المركز السوري SyrianCenter For
لبحوث Policy
السياسات Research

سوريا

العدالة لتجاوز النزاع

تقرير آثار النزاع السوري

2016-2019

آذار 2020

بيان المسؤولية:
هذا التقرير هو عمل أنجزه المركز السوري لبحوث السياسات. ويستند إلى سلسلة من التقارير السابقة للمركز حول آثار النزاع التي تمت بدعم من المكتب القطري لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في سوريا خلال الفترة 4102 و6102. لا يعكس التحليل والتوصيات السياساتية الواردة في هذا التقرير بالضرورة آراء برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، أو أعضاء المجلس التنفيذي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، أو الدول الأعضاء في الأمم المتحدة.

صورة الغلاف: https://www.shutterstock.com

حقوق النشر © 2020 محفوظة للمركز السوري لبحوث السياسات.

المحتويات

كلمة شكر 06
الملخص التنفيذي 07
العدالة 07
الظلم الاقتصادي 08
الظلم الاجتماعي 09
الظلم المؤسساتي 11
العدالة لتجاوز النزاع 13

01 **المقدمة** 14
مفهوم العدالة 16
الظلم بصفته جذراً للنزاع 18
دورة حياة النزاع والظلم 21
حالة الإنسان: النهج والقياس 23
النتائج الرئيسية 25

02 **الآثار الاقتصادية للنزاع** 32
أداء القطاعات الاقتصادية 35
الطلب المرتبط بالنزاع 46
التبعية للخارج والعجز التجاري 52
خسائر مخزون رأس المال 56
خسائر الاقتصاد ٥٣٠ مليار دولار أميركي 58
المالية العامة 59
انهيار سعر الصرف 63
تكاليف المعيشة 65
ندرة الوظائف 66

03 **الأثر الاجتماعي للنزاع** 68
تناقص السكان 70
النزوح القسري 73
اللاجئون: الظلم في الخارج 74
دليل الأمم المتحدة للتنمية البشرية 78
التعليم 80
حالة الصحة 86
الفقر 93
انعدام الأمن الغذائي 96
تفكك العلاقات الاجتماعية 98
الظلم المبني على النوع الاجتماعي 100
العنف ضد الأطفال 103
التدهور البيئي 106

04 **الأثر المؤسساتي للنزاع** 108
الصراع على السلطة السياسية 110
العدالة القضائية 113
المجتمع المدني: مقاومة القمع 115
القطاع الخاص: بين محسوبية الحرب والصمود 116
المنظمات الدولية: ازدواجية الأدوار 118
الظلم العالمي ودور مجلس الأمن الدولي 119
العقوبات 121

05 **العدالة لتجاوز النزاع** 125
التوافقات الاجتماعية وفق النهج التشاركي 127
تفكيك اقتصاد النزاع 129
استراتيجية مراكز التلاقي التنموية 134
العدالة للأطفال 136

الخاتمة 138

المراجع بالعربية 140
المراجع بالإنكليزية 142

الملحق (ا): المنهجيات 145

العدالة

كلمة شكر

يودّ المركز السوري لبحوث السياسات أن يعرب عن امتنانه للدعم الكبير الذي تلقّاه من العديد من الباحثين والخبراء الذين قدّموا إسهاماتهم إلى هذا التقرير.

يودّ المركز السوري لبحوث السياسات أن يعرب عن امتنانه للدعم الكبير الذي تلقّاه من العديد من الباحثين والخبراء الذين قدّموا إسهاماتهم إلى هذا التقرير. مؤلفو تقرير "العدالة لتجاوز النزاع" هم: ربيع نصر، وراميا اسماعيل، وعمر ضاحي، ونبيل مرزوق، مع مساهمات جوهرية وحيوية لكل من علي رستم، وزكي محشي، وجاد الكريم الجباعي، وحسان قطنا، وفؤاد اللحام، وخلود سابا، وعمرو دقماق، وباسل كغدو، وريما دالي، وناتالي غارلاند ، كما نشكر باسيليوس زينو ، وزومراي كوتلو ، وروشيل ديفيس ، ودوروك جنكيز ، وحسن تيكوك لملاحظاتهم على قسم اللاجئين. وسامر عبود، وديانا بشور، وفيليب شيت، وماكسويل غاردنر، مع مراجعات وأفكار استثنائية مقدمة من صموئيل رزق، وسمير العيطة، وسامر جبور. الفريق الإداري للمركز: ربيع بنا، وأليسار كغدو.

تحرير النسخة الإنكليزية: جوناثان لاثام، وكيت كاترسون.

الترجمة: حازم ابراهيم.

تحرير النسخة العربية: جاد الكريم الجباعي.

تصميم التقرير: شركة راسيل.

الملخص التنفيذي

هـذا التقريـر هـو جـزء مـن سلسـلة مـن التقاريـر التـي تناولـت تحليـلات متعـددة الأبعـاد لآثـار النـزاع المسـلح فـي سـوريا خـلال الفـترة الواقعـة بـين عامـي 2011 و2019، فـي ضـوء دراسـة الوضعين الاجتماعـي والاقتصـادي، والأداء المؤسسـاتي للبلاد[1]. يشخّص هذا التقرير "العدالة لتجاوز النزاع" النـزاع القائم بناء على إطـار تحليلـي مبتكـر لحالـة الإنسـان، بحيـث يقيّم الروابط بـين العوامـل المؤسسـية والاجتماعيـة والاقتصاديـة علـى المسـتوى الكلـي، وعلـى المسـتويين القطاعـي والمحلـي. ويضـع التقريـر أيضـاً إطـاراً للنـزاع مـن منظـور العدالـة الاجتماعيـة، ويقـدم بدائـل قائمـة علـى مناهـج تشـاركية طورهـا الخبراء.

وقـد خلـص التقريـر إلـى مجموعـة النتائـج والرسـائل الرئيسـية التاليـة:

العدالة

ضمـن هـذا التقريـر، نعـرّف العدالـة علـى أنهـا الحقـوق والاسـتحقاقات المتسـاوية للمواطنـين التـي تضمـن قـدرات وفرصـاً ومخرجـات سياسـية واجتماعيـة واقتصاديـة منصفـة كمـا يراهـا المجتمـع. وهـي تعنـي ضمنـاً عدالـة إجرائيـة وتوزيعيـة، تتجنـب التفاوتـات الناتجـة اجتماعيـاً بـين المجموعـات السـكانية وضمـن كل منهـا، أو تصحّـح هـذه التفاوتـات أو تقـوم بالأمرين معـاً.

يتبنّـى هـذا التقريـر طريقـة عمليـة لمواجهـة الجـور والظلـم مـن خـلال التصحيحـات الديناميكيـة لمـا يعتبـره المجتمـع قيـوداً أو مخرجـات غـير عادلـة. ويؤكـد علـى الترابـط العضـوي بـين العدالـة والحريـة والتضامـن، بصفتهـا قيمـاً أساسـية تعمـل معًـا للحفـاظ علـى السـلام والرفاهيـة.

يُعتبَرُ تفاقـم الظلـم أحـد الجـذور الرئيسـية للنـزاع السـوري، ولاسـيما الإقصـاء السياسـي، وانتهـاك الحقـوق المدنيـة، وانعـدام المسـاءلة، واسـتخدام القـوة لإلغـاء صـوت المواطنـين وتمثيلهـم.

أدّى "الاختنـاق المؤسسـاتي" – الـذي يعرّفـه المركـز السـوري لبحـوث السياسـات علـى أنـه التباعـد بـين المجتمـع والمؤسسـات الحاكمـة دون وجـود وسـائل متاحـة لتضييـق الفجـوة – إلـى تفاقـم حالـة الظلـم التـي تطـال السـوريين. كمـا أدّت السياسـات النيوليبراليـة، التـي وسـمت "الإصلاحـات" الاقتصاديـة إلـى إيجـاد نمـو اقتصـادي يعـزز البطالـة والفقـر والتهميـش، فـي العقـد الأول مـن الألفيـة الجديـدة، مـا أدى إلـى تفاقـم التفاوتـات الرأسـية والأفقيـة. وارتبـط ذلـك بتقلّيـص الفضـاء العـام وغيـاب السياسـات الاجتماعيـة التـي تعـزز الثقـة والتعـاون فـي العلاقـات الاجتماعيـة.

أسـهمت انتهـاكات حقـوق الإنسـان، وتراجـع الأداء التنمـوي، وتدهـور محـددات حالـة الإنسـان إلـى ظهـور متلازمـة مـن الظلـم والنـزاع؛ فتحـوّل الحـراك المجتمعـي فـي وجـه الظلـم إلـى نـزاع مسـلّح عنيـف نقـل المظالـم السـابقة إلـى مسـتويات كارثيـة.

وأوجـد النـزاع ثلاثـة أنـواع مـن الظلـم: الأول هـو ظلـم ذو أثـر رجعـي، يتجلـى فـي تدهـور مـا تراكـم مـن الثـروة الحضاريـة، الماديـة واللامادية وتدميرهـا. والثانـي هـو الظلـم الحالـي، الـذي يمثـل إنتـاج الظلـم الآن، ومـن أبـرز مظاهـره تحويـل الأنشـطة الاقتصاديـة والاجتماعيـة والثقافيـة المنتجـة إلـى أنشـطة مدمـرة (اقتصاديـات النـزاع واسـتقطاب اجتماعـي وتدهـور ثقافـي)؛ والظلـم المسـتقبلي، حيـث تضفـي قـوى التسـلط الطابـع المؤسسـي علـى البنـى والعلاقـات والاقتصـادات المتمركـزة علـى النـزاع، فتصنـع هـذه القـوى مقومـات الظلـم المسـتقبلي عـبر السياسـات والتشـريعات والتدخـلات لتضـاف إلـى المظالـم التـي نشـأت خـلال النـزاع.

اسـتخدم التقريـر دليـلاً مركبـاً لقيـاس آثـار النـزاع "دليـل حالـة الإنسـان" يتألـف مـن خمسـة مكونـات فرعيـة تقيـس الأداء الديموغرافـي والاقتصـادي والاجتماعـي وأداء

> **"العدالةهي الحقوق والاستحقاقات المتساوية للمواطنين التي تضمن قدرات وفرصاً ومخرجات سياسية واجتماعية واقتصادية منصفة كما يراها المجتمع."**

"هناك ترابط عضوي بين العدالة والحرية والتضامن، بصفتها قيماً أساسية تعمل معًا للحفاظ على السلام والرفاهية."

التنمية البشرية والمؤسسات. تدهور دليل حالة الإنسان بنسبة 42% بين عامي 2010 و2019، على مستوى جميع المؤشرات الفرعية مدفوعاً بانهيار الأداء المؤسساتي الذي انخفض بنسبة 67%. ويتفاوت مدى التدهور في دليل حالة الإنسان بحسب الزمن، والمناطق، والمجتمعات المحلية. وأسهمت عوامل رئيسية في التدهور من بينها العنف، وانعدام الأمن، وسياسات الجهات المسيطرة عسكرياً، واقتصاد النزاع، والتصدع الاجتماعي، والتدخل الخارجي.

الظلم الاقتصادي

أدّى النزاع إلى ظهور اقتصادات مختلفة ومجزأة داخل الدولة المتشظية. وأظهرت أنظمة الحوافز في الاقتصادات الجديدة أن واحدة من المصالح المشتركة القليلة، بين القوى المتنافسة على السيطرة، كانت إساءة استخدام الموارد الاقتصادية لمصلحة نخبة النزاع على حساب الأنشطة الاقتصادية الإنتاجية.

وحُوّلت المقومات الاقتصادية إلى مصادر لاستدامة العنف، من خلال تدمير جزء كبير من رأس المال، أو إعادة تخصيصه لأنشطة مرتبطة بالنزاع. وخسر الكثير من العمال وظائفهم، وسُخّر جزء كبير من فرص العمل المتبقية في خدمة النزاع. كما غيّرت المؤسسات الاقتصادية سياساتها وقواعدها لدعم قوى النزاع، ليُسمح لها بمواصلة العمل.

انكمش الاقتصاد بشدّة وبنسبة 14.1% في عام 2016، مع اشتداد النزاع على جبهات عديدة واستمرار السياسات الاقتصادية في رفع أسعار المشتقات النفطية. وفي عام 2017، أدت التحسّنات النسبية في الظروف الأمنية لبعض المناطق، خاصة مع اتفاقية مناطق خفض التصعيد، إلى نمو الناتج المحلي الإجمالي بنسبة 3.3% تقريباً، ومع ذلك فقد انخفض مرة أخرى في عام 2018 بنسبة 1.9%. ثم شهد عام 2019 معدل نمو إيجابياً وبنسبة 7.9% بسبب انخفاض وتيرة المعارك وتقلص نطاقها، وبسبب النمو الكبير في قطاع الزراعة.

يقدّر التقرير الخسائر الاقتصادية للنزاع حتى نهاية عام 2019 بحوالي 530.1 مليار دولار أمريكي، بالمقارنة بالسيناريو الاستمراري، وهو ما يعادل 9.7 أضعاف الناتج المحلي الإجمالي لعام 2010 بالأسعار الثابتة. وتتكون هذه الخسارة الإجمالية من الخسارة في الناتج المحلي الإجمالي التي تعادل 420.9 مليار دولار أمريكي، والزيادة في الإنفاق العسكري بحوالي 37.8 مليار دولار أمريكي، والأضرار التي لحقت بمخزون رأس المال وتُقدّر بحوالي 64.6 مليار دولار أمريكي، وأخيراً، الإنتاج غير الرسمي للنفط والغاز، والذي يقدر بـ 9.9 مليار دولار أمريكي خلال الفترة الواقعة بين 2011 و2019.

سجّل الإنفاق العام انخفاضاً كبيراً، خلال الفترة الواقعة بين 2011 و2019، من 28.9% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2011 إلى 17.6% في عام 2015 و13.3% في عام 2019، إذ انخفض الإنفاق الجاري من 21.6% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2011 إلى 15.3% في عام 2015 و10.5% في 2019.

شهد الدعم الحكومي تراجعاً مطرداً، كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية، من 20.2% في عام 2011 إلى 13.1% في عام 2014؛ وانخفض الدعم انخفاضاً حاداً بسبب تحرير الأسعار إلى 5.1% في عام 2015 و4.9% في عام 2019. ونتيجة لذلك، انخفض عجز الموازنة العامة مع الدعم من خارج الموازنة من 23.6% في عام 2013 إلى 8.8% في عام 2019.

وانخفضت الإيرادات كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي انخفاضاً كبيراً من 25.4% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2011 إلى 10.3% في عام 2015 وإلى 7.4% في عام 2019. وارتبط الانخفاض الكبير في الإيرادات في أثناء النزاع بالتغيرات الرئيسية في هيكل الإيرادات، حيث ارتفعت حصة الضرائب غير المباشرة غير النفطية من إجمالي الإيرادات من 14% في عام 2011 إلى 38% في عام 2019، في حين انخفضت حصة الضرائب المباشرة غير النفطية من 16% في عام 2011 إلى 13% في عام 2019.

موّلت السياسات المالية العجز الهائل من خلال الدين العام الخارجي والدين العام المحلي وهو أمر يخلق عبئاً كبيراً يقع على كاهل الأجيال القادمة، إذ ارتفع إجمالي الدين العام من 30% من الناتج المحلي

"تقدّر الخسائر الاقتصادية للنزاع حتى نهاية عام 2019 بحوالي 530.1 مليار دولار أمريكي، بالمقارنة بالسيناريو الاستمراري، وهو ما يعادل 9.7 أضعاف الناتج المحلي الإجمالي لعام 2010 بالأسعار الثابتة."

الإجمالي عام 2010 إلى 208% عام 2019. ويزيد من خطورة عبء الدين أنه يُستخدم بصورة رئيسية لتمويل النزاع المسلح واقتصاد الحرب.

شهدت قيمة العملة موجة أخرى من الانخفاض وبنسبة 43% في أيلول 2019 مقارنة بشهر تموز 2018، على الرغم من أن هذه الفترة شهدت توسعاً في مساحة المناطق التي تسيطر عليها الحكومة، واستقراراً نسبياً في العديد من المناطق، بالإضافة إلى موسم زراعي جيد بصورة استثنائية وانتعاش بطيء في قطاع الصناعة. تالياً، شهدت الفترة الواقعة بين تشرين الأول 2019 وكانون الثاني 2020 تسارعاً في تدهور قيمة العملة ليصل إلى 96% في 16 كانون الثاني 2020 مقارنة مع 17 تشرين الأول 2019. ويسلط التقرير الضوء على العوامل الرئيسية المسببة لهذا التدهور، بما في ذلك هيمنة المؤسسات المرتبطة بالنزاع، وديناميكيات الاقتصادات ذات الصلة به، والأضرار الكبيرة التي لحقت بمقومات الاقتصاد، وتراجع أداء المؤسسات العامة، وتقلص تدفقات الدعم الخارجي، الذي تفاقم مؤخراً بفعل عقوبات الولايات المتحدة الأمريكية، والأزمة الاقتصادية في لبنان.

ارتفع مؤشر أسعار المستهلك بنسبة ضئيلة بلغت 0.4% في عام 2018 مقارنة بالعام السابق. لكنّ معدلات التضخم تفاقمت في عام 2019 لتصل إلى 33%؛ وقد حدثت الزيادة بصورة رئيسية في الربعين الثالث والرابع. بوجه عام، ارتفع مؤشر أسعار المستهلك 18 ضعفاً بين شباط 2011 وكانون الأول 2019، ما أدى إلى تدهور حاد في الدخل الحقيقي للأسر وزيادة معدلات الفقر.

وسجّل إجمالي العمالة انخفاضاً حاداً في أثناء النزاع من 5.184 مليون عامل في عام 2011 إلى 2.568 مليون عامل في عام 2016، وارتفع تدريجياً إلى 3.058 مليون عامل في عام 2019. وارتفع معدل البطالة من 14.9% في عام 2011 إلى 51.8% في عام 2016، وانخفض تدريجياً إلى 42.3% في عام 2019. ومقارنة بالسيناريو الاستمراري، فقد سوق العمل 3.7 مليون فرصة عمل، ورفعت الخسارة الضخمة لفرص العمل نسبة الإعالة الاقتصادية من 4.13 شخص لكل مشتغل في عام 2010 إلى 6.4 شخص في عام 2019.

الظلم الاجتماعي

انخفض عدد السكان داخل سوريا بنسبة 2.3% في عام 2015، و2.9% في عام 2016 و1.9% في عام 2017. ثم نما عدد السكان بنسبة 0.9% في عام 2018 و1.1% في عام 2019، ليصل إلى 19.584 مليون نسمة في العام 2019. كما أدى النزاع إلى تغيير التركيب السكاني، نتيجة عوامل مختلفة، بما في ذلك زيادة عدد وفيات الذكور مقارنة بالإناث، ومعدلات الوفيات المتفاوتة حسب العمر، والتغيرات في معدلات الخصوبة، وآثار النزوح والهجرة القسريين.

تسبّبت تسع سنوات من النزاع في نزوح قسري لأكثر من 5.6 مليون شخص بحثاً عن الأمان في لبنان، وتركيا، والأردن، ودول مضيفة أخرى. ووصل عدد النازحين داخلياً بحلول آب 2019 إلى 6.14 مليون شخص،[2] وهو أكبر عدد من النازحين داخلياً بسبب نزاع في العالم. بالإضافة إلى ذلك، نزح 202 ألف شخص في تشرين الأول 2019 بسبب العملية العسكرية المسمّاة "نبع السلام" في المنطقة الشمالية الشرقية من سوريا. وفي أوائل عام 2020، أدت العمليات العسكرية العنيفة في إدلب وريف حلب الغربي إلى تشريد مئات الآلاف باتجاه شمال إدلب وحلب.

يعاني اللاجئون السوريون أشكالاً متعددة من الظلم يمكن تصنيفها في ثلاثة أبعاد هي: الوصول والتنقل، والتنمية البشرية، والاعتبار والتعبير والمشاركة. على الرغم من أن هذه الأبعاد الثلاثة مترابطة ومتداخلة، إلا أن دراسة كل منها يسمح بفهم الحرمان الكبير والمتزايد الذي يعاني منه اللاجئون.

انخفض دليل التنمية البشرية (HDI) من 0.631 في عام 2010 إلى 0.431 في عام 2016، مع تسجيل زيادة طفيفة بين 2017 و2019 ليصل إلى 0.445 في عام 2019 بسبب الزيادة في كل من متوسط العمر المتوقع عند الولادة والدخل. وفي عام 2019، كانت سوريا واحدة من أسوأ عشر دول في العالم من حيث أداء دليل التنمية البشرية. وتُبيّن نتائج دليل

"في عام 2019، كانت سوريا واحدة من أسوأ عشر دول في العالم من حيث أداء دليل التنمية البشرية."

التنمية البشرية المدى الذي انحرفت فيه سوريا عن مسارها التنموي، وتسلّط الضوء على انهيار البنى الاجتماعية اللازمة للتمكين وبناء القدرات. ونتيجة لذلك، حُرم الناس من الحصول على خدمات الغذاء والصحة والتعليم. وتُظهرُ هذه المؤشرات اتساع اللامساواة في سوريا بالمقارنة مع بقية العالم.

يستمر السوريون في فقدان ملايين السنين من التعليم، إذ بلغ عدد الأطفال ممن يتراوح عمرهم بين 5 أعوام و17 عاماً، ممن هم خارج المدرسة حوالي 2.4 مليون طفل في عام 2019. وتعتبر الحصيلة الحالية كارثية لأن ملايين الأطفال سيعانون من نقص المهارات والمعرفة، بالإضافة إلى الآثار الأخرى للنزاع. وخلّف النزاع فقداناً في اتساق المناهج الدراسية في أنحاء سوريا، بسبب إنشاء أنظمة تعليمية مختلفة في كل منطقة بحسب القوى الحاكمة فيها، فقد أبرز تقرير الاحتياجات الإنسانية لعام 2018 وجود 6 مناهج دراسية مختلفة تستخدم في المدارس في سوريا.

تُقدَّرُ الخسارة المباشرة لسنوات التعليم الأساسي بحوالي 1.47 مليون سنة في عام 2019. وبلغت الخسارة الإجمالية في التعليم الأساسي 25.5 مليون سنة دراسية حتى عام 2019 مقارنة بالسيناريو الاستمراري. وفي الوقت نفسه، بلغت الخسارة الإجمالية في سنوات التعليم لجميع المستويات التعليمية حوالي 46.0 مليون سنة بين عامي 2011 و2019، وتقدّر تكلفة هذه الخسارة بنحو 34.6 مليار دولار أمريكي.

أدى التشظي على امتداد البلاد، والنشوء المتسارع للأطراف المتحاربة، إلى إنشاء مؤسسات فقيرة الحوكمة متمركزة حول العنف. وأثّرت هذه المؤسسات المشوهة تأثيراً سلبياً في النظام الصحي العام، بما في ذلك إعاقة الوصول إلى الخدمات والأدوية، والتمييز بين الأفراد، وإضعاف قدرة نظام الرعاية الصحية، والتسبب في تدمير البنية التحتية الصحية – بما في ذلك استهداف المستشفيات والعاملين في مجال الرعاية الصحية –إضافة إلى التسبب في تدهور صناعة الأدوية.

يُحدّد هذا التقرير العقاب الجماعي، بما في ذلك الحرمان من الخدمات الصحية والغذاء، باعتباره تكتيكاً أساسياً اتُّبع أثناء النزاع، واستهدف بشكل تمييزي جماعات ومجتمعات ومناطق محددة. ويكشف التقرير أن المناطق الواقعة خارج سيطرة الحكومة عانت أكبر تبعات تدهور الوضع الصحي.

تُعدُّ الزيادة في معدل الوفيات بين الفئات السكانية المختلفة واحدة من أكثر آثار النزاع كارثية. ويكشف التقرير ارتفاع معدل الوفيات الخام من 4.4 لكل ألف نسمة في عام 2010 إلى 10.9 لكل ألف نسمة في عام 2014. وتُظهرُ التقديرات للفترة الواقعة بين 2016 و2019 انخفاض معدل الوفيات الخام إلى 9.9 لكل ألف نسمة في عام 2017 و7.0 لكل ألف نسمة في عام 2019. من جهة أخرى، ارتفعت معدلات الإصابة بالأمراض المُعدية وغير المُعدية، مثل فيروس شلل الأطفال، والحصبة، والأمراض الشبيهة بالإنفلونزا، والإسهال الحاد، والتيفوئيد، والليشمانيا (حبة حلب)، والشلل والرضوض النفسية.

بلغ معدل الفقر الإجمالي ذروته عند 89.4% في نهاية عام 2016، وانخفض في عام 2019 إلى 86% بسبب النمو الاقتصادي، ومع ذلك شهد الربع الأخير من عام 2019 ارتفاعاً في الأسعار، ما أدى إلى زيادة معدلات الفقر. وبلغ متوسط خط الفقر الكلي للأسرة الواحدة في الشهر 280 ألف ليرة سورية في نهاية عام 2019.

كان معدّل الفقر المدقع – كمؤشر للحرمان من الغذاء – أقل من 1% في سوريا عام 2010، وخلال النزاع شهدت سوريا انتشاراً للفقر المدقع حيث بلغ 44.9% في عام 2016، فقد أدّت الزيادة في أسعار المواد الغذائية في مناطق مختلفة إلى تدهور قدرة

"بلغت الخسارة الإجمالية في التعليم الأساسي 25.5 مليون سنة دراسية حتى عام 2019 مقارنة بالسيناريو الاستمراري."

الناس على استهلاك ما يكفي من السعرات الحرارية. واقترن هذا الواقع أيضاً بالتبعية، إذ اضطر الكثيرون إلى التماس الدعم من كل مكان لتلبية احتياجاتهم الأساسية.

انخفض دليل الأمن الغذائي انخفاضاً حاداً وبنحو 34% بين عامي 2010 و2014، ثم انخفض في عام 2018 بنحو 8% مقارنة بعام 2014. وتحسّن مؤشر الوصول إلى الغذاء تحسّناً طفيفاً وبنحو 3% بسبب تقلص مساحة المناطق المحاصرة وتراجع العمليات العسكرية. وتراجعت مؤشرات التوفر والاستقرار والاستخدام بنسبة 20% للأول، و14% للثاني، و1% للثالث.

انخفض مؤشر رأس المال الاجتماعي بنسبة 43% خلال الفترة الواقعة بين 2010و2019 مع استمرار القوى المسيطرة في استخدام العنف والتخويف لإخضاع الناس. وكانت سياسات التمييز القائم على الهوية واحدة من السياسات الرئيسية المستخدمة في تأجيج النزاع من خلال إساءة استخدام تنوع الأديان، والأعراق، والمناطق والخلفيات الاقتصادية والاجتماعية والعلاقات التقليدية، لخلق التشظي والاستقطاب اللازمين "لإقصاء الآخر وتجريده من انسانيته". انعكس هذا التدهور في رأس المال الاجتماعي تفاقماً كبيراً للظلم الاجتماعي، فأدّى إلى تدهور العلاقات الاجتماعية والقيم المشتركة، وأضر بالتضامن الاجتماعي، وقوّض قدرات الناس ومشيئتهم.

تعدّ النساء من الضحايا الرئيسيين للنزاع في سوريا. فقد واجهن انتهاكات خطيرة بما في ذلك القتل، والاعتقال، والاختطاف، والعنف المبني على النوع الاجتماعي، والعمل في ظروف قاسية، وزيادة المسؤولية الاقتصادية – خاصة في حالة العائلات النازحة أو النساء الأرامل. كذلك تعرضت النساء لحوادث متكررة من الزواج دون السن القانونية، والزواج العرفي، والاتجار وغير ذلك من أشكال الاستغلال. كما عانين من الإقصاء السياسي والاجتماعي والاقتصادي.

شهد الأطفال ثلاثة أنواع من الانتهاكات في أثناء النزاع. الأول هو "الانتهاكات الخطيرة" المرتبطة ببيئة النزاع التي دمرت حياة الأطفال، مثل اقتصاديات النزاع بما في ذلك عمل الأطفال؛ وانعدام الأمن الغذائي، الذي وصل إلى مستويات المجاعة؛ والتهجير القسري بما في ذلك التفكك الأسري أو فقدان أفراد الأسرة؛ والفقر؛ والظروف المعيشية السيئة؛ ونقص الخدمات الصحية والتعليمية؛ والتصدع الاجتماعي. والثاني هو "الانتهاكات الجسيمة" التي تمثل تعرض الأطفال للاختطاف، والاعتقال، والتجنيد القسري، والحصار. والثالث هو "الانتهاكات المأساوية" التي تمثّل تعرض أطفال سوريا لفقدان حقهم في الحياة بشكل مباشر حيث قُتل العديد منهم أو جُرح خلال النزاع.

كان التدهور البيئي أحد جوانب الظلم في أثناء النزاع، فكمية الأسلحة المستخدمة ونوعيتها شكلت تهديداً بيئياً خطيراً للأراضي الزراعية، إذ تسبّبت المواد السامة في تلوث التربة مما يؤثر سلباً على جودة الأراضي الزراعية وقابليتها للزراعة والإنتاج. وأدّى النزاع إلى هدر العديد من الموارد الطبيعية، مثل الغابات، والموارد المائية نتيجة التدمير أو سوء الاستخدام، مثل قطع الأشجار للتدفئة أو حفر الآبار الارتوازية بطرق غير مستدامة، وتؤثّر عوامل الهدر والتلوث على الإمكانات طويلة المدى لاستدامة البيئة وتنشئ حالة من الظلم الذي يطال الأجيال المستقبلية.

الظلم المؤسساتي

يُظهرُ دليل حالة الإنسان الانهيار الهائل في الأداء المؤسساتي، والصراع المستميت بين القوى السياسية الفاعلة. فأثناء النزاع، تعرّضت عمليات صنع القرار للتجزئة والتدويل، إذ شاركت العديد من الجهات الداخلية والخارجية في تحديد الأولويات والآليات المتناقضة، بحسب مصالح كل جهة. واعتمدت الأشكال المختلفة من المؤسسات المتنازعة، المتمحورة حول العنف، استراتيجيات متطرفة أثّرت تأثيراً سلبياً على الإنسان والعلاقات الاجتماعية والموارد، وأدّت إلى إخضاع المجتمعات.

على الرغم من انخفاض حدّة المعارك خلال الفترة الواقعة بين 2017 و2019، إلا أن كل من قضايا سيادة القانون، والمشاركة، والمساءلة في الحكم استمرت في التدهور.

أظهر التقرير التناقضات الكبيرة بين القوى الداخلية الفاعلة الخمسة بما في ذلك المجتمع المدني، حيث تأتي أولويات العدالة، والحرية، والشفافية، والمشاركة، والديمقراطية، في أسفل قائمة أولويات قوى التسلط، وهذا بدوره يعكس طبيعة الجهات الفاعلة التي تتمحور حول النزاع. أما المجتمع المدني فهو الفاعل الوحيد الذي صنّف العدل، والحرية، والديمقراطية أولوياتٍ قصوى. وكذلك أظهرت أولويات الجهات الخارجية وجود تناقضات كبيرة أيضاً، فعلى سبيل المثال، يعد السلام، والحرية، والعدالة، والشفافية، والمشاركة، من بين الأولويات القصوى للأمم المتحدة، بينما بالنسبة لروسيا فإن شرعية الدولة، ووحدتها، والاستدامة، والتنمية هي أهم الأولويات.

كانت إساءة استخدام المؤسسات القضائية إحدى السمات الاستبدادية للنظام قبل النزاع، مع غياب النظام القضائي المستقل، وتمادي الأجهزة الأمنية صاحبة اليد العليا في توجيه النظام والمؤسسات القضائية. وأدّى ذلك إلى عدم وجود أي مؤسسات يمكنها حل النزاعات بطريقة عادلة ما سبّب بتفاقم المظالم.

شهدت السلطة القضائية في سوريا تدهوراً حاداً في أثناء النزاع، إذ كانت الحكومة السورية طرفاً رئيسياً في هذا النزاع، وتراجعت شرعية مؤسسات الدولة تراجعاً كبيراً. واستخدمت الحكومة السورية الأجهزة الأمنية لإقصاء أي أصوات معارضة، ومعاقبتها، وإخضاعها. وخلال النزاع شهد النظام القانوني الرسمي جملةً من التشوهات من حيث تشظي السلطة، إذ انقسمت البلاد إلى مناطق نفوذ للجهات الفاعلة في النزاع، بحكم الأمر الواقع. وأوجدت القوى العسكرية "قانون الحرب" بعيداً عن التشريعات والقوانين، وأنشأت العديد من القنوات غير الرسمية للتعامل مع مظالم الناس، وخسائر رأس المال البشري، وانعدام الأمن. ويتّسم النظام القضائي التمييزي الذي مزقته الحرب بغياب الإرادة السياسية، والمرجعية القانونية، والقدرات البشرية والإجرائية للتعامل مع الانتهاكات الجسيمة التي استُخدِمت كأداة في النزاع.

لقد ساهمت بيئة النزاع في إعادة تكوين المجتمع المدني السوري بأشكال ووظائف مركبة ومتداخلة. فقد فتح الحراك المجتمعي الواسع في 2011 فضاءات وتطلعات جديدة نحو مشاركة سياسية واجتماعية واقتصادية. وكان المدخل إلى ذلك مواجهة الاستبداد والتحرر من الخوف الذي لازم الحياة العامة في البلاد لعقود. لكن تبني المواجهة الأمنية العسكرية للحراك وانسداد الأفق في فتح مساحات للوصول إلى توافقات مجتمعية وتعاظم الانتهاكات والخسائر عطل إمكانات النمو الواعد لمؤسسات ومبادرات المجتمع المدني. في مرحلة ثانية مع التدهور الخطير تجاه النزاع المسلح، نجحت القوى العسكرية والأمنية في استخدام القمع وتسييس الهوية واقتصاديات العنف لتمزيق رأس المال الاجتماعي مما أدى لانقسامات خطيرة في بنى المجتمع السوري.

تعمّقت العلاقات العضوية بين الفاعلين السياسيين والنخبة الجديدة من القطاع الخاص، وحولت الثروة – التي نجت من التدمير – إلى مصلحتها الخاصة، من خلال إعادة توزيع قسري غير مسبوق لمخزون رأس المال المادي وغير المادي. لذلك حدث ظلم كبير بين الفاعلين السياسيين والنخبة الجديدة من جهة، والقطاع الخاص المتوسط والصغير، والمشتغلين، والعاطلين عن العمل، والنازحين، والفقراء، من جهة أخرى.

"تأتي أولويات العدالة، والحرية، والشفافية، والمشاركة، والديمقراطية، في أسفل قائمة أولويات قوى التسلط، وهذا بدوره يعكس طبيعة الجهات الفاعلة التي تتمحور حول النزاع. أما المجتمع المدني فهو الفاعل الوحيد الذي صنّف العدل، والحرية، والديمقراطية أولوياتٍ قصوى."

"فشل النظام العالمي في حماية المدنيين في سوريا، وتفعيل دور القانون الدولي الإنساني، وتعزيز احتمالات التسوية العادلة والمستدامة بشكل فعال أو في تطبيق أي منها."

أدّت الوكالات الإنسانية الدولية دوراً مهماً في التخفيف من حدة المظالم، وتلبية الطلبات المتزايدة على إجراءات دعم سبل العيش للمدنيين السوريين، والنازحين داخلياً، واللاجئين، والمجتمعات والدول المضيفة. علاوة على ذلك، عملت المنظمات الدولية في ظروف وسياقات أمنية صعبة للغاية، وتمكنت من العمل في المناطق التي يصعب الوصول إليها في أكثر المناطق تأثراً بالنزاع. ومع ذلك، فشلت هذه التدخلات في سد الفجوات بين الاحتياجات والموارد، وعانت من الاستقطاب، وضعف التنسيق والمساءلة، والأهم من ذلك تأثرها بهيمنة المؤسسات المرتبطة بالنزاع، واستمرار حالة غياب الأمن. وعلى الرغم من أهمية دور كل من الوكالات الإنسانية والمجتمع المدني في التخفيف من معاناة السوريين، إلا أنهم افتقروا إلى الإمكانيات والحريات اللازمة لسد فجوة غياب الأمن الاجتماعي.

فشل النظام العالمي في حماية المدنيين في سوريا، وتفعيل دور القانون الدولي الإنساني، وتعزيز احتمالات التسوية العادلة والمستدامة بشكل فعال أو في تطبيق أي منها. ليست حالة سوريا فريدة في المنطقة، فقد عانى الناس في هذه المنطقة من الظلم على أيدي النظام العالمي في فلسطين، والعراق، ولبنان، واليمن، وليبيا، وغيرها.

كان تطبيق القانون الدولي أثناء النزاع السوري خجولاً، ما أعاق تخفيف معاناة المدنيين، وأسّس لنزاع طويل الأمد. وكان للصراع على السلطة العالمية تأثير مباشر على استعصاء النزاع السوري. وتمثّل هذا الصراع في نهج الدول الخمس الدائمة العضوية في مجلس الأمن الدولي في معالجة الحرب السورية وآثارها، وانعكس في الأولويات والسياسات المتناقضة، بما في ذلك التدخلات السياسية، والعسكرية، والعقوبات، والدعمين الاقتصادي والإنساني، مع انخراط كبير من الجهات الإقليمية ذات المصالح المتضاربة.

العدالة لتجاوز النزاع

يقترح هذا التقرير "إطار حالة الإنسان" نهجاً تضمينياً قائماً على الأدلة لتحليل تأثير النزاع وديناميكياته، من منظور العدالة. يخلُص تحليل النزاع وفق هذا المنهج إلى أن الظلم كان جذراً أساسياً له، وسبباً في اندلاع النزاع والمحافظة على ديمومته. ويمكن أن يُسهم هذا الإطار والتحليل في تشكيل سردية للنزاع مقبولة على نطاق واسع، ومن ثم تكوين مسارات بديلة لتجاوز الاستعصاء، من خلال معالجة الظلم كأساس رئيسي للتحول نحو سلام مستدام.

يقترح التقرير مقاربات بديلة لبدء عملية تجاوز النزاع بناء على تحليل ديناميكياته والاقتصاد السياسي للقوى الرئيسية الفاعلة فيه. ومن هذه المقاربات:

- التوافقات الاجتماعية وفق نهج تشاركي: الاقتصاد السياسي للمؤسسات المتمحورة حول السلم.
- تفكيك اقتصاديات النزاع.
- استراتيجية مراكز التلاقي التنموية.
- العدالة للأطفال.

١.

المقدمة

1.المقدمة

1.1 مفهوم العدالة

لطالما كان مفهوم العدالة موضع جدل على مر التاريخ، سواء من حيث المفاهيم النظرية، مثل الاعتبارات الأخلاقية، والإنصاف، والأخلاق، والعواقبية، والنفعية، أومن ناحية كيفية تطبيق العدالة إجرائياً لجهة دور المؤسسات، أو التجاذب بين العدالة والحريات الفردية، وغيرها من الاعتبارات. على الرغم من ذلك ثمة إجماع على أهمية العدالة من منظور الإنصاف (مايس، 2003).

نظر أرسطو إلى العدالة من منظور الأخلاق، وقسّمها إلى العدالة التوزيعية، المبنية على التوزيع العادل للموارد، بعد أخذ الجاهزية، والكفاءة، والقدرة، بالحسبان؛ والعدالة التصحيحية، التي من شأنها أن تعمل على استعادة الحقوق لمن جُرّدُوا منها. أكّد أرسطو على الاعتدال لتحقيق العدالة، حيث لا يكون إفراط أو تقتير غير مبرر، ولا يوجد مبالغة أو تقليل من شأن المطالب، فالاعتدال ضروري للابتعاد عن المثالية والراديكالية في التماس العدالة (جونستون، 2011).

تعاملت مدارس فكرية مختلفة في التاريخ الحديث مع مفهوم العدالة بناء على علم الأخلاق (الاعتبارات الأخلاقية للعدالة)، أوالعواقبية (نتائج العدالة). وتضمّن ذلك مذهب النفعية (ديفيد هيوم، وجون ستيوارت ميل، وبنثام)، والتعاقدية (هوبز، ولوك، وروسو، وغوتييه)، والمساواة (سن، ودوركين، وآندرسون) (ميلر، 2017). بيد أنه لم يكن هناك اتفاق على إطار نظري واحد للعدالة، التي ارتبطت إلى حدّ كبير بالسياق المرحلي للمجتمع، من حيث الثقافة، والمؤسسات، والظروف الاجتماعية والاقتصادية.

وتطوّر مفهوم العدالة إلى المساواة في الحقوق والواجبات بين المواطنين المتساويين، وخاصة لجهة الحقوق السياسية والقانونية، بالإضافة إلى العدالة الاجتماعية لتوزيع الموارد على أساس الاحتياجات أو الاستحقاقات، ومساهمة الناس في الصالح العام (المركز العربي، 2014). وميّز دويتش بين ثلاثة مبادئ في سياقات مختلفة: الإنصاف وهو أساسي في المجال الاقتصادي، والمساواة وهي السائدة في المجالين السياسي والاجتماعي، والحاجة وهي الأكثر صلة برأس المال البشري والتنمية الشخصية (دويتش، 2011). وأسفر تعقّد مفهوم العدالة عن وجود العديد من أشكالها مثل العدالة التوزيعية والإجرائية والجزائية والتعويضية، والإحساس بالعدالة، والتضمين الأخلاقي لها، والعدالة بين الأجيال، والعدالة العالمية (دويتش، 2011؛ ميلر، 2017).

يمكن القول إن العمل الأكثر تأطيراً لمفهوم العدالة هو "نظرية العدل" لجون رولز (1971)، حيث يعرّف رولز المجتمع العادل والمنصف أنه المجتمع الذي يتمتع فيه الأفراد بحقوق متساوية في سياق العمليات والترتيبات المناسبة لضمان حقوقهم الأساسية بما في ذلك الحريات الفردية للجميع. ويأخذ مثل هذا المجتمع في الاعتبار أيضاً التفاوتات الاجتماعية والاقتصادية لتوفير فرص متكافئة، ويشعرُ أعضاؤه الأقل حظوة بأكثر فوائده. وركّز رولز على أهمية الحقوق الأساسية أو ما يسميه "السلع الأولية"، وهي الحقوق والحريات الشخصية، والفرص، والثروة، واحترام الكرامة الإنسانية. وللوصول إلى هذا المجتمع العادل والمنصف، من الضروري اختيار مبادئ عادلة لبناء الهيكل الأساسي للمجتمع الذي يؤثر في سلوك الأفراد. وبعد اختيار المبادئ الأساسية، تأتي المرحلة الدستورية تُنشأ فيها مؤسسات تتوافق مع مبدأ العدالة لغرض الوصول إلى أنظمة وعمليات وترتيبات اجتماعية عادلة (رولز، 1971).

"تطوّر مفهوم العدالة إلى المساواة في الحقوق والواجبات بين المواطنين المتساويين، وخاصة لجهة الحقوق السياسية والقانونية، بالإضافة إلى العدالة الاجتماعية لتوزيع الموارد على أساس الاحتياجات أو الاستحقاقات، ومساهمة الناس في الصالح العام."

> "تطلب الوصول إلى حالة المناقشة العامة ضمان حرية التعبير، والحق في المعرفة، والتمسك بأسس قيم التنوير."

بنى رولز نظريته على مفهوم "ستار الجهل"، مفترضاً وقوف صناع القرار، في قضية العدالة، وراء الستار، متجرّدين من تحيزاتهم وانتماءاتهم الخاصة وافتراضاتهم حول المكاسب الشخصية أو الفئوية. وبغية شرح هذه النظرية، يطلب سبنسر ج ماكسي من صناع القرار أن يتخيلوا أنهم قد كُلّفوا بصياغة عقد اجتماعي جديد لمجتمع اليوم، دون أن يكونوا على دراية ما هو الجنس أو العمر أو العرق أو المركز الاجتماعي الذي سيكون لديهم في هذا المجتمع الجديد. فكرة أن صانع القرار قد يشغل أي موقع في المجتمع بمجرد رفع الستار، تجبره على التفكير من منظور جميع الفئات، بما في ذلك أولئك الذين سيكونون "أسوأ حالاً" (ماكسي 2002).

انتقد مايكل لابان والزر – من المذهب المجتمعي – مفهوم رولز البسيط للمساواة واقترح بدلاً من ذلك مفهوم المساواة المركب، الذي يأخذ في الاعتبار السياق المجتمعي من حيث كيفية تقدير الناس للسلع الاجتماعية بشكل مختلف عبر المجالات السياسية والاجتماعية والاقتصادية للعدالة، واقترح تقنيات الحظر لمنع انتقال عدم المساواة من مجال إلى آخر (والزر، 1983).

ويقدّم أمارتيا سن في كتابه " فكرة العدالة" نقداً ومراجعة لمفهوم رولز، حيث يعتبر سن أنّ العدالة لا ترتبط ارتباطاً وثيقاً بطبيعة المؤسسات المحيطة بها فحسب، ولكن بطريقة عيش الناس أيضاً، ومن ثم، يجب أن يكون هناك تركيز على الواقع اليومي لحياة الناس، وعلى الطرق الفعلية لتقييم العدالة. وهذا ينطوي على العديد من التضمينات بعيدة المدى لمفهوم العدالة (سن، 2009). ويعتبر سن أن واحدة من أهم خطوات إنقاذ مجتمع غير عادل هي البدء من الاعتراف بالمظالم وتحديد الظلم، ثم العمل على إزالتها من أجل تفعيل العدالة بشكل ملموس بدلاً من وضع نظرية لمجتمع عادل ومثالي. ويشدّد سن أيضاً على فكرة الاختيار الاجتماعي التي تستند إلى التقييمات النسبية أو الاحتياجات الفعلية بدلاً من المثاليات النظرية التي وصفها رولز.

يؤكد سن كذلك على أهمية النظر في تعدد الدوافع الإنسانية التي تبدو متناقضة، وتنوع التأويلات والتدخلات، والسماح المعقول للحلول الجزئية، وكذلك التأكيد على دور المناقشة العامة في الاختيار الاجتماعي. وتهتم نظرية الاختيار الاجتماعي بمبررات الأحكام الاجتماعية في ضوء تفضيلات الناس، وأولوياتهم، ورغباتهم، واهتماماتهم – مثل مظالم الفقر، والاعتقال، وتقييد تحرر المرأة، بدلاً من الخيارات العليا أو المثالية، ما يمهد الطريق أمام بدائل ممكنة (سن، 2009).

تسهم محددات السلوكين الفردي والاجتماعي بشكل مباشر في صياغة طرق حياة الناس، وفي تسهيل قدرتهم على تحديد القيم والأولويات المشتركة، لا سيما من خلال ما سماه سن المناقشة العامة المفتوحة أو الحوار المجتمعي. ويتطلب الوصول إلى حالة المناقشة العامة ضمان حرية التعبير، والحق في المعرفة، والتمسك بأسس قيم التنوير. وبالتالي، هناك حاجة إلى التركيز على فهم الديمقراطية بقدرتها على إثراء المشاركة العقلانية من خلال توفير بيئة مناسبة للحوار التفاعلي، لا مجرد التمسك بمظاهر المؤسسات الديمقراطية. علاوة على ذلك، يمكن للأفراد والمجتمعات – بغضّ النظر عن طوائفهم وانتماءاتهم – التعاون معاً إذا كانوا يتشاركون مفهوماً سياسياً مشتركاً ومتفقاً عليه للعدالة، يعرّفه رولز على أنه "الإنصاف" في كتابه "الليبرالية السياسية" (1993). ويكتسب وجود المؤسسات ودورها أهمية خاصة. فإضافة إلى قدرة المواطنين على التكيف مع المؤسسات العادلة والاستعداد للعمل من أجلها، إنهم يستجيبون بشكل أفضل لتنفيذ الإجراءات التي تحدد سلوكهم عندما يؤمنون بإنصاف المؤسسات. ويصحّ هذا الأمر صحيحاً بوجه خاص إذا كان التأكيد على الممارسات العادلة من خلال التزام الجميع بهذه المؤسسات، وفي هذه الحالة تتعزز الثقة بين الأفراد، ويزداد الشعور بالانتماء كلما أثبتت هذه المؤسسات استدامتها (رولز، 1971). ويكون ذلك ممكناً بمجرد اكتشاف مسار مناسب لإنشاء هذه المؤسسات، بناءً على تفسير واقعي للمعايير والمبادئ السلوكية للناس (سن، 2009).

يركّز كل من رولز وسن على التوافق بين العدالة والحرية، الأمر الذي يتعارض مع الأدبيات السائدة – وخاصة في الاقتصاد – التي تعتبر التفاوت مرتبطاً بالكفاءة، وتعتبر أن حرية الناس في الاختيار ستتأثر سلباً بتطبيق المساواة. وفي هذا الإطار يشرح كتابا توماس بيكيتي الحديثان "رأس المال في القرن الحادي والعشرين" (2017)، و"رأس المال والأيديولوجيا" (2020)، دور السياسات النيوليبرالية – التي تدعي حق الحرية – في تعميق عدم المساواة وتهميش الفقراء في البلدان المتقدمة والنامية، ما يشكّل عائقاً لقدرات غالبية المجتمع وخياراتهم (بيكيتي، 2020).

أعاد الربيع العربي التأكيد على الظلم الشديد، وغياب الحرية، وهيمنة القمع السياسي في منطقة الشرق الأوسط. وعبّرت هذه الحركات والثورات الاجتماعية عن الحاجة إلى إطار جديد للعدالة في العالم العربي يدمج العدل والحرية كقيم متوافقة عضوياً (المركز العربي، 2014). وشهدت العديد من الدول العربية، بما في ذلك سوريا وليبيا واليمن، تحولاً من الحركات الاجتماعية إلى النزاعات المسلحة التي زادت من المظالم وأوجدت أشكالاً وأنظمة جديدة من الظلم.

يرتبط الظلم بالاستبداد السياسي، الذي يمارس الظلم الممنهج والمستمر على نطاق واسع. ويمكن لهذا الاستبداد أن يكون عنيفاً وجزءاً من الإطار القانوني، إذ يمكن تضمين العديد من أشكال القمع في القواعد والمعايير والمؤسسات المطبقة في مجتمع معيّن. وينمو هذا الاستبداد الهيكلي وينتشر داخل النظام السياسي ولا يمكن تغييره فقط عن طريق تغيير الحكام و (أو) القوانين. كما يؤسس الاستبداد العديد من الآليات للحفاظ على نفسه، مثل امتلاك قوة مطلقة، واللجوء إلى الإرهاب المنظم، والسيطرة على الدولة، والسيطرة على التنشئة الاجتماعية، والتلقين العقائدي، وإضفاء الشرعية على الاستبداد، وإخضاع الفئات المهمشة. ويؤدّي الظلم الشديد للمستبدين إلى انعدام الثقة في المؤسسات الرسمية، وكذلك إلى الاغتراب المؤسساتي، والتخلي عن الواجبات. ويمكن أن يؤدي أيضاً إلى ردود فعل عنيفة لإزالة الظلم من خلال التغيير (دويتش، 2011).

الظلم هو مصدر أساسي للنزاع بأشكال مختلفة. ويؤجج حدوث النزاعات بدروه الظلم، ويحول المظالم إلى مستويات وأشكال جديدة تختلف عن الظلم الأصلي. إضافة إلى ذلك، غالباً ما يؤدي الفشل في تحقيق حلول "عادلة" للنزاعات إلى مزيد من العنف في المستقبل. ويكمن الظلم في صميم العديد من النزاعات الطويلة في التاريخ الحديث، بما في ذلك في سوريا.

ضمن هذا التقرير، نعرّف العدالة على أنها الحقوق والاستحقاقات المتساوية للمواطنين التي تضمن قدرات وفرص ومخرجات سياسية واجتماعية واقتصادية منصفة كما يراها المجتمع. وهي تعني ضمناً عدالة إجرائية وتوزيعية تتجنب التفاوتات الناتجة اجتماعياً بين المجموعات السكانية وضمن كل منها، وتصحّح هذه التفاوتات أو تقوم بالأمرين معاً. ويتبنى هذا التقرير طريقةً عمليةً لمواجهة الظلم من خلال التصحيحات الديناميكية لما يعتبره المجتمع قيوداً أو نتائج غير عادلة. علاوة على ذلك، يتبنى هذا التقرير إطار التنمية التضمينية والمستدامة لتشخيص الظلم واقتراح بدائل ضمن منهج "حالة الإنسان". وأخيراً، يؤكد على الترابط العضوي بين العدالة والحرية والتضامن كقيم أساسية تعمل معاً للحفاظ على السلام والرفاهية.

2.1 الظلم بصفته جذراً للنزاع

تضافرت العديد من العوامل السياسية والاجتماعية والاقتصادية، مشكلة جذور النزاع السوري، وهي تمثّل فشلاً متعدد الأبعاد لنموذج التنمية في سوريا ما بعد الاستقلال. ويُعدُ تفاقم الظلم سبباً رئيساً للنزاع السوري، إذ أدى الإقصاء السياسي، وانتهاك الحقوق المدنية، وانعدام المساءلة، واستخدام القوة المفرطة إلى تآكل حق التعبير والتمثيل. وبحسب (مايس، 2003) يؤدي هذا النوع من الظلم السياسي إلى استخدام العنف وسيلة للتغلب على المظالم، لأن الظلم الشديد يُوجِدُ الظروف التي تغذي العنف وتديمه. ويتجلّى الظلمان الاقتصادي والاجتماعي في المؤسسات التي لا توفر الوصول المتساوي للجميع إلى السلطة، والأمن، والموارد،

والخدمات، وتوفّر فرصاً ومخرجات غير متكافئة، تنعكس على حياة الأشخاص المحرومين، والمجموعات التي تعاني من الظروف المعيشية السيئة ومن التهميش الاجتماعي.

أسهمت العديد من العوامل الداخلية والخارجية في النزاع المستعصي في سوريا، الذي أثار الفوضى والمواجهات داخل البلاد وخارجها. ومع ذلك، فإن الاستبداد السياسي هو السبب الداخلي الجذري والرئيسي، لأنه تسبّب بمظالم سياسية فادحة. ونجحت المؤسسات الاستبدادية في فرض دعائم الإخضاع، وتبديد مقومات التنمية، من خلال الإقصاء السياسي واحتكار السلطة. ولتحقق المؤسسات الاستبدادية أهدافها، توسّلت العنف الممنهج والهيمنة على الموارد المادية وغير المادية. إضافة إلى إساءة استخدام عمليات التنشئة الاجتماعية والعقائدية من خلال المؤسسات الدينية والتعليمية والمدنية – الرسمية وغير الرسمية – لترسيخ الاستبداد الاجتماعي والظلم، الأمر الذي يعد سلوكاً استبدادياً نمطياً بحسب دويتش (2005). وعلاوة على ما سبق، أدى التحالف بين المستبدين السياسيين والمؤسسات المحافظة إلى الاغتراب والتبعية في المجتمع، وإعاقة التغيير التقدمي (بركات، 2006).

وأدّى استمرار "**الاختناق المؤسساتي**" قبل النزاع – الذي يعرّفه المركز السوري لبحوث السياسات بأنه التباعد بين المجتمع والمؤسسات الحاكمة دون وجود وسائل متاحة لتضييق الفجوة – إلى تفاقم الظلم الذي يعانيه السوريون، ما وسّع الفجوة بين تطلعات الناس المشروعة وتوقعاتهم الطموحة من جهة، وبين المؤسسات الرسمية وغير الرسمية، من جهة أخرى. كما أدى ذلك أيضاً إلى تعميق الانقسامات بين قوى التسلط المحلية (الاستبداد، والعصبية، ورأسمالية المحاسيب) وبين المجتمع، ما أفضى إلى ظاهرة اغتراب عميقة للناس عن المؤسسات الحاكمة (المركز السوري لبحوث السياسات، 2015). وأدى الاختناق المؤسساتي إلى ازدياد معدلات الهجرة والانعزال أو التماهي بالمستبد.

لم توفّر المؤسسات السياسية الاستبدادية في سوريا، قبل النزاع، فرص مشاركة حقيقية للمواطنين، مع ضعف التمثيل والمساءلة. وافتقرت البلاد إلى الحريات السياسية، بما في ذلك حرية التعبير، وغياب عمليات المساءلة، وفصل السلطات التنفيذية والقضائية والتشريعية. وأعاق دور الجيش في السياسة حكم القانون، واستبعد شرائح واسعة من المجتمع، كما أدى إلى تدمير نوعية البيروقراطية الحكومية. وأسفر القمع السياسي عن تقليص المساحة العامة، ومنع المشاركة الفاعلة للمجتمع المدني، في حين سيطر الجيش ونخبة المحاسيب على السلطة والموارد.

في تسعينيات القرن الماضي، حوّل النمط الجديد للاقتصاد السياسي الحوافز نحو نخبة معينة من القطاع الخاص، دون تغيير نحو المزيد من الحقوق المدنية وحقوق التمثيل. وتلا ذلك ما تسمّى "محاولة الإصلاح" في مطلع هذا القرن، عبر فتح المجال للمجتمع المدني والأحزاب السياسية لبدء الحوار حول مستقبل التحول في سوريا. ومع ذلك، سرعان ما أغلقت السلطات نافذة "ربيع دمشق". كما كانت الخطة الخمسية العاشرة فرصة أخرى ضائعة كخطة للتحول الاجتماعي والاقتصادي من أجل تنمية مستدامة وعدالة اجتماعية، إذ أعاقت المؤسسات الحاكمة التحول المؤسساتي – كما فعلت معظم دول المنطقة – وتبنّت بدلاً من ذلك برنامج الإصلاح الاقتصادي التقليدي للمؤسسات المالية الدولية.

"تضافرت العديد من العوامل السياسية والاجتماعية والاقتصادية، مشكلة جذور النزاع السوري، ويُعدُ تفاقم الظلم سبباً رئيساً للنزاع السوري، إذ أدى الإقصاء السياسي، وانتهاك الحقوق المدنية، وانعدام المساءلة، واستخدام القوة المفرطة إلى تآكل حق التعبير والتمثيل."

فشلت الأطر السائدة في تقييم خطر عدم المساواة، وفشل السياسات النيوليبرالية في سوريا، بما في ذلك تلك الخاصة بالمؤسسات المالية الدولية ومؤشرات الأهداف الإنمائية للألفية. فقد أظهرت المؤشرات التقليدية أن الاقتصاد السوري حقق نمواً وسطياً حوالي 5% خلال الفترة الواقعة بين 1991 و2010، كما عكست مؤشرات الاقتصاد الكلي أداءً مستقراً، مع تضخم معتدل، وعجز منخفض في الموازنة، وبطالة معتدلة، وديون خارجية منخفضة، واحتياطي كبير من العملة الأجنبية .

سعت "الإصلاحات" الاقتصادية التي طُبّقت منذ التسعينيات، استناداً إلى المبادئ النيوليبرالية، إلى تحرير الاقتصاد مع التركيز على "تصحيح الأسعار" وتقليص دور الدولة في الاقتصاد إلى الحد الأدنى. وبالإضافة إلى ممارسة الإقصاء السياسي، تسبّبت هذه السياسات أيضاً بالتفاوت والظلمين الاجتماعي والاقتصادي التي شكّلت سبباً جذرياً للنزاع.

مع تبنّي سوريا لاقتصاد السوق وتحرير تجارتها الخارجية وقطاعها المالي، قلّصت الاستثمار العام وحسّنت البيئة الاستثمارية، ولاسيما للمستثمرين الأجانب. وكانت النتائج في سوريا وفي البلدان النامية الأخرى ضارة جداً، مع إعادة تخصيص الموارد من المؤسسات العامة والناس العاديين إلى الرأسماليين أصحاب المحسوبية والنخب الاقتصادية المتنفذة.

أسفرت الإصلاحات عن العديد من الجوانب السلبية، مثل تحويل الأنشطة الاقتصادية من الملكية العامة إلى الاحتكارات الخاصة – كما حصل على سبيل المثال في قطاع الاتصالات الخلوية – والمضاربات الهائلة في قطاع العقارات، والتوسع في الاقتصاد غير المنظم. كما أدى تدهور ظروف العمل إلى انخفاض كبير في مشاركة القوى العاملة – ولا سيما بين صفوف النساء – وفشل نمو الناتج المحلي الإجمالي في إيجاد فرص عمل كافية. إضافة إلى ذلك كان للافتراض الزائف بزيادة الإنتاجية مع تطبيق سياسة "الانفتاح الاقتصادي" تأثير كارثي على الصناعات بسبب الاتفاقيات التجارية كتلك التي أبرمت مع تركيا.

وأدى تحرير الدعم – مع بقاء الدخل الحقيقي للعمال ثابتاً – إلى زيادات في تكلفة الإنتاج وانخفاض مصادر الدخل للأسر. وأعادت هذه السياسة بلورة دور الدولة، بالابتعاد عن توفير الحد الأدنى من السلع والخدمات للجميع ومنح السلطة والفرص لنخبة نافذة من قطاع الأعمال.

وتشير التفاوتات في وضع التنمية الإقليمية إلى اختلال التوازن في التنمية بين المناطق المختلفة في سوريا. فاقمت هذه العوامل من الظلمين الاجتماعي والاقتصادي – الذين أسهما بدرجة أقل مقارنة بالمظالم السياسية – في الحراك المجتمعي في عام 2011.

تُظهر مراجعة نقدية للأداء الاقتصادي أن الإصلاح الاقتصادي باتجاه السياسات النيوليبرالية تسبب بنمو اقتصادي غير مناصر للتشغيل في العقد الأول من الألفية الجديدة، فلم يولّد النمو الاقتصادي فرص عمل كافية وارتبط بانخفاض كبير في مشاركة القوى العاملة للذكور والإناث في المناطق الريفية والحضرية [4]. وتحوّل الاقتصاد نحو الخدمات ذات الإنتاجية المنخفضة، وأعاق مساهمة رأس المال البشري، إذ انخرط غالبية المشتغلين السوريين في عمل غير منظم [5] وعانوا من نقص الحماية الاجتماعية، وانخفاض الأجور، وظروف العمل السيئة (شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، 2017). وتوضّح مؤشرات سوق العمل تأثّر الشباب والنساء والأشخاص ذوي الإعاقة وسكان المنطقة الشرقية والمناطق الريفية سلباً وبصورة غير متكافئة.

> **"سعت "الإصلاحات" الاقتصادية التي طُبّقت منذ التسعينيات، استناداً إلى المبادئ النيوليبرالية، إلى تحرير الاقتصاد مع التركيز على "تصحيح الأسعار" وتقليص دور الدولة في الاقتصاد إلى الحد الأدنى."**

"إضافة إلى كل العوامل الداخلية، عانى السوريون من الظلم الخارجي المتمثل في المطامع الاستعمارية والقوى العالمية التي شوهت العلاقات والمؤسسات في سوريا ومنطقة الشرق الأوسط."

اقترن النمو الاقتصادي بمتوسط إنفاق حقيقي سلبي للأسرة، مع انخفاض وسطي الإنفاق الحقيقي بنسبة 2.1% سنوياً بين عامي 2004 و2009. بالإضافة إلى ذلك، تسبّب تحرير أسعار المشتقات النفطية وضعف كفاءة السوق في ارتفاع كبير في الأسعار وتآكل القوة الشرائية. وتُظهرُ النتائج وفقاً لمؤشر خط الفقر الشديد أن 33% من العمال وأسرهم يعانون من الفقر الشديد إذا اعتمدوا على راتب العمل فقط.

كانت السياسة الاجتماعية غائبة من حيث تشجيع رأس المال الاجتماعي، وتعزيز العلاقات الاجتماعية القائمة على التضامن والتعاون، وإيجاد مساحة للمؤسسات الاجتماعية غير الرسمية والمبادرات الهادفة لبناء الثقة بين الناس، فقد اعتبرت السلطات العلاقات والشبكات بين الفئات الاجتماعية تهديداً سياسياً محتملاً وسعت إلى تقييدها، ولم يُتَنَاول هذا الجزءُ من السياسة الاجتماعية في إطار التنمية المعمول به، ما فاقم الانقسامات الاجتماعية بين السوريين. وأدّى الافتقار إلى مساحة للحوار الاجتماعي والتفاعلات المؤسساتية إلى تبديد الفرصة لإنشاء مجتمع سوري متنوع وحيوي ومعافى.

بالإضافة إلى كل العوامل الداخلية، عانى السوريون من الظلم الخارجي المتمثل في المطامع الاستعمارية والقوى العالمية التي شوهت العلاقات والمؤسسات في سوريا ومنطقة الشرق الأوسط. وما يزال التاريخ الاستعماري حاضراً في المنطقة، حيث تواصل إسرائيل احتلال فلسطين ومرتفعات الجولان السورية، وتواصل عدوانها وسياساتها العنصرية بدعم كبير من قوى عالمية [6]. وأجج ذلك مظاهر العسكرة في المنطقة وزاد من حدة الظلم.

3.1 دورة حياة النزاع والظلم

يستخدم هذا التقرير "إطار حالة الإنسان" التحليلي الذي يركز على الناس، ويستخدم منهج القدرات والتحليل المؤسساتي. ويستخدم هذا الإطار، في التقرير، لتشخيص الأوضاع السياسية والاجتماعية والاقتصادية للناس في سوريا وتقييم تأثير النزاع عليهم.

يوضح الشكل 1 تركيبة المكونات الرئيسية لدليل حالة الانسان – بتثقيل نسبي متساوٍ لكل منها – بحيث تعكس بمجملها حالة التنمية التضمينية. وتتضمّن هذه المكونات العدالة كقضية عابرة للقطاعات، وتتكامل لتشكّل دعامة رئيسية لتحقيق الهدف المرغوب فيه، وهو حالة إنسانية لائقة.

يناقش هذا التقرير مكونات دليل حالة الإنسان، فيركز على أهمية أن تكون المؤسسات عادلة وتضمينية وفعالة لتمكين الناس من الحصول على حقوقهم في التعبير والتمثيل والمشيئة واستخدامها بصورة فعالة. بالإضافة إلى ذلك، تحتاج المؤسسات إلى ضمان المشاركة في السلطة، ووضع القواعد التنفيذية التي تضمن آلية سلمية لحل النزاعات المحتملة والحفاظ على السلام.

الشكل 1: مكونات حالة الإنسان

كما يركّز التقرير على ارتباط التنمية التضمينية بالاقتصاد التضميني القائم على رأس المال البشري والمعرفة، والاستخدام المستدام للموارد الطبيعية، حيث يمكّن النمو المناصر للفقراء والعمل الناسَ، ويخفف من التفاوتات والظلم داخل المجتمع. كما أن رأس المال الاجتماعي الذي يتكون من العلاقات والقيم المشتركة والثقة في إطار ثقافة الاحترام

> **"يحدد هذا التقرير ثلاثة أنواع من الظلم نشأت بسبب النزاع، الظلم ذو الأثر الرجعي، والظلم الحالي، والظلم المستقبلي."**

والتعاطف هو عنصر أساسي في تحقيق السلام والرخاء. وعلاوة على ذلك، فإن مكون التمكين الإنساني يشمل الجوانب الملموسة (مثل الحصول على العمل والتعليم والصحة والرعاية الاجتماعية) وغير الملموسة (مثل التمتع بالكرامة والمكانة). وغالباً ما تكون عدم المساواة القائمة على الجنس والطبقة والعرق والدين والجغرافيا والعمر والانتماءات السياسية دلائل تشير لنشوء النزاع.

يوضّح هذا التقرير الظلم الكبير والتدهور في معظم العوامل التي تؤدي إلى حالة إنسانية لائقة خلال النزاع، إذ أدى تحوّل الحراك المجتمعي إلى نزاع مسلح إلى تفاقم المظالم إلى مستويات كارثية (انظر الشكل 2).

الشكل 2: جوانب الظلم في حالة الإنسان أثناء النزاع

يحدد هذا التقرير ثلاثة أنواع من الظلم نشأت بسبب النزاع. أولاً، **الظلم ذو الأثر الرجعي** الذي يشمل تدمير ثروة السوريين الملموسة وغير الملموسة التي تراكمت على مر القرون. فقد أثّرت المؤسسات الرسمية وغير الرسمية التي تتسم بالاستبداد والعصبية، سلباً على حق الناس في الحياة والحماية والمشاركة. كما تضررت العلاقات الاجتماعية المتراكمة بشدة ولا سيما التعاون، والثقة، والشبكات الاجتماعية، والعلاقات الأسرية، والذاكرة الجماعية، والثقافة غير الملموسة، بسبب تسييس الهوية وثقافة الخوف.

لقد كانت القدرات البشرية المتراكمة مثل خبرة العمل، ومستوى التعليم، والصحة، وشبكات الأمان الاجتماعي، ضحايا للوحشية والتدمير. كما شملت خسائر سوريا رأس المال الاقتصادي، والمخزونات والممتلكات، والموارد الطبيعية. ونتيجة لذلك، فَقَدَ البلد عقوداً من التنمية، وفرَض الظلم على الماضي، كأنه عقاب لأولئك الذين بنوا اقتصاد البلد وثقافته وعلاقاته ورأس ماله البشري ومؤسساته في العقود الماضية.

النوع الثاني من الظلم الذي يحدده هذا التقرير هو **الظلم الحالي**، الذي يمثل تحوّل الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية المنتجة مجتمعة معاً إلى قوى مدمرة، إذ أصبح العمل والتعليم والصحة العامة وسائل وأدوات للنزاع، وتم استهداف هذه الأنظمة والناشطين فيها كوسيلة لتفتيت المجتمع والعلاقات الاجتماعية. وأدى النزاع إلى إنشاء مؤسسات أو تسخير مؤسسات قائمة متمركزة على العنف وتخدم استدامته، باستخدام قمع الناس والإخضاع واقتصاديات النزاع. قادت الانتهاكات الجسيمة في سنوات النزاع التسع، وحجم تدخل العديد من الجيوش والأفراد والموارد المحلية والإقليمية والدولية إلى تدمير حالة الإنسان في سوريا. وكما سيوضّح هذا التقرير، فإن المظالم الناتجة ليست موزعة بالتساوي على المناطق والجنسين والعمر وحالة النزوح والانتماءات السياسية. وعلاوة على ذلك، فإن مستوى الخسارة – الذي يتجاوز بكثير قدرة سوريا على تحملها وحدها – يفسّر حجم الموارد الداخلية والخارجية التي خُصّصت للنزاع. وفي الوقت ذاته، اتسم النزاع السوري بالتدخل الأجنبي المباشر للعديد من القوى، والتدفق الكبير للاجئين والنازحين، وعرقلة التجارة والعلاقات الاقتصادية المنتجة، وتوسع اقتصاديات النزاع العابر للحدود، بما في ذلك تجارة الأسلحة، والاتجار بالبشر، وانتشار تسييس الهوية، مما انعكس مظلوميات غير مسبوقة طالت الغالبية الساحقة من السوريين.

أما النوع الثالث، فهو **الظلم المستقبلي**، الذي يتجلى في لجوء قوى التسلط إلى إضفاء الطابع المؤسساتي على البنى والمؤسسات والعلاقات والاقتصادات المتمركزة على النزاع، فتقوم هذه

القـوى بصناعـة مقومـات الظلـم المسـتقبلي عـبر السياسـات والتشـريعات والتدخـلات لتضـاف إلـى المظالـم التـي نشـأت خـلال النـزاع، وسـتكون لهـا آثـار بعيدة المدى في المستقبل. ومن الأمثلة على ذلك القوانين والعقود والإجراءات التي تندرج ضمن ما يسمى عملية "إعادة الإعمار" التي تفيد نخبة النزاع. إن استمرار النزاع أو الوصول إلى تسوية غير عادلة سوف يحفز قوى التسلط، ويهدر مستقبل الأجيال القادمة، إضافة إلى الجيل الحالي. كما ستزيد هذه المظالم المستقبلية من احتمال حدوث المزيد من النزاعات في سوريا، ويمكن أن تؤدي إلى إشعاله في بلدان أخرى. وبغية تقييم وقياس هذه الأنواع الثلاثة من الظلم يتبنى التقرير إطار ودليل حالة الإنسان لقياس الظلم.

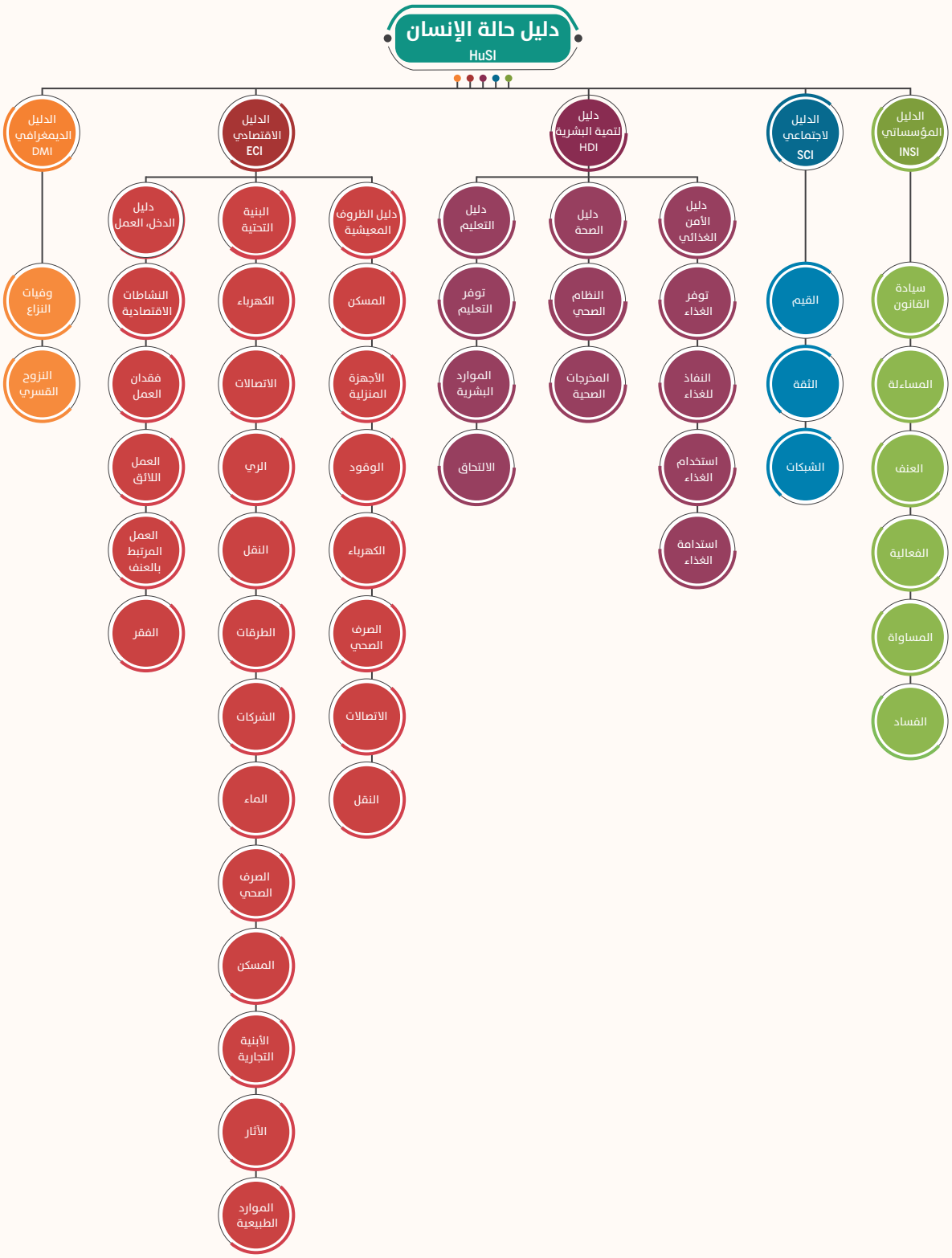
4.1 حالة الإنسان: النهج والقياس

يستخدم التقرير مسح حالة السكان لعام 2014 الذي تم تصميمه بناءً على "إطار حالة الإنسان"، لتقييم أداء التنمية في سوريا. ويستخدم منهجيات كمية ونوعية مركبة لتقييم حالة الإنسان على المستويين الكلي والمحلي باستخدام ثلاث أدوات هي: البيانات الثانوية، والمعلومات الرئيسية المكثفة من خلال المقابلات، وملاحظات الباحثين. كما يستخدم التقرير أيضاً البيانات الثانوية المتاحة، ومقابلات الخبراء، وأوراق البحث المرجعية، وتقنيات النمذجة المختلفة لتقدير مؤشرات التنمية الرئيسية، مثل الناتج المحلي الإجمالي لكل قطاع، ومؤشرات التجارة، والموازنة العامة، والأسعار، والعمالة، والفقر، والسكان، والالتحاق بالتعليم وغيرها (يوضح الملحق 1 المنهجيات).

تتألف عملية إنشاء دليل حالة الإنسان المركب من عدة مراحل، منها تحديد واختيار المؤشرات التي تعكس المكونات الرئيسية لحالة الإنسان وطريقة تنميط المؤشرات وتثقيلها وتجميعها، فيما المرحلة الأخيرة هي إجراء اختبارات الحساسية (لورسين وآخرون، 2007). تنطوي عملية تطوير المؤشرات المركبة على عدد كبير من التحديات المنهجية، ومنها الاعتماد على حكم الخبراء – الذي غالباً ما يترافق ببعض عدم اليقين –، والإسناد التقريبي للأوزان إلى المؤشرات الفرعية، الذي يُعتبر تحدياً آخر في بناء مؤشر مركب (منظمة الصحة العالمية، 2017).

وتتضح أهمية القياس بشكل أكبر في سياق النزاع المسلح، حيث تزداد أهمية إدراك التفاعلات الجديدة في زمن الحرب وتوجيه التدخلات نحو التخفيف من أثر العنف على حالة الإنسان أو التغلب عليه. في هذا السياق، قام فريق البحث بتصميم أدوات بحث للمسح السكاني، على مستوى المجتمع المحلي والمستوى الوطني، حيث تمكّن من بناء دليل لحالة الإنسان اعتماداً على مكوناته الرئيسية. واعتمد اختيار المؤشرات، وبالتالي صياغة استبيان المسح السكاني، إلى حد، كبير على مراجعة الأدبيات والتشاور مع الخبراء، كما تضمّن الاستبيان أسئلة حول الوضع الديموغرافي والاجتماعي والاقتصادي والإنساني والمؤسساتي. وكانت وحدة التحليل هي المجتمع المحلي (المركز السوري لبحوث السياسات، 2016). وفقاً للتعريف الإجرائي، يتم تحديد دليل حالة الإنسان (المشار إليه بـ HuSI) باستخدام مقياس إجمالي لخمسة مكونات متساوية الوزن، وتوزن المؤشرات الفرعية داخل كل مكون بالتساوي أيضاً (الشكل 3).

الشكل ٣: دليل حالة الإنسان ومكوناته ومؤشراته



يعتمد هذا التقرير على البيانات التي يوفرها مسح حالة السكان لعام 2014 (الملحق 1) – لفترتي ما قبل النزاع (2010) وأثناء النزاع (2014) – في حساب دليل حالة الإنسان ومكوناته ومؤشراته الفرعية. كما تم تقدير الدليل للفترة الواقعة بين 2015 و2019 باستخدام تحديث جزئي لمسح حالة السكان، ومقابلات الخبراء، والبيانات الثانوية، وتقديرات المؤشرات الفرعية التي يقوم بها المركز دورياً، وستُناقش بالتفصيل في الأقسام التالية من التقرير.

بنيت المكونات بعد تنميط جميع المؤشرات إلى قيم تتراوح بين صفر وواحد، بالإضافة إلى تثقيلها حسب عدد السكان في المنطقة المدروسة عند تجميعها على مستوى المحافظة أو على المستوى الوطني. وأخذت المكونات الخمسة أيضاً قيماً بين صفر وواحد، وصيغ دليل حالة الإنسان كما هو موضح في الشكل 4 أدناه.

الشكل 4: تركيبة دليل حالة الإنسان

$$HuSI_t = \frac{1}{5}DMI_t + \frac{1}{5}ECI_t + \frac{1}{5}HDI_t + \frac{1}{5}SCI_t + \frac{1}{5}INSI$$

HuSI - دليل حالة الإنسان. يأخذ قيمة بين 0 و1، حيث يشير الصفر إلى انعدام حالة الإنسان والواحد إلى أنه في أفضل حالاته.

DMI - الدليل الديموغرافي. يأخذ قيمة ما بين 0 و1، ويتكون من مؤشرين رئيسيين؛ الوفيات المرتبطة بالنزاع والنازحين قسراً.

ECI - الدليل الاقتصادي. يأخذ قيمة ما بين 0 و1، ويتكون من ثلاثة مؤشرات فرعية؛ مؤشر النشاط الاقتصادي، ومؤشر البنية التحتية، ومؤشر الظروف المعيشية.

HDI - دليل التنمية البشرية. يأخذ قيمة ما بين 0 و1، ويتكون من ثلاثة مؤشرات فرعية؛ مؤشر التعليم، ومؤشر الصحة، ومؤشر الأمن الغذائي.

SCI - دليل رأس المال الاجتماعي يأخذ قيمة بين 0 و 1، ويتكون من ثلاثة مؤشرات فرعية؛ مؤشر الشبكات الاجتماعية والمشاركة ومؤشر الثقة ومؤشر القيم المشتركة.

INSI - الدليل المؤسسي. يأخذ قيمة ما بين 0 و 1، ويتكون من ستة مؤشرات فرعية؛ سيادة القانون، والمساءلة، وانتشار العنف، وكفاءة الحكومة، والمساواة، والفساد.

5.1 النتائج الرئيسية

كان الحراك الذي بدأ في سوريا في العام 2011 – كجزء من الثورات العربية الإقليمية – احتجاجاً عبّر عن تطلعات المجتمع ومطالبته بكل من المؤسسات التضمينية سياسياً واقتصادياً، والتعددية، والمساواة، والحقوق والحريات المدنية، والتغييرين الاجتماعي والسياسي، ونظام حكم تضميني وخاضع للمساءلة. وتحوّل هذا الحراك بسرعة إلى نزاع مسلح بسبب الرد العنيف للسلطة وتدخل القوى الخارجية. وكان لهيمنة الأجهزة الأمنية، وتحالف الثروة والسلطة قبل العام 2011، والعجز المؤسساتي في توفير الحد الأدنى من المشاركة السياسية وحرية التعبير والاحتجاج، دور مهم في تطور الديناميكيات بين الدولة والمجتمع بعد العام 2011، إذ لم يكن هناك تاريخ من إصلاحات تعتمد التشاركية إضافة إلى غياب الثقة المجتمعية.

لقد سحقت قوى الاستبداد آمال الشعب السوري، سواء من داخل الدولة أو خارجها، فيما تحاربت القوى المتصارعة بحصانة مطلقة، وتم غض الطرف عن انتهاكات حقوق الإنسان وجرائم الحرب بما في ذلك استهداف المدنيين والتهجير القسري وتدمير البنى التحتية واستخدام الأسلحة المحرمة دولياً، وحصار المدن والقرى.

هذه المظالم راسخة الآن، والكثير منها لا يمكن إصلاحه. فلا يمكن للمعتقلين تعسفياً أن يعوضوا خسائرهم عندما يتم إطلاق سراحهم، ولا يمكن تعويضهم عن الهدر اليومي لكرامتهم، ولا يمكن لطفل أن يستعيد سنوات الدراسة الضائعة حتى إذا دخل المدرسة في سن متأخرة، كما أن الساعات والسنين المتعددة التي حرم فيها من الفرح واللعب، لا رجعة لها.

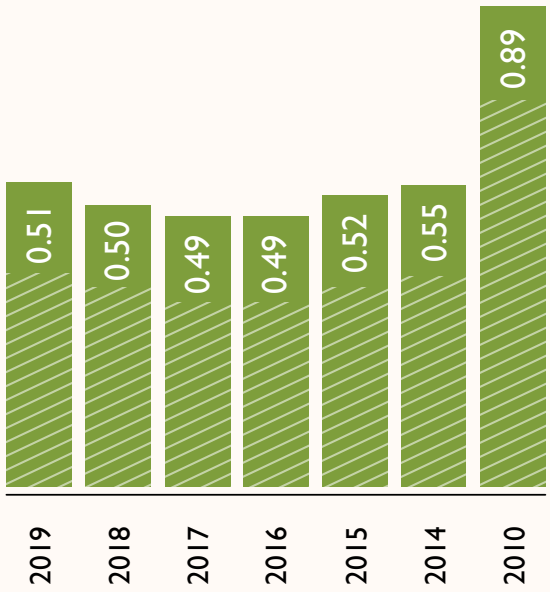
"لقد غيّر النزاع طبيعة وشدة وديناميكيات اللامساواة بشكل جذري بالنسبة للسوريين. فالانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان، وتشويه دور المؤسسات الرسمية وغير الرسمية، والاستخدام الوحشي للعنف، والتدهور الاجتماعي، وإهدار المقومات الاقتصادية، وتنمية اقتصاديات النزاع، وإساءة استخدام الموارد الطبيعية والبيئة، طالت أكثرية السوريين."

لقد غيّر النزاع طبيعة وشدة وديناميكيات اللامساواة بشكل جذري بالنسبة للسوريين. فالانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان، وتشويه دور المؤسسات الرسمية وغير الرسمية، والاستخدام الوحشي للعنف، والتدهور الاجتماعي، وإهدار المقومات الاقتصادية، وتنمية اقتصاديات النزاع، وإساءة استخدام الموارد الطبيعية والبيئة، طالت أكثرية السوريين.

لقد حول النزاع الإطار التحليلي من "اللامساواة" إلى "الظلم" للسوريين. وفي حين شمل الظلم السوريين كافة، إلا أنه كان موزعاً بنسب متفاوتة بينهم. وهو ما سيتم قياسه باستخدام دليل حالة الإنسان الذي يتكون من خمسة مكونات هي: الديموغرافية والاقتصادية والاجتماعية والتنمية البشرية والمؤسساتية، يتكون كل منها من مؤشرات فرعية.

يوضح الشكل 5أ التراجعات الكبيرة في دليل حالة الإنسان مع مرور الزمن، حيث انخفض من 0.89 في العام 2010 إلى 0.51 في العام 2019. ويوضح الشكل 5ب مكونات الدليل بين عامي 2010 و2019، حيث كان دليل الحالة المؤسسية أشدها انخفاضاً من 0.78 في العام 2010 إلى 0.25 في العام 2019، ويعقبه تراجع كل من دليل رأس المال الاجتماعي ودليل التنمية البشرية اللذان انخفضا بنسبة 44% و43% على التوالي خلال الفترة ذاتها. وفي حين استقرت بعض المؤشرات أو تحسنت قليلاً بين عامي 2014 و2019، إلا أن أدلة الحالة المؤسسية ورأس المال الاجتماعي والتنمية البشرية استمرت بالتراجع خلال الفترة الواقعة بين 2014 و2019. كما تظهر النتائج التدهور في دليل حالة الإنسان حسب المحافظة، والتي تعكس الطبيعة المتباينة للدمار في سوريا، حيث تعاني محافظات مثل حلب والرقة وريف دمشق وحمص من التدهور الأكبر.

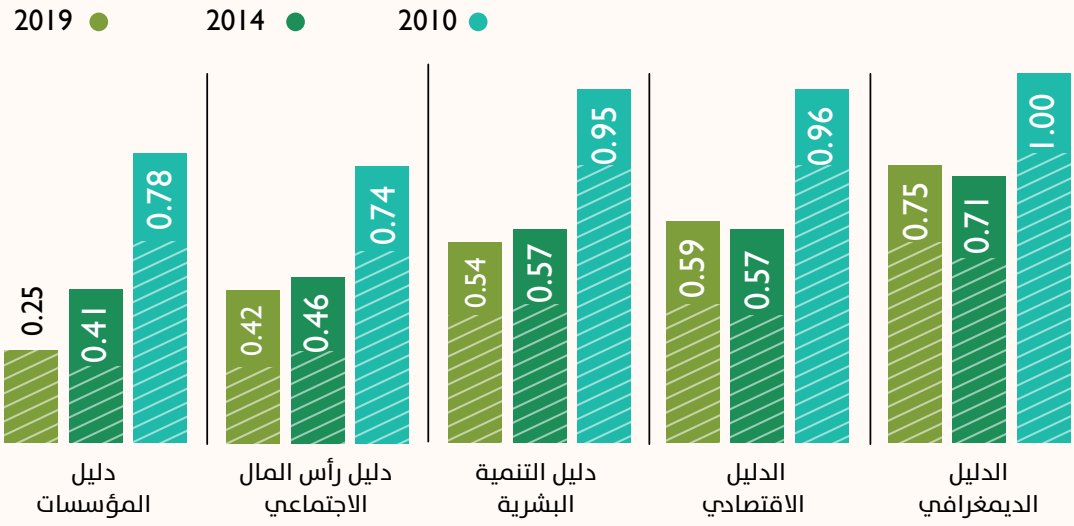
الشكل 5أ: دليل حالة الإنسان في سوريا (2010-2019)



المصدر: مسح حالة السكان لعام 2014 وتحديثه 2019، ودليل برتلسمان 2018، وACLED 2020، وتقديرات المركز السوري لبحوث السياسات.

في البعد الديموغرافي من دليل حالة الإنسان، يبرز ارتفاع أعداد الوفيات المرتبطة بالنزاع، كأكثر جوانب الحرب كارثية، و**يمثل المؤشر الخسارة في أرواح المدنيين** أو المقاتلين (الشكل 6). وتشير التقديرات إلى أن هذه الخسارة الهائلة تمثل ما يقارب 2.5% إلى 3% من إجمالي سكان سوريا في عام 2010، وعانت بعض المحافظات من خسائر أعلى بشكل غير متناسب من بقية المحافظات. إن الخسائر في الأرواح خلال فترة السنوات التسع هي إخفاق جوهري لمبدأ "الحق في الحماية". وبعد الموت، فإن الوضع النسبي للشخص المتوفى يعد مصدراً آخر من مصادر اللامساواة، إذ يوصف بأنه إما إرهابيٌ أو شهيدٌ، إما بطلٌ أو مجرمٌ، ومدنياً كان أم مقاتلاً.

الشكل 5ب: مكونات دليل حالة الإنسان في سوريا (2010، 2014، 2019)



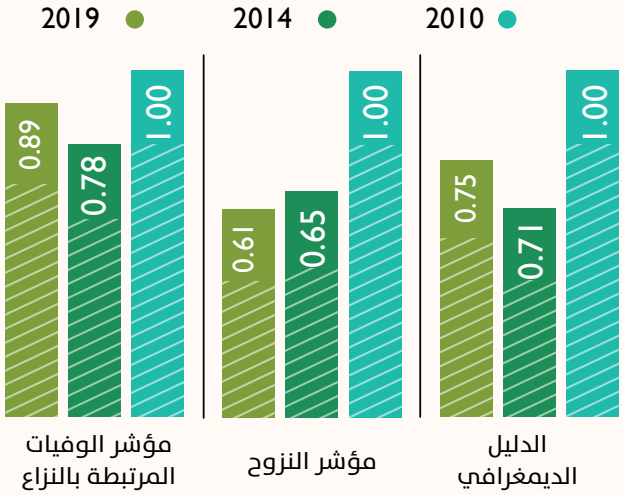
المصدر: مسح حالة السكان لعام ٢٠١٤ وتحديثه ٢٠١٩، ودليل برتلسمان ٢٠١٨، وACLED ٢٠٢٠، وتقديرات المركز السوري لبحوث السياسات.

وستتأثر العائلات التي فقدت أفراداً منها بهذا التعريف التعسفي بعد الوفاة الذي تمليه الجهات المحلية المسيطرة وفقا لأيديولوجيتها أو استراتيجيتها، حيث يتم معاقبة أو إقصاء أو مكافأة هذه العائلات اعتماداً على التصنيف. وسيستمر غياب العدالة الانتقالية والإنهاء العادل للنزاع في نشر الظلم لفترة طويلة بعد توقفه.

معظم الوفيات الناجمة عن النزاع هي من الرجال، الذين كانوا تقليدياً معيلي العائلات، ما خلق تحديات اجتماعية واقتصادية للأسر التي فقدت أفرادها، بما في ذلك الاعتماد على المساعدة أو تغيير دور المرأة لتكون معيل الأسرة، وخلق ضغوطاً جديدة على الأطفال، للمساهمة في دعم الأسرة وترك الدراسة أو البحث عن عمل مهما كانت التكلفة أو الشروط.

جانب آخر من جوانب الظلم هو آثار النزاع المتعلقة بحالات **الإعاقة الجسدية و (أو) النفسية**. وتشير التقديرات المتحفظة إلى أن انتشار الإعاقة يبلغ حوالي 20% من سكان سوريا، منهم ما يصل إلى 1.2 مليون طفل . وفي حلب والرقة وإدلب، ترتفع هذه النسبة إلى 33٪ في العام 2018 . يعاني ضحايا الحرب هؤلاء وسيظلون يعانون من الظلم الذي لا يمكن للمؤسسات معالجته.

الشكل (6): الدليل الديمغرافي ومؤشراته الفرعية (2010، 2014، 2019)

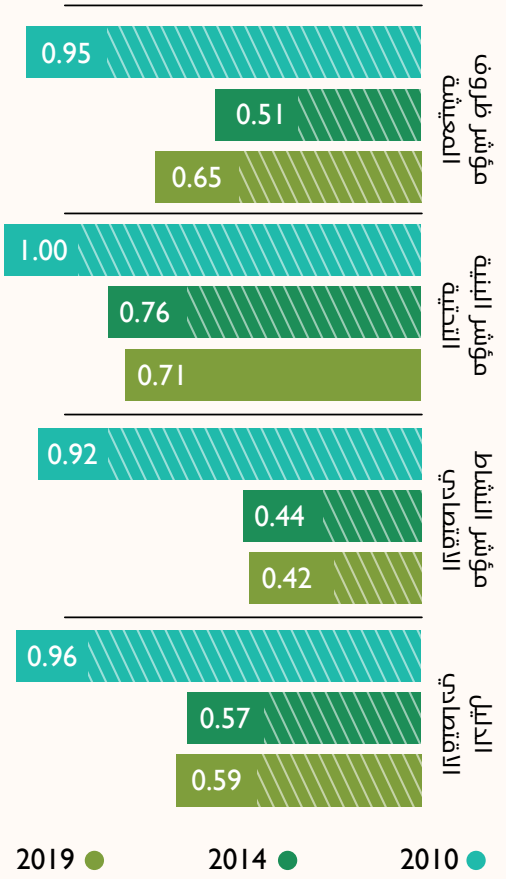


المصدر: مسح حالة السكان لعام 2014 وتحديثه 2019، ودليل برتلسمان 2018، وACLED 2020، وتقديرات المركز السوري لبحوث السياسات.

تسبّب النزاع في موجات نزوح هائلة؛ حيث اضطر أكثر من نصف السكان إلى مغادرة منازلهم. إلا أن النزوح هو أكثر من مجرد فقدان المأوى. فالعائلات تغادر مجتمعاتها وبالتالي تخسر علاقاتها الاجتماعية

والمهنية. كما تفقد العائلات الثروة والأصول المتراكمة التي بُنيت على مر السنين وأحياناً الأجيال، بحثاً عن القليل من الأمل في تأمين عمل منظم دائم. وأخيراً، تفقد العائلات ممتلكاتها ووثائقها بما في ذلك المستندات الشخصية الهامة مثل جوازات السفر. يتحمّل أولئك الذين نزحوا داخلياً (IDPs) والذين غادروا سوريا (اللاجئون) معاناةً شديدة من حالة عدم المساواة، بدءاً من معاملتهم كطبقة اجتماعية دنيا أو عبءً على المجتمع المضيف. ويفتقر هؤلاء السكان إلى الحق في التعبير والتمثيل ويخضعون لظروف معيشية سيئة، وسياسات وسلوكيات تمييزية، وسوء الحماية، وضعف الفرص، ويعتمدون على الإعانات والمساعدات.

الشكل (7): الدليل الاقتصادي ومؤشراته الفرعية (2010، 2014، 2019)



المصدر: مسح حالة السكان لعام 2014 وتحديثه 2019، ودليل برتلسمان 2018، وACLED 2020، وتقديرات المركز السوري لبحوث السياسات.

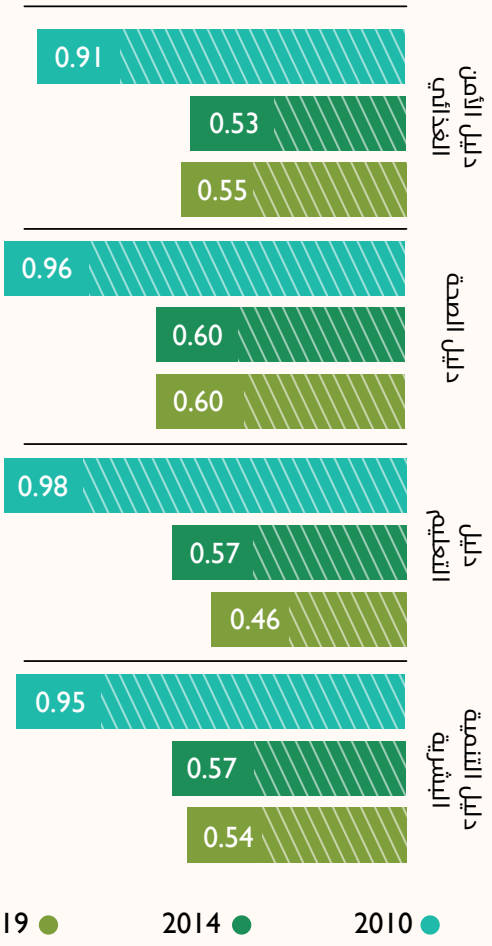
يعيش اللاجئون أوضاعاً متغيرة وغير مستقرة بسبب التشتت والاعتبارات السياسية، وتختلف السياسات والمعاملة بمرور الوقت بين البلدان المضيفة، وحتى داخل البلد ذاته. وكذلك تزيد معظم الدول المضيفة الضغط على اللاجئين السوريين للعودة إلى سوريا، حتى مع غياب اتفاق سياسي أو حل للنزاع. وبينما يقضي اللاجئون عدداً متزايداً من السنوات في الخارج، فإنهم يتعلمون لغات جديدة ويكتسبون تقاليد وعلاقات جديدة مما سيخلق تحدياً في المستقبل لإدماجهم عند عودتهم إلى سوريا. وفي الوضع الراهن للطفل السوري اللاجئ، قد يبلغ ثماني سنوات من العمر ولم يسبق له أن ذهب إلى سوريا.

في البعد الاقتصادي، تقلّص حجم الاقتصاد السوري بمقدار الثلثين مقارنة بعام 2010. وعلى الرغم من التحسّنات النسبية في السنوات الأخيرة، ساهم انعدام الأمن في بعض المناطق في 2018 و2019 في استمرار ضعف الأداء الاقتصادي. وتعكس الخسارة الهائلة للناتج المحلي الإجمالي طبيعة الأزمة، التي تتجاوز قدرات الاقتصادي السوري (المركز السوري لبحوث السياسات، 2019). لقد أثر النزاع في أجزاء مختلفة من سوريا، على شرائح مختلفة من السكان السوريين بطرق مختلفة. كما أدى النزاع إلى تدمير كامل للبنية التحتية وفرص العمل والاقتصادات المحلية في بعض المدن، في حين أن مدناً أخرى لم تتأثر بالدرجة ذاتها. ويمكن ملاحظة الشيء ذاته فيما يخص فرص العمل ومصادر الدخل والأسعار. وكانت المدن المحاصرة في مناطق الجبهات هي الأكثر تضرراً، حيث شهد البعض منها مجاعات محلية (الشكل 7).

رسّخ اقتصاد النزاع مقوماته في البلاد، وأصبح نظاماً أساسياً للسيطرة على الموارد وتوزيعها، والحفاظ على السلطة، ومواصلة النزاع. قائمة أدوات اقتصاد النزاع طويلة وهي تشمل، على سبيل المثال، نهب وسلب الثروات الخاصة والعامة والموارد الطبيعية التي استُخدِمت لإعادة توزيع الموارد المتبقية على أمراء الحرب والفئة المستفيدة من النزاع. في الواقع، يمكن النظر إلى ذلك على أنه أكبر عملية إعادة توزيع للثروة في سوريا المعاصرة. لقد تغيرت السياسات الاقتصادية، وخلقت حوافز لاستمرار النزاع وإفادة

نخبته على حساب شرائح كبيرة من المجتمع. وأعادت السنوات التسع الماضية تشكيل الاقتصاد السياسي للبلاد وأسّست حالة من اللامساواة الاقتصادية، من شأنها أن تخلق الظلم وتنشره وتعوق الانتعاش في المستقبل.

الشكل (8): دليل التنمية البشرية ومؤشراته الفرعية (2010، 2014، 2019)



المصدر: مسح حالة السكان لعام 2014 وتحديثه 2019، ودليل برتلسمان 2018، وACLED 2020، وتقديرات المركز السوري لبحوث السياسات.

في بُعْدِ التنمية البشرية، أدى النزاع إلى تفاقم التبعات الصحية إلى حد كبير في جميع أنحاء سوريا وبطرق متعددة، أهمها، الضرر في حوكمة النظام الصحي. وقد كان هذا مدفوعاً بتشظي الدولة الذي قوض وجود نظام صحي مدار ومنسّق. كما استُهْدِفَت البنية التحتية والمرافق والعاملين في النظام الصحي، في حين تأثرت سلاسل الإمداد وإمدادات الطاقة والمياه بالدمار والحصار. كما هُجّر العاملون في القطاع الصحي إلى جانب الملايين من الأشخاص الآخرين في سوريا، فيما يعمل من بقي منهم لساعات أطول وفي حالات أصعب وفي ظروف قاسية وسط نقص في المستلزمات.

لقد كان الوصول إلى الخدمات الصحية رهناً لسياسات تمييزية غير متكافئة تُعَاقِبُ المجتمعات بصورة جماعية، فيما يزيد العنف وتلف البنية التحتية وفقدان الثروة والإعاقة الوضع سوءاً، ويخلق عوائق جديدة أمام النفاذ إلى الرعاية الصحية. كما أدى تدهور نظام الرعاية الصحية الوقائية إلى تفاقم معدلات المراضة وتنوعها، وخاصة مع ارتفاع الإصابات المرتبطة بالنزاع. وفي حين حاولت الوكالات الإنسانية سد الفجوة، فإن السياسات والظروف المتعلقة بالنزاع – بما في ذلك إمكانية الوصول – جعلت ذلك صعب المنال (الشكل 8).

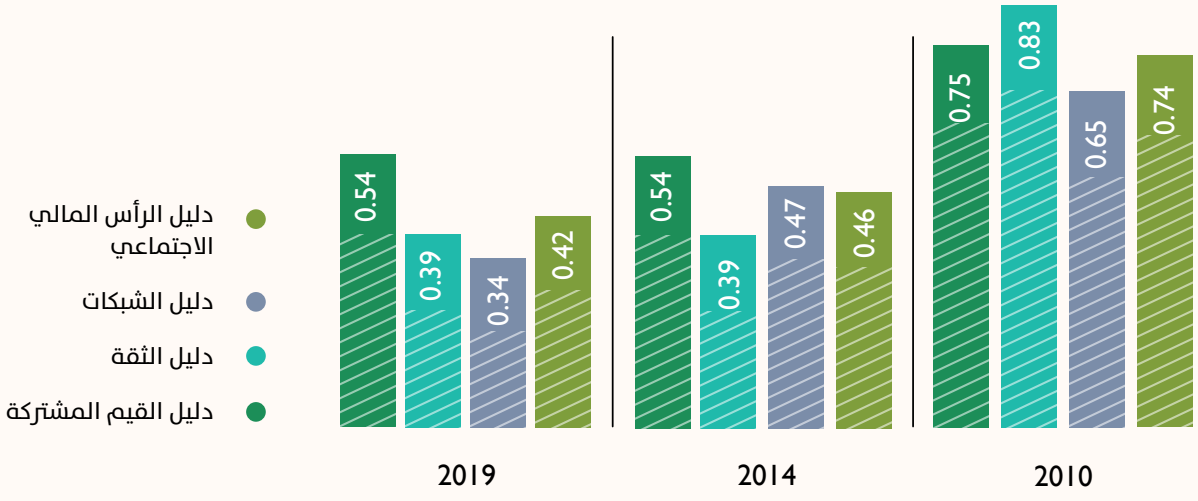
الوجه الخطير الآخر للظلم هو حجم حرمان الأطفال من الفرص التعليمية بشكل متفاوت. فما يقارب نصف أطفال سوريا غير ملتحقين بالمدارس، ليصبحوا جيلاً فاته الالتحاق بالتعليم، مما سيكون له عواقب مستقبلية بعيدة المدى.

وتدهورت جودة التعليم تدهوراً كبيراً. وكما هو الحال مع الصحة، تشظى النظام التعليمي، مما أدى إلى تطوير مناهج مختلفة يتحدد سياقها بحسب الثقافات والقيم والهويات المتحاربة. كذلك فإن معدلات تسجيل الأطفال اللاجئين في المدارس منخفضة، فَهُمْ يواجهون العديد من التحديات في الوصول إلى الفرص التعليمية، بسبب نقص المستلزمات أو عوائق التسجيل، مثل نقص الوثائق، والمشقة التي تعاني منها عائلة اللاجئ، واللغات الجديدة (الشكل 8).

في بُعْدِ رأس المال الاجتماعي، يوضح التقرير أن اللامساواة يمكن أن نتنج عن تصدّع رأس المال الاجتماعي بسبب ممارسات القمع والاستقطاب وانتشار التعصب الأيديولوجي (المركز السوري لبحوث السياسات، 2017). لقد انخفضت الثقة الاجتماعية على عدة مستويات في جميع أنحاء سوريا. فقد تأثرت الثقة بين الأفراد بالممارسات الاستبدادية

بما فيها القتل والاختفاء القسري والتعذيب. كما تدهور الشعور العام بالأمان بسبب حوادث الاختطاف والاعتقال التعسفي، وتصاعد الجرائم بما في ذلك السرقة، والقتل، والنهب، واستغلال الأطفال والنساء. وأخيراً، حصل انهيار في الثقة في المؤسسات التي تشكّلت لتكون خاضعة للمساءلة وفي خدمة المجتمع. لقد فاقم النزاع الخلافات بين الأفراد والمجتمعات فيما يتعلق بالقيم والرؤى المشتركة للمستقبل. وقد استغلت قوى التسلط واقتصاديات النزاع ذلك لتعزيز هذه الخلافات. وبالرغم من تزايد دور المرأة ومسؤولياتها في أثناء النزاع ومشاركتها في مبادرات ومنظمات المجتمع المدني إلا أن وضعها الاجتماعي تدهور نتيجة تغوّل القوى العسكرية والمتسلطة مما قيد قدرتها على المشاركة الاجتماعية الفعالة. وشهدت بعض المجتمعات والمناطق التي عانت من الإقصاء، مثل المنطقة الشرقية تصعيداً في التهميش والتمييز الذي استُخدِم كأداة لزيادة مخاوف المؤيدين والمعارضين. وكان لاستخدام سياسات التمييز على أساس الهوية دور رئيسي في إخضاع قوى التسلط للناس (الشكل 9).

الشكل 9: دليل رأس المال الاجتماعي ومؤشراته الفرعية (2010، 2014، 2019)

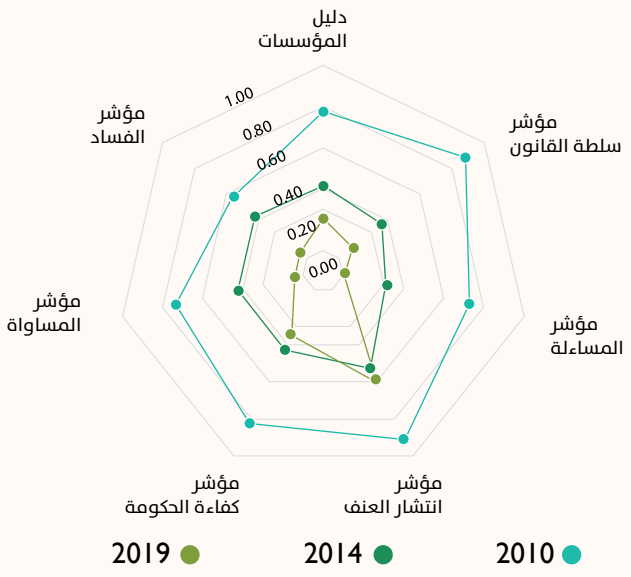


المصدر: مسح حالة السكان لعام 2014 وتحديثه 2019، ودليل برتلسمان 2018، وACLED 2020، وتقديرات المركز السوري لبحوث السياسات.

"تراجعت الجهود المبذولة للتوصل إلى حل يعكس أولويات المجتمع السوري تراجعاً حاداً، مع غياب الحق في الحياة والحماية والمشاركة."

على مدى السنوات التسع الماضية، عاش الشعب السوري تحت عدة أشكال من **الحوكمة**، تدار من قبل قوى سياسية فاعلة مختلفة (دولاتية وغير دولاتية)، وهو ما يمثل انعكاساً لتعدد وتشظي القوى السياسية التي تحكم البلاد. كما شّوه النزاع والتشظي المؤسسات السياسية، التي تتسم الآن بالاستخدام المفرط للقوة، والهيمنة العسكرية، والانتهاكات الجسيمة للحقوق، والاستبداد السياسي. وأصبحت مؤسسات جديدة متمحورة على النزاع وسائل لتعزيز الهيمنة العسكرية من خلال ممارسة سياسيات الإخضاع، وإساءة استخدام الموارد الاقتصادية والبشرية والثقافية والاجتماعية. وعكست أجنداتُ هذه المؤسسات القائمة، المصالح المعقدة والمتناقضة لقوى التسلط الدولية والإقليمية والمحلية (الشكل 10).

الشكل 10: الدليل المؤسسي ومؤشراته الفرعية (2010، 2014، 2019)



المصدر: مسح حالة السكان لعام 2014 وتحديثه 2019، ودليل برتلسمان 2018، وACLED 2020، وتقديرات المركز السوري لبحوث السياسات.

تراجعت الجهود المبذولة للتوصل إلى حل يعكس أولويات المجتمع السوري تراجعاً حاداً، مع غياب الحق في الحياة والحماية والمشاركة. وسط هذه البيئة والظروف، فقد المجتمع الأمن والعدالة والظروف المعيشية اللائقة، وبدد النزاعُ الأدوارَ الأساسية للمؤسسات. وساهمت السياسات والتشريعات التمييزية والإقصائية في توزيع متفاوت لآثار النزاع على الناس والمجتمعات. ومع ذلك، تواصلت العديد من المبادرات التي تنفذها المجموعات والوكالات الإنسانية محاولة التخفيف من معاناة السكان. لكن هذه المساهمات "متواضعة جداً" للأسف، بالنسبة لبلد ومجتمع دمرهما ظلم تسع سنوات من الحرب.

في الأقسام اللاحقة سيتم تحليل الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والمؤسساتي بالتفصيل في أثناء النزاع.

2.

الآثار الاقتصادية للنزاع

2. الآثار الاقتصادية للنزاع

يعتمد التقرير في تحليله للوضع الراهن للاقتصاد السوري وديناميته على أحدث ما يتوفر من براهين وأدلة. ويراجع هذا القسم الجوانب المختلفة للظلم الاقتصادي، الذي نشأ في خلال النزاع، من خلال قياس وتوثيق التدمير غير المتجانس، الذي طال الثروة ورأس المال، وحجم الموارد التي كانت مخصصة للأنشطة التنموية والمدنية، ثُمَّ حُوّلت لتصبح في خدمة الأنشطة المتعلقة بالنزاع. فقد ترافقت اقتصادات النزاع الناشئة مع أنظمة حوافز جديدة، والتي توضح أنه على الرغم من وجود مصالح متنافسة بين قوى التسلط المتناحرة، إلا أن هناك مصالح مشتركة بينها. ويتمثل ذلك في استغلال الموارد الاقتصادية لمنفعة نخبة جديدة نشأت في أثناء النزاع على حساب الأنشطة الاقتصادية المنتجة. وقد أسهم التغير المتسارع في خارطة القوى المسيطرة في تشكيل شبكات اقتصادية مرتبطة بالعنف؛ وشهد البلد، منذ عام 2016، توسع مساحة المناطق الخاضعة لسيطرة الحكومة لتشمل حلب ودير الزور، وتوسع مساحة المناطق الخاضعة لسيطرة قوات سوريا الديمقراطية، ومجموعات المعارضة المسلحة، إضافة إلى إلحاق الهزيمة بتنظيم "داعش". وعلاوة على ما سبق، شهد النزاع السوري أيضاً توسع أدوار الفاعلين الخارجيين، بمن فيهم روسيا، وإيران، وتركيا، والولايات المتحدة الأميركية. وأثر هذا المشهد المتغير تأثيراً كبيراً في اقتصاديات النزاع. وتأقلمت هذه الشبكات مع الفاعلين الجدد وسياساتهم، معتمدة على تعظيم المنافع الاقتصادية المتبادلة، مثل تهريب السلع، والاتجار بالنفط. ولدى هذه الشبكات التي تحقق أرباحاً طائلة كل المصلحة في استمرار النزاع، وتعزيز سلطتها وإضفاء "الشرعية" عليها، خلال أي عملية "إعادة إعمار" أو عملية سلام مستقبلية.

حصل تحوّل في هدف السياسات الاقتصادية بحيث انتقلت من تحقيق قيمة مضافة لمصلحة المجتمع لتصبح أداة من أدوات الحرب. وعمل الفاعلون المتناحرون على تحويل الموارد والسياسات الاقتصادية إلى أسلحة، لإيقاع الأذى بالخصوم، وحرمانهم من سبل الاستمرار في القتال، أو تقييد قدرتهم على تلبية ما يكفي من الاحتياجات الأساسية لمجتمعاتهم. ووجد الأفراد والأسر أنفسهم في موقع يخسرون فيه حياتهم، إضافة إلى مواردهم المادية وغير المادية وعلاقاتهم الاجتماعية. وأصبحت إحدى استراتيجيات البقاء الشائعة، هي الخضوع لطرف من أطراف النزاع والتحول إلى أداة للاستبداد. ساعدت هذه الاستراتيجية العائلات في تجنّب المعاناة الأسوأ، ودفعت بعضها إلى الاستفادة من اقتصاديات العنف. وشملت السياسات الاقتصادية حالات من الحصار الميداني والعسكري؛ والمصادرة التدريجية لدخول الناس وممتلكاتهم؛ وتزايد تكاليف المعيشة إلى مستوى غير مسبوق.

تحولت الأسس الاقتصادية لسوريا إلى اقتصاد عنف ذاتي الاستدامة، تعرّض فيه مخزون رأس المال الأساسي إلى التدمير، أو حُوّل لدعم الأنشطة المرتبطة بالنزاع، في حين خسر العاملون وظائفهم، كما تحوّلت نسبة كبيرة من الفرص المتبقية لتصبح في خدمة النزاع أو الفاعلين الجدد في النزاع بصورة مباشرة أو غير مباشرة. ومن ثم، إن مفهوم الظلم، ضمن إطار "حالة الإنسان"، الذي يتبناه هذا التقرير يتجاوز مجرد استعراض مفهوم عدم المساواة. فقد أصبح الظلم في سوريا نظاماً راسخاً يفرض المعاناة على كل السوريين وعدم المساواة بينهم بحسب المنطقة الجغرافية، والجنس، والانتماء السياسي والثقافي، والطبقة، وحالة الهجرة، والخلفية الثقافية.

يسعى هذا القسم إلى تقدير الخسائر الاقتصادية المترتبة بين العامين 2016 و2019، ليحدّث بذلك تقديرات السنوات السابقة من النزاع. كما يحلل النمو أو الانكماش الاقتصاديين في مختلف القطاعات، والتركيب الهيكلي للاقتصاد، ومصادر النمو الاقتصادي، والسياسة المالية وهيكلية الموازنة العامة، وتقلبات الأسعار وسعر الصرف، وتطوّر التجارة الخارجية، وحالة سوق العمل. وعلاوة على ما سبق، يسلّط هذا القسم الضوء على أثر السياسات العامة الحالية على الاقتصاد. وهو يستخدم المنهجية ذاتها، التي كانت قد طبّقت في التقارير السابقة الصادرة عن المركز السوري لبحوث السياسات، ويوفّر تقديرات محدثة بحيث تعكس الديناميات الفعلية لكل قطاع في عموم المناطق السورية بين العامين

"عمل الفاعلون المتناحرون على تحويل الموارد والسياسات الاقتصادية إلى أسلحة، لإيقاع الأذى بالخصوم، وحرمانهم من سبل الاستمرار في القتال، أو تقييد قدرتهم على تلبية ما يكفي من الاحتياجات الأساسية لمجتمعاتهم."

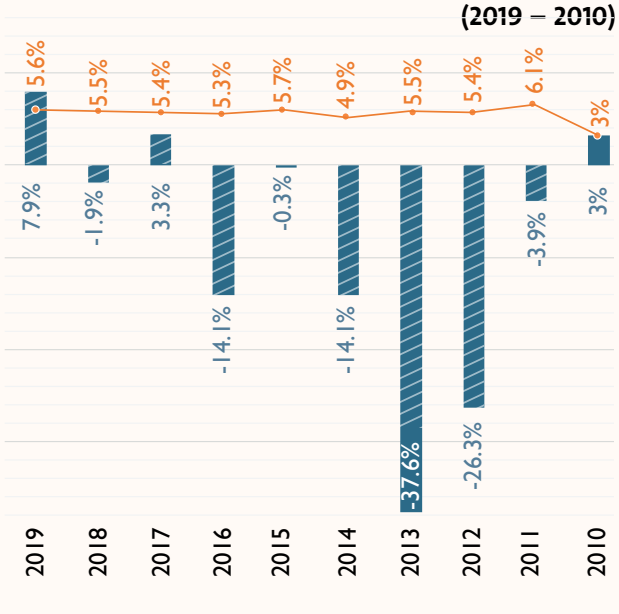
2011 و2019. وقد أنجزت هذه المهمة باستعمال مؤشرات كمية بديلة، وتحليل الموسمية، ونماذج الاقتصاد القياسي، والتحليل الكيفي (النوعي) ضمن إطار الاقتصاد السياسي المفاهيمي. واعتمد التقرير منهجية المقارنة مع حالة عدم حدوث النزاع من خلال المقارنة بين "السيناريو الاستمراري و"سيناريو النزاع" لتقدير الخسائر الاقتصادية، باعتبار "سيناريو النزاع" هو تقدير للأرقام الفعلية والحالية لكل من الناتج المحلي الإجمالي، ومخزون رأس المال، والتوظيف، وغير ذلك من المؤشرات الاقتصادية. أما "السيناريو الاستمراري" فهو التوقع الذي يشير إلى حالة هذه المؤشرات في الفترة ذاتها كما لو أن النزاع لم يحدث، لقياس الفرصة الضائعة.

ينطوي تصميم الإطار التحليلي المخصص لقياس الخسارة الاقتصادية في أثناء النزاع على تحديات. وقد واصل فريق البحث الذي أنجز سلسلة التقارير المخصصة لأثر النزاع السوري تحديث المنهجية المطبقة وإعادة النظر فيها من أجل تحديد المقاربات الأدق. وينطبق ذلك أيضاً على المنهجيات المستعملة لتقدير التكاليف والخسائر الاجتماعية. وتعتبر المراجعة والتطوير المتواصلين لمنهجيات البحث عنصراً حاسماً في فهم هذه الديناميكية والبيئة المتأثرة بالنزاع والدائمة التغير.

1.2 أداء القطاعات الاقتصادية

كان الاقتصاد السوري في عام 2019، مقيساً بالناتج المحلي الإجمالي، يكافئ 36% من المستوى الذي بلغه في 2010. وفي منهجية المقارنة مع عدم حدوث النزاع، كان الناتج المحلي الإجمالي الحالي سيبلغ 1.62 ضعف ما كان عليه في 2010. وقد حصل أكبر تراجع في الناتج المحلي الإجمالي في 2013، أمّا بعد ذلك، فقد تراجعت حدة الانكماش (الشكل 11). في 2016، سجل الاقتصاد مجدداً انكماشاً حاداً بعد أن ازدادت حدة النزاع على عدة جبهات، وكذلك بسبب السياسات الاقتصادية، التي استمرت في رفع أسعار المحروقات والمشتقات النفطية. وفي 2017، قاد التحسّن النسبي في الأوضاع الأمنية في بعض المناطق – ولاسيما المناطق الخاضعة لاتفاق خفض التصعيد – إلى نمو الناتج المحلي الإجمالي الوطني بمقدار 3.3% تقريباً، لكنه عاد وانكمش مجدداً في 2018 بواقع 1.9%، ثم شهد عام 2019 نمواً إيجابياً بواقع 7.9% نتيجة تراجع وتيرة العنف والنمو الكبير في القطاع الزراعي.

الشكل 11 معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الثابتة حسب سيناريو النزاع والسيناريو الاستمراري (2019 – 2010)

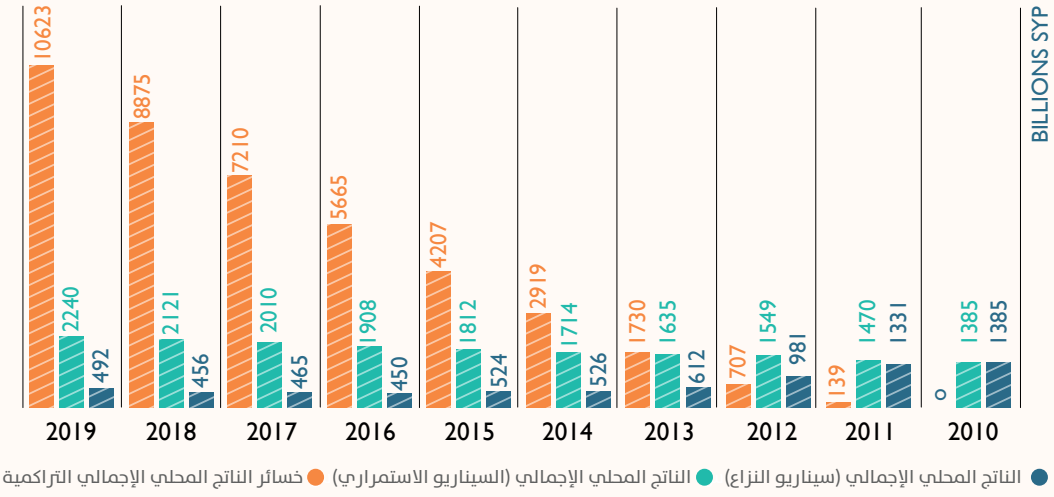


المصدر: المركز السوري لبحوث السياسات، تقديرات 2019

بلغت الخسارة المتراكمة في الناتج المحلي الإجمالي 10,623 مليار ليرة سورية بالأسعار الثابتة، بحلول نهاية 2019، أي ما يعادل 420.9 مليار دولار أميركي.

"كان الاقتصاد السوري في عام 2019، مقيساً بالناتج المحلي الإجمالي، يكافئ 36% من المستوى الذي بلغه في 2010."

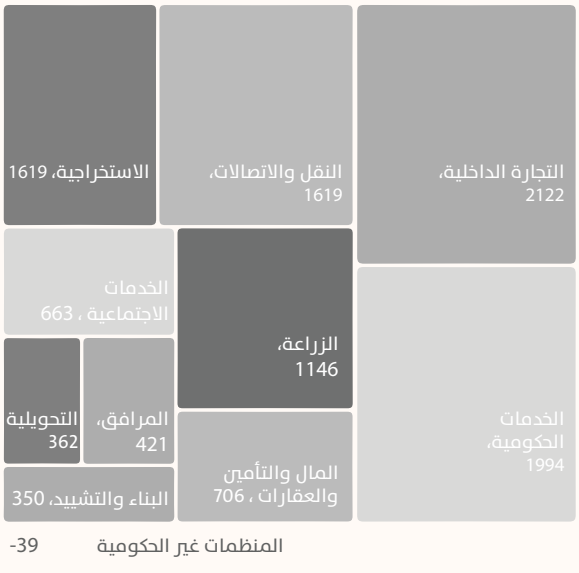
الشكل 12: الناتج المحلي الإجمالي في أثناء النزاع والخسارة المتراكمة في الناتج المحلي الإجمالي، بالأسعار الثابتة لعام 2000 بمليارات الليرات السورية (2010 – 2019)



المصدر: المركز السوري لبحوث السياسات، تقديرات 2019

وتمثل هذه الخسارة المتراكمة في الناتج المحلي الإجمالي ما يُقارب 7.7 أضعاف الناتج المحلي الإجمالي لسوريا في 2010، وما يُقارب 21.6 ضعف الناتج المحلي الإجمالي في 2019 (الشكل 12). وتعكس هذه الخسائر الهائلة في الناتج المحلي الإجمالي طبيعة النزاع الذي يتجاوز كثيراً القدرة الاقتصادية لسوريا. ويشير استمرار النزاع على الرغم من هذه الخسائر إلى أن الفاعلين الإقليميين والدوليين ينفذون تدخلات ضخمة لتأجيج الصراع أو تقديم الدعم الإنساني أو كليهما.

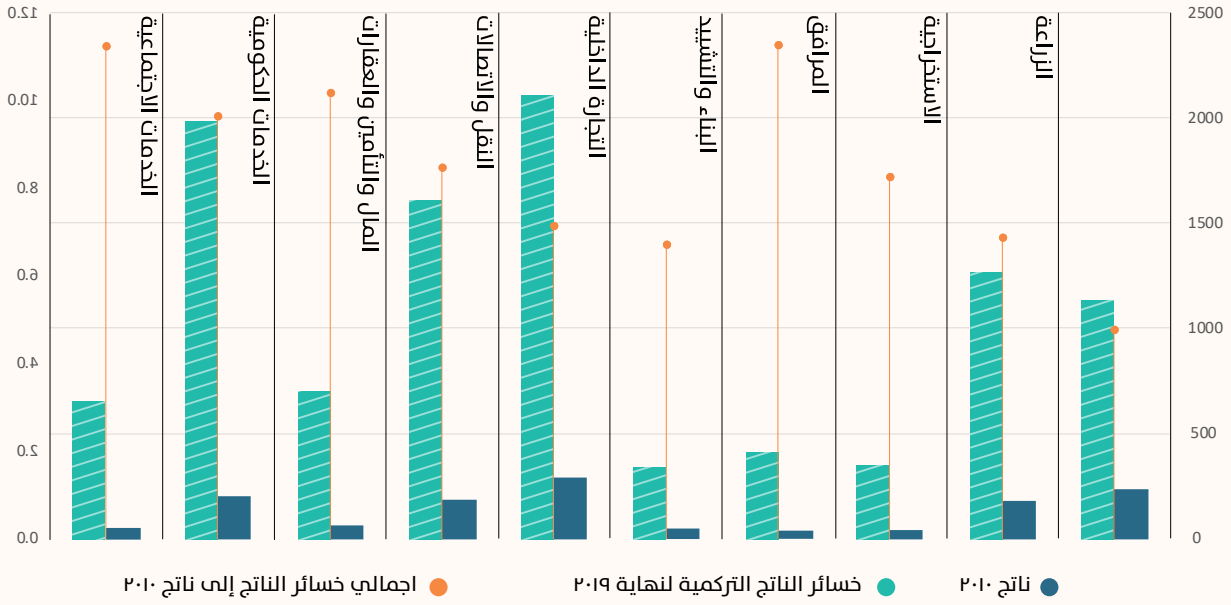
الشكل 13: التوزيع النسبي للخسائر الإجمالية المتراكمة في الناتج المحلي الإجمالي حسب القطاعات (2011 – 2019)



المصدر: المركز السوري لبحوث السياسات، تقديرات 2019

تشمل القطاعات الرئيسة التي ساهمت في الخسارة المتراكمة في الناتج المحلي الإجمالي حتى نهاية 2019 كلاً من قطاع التجارة الداخلية، الذي خسر 2122 مليار ليرة سورية، ليشكل بذلك 20% من الخسارة الإجمالية في الناتج المحلي الإجمالي، يليه قطاع الخدمات الحكومية، الذي خسر 1994 مليار ليرة سورية، ما يشكّل 19% من الخسارة الإجمالية، ثم قطاع النقل والاتصالات بخسارة تقدر بمبلغ 1619 مليار ليرة سورية وبنسبة 15% من إجمالي الخسارة، وقطاع الصناعة الاستخراجية بخسارة تصل إلى 1279 مليار ليرة سورية أي ما يعادل 12% من الخسارة في الناتج المحلي الإجمالي، فالقطاع الزراعي الذي خسر 1146 مليار ليرة سورية أو 11% من الخسارة، ثم قطاع المال والتأمين والعقارات بخسارة إجمالية تبلغ 706 مليارات ليرة سورية أي ما يمثل 7% من الخسائر الإجمالية في الناتج المحلي الإجمالي (راجع الشكل 13).

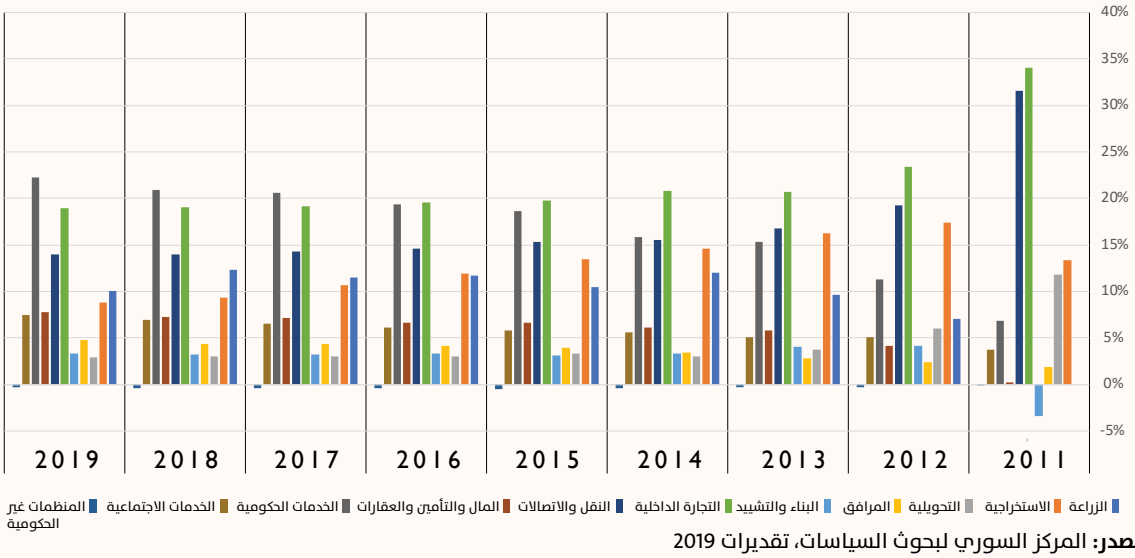
الشكل ١٤: حصة كل قطاع من الخسائر المتراكمة في الناتج المحلي الإجمالي بحلول نهاية العام ٢٠١٩، والناتج المحلي الإجمالي لكل قطاع في ٢٠١٠ (بمليارات الليرات السورية بالأسعار الثابتة لعام ٢٠٠٠، الخسارة في الناتج المحلي الإجمالي/ الناتج المحلي الإجمالي لعام ٢٠١٠ بالنسب المئوية "المقياس الأيمن")



المصدر: المركز السوري لبحوث السياسات، تقديرات 2019

يوضح الشكل 14 التوزيع النسبي للخسائر الإجمالية في الناتج المحلي الإجمالي، حسب القطاعات، مقارنة بما كانت عليه الحال في عام 2010. وتُظهرُ النتائج أنه بحلول نهاية 2019، بلغ حجم الخسائر في قطاعي المرافق العامة والخدمات الاجتماعية ما يكافئ 11 ضعف إسهام هذين القطاعين في الناتج

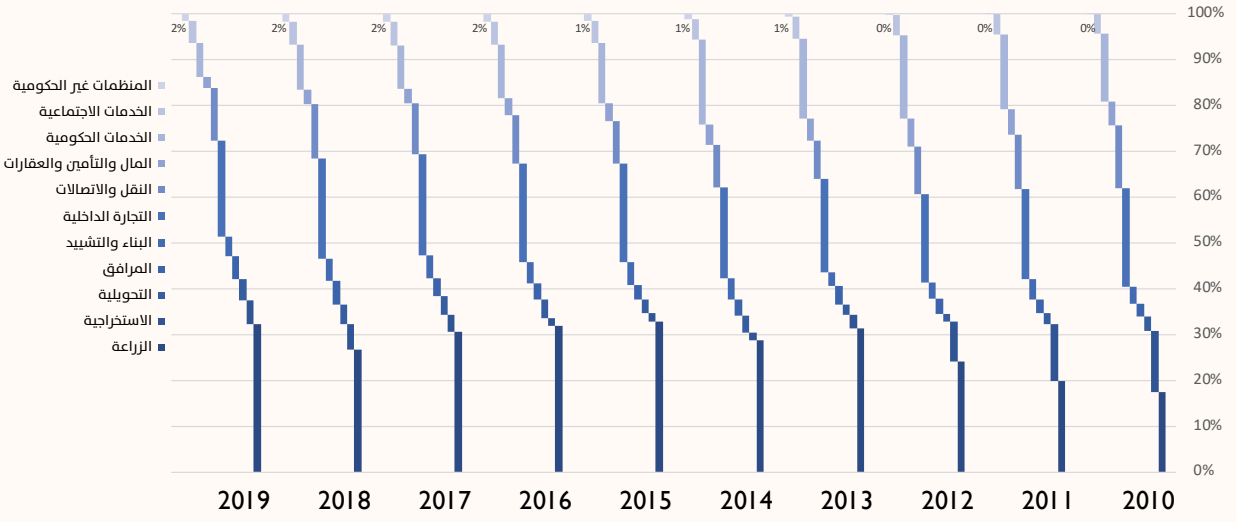
الشكل 15: خسائر الناتج المحلي الإجمالي لكل قطاع كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي للقطاعات في 2010 (2011 – 2019)



المصدر: المركز السوري لبحوث السياسات، تقديرات 2019

المحلي الإجمالي في عام 2010، في حين بلغ حجم الخسائر في قطاعي المال والتأمين العقارات والخدمات الحكومية 10 أضعاف. أما خسائر قطاعي الصناعات التحويلية والنقل فقد بلغت 8 أضعاف. وكان قطاع المنظمات غير الحكومية هو القطاع الوحيد الذي ازدادت حصته في أثناء النزاع، وإن ظل إسهامه الإجمالي في الناتج المحلي الإجمالي ثانوياً للغاية. كان 30% من النمو الاقتصادي في 2019 يعتمد على القطاع الزراعي، بسبب موسم الأمطار الذي كان إيجابياً بصورة استثنائية، في حين بلغ حجم إسهام قطاع الصناعات التحويلية 19%. وفي غضون ذلك، شهد قطاعا المال والتأمين والعقارات، والخدمات الحكومية ركوداً عميقاً بنسبة 22% للأول و19% للثاني. وفي عموم القطاعات، مثّل الناتج المحلي الإجمالي للقطاع الزراعي الحصة الأكبر وبلغ 32% في 2019 (مقارنة مع 17.4% في 2010)، متبوعاً بقطاع التجارة الداخلية بنسبة 21%. وشكّل الناتج المحلي الإجمالي لقطاع النقل والاتصالات 12%، ولقطاع الخدمات الحكومية 7%، وذلك من إجمالي الناتج المحلي الإجمالي في 2019 (الشكل 16). وشهد عام 2019 زيادة حصة قطاع الزراعة من الناتج، في حين تراجعت حصة قطاع الخدمات الحكومية.

الشكل 16: نصيب كل قطاع من الناتج المحلي الإجمالي في الأعوام (2010 – 2019)



المصدر: المركز السوري لبحوث السياسات، تقديرات 2019

1.1.2 الزراعة

حافظ القطاع الزراعي، طول فترة النزاع، على دوره المهم في تأمين الحد الأدنى من الأمن الغذائي والدخل. وقد أصبح هذا القطاع حيوياً لبعض المناطق، ولاسيما تلك الواقعة خارج سيطرة الحكومة، بسبب تدهور الأنشطة الاقتصادية الأخرى. وساعدت الأنشطة الزراعية في الحفاظ على الحد الأدنى من ظروف المعيشة لآلاف العائلات السورية المنخرطة في الزراعة، بشكل مباشر أو غير مباشر. بيد أن هذا القطاع شهد أيضاً تراجعاً وتقلبات في النمو. وكان استمرار النزاع هو العامل السلبي الأساسي الذي أثّر في الإنتاج. فقد أدى النزاع إلى تخريب المعدات وأنظمة الري ونهبها، وتقييد إمكانية الوصول إلى الأراضي في العديد من المناطق، والنقص في المواد الخام، بما في ذلك الأسمدة، والبذار، والمحروقات، واليد العاملة، وتراجع الأمان في نقل المنتجات الزراعية إلى الأسواق.

تدهورت الظروف المناخية بين العامين 2016 و2018 بعد أن سُجّل تراجع كبير في هطول الأمطار مقارنة بالمعدل الوسطي الوطني، وفقاً للمجموعات الإحصائية التي نشرتها وزارة الزراعة، ما أثر سلباً

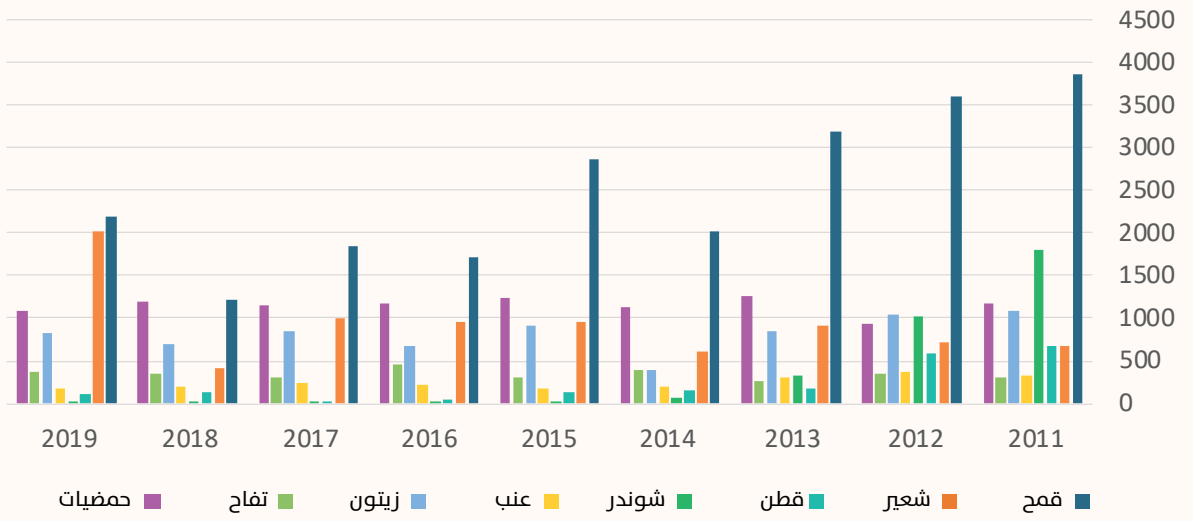
"في عام 2019 ازداد حجم المحاصيل الزراعية مقارنة بالسنوات السابقة. وقد نجم ذلك إلى حد كبير عن تضاعف حجم الهطول المطري تقريباً مقارنة بعام 2018."

على تخزين المياه في السدود والبحيرات. وبما أن 70% من الإنتاج الزراعي السوري يعتمد على الزراعة البعلية، فإن هذا العامل أثر تأثيراً سلبياً على الإنتاج الزراعي خلال الفترة الواقعة بين العامين 2016 و2018. وتراجعت مساحة الأراضي المروية في هذه الفترة، بسبب تناقص كمية المياه المتوفرة، وتزايد تكلفة المحروقات المستخدمة في تشغيل الآبار، وتضرر شبكات الري، والإفراط في الاعتماد على المياه الجوفية المستخرجة من الآبار غير النظامية، وهذه كلها عوامل تهدد الأمن المائي. وعلاوة على ما سبق، فقد تلوثت الأراضي الزراعية بالأنقاض السامة، إضافة إلى التلوث الناجم عن احتراق النفط، فضلاً عن تضررها غير المباشر نتيجة إنشاء المناطق السكنية العشوائية والمباني غير السكنية على الأراضي الزراعية. وإضافة إلى التبعات الواضحة على الأمن الغذائي، إلا أن النزاع يشكل تهديداً جدّياً للأصناف النباتية السورية النادرة.

في عام 2019 ازداد حجم المحاصيل الزراعية مقارنة بالسنوات السابقة. وقد نجم ذلك إلى حد كبير عن تضاعف حجم الهطول المطري تقريباً مقارنة بعام 2018. كما أدى ذلك إلى زيادة كبيرة في إنتاج القمح، والشعير، والعدس، والحمّص، والبطاطا، والشمندر السكري. ورغم أن الناتج المحلي الإجمالي للقطاع الزراعي ازداد بنسبة 48.7% في 2019، إلا أن العام ذاته شهد أيضاً انتشار الحرائق على نطاق واسع، إذ أتت النيران على المحاصيل، خلال موسم الحصاد، في كل من الحسكة، وحماة، وإدلب، والسويداء. والتهمت نيران هذه الحرائق 2.3% من محصول القمح (130 ألف هيكتار) و3.4% من محصول الشعير (180 ألف هيكتار)، إضافة إلى تدمير 8 آلاف هكتار من الغابات[7].

كما تضرّر القطاع الزراعي أيضاً نتيجة ندرة المستلزمات الزراعية وارتفاع تكاليفها. فقد تراجعت كمية البذار المحسّنة، التي توفرها المؤسسات الحكومية منذ 2016، وباتت لا تغطي أكثر من 10.7% من الاحتياجات للقمح، وأقل من 3% من الاحتياجات لكل من الشعير والقطن والبطاطا[8]. ولم تلبِ هذه المؤسسات سوى 10.8% من احتياجات المزارعين من الأسمدة. وسجلت أسعار الأسمدة ارتفاعاً كبيراً في الفترة الواقعة بين 2016 و2019، وفي آذار 2020 ارتفع ثمنها بأكثر من 100%[9]. وعلاوة على ما سبق، وصلت أسعار المازوت إلى 350 ليرة سورية للتر الواحد في السوق السوداء مقارنة بالسعر المدعوم البالغ 185 ليرة سورية، ما

الشكل 17: الإنتاج الزراعي (2011 – 2019) (بآلاف الأطنان)



المصدر: وزارة الزراعة والمركز السوري لبحوث السياسات، تقديرات 2019

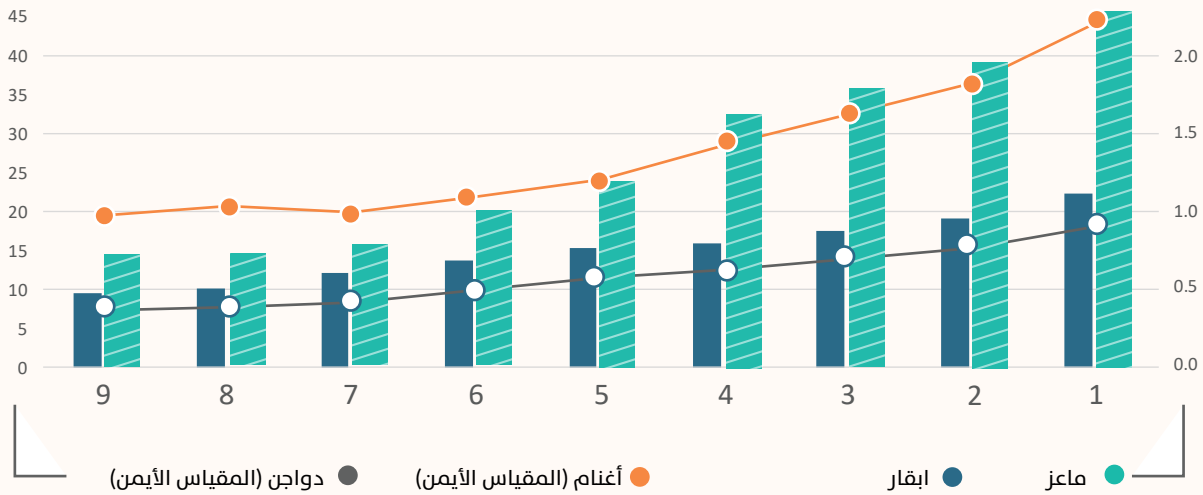
أدى إلى زيادة تكاليف الإنتاج. أخيراً، تأثرت القدرات المالية تأثراً كبيراً جرّاء التقلبات التي طالت سعر الصرف. فبين العام 2018 ومطلع العام 2020، تراجع سعر صرف الليرة السورية تراجعاً هائلاً، ما رفع من أسعار المستلزمات الزراعية والسلع.

انكمش الناتج المحلي الإجمالي للثروة الحيوانية انكماشاً كبيراً، بنسبة 12% في 2016 و13% في 2017. وواصل تراجعه، وإن بوتيرة أقل، فبلغ 6% في 2018، و4% في 2019. يُظهرُ الشكل 18 حصول تراجع في أعداد الأغنام من 18 مليون رأس في 2010 إلى ما يقارب 7 ملايين رأس في 2019؛ في حين تراجع عدد رؤوس الأبقار بمقدار النصف، وهبطت أعداد رؤوس الماعز بواقع الثلث. وتعتبر خسارة رؤوس الماشية خسارة كبيرة للثروة الحيوانية في سوريا، وستستغرق عملية التعافي منها وقتاً طويلاً. وقد ترافق ذلك مع الحرب التي شُنّت على تنظيم "داعش"، والمعارك العنيفة في كل من حلب، وإدلب، وريف حماة، ودرعا، وريف دمشق، وعفرين، والحسكة. ورغم أن الإنتاج الحيواني بدأ يستقر في 2019، إلا أنه مازال ينطوي على تحديات رئيسة تشمل تهريب العلف الحيواني وغيره من المستلزمات، وندرتها وتكلفتها، فضلاً عن تدمير الأنشطة التجارية والبنى التحتية الداعمة، وتراجع القوة الشرائية للأسر.

تطوّر اقتصاد النزاع في القطاع الزراعي بطرق مختلفة. فقد تسبّب بخسارة رأس المال البشري، وتدمير البيئة، والبنية التحتية، والمعدات، والثروة الحيوانية، من خلال استهداف المجتمعات المحلية، والشركات، والأراضي الزراعية، والمصادر المائية. تشير تقديرات المركز السوري لبحوث السياسات، بالاستناد إلى مسح حالة السكان الذي أجري عام 2014 وتحديثه، إلى أن 16% من البنية التحتية للري قد تعرّض للتدمير أو النهب. كما لجأت أطراف مسلحة مختلفة إلى نهب المحاصيل الزراعية وتكديسها بهدف تعزيز سيطرتها وتقويض القوى المعارضة لها. كما حاصرت الأطراف المسلحة العديد من المناطق ما حرم الناس من إمكانية الوصول إلى الأراضي، ومستلزمات الإنتاج، والأسواق. وعلاوة على ما سبق، أثرت القيود والأتاوى المفروضة على إنتاج ونقل السلع والخدمات والثروة الحيوانية، تأثيراً سلبياً على القطاع الزراعي. وأخيراً، تنافست الأطراف المتحاربة الأساسية على المحاصيل الاستراتيجية، ولا سيما القمح، من خلال السعي إلى شرائه من المزارعين بأسعار مدعومة، لكي تكون قادرة على تلبية احتياجات السكان المحليين من الخبز.

لقد أسهم الدعم الإنساني المقدّم إلى المزارعين ومجتمعاتهم المحلية في التخفيف نوعاً ما من العبء الملقى على كاهلهم؛ لكنه أدى إلى زيادة

الشكل 18: الثروة الحيوانية (بالملايين) (2011 – 2019)



المصدر: وزارة الزراعة والمركز السوري لبحوث السياسات، تقديرات 2019

> "كانت حاجة الأطراف المتنافسة إلى مصادر للإيرادات أحد محركات النزاع."

اتكالهم على المساعدة، وأوجد حالة من المنافسة غير العادلة بين الإنتاج المحلي والمنتجات الزراعية والغذائية المستوردة. ونظراً لحجم النزاع، والمشكلات المرتبطة بالتنقل والوصول، فإن الدعم الإنساني المقدّم إلى القطاع الزراعي بصورة قروض صغيرة أو مساعدة التقنية لم يكن كافياً. وافتقر هذا الدعم إلى الرؤية الاستراتيجية في تحقيق التكامل بين العناصر الأساسية للتعافي واستدامة الإنتاج، خاصة في مجالات البنية التحتية، ورأس المال البشري، والحوكمة.

2.1.2 الصناعة الاستخراجية

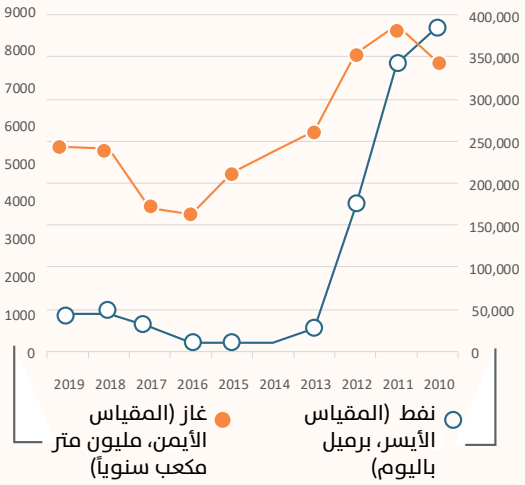
قبل اندلاع النزاع، كانت صادرات قطاع الصناعات الاستخراجية هي المصدر الرئيس للقطع الأجنبي، وإيرادات الموازنة العامة للدولة. وكما يبيّن الشكل 19، فإن إنتاج النفط سجّل تراجعاً كبيراً، منذ بداية النزاع. كانت الصدمة الرئيسة الأولى، التي تلقاها القطاع، هي انسحاب الشركات الأجنبية في أعقاب فرض العقوبات عليه في 2012. وقاد ذلك إلى تراجع في الإنتاج من 386 ألف برميل يومياً إلى ما يّقارب 170 ألف برميل في 2012. كما أدى تفاقم النزاع المسلح وغياب الأمن إلى الصدمة الثانية وحصول تراجع في الإنتاج، الذي وصل إلى مستوى متدن بلغ 17 ألف برميل يومياً في الربع الأخير من عام 2013. وترتبط الصدمة الثالثة باستعمال الثروات الباطنية كرأسمال للأطراف المسلحة، التي سيطرت على مواقع الاستخراج والتكرير.

كانت حاجة الأطراف المتنافسة إلى مصادر للإيرادات أحد محركات النزاع. فقد ظل إنتاج المناطق التي تسيطر عليها الحكومة من النفط عند 10 آلاف برميل يومياً بين العامين 2014 و2016. وارتفع منذ ذلك الوقت إلى 29 ألف برميل يومياً في 2017، و43 ألف برميل يومياً في 2018، و44 ألف برميل يومياً في 2019. ويمكن أن تُعزى هذه الزيادة الكبيرة إلى الحصول على النفط من مناطق الإدارة الذاتية وطرد تنظيم "داعش" من المواقع الرئيسة. ومن الجدير بالذكر أن إنتاج هذا التنظيم من النفط ارتفع من 40 ألف برميل يومياً في 2014 إلى 57 ألف برميل في 2015، ثم تراجع الرقم إلى 28 ألف برميل في 2016، قبل أن يتوقف بالكامل في نهاية 2017 (بالاستناد إلى تقديرات المركز السوري لبحوث السياسات).

واعتمدت الإدارة الذاتية على إيرادات النفط المستخرج من الحقول الواقعة في المنطقة الشرقية. وقد بلغت الكمية المستخرجة ما يُقارب 28 ألف برميل يومياً بين 2015 و2017، فيما ارتفع هذا الرقم إلى 45 ألف برميل يومياً في 2019 بعد إحكام السيطرة على آبار النفط الرئيسة في دير الزور (بالاستناد إلى تقديرات المركز السوري لبحوث السياسات). يُعتبرُ النفط مصدراً أساسياً لإيرادات الإدارة الذاتية، إذ يُستعمل جزء منها لتوفير الحد الأدنى من السلع والخدمات للناس. وتتبادل الإدارة الذاتية جزءاً من النفط الذي تنتجه مع المناطق التي تسيطر عليها الحكومة والمناطق التي تسيطر عليها المعارضة. أما ما تبقى من هذا النفط الخام فيذهب لتغذية المصافي الواقعة في المنطقة الشرقية، والمسؤولة عن إحداث الكثير من التلوث، وإنتاج المشتقات النفطية غير الآمنة التي توزع في عموم البلاد عبر شبكات اقتصاد النزاع.

تراجع إنتاج الغاز الذي أصبح حيوياً لتوليد الكهرباء من 7.6 مليار متر مكعب في 2010 إلى 4.7 مليار متر مكعب في 2015 و3.6 مليار متر مكعب في 2016.

الشكل 19: إنتاج النفط والغاز (2010 – 2019)



المصدر: وزارة الزراعة والمركز السوري لبحوث السياسات، تقديرات 2019

وسُجّلت زيادة طفيفة في الإنتاج إلى 3.8 مليار متر مكعب في 2017، وعاد ليسجل زيادة طفيفة أيضاً بعد استعادة المناطق التي كان تنظيم "داعش" يسيطر عليها سابقاً ليصل إلى 5.3 مليار متر مكعب في 2018 و5.4 مليار متر مكعب في 2019 (راجع الشكل19). وقُدّر حجم إنتاج الغاز المهدور في المناطق الواقعة خارج سيطرة الحكومة بحدود 300 مليون متر مكعب في 2013، و550 مليون متر مكعب في 2014، و660 مليون متر مكعب تقريباً خلال الفترة الواقعة بين 2015 و2019. ومن الجدير بالذكر أنه إضافة إلى التراجع الكبير في الإنتاج، فإن البنية التحتية ذات القيمة العالية لقطاع الصناعات الاستخراجية تعرّضت للتدمير أو النهب.

في عام 2016، انكمش الناتج المحلي الإجمالي لقطاع الصناعات الاستخراجية بواقع 16%، بيد أنه عاد إلى تسجيل نمو استثنائي بلغ 120% في 2017 بعد استعادة المناطق التي كان يسيطر عليها تنظيم "داعش". وقد واصل نموه بنسبة 49% في 2018 و2% في 2019.

بين عامي 2016 و2019، وقعت الحكومة عدداً كبيراً من العقود مع شركات إيرانية وروسية للاستثمار في قطاع الصناعات الاستخراجية استكشافاً وإعادة تأهيل، بما في ذلك إنتاج الغاز في البحر، واستخراج الفوسفات وتصديره. ولا يُعتبَرُ منح العقود المجزية للأطراف المرتبطة بالنزاع والداعمة له مثالاً واضحاً على الظلم الحالي فحسب، وإنما يظهر حجم الظلم الدائم الذي سيتفاقم في المستقبل.

3,1,2 المرافق العامة

عانى قطاع المرافق العامة من آثار سلبية ضخمة، نتيجة التدمير الهائل الذي طال البنية التحتية للكهرباء والمياه. فقد تراجع إنتاج الكهرباء من 18.7 مليار كيلوواط ساعي في 2015 إلى 17.6 مليار كيلوواط ساعي في 2016. ثم ارتفع منذئذ إلى 20.3 مليار كيلوواط ساعي في 2017، و27.8 مليار كيلوواط ساعي في 2019. هذه الزيادات الحاصلة منذ 2017 أدت إلى نمو الناتج المحلي الإجمالي لقطاع المرافق العامة بمقدار 15% في 2017، و32% في 2018، و2% في 2019. ويعود السبب في ذلك بصورة أساسية إلى توفّر مصادر إضافية للغاز، ولا سيما لمحطات توليد الكهرباء في الجنوب، وصيانة أجزاء من البنية التحتية. في 2018 و2019، مُنِحت عقود عديدة لشركات إيرانية وروسية وصينية من أجل إعادة تأهيل محطات توليد الكهرباء. ومن الجدير بالذكر إن تبادل الكهرباء والغاز بين الأطراف المتحاربة يسلّط الضوء على طبيعة اقتصاد النزاع، لأن إمدادات الكهرباء والمياه هي مصدر للنزاع والإيرادات في الوقت ذاته، عدا عن استعمالها أدواتٍ في الحرب.

ضاعفت الحكومة سعر الكهرباء في عام 2016، ثمّ رفعت سعر الكهرباء التي توفرها للشركات التجارية في 2017، ما ترك أثراً سلبياً على تكاليف الإنتاج وتكاليف المعيشة للأسر. وفي أواخر 2019 ومطلع 2020، حصلت زيادة كهربائية في عمليات تقنين الكهرباء بسبب الاستهلاك الكبير للطاقة في معمل الأسمدة الذي تديره شركة روسية [10] . وفي المناطق الخاضعة لسيطرة المعارضة، ولاسيما في شمالي حلب، وفّرت شركة تركية الكهرباء للمستهلكين.

"تراجع إنتاج الكهرباء من 18.7 مليار كيلوواط ساعي في 2015 إلى 17.6 مليار كيلوواط ساعي في 2016. ثم ارتفع منذئذ إلى 20.3 مليار كيلوواط ساعي في 2017، و27.8 مليار كيلوواط ساعي في 2019. هذه الزيادات الحاصلة منذ 2017 أدت إلى نمو الناتج المحلي الإجمالي لقطاع المرافق العامة بمقدار 15% في 2017، و32% في 2018، و2% في 2019."

4,1,2 الصناعات التحويلية

كان قطاع الصناعات التحويلية يعاني قبل اندلاع النزاع أصلاً من سوء أوضاع بيئة الأعمال، وكان مكبّلاً باتفاقيات تجارية، كتلك الموقعة مع تركيا، ما أوجد ظروفاً غير عادلة للمنافسة. وكان القطاع العام قد انسحب تدريجياً من أنشطة الصناعات التحويلية، منذ مطلع تسعينيات القرن الماضي، في حين بدأت الحكومة في العقد الأول من الألفية بتسليم بعض شركات الصناعات التحويلية المملوكة من الدولة مثل معامل الإسمنت للقطاع الخاص ليستثمرها.

رغم أن قطاع الصناعات التحويلية لم يكن يخلو من المشكلات قبل النزاع، إلا أن النزاع تسبّب بانكماش كبير فيه، جرّاء انتشار الدمار الواسع، الذي طال الشركات والمعدات الصناعية والبنية التحتية، وتعرّضها للنهب.

وبعد التراجع الحاد في القطاع في الفترة الواقعة بين 2011 و2015، عاد القطاع لينمو بنسبة 18.9% في 2016 وبنسبة 3% في 2017 و1% في 2018. كما ازداد نمو الصناعات التحويلية ليصل إلى 19% في 2019. وارتفع الناتج المحلي الإجمالي للصناعات التحويلية في القطاع الخاص بنسبة 10% في 2019 على خلفية الزيادة التي حصلت في إنتاج الشركات الخاصة. وبين العامين 2016 و2019، شهدت المصافي العامة تراجعاً في الإنتاج، بسبب القيود المفروضة على بيع النفط الخام (وبالتالي استيراده). وقد تسبّب النقص الناجم عن ذلك في المشتقات النفطية في حصول اختناق في العملية الإنتاجية في عموم القطاع الصناعي.

ثمّة عدد كبير من الشركات التي أغلقت أبوابها أو أشهرت إفلاسها، ما أجبر رواد الأعمال والأيدي العاملة الماهرة على الهجرة ونقل أعمالهم وخبراتهم إلى الخارج. كما طال الأمر الشركات الصغيرة، إذ لم تزد نسبة الورشات الحرفية التي كانت تنشط في 2010 وظلت تنشط في 2017 على 30%. وتمثل هذه الشركات بعضاً من رأس المال غير مادي: ثقافي وتاريخي، مثل الصناعات النسيجية اليدوية (الأغباني)، وتصنيع الألبان والأجبان، وصناعة الصابون التقليدي (الغار)، التي خسرت اليد العاملة الماهرة وشبكات السوق.

لقد أدى القتال الكثيف الذي اندلع خلال الفترة الواقعة بين 2016 و2019 ولاسيما معارك حلب، وريف دمشق، ودرعا، وإدلب، والرقة، ودير الزور إلى تدمير البنية التحتية وشركات الصناعات التحويلية، وخسارة كبيرة في مخزون رأس المال في القطاع الصناعي. بيد أن هناك مناطق أخرى شهدت ظروفاً أمنية أفضل. وحاولت الحكومة تقديم الحوافز إلى هذا القطاع، مثل الإعفاء من الجمارك على معدات الإنتاج المستوردة، ومنح إعفاءات ضريبية للشركات المتضررة، والسماح للنظام المصرفي بتقديم القروض لشركات الصناعات التحويلية، وإن كانت هذه القروض تقترن بشروط صعبة. كما خصّصت الحكومة موارد لإعادة تأهيل المناطق الصناعية، مثل منطقتي عدرا والشيخ نجار، كما ساعد إنشاء مناطق صناعية جديدة في المناطق الآمنة على تحسين نسبي في عمليات التصنيع والإنتاج. وقد بدأت الأنشطة الصناعية في حلب، وريف دمشق، وحمص بالتوسع في 2017. غير أن عدم توفر الكهرباء بانتظام وتضرر البنية التحتية إضافة إلى تراجع القوة الشرائية للأسر قادت إلى حالة ركود في 2018.

اصطدمت محاولات مساعدة قطاع الصناعات التحويلية وتفعيل دوره من جديد بعدة عقبات. أولاً، ما زالت الحكومة تحرر أسعار المشتقات النفطية والكهرباء، وتقلل "الدعم". زاد ذلك من تكلفة الإنتاج في وقت حصل فيه تراجع في الإنفاق الحقيقي، ما أدى إلى تراجع في الطلب المحلي. ثانياً، تأثر القطاع تأثراً مباشراً جرّاء تدمير البنية التحتية ورأس المال ونهبهما. كما أعاق التهريب، والأتاوى، والرسوم الاعتباطية المفروضة على المراحل المختلفة

> **"ثمّة عدد كبير من الشركات التي أغلقت أبوابها أو أشهرت إفلاسها، ما أجبر رواد الأعمال والأيدي العاملة الماهرة على الهجرة."**

لسلاسل القيمة العملية الإنتاجية. ثالثاً، مع غياب حكم القانون والمساءلة، جاءت الكثير من التشريعات والعقود والمشاريع لتصبّ في مصلحة فئة جديدة من رأسمالية المحاسيب ونخبة الحرب، التي تسهم في زيادة الظلم وتسيء إدارة الشركات والموارد. أما رجال وسيدات الأعمال الذين يمتلكون الصلات والارتباطات والسبل التي تسمح لهم بمغادرة سوريا فقد غادروها. وكان الاستحواذ على المصانع الرئيسة الموجودة مسبقاً، وتخصيصها بوصفها غنائم حرب واضحاً في القطاع الهندسي تحديداً. وتتصف هذه النخبة الجديدة بأنها عابرة للقوميات، وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على نفوذ الأطراف الخارجية في النزاع، وبصورة أساسية روسيا، وإيران، والصين. فقد حصلت شركة روسية مؤخراً على عقد لاستثمار مصانع حكومية للأسمدة لمدة 40 عاماً لقاء مبلغ متواضع لا يتجاوز 200 مليون دولار أميركي[11]. أخيراً، كان غياب الإمداد المتسق للطاقة، وتقلب سعر الصرف، وإغلاق الحدود، وأشكال الحظر المختلفة المفروضة، وتراجع الطلب المحلي عنصراً أساسياً في عرقلة الإنتاج الصناعي.

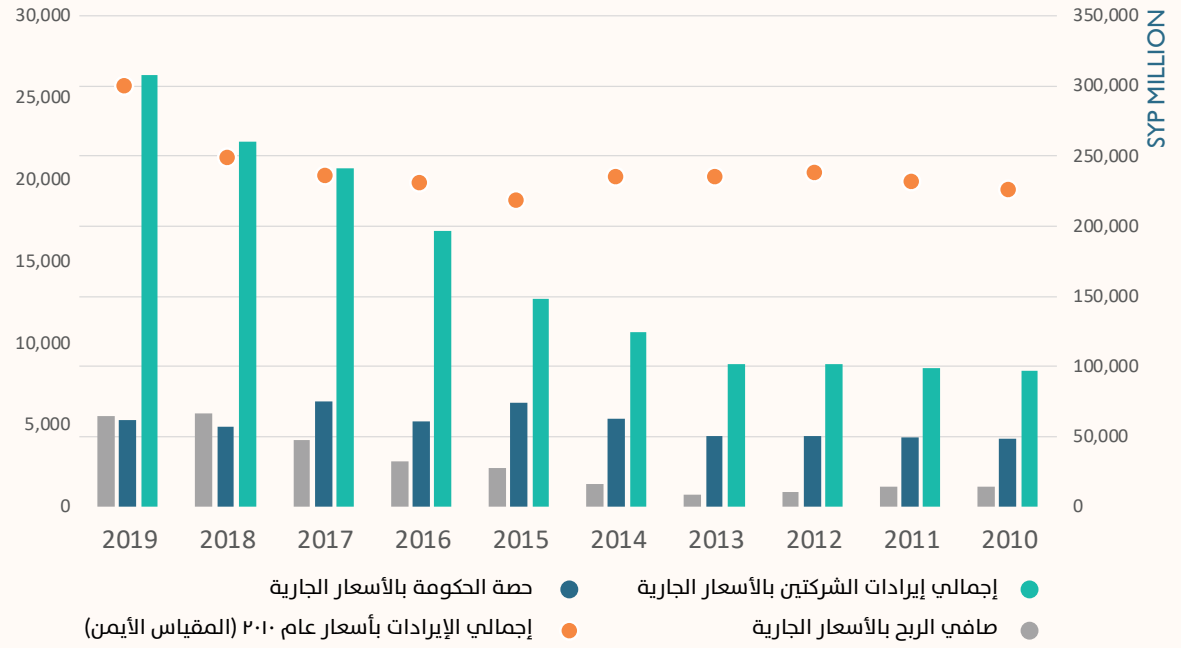
5,1,2 البناء والتشييد

في قطاع البناء والتشييد، يُستعمل إنتاج الإسمنت واستيراده كأحد المؤشرات الدالة لقياس الناتج المحلي الإجمالي للقطاع، الذي انكمش بنسبة 17.3% في 2016، ونما بواقع 7.9% في 2017 ثم انكمش مجدداً بنسبة 3.4% في 2018 و5.7% في 2019. وفي هذا الخصوص، ارتفع سعر الإسمنت ارتفاعاً هائلاً ليصل إلى خمسة أضعاف ما كان عليه في 2010، في حين تضاعف سعر الحديد ثماني مرات تقريباً[12]. وبالإجمال، ما زال كل من الوضع الأمني، وتكلفة البناء، وتراجع الاستثمارات العامة والخاصة، وتدمير وسائل الإنتاج يشكّل عائقاً أمام جهود البناء والتشييد.

6,1,2 النقل

تأثر قطاع النقل (البري والسككي والجوي والبحري) تأثراً سلبياً جرّاء النزاع. وتعرّضت البنية التحتية، ولاسيما الطرق، والجسور، والمطارات، والسكك الحديدية إلى ضرر هائل. كما دُمّرت آليات النقل العامة والخاصة أو نُهِبَت، في حين غُيّرت وجهة استعمال جزء من البنية

الشكل 20: إيرادات شركتي الهواتف النقالة بالأسعار الحالية وأسعار 2010 (2010 – 2019)



المصدر: القوائم المالية لشركتي سيريتل وإم تي إن، وحسابات المركز السوري لبحوث السياسات، 2019

التحتية للنقل، ليخصّص لدعم العمليات العسكرية. وبالإجمال، تشير التقديرات إلى أن 30% من البنية التحتية للنقل تقريباً قد تضررت بحسب نتائج مسح السكان في عام 2014 وتحديثه عام 2019.

ارتفعت تكاليف النقل بسبب غياب الأمن، وتزايد أسعار المحروقات، وتضرر البنية التحتية، وتراجع المعروض من الخدمات، والأتاوى. وفي الآونة الأخيرة، تحسنت ظروف النقل بعد إعادة فتح عدد من الطرق الرئيسة الواصلة بين المناطق الجنوبية، والساحلية، والشمالية، وجزئياً مع الشرقية. وقد تجلى ذلك في عام 2019، عندما نما الناتج المحلي الإجمالي لقطاع النقل بنسبة 6.2% مقارنة مع 2018. وقد تألف هذا النمو أساساً من التحسن الذي طرأ على النقل البري، وكذلك على النقلين الجوي والسككي، وإن بدرجات أقل.

على الرغم من التحسن الذي طرأ، إلا أن النقل الآمن والمضمون ما زال غير متاح في عموم البلاد، بما أن التشتت بين مختلف الأطراف المتحاربة يظل يحدّ كثيراً من حركة الأفراد والسلع ضمن سوريا، وبينها وبين الدول المجاورة. وشهدت الموانئ البحرية تحديداً هيمنة الأطراف الخارجية، وتمثل ذلك بمنح عقد كبير مؤخراً لشركة روسية لاستثمار مرفأ طرطوس لمدة 49 عاماً.

7,1,2 الاتصالات

سجّل قطاع الاتصالات نمواً سنوياً بواقع 10.3% في 2017 و10.5% في 2018 قبل أن يتراجع هذا النمو إلى 3% في 2019. يحتكر القطاع الخاص خدمة الهواتف النقالة، فقد ارتفعت إيرادات هذا القطاع ارتفاعاً كبيراً في أثناء النزاع، حتى بالأسعار الثابتة (الشكل 20). واستفادت شركتا الهواتف النقالة كلتاهما من تشريعات جديدة غيّرت عقود البناء والتشغيل والنقل (BOT) إلى رخصتين منحتا لهاتين الشركتين الخاصتين عوضاً عن نقل الملكية إلى الدولة، حسب العقد الأصلي. وترافق ذلك بتراجع في حصة الحكومة من الإيرادات من شركتي الهواتف النقالة من 50% إلى 20%. وتجدر الإشارة إلى أن الحكومة منحت رخصة ثالثة لشركة إيرانية، لكن تفعيل هذه الرخصة لم يبدأ بعد. وتعكس أرباح القطاع الخاص في هذا القطاع عن تزايد الفجوة بين الأجور والأرباح وتفاقم سوء توزيع الدخل في أثناء النزاع.

8,1,2 المال والتأمين والعقارات

شهد الناتج المحلي الإجمالي لقطاع المال والتأمين والعقارات تراجعاً كبيراً، إذ انكمش بنسبة 15.8% في 2016 و14.6% في 2017. وفي 2018، سجّل القطاع انكماشاً طفيفاً بنسبة 0.5%، بينما كان انكماشه في 2019 حاداً وبنسبة 21.8%. وكان القطاع المصرفي قد عانى من فقدان الأمن، وشهد تراجعاً في الودائع والائتمان جرّاء تدهور الاستثمار، وغياب الضمانات في بيئة الأعمال، والارتفاع الكبير في التضخم. بيد أن البنوك استفادت من تدهور سعر الصرف ومن إفلاس شركات عديدة، ما منح هذه البنوك الحق في مصادرة ضمانات القروض والأصول مثل الأراضي والمباني.

وفيما يخص العقارات، أدى النزاع إلى حصول انتقالات كبيرة في ملكية الأراضي والمباني السكنية والتجارية إلى قوى التسلط. واختار العديد من الناس بيع العقارات بأسعار متدنية أو التخلي عنها، أو أجبروا على فعل ذلك، في حين صودرت عقارات أشخاص آخرين، فيما فقد أناس آخرون الوثائق التي تثبت ملكيتهم للعقارات. وستظل إعادة توزيع الأصول القسرية هذه تؤدي إلى تفاقم حالة الظلم مستقبلاً في غياب عمليات التحكيم النزيهة في مرحلة ما بعد النزاع.

9,1,2 التجارة الداخلية

كان قطاع التجارة الداخلية هو القطاع الأكبر في الاقتصاد السوري قبل النزاع، إذ مثّل ناتجه المحلي الإجمالي 21% في 2010. وقد هيمن عليه الاقتصاد غير المنظم، بشكل مشاريع صغيرة ومتوسطة. واتسم القطاع بضعف الأجور وانخفاض الإنتاجية مقارنة بالقطاعات الأخرى. ولطالما كان لهذا القطاع في السابق دور مهم في استيعاب جزء من القوى العاملة، التي غادرت القطاع الزراعي وهاجرت إلى أطراف المدن.

تسبّب النزاع بضرر كبير وإغلاق طال العديد من المحال التجارية، ولاسيما في حلب، والرقة، ودير الزور، وإدلب، ودرعا خلال الفترة الواقعة بين عامي 2016 و2018. وتأثر القطاع تأثراً سلبياً جرّاء تناقص السلع والمستلزمات المحلية؛ والمصاعب والقيود المفروضة على الاستيراد، أو النقل، أو التصدير؛ والسياسات، مثل سياسة تحرير أسعار بعض السلع الأساسية. وعلاوة على ما سبق، كان لمسارات اقتصاد النزاع التي خدمت نخبة النزاع تأثير كبير على القطاع. وهذه المسارات عملت على نقل البضائع بين مختلف المناطق والتي خضعت للأتاوى وعمليات الابتزاز. وقد شهدت المناطق المحاصرة أو التي يصعب الوصول إليها ارتفاعاً دراماتيكياً في هوامش الأرباح المتحققة من التجارة بما أنها جزء من الأدوات المطلوبة لهزيمة "العدو" وتحقيق الغنائم. وثمة عوامل أخرى أثرت على قطاع التجارة الداخلية تشمل تزايد التكاليف جرّاء تدهور سعر الصرف وتقلّبه، والارتفاع في أسعار الطاقة المحلية، إضافة إلى النقص في اليد العاملة، وخسارة رأس المال، والضرر الذي طال البنية التحتية. وبالإجمال، انكمش الناتج المحلي الإجمالي لقطاع التجارة الداخلية بنسبة 3.2% في 2018 لكنه عاد وحقق نمواً بواقع 3.6% في 2019. ويمكن تفسير هذا التحسن الحاصل مؤخراً على أنه جاء على خلفية التراجع النسبي في العمليات العسكرية في 2019، وتوسع مساحة المناطق والطرق الآمنة.

تجدر الإشارة إلى أن دور مؤسسة التجارة العامة توسع منذ أن افتتحت الحكومة منافذ لبيع السلع الأساسية بأسعار مدعومة. وتبنّت الإدارة الذاتية سياسة مشابهة تهدف إلى تأمين السلع الرئيسة بأسعار مخفضة مقارنة بأسعارها في السوق.

10,1,2 الخدمات الحكومية والاجتماعية

أما الخدمات الحكومية، فتواصل الحكومة دفع أجور موظفي القطاع العام، الذي ترافق بتراجع في الأجور الحقيقية. وقد أدى النزاع، وتجنيد أعداد كبيرة للقتال في صفوف الجيش، إلى تحويل جزء كبير من النفقات الحكومية لدعم الأنشطة المرتبطة بالنزاع. وتسبّب الارتفاع في الأسعار بحصول انكماش هائل في الناتج المحلي الإجمالي للخدمات الحكومية بواقع 23.1% في 2016، و15.5% في 2017. وفي 2018، سجّل الناتج نمواً طفيفاً بنسبة 0.6% قبل أن يسجّل انكماشاً حاداً في 2019 بنسبة 18.9% بعد ارتفاع معدلات التضخم. وأسهمت السياسات الحكومية في زيادة الأسعار وتدهور القيمة الحقيقية للخدمات الحكومية بما في ذلك الأجور والسلع والخدمات.

كما تعرّضت الأصول الرأسمالية العامة إلى ضرر كبير، بما أن المباني والتجهيزات الحكومية تعرّضت هي الأخرى للنهب أو التدمير، واستعملت في الأنشطة المرتبطة بالنزاع. وبحلول عام 2015، كان 39% من المؤسسات العامة متضرراً أو خارج الخدمة. وتواصل هذا التدهور في حلب، والرقة، ودير الزور، ودرعا، وإدلب بسبب احتدام القتال بين 2016 و2019.

وفي قطاع الخدمات الاجتماعية، عانت مناطق عديدة من غياب الخدمات التعليمية والصحية، تراوح ذلك ما بين الحرمان المطلق من هذه الخدمات ضمن المناطق المحاصرة وسوء هذه الخدمات في مناطق أخرى. ورغم الدور الهام للدعم الإنساني في المحافظة على استمرار تقديم هذه الخدمات، إلا أن الاحتياجات كانت أكبر بكثير مما يقدّم. وتأثرت الخدمات أيضاً بتراجع الدخل الحقيقي للأسر. وفي المجمل، شهد القطاع تراجعاً بنسبة 3.2% في 2018، لكنه عاد لينمو بواقع 3.6% في 2019.

11,1,2 خدمات المنظمات غير الحكومية

ما زال حجم قطاع المنظمات غير الحكومية يتنامى بما يتماشى وتزايد الاحتياجات الإنسانية وغياب المؤسسات المناسبة لدعم المجتمعات المحلية والنازحين. وقد أدّى ذلك إلى توسّع كبير في قطاع المنظمات غير الحكومية التي حلّت مكان الدولة، في بعض المناطق، وأصبحت مشغلاً هاماً خاصة للشباب. وعلاوة على ما سبق، فإن التغير في خريطة السيطرة لأطراف النزاع خلال الفترة الواقعة بين 2017 و2019 قاد إلى تفكيك العديد من المنظمات غير الحكومية والمبادرات الأهلية في هذه المناطق. وبالإجمال، حدّ استمرار النزاع المسلح وتفاقم الطغيان والعصبية من نمو هذا القطاع وأسهم في استمرار تقلص الفضاءات العامة.

2.2 الطلب المرتبط بالنزاع

ما زالت تتخذ في سوريا سياسات داعمة للنزاع، بما أن الأطراف المختلفة تسعى إلى بناء أنظمة حوافز تكافئ المؤيدين وتعاقب الخصوم. وقد أدّت هذه السياسات إلى حصول تحوّل في هيكلية الطلب في الاقتصاد. فقد تعرضت الثروة ومخزون رأس المال في القطاعين العام والخاص للتدمير أو الضرر، الأمر الذي أدى إلى تقلص موارد الدخل. كذلك حصل تراجع هائل في فرص العمل في القطاعات التقليدية وغير المرتبطة بالعنف. إضافة إلى ذلك أدى النزوح القسري إلى موجات من اللاجئين الذين غادروا البلاد، فضلاً عن العدد الهائل من النازحين، ونتج عن ذلك بلدات مهجورة ومدن ومخيمات مكتظة. وتسبّبت السياسات المرتبطة بالنزاع بحالات حرمان شديد، مما أجبر العديد من الناس إما على الانخراط في النزاع أو الاتكال على المساعدة الإنسانية الواردة عبر تحويلات المغتربين أو الأمم المتحدة، أو مؤسسات المجتمع المدني. بالمقابل أساءت نخبة النزاع استعمال الموارد خدمة لمصالحها الذاتية على حساب الناس العاديين. وأخيراً، أسهم تطبيق سياسات نيوليبرالية في تفاقم أثر النزاع من خلال زيادة تكاليف المعيشة والتقليل من حجم الطلب الفعلي.

وواصلت الحكومة السورية تطبيق سياسات تحرير أسعار السلع الأساسية المدعومة، بهدف تخفيف العبء المالي عن كاهل الموازنة. كما خفضت الاستثمارات العامة بشكل كبير، إذ تحوّلت الموارد لتغطية المصاريف العسكرية. وأضرّت هذه السياسات بالطلب الحقيقي في الاقتصاد، وسرّعت الركود الاقتصادي، وتسبّبت بارتفاع كبير في الأسعار، وأفضت إلى تراجع هائل في قيمة الليرة السورية. كما زادت هذه السياسات من تكلفة الإنتاج المحلي، الذي كان يعاني أصلاً بسبب النزاع المسلّح. وألقت هذه العوامل مجتمعة عبئاً كبيراً على اقتصاد البلاد، لكن حجم هذا العبء كان أثقل على الفئات الأكثر ضعفاً، ما فاقم حالة الظلم الاقتصادي بين المجتمعات وفي كل منها.

اتسعت دائرة النزاع في سوريا إلى حد أن الاقتصاد أصبح يعتمد بشكل جوهري على الدعم المالي الوارد من الخارج. وساعدت هذه الموارد، إضافة إلى إساءات استعمال الموارد المحلية وسرقتها وتهريبها، في المحافظة على ديمومة النزاع، وعلى الإبقاء على مقوماته.

يسلّط هذا التقرير الضوء على ثلاثة أنواع من الطلب. النوع الأول هو الإنفاق الخاص، والثاني هو الإنفاق الحكومي العام، والثالث هو إنفاق القوى المسيطرة في المناطق الواقعة خارج سيطرة الحكومة. لا يندرج النمط الثالث من الطلب من إطار الإنفاق العام أو الخاص بالضرورة، وجزء من هذا الإنفاق مخصص للنفقات العسكرية، في حين يذهب الجزء الآخر إلى الخدمات. ومن ثم، يصف التقرير هذا النوع من الطلب بأنه نوع من الإنفاق "شبه العام". وعلاوة على ما سبق، فإن التقدير الإجمالي للإنفاق على الجوانب العسكرية يُعتبرُ استهلاكاً؛ وهو يشكل مرآة تعكس إعادة تخصيص الموارد لإدامة أمد النزاع.

"واصلت الحكومة السورية تطبيق سياسات تحرير أسعار السلع الأساسية المدعومة، بهدف تخفيف العبء المالي عن كاهل الموازنة."

1.2.2 الاستهلاك

رغم حصول انكماش في الاستهلاك الخاص بنسبة 5% في 2018، إلا أنه نما بنسبة 13% في 2019 بعد أن شهد الاقتصاد تحسناً، في بعض القطاعات، (ولاسيما الزراعة)، إضافة إلى إسهام المساعدات الإنسانية التي ضُخّت في الاقتصاد. ووصلت نسبة الاستهلاك الخاص في 2019 إلى 43% من قيمة الاستهلاك الخاص التي سجّلت في 2010. ومن الجدير بالذكر إن المعدل الوسطي لإنفاق الأسر ظل عند مستوى غير مقبول مع وجود 86% من السكان دون خط الفقر الإجمالي. غير أن رقم الاستهلاك الوسطي يُخفي قدراً كبيراً من عدم المساواة بين المناطق وفي كل منها. في هذا السياق، استولت النخبة المتنازعة على أرباح وريوع هائلة، من خلال الاحتكار والنهب والأتاوى، إضافة إلى الاستغلال المسيّس للمساعدات الإنسانية والخارجية والدعم.

لقد فاقمت السياسات الاقتصادية حالات عدم المساواة والظلم بسبب تخفيض دعم المحروقات والسلع الأساسية. وترك ذلك آثاراً متتالية من حيث زيادة أسعار معظم المنتجات، فألحق الأذى بأكثر الناس ضعفاً على نحو غير متناسب. وتُعتبرُ سياسة خفض الدعم سياسة أساسية في إعادة تخصيص الموارد، ما أدى إلى اغتناء نخبة النزاع وزيادة حالة عدم المساواة.

سجّل الاستهلاك العام زيادة طفيفة بنسبة 1.5% في 2018، وانكمش انكماشاً حاداً بنسبة 15.6% في 2019. ويتضمن الاستهلاك العام الزيادة في الإنفاق العسكري خلال النزاع وعمليات الدعم من خارج الموازنة. وبالتالي، فإن الاستهلاك العام ارتفع من 26.2% في 2010 إلى 32.5% في 2015 نتيجة زيادة الإنفاق العسكري للحكومة السورية. وسجّلت النسبة تراجعاً إلى 24.3% في 2019. ورغم أن الإنفاق العسكري ارتفع، إلا أن الأجور الحقيقية في القطاع العام قد تراجعت. وتسبّب ارتفاع الأسعار الذي نجم عن سياسات ترشيد الدعم بضغوط تضخمية، ما أسهم في تدهور أسعار صرف العملة وهذا بدوره أثر تأثيراً سلبياً على الاقتصاد.

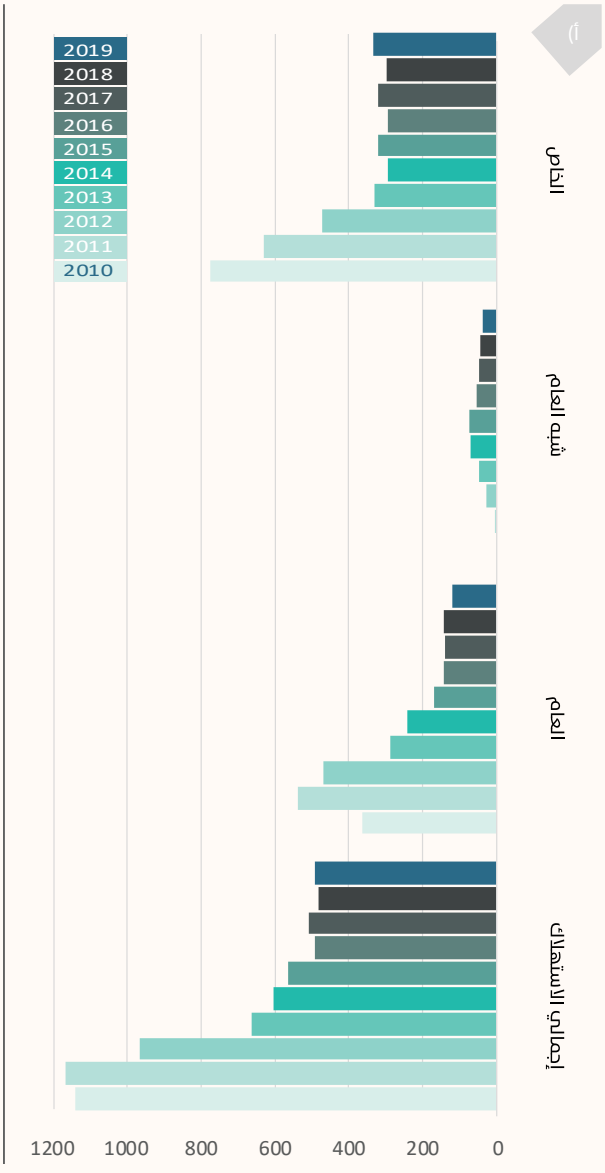
كما هو الحال في التقرير السابق من هذه السلسلة، فإن الاستهلاك "شبه العام" يعرّف على أنه فئة جديدة في الإنفاق في الاقتصاد السوري، فهو لا ينتمي لا إلى فئة الإنفاق العام ولا إلى فئة الإنفاق الخاص. ونجد وظيفة الاستهلاك هذه في المناطق الواقعة خارج سيطرة الحكومة، وتخضع عوضاً عن ذلك لتحكّم القوى المسيطرة فيها. وتتولى هذه الأطراف مسؤولية السلطة من خلال فرض الأتاوى والضرائب، إضافة إلى إعادة تخصيص الموارد واستخدام الدعم الخارجي بحسب احتياجاتها. ومن المهم التفريق بين هذا الإنفاق والإنفاق العام الذي تركّز بمعظمه في المناطق الواقعة تحت سيطرة الحكومة.

انكمش الاستهلاك شبه العام انكماشاً كبيراً بنسبة 9.6% في 2018، و13.6% في 2019. ومن الجدير بالذكر أن تقدير الاستهلاك شبه العام يشمل أيضاً الإنفاق العسكري. وتراجعت نسبة إسهام الناتج المحلي الإجمالي للإنفاق شبه العام في الناتج الإجمالي من 13.9% في 2015 إلى 9.5% في 2018 و7.6% في 2019. يعكس هذا التراجع تقلص مساحات المناطق الواقعة خارج سيطرة الحكومة، في الفترة الواقعة بين عامي 2016 و2019، ولاسيما المناطق الخاضعة لسيطرة المعارضة وتنظيم "داعش".

وفي الوقت ذاته، توسعت المنطقة الخاضعة لسيطرة الإدارة الذاتية. ويُعتبر هذا الإنفاق شبه العام انعكاساً لبناء مختلف الأطراف لمؤسساتهم وسياساتهم الاقتصادية، ما عزز حالة التشظي والتفاوت بين مختلف المناطق والمجتمعات المحلية.

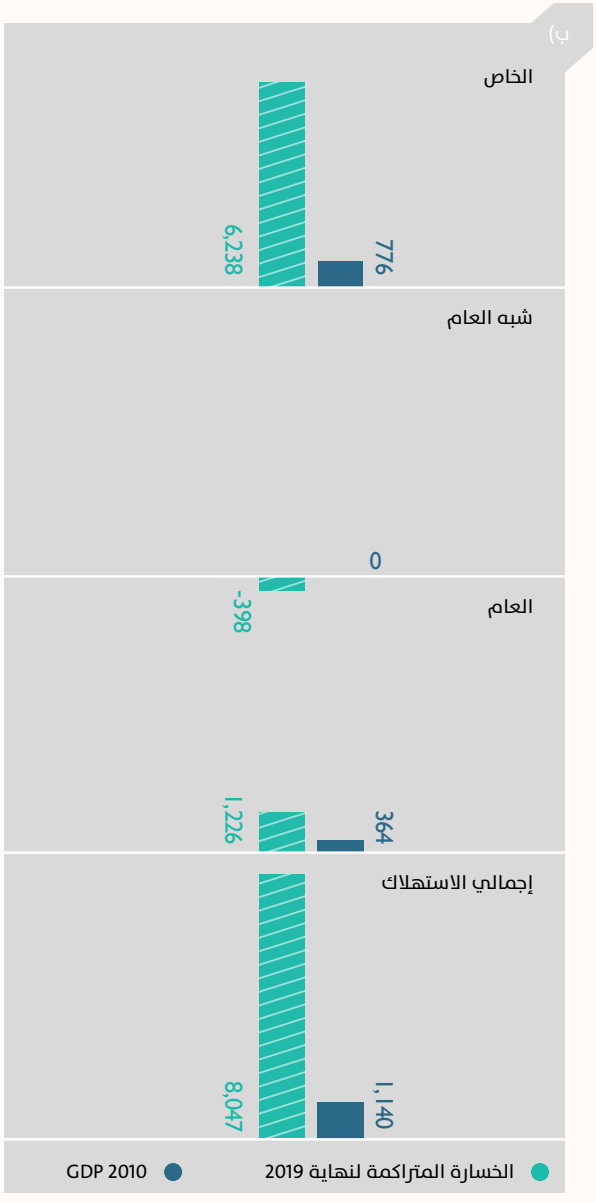
"يحتكر القطاع الخاص خدمة الهواتف النقالة، فقد ارتفعت إيرادات هذا القطاع ارتفاعاً كبيراً في أثناء النزاع، حتى بالأسعار الثابتة."

لشكل 21: (أ) الناتج المحلي الإجمالي لمكونات الاستهلاك بالأسعار الثابتة لعام 2000 (بمليارات الليرات السورية)؛ (ب) الناتج المحلي الإجمالي للاستهلاك في 2010 والخسائر المتراكمة حتى 2019 بالأسعار الثابتة لعام 2000 (بمليارات الليرات السورية)



المصدر: المركز السوري لبحوث السياسات، تقديرات 2019

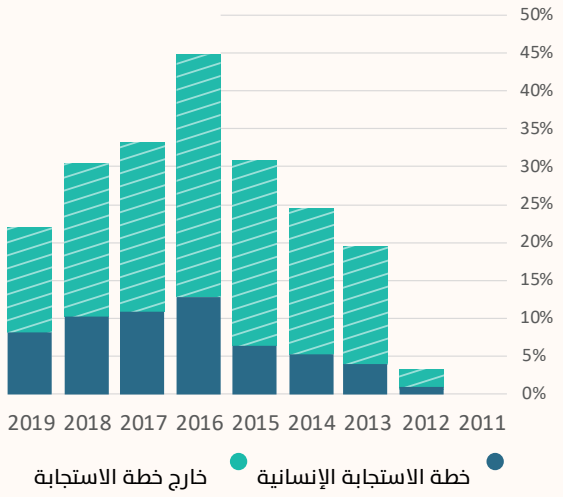
الشكل 21: (ب) الناتج المحلي الإجمالي للاستهلاك في 2010 والخسائر المتراكمة حتى 2019 بالأسعار الثابتة لعام 2000 (بمليارات الليرات السورية



وكما هو حال الاستهلاك العام، فإن الاستهلاك شبه العام استعمل أداةً لتعزيز الثروة والمحافظة على السيطرة خلال النزاع.

أصبح جزء كبير من الطلب الداعم للنزاع في سوريا يعتمد على الدعم الإنساني الذي أثّر في الاقتصاد وظروف المعيشة. وكانت خطة الاستجابة الإنسانية لسوريا قد خصصت ما يُقارب 11 مليار دولار أميركي للخطة، التي تغطي الفترة الواقعة بين عامي 2012 و2019، في حين وصل الدعم الإنساني من خارج هذه الخطة إلى حوالى 29 مليار دولار أميركي للفترة الزمنية ذاتها (مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية (أوتشا)، 2019). يوضّح الشكل 22 أن الإنفاق الإنساني مثّل 30% في 2018 و22% في 2019 من مجمل الناتج المحلي الإجمالي للبلاد. ويسلّط ذلك الضوء على الاتكال المفرط والخطير للاقتصاد السوري على المساعدات الإنسانية، والتبعات الاقتصادية الكارثية إذا حدث تراجع كبير في هذا الدعم.

الشكل 22: النسبة المئوية للناتج المحلي الإجمالي للتمويل الإنساني في سوريا (2011 – 2019)



المصدر: مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية (أوتشا، 2019)

في هذا السياق، يُعتبرُ غياب المساءلة والشفافية في المدفوعات، التي تتم خارج نطاق نظام التبرعات الخاص بالأمم المتحدة، أحد التحديات الرئيسة، بسبب خطر إمكانية تحول هذه الأموال إلى أداة لإدامة أمد النزاع وزيادة التصدع الاجتماعي.

2.2.2 الاستثمار

استمر المناخ الاستثماري في سوريا في التدهور، لأن النزاع المسلح دمّر أسس الاقتصاد التنافسي. فالآليات العنيفة والقسرية هي ما يحدد قواعد عمل السوق ومؤسسات الدولة. وأدت بيئة الأعمال الجديدة هذه إلى تحويل الموارد الاقتصادية نحو العنف وأنشطة التكسب من الحرب، وأوجدت نخبة جديدة مرتبطة بالنزاع استغلت الوضع. وبَنَت هذه النخبة شبكات أعمال عابرة للحدود، تجني الثروة من الأنشطة المرتبطة بالنزاع، بما في ذلك الاتجار بالسلاح والبشر. وواصل مالكو المشاريع الصغيرة والأشخاص الذين يعملون لحسابهم الخاص ولم يغادروا البلد العمل، لكنهم يعانون من بيئة عمل غير عادلة، ومن غياب حكم القانون، والبنية التحتية المدمرة، وفقدان اليد العاملة الماهرة، وتلاشي الطلب.

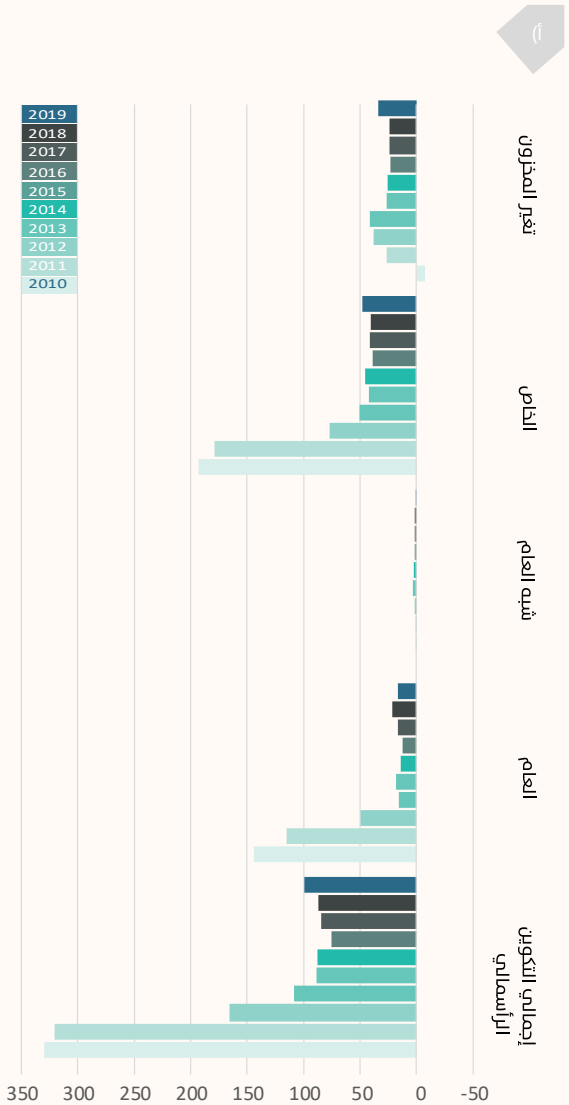
يُعتبرُ نموذج الأعمال المرتبط بالنزاع في سوريا ملاذاً آمناً للظلم الاقتصادي، وشاهداً على التدمير والنهب، وغياب حكم القانون، إضافة إلى احتكار العقارات، والموارد، ورأس المال البشري، والعلاقات، والمؤسسات العامة والخاصة. ولا تقتصر محصلة هذا النموذج التجاري على مجرد إعادة التخصيص القسري للثروات السورية المادية وغير المادية المتراكمة، وإنما ترسي الأساس أيضاً للظلم والنزاع مستقبلاً. كما تؤدي أسس اقتصاد النزاع هذا إلى مأسسة حالة الظلم، التي ستعيق الجهود السورية الرامية إلى الاستقرار، والوصول إلى اقتصاد مستدام.

في مجال الاستثمارات العامة، تراجع هذا الإنفاق بسبب إعطاء الأولوية للأنشطة المرتبطة بالنزاع، واعتماد سياسات اقتصادية نيوليبرالية ارتجالية. ففي 2016، انكمش الاستثمار العام بنسبة 14% لكنه بدأ منذ ذلك الوقت ينمو بنسبة 34% في 2017 و29% في 2018. ثم انكمش مجدداً في 2019، جرّاء ارتفاع معدلات التضخم. تمتلك الحكومة موازنة مخصصة

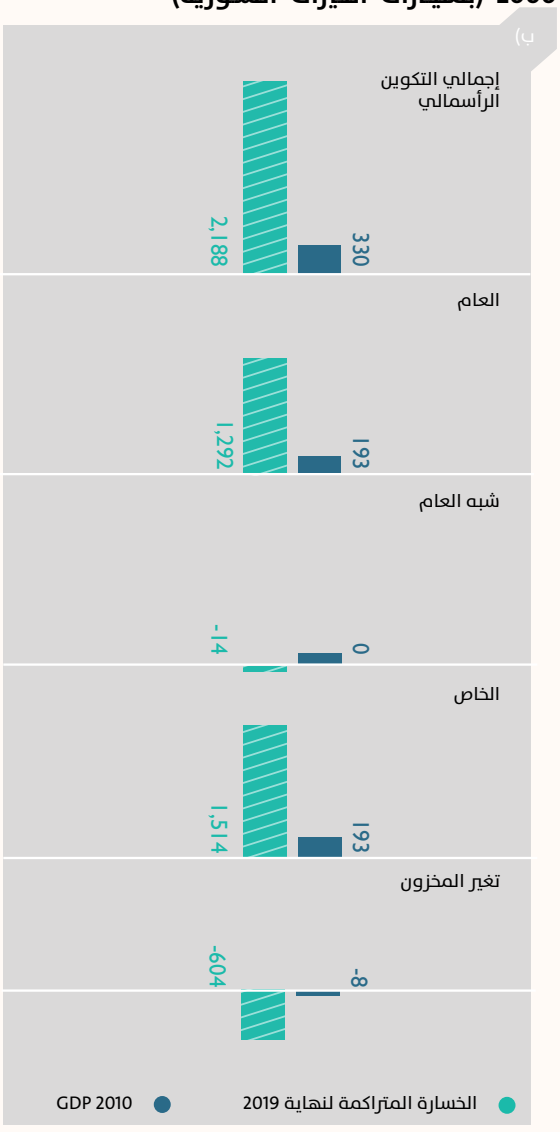
للاستثمار في التعافي في المناطق المسيطر عليها حديثاً، وهي تهدف إلى توفير الحد الأدنى من الخدمات والمرافق العامة، بيد أن التمويل المخصص لهذه الأغراض متواضع الحجم. كما وقّعت الحكومة أيضاً العديد من العقود مع جهات داخلية وخارجية، ولاسيما روسيا وإيران، في إطار جهود إعادة الإعمار وإعادة التأهيل في مختلف القطاعات الاقتصادية.

بيد أن التفاوض على العديد من هذه العقود كان يندرج في إطار المساومة، وجرى في ظروف اقتصادية أبعد ما تكون عن المثالية. وبناءً على ذلك، من غير المرجح أن تكون هذه العقود لمصلحة سوريا

الشكل 23: (أ) الناتج المحلي الإجمالي لمكونات الاستثمار بالأسعار الثابتة لعام 2000 (بمليارات الليرات السورية)



(ب) الناتج المحلي الإجمالي للاستثمار في 2010 والخسائر المتراكمة حتى 2019 بالأسعار الثابتة لعام 2000 (بمليارات الليرات السورية)



المصدر: المركز السوري لبحوث السياسات، تقديرات 2017

على المدى البعيد. وعلاوة على ما سبق، فإن البدء بالاستثمار بدون معالجة أسس النزاع، ونفوذ النخبة الجديدة، والمظالم الواسعة لن يقود إلى التعافي العادل الذي يشمل الجميع.

لقد نفّذت القوى المسيطرة في المناطق الواقعة خارج سيطرة الحكومة بعض المشاريع الاستثمارية التي تهدف إلى المحافظة على بعض الخدمات الأساسية. وقد انكمش هذا الاستثمار "شبه العام" بنسبة 13% في 2018 و35% في 2019. وبما أن الاستثمار لا يحظى بالأولوية ضمن البيئات غير المستقرة وغير الآمنة، فإن هذه المناطق أصبحت تعاني من حرمان أكبر من الاستثمار شبه العام، وتوفّر الخدمات.

نما الناتج المحلي الإجمالي للاستثمار الخاص بنسبة 6% في 2017، وانكمش بنسبة 3% في 2018، ثم عاد ليحقق نمواً كبيراً بواقع 19.8% في 2019 (الشكل 23). وفي خلال الفترة الواقعة بين 2018 و2019، ورغم التراجع النسبي في العمليات العسكرية، إلا أن المؤشرات الأساسية للتنافسية الاقتصادية تدهورت، بسبب غياب حكم القانون، وضعف الشفافية، وتعقيد الإجراءات، وتزايد التكاليف وتلاشي الطلب، وهيمنة نخبة النزاع، والنقص في اليد العاملة الماهرة، وعدم استقرار البيئة الاقتصادية الكلية، ونقص الائتمان، وضعف البنية التحتية، وغياب النقل الآمن سواء داخل البلاد أو عبر الحدود. بيد أن الفترة الواقعة بين 2018 و2019 شهدت تحسّناً في الظروف الأمنية في بعض المناطق، ما أوجد المزيد من الفرص للمستثمرين لإنشاء مشاريع صغيرة ومتوسطة.

بدأت الحكومة مؤخراً بالتخطيط لإعادة الإعمار؛ وقد أصدرت قوانين ومراسيم تشمل منح العديد من الإعفاءات الضريبية. وكانت الحكومة قد أصدرت قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص الذي يحمل الرقم 5 لعام 2015، والمرسوم التشريعي رقم 19 لعام 2015 الذي يسمح للبلديات بإنشاء شركات قابضة بموجب قانون الشركات. كما بدأ عدد من الوزارات الحكومية بالإعلان عن مشاريع للاستثمار الخاص بما في ذلك وزارة السياحة، في حين وقعت وزارات أخرى عقوداً خارجية تتعلق بالنفط، والكهرباء، والصناعة. وبما أن النزاع ما زال مستمراً مع عدم وجود استراتيجية خروج من النزاع، فإن السياسات الحالية ستظل تقود إلى إنتاجية ضعيفة، وتنفير العمال المنتجين، وتفاقم التفاوت. فالسياسات ذاتها التي تسببت بالظلم وكانت تشكل جذراً للنزاع باتت تتكرر، ما يقوّي نخبة النزاع ويعرقل التغيير المؤسسي، وهذا سيكون على الأرجح مصدراً لعدم استقرار مستقبلي.

لم يزد الناتج المحلي الإجمالي للاستثمارات العامة والخاصة مجتمعة في 2019 عن 13.2%، ليكون بذلك أدنى من معدل اهتلاك مخزون رأس المال، ما نجم عنه استثمارات صافية سالبة في 2019. وإذا ما أخذنا تدمير مخزون رأس المال وتدهوره بسبب النزاع بالحسبان، فإن الاستثمارات الصافية السالبة وصلت إلى مستويات غير مسبوقة خلال النزاع.

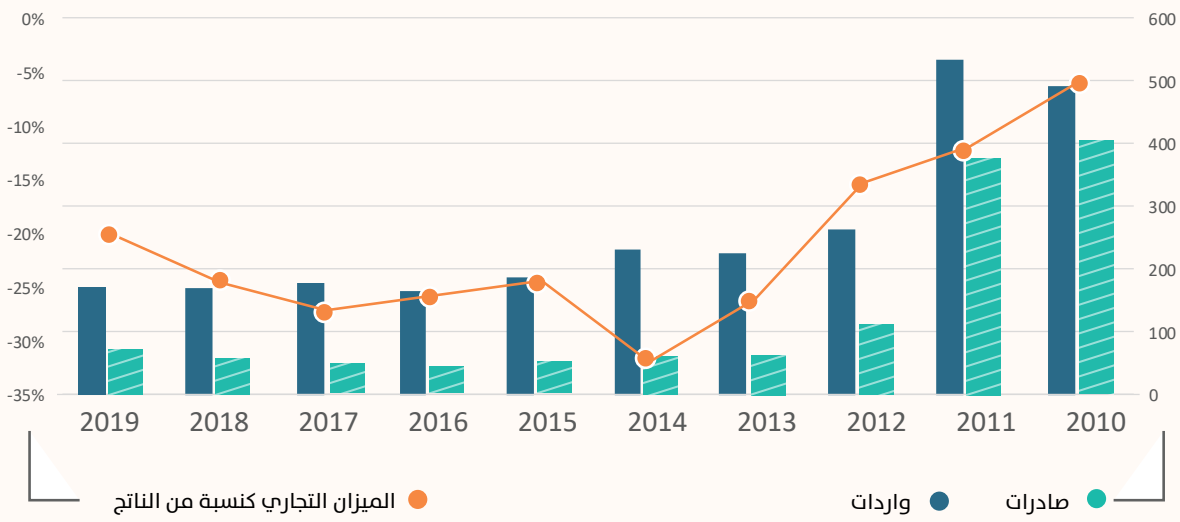
3,2 التبعية للخارج والعجز التجاري

تأثرت قدرة سوريا على الانخراط في التجارة الدولية جرّاء النزاع، والسياسات الاقتصادية، والعقوبات والسياسة الدولية. وقد ترك النزاع أثره المباشر على البنية التحتية، وسبل الإنتاج، والصناعة، والتجارة. وعلاوة على ما سبق، فقد أثّرت العقوبات على التجارة من خلال الحد من تمويل التجارة وإمكانية الحصول على المستلزمات والخدمات من الخارج. وأغلقت المعابر البرّية، والمطارات، والموانئ التجارية رسمياً، في حين ارتفعت أخطار النقل وتكاليفه. وفتح كل من التهريب والعمليات غير القانونية طرقاً تجارية عبر الحدود، معززة اقتصاديات النزاع.

أضحت السيطرة على الحدود الدولية مصدراً للدخل، والسطوة، والقوة بالنسبة لأطراف النزاع، ما قاد إلى الكثير من العنف في هذه المناطق. وبسبب التهريب والتدخلات الضمنية والمعلنة، حظيت السيطرة على الحدود بجاذبية كبيرة ووفرت ثروات طائلة لنخبة النزاع.

كما يبيّن الشكل 24، فإن حصة الصادرات من الناتج تُظهرُ تراجعاً دراماتيكياً منذ بداية النزاع، من 29% في 2010 إلى 10% في 2017، وقد عادت للارتفاع التدريجي لتصل إلى 14.3% في 2019. وانكمشت الصادرات بنسبة 14.7% في 2016، وبدأت تنمو من جديد فوصل معدل النمو في 2018 إلى 21.8% وإلى 23% في 2019. أما حصة الواردات من الناتج فقد ارتفعت من 35% في 2010 إلى 37.5% في 2018، ثم تراجعت إلى 34.5% في 2019. ونتيجة لتزايد الهوّة بين الواردات والصادرات، فقد أصبح العجز التجاري كبيراً جداً، ووصل إلى 32% من الناتج المحلي الإجمالي في 2014. ومنذ ذلك الوقت تراجع إلى 20.2% في 2019.

الشكل 24: الناتج المحلي الإجمالي للصادرات والواردات (2019 – 2011)

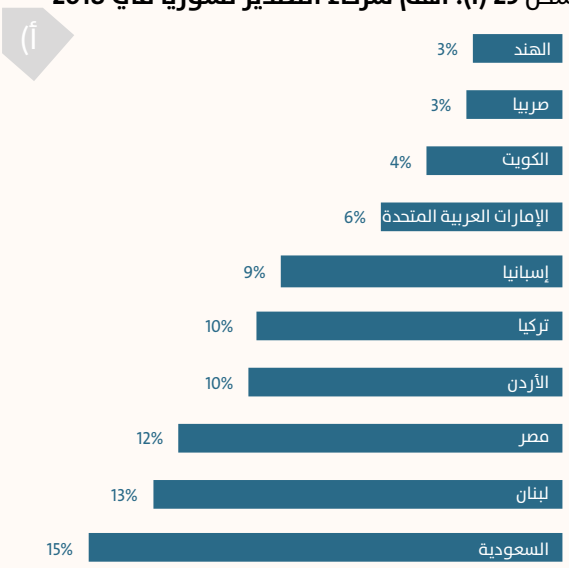


المصدر: احتسبت بناء على تقديرات نظام الحل التجاري العالمي المتكامل (WITS) وتقديرات المركز السوري لبحوث السياسات 2019.

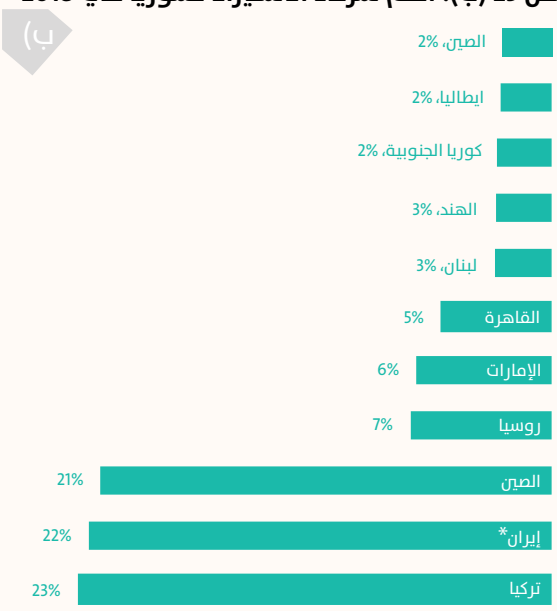
اعتمد هذا التقرير على بيانات نظام الحل التجاري العالمي المتكامل (WITS) لتقدير هيكلية التجارة في سوريا، كما اعتمد أيضاً على بيانات مأخوذة من دول أخرى (مع بعض التعديلات في حالة الدولة التي لا تفصح عن أرقامها، وبصورة أساسية إيران). وبناءً على الوجهات، فإن 62% من الصادرات السورية في 2018 ذهبت إلى منطقة الشرق الأوسط وشمالي إفريقيا، تليها أوروبا وآسيا الوسطى. وتصدرت السعودية، ولبنان، ومصر قائمة كبرى الوجهات للصادرات السورية، إذ بلغت نسبة الصادرات إلى السعودية 15%، وإلى لبنان 13%، وإلى مصر 12%. وكانت معظم الصادرات إلى هذه الدول خضروات، ونسيج، ومنتجات غذائية. وتصدرت تركيا قائمة الدول الموردة إلى سوريا بنسبة تبلغ 23%، تليها إيران بنسبة 22%، ثم الصين بواقع 21% (الشكل 25). وشملت قائمة الواردات الأساسية من تركيا الخضروات والمنتجات الزراعية، في حين صدّرت إيران إلى سوريا منتجات الطاقة، ما يسلط الضوء على تزايد اعتماد الاقتصاد السوري على الخارج. وشكلت الأجهزة والمعدات الكهربائية وقطع غيارها، 24% من إجمالي الواردات من الصين في حين بلغت نسبة الأقمشة النسيجية 23%.

"أضحت السيطرة على الحدود الدولية مصدراً للدخل، والسطوة، والقوة بالنسبة لأطراف النزاع، ما قاد إلى الكثير من العنف في هذه المناطق."

الشكل 25 (أ): أهم شركاء التصدير لسوريا في 2018



الشكل 25 (ب): أهم شركاء الاستيراد لسوريا في 2018

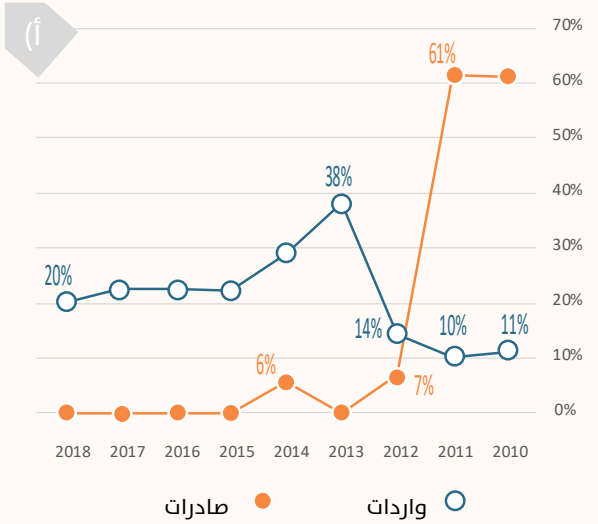


المصدر: تقديرات نظام الحل التجاري العالمي المتكامل (WITS) والمركز السوري لبحوث السياسات

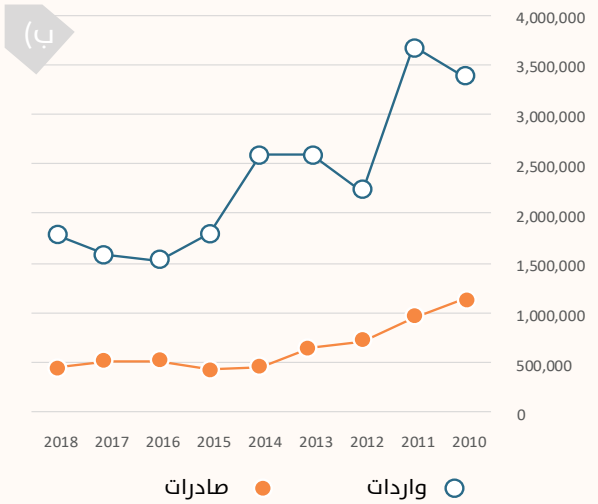
وشكّلت الصادرات من الثروة الحيوانية، والخضروات، والمنتجات الزراعية 64% من مجمل الصادرات في 2018. وشكلت الخضروات 56% منها، وهذه تعتبر نسبة مرتفعة جداً إذا ما أخذنا بالحسبان حالة غياب الأمن الغذائي في ظل النزاع.

وكانت المحروقات تشكل 60% من الصادرات في 2011؛ ومع ذلك، تلاشت هذه الصادرات تقريباً في 2018. وشكّلت الثروة الحيوانية، والخضروات، والمنتجات الغذائية نحو 25% من إجمالي الواردات في 2018، وكان ذلك متماشياً مع طبيعة النزاع وتلبية الحد الأدنى من الشروط المعيشية.وفيما يتعلق بالطبيعة

الشكل 26 (أ): نسب الواردات والصادرات من المحروقات (2018 – 2010)

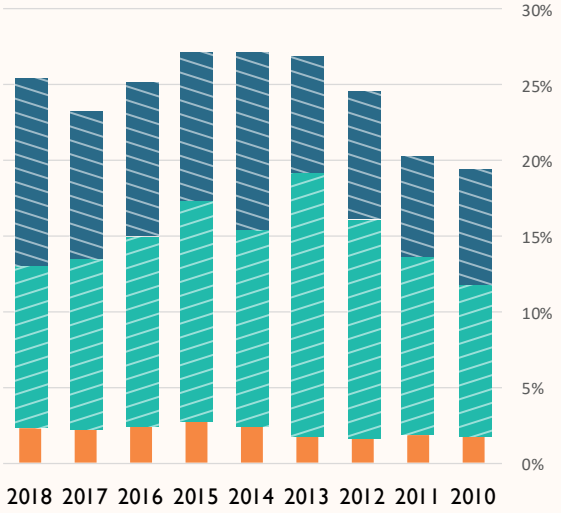


الشكل 26 (ب): قيمة الواردات والصادرات من الثروة الحيوانية، والخضروات، والمنتجات الغذائية (2010 – 2018)

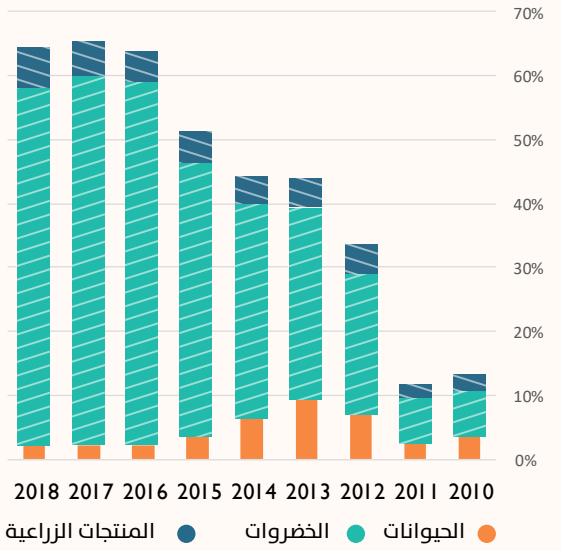


المصدر: تقديرات نظام الحل التجاري العالمي المتكامل (WITS) والمركز السوري لبحوث السياسات

الشكل 27 (أ): نسب الواردات من الحيوانات، والخضروات، والمنتجات الغذائية كمرحلة إنتاج (2010 – 2018)



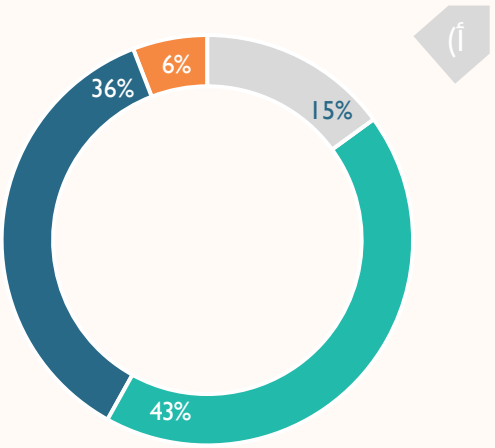
الشكل 27 (ب): الصادرات من الحيوانات، والخضروات، والمنتجات الزراعية كمرحلة إنتاج (2010 – 2018)



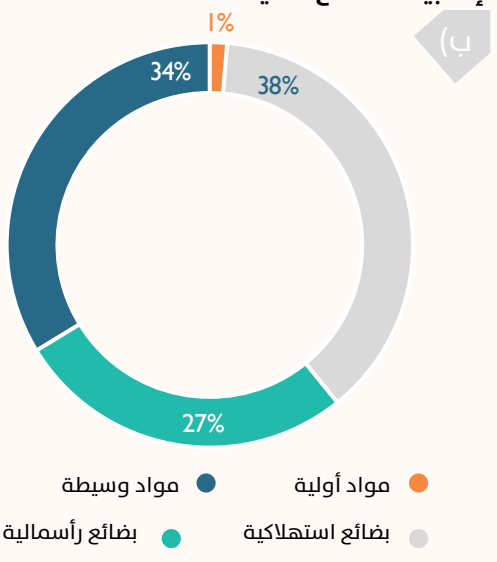
المصدر: تقديرات نظام الحل التجاري العالمي المتكامل (WITS) والمركز السوري لبحوث السياسات

الإنتاجية للسلع، حصل تغيّر في هيكلية الواردات والصادرات. ففي جانب الصادرات، ازدادت نسبة السلع الوسيطة والاستهلاكية على حساب التراجع في المواد الخام. فقد ارتفعت نسبة السلع الوسيطة من 30% في 2010 إلى 50% في 2016، ثم عادت وتراجعت إلى 36% في 2018. وتمثّل التغيّر الهام في زيادة حصة مشتقات الطاقة ومدخلات المنتجات الغذائية. وتظهر هيكليتا الواردات والصادرات أنهما ناجمتان عن حاجة الناس إلى الغذاء واللباس والطاقة. وشملت قائمة الصادرات الرئيسة كلاً من الخضروات، والمنتجات الغذائية، والملابس. وعلى المنوال ذاته، فإن قائمة الواردات الأساسية تضمنت المنتجات ذاتها إضافة إلى المحروقات.كان القطاع التجاري من

الشكل 28 (أ): الواردات السورية بحسب الطبيعة الإنتاجية للسلع في 2018



الشكل 28 (ب): الصادرات السورية بحسب الطبيعة الإنتاجية للسلع في 2018



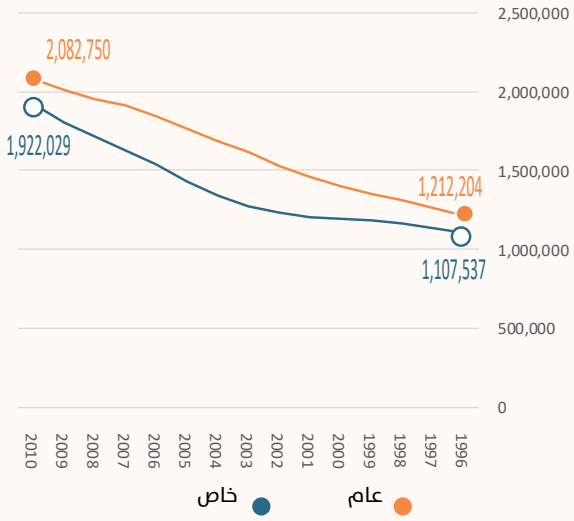
المصدر: تقديرات وحسابات نظام الحل التجاري العالمي المتكامل (WITS) في 2019 والمركز السوري لبحوث السياسات

بين أكثر القطاعات تضرراً من النزاع، ما يُظهر التدهور الإجمالي الذي طال الاقتصاد السوري، إضافة إلى تدمير القدرة الإنتاجية. وقد تسبّب هذا النزاع بعدة نتائج، من بينها تفكيك القطاع الصناعي، الذي حول سوريا من بلد يمتلك اقتصاداً متنوعاً نسبياً إلى بلد لديه اقتصاد كفاف بصورة أساسية، ويركّز بشكل رئيس على الواردات والصادرات الأساسية. ولا يُعزى ذلك إلى العنف والتدمير فحسب، وإنما أيضاً إلى تقسيم البلد، وتزايد العدوانية وتفشّي الاستغلال بين صفوف الأطراف المتنازعة.

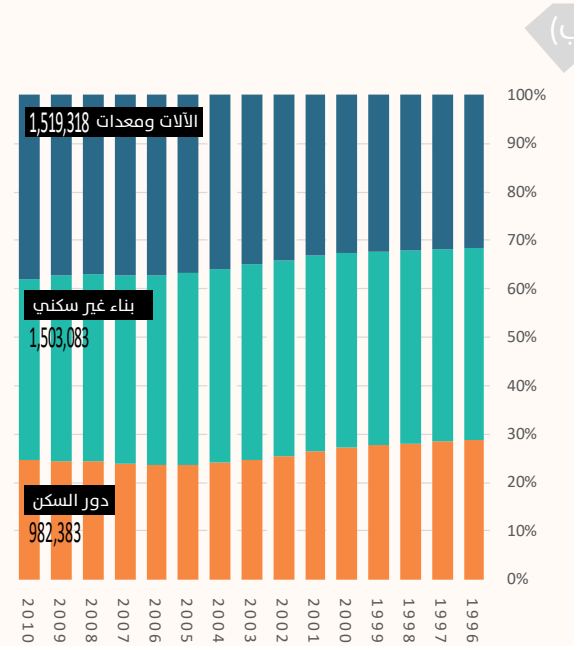
4.2 خسائر مخزون رأس المال

مخزون رأس المال هو مؤشر هام لتقويم تراكم رأس المال في الاقتصاد. يشمل مخزون رأس المال العام الاستثمار العام التراكمي المتركز في قطاعات الصناعات الاستخراجية، والمرافق العامة، والخدمات الاجتماعية، والري، والاتصالات، والنقل؛ في حين يشمل مخزون رأس المال الخاص الاستثمار التراكمي المتركز في التجارة، والزراعة، والخدمات المالية، والعقارات، والصناعات التحويلية. قبل النزاع، قدّر مخزون رأس المال، بناء على صافي الاستثمار في الفترة الواقعة بين 1965 و2010. يبيّن الشكل 29 أن مخزون رأس المال في 2010 وصل إلى 4005 مليارات ليرة سورية (بالأسعار الثابتة لعام 2000)، أي ما يعادل 2.8 أضعاف قيمة الناتج المحلي الإجمالي لذلك العام. ومنذ تسعينيات القرن العشرين وحتى بداية النزاع، ارتفعت حصة مخزون رأس المال الخاص بما يتوافق والزيادة في الاستثمارات الخاصة، في حين تراجعت الاستثمارات العامة بسبب "الإصلاحات" الاقتصادية. في الوقت ذاته، تغيّرت هيكلية مكونات رأس المال (المباني السكنية، والمباني التجارية، والمعدات، ووسائط النقل) بعد أن ازدادت حصة المعدات من 32% إلى 38%، في حين تراجعت حصة المباني السكنية من 29% إلى 25% خلال الفترة الواقعة بين 1996 و2010.

الشكل ٢٩: (أ) مخزون رأس المال العام والخاص في سوريا بالأسعار الثابتة لعام ٢٠٠٠ (بملايين الليرات السورية)

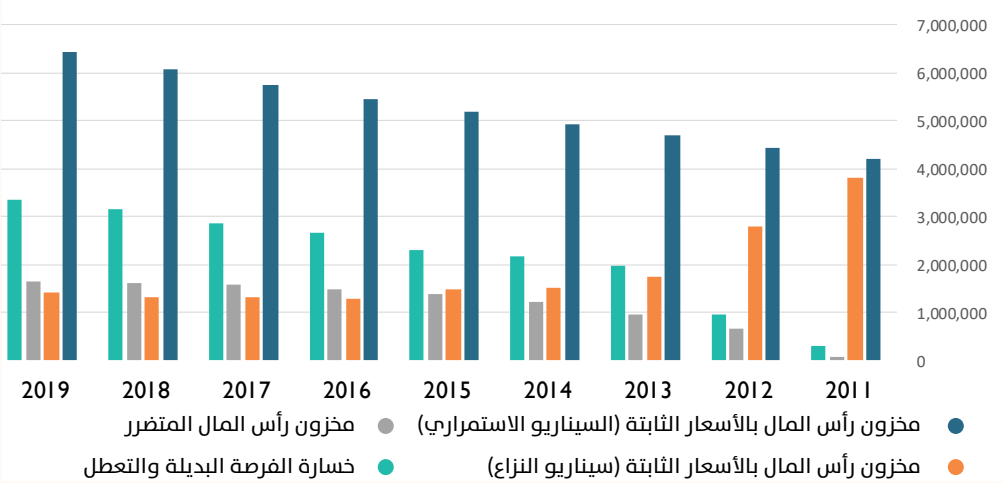


الشكل 29:(ب) التركيب الهيكلي لمخزون رأس المال (1996–2010)



المصدر: حسابات هيئة التخطيط والتعاون الدولي، والمكتب المركزي للإحصاء، والمركز السوري لبحوث السياسات 2017

الشكل ٣٠: خسائر مخزون رأس المال بحسب مكوناته في سوريا (بملايين الليرات السورية) (٢٠١١ – ٢٠١٧)

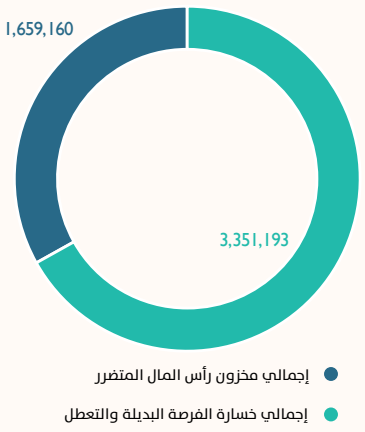


المصدر: حسابات المركز السوري لبحوث السياسات 2019

تسبّب النـزاع بأضـرار جمّـة أصابـت الأنشـطة الاقتصاديـة والـثروة المتراكمـة فـي البـلاد، وقـد اسـتفاد هـذا التقريـر فـي حسـاب مخـزون رأس المـال مـن مسـح حالـة السـكان الـذي أجـري فـي عـام 2014، وتقديـرات مخزون رأس المال (المركز السوري لبحوث السياسات، 2019). فقـد تضمّـن المسـح سـؤالاً مفصـلاً عـن الأضـرار التـي طالـت البنيـة التحتيـة، والمبانـي، والمنشـآت، والمصانـع؛ ومـن ثـم، تمكّـن التقريـر مـن إعـادة تقويـم مخـزون رأس المـال المتضـرر علـى مسـتوى المناطـق. ويقـدّم التقريـر تقديـرات لخسـائر رأس المـال بنـاء علـى مقابلات أجريت مع الخبراء والبيانات الثانوية، بما في ذلـك خرائـط معهـد الأمـم المتحـدة للتدريـب والبحـث (يونيتـار) للمناطـق المدمـرة فـي حلـب والرقـة ودير الـزور والغوطـة الشـرقية، وذلـك باسـتعمال تقنيـة الاستشـعار عـن بعـد (معهـد الأمـم المتحـدة للتدريـب والبحـث (يونيتـار).

تُقـدّر خسـائر مخـزون رأس المـال بنحـو 196 مليـار دولار أمريكـي بالأسـعار الجاريـة حتـى نهايـة عـام 2019، كمـا يُقـدّر حجـم مخـزون رأس المـال الفعلـي فـي عـام 2019 بما نسبته 21.9% من قيمته التي كانت ستكون لو لم يحصل النزاع، بحسب الإسقاطات التي اعتمدت منهجية المقارنـة مـع حالـة عـدم حـدوث النـزاع، أي الفـرق بـين

الشكل 31: هيكلية خسائر مخزون رأس المال (2011 – 2019)



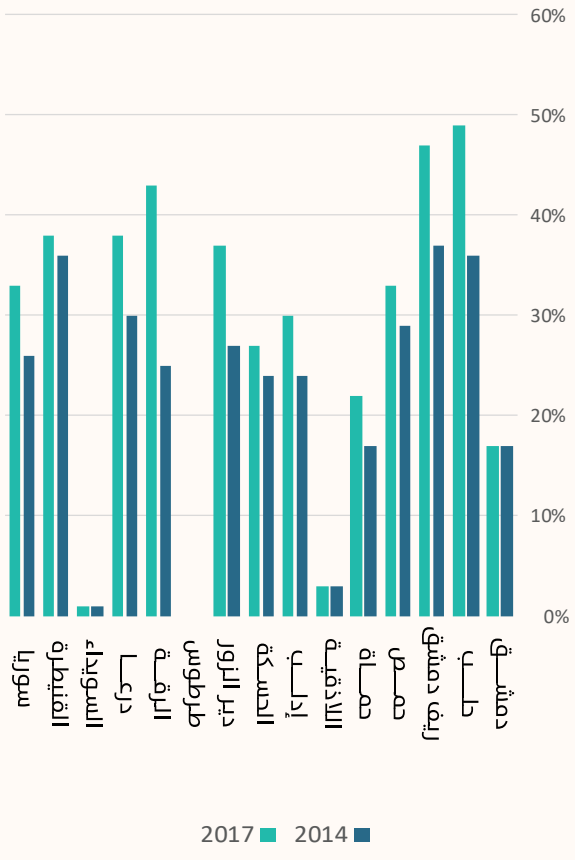
المصدر: حسابات المركز السوري لبحوث السياسات 2019

"السيناريو الاستمراري و"سيناريو النزاع" (الشكل 30). وتتألـف خسـائر مخـزون رأس المـال مـن مكونـين اثنـين: المكوّن الأول هـو تراجع الاستثمارات الجديدة الصافية، ومخزون رأس المال المعطل الناتج عن توقف إسهام رأس المـال المـادي فـي إنتـاج السـلع والخدمـات والقيمـة المضافـة، ويبلـغ 131.5 مليـار دولار أمريكـي، وهـو متضمـن فـي حسـاب خسـائر الناتـج المحلـي

الإجمالي. والمكوّن الثاني هو مخزون رأس المال المدمر كلياً أو جزئياً نتيجة النزاع المسلح، ويُقدّر بنحو 64.6 مليار دولار أمريكي ويشمل المؤسسات العامة والخاصة والمعدات والأبنية السكنية وغير السكنية المدمرة. ولم يؤخذ هذا المكوّن بعين الاعتبار في تقدير خسائر الناتج المحلي الإجمالي، لذلك تنبغي إضافته إلى الخسائر الاقتصادية الإجمالية.

كان أحد المكونات الرئيسة لمخزون رأس المال المتضرر هو تدمير البنية التحتية. يبيّن الشكل 32 (أدناه) مؤشر أضرار البنية التحتية بحسب المحافظة في 2014 بالاستناد إلى مسح السكان وإسقاطات فريق الأبحاث في المركز السوري لبحوث السياسات. ويُظهر هذا

الشكل 32: مؤشر أضرار البنية التحتية بحسب المحافظة (2014 و2017)



المصدر: مسح حالة السكان وحسابات المركز السوري لبحوث السياسات

الشكل أنه بحلول 2017، كانت حدة النزاع والتدمير اللذين وصلا إلى الذروة خلال الفترة الواقعة بين 2015 و2017 (نتيجة تزايد العنف واستخدام الأسلحة شديدة الانفجار) قد ألحقت ضرراً شديداً بمخزون رأس المال. ففي أواخر 2016، كانت معركة حلب قد تسبّبت بتدمير واسع النطاق وشديد للمدينة والمناطق الصناعية فيها، وهو وضع مشابه للوضع في الرقة ودير الزور والغوطة الشرقية.

5.2 خسائر الاقتصاد 530 مليار دولار أميركي

وضع هذا التقرير تقديرات للقيمة المضافة الفعلية للأنشطة الاقتصادية في عموم سوريا في المناطق الحكومية والمناطق الواقعة خارج سيطرة الحكومة، مقارناً التقديرات بالإسقاطات المرتبطة بحالة عدم حدوث النزاع كما بين "السيناريو الاستمراري". وعلاوة على ما سبق، قدّر التقرير الخسائر بالاعتماد على منهجية المؤشرات الكمية الدالة، لتجنّب التقلبات الكبيرة في الأسعار ومعدلات سعر الصرف. وبات واضحاً أن الاقتصاد السوري قد أصبح شديد التشظي، بعد ظهور ظروف ومؤسسات، وأطراف، وسياسات مختلفة في عموم البلاد. بيد أن من المهم رسم صورة إجمالية للاقتصاد السوري وللتحديات الحالية والمستقبلية التي قد تواجه التنمية في سوريا.

تدلّ الإسقاطات على أن الخسائر الاقتصادية الإجمالية تصل بحلول نهاية عام 2019 إلى 530.1 مليار دولار أميركي مقارنة بحالة عدم حدوث النزاع، وهي تتضمن قيمة خسائر الناتج المحلي الإجمالي، التي بلغت في الفترة ذاتها 420.9 مليار دولار أميركي، وعلاوة على ما سبق، فإن التقرير درس الزيادة في الإنفاق العسكري لدى مختلف الأطراف، وهو يشكّل جزءاً من الناتج المحلي الإجمالي الفعلي، وتم اعتباره خسارة اقتصادية وإعادة تخصيص للموارد من الأنشطة المنتجة إلى الأنشطة الهدامة. وتشير التقديرات إلى أن الزيادة في الإنفاق العسكري للحكومة بلغ 24 مليار دولار أميركي، في حين بلغ حجم النفقات العسكرية للمجموعات المسلحة 13.8 مليار دولار أميركي خلال النزاع.

الجدول ١: الخسائر الاقتصادية الإجمالية بملايين الدولارات الأمريكية (بالأسعار الجارية)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	المتراكم
الخسارة الاقتصادية الإجمالية (بمليارات الدولارات)	10.0	50.2	58.3	66.6	59.5	51.8	65.8	81.7	86.2	530.1
خسارة الناتج المحلي الإجمالي (بمليارات الدولارات)	5.7	22.2	40.0	49.0	47.6	44.1	58.0	74.1	80.0	420.7
مخزون رأس المال المدمر (بمليارات الدولارات)	3.3	23.0	11.8	10.3	5.9	3.6	3.0	2.0	1.6	64.5
زيادة الإنفاق العسكري الحكومي (بمليارات الدولارات)	0.9	4.2	3.9	2.9	2.6	1.8	2.4	2.7	2.5	24.0
الإنفاق العسكري للجماعات المسلحة (بمليارات الدولارات)	0.0	0.7	1.4	2.3	2.4	1.7	1.8	2.0	1.5	13.8
خسارة الثروات (احتياطيات النفط والغاز) (بمليارات الدولارات)	0.0	0.0	1.6	2.7	1.5	0.9	0.9	1.2	1.0	9.9
عائدات النفط للقوى غير الدولاتية	0.0	0.0	0.5	0.7	0.5	0.4	0.3	0.3	0.5	3.1
الإجمالي المتراكم	10.0	60.1	118.4	185.1	244.6	296.4	362.2	443.9	530.1	

المصدر: تقديرات المركز السوري لبحوث السياسات في 2019

يأخذ هذا التقرير بالحسبان أيضاً الخسائر الناجمة عن الدمار الذي طال مخزون رأس المال، وتقدر قيمتها بمبلغ 64.6 مليار دولار أميركي بحلول نهاية عام 2019. وعلاوة على ما سبق، اعتُبِر الاستخدام غير الرسمي للنفط والغاز خسارة لثروات البلاد، إذ أصبحا جزءاً من آلة العنف. وتُظهر التقديرات أن إسقاطات الإنتاج غير الرسمي للنفط والغاز تصل إلى 9.9 مليار دولار حتى نهاية عام 2019، إلا أن جزءاً من هذه الخسارة يُمثل سعر بيع النفط في السوق السوداء، وقد أدرِجَ في إنفاق الأطراف غير الدولاتية، وبالتالي تم تضمينه في خسائر الناتج المحلي الإجمالي، ما يجعل صافي الخسارة نتيجة الإنتاج غير الرسمي للنفط والغاز يبلغ 6.8 مليار دولار أمريكي تضاف إلى مجموع الخسائر الاقتصادية.

بالإجمال، أسفر النزاع في سوريا عن خسائر اقتصادية إجمالية بلغت 13397 مليار ليرة سورية بالأسعار الثابتة لعام 2000 (530.1 مليار دولار أميركي). وهذا يكافئ 967% من الناتج المحلي الإجمالي لعام 2010 بالأسعار الثابتة لعام 2000.

6.2 المالية العامة

ترك استمرار النزاع أثره الهائل على السياسات المالية التي تتبناها الحكومة. وما تزال هذه السياسات تعطي الأولوية للإنفاق العسكري، ما أدى إلى إعادة تخصيص الموارد المتاحة بعيداً عن الأنشطة والخدمات التي يضطلع بها القطاع العام. وسعت الحكومة إلى زيادة إيراداتها من خلال فرض رسوم وضرائب مختلفة، إضافة إلى تحرير أسعار السلع الأساسية، ولاسيما المحروقات، وإلغاء دعمها جزئياً. وفي الوقت ذاته، ورغبة من الحكومة في المحافظة على حد أدنى من الطلب الاقتصادي الداخلي، تستمر في إنفاق جزء كبير من موازنتها على الرواتب ودعم أسعار القمح، والسكر، والأرز.

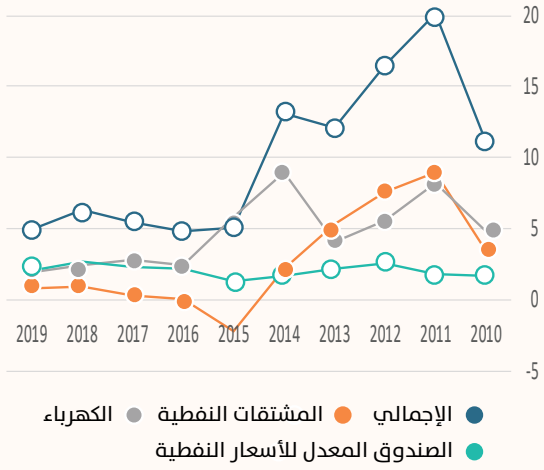
تمتلك المناطق الواقعة خارج سيطرة الحكومة سياسات مالية غير واضحة تندرج في إطار الأمر الواقع، وهي تختلف باختلاف هوية الأطراف المسيطرة عليها. فبسبب النزاع المسلح، تواصل سلطات الأمر الواقع في هذه المناطق فرض أشكال جديدة من الضرائب، والأتاوى والرسوم بهدف تغطية

الإنفاق المرتبط بالأنشطة العسكرية، في حين يقتصر الإنفاق على الخدمات الأساسية على الحد الأدنى. وتجدر الإشارة إلى أن المناطق الخاضعة للإدارة الذاتية وضعت نظامها المالي والضريبي الخاص بها. فعلى سبيل المثال، أصدرت الإدارة الذاتية المرسوم رقم 8 لعام 2016 الذي حدد تفاصيل فرض ضريبة الدخل. كما رفعت الإدارة الذاتية الرواتب السنوية لموظفيها بواقع 20 ألف ليرة سورية منذ تشرين الأول2017. وفي 2019، أعلنت الإدارة الذاتية عن وصول إيراداتها المرتبطة بالنفط إلى 198 مليار ليرة سورية، في حين بلغت النفقات الإدارية المخصصة للأجور والخدمات 129 مليار ليرة سورية، وبلغ حجم الإنفاق العسكري 68 مليار ليرة سورية. ومع ذلك، فإن هناك مجموعة من التحديات التي تواجه هذه السلطات المالية التي ظهرت إلى حيّز الوجود حديثاً، بما في ذلك الوضع العسكري والسياسي الصعب، وغياب الاستراتيجية والأدوات المالية، وفقدان السيطرة على السياسات النقدية.

خلال الفترة الواقعة بين 2011 و2019، سُجّل تراجع هائل في حصة النفقات العامة من الناتج من 28.9% من الناتج المحلي الإجمالي في 2011 إلى 17.6% في 2015، و13.3% في 2019. وتراجعت النفقات الجارية من 21.6% من الناتج المحلي الإجمالي في 2011 إلى 15.3% في 2015 و10.5% في 2019. ومثّلت الرواتب والأجور ثلثي النفقات الجارية في 2011، وارتفعت حتى بلغت الذروة عند 75% في 2015، ثم تراجعت إلى 58% في 2019. ومن الجدير بالذكر إن الزيادة الأخيرة في الرواتب العامة حصلت في تشرين الثاني 2019 عندما رُفِعَت الأجور بواقع 20 ألف ليرة سورية. ولم تكن هذه الزيادة كبيرة بما يكفي لتغطية التراجع الحاصل في قيمة الليرة السورية، ومن ثم، حصل تراجع في الأجور الحقيقية خلال الحرب.

انخفض الإنفاق على التنمية انخفاضاً حاداً من 7.3% من الناتج المحلي الإجمالي في 2011 إلى 2.3% في 2015 و2.9% في 2019. ويعود السبب في ذلك إلى أن غالبية الإنفاق على التنمية أعيد تخصيصه لينفق على الجوانب العسكرية. وشهد الانفاق على الدعم تراجعاً مطرداً من 20.2% في 2011 إلى 13.1% في 2014، وليسجل تراجعاً حاداً إلى 5.1% في 2015 بسبب تحرير الأسعار، ووصل إلى 4.9% في 2019 (الشكل 33). وخلال الفترة الواقعة بين 2015 و2019، تغيّرت هيكلية الدعم. فقد ارتفعت قيمة الدعم المقدّم للخبز، التي عكست الزيادة الملحوظة في تكلفة القمح. ونتيجة لذلك، ارتفع دعم الأغذية الأساسية (القمح والسكر والأرز) من 1.3% في 2015 إلى 2% في 2019. ووصل دعم الكهرباء إلى ذروته في 2014، ومثّل 9% من الناتج المحلي الإجمالي، وانخفض إلى 5.8% في 2015 و1.9% في 2019، مدفوعاً بالزيادة في أسعار الكهرباء. وتقلّص دعم المشتقات النفطية من 8.9% في 2011 ليتحول إل فائض يقدر 2.2% من الناتج في 2015. وأدى تراجع قيمة العملة إلى زيادة تكلفة المشتقات النفطية بعد 2015، ولم يمثّل الدعم المرتبط بها أكثر من 0.9% من الناتج المحلي الإجمالي في 2019.

الشكل 33: النسبة المئوية للدعم من الناتج المحلي الإجمالي (2010 – 2019)



المصدر: تقديرات المركز السوري لبحوث السياسات في 2019

"شهد الانفاق على الدعم تراجعاً مطرداً من 20.2% في 2011 إلى إلى 4.9% في 2019."

تُعتبر الزيادة في النفقات العسكرية، التي تشير إليها الإسقاطات، المكوّن الأكبر من الإنفاق العام، إذ مثّلت 13.5% من الناتج المحلي الإجمالي الجاري في 2015 و17.2% في 2019. ويعدُّ هذا الإنفاق أحد محرّكات اقتصاد النزاع، وأسهم في تحويل الموارد باتجاه النزاع، وتدمير الثروتين المادية وغير المادية ومصادر النمو الاقتصادي.

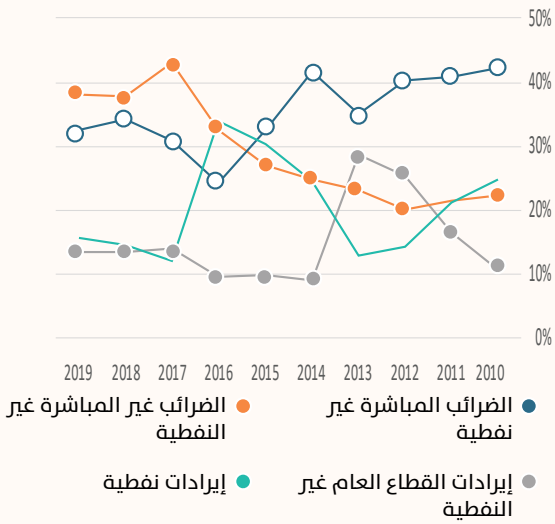
قاد التراجع في الإنفاق العام على الدعم بهدف تخفيف العبء المالي عن كاهل الحكومة إلى زيادة في تكلفة الإنتاج المحلي وضغوط تضخمية، ومن ثم، انخفاض قيمة العملة. وقد أضرّت هذه السياسة بالاقتصاد من خلال تقليص الطلب المحلي وزيادة تكلفة الإنتاج والمستوردات.

خلال الفترة الواقعة بين 2016 و2019، أصدرت الحكومة السورية تعديلات على قوانين الضرائب القائمة، جنباً إلى جنب مع تخفيض الدعم، بهدف زيادة الإيرادات. وتمثلت التغييرات الأساسية في صدور القانون رقم 46 لعام 2017، الذي جاء معدلاً للقانون رقم 13 لعام 2013، وقضى بتعديل نسبة المساهمة الوطنية في إعادة الإعمار من 5% إلى 10%. كما رفعت الحكومة تعرفة بيع الكيلوواط الساعي لتوليد الكهرباء في مختلف شرائح الاستهلاك (الصناعي، والتجاري، والزراعي، والمنزلي) (القرار رقم /349/ لعام 2016). كما أقرّت ضرائب عديدة مباشرة وغير مباشرة في الفترة ذاتها من كل من الحكومة والقوى غير الدولاتية.

تراجع نصيب الإيرادات من الناتج المحلي الإجمالي تراجعاً كبيراً من 25.4% في 2011 إلى 10.3% في 2015، و7.4% في 2019. وتتألف هذه الإيرادات من أربع فئات رئيسة هي: أولاً العائدات المرتبطة بالنفط، التي تراجعت من 5.4% في 2011 إلى 3.1% في 2015، وأخيراً 1.2% في 2019. ثانياً، الضريبة على الدخل والأرباح والثروة، التي قُدرت بنسبة 4.2% من الناتج المحلي الإجمالي في 2011، وتراجعت تراجعاً حاداً لتصل إلى 1.02% في 2015 و0.99% في 2019. وتأتي معظم هذه الضرائب من ضرائب الشركات، في حين مثّلت الضرائب على العقارات والثروة 0.13% من الناتج المحلي الإجمالي في 2011، و0.03% في 2015، و0.02% في 2019. ثالثاً، الضرائب على السلع والخدمات المحلية أو الضرائب غير المباشرة وغير المرتبطة بالنفط، التي تراجعت من 5.4% في 2011 إلى 2.8% في 2015، وارتفعت إلى 3.3% في 2017، ثم انخفضت من جديد إلى 2.8% في 2019. والمكونات الرئيسة لهذه الضريبة غير المباشرة هي ضريبة الاستهلاك، والضريبة على التجارة الدولية، والكماليات. وطبقت تغييرات عديدة، مثل القانون الصادر في 2017 الذي عدّل الضريبة على السيارات المستوردة بحيث رفعها من 20% - 50% في 2011 إلى ضريبة بمعدل موحد تبلغ 70%. رابعاً، الإيرادات غير الضريبية وغير النفطية، التي تأتي من فوائض الشركات العامة. وقد تراجعت هذه الإيرادات من 10.4% من الناتج المحلي الإجمالي في 2011، إلى 3.4% في 2015 و2.4% في 2019.

وبالإجمال، حصلت زيادة كبيرة في الإيرادات، وطرأت تغيّرات على هيكليتها. فقد ارتفعت حصة الإيرادات من الضرائب غير المباشرة، غير النفطية، من 14% في 2011 إلى 38% في 2019 من إجمالي إيرادات الموازنة (الشكل 34). وفي حين أن حصة الضرائب المباشرة

الشكل 34: هيكلية الإيرادات العامة (2010 – 2019)



المصدر: تقديرات المركز السوري لبحوث السياسات في ٢٠١٩

غير النفطية ازدادت من 16% في 2011 إلى 29% في 2013، إلا أنها عادت وتراجعت إلى 9% في 2014، قبل أن ترتفع إلى 13% في 2019. أما الإيرادات النفطية، فقد انخفضت من 21% عام 2011 إلى 13% عام 2013 ثم ازدادت زيادة حادة إلى 34% في 2016، نتيجة الزيادة في أسعار المشتقات النفطية، التي تُعتبر ضرائب غير مباشرة. وهبطت الإيرادات النفطية مجدداً إلى 16% في 2019. وتسببت الزيادة النسبية في الضرائب غير المباشرة بتعميق حالات عدم المساواة، في حين أدى رفع أسعار المشتقات النفطية إلى زيادة تكاليف الإنتاج والضغوط التضخمية.

والبنية التحتية، ومخزون رأس المال؛ وغياب الأمن وانتشار ظاهرة التعفيش والسرقة والخطف؛ والارتفاع في الأسعار وعدم القدرة على الحصول على السلع الوسيطة والوصول إلى الأسواق. وعلاوة على ما سبق، حصل تدهور في قدرات إدارة المالية العامة بسبب نزوح العاملين فيها أو هجرتهم، وغياب حكم القانون، وهيمنة أنشطة اقتصاد النزاع، وانهيار الثقة بين دافعي الضرائب والمؤسسات العامة.

لقد أدى انهيار الإيرادات إلى ارتفاع عجز الموازنة العامة من 3.5% في 2011 إلى ذروته التي بلغت

الجدول 2: (الإيرادات، والنفقات، والعجز في الموازنة الحكومية (نسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي) 2010 – 2019).

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
الإيرادات	30.1	25.4	17.3	9.0	12.6	10.3	9.9	7.8	8.6	7.4
الإيرادات النفطية	7.5	5.4	2.5	1.1	3.1	3.1	3.3	0.9	1.3	1.2
الإيرادات الضريبية غير النفطية	9.9	9.6	7.8	4.7	4.3	3.8	4.1	4.4	4.4	3.8
الإيرادات غير الضريبية غير النفطية	12.7	10.4	7.0	3.1	5.2	3.4	2.4	2.4	2.9	2.4
النفقات	27.2	28.9	27.8	23.0	24.4	17.6	17.5	16.5	18.1	13.3
الإنفاق الجاري	17.9	21.6	23.5	20.9	21.5	15.3	15.3	13.4	14.1	10.5
الأجور والرواتب	11.3	14.3	16.2	15.0	16.4	11.5	10.2	8.2	8.3	6.0
السلع والخدمات	1.3	1.5	1.6	1.5	1.5	1.2	1.3	1.2	1.4	1.2
مدفوعات الفوائد	0.8	1.0	0.6	0.3	0.4	0.3	0.8	1.1	1.1	0.8
الإعانات والتحويلات	4.4	4.9	5.0	4.1	3.2	2.3	3.0	2.9	3.3	2.4
الإنفاق التنموي	9.2	7.3	4.3	2.2	2.9	2.3	2.2	3.0	4.0	2.9
رصيد الموازنة	2.9	-3.5	-10.5	-14.1	-11.8	-7.3	-7.7	-8.7	-9.5	-5.9
مع الدعم من خارج الموازنة	-5.4	-20.6	-23.6	-23.6	-23.0	-10.9	-10.3	-11.8	-12.9	-8.8
مع الدعم من خارج الموازنة والزيادة في الإنفاق العسكري	-5.4	-22.3	-34.6	-40.1	-36.4	-23.9	-23.7	-25.3	-33.5	-26.0

المصدر: تقديرات المركز السوري لبحوث السياسات في 2019

تعرّض النظام العام للإيرادات والضرائب إلى ضرر كارثي، جرّاء خسارة الحكومة لسيطرتها على المدن والمجتمعات المحلية، إذ حلّت مكانها سلطات الأمر الواقع، التي فرضت قواعد مختلفة لتحصيل الضرائب والرسوم والأتاوى. إضافة إلى ذلك، تدهورت الأنشطة الاقتصادية بسبب تدمير رأس المال البشري،

14.1% في 2013، ليعود وينخفض إلى 7.3% في 2015، ثم ليزداد من جديد إلى 9.5% في 2018، قبل أن يهبط مجدداً إلى 5.9% في 2019. وانخفض الدعم من خارج الموازنة من 23.6% في 2013 إلى 10.3% في 2016، وعاد ليهبط هبوطاً إضافياً إلى 8.8% في 2019. وتراجع العجز الإجمالي الذي يشمل النفقات العسكرية

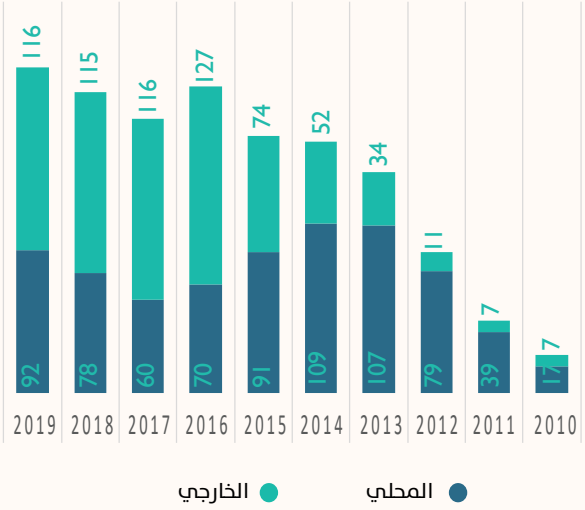
مـن 40% مـن الناتـج المحلـي الإجمالـي الجـاري فـي 2013 إلـى 23.7% فـي 2016، ليـزداد مجـدداً إلـى 33.5% فـي 2018، ويهبـط إلـى 26% فـي 2019 (الجـدول 2).

زادت السياسـات الماليـة التـي تبنتهـا الحكومـة خـلال فتـرة النـزاع من الظلم الاقتصادي. ويعـود السبب في ذلـك إلى إعـادة تخصيص الموارد لتوجه نحـو العمليات العسكرية والأنشـطة المرتبطـة بالنـزاع. كمـا سُـحبت إيـرادات إضافيـة مـن الشـعب السـوري مـن خـلال تحريـر أسـعار السـلع والخدمـات الأساسـية وزيـادة الرسـوم والضرائـب غـير المباشـرة. ورغـم أن ذلـك أسـهم فـي التقليـل مـن عجـز الموازنـة العامـة غـير العسـكرية، إلا أنـه تـرك أثـراً سـلبياً علـى الطلـب الاقتصـادي، وتكاليـف الإنتـاج، والأسـعار. وفـي الوقـت ذاتـه، وفـي غيـاب نظـام المسـاءلة، كان هنـاك غيـاب لأي نظـام للضرائـب المباشـرة علـى الشـركات الخاصـة، الأمـر الـذي صبّ فـي مصلحـة نخبـة النـزاع. وتُعتبـرُ مؤسسـات الماليـة العامـة التـي تتسـم بالتمييـز وضعـف الحوكمـة عائقـاً رئيسـاً أمـام السـعي نحـو إحقـاق العدالـة فـي سـوريا وإطـلاق عجلـة عمليـة إعـادة الإعمـار المسـتدامة.

أدى اتبـاع السياسـات الماليـة المبيّنـة أعـلاه إلـى حصـول عجـز ضخـم انعكـس فـي ارتفـاع الديـن العـام الخارجـي والداخلـي، مـا يعنـي عبئـاً كبيـراً سـيخلّفه النـزاع علـى كاهـل الأجيـال المسـتقبلية وسـيتفاقم مـع مـرور الزمـن. فقـد ازدادت حصـة الديـن العـام الإجمالـي مـن الناتـج مـن 30% فـي 2010 إلـى 196% فـي 2016 و208% فـي 2019. ونجمـت هـذه الزيـادة بصـورة أساسـية عـن الديـن الخارجـي العـام الـذي ارتفـع مـن 7% مـن الناتـج فـي 2010، إلـى 127% فـي 2016، وأخيـراً إلـى 116% فـي 2019. وازداد الديـن المحلـي (كنسـبة مئويـة مـن الناتـج المحلـي الإجمالـي) مـن 17% فـي 2010 إلـى 109% فـي 2014، وتراجـع إلـى 59% فـي 2017، وارتفـع مجـدداً ليصـل إلـى 93% فـي 2019 (الشـكل 35). كمـا تسـبب الديـن المحلـي أيضـاً بحصـول زيـادة كبيـرة فـي معـدلات التضخـم. ففـي شـباط 2020، أصـدرت الحكومـة سـندات خزينـة بقيمـة 150 مليـار ليـرة سـورية، وطرحتهـا علـى البنـوك العامـة والخاصـة لأجـل سـنتين وبفائـدة تبلـغ 7% كأداة جديـدة لتمويـل العجـز العـام.

يمثّـل تراكـم الديـن العـام هـذا عبئـاً علـى الأجيـال المسـتقبلية. وبمـا أن القـروض أنفقـت علـى النفقـات الجاريـة والأنشـطة المرتبطـة بالنـزاع، فـإن البلـد سـيكون فـي حاجـة إلـى المزيـد مـن القـروض فـي حقبـة مـا بعـد النـزاع مـا سـيرفع الديـن العـام ويفاقـم حالـة الظلـم التـي تطـال أجيـال المسـتقبل ويطيـل أمدهـا.

الشـكل 35: الديـن الإجمالـي بحسـب المكوّنـين المحلـي والخارجـي (كنسـبة مئويـة مـن الناتـج المحلـي الإجمالـي) (2010-2019)



المصدر: تقديرات المركز السوري لبحوث السياسات في 2019

7.2 انهيار سعر الصرف

فقـد مصـرف سـوريا المركـزي سـيطرته علـى المعـروض النقـدي والائتمـان فـي أثنـاء النـزاع، بعـد أن تشـرذمت البـلاد إلـى مناطـق مختلفـة تتحكـم بهـا أطـراف متقاتلـة. وظلـت المناطـق المختلفـة تسـتعمل الليـرة السـورية لكـن بعضهـا لجـأ بصـورة متزايـدة إلـى اسـتعمال الـدولار الأميركـي والليـرة التركيـة. واختلفـت القواعـد التـي تحكـم الحـدود التجاريـة والعمليـات الماليـة، بحسـب مصالـح سـلطات الأمـر الواقـع فـي المنطقـة المعنيـة وأولوياتهـا. كمـا تحولـت مهـام المصـرف المركـزي الأساسـية نحـو تمويـل الإنفـاق العـام، بمـا فـي ذلـك

الأنشطة المتعلقة بالنزاع وتنفيذ عمليات التدخل المباشر وغير المباشر، بهدف إحداث استقرار في سعر صرف الليرة، وقد شاب هذه العمليات غياب الشفافية وتحقيق ريوع هائلة لشركات الصرافة والبنوك وإساءة استخدام احتياطي البلاد من النقد الأجنبي.

وتسبّب النزاع بظهور عوامل عديدة قادت إلى تدهور سعر الصرف. أولاً، أدّى النزاع إلى انهيار الناتج المحلي الإجمالي ومخزون رأس المال كما أظهر التقرير في أقسام سابقة. ثانياً، اتسمت بيئة الأعمال بانعدام الأمان وغياب حكم القانون، وفقدان المساءلة، وهيمنة أمراء الحرب. كما تأثرت بيئة الأعمال أيضاً جرّاء القيود المفروضة على الحركة، والنقل، والوصول إلى الأسواق؛ والنزوح؛ وفقدان رأس المال البشري؛ وندرة المواد الخام؛ وارتفاع الأسعار؛ وتراجع الطلب المحلي؛ وغياب الائتمان؛ واحتكار السلع والخدمات؛ وهروب الاستثمارات الأجنبية المباشرة. ثالثاً، قاد تفكك الصناعة إلى تدهور شروط التجارة، إضافة إلى انهيار الصادرات من السلع والخدمات ما أدى إلى عجز كبير في الميزان التجاري تسبّب باستنزاف الاحتياطيات الأجنبية. رابعاً، أفضت إعادة تخصيص الموارد والأموال للعمليات العسكرية إلى دمار الأنشطة المنتجة وموارد النمو الاقتصادي. خامساً، تزايد اتكال البلد على المساعدات الخارجية بشكليها الإغاثي وغير الإغاثي، وكذلك على المنح والتحويلات المالية، ما خفّف من العجز في ميزان المدفوعات. أخيراً، فرضت العقوبات قيوداً على التجارة والعمليات المالية، وألغت العمل بالعديد من الاتفاقيات التجارية السابقة؛ وقد زاد ذلك من التكاليف المحلية وفرض قيوداً على الفرص التجارية.

تراجعت قيمة سعر صرف الليرة السورية مقابل الدولار الأميركي في السوق السوداء بنسبة 54% في 2012، و105% في 2013، و14% في 2014، و75% في 2015، و66% في 2016. ليستقر في النصف الثاني من 2016 وفي 2017. وساعد تراجع حدة وانتشار النزاع على الاستقرار وارتفعت قيمة الليرة السورية بين تشرين الأول2017 وتمّوز2018.

رغم أن الفترة الواقعة بين 2018 و2019 شهدت توسعاً في رقعة المناطق الخاضعة لسيطرة الحكومة، واستقراراً نسبياً في العديد من المناطق، إضافة إلى الموسم الزراعي الجيد، وبداية تعافي قطاع الصناعات التحويلية، إلا أن سعر صرف العملة تدهور تدهوراً كبيراً، فتراجع بنسبة 43% في أيلول 2019 مقارنة بتموز 2018. ويسلط هذا التقرير الضوء على عوامل رئيسة تسبّبت بهذا الهبوط الشديد. أولاً، فشلت الحكومة في تفكيك أسس اقتصاد النزاع وتحويل أولوياتها من استراتيجية مرتكزة على الأمن إلى إعادة الإعمار. ويوضح ذلك هيمنة الأجهزة الأمنية ونخبة النزاع (بما في ذلك الأطراف الخارجية) على الأنشطة الاقتصادية وصياغة التشريعات الجديدة. وتُعتبر هذه التداخلات غير العادلة، التي تفيد نخبة الحرب، امتداداً لمقاربة النزاع، وهي لا تعالج المظالم، ولا تسهم في إطلاق عملية لبناء الثقة وإشراك كل الناس فيما يخص مناحي حياتهم. ثانياً، أسهم الأداء الضعيف للمؤسسات العامة، التي فشلت في توفير ما يكفي من إمدادات الطاقة واستعادة رأس المال البشري والبنية التحتية والاستثمار فيهما، في إقصاء الشركات الصغيرة والأسر عن جهود التعافي. ثالثاً، تراجع حجم المساعدات الإغاثية وغير الإغاثية التي تتلقاها مختلف المناطق. أخيراً، كان التراجع في قيمة سعر الصرف متأثراً جزئياً بالعقوبات المفروضة.

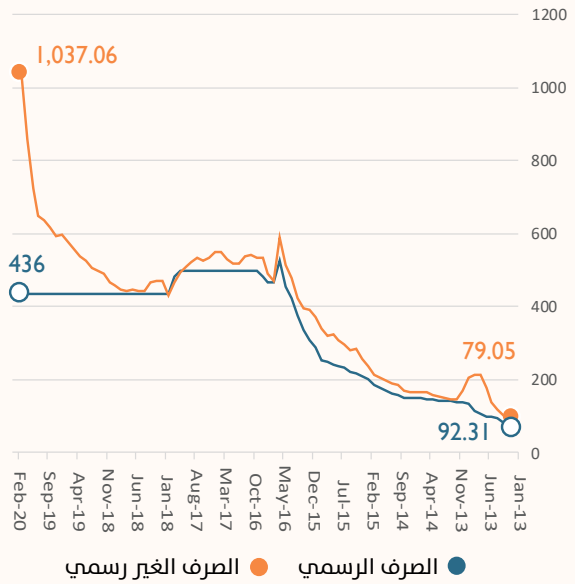
خلال الفترة الواقعة بين تشرين الأول 2019 وكانون الثاني 2020 حصل تسارع في هبوط قيمة الليرة الذي وصل إلى 96% يوم السادس عشر من كانون

"فقد مصرف سوريا المركزي سيطرته على المعروض النقدي والائتمان في أثناء النزاع، بعد أن تشرذمت البلاد إلى مناطق مختلفة تتحكم بها أطراف متقاتلة."

الثاني 2020 مقارنة بما كان عليه في 17 تشرين الأول 2019، وتبعه ارتفاع جزئي بنسبة 13% بحلول نهاية شباط 2020. وإضافة إلى العوامل المذكورة أعلاه، ثمة حدثان آخران مرتبطان بانهيار سعر صرف الليرة السورية، وهما الحراك الاجتماعي في لبنان ومصادقة الولايات المتحدة الأميركية على قانون "قيصر". فقد أدت الأزمة الاقتصادية التي عصفت بلبنان مؤخراً إلى فرض قيود على حركة رأس المال، بما في ذلك على صغار المودعين. ومع ندرة العملة الصعبة، وضعف النظام المصرفي، وحصول ركود في النشاط الاقتصادي، تدهورت قيمة الليرة اللبنانية تدهوراً حاداً. ويُعتبر لبنان هو القناة الأساسية للعمليات الاقتصادية والمصرفية السورية، بشقيها العام والخاص، وهو كان المركز المالي للاقتصاد السوري قبل النزاع وفي أثنائه. وقد تركت الأزمة الاقتصادية اللبنانية أثراً سلبياً على ميزان المدفوعات السوري، وأسهمت في تدهور سعر صرف الليرة السورية. كما أدت مصادقة الكونغرس الأميركي على قانون "قيصر" لحماية المدنيين في سوريا، في كانون الأول 2019 ، إلى فرض عقوبات مشددة على كل من يتعامل اقتصادياً مع الحكومة السورية. وزاد هذا القانون من حجم التهديد الذي يطال أي مستثمر يريد الاستثمار أو الاتجار مع مؤسسات سورية في المستقبل.

قامت الحكومة السورية بإصدار قانونين في عام 2020 يهدفان إلى التحكم بسعر الصرف بواسطة "التهديد" عوضاً عن مواجهة العوامل التي قادت إلى تدهور سعر صرف العملة. فقد فرض المرسومان التشريعيان رقم (3) و(4) عقوبات مشددة (الحبس لسبع سنوات وغرامة) على المتعاملين بغير الليرة السورية أو بالمعادن الثمينة كوسيلة للمدفوعات أو أي نوع من أنواع التداول التجاري. كما شدّد المرسومان العقوبة على كل من يذيع أو ينشر أو يشارك الأخبار التي من شأنها أن تتسبب بإحداث تدنٍ أو عدم استقرار في أوراق النقد الوطنية. أخيراً، ثبّت مصرف سورية المركزي سعر الصرف للبنوك والتحويلات الخارجية عند 700 ليرة سورية، وهذا الرقم أقل بنسبة 34% من سعر الصرف غير الرسمي المسجل في شباط 2020.

الشكل 36: أسعار الصرف الرسمية وغير الرسمية، كانون الثاني 2013 – شباط 2020



المصدر: مصرف سوريا المركزي، المكتب المركزي للإحصاء، وحسابات المركز السوري لبحوث السياسات، 2020

أدى تذبذب سعر صرف العملة وندرة العملة الصعبة إلى إيجاد أرض خصبة للمضاربة والوسطاء الماليين الرسميين وغير الرسميين. كما أنه زاد من تكلفة الإنتاج والضغوط التضخمية، وأسهم في إعادة تخصيص الموارد لتذهب بعيداً عن الفقراء باتجاه نخبة النزاع. وعلاوة على ما سبق، فإن هذا التراجع في قيمة العملة لم يعزّز صادرات السلع السورية جرّاء القيود المفروضة على عملية الإنتاج داخل البلاد. ونتيجة لذلك، فإن هبوط قيمة العملة زاد بصورة أساسية من تكاليف المعيشة والفقر.

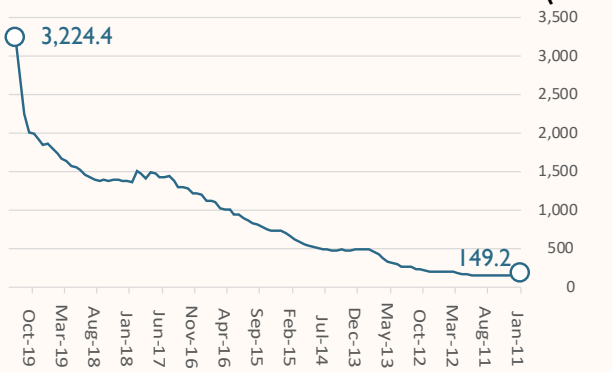
8.2 تكاليف المعيشة

يعتمد هذا التقرير على مؤشر أسعار المستهلك الذي أصدره المكتب المركزي للإحصاء حتى نهاية 2018، وبذلك فقد وضع فريق الأبحاث في المركز السوري لبحوث السياسات إسقاطات لمؤشر أسعار المستهلك حتى شباط 2020. كما عدّل المركز مؤشر أسعار المستهلك للمناطق الواقعة خارج سيطرة الحكومة. وسجّل المؤشر زيادة حادة، ليصل إلى الذروة عند

44.8% في كانون الأول 2016، مقارنة بكانون الأول 2015. وكان هذا الارتفاع ناجماً عن الزيادة في أسعار المشتقات النفطية بنسبة 35% في أواسط 2016. أدت هذه الزيادات في الأسعار إلى تآكل القوة الشرائية لغالبية الأسر السورية، وامتصت الزيادة الإسمية في الأجور والرواتب، ولاسيما الزيادات التي حصل عليها العاملون في القطاع العام في حزيران 2016.

وكانت الأسعار في مناطق النزاع والمناطق المحاصرة أعلى من الأسعار السائدة في الأماكن الأخرى في البلاد، ما عزز هوامش أرباح التجار الذين يحتكرون الأسواق في هذه المناطق. وتواصلت الزيادة في الأسعار في 2017 مع وصول معدل التضخم السنوي إلى 29% في كانون الأول 2017. ووفقاً للتقديرات، فإن مؤشر أسعار المستهلك لم يرتفع خلال 2018 بأكثر من 0.4%، بما أن الأرباع الثلاثة الأولى شهدت تراجعاً في الأسعار، في حين أن الربع الأخير شهد زيادة فيها. وفي 2019، ارتفع مؤشر أسعار المستهلك بنسبة 33%. حصل ذلك نتيجة لعدة عوامل، بما فيها تذبذب سعر صرف العملة وتدهور قيمتها، والسياسات الحكومية المتمثلة في رفع الضرائب والرسوم غير المباشرة في محاولة لسد العجز في الموازنة، وندرة العديد من السلع والخدمات نظراً للظروف الأمنية. يُضاف إلى هذه العوامل أثر الأزمة اللبنانية. وسوف يتطرق التقرير لأثر زيادة الأسعار على الفقر وعدم المساواة في القسم المخصص للفقر.

الشكل 37: مؤشر أسعار المستهلك الشهري (2011 – 2019)



المصدر: المكتب المركزي للإحصاء، وتقديرات المركز السوري لبحوث السياسات، 2020

9.2 ندرة الوظائف

عرّف الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (1948) الحق في العمل بوصفه أحد حقوق الإنسان الأساسية إذ نصّ على أن "لكلّ شخص حقُّ العمل، وفي حرِّية اختيار عمله، وفي شروط عمل عادلة ومُرضية، وفي الحماية من البطالة". في النزاع السوري المدمّر، يعتبر العثور على عمل مناسب تحدياً يفاقم من صعوبة النضال من أجل البقاء. وقد أسهمت مجالات الأنشطة الاقتصادية الجديدة، الشرعي منها وغير الشرعي، في رسم معالم سوق العمل، بتغذية النزاع من جهة، وزيادة مستويات التفاوت والفقر وظروف عدم الأمان، من جهة أخرى. وبسبب النزاع حصل تزايد كبير في أشكال الظلم العديدة، بما في ذلك عمل الأطفال، واستغلال النساء، وتوسع الاقتصاد غير المنظم، ومأسسة أنشطة الفساد، وتجارة السلاح، والتهريب، والاتجار بالبشر، وتدهور الحماية الاجتماعية.

أوجد نمو الشبكات المرتبطة بالعنف واتساع نطاقها مصالح جديدة داخل سوريا وخارجها. فالمناطق الخاضعة لسيطرة قوى التسلط المختلفة شهدت تطبيق قواعد جديدة تسهم في تشتت بيئات العمل وظروفها. وتتمثل السمات المشتركة لأسواق العمل داخل سوريا في غياب الفرص، وظروف العمل غير اللائق، وتدني الأجور، وانتشار الاقتصاد غير المنظم على نطاق واسع.

ورغم استعادة الحكومة للسيطرة على مناطق عديدة داخل سوريا، إلا أن الركود الاقتصادي الشديد واستمرار النزاع لم يبقيا الكثير من فرص العمل المنتج، وظهر عدد كبير من الأنشطة غير الرسمية والمرتبطة بالعنف بما في ذلك السرقة، والاتجار بالسلع المسروقة في السوق السوداء، وتكرير النفط وبيعه بطريقة غير نظامية. كما فتحت المناطق الواقعة على الحدود مجالاً جديداً للأعمال غير النظامية مثل التهريب، وتهريب المخدرات والاتجار بها، والاتجار بالسلاح.

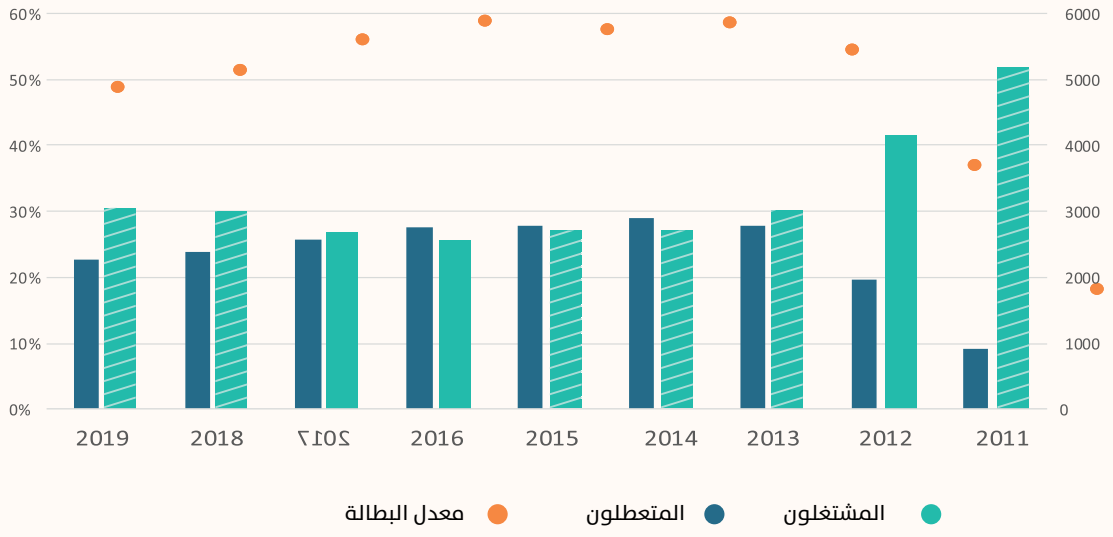
أشارت نتائج مسح حالة السكان إلى ظهور الكثير من الأنشطة الجديدة خلال النزاع وانتشارها على نطاق واسع، ومنها ما يرتبط بعمليات تكرير النفط البدائية وتجارة المحروقات، التي ظهرت في 30%

مـن إجمالـي المناطـق التـي درسـها المسح، ولاسـيما فـي إدلـب، والحسكة، ودير الـزور. ويُعتبرُ التهريب نشاطاً أساسياً آخر ناشئاً يُزاول في محافظات عديدة (المركز السـوري لبحـوث السياسـات، 2018). وبالإجمـال، أشار المسح إلـى أن 17% مـن السكان في سـن العمـل في سـوريا منخرطـون في أنشطة غير قانونية نتيجة للنزاع (المركز السـوري لبحوث السياسـات، 2016). وفي 2019، استوعب قطاع الخدمات، بما في ذلك الخدمات الحكوميـة والتجـارة، معظـم المشـتغلين، تـلاه بعد ذلـك القطـاع الزراعـي، الـذي مـا زال شـبكة أمـان مهمّة للعائـلات.

تراجـع التوظيـف الإجمالـي تراجعاً حـاداً فـي خـلال النـزاع مـن 5.18 مليـون وظيفـة فـي 2011 إلـى 2.25 مليـون وظيفـة فـي 2016، وعـاد وارتفـع إلـى 3.06 مليـون وظيفـة فـي 2019. وارتفـع معـدل البطالـة مـن 14.9% فـي 2011 إلـى 51.8% فـي 2016 وانخفـض إلـى 42.6% فـي 2019. وخسـرت سـوق العمـل 2.2 مليـون وظيفـة مقارنـة بحالـة التشـغيل التـي كانـت سـائدة قبـل النـزاع فـي 2010. وإذا مـا طبقنـا منهجيـة المقارنـة بحالـة عـدم حـدوث النـزاع، مـن خـلال المقارنـة بيـن "السـيناريو الاسـتمراري و"سـيناريو النـزاع"، لتقديـر عـدد فـرص العمـل التـي كانـت سـتُوجد لـو لـم يندلـع النـزاع، فـإن تقديرات هذا التقرير تشير إلى أن سوق العمل خسرت 3.7 مليون وظيفة حتى نهاية 2019 (الشكل 38). وأدت هـذه الخسـارة الهائلـة لفـرص العمـل إلـى زيـادة معـدل الإعالـة الاقتصاديـة مـن 4.13 أشـخاص لـكل عامـل فـي 2010، إلـى 6.4 أشـخاص فـي 2019. وبنـاءً علـى ذلـك، فـإن هنـاك عـدداً أكبر مـن النـاس يعيلهـم عـدد أقـل مـن العامليـن، ممـا أدى إلـى تراجـع حصـة الفـرد مـن الدخـل، فـي حـين أن الاحتياجـات ازدادت. ويتّضـح هـذا الوضـع بجلاء في المناطـق المحاصرة والواقعة خارج سـيطرة الحكومـة التـي نالـت نصيبـاً أكبر مـن الخسـائر.

رغـم أن القيمـة الاسـمية للأجـور ارتفعـت مـن 12,400 ليـرة سـورية فـي 2010 إلـى 49,700 ليـرة سـورية فـي كانـون الأول 2019 بحسـب إسـقاطات المركـز السـوري لبحـوث السياسـات، إلا أن الأجـور الحقيقيـة فـي 2019 تعـادل 30% مـن أجـور عـام 2010. وعـلاوة علـى مـا سـبق، ونظـراً للتزايـد الـذي طـرأ علـى معـدل الإعالـة، فـإن نصيـب الفـرد مـن الأجـور الحقيقيـة فـي 2019 يكافـئ 19% مـن نصيـب الفـرد مـن الأجـور الحقيقيـة فـي 2010.

الشكل 38: معدلات التوظيف والبطالة (2011 – 2019)



المصدر: تقديرات المركز السوري لبحوث السياسات، 2019

3.

الأثر الاجتماعي

3.الأثر الاجتماعي للنزاع

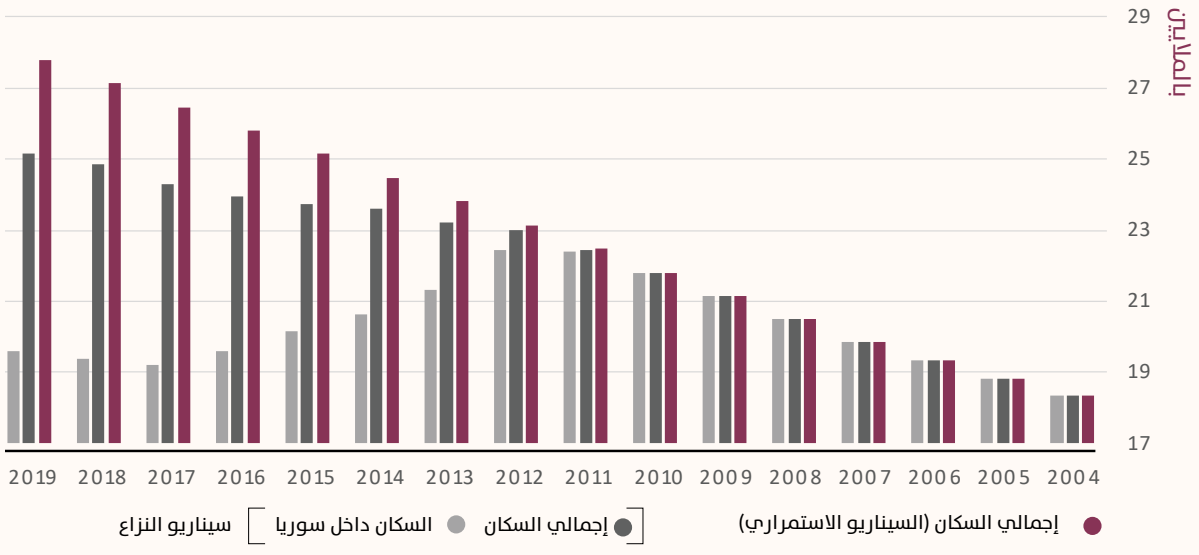
1.3 تناقص السكان

ترك النزاع الممتد آثاراً شديدة على المؤشرات الديموغرافية. فرغم أن سوريا كانت تشهد نمواً سكانياً عالياً قبل النزاع، إلا أن النزاع أحدث تحولاً نحو نمو سالب للسكان، مع تراجع عدد السكان داخل سوريا. فقد تقلص عدد السكان داخل سوريا بمعدل 2.3% في 2015، و2.9% في 2016، و1.9% في 2017. بيد أن عامي 2018 و2019 شهدا معدلات نمو إيجابية، إذ ارتفع عدد السكان بنسبة 0.9% في 2018 و1.1% في 2019؛ ووصل العدد الإجمالي للسكان في 2019 إلى 19.6 مليون نسمة.

يُعزى تراجع عدد السكان إلى ثلاثة عوامل. العامل الأول هو الزيادة الحادة في معدلات الوفيات، بسبب ضحايا النزاع. فرغم أن أعداد الوفيات المرتبطة ارتباطاً مباشراً بالنزاع تراجعت بين 2015 و2019، إلا أن العمليات العسكرية، وتعطل الأنظمة الصحية، وتدنّي مستويات الأمن الغذائي، وغيرها من العوامل ظل يهدر حياة السوريين[14]. العامل الثاني هو التراجع في معدلات الولادات منذ بداية النزاع، من 38.8 بالألف في 2010 إلى 25.4 في 2019. العامل الثالث هو موجات اللجوء والهجرة، إذ قُدّر عدد اللاجئين بحوالى 5.6 ملايين نسمة في دول الجوار (المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، 2019). وارتفعت معدلات الهجرة الصافية من 4 لكل 1,000 نسمة في 2010 إلى 70.5 لكل 1,000 نسمة في 2013. لكن هذا الرقم عاد وتناقص إلى 34.3 لكل 1,000 نسمة في 2017، و8 لكل 1,000 نسمة في 2019. ورغم أن التراجع الذي حصل مؤخراً في وتيرة العمليات العسكرية في 2019 قاد إلى هبوط في أعداد الوفيات المرتبطة ارتباطاً مباشراً بالإصابات، إلا أن ظروف المعيشة ما زالت غير آمنة بما يكفي لعودة اللاجئين إلى ديارهم.

ترك النزاع أيضاً أثره على الخصائص الديموغرافية للسكان بحسب الجنس والعمر. وثمّة عوامل مختلفة أثّرت في هذه الخصائص، بما في ذلك أعداد الوفيات

الشكل 39: سكان سوريا بين 2004 و2019: المقارنة بين "السيناريو الاستمراري" (عدم حدوث النزاع) و"سيناريو النزاع" (عدد السكان الإجمالي وعدد المقيمين داخل سوريا)



المصدر: مسح حالة السكان 2014 وتقديرات المركز السوري لبحوث السياسات 2019.

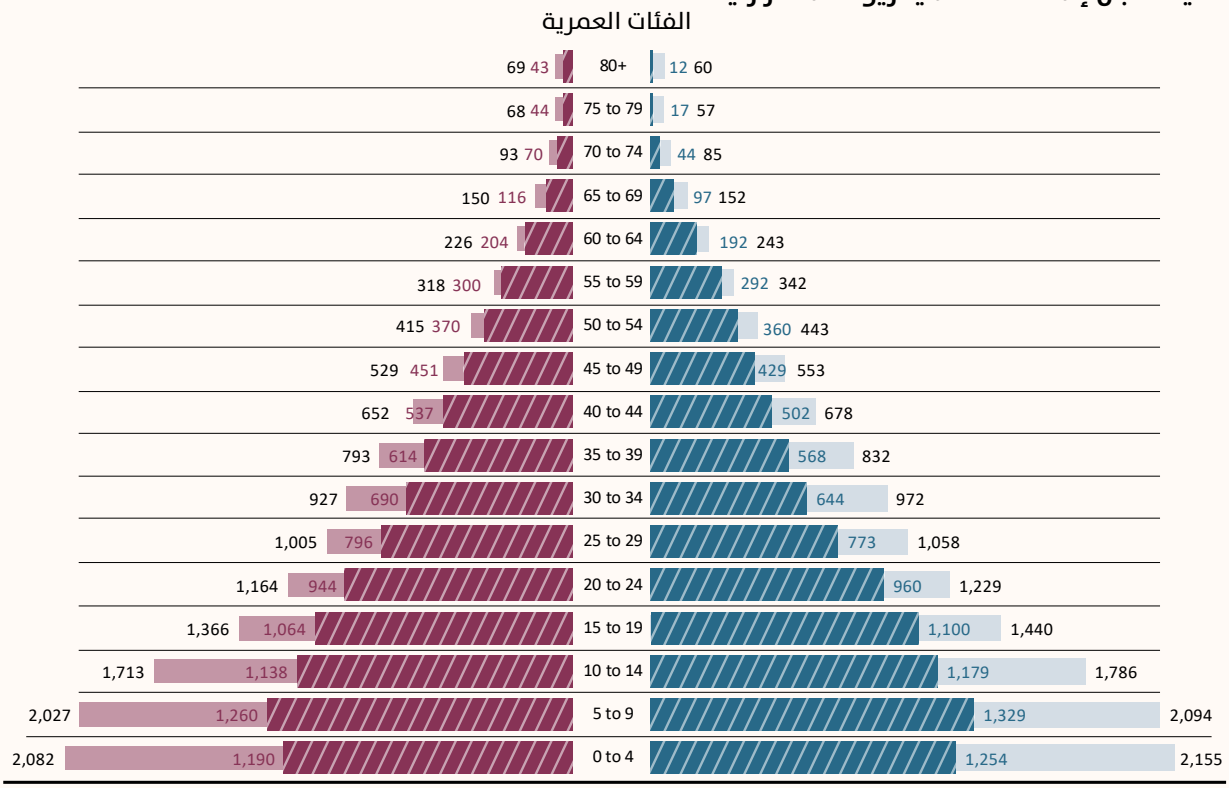
الجدول 3: الإحصائيات السكانية في سوريا (2010 – 2019)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
الولادات (لكل 1000 نسمة)	0.0388		0.0333	0.0305	0.0282	0.0246	0.0248	0.0250	0.0252	0.0254
الوفيات (لكل 1000 نسمة)		0.0057	0.0078	0.0108	0.0126	0.0120	0.0110		0.0087	0.0070
صافي الهجرة (لكل 1000 نسمة)										
النمو		0.0270								0.0105

المصدر: استندت الإسقاطات إلى مسح حالة السكان لعام 2014 والمرصد السوري لحقوق الإنسان، وتقديرات مشروع بيانات المواقع والأحداث المرتبطة بالنزاع (ACLED) للوفيات المرتبطة ارتباطاً مباشراً بالنزاع؛ والإسقاطات الخاصة بالهجرات الصافية من المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، وحسابات المركز السوري لبحوث السياسات

بين الذكور مقارنة بالوفيات بين الإناث؛ والنزوح، والهجرة، واللجوء (المركز السوري لبحوث السياسات، 2016). ووفقاً لنتائج مسح حالة السكان (2014)، فإن نسبة الإناث بين السكان غير النازحين بلغت 51%، في حين تمثّل النساء 57% من النازحين. ويُظهرُ الهرم السكاني في الشكل 40 التحول الهائل في المعطيات الديموغرافية عند النظر إلى أرقام 2019 مقارنة مع إسقاطات سيناريو عدم حصول النزاع.

الشكل 40: الهرم السكاني داخل سوريا في 2019: تقديرات سيناريو النزاع في مقابل إسقاطات السيناريو الاستمراري



المصدر: إسقاطات المركز السوري لبحوث السياسات، 2019

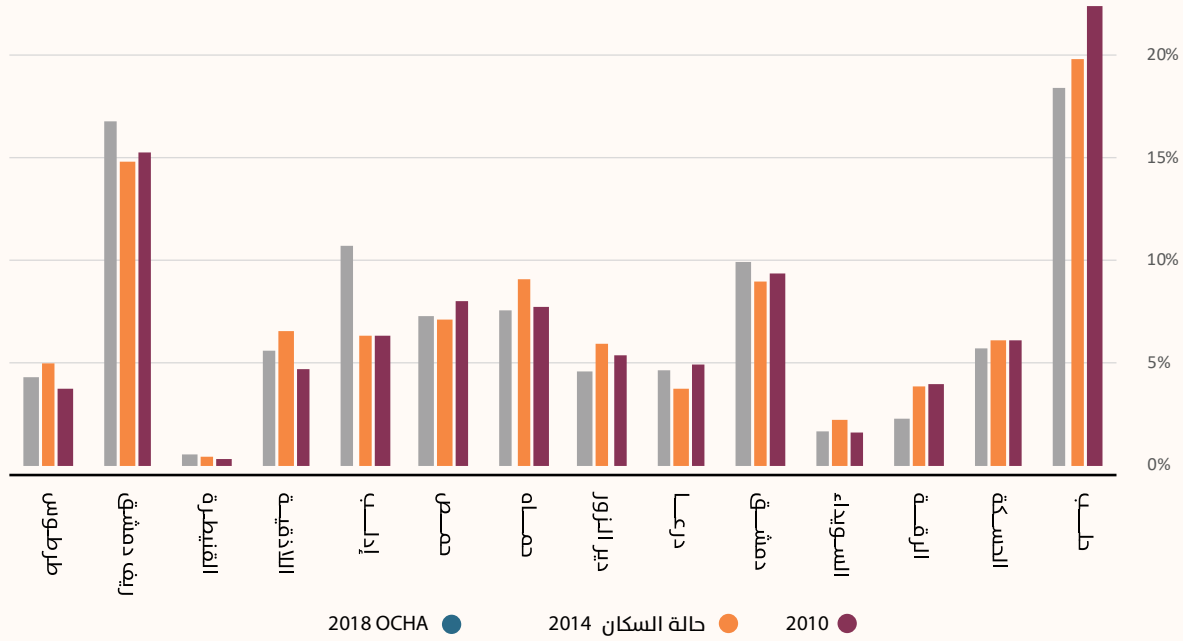
تستند إسقاطات أرقام السكان لعام 2019، على افتراض عدم حصول النزاع، إلى أعداد السكان المقيمين في سوريا في 2010. تفترض الإسقاطات تراجعاً بطيئاً في الخصوبة، باستعمال نموذج الخصوبة لعام 2010، الذي أعدَّ بناء على السجلات المدنية للسكان. كما تفترض أيضاً تواصل الهجرة بوتائر مشابهة للوتائر التي لوحظت خلال الفترة الواقعة بين 1994 و2010. ويستعمل البحث جداول الحياة في سوريا لعام 2010. في غياب النزاع، كان عدد سكان في سوريا 2019 من المفترض أن يصل إلى 27.78 مليون نسمة.

ووُضِعت إسقاطات الهرم السكاني داخل سوريا خلال النزاع (سيناريو النزاع) بالاستناد إلى التقديرات السكانية في عام 2014 والتي استعملت كأساس (المركز السوري لبحوث السياسات، 2016) وإسقاطات الخصوبة (المركز السوري لبحوث السياسات، 2019)، والوفيات (المرصد السوري لحقوق الإنسان، 2019؛ ومشروع بيانات المواقع والأحداث المرتبطة بالنزاع (ACLED))، واللاجئون (المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، 2019).

ثمة تحديات جمّة تواجه السكان الذين بقوا في سوريا، بما في ذلك انتشار الدمار في البنية التحتية على نطاق واسع، وانعدام الأمن، والتجنيد العسكري الإجباري، وسط تدهور ظروف المعيشة والنشاط الاقتصادي. وقادت هذه العوامل المتضافرة، إضافة إلى التهديد الوجودي الذي يمثله النزاع المسلّح، إلى حالات نزوح جماعي، حددت أنماطها ظروفُ النزاع في كل محافظة. ونتيجة لذلك، تغيّر توزّع السكان داخل سوريا تغيّراً هائلاً ومتبايناً في آن معاً. فقد ازداد عدد السكان في إدلب وريف دمشق، في حين تراجعت أعداد سكان حلب، والحسكة، والرقة (الشكل 41).

ووُضِعت إسقاطات للمؤشرات الديموغرافية اعتماداً على منهجية المقارنة بحالة عدم حدوث النزاع من خلال المقارنة بين "السيناريو الاستمراري و"سيناريو النزاع" المبيّنة في الملحق 1. وبموجب هذه الإسقاطات، فإن الأرقام الناتجة عنها تبيّن حالة سكان سوريا في 2030 مقارنة بالإسقاطات لو لم يحصل النزاع. تعتمد إسقاطات "سيناريو النزاع" على أرقام الوفيات والخصوبة لعام 2019، وتفترض الخروج الجماعي للمزيد من اللاجئين دون عودة اللاجئين الحاليين. تشير إسقاطات هذا السيناريو إلى بلوغ

الشكل 41: النسب المئوية لتوزع السكان بحسب المحافظات (2010، 2014، 2018)



المصدر: مسح حالة السكان، ٢٠١٤، المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ٢٠١٨، وحسابات المركز السوري لبحوث السياسات.

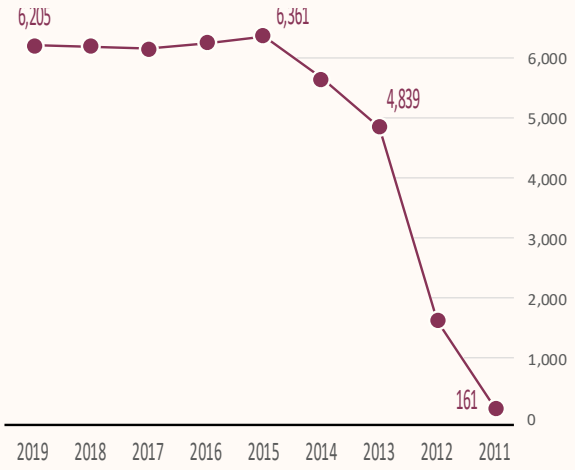
السكان 21.7 مليون نسمة في 2030، وهو قريب لعدد السكان في 2010. وبحسب منهجية المقارنة مع حالة عدم حدوث النزاع، فإن عدد سكان سوريا كان ليكون 35 مليون نسمة في 2030. وبناءً على ذلك، فإن عدد السكان وفق سيناريو النزاع عام 2030 يمثل 62% من الرقم الافتراضي لعدد السكان وفق السناريو الاستمراري، ما يسلط الضوء على الأزمة الديموغرافية الهائلة التي تسبّب بها النزاع.

2.3 النزوح القسري[15]

على مدار سنوات النزاع التسع في سوريا، غادر أكثر من 5.6 مليون نسمة البلد ولجؤوا إلى لبنان، وتركيا، والأردن ودول أخرى. وفي آب 2019، وصل عدد النازحين إلى 6.14 مليون نسمة (المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين 2019) وهو أكبر نزوح داخلي مرتبط بنزاع في العالم[16] . وبحلول نهاية آب 2019، وصل عدد النازحين حديثاً (خلال الفترة الواقعة بين كانون الثاني وآب 2019) إلى 1.16 مليون نسمة، غالبيتهم جاؤوا من إدلب، ثم حماة، فدير الزور. وكان العديد من هؤلاء النازحين قد غادروا منازلهم أو أماكن سكنهم المؤقتة للمرة الثانية أو الثالثة[17].

رغم أن حدة للنزاع تراجعت في 2019، إلا أن أعداد اللاجئين والنازحين لم تنخفض، بل سُجّلت حالات نزوح جديدة. وكانت وتيرة عودة النازحين بطيئة للغاية. ويمكن القول إن السبب في ذلك يعود إلى تركّز النزاع في بعض المناطق التي استمر فيها القتال في العامين الأخيرين. وقدّرت المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين عدد الأشخاص الذين نزحوا كنتيجة مباشرة للحملة العسكرية التركية "غصن الزيتون"، التي نفذت في منطقة عفرين شمال سوريا، وانتهت في أيار 2018 بأكثر من 134 ألف إنسان. كما أسفرت معركة خان شيخون التي شنّتها الحكومة السورية ضد فصائل المعارضة في آب 2019 عن نزوح مئات آلاف الأشخاص الجدد. ونزح 202 ألف شخص إضافي في تشرين الأول 2019 بسبب الحملة التركية، "نبع السلام" في شمالي شرقي سوريا [18]. وفي مطلع عام 2020، أجبرت العمليات العسكرية المكثفة في إدلب وغرب حلب مئات آلاف الأفراد على اللجوء إلى ريفي إدلب وحلب الشماليين [19] .

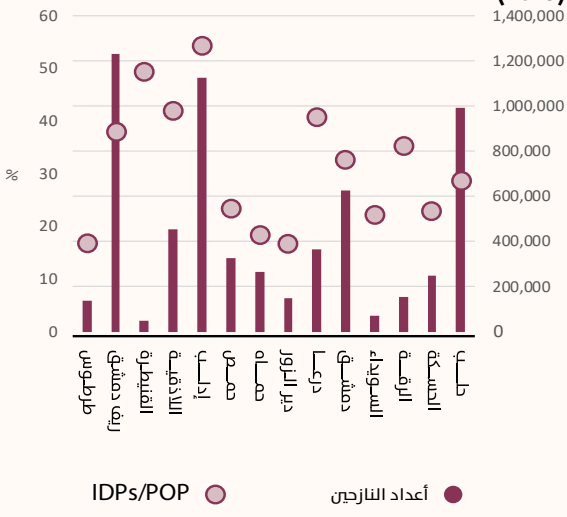
الشكل 42: العدد السنوي للنازحين (2011 – 2019)



المصدر: مسح حالة السكان وتقديرات المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين 2019

بالإجمال، يمكننا أن نرى أن أكثر من نصف سكان سوريا قد نزحوا قسرياً، الأمر الذي ترك آثاراً مدمرة على كل من قدرتهم على الوصول إلى الخدمات الأساسية، وإنفاذ حقوقهم الإنسانية، وظروفهم المعيشية والاقتصادية (المركز السوري لبحوث السياسات، 2020).

الشكل 43: النسبة المئوية للنازحين قسرياً من السكان (2018)



المصدر: خلاصة الاحتياجات الإنسانية: مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية (أوتشا)

تشير نتائج دراسة للمركز السوري لبحوث السياسات في عام 2020 عن النزوح إلى عدد من العوامل التي تؤثر في قرارات الناس فيما يخص ترك منازلهم والانتقال إلى مناطق أخرى. ويحدد التقرير خمسة عوامل في المناطق التي تشكل وجهة النازحين كما يلي: أولاً، ترتبط معدلات النزوح ارتباطاً سلبياً برأس المال الاجتماعي. فقد لوحظت توترات بين النازحين والمجتمعات المضيفة، مع وجود منافسة على الموارد السياسية، والاجتماعية، والاقتصادية. ثانياً، ترتبط معدلات النزوح إلى منطقة محددة بالأداء المؤسسي فيها؛ إضافة إلى المستويات الأدنى من العنف، والتمييز، والفساد، والمستويات الأعلى من سيادة القانون. ثالثاً، ترتبط ظروف المعيشة ارتباطاً إيجابياً بالنزوح – أي إن النازحين سيسعون إلى المواقع التي تضمن ظروف معيشة أفضل، بما في ذلك توفر الاتصالات، والنقل، والكهرباء، والمياه، وفرص العمل. رابعاً، ترتبط معدلات النزوح ارتباطاً إيجابياً بالمستويات الأعلى للتنمية البشرية المقترنة بموقع معيّن، مثل توفر البنية التحتية والموارد للخدمات التعليمية. أخيراً، ترتبط معدلات النزوح ارتباطاً سلبياً بمعدل الوفيات المرتبطة بالنزاع في المنطقة التي ينزحون إليها.

أما العوامل التي ترتبط بالمناطق التي نزحوا منها، فإن النتائج تُظهر أن أعلى معدلات النزوح تأتي من المناطق التي تشهد معدلات وفيات عالية مرتبطة بالنزاع، والمناطق ذات ظروف المعيشة والخدمات السيئة، والأداء المؤسسي الضعيف. أي إن شدة النزاع المسلح وتدهور الحوكمة والظروف الاجتماعية والخدمية تدفع السكان إلى المغادرة.

3.3 اللاجئون: الظلم في الخارج [20]

سيركّز هذا القسم على التحديات الفريدة من نوعها التي تواجه النازحين السوريون في الخارج، وهي مجموعة تضم اللاجئين، وطالبي اللجوء، وغيرهم من الأشخاص النازحين، الذين اضطروا إلى النزوح خارج بلادهم بسبب الخوف، وانعدام الأمن، والحرب، وتدمير الشروط الأساسية للبقاء. فاللاجئون يعانون من العديد من أشكال الظلم ذاتها التي يعاني منها السوريون الآخرون نتيجة للنزاع.

يقدّم التقرير لمحة عامة عن موجات الهجرة المختلفة والحالة الآخذة بالتدهور السريع للاستجابة الدولية على مستوى المؤسسات في البلاد المضيفة، وعلى المستوى الدولي. كما يتطرق التحليل إلى ثلاثة أبعاد لمعاناة اللاجئ، هي: قدرات الوصول والتنقل؛ والتنمية البشرية؛ والمكانة والتعبير والتمثيل.

1.3.3 موجات النزوح القسري

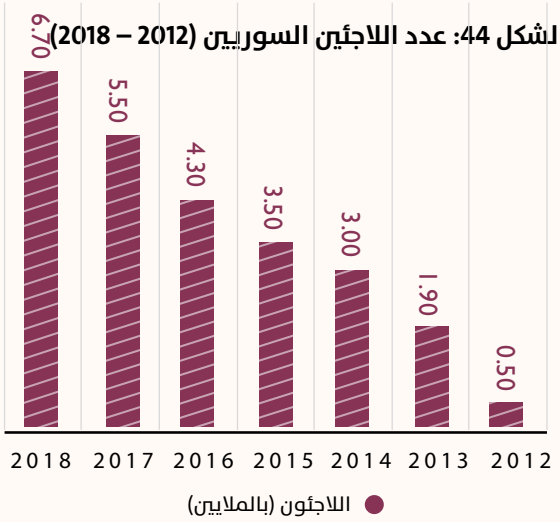
يمكن تمييز سبع موجات من النزوح القسري داخل سوريا وخارجها منذ أن بدأ النزاع في آذار2011 (ضاحي، 2019). حصلت الموجة الأولى في 2011، بعد أن فرّ لاجئون إلى لبنان وتركيا بسبب انطلاق حملات عسكرية، وتزايد عنف القوى الأمنية، إضافة إلى الاعتقالات العشوائية، والخطف، والاختفاء القسري. افتتح أول مخيم للاجئين السوريين في تركيا في غضون شهرين من بداية النزاع.[21] اعتمدت الموجة الأولى من اللجوء على الروابط التي كانت قائمة مسبقاً قبل النزاع مع دول مثل تركيا، والأردن، ولبنان مثل صلات العمل، أو التجارة، أو الصداقة، أو القربى مع أشخاص في تلك البلدان. كما كان للقرب الجغرافي، بطبيعة الحال، دور هام في اختيار الوجهة، بسبب سهولة الوصول. واضطر آخرون إلى النزوح القسري داخل سوريا وتحديداً الهجرة إلى مناطق أقل تأثراً بالنزاع.

بدأت الموجة الثانية من الهجرة في آذار ونيسان 2012 عندما تحوّل الصراع إلى نزاع عسكري واسع النطاق، ما أسفر عن تدمير البنية التحتية، بما في ذلك الإسكان، والمدارس، والمستشفيات، والخدمات. وبحلول نهاية 2012، أفادت مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين عن وجود أكثر من 500 ألف لاجئ سوري وما يقارب 1.6 مليون نازح.

بدأت الموجة الثالثة من الهجرة في مطلع 2013 وكانت مدفوعة بالتدمير المستمر والممنهج للبنية التحتية والخدمات الأساسية؛ والقصف العسكري المكثف الذي أودى بحياة عشرات آلاف المدنيين؛ وسيطرة فصائل مختلفة على عدة بلدات ومناطق؛ والخوف من انتهاكات حقوق الإنسان والعقوبات الجماعية

التـي كانـت ترتكبهـا وتفرضهـا القـوى الأمنيـة. كمـا كانـت الخدمـة العسكرية الإلزاميـة أحـد دوافـع الشبّان للفرار من البلد. وبحلول نهاية 2013، بلغ العدد المقدر للاجئين 1.9 مليون إنسان، والعدد المقدّر للنازحين 4.8 ملايين إنسان (المركز السوري لبحوث السياسات، 2019). في 2014، ظهر ما يعرف باسم تنظيم "داعش"، وتسبّب بموجة رابعة من النزوح. فقد فرّ العديد من المدنيين بسبب عمليات القصف العشوائي التي كان يشنّها تنظيم "داعش" والأطراف المتحاربة، ما قاد إلى تدمير هائل للبنية التحتية المدنية (ديفيس 2015). وبحلول أواخر 2014، كان عدد اللاجئين قد ارتفع إلى 3 ملايين نسمة، بينما وصل عدد النازحين إلى 5.7 ملايين إنسان.

الشكل 44: عدد اللاجئين السوريين (2012 – 2018)



المصدر: المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين 2019: الاتجاهات العالمية [22].

كانـت الموجـة الخامسـة مـن النـزوح والهجـرة القسـرية باتجـاه الاتحـاد الأوروبـي فـي 2015. وكان المكتـب الاتحـادي للهجـرة واللاجئين فـي ألمانيـا قـد أعلـن عـن استقباله ما يقارب مليون طالب لجوء بين 2014 و2017، علماً أن الغالبية العظمى منهم كانت قد وصلت بين تمـوز 2015 وشباط 2016 (المكتـب الاتحـادي للهجـرة واللاجئين فـي ألمانيـا، 2018). وعززت هـذه الهجـرة الجماعيـة إلـى تسـاهل قوانيـن اللجـوء فـي ألمانيـا[23]. وفـي نهايـة 2015، كان العـدد الإجمالـي للاجئيـن السـوريين قـد وصـل إلـى 3.5 ملايـين إنسـان. واسـتمرت المعـارك المدمـرة طـول 2015، جنبـاً إلـى جنـب مـع توسـع رقعـة المناطـق الخاضعـة لسـيطرة المعارضـة وتنظيـم "داعـش". وأسـفر التدخـل العسـكري الروسـي المباشـر فـي أيلـول 2015 عـن المزيـد مـن المعـارك العنيفـة، ونتيجـة لذلـك فقـد ارتفـع عـدد النازحيـن إلـى 6.4 مليـون إنسـان بحلـول نهايـة 2015 (المركـز السـوري لبحـوث السياسـات، 2019).

فـي آذار2016، بـدأت موجـة سادسـة مـن اللجـوء والنـزوح. غيـر أن العديـد مـن دول الجـوار والاتحـاد الأوروبـي بـدأت تفـرض قيـوداً صارمـة علـى دخـول طالبـي اللجـوء، مـا أدى إلـى تحـول الجـزء الأعظـم مـن محـاولات اللجـوء إلـى طـرق "غيـر شـرعية". وقـد خـاض عـدد كبيـر مـن النـاس رحـلات محفوفـة بمخاطـر عبـر البحـر الأبيـض المتوسـط، بتسـهيل

الشكل 45: مراحل النزوح القسري خلال النزاع

الشديد، والإساءة، والموت. وبحلول نهاية عام 2016، كان عدد اللاجئين المسجلين قد وصل إلى 4.3 مليون إنسان، في حين ظل رقم النازحين بحدود 6.2 مليون إنسان.

بين 2017 و2019، حصلت الموجة السابعة من الهجرة، وسجلت ذروة واضحة بعد معركة حلب في نهاية 2016. ورغم أن هذه الفترة شهدت حملات عسكرية تركية، وغزو عفرين والجزيرة، إلا أن الفترة ذاتها شهدت أيضاً خفضاً للتصعيد في مناطق عديدة، وتوسع سيطرة الحكومة وقوات سوريا الديمقراطية، وتراجع تنظيم "داعش" وهزيمته (التي أعلن عنها في آذار 2019). وخلال هذه الفترة، استعادت الحكومة السورية السيطرة على الغوطة الشرقية، ودرعا، والقنيطرة، والرستن، وأجزاء من إدلب وحماة. وترافقت هذه الفترة بالنزوح القسري للسكان باتجاه إدلب وريف حلب. وعلى الرغم من تراجع حدة المعارك في 2018 و2019، إلا أن معدلات عودة هؤلاء النازحين كانت منخفضة بسبب غياب البنية التحتية، والخدمات الأساسية، والشروط الأساسية للعيش. وطبّقت دول الجوار سياسات تهدف إلى تسريع عودة اللاجئين، ولاسيما من الأردن ولبنان، ولاحقاً، تركيا. وبحلول أواخر 2019، كان عدد اللاجئين المسجلين قد وصل إلى 6.7 مليون إنسان، فيما وصل عدد النازحين إلى 6.2 مليون إنسان.

منذ بداية النزاع، جاء الرد على تدفق اللاجئين، ولاسيما من دول الجوار المضيفة، على شكل مزيج من المشاعر الإنسانية الصادقة والمساعدات الشاملة، واستغلال وجود اللاجئين كأداة لتحقيق أغراض سياسية للدول المضيفة أو الأحزاب السياسية فيها. ووصل خلط مساعدة اللاجئين بالحسابات الجيوسياسية إلى ذروته في الاتفاق المبرم بين الاتحاد الأوروبي وتركيا في 20 آذار 2016، مجرداً اللاجئين من أبسط حقوقهم (منظمة العفو الدولية 2017 [24]).

2.3.3 تجربة اللاجئين مع الظلم

كما ذكرنا في بداية هذا القسم، إن اللاجئين يتعرضون لعدة أشكال من الظلم وهو أمر يمكن أن يندرج ضمن ثلاثة أبعاد هي: قدرات الوصول والتنقل؛ والتنمية البشرية؛ والمكانة والتعبير والتمثيل.

الوصول والتنقل

ترتبط قدرات الوصول والتنقل بقدرة السكان النازحين على الهروب من بلدهم والدخول إلى بلد آخر. وترتبط أيضاً بعد الوصول إلى ذلك البلد الجديد، بالقدرة على التحرك بشكل معقول ضمنه مع إمكانية الوصول إلى الخدمات الحيوية. يُوضِحُ الاتفاق المبرم بين الاتحاد الأوروبي وتركيا التدهور الحاصل في هذه القدرات، بما أن الاتفاق أغلق الحدود الأوروبية في وجوه اللاجئين. ونظراً للغموض الذي يكتف قانون اللجوء، من غير الواضح ما إذا كان إبعاد اللاجئين عن حدود بلد معيّن هو بمثابة ترحيل قسري، وليست هناك آليات قانونية لضمان قبول اللاجئين. بيد أن التبعات على من يطلبون اللجوء كانت شديدة وتنطوي على تهديد للحياة. فقد أُجبرَ اللاجئون على وضع أرواحهم بين أيدي مهربي البشر، الأمر الذي نجم عنه غرق أشخاص كثيرين في البحر الأبيض المتوسط بسبب سفرهم عبر مراكب غير موثوقة يوجهها أشخاص يفتقرون إلى أي كفاءة.

كما فُرِضَت قيود مشابهة على الدخول والحركة في أنحاء المنطقة. فعلى سبيل المثال، بعد أن أغلق لبنان حدوده عملياً عام 2014، أمر المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين بالتوقف عن تسجيل اللاجئين السوريين اعتباراً من السادس من أيار/مايو 2015 [25]، ما يجعل غير المسجلين عرضة لانتهاك حقوقهم الإنسانية. وعلى المنوال ذاته، فرض الأردن قيوداً مشددة على دخول السوريين في 2014. وكانت النتيجة هي أن أعداداً أكبر من السوريين باتت حبيسة لمواقعها الحالية سواء داخل سوريا، أو ضمن الدول المضيفة، أو بالقرب من المناطق الحدودية.

التنمية البشرية للاجئين

تتألف قدرات التنمية البشرية من الاحتياجات الأساسية المطلوبة للبقاء، بما في ذلك السكن، والتعليم، والرعاية الصحية، إضافة إلى المعيشة والعمل. يعيش معظم اللاجئين في دول الجوار في حالة من الإهمال والتجاهل. غير أن حال لاجئي دول الجوار يختلف عن حال اللاجئين الذين يعيشون في الاتحاد الأوروبي، لأن الأوائل من غير المرجح أن يستقروا استقراراً دائماً في البلد المضيف لهم، وبالتالي فهم يواجهون عوائق

شديدة تحد من إمكانية حصولهم على الخدمات، وتحسين وضعهم الاقتصادي. كما يواجه غالبية اللاجئين في دول الجوار ظروفاً من الحرمان المادي الشديد. ورغم أن من الصحيح القول إن العديد من المجتمعات المضيفة تعاني أيضاً من حرمان شديد، إلا أن التفاوت يظل كبيراً بين المعدلات الوسطية الوطنية ووضع اللاجئين السوريين. ووفقاً للمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، فإن 93% من اللاجئين السوريين في الأردن يعيشون في حالة فقر [26] . وفي لبنان، في 2018، أثّر انعدام الأمن الغذائي على 91% من الأسر اللاجئة، بينما كان 76% منهم يعيش تحت خط الفقر، فيما عاشت 58% من الأسر في حالة فقر مدقع (بأقل من 2.87 دولار للشخص يومياً)[27]. بيد أن موضوع الوصول إلى الخدمات أعقد من مجرد وفرتها؛ فحتى في الحالات التي لا توجد فيها عوائق قانونية تحول دون الحصول على الخدمات الأساسية، إلا أن هناك الكثير من العوائق غير الرسمية، بما في ذلك النوع الاجتماعي (الجنس)، والموقع واللغة (في حالة الدول المضيفة غير الناطقة بالعربية).

وفيما يخص التوظيف، وثّق عدد كبير من الدراسات عملية تحويل عمل اللاجئين إلى عمل غير نظامي، وهذا أمر قاد إلى أشكال من الاستغلال الشديد، كما هي حالة لبنان حيث يُمنع اللاجئون من العمل إلا في مهن البناء والتشييد والزراعة والتنظيف [28] . كما يعد التراجع الكبير في إمكانية الوصول إلى الخدمات التعليمية أحد أكثر أشكال الحرمان قسوة على أطفال اللاجئين. تشير التقديرات إلى أن 58% من اللاجئين السوريين في سن التمدرس كانوا خارج صفوف المدارس في 2017 (المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، اليونيسف، برنامج الأغذية العالمي 2017).

المكانة والتعبير والتمثيل

يتعلق الجانب الأخير للقدرات بالمكانة والتعبير والتمثيل. فثمة نزعة للنظر إلى اللاجئين بوصفهم مجموعة غير مسيسة ومتجانسة. وحتى أكثر القطاعات تحرراً في الدول المضيفة تتجاهل المواقف والمطالب السياسية للاجئين بل تنكرها. وغالباً ما يوصف اللاجئون بأنهم ضحايا ومستضعفون ما يعزز النظر إلى حالتهم بوصفهم مجرد أشخاص يحتاجون إلى تبرعات خيرية، لا إلى تمكين (منصور 2018). وقد عززت العديد من الحكومات المضيفة والمنظمات غير الحكومية والمؤسسات الدولية الموكلة إليها حماية اللاجئين هذه الأنواع من المواقف تجاههم.

ويعتبرُ إسكات اللاجئين مثيراً للقلق على نحو خاص في ضوء التعديات الكثيرة على حقوقهم، ولاسيما النساء. فعلى سبيل المثال، يُظهرُ تقرير صدر عن صندوق الأمم المتحدة للسكان مدى صعوبة هروب النساء من العنف [29]. فالنساء يقعن في دائرة خطر التعرّض للعنف الجنسي أثناء النزاع، وكلاجئات، والعديد منهن يواصلن تحمّل العنف والاستغلال الجنسي. لكن هذه المسائل لا تقتصر على النساء فقط. فالرجال والفتيان أيضاً يتعرضون للعنف الجنسي أو يوصفون أنهم "يشكلون تهديداً" ويستهدفون بسبب ذلك . يُعتبرُ العنف الجنسي ضد الرجال والنساء والبنات والأولاد أحد أوجه الظلم الشديد الذي سيترك أثره على أجيال كثيرة قادمة. إن غياب الصوت وتدهور الحقوق يعنيان أن أغلب هذه القضايا سيتم تجاهلها في العملية السياسية أو السياسات الرئيسية التي تخص اللاجئين أنفسهم.

إن الوضع القانوني الهش للاجئين وغياب قدرتهم على المشاركة والتمثيل يعيق تعبيرهم عن مظالمهم ويلغي صوتهم السياسي كأفراد أو كمجموعات. وتشير الأدلة إلى أن اللاجئين الذين يعيشون خارج بلدانهم، يُنتظر منهم أن يكونوا ممتنين لمن هبّوا لمساعدتهم، وأن يتلزموا الصمت تجاه احتياجاتهم الأساسية وآرائهم السياسية. وتحديداً في الدول المجاورة لسوريا، لا يُسمح للاجئين السوريين عموماً بإنشاء مؤسسات تمثّلهم وتسلّط الضوء على أصواتهم وأولوياتهم. وعادة ما تتشكل الروابط على المستوى غير الرسمي مع المجتمعات المضيفة والمؤسسات غير الحكومية. كما أن العمليات السياسية المتنوعة لا تمارس تمكين اللاجئين ولا تفسح مجالاً لهم للتعبير عن أولوياتهم أو مناقشة المسائل المتعلقة بالعودة والحقوق.

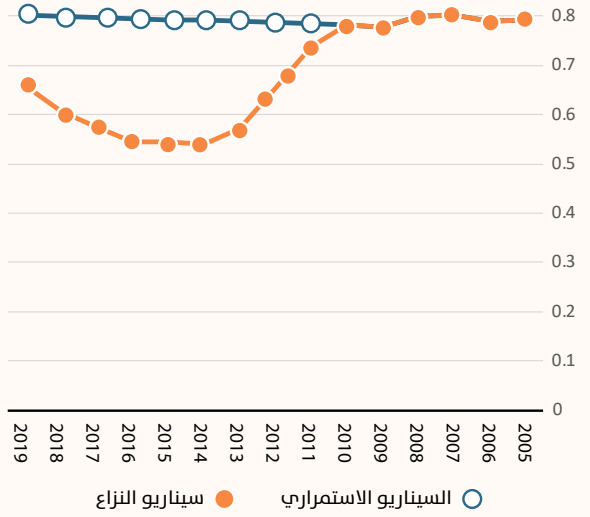
4.3 دليل الأمم المتحدة للتنمية البشرية

تُحتسبُ التنمية البشرية باستعمال دليل الأمم المتحدة للتنمية البشرية. وكانت الأبعاد الثلاثة لدليل التنمية البشرية والمتمثلة بالصحة، والتعليم، والدخل قد سجّلت تدهوراً كبيراً في سوريا بسبب النزاع. يراجع هذا القسم حسابات دليل التنمية البشرية لسوريا قبل النزاع، ويحاول قياس أثر النزاع في حالة التنمية البشرية بطريقتين. الطريقة الأولى هي من خلال مقارنة الأرقام الحالية بأرقام مرحلة ما قبل النزاع. أما الطريقة الثانية فباستعمال الإسقاط باتباع منهجية المقارنة مع حالة عدم حدوث النزاع المبيّنة في (الملحق1)، من خلال المقارنة بين المعدلات الحالية والسيناريو الاستمراري لو لم يحصل النزاع. من الجدير بالذكر إن نتائج دليل التنمية البشرية المذكورة في هذا التقرير تختلف عن تلك الواردة في "تقرير التنمية البشرية" (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2015). ويعود السبب في ذلك إلى أن المركز السوري لبحوث السياسات عدّل حسابات ما قبل النزاع بالاستناد إلى المؤشرات الديموغرافية المحدثة (المركز السوري لبحوث السياسات، 2016)، وحسب دليل التنمية البشرية أثناء النزاع باستعمال مسح حالة السكان لعام 2014، إضافة إلى البيانات والتقديرات الاقتصادية والصحية والتعليمية التي وضعها المركز خلال الفترة بين 2016 و2019.

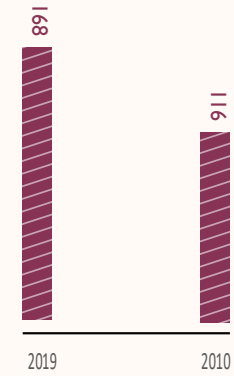
في عام 2010، احتل دليل الصحة، ضمن دليل التنمية البشرية لسوريا، المرتبة 116 من أصل 191 دولة، ليعود ويتراجع إلى المرتبة 168 بحلول 2019. (الشكل 46). ويستند ذلك إلى جداول الحياة المُحتسبة مؤخراً، التي قدّرت العمر المتوقع عند الولادة في 2010 بـ 70.5 سنة (المركز السوري لبحوث السياسات، 2016). وفي 2015، وبناءً على بيانات مسح حالة السكان لعام 2014، قُدّر العمر المتوقع عند الولادة بـ 55.4 سنة في 2015. وتشير إسقاطات المركز السوري لبحوث السياسات إلى أن العمر المتوقع عند الولادة بلغ 62.9 سنة في 2019 جرّاء تراجع عدد الوفيات المرتبطة بالنزاع.

الشكل 46: (أ) مكوّن الصحة ضمن دليل التنمية البشرية لسوريا، 2005 – 2019، (ب) ترتيب سوريا في دليل الصحة (من أصل 191 دولة)

(أ) مكوّن الصحة ضمن دليل التنمية البشرية لسوريا، 2005 – 2019



(ب) ترتيب سوريا في دليل الصحة في دليل التنمية البشرية



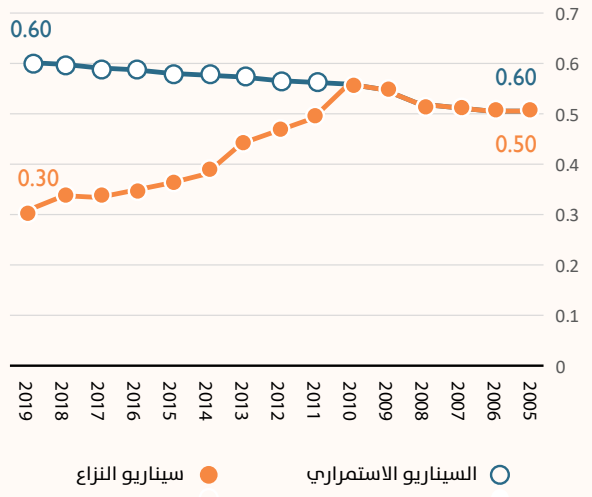
المصادر: تقرير التنمية البشرية، وحسابات المركز السوري لبحوث السياسات

بين عامي 2010 و2019، تراجع دليل التعليم ضمن دليل التنمية البشرية لسوريا من المرتبة 122 في 2010 إلى المرتبة 184 في 2019. يُعزى هذا الهبوط الحاد إلى الدمار الذي طال البنية التحتية للتعليم (من مدارس وبنى أخرى) والموارد (البشرية والمادية). قاد النزاع إلى تراجع هائل في معدلات الالتحاق بالمدارس وسنوات التمدرس المتوقعة. ورغم أن

معدلات الالتحاق بالمدارس سجلت تحسناً طفيفاً في السنوات القليلة الماضية، إلا أن سنوات التمدرس المتوقعة ما زالت منخفضة. فنصف الأطفال الذين في عمر المدرسة تقريباً كانوا خارج المدرسة في 2017، رغم أن هذا الرقم تراجع إلى قرابة الثلث في 2018 و2019. كما شهدت مستويات التعليم العالي تراجعاً في سنوات التمدرس المتوقعة.

الشكل 47: (أ) مكوّن التعليم ضمن دليل التنمية البشرية لسوريا، 2005 – 2019، (ب) ترتيب سوريا في دليل التعليم (من أصل 189 دولة)

(أ) مكوّن التعليم ضمن دليل التنمية البشرية لسوريا، 2005 – 2019



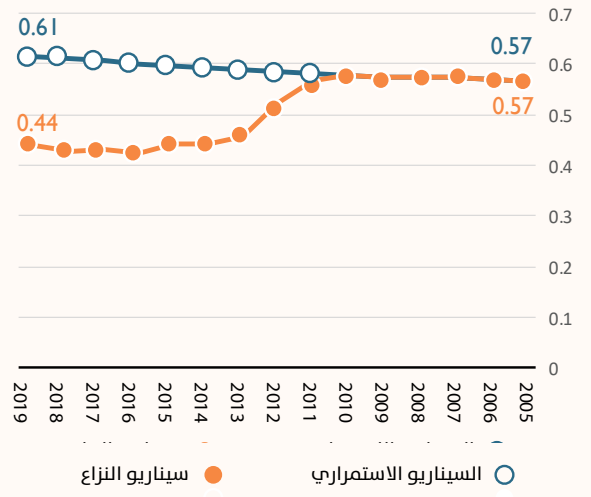
(ب) ترتيب سوريا في دليل التعليم في دليل التنمية البشرية (من أصل 189 دولة)

المصادر: تقرير التنمية البشرية، وحسابات المركز السوري لبحوث السياسات

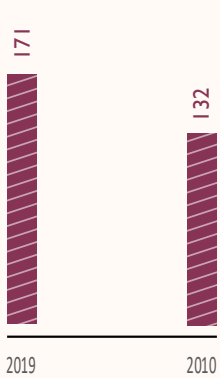
في 2016، تراجع دليل الدخل في دليل التنمية البشرية لسوريا بنسبة 28.6% في 2019 مقارنة بعام 2010. وتراجع ترتيب سوريا في عام 2019 على دليل الدخل من 132 إلى 171 من أصل 193 دولة (الشكل 48). ويعكس هذا التراجع في نصيب الفرد من الدخل حالة الركود وانهيار الناتج المحلي الإجمالي والثروة أثناء النزاع.

الشكل 48: (أ) مؤشر الدخل في دليل التنمية البشرية لسوريا (2005 – 2019)، (ب) مرتبة سوريا على دليل الدخل (باستخدام تراتبية 2010، من مجموع 193 دولة)

(أ) دليل الدخل في دليل التنمية البشرية لسوريا (2005 – 2019)



(ب) مرتبة سوريا على دليل الدخل (من مجموع 193 دولة)

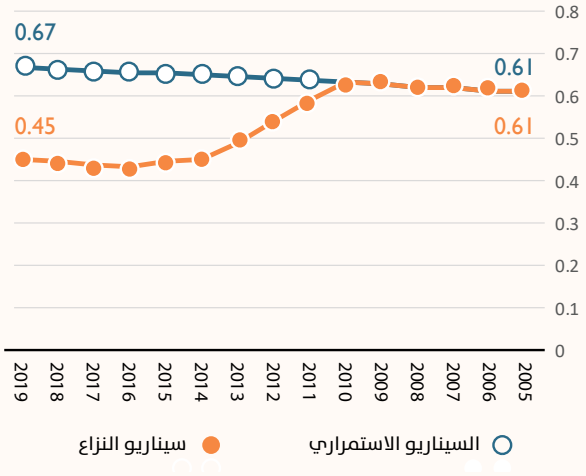


المصادر: تقرير التنمية البشرية، وحسابات المركز السوري لبحوث السياسات

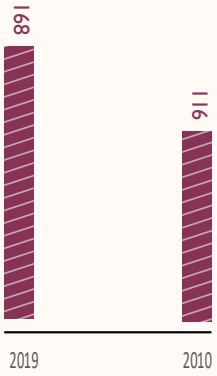
لا تزال سوريا تعاني من مستوى متدن جداً ومتراجع من التنمية البشرية، جرّاء النزاع المسلح. وتُبرِزُ نتائج منهجية المقارنة بحالة عدم حدوث النزاع، من خلال المقارنة بين "السيناريو الاستمراري و"سيناريو النزاع"، حقيقة مفادها إن دليل التنمية البشرية في سوريا كان ليرتفع وفق السيناريو الاستمراري من 0.631 (بعد تصحيح تقديرات ما قبل النزاع) في 2010 إلى 0.667 بحلول نهاية عام 2019 ما كان سيضع سوريا ضمن مجموعة الدول ذات "التنمية البشرية المتوسطة". إلا أن "سيناريو النزاع" يُبين التراجع في دليل التنمية البشرية لسوريا من 0.631 في 2010 إلى 0.431 في عام 2016، علماً أنه عاد وسجّل زيادات طفيفة بين 2017 و2019 ليصل إلى 0.445 في 2019. وفي 2019، حلّت سوريا بين مجموعة الدول ذات "التنمية البشرية المنخفضة"، لتكون بذلك من بين أسوأ 10 دول أداءً في دليل التنمية البشرية في أنحاء العالم. وتراجع ترتيب سوريا في دليل التنمية البشرية الإجمالي، من المرتبة 124 إلى المرتبة 180 من مجموع 189 دولة (الشكل 49). وبالإجمال، خسر دليل التنمية البشرية لسوريا في 2019 ما نسبته 29.2% من قيمته مقارنة بعام 2010، ونحو 33% من قيمته التي كان من الممكن تحقيقها حتى نهاية عام 2019.

الشكل 49: (أ) دليل التنمية البشرية لسوريا، 2005 – 2019، (ب) ترتيب سوريا في دليل التنمية البشرية (من أصل 189 دولة)

(أ) دليل التنمية البشرية لسوريا، 2005 – 2019



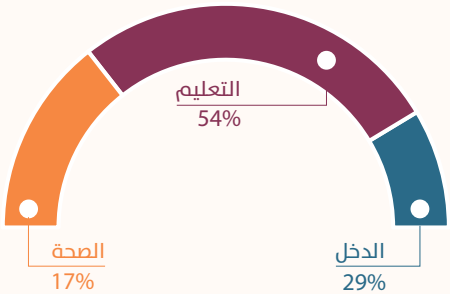
(ب) ترتيب سوريا في دليل التنمية البشرية (من أصل 189 دولة)



المصادر: تقرير التنمية البشرية، وحسابات المركز السوري لبحوث السياسات

في أثناء فترة النزاع 2011-2019 أسهم التراجع في دليل التعليم بنسبة 54.5% من الخسارة الإجمالية في دليل التنمية البشرية؛ في حين أسهم دليل الدخل بحوالي 28.4% من الخسارة، أخيراً أسهم دليل الصحة بحوالي 17.1% منها (الشكل 50).

الشكل 50: النسب المئوية للعوامل التي أسهمت في تراجع دليل التنمية البشرية لسوريا



المصادر: تقرير التنمية البشرية، وحسابات المركز السوري لبحوث السياسات

5.3 التعليم

ترك النزاع أثراً سلبياً على حاضر السوريين ومستقبلهم على حد سواء، إذ كان التدهور الحاصل في النظام والمخرجات التعليمية من بين أكثر أشكال التدهور حدّة. فقد تعرّضت الخدمات الأساسية في سوريا، بما في ذلك الالتحاق بالمدارس، إلى تدهور كبير جرّاء النزاع، نتيجة تدمير البنية التحتية والمعدات،

واستنزاف الموارد (البشرية والمالية). وتعرّضت المدارس إلى الاستهداف، وأسهمت عوامل أخرى، بما فيها انعدام الأمن، والخوف، وفقدان رأس المال البشري، والقيود المفروضة على الحركة، والنزوح القسري، والافقار الاقتصادي في صعوبة حصول السوريين على التعليم. وقد يقود ذلك إلى تقليل حجم رأس المال الاجتماعي وتعميق حالة الإقصاء والتشتت (بيريسنيفيوت، 2003). كما أن حرمان جيل من السوريين من حقوقهم في التعليم وبناء قدراتهم يحرمهم أيضاً من المشاركة الفاعلة في إعادة بناء مجتمعهم (المركز السوري لبحوث السياسات، 2018).

قاد استمرار النزاع إلى إيجاد مناطق منفصلة ومعزولة، تسيطر عليها قوى مختلفة، فرضت رؤيتها وأهدافها على المجتمع المحلي. وقد انعكس ذلك في استعمال مناهج وطرائق دراسية مختلفة تعمّق حالة التشتت، وتستثمر في سياسات التمييز القائم على الهوية. وتختلف هذه الطرائق بحسب اختلاف الطرف المهمين. فعلى سبيل المثال، في المناطق التي كانت خاضعة لسيطرة تنظيم "داعش"، أجبرت معظم المدارس على إغلاق أبوابها. وفي 2016، بدأت تفرض منهاجاً متشدداً مع تعليم إلزامي للذكور حتى سن الرابعة عشرة، والإناث حتى سن العاشرة فقط. وفي العديد من المناطق الخاضعة لسيطرة المعارضة، كانت هناك مبادرات مدنية مختلفة لإعادة تأهيل المدارس والتعويض عن نقص المدرسين. ومع ذلك، فإن غالبية هذه المبادرات لم تكن مستدامة، بسبب نقص التمويل أو التغير الدراماتيكي في القوى المسيطرة. وتمكنت بعض المنظمات غير الحكومية من المحافظة على الدعم الذي تقدمه للمدارس بتمويل خارجي. وكانت الحكومة المؤقتة قد عدّلت المنهاج السابق، وطبعته، ووزعت الكتب على المدارس الواقعة في المناطق الخاضعة لسيطرة المعارضة. بيد أنها واجهت تحديات مختلفة بما في ذلك ندرة مواردها المالية، وعدم الاستقرار، والصعوبة في الأوضاع الأمنية، وغياب الاعتمادية، والنقص في أعداد الموظفين الكافين والمؤهلين، وعدم القدرة على متابعة التعليم العالي، واستمرار العمليات العسكرية. إضافة إلى ما سبق، فإن آلاف الأطفال في المناطق المحاصرة عانوا من سوء التغذية وغياب الأمن، ما يزيد من حجم الصدمات النفسية، ويشكّل عائقاً أمام العملية التربوية (منظمة أنقذوا الأطفال، 2017).

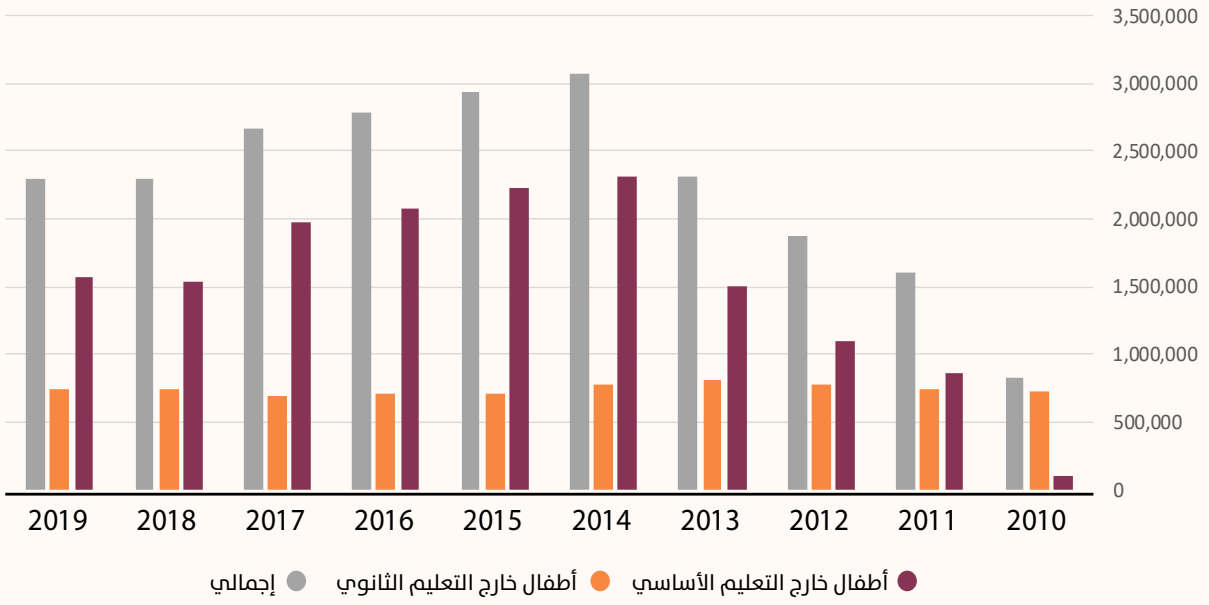
في المناطق الخاضعة للإدارة الذاتية، صُمّمت مناهج مختلفة، تستعمل اللغة الكردية لغةً أساسية. في 2016، أدخلت الطرائق والمناهج الجديدة إلى ما يُقارب 600 مدرسة، حيث درّست اللغة العربية كلغة ثانية لأطفال الصف الرابع فما فوق. وتواجه الإدارة الذاتية عدة تحديات ذات صلة، بما في ذلك غياب الموظفين المؤهلين، إضافة إلى عدم الاعتراف بالشهادات الصادرة عن المدارس والجامعات الواقعة في هذه المناطق. وبالإجمال، فإن النظام التعليمي داخل سوريا شهد خسارة لموقعه الإشرافي الشامل والتضميني والمتسق وأصبح يعاني من التشتت في عموم البلاد.

استمرت وزارة التربية في توفير أنشطتها في المناطق الخاضعة لسيطرة الحكومة، عن طريق مديريات التربية، وهي تدفع أجور المدرسين والموظفين الإداريين في جزء من المناطق الواقعة خارج سيطرة الحكومة. بيد أن تشتت النظام التعليمي أدى إلى تطبيق مناهج جديدة والترويج لقيم ومواقف تخدم إيديولوجيات مختلف الأطراف المتحاربة.

1.5.3 النفاذ إلى التعليم

لا يزال السوريون يخسرون ملايين سنوات التعليم، ففي عام 2019 كان 2.3 مليون طفل (بين الخامسة والسابعة عشرة من العمر) غير ملتحقين بالمدارس (الشكل 51). ويُظهرُ تراجع عدد الأطفال غير الملتحقين بالمدرسة بعد ذروته التي وصل إليها في 2014 عند 3.1 مليون طفل تحسناً طفيفاً. فعدد الأطفال الذين كانوا خارج المدرسة في المرحلة الابتدائية قفز إلى 2.3 مليون طفل في 2014، وتراجع تراجعاً تدريجياً إلى 1.5 مليون طفل في 2019 (المركز السوري لبحوث السياسات، 2019). ووصلت نسبة الالتحاق بالتعليم الأساسي على المستوى الوطني إلى أدنى مستوياتها في 2014، حين بلغت 54%. وشهدت

الشكل 51: أعداد الأطفال غير الملتحقين في المرحلتين الأساسية والثانوية (2011 – 2019)



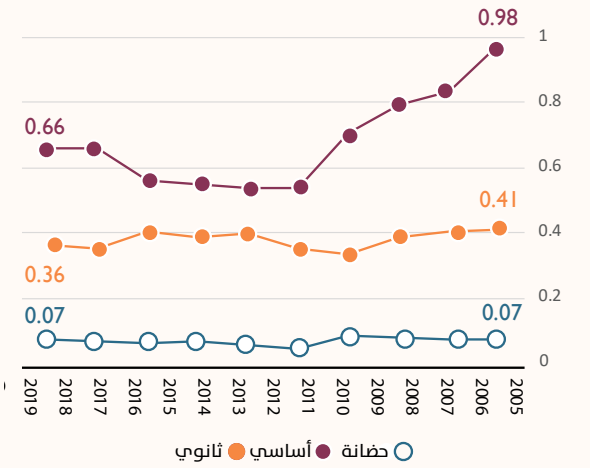
المصدر: وزارة التربية، وتقديرات المركز السوري لبحوث السياسات 2019

هذه النسبة زيادة تدريجية إيجابية، منذ ذلك الوقت، لترتفع إلى 56% في 2017، و66% في 2018، ثم لتعود وتتراجع تراجعاً طفيفاً إلى 65% في 2019.

وكما تُظهرُ الأرقام المبيّنة أدناه، إن عدد الأطفال غير الملتحقين بالتعليم الثانوي ظل مستقراً في أثناء النزاع، جرّاء ضعف معدل الالتحاق الذي كان سائداً قبل النزاع. وبقي معدل الالتحاق بالمدارس الثانوية متسقاً إلى حد كبير في أثناء النزاع عند حدود 40%. وتراجع هذا المعدل إلى 35% في 2018، ثم عاد ليرتفع ارتفاعاً طفيفاً إلى 36% في 2019. كما ظل معدل التحاق الأطفال بالتعليم المبكر/ رياض الأطفال (من هم بين الثالثة والخامسة من العمر) طول مدة النزاع عند معدل قريب من 7%.

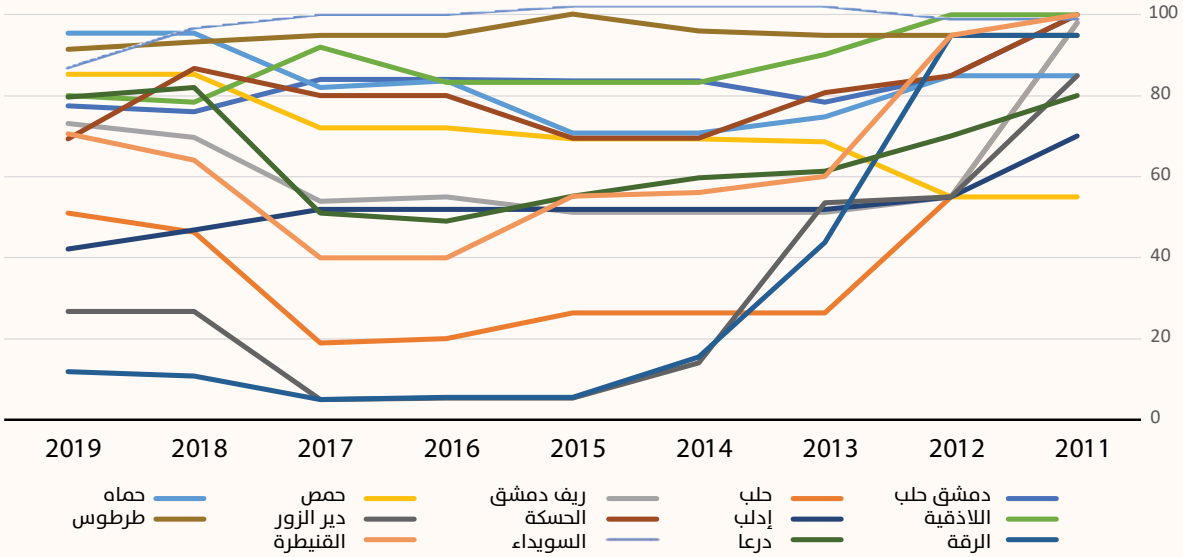
ثمّة فروقات كبيرة بين مختلف المناطق في عدد الأطفال غير الملتحقين بالمدارس. ففي المناطق المستقرة نسبياً والخاضعة لسيطرة الحكومة، لم تتعرض المدارس لضرر ملحوظ. وبناءً على ذلك، إن

الشكل 52: معدلات الالتحاق بحسب الفئة العمرية (التعليم المبكر، والأساسي، والثانوي) (2011 – 2019)



المصدر: وزارة التربية، وتقديرات حسابات المركز السوري لبحوث السياسات وإسقاطاته

الشكل 53: معدلات الالتحاق بالتعليم الأساسي للأطفال الذين في عمر التمدرس (بحسب المحافظات) (2011 – 2019)



المصدر: وزارة التربية وتقديرات المركز السوري لبحوث السياسات 2019

معدل الالتحاق بالتعليم الأساسي (بما في ذلك النازحون) بلغ 95% في حماة، و91% في طرطوس، و87% في السويداء في 2019. بيد أن هناك معدلات التحاق منخفضة نسبياً في دمشق واللاذقية، حيث بلغت 78% في الأولى، و80% في الثانية، ما يشير إلى أنه حتى في المناطق المستقرة نسبياً، هناك تفاوت كبير في أعداد القادرين على النفاذ إلى التعليم. وكانت المناطق الأكثر تأثراً بالنزاع قد شهدت أعلى نسب الانخفاض في الالتحاق. وخلال عام 2019، ارتفعت معدلات الالتحاق ارتفاعاً كبيراً في كل من دير الزور، وحلب، ودرعا، والقنيطرة، فيما انخفضت في إدلب والحسكة (الشكل 53).

في المناطق التي سيطرت عليها الحكومة مؤخراً في عامي 2018 و2019، بما في ذلك درعا، والغوطة الشرقية، وريف حمص الشمالي، ودير الزور، والرقة، يُعتبرُ الوضع مثيراً للقلق الشديد. فهذه المناطق تواجه تحديات خطيرة جراء الضرر الهائل الذي طال البنية التحتية، والطلب الكبير على التعليم من سكان لم يحصلوا على التعليم الكافي. وتُعتبرُ الزيادة في معدلات الالتحاق في هذه المناطق خطوة هامة، لكن العملية المطلوبة لمواجهة أثر النزاع وتعزيز الاندماج الاجتماعي لا تقل أهمية. وقد وجد العائدون صعوبات في العثور على أماكن لأطفالهم في المدارس المكتظة أصلاً، إضافة إلى معاناتهم من الوضع الاقتصادي الإجمالي الصعب. وثمّة تحد آخر في هذه المناطق يتمثل في اختفاء المنظمات المدنية التي كان مسؤولة في السابق عن توفير الخدمات التعليمية وإدارتها.

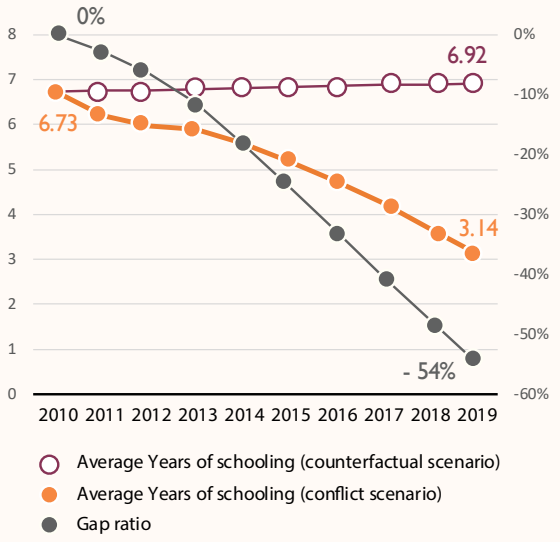
1.5.3 جودة التعليم

رغم أن غالبية البراهين المتوفرة، ولاسيما من نظام المعلومات التربوية الخاص بوزارة التربية، تركّز على معدلات الالتحاق والأعداد المقدرة للأطفال الموجودين خارج المدرسة، إلا أن هناك مخاوف جدية تخصّ جودة التعليم وقدرة الأطفال على التعلم في سوريا. فجودة التعليم متدنية تدنياً شديداً، ما يبيّن الحاجة إلى الاستمرار في الابتكار بهدف تحسين جودة التعليم.

نظراً للنقص في غرف الصفوف القابلة للاستعمال، هناك أكثر من مليون طفل يداومون في المدارس وفق نظام الدوامين أو أكثر، ما يقلل من عدد الساعات المخصصة للتعليم. وثمة تحديات إضافية تؤثر في جودة التعليم منها ارتفاع نسبة التلاميذ إلى المعلمين وغياب التدريب الممنهج للمعلمين، ولاسيما على المناهج والكتب المدرسية الجديدة. وأدّت خسارة رأس المال البشري إلى فقدان المعلمين المؤهلين وأصحاب الكفاءات ما ترك أثراً سلبياً كبيراً على جودة التعليم.

كما سجّل متوسط سنوات التمدرس تراجعاً هائلاً منذ بداية النزاع. فقد بلغت الخسارة في سنوات التمدرس في المرحلة الأساسية في 2019 ما يساوي 1.47 مليون سنة. ووصلت الخسارة الإجمالية في التعليم الأساسي خلال الفترة الواقعة بين 2011 و2019 إلى 25.5 مليون سنة تمدرس مقارنة بـ "السيناريو الاستمراري" (أي لو لم يحصل النزاع). ووصلت الخسارة الإجمالية في سنوات التمدرس في جميع المستويات التعليمية في الفترة الواقعة بين 2011 و2019 إلى 46 مليون سنة، فيما قدرت تكلفة هذه الخسارة بمبلغ 34.6 مليار دولار أميركي. ويظهر الشكل 54 أن هذه الخسارة مقارنة بـ "السيناريو الاستمراري" (أي لو لم يحصل النزاع) أدت إلى حصول تراجع في متوسط سنوات التمدرس من 6.88 سنوات في 2018 إلى 3.14 سنة في 2019 (المركز السوري لبحوث السياسات، 2019).

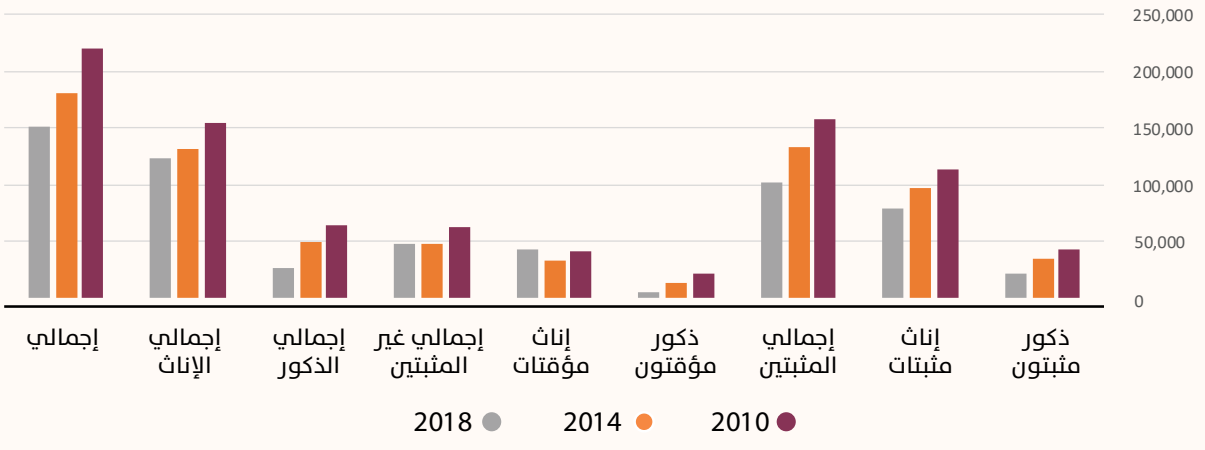
الشكل 54: متوسط سنوات التمدرس (2011 – 2019)



المصدر: تقديرات المركز السوري لبحوث السياسات وإسقاطاته بناء على بيانات زارة التربية ومسوح القوى العاملة

وانخفض عدد المعلمين المتاحين في التعليم الأساسي انخفاضاً كبيراً بنسبة 31% من 221 ألف معلم في 2010 إلى 151 ألف معلم في 2018 (الشكل 55). ويعتبر التراجع في أعداد المعلمين الذكور أكثر حدة. كما أن المعلمين متاحون أكثر في المدن والمناطق الخاضعة لسيطرة الحكومة بما أن العديد منهم انتقل إليها من المناطق الخاضعة لسيطرة

الشكل 55: معلمو التعليم الأساسي: المثبتون والمؤقتون بحسب الجنس (2010، 2014، 2018)



المصدر: تقديرات المركز السوري لبحوث السياسات بناء على بيانات زارة التربية

المعارضة. وتعزى هذه الخسارة في المعلمين لعدة أسباب منها النزوح والهجرة، والفقر، وفرص العمل الأخرى مع المنظمات غير الحكومية أو مؤسسات الأمم المتحدة التي تدفع رواتب أعلى، إضافة إلى الوفاة، والاختطاف، وغير ذلك من حوادث العنف التي استهدفت المنشآت التعليمية بصورة مباشرة أو غير مباشرة، ومغادرة المعلمين لسلك التعليم لينخرطوا في النزاع.

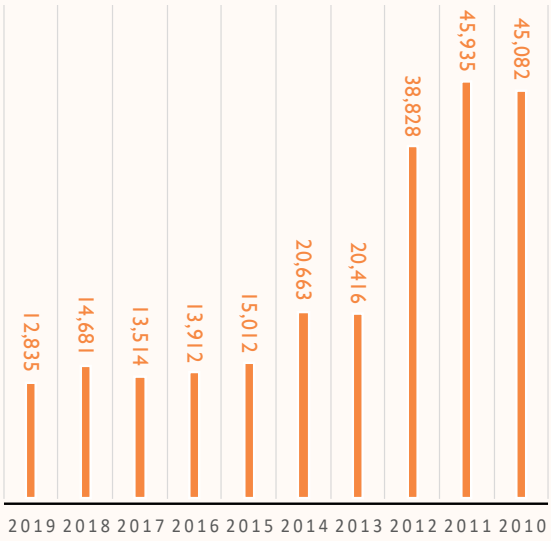
ترك التفاوت في معدلات توفر المعلمين والضغوط الأمنية والاجتماعية والاقتصادية للنزاع، إضافة إلى غياب التدريب المناسب المقدم إلى المعلمين وعدم بناء قدراتهم أثراً سلبياً على قدرة المعلمين على أداء واجباتهم بفاعلية. ولا يقتصر التراجع في الموارد البشرية على المعلمين، بل يمتد ليشمل التراجع في أعداد الموظفين الإداريين المدربين الذين تناقصت أعدادهم ما أثر سلباً على قدرة المدارس على توفير التعليم المناسب.

2.5.3 الاستثمار في التعليم

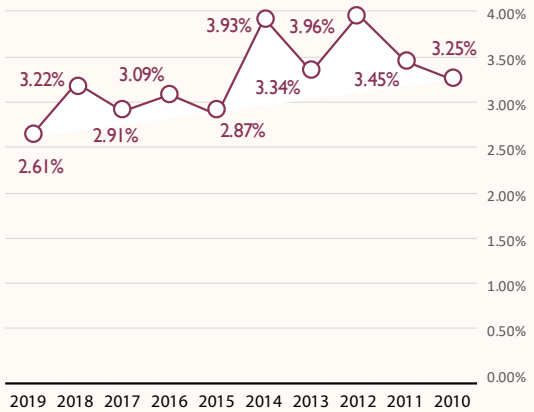
تراجع الإنفاق العام على التعليم بنسبة 71.5% بين 2010 و2019. وفي أثناء النزاع، أعيد تخصيص الموارد بحسب أولويات السياسة العامة، بحيث نُقِلَت من الخدمات الاجتماعية إلى الإنفاق العسكري، والمحروقات، والغذاء. وعلاوة على ما سبق، أدى النزاع إلى عدم إمكانية النفاذ إلى التعليم في العديد من المناطق، حيث كانت وزارة التربية غير قادرة على الوصول إلى العديد من المدارس في المناطق خارج سيطرة الحكومة والاستثمار فيها. ويظهر الشكل 56 كيف تراجع الاستثمار في التعليم الذي ترافق مع التراجع في الناتج المحلي الإجمالي؛ وأن نسبة الإنفاق على التعليم بلغت 3.3% في 2010 قبل النزاع، لكنها ارتفعت عملياً في 2012 إلى 4%، ثم انخفضت بعد ذلك إلى 2.6% في 2019. بيد أن هذه الأرقام لا تشمل موازنة التعليم في المناطق الخاضعة لسيطرة المعارضة أو الإدارة الذاتية. وواصلت الحكومة دفع الأجور لموظفي النظام التعليمي في هذه المناطق، بيد أن ذلك لا يعكس إجمالي الانفاق على التعليم فيها. ففي ريف حلب الشمالي، تدفع الحكومة التركية رواتب المعلمين، وفي مناطق الإدارة الذاتية يحصل المعلمون الذين يدرّسون المنهاج الجديد على أجورهم منها. ومن ثم، أن هناك مجموعة من أنظمة التعليم المختلفة التي لديها موازنات وإدارات مختلفة، ما يصعّب تحديد قيمة الإنفاق الإجمالي في التعليم في جميع أنحاء سوريا.

الشكل 56: الإنفاق العام على التعليم 2010 – 2019:

(أ) بملايين الليرات السورية بالأسعار الثابتة لعام 2000



(ب) كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي



المصدر: تقديرات المركز السوري لبحوث السياسات بناء على بيانات وزارة التربية

أدى النزاع إلى تشرذم النظام التعليمي وتفككه، ما قاد إلى حالة من عدم الاتساق في تدريس المنهاج في عموم سوريا. سلّط تقرير الاحتياجات الإنسانية الصادر عن مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية (أوتشا، 2018) الضوء على ستة مناهج مختلفة تدرّس في مدارس سوريا. فعلى سبيل المثال في المناطق الخاضعة لسيطرة المعارضة، تُدرّس نسخة معدلة من منهاج وزارة التربية الرسمي. وفي المناطق التي كانت خاضعة لسيطرة تنظيم "داعش"، أنشئ نظام لتدريب الأطفال والترويج للتطرف الديني. وفي مناطق الإدارة الذاتية، تستعمل المدارس المنهاج الكردي للصفوف من الأول إلى التاسع. ويمكن أن تترك هذه المناهج التي تتضمن قيماً وإيديولوجيات مختلفة آثاراً بعيدة المدى على الهوية والتماسك الاجتماعي في سوريا.

بالإجمال، يؤثر الحرمان من الفرص التعليمية على جيل بأكمله من الأطفال، الذين يُحرمون من حقهم وقدرتهم على اكتساب القدرات والموارد التي يحتاجون إليها ويحتاجون إلى تطويرها من أجل مستقبل منتج. وبما أن القطاع التعليمي هو وسيلة للتماسك والتفاعل الاجتماعيين، فإن الخسارة في مجال التعليم سيترك أثراً أكبر على المجتمع. فقد أثّرت الزيادة في معدل الأطفال غير الملتحقين بالمدارس على الوظائف الأخرى للالتحاق بالمدرسة، مثل الابتكار الثقافي والتفاعل الاجتماعي، ما أثّر على التفاعل الاجتماعي وفاقم حالة الإقصاء والاستقطاب ضمن المجتمع.

6.3 حالة الصحة

لقد تسبّب تفشي العنف واستشراؤه في زمن الحرب بآثار عميقة ومباشرة مزّقت نسيج الحياة في سوريا. ويعرض هذا القسم التدمير الذي أصاب النظام الصحي في سوريا والأعباء الصحية الهائلة والمتفاوتة التي نجمت عن النزاع.

1.6.3 العقوبات الجماعية

يحدد هذا التقرير العقوبات الجماعية بوصفها تكتيكياً أساسياً استُعمِل في أثناء النزاع، وأوقع عقوبات أشد بعض المجموعات، والمجتمعات المحلية، والمناطق. فالمناطق الواقعة خارج سيطرة الحكومة عانت من العبء الأكبر من دمار الخدمات الصحية، كما أن هذه المناطق تعاني من مخرجات وأنظمة صحية أسوأ. وسوف تكون معالجة الأسباب الجذرية لعدم المساواة في مجال الصحة العامة عنصراً مساعداً في تطوير حوار أشمل بخصوص أثر النزاع مستقبلاً على صحة السكان.

استعملت أطراف النزاع المختلفة منذ بداية النزاع السوري العقوبات الجماعية ضد السكان غير الموالين لها سياسياً. وكان الحصار استراتيجية عسكرية أساسية اتُّبِعت لإجبار السكان على الخضوع عبر وقف مرور الأغذية، والأدوية، وغير ذلك من المواد الأساسية. كما عانى السوريون الذين يعيشون في مناطق تشهد نزاعاً مستعراً، أو تخضع لاتفاقيات وقف إطلاق نار، من مصاعب جمة في الحصول على الخدمات العامة والاجتماعية والصحية.

وفي خرق لمبدأ الحيادية الطبية، أصبح استهداف المستشفيات العامة والعاملين في قطاع الرعاية الصحية أحد السمات الأساسية في استراتيجية الحرب السورية. ووفقاً لمنظمة "أطباء من أجل حقوق الإنسان"، قُتِل في سوريا خلال الفترة الواقعة بين 2011 وآذار 2020، ما لا يقل عن 923 عاملاً في الحقل الطبي. واعتباراً من آذار 2011 وحتى آذار 2020، وثّقت منظمة أطباء من أجل حقوق الإنسان 595 هجوماً على 350 منشأة طبية منفصلة (منظمة أطباء من أجل حقوق الإنسان، 2020). وتُوصَفُ هذه الهجمات الممنهجة على الصحة على أنها بمثابة تحويل الرعاية الصحية إلى سلاح، مع حرمان الناس عمداً من حقهم في الصحة وحصولهم على حاجتهم من الرعاية الصحية (فؤاد وآخرون، 2017).

2.6.3 الوفيات

كما سبق في القسم الديموغرافي من هذا التقرير، إن الزيادة في الوفيات بين صفوف المجموعات السكانية المختلفة هي واحدة من أكثر آثار النزاع كارثية. وتكشف تقديرات عن ارتفاع معدل الوفيات الخام من 4.4 بالألف في 2010 إلى 10.9 بالألف في

الجدول ٤: إجمالي الوفيات المرتبطة بالنزاع ارتباطاً مباشر أو غير مباشر (٢٠١١ – ٢٠١٩)

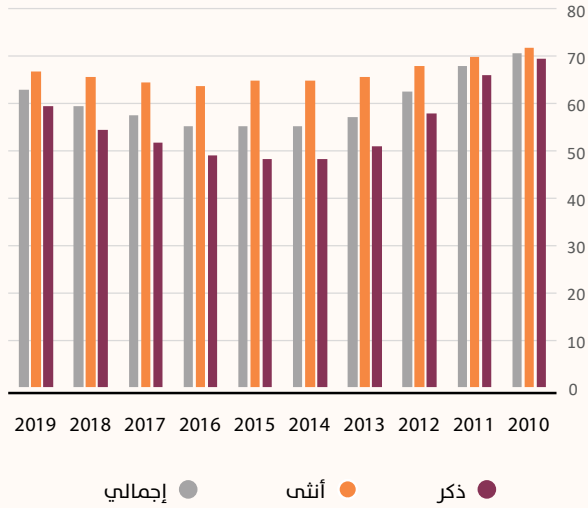
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	الإجمالي (2011-2019)
الوفيات المرتبطة بالنزاع ارتباطاً مباشراً	5,458									569951
إجمالي الوفيات المرتبطة بالنزاع (ارتباطاً مباشراً وغير مباشر)	6,431									671663

المصدر: مسح حالة السكان (٢٠١٤)، وتقديرات المركز السوري لبحوث السياسات والإسقاطات للفترة الواقعة بين ٢٠١٥ و٢٠١٩ بناء على بيانات مشروع بيانات المواقع والأحداث المرتبطة بالنزاع (ACLED)، ومكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية (أوتشا)، والمركز السوري لبحوث السياسات.

2014. وتعكس البيانات المقدّرة للفترة الواقعة بين 2016 و2019 حصول تراجع، إذ هبط معدل الوفيات الخام إلى 9.9 بالألف في 2017 و7 بالألف في 2019. ورغم أن الفترة الواقعة بين 2016 و2019 شهدت تراجعاً في الوفيات المرتبطة بالنزاع، إلا أن أعداد الوفيات المرتبطة بالنزاع بشكل مباشر حتى 2019 وصلت تقريباً إلى 570 ألف وفاة تقريباً، في حين بلغ عدد الوفيات المرتبطة بالنزاع بشكل غير مباشر إلى 102 ألف شخص. وتوضح هذه الأرقام أحد الأبعاد الأساسية للكارثة السورية.

تُظهرُ نتائج مسح حالة السكان (2014) الاتجاهات الكارثية لتوزع الوفيات بين المجموعات العمرية وفئتي الذكور والإناث. وقد وصل التفاوت في العمر المتوقع عند الولادة بين الرجال والنساء إلى 16.6 سنة في 2014، ما يعكس أكبر تفاوت على الإطلاق يسجّل في العمر المتوقع عند الولادة. وتراجع هذا التفاوت إلى 13 سنة في 2017 و7 سنوات في 2019. وفي عام 2019، بلغ العمر المتوقع عند الولادة للرجال 59.4 سنة، وللنساء 66.9 سنة (الشكل 57).

الشكل 57: العمر المتوقع عند الولادة بحسب الجنس (2019 – 2010)



المصدر: مسح حالة السكان لعام 2014، وتقديرات المركز السوري لبحوث السياسات، 2019

تمثّل نسبة الوفيات في صفوف الذكور 82.2% من إجمالي الوفيات المرتبطة بالنزاع في سوريا، وغالبيتهم كانوا رجالاً في عمر العمل. وتُعتبرُ الوفيات بين صفوف الذكور من كبار السن والأطفال منخفضة نسبياً. ويُعدُّ ذلك انعكاساً للانخراط المباشر للرجال في القتال الدائر. وتعرّضت قدرة الشباب على كسب قوتهم إلى ضغوط كبيرة جرّاء التجنيد العسكري الطوعي أو القسري. واستهدف الرجال غير المسلحين بهجمات عنيفة متكررة خارج إطار الجبهات، بما في ذلك الاعتقال، والاختطاف، والتعذيب، وغيرها من الأعمال الانتقامية التي ترتكبها القوى العسكرية في النزاع. ويمثّل الاختطاف والاختفاء القسري بعضاً من العواقب المأساوية للطرق التي اختارتها أطراف النزاع لتأكيد سلطتها على المجتمعات المحلية السورية.

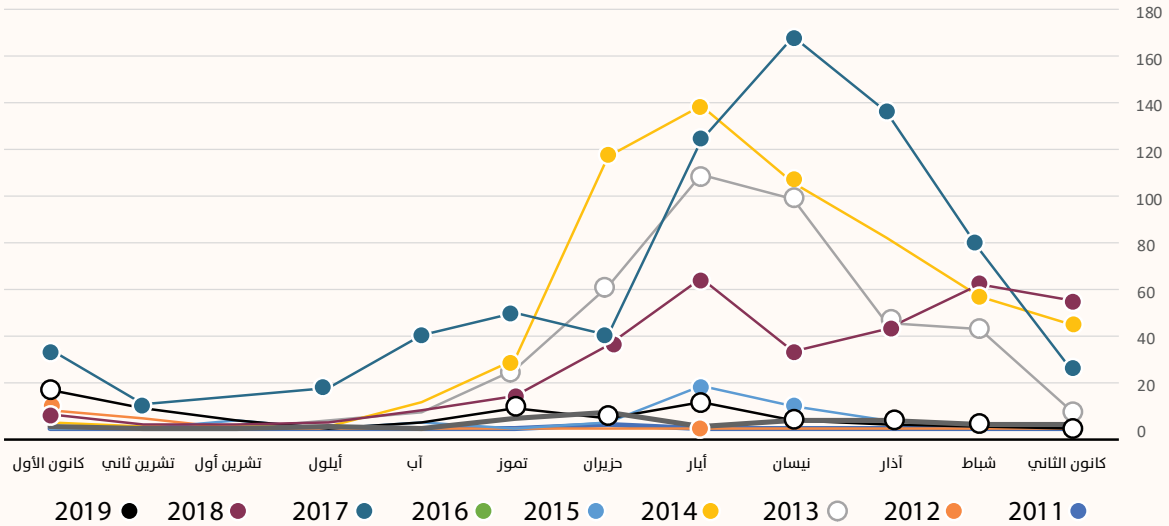
3.6.3 المراضة

تسبّب تحويل الرعاية الصحية إلى سلاح في النزاع في جعل السكان السوريين عرضة للمرض. فقد استهدفت غرف تبريد اللقاحات ودمّرت ، فيما حُرِمَ الأطفال في العديد من المناطق الخاضعة لسيطرة المعارضة من التطعيم. وتُعتبرُ معدلات التطعيم المنخفضة، وسوء شبكات الصرف الصحي والظروف البيئية، وارتفاع الكثافات السكانية عوامل أساسية تتسبّب بسوء المخرجات الصحية . ووفقاً لمنظمة الصحة العالمية، إن معدلات تغطية التلقيح ضد مرض شلل الأطفال في 2010 قدّرت بنسبة 83%، في حين تراجعت النسبة في 2012 إلى 47%، لكنها عادت وسجلت زيادة طفيفة في 2018 ووصلت إلى 53%. وفي 2018، بلغت تغطية لقاح الثلاثي البكتيري الخلوي (الخنّاق، والكزاز والسعال الديكي) 47%، في حين بلغ معدل التطعيم ضد الحصبة 63%، وضد المُسْتَدْمِيَةُ النَّزْلِيَّة من النوع الثاني 48%.

وتفشت أثناء النزاع أمراض منقولة عديدة. ففي 2013، اكتشفت 37 حالة لمرضى بفيروس شلل الأطفال من النمط الأول في دير الزور. وقد أطلقت استجابة منسقة شملت عدداً من الدول للتطعيم باستخدام لقاح شلل الأطفال الفموي في سوريا، وبين صفوف اللاجئين السوريين، في الدول المضيفة للتعويض عن التراجع في تغطية التطعيم. وقد لقح 1.6 مليون طفل في سوريا ضد شلل الأطفال، والحصبة، والنكاف، والحصبة الألمانية. وقاد انخفاض مستوى التحصين الذي ترافق بضعف النظام الصحي إلى ظهور 74 حالة مؤكدة من شلل الأطفال من النمط 2 في سوريا في 2017، علماً أن 71 حالة منها كانت في دير الزور، وحالتان في الرقة، وواحدة في حمص. وأعلن انتهاء التفشي رسمياً في تشرين الثاني 2018 بعد مراجعة أجرتها بعثة مشتركة من المتخصصين من منظمة الصحة العالمية واليونيسف[30]. وبما أن البنية التحتية للنظام الصحي ما زالت في وضع غير سليم، ومعدلات التحصين وظروف المعيشة سيئة، فإن خطر تفشي فيروس شلل الأطفال مستقبلاً وانتشارهما إلى الخارج يظل عالياً.

كما يُظهرُ الشكل 58، إن حالات الحصبة ازدادت منذ 2011، مع وجود 594 حالة معلن عنها في 2014 و738 حالة في 2017. وأعلن في 2018 عن 239 حالة، ثم حصل تراجع كبير في عدد الحالات في 2019، وصل إلى 27 حالة (منظمة الصحة العالمية، 2020). وتُعرّفُ الحالات المعلن عنها على أنها الحالات السريرية المثبتة مخبرياً، والمرتبطة وبائياً، المبلغ عنها إلى منظمة الصحة العالمية.

الشكل 58: حالات الحصبة في سوريا (2011 – 2018)



المصدر: نظام الإنذار المبكر والاستجابة، منظمة الصحة العالمية 2020.

وفقاً لنظام الإنذار المبكر والاستجابة التابع لمنظمة الصحة العالمية، إن أكثر الأمراض المنقولة شيوعاً في الفترة بين 2012 و2019 كانت الأمراض الشبيهة بالإنفلونزا يليها الإسهال الحاد (منظمة الصحة العالمية، نظام الإنذار المبكر والاستجابة، 2012 – 2019). وخلال شهر تشرين الثاني 2018، أعلن عن 845 حالة إجمالية جديدة من الإسهال الدموي الحاد، منها 171 حالة أعلن عنها في الرقة، في حين أعلن عن 410 حالات في الحسكة و264 حالة في دير الزور. وظل عدد الحالات المسجلة يُظهر تراجعاً إجمالياً.

في المنطقة الشمالية الشرقية، تراجع أيضاً عدد حالات التيفوئيد الجديدة في المحافظات الثلاث، من 3340 حالة تقريباً في تشرين الأول 2018 إلى 2595 حالة في تشرين الثاني 2018. ويُعتقد أن سبب هذا المرض يعود إلى شرب المياه غير الآمنة. ويأتي بعده مرض الإسهال الدموي الحاد في دير الزور (مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية (أوتشا)، 2018 ب). وتعتبر الظروف السائدة في العديد من المواقع التي يعيش فيها النازحون خطيرة، كما يمثل الطقس السيئ وهطول الأمطار الغزيرة خطراً متزايداً لتفشي الأمراض المنقولة عن طريق المياه بما في ذلك التيفوئيد والإسهال الدموي الحاد.

في كانون الثاني 2018، أعلن عن 1700 حالة جديدة تقريباً في كل أسبوع لمرض اللشمانيا (حبّة حلب) في المحافظات الشمالية الشرقية. وبحلول تشرين الأول 2018، كان هذا الرقم قد تراجع إلى 500 حالة جديدة تقريباً. أما خلال شهر تشرين الثاني 2018، فقد ازداد عدد الحالات إلى 1135 حالة جديدة وسطياً كل أسبوع، 70% منها أعلن عنها في دير الزور، ما يمثّل زيادة كبيرة في عدد الحالات منذ تشرين الأول (مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية (أوتشا)، 2018 ب). وخلال النصف الأول من كانون الأول 2018، أعلن نظام الإنذار المبكر والاستجابة التابع لمنظمة الصحة العالمية عن 2004 حالات لشمانيا، معظمها في دير الزور وحلب (نظام الإنذار المبكر والاستجابة التابع لمنظمة الصحة العالمية، الأسبوع رقم 50، 2018). في الأسابيع الثلاثة الأخيرة من كانون الأول 2019، أعلنت دير الزور عن 3900 حالة يشتبه أنها ليشمانيا جلدية، ويظل هذا الاتجاه في حالة صعود (نظام الإنذار المبكر والاستجابة التابع لمنظمة الصحة العالمية، الأسبوع رقم 52، 2019).

تُعتبرُ البيانات والمؤشرات الخاصة بالأمراض غير المُعدية متفرقة ومشتتة، لأن معظم المنظمات التي تجمع البيانات تركّز على الأمراض المُعدية. يسلّط التقرير الضوء على حالتين غير مُعديتين هما: الإعاقة والصحة العقلية.

توصّل استطلاع أجراه برنامج تقييم الاحتياجات الإنسانية في عموم سوريا، شمل ما يُقارب 25 ألف أسرة، إلى أن 12.1% من السكان يعانون من مصاعب في واحد على الأقل من المجالات الوظيفة الست: الرؤية، والسمع، والمشي، والإدراك، والعناية بالذات، والتواصل . وقد استعمل المسح إطار مجموعة واشنطن لإحصاءات الإعاقة إذ ينصبّ التركيز على أداء الوظائف في الأفعال الأساسية مقارنة بالمقاربات التي تستند إلى النموذج الطبي الذي يركّز على الإعاقات والوظائف الجسدية[31] . تبلغ نسبة الإعاقة بين المجتمعات المضيفة على المستوى الوطني 11.1%، في حين تبلغ بين النازحين 14.7% وبين العائدين 9.6% (HNAP، 2018). وكشفت دراسة سابقة عام 2016 واعتمدت على البيانات المجمعة من أكثر من 68 ألف لاجئ ونازح سوري في سوريا والأردن ولبنان، عن وجود 25 ألف شخص لديهم إصابات، 67% منها كانت إصابات ناجمة عن النزاع. 20% منها بين النساء و 16% بين الأطفال. من بين الإصابات الناجمة عن النزاع، 53% منها كانت ناجمة عن استعمال المتفجرات، و15% من هذه الفئة الأخيرة كان أصحابها قد خضعوا لبتر أطراف. وقدّرت نسبة من لديهم ضرر في الأعصاب المحيطية 10% في حين كان 5% مشلولون. وكان لدى 89% من الأشخاص ذوي الإصابات الناجمة عن استعمال الأسلحة المتفجرة إعاقات جسدية، في حين كان لدى 80% أيضاً توتر نفسي شديد (HNAP ، 2016).

بما أن الإعاقة مسألة طويلة الأجل، فإنها ما زالت تؤثر على الأفراد، والأسر، والمجتمعات المحلية، والدول لسنوات بعد التعرّض لها. وعادة ما يكون الدخل المحتمل مدى الحياة للأشخاص ذوي الإعاقة أقل كما

أنهم قد يحتاجون إلى دعم إضافي من العائلة ومن مؤسسات الخدمات العامة. وسيحتاج الأشخاص الذين لديهم إعاقات مرتبطة بالحرب إلى أجهزة تعويضية وعلاج نفسي مكثّف، وسيعانون على الأغلب من آلام أكبر وأمراض مزمنة. ونظراً لانتشار الإعاقة في سوريا بسبب النزاع، فإن هذه القضايا ستفرض ضغوطاً إضافية على الخدمات الصحية وستؤدي إلى تفاقم حالة الهشاشة في المستقبل ما لم تكن هناك إجراءات للتخفيف من حدتها.

بالنسبة للصحة العقلية، تشير تقديرات منظمة الصحة العالمية إلى أن سورياً واحداً من كل خمسة سوريين لديه مشكلات صحة عقلية طفيفة، وواحد من كل 30 سورياً معرّض لمشكلات شديدة أو حادة في مجال الصحة النفسية (منظمة الصحة العالمية، 2017). وكشفت دراسة جديدة للقسم العلمي في مؤسسة (AOK) "أي أو كي" في ألمانيا وشملت اللاجئين السوريين والأفغان والعراقيين أن 74.7% من تجارب العنف الشخصي التي تعرّضوا لها حصلت قبل هجرتهم أو في أثنائها. وتعرّض أكثر من 60% من العينة إلى رضوض نفسية جرّاء تجارب الحرب، إذ كان أكثر من 40% منها هجمات من القوات العسكرية. واضطر أكثر من شخص من كل ثلاثة أشخاص إلى التكيّف مع اختفاء أقارب أو أشخاص مقرّبين أو مقتلهم. وتعرّض شخص من كل خمسة أشخاص إلى التعذيب، بينما كان ما يقارب 16% منهم قد مرّ بتجربة في مخيمات أو في الحجز الانفرادي، أو شهد عمليات قتل، وسوء معاملة، وعنفاً جنسياً. أكثر من 6% منهم كانوا قد تعرضوا للاغتصاب (هيلموت شرودر وآخرون، 2018). كما يعاني الأطفال، بوصفهم الفئة الأكثر هشاشة، من شعور دائم بالخوف ضمن بيئة يسودها العنف، ومن كوابيس متكررة وصعوبة في النوم، في حين أصبح سلوك الأطفال أكثر عدوانية؛ وقد عبّر الأطفال عن ظهور مستويات التوتر العالية لديهم من خلال أعراض جسدية مثل الصداع، وآلام الصدر، والصعوبة في التنفس (منظمة أنقذوا الأطفال، 2017). ويشير النقص في المسوح الشاملة التي تغطي الإعاقة وأمراض الصحة العقلية إلى عدم تقدير هذه المشكلة الكبيرة حق قدرها علماً أنها ستبقى حاضرة في المجتمع على المدى البعيد.

4.6.3 النظام الصحي

أدّى النزاع، وتدمير البنية التحتية، وما تلا ذلك من تقطيع أوصال البلاد إلى إدارات مختلفة إلى إضعاف خطير للنظام الصحي في سوريا. تجلى الخلل في نظام الصحة العامة من خلال إعاقة الوصول إلى الخدمات والأدوية، وانتشار التمييز، وضعف القدرات في مجال الرعاية الصحية، وتدمير البنية التحتية الصحية، بما في ذلك استهداف المستشفيات والعاملين في قطاع الصحة، والاضرار بالصناعات الدوائية.

في أثناء النزاع، حال التدمير الواسع النطاق للمستشفيات والمراكز الصحية العامة والخاصة دون تقديم الخدمات العامة. وأدى ذلك إلى نزوح كبير للعاملين في مجال الرعاية الصحية، ولاسيما الأطباء المتخصصون. وأجبر هذا الاستهداف الشامل لقطاع الرعاية الصحية على تقديم الخدمات الصحية سراً وفي أماكن غير معروفة – ولاسيما في مناطق المعارضة والمناطق الخاضعة للحصار. وحتى هذه المستشفيات الميدانية التي أنشئت تحت الأرض تعرّضت للتدمير الممنهج. ويُعتبر ذلك أحد السمات التي ميّزت حصار الغوطة الشرقية الممتد لسبع سنوات، حيث شهدت المنطقة معاناة جماعية جرّاء فقدان الدم، والمضادات الحيوية، والمعقمات، وما فاقم المشكلة أكثر كان استهداف قطاع الرعاية الصحية وفرض القيود على عمليات الإجلاء الطبي.

وقد أجرت وزارة الصحة ومنظمة الصحة العالمية دراسة لمدى صلاحية المستشفيات والمركز الصحية العامة للقيام بوظائفها (منظمة الصحة العالمية، 2018). وبحلول نهاية أيلول 2018، أشير إلى أنه من بين 111 مستشفى عاماً خضع للتقويم، 57 منها كانت عاملة بالكامل (51%)، و28 مستشفى منها كانت عاملة جزئياً وتعاني من نقص في الموظفين أو المعدات أو الأدوية أو أضرار في المباني (25%)، في حين كانت 26 مستشفى منها غير عاملة (24%). وفيما يخص أداء المراكز الصحية العامة لوظائفها، في حزيران 2018، فإن 829 مركزاً من أصل 1807 مراكز خضعت للتقويم كانت عاملة بالكامل (46%)، و360 منها كانت عاملة

جزئياً (20%)، و618 كانت غير عاملة (34%) (منظمة الصحة العالمية، 2018). وتتركّز المرافق الصحية العامة المتضررة أو غير العاملة في المناطق التي كانت واقعة سابقاً خارج سيطرة الحكومة أو ما تزال حتى الآن خارج سيطرة الحكومة، ولاسيما في إدلب، ودير الزور، وريف دمشق، وحلب، وحمص، ودرعا، والرقة.

تدهورت أعداد الموظفين الطبيين المتوفرين جرّاء الانتهاكات التي تعرّضوا لها، سواء باستهدافهم، أو قتلهم، أو خطفهم، إضافة إلى النزوح القسري للعديد منهم ضمن البلد أو خارجه. وقد تفاوت توفّرهم تفاوتاً كبيراً بين المحافظات، إذ شهدت القنيطرة، والرقة، وحلب، وإدلب، ودرعا أدنى النسب المئوية في أعداد الموظفين الطبيين المتوفرين؛ في حين سجّلت أعلى النسب المئوية في طرطوس، واللاذقية، والسويداء، ودمشق.

سجّل توفّر الأدوية هبوطاً حاداً في اثناء النزاع، ما يعكس التدهور في جودة الخدمات الصحية وفاعليتها. فقد أظهر مسح لقطاع الصناعات الدوائية أن نسبة الأدوية المنتجة محلياً كنسبة مئوية من جميع الأدوية المتاحة تراجعت من 93% في 2011 إلى 38% في 2016 (المجموعة الإحصائية للمكتب المركزي للإحصاء، 2011 – 2017). كما أن مردّ عدم توفر الدواء هو التراجع الحاد في القوة الشرائية لغالبية الناس في جانب الطلب، وتدمير الصناعات الدوائية المحلية والبنية التحتية الضرورية، والعقوبات التي فرضت قيوداً على استيراد المعدات والمكونات المطلوبة لإنتاج المستحضرات الطبية أو زادت من تكلفتها. كما حُرمت مناطق عديدة أيضاً عن عمد من إمكانية الحصول على التجهيزات والدعم الطبيين كجزء من تكتيكات الحرب. ترك غياب الدواء تبعات شديدة السلبية على الناس الذين لديهم أمراض مزمنة مثل الداء السكري، وضغط الدم المرتفع، وأمراض الكلى.

5.6.3 محددات الصحة

تُعتبر الصحة في سوريا شديدة الارتباط بالسياقات الاجتماعية السياسية المعقدة للنزاع. فالتفاوت الصحي الاستثنائي الذي ظهر جرّاء استراتيجيات الحرب، ويُعتبر خرقاً للقانون الإنساني الدولي، إضافة إلى الأشكال الضعيفة والعنيفة من الحوكمة في مجتمعات محلية معيّنة، هي عوامل أحدثت زعزعة جذرية في المحددات الاجتماعية للصحة في سوريا، وأدخلت عليها تحولات كبيرة. ومن المعروف أن المحددات الاجتماعية للصحة تطرأ عليها تحولات في الأوضاع التي تشهد نزاعات، بما أن العناصر البنيوية للمجتمع لها آثار عميقة على الصحة (مارموت وونكلسون، 2006). فخلال النزاع، كانت المحددات الرئيسية للحالة الصحية هي التمييز المؤسسي، وتصدع رأس المال الاجتماعي، وتدهور ظروف المعيشة، واقتصادات الحرب. وتشير هذه النتائج إلى أن تدهور المؤسسات أوجد أشكالاً مُهَدّدة للحياة من التمييز المؤسسي والتشتت المجتمعي. وقد أنتجت قوى النزاع مؤسسات جديدة يُعتبر التمييز فيها المعيار، في حين أعيد توزيع الموارد والسلطة لمصلحة نخبة النزاع. وتبنت هذه المؤسسات سياسات متمركزة على العنف مثل جرائم القتل، والاختطاف، والسرقة، والتهريب، والأتاوى، واستغلال النساء والأطفال (المركز السوري لبحوث السياسات، 2019).

يمكن لعنف الحرب أن يظل مسيطراً على المجتمعات بعد مرور وقت طويل على توقف العمليات الحربية (كوهن، 2012). ونتيجة لذلك، فإن السكان الذين يخرجون من النزاع يكونون معرّضين لأشكال جديدة من العنف المُمَأسس. وعليه، فإن فهم هذه الاتجاهات الحالية والمستقبلية للعنف وأثرها هو أمر حاسم لحماية سكان سوريا الحاليين وأجيالها المستقبلية، والحفاظ على حياتهم وعافيتهم. وتشير إسقاطات الأثر المستقبلي أن سوريا ستشهد تحولاً في أعداد الوفيات في مرحلة ما بعد النزاع. ومن المعروف أن النساء والأطفال يحملون العبء الأطول أجلاً لوفيات النزاع في مرحلة ما بعد النزاع. ونتيجة لتقاطع العوامل الاجتماعية والاقتصادية والصحية، فإن وفيات النساء غالباً ما تزداد بعد تراجع حدة النزاع المستعر وتوقفه.

سوف تزداد الوفيات غير المباشرة، والأعباء الصحية، في المستقبل حتى بعد توقف الحرب، جرّاء تدهور النظام الصحي، وظروف المعيشة، وشح الغذاء، والتعليم، والظروف البيئية، إضافة إلى تزايد الفقر،

وتنامي حجم المجموعات المهمشة، والعدد الكبير للأشخاص المصابين وذوي الإعاقة ومن لديهم رضوض نفسية.

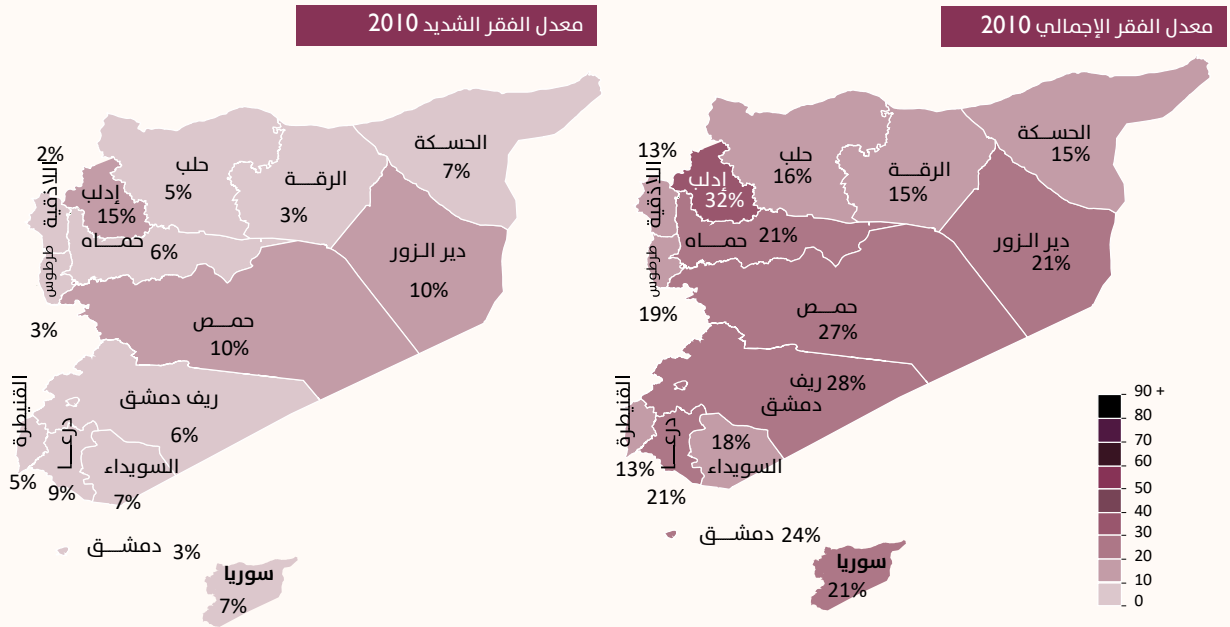
من الواضح أن تفشي الظلم في سوريا قد أثّر في الأنظمة والمخرجات الصحية للسكان. وبما أن محافظات معيّنة ما زالت تفتقر إلى أي مستشفيات عاملة، ومع تعرّض التماسك الاجتماعي للضعضعة، وانتشار حالة انعدام الأمن على نطاق واسع، فإن مستقبل الحالة الصحية في سوريا يظل مليئاً بالتحديات. وكما يقترح هذا التقرير، إن إدخال تحسين على النظام الصحي في سوريا في مرحلة ما بعد النزاع سيحتاج إلى مبادرات مكثفة ومفصّلة. وتحتاج السياسات الصحية المستقبلية إلى معالجة حالات الظلم، من خلال إحداث تحول في النظام الصحي الحالي، أو بالأحرى الأنظمة الصحية الحالية المتأثرة بالنزاع والمشتتة، بحيث تصبح أكثر فاعلية وإنصافاً، ويمكن الوصول إليها والحصول على خدماتها بسهولة أكبر. ويجب أن يكون الأثر العميق لكل من الشبكات الاجتماعية الممزقة، وحالة عدم الثقة ضمن المجتمع، والإحساس بعدم الأمان، وغياب سلطة القانون، في تدهور القطاع الصحي في صلب الحوارات الدائرة بشأن إعادة إعمار النظام الصحي.

7.3 الفقر

استُخدِمت خطوط الفقر الوطنية لتقدير الفقر وقياس شدته وانتشاره على مستوى المحافظات. وتستند الإسقاطات المستخدمة في التقرير إلى مسوح دخل الأسرة ونفقاتها، من خلال تقنية المحاكاة على مستوى الأسر، التي تستند إلى تقديرات المركز السوري لبحوث السياسات للاستهلاك الخاص للفرد في كل محافظة في الفترة الواقعة بين 2010 و2019. وتختلف هذه الإسقاطات اختلافاً طفيفاً عن الإسقاطات الواردة في التقارير السابقة بما أن تقديرات الفقر في هذا التقرير لا تعتمد على منهجية المقارنة بين السيناريو الاستمراري (أي عدم حصول النزاع) وسيناريو النزاع.

فقبل اندلاع النزاع، ورغم أن المعدل الوسطي لانتشار الفقر لم يكن شديد الارتفاع، إلا أن معدل الفقر الإجمالي في سوريا كان قد ارتفع بين العامين 2004 و2009، مع تراجع معدل الإنفاق الحقيقي للفرد

الشكل 59: الفقر الإجمالي والفقر الشديد في سوريا في 2010



المصدر: حسابات المركز السوري لبحوث السياسات بناء على مسح دخل الأسرة ونفقاتها لعام 2009

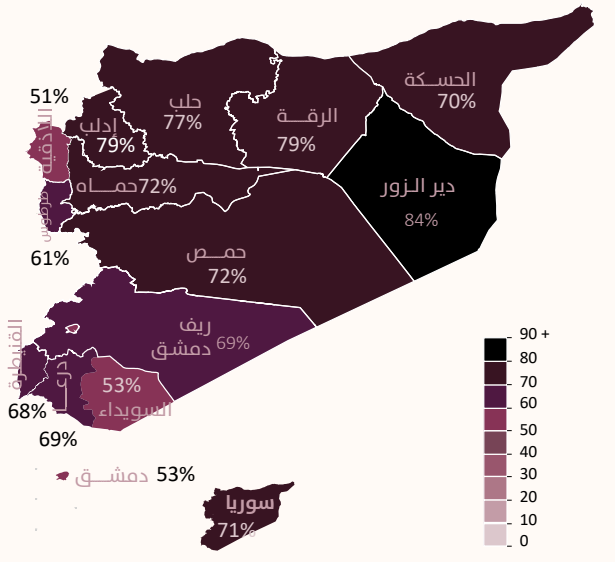
بنسبة 2% سنوياً. مع أن الناتج المحلي الإجمالي نما خلال الفترة ذاتها بمعدل وسطي بلغ 4.4%. وكان ذلك برهاناً واضحاً على أن النمو لم يكن مناصراً للفقراء، وأن سياسات "الإصلاح" الاقتصادي أثرت تأثيراً سلبياً على الناس الأكثر هشاشة في سوريا. وعلاوة على ما سبق، فقد شهد البلد وجود فروقات شديدة من حيث الفقر بين المحافظات وبين الحضر والريف، وكان ذلك بمثابة انعكاس لاختلال الاستراتيجية التنموية.

عانى السوريون في أثناء النزاع من مستويات غير مسبوقة من الفقر والحرمان. فقد استمر الانكماش في نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي باستثناء العام 2019 (كما ناقشنا في القسم الاقتصادي)، ويظل النزاع مستمراً في أنحاء البلاد متسبباً بالمزيد من الموت والتدمير. كما أسهم اقتصاد النزاع في مفاقمة معاناة الناس، من خلال استعمال مصادر الدخل وإمكانية الحصول على السلع والخدمات الأساسية، بوصفهما أدوات من أدوات الحرب. وبدأت تظهر على السطح "نخبة نزاع" وتزدهر على حساب غالبية السوريين، وأسهمت في توسيع الفوارق من حيث القدرات والفرص.

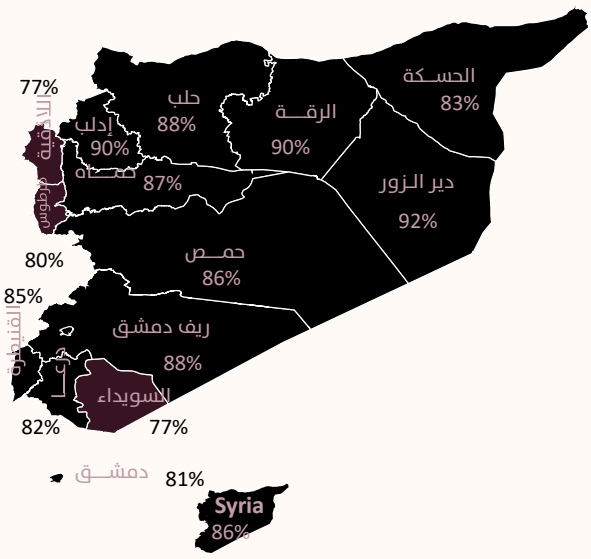
لم يقتصر الأمر على فقدان الوظائف والثروة. فقد ارتفعت تكاليف المعيشة وتراجعت القدرة المادية والعينية في الحصول على السلع والخدمات الأساسية، وتدهورت آليات الأمان الاجتماعي الرسمية وغير الرسمية. وحاول المجتمع المدني والمنظمات الإنسانية التخفيف من حدة انعدام الأمن الاجتماعي، لكن المهمة كانت في غاية الصعوبة نظراً إلى أن استهداف الناس، والثروة، والعلاقات الاجتماعية، والخدمات الاجتماعية، والتضامن كان من التكتيكات الصريحة التي استُعمِلت في النزاع.

تبنّت السياسات الحكومية الاقتصادية منذ عام 2014، نهجاً أكثر نيوليبرالية، بزيادة دراماتيكية في أسعار الخبز وغير ذلك من المواد الغذائية الأساسية والمشتقات النفطية، إضافة إلى رفع الرسوم والضرائب غير المباشرة. وقد استمرت الحكومة في تطبيق هذه السياسات في 2015 و2016 وإلى حد أقل في 2017. وبحلول نهاية 2019، كان معظم السوريين قد أصبحوا عالقين في دائرة الفقر، ويعانون من الحرمان متعدد الأبعاد، وليس فقط من الحرمان المالي.

معدل الفقر الشديد 2019

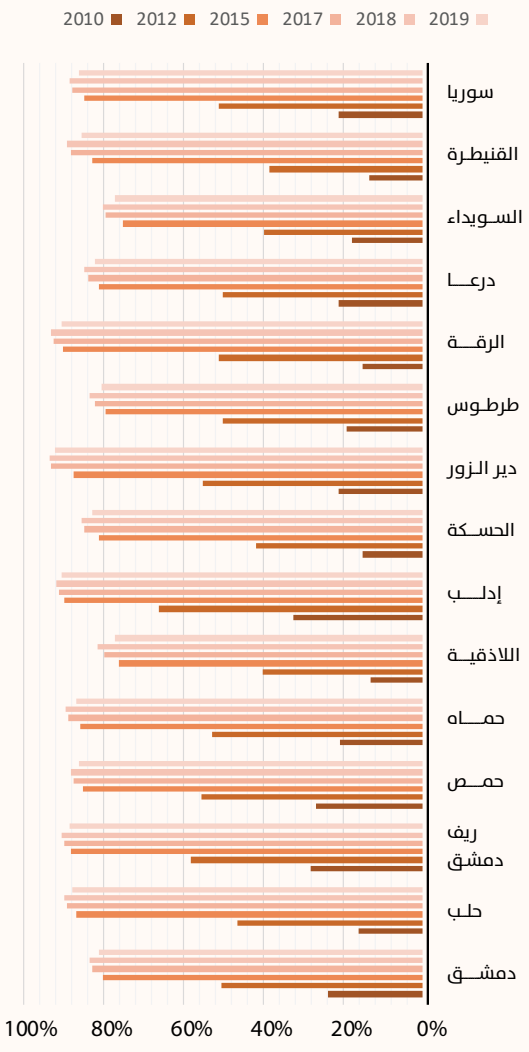


معدل الفقر الإجمالي 2019

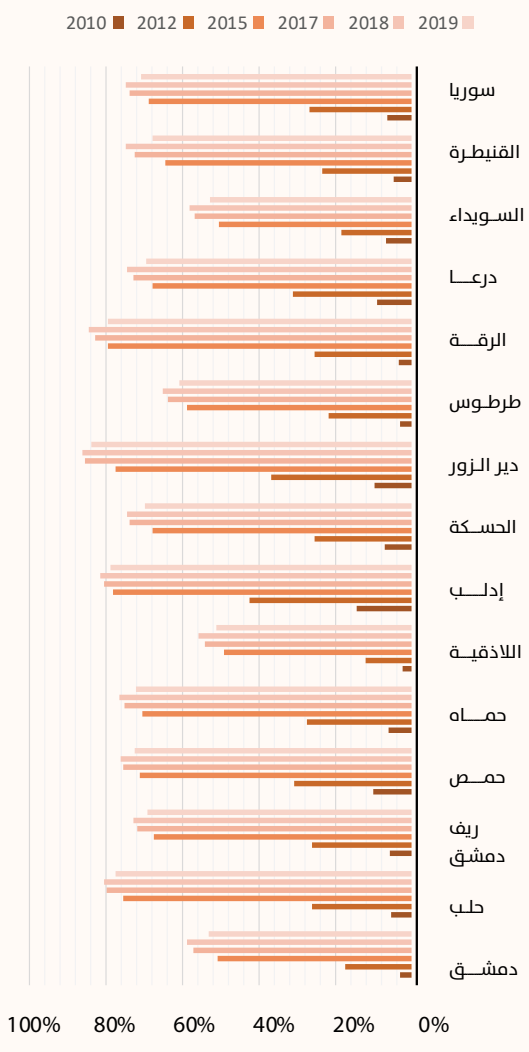


نظراً للانكماش الاقتصادي الذي حصل في عموم المحافظات، وعلى افتراض عدم حصول تغيّر في توزّع النفقات، وإذا ما أخذنا بالحسبان التغير في هيكلية الأسعار بين المحافظات مقارنة بعام 2009، فإن التقديرات تشير إلى أن معدل الفقر الإجمالي كان قد وصل إلى ذروته عند 89.4% بحلول أواخر 2016. وسجّل معدل الفقر تراجعاً طفيفاً في 2019 إلى 86% بسبب النمو الاقتصادي الإيجابي، ومع ذلك فقد شهد الربع الأخير من 2019 ارتفاعاً حاداً في الأسعار ما زاد مجدداً من معدلات الفقر. وبلغ متوسط خط الفقر الكلي للأسرة الواحدة في الشهر 280 ألف ليرة سورية في نهاية عام 2019. وعلى مستوى المناطق، كانت معظم المحافظات التي عانت من احتدام النزاع تضم مستويات تاريخية أعلى من الفقر، وما زالت أكثر من يعاني منه. وبالإجمال، بلغت معدلات الفقر في جميع المحافظات 77% أو أكثر (الشكل 60).

الشكل 60: معدل الفقر الإجمالي في سوريا بحسب المحافظات (2010، 2012، 2015، 2017 – 2019)



الشكل 61: انتشار الفقر الشديد في المحافظات السورية (2010، 2012، 2015، 2017 – 2019)



المصدر: حسابات المركز السوري لبحوث السياسات بناء على مسح دخل ونفقات الأسرة لعام 2009، المكتب المركزي للإحصاء

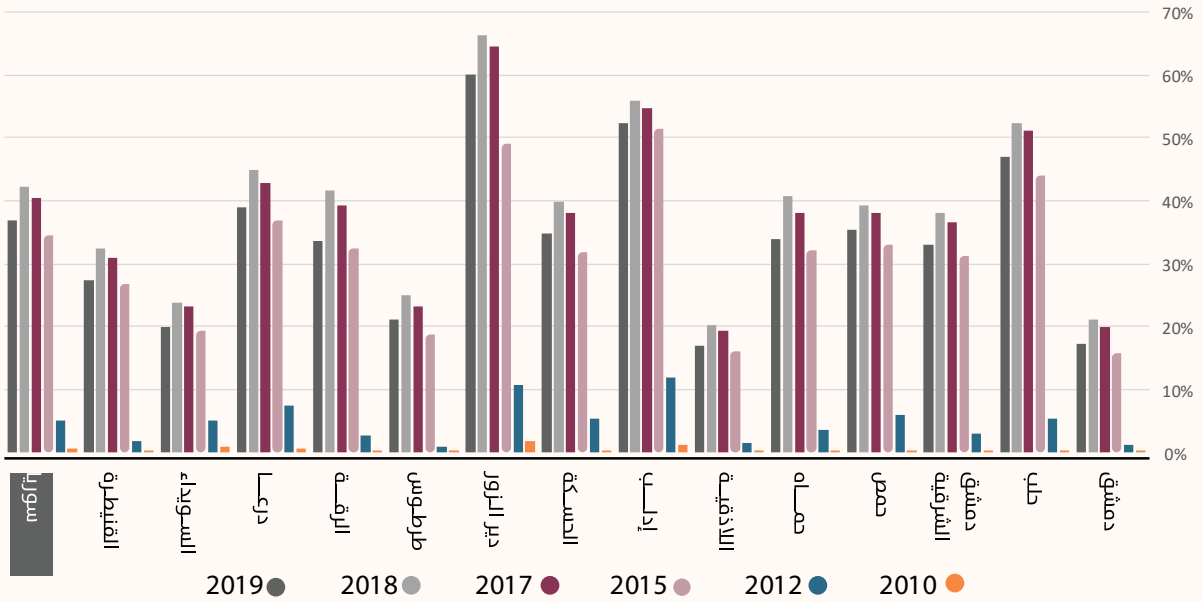
لا يرتبط تحدّي العيش في حالة من الفقر مدة طويلة بانتشار الفقر فقط، بما أن فجوة الفقر (أي الفرق النسبي بين متوسط إنفاق الفقراء وخط الفقر) ارتفعت ارتفاعاً كبيراً. وفي حالة الفقر الإجمالي، ارتفعت فجوة الفقر من 4% في 2010 إلى 14.5% في 2012، ووصلت إلى ذروتها عند 44.5% في 2016. ثم تراجعت تراجعاً طفيفاً إلى 40% في 2019، ما يعني أن متوسط إنفاق الفقراء في 2019 أقل من ثلثي خط الفقر الإجمالي.

ويحدد الفقر الشديد من خلال استعمال خط الفقر الوطني الأدنى. وتشير التقديرات إلى أن 71% من السكان كانوا يعيشون في فقر شديد بحلول نهاية 2019 مقارنة بـ 75% في 2018، و77% في 2016. وبلغت القيمة التقديرية لخط الفقر الشديد للأسرة الواحدة شهرياً بحوالي 203 آلاف ليرة سورية وسطياً. وليس بمقدور الأشخاص الأكثر تأثراً بالفقر الشديد تلبية الاحتياجات الأساسية للبقاء على قيد الحياة (الشكل 61).

بلغت نسبة الفقر المدقع كمؤشر دال على الحرمان من الغذاء أقل من 1% في سوريا في 2010؛ وخلال فترة النزاع بدأ السوريون يعانون من انتشار الفقر المدقع على نطاق واسع – في 2012، وصلت النسبة إلى 5.1%، ثم ارتفعت ارتفاعاً شديداً وبشكل أسي إلى 44.9% في 2016، ثم انخفضت نوعاً ما إلى 37% في 2019. وأدّت الزيادة في أسعار الغذاء في المناطق المختلفة إلى إيجاد حواجز كبيرة تمنع الناس من الحصول على الغذاء الكافي لتلبية ما يحتاجونه من الكميات الموصى بها من السعرات الحرارية. واتسمت الأعوام بين 2016 و2019 بالتحديد بانتشار خطير للحرمان على نطاق واسع. وهذه عملية مستمرة من تجريد الناس من إنسانيتهم وإضعاف قدراتهم، وسوف يكون لها أثر كبير على الأجيال المستقبلية.

إن فقر معظم السوريين، وطول مدة حرمانهم، وشدته هي شاهد على التأثير الكارثي للنزاع. كما أن أثر انهيار الدخل والاستهلاك الحقيقيين لم يكن أثراً متجانساً في عموم سوريا؛ إذ ارتفعت درجة عدم المساواة بحسب المناطق، والانتماء السياسي، والجنس، والعمر، وحالة النزوح، والهويات الثقافية،

الشكل 62: انتشار الفقر المدقع في المحافظات السورية (2010، 2012، 2015، 2017 – 2019)



المصدر: حسابات المركز السوري لبحوث السياسات بناء على مسح دخل ونفقات الأسرة لعام 2009، المكتب المركزي للإحصاء

والخلفيات الاجتماعية الاقتصادية. وكان لقوى التسلط أدوار مباشرة في حرمان المجتمع وتسهيل نشوء نخبة النزاع. وعلاوة على ما سبق، سحبت الحكومة عمليات الدعم عن السلع الأساسية، ورفعت التكلفة على المنتجين والمستهلكين، وفاقمت من حالة الفقر، ما أضاف عبئاً جديداً إلى الأعباء التي فرضتها أوضاع النزاع.

جانب آخر للظلم هو التبعية التي يعاني منها السوريون عندما يضطرون إلى طلب الدعم لتلبية احتياجاتهم الأساسية. فالوكالات الإنسانية والمجتمع المدني لديهما دور كبير يؤديانه في التخفيف من المعاناة وتقديم الدعم والخدمات بطرق تعلي من كرامة المستفيدين من خدماتهم وتحترمها. غير أن هذه المؤسسات لا تمتلك القدرة على ملء كامل الفراغ الذي خلّفه غياب الأمن الاجتماعي. أخيراً، تحتاج الاستراتيجية المطبّقة للتغلّب على الفقر المزمن في سوريا إلى مواجهة تحديات استمرار النزاع وأساساته التي ازداد ترسخها خلال سنوات النزاع.

8.3 انعدام الأمن الغذائي

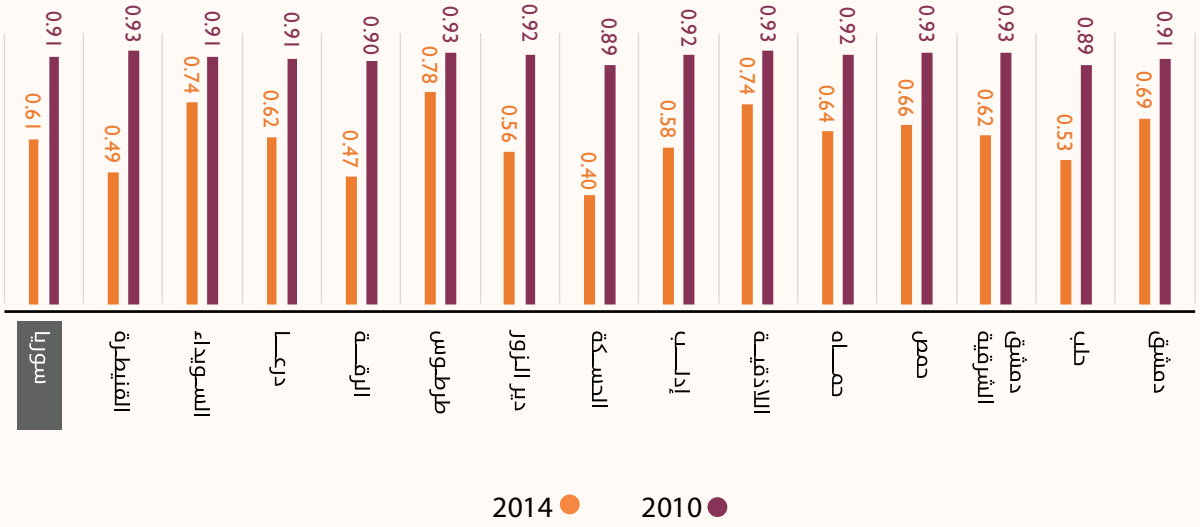
يُعتبرُ عدم القدرة على الحصول على الطعام المغذي جرّاء ارتفاع مستويات الفقر والحرمان، والسياسات العامة غير العادلة، والمؤسسات التي تمارس التمييز، وانتشار اقتصاد العنف واحدة من أكثر تجليات الظلم المخيفة في القرن الحادي والعشرين، الذي يشهد هدراً مخيفاً للموارد الغذائية، في أماكن أخرى في العالم. كما أن عدم المساواة والظلم، لا عدم توفر الغذاء، هما الدافعان الأساسيان وراء انعدام الأمن الغذائي.

تستعمل نتائج دراسة المركز السوري لبحوث السياسات حول الأمن الغذائي في سوريا في 2019 (المركز السوري لبحوث السياسات، 2019) دليل الأمن الغذائي المركب، الذي أشار إلى مستويات مقبولة للأمن الغذائي قبل اندلاع النزاع. ويتألف دليل الأمن الغذائي من أربعة مكونات هي: التوفر، والوصول، والاستخدام، والاستقرار أو الاستدامة. كان مكونا التوفر والوصول إلى الغذاء في دليل الأمن الغذائي عند مستويات مرضية، في حين كان مكونا الاستخدام، والاستقرار أو الاستدامة عند مستويات أدنى جرّاء الفقر والاستعمال غير المستدام للموارد الطبيعية. يُظهرُ الشكل 63 تراجعاً حاداً في الأمن الغذائي خلال النزاع بنسبة 34% تقريباً بين العامين 2010 و2014. وكان المؤشر الفرعي الأسوأ أداءً هو الوصول إلى الغذاء بنسبة تراجع تقارب 48% وكان ذلك ناجماً عن حالات الحصار، والقيود المفروضة على التنقل، وتدهور القوة الشرائية. وقد تلا ذلك تراجع في الاستخدام بنسبة 37%، والاستقرار بنسبة 25%، والتوفر بنسبة 23%. وفي 2018، هبط المؤشر بنسبة 8% مقارنة مع 2014. لكن مؤشر الوصول إلى الغذاء تحسّن تحسناً طفيفاً بنسبة 3% جرّاء التقلص في مساحة المناطق المحاصرة والتراجع في العمليات العسكرية. بينما تراجعت مؤشرات التوفر والاستقرار والاستخدام بنسبة 20% للأول، و14% للثاني، و1% للثالث.

إضافة إلى النتائج الكارثية على المستوى الوطني، ثمة تفاوت كبير بين المناطق، إذ تُخفي متوسطات المحافظات عدم المساواة على المستويات المحلية. ففي مناطق مثل الغوطة الشرقية، والرستن، وبعض مناطق دير الزور وحلب، هناك قدر كبير من الحرمان وانعدام الأمن الغذائي. وشهدت هذه المناطق حدّة أعلى في العمليات العسكرية وانتهاكات حقوق الإنسان مقارنة بالمناطق الأخرى.

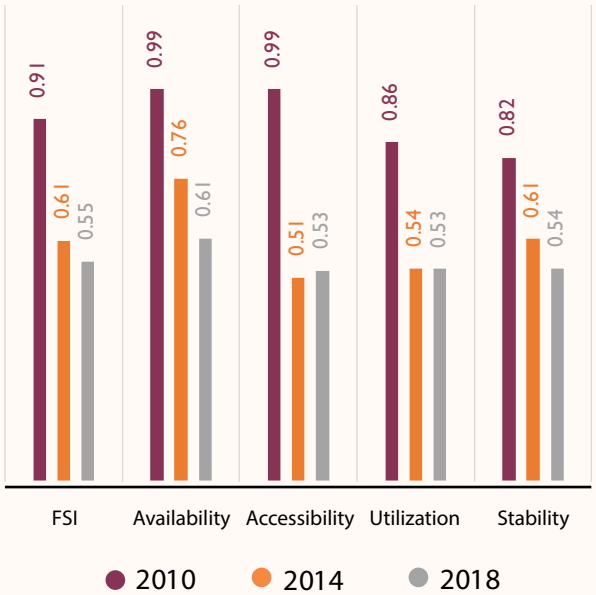
يمكن أن تُعزى الأسباب التي قادت إلى تراجع الأمن الغذائي إلى النزاع وآثاره على التجارة، والبنية التحتية، والوضع المالي، والأصول، واليد العاملة، إضافة إلى السياسات الحكومية والظروف المناخية. وقد اتبعت قوى التسلط، في مختلف المناطق السورية، سياسات إقصائية وتمييزية أسهمت في التأسيس لاقتصاد العنف في غياب حكم القانون، والمساءلة، واحترام حقوق الإنسان. وكان هذا الأداء المؤسسي أحد المحددات الرئيسية لانعدام الأمن الغذائي، كما يكشف تقرير للمركز السوري لبحوث السياسات. كما كانت العوامل الاجتماعية من المحددات الهامة أيضاً لانعدام الأمن الغذائي. وأظهرت الدراسة السابقة أن الثقة الاجتماعية، والتضامن، والتعاون، والأنشطة

الشكل 64: دليل الأمن الغذائي على مستوى المحافظة للأعوام بين 2010 و2014



المصدر: مسح حالة السكان – إسقاطات المركز السوري لبحوث السياسات

الشكل 63: مؤشر الأمن الغذائي ومكوناته الأربعة على المستوى الوطني (2010، 2014، 2018)



المصدر: مسح حالة السكان – إسقاطات المركز السوري لبحوث السياسات

الطوعية ارتبطت ارتباطاً كبيراً بالأمن الغذائي. وأثّر انفصام عرى العلاقات الاجتماعية بسبب الاستقطاب، واستشراء العنف، وثقافة الكراهية، وسياسات التمييز القائم على الهوية على دور التضامن الاجتماعي في التقليل من وطأة انعدام الأمن الغذائي. أخيراً، كان هناك ارتباط شديد بين دليل الأمن الغذائي والعوامل الديموغرافية مثل ازدياد كل من الوفيات المرتبطة بالنزاع والنزوح.

9.3 تفكك العلاقات الاجتماعية

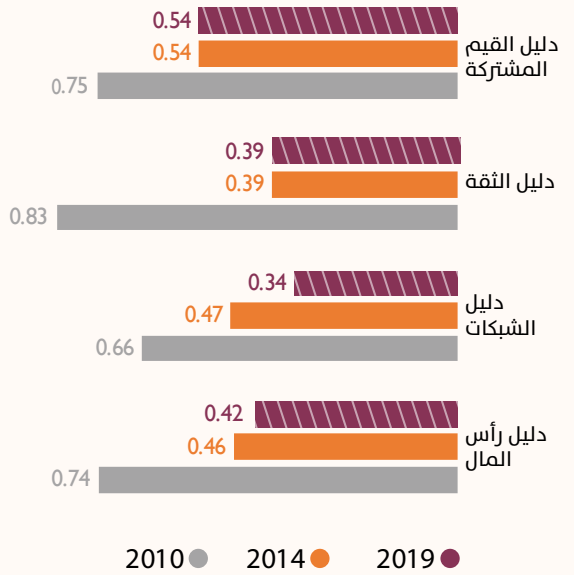
لم يؤثر النزاع السوري على الموارد الملموسة للبلد فحسب، وإنما امتد أثره أيضاً ليشمل الموارد غير الملموسة، فقد أضر بالثقافة، ومزّق النسيج الاجتماعي للمجتمع السوري؛ وأضعف الشبكات والعلاقات الاجتماعية؛ وأسهم في تدهور الثقة والقيم المشتركة والمعايير الاجتماعية. وتتجلى حالات عدم المساواة في تدهور رأس المال الاجتماعي جرّاء المستويات العالية للاضطهاد، والاستقطاب، وانتشار أنماط متنوعة من العصبيات الإيديولوجية. وتشظى المجتمع السوري على أساس الخلفيات المناطقية والثقافية من خلال تعزيز ثقافة الكراهية والعنف، واستهداف المدنيين عمداً، ما تسبب بارتفاع أعداد الضحايا، والإصابات، وحالات النزوح القسري. ولم يكن تدمير رأس المال الاجتماعي أحد تبعات الحرب فقط، وإنما استُعمِل أيضاً أداة نشطة لزيادة الخوف بين صفوف المؤيدين والخصوم.

يستعمل التقرير مفهوم رأس المال الاجتماعي كمؤشر دال على العلاقات الاجتماعية في المجتمع. ويُعرّف رأس المال الاجتماعي على أنه القيم، والروابط، والشبكات الاجتماعية المشتركة التي تراكمت في مجتمع معيّن، سواء راكمها الأفراد، أو المجتمعات المحلية، أو المؤسسات. وتستند هذه المراكمة إلى الثقة المتبادلة بين الافراد والمجتمعات المحلية وضمنها أيضاً. ويمكن لرأس المال الاجتماعي أن يعزز أسس التماسك والتكامل الاجتماعيين، وأن يسهم في بناء مجتمعات حرة، وواعية، ومنتجة، وقادرة على خدمة المصلحة العامة. رأس المال الاجتماعي هو جزء لا يتجزّأ من ثروة المجتمع وأصوله التي تؤثّر تأثيراً إيجابياً على جودة حياة أفراده (المركز السوري لبحوث السياسات، 2017). يتألف مؤشر رأس المال الاجتماعي من ثلاثة مكونات هي: الشبكات، والثقة الاجتماعية، والقيم المشتركة. يُظهر بحث للمركز السوري لبحوث السياسات حول أثر النزاع في سوريا على رأس المال الاجتماعي أن البلد قد شهد تراجعاً حاداً في مؤشر رأس المال الاجتماعي وبنسبة 30% خلال النزاع لغاية 2014، مقارنة بالنسبة المسجلة في الفترة التي سبقت النزاع. وكان هذا التدهور ناجماً عن التراجع الملموس في مكونات الدليل الثلاثة، وإن بدرجات متفاوتة. فالتراجع في مكون الثقة الاجتماعية أسهم في التراجع الإجمالي في دليل رأس المال الاجتماعي بنسبة 58%، في حين كان إسهام مكوّن القيم المشتركة هو 22%، وإسهام مكوّن الشبكات هو 20%. وكانت المحافظات التي شهدت أكبر تراجع في دليل رأس المال الاجتماعي بحلول 2014 هي المحافظات الأكثر تأثراً بالحرب، والعمليات القتالية، والاستقطاب. وسُجّل التراجع الأقصى في الرقة، تليها الحسكة فإدلب.

في الفترة الواقعة بين 2015 و2019، استمرت قوى التسلط في استعمال العنف والتخويف لإخضاع الناس. وكانت سياسات التمييز القائم على الهوية واحدة من السياسات الرئيسية المستعملة لتأجيج النزاع، من خلال إساءة استخدام تنوّع الأديان، والأعراق، والخلفيات الاقتصادية والاجتماعية، والعلاقات التقليدية، والمناطق، لخلق التشظي والاستقطاب اللازمين "لإقصاء الآخر وتجريده من انسانيته". وأسهمت الأطراف الإقليمية والدولية المنخرطة انخراطاً مباشراً في النزاع (بما فيها تركيا وروسيا) في ذلك من خلال مفاقمة التشرذم الاجتماعي. وكانت معارك حلب، والرقة، وعفرين، والغوطة، وإدلب، والحسكة، وغيرها أمثلة واضحة على استعمال سياسات التمييز القائم على الهوية لتصعيد الحرب.

وعَكَسَ هذا التدهور في رأس المال الاجتماعي حالة من التفاقم الهائل في الظلم الاجتماعي بما أنه أدى إلى تدهور ثروة البلاد من العلاقات الاجتماعية، والقيم المشتركة، والإضرار بالتضامن الاجتماعي وبقدرات الناس. وعلاوة على ما سبق، أسس النزاع لعلاقات مشوّهة قائمة على الحقد ورفض الآخر، وغياب التعاطف والتعاون والثقة. وما تزال هذه العلاقات المشوَّهة تنطوي على الكثير من المظالم، وسوف تظلّ تهدد مستقبل المجتمع وقدرته على العيش في سلام ووئام وتكامل. وكان الضرر الذي طال رأس المال الاجتماعي غير متساو بين الجنسين، وبين الطبقات الاجتماعية، والمناطق، والأديان، والانتماءات السياسية، وحالات النزوح.

الشكل 65: دليل رأس المال الاجتماعي ومكوناته على المستوى الوطني (2010، 2014، 2019)



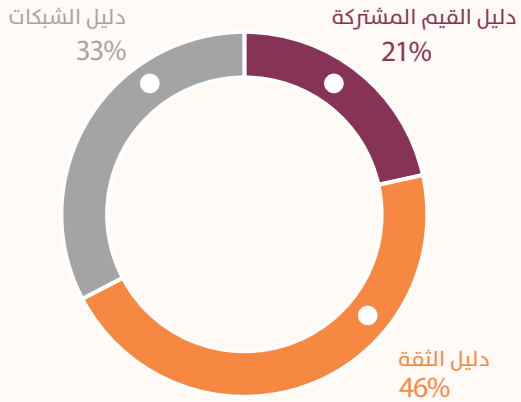
المصدر: تقرير التصدع الاجتماعي – المركز السوري لبحوث السياسات، 2017

شهدت الثقة الاجتماعية أكثر التراجعات حدّة بالمقارنة مع المكونين الآخرين، مع وجود تفاوت كبير بين المحافظات المختلفة على مستوى الثقة الاجتماعية، ولاسيما خلال النزاع، واستشراء ثقافة الكراهية والاستقطاب. وتُعتبرُ التجليات المتكررة للعنف، التي اتخذت شكل القصف الممنهج، والاعتقالات العشوائية، وعمليات القتل والسرقة والاختطاف، من العوامل الرئيسية التي أسهمت في انتشار إحساس بانعدام الأمان، إضافة إلى انتشار الفقر على نطاق واسع، وتدهور ظروف المعيشة، وتوسع اقتصاد النزاع، والنزوح القسري، والفساد، وثقافة الخوف.

كما سجّل مكوّن القيم والمواقف المشتركة أيضاً تراجعاً كبيراً. ونجم ذلك عن تراجع واضح في مؤشرات الاتفاق على مستقبل سوريا. ويُعزى ذلك إلى عدد من العوامل، بما فيها الفوضى، والاختلافات في الآراء السياسية، وغياب المشاركة والتمثيل، والاستقطاب الاجتماعي واستقطاب الهويات، وعدم الاتفاق على الطريقة الفضلى لإنهاء النزاع.

كذلك أدى العنف المباشر إلى تدهور العلاقات، التي تتجاوز الروابط التقليدية، وتتجلى في مكوّن "الشبكات". وهذا المكون أساسي في بناء علاقات مدنية تسهم في تحقيق الانسجام الاجتماعي، وفي التغلب على العنف، وحل النزاعات بطريقة سلمية. في العديد من المناطق، تعرضت العلاقات بين الأفراد، وقيم التعاون والثقة المتبادلين، للتخريب في أثناء النزاع. كما أن انتشار الأطراف المسلحة والقوى الأمنية وهيمنتها على المجتمع واختراقها له أسهمت إسهاماً إضافياً في تفكيك الروابط والعلاقات الاجتماعية، وأوجدت جوّاً من انعدام الثقة، وفرض القيود الاجتماعية والاقتصادية والسياسية التي تستند إلى الخوف، والتسلط، واكراه الآخر، وسياسات التمييز القائم على الهوية.

الشكل 66: هيكلية التراجع في دليل رأس المال الاجتماعي بحسب مكوناته (2011 – 2019)



المصدر: تقديرات المركز السوري لبحوث السياسات، 2019

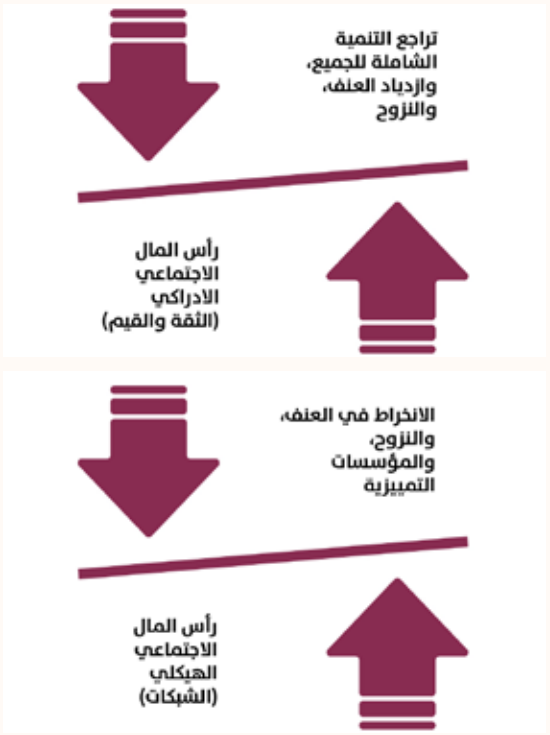
فيما يخصّ محددات رأس المال الاجتماعي في أثناء النزاع، كان هناك أثر سلبي لعمليات القتل، والاختطاف، والتعذيب، والنزوح، واقتصاد النزاع، والمؤسسات السلطوية وغير العادلة، إضافة إلى تدهور مستويات التعليم، والصحة، والتوظيف، ومستويات المعيشة، على رأس المال الاجتماعي. ويجب أخذ هذه المحددات بالحسبان عند اقتراح بدائل ممكنة. وعلاوة على ما سبق، فإن التدهور الحاصل في الصحة، والتعليم، وحالة التشغيل ترك أثراً سلبياً على مكانة المرأة في

المجتمع، فضلاً عن مساهمتها الاجتماعية، ويضاف إلى ذلك تأثيرات العنف، والمؤسسات التمييزية، والنزوح. وبالتالي، تتّضح أهمية فهم التأثيرات غير المباشرة للعنف على العوامل التنموية، بما أنها تؤدي دوراً هاماً في إقصاء النساء واستغلالهن.

وتجدر الإشارة إلى أن الثقة في أوساط المجتمعات المحلية الصغيرة المرتبطة بالأواصر العائلية والدينية والمناطقية تزداد كلما ارتفع معدل فقدان الأرواح، كتعبير عن التضامن في مواجهة الآخر. وهذا الشيء يضعف رأس المال الاجتماعي الرابط والتجسيري ويعزز التعصب.

كانت الارتباطات بين العنف، والنزوح، ومستويات التنمية، والمؤسسات، ورأس المال الاجتماعي كبيرة. وتشير النتائج إلى أن العنف، والنزوح، والمؤسسات التمييزية ترتبط بعلاقة سلبية بالعلاقات والشبكات الاجتماعية، في حين أن تزايد مستويات العنف والنزوح وتراجع مستويات التنمية تؤثّر تأثيراً سلبياً على الثقة الاجتماعية والقيم المشتركة.

الشكل 67: محددات رأس المال الاجتماعي



يجب أن تطمح السياسة الاجتماعية المطلوبة للوصول إلى تنمية اجتماعية شاملة للجميع إلى تحقيق العدالة الاجتماعية كهدف لها على المدى البعيد. ويمكن أن تنجز هذه المهمة من خلال تحديد أهداف فرعية لضمان المعيشة اللائقة والمستدامة، والتكامل الاجتماعي، والحقوق في المشاركة، والتعبير، والمساءلة العامة. ويفترض أن تسعى أي سياسة اجتماعية بديلة لسوريا إلى التغلب على حالات عدم المساواة والإقصاء المنبثقة عن سياسات مرحلة ما قبل النزاع، وأن تواجه الأثر الكارثي للنزاع بما في ذلك تدمير البنية التحتية، والتشرذم الاجتماعي، واقتصاد النزاع، والتشتت القسري، والمؤسسات غير العادلة، من أجل تحقيق العدالة لضحايا النزاع.

10.3 الظلم المبني على النوع الاجتماعي

مع دخول النزاع في سوريا عامه العاشر، كان العديد من الرجال قد انضموا إلى الحرب، أو اعتقلوا، أو قُتِلوا. أدى ذلك إلى زيادة المسؤوليات المالية الملقاة على كاهل الكثيرات من النساء، بما يتجاوز الأدوار الاجتماعية والمهن التي كانت تقتصر أو تكاد على الاعتناء بالأطفال، وتدبر شؤون الأسرة. ومع تركّز الانتباه على العمليات العسكرية والصراع على السلطة خلال النزاع، واجهت النساء أشكالاً مختلفة من العنف، بما في ذلك الاختطاف، والعنف الجنسي، والعنف الأسري، والزواج المبكر (Reliefweb، 2017) ، والمنهج المتكامل لتقديم المساعدة الإنسانية في سوريا، 2018).

كما يُظهرُ تقرير للأمم المتحدة (2019) أن النزاع العنيف ترك آثاراً ضخمة ومتفاوتة عل المدنيين. ورغم أن النساء والرجال يعيشون تجربة النزاع والعنف بطرق مختلفة، إلا أن هناك تأثيرات متباينة مباشرة وغير مباشرة على كل منهما. ورغم أن معدلات الوفيات في أرض المعارك أعلى بين صفوف الرجال، إلا أن النساء يختبرن العنف وتأثيراته المؤذية بمستويات أعلى بكثير، كما أن العنفين الجنسي والمبني على النوع الاجتماعي يكونان أعلى عادة خلال النزاع (الأمم المتحدة، 2019).

1.10.3 مكانة النساء ومشاركتهن

بعد انطلاق شرارة النزاع، ازداد انخراط النساء السوريات في المجتمع، لسد الثغرات الناتجة عن التعطل المؤسسي والنقص في الخدمات العامة (مرسي، 2017) [39] . بيد أن مكانة النساء ومشاركتهن في الحياة الاجتماعية تراجعتا في أثناء النزاع. وقد ترافق ذلك بالتراجع الحاد في رأس المال البشري على مستويات الصحة، والتعليم، وبناء القدرات، إضافة إلى التراجع في مستوى المعيشة (المركز السوري لبحوث السياسات، 2017).

سجلت مؤشر مشاركة النساء تراجعاً حاداً من 0.69 (على مؤشر من 0 إلى 1) قبل النزاع إلى 0.51 في 2014. وشهدت مناطق عديدة انهياراً في مشاركة المرأة، ومن بين الأسباب التي قدّمت في مسح حالة السكان "المجتمع الأبوي، والخوف على النساء من الاختطاف وغير ذلك من الأخطار المرتبطة بالنزاع".

يُظهرُ تقرير المركز السوري لبحوث السياسات، الذي يحمل عنوان "التصدع الاجتماعي في سوريا" (2017)، كيف أثّرت الحرب تأثيراً سلبياً على النساء، إذ تراجع مؤشر مكانة المرأة [32] من 0.81 قبل الحرب إلى 0.68 في خلالها. وتعرّضت المرأة خلال النزاع لحالات من الاعتقال، والاختطاف، والاغتصاب، والعمل في ظروف قاسية، وتحمّل المسؤولية الاقتصادية، وخاصة العائلات النازحة أو الأرامل، إضافة إلى ذلك عانت المرأة من حالات زواج القاصرات، والزواج العرفي، والاتجار بالنساء، وأشكال مختلفة من الاستغلال نتيجة تردّي الوضع الأخلاقي وتدهور الأمن.

تواجه النساء ضغوطاً وتحديات خاصة في معاملاتهن مع نظام العدالة. فالقوانين السورية تحابي الرجال على حساب النساء، ولا سيما في المسائل المتعلقة بالزواج، والطلاق، والحضانة والوصاية، والميراث. وظلّ ذلك يؤثر على مكانة المرأة ونضالها للنجاة بنفسها خلال الحرب سواء في المناطق الخاضعة لسيطرة الحكومة أو المناطق الواقعة خارجة سيطرتها بعد 2011.

كما عانت النساء من القيود المفروضة على حرية التنقل؛ والنزوح؛ والعوز الاقتصادي؛ والإجراءات العسكرية التي فرضتها الحكومة، والمجموعات المسلحة، والأطراف الدولية. وقلل النزاع المسلح، إلى حدّ كبير، من قدرتهن على الحصول على الوثائق. ويشكّل ذلك مصدر قلق كبير، بما أن الوثائق مطلوبة لكي تتمكن النساء من التعامل مع الجهات الإدارية، ولا سيما السجل المدني، لتسجيل واقعات الولادة، والوفاة، والزواج، والطلاق والتصرف بالممتلكات. ويظل هذا الأمر أولوية، بما أن إثبات الحالة ضروري بالنسبة للعديد من الاحتياجات اليومية.

2.10.3 الصحة الإنجابية والصحة الجنسية

يُظهرُ تقرير لمنظمة الصحة العالمية صدر عام 2019 أن مؤشر تغطية الخدمات الخاص بالتغطية الصحية الشاملة، وضع سوريا في المرتبة الستين من بين 100 دولة. وتعرّف التغطية الصحية الشاملة على أنها "حصول جميع الناس، بمن في ذلك الضعفاء أو المهمشون، على الخدمات الصحية ذات النوعية الجيدة التي تضع احتياجاتهم في الصميم دون أن تتسبب لهم بمصاعب مالية". (منظمة الصحة العالمية، 2019). ومع ذلك، يقرأ التقرير هذه النتائج بحذر، لأنها قد لا تغطي سوريا كلها، إذ تشير مصادر أخرى إلى وضع أسوأ من حيث الصحة الإنجابية والجنسية كما هو موضح أدناه.

لقد تفاقمت الأخطار المرتبطة بالحمل، ومؤشرات الصحة الإنجابية وصحة الأمهات، في خلال النزاع جرّاء تدهور تقديم الخدمات الصحية وإمكانية الحصول عليها. ففقدان مختلف الكوادر من العاملين والعاملات في مجال الرعاية الصحية هو واحد من أهم العوامل التي أثّرت على مؤشرات وفيات الأمهات الأطفال في سوريا (إيفانز وآخرون، 2015).

يُظهرُ مسح حالة السكان لعام 2014، الذي يشمل المؤشرات الخاصة بحصول الحوامل على الرعاية الصحية، تراجعات كبيرة في إمكانية حصول الحوامل على الرعاية الصحية الإنجابية في سوريا خلال النزاع. إذ لم تحصل إلا 54.3% من الحوامل فقط على رعاية

صحية إنجابية، في حين تلقت 22.8% من النساء رعاية صحية جزئية، لكن غير كافية، فيما عانت 22.4% منهن من غياب تام للرعاية. تدهورت خدمات الصحة الإنجابية في معظم المحافظات، ولا سيما في المحافظات التي شهدت أعمالاً قتالية عنيفة. وتسلّط البيانات الضوء على الفروق بين المحافظات، إذ بلغت نسبة من كنّ يفتقرن إلى أي رعاية صحية إنجابية 69.7% في الرقة، و44.5% في حلب، و41.2% في الحسكة. يُظهرُ مؤشر جاهزية المراكز الصحية، الذي تعتمده منظمة الصحة العالمية، ويجري تقويماً لخدمات الصحة الإنجابية والصحة الجنسية، بما في ذلك خدمات رعاية الحوامل، ورعاية الولادة الطبيعية، والخدمات الأساسية لحديثي الولادة، مستوى ضعيفاً للجاهزية في سوريا، مع وجود تفاوت كبير بين المحافظات (منظمة الصحة العالمية، 2016).

3.10.3 العنف الجنسي

العنف الجنسي هو واحد من أكبر الانتهاكات الجسيمة لحقوق النساء، بيد أن من الصعب التثبت من صحة أرقام انتشار هذا النوع من العنف، بسبب الخوف من الانتقام، والوصمة والعيب اللذين يطالان الضحية، ومحدودية مقدمي الخدمات الموثوقة أو صعوبة الوصول إليهم، وحصانة المرتكبين من العقاب، وغياب الوعي بخصوص طلب المساعدة. تنوّعت أشكال هذا العنف من التحرش إلى الاغتصاب، إلى العبودية الجنسية، إلى الإتجار بالبشر. يقول تقرير الأمين العام الخاص حول العنف الجنسي المرتبط بالنزاعات لعام 2017 "لا تزال أطراف النزاع السوري تستخدم العنف الجنسي كأسلوب منهجي من أساليب الحرب والإرهاب والتعذيب. والنساء والفتيات هن أكثر الفئات عرضة للتأثر في سياق تفتيش المنازل وعند نقاط التفتيش وفي مرافق الاحتجاز، وبعد اختطافهن، بينما يتعرض الرجال والفتيان للعنف الجنسي أثناء الاستجواب في مراكز الاحتجاز". (الأمم المتحدة، 2018).

ونصّ تقرير الأمين العام الخاص حول العنف على أساس الجنس المرتبط بالنزاعات لعام 2019 على مسؤولية الدولة والقوى غير الدولاتية عن انتشار هذا العنف. ويؤكد تحليل الاتجاهات الخاص بانتشار حالات العنف الجنسي في 2018، أن العنف الجنسي ما زال يشكّل جزءاً من الاستراتيجية الأوسع للنزاع، وأن النساء والفتيات يتأثرن تأثراً شديداً. واستُعْمِل هذا العنف لتهجير المجتمعات المحلية، وطرد المجموعات على أسس أثنية أو دينية، والاستيلاء على الأراضي وغيرها من الموارد المتنازع عليها. كما استُعْمِل كوسيلة للقمع، والإرهاب، والسيطرة (الأمم المتحدة، 2019).

يُنظر إلى المراهقات بوصفهن أكثر المجموعات العمرية تأثراً بين صفوف الأطفال. وقد حدّ الخوف من العنف الجنسي من تحركات الفتيات خارج نطاق المنزل، وبالتالي قيّد إمكانية حصولهن على التعليم ومشاركتهن في الحياة الاجتماعية. في 27% من المجتمعات المحلية التي كانت جزءاً من التقويم الذي شمل جمع البيانات في إطار تقرير الاحتياجات الإنسانية لعام 2018، أفاد المشاركون أن هناك عنفاً جنسياً حاصلاً، إذ قالوا إن هذه المسألة إما "شائعة" أو "شائعة جداً" في 12% من المجتمعات المحلية. ورغم أن الفتيان والفتيات من جميع الأعمار يمكن أن يكونوا هدفاً للعنف الجنسي، إلا أن المشاركين اعتبروا أن المراهقات (22%) كنّ يُنظرُ إليهن على أنهن معرّضات لخطر مرتفع، يليهن الفتيان بين عمر 12 سنة و17 سنة (17%)، ثم الفتيات اللواتي يبلغن من العمر أقل من 12 سنة (16%)، ثم الفتيان الذين تقل أعمارهم عن 12 سنة (15%).

إن مراكز الإيواء الجماعي، والمخيمات، وأماكن العمل المكتظة وكذلك المجتمع المحلي كلها أماكن يحصل فيها العنف الجنسي. وكانت بعض الفتيات اللواتي تعرّضن للاغتصاب أو التحرش الجنسي قد لجأن إلى الانتحار أو حاولن ذلك، خوفاً من الفضيحة أو استمراراً في الخوف من الشخص الذي اعتدى عليهن. فالقيمة التقليدية العالية المعطاة لـ "شرف" الفتاة يمكن أن تقود إلى العقوبة، والتهميش الاجتماعي، وفي بعض الحالات المتطرفة إلى جريمة "شرف". وتُعتبرُ الناجيات بمثابة عبء، لأن الحديث عن الموضوع علناً يمكن أن "يلطخ" سمعة العائلة، بحسب تقرير منظمة أنقذوا الأطفال بعنوان "الجراح المخفية" (منظمة أنقذوا الأطفال، 2017).

4.10.3 الزواج المبكر

صدرت منذ عام 2011 تقارير متزايدة عن زواج الأطفال، بوصفه اتجاهاً متصاعداً مقلقاً، ونُقِلت قصص لحالات من زواج الأطفال القسري والاتجار التي تنامت في أثناء النزاع (الخارجية الأميركية، 2015) . وفي تقرير المنهج المتكامل لتقديم المساعدة الإنسانية في سوريا لعام 2018، الذي شمل 69 من المجتمعات المحلية التي خضعت للتقويم، أفاد المشاركون إن زواج الأطفال هو مسألة مقلقة للغاية، في حين أفادت 20% من المجتمعات المحلية أن هذه "المسألة شائعة" أو "شائعة جداً" (هيئة الأمم المتحدة للمرأة، 2018) . ويُستعمل زواج الأطفال كاستراتيجية تكيف سلبية مع المصاعب الاقتصادية والمخاوف المتعلقة بالحماية. ورغم أن الأشخاص المستطلعة آراؤهم أشاروا إلى أن الفتيات والفتيان على حد سواء متأثرون بظاهرة زواج الأطفال، إلا أن المراهقات اللواتي بين سن الثانية عشرة والسابعة عشرة (وفقاً لما قاله 68% من المشاركين) كنّ يعتبرن المجموعة الأكثر تأثراً، تليهن فئة المراهقين بين الثانية عشرة والسابعة عشرة من العمر (54%)، ثم الفتيات اللواتي تقل أعمارهن عن 12 عاماً (29%) والفتيان الذين تقل أعمارهم عن 12 عاماً (26%). وذكر أن أعلى نسب حصول زواج الأطفال بين الفتيات والفتيان ضمن كل الفئات العمرية كانت في الرقة فالقنيطرة فريف دمشق (المنهج المتكامل لتقديم المساعدة الإنسانية في سوريا، 2018).

ما زال زواج الأطفال أحد الأسباب الأساسية التي تدعو إلى القلق من العنف المبني على النوع الاجتماعي الذي يؤثر على الفتيات. وهو تعبير عن عدم المساواة بين الجنسين، ويعكس معايير اجتماعية تطيل أمد التمييز ضد الفتيات. فالفتيات الصغيرات المتزوجات غالباً ما يُطلب إليهن إنجاز كم هائل من المهام المنزلية، ويتعرضن للضغوط لإظهار خصوبتهن، وهن مسؤولات عن تربية الأطفال رغم أنهن ما يزلن طفلات. ويمكن أن تتعرض الفتيات لأخطار واختلاطات صحية شديدة خلال الحمل والولادة. كما أن الفتيات المتزوجات والأمهات الطفلات لا يشاركن في اتخاذ القرارات، وهنّ أقل قدرة عموماً على كسب قوتهن، ومعرضات لأخطار صحية متعددة، وللعنف، والإساءة، والاستغلال (المنهج المتكامل لتقديم المساعدة الإنسانية في سوريا، 2018).

11.3 العنف ضد الأطفال

رغم أن المستويات الإجمالية للعنف تراجعت في عامي 2018 و2019، إلا أن خطر العنف الشديد ما زال قائماً في العديد من المناطق في سوريا. وأدى انتشار انتهاكات حقوق الطفل طول فترة النزاع إلى فرض تحديات كبيرة على الجهات الإنسانية وعلى الأجيال والقادة المستقبليين. وتتباين أنواع الانتهاكات خلال النزاع بحسب شدتها وتسببها في الوفاة. يحدد هذا التقرير ثلاثة مستويات من الانتهاك يمكن أن يتعرض لها الأطفال (الشكل 68). المستوى الأول هو "الانتهاكات الخطيرة"، ويمثّل بيئة النزاع التي تؤثر على حياة الأطفال تأثيراً مباشراً، مثل اقتصاد النزاع، وعمل الأطفال، وانعدام الأمن الغذائي إلى حد الإصابة بسوء التغذية، والنزوح القسري، بما في ذلك الانفصال عن العائلة أو فقدان أفراد العائلة، والفقر، وسوء ظروف المعيشة، وعدم القدرة على الوصول إلى الخدمات الصحية والتعليمية، والتصدع الاجتماعي. يأتي بعد ذلك المستوى الثاني، "الانتهاكات الجسيمة"، الذي يمثّل تعرّض الأطفال للخطف والاحتجاز والاعتقال والتجنيد في النزاع المسلّح، والعنف الجنسي، والحصار. يمثّل المستوى الثالث، "الانتهاكات المأساوية"، التي تمثّل تعرض أطفال سوريا لفقدان حقهم في الحياة بشكل مباشر حيث قُتل العديد منهم أو جُرح خلال النزاع. (المركز السوري لبحوث السياسات، 2019).

تؤدّي المستويات الثلاثة المترابطة والمتداخلة المذكورة أعلاه إلى إنشاء بيئة معوّقة للطفل على مستويي العائلة والمجتمع، وعلى المستوى الوطني. كما تسبّبت هذه الانتهاكات بمظالم شديدة للأطفال السوريين. ورغم أن طفلاً لاجئاً قد ينجو من المستويين الثاني والثالث من الانتهاكات، إلا أنه ربما يكون قد تعرّض للمستوى الأول منها، ولا سيما النزوح والانفصال عن العائلة، أو مجموعة من الانتهاك المتعددة المركبة. قد تتفاوت شدة

الشكل ٦٨: مستويات انتهاكات حقوق الأطفال

المصدر: المركز السوري لبحوث السياسات، 2019

الانتهاكات ومدتها بحسب الجنس، والطبقة، والعمر. وبما أن بعض الأطفال يعانون من أنواع مختلفة من الانتهاكات ولفترات مختلفة خلال النزاع، فإن التفاوت ضمن الجيل الواحد يزداد زيادة كبيرة.

وفقاً لترتيب منظمة أنقذوا الأطفال لأسوأ الدول تأثراً بالنزاعات من ناحية معاناة الأطفال، فإن سوريا هي "أسوأ الأسوأ"، إذ صنفت على رأس أكثر عشر دول تشهد انتهاكات لحقوق الأطفال بما فيها أفغانستان والصومال (منظمة أنقذوا الأطفال، 2018). يراجع التصنيف آليات حماية الأطفال في 2016 بناء على تسعة مؤشرات: انتشار كل انتهاك من الانتهاكات الستة الخطيرة – القتل أو التشويه، وتجنيد الأطفال أو استخدامهم جنوداً، والاختطاف، والعنف الجنسي، ومهاجمة المدارس أو المستشفيات، وقطع سبيل المساعدات الإنسانية عن الأطفال؛ وحدّة النزاع (مقاساً بعدد الضحايا)؛ وإجمالي عدد الأطفال الذين يعيشون في مناطق نزاع ونسبتهم. وقد توصّل البحث الذي أجري لإنجاز هذا الترتيب إلى أن طفلين من بين كل خمسة أطفال تقريباً في كل من سوريا، وأفغانستان، والصومال كانوا يعيشون على بعد 50 كيلومتراً من منطقة القتال، في حين سجّل استعمال الأطفال كانتحاريين واستهداف المدارس والمستشفيات زيادة دراماتيكية. ووفقاً لمنظمة أنقذوا الأطفال، فإن النزاع السوري اتسم بـ "عدم احترام القانون الإنساني الدولي". وسيترك النزاع تبعات شديدة على حياة الأطفال السوريين في المستقبل. علاوة على ما سبق، فإن هناك تأثير العدوى المستقبلية، إذ سجّل النزاع السوري سابقة تقوّض فاعلية القوانين والمؤسسات الدولية، وهذا الأمر سيتجلى في النزاعات المستقبلية (منظمة أنقذوا الأطفال، 2018).

ووفقاً لليونيسف (2018)، فإن نطاق الاحتياجات وشدتها وتعقيدها في أنحاء البلاد تُعتبر مدمّرة خلال سنوات من النزاع، إذ يحتاج ما يقارب 13.1 مليون إنسان إلى مساعدة إنسانية، بما في ذلك 6.2 مليون نازح

داخل البلاد (مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية (أوتشا)، 2018(أ)). وتعتبر الفئة الأكثر ضعفاً هي الأطفال، ولا سيما من ليس لديهم مرافق، أو يعيشون مع أشخاص لديهم إعاقة أو أقرباء من كبار السن.

وبحسب تقديرات تقرير صادر عن "المنهج المتكامل لتقديم المساعدة الإنسانية في سوريا" حول حماية الأطفال في 2018 وكان يستند إلى آلية الرصد والإبلاغ عن الانتهاكات الجسيمة ضد الأطفال في أوضاع النزاعات المسلحة التي وضعتها الأمم المتحدة، يظل 3.3 مليون طفل معرّضين لخطر المتفجرات في 2017. فالاستعمال المكثف للأسلحة المتفجرة، والألغام الأرضية، والمستوى العالي للتلوث في بعض المناطق المأهولة، إضافة إلى الإصابات الناجمة عن انفجار الألغام الأرضية التي تعتبر من مخلفات الحرب تتسبّب بإصابات شديدة لدى الأطفال الصغار تحديداً، ما يزيد من احتمال الوفاة. وعلاوة على ما سبق، فإن الوفيات المرتبطة بالنزاع وفقاً لمنظمة الصحة العالمية، هي السبب الأساسي للوفيات بين صفوف المراهقين (الذين يبلغ عمرهم ما بين 10 أعوام و19 عاماً) في سوريا (المنهج المتكامل لتقديم المساعدة الإنسانية في سوريا، 2018). ورغم أن عدد الوفيات تراجع بحلول نهاية 2018 و2019، إلا أن خطر الموت المباشر للأطفال نتيجة النزاع يظل خطراً مرتفعاً جداً، وتحديداً في مناطق النزاع المندلع مثل إدلب وشمالي شرقي سوريا.

غالباً ما يُستخدم الأطفال في أدوار قتالية على الجبهات، ويتلقون التدريبات العسكرية، ويؤدون أدواراً داعمة كحرّاس على الحواجز ونقاط التفتيش. وما تزال عوامل مثل دفع الرواتب، والإيديولوجيا، والنفوذ أو الضغوط من العائلة أو المجتمع، وعدم وجود مُرافِق للطفل هي ما يتسبّب بتجنيد الأطفال. إضافة إلى ما سبق، يمكن لغياب الفرص التعليمية ومشاعر عدم الأمان، والخوف، والظلم، والغضب، واليأس، والانتقام، وعدم اليقين بخصوص المستقبل أن تدفع الأطفال أيضاً إلى الانضمام إلى النزاع. ويتسبب التجنيد بتبعات جسدية وعاطفية شديدة على المدى البعيد. فبعد تجنيدهم يخضع الأطفال لقدر هائل من العنف، وقد يتعرّضون هم أنفسهم للإساءة، أو الاستغلال، أو الاعتقال، أو الإصابة، أو حتى القتل نتيجة لذلك. ووفقاً لتقرير الأمين العام للأمم المتحدة عن الأطفال والنزاع المسلح لعام 2017 فإن تجنيد الأطفال واستخدامهم في النزاع السوري ازداد ازدياداً حاداً. والكارثي هو أن الأطفال استُخْدِمُوا لتنفيذ عمليات انتحارية وإعدامات.

بالإجمال، أعاق النزاع نظام حماية الطفل في سوريا وشتته، ما قاد إلى انتهاكات خطيرة، وجسيمة، ومأساوية لحقوق الأطفال. وتشمل هذه الانتهاكات ما يلي (دون أن تقتصر عليه):

- عشرات آلاف الوفيات بين الأطفال
- أكثر من مليون إصابة وإعاقة بين الأطفال
- ثلث الأطفال تقريباً لا يعرفون شيئاً إلا عُمْراً محكوماً بالنزاع
- نصف الأطفال نازحون داخل البلد وخارجه
- ثلثا الأطفال يعيشون في حالة من الفقر الشديد
- ما يُقارب نصف الجيل تسرّب من النظام التعليمي
- العديد من الأطفال معرّضون لتجنيد الأطفال، وعمل الأطفال، والزواج المبكر، وعدم تسجيل الولادات

تأثّرت خدمات الحماية نتيجة البيئة التي تتسم بانعدام الأمن وعدم اليقين، ما حرم العديد من الأطفال من القدرة على الحصول على حقوقهم وفاقم مظالم الأطفال بدون توفّر مسارات للعدالة. وغالباً ما لا تكون خدمات الرعاية المتوفرة متناسبة مع الانتهاكات التي شوهدت في أوقات النزاع، وهذا الأمر سيترك تبعات وعواقب بعيدة المدى على عافية الأطفال. وعلاوة على ما سبق، إن حالات عدم المساواة في حماية الأطفال ازدادت بين المناطق، والمجتمعات المحلية، والطبقات، والجنسين، والعمر، ووضع الإقامة. وهذا سيكون جانباً هاماً لأي تدخّل في المستقبل، بما أن الأولوية يجب أن تُعطى للأطفال الأكثر ضعفاً وهشاشة.

ويمكن تحديد الأسباب الجذرية للانتهاكات على النحو الآتي: أولاً: المؤسسات غير العادلة، وغير الخاضعة للمساءلة، وغير الشاملة للجميع، وغير الكفوءة التي قادت إلى صراع على السلطة والتمثيل. ثانياً، الإقصاء الاجتماعي، وعدم المساواة، والمعايير الاجتماعية غير المحابية للأطفال. ثالثاً، الأداء الاقتصادي السيئ وغير المتساوي الذي تسبب بالفقر، وتوسع اقتصاديات العنف، وغياب فرص العمل. عمّق النزاع الأسباب الجذرية لغياب حماية الأطفال مع انتشار العنف والتمييز، وتشتت السلطة العامة، وسياسات التمييز القائم على الهوية والتطرف، وتدهور رأس المال الاجتماعي، واقتصاد النزاع.

12.3 التدهور البيئي

1.12.3 الظروف المناخية

تقع سوريا في منطقة معرضة للتقلبات المناخية؛ فقد أظهرت الدراسات أن الاتجاه الإجمالي للتغير المناخي متسق مع نماذج التغير المناخي المتأثرة بالنشاط الإنساني، والزراعة، والأنشطة الاقتصادية المعتمدة على مصادر طاقة عالية الكربون. ومن ثم، إن فترات الجفاف لا يمكن أن تُعزى بعد الآن إلى تغيّر الطبيعة فقط. فإضافة إلى مواجهة سوريا للجفاف والتغير المناخي، شهدت أيضاً ظهور أمراض جديدة. وقاد ذلك إلى تراجع في الأمن الغذائي لسكان منطقة البادية، والمنطقة الشمالية الشرقية في محافظات الحسكة، والرقة، ودير الزور [34]. وشهدت المنطقة موجات جفاف رئيسية في الخمسينات والثمانينات والتسعينات من القرن الماضي. ومع ذلك، إن الجفاف الذي حصل بين 2007 و2009 كان الأسوأ. وقد تأثرت سوريا بهذا الجفاف، الذي ضرب الشمال الشرقي، ما قاد إلى تراجع في الإنتاج الزراعي، الذي يمثل عادة ربع الناتج المحلي الإجمالي تقريباً، وإلى نفوق عدد كبير من رؤوس الماشية، ولاسيما الأغنام، وتضاعف أسعار الحبوب (سيلبي وآخرون، 2017، كيلي وآخرون 2015).

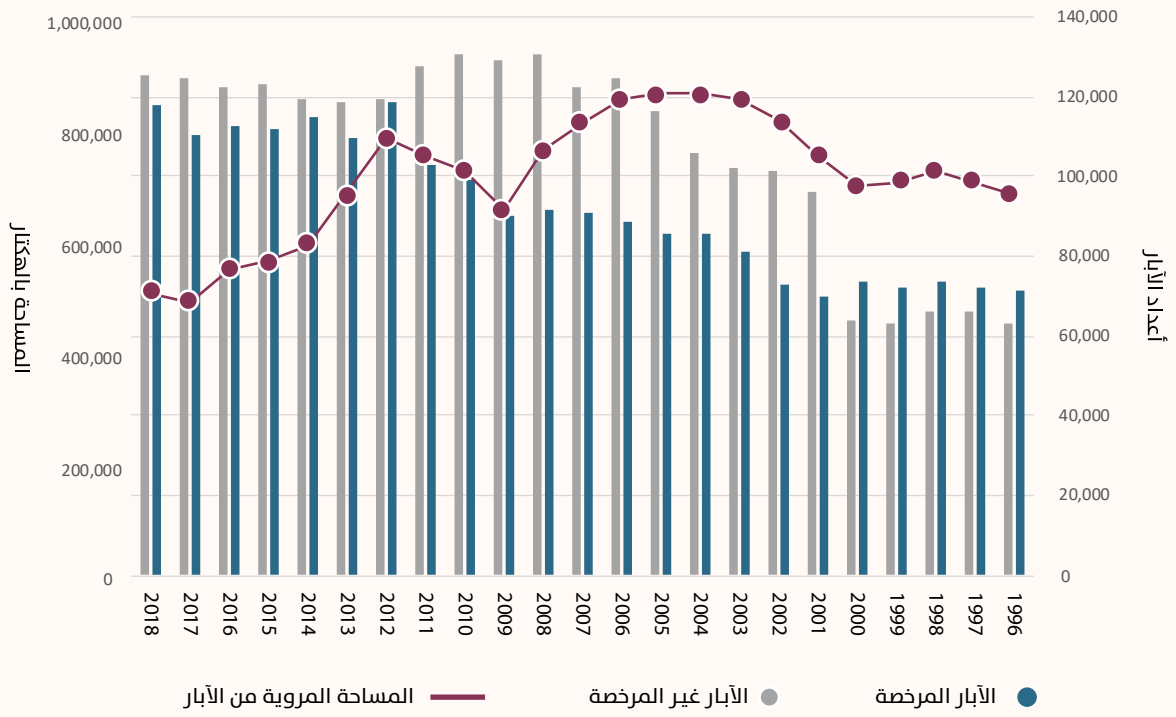
لم تشهد البلاد جفافاً حاداً خلال فترة النزاع بين 2011 و2019، بالرغم من الهطولات الضعيفة في 2018، مما قلل من خطر تفاقم الأثر الكارثي للنزاع، مثل حدوث انعدام أمن غذائي أكثر حدة. بيد أن النزاع ترك أثراً كارثياً على الاستدامة البيئية بما في ذلك الموارد المائية.

2.12.3 الموارد المائية

الأزمة المائية في سوريا ناجمة عن ندرة المياه، والجفاف، ومحدودية هطول المطر وعدم انتظامه، وإساءة استعمال طبقة المياه الجوفية (ويستليك، 2001)، واستنزاف المياه الجوفية بسبب حفر الآبار، واستعمال طرق الري التقليدية غير المضبوطة (نجفي، 2010). ورغم صدور قانون للري الحديث في عام 2000، وتبنّي مشروع الري الحديث في الخطة الخمسية العاشرة، إلا أن هذه الخطوات لم تنجح. وتُظهِرُ الإحصائيات الرسمية حصول زيادة كبيرة في أعداد الآبار غير المرخصة بين العامين 2000 و2010، إذ تضاعف عدد الآبار من حوالى 64 ألف بئر إلى حوالى 131 ألف بئر. بيد أن المفارقة في الأمر تكمن في أن الزيادة في عدد الآبار غير المرخصة تترافق بتراجع في مساحة المناطق المروية بين عامي 2005 و2010 كما يُظهِرُ الشكل 69.

دمّر النزاع أجزاء عديدة من البنية التحتية السورية، بما في ذلك البنية التحتية للمياه. كما تعرّضت شبكة مياه الشرب إلى ضرر شديد، ونهب، وتخريب، وحصل الشيء ذاته لموارد مائية أساسية، مثل سد الطبقة، ومحطات تنقية المياه في المناطق الساخنة، ما أعاق إلى حدّ كبير من قدرة توفير المياه للسكان. وقد عُلّق العمل بمشاريع مياه مثل مشروع ري دجلة، ومشروع ري حلبية زلبية. وواجهت مؤسسات مياه الشرب مصاعب في تأمين المعقمات، الأمر الذي قاد إلى انتشار الأمراض. وأثر تقنين الكهرباء وانقطاعها المتكرر على عمل العديد من الآبار التي تزوّد المدن والبلدات بالمياه. وتعرّضت عدّة مصادر للمياه، مثل المسطحات المائية والمياه الجوفية، إلى التلوث، وتحديداً في المناطق الغنية بالنفط، حيث تجري عمليات إنتاج النفط وتكريره بطرق بدائية، إضافة إلى تعرّضها للقصف المتكرر (شوقي، 2016).

الشكل ٦٩: المناطق المروية بالآبار وأعداد الآبار المرخصة وغير المرخصة (١٩٩٦ – ٢٠١٧)



المصدر: المجموعة الزراعية السورية، وزارة الزراعة

يبيّن الشكل 69 التراجع الحاد في مساحة المناطق المروية خلال فترة النزاع، على الرغم من الزيادة في أعداد الآبار غير المرخصة بعد 2013. ولا تشمل هذه الإحصائيات الآبار غير المرخصة في العديد من المناطق، بسبب عدم إمكانية الوصول إليها، إذ تضاعفت التعديات عل المياه الجوفية والسطحية. في 2018، استمرت عمليات حفر الآبار الارتوازية غير المرخصة في الحسكة ودرعا وحمص وحماة (منظمة الأغذية والزراعة (الفاو) وبرنامج الأغذية العالمي، 2018).

تشكّل كمية الأسلحة المستعملة في النزاع ونوعيتها تهديداً بيئياً خطيراً للأراضي القابلة للزراعة، إذ تسببت المواد السامة بتلوث التربة، وهو ما يؤثر تأثيراً سلبياً على جودة الأراضي الزراعية، وإمكانية حراثتها، وإنتاجيتها. ورغم عدم وجود دليل لقياس أثر تسمم التربة، وهي قضية مهمّة لجدول أعمال البحوث المستقبلية، إلا أن هناك آلاف الصور ومقاطع الفيديو والشهادات التي وثّقت تعرض الزراعة لمختلف أنواع الأسلحة. إضافة إلى ما سبق، رصد مسح حالة السكان لعام 2014 انتشار عمليات تكرير النفط بطرق بدائية في المنطقة الشرقية، الأمر الذي نجم عنه تلوّث كبير في الأراضي الزراعية والموارد المائية المحلية (المركز السوري لبحوث السياسات، 2019).

إضافة إلى التلوث الذي تسبب به النزاع، قاد الأخير أيضاً إلى هدر العديد من الموارد الطبيعية مثل الغابات، والموارد المائية، جرّاء التدمير، أو التخريب، أو إساءة الاستعمال، مثل قطع الأشجار لأغراض التدفئة. وتؤثر النفايات والتلوث على القدرات الكاملة للاستدامة البيئية على المدى البعيد، وتؤدي إلى ظهور مظالم في المستقبل تُتَوارثها الأجيال.

4.

الأثر المؤسساتي للنزاع

4. الأثر المؤسساتي للنزاع

"إن الاستبداد محفوف بأنواع القوات التي فيها قوة الإرهاب بالعظمة وقوة الجند....وقوة المال، وقوة الألفة على القسوة، وقوة رجال الدين، وقوة أهل الثروات وقوة الأنصار من الأجانب".

الكواكبي، طبائع الاستبداد ومصارع الاستعباد، ص 110

ثمّة تعريف واسع لمصطلح المؤسسات بحسب (نورث، 1990)، يشمل مجموعة من الهياكل والكيانات والأطر والمعايير التي تنظم حياة الناس والمجتمع. يمكن أن يشير المصطلح إلى المفاهيم والتشريعات والهياكل الرسمية، مثل الدساتير المكتوبة، والجهات الفاعلة، والقوانين، والسياسات، والحقوق، والتنظيمات – وكلها يمكن للسلطات الرسمية إنفاذها (التقرير العالمي للتنمية المستدامة، 2016). وهناك أيضاً المؤسسات غير الرسمية، التي يمكن أن تشمل الأعراف الاجتماعية والقوى السياسية الفاعلة بحكم الأمر الواقع، وهي تنظم أيضاً السلوك البشري ويمكن إنفاذها بطرق مختلفة.

يُعرّف مصطلح "المؤسسات" بمفهومه الواسع استناداً إلى (نورث، 1990)، بأنه مجموعة من "القيود التي تنظم التفاعلات السياسية والاقتصادية والاجتماعية"، وتنظم السلوك البشري في مجتمع معين؛ وتتكون من مؤسسات رسمية مثل الدساتير والقوانين والسياسات والحقوق واللوائح المكتوبة، التي تفرضها السلطات الرسمية، والمؤسسات غير الرسمية مثل الأعراف الاجتماعية والتقاليد ومدونات السلوك. ويعتبر المفهوم الواسع للمؤسسات ركيزة أساسية لإطار حالة الإنسان، الذي يقدّمه هذا التقرير، إذ تؤثر المؤسسات إلى حد كبير في العدالة وتقاسم السلطة وحالة الأمن، إضافة إلى الأداء الاقتصادي والتنمية البشرية والعلاقات الاجتماعية. وأوضحت الأقسام السابقة دور المؤسسات كمحرك للظلم في سياق النزاع السوري.

بدأ الحراك المجتمعي في سوريا عام 2011 بدعوات من أجل الحرية والكرامة والعدالة الاجتماعية. وعبّر عن إحباط المجتمع الكبير في مختلف جوانب التنمية المؤسساتية والاقتصادية والاجتماعية، الأمر الذي عكس التباين الحاد بين المؤسسات القائمة وما يصبو إليه المجتمع. وكان لقوى التسلط المحلية المتمثلة في الاستبداد السياسي والعصبيات ورأسمالية المحاسيب، إضافة إلى قوى التسلط الخارجية، دور حاسم في عسكرة النزاع واستغلال العنف الدامي والاستثمار في تسييس الهوية واقتصاديات الحرب (المركز السوري لبحوث السياسات، 2016).

وغذت المؤسسات الإقصائية غير الكفوءة وغير الخاضعة للمساءلة الجوانب الرئيسية للنزاع التي تشمل: السلطة والحكم، والعدالة والأمن، والخدمات العامة والموارد الطبيعية. وتحدد السلطة السياسية توزيع الموارد والفرص إلى حد كبير. لذلك، فإن الحرمان من الوصول إلى السلطة يخلق لامساواة كبيرة وشعوراً بالظلم. إضافة إلى ذلك، فإن إحدى الوظائف الرئيسية للمؤسسات التي تتسم بالعدالة هي ضمان سيادة القانون، وامتثال المجتمع للقانون، وحل النزاعات وتوزيع السلطة توزيعاً عادلاً في المجتمع (البنك الدولي والأمم المتحدة، 2016). ناقش التقرير في الأقسام السابقة المظالم والتفاوتات الاجتماعية والاقتصادية. ويسلط هذا القسم الضوء على الصراع السياسي على السلطة وأداء آليات تحقيق العدالة.

أدّى اعتماد الحلول الأمنية العسكرية إلى مستويات غير مسبوقة من العنف المسلح، الذي دمر مقومات المجتمع والدولة. وساهمت العديد من القوى الدولية والإقليمية سياسياً وعسكرياً واقتصادياً وثقافياً في تفاقم النزاع وعدم إمكانية التوصل إلى حل. وأعيد تشكيل المؤسسات على امتداد فترة النزاع، فقُسّمت الدولة بين القوات العسكرية، مع ظهور حدود متغيرة بين مناطق السيطرة المختلفة. وأصبحت المؤسسات متمركزة على العنف، بهدف إخضاع السكان وتعزيز السيطرة على السلطة والموارد. وتدل المؤشرات على انهيار أداء المؤسسات العامة وإلى القضاء على الاستقرار السياسي مع ارتفاع مستويات العنف.

1.4 الصراع على السلطة السياسية

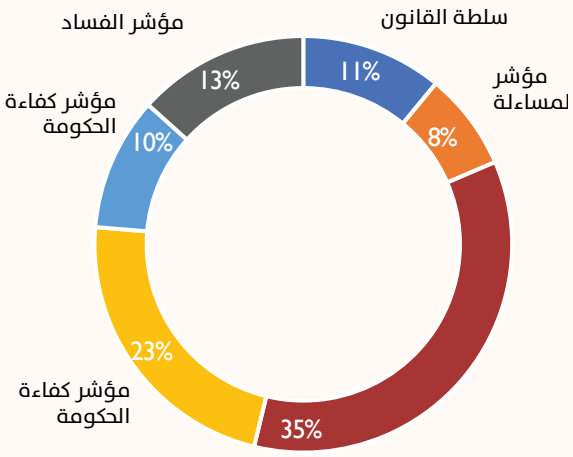
إن الإقصاء الممنهج بشكليه السياسي والمؤسساتي

هـو جـذر جوهـري للنـزاع. فقبـل النـزاع، اتسـمت الدولـة سياسـياً بالمركزيـة الشـديدة للسـلطة فـي أيـدي الحـزب السياسـي المهيمـن، وغيـاب الحقـوق السياسـية والمدنيـة، والافتقـار إلـى المسـاءلة الحقيقيـة فـي جميع مؤسسـات الدولـة، إضافـة إلـى الحصانـة الشـاملة للقطاعـات الأمنيـة فـي الدولـة. وعرقلـت المؤسسـات الاسـتبدادية واسـتغلالها للسـلطة والمـوارد حـدوث تحـول حقيقـي للمجتمـع والاقتصـاد السـوريين نحـو تنميـة تضمينيـة وعادلـة.

وصعدت مجموعـة مـن الأغنيـاء الجـدد الذيـن اسـتفادوا مـن الريعيـة والزبائنيـة والمحسـوبية، إذ أصبحـت شـبكات المحسـوبية سـمة غالبـة للاقتصـاد السياسـي السـوري فـي القطاعـات الرئيسـية والمشـاريع الحكوميـة وإدارة وتنميـة الأراضـي والعقـارات، بحيـث جُيّـرت الـثروة لصالحهـا، علـى حسـاب شـرائح كبيـرة مـن السـوريين.

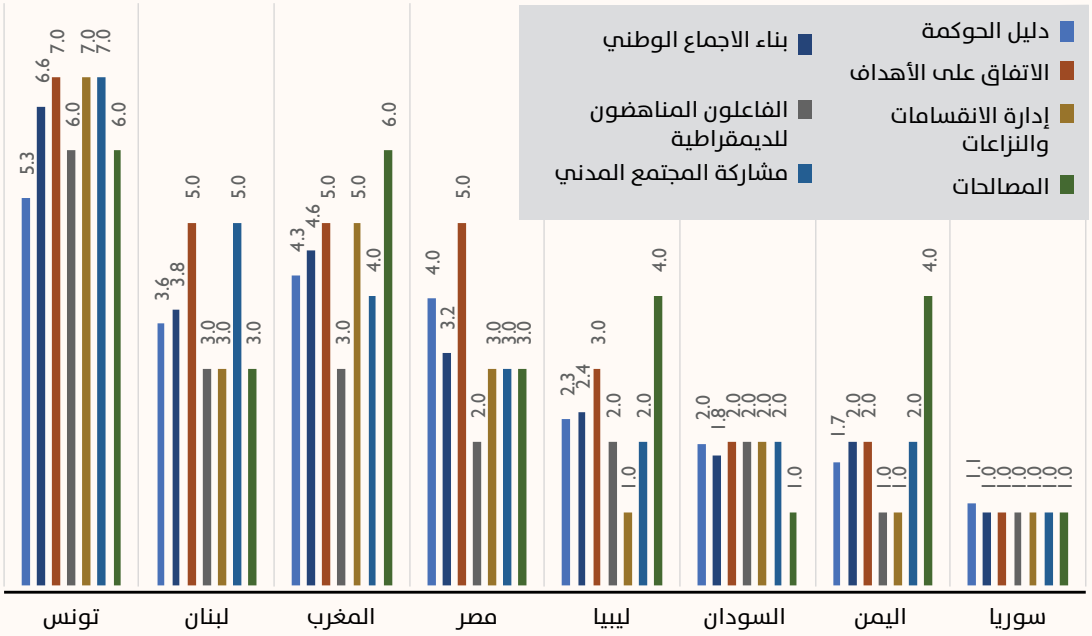
خـلال النـزاع، يُظهـرُ دليـل حالـة الإنسـان الانهيـار الهائـل فـي الأداء المؤسسـاتي والصـراع المسـتميت بيـن القـوى السياسـية الفاعلـة، حيـث جُزّئـت عمليـات صنـع القـرار وخضعـت للتدويـل، بتدخـل العديـد مـن الجهـات الداخليـة والخارجيـة فـي تحديـد الأولويـات والآليـات المتناقضـة بحسـب مصالـح كل جهـة. واعتمـدت المؤسسـات المتنازعـة والمتمركـزة علـى العنـف

الشكل ٧٠: التركيب الهيكلي لتراجع دليل المؤسسات حسب مؤشراته الفرعية (٢٠١١-٢٠١٩)



المصدر: مسح حالة السكان لعام ٢٠١٤ وتحديثه ٢٠١٩، وتقديرات المركز السوري لبحوث السياسات.

الشكل 71: دليل برتلسمان لحالة الحكم ومكوناته 2018



المصدر: دليل برتلسمان 2018.[35]

استراتيجيات متطرفة أثرت سلباً على الإنسان والعلاقات الاجتماعية وأدت إلى إخضاع المجتمعات.

وعلى الرغم من انخفاض حدة المعارك خلال الفترة الواقعة بين 2017 و2019، إلا أن قضايا الحوكمة مثل سيادة القانون والمشاركة والمساءلة استمرت في التدهور.

علاوة على ذلك، يظهر دليل برتلسمان للحكم تآكل الإجماع الوطني، وغياب الاتفاق على أهداف عامة، وعجز المؤسسات القائمة على إدارة الانقسامات والنزاعات (المركز السوري لبحوث السياسات، 2020 ب).

1.1.4 خريطة الأطراف الفاعلة

في نهاية العام 2019، تحددت أربعة أطراف سياسية داخلية فاعلة بصورة رئيسية، شكّل كل منها نموذجاً للسيطرة بحكم الأمر الواقع: 1) الحكومة السورية أو النظام السوري، 2) الجماعات المعارضة، 3) الإدارة الذاتية، 4) الجماعات المتطرفة، ولا سيما تنظيم "داعش" و"جبهة النصرة". وفي السنوات الأخيرة وسّعت الحكومة السورية وحلفاؤها رقعة السيطرة الجغرافية.

طبّق "منتدى الحوار التنموي"[36] إطاراً تحليلياً يعتمد الاقتصاد السياسي لتحليل مقومات السلطة لكل من الفاعلين الداخليين. واستخدم هذا البحث نهجاً تشاركياً مُحدِداً المقومات الآتية للقوى السياسية: السيطرة على المؤسسات السياسية، والقدرة على تعبئة الناس وتنظيمهم، والقدرات الاقتصادية، والقبول والدعم الاجتماعيين، والسيطرة على السكان، والسيطرة على الأراضي والموارد الطبيعية، والدعم الخارجي.

تشير النتائج إلى تمتّع الحكومة السورية بأكبر قدر من السلطة من حيث الجيش والسيطرة على الأراضي والمؤسسات، بالإضافة إلى تلقي الكثير من الدعم الخارجي. ومع ذلك، احتلت المرتبة الأدنى من حيث القبول والدعم الاجتماعيين. وكانت ثاني أكبر قوة مؤثرة هي الإدارة الذاتية في شمالي شرقي سوريا، والتي اعتمدت بشكل أساسي على الدعم الخارجي، ولكنها حصلت أيضاً على ترتيب مرتفع من حيث القوة العسكرية والقدرات الاقتصادية والتنظيم والعمل الجماعي والسيطرة على الأراضي والموارد الطبيعية والقبول الاجتماعي.

واحتلت مجموعات المعارضة – التي تشير إلى جميع القوى التي تسيطر على مناطق ريف حلب ومؤخراً أجزاء من شمال الرقة والحسكة، بما في ذلك المجالس والفصائل المحلية – المرتبة الثالثة، إذ استندت معظم المقومات إلى الدعم الخارجي، تليها القوة العسكرية والتعبئة الجماعية، بينما كان أضعف أساس لها هو السيطرة على الأراضي والموارد الطبيعية. واحتلت "جبهة النصرة" أو "هيئة تحرير الشام"[37] الموجودة بشكل رئيسي في إدلب المرتبة الرابعة. وتستند قوتها إلى القوة العسكرية أولاً، ثم الدعم الخارجي والسكان والقدرات الاقتصادية.

إن الركائز الرئيسية للأطراف الداخلية الأربعة المذكورة أعلاه هي: الدعم الخارجي، والقوات العسكرية والسيطرة على السكان، والسيطرة على القدرات الاقتصادية والمؤسسات العامة. ولا يبدو أن القبول الاجتماعي أولوية لهذه القوى لبناء دعائم قوتها.

كما حدد المنتدى المجتمع المدني كفاعل محلي خامس، واعتمد التعريف الواسع للمجتمع المدني كمنظمات ومبادرات مستقلة عن السلطات السياسية المختلفة. وأظهر البحث أن المجتمع المدني يستند في دعائم قوته إلى القبول الاجتماعي والدعم الخارجي والقدرة على تعبئة وتنظيم الناس وبدرجة أقل على القدرات الاقتصادية.

أدّت القوى الخارجية دوراً مباشراً وكبيراً في إعادة تشكيل المؤسسات والقوى السياسية في أثناء النزاع. وسلّط منتدى الحوار التنموي الضوء على تأثير القوى الخارجية الرئيسية على كل من الفاعلين الداخليين بشكل مباشر أو غير مباشر. وتم تثقيل نتائج هذا التأثير على القوى الداخلية وفقاً لمقومات القوة السياسية لكل منها. وتظهر النتائج أن روسيا والولايات المتحدة هما الأكثر تأثيراً، تليهما تركيا وأوروبا وإيران، وأخيراً الأمم المتحدة. أقوى الجهات الفاعلة تأثيراً في النظام السوري هي روسيا وإيران،

ولكن هناك مستويات متعددة للتأثير من أميركا والأمم المتحدة وأوروبا وإسرائيل وتركيا. بينما أميركا وتركيا هما الأكثر تأثيراً في الإدارة الذاتية، وتركيا هي الأكثر تأثيراً في مجموعات المعارضة و"جبهة النصرة". وبشكل عام، يمكن ترتيب الاستراتيجيات الرئيسية للقوى الخارجية بناءً على أهميتها كالآتي: التدخلات العسكرية المباشرة، ثم السياسية، ثم الإنسانية، ثم الاقتصادية، وأخيراً الثقافية.

2.1.4 الأولويات المتضاربة

حدد منتدى الحوار التنموي أربع عشرة أولوية معيارية رئيسية ورتبها لكل من الفاعلين الداخليين والخارجيين. وتم تثقيل أولويات كل جهة فاعلة داخلية من خلال قوتها السياسية، كما تم تثقيل أولويات كل جهة فاعلة خارجية من خلال تأثيرها على الفاعلين الداخليين. تُظهِرُ النتائج وجود تناقضات كبيرة في الأولويات بين الجهات الفاعلة الداخلية متضمنة المجتمع المدني. وجاءت أولويات العدالة والحرية والشفافية والمشاركة والديمقراطية في أسفل القائمة بالنسبة للقوى السياسية، ما يعكس طبيعة الجهات الفاعلة التي تتركز على النزاع. وحده المجتمع المدني صنّف العدالة والحرية والديمقراطية كأولوية قصوى (منتدى الحوار التنموي، 2020). وأظهرت أولويات الجهات الخارجية تناقضات كبيرة أيضاً. فصنفت الأمم المتحدة، بحسب المشاركين في البحث، السلام والحرية والعدالة والشفافية والمشاركة كأولويات قصوى، في حين أن الشرعية، ووحدة البلاد، والاستدامة، والتنمية هي أهم الأولويات بالنسبة لروسيا.

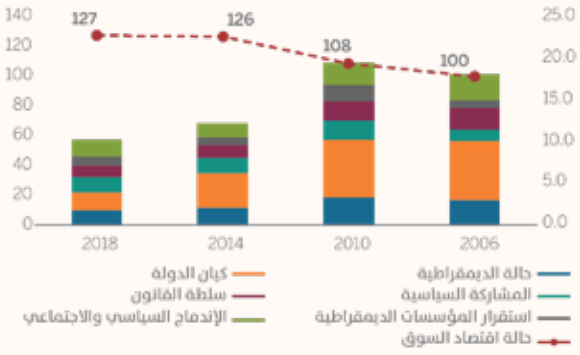
يمكن أن يكون البحث عن الأولويات المتقاربة المحتملة بداية ممكنة لعملية إنهاء النزاع. وتُظهرُ النتيجة أن الأولويات المتقاربة في مجال السلام، ووقف النزاع المسلح، والقبول المجتمعي، والتنمية والاستدامة، هي نقاط انطلاق مشتركة لحوار تضميني بين جميع أو الأطراف معظمها. وفي هذا الإطار يقترح التقرير نهج التوافقات الاجتماعية التدريجية متعدد المستويات للبحث عن التحول نحو السلام في هذا النزاع المستعصي.

2.4 العدالة القضائية

في الظروف المثالية، يؤدي الأمن والعدالة في المؤسسات الرسمية وغير الرسمية دور الضامن لمنع نشوب النزاعات، عن طريق فرض سيادة القانون، بما في ذلك فرض عقوبات على منتهكي القوانين أو الأعراف (البنك الدولي والأمم المتحدة، 2016). لقد كان التعسف في استخدام المؤسسات القضائية من سمات الحكومة الاستبدادية قبل النزاع، كما أدى عدم وجود نظام قضائي مستقل وتمادي الأجهزة الأمنية – التي لها اليد العليا في توجيه النظام القضائي والمؤسسات العدلية الأخرى – إلى مظالم كبيرة، وأسفر عن عدم وجود أي مؤسسات مشروعة محايدة يمكنها حل النزاعات.

أضاف النزاع مستويات جديدة من المظالم، حيث أدى القتال العنيف وعواقبه الكارثية على المستويات الإنسانية والاجتماعية والمادية إلى واحدة من أسوأ الكوارث الإنسانية منذ الحرب العالمية الثانية. واتسم النزاع أيضاً بانتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان، بما في ذلك القتل والتعذيب والنهب والاعتقال والتهجير القسري. هذا إضافة إلى تدمير المدن وحصارها دون أي ضمان لحق المدنيين في الحماية. على الصعيد الاجتماعي، حرض النزاع على الصدام القائم على الهوية، والقتل، وتجريد "الآخر" من الإنسانية، وهذه كانت من أخطر الانتهاكات في النزاع.

الشكل 72: دليل سيادة القانون ومؤشراته وترتيب سوريا بحسب مؤشر برتلسمان (2008 و2018)



المصدر: دليل برتلسمان 2018.

شهدت السلطة القضائية تدهوراً حاداً خلال النزاع، إذ كانت الحكومة السورية طرفاً رئيسياً في النزاع وتراجعت شرعية مؤسسات الدولة تراجعاً كبيراً. ولم تعتبر الحكومة السورية السلطة القانونية أداةً لحل الأزمة وإدارتها؛ وبدلاً من ذلك، استخدمت الأجهزة الأمنية لإقصاء ومعاقبة وإخضاع أية أصوات معارضة.

وخلال النزاع تشظى النظام القانوني الرسمي، وشهد العديد من التشوهات، إذ انقسمت البلاد إلى العديد من المناطق مع وجود العديد من الجهات الفاعلة بحكم الأمر الواقع. وخلقت هيمنة القوات العسكرية "قانون الحرب" بعيداً عن التشريعات السورية القانونية وأنشأت العديد من القنوات غير الرسمية للتعامل مع مظالم الناس.

على امتداد فترة النزاع، أصدرت السلطات التشريعية والتنفيذية للحكومة السورية عدداً من التشريعات والقوانين، بدءاً من الدستور الذي أقرّ في عام 2012 وصولاً إلى قوانين العفو والتسوية. وشمل ذلك أيضاً إلغاء المحكمة الاستثنائية لأمن الدولة وتشكيل محكمة "استثنائية" للإرهاب في عام 2012 بعد إعلان قانون مكافحة الإرهاب. تعتبر هذه المحكمة مخالفة لجميع المعايير الدولية والدستورية فيما يخص توفير محاكمة عادلة. وبالتالي، فإنها تساهم في تعزيز العنف والانقسامات داخل المجتمع السوري.

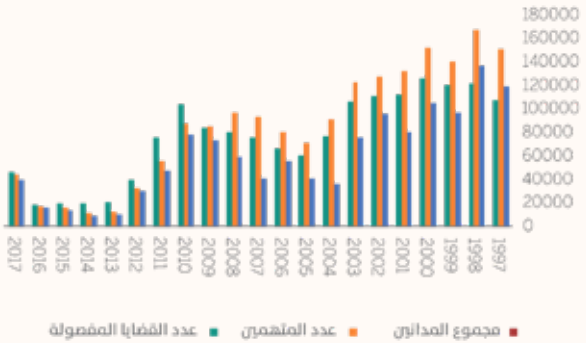
كما ساهمت التشريعات اللاحقة في اقتصاديات النزاع وتقوية رأسماليّ المحسوبيات وأمراء الحرب، مثل المرسوم التشريعي رقم 66 لعام 2012 والمرسوم التشريعي رقم 19 لعام 2015 [35]. يمنح هذا المرسوم الأخير الهيئات الإدارية سلطة إنشاء شركات قابضة تخضع عقودها لقوانين الشركات التجارية، وبالتالي فهي معفاة من القوانين التي تحمي الأملاك العامة؛ مما يمنحها سلطات واسعة من حيث التنظيم وتحصيل الضرائب، إضافة إلى القدرة على التعاقد مباشرة مع الشركات والمستثمرين دون العودة إلى أصول التعاقد والإنفاق العام. إضافة إلى ذلك، أعطى قانون الأوقاف الجديد لوزارة الأوقاف الحق في تأسيس شركات قابضة لا تخضع عقودها لقوانين تحمي الأموال والأملاك العامة، وبالرغم من منع القانون بيع الأوقاف إلا أنه سمح للوزارة الاستثمار الطويل الأجل لها من خلال الشركات القابضة. هذا علاوة على التوجيهات والتعليمات الأخرى التي منحت السلطات الأمنية سلطات مدنية، مثل ربط جميع الإجراءات الرسمية بالموافقات الأمنية، وبالتالي تمكين ابتزاز أي شخص معارض وتعليق قدرته على استخدام ممتلكاته (المركز السوري لبحوث السياسات، 2020 ب).

كذلك أخضع القانون رقم 10 لعام 2018 حقوق الملكية لسيطرة الوحدة الإدارية المحلية في المناطق التنظيمية، ما يقيّد حق الأفراد في استخدام ممتلكاتهم ويحرمهم من بعض ممتلكاتهم تماماً. وهذا يزيد من حصة الوحدة الإدارية المحلية في المنطقة الخاضعة للتنظيم – من غير قيود – على حساب الأفراد والممتلكات العامة. ويرتبط القانون رقم 10 بشكل أساسي بالمرسوم رقم 19 لعام 2015 الخاص بتشكيل الشركات القابضة التي تشرف على المناطق التنظيمية وتديرها (المركز السوري لبحوث السياسات، 2020 ب). وبالتالي، فإن القانون رقم 10 يخدم كبار الملّاك والمستثمرين وأمراء الحرب من خلال السماح بإساءة استخدام الأملاك العامة والخاصة.

وفي المناطق الخارجة عن سيطرة الحكومة، اسْتُبدِلَ نظام العدالة الرسمي بنظام هجين ومجزأ. فقد كانت العديد من المحاكم واقعة تحت التأثير المباشر أو غير المباشر للجماعات المسلحة التي انتهكت استقلاليتها، ما أثّر في مصداقية هذه الجماعات. وفي بعض المناطق، أنشئت المحاكم الشرعية، التي تُنْكِرُ جميع الأنظمة والأعراف القضائية الحديثة، ما خلق انتهاكات جسيمة للعدالة في هذه المناطق (تحالف المساعدة القانونية الدولية، 2017). فعلى سبيل المثال، في إدلب هناك نوعان من المحاكم، الأول هو محاكم الهيئة الإسلامية للقضاء المدعومة من الفصائل التي هي جزء من "جبهة التحرير الوطني"، والآخر هو وزارة العدل [40] في حكومة الإنقاذ. تعتمد هذه المحاكم على التحكيم وفقاً للشريعة والفقه الإسلاميين، ومجلة الأحكام العدلية (من العهد العثماني). كما أنها تعتمد على السوابق في معالجة القضايا الجديدة، وكذلك القوانين الصادرة عن مجلس القضاء الأعلى الذي شُكّل عام 2017 [41]. (المركز السوري لبحوث السياسات، 2020 ب).

من ناحية أخرى، ظهر نظام عدالة مختلف في مناطق الإدارة الذاتية. على الرغم من أن المحاكم كانت أكثر تنظيماً مقارنةً بالمناطق الأخرى التي تسيطر عليها المعارضة، إلا أنها عانت من انعدام الاتساق والتكامل في المواقع المختلفة. يأتي ذلك مع وجود محاكم حكومية عاملة في بعض المناطق الخاضعة لسيطرة الإدارة الذاتية تعمل بالتوازي مع المؤسسات العدلية الجديدة؛ وتتبع المؤسسات العدلية الجديدة لسلطات الإدارة الذاتية وهي تتّبع الأعراف والعادات المحلية التي تستند إلى عقدها الاجتماعي (تحالف المساعدة القانونية الدولية، 2017). أظهرت نتائج مسح السكان لعام 2014، الذي شمل سوريا بأكملها، أن الشخصيات المحلية البارزة التي تتمتع بمكانة اجتماعية عالية تصنف على أنها أهم المرجعيات في حل النزاعات المحلية، يليها المسؤولون الأمنيون. وجاء رجال الدين في المرتبة الثالثة، متبوعين بالسلطات القضائية. وتعكس هذه النتائج انعدام الثقة في النظام القضائي والدور الأوسع الذي يؤديه القانون والمؤسسات الرسمية في المجتمع، مما أدى إلى استبدالها بالعلاقات غير الرسمية. وتشير أيضاً إلى أن القوات التقليدية والأمنية قد عطلت النظام القضائي الضعيف سلفاً، وبالتالي تسبّبت بتعثر عمل إحدى أهم سلطات الدولة. وتفاقم هذا التدهور بسبب النزاع المسلح حيث سادت الفوضى والقتال، وأصبحت اليد العليا حتى في القضايا المدنية والتجارية والعائلية للقوات التقليدية والعسكرية (المركز السوري لبحوث السياسات، 2017).

الشكل 73: عدد القضايا التي سُوّيت، وعدد المتهمين والمدانين في القضاء الرسمي (1997 و2017)



المصدر: المكتب المركزي للإحصاء، المجموعة الإحصائية 2018

يتّضح التراجع في دور النظام القضائي الرسمي عبر البيانات الرسمية التي نشرت حول النظام القضائي، حيث يبيّن الشكل (73) حصول انخفاض كبير في عدد القضايا التي سوّيت، وأعداد المتهمين والمدانين بعد عام 2010، في وقت حدثت فيه ملايين الانتهاكات.

جميع أطراف النزاع المسؤولين عن قتل أكثر من 500 ألف سوري، وإصابة الملايين منهم، بما في ذلك التسبب في إعاقات دائمة لهم، والخطف، والاختفاء القسري، والتعذيب، والاغتصاب، والحصار، والتشريد، وتدمير الممتلكات العامة والخاصة ونهبها، خارج أي نظام للمساءلة أو العدالة في سياق النزاع. ويفتقد النظام (أو الأنظمة) القضائي التمييزي والمتشظّي بفعل الحرب، للإرادة السياسية والمرجعية القانونية والقدرات البشرية والإجرائية، للتعامل مع الانتهاكات الجسيمة التي استُخدِمت كأداة للحرب.

3.4 المجتمع المدني: مقاومة القمع

نادى الحراك المجتمعي الذي اندلع في العام 2011 بالحريات المدنية والسياسية والعدالة كأولويات قصوى للمجتمع السوري. ترافق هذا الحراك بانتعاش مبادرات المجتمع المدني والمنظمات التي حشدت شريحة كبيرة من المجتمع السوري. وواجهت السلطات هذا الحراك بالعنف والقمع. وكما ناقش هذا التقرير في الأقسام السابقة، فقد أدى الانحدار نحو النزاع المسلح إلى دمار شامل، وعدد هائل من الضحايا، وتهجير أكثر من نصف السكان. وتدخلت القوى الإقليمية والدولية سياسياً وعسكرياً واقتصادياً وحولت البلاد إلى ساحة للصراعات المتعددة. وظهرت مئات المجموعات المسلحة وتنافست على السيطرة مع أجهزة الحكم التي اتسمت بممارسة الاستبداد والهيمنة. ونشأت الآلاف من المنظمات والمبادرات المجتمعية لمواجهة القمع أو تقديم الخدمات والمساعدات الإنسانية، ولكن الاستقطاب والانقسامات ظهرت وتعمّقت بين المجتمعات المحلية والمناطق المختلفة. وكان لتسييس الهوية دور أساسي في إنتاج هذا التصدع المجتمعي، وانقسام المجتمع المدني، وتفاقم النزعات المتطرفة (المركز السوري لبحوث السياسات، 2013، 2020 ج).

يوضّح دليل المؤسسات ضمن دليل حالة الإنسان تلاشي المساحة العامة وامكانيات المشاركة المجتمعية الفعلية، كما يدل مؤشر التحول لبرتلسمان (BTI)[42] على تدهور حالة الحوكمة، التي كانت سيئة قبل النزاع، مع غياب سيادة القانون، وتمزق كيان الدولة، والاستخدام التعسفي للعنف، وسيادة الإقصاء والتهميش. لقد شكلت ظروف النزاع حالة من انعدام الأمن الإنساني في ظل تفاقم الاحتياجات التنموية والإنسانية.

ساهمت بيئة النزاع في إعادة تكوين المجتمع المدني السوري بأشكال ووظائف مركبة ومتداخلة. فقد فتح الحراك المجتمعي الواسع في 2011 فضاءات وتطلعات جديدة نحو مشاركة سياسية واجتماعية واقتصادية تضمن الحق في التعبير والمساءلة والعدالة والأمن الإنساني. وكان المدخل إلى ذلك مواجهة الاستبداد والتحرر من الخوف الذي لازم الحياة العامة في البلاد لعقود. لكن تبنّي المواجهة الأمنية العسكرية للحراك، وانسداد الأفق في فتح مساحات للوصول إلى توافقات مجتمعية، وتعاظم الانتهاكات والخسائر عطل إمكانيات النمو الواعد لمؤسسات ومبادرات المجتمع المدني. وفي مرحلة ثانية، ومع التدهور الخطير باتجاه النزاع المسلح، خسر المجتمع المدني أهم مصادر قوته ألا وهو التلاحم والدعم المجتمعيين، حيث نجحت القوى العسكرية والأمنية في استخدام القمع وتسييس الهوية واقتصاديات العنف لتمزيق رأس المال الاجتماعي مما أدى إلى انقسامات خطيرة في بنى المجتمع السوري.

وفي الوقت الذي نشأت آلاف المنظمات والمبادرات التي اعتمدت مشاركة النساء والشباب للدفاع عن الحريات العامة والحقوق ورصد الانتهاكات وحماية المدنيين ومساعدة متضرري الحرب، تصاعدت النزعات التقليدية والعصبية والإقصائية التي ترفض الآخر وتتبنى الإخضاع. من جهة أخرى، ومع ازدياد حدة النزاع توسعت المنظمات والمبادرات المدنية والأهلية التي تعنى بالاحتياجات الإنسانية والخدمات العامة لتلبية الاحتياجات الهائلة الناجمة عن النزاع، وهي اعتمدت بداية على الموارد المحلية إلا أن الانهيار الاقتصادي وشح الموارد قادا إلى اعتمادها الكبير على مصادر الدعم الخارجية فأثّر هذا في تكوينها ووظيفتها. وقدّمت المنظمات المعنية بالاحتياجات الإنسانية تنازلات جوهرية لقوى التسلط حتى تتمكن من الاستمرار بعملها، بينما نزحت أغلبية المنظمات والمبادرات التي تعنى بالحقوق والحريات بعيداً عن قبضة قوى التسلط، خاصة إلى خارج البلاد.

واجه المجتمع المدني تحدياً مركزياً. فمع تراجع دور المؤسسات العامة، وغيابها أحياناً، أصبح منوطاً به التصدي لمهام حوكمة وإدارة بعض المناطق، فتداخل الشأن السياسي بالشأن المدني في ظل مناخ النزاع الذي لا يوفر بيئة مناسبة لتطوير القدرات أو استدامة نظم الحوكمة المؤقتة. وكان للقوى العسكرية والأمنية ونخبة الحرب والقوى التقليدية، من جهة، والقوى الخارجية المنخرطة في النزاع دور رئيسي في عرقلة تطوير نموذج حوكمي يقوده المجتمع المدني.

وفي خارج البلاد تطورت مبادرات ومؤسسات المجتمع المدني السوري، خاصة تلك التي تعنى بقضايا المناصرة والحقوق ومساعدة اللاجئين. كما شارك بعضها في حيّز أتاحته الأمم المتحدة في مفاوضات جنيف واللجنة الدستورية ومؤتمرات المانحين. وهي خطوة مهمة نحو خلق دور أكثر فعالية للمجتمع المدني في تحويل مسار النزاع. لكن المجتمع المدني في الخارج عانى هو أيضاً من الانقسام والاستقطاب بالإضافة إلى الضغوط الكبيرة من الدول المضيفة والجهات المانحة.

لقد بيّن بحث الاقتصاد السياسي للدستور أهمية دور المجتمع المدني السوري في خلق التوافقات المجتمعية، والتمسك بأولويات العدالة والحرية والمشاركة والسلام، مما يجعله فاعلاً رئيسياً ممكناً في عملية تجاوز النزاع ومواجهة المظلوميات وفق مسار طويل ومعقد.

4.4 القطاع الخاص: بين محسوبية الحرب والصمود

قبل النزاع، وسّعت السياسات النيوليبرالية دور القطاع الخاص في الاقتصاد من 50% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 1990، إلى 58% في عام 2000 و62% في عام 2010، في حين شكّلت حصة مشتغلي

القطاع الخاص 73% من إجمالي المشتغلين في كل من عامي 2001 و2010. وشهد العقد الأول من الألفية دوراً أكثر تأثيراً للشركات الخاصة في عملية صنع القرار في السياسة السورية، فانعكس ذلك في العلاقة العضوية بين النخبة الناشئة والنخبة التقليدية من أصحاب المحسوبيات والسلطات (الشبكة العربية، 2017).

كانت التجليات الفردية والمؤسساتية لقوة القطاع الخاص (مثل شركة شام القابضة) معروفة جيداً وكانت تحتكر فرص الأعمال الكبيرة. ومع ذلك، إن غالبية القطاع الخاص (ما يصل إلى 95%) كانت تتألف من مؤسسات صغيرة ومتوسطة الحجم، وكان 86% من الاقتصاد الخاص غير منظم في عام 2010. وقدمت السياسات العامة والإطار القانوني تسهيلات لتوسيع القطاع الخاص لمصلحة المحاسيب وتقليص الدور الاقتصادي للقطاع العام. فعلى سبيل المثال، توسع القطاع الخاص بشكل متزايد في قطاعات التصنيع والمصارف والاتصالات. إضافة إلى ذلك، فضّل قانون العمل رقم 17 في عام 2010 رجال الأعمال على العمال الذين عانوا من تدهور ظروف العمل اللائقة. ونتيجة لذلك، زاد التفاوت من حيث الدخل والفرص بشكل كبير خلال تنفيذ سياسات "الإصلاح".

في أثناء النزاع، رافق التدهور الهائل في النشاط الاقتصادي وتدمير البنية التحتية وخسارة رأس المال البشري، وانتشار سلطة العنف وغياب سيادة القانون، أضرار كبيرة للقطاع الخاص بما في ذلك تشظيه أو تعليق نشاطه، وخسارة في الممتلكات والمعدات والمباني والأسواق والعلاقات، وهروب رأس المال إلى الخارج.

أنتجت الحرب شرائح مختلفة من القطاع الخاص، أبرزها: 1) شريحة القوات العسكرية التي نهبت وخرّبت واستولت على الموارد والأنشطة، وتحولت لاستثمار سيطرتها الأمنية في أداء دور اقتصادي في مناطق السيطرة المختلفة؛ 2) شريحة الرأسماليين المرتبطين بالعنف، بما في ذلك مجموعات من أصحاب النفوذ الذين استفادوا من علاقاتهم بالقوات العسكرية للانخراط في الأنشطة المتعلقة باقتصاديات النزاع، مثل التهريب والاحتكار بما في ذلك وسطاء المعونات والمساعدات؛ 3) المجموعات التي استغلت احتياجات الناس وتدفق المساعدات لأداء دور الوساطة مع الجهات الممولة والداعمة؛ 4) شريحة الصامدين، التي تمثّل القطاع الخاص الصغير والمتوسط الحجم الذي تكيّف مع الظروف وغيّر أساليب ومواقع العمل لمواصلة العمل بالحد الأدنى؛ 5) شريحة القطاع الخاص اللاجئ، التي تمثل القطاع الخاص الذي نشأ وتطور في الخارج بعد اللجوء؛ وأخيراً 6) القطاع المدني / الخاص، الذي يمثل الجمعيات التي قامت بأنشطة لتوفر الدخل لموظفيها والمستفيدين منها.

غيّر النزاع التكوين الاجتماعي للقطاع الخاص جذرياً، ووفّر الظروف لإدخال طبقة جديدة ضمنه شاركت في النزاع واستفادت مباشرة منه. ومع ذلك، يجب أن يقترن فهم تقسيمات مجتمع الأعمال السوري مع فهم المشهد الاقتصادي المحلي والإقليمي الأوسع الذي يعمل فيه هذا القطاع (عبود، 2020)، حيث ازدادت التدخلات الخارجية على شكل الدعم أو التبادل العسكري والاقتصادي والإنساني. كانت ديناميكيات التحول وإعادة التقسيم الطبقي في القطاع الخاص مدفوعة بعدة عوامل متشابكة هي: قواعد وشروط الجهات الفاعلة في النزاع، وكثافة النزاع، وخسارة رأس المال البشري، وهروب رأس المال، والانكماش الاقتصادي، وانهيار الأسواق والشبكات الداخلية، والتدخلات والاحتياجات الإنسانية، والعقوبات الاقتصادية. كما ارتبطت الخسارة الكبيرة في الأنشطة الاقتصادية الخاصة بهروب كبير لرأس المال توزع بشكل رئيسي في الدول المجاورة: تركيا ومصر ولبنان والعراق والإمارات العربية المتحدة والأردن. وعلى امتداد المنطقة، اضطرت العديد من المصالح التجارية السورية (أو الأفراد) إلى إيجاد طرق مبتكرة للاحتفاظ برأس المال و (أو) نقله (عبود، 2020).

حوّلت النخبة الاقتصادية الناشئة خلال النزاع أنشطة القطاع الخاص نحو 1) تلبية الاحتياجات الأساسية المحلية الناشئة مع الزيادة الكبيرة في الفقر وانعدام الأمن الغذائي، وتدهور الظروف المعيشية والخدمات الأساسية؛ 2) توسيع الأنشطة غير المشروعة للاستفادة من فرص النزاع، بما في ذلك

التهريب، والإتجار، وتجارة الأسلحة، واحتكار السلع الأساسية، وإساءة استخدام المساعدة الإنسانية، وتجارة البضائع المسروقة، ومصافي النفط البدائية، وتبادل العملات الأجنبية، وغيرها. وأصبحت هذه النخب جهات فاعلة حيوية مرتبطة بالقوى السياسية ضمن نظام من المنافع والاعتمادية المتبادلة. وتحاول هذه النخبة نفسها وبشكل متزايد الاستفادة من فرص إعادة الإعمار المحتملة باستخدام رأس المال والنفوذ اللذين اكتسبتهما حديثاً.

تعمّقت العلاقات العضوية بين الفاعلين السياسيين والنخبة الجديدة من القطاع الخاص، وحولت الثروة المتبقية من خلال إعادة توزيع قسري غير مسبوق لرأس المال المادي وغير المادي. لذلك حدث ظلم كبير بين الفاعلين السياسيين والنخبة الجديدة من جهة، والقطاع الخاص الصامد والمشتغلين والعاطلين عن العمل والنازحين والفقراء من جهة أخرى.

5.4 المنظمات الدولية: ازدواجية الأدوار [43]

تواصل المنظمات الدولية والجهات الخارجية والإقليمية والدولية أداء دور كبير في النزاع السوري على المستويات السياسية والاجتماعية الاقتصادية والمؤسساتية. وتنخرط هذه الجهات بشكل مؤثر وتؤدي دوراً أساسياً في تأجيج أو الحد من الأزمتين الاجتماعية والاقتصادية في سوريا.

كما أوضحنا في القسم الاقتصادي، تلقت سوريا 40.3 مليار دولار من المساعدات الإنسانية بين عامي 2012 و2019، كان منها 11.2 مليار دولار أميركي ضمن خطة الاستجابة الإنسانية، في حين أنفق 29.1 مليار دولار أميركي خارج إطار خطة الاستجابة. علاوة على ذلك، تلقت دول الجوار 39.6 مليار دولار أميركي كمساعدة إنسانية لمواجهة أزمة اللاجئين بين عامي 2013 و2019؛ منها 18.5 مليار دولار أميركي ضمن خطة الاستجابة، و21.1 مليار دولار أميركي خارجها. وبلغ إجمالي التمويل 79.9 مليار دولار أميركي، وهو 1.4 ضعف الناتج المحلي الإجمالي لسوريا في عام 2010.

ارتبط تدفق هذه الكمية الكبيرة من الأموال بإنشاء هياكل ووظائف جديدة للوكالات الدولية في المنطقة بسبب ديناميكيات النزاع. وحوّلت منظمات الأمم المتحدة تركيزها من التنمية إلى الإغاثة الإنسانية، مع توسع كبير في أدوارها التي تركّز على توفير الخدمات الصحية والتعليمية والأمن الغذائي والإسكان وتحسين ظروف المعيشة والحماية. وأنشئت استراتيجية موحدة جديدة للتنسيق بين وكالات الأمم المتحدة والشركاء الآخرين لضمان خطة استجابة إنسانية فعالة. ومع ذلك، لوحظ التشظي الكبير للبرامج التي تنفذها منظمات الأمم المتحدة، إذ تأثّر أداء منظومة الأمم المتحدة بالأجندات السياسية للجهات المسيطرة في كل منطقة من مناطق التنفيذ؛ فعلى سبيل المثال اختلفت سياسات وأداء المنظمات التي تعمل انطلاقاً من دمشق، عن سياسات وأداء المنظمات التي تعمل عبر الحدود من كل من الأردن وتركيا.

كما بدأت المنظمات الدولية غير الحكومية العمل بشكل كثيف في المجال الإنساني داخل سوريا وفي البلدان المجاورة. ففي خلال شهري كانون الثاني وآب من العام 2019، تلقى برنامج الاستجابة الإنسانية 927 مليون دولار أميركي؛ 60% منها أنفقتها وكالات الأمم المتحدة و19% أنفقتها المنظمات غير الحكومية الدولية. وأصبح حجم عمليات هذه المؤسسات الإنسانية كبيراً وساهم بشكل غير مباشر في تكثيف نشاطات اقتصاديات العنف الناشئة. في غضون ذلك، بدأت الشركات الخاصة الأجنبية تؤدي دوراً في تنفيذ الأعمال الإنسانية والأعمال المتعلقة بالنزاع، مثل دعم أجهزة حفظ النظام المستقلة والأنشطة العامة المختلفة. وساهم ممثلو الحكومات الأجنبية، والجامعات، ومراكز البحث في تنفيذ خطة الاستجابة بطرق مختلفة وأحياناً غير ملائمة.

هناك الكثير من الأسباب التي جعلت الاستجابة في سوريا صعبة للغاية. ولكن ينبع الكثير منها من قضيتين أساسيتين: الأولى هي الإطار الكلي للاستجابة، الذي تضمّن التفاعل بين الجهات المانحة ووكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية الدولية والمنظمات السورية المحلية، وما ترافق مع ذلك من تعقيدات في تخصيص التمويل وتنسيقه

وتوزيعه. والثانية هي تسييس الاستجابة، الذي كان له تأثير كبير على قدرة الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية الدولية على تقديم المساعدة بطريقة محايدة ومستدامة. هاتان القضيتان مترابطتان معاً وأوجدتا وضعاً كانت فيه الاستجابة غير منسقة إلى حد كبير، وتخضع للاستغلال من الجهات الفاعلة المحلية، وغالباً ما تُنشئ محفزات سلبية (غاردنر، 2019).

فوّض قرار مجلس الأمن الدولي رقم 2165 الصادر في تموز 2014 الأمم المتحدة (وجهات استجابة أخرى) بـ "استخدام الطرق عبر خطوط النزاع والمعابر الحدودية في باب السلام وباب الهوى واليعربية والرمثا" لإيصال المساعدات. في الجوهر– وبحلول منتصف عام 2014 – كان هناك استجابتان للوضع في سوريا – استجابة "داخل سوريا"، كانت كلها تقريباً في المناطق التي تسيطر عليها الحكومة؛ واستجابة "عابرة للحدود"، عملت بشكل شبه كامل في مناطق المعارضة أو مناطق الإدارة الذاتية.

كانت الاستجابة داخل سوريا مكبّلة بقيود بشدة فرضتها الحكومة السورية، إذ اضطرت الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية الدولية العاملة في دمشق إلى العمل مع الشركاء المحليين المرتبطين بالحكومة السورية أو المعتمدين منها. كما أبقت الحكومة والأجهزة الأمنية على رقابة كبيرة على المشاريع الفردية وعلى اختيار موقع المشروع، وتمكنت الحكومة السورية من ممارسة سيطرة كبيرة على اختيار طواقم العمل من خلال إصدار تأشيرات انتقائية أو الضغط على الموظفين السوريين. وفي النهاية، فقد سلمت خطة الاستجابة داخل سوريا المساعدات إلى المناطق التي تسيطر عليها المعارضة، من خلال نظام قوافل الأمم المتحدة العابرة لخطوط النزاع، والتي كانت أيضاً مقيدة بشدة، حيث احتفظت الحكومة السورية بالقدرة على الموافقة أو الرفض الانتقائيين للقوافل. بينما واجهت الاستجابة العابرة للحدود – المتواجدة بمعظمها في البلدان المجاورة – مجموعة مختلفة من القيود. وواصلت كل من الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية الدولية تقديم كميات كبيرة من المساعدة المباشرة عبر الحدود في المناطق التي يمكن الوصول إليها ولا تقع تحت سيطرة الحكومة، ونفّذت برامج استجابة مباشرة بشكل مستمر في المناطق الخاضعة لسيطرة الإدارة الذاتية في شمالي شرقي سوريا. وأصبح الوصول إلى المناطق المحاصرة في سوريا مستحيلاً (مثل الغوطة الشرقية وريف حمص الشمالي وجنوب دمشق) بسبب عدم وجود معابر حدودية مادية (غاردنر، 2019).

إضافة لذلك، تدهورت الظروف الأمنية داخل أجزاء كثيرة تسيطر عليها المعارضة إلى درجة أن الكثير من أشكال الاستجابة عبر الحدود أصبح "عن بعد"، حيث تتلقى المنظمات الدولية غير الحكومية والفاعلين الآخرين أموال المانحين الدوليين، ثم تختار المنظمات السورية المحلية العاملة في المناطق التي تسيطر عليها المعارضة، مما خلق تحديات خطيرة فيما يتعلق بالكفاءة، والتدقيق في الشركاء المحليين، وتجاوب المانحين، والرصد والتقييم، والوعي بالظرف المحلي من قبل المنظمات غير الحكومية الدولية العابرة للحدود (غاردنر، 2019).

بالمجمل، أدت الوكالات الدولية دوراً مهماً في التخفيف من المظالم وتلبية الطلبات المتزايدة على دعم سبل العيش من السوريين والنازحين واللاجئين والمجتمعات المضيفة. إضافة لذلك، عملت المنظمات الدولية تحت ضغط الطلب المرتفع والوضع الأمني المتدهور، وتمكنت من التواجد في المناطق التي يصعب الوصول إليها في أكثر المناطق تأثراً بالنزاع. لكن هذه التدخلات لم تنجح في سد الفجوات بين الاحتياجات والموارد، وعانت من الاستقطاب، ونقص التنسيق، وضعف المساءلة، ومن انعدام الأمن وهيمنة المؤسسات المتمركزة على العنف.

6.4 الظلم العالمي ودور مجلس الأمن الدولي [44]

كان للصراع على السلطة العالمية تأثير مباشر في استعصاء النزاع السوري. وانعكس هذا الصراع في مقاربات الأعضاء الخمسة الدائمين في مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة (الولايات المتحدة الأميركية

وروسيا والمملكة المتحدة وفرنسا والصين) لكيفية معالجة النزاع السوري وإدارة آثاره. فقد اتسم إنفاذ القانون الدولي على امتداد فترة النزاع بعدم الفعالية وضعف التنفيذ والافتقار للالتزام، ما أعاق التخفيف من معاناة المدنيين وأرسى أسس نزاع طويل الأمد. وأصبح النزاع شديد العنف وبشكل متزايد مع مرور الوقت، إذ انتشرت الاعتقالات التعسفية، وعمليات الخطف، واستهداف المدنيين، واستخدام الأسلحة التقليدية، بما فيها الأسلحة الثقيلة، والمحرّمة دولياً، وحصار مجتمعات كاملة لسنين.

استجابة لذلك، اقترح مجلس الأمن فرض حظر على الأسلحة على منتهكي القانون الدولي، وتشكيل بعثات مراقبة، وشكّل لجنة تقصي حقائق، كما اقترح مجموعة من مشاريع القرارات التي لم يكن لها تأثير فعلي على واقع المدنيين. واستخدمت روسيا حق النقض (الفيتو) ضد 14 قراراً بشأن سوريا، مدعومة من الصين بحجة الدفاع عن مفهوم "حماية سيادة الدولة"، في حين صاغت بقية الدول دائمة العضوية مشاريع قرارات لرسم "خطوط حمراء" تدعو إلى التدخل الدولي لحماية حقوق الإنسان. ونظراً لتفاقم الاستقطاب الدولي وانعدام آليات المساءلة، فقد تعطل دور مجلس الأمن في القضية السورية.

كان هناك عدد قليل من الأمثلة على اتفاق الدول الخمس دائمة العضوية في مجلس الأمن بشأن سوريا، فقد توصل مجلس الأمن إلى قرارات بشأن المواضيع الآتية: تشكيل بعثات مراقبة (القرارات 2042، 2043، 2059 (2012))؛ وتشكيل إطار عمل لنزع الأسلحة الكيميائية السورية بمشاركة الدول الخمس (2118 (2013) و2209 (2015) و2314 و2319 (2016))؛ والوصول غير المقيد للمساعدات الإنسانية (2139 و2165 (2014) و2268 و2332 (2016))؛ ووقف إطلاق النار (2254 (2015)) ومراقبة إجلاء المدنيين (2328 (2016)). ومع ذلك، فإن فعالية تنفيذ هذه القرارات على أرض الواقع غالباً ما أعاقتها الجهات الفاعلة في النزاع والمدعومة بشكل رسمي أو غير رسمي من الأعضاء الخمسة المتنافسين.

كان دعم روسيا للحكومة السورية طول مدة النزاع وما تلاه من دعم وتدخل عسكري مباشري أساسياً في الاستمرار الدبلوماسي والعسكري للنظام السوري. وقد تسبب تدخل روسيا في سوريا في وقوع خسائر في صفوف المدنيين، بالإضافة إلى تدمير كبير للبنية التحتية، مع عدم وجود أي آلية مساءلة دولية.

من جهة أخرى، يدعو قرار مجلس الأمن 2249 (2015)، الذي اعتُمِدَ بالإجماع، الدول الأعضاء إلى "اتخاذ جميع التدابير اللازمة، بما يتوافق مع القانون الدولي ولا سيما ميثاق الأمم المتحدة" ضد تنظيم "داعش" و"جبهة النصرة" في سوريا والعراق. وبناءً على هذا القرار، شهدت سوريا موجة من الغارات الجوية على العديد من مدنها شنّها التحالف الدولي بقيادة الولايات المتحدة، وهو المكون من الولايات المتحدة والمملكة المتحدة وفرنسا وبلجيكا وهولندا والدنمارك وكندا وأستراليا والأردن والمملكة العربية السعودية. بدأت الحملة الجوية للتحالف في 2014 وأسفرت عن سقوط ضحايا من المدنيين وتدمير في البنية التحتية. على الرغم من ذلك، كان هناك نقص في المساءلة والشفافية فيما يتعلق بأعمال التحالف وعواقبها.

واستمرت روسيا والولايات المتحدة وإيران وتركيا ودول الخليج، من بين دول أخرى، بإمداد النزاع بدفعات جديدة من الأسلحة والذخيرة والخدمات اللوجستية والمقاتلين كوسيلة لدعم حلفائها في الحرب، وهذا ما يتناقض مع التصريحات المتكررة للمسؤولين من أنه لا يوجد "حل عسكري" للنزاع. وارتبط الدعم العسكري بخطاب الكراهية وتأجيج سياسات التمييز على الهوية داخل البلد.

أدت الصراعات الداخلية بين الدول الخمس دائمة العضوية في مجلس الأمن، إضافة إلى الاستقطاب الإقليمي العميق، إلى فشل ثماني سنوات من محادثات السلام التي ترعاها الأمم المتحدة في جنيف. واستبعدت منصة أستانا – التي أنشأتها روسيا وتركيا وإيران للتعامل مع وقف إطلاق النار– تدريجياً تمثيل أي فاعلين سوريين. ومع تعثر جهود المفاوضات المتعددة الأطراف، واستمرار الدعم

للفصائل المتحاربة بالتمويل والسلاح، توفّرت الضمانة لإطالة أمد النزاع، ما سمح بالاستبداد والتطرف وانعدام القانون.

فشل النظام العالمي في حماية المدنيين في سوريا وتفعيل القانون الدولي الإنساني و (أو) تحقيق تسوية عادلة ومستدامة بشكل فعال. وحالة سوريا ليست فريدة في المنطقة فقد عانى أهلها من الظلم في فلسطين والعراق ولبنان واليمن وليبيا وغيرها، ما يؤكد الحاجة الماسة إلى نظام عالمي جديد لتجنب المزيد من التصعيد نحو سيناريوهات مرعبة من النزاع والانحطاط.

7.4 العقوبات

قبل النزاع، كانت الولايات المتحدة قد فرضت عقوبات على سوريا، بما في ذلك قانون محاسبة سوريا واستعادة السيادة اللبنانية عام 2004. الذي ينص على حظر مبيعات السلاح، وحظر تصدير معظم السلع التي تحتوي على أكثر من 10% من مكونات مصنعة في أمريكا إلى سوريا، وحظر تحليق الطائرات السورية من المجال الجوي الأمريكي. وكان الهدف المعلن لهذه العقوبات هو إنهاء كل من دعم سوريا لـ "الأنشطة الإرهابية"، وسعيها للحصول على أسلحة الدمار الشامل، ووجودها العسكري في لبنان. وفي عام 2006، تم فرض عقوبة أخرى تستند إلى قانون باتريوت الأمريكي، إذ صنفت وزارة الخزانة الأمريكية البنك التجاري السوري على أنه "مؤسسة مالية معنية بشكل أساسي بغسيل الأموال"، وطالبت المؤسسات المالية الأمريكية بقطع جميع العلاقات معه. إضافة إلى ذلك، بين عامي 2004 و2008، قامت الولايات المتحدة بتجميد أصول بعض الأفراد السوريين والمسؤولين الحكوميين الضالعين في دعم السياسات التي تعتبر أنها ضد المصالح الأمريكية (هوفباور وآخرين، 2011).

استجابةً للحراك المجتمعي في عام 2011، فرضت الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي وجامعة الدول العربية وتركيا وأستراليا وكندا وغيرها من الدول، عقوبات على الحكومة السورية وحلفائها بهدف "تشجيع الحكومة السورية على الامتناع عن الأعمال أو السياسات أو الأنشطة التي تقمع السكان المدنيين في سوريا، والمشاركة في المفاوضات بحسن نية للتوصل إلى تسوية سياسية تفاوضية من أجل التوصل إلى حل سلمي للصراع في سوريا" وفقاً للاتحاد الأوروبي [45]. وحاولت هذه المجموعة أيضاً استخدام الوسائل الدبلوماسية والاقتصادية القسرية لإجبار النظام السوري على التوقف عن استهداف المدنيين، ودعم الانتقال نحو نظام حكم يحترم حقوق الإنسان، ويضمن سيادة القانون [46]، وفقاً للولايات المتحدة.

توسّعت العقوبات تدريجياً خلال الفترة الواقعة بين 2011 و2019 ويمكن تصنيفها على النحو التالي. أولاً، عقوبات على الأشخاص والكيانات، الذين هم جزء من الحكومة السورية أو منخرطين معها، وشاركوا في العنف ضد المدنيين وانتهاك حقوق الإنسان. وشملت الإجراءات تجميد الأصول وحظر السفر والقيود على المعاملات المالية والأنشطة الاستثمارية. ثانياً، الحظر على تجارة الأسلحة وجميع السلع ذات "الاستخدام المزدوج" وكذلك المعدات والتكنولوجيا التي يمكن استخدامها للقمع الداخلي أو التنصت. ثالثاً، حظر الاستثمار في النفط أو صناعة الطاقة بما في ذلك واردات المشتقات النفطية، وتقديم الدعم الفني لها، والإتجار بها. رابعاً: وقف العمل بالاتفاقيات التجارية والمالية كافة، وحظر التعامل مع البنوك العامة وقطاع التأمين. خامساً: استثناء المساعدات الإنسانية وتجارة المواد الغذائية والطبية.

طبّق مستوى جديد من العقوبات التي ارتبطت على وجه التحديد بجهود "إعادة الإعمار" بعد التدخل العسكري المباشر لروسيا في عام 2015 وتوسع المناطق التي تسيطر عليها الحكومة، إذ حظر الاتحاد الأوروبي أي دعم أو مساهمة في خطة إعادة إعمار الحكومة السورية قبل التوصل إلى تسوية سياسية تفاوضية حقيقية. كما أصدرت الولايات المتحدة قانون قيصر لحماية المدنيين السوريين لعام 2019 الذي يفرض إجراءات أكثر شمولاً وصرامة ضد الحكومة السورية وحلفائها. وصدر هذا القانون ضمن قانون تفويض الدفاع الوطني الأميركي للسنة المالية 2020، بتاريخ 9 كانون الأول 2019 [47] . ويَعتبرُ القانونُ

– بعد التحقيقات – البنك المركزي السوري مؤسسة مالية معنية بشكل أساسي بغسيل الأموال، مما يتطلب فرض تدابير خاصة تجاهها. كما وسّع القانون العقوبات المفروضة على الأشخاص الأجانب الذين يشاركون في أي مما يلي:

1. تقديم دعم مالي أو مادي أو تكنولوجي ملحوظ للحكومة السورية أو إجراء تعاملات معها؛ أو تنفيذ عقود أو مقاولات عسكرية أو مع مرتزقة أو مع ميليشيات داخل سوريا لصالح الحكومة السورية أو روسيا أو إيران أو نيابة عنهم؛ أو دعم الأشخاص الأجانب الخاضعين للعقوبات.

2. بيع أو تقديم سلع أو خدمات أو تكنولوجيا أو معلومات أو أي دعم آخر ملموس، عن سابق معرفة، بما يسهل الحفاظ على إنتاج الحكومة السورية المحلي للغاز الطبيعي أو النفط أو المنتجات البترولية أو توسيع هذا الإنتاج.

3. بيع أو توفير قطع طائرات أو قطع غيار طائرات أو دعم تشغيل طائرات تُستخدم للأغراض العسكرية في سوريا، عن سابق معرفة.

4. تقديم خدمات بناء أو هندسة ملموسة للحكومة السورية، عن سابق معرفة، بشكل مباشر أو غير مباشر.

يهدف القانون إلى ردع الأشخاص الأجانب عن إبرام عقود تتعلق بإعادة الإعمار وذات صلة بالحكومة السورية أو روسيا أو إيران. وينصّ القانون على أن يقوم الرئيس الأميركي "باطلاع الكونغرس على الفعالية والمخاطر والمتطلبات التشغيلية المحتملة للوسائل العسكرية وغير العسكرية، لتعزيز حماية المدنيين داخل سوريا، وخاصة المدنيين الموجودين في المناطق المحاصرة أو العالقين عند الحدود أو النازحين داخلياً". كما ستُستثنى المساعدات الإنسانية والكيانات ذات الصلة، ويمكن للرئيس الأميركي أن يتراجع عن العقوبات كأداة لتحقيق التقدم في عملية السلام . ويتضمن قانون قيصر عقوبات عامة يحتمل أن تشمل جميع السلع والخدمات والتعاملات مع الحكومة السورية، كما تشمل روسيا وإيران وجميع الكيانات والأشخاص ذوي الصلة. وهذا يمكن أن يوسع من تأثير العقوبات على الفاعلين السياسيين وعلى الاقتصاد.

لا يزال الجدل حول العقوبات وتأثيرها قائماً، حيث تبنى وجهات النظر المختلفة على مفاهيم وتصورات مختلفة للعدالة أثناء النزاع.

1) العقوبات المفروضة على الأشخاص والكيانات الذين انتهكوا حقوق الإنسان وارتكبوا جرائم حرب ويتاجرون بالأسلحة ضرورية لتحقيق العدالة. ولكن يجب أن تكون العملية تضمينية وشفافة. والتحدي في سوريا هو انقسام مجلس الأمن الدولي واستقطاب القوى العالمية الكبرى في دعم الفاعلين السياسيين، مما يقلل من فعالية العقوبات ويزيد الحاجة إلى لتطوير نظام المساءلة الدولي بشكل فعال لمساءلة منتهكي حقوق الإنسان.

2) تركت العقوبات المفروضة على القطاعات المختلفة، بما في ذلك النفط والصناعة والتجارة والنقل والمصارف والتأمين، أثراً سلبياً على الاقتصاد من خلال قنوات مختلفة، حيث حصل انخفاض في الإنتاج والتجارة للأسباب التالية: انسحاب المستثمرين الأجانب، بما في ذلك شركات النفط الأجنبية، والقيود على مستلزمات الإنتاج والمعدات، وتقلّص الدعم الفني، والقيود على المعاملات المالية، ووقف العمل بالاتفاقيات التجارية، ما أدّى إلى تدهور التبادل التجاري. ونتيجة لذلك، ازدادت تكلفة الإنتاج بسبب ارتفاع تكلفة الطاقة والنقل والمعاملات المالية، حتى بالنسبة للقطاعات التي لم تكن خاضعة للعقوبات. وأدى ذلك إلى ارتفاع تكلفة المعيشة، والفقر، والبطالة، والعجز في الميزان التجاري والموازنة العامة (المركز السوري لبحوث السياسات، 2013). بيد أنه مع تفاقم تأثير النزاع المسلح، تقلّص تأثير العقوبات بين عامي 2013 و2019، إذ تدهور الإنتاج بسبب المعارك الشديدة، والتدمير، والتهجير، وهروب رأس المال، وحالة إغلاق الحدود أو فتحها. كما تكيفت الحكومة السورية مع الحرب والعقوبات من خلال تغيير توجه التجارة نحو الدول التي تدعم النظام أو لا تعاقبه عملياً. كذلك الأمر، أنشأت الشبكات المرتبطة بالنزاع قنوات لتجنب العقوبات مما ساهم

فـي ازدهـار اقتصاديـات النـزاع، وإيجـاد طبقـة جديـدة مـن الوسـطاء. وسـيؤدّي التراجـع النسـبي للمعـارك المسـلحة النشـطة والنـوع الجديـد مـن العقوبـات، مثـل قانـون قيصـر، إلـى توسـيع تأثيـر العقوبـات مـرة أخـرى حيـث يحتـاج أي إصـلاح أو إعـادة بنـاء إلـى دعـم خارجـي واسـتثمار وتبـادل كبيريـن.

3) الفرضيـة الضمنيـة فـي العقوبـات المفروضـة هـي أن الـدول التـي تتبناهـا تسـتهدف الدفـاع عـن المدنييـن و/ أو تعزيـز الحريـات والديمقراطيـة، لكـن سـلوك العديـد مـن الـدول التـي تتبنـى العقوبـات مثـل الولايـات المتحـدة فـي المنطقـة يقـدم شـواهد معاكسـة، مثـل الدعـم المسـتمر لإسـرائيل فـي اسـتمرار احتلالهـا واعتداءاتهـا وممارسـاتها العنصريـة، وحصـار العـراق وغـزوه، وتدميـر الرقـة، وتجـارة السـلاح مـع دول اسـتبدادية. والمَخْـرَج مـن هـذه المعضلـة هـو اصـلاح حوكمـة مجلـس الأمـن ليضطلـع بـدوره بطريقـة فعالـة لتحقيـق السـلم والعـدل الدولييـن.

تحتـاج أجنـدة البحـث المسـتقبلي إلـى تشـخيص الاقتصـاد السياسـي للعقوبـات، وخاصـة النظـر فـي فعاليـة معاقبـة الأطـراف المتحاربـة وحمايـة النـاس والاقتصـاد، إذ يجـب تحليـل العلاقـة بيـن العقوبـات واقتصاديـات النـزاع، لأن العقوبـات تتصـدى لأنشـطة أمـراء الحـرب فـي الخـارج مـن جهـة، لكنهـا تغـذي الأنشـطة غيـر المشـروعة التـي تسـتفيد منهـا نخـب النـزاع، وتؤثـر سـلباً علـى المدنييـن مـن ناحيـة أخـرى.

5.

العدالة لتجاوز النزاع

5.العدالة لتجاوز النزاع

يقترح هذا التقرير "إطار حالة الإنسان" منهجاً تضمينياً مستنداً إلى الأدلة لتحليل تأثير النزاع وديناميكياته من منظور العدالة. ويكشف تشخيص النزاع من الجوانب المؤسساتية والاجتماعية والاقتصادية، أن الظلم جذر أساسي له، كما يكشف عن المستويات والأشكال غير المسبوقة من المظلوميات التي أُنتجت خلاله. ويمكن أن يساهم هذا الإطار التحليلي في تشكيل سردية مقبولة على نطاق واسع للنزاع، وأن يساهم من ثم في إيجاد مسارات بديلة لتجاوز العنف المستعصي.

ويقترح هذا التقرير خمسة عوامل رئيسية تغذي النزاع وتولد ظلماً يجب أن يُعالج في إطار البدائل المستقبلية. العامل الأول هو الاستبداد السياسي الذي يؤدي إلى توقف جهود التنمية وعكس مسارها. فالاستبداد السياسي يقوّض كلاً من أ) صوت الناس وكرامتهم وحقوقهم وممتلكاتهم وفرصهم. و ب) القيم والثقة والشبكات الاجتماعية. كما يؤجّج الاستبداد السياسي، بمؤسساته الإقصائية وغير العادلة، الصراع على السلطة السياسية، ويقوّض مسار التنمية في البلاد. أما العامل الثاني فهو السياسات القائمة على تسييس الهوية في النزاع، والتي تؤثر سلباً في التضامن والعلاقات الاجتماعية، وتخلق ثقافة الكراهية والإقصاء والتعصب. العامل الثالث هو اقتصاديات النزاع التي تؤدي دوراً رئيسياً في إطالة أمده، إذ تتسبب اقتصاديات النزاع في تدمير الموارد، وتخلق مظالم كبيرة جداً، وتعيد توزيع الموارد المتبقية من القطاعات الإنتاجية، نحو النزاع والأنشطة الإجرامية. ويرتبط اقتصاد النزاع بالاستبداد السياسي ورأسمالية المحاسيب. أما العامل الرابع فهو الظلم العالمي الذي يُعد عاملاً رئيسياً يغذي النزاع ويولد الظلم. فقد كان لنظام الهيمنة الدولي، بما يتضمنه من ممارسات تمييزية وإقصائية دور أساسي في تكوين بيئتين دولية وإقليمية مواتيتين لإطالة أمد النزاع. وقد وصل صراع القوى العالمي من أجل النفوذ في الشرق الأوسط إلى مرحلة خطيرة من الاستقطاب، مترافقاً مع تدخلات عسكرية مباشرة من الفاعلين الدوليين والإقليميين بدوافع وسياسات وأيديولوجيات متناقضة ومتضاربة. وأخيراً، إقصاء السوريين وتفاقم معاناتهم؛ إذ تعرضت الغالبية العظمى من السوريين إلى خسائر كبيرة، وحُرِمُوا من حقوقهم الإنسانية، وغدوا غرضاً للإخضاع والعنف، واستُبْعِدوا من المشاركة السياسية والاجتماعية والاقتصادية. وبالتالي فإن مظالم السوريين هي وقود لنزاع مستمر وأرضية لغياب الاستقرار.

وبناءً على هذه العوامل، من الضروري بمكان إعادة بناء المؤسسات على أساس العدل والمواطنة والديمقراطية وسيادة القانون والتضمين والمساءلة؛ إضافة إلى إزالة القيود المفروضة على الحريات العامة، بما فيها حرية التعبير وإنتاج المعرفة؛ وفتح المساحة العامة للعلاقات الاجتماعية والمشاركة؛ وإقامة اقتصاد منتج وتضميني يدعم المتضررين من النزاع ويُوجِدُ فرصاً متساوية؛ والتصدي العاجل لانتهاكات الحقوق التي يتعرض لها المحتجزون بشكل تعسفي والمخطوفون والمختفون بشكل قسري والنساء والأطفال المستغلّون؛ ومكافحة الظواهر السلبية مثل السرقة والتعدي على الملكيات العامة والخاصة وانتشار الأسلحة. ويُعتبرُ تفكيك بنى اقتصاد النزاع والهياكل السياسية والعسكرية والعصبية المدمّرة والمعطلة التي تخضع الناس بمثابة حجر الزاوية في التغلب على المأساة ومنع حدوث نزاعات مستقبلية.

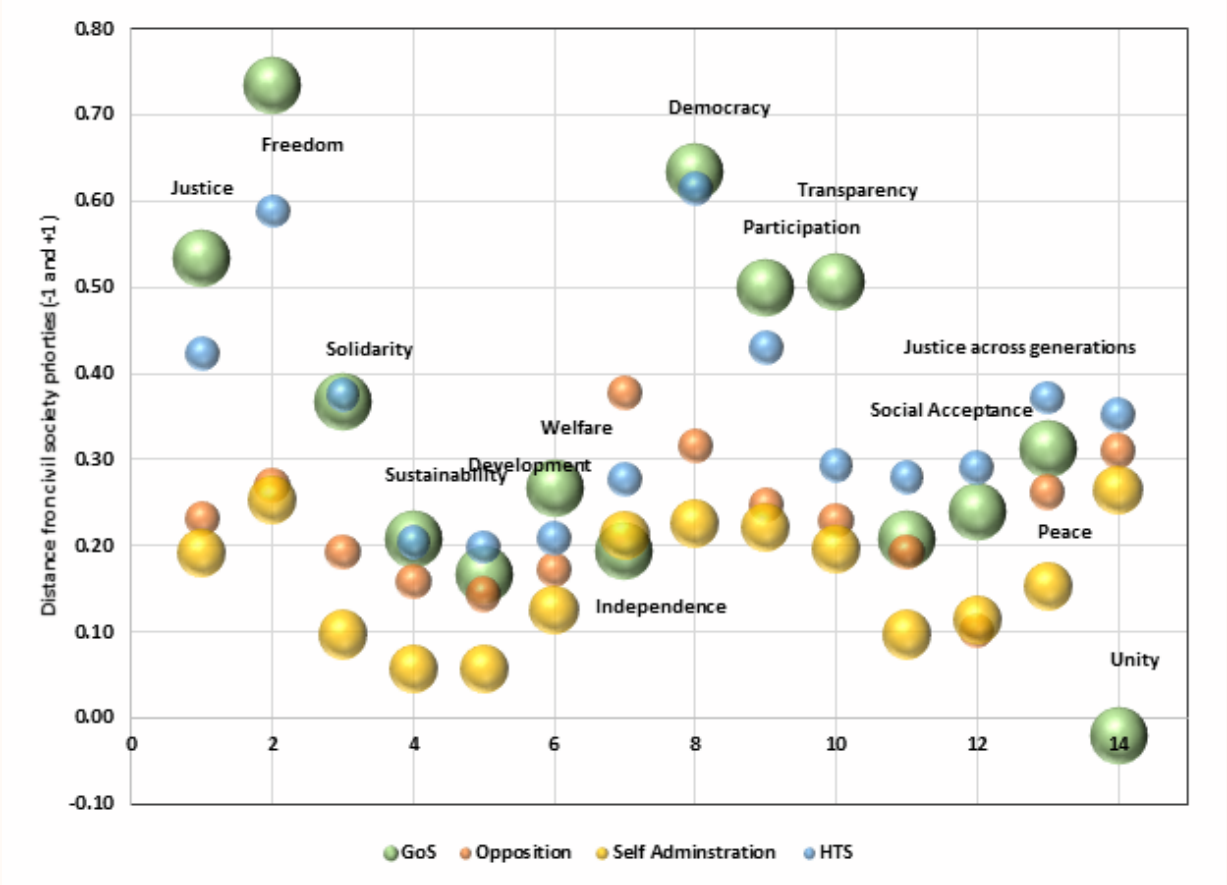
يتناول هذا التقرير العدالة من خلال خطوات عملية مبنية على المناقشة العامة والمشاركة الاجتماعية لتحقيق مكانة إنسانية لائقة. ويشجع هذا النهج على معالجة القضايا الهيكلية الأساسية من خلال التحول البنيوي بدلاً من "الإصلاحات السريعة". على سبيل المثال، يعد توفير فرص العمل "حلاً سريعاً"، في حين أن معالجة الحق في ظروف عمل لائقة والاستثمار في التحسينات الهيكلية لحماية الحقوق هما تغييران جذريان لهما تأثير أكبر على حياة المواطنين.

يقترح التقرير مقاربات بديلة لمعالجة تأثيرات النزاع بناء على تحليل تفاعلاته والاقتصاد السياسي للقوى الرئيسية الفاعلة فيه. وهي نماذج من استراتيجيات وسياسات لمواجهة الظلم، وليس الغرض منها حصر كل الخيارات أو الحلول الممكنة.

1.5 التوافقات الاجتماعية وفق النهج التشاركي: الاقتصاد السياسي للمؤسسات المتمركزة على السلم.

ترك النزاع الممتد آثاراً شديدة على المؤشرات في ضوء الاستقطابين الوطني والدولي لوجهات النظر حول النزاع السوري ومستقبل سوريا، توفر "مقاربة الاقتصاد السياسي للمؤسسات المتمركزة على السلم" منهجاً مختلفاً للتغيير الجذري وتصميم مخرج للنزاع وصياغة الدستور، مقارنةً بالطرق التعاقدية أو المعيارية. يعتمد إطار الاقتصاد السياسي للمؤسسات المتمركزة على السلم على تحليل للجهات الفاعلة والاستراتيجيات والعلاقات الاجتماعية داخل المجتمع، مع مراعاة دور القوى الإقليمية والدولية الخارجية. ويفترض النهج المقترح عدم جدوى تصميم مؤسسات جديدة، بما في ذلك الدستور، دون عملية تشاركية واسعة النطاق لمناقشة المظالم والتفاوتات الناشئة قبل النزاع وأثنائه، وتطوير آليات لبناء توافقات اجتماعية تدريجية متعددة الأبعاد بشأن أهم القضايا والمصالح بالنسبة للمجموعات والجهات الفاعلة المختلفة (بابست وسكازيري، 2016). ويبحث هذا النهج عن الاهتمامات والقيم والأولويات المتعددة والمتداخلة بين المجموعات الاجتماعية والمجتمعات المحلية، بالرغم من الاستقطاب

الشكل ٧٤: التباعد بين أولويات المجتمع المدني وأولويات الجهات الفاعلة الداخلية



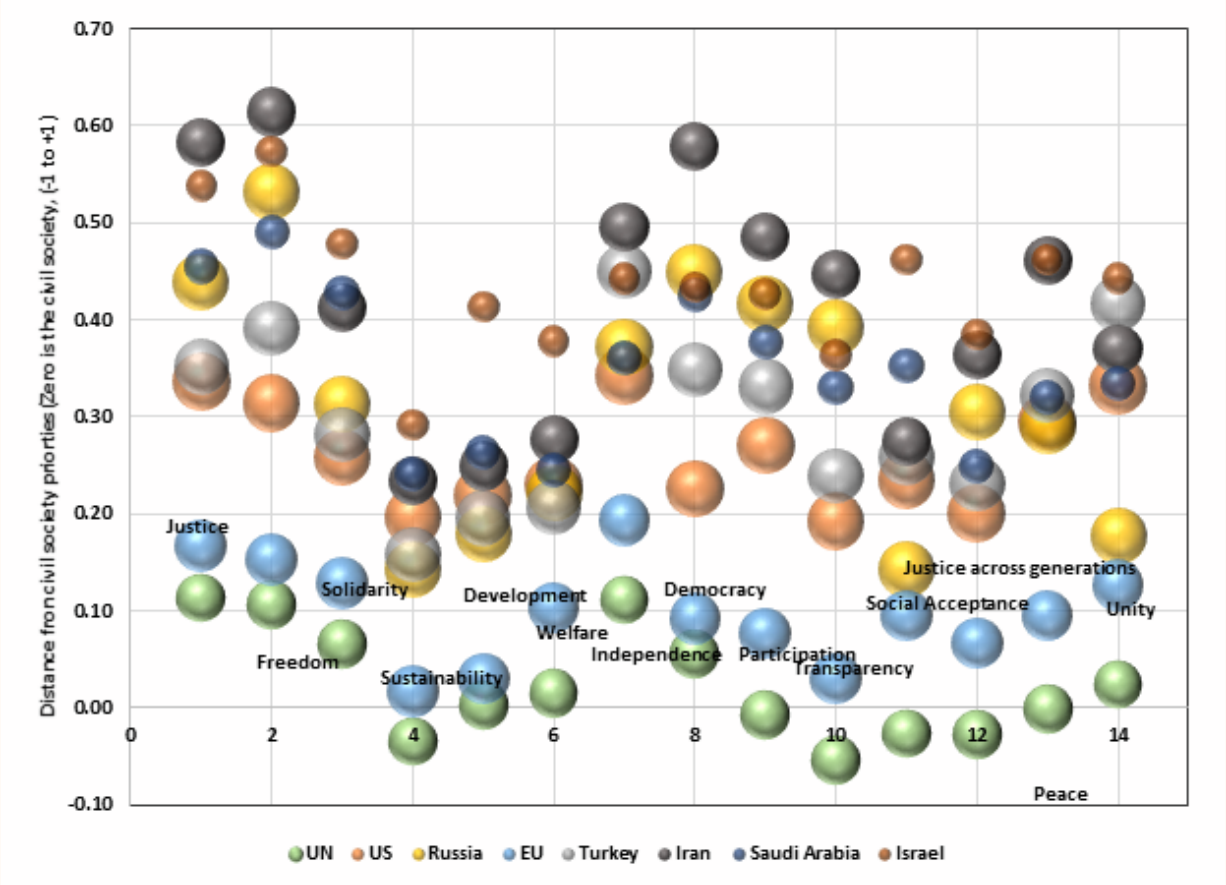
المصدر: منتدى الحوار التنموي ٢٠٢٠: الاقتصاد السياسي للدستور في سوريا، الحلقة النقاشية رقم ٦

السياسي واستقطاب الهوية الحاليين. ويؤكد النهج على المشاركة التدريجية والمتزايدة للمجتمع في تشكيل مستقبله، وتعزيز مقومات التضامن والعدالة والحرية والاستدامة (منتدى الحوار التنموي، 2020).

تُظهرُ نتائج منتدى الحوار التنموي [48] ، التي عُرِضَت في القسم المؤسساتي من هذا التقرير، تناقضات كبيرة بين أولويات الجهات الفاعلة الداخلية والخارجية. ويفسّر الانقسامُ الحاد حول أولويات العدالة والحرية والديمقراطية، الصعوبةَ البالغة في الوصول إلى مخرج من النزاع. ولإبراز الانقسامات في الأولويات، يقيس التقرير "التباعد" بين أولويات المجتمع المدني كنقطة مرجعية وأولويات بقية الجهات الفاعلة الداخلية والخارجية. يوضح (الشكل 74) أنه في جميع الأولويات، هناك بون شاسع بين تفضيلات المجتمع المدني بشأن الأولويات، وبين تفضيلات كل من الحكومة، و"هيئة تحرير الشام"، والمعارضة، والإدارة الذاتية. وتبدّت أهم الاختلافات في مجالات الحرية، والديمقراطية، والمشاركة، والعدالة، والشفافية. وهذا يعكس مدى تعقيد النزاع وتآكل القيم والأولويات المدنية المشتركة.

يوضح (الشكل 75) التباعد بين أولويات الجهات الفاعلة الخارجية وأولويات المجتمع المدني، ويبيّن أن التباعد الأكبر هو مع إسرائيل، تليها إيران والسعودية وروسيا وتركيا والولايات المتحدة، فيما كانت الأمم

الشكل 75: التباعد بين أولويات المجتمع المدني وأولويات الجهات الفاعلة الخارجية



المصدر: منتدى الحوار التنموي 2020: الاقتصاد السياسي للدستور في سوريا، الحلقة النقاشية رقم 6

المتحدة الأقرب إلى أولويات المجتمع المدني، يليها الاتحاد الأوروبي. ومرة أخرى، وجدت الانقسامات الأكثر تطرفاً في مجالات الحرية والعدالة والاستقلال والديمقراطية والمشاركة، مع الأخذ بعين الاعتبار أن القوى الخارجية الأكثر تأثيراً هي روسيا والولايات المتحدة وتركيا والاتحاد الأوروبي وإيران والأمم المتحدة.

يتّسم نهج "التوافقات الاجتماعية" المقترح بخصائص عديدة. أولاً: إمكانية التحقق، إذ يركّز النهج على تحديد التداخلات بين أولويات الجهات الفاعلة المختلفة – مع إدراك أوزانها السياسية – وإنشاء مساحات متعددة لبناء التوافقات على كل من الأولويات المشتركة، حتى لو لم تكن الأولوية القصوى لجميع الجهات الفاعلة، أي البحث عن ثاني أو ثالث أفضل تداخل يجسد التوافق بين الجهات الفاعلة. ثانياً: هو متعدد المستويات، حيث يسعى النهج إلى بناء أي توافقات متاحة بين أي من الجهات الفاعلة لإنشاء أسس متعددة تؤدي لاحقاً إلى مزيد من التوافقات على نطاق أوسع. ثالثاً: يؤكد النهج على التدرج، فهو لا يتنازل عن الأولويات القصوى بل يبني المستوى الأول من التوافق للوصول إلى التوازن المؤقت الأول ويمهد الأرضية والظروف لتحقيق التوازن الأعلى. رابعاً: هو موجّه نحو المجتمع، لأنه يعتبر المجتمع جهة فاعلة مرجعية رئيسية ويحاول أن يضمن تمثيله ومشاركته النشطة؛ إضافة إلى ذلك، يطوّر استراتيجيات لتعزيز التحالفات بين المجتمع وأقرب الجهات الفاعلة من حيث الأولويات المشتركة. وأخيراً هو يستهدف العدالة والسلام كتوجهين رئيسين، لأن التوافقات الاجتماعية تهدف إلى مواجهة النزاع ومقوماته وضمان التحول نحو مؤسسات مستدامة وتضمينية.

المجالات والأولويات المقترحة وفق البحث للبدء بالتوافقات المحتملة هي السلام وإنهاء النزاع المسلح، والحصول على القبول المجتمعي، والتنمية، والاستدامة، وهي مجالات واسعة ومركبة. وتشمل جميعها جوانب سياسية واجتماعية واقتصادية وبيئية، كما يمكن تطوير مجالات للحوار والمناقشة، لتحقيق التوافقات الكاملة أو الجزئية بين الجهات الفاعلة.

2.5 تفكيك اقتصاد النزاع

يُعتبرُ اقتصاد النزاع في سوريا ركيزة أساسية من ركائز الحرب، لأنه أوجد نظاماً ينتج الظلم والهدر من خلال: تدمير الثروة والموارد المادية وغير المادية، وإعادة توزيع الموارد لإذكاء النزاع لمصلحة قوى الاستبداد، وحرمان غالبية السكان، وتبني سياسات التعسف، والنهب، والإفقار التي ترسخ غياب سلطة القانون. وقد خلق هذا النظام شبكات عابرة للحدود تتمحور على النزاع وتتسبب بآثار سلبية خارج حدود سوريا على الصعيدين الإقليمي والدولي.

عقد منتدى الحوار التنموي خمس حلقات حوارية في العام 2019 (المركز السوري لبحوث السياسات، 2020) لتأطير اقتصاديات النزاع في سوريا، واقتراح خيارات بديلة لتحويلها نحو التنمية التضمينية. ويتمثل التحدي الرئيسي في اقتصاديات النزاع في قدرتها على تدمير أي محاولات لإنهاء النزاع والتوصل إلى تسوية مستدامة، من خلال نخب النزاع والمؤسسات التي تركّز عليه. وتعمل اقتصاديات النزاع من خلال ثلاثة مستويات هي: المستويات الدولية والإقليمية، والوطنية، والمحلية. يحتاج كل واحد من هذه المستويات إلى تحليل الاقتصاد السياسي للنزاع والجهات الفاعلة الرئيسية التي تشارك عمداً أو عن غير عمد في إدامته. وفي هذا الإطار، تؤكد الاستراتيجية المقترحة على أهمية حشد كل الجهود الممكنة لمواجهة مقومات اقتصاديات النزاع، خلال النزاع وخلال الفترات الانتقالية، وفترات السلام، من أجل التخفيف التدريجي من الظلم وخلق حوافز لإحداث تحوّل في الاقتصاد.

يُعدُّ المواطنون السوريون أكبر الخاسرين من اقتصاد النزاع، ويشكلون معاً الطرف الفاعل الرئيسي الذي تضررت مصالحه بسبب اقتصاد النزاع، والذي من مصلحته مواجهته. هناك العديد من الحوافز لدى قوى الاستبداد الفاعلة – بما في ذلك نخبة النزاع – لمواصلة دعم اقتصاد النزاع، فقد حققت مكاسب سياسية واجتماعية واقتصادية من خلال النزاع، وعليه فإنها ستقاوم تغيير الوضع الراهن.

تُبرِزُ الاستراتيجية بعض هذه الحوافز/ القيود التي قد تسهم في انخراط أوسع للقوى الفاعلة في تفكيك اقتصاد النزاع:

- احتمال حدوث انهيار اقتصادي إضافي، لأن الظلم والمظالم الحالية يمكن أن تؤدي إلى المزيد من الفوضى وانعدام الأمن الذي يضر بالقوة السياسية للجهات المسيطرة. على سبيل المثال، لم يمنع تراجع العمليات العسكرية في عام 2019 التدهور الاقتصادي وعدم الاستقرار في المناطق الآمنة نسبياً.
- أدى الاستنزاف المستمر للموارد الداخلية والخارجية إلى تقليص الفرص التي يمكن لقوى الاستبداد استغلالها. وتسببت تداعيات اقتصاديات النزاع في المنطقة وخارجها في أضرار اقتصادية إقليمية كبيرة، وفاقمت عوامل انعدام الأمن. ومن الأمثلة على هذه العوامل، التهريب وتجارة الأسلحة والأضرار التي لحقت بقطاعات التجارة والسياحة والنقل، إضافة إلى أزمة اللاجئين.
- إنهاك القوى الخارجية مع تحول البلد إلى ثقب أسود يستهلك الدعم الإنساني والاقتصادي والعسكري.

تعتبرُ الاستراتيجية المجتمعَ السوري طرفاً فاعلاً رئيسياً لدعم تحول الاقتصاد، من خلال منظمات المجتمع المدني أو المبادرات أو المؤسسات والشبكات غير الرسمية على المستويين الوطني والمحلي. كما حددت الاستراتيجية الأدوار المحتملة للقوى الداخلية والخارجية، بما في ذلك الجهات الفاعلة الحكومية وغير الحكومية، والقطاع الخاص، والدول الإقليمية، والأمم المتحدة، والوكالات الدولية، والقوى العالمية.

تقوم الاستراتيجية على مجموعة من الركائز الأساسية:

I. معاقبة شبكات النزاع وأنشطته

سوف تسهم التسويات التي تغذي النزاع في توطيد ديناميات اقتصاد النزاع وتقويض جهود تحويل الاقتصاد. كما أنها تؤدي إلى تفاقم العوامل التي تخلق موجات جديدة من العنف في المستقبل. وفيما يلي بعض السياسات والمبادرات المقترحة التي يمكن أن تسهم في وضع حوافز سلبية لنخبة النزاع:

- ضمان إيجاد استراتيجية دولية وإقليمية متسقة لمنع أو تقييد الأنشطة المتعلقة بالنزاع داخل البلد وعبر الحدود، بما في ذلك تجارة الأسلحة والاتجار بالبشر والارتزاق والتهريب والنهب وإساءة استخدام الممتلكات والموارد وغيرها من الأنشطة الأخرى.
- دمج استراتيجية تفكيك اقتصاديات النزاع في أي اتفاقيات سلام محتملة، ومعالجتها في الدستور، وحشد الدعم الدولي والوطني لتحقيقها.
- تعزيز دور المجتمعين المدنيين العالمي والوطني والوكالات المستقلة في مراقبة أنشطة اقتصاديات النزاعات، والدعوة لفرض إجراءات صارمة ضدها.
- إدراج مواجهة اقتصاديات النزاع في جميع المشاريع والأنشطة الإنسانية والاقتصادية والتنموية من خلال استبعاد نخبة النزاع وشبكاته وتشجيع الأنشطة الإنتاجية والآليات الشفافة.

II. تشجيع الاقتصاد التضامني

يجب ألا يكرر التحول نحو اقتصاد ما بعد النزاع ذات السياسات السائدة التي اعتُمِدَت قبل النزاع وساهمت في التفاوتات والإقصاءات الكبيرة، التي أدت إليه. لقد عكست السياسات النيوليبرالية قبل النزاع، ارتباطاً بين الاستبداد السياسي ورأسمالية المحاسيب، التي استمرت خلال النزاع؛ ولكن مع ديناميكيات أكثر تعقيداً ومؤسسات (أو جهات فاعلة) متشظية. لذلك، تقترح الاستراتيجية الاقتصاد التضامني الذي يوسّع دور المجتمع في المؤسسات الاقتصادية، ويعزز رأس المال الاجتماعي والاستدامة، ويزيد من التداخل بين المصالح العامة والخاصة، ويضمن الإنصاف في التمكين والفرص. وفيما يلي بعض السياسات والتدخلات المقترحة:

- مأسسة اقتصاد المجتمع المدني، الذي يدعم تكافؤ الفرص في الملكية والاستثمار، ويفرض التضمين والاستدامة. سيساهم هذا الاقتصاد في تسريع عملية إعادة تأهيل البنية التحتية ومرافق الخدمات الأساسية، وضمان مشاركة كبيرة من الناس.

- إنشاء بيئة منصفة للأنشطة الإنتاجية، وتشجيع المشاريع الاقتصادية البديلة القائمة على التضامن، التي تستبعد تدريجياً أنشطة نخبة النزاع، وتضمن التعافي أو إعادة الإعمار. ويتطلب ذلك جهوداً استثنائية من شرائح المجتمع المستفيدة من الأنشطة الإنتاجية لإعادة تشكيل المؤسسات العامة لتحسين البيئة الاقتصادية.

- تشجيع المشاريع كثيفة العمالة في القطاعات العامة والخاصة والمدنية، التي تعزّز التخفيف من حدة الفقر، وتوسّع الشبكات الاجتماعية، وتسهّل تضمين الفئات المهمشة في ظروف عمل لائقة.

- ضمان سياسات مالية مواجهة للتقلبات الاقتصادية تزيد من الإنفاق العام، وخاصة الاستثمار الذي يساعد في إيجاد فرص العمل والحفاظ على الدعم كسياسات رئيسية باعتبار أن غالبية السوريين فقراء.

- إعادة تخصيص غالبية الدعم والنفقات العسكرية والأمنية من الجهات الحكومية وغير الحكومية نحو القطاعات الإنتاجية والأمن الاجتماعي. وهذا يحتاج إلى جهود ضخمة من الجهات الفاعلة الوطنية والدولية لمواجهة الاستراتيجيات العسكرية للجهات المتحاربة.

- تقليل التبعية ودعم عمليات الإنتاج المحلي في جميع القطاعات، من خلال مصادر التمويل المختلفة، وتفعيل السياسات النقدية الفعالة لاستقرار الأسعار. ويُعدُّ الأمن الغذائي سياسة رئيسية لدعم الإنتاج المحلي، وتزويد الأسر والصناعة بالمنتجات الزراعية، وخاصة للأشخاص الذين عانوا أكثر من غيرهم في المناطق الريفية. كما يجب أن تستثمر هذه السياسة في الاستدامة البيئية، بعد التدهور البيئي الهائل الحاصل أثناء النزاع. ويساعد إنتاج الغذاء في الحد من معدل الفقر المدقع في البلاد، وتوضح استراتيجية مراكز التلاقي التنموية في القسم التالي مزيداً من التفاصيل.

- ضمان الوصول التضميني والعادل للجميع إلى فرص التعافي وإعادة الإعمار، وتخصيص الإيرادات ذات الصلة لمعالجة المظالم وتأسيس مقومات اقتصاد التضامن.

- تطوير تكامل الجهود الاقتصادية التضمينية بين السوريين داخل البلد وخارجها، وبين السوريين اللاجئين والمجتمعات المضيفة.

III. إعطاء الأولوية للعدالة الاجتماعية

يتسبب اقتصاد النزاع بظلم ذي أثر رجعي وحالي ومستقبلي، كما أوضح التقرير في أقسامه السابقة. ويولد الظلم الكبير المزيد من العوامل التي تؤدي لاستمرار العنف. ويحتاج كسر هذه العلاقة العضوية إلى تضمين العدالة في تصميم المؤسسات والاستراتيجيات.

- حشد جميع الجهود لوقف العنف بجميع أشكاله، وإعادة الأمن لحياة المواطنين، والحفاظ على كرامتهم واستقلاليتهم، وإطلاق سراح المعتقلين، والكشف عن مصائر أولئك الذين اختفوا قسراً من خلال لجان تقصي الحقائق.

- إجراء مبادرات تضمينية وشفافة وقائمة على الأدلة لتحديد المظالم والأضرار التي سببها النزاع، وتطوير نهج مبتكر للتعويضات الملموسة وغير الملموسة، المباشرة منها وغير المباشرة.

- تبنّي سياسات ومبادرات مناصرة للأشخاص والمجتمعات والمناطق المتضررة من النزاع، بهدف تخفيف المظالم وبناء الثقة وإعادة الاستثمار في العلاقات الاجتماعية والاقتصادية. وكذلك الأمر، التركيز على المشاركة الفعالة للسكان المستهدفين بدلاً من التركيز فقط على

مساعدات الإغاثة.

- التركيز على الاستثمار في رأس المال البشري من خلال التعليم والصحة والحماية الاجتماعية وإعطاء الأولوية لأكثر المتضررين من الحرب.
- مواجهة تسخير النخبة للصحة والتعليم والأمن الغذائي والأنشطة الإنسانية الأخرى كأدوات للحرب.
- توسيع دور المرأة في إنشاء وإدارة وتنفيذ المبادرات والمشاريع التي تركز على المرأة والتي تقودها المرأة، ومواجهة جميع أشكال التمييز ضدها.
- تطوير السياسات والمبادرات الاقتصادية التي تعزز التعاون والتطوع والمشاركة والثقة والقيم المشتركة والجوانب الأخرى لرأس المال الاجتماعي.
- إشراك الأشخاص ذوي الإعاقة والجرحى وغيرهم من المهمشين في عملية التنمية.
- تقييد أي سياسات قائمة على التمييز على هوية مضمنة في السياسات والتدخلات.
- معالجة عواقب الخلل الديموغرافي في جميع السياسات والمشاريع، مثل الأسر التي تعرض أفرادها للتهجير أو القتل، والعمل على بناء شبكات اجتماعية داخل مجتمعات النازحين واللاجئين، وكذلك بينهم وبين المجتمعات المضيفة.
- تطوير السياسات أو المبادرات الاقتصادية من خلال الحوارات العامة المفتوحة، إضافة إلى تقييم تنفيذها.

IV. تحويل المؤسسات الإقصائية

يُعتبرُ تحويل وظائف الدولة والفاعلين السياسيين الرئيسيين نحو إعادة بناء مؤسسات السلام والعدالة الركيزة الأكثر أهمية في تفكيك اقتصاد النزاع. ويجب اعتماد السياسات والتدخلات الرئيسية لإنشاء مؤسسات رسمية وغير رسمية لمواجهة اقتصاد النزاع وإرساء أسس السلام والتنمية من خلال:

- تعزيز قوة المجتمع ومساهمته في المؤسسات الرسمية وغير الرسمية، والمرتبطة بتوسيع دوره الاقتصادي.
- مناصرة توسيع المساحة العامة لتعزيز المشاركة والشفافية.
- الاستثمار في إعادة تشكيل المؤسسات الحالية نحو التضمين والعدالة والمشاركة في السلطة.
- وضع قيود داخلية وخارجية لتحييد الدور الاقتصادي للقوات العسكرية والأمنية ونخبة النزاع، خاصة في جهود التعافي وإعادة الإعمار.
- اعتماد نهج تشاركي في اكتشاف أكثر الحلول عدالة واستدامة للنزاع من خلال حوار مفتوح وشفاف.
- ضمان حقوق المرأة والمساواة بين الجنسين والمشاركة النشطة في المؤسسات السياسية والاجتماعية والاقتصادية.
- ضمان حقوق التعبير والتمثيل مع تكافؤ الفرص للجميع.
- فتح النقاش حول المساءلة وكيفية حل جميع هذه المظالم واستبعاد الاستبداد السياسي والأصولية ورأسمالية المحاسيب.
- تحويل المؤسسات العامة نحو وظائفها الأساسية في إحلال الأمن والحماية، واكتساب الشرعية من الناس، وحماية السيادة من خلال مؤسسات تضمينية وخاضعة للمساءلة.
- ضمان وجود مؤسسات المساءلة والعدالة من خلال إعادة تأسيس النظام القانوني والإطار التشريعي، إضافة إلى الآليات غير الرسمية للتعامل مع المظالم والنزاعات الحالية والمستقبلية.
- معالجة حقوق اللاجئين والاستثمار في قدراتهم

ودعم عودة كريمة وطوعية وآمنة لهم.

- تمكين الحكم المحلي وتعزيز اللامركزية لضمان المشاركة التضمينية والشفافية والمساءلة.
- توسيع دور المجتمع المدني في إعادة بناء رأس المال الاجتماعي ومواجهة الظواهر الاجتماعية السلبية التي ظهرت بسبب النزاع.
- تطوير مؤسسات السوق لضمان بيئة عادلة للقطاع الخاص المنتج، وتقييد عدم المساواة و (أو) إساءة استخدام الموارد أو رأس المال البشري.
- تطوير أدوات سياسية وطنية لإيجاد توافقات اجتماعية ورؤية مشتركة على المستوى الوطني، وتفكيك الأسس والقوى المؤسساتية المرتبطة بالعنف والطغيان.
- بناء قدرات المؤسسات من حيث الحوكمة ورأس المال البشري والكفاءة والإنصاف.

٧. توحيد الدعم الخارجي

أدى الدعم الخارجي من الدول والجهات الفاعلة الدولية والإقليمية أدواراً متناقضة. فمن جهة، قاد التدخل الخارجي إلى تغذية اقتصاديات النزاع من خلال الدعم و (أو) التدخلات السياسية والعسكرية والاقتصادية لمصلحة الأطراف المتحاربة، ومن ناحية أخرى، حاول بعض التدخل التخفيف من تأثير اقتصادات النزاع من خلال توفير الدعمين السياسي والإنساني للسوريين داخل البلاد وخارجها. ويُعدُّ الدعم الخارجي عاملاً حاسماً لتحويل اقتصاد النزاع ودعم التنمية المستدامة.

إعطاء الأولوية للعدالة في جميع السياسات والتدخلات كأساس لتجاوز النزاع.

- وقف التورط في التجارة العسكرية و(أو) دعم الجهات الفاعلة الاستبدادية.
- ضمان الاتساق في مواجهة نخبة النزاع والأنشطة غير المشروعة وفرض حوافز سلبية على جميع الشبكات والجهات الفاعلة فيه.
- تعزيز التعاون فيما بين الجهات الفاعلة الخارجية الرئيسية، وبينها وبين المجتمع والمؤسسات السورية.
- التركيز على الحلول المستدامة، من خلال ربط كل الدعم بأهداف التنمية التضمينية.
- تطوير المساءلة من خلال نظام مستقل وشفاف للمراقبة والتقييم.
- تضمين تعزيز رأس المال الاجتماعي في المشاريع والتدخلات، ومواجهة الاستغلال الداخلي والخارجي لسياسات التمييز القائم على الهوية.
- اعتماد الدعم الذي يمكّن القدرات المحلية ويقلل من التبعية.
- تمكين اللاجئين وضمان أمنهم الإنساني.

3.5 استراتيجية مراكز التلاقي التنموية

استراتيجية مراكز التلاقي التنموية هي استراتيجية تستهدف إنهاء النزاع، من خلال تكوين حوافز وعلاقات ومؤسسات جديدة. وهي عمليات طويلة الأمد وبطيئة تحتاج إلى تطوير على مستويات مختلفة، لتلبية احتياجات الناس والمجتمعات. وتتبنى الاستراتيجية رؤية للاستقرار والازدهار وترسيخ أرضية صلبة لعملية السلام وإنهاء النزاع، والتغلب على آثاره المدمرة. ومع ذلك، لا تفترض الاستراتيجية أن هناك إمكانية في الوضع الحالي لوجود مؤسسات موحدة ومنسقة تقوم بتصميم و (أو) تنفيذ الاستراتيجية. بل تقترح العناصر الرئيسية التي يجب أخذها في الاعتبار عند تطوير أو تنفيذ أي سياسات ومبادرات، وتركز على تعزيز العلاقة بين الجهات الفاعلة المهتمة بتحقيق التنمية، لمواجهة ديناميكيات النزاع والانخراط عضوياً مع المجتمع. وبالتالي، فهي مجموعة واسعة من المبادئ والسياسات، التي تقترح نموذجاً يتبنى الاعتماد المتبادل والتشاركية، لبناء أسس تدريجية للسلام. وتفترض الاستراتيجية أنه لا يوجد تسوية سياسية في المدى القصير، على الرغم من أنها أداة لتسريع العملية.

تتبنى الاستراتيجية العناصر والمبادئ الرئيسية الآتية، التي يجب مراعاتها في المبادرات أو المشاريع الإنسانية أو التنموية:

- دعم حوكمة أفضل ضمن المبادرات
- اعتماد نهج تشاركي
- مواجهة اقتصاد النزاع
- تعزيز رأس المال الاجتماعي الرابط
- خلق فرص عمل
- تحسين ظروف المعيشة
- تقليص اللامساواة وإعطاء الأولوية للفئات المتضررة من النزاع
- ضمان استدامة بيئية
- تطوير ترابط متكامل بين المجتمعات والمناطق والطبقات
- اعتماد أساسي على الموارد الملموسة وغير الملموسة المتوفرة
- تأكيد على العلاقة العضوية مع الثقافة المحلية

يُعدُّ التنسيق بين الجهات الفاعلة المهتمة والمنفذة لدعم إنشاء مراكز التلاقي التنموية تدريجياً خطوة أساسية للغاية، ولكن لجعل هذه المراكز مستدامة، يجب اتخاذ خطوات ضرورية لبناء الترابط بين المراكز، خاصة في مجالات الروابط والعلاقات الاجتماعية العابرة للانقسامات الاجتماعية والسياسية، ورأس المال البشري، والطاقة وإمدادات المياه، والأسواق، والبنية التحتية، ورأس المال، من بين عناصر أخرى.

وفي هذا الصدد، ينبغي إعطاء الأولوية للمناطق والمجتمعات الأكثر تضرراً في أثناء النزاع. تستطيع استراتيجية مراكز التلاقي دعم إنشاء مراكز تنمية لإنعاش المناطق المتضررة، وفي الوقت نفسه المساهمة في تنمية أكثر توازناً، وتجنّب تركّز الاقتصاد والخدمات في المدن الكبرى، وتشجيع عودة النازحين واللاجئين. على سبيل المثال، يمكن البدء بمشاريع صغيرة في مناطق إدلب والرقة ودرعا ودير الزور والحسكة وريف حمص وريف دمشق كمراكز من شأنها أن تحفز التنمية في هذه المناطق. ويمكن تحديد أولويات المجالات بناءً على دليل حالة الإنسان الذي يقترحه هذا التقرير.

إضافة إلى ذلك، تحتاج المراكز إلى تصميم عمليات التكامل المستقبلية مع المراكز الأخرى. وحتى لو لم يكن هذا التصميم قابلاً للتطبيق في الوقت الحالي، إلا أنه يُوجِدُ الحاجة إلى مزيد من التكامل في المستقبل. ولأولوية التكامل ثلاثة دوافع: أولاً، إعادة بناء الشبكات الاجتماعية والتخفيف من التدهور الاجتماعي. فالمراكز تحتاج إلى سد هذه الصدوع في جميع أنحاء البلاد، وخاصة عبر المناطق الخاضعة للسيطرة المختلفة، والريفية – الحضرية، ومن الأمثلة على ذلك ضمن حمص، وضمن حلب،

وإدلب – اللاذقية، وضمن ريف دمشق، ودرعا – السويداء، وغيرها الكثير. ثانياً، الاستخدام الأكثر كفاءة للموارد من خلال سوق ورأس مال بشري وطاقة وبنية تحتية أوسع. ثالثاً، تمكين المقومات السياسية لجميع المجتمعات والمناطق لتكون جهات فعالة في تشكيل المؤسسات العامة المستقبلية، التي تضمن حقوقها وفرصها. وجدير بالذكر إن الشروط الأساسية للنجاح في كل مشروع أو مبادرة هي المشاركة والشفافية والتضامن والكفاءة لكسب ثقة المجتمع وضمان اعتماد السياسات الجديدة.

ما هي نقطة البداية؟ الاستراتيجية المحتملة التي يمكن أن تكون جزءاً من مراكز التلاقي هي استراتيجية الأمن الغذائي المتكامل (كانديل، 2018) لمواجهة مقومات النزاع؛ وقد اقتُرِحَ ذلك بناءً على تقرير المركز السوري لبحوث السياسات حول الأمن الغذائي في سوريا (المركز السوري لبحوث السياسات، 2019). ويعتمد الأساس المنطقي لاستراتيجية الأمن الغذائي على عدة عوامل:

- انعدام الأمن الغذائي الكبير على النحو الذي أبرزه التقرير في الأقسام السابقة، والذي يعكس الاحتياجات العاجلة التي يجب تلبيتها على المدى القصير.
- الانخفاض النسبي لمتطلبات الأمن الغذائي المرتبطة بالإنتاج الزراعي وتصنيع الأغذية من حيث رأس المال والبنية التحتية.
- توافر فائض من القوى العاملة المؤهلة التي يمكن أن تشارك في أنشطة الأمن الغذائي.
- الطبيعة المحلية للأنشطة الزراعية، التي تعتبر مهمة لإيجاد عملية انتعاش في المدن والقرى المتضررة.
- مشاركة العديد من الجهات الفاعلة – بما في ذلك وكالات الأمم المتحدة – في دعم الأنشطة والتدخلات المتعلقة بالأمن الغذائي.

يحتاج تصميم استراتيجية الأمن الغذائي المتكامل إلى معالجة جميع جوانب الأمن الغذائي: التوفر والوصول والاستخدام والاستقرار، من خلال:

- تطوير الإنتاج الزراعي والصناعات الغذائية والطاقة والمياه.
- تكوين فرص عمل وزيادة الدخل لتخفيف حدة الفقر.
- ضمان جودة الغذاء محلياً.
- بناء مشاريع مستدامة، وتقليل الاعتماد على الواردات والدعم.
- مواجهة أنشطة اقتصاد النزاع، وتعزيز ثقافة العمل المنتج.
- الاستثمار في التراث غير المادي، والتفاعل مع الثقافة المحلية.
- تعزيز التعاون والثقة والشبكات الاجتماعية لتقوية التضامن.
- اعتماد نظام محلي للحوكمة التضمينية والتشاركية بين المنتجين والموزعين والمستهلكين، في ظل سياق النزاع.
- عودة النازحين واللاجئين ودمجهم.
- ضمان الاستدامة البيئية.
- تطوير المشاريع بمشاركة المجتمعات المحلية وبالتنسيق بين الجهات الفاعلة الإنسانية والإنمائية الرئيسية، بما في ذلك المجتمع المدني والقطاع الخاص ووكالات الأمم المتحدة.

الشكل 76: نموذج الأمن الغذائي المتكامل

أهم جوانب نموذج الأمن الغذائي المقترح هي الإدماج العضوي لجهود الأمن الغذائي مع: 1) قضايا التضامن الاجتماعي داخل المحليات وعبرها، 2) والمؤسسات التضمينية والخاضعة للمساءلة، 3) وتحسين الخدمات والنتائج الصحية والتعليمية، 4) والأمن الإنساني. يمكن أن تكون استراتيجية الأمن الغذائي المتكامل نقطة انطلاق نحو تطوير وتنفيذ استراتيجية مراكز التلاقي المستدامة وتعزيز قوة المجتمع وزرع الأسس لمواجهة تأثير النزاع.

4.5 العدالة للأطفال

سوف يحمل أطفال سوريا ظلم النزاع إلى المستقبل، فَهُمُ المجموعة الأكثر ضعفاً بين السكان، وليس لديهم خيارات وأدوات كثيرة لتجنّب كارثة النزاع. هذه الاستراتيجية هي خطوة ضرورية للتدخل من أجل التعامل مع الأثر طويل المدى للنزاع.

في هذا الصدد، تقترح الاستراتيجية العديد من السياسات والتدخلات، التي يمكن أن تكون جزءاً من الجهد المبذول لحماية الأطفال وإنقاذ مستقبلهم [49]:

- ضمان حماية البنات والأولاد من خلال إجراءات صارمة لوقف وفيات الأطفال المرتبطة بالنزاع؛ ومنع جميع أنواع الانتهاكات والعنف ضد الأطفال؛ وبناء بيئة وقائية على مستوى الأسرة والمجتمع، للحد من نقاط الضعف والمخاطر التي يتعرض لها الأطفال؛ وإنشاء نظام لتلبية احتياجات الأمن الإنساني للأطفال.
- تبنّي سياسة اجتماعية تضمينية لزيادة مشاركة الأطفال والمراهقين، تهدف إلى تحقيق العدالة الاجتماعية، وسبل العيش اللائقة والمستدامة، والاندماج الاجتماعي، وحقوق المشاركة والتعبير والمساءلة العامة.
- مواجهة التفاوت والإقصاء، والتأثير الكارثي للنزاع بما في ذلك التدمير، والتشظي الاجتماعي، واقتصاد النزاع، والتشتت القسري، وتفكيك آلة العنف لتحقيق العدالة لضحايا النزاع.
- المطالبة بالصحة لجميع الأطفال، الأمر الذي يتطلب إيقاف الهجمات على المرافق والطواقم الصحية، واستعادة الخدمات الصحية، بما في ذلك إعادة هيكلة النظام الصحي، ومعالجة المحددات الاجتماعية لصحة الطفل، وإعطاء الأولوية للأطفال الأكثر تضرراً وضعفاً.
- إعادة الاستثمار في نظام تعليمي عادل وفعال وخاضع للمساءلة، وتوفير مساحة تعلم آمنة لجميع الأطفال مع مشاركة واسعة من الأطفال والأهل. ودمج رأس المال والتماسك الاجتماعيين في جميع أنواع التعليم الرسمي وغير الرسمي، وتوحيد المناهج في نهج تشاركي، واعتماد استراتيجيات التعلم التي تتبنى سياسات لتجاوز أثر النزاع، بما في ذلك توسيع التعليم غير الرسمي، وتعويض فقدان سنوات التعليم للبالغين والشباب والأطفال، والحد من التفاوتات، وإعطاء الأولوية للأطفال والمناطق والمجتمعات المحلية الأكثر هشاشة، ودمج استراتيجيات التعلم مع السياسات الاجتماعية والاقتصادية الرئيسية الأخرى، لمواجهة الأسباب الكامنة للنزاع؛ وإعادة تأهيل البنية التحتية بالتعاون الوثيق مع المجتمع المحلي وجميع الفاعلين النشطين، والاستثمار في رأس المال البشري لإنشاء نظام للحوافز من أجل جودة أفضل للتعليم، وربط نتائج التعليم بالانتعاش الاقتصادي التضميني، والتخطيط للاحتياجات التعليمية للعائدين المحتملين.
- دعم إعادة تأهيل البنى التحتية والخدمات العامة والاجتماعية المتأثرة بالنزاع دون تمييز،

وتعزيز قدرة ودور التمويل العام وتنمية الموارد البشرية، وتوسيع جهود التعافي، واستعادة سبل العيش من خلال دعم إعادة تأهيل الخدمات العامة الحيوية المتأثرة بالنزاع وتهيئة بيئة للتضامن الاجتماعي والاقتصادي.

- القضاء على عمل الأطفال واستغلالهم، وإيجاد بيئة اقتصادية أفضل للأطفال وأسرهم من خلال تفكيك اقتصاديات النزاع التي تستغل السكان والموارد، وتديم الفقر والحرمان، وتعزيز النمو الاقتصادي المناصر للفقراء، الذي يزيد الدخل ويُوجِدُ المزيد من فرص العمل، وتشجيع تنويع الاقتصاد نحو الأنشطة الإنتاجية، وتصميم نظام ضمان اجتماعي تضميني يدعم أمن الفئات الضعيفة، وتحسين البنية التحتية الاجتماعية والاقتصادية في المناطق الفقيرة والمتضررة، وضمان الوصول إلى الخدمات الاجتماعية، وإعطاء الأولوية للأمن الغذائي.

الخاتمة

طوال الفترة الواقعة بين ٢٠١٦ و٢٠١٩، واصلت قوة الاستبداد في سوريا استخدامها للعنف والخوف لإخضاع السكان، الأمر الذي أدى بدوره إلى ترسيخ درجة أسوأ من الظلم في سوريا. كانت سياسة التمييز على الهوية واحدة من السياسات الرئيسية التي تغذي النزاع، من خلال إساءة استخدام التنوع في الأديان والأعراق والخلفيات الاقتصادية والاجتماعية والعلاقات والمناطق، لخلق التشظي والاستقطاب اللازمين "لإقصاء الآخر وتجريده من انسانيته". لقد فاقمت الجهات الفاعلة الإقليمية والدولية، التي انخرطت بشكل مباشر في النزاع الانقسام الاجتماعي واللامساواة. وكانت المعارك في حلب والرقة وعفرين والغوطة وحماة وإدلب والحسكة وغيرها، أمثلة واضحة على استخدام سياسات التمييز على الهوية لتصعيد الحرب.

يوضح هذا التقرير أن المقومات الاقتصادية قد تحولت إلى اقتصاديات نزاع تتعزز ذاتياً، حيث تعرّض مخزون رأس المال الأساسي للتدمير أو إعادة تخصيصه للأنشطة المرتبطة بالنزاع، وخسر العمال وظائفهم، فيما خدم جزء كبير من فرص العمل المتبقية النزاع. غيّرت المؤسسات الاقتصادية – بما في ذلك السوق– سياساتها وقواعدها لدعم الجهات الفاعلة الجديدة في النزاع. وأصبح الظلم في سوريا نظاماً يتضمن عدم المساواة بين الأشخاص وفقاً لمنطقة الإقامة والجنس والعمر والانتماء السياسي والخلفية الثقافية والطبقة وحالة الهجرة.

وشهدت جوانب التنمية البشرية عواقب وخيمة من حيث التشوهات الديموغرافية والنزوح القسري وخسارة رأس المال البشري والحرمان من التعليم وتراكم العبء الصحي وتسييس الخدمات العامة وانتشار الفقر وانعدام الأمن الغذائي والعنف المبني على الجنس وانتهاكات حقوق الطفل والتدهور البيئي. كما عكس تدهور رأس المال الاجتماعي تفاقماً كبيراً للظلم الاجتماعي، فأدى إلى تدهور العلاقات الاجتماعية والقيم المشتركة، وأضر بالتضامن الاجتماعي، وقوّض قدرات الناس وقوتهم. علاوة على ذلك، تسبب النزاع بنشوء علاقات مشوهة تقوم على كراهية الآخرين ورفضهم، وإيجاد بيئة تفتقر إلى التعاطف والتعاون والثقة. وتهدد هذه العلاقات المشوهة مع المظالم الكبيرة مستقبل المجتمع للعيش بسلام وتضامن. وكان تضرر رأس المال الاجتماعي متفاوتاً بحسب الجنس والطبقة والمناطق والانتماءات السياسية ووضع النزوح وغيرها.

إن المؤسسات التي تتمركز على النزاع هي مُنْتِجٌ رئيسي للظلم، حيث أوجدت ديناميات قوة تُخضِع السوريين الآن وفي المستقبل. وتربط أنظمة النزاع بين قوى الاستبداد الخارجية والمحلية، وتقضي على مساحة الناس والمجتمع.

أكد التقرير على محورية قضية العدالة في تجاوز النزاع، وقدّم استراتيجيات بديلة، تتبنى المناقشة العامة والاختيار الاجتماعي، لتحقيق مكانة إنسانية لائقة في المستقبل. هذه الاستراتيجيات المقترحة هي جزء من طرق تدريجية أشمل ومتعددة الأبعاد، تعتمد خطوات بسيطة لكن رمزية، تقلل من مظالم الناس، وتُرسي أسس العدالة المستقبلية. كما أنها تندرج ضمن رؤية بعيدة ترتكز على إعادة بناء المؤسسات على أساس العدالة والمواطنة والديمقراطية وسيادة القانون والتضمين والمساءلة، بما يضمن رفع القيود المفروضة على الحريات العامة وإنتاج المعرفة، وحل القضايا العاجلة مثل مأساة المعتقلين والمختطفين والمختفين قسرياً واستغلال النساء والأطفال. ويُعدُّ تفكيك هياكل الاستبداد السياسي والعسكري والعصبيات واقتصاديات النزاع حجر الزاوية في التغلب على المأساة وضمان عدم تكرارها في المستقبل.

تضيف جائحة فيروس كورونا (كوفيد -١٩) مستوى آخر من المعاناة للسوريين، وتُظهرُ في الوقت ذاته الحاجة الملحّة إلى التضامن وتجاوز النزاع المستعصي. وفي هذا الإطار سيكون تأثير فيروس كورونا والاستجابة له جزءاً من خطة البحث المستقبلية التي ستتناولها هذه السلسلة من التقارير.

المراجع بالعربية

اللحام، فؤاد (٢٠١٩). قطاع الصناعة في سورية، ورقة خلفية، المركز السوري لبحوث السياسات، غير منشورة.

المكتب المركزي للإحصاء في سورية (١٩٦٣-٢٠١٨). المجموعات الإحصائية، مسوح دخل ونفقات الأسرة، قوة العمل، الصحي الأسري، المنشآت الصناعية، ومؤشر أسعار المستهلك، دمشق.

المرصد السوري لحقوق الإنسان (٢٠١٩). عدد ضحايا الحرب في سوريا.

المركز السوري لبحوث السياسات (٢٠١٣أ). الأزمة السورية: الجذور والآثار الاقتصادية والاجتماعية الأزمة السورية، دمشق.
https://www.scpr-syria.org/socioeconomic-roots-lang=ar?/٢٠١٣-and-impact-of-the-syrian-crisis

(٢٠١٣ب). الكارثة السورية، الأنوروا، المركز السوري لبحوث السياسات، دمشق.
https://www.scpr-syria.org/the-syrian-catastrophe-socioeconomic-monitoring-report-lang=ar?/٢٠١٣-first-quarterly-report-january-march

(٢٠١٣ج). حلول بديلة للأزمة السورية، ورقة بحث مقدمة في مؤتمر "نحو حل استراتيجي للأزمة السورية"، بيروت.

(٢٠١٣د). حرب على التنمية، الأنوروا، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، المركز السوري لبحوث السياسات، دمشق.
https://www.scpr-syria.org/war-on-development-socioeconomic-monitoring-report-of-syria-second-lang=ar?/٢٠١٣-quarterly-report-april-june

(٢٠١٤). هدر الإنسانية، الأنوروا، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، المركز السوري لبحوث السياسات، دمشق.
https://www.scpr-syria.org/squandering-humanity-socioeconomic-monitoring-report-on-syria/?lang=ar

(٢٠١٥). الاغتراب والعنف، الأنوروا، المركز السوري لبحوث السياسات، دمشق.
https://www.scpr-syria.org/scpr-alienation-and-lang=ar?/٢٠١٤-violence-report

(٢٠١٦أ). مواجهة التشظي، المركز السوري لبحوث السياسات، بيروت.

(٢٠١٦ب). التشتت القسري، حالة الإنسان في سورية: التقرير الديمغرافي، المركز السوري لبحوث السياسات، بيروت.

(٢٠١٧). التصدع الاجتماعي، المركز السوري لبحوث السياسات، بيروت.

(٢٠١٩). الأمن الغذائي والنزاع في سوريا، المركز السوري لبحوث السياسات، بيروت.

(٢٠٢٠أ). اقتصاديات النزاع في سوريا: الجذور والديناميات ومسارات التغيير، منتدى الحوار التنموي، ورقة نقاشية ١، المركز السوري لبحوث السياسات، بيروت.

(٢٠٢٠ب). دور المؤسسات في اقتصاديات النزاع والسياسات البديلة، منتدى الحوار التنموي، ورقة نقاشية ٢، المركز السوري لبحوث السياسات، بيروت.

(٢٠٢٠ج). دور المجتمع المدني في تفكيك اقتصاديات النزاع، منتدى الحوار التنموي، ورقة نقاشية ٣، المركز السوري لبحوث السياسات، بيروت.

(٢٠٢٠د). سلسلة النشرة الاقتصادية الشهرية، كانون الثاني ٢٠١٦-شباط ٢٠٢٠، المركز السوري لبحوث السياسات، بيروت، غير منشورة.

المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات (٢٠١٤). ما العدالة؟: معالجات في السياق العربي. مجموعة من المؤلفين، الطبعة الأولى.

النجفي، عماد حسن وآخرون (٢٠١٠). السياسة الزراعية وآفاق تحقيق الأمن الغذائي: مؤشرات عن الاقتصاد الزراعي السوري، مجلة تنمية الرافدين، المجلد ٣٢، العدد ١٠٠ (آب ٢٠١٠)، ص. ٦٧-٨١.

شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية (٢٠١٧). العمالة غير المهيكلة، راصد الحقوق الاقتصادية

والاجتماعية في البلدان العربية، شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، بيروت.
http://www.annd.org/cd/arabwatch٢٠١٦

بركات، حليم (٢٠٠٦). المجتمع العربي المعاصر، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية.

بنك سورية المركزي (٢٠٠٠-٢٠١١). النشرات الإحصائية الربعية، دمشق.

شوقي، محمد (٢٠١٦). الثروة الحيوانية في سوريا تكاليف إنتاج مرتفعة وتهديد بالضياع. موقع الحل.

قطنا، حسان (٢٠١٩). قطاع الزراعة في سورية، ورقة خلفية، المركز السوري لبحوث السياسات، غير منشورة.

هيئة التخطيط والتعاون الدولي في سورية (٢٠٠٩). تقرير مراجعة منتف المدة للخطة الخمسية العاشرة ٢٠٠٦-٢٠١٠، دمشق.

وزارة التربية والتعليم في سورية (٢٠١٠-٢٠١٩). بيانات التعليم في سورية، دمشق.

المراجع بالإنكليزية

ACLED (2020). Armed Conflict Location & Event Data Project (ACLED); https://www.acleddata.com.

Beresnevieiute, V. (2003). Dimensions of Social Integration: Appraisal of Theoretical Approaches, Institute for Social Research, Vilnius: Ethnicity Studies.

Cohn, C (2012). Women and Wars: Contested Histories, Uncertain Future, Cambridge, Polity.

Dahi, O. (2019). Syrian refugees: the injustice abroad. Background paper for the Justice to Transcend Conflict Report, Syrian Center for Policy Research.

Deutsch, M. (2005). Maintaining Oppression Beyond Intractability, in Burgess, G. and Burgess, H. (ed) Conflict Information Consortium, Boulder: University of Colorado, Boulder. http://www.beyondintractability.org/essay/maintaining-oppression.

Deutsch, M. (2011). A Utopian Proposal for Changing the World. In P.T. Coleman (Ed), The Morton Deutsch's Legacy. Springer New York.

Ekman, M. (2017). ILAC Rule of Law Assessment Report, International Legal Assistance Consortium. http://www.ilacnet.org/wp-content/uploads/2017/04/Syria2017.pdf

Evans, Goldstein, and Papova, (2015). Health Care Workers Mortality and the Legacy of Ebola Epidemic. The Lancet Global Healthy. Volume 3, No. 8, e439–e440, August.

Fouad, F.M., et al (2017). 'Health workers and the weaponisation of health care in Syria: A preliminary inquiry for The Lancet–American University of Beirut Commission on Syria,' The Lancet, 390(10111), 2516-2526.

Humanitarian Needs Assessment Programme (HNAP) (2018). https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2018_syr_hno_english.pdf

Humanitarian Needs Assessment Programme (HNAP) (2019) Disability: Prevalence and Impact. A Nationwide Household Survey Using Washington Group Methodology. https://www.globalprotectioncluster.org/wp-content/uploads/Disability_Prevalence-and-Impact_FINAL-2.pdf

Humanitarian Needs Overview: Syrian Arab Republic (HNO) (2018). https://reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/2018-humanitarian-needs-overview-syrian-arab-republic-enar

Johnston, D. (2011). A Brief History of Justice, John Wiley & Sons

Justino. P, (2009). The Impact of Armed Civil Conflict on Household Welfare and Policy Responses (research working paper 12), MICROCON.

Maiese, M. (2003). Justice Conflicts, in Burgess, G., and Burgess, H. (ed) Beyond Intractability, Boulder: Conflict Information Consortium, University of Colorado. http://www.beyondintractability.org/essay/justice-conflicts.

Masri, F. (2017). Amid War, Women Are Starting to Make a Mark on Syrian Politics. Syria Deeply.

Maxcy, S. J. (2002) Ethical School Leadership. Scarecrow Education.

Miller, D. (2017). Justice, in Zalta, E.N. (ed) The Stanford Encyclopedia of Philosophy. https://plato.stanford.edu/archives/fall2017/entries/justice/.

North. D, (1990). Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge: Cambridge University Press.

OCHA (2020). Syria: UN remains alarmed over safety of 3 million civilians, https://www.unocha.org/story/syria-un-remains-alarmed-over-safety-3-million-civilians.

Pabst, A. and Scazzieri, A. (2016). The Political Economy of Constitution, Economia, 6(3), 337-362.

Physicians for Human Rights (2015). Anatomy of a Crisis a Map of Attacks on Health Care in Syria, www.s3.amazonaws.com/PHR_syria_map/methodology.pdf.

Piketty, T. (2017). Capital in the twenty-first century, Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.

Piketty, T. (2020) "Capital and Ideology" Harvard University Press.

Raleigh, Clionadh, Andrew Linke, Håvard Hegre, and Joakim Karlsen. (2010). "Introducing ACLED-Armed Conflict Location and Event Data." Journal of Peace Research 47(5) 651-660.

Rawls, J. (1971) A Theory of Justice. Cambridge, MA: Harvard University Press

Rawls, J. (1993) Political Liberalism. Columbia University Press

ReliefWeb. (2017). Urgent Call to Address Gender-based Violence in Syria. Accessed on December 3.2020

Roberts, J (2015). Inequality, not unavailability, is the main driver of food insecurity – Prof. Johan Swinnen, Horizon, https://horizon-magazine.eu/article/inequality-not-unavailability-main-driver-food-insecurity-prof-johan-swinnen.html.

Safeguarding Health in Conflict Coalition (2018). Attacks on Healthcare in 2017, Geneva: SHCC and Insecurity Insight.

Sami et al (2014). Polio Global Eradication Initiative. Fact Sheet: Vaccine-Derived Polioviruses, Polio Global Eradication Initiative.

Save the Children (2017). Invisible Wounds: The impact of six years of war on the mental health of Syria's children.

Schröder, H.; Zok, and Faulbaum, F. (2018). Gesundheit von Geflüchteten in Deutschland – Ergebnisse einer Befragung von Schutzsuchenden aus Syrien, Irak und Afghanistan, WIdoMonitor.

Selby J., Dahi S. O., Fröhlich C., Hulme, M. (2017). Climate Change and the Syrian Civil War. Political Geography Volume 60, September, PP 232-244 https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2017.05.007

Sen, A. (1999). Development as Freedom, Oxford: Oxford University Press.

Sen, A. (2002). Why Health Inequality? Health Economy, 11, 659–666.

Sen, A. (2009). The Idea of Justice, London: Penguin Books.

Sousa, C. (2013). Political Violence, Collective Functioning and Health: A Review of the Literature, Medicine, Conflict, and Survival, 29(3), 169-197.

StataCorp (2015). Stata Statistical Software: Release 12.1. College Station, Texas: StataCorp.

The German Federal Office for Migration and Refugees, (2018). https://www.bamf.de/EN/Startseite/startseite_node.html

The World Bank (2019). World Development Indicators 2019 Database.

The World Bank & UN, (2018). Pathways for Peace Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict, Washington D.C: The World Bank.

Trends in International Mathematics and Science Study (2011). International Results in Mathematics, International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA).

United Nations (2015). Fight against Sexual Violence in Conflicts Reaches 'New Juncture', Security Council Told. Security Council Meeting Coverage. http://www.un.org/press/en/2015/sc11862.doc.htm.

UNHCR (2019). Syria Situation Report for the North East Syria Humanitarian Emergency (As of 28 October 2019), https://reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/unhcr-syria-situation-report-north-east-syria-humanitarian-emergency-28.

UNHCR (2017). Sexual Violence Against Men and Boys in The Syria Crisis. https://data2.unhcr.org/es/documents/download/60864

UNHCR (2020a). Internally Displaced People, https://www.unhcr.org/sy/internally-displaced-people.

UNHCR (2020b). Syria Emergency, https://www.unhcr.org/syria-emergency.html

UNHCR, UNICEF, WFP (2017). Vulnerability Assessment of Syrian Refugees in Lebanon.

Passey, M (2018). How Migration to Europe Affects those Left Behind, Forced Migration Review. https://www.fmreview.org/syria2018/passey

United Nations (2019). Conflict-related sexual Violence, a report of the United Nations secretary-general S/2019/280. https://www.un.org/sexualviolenceinconflict/wp-content/uploads/2019/04/report/s-2019-280/Annual-report-2018.pdf

United Nations Children's Fund (2016). Analysis of the Crisis Impact on the Educational Sector in the Government Controlled Areas 2010 – 2015, UNICEF in cooperation with Syria Education Sector Working Group and Whole of Syria Education Focal Point.

United Nations Children's Fund (2017). Preparing for the Future of Children and Youth in Syria and the Region through Education: London One Year On, Brussels Conference Education Report.

United Nations Children's Fund (2018). No end in sight to seven years of war in Syria: children with disabilities at risk of exclusion. https://www.unicef.org/eca/press-releases/no-end-sight-seven-years-war-syria-children-disabilities-risk-exclusion.

United Nations Development Programme (2010). Human Development Report, New York: UNDP.

United Nations Development Programme (2015). Human Development Report, New York: UNDP.

United Nations Development Programme (2019). Human Development Report: Beyond Income, Beyond Averages, Beyond Today: Inequalities in Human Development in the 21st Century, New York: UNDP.

United Nations High Commissioner for Refugees (2014). Women Alone: The Fight for Survival by Syrian Refugees Women. http://www.refworld.org/pdfid/53be84aa4.pdf.

United Nations Women (2018). Crisis Update: Women of Syria, Eight Years into the Crisis. https://www.unwomen.org/en/news/stories/2018/8/feature-syria-humanitarian-update

Walzer, M. (1983). Spheres of Justice. Basic Books

Westlake, M (2001). Syrian Agriculture at the Crossroads, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Policy Assistance Division.

Whole of Syria (2018). Whole of Syria Health Cluster Bulletin, https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/whole_of_syria_health_cluster_bulletin_sept_2018.pdf

Whole of Syria Report (2018). Protection Needs Overview V2; Protection Sector. https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/protection.pdf

World Health Organisation (2015a). HeRAMS Report January-June, 2015: Public Hospitals in Syria, WHO in collaboration with MoH and MoHE.

World Health Organisation (2015b). HeRAMS Report January-June, 2015: Public Health Centers in Syria. WHO in collaboration with MoH and MoHE.

World Health Organisation (2016). HeRAMS December 2016: Snapshot for Public Hospitals in Syria. http://applications.emro.who.int/docs/COPub_SYR_Dec_2016_EN_19337.pdf?ua=1.

World Health Organisation (2017). Health Care a Casualty of 6 Years of War in the Syrian Arab Republic. http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2017/syria-six-years/en/

World Health Organisation (2020). Syrian Arab Republic: WHO and UNICEF Estimates of Immunization Coverage: 2018 revision. http://www.who.int/immunization/monitoring_surveillance/data/syr.pdf

الملحق (ا): المنهجيات

يستخدم التقرير نتائج ومنهجية إطار حالة الإنسان في سوريا، الذي نُفّذ من خلال مسح شامل أجري في منتصف عام ٢٠١٤، وشمل جميع مناطق البلاد. قسّم المسح سوريا إلى ٦٩٨ منطقة دراسة وجمع من كل منطقة ثلاثة استبيانات، من خلال مقابلة ثلاثة أشخاص مفتاحيين ضمن معايير محددة تلتزم الشمولية والشفافية، كما استخدم المسح منهجية رصد وتقييم للعمل الميداني تضمن التأكد من صحة الإجابات، وشارك في المسح نحو ٣٠٠ شخص من باحثين وخبراء ومبرمجين. أجري تحديث جزئي لمسح حالة السكان في العام ٢٠١٩ على مستوى المحافظة، ليُصمّم بناء عليه دليل حالة الإنسان، الذي يشمل الجوانب الديموغرافية والاقتصادية والاجتماعية وجانبي التنمية البشرية والمؤسسات. ويحتوي الدليل ومكوناته على العديد من المؤشرات الفرعية التي تقيس الآثار المختلفة للنزاع.

ساعد إطار تحليل حالة الإنسان في إجراء تشخيص متعدد الأبعاد على مستوى كل ناحية إدارية، ممّا مكّن من رصد التفاوتات في البلاد ومن إجراء اختبارات لعلاقة المتغيرات عبر المناطق مثل علاقة الجانب المؤسسي باقتصاديات العنف أو النظام الصحي أو رأس المال الاجتماعي وغيره.

كما اعتمد التقرير على العديد من الأوراق الخلفية لمتخصصين في القطاعات، وعشرات المقابلات مع أشخاص مفتاحيين، والحوارات الموسعة التي جرت في إطار منتدى الحوار التنموي. إضافة إلى الاعتماد على العديد من المصادر الثانوية لتكملة التقديرات أو اختبار مدى دقتها.

تقدّر هذه السلسلة من التقارير الناتج المحلي الإجمالي لسوريا، ويعتمد تقدير النمو / الانكماش الحقيقي في الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة الواقعة بين ٢٠١٢ و٢٠١٩ على مقاربة الناتج من ناحية العرض الكمي، في مختلف القطاعات الاقتصادية. تواجه هذه المقاربة تحدي النقص في المسوحات والبيانات الثانوية، بسبب صعوبة القيام بها في ظل الظروف السائدة. وزادت ديناميات النزاع من حاجة مختلف الجهات إلى تقديرات محدّثة للوضع الاقتصادي. وبغية التغلّب على التحدّيات السابقة، استعمل التقرير التغيّر في كميات الإنتاج في السلع والخدمات الأساسية كمؤشرات دالة على النمو/ الانكماش في الناتج المحلي الإجمالي لكل قطاع. كما خضعت القطاعات الفرعية للتثقيل وفق حصتها من الإنتاج في السنة السابقة. وتشاور الفريق مع مجموعة خبراء في كل قطاع بغية تشخيص التحدّيات الرئيسية التي يواجهها هذا القطاع، والتدقيق في موثوقية تقديرات الناتج المحلي الإجمالي.

وعلاوة على ذلك، إن البرمجة المالية المستخدمة في التقرير هي نظام متكامل من الحسابات الاقتصادية الكلية، التي تشمل الحسابات القومية، وميزان المدفوعات، والحسابات المالية والنقدية، وهي تقدّم المعلومات المطلوبة لتقييم أثر الأزمة على الاقتصاد السوري والخيارات المتاحة لتعديل السياسات. كما أن هذه الأداة توفّر أيضاً إطاراً لتحليل السياسات، وتتضمّن عدداً من الاختبارات الرئيسية. وقد ضمّن المركز السوري لبحوث السياسات تقديرات مخزون رأس المال، والفقر المادي على مستوى الأسرة، وأداء سوق العمل، في الإطار التحليلي الكلي. واختيرت أداة البرمجة المالية على حساب نماذج السلاسل الزمنية الاقتصادية الكلية ونموذج التوازن العام، بما أن هذه النماذج لا تأخذ بعين الاعتبار التحوّلات الدراماتيكية في المتغيّرات الاقتصادية بطريقة كفوءة.

وفيما يخص مكوّنات الناتج المحلي الإجمالي من جانب الطلب، فإن عناصر الاستهلاك والاستثمار الحكوميين تستند إلى تقديرات لمكوّنات الموازنة العامة، أمّا الاستثمار الخاص فيقدر بواسطة التغيّرات في الإنتاج الخاص في القطاعات الحقيقية، أمّا الصادرات والمستوردات فقدرت باستعمال نموذج الجاذبية لسوريا والذي تتدقق نتائجه من خلال كميات المستوردات والصادرات عبر الموانئ. كما استُخدِمَت بيانات التجارة الدولية لتدقيق تقديرات التجارة.

يستند تقدير مخزون رأس المال ومعدلات الاهتلاك إلى تقرير المركز السوري لبحوث السياسات لعام

٢٠١٣ (المركز السوري لبحوث السياسات، ٢٠١٣ أ)، وتحتسب الخسارة الإجمالية في مخزون رأس المال استناداً إلى الخسائر في الأبنية السكنية (باستعمال تقديرات محدّثة)، والخسائر في الأبنية غير السكنية، في حين قدرت خسائر المعدات والأدوات باستعمال معدل رأس المال إلى الناتج. وتتألف هذه الخسارة من ثلاثة مكوّنات رئيسية هي: الانخفاض في صافي الاستثمارات نتيجة للنزاع؛ ورأس المال المعطل، الذي يعكس التوقف في عملية الإنتاج؛ والأضرار الجزئية والإجمالية، التي لحقت بمخزون رأس المال. المكوّن الأخير غير متضمّن في خسارة الناتج المحلي الإجمالي، وبالتالي فقد أضيف إلى الخسارة الاقتصادية الإجمالية.

حُسِبَ الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية باستعمال تقديرات مُخفّض الناتج المحلي الإجمالي، التي تعتمد بصورة رئيسية على مؤشر أسعار المستهلك. وقدّر المركز السوري لبحوث السياسات مؤشر أسعار المستهلك حتى شباط ٢٠٢٠، استناداً إلى البيانات المتعلقة بأسعار الغذاء والطاقة من مصدر ثانوي. وقدر عدد الوظائف المفقودة، ومعدّلات البطالة حتى ٢٠١٩، باستعمال مرونة التشغيل بالنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي.

قدّر التقرير بنود الموازنة العامة بالاعتماد على القرارات الحكومية المرتبطة بالإنفاق العام من حيث الأجور، والدعم، والاستثمارات العامة، في حين اعتمدت تقديرات الإيرادات على إنتاج النفط، والتحصيل الضريبي، وأداء المؤسسات المملوكة للدولة. وبناء عليه، احتسب التقرير العجز المالي الذي انعكس زيادة في الدين العام.

أما في مجال الفقر، استطاع التقرير، وباستعمال خطوط الفقر الوطنية (استناداً إلى أبحاث الفقر من مسوح دخل ونفقات الأسرة)، تقدير معدلات الفقر في سوريا حتى كانون الأول ٢٠١٩، ضمن مختلف المحافظات باستخدام منهج للمحاكاة استناداً إلى النمو في الأسعار والاستهلاك.

يجدر بالذكر إن التقرير استخدم في تقدير الخسائر في الناتج المحلي الإجمالي، ومخزون رأس المال، والتشغيل، منهجية المقارنة بين "سيناريو النزاع" (المؤشرات الحقيقية) و"السيناريو الاستمراري" الذي يشمل المؤشرات كما لو أن النزاع لم يحصل. وهذا يساعد في تقدير الخسائر المباشرة والفرص المفقودة نتيجة النزاع.

info@scpr-syria.org
scpr-syria.org