع وإلى إرساء قواعد جديدة لمعايير المتابعة والتقييم. وسيتم إلحاق مصفوفة عامة في نهاية كل فصل من فصول الخطة توضح الملخص على المستوى الوطني، في حين تأخذ المصفوفات التي تهتم بتفصيل المشاريع والبرامج مكانها في الملاحق.

1-7- استخدام النمذجة لتحليل معدلات النمو والاستثمارات:

اعتمدت الخطة على النمذجة الرياضية والقيام بإسقاطات للمؤشرات الرئيسية (معدل النمو، الاستثمار، التشغيل والمؤشرات الأخرى ذات العلاقة) وذلك من خلال النمذجة الكلية. كما أن النمو والاستثمار القطاعي ومؤشراته الأخرى قد جرى إسقاطها على أساس من تلك التحليلات. وقد تم لهذا الغرض تصميم ثلاثة مشاهد أساسية لمستقبل النمو وتوقعاته: (١) المشهد الخطي وبفرضية استمرار الأوضاع والوتائر الحالية وعدم التدخل القصدي لإعادة هيكلة وإصلاح الاقتصاد الوطني، (٢) المشهدان الآخران المرتبطان بجملة متغيرات نوعية وكمية وبطبيعة الأمن والاستقرار في المنطقة وبتقلبات أسعار النفط على المستوى الدولي، حيث يتوقع المشهد التفاؤلي نمواً اقتصادياً بمعدل ٧ % سنوياً، في حين يتوقع المشهد الآخر الأقل تفاؤلاً نمواً بنحو ٥ % .

1-8- الوضوح في توزيع الأدوار لتنفيذ الخطة:

■ **الحكومة مقابل القوى الفاعلة الأخرى**

يتطلب اقتصاد السوق الاجتماعي ألا تنحصر مسؤولية التنمية بالحكومة المركزية وتحميلها مهام تنفيذ الخطة، بل يتوجب تعدد المسؤوليات لتشمل القطاع الخاص والإدارات المحلية (المحافظات) والمنظمات غير الحكومية وتشكيلات المجتمع الأهلي.

وعليه فإن الخطة الحالية توضح، وبجلاء، دور كل فاعل رئيسي، وتحاول أن تخلق بيئة تنسيقية ملائمة وفقاً لذلك.

■ **دور الحكومة المركزية**

تشكل الخطة الخمسية العاشرة القاعدة التي ستستند عليها الحكومة في ممارسة مسؤولياتها الجديدة فالتحول نحو اقتصاد السوق الاجتماعي يتطلب وجود دولة قوية في مؤسساتها وواضحة في رؤيتها ومساحة تحركها وداعية لضرورة الابتعاد عن التشعب غير المطلوب في مسؤولياتها مما يضعف من كفاءة أدائها ويحد من حرية القوى الفاعلة الأخرى للمساهمة في تنفيذ وتمويل عملية التنمية. وعليه فإن تدخل الحكومة في النشاط الاقتصادي ضمن منظور السوق الاجتماعي سيكون عن طريق الإشراف على إدارة الاقتصاد الوطني ونشاط السوق وتفعيل القوانين، وإصلاح المؤسسات الاقتصادية والإدارية المعنية بالمعاملات، والاستثمار في القطاعات الاستراتيجية والمشاريع الرئيسية بالنسبة للخطة والتي لايقدم عليها القطاع الخاص، واصلاح التدابير والتشريعات والحد من القيود وضمان البيئة التمكينية لتسهيل عمل السوق وخلق حالة اليقين والاستقرار، وتوفير البيئة الاستثمارية الملائمة لتحقيق الأهداف والغايات الإستراتيجية الوطنية والاعتناء بضبط سياسات الاقتصاد الكلي وتقرير طبيعة السياسة الاستثمارية إضافة إلى إنجاز مسؤولياتها الاجتماعية والخدمية.

واعتماداً على ذلك فإن الخطة الخمسية العاشرة ترى أن مسؤوليات الحكومة المركزية تتحدد بما يلي:

- الحفاظ على الأمن والقانون.
- تسهيل مهام إقامة المنشآت الاقتصادية وتوفير الإجراءات التسهيلية لذلك، وإصدار قوانين الاستثمار والحوافز اللازمة لذلك.
- توفير الخدمات الاقتصادية بنوعية عالية.
- وضع السياسات والبرامج لتنمية الموارد البشرية والقدرات التكنولوجية والعلمية.
- وضع الاستراتيجيات بعيدة المدى للتطوير القطاعي.
- الاهتمام بوضع وتنفيذ برامج لحقوق الإنسان في المجالات الاقتصادية والاجتماعية.
- الاهتمام بوضع برنامج وطني للحد من الفقر والبطالة.
- وضع خطة وطنية للتنمية المكانية، وخلق مراكز وأقطاب نمو، وتحقيق تنمية إقليمية متوازنة.
- الاستثمار في القطاعات والمشروعات الاستراتيجية بالنسبة للخطة.
- توفير شراكة حقيقية مع القطاع الخاص لتنفيذ الخطة من خلال مشروعات إنتاجية وخدمية مشتركة أو من خلال التخويل.
- مراقبة الجودة والمقاييس للإنتاج الوطني وتشجيع عمليات التطوير والتحسين.
- التأكد من زيادة كفاءة المنشآت العامة المملوكة للدولة، وإعادة هيكلتها واصلاحها.
- التأكد من عدم حدوث احتكارات سواء من قبل القطاع العام أو القطاع الخاص.
- التأكد من رعاية حقوق المواطن المستهلك وحقه في الحصول على خدمات وسلع تراعي المواصفات والمقاييس وعدم تعرضه للابتزاز، ومراقبة الأسعار، وإحداث مؤسسات للشرطة الاقتصادية.
- إعطاء صلاحيات أوسع للمحافظات من أجل تقديم خدمات أكثر كفاءة للمواطنين، والمساهمة في مجهودات الحماية الاجتماعية، والحد من الفقر وتوليد فرص العمل.
- تشجيع مساهمات القطاع الأهلي في جهود التنمية المحلية، وتقديم الحوافز للتنمية القائمة على المجهود الجماعي ودعم ذلك مالياً وبشرياً وفنياً.
- الحفاظ على البيئة وعلى المواقع السياحية والأثرية والمناطق المحمية والانتفاع من ذلك.
- تنفيذ المشروعات الوطنية الإستراتيجية وإدارة القطاعات السيادية.
- تنسيق ومراقبة وتقييم مشروعات الأشغال العامة على المستوى الوطني.
- الاهتمام بتطوير أوضاع المنشآت الصغرى وتقديم القروض لتحسين أدائها.

■ **دور الإدارة المحلية (المحافظات):**

ستعمل الخطة العاشرة على المساهمة في تقوية الدور الاقتصادي للمحافظات، وذلك عن طريق إعطائها الأدوار التالية:

- العمل على اعتماد نهج المشاركة المحلية في صياغة وتنفيذ خطط التنمية المحلية لكل محافظة.
- الترويج لدور القطاع الأهلي ومنظماته في مشروعات التنمية وفي قطاعات الرعاية الاجتماعية المحلية.
- تطبيق البرامج الوطنية المتعلقة بسياسات التشغيل والحد من الفقر، تنظيم السكان، تمكين المرأة، محو الأمية، الخ...
- تطبيق المشروعات الإستراتيجية الوطنية ومشروعات البنية التحتية والخدمات الاجتماعية.
- القيام بمجهودات بناء القدرات المحلية لتطبيق خطط التنمية لكل محافظة وعبر المحافظات ضمن إطار الخطط الإقليمية.
- التأكد من تطبيق برامج ومشروعات لإعادة توزيع الأصول واستخدامات الأراضي لتحقيق العدالة في توزيع الموارد وعوائد التنمية.
- التشارك مع القطاع الخاص المحلي والأجنبي في مشروعات مشتركة أو في تنمية الموارد المحلية.
- النهوض بمستوى تقديم الخدمات الاقتصادية والاجتماعية المحلية وتوفير البيئة التمكينية الملائمة للمعاملات والإجراءات الإدارية.
- توفير البنية التحتية ونظم الاتصالات الحديثة وكل ما يتعلق بضرورات الاستثمار المحلي، الوطني والأجنبي.
- تنظيم جمعيات محلية تشارك فيها المحافظة إضافة إلى ممثلي القطاع الخاص والقطاعات المصرفية والمالية وممثلي المجتمع المحلي والأهلي للنهوض بالتنمية المحلية في كل محافظة، وكذلك بين المحافظات المتجاورة ضمن الخطط الإقليمية.
- الحفاظ على الموارد الطبيعية وإدارة الأراضي وتوزيعها على المنشآت والمراكز الصناعية والتجارية والسكنية بما يحقق وجود مدن ومراكز خدمات حديثة.
- تقديم الحوافز للاستثمار المحلي، ووضع برامج للاحتفاظ بالموارد البشرية والحد من هجرتها، واقتراح مشاريع تشجع على الهجرة المعاكسة.

■ **دور القطاع الخاص:**

يؤدي عدم وضوح السياسة الوطنية لاشراك القطاع الخاص بشكل فعلي في الخطط الاقتصادية، وبالتالي عدم تيقنه، إلى إحجامه عن الالتزام الجدي بأهداف الخطة وبرامجها، وتحول جزء منه الى اختيار القطاعات التي يرى فيها إمكانية الربح السريع. في إطار الخطة الحالية ستجري محاولة توجيهه والتشارك معه للاستثمار في جميع القطاعات حتى تلك التي لم يألفها من قبل.

وعليه فإن الخطة ستعزز من دور القطاع الخاص وفق ما يلي:

- زيادة الاستثمار والإنتاج الخاص وتذليل كل القيود التي تحد من توسع إسهامه في مختلف الحقول الاقتصادية، وتحقيق أنماط مختلفة من التشارك مع القطاع العام في تنفيذ مشاريع التنمية.
- الوصول بالمنتوج الخاص إلى المقاييس والمستويات العالمية وبهذا ستلعب الخطة دوراً في إيجاد سوق تنافسي محلي يشجع القطاع الخاص إلى الارتقاء بمستوى إنتاجه، كما ستعمل الحكومة على إيجاد نظام حوافز لتحديث المنشآت الإنتاجية والخدمية الخاصة.
- زيادة إسهام القطاع الخاص في إيرادات الدولة والتزامه بالقوانين والقواعد الضريبية والإقرار الضريبي، ووضع نظم جبائية متطورة وحوافز لتعزيز ذلك.
- إيجاد علاقات جديدة ومتكافئة بين ممثلي القطاع الخاص وممثلي العمال وآليات لحل الخلافات والمفاوضات، وتلعب الحكومة دوراً ايجابياً في ذلك كشريك ثالث وعن طريق القضاء المختص.
- توفير الشفافية في السوق كي يتم ضمان حقوق جميع الأطراف (المنتج والمستهلك والوسيط ومـوفري الخدمات الاقتصادية) في إطار قانوني وقضائي واضح.
- مساهمة القطاع الخاص في الاستثمار بالبنية التحتية الفنية والاجتماعية مستفيداً بذلك من القوانين الاستثمارية الجديدة ونظم الحوافز التي تقدمها الحكومة.
- تحمل القطاع الخاص جزءاً من المسؤولية الاجتماعية بتنمية المجتمعات المحلية ودعم مؤسسات الرعاية الاجتماعية والإسهام في المشاريع المخصصة لتطوير المناطق النائية والأقل نموا.
- يساعد القطاع الخاص مؤسسات الحكومة في صياغة السياسات ووضع البرامج التي تحسن من المناخ الاستثماري والبيئة الاقتصادية.
- يساعد القطاع الخاص في إنشاء مراكز تدريبية وبالتعاون مع المؤسسات الحكومية ومنظمات العمال من أجل تطوير الموارد البشرية وتحقيق مستويات عالية من الإنتاجية.

■ دور القطاعات غير الحكومية ومنظمات المجتمع الأهلي بما فيها المنظمات الشعبية:

تولي الخطة العاشرة مكانة خاصة لتطوير العمل الإنمائي لهذه القطاعات، وستلعب دوراً كبيراً في تعبئة المشاركة الشعبية، ووضعها في صيغ عمل جماعي لتطوير المجتمعات المحلية، واقتراح برامج ومشاريع لإنجاز أهداف الخطة العاشرة المتعلقة بالحد من الفقر، وتوليد فرص العمل، وتمكين المرأة وتوسيع فرص تعلمها والتنظيم الأسري والحفاظ على البيئة.

وعليه فإن دور تلك القطاعات في الخطة سيتحدد بالآتي:

- المساعدة في تحقيق الأهداف والمرامي الكمية المتعلقة بالتخفيف من الفقر، والإسهام في تنفيذ المشاريع التي يتم اختيارها وفق الأولويات القطاعية وكما تحددها معايير الخطة.

- المساعدة في إنجاز برامج الإصلاحات الاجتماعية وبرامج التدريب وبناء القدرات الشعبية وبرامج القروض الصغيرة الميسرة، إضافة إلى برامج المناصرة والدعم لحقوق المرأة والطفل والفئات الخاصة وغير ذلك من البرامج الاجتماعية.
- تنفيذ برامج للتعبئة الاجتماعية من أجل توليد فرص جديدة للعمل وتحسين أوضاع المناطق الفقيرة والنهوض بأوضاع أسرها المعيشية.
- التشارك في رسم وتنفيذ برامج الإصلاح المؤسسي ومساءلة مؤسسات الدولة من أجل ضمان الشفافية والتيسير في أوجه الإنفاق العام وفي المعاملات والحد من الفساد الإداري والمالي.
- تنفيذ برامج رقابة على السوق لرعاية أوضاع المستهلك، والحد من مظاهر الاستغلال والفساد، وكذلك الرقابة على أجهزة الدولة التي تحتك بالمواطن وحياته اليومية وتقدم له الخدمات الاجتماعية.
- التدخل في توفير الخدمات في المناطق النائية والتي لا تتواجد فيها إسهامات واضحة للقطاعين الحكومي والخاص، وتشكيل جمعيات مهنية ونوعية للقيام بذلك.
- المساهمة في تنفيذ خطط التنمية الإقليمية والاشتراك في اجتماعات المجالس التخطيطية المحلية من أجل الرقابة على تنفيذ المشاريع التي تقررها الخطة العاشرة، وتلك لتطوير المناطق الأقل نمواً.
- أن تلتزم بالشفافية في عملها، وأن تخضع للقوانين في معاملتها وفي كشف حساباتها.

1-9- خطة وطنية يقابلها خطط إقليمية ومحلية:

بالإضافة إلى الخطة الإنمائية الوطنية سيكون لكل محافظة خطة اقتصادية خاصة بها، تنسجم مع الخطة الوطنية في أهدافها وأولوياتها العامة، فالمحافظة التي لا يتوفر فيها إمكانية التطوير الزراعي، على سبيل المثال، لا تضع خطة لتطوير ذلك القطاع، حيث أن الخطة المحلية هي بالأساس خطة لتنمية الموارد للرقعة الجغرافية التي تتحدد بها وهي بطبعها ذات خصوصية وإمكانات مستقبلية مختلفة عن بقية المناطق.

وما يجمع الخطط المحلية للمحافظات كلها هو الالتزام بالقواعد الوطنية لنظم وأساليب صياغة الخطة ومعايير اختيار المشروعات ونظم التقييم والمتابعة. وسيصدر بذلك تشريع يتضمن عملية التخطيط ويحدد كيفية صياغة الخطط ومتابعتها وتقييم المشروعات واختيارها، تلتزم به الوزارات والمحافظات بالتنسيق مع هيئة تخطيط الدولة، وبحيث يصبح ذلك بمثابة قانون إجرائي لإعداد الخطط الاقتصادية والاجتماعية.

ومن أجل استكمال التسلسل التخطيطي (وطني، إقليمي، محلي) سيكون من بين أهداف الخطة الخمسية العاشرة وضع مخطط إقليمي اقتصادي اجتماعي طويل الأمد يحول سورية إلى مناطق وأقطاب للنمو، حيث سيشكل ذلك الأساس لعملية التنوع الاقتصادي ولخلق فرص العمل والنهوض بالفئات الأقل دخلا. والغرض من التخطيط الإقليمي التكاملي هو تقوية التعاون والتنسيق بين الوحدات الإدارية (المحافظات) والاستفادة من اقتصاديات الحجم. ومثل هذا التخطيط إلزامي بطبعه وليس تأشيرياً أو توقعياً، بل يعكس التزام الدولة للقيام بذلك

النشاط الموسع وبعيد المدى، بالتنسيق مع القطاع الخاص الوطني ، ومع الدول المجاورة بالنسبة للأقاليم الحدودية.

ومن جانب آخر، يقود التخطيط الإقليمي وتحويل البلاد إلى مناطق ومراكز نمو إلى التطور الحضري وإنشاء مراكز متطورة للخدمات وإلى بروز مدن ذات ارتباط بالأسواق العالمية وباقتصاد المعرفة، كما يقود من جانب آخر إلى التطوير الريفي ورفع مستوى الرفاه لسكان المناطق النائية.

1-10- اعتماد خريطة لمستويات المعيشة:

في معالجة جوانب العدل الاجتماعي:

استندت هذه الخطة إلى مسح وخريطة لمستويات المعيشة وتحديد للفئات الاجتماعية والمناطق الأقل نموا التي تحتاج إلى كثافة استثمارية لتحسين أوضاعها. فقد تزامن إعداد الخطة الخمسية العاشرة من ناحية الوقت والصياغة والمحتوى مع إعداد مماثل لإستراتيجية تحسين المستوى المعيشي وبالاعتماد على نتائج المسح الوطني لاستهلاك الأسر المعيشية (٢٠٠٤) الحساب لخطي الفقر الأعلى والأدنى.

ووفق ذلك، فإن الخطة قد وضعت في حسابها لإعادة الهيكلة الاقتصادية وإحداث التغييرات في السياسات الاقتصادية الكلية وتحقيق معدلات النمو المرسومة، هدف تحسين مستوى المعيشة وفق بيانات حديثة وتصور واضح لما يمكن عمله لتقليص عدد الأسر المعيشية التي تقع تحت خط الفقر. ومن أجل ضمان التطبيق الفاعل لبرامج تحسين مستوى المعيشة ، فإن الخطة ستعمل على تأسيس مرصد وطني لمستوى المعيشة ، يشترك في إدارة نشاطاته ممثلون عن القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية وهيئات المجتمع الأهلي والتنظيمات التي تهتم بمكافحة الفقر والنهوض بجوانب العدل الاجتماعي.