المنظمة الأوروبية للسياسات الاستراتيجية
ورقة سياسات



ورقة سياسات · EOSP-2026-167

تمويل التعافي في سوريا
خيارات أوروبا للحد من المخاطر وتعزيز الاستقرار

الكهرباء بوصفها اختباراً لتمويل المشروعات والضمانات المشروطة

روما · 4 أكتوبر 2026 · عام للنشر
قدّمها ناصر زهير
المستشار الدبلوماسي والاقتصادي
في المنظمة الأوروبية للسياسات الاستراتيجية

تمويل التعافي في سوريا خيارات أوروبا للحد من المخاطر وتعزيز الاستقرار

الكهرباء بوصفها اختباراً لتمويل المشروعات والضمانات المشروطة

التقدير التنفيذي

الأولوية المقترحة هي منح متعددة الأطراف وحزم كهرباء محددة يمكن فحص تسليمها وخدمتها، ثم ضمانات جزئية بعد إثبات التشغيل وسلامة التعاقد وعدالة الوصول. تحتاج كل عملية تمويل إلى فحص مستقل ضمن الإطار الأوروبي المنطبق. ينبغي ربط الدفع بالإنجاز، والتوسع بخدمة موثقة وقدرة على الوفاء، مع معالجة المخالفة وحماية استمرارية المياه والصحة. تبقى المساعدات الإنسانية قائمة على الحاجة، ولا تتنبأ الورقة بعائد كمي أو أثر سياسي مقاس.

الاستنتاجات الرئيسية

- رفع القيود الاقتصادية وقرار استعادة التعاون خطوتان منفصلتان، ولا يغنيان عن فحص كل عقد ومسار تحويل. [1][2]
- تقديرات الضرر الوطنية تبين حجم المشكلة؛ ولا توفر ميزانية تفصيلية للكهرباء. [4]
- منحة البنك الدولي تمول إصلاح النقل ومحطات التحويل والقدرات؛ واعتمادها لا يثبت تحسن الخدمة. [5][6]
- الضمان الجزئي مناسب بعد تحديد مخاطرة قابلة للتغطية وإثبات التشغيل والتدفقات والتمويل الإضافي؛ وأهلية المشروع تحتاج تحققاً.

الانفتاح الأوروبي لا يغني عن قرار تمويلي منضبط

تواجه أوروبا سؤالاً عملياً: أي تمويل يمكن أن يعيد خدمة نافعة للسوريين من دون تثبيت شبكات منفعة مغلقة أو التزامات يصعب الوفاء بها؟ تقترح هذه الورقة المعدّة للمنظمة الأوروبية للسياسات الاستراتيجية اختبار الإجابة في قطاع الكهرباء. الأولوية هي إصلاح أصول محددة وربط الدفع بتسليم قابل للتحقق؛ أما توسيع الضمانات للمستثمرين فيأتي بعد إثبات الجاهزية. فالخطر ليس حصراً نقص رأس المال، بل تمويل أصل لا يجد وقوداً أو صيانة أو مساراً آمناً لوصول الخدمة إلى المستفيدين.

في 11 مايو 2026 اعتمد مجلس الاتحاد الأوروبي قرار إنهاء التعليق الجزئي لاتفاق التعاون مع سوريا. يبدأ تطبيق الأحكام المستعادة في اليوم الأول من الشهر التالي لإخطار السلطات السورية؛ ولا تثبت الورقة تاريخ هذا الإخطار. [1] يتعلق القرار بإطار العلاقات الاقتصادية والتجارية، وهو منفصل عن اعتماد النصوص القانونية لرفع القيود الاقتصادية في 28 مايو 2025، الذي استثنى القيود القائمة على أسباب أمنية. [2] لا يصح تقديم القرارين بوصفهما إلغاءً شاملاً لكل قيود التعامل أو ترخيصاً تلقائياً لأي طرف أو سلعة أو قناة مصرفية.

وفي 18 مايو 2026 جُددت التدابير المستهدفة لأفراد وكيانات مرتبطة بالنظام السابق حتى 1 يونيو 2027، مع شطب سبعة كيانات من القائمة. [3] لذلك يحتاج كل عقد وفاتورة وسلسلة ملكية إلى فحص محدث، بما فيه قيود أمنية أو أنظمة أخرى تنطبق على العملية. ولا تعني عودة الإطار التجاري أن المصرف المراسل سيقبل التحويل أو أن الضمان الأوروبي صار متاحاً لمشروع بعينه؛ هذان قراران تشغيليان منفصلان يجب توثيقهما قبل الالتزام.

الكهرباء وإصلاح اختناق محدد بدلاً من وعد بإعادة الإعمار

قدّر البنك الدولي الأضرار المادية المباشرة للصراع خلال 2011–2024 بنحو 108 مليارات دولار، وتكاليف إعادة بناء الأصول المتضررة بنحو 216 ملياراً، ضمن نطاق 140–345 ملياراً. هذه تقديرات وطنية سريعة تخضع لعدم يقين كبير، ولا تقدم تفصيلاً قطاعياً كافياً لإعداد موازنة كهرباء. [4] وظيفتها بيان حجم المشكلة؛ أما اختيار محطة أو خط وتمويله فيحتاج مسحاً هندسياً وتكلفة تشغيل ومعلومات محلية، لا حصة حسابية من الرقم الإجمالي.

توجد نقطة بدء ملموسة: وافق البنك الدولي في 24 يونيو 2025 على منحة قدرها 146 مليون دولار من المؤسسة الدولية للتنمية لمشروع طوارئ الكهرباء في سوريا، لإعادة تأهيل خطوط نقل ومحطات تحويل ودعم قدرات القطاع. [5] تصميم المشروع يربط إصلاح شبكة النقل باستعادة الخدمات، ويقر بأن إعادة تأهيل التوزيع وإمدادات الوقود والتوليد أعمال مكملة. [6] هذا يسمح ببناء دعم أوروبي حول اختناق معروف، من دون افتراض أن تمويل شبكة النقل يعادل تمويل القطاع كله.

في الحالة المقترحة، تُختار حزمة إصلاح تخدم مرفق مياه ومستشفى وأحياء سكنية وأنشطة اقتصادية، بعد التحقق من مسار التيار وقدرة التوزيع. ليست هذه قائمة مواقع ممسوحة أو نتيجة عمل ميداني؛ إنها قاعدة اختيار. وقد يكون إصلاح محول أهم من إعلان قدرة توليد جديدة إذا كان المحول يمنع وصول الكهرباء المتاحة. وبالمقابل لا يكفي إصلاحه إذا كان الوقود أو التوزيع هو القيد الفعلي.

تُقاس المنفعة عند نقطة الخدمة: انتظام التغذية وجودتها، واستمرارية المرافق الأساسية، وكلفة الوصول للأسر والمنشآت الصغيرة. وتفصل الرقابة بين الأصل الذي أُنجز والخدمة التي تحسنت. الكهرباء قد تتيح تعافياً محلياً وتخفف أعباء الحياة؛ لكن نسبة استقرار سياسي محددة إليها تحتاج أدلة لا توفرها هذه الورقة. ويظل توفيرها حقاً خدمياً لا وسيلة لدفع الأسر إلى العودة قبل توافر شروط العودة الآمنة والطوعية.

المفاضلة بين المنح والتمويل المقيد بالمشروع والضمانات

تصلح المنح متعددة الأطراف للمرحلة الأولى حين تكون المنفعة العامة واضحة والإيرادات ضعيفة أو مجهولة. ويمكن أن تمول الإصلاح والتحضير والرقابة والتدريب من دون إضافة دين مقابل خدمة أساسية. ثمن هذا الخيار هو الاعتماد على موازنات المانحين وقدرته المحدودة على التوسع. ولمنع تحوله إلى إنفاق متكرر بلا استدامة، ينبغي أن يحتوي العقد منذ البداية على جهة تشغيل ومخصص صيانة وخطة قطع غيار، وأن ينشر سبب اختيار الحزمة.

أما التمويل المقيد بالمشروع فيحدد استخدام الأموال والعقود والمسؤوليات ومراحل التسليم. وقد يكون منحة أو قرضاً ميسراً إذا أمكن تبرير الالتزام؛ ولا يعني حكماً اقتراضاً تجارياً يعتمد على إيرادات المشروع وحدها. ميزته أنه يتيح تتبع الإنفاق وفصل الحزمة عن الموازنة العامة. لكنه لا يعزلها عن نقص الوقود أو ضعف الجباية أو التدخل في توزيع الأحمال. لذلك لا تُستخدم الحدود المحاسبية للمشروع لإخفاء المخاطر التي تقع خارجه.

تساعد الضمانات الجزئية المشروطة حين يكون المشروع قابلاً للتشغيل وله تدفقات نقدية معقولة، ولكن مخاطرة محددة تعوق تمويله. لدى الاتحاد الأوروبي إطار عام لتقاسم المخاطر عبر الصندوق الأوروبي للتنمية المستدامة بلس، تنفذه مؤسسات تمويل إنمائي مؤهلة. [8] هذا يوضح وجود الأداة، ولا يثبت أهلية مشروع سوري أو توافر ضمان له. يجب التحقق من التفويض والتغطية والمؤسسة المنفذة قبل إدراج ضمان في خطة تمويل.

توصي الورقة بأن يغطي الضمان خطراً معرفاً وبحد أقصى وفترة معلومة، وأن يحتفظ المستثمر بجزء معتبر من الخسارة. فالتغطية الواسعة قد تنقل مشروعاً غير قابل للاستمرار إلى حساب المانح أو الدولة. ولا ينبغي ضمان الطلب أو سعر صرف أو التزام شراء بلا فحص لقدرة الوفاء. يُقارن كل اقتراح بكلفة منحة تحقق الخدمة نفسها، وتُكشف الالتزامات المحتملة ومن يتحملها. إذا تعذر ذلك، يبقى التمويل العام المحدود أكثر قابلية للمساءلة.

ثلاثة مخاطر ينبغي أن تشكل العقد

الخطر الأول مالي ورقابي: تضخيم أسعار المعدات، والمنافسة الصورية، والمستفيد الحقيقي غير المعلن، وتسليم أصل بمواصفات أضعف. سجّل تقرير البنك الدولي المؤرخ 2 يناير 2026 للمشروع مستوى مرتفعاً للمخاطر الكلية والمالية الرقابية؛ وهو تقييم لذلك التاريخ وليس وصفاً محققاً لحالة التنفيذ في أكتوبر. [7] تُواجه هذه المخاطر بإعلان وثائق المنافسة والملكية والتعارضات، ومقارنة الأسعار، وتدقيق مستقل، ودفع مرحلي بعد فحص التسليم، مع صلاحية استبعاد المورد المخالف.

الخطر الثاني أمني وتشغيلي: قد تصبح المعدات والعاملون أو خطوط النقل عرضة للتهديد، وقد تعجز جهة التشغيل عن الوصول للصيانة. لا يزيل الغطاء المالي هذه الوقائع. يتطلب العقد تقييماً للموقع والمسار، وإدارة سلامة العمال، وخطة وصول ومخزون صيانة ومسؤوليات واضحة عند الانقطاع. ويجب ألا يعتمد التنفيذ على مدفوعات غير مشروعة لحماية الطريق أو على ترتيبات أمنية تمنع الرقابة؛ عند غياب وصول آمن قابل للتحقق، تُعدل الحزمة أو تؤجل.

الخطر الثالث هو الإقصاء: يمكن أن تعمل المحطة بكفاءة بينما تتلقى أحياء محددة الخدمة ويستمر حرمان غيرها، أو يتحمل الفقراء تعرفة لا يستطيعون دفعها. تُنشر معايير الأولوية على أساس الحاجة والضرر والمرفق الخدمي والجدوى الفنية، وتُراجع آثارها بين المناطق والفئات. وتُتاح آلية شكوى آمنة تشمل الأسر التي تفتقر إلى الوثائق، مع حماية بياناتها، فلا يصبح الاشتراك أو إثبات السكن أداة استبعاد تلقائي.

هذه شروط لحوكمة التمويل وتنفيذ الخدمة. ولا ينبغي تعليق المساعدات الإنسانية على تقدم سياسي أو استخدامها مكافأة لجهة تتعاون مع المانحين. إذا ثبت فساد عقد أو تمييز في التوزيع، يُوقف الجزء المتضرر ويُغيّر المنفذ أو مسار الدفع، مع تأمين بديل للمياه والصحة والخدمات الضرورية. تحميل السكان ثمن مخالفة المتعهد يهدم الهدف الذي بُرر به التمويل.

بوابات قرار تمنع الانتقال المبكر إلى التوسع

تقترح الورقة بوابة أولى للمشروعية والشفافية: تثبت الجهة الممولة سلامة الطرف والمصرف ومسار التحويل والملكية النهائية، وتنشر القرار وأساسه مع حجب ما يعرّض الأشخاص للخطر. يليها فحص الجاهزية: تؤكد الجهة الفنية المستقلة تشخيص الاختناق، وتكلفة دورة الحياة، وتوافر التشغيل والصيانة، وقابلية وصول الخدمة. يموّل التحضير بمنحة صغيرة إذا كانت المعلومات قابلة للاستكمال؛ ولا يُحوّل نقصها إلى ضمان مالي أوسع.

البوابة الثالثة هي التسليم والمنفعة. تربط وحدة المشروع والمهندس المستقل الدفعات بأعمال مفحوصة، ثم تتحقق جهة رقابة أخرى من الخدمة وشكاوى المستفيدين. ويبيّن التقرير ساعات التغذية والانقطاعات وجودة التيار حيث تسمح القياسات، وأداء المرافق وعدالة التوزيع، مقارنة بخط أساس يُجمع قبل العمل. تُحدد عتبات القبول بعد المسح وبالتشاور مع المستفيدين، لا بأرقام وطنية افتراضية. ويُعلن ما لم يُقَس حتى لا تختلط السعة المركبة بالمنفعة الفعلية.

لا تُفتح بوابة الضمان إلا بعد مراجعة التشغيل والتكاليف والتزامات الشراء والقدرة على السداد، وإثبات أن الضمان يعالج مخاطرة محددة وأن المستثمر سيضيف تمويلاً لم يكن سيقدمه بالشروط نفسها. تُحدد مراجعة دورية وبنود خروج واستمرار للخدمة. إصلاح منجز بلا بيانات خدمة يقتضي تحسين القياس؛ نزاع ملكية يقتضي تعليق الالتزام؛ تمييز مثبت يقتضي تصحيح التوزيع. هذه أمثلة لقرارات ممكنة، وليست سيناريوهات تتنبأ بعوائد أو نتائج استقرار مقاسة.

تسلسل تنفيذ بمسؤوليات واضحة

خلال الأشهر الثلاثة الأولى من اعتماد النهج، تتولى المفوضية الأوروبية والدول المشاركة، بالتعاون مع البنك الدولي والسلطات السورية المختصة، حصر ما يُموَّل بالفعل وتحديد حزم كهرباء مكملة له. يمكن عرض هذا التنسيق على منتدى تنسيق الشراكة مع سوريا، الذي اجتمع في بروكسل في 11 مايو 2026 لمواءمة جهود المساعدة والتعافي. [10] يُحدد لكل حزمة ممول ومنفذ ومراقب وجدول قرار، وتُمنع ازدواجية الفواتير بين برامج المانحين.

وفي الفترة نفسها، تقدم وزارة الطاقة وجهة النقل والتوزيع سجل الأصول وخطط التشغيل، وتجمع فرق مستقلة خط الأساس والتحقق من الملكية والوصول. وتحدد وزارة المالية الالتزامات المباشرة والمحتملة وأثر أي قرض أو ضمان. تشارك البلديات وممثلو المرافق والمجتمعات في ترتيب الخدمة وآلية الشكاوى. يجب تمويل هذه المهام بوصفها جزءاً من المشروع؛ وإلا صار بناء القدرة مطلباً لا موارد لتنفيذه.

خلال الأشهر الثلاثة التالية، تطرح الجهة المنفذة المنافسات للحزم التي اجتازت الفحص، وينشر الممول نتائج الترسية والمعايير ومراحل الصرف. تعتمد الدفعات على الإنجاز والقبول الفني؛ ويقدّم المراقب تقارير خدمة دورية مفهومة بالعربية. إذا تعطلت شروط الوصول أو ظهرت مخالفات جوهرية، تُراجع الحزمة فوراً. هذا توقيت مقترح لاتخاذ القرارات والتحضير، وليس وعداً بأن جميع أعمال الإصلاح ستنتهي في ستة أشهر.

بعد أول دورة تشغيل موثقة، يراجع الممولون ومؤسسات التمويل الإنمائي إمكان ضمان مشروع تالٍ على نطاق محدود. لا يكفي انقضاء مدة زمنية للانتقال. يقارن التقييم نتائج الخدمة وكلفة الصيانة والشكاوى ومخاطر الالتزامات بالبديل الممول بمنحة. يبت الممول صاحب التفويض في التوسع وينشر مبرراته؛ وعند فشل الاختبار، تُعالج الحلقة الأضعف قبل توسيع التعرض المالي.

حدود الأدلة والقرار

تستند الورقة إلى مصادر عامة أولية للاتحاد الأوروبي والبنك الدولي وصندوق النقد الدولي متاحة حتى 4 أكتوبر 2026. لا تتضمن مقابلات أو مسحاً ميدانياً أو معلومات حوارات خاصة. وفي 3 أغسطس 2026 أكد صندوق النقد استمرار فجوات توافر البيانات الاقتصادية الأساسية وجودتها، رغم تقدم العمل على بيانات الدين، وأهمية تطوير الإحصاءات لاستئناف مشاورات المادة الرابعة. [9] لذا لا تبني الورقة توقعات رقمية للنمو أو العائد أو استدامة الدين السوري.

الأرقام الوطنية وصف لحجم الضرر، ووثائق المشروع دليل على تصميم تمويلي محدد، لا شهادة نجاح لجميع مشروعات الكهرباء. والتوصيات أحكام تحليلية ينبغي اختبارها بمعلومات هندسية واجتماعية ومالية حديثة. قبل أي التزام تمويلي، على الجهات المنفذة التحقق من أحدث معلومات التنفيذ والعقوبات المنطبقة واختصاصات المؤسسات والبيانات المحلية.

توصيات السياسات

- تحصر المفوضية الأوروبية والدول المشاركة، خلال الأشهر الثلاثة الأولى من اعتماد النهج، التمويل القائم وتحدد حزم الكهرباء المكملة بالتعاون مع البنك الدولي والسلطات السورية.
- تقدم وزارة الطاقة وجهة النقل والتوزيع، خلال الأشهر الثلاثة الأولى، سجلات الأصول والتشغيل، وتحدد وزارة المالية الالتزامات المباشرة والمحتملة.
- تشارك البلديات وممثلو المرافق والمجتمعات، خلال الأشهر الثلاثة الأولى، في تحديد أولويات الخدمة وآلية الشكاوى، مع فرق مستقلة تتحقق من الملكية والوصول.

- تطرح الجهة المنفذة، خلال الأشهر الثلاثة التالية، الحزم الجاهزة، وينشر الممول نتائج الترسية ويربط الصرف بالفحص وتقارير الخدمة.
- يقارن الممولون ومؤسسات التمويل الإنمائي، بعد أول دورة تشغيل موثقة، الضمان المحدود بالمنحة قبل التوسع، وينشرون مبررات القرار.

مصفوفة القرار والمتابعة

دليل التقدم	الأفق الزمني للقرار	الأولوية
سلامة الأطراف والملكية والمصرف ومسار التحويل	قبل الالتزام	استكمال الفحص القانوني وتوثيق أساس القرار قبل تمويل العقد
تشخيص الاختناق وتكلفة التشغيل والصيانة والوصول	خلال التحضير	تمويل استكمال المعلومات بمنحة محدودة وإقرار الحزمة الجاهزة
فحص الإنجاز وبيانات الخدمة مقارنة بخط الأساس	عند الصرف والتشغيل	ربط الدفعات بالتسليم والتحقق المستقل من المنفعة
تدفقات والتزامات قابلة للفحص وتمويل إضافي	بعد دورة تشغيل موثقة	مقارنة الضمان الجزئي بالمنحة وتحديد سقف التعرض والخروج
مخالفة جوهرية أو تمييز مثبت أو تعذر الوصول	فور ظهور الخلل	وقف الجزء المتضرر وتصحيح المنفذ أو التوزيع مع حماية الخدمات الأساسية

مؤشرات تستحق المتابعة

- ساعات التغذية والانقطاعات وجودة التيار مقارنة بخط الأساس حيث تسمح القياسات.
- استمرارية تشغيل مرافق المياه والصحة التي تخدمها الحزمة.
- كلفة وصول الأسر والمنشآت الصغيرة إلى الكهرباء وعدالة التوزيع بين المناطق والفئات.
- الشكاوى وإجراءات التصحيح وكلفة الصيانة ضمن مراجعة التشغيل الموثقة.

المصادر والمنهج

مراجعة مكتبية لمصادر أولية عامة متاحة حتى 4 أكتوبر 2026 للاتحاد الأوروبي والبنك الدولي وصندوق النقد الدولي. لا مقابلات أو مسح ميداني أو تدقيق مشروعات. التوصيات اختيارات تحليلية تحتاج بيانات حديثة؛ وتقديرات الضرر وطنية محدودة التفصيل. لا تقدم الورقة توقعات كمية للنمو أو العائد أو الاستقرار.

- [1] مجلس الاتحاد الأوروبي، سوريا، المجلس يعيد التطبيق الكامل لاتفاق التعاون بين الاتحاد الأوروبي وسوريا. 11 مايو 2026.
- [2] مجلس الاتحاد الأوروبي، سوريا، الاتحاد الأوروبي يعتمد نصوصاً قانونية لرفع العقوبات الاقتصادية على سوريا تنفيذاً للاتفاق السياسي الأخير. 28 مايو 2025.
- [3] مجلس الاتحاد الأوروبي، سوريا، المجلس يجدد التدابير التقييدية التي تستهدف نظام الأسد السابق لمدة عام ويشطب بعض الكيانات من القوائم. 18 مايو 2026.
- [4] البنك الدولي، تقدير تكاليف إعادة إعمار سوريا بعد النزاع بنحو 216 مليار دولار أمريكي. 21 أكتوبر 2025.
- [5] البنك الدولي، سوريا، منحة بقيمة 146 مليون دولار أمريكي لتحسين إمدادات الكهرباء ودعم تطوير القطاع. 25 يونيو 2025.
- [6] البنك الدولي، مشروع الاستجابة الطارئة للكهرباء في سوريا، وثيقة تقييم المشروع، PADHI01216. 9 يونيو 2025.
- [7] البنك الدولي، مشروع الاستجابة الطارئة للكهرباء في سوريا، تقرير حالة التنفيذ والنتائج، ISR05645. 2 يناير 2026.
- [8] المفوضية الأوروبية، الصندوق الأوروبي للتنمية المستدامة بلس. تاريخ الاطلاع 4 أكتوبر 2026.
- [9] صندوق النقد الدولي، فريق الصندوق يختتم زيارة إلى سوريا. 3 أغسطس 2026.
- [10] المفوضية الأوروبية، الاتحاد الأوروبي ينسق الدعم الدولي لتعافي الاقتصاد السوري وعملية إعادة الإعمار. 11 مايو 2026.

المنظمة الأوروبية للسياسات الاستراتيجية

«...منصة أوروبية مستقلة للحوار في السياسات الدبلوماسية والاقتصادية والاستراتيجية، مقرها روما.»

روما

© 2026 المنظمة الأوروبية للسياسات الاستراتيجية، روما. يجوز الاستشهاد بهذه الورقة مع ذكر المصدر.