المركز السوري
لبحوث
السياسات
Syrian Center for
Policy
Research

الأزمة السورية
الجذور والآثار الاقتصادية والاجتماعية

كانون الثاني ٢٠١٣

المركز السوري
لبحوث
السياسات
Syrian Center For
Policy
Research

الأزمة السورية
الجذور والآثار الاقتصادية والاجتماعية

كانون الثاني ٢٠١٣

© 2013 المركز السوري لبحوث السياسات في الجمعية السورية للثقافة والمعرفة.

جميع حقوق النشر محفوظة، ولا يمكن استخدام هذا التقرير كلياً أو جزئياً أو إرساله بأي وسيلة الكترونية أو ورقية أو تصويره دون الحصول على موافقة مسبقة من المركز السوري لبحوث السياسات في الجمعية السورية للثقافة والمعرفة.

المؤلفون

ربيع نصر (محقق رئيسي): باحث في المركز السوري لبحوث السياسات[1]

زكي محشي: باحث في المركز السوري لبحوث السياسات

خالد أبو اسماعيل: خبير في السياسات التنموية[2]

المراجعون

عاطف قبرصي: أستاذ الاقتصاد في جامعة ماكماستر – كندا

نبيل مرزوق: خبير في السياسات الاقتصادية – سورية

فضل النقيب: أستاذ الاقتصاد في جامعة واترلو – كندا

جيمس روبنسون: أستاذ الاقتصادي السياسي في جامعة هارفارد، قسم العلوم الحكومية ومعهد العلوم الاجتماعية الكمية–أمريكا

[1] لأي استفسارات حول التقرير يرجى مراجعة المركز السوري لبحوث السياسات www.scpr-syria.org أو المراسلة على الايميل r.nasser@scpr-syria.org .

[2] عند كتابة هذا التقرير كان خالد أبو اسماعيل مستشار سياسات الفقر والاقتصاد الكلي في المركز الاقليمي لبرنامج الأمم المتحدة الانمائي، والآن هو يعمل في الاسكوا كرئيس قسم السياسات التنموية، والآراء الواردة في التقرير تعبر عن المؤلفين، ولا تعبر بالضرورة عن رأي الأمم المتحدة أو أي من مؤسساتها.

شكر وتقدير

تم إنتاج هذا التقرير من قبل المركز السوري لبحوث السياسات مستفيداً من أوراق خلفية متعددة ومشاورات مع خبراء من مختلف الجهات. في هذا الإطار قدم كل من البرفسور فضل النقيب من جامعة واترلو في كندا والبرفسور عاطف قبرصي من جامعة ماكماستر في كندا مساهمات استثنائية في الجوانب النظرية والتطبيقية للتقرير. كما قدم البرفسور جيمس ربونسون من جامعة هارفارد في أمريكا ملاحظات وتوصيات قيمة وعميقة. وأغنى الدكتور عمر ضاحي من كلية هامبشير في أمريكا التقرير بالملاحظات المفيدة والهامة.

يقدر المؤلفون عالياً الدعم القيم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في سورية، وبشكل خاص المديرة زينة علي أحمد لجهودها الكبيرة في تطوير وتحسين التقرير، وريما الحسني لجهودها التنسيقية الممتازة، وتمام صبيح لمساهمته المهمة في قسم العقوبات، وكل من منال فعواني وعارف طرابيشي لملاحظاتهما القيمة، وغسان شنان لنصائحه في المجال الصحي. كما يشكر المؤلفون منظمات الأمم المتحدة في سورية لدعم التقرير من خلال الملاحظات والمقترحات القيمة، وبشكل خاص آدم عبد مولاه المنسق المقيم للأمم المتحدة في سورية، ويوسف عبد الجليل الممثل المقيم لمنظمة اليونسيف، ومهند هادي الممثل المقيم لبرنامج الغذاء العالمي في سورية؛ ونقدر الدعم الاستثنائي من زينب سليمان من منظمة اليونسيف.

المؤلفون ممتنون لدعم المركز الإقليمي لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في القاهرة، خاصة محمد بورنيك مسؤول تطبيقات الفقر في الدول العربية، ورانيا المصري لملاحظاتها القيمة ومساهمتها الهامة في قسم العقوبات، وجيهان أحمد لجهودها في تحرير التقرير.

ونود تقديم امتناننا للجهود والمساندة الكبيرة من قبل الخبراء في المكتب المركزي للاحصاء وهيئة تخطيط الدولة ووزارة الصحة ووزارة الشؤون الاجتماعية والعمل والبنك المركزي وهيئة التخطيط الإقليمي في سورية.

كما يشكر المؤلفون نهى الشق المديرة التنفيذية لمركز الأعمال والمؤسسات السوري و زياد عربش الخبير الاقتصادي وعمر عبد العزيز حلاج المدير التنفيذي للأمانة السورية للتنمية وطلال رزوق الخبير في منظمة الأغذية والزراعة، لملاحظاتهم ونصائحهم الحيوية.

ويشيد المؤلفون بالتوجيهات القيمة لأعضاء المجلس الاستشاري المرموقين للمركز السوري لبحوث السياسات: عارف دليلة ويوسف سلامة وجاد الكريم جباعي ورزق الله هيلان وفائق حويجة، وبشكل خاص نشكر نبيل مرزوق لدعمه ومقترحاته الأساسية في مختلف مراحل إعداد التقرير.

لم يكن هذا التقرير ليرى النور لولا المساهمات الاستثنائية من قبل فريق عمل المركز خاصة أحمد نوار عواد، راميا اسماعيل، خلود سابا، شادي وزير، وجلال مسدي.

ونشكر كل الأشخاص والمؤسسات التي قدمت المساندة بأي شكل لإنهاء هذا العمل الذي نأمل أن يمثل أرضية لنقاش وعمل مستقبلي غني.

مع أخذ كل ذلك بعين الاعتبار، يتحمل المؤلفون وحدهم مسؤولية الأخطاء في هذا التقرير من حيث الشكل والمضمون.

المحتويات

شكر وتقدير **4**

المحتويات **5**

ملخص تنفيذي **7**

المقدّمة **13**

الفصل الأول: الجذور التنموية للأزمة **15**

العوامل الاقتصادية الكامنة وراء الأزمة 16

العوامل البشرية والاجتماعية الكامنة وراء الأزمة 23

العوامل المؤسساتية الكامنة وراء الأزمة 28

الفصل الثاني: الآثار الاقتصادية والاجتماعية للأزمة **34**

الآثار على المؤشرات الاقتصادية الكلية 2011–2012 35

الآثار الاجتماعية للأزمة 52

الفصل الثالث: تقييم تجاوب الحكومة السورية والمجتمع الدولي مع الأزمة **60**

تجاوب الحكومة اقتصادياً وخدمياً 61

الاستجابات الدولية 64

خاتمة **70**

المراجع **72**

الملحق (1): النتائج الرئيسية 76

الملحق (2): اختلال التوازن ما بين المحافظات 77

الملحق (3): العقوبات على سورية 78

الأشكال

الشكل 1–1: نصيب الفرد من الناتج المحلي، بمعادل القوّة الشرائية بالأسعار الثابتة لعام 2005 (بالدولار الأمريكي) 16

الشكل 1–2: توزّع الدول العربية بحسب التذبذب والمعدّل الوسطي لمعدّلات نمو نصيب الفرد من إجمالي الناتج الإجمالي السنوي الثابتة، بين 1970 و2009 17

الشكل 1–3: المساهمة في النمو، حسب القطاعات (أ) والطلب (ب) (2001 – 2010) 18

الشكل 1–4: الميزان التجاري والخدمي والجاري (كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي 2001 – 2010) 21

الشكل1–5: الأجور الاسمية والحقيقية، 2001 – 2010 (المعدّل الوسطي للمشتغل) 22

الشكل 1–6: قيم خطوط الفقر الوطنية وخطوط الفقر المقدّرة من برنامج الأمم المتّحدة الإنمائي للفرد الواحد في اليوم بأسعار 2005 ومعادل القوة الشرائية في دول عربية منتقاة، 2000 – 2009 24
الشكل 1–7: نسب أعداد الفقراء عبر المناطق باستعمال خط الفقر الأعلى (أ) باستعمال خط الفقر الأدنى (ب) 25
الشكل 1–8: نسبة الأسر التي يقع إنفاقها على الغذاء دون تكلفة الحدّ الأدنى المطلوب من السعرات الحرارية (%)، بحسب المحافظة، 2009 26
الشكل 1–9: دليل التنمية البشرية ومكوناته للعام 2011 (أ)، ودليل التنمية البشرية للفترة (1980– 2010) (ب)، لسورية ومجموعة من الدول المقارنة 27
الشكل 1–10: تقييم منتصف المدّة لمكوّن المؤسسات في الخطة الخمسية العاشرة في سورية 2010 30
الشكل 1–11: المعدّل الوسطي لنصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي مقابل المعدّل الوسطي لمؤشرات الحكم الرشيد، 1996–2010 31
الشكل 2–1: حصة القطاعات الاقتصادية من الناتج المحلي الإجمالي للفترة 2010–2012 37
الشكل 2–2: التركيب القطاعي للخسائر (المكاسب) نتيجة الأزمة 2010–2012 39
الشكل 2–3: هيكل الخسارة المقدرة بالناتج 2011–2012 كنتيجة للأزمة بحسب مكونات الإنفاق 41
الشكل 2–4: الخسارة المقدرة 2010–2012 في مخزون رأس المال, ملايين الدولارات الامريكية بالأسعار الجارية 42
الشكل 2–5: الدين العام الداخلي والخارجي (كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي)، 2010–2012 44
الشكل 2–6: سعر الصرف الاسمي والحقيقي (كانون الثاني 2011 إلى كانون الأول 2012) 48
الشكل 2–7: التغير الشهري لمؤشر أسعار المستهلك لعامي 2011 و2012 (أ)*، والتضخم حسب الفئات السلعية (آذار 2011 حتى أيلول 2012) (ب) 49
الشكل 2–8: مؤشر سوق دمشق للأوراق المالية (كانون الثاني 2010 إلى كانون الأول 2012) 49
الشكل 2–9: الزيادة النسبية في معدلات الفقر العام في 2012 مقارنة ب 2010 حسب المناطق 52
الشكل2–10: دليل التنمية البشرية في سورية، 2005–2013 58
الشكل 3–1: النسبة المئوية للخسارة في نفقات الأسرة بحسب العشيرات نتيجة للزيادة في أسعار المشتقات النفطية 69

الجداول

الجدول 1–1: إنفاق الأسر السورية بالأسعار الجارية والثابتة، 2004 و 2009 20
الجدول 1–2: معدّلات المشاركة في قوة العمل في سورية (2001 – 2010) 22
الجدول 1–3: مقاييس الفقر في سورية باستعمال خطي الفقر الأعلى والأدنى 2004 و 2007 24
الجدول 2–1: الناتج المحلي الإجمالي حسب القطاع 2010–2012 والأثر المتوقع من الأزمة , مليارات الليرات السورية (بالأسعار الثابتة 2000) 36
الجدول 2–2: الناتج المحلي الإجمالي حسب مكونات الإنفاق 2011–2012, مليارات الليرات السورية بالأسعار الثابتة 2000 40
الجدول 2–3: إجمالي الخسائر الاقتصادية بملايين الدولارات الأمريكية بالأسعار الجارية 42
الجدول 2–5: ميزان المدفوعات 2010–2012 ، بملايين الدولارات الأمريكية 46
الجدول 2–6: التغير في مؤشرات قوة العمل، 2010 – 2011 50
الجدول 2–7: أثر الأزمة على سوق العمل (بالآلاف) 51
جدول 2–8: عدد المدارس المتضررة وتقديرات الخسائر (2011– 2012) 53

ملخص تنفيذي

يهدف التقرير إلى تقدير الآثار الاقتصادية الاجتماعية للأزمة الحالية في سورية. وفي هذا الإطار، تم تشخيص وتحليل جذور هذه الأزمة للوصول إلى فهم أعمق للاختلالات التي أدت إلى هذا الوضع. وبعد ذلك، تم تحليل وتقدير الأثر الاقتصادي والاجتماعي للأزمة خلال عامي 2011 و2012 مع الأخذ بعين الاعتبار تطور الأزمة داخلياً، والإدارة الحكومية للأزمة من الناحية الاقتصادية الاجتماعية، إضافة إلى العقوبات الدولية.

الجذور التنموية للأزمة: التوازن عند الحد الأدنى نتيجة الاختناق المؤسساتي

إن الأزمة في جوهرها هي أزمة حقوق ولايمكن أن تعالج فقط من خلال تفعيل وتحديث السياسات الاقتصادية والاجتماعية بل يجب أن يتم الحل في إطار تطوير مؤسساتي يراعي حقوق الإنسان ويأخذ بعين الاعتبار الإجماع الوطني والمشاركة الواسعة. يمكن أن تكون هذه الأزمة فرصة لتحقيق تغيير جوهري في المؤسسات الحالية مما يسمح بالوصول إلى تنمية مستدامة تضمن الحياة الكريمة لجميع المواطنين.

إن العوامل التي قادت إلى الأزمة الحالية تتمثل في جذرها في "الاختناق المؤسساتي" الذي همش قطاعات كبيرة من المجتمع حارماً إياها من المساهمة بفاعلية في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية. فحالة "الاختناق المؤسساتي" في سورية تتجلى في فقدان المؤسسات السياسية والاقتصادية قدرتها على التطور عبر الزمن لتعبر عن التطلعات والمصالح والإمكانيات الجديدة للمجتمع.

حقق الاقتصاد السوري نتائج متضاربة خلال العقد الماضي، فمن جهة حقق الاقتصاد نتائج إيجابية على المستوى الكلي من ناحية معدلات النمو، واستقرار نسبي للأسعار وعجز موازنة ومديونية عامة منخفضة وفائض في الميزان الجاري. وقد ترافق ذلك مع تحولات هيكلية في الاقتصاد تمثلت بانخفاض حصة النفط من الناتج والإيرادات الحكومية والصادرات، بالمقابل ارتفعت الصادرات التحويلية بشكل ملحوظ.

إلا أن هذه المؤشرات تخفي اختلالات هيكلية مثل اعتماد مصادر النمو على العوامل الكمية وبالذات رأس المال المادي، وتضخم قطاعات المضاربة العقارية والمالية، وتوسع القطاع غير المنظم في التجارة والسياحة والخدمات بشكل عام، وترافق ذلك مع إنتاجية منخفضة للعمالة، وأجور متدنية. يضاف إلى ذلك، معاناة السياسة المالية من التجنب والتهرب الضريبيين بنسب عالية وزيادة الضرائب غير المباشرة على حساب المباشرة، وضعف كفاءة الإنفاق العام وخاصة الاستثماري منه، والهدر في القطاع العام الاقتصادي. أما بيئة الأعمال فعانت من الفساد والاحتكار في الكثير من جوانبها، استفاد منها فئات من رجال الأعمال بعد بداية تطبيق سياسات اقتصادية تحريرية منذ بداية التسعينات.

في عام 2005، تم طرح حزمة أعمق من الإصلاحات الاقتصادية في الخطة الخمسية العاشرة ضمن إطار للإصلاح المؤسساتي وتنمية محورها الإنسان. لكن التأجيل أو الإلغاء كان مصير الإصلاحات الجوهرية المؤسساتية بما فيها إصلاح

القطاع العام الاقتصادي. بينما تم تنفيذ السياسات التحريرية بشكل انتقائي مثل التحرير الجزئي لأسعار الطاقة الذي لعب دوراً سلبياً في القطاعات الانتاجية لناحية زيادة تكاليفها وتراجع تنافسيتها، كما تأثر الدخل الحقيقي للأسر.

كما أن معدل النمو الاقتصادي لم يكن تضمينياً إذ أن الاستهلاك الحقيقي للسوريين انخفض، كما ارتفع الفقر العام باستخدام مؤشر الفقر الأعلى بين 2004–2009. وفشل الاقتصاد في خلق فرص عمل كافية مما انعكس في معدلات تشغيل متدنية. قاد ذلك إلى تهميش شرائح كبيرة من المواطنين من الناحية الاقتصادية والاجتماعية بالتزامن مع عدم قدرتهم على المشاركة السياسية الفعالة من خلال التعبير والدفاع عن مصالحهم.

من ناحية التنمية البشرية تمتلك سورية سجلاً جيداً نسبياً في مؤشرات الصحة والتعليم وظروف السكن ومؤشرات أهداف الألفية قياساً بمستوى دخل الفرد فيها، إلا أن هذه المؤشرات حققت تطوراً بطيئاً خلال العقد الأخير. وقد لعب دور الدولة دون شك دوراً رئيسياً في مجال التنمية البشرية كممول رئيسي لخدمات الصحة والتعليم والبنية التحتية وتقديم دعم للسلع الاستهلاكية الرئيسية. لكن التوسع الكمي في هذه الخدمات لم يترافق بتطور نوعي للخدمات العامة، خاصة في الصحة والتعليم، لذلك بقي أداء الخدمات العامة دون مستوى احتياجات وتوقعات السوريين.

في مجال المؤسسات، تمثل الخلل المؤسساتي في ضعف كل من المشاركة والمساءلة السياسية، وفعالية الحكومة، ونوعية التشريعات، والتحكم بالفساد. تمثّل ذلك جزئياً في سوء إدارة الإنفاق العام وتعقيدات الإجراءات القضائية، ونقص الشفافية في السياسات العامة. بالنتيجة، فشلت المؤسسات السياسية في سورية في عكس مطالب المجتمع في تأسيس لعملية تنموية تمكينية وتضمينية ومتوازنة تشمل نظام متكامل للرصد والتقييم، ونظام صارم وشفاف للمساءلة، وسياسات فعالة لتعزيز العدالة الاجتماعية والحد من الفقر.

لقد قاد النموذج التنموي السوري إلى "توازن عند الحد الأدنى" تمثل في رأسمالية المحسوبيات، وإنتاجية ضعيفة وقطاع غير منظم كبير، ومؤسسات تعاني قلة المساءلة والتشاركية، بالتوازي مع توظيف واسع في القطاع الحكومي، ودعم للقطاعات الاجتماعية كالصحة والتعليم وقطاعات البنية التحتية، مما أبقى طيفاً واسعاً من الإمكانيات الكامنة لسورية اقتصادياً واجتماعياً ومؤسساتياً غير مستثمرة.

إن تطور الوعي المجتمعي بإمكانية التغيير المؤسساتي رفع من توقعات الشعب تجاه الحالة العادلة التي يرغبونها، وبالتالي وسع الفروقات بين الحالة الراهنة والحالة الممكنة بالنسبة لهم وزاد الضغط المجتمعي. كما لعب الجانب الديمغرافي دوراً هاماً في زيادة الضغط باتجاه التغيير، حيث تدفقت أجيال شابة التحقت بالتعليم واطلعت على تجارب الدول الأخرى عبر توفر المعرفة من خلال قنوات الاتصالات الحديثة وتواصلت هذه الأجيال بشكل أكبر فيما بينها مما رفع سقف الطموحات التي اصطدمت بالمؤسسات غير الفعالة. ومؤخراً عملت ثورتي تونس ومصر على الارتقاء في الوعي الجمعي، حيث أن تغيير المؤسسات السياسية القائمة ليس مستحيلاً فارتفع مستوى التطلعات والثقة بالقدرة على الوصول إلى مجتمع أكثر تقدماً وعدالة.

الآثار الاقتصادية للأزمة

تدهورت الأزمة الراهنة إلى نزاع داخلي مسلح مسبباً آثار مأساوية على الأداء التنموي في سورية، من خلال تدمير واسع لكل من رأس المال البشري والاجتماعي والاقتصادي، لتصل إلى خسائر غير قابلة للاحتمال للأجيال الحالية والمستقبلية. وقد قدرت الدراسة خسائر الاقتصاد السوري حتى نهاية عام 2012 بـ 48.4 مليار دولار أمريكي بالأسعار الجارية، والذي يعادل 81.7% من الناتج المحلي الإجمالي لسورية في عام 2010 بالأسعار الثابتة لعام 2000، وتعتبر هذه الخسارة كبيرة مقارنة بالخسائر التي نتجت عن النزاعات الداخلية في دول أخرى. إن إجمالي هذه الخسارة تتوزع على 50% خسارة في الناتج المحلي الإجمالي، 43% أضرار في مخزون رأس المال، إضافة إلى 7% والتي تمثل الزيادة في الإنفاق العسكري نتيجة للأزمة.

إن المكون الأول للخسارة الاقتصادية والمتعلق بالانخفاض المقدر للناتج المحلي الإجمالي لا يتوزع بشكل متساو على القطاعات الاقتصادية، إذ تشير البيانات والمعلومات المتوفرة على أن الجزء الأكبر من الخسارة المقدرة حتى نهاية 2012 (83%) حصلت في قطاعات التجارة الداخلية، والنقل والاتصالات، والصناعات التحويلية والاستخراجية، وتجدر الإشارة إلى أن الأزمة الحالية أثرت وستؤثر على هيكلية الاقتصاد السوري.

كما انعكس الأثر الاقتصادي للأزمة بشكل متفاوت على مكونات الناتج المحلي الإجمالي من جانب الإنفاق، إذ أن تقديرات التقرير تشير إلى تراجع الاستهلاك الخاص المحلي والذي شكل المكون الأكبر(42%) من خسارة الناتج. بالمقابل ازداد الاستهلاك العام في 2011 نتيجة لزيادة الأجور ومعدلات التوظيف العام، وانخفض قليلاً في 2012 ، ومن المتوقع أن تكون الحكومة غير قادرة على الاستمرار في التوسع بالإنفاق الجاري لمواجهة تراجع الناتج، بسبب النقص الحاد في الإيرادات العامة.

كما تراجع الإنفاق الاستثماري العام والخاص بشكل كبير خلال الأزمة، بسبب تراجع الايرادات العامة، وازدياد المخاطر وعدم التأكد بشكل حاد، وبات مجموع الاستثمارين العام والخاص يشكل حوالي 7% من الناتج المحلي وهو أقل من الإنفاق المطلوب لتعويض اهتلاك مخزون رأس المال حسب المعدلات السابقة للأزمة، أي أن الاستثمار الصافي في الاقتصاد أصبح سالباً.

وبشكل عام، فمن المقدر أن تؤدي الأزمة إلى نمو سالب في الناتج المحلي الإجمالي لسورية بمعدل 3.7% (سالب) عام 2011 و 18.8% (سالب) عام 2012، مقارنة بنمو إيجابي في ظل سيناريو استمرار حالة ما قبل الأزمة (السيناريو الاستمراري)، يصل إلى 7.1% في 2011 و5.6% في 2012.

أما من ناحية المالية العامة، فتشير التحليلات إلى أن الأزمة تقود إلى ارتفاع حاد في عجز الموازنة الحكومية نتيجة لزيادة الإنفاق الحكومي الجاري المترافق مع انخفاض العائدات بشكل كبير، ولتمويل هذا العجز يتم استخدام القروض المحلية بشكل رئيسي.

ومع نهاية عام 2012، سيرتفع العجز في الحساب الجاري إلى 18.5% وفي الحساب المالي والرأسمالي إلى 9.1% من الناتج. وبالنتيجة، سيكون للأزمة أثر سلبي كبير على ميزان المدفوعات ليصل العجز التراكمي إلى 16 مليار دولار. وغالباً، يمول هذا العجز من صافي الاحتياطي الأجنبي، مما سيؤدي إلى انخفاض هذا الاحتياطي من حوالي 18 مليار دولار في عام 2010 إلى حوالي 2 مليار دولار في 2012.

وللأزمة أثر واضح وكبير على ارتفاع الأسعار، إذ أن مؤشر أسعار المستهلك ارتفع 51% من بداية الأزمة في آذار عام 2011 ولغاية أيلول 2012. وانعكس تضخم الأسعار سلباً على القدرة الشرائية للأسر السورية وخاصة الفقيرة منها والمهمشة والتي يقتصر إنفاقها على السلع الأساسية. وقد قادت الأزمة إلى تخفيض سعر الصرف الرسمي لليرة السورية ب 67% وسعر صرف السوق السوداء بـ 100%، مما أثر في ارتفاع الأسعار المحلية بشكل جوهري.

تدل المؤشرات على أن الأزمة أثرت بشكل كبير على سوق العمل، ويقدر التقرير خسارة الاقتصاد السوري لـ 1468 ألف فرصة عمل حتى نهاية عام 2012، وزيادة جوهرية في معدل البطالة بـ 24.3 نقطة مئوية (من 10.6% إلى 34.9%)، الأمر الذي يؤثر في الظروف المعيشية لـ 6060 ألف شخص. واختلف هذا الأثر حسب المناطق، إذ أن أكثر الذين فقدوا عملهم خلال الأزمة هم من الشباب في مناطق النزاع.

آثار الأزمة في التنمية البشرية

أثرت الأزمة بشكل مأساوي في الوضع الإنساني والاجتماعي للسوريين، فبالرغم من تنامي دور المجتمع المدني، إلا أن الأزمة أدت إلى تدهور في العلاقات الاجتماعية وانتشار للتطرف والتعصب. وتأثرت سلباً القيم والأعراف الاجتماعية، من خلال تأجيج أفكار وسلوكيات الانتقام من الآخر. تسبب كل ذلك في خسارة كبيرة في الانسجام والتضامن الاجتماعي ورأس المال الاجتماعي والثقافي والذي يصعب تعويضه.

تمثل الخسائر في الأرواح أشد آثار النزاع مأساوية، حيث يقدر عدد الضحايا حتى نهاية 2012 بحوالي 60 ألف معظمهم من المدنيين الذكور، أما الجرحى فيقدرهم التقرير بحوالي 239 ألف جريح، انتهى الكثير منهم بحالات إعاقة وأمراض مزمنة. وإن نقص الرعاية الطبية من حيث توفر المواد والطاقم، بالإضافة إلى صعوبة الحصول عليها نتيجة النزاع زاد من احتمالات الوفاة والمراضة.

انعكست آثار الأزمة في تقديرات دليل التنمية البشرية الذي من المتوقع أن ينخفض بسبب الأزمة ليصل في نهاية عام 2012 إلى مستوى أقل مما كان عليه عام 1993، أي أن البلاد خسرت إنجازات عقدين من التنمية البشرية عاكساً التدهور في مؤشرات الدخل والتعليم والصحة.

كما أثرت الأزمة في معدل النمو السكاني من خلال ارتفاع معدل الوفيات عام 2012 إضافة إلى زيادة عدد اللاجئين والمهاجرين إلى خارج الأراضي السورية، ويؤدي ذلك إلى معدل نمو سكاني سالب عام 2012 ليصل إلى 2.5% (سالب).

خسرت سورية في المجال التعليمي إمكانيات رفع المستويات التعليمية لمواطنيها، نتيجة الخسارة الكبيرة في البنية التحتية والبشرية متمثلة بالخسائر الفادحة في المدارس و الكادر التدريسي والطلاب، والذي يحتاج إلى زمن طويل لتعويضه. يقدر التقرير زيادة معدلات عدم الحضور في المدارس إلى 10.9% في 2011 و 22.8% في عام 2012، ويترتب على ذلك تراجع وسطي سنوات التمدرس للسوريين البالغة أعمارهم 15 سنة وأكثر بـ 1.74%، الأمر الذي سيترك أثراً سلبياً على رأس المال البشري وبالتالي على التنمية بمفهومها الواسع.

ويقدر التقرير زيادة الفقر المادي في سورية بشكل كبير نتيجة للأزمة، حيث دخل 3.1 مليون شخص دائرة الفقر العام منهم 1.5 مليون دخلوا دائرة الفقر الشديد. إضافة إلى ذلك، فإن خارطة الفقر تغيرت بشكل كبير، إذ تبين زيادة لأعداد الفقراء في المناطق الأكثر سخونة مثل حلب و حمص وإدلب وريف دمشق ودرعا. ويضاف إلى ذلك، الأحوال المعيشية المتدهورة للاجئين والنازحين، الذين يعانون من فقر متعدد الأبعاد يحرمهم من خياراتهم في حياة كريمة.

تقييم سريع لإدارة الحكومة من الناحية الاقتصادية والاجتماعية خلال الأزمة

افتقدت الحكومة إلى استراتيجية استجابة وطنية فعالة للأزمة، ولم تتعامل بفاعلية مع آثار الأزمة خاصة في مناطق النزاع، وذلك بسبب عدم وضوح الرؤية الحكومية لمستقبل سورية بما في ذلك غياب استراتيجية اقتصادية اجتماعية متكاملة، وأخذت أغلب هذه السياسات صفة ردات الفعل. إضافة إلى ذلك، لم تستطع الحكومة خلال فترة الأزمة من إعادة الثقة المفقودة مع المواطنين وذلك بسب التناقض بين القرارات المتخذة، وضعف الالتزام بها، إلى جانب غياب الشفافية والمحاسبة عن أغلب المؤسسات.

وعلى سبيل المثال، قامت الحكومة خلال الأزمة بتخفيض الاستثمار الحكومي الأمر الذي ينعكس سلبياً على معدلات النمو الاقتصادي والقدرة على خلق فرص عمل جديدة، كما قيد انخفاض العائدات الحكومية القدرة على التوسع في الإنفاق كمقاربة لمواجهة الضعف في النشاط الاقتصادي الناتج عن الأزمة. وفضلت الحكومة اتخاذ قرارات، اعتبرتها مطلوبة شعبياً، كزيادة أجور القطاع العام والتوظيف الحكومي وذلك بدلاً من زيادة الإنفاق الاستثماري الحكومي.

إن بعض السياسات والقرارت المتناقضة التي اتخذتها الحكومة خلال فترة الأزمة أثرت سلباً على بيئة الأعمال وزادت حالة الارتياب في أوساط رجال الأعمال الأمر الذي ساهم في نقل استثمارات الكثير منهم إلى خارج سورية، مما أضعف قدرة القطاع الخاص بشكل كبيرعلى خلق فرص عمل، ودفع بمعدلات البطالة إلى الارتفاع.

ومن ناحية الخدمات الصحية والتعليمية، فالحكومة لم تستطع تخفيف الآثار السلبية للأزمة على هذين القطاعين بشكل فعال وخاصة في مناطق النزاع. كما أن ضعف التنسيق بين المديريات المحلية أدى إلى عدم القدرة على تجاوز روتين المؤسسات الذي زاد مع تفاقم الأزمة. فلم يحصل كل من اللاجئين والنازحين على الدعم المناسب من قبل الحكومة لتجاوز أزمتهم، كما أن عدم وضوح وفعالية استراتيجية التخفيف من الفقر وعدم عدالة التوزيع ساهم في زيادة حدة الفقر خلال الأزمة إلى جانب الزيادة الكبيرة في عدد الأشخاص الذين يحتاجون إلى مساعدات إنسانية.

فعالية العقوبات

إن الجزء الأكبر من التكلفة الاقتصادية للعقوبات التي فرضت على سورية تحملها الشعب السوري وساهمت بالتأثير سلباً على نوعية حياته. حيث يظهر التقرير أن 28.3% (6.8 مليار دولار) من إجمالي الخسائر في الناتج المحلي خلال الأزمة، على الأقل كانت بسبب العقوبات. والجزء الرئيسي من هذه الخسائر والقابل للقياس كان في قطاع النفط (3.9 مليار دولار)، بينما تحملت قطاعات النقل والصناعات التحويلية والتمويل بقية الخسائر. وباستخدام منهجية المحاكاة على المستوى الجزئي، يقدر التقرير زيادة الفقراء ب 877 ألف شخص من إجمالي الزيادة في الفقراء، نتيجة للعقوبات.

أما في قطاع التجارة الخارجية فقد تم تقدير أثر العقوبات على الصادرات السورية، بانخفاض في الصادرات للدول العربية ب 52% وللاتحاد الأوروبي ب 93% ولتركيا ب 82%، وبالتالي ساهمت العقوبات في زيادة عجز الميزان التجاري وتدهور قيمة العملة. يضاف إلى ذلك صعوبات استيراد السلع والخدمات الأساسية والتي منعت من قبل العديد من الدول بسبب العقوبات، مما أثر على المستوى المعيشي للأفراد وخاصة على الأطفال والنساء مع تأثير الحظر على استيراد مشتقات الطاقة، والأدوية الرئيسية بما فيها اللقاحات، و قطع غيار الطائرات المدنية وغيرها.

وقد قدر التقرير ارتفاع أسعار المشتقات النفطية نتيجة للعقوبات ب 200%، وباستخدام نموذج المدخلات والمخرجات لمحاكاة أثر هذا الارتفاع في الأسعار، خلص النموذج إلى أن الأثر يتمثل في انخفاض نمو الناتج بـ 6% و الاستهلاك الخاص بـ 10.7% ويؤثر على الإنفاق الحقيقي للأفراد بشكل غير متناسب. ويقع الأثر الأكبر على الشرائح الأكثر فقراً، إذ أن الشريحة الأفقر تخسر 14.8% من إنفاقها والشريحة الأغنى تخسر 8.3% منه. وأثرهذا الارتفاع في الأسعار بشكل واضح على السلع الرئيسية وأضعف الأمن الغذائي خاصة للأسر الفقيرة والهشة.

المقدّمة

تشهد سورية منذ شهر آذار 2011 واحدًا من أخطر التحدّيات في تاريخها الحديث. يتمثّل هذا التحدّي بأزمة اجتماعية سياسية عميقة تصاعدت لتصل إلى نزاع داخلي مسلّح. وقد كشفت هذه الأزمة عن تعقيد العوامل الداخلة فيها سياسيّاً، واقتصاديّاً، واجتماعيّاً، على المستويين الداخلي والخارجي. بيد أن الحراك الاجتماعي في سورية كان، ودون أدنى شك، سياسيّاً بامتياز. فمنذ اللحظة الأولى، أعلى هذا الحراك من قيمة الحرّية، التي تشكّل مطلباً لمعظم الأطراف على مختلف أشكالهم وتجلّياتهم، والتزم بهذه القيمة على طول الخط. وقد تحوّلت الحريّة لتصبح تعبيراً عن جوهر الأزمة، المتمثّلة بالحرمان من الحريّات السياسية وغياب مؤسسات تمثيلية كفوءة وشفّافة.

يهدف هذا التقرير إلى تحديد الجذور الاجتماعية الاقتصادية للأزمة، وتبيان آثارها على الوضع التنموي من الناحية الكمية، وتحليل السياسات الاجتماعية والاقتصادية التي تجاوبت بها الحكومة مع الأمر، وتقدير أثر العقوبات. إن الدافع من وراء هذا التقرير هو توفير تحليلات اجتماعية اقتصادية مُسندة بالبراهين، تركّز على السياسات، باستعمال إطار تنموي شامل يستند إلى المفهوم القائل أن التنمية هي تعبير عن خيارات الناس، بغية التغلّب على غياب الدراسات الصارمة والموضوعية حول الأزمة. ويستهدف التقرير الشعب السوري وصنّاع القرار من أجل زيادة الوعي بالعواقب الكارثية لاستمرار الأزمة على سورية كبلد، وتوفير أرضية لبناء خيارات سياساتية بطريقة تشاركية من أجل ضمان مستقبل تنموي أفضل لسورية.

تقوم الأطروحة، بجوهرها، على أنّه بالرغم من التقدّم النسبي المُحرَز في مؤشرات التنمية البشرية، إلا أنه كان هناك فشل في تحقيق نمو تضميني ومحابٍ للفقراء، ولكن الأهم من ذلك، الفشل في الوصول حتى إلى المستوى الأدنى المقبول للمشاركة السياسية. وكما يطرح الفصل الأول، فإن هذه المحصّلة تُعزى إلى العجز المؤسساتي المتجذر، وخاصّة تزايد الإقصاء الاقتصادي والاجتماعي. لقد فاق التقدّم المجتمعي في سورية قدرة مؤسسات الدولة، التي لم تتمكّن من مجاراة التغيّرات الاجتماعية السريعة، والتوقّعات المجتمعية المتنامية. فنموذج للنمو الاقتصادي الذي يفضي إلى معدّلات نمو مرتفعة مع إدماج أقل للجميع – أي فرص عمل متدنّية، وحريات مقيّدة، وآليات ضعيفة للمساءلة – كلّها فضلًا عن التطلّعات المجتمعية المتنامية هي وصفة مناسبة للحراك الاجتماعي.

وبغية تقدير آثار الأزمة خلال العامين 2011 و 2012، يستعمل الفصل الثاني المفهوم الاقتصادي "تكلفة الفرصة البديلة"، حيث تستند المنهجية إلى سؤالين بسيطين: ما هو شكل المؤشرات الاجتماعية والاقتصادية لسورية اليوم بنهاية عام 2012 (سيناريو الأزمة)، وما هي الخسارة المتوقعة في هذه المؤشرات مقارنة بالسيناريو الذي كانت تسير الأمور وفقه عادة قبل الأزمة (السيناريو الاستمراري). في سيناريو الأزمة تم تقدير مجموعة واسعة من مؤشرات الأداء الاقتصادي الكلّي والاجتماعي بالاعتماد على المصادر الرسمية وبالتشاور مع مجموعة كبيرة من الخبراء، وباستخدام عدد من النماذج الرياضية المتنوعة، مثل البرمجة المالية، في إطار تنموي متكامل. هذه المؤشرات تسمح برسم صورة واضحة نسبيًّا عن

العامين 2011 و2012. أما السيناريو الاستمراري فقد تم استخدام منهجية قائمة على افتراض استمرار وضع ما قبل الأزمة في الفترة 2011–2012 بالنسبة لقيم المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية الأساسية، مثل نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي، والبطالة، ونسبة الفقراء، حيث أن الفَرقَ ما بين هذا السيناريو الاستمراري وسيناريو الأزمة يمثل تقديرًا لحجم الخسائر الاجتماعية الاقتصادية نتيجة للأزمة.

يهدف هذا التقرير بصورة رئيسية إلى تقدير الآثار الاجتماعية والاقتصادية للأزمة، حيث يُعتبر النزاع الداخلي والتدخلات الدولية، ومن ضمنها العقوبات، أكثر عاملين يُسهمان فيها. وفي بعض القطاعات، ومن أبرزها قطاع النفط، يمكن أن نعزو الخسارة الاقتصادية الأشد، بصورة شبه كاملة إلى العقوبات. وفي مجالات أخرى، مثل التجارة الخارجية، ثمّة عدد كبير من القوى المؤثّرة؛ وبالتالي، استُعمل نموذج الجاذبية للتجارة الخارجية لتقييم أثر العقوبات.

يُعتبر النزاع المسلّح أحد الأبعاد المأساوية لهذه الأزمة، فالمناطق الواقعة في قلب النزاع تعاني كل يوم من خسائر في الأرواح، وسبل العيش، والبنية التحتية، والمساكن. هذا ويكشف التقرير عن أن المناطق المتأثّرة بالنزاع فيها مطالب كبيرة لإعادة الإعمار الاقتصادي، والاجتماعي، والمؤسساتي. ومع ذلك، تتطلّب هذه التداخلات الاقتصادية والاجتماعية توقّف العنف ووجود حكومة فعّالة كي تؤتي أُكُلَها. يسلّط التقرير الضوء على الترابط الوثيق بين قضايا الإقصاء الاقتصادية، والاجتماعية، والمؤسساتية التي تكمن في صلب المطالب الشعبية، وينبغي معالجتها لضمان أي حلّ مستقبلي.

إن مصادر البيانات في هذا التقرير هي بشكل رئيسي المكتب المركزي للإحصاء، وهيئة تخطيط الدولة والتعاون الدولي، ووزارة الصحّة، ومكتب الأمم المتّحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، ومصرف سورية المركزي، والفِرَق القُطْرِية للأمم المتّحدة، والبنك الدولي، ومنظمة الأونكتاد (مؤتمر الأمم المتّحدة للتجارة والتنمية)، وصندوق النقد الدولي، إضافة إلى المقابلات الرسمية مع الخبراء وأشخاص مطّلعين رئيسين.

يغطّي الفصل الأوّل الجذور الاقتصادية والاجتماعية للأزمة، ومن ضمن ذلك النمو والهيكلية القطاعية لإجمالي الناتج المحلي، والاستثمار والاستهلاك، وميزان المدفوعات، وسوق العمل، والفقروالتفاوت، ومؤشرات التنمية البشرية، والأداء المؤسساتي. من جهة أخرى، يركّز الفصل الثاني على الآثار الاقتصادية والاجتماعية للأزمة من خلال تحليل النمو الاقتصادي والهيكلية الاقتصادية، والسياسات المالية والنقدية، وميزان المدفوعات، وسوق العمل، والفقر، والسكّان (الديموغرافيا)، والتعليم والصحّة، والانسجام الاجتماعي، بينما يقيِّم الفصل الثالث استجابة الحكومة السورية للاحتياجات الاقتصادية والاجتماعية، والاستجابة الدولية مع التركيز على فعّالية العقوبات. وأخيرًا، نصل إلى خلاصة التقرير.

الفصل الأول: الجذور التنموية للأزمة

استهلال

تُعتبر العوامل التي أسهمت في اندلاع الأزمة الحالية في سورية متجذّرة في "الاختناق المؤسساتي"، الذي همّش فئات كثيرة في المجتمع، وحرمها من الإسهام بفعالية في التنمية السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية (نصر، 2012). هذا وتنعكس حالة الاختناق المؤسساتية في سورية في فقدان قدرة المؤسسات السياسية والاقتصادية على التغيّر مع مرور الوقت، وتجسيد تطلّعات المجتمع الجديد، ومصالحه، وتوقعاته. وقد أسهم التدفّق الهائل للمعرفة، من خلال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والهجرة في الاتجاهين، في رفع توقّعات الشعب السوري.

إن للأزمة السورية خصائصها المُميّزة لها فضلاً عن تعقيداتها. ومع ذلك، فإن التوجّهات السياسية، والاجتماعية، والاقتصادية التي أطلقت في بادئ الأمر أمواجاً احتجاجية في سورية هي بصورة أساسية مشابهة للمدّ الذي حصل مؤخرًا في كل من تونس، ومصر، واليمن. وبالتالي، فإن من المفيد، إضافة إلى الإسهاب في السياسات والعوامل التي أدّت إلى الأزمة السورية الحالية، تسليط الضوء على قصّة هذه المنطقة، مع تفسير لأكثر نقاط التشابه المشتركة بصورة واسعة.

تسعى الحركات التي شهدتها بعض الدول العربية مؤخّراً، ومن ضمنها سورية، إلى طلب الحريات المدنية، والمؤسسات التشاركية الفعّالة والخاضعة للمساءلة، والسياسات ذات الاستجابة السريعة والرامية إلى إشراك الجميع والمساواة، ورصد المجتمع المدني للسياسات العامّة؛ وإضافة إلى ضمان وجود سياسات وطنية مستقلة وتضمينية، والمطالبة بتحرير الأراضي العربية (الفلسطينية، والسورية، واللبنانية) من الاحتلال الإسرائيلي.

تؤدّي العوامل التنموية دوراً هامّاً في تقرير طبيعة الحراك الاجتماعي والسياسي وأسبابه. ويعتبر شكل المؤسسات القائمة ووظيفتها، والعلاقات الاجتماعية المرتبطة بالمصالح الاقتصادية للأفراد والمجموعات، إضافة إلى تكوين الثروة وتوزيعها، عناصر أساسية في تصميم الأنظمة الحاكمة. في هذا السياق، يجب أخذ العلاقة العميقة بين الجوانب الاقتصادية، والاجتماعية، والمؤسساتية بالحسبان، استنادًا إلى المفهوم الموسّع للتنمية.

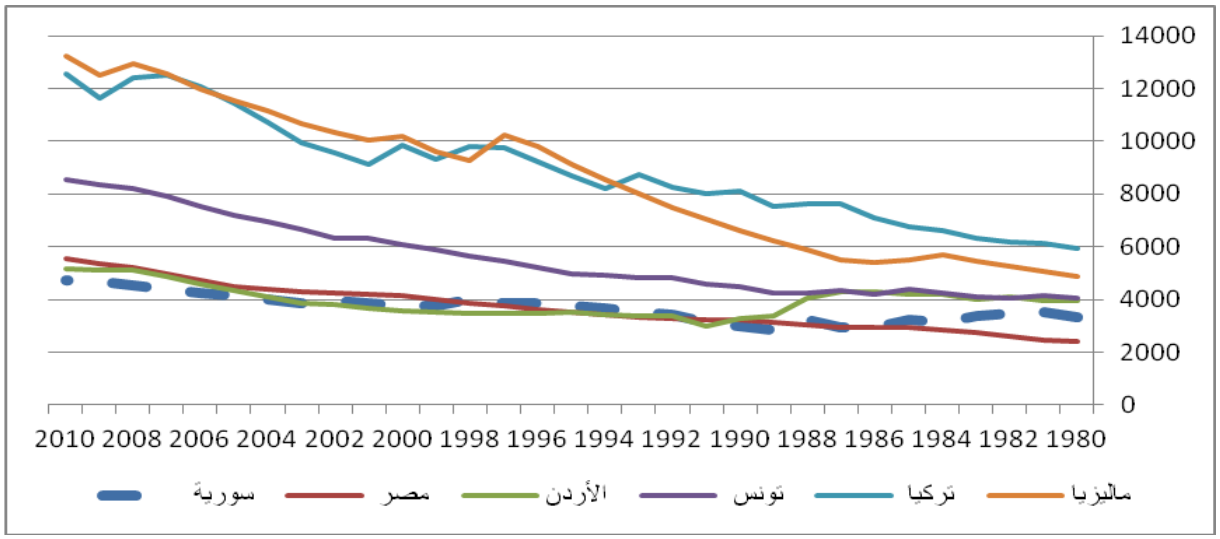
يقسِّم هذا الفصل النقاش الخاص بالجذور التنموية للأزمة إلى ثلاثة أقسام: (1) العوامل الاقتصادية والإقصاء عن منافع النمو (نمو إجمالي الناتج المحلي، والاستقرار الاقتصادي الكلّي، واستهلاك الأسر، وخلق الوظائف، ومعدّلات البطالة)؛ و(2) عوامل التنمية البشرية والإقصاء الاجتماعي (دليل التنمية البشرية، ومؤشر الفقر الإنساني، والتفاوت الإقليمي، والفقر وعدم المساواة)؛ و(3) القدرات المؤسّسية والإقصاء السياسي (مؤشرات الحوكمة وتقييم الإصلاح المؤسساتي).

1-1 العوامل الاقتصادية الكامنة وراء الأزمة

1-1-1 النمو المرتفع نسبيّاً لإجمالي الناتج المحلي بين 2001 و2010، لم ينعكس على الاستهلاك الخاص

حقّق الاقتصاد السوري معدّلات نمو مرتفعة نسبيًّا خلال العقد الماضي، بمعدّل نمو وسطي يبلغ ما يُقارب 4.45% خلال الفترة الواقعة بين العامين 2001 و2010. بيد أن نمو نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي، وفي ضوء معدل النمو المرتفع للسكّان، كان أخفض بكثير عند حدود 2.0%. وبالمقارنة مع المنطقة العربية، كان أداء النمو في سورية أعلى بقليل من المعدّل الوسطي؛ غير أن نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي كان لا يزال منخفضًا نسبيّاً ولم يحقق تقارب مع مستوى الدول النامية الناجحة (الشكل 1-1)

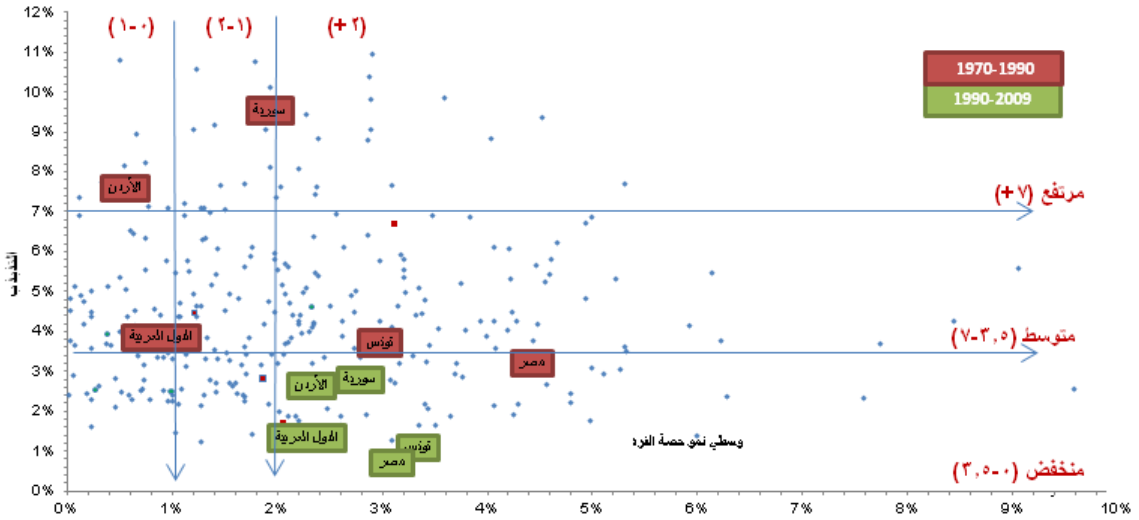
الشكل 1-1: نصيب الفرد من الناتج المحلي، بمعادل القوّة الشرائية بالأسعار الثابتة لعام 2005 (بالدولار الأمريكي)



المصدر: قاعدة بيانات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي 2012

لقد كانت حالة التذبذب المرتفعة نسبياً في النمو، واحدة من المعالم الرئيسية لعملية النمو الاقتصادي في سورية. يلخّص الشكل 1-2 أداء النمو الاقتصادي مقابل التذبذب في سورية، ويقارنه مع أداء الدول العربية والدول النامية. إن نمو نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي السوري على المدى الطويل (1970 – 2009)، والذي تراوح حول المعدّل الوسطي البالغ 2.3% هو تقريباً أعلى بنقطة مئوية واحدة من المعدّل الوسطي للدول العربية. بيد أن تذبذب هذا النمو كان مرتفعاً بصورة استثنائية نظراً للاعتماد على معدّل النمو المتقلّب في القطاع الزراعي، وتأثيرات الأزمات السياسية الداخلية والخارجية. ولكن الجدير بالملاحظة أن التذبذب في معدلات النمو في سورية تراجع بشكل كبير خلال العقد الماضي.

الشكل 1-2: توزّع الدول العربية بحسب التذبذب والمعدّل الوسطي لمعدّلات نمو نصيب الفرد من إجمالي الناتج الإجمالي السنوي الثابتة، بين 1970 و2009



المصدر: "تقرير تحديات التنمية في المنطقة العربية"، 2011

بالنظر إلى مصادر النمو على المدى الطويل، فإن مساهمة رأس المال المادّي هي مصدر النمو الرئيسي على المدى الطويل، ويصل حتى ما يُقارب 49% خلال الفترة الواقعة بين 1965 و2010، في حين أن مساهمة نمو مجمل إنتاجية عوامل الانتاج بلغ 18% من النمو الإجمالي، (Nasser, 2008). وخلال العقد الماضي، ازدادت الإنتاجية الكلية للعوامل لتصل حتى 29% من النمو، لكن المعدل المتدنّي لخلق فرص العمل، أبقى المساهمة الكمية للعمل في النمو عند مستوى ضعيف، ومردّ ذلك جزئيّاً إلى فقدان فرص العمل في القطاع الزراعي.

بشكل عام، تأثّر نمو مجمل إنتاجية عوامل الانتاج سلبيّاً بالأزمات الداخلية والخارجية على حدّ سواء. وقد اعتمد النمو على تراكم العوامل أكثر من اعتماده على الإنتاجية، وتأثّر بالبيئة الإقليمية غير المستقرّة، بما في ذلك الحروب التي نتجت عن الصراع العربي الاسرائيلي والذي أثر سلباً على كل من النمو الاقتصادي والديمقراطية في الدول العربية (El Badawi et al., 2007).

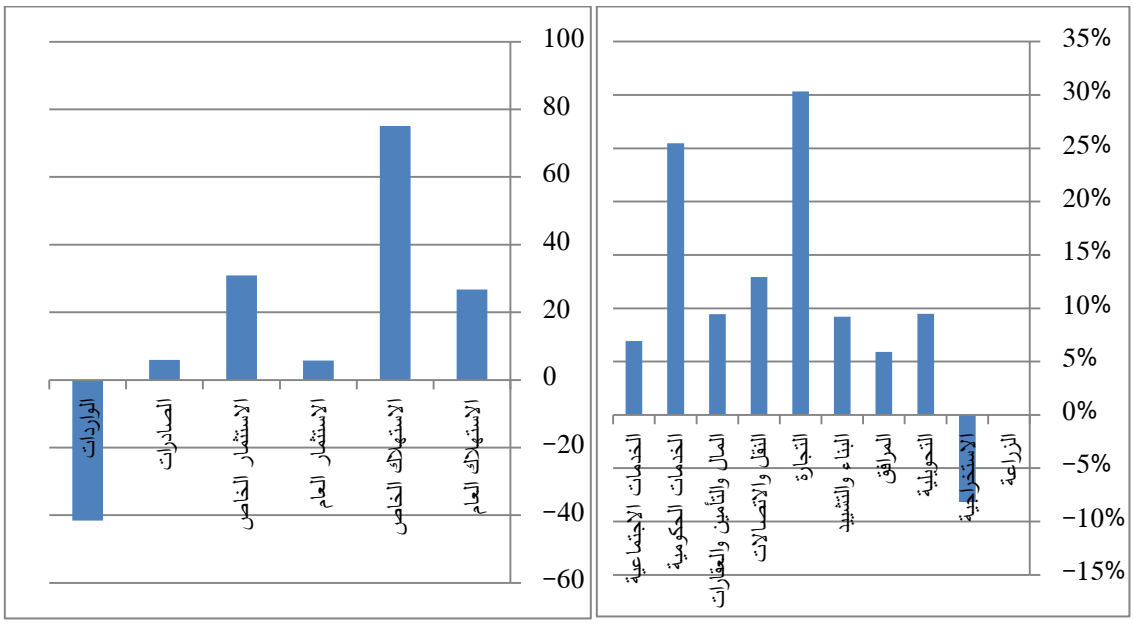
يُظهِر الشكل 1-3 (أ) أن قطاعي تجارة الجملة والتجزئة والخدمات الحكومية كانا المساهمان الأساسيان في النمو الاقتصادي خلال الفترة 2001 و2010. يليهما النقل والاتصالات، والصناعات التحويلية، والتمويل، والعقارات، والبناء والتشييد، في حين أن إسهام قطاع الصناعات الاستخراجية في النمو كان سلبياً، بينما اقترب إسهام القطاع الزراعي من الصفر. ويمكن ملاحظة أن قطاعات الخدمات هيمنت في مجال الإسهام في النمو الاقتصادي (84.4%) خلال العقد الماضي، على حساب إسهامات القطاعات الإنتاجية (15.6%). قاد هذا النمو القطاع إلى تغير في الهيكل القطاعي للناتج المحلي الإجمالي في سورية خلال هذه الفترة.

وشكّل توسّع قطاعات الخدمات، ولاسيما فعّاليات القطاع غير المنظّم، المحرّك الرئيس للتحوّل البنيوي للاقتصاد السوري؛ فقد توسّعت تجارة الجملة والتجزئة مع تنامي الاستهلاك المحلي وتراجع القيود على استيراد المنتجات النهائية. كما توسّعت خدمات الاتصالات نتيجة للنمو السريع لأسواق الهاتف الخلوي، إضافة إلى التوسّع الكبير للقطاع المالي والزيادة في المضاربات العقارية والمالية. علاوة على ذلك، توسّعت الخدمات الحكومية جرّاء زيادة الخدمات الاجتماعية الحكومية وارتفاع الأجور في القطاع العام.

شهدت القطاعات الإنتاجية توجّهات نمو متباينة، فقد بلغ معدّل نمو الصناعات التحويلية 7.1% خلال العقد الماضي؛ ويعود ذلك بصورة جزئية إلى إنشاء المناطق الصناعية، التي وفّرت بيئة أفضل للمنشآت. ومن الجدير بالذكر هنا أن معظم منشآت القطاع العام الاقتصادي ظلّت تترك أثراً سلبيّاً على النمو الاقتصادي لهذا القطاع. أمّا الصناعات الاستخراجية، وخاصة النفط، فقد شهدت نتائج نمو سلبية بسبب تراجع الإنتاج. وقد أصبحت سورية دولة مستوردة صافية لحوامل الطاقة في عام 2006، ذلك بعد عقد من الزمن كان النفط فيه مصدراً رئيساً لكل من الصادرات والإيرادات في الموازنة الحكومية. شكّل هذا التحوّل تحدّياً جوهريّاً للإدارة الاقتصادية، وزاد من الحاجة إلى التجاوب عبر إدخال تعديلات رئيسية على السياسات. وأخيراً شهد القطاع الزراعي أزمة حادّة جرّاء الجفاف، وإساءة إدارة الموارد المائية، والتنفيذ المتأخّر للمشاريع الحيوية، ومن ضمن ذلك الري الحديث، وإضافة إلى تبنّي السياسات التحريرية لحوامل الطاقة، وأسعار السماد، وكان لهذا الانكماش الزراعي أثر على خلق فرص العمل، والأمن الغذائي، وأسعار السلع، وبطبيعة الحال، على النمو الاقتصادي.

الشكل 1-3: المساهمة في النمو، حسب القطاعات (أ) والطلب (ب) (2001 – 2010)

(ب) (أ)



المصدر: المكتب المركزي للإحصاء، وحسابات الباحثين

من ناحية الطلب، يبيّن الشكل 1-3 (ب) التراجع النسبي في الصادرات (ومردّ ذلك بشكل رئيسي إلى تراجع صادرات النفط). وقد كان الاستهلاك الخاص هو العامل الأساسي لزيادة النمو الاقتصادي. ومن الأهمية بمكان أن نلاحظ أن المهاجرين من العراق، بعد العام 2003، قد رفعوا بشكل كبير معدلات الاستهلاك الخاص في البلاد. أمّا الاستثمار العام، فقد كان متواضعاً، لأنّه تأثّر بتراجع إيرادات النفط، والزيادات في أجور القطاع العام. وتركّز الاستثمار الخاص بشكل رئيسي في القطاعين العقاري والمالي، وقد نما هذا القطاع بشكل مضطرد لكنه لم يكن كافياً لتعويض التراجع النسبي في الاستثمار العام. وعليه، فإن نسبة إجمالي الاستثمار إلى الناتج بقيت متواضعة وتدور حول وسطي يبلغ 22% من إجمالي الناتج المحلي.

تحسّنت هيكلية الصادرات السورية كنتيجة لسببين: (1) التحوّل باتجاه الصادرات المصنّعة؛ و(2) تراجع الصادرات النفطية من 75% من إجمالي الصادرات في 2000 إلى 46% في 2010. وقد أصبحت المقاصد التي يُصدّر إليها أكثر تنوّعاً مع تزايد الطلب على المنتجات السورية في الدول المجاورة، ولاسيما العراق ودول الخليج.

استناداً إلى البيانات على المستوى الجزئي، والمستقاة من مسوح دخل ونفقات الأسرة السورية، تصبح قصّة النمو خلال العقد الماضي مختلفة بشكل كبير؛ فقد كشفت هذه المسوح أن الغالبية العظمى من الأسر السورية عانت من تراجع في إنفاقها بين 2004 و2009 لعدة أسباب منها ارتفاع أسعار السلع المستوردة، وتحرير أسعار الوقود والسماد على المستوى المحلي، وضعف كفاءة السوق، وكلّ هذه الأمور تسبّبت في ارتفاع كبير في الأسعار وتآكل القوّة الشرائية، كما يتّضح من الجدول 1-1. إضافة إلى ذلك، أظهرت المسوح تناقضاً كبيراً بين مختلف المحافظات بالنسبة للمعدّل الوسطي لإنفاق الأسرة. وقد عكس هذا التناقض التنمية غير المتوازنة بين هذه المحافظات، ومن ضمن ذلك التخصيص المشوّه للموازنة الحكومية بين المحافظات. ولا يبدو أن مكاسب النمو قد وصلت إلى غالبية السكّان في سورية. فالنمو لم يكن محابياً للفقراء، كما تجلّى في مؤشر النمو المحابي للفقراء، باستعمال مسوح الأسر في 2004 و2009، وخط الفقر الأعلى.

الجدول 1-1: إنفاق الأسر السورية بالأسعار الجارية والثابتة، 2004 و 2009

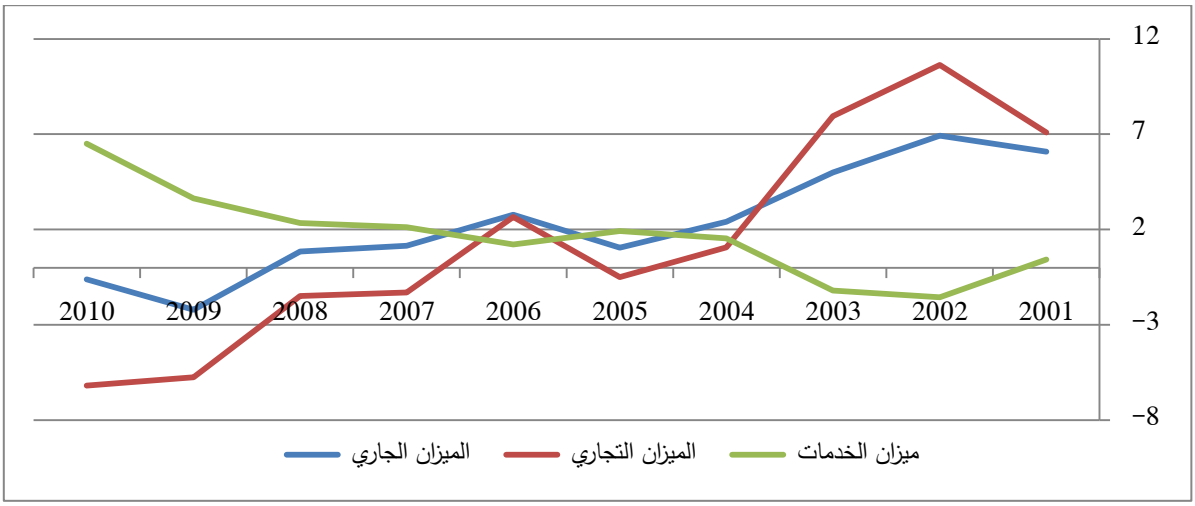
المحافظة	2004 (الأسعار الجارية)	2009 (الأسعار الجارية)	2009 (بأسعار 2004)	النمو الحقيقي في النفقات (2004-2009)
دمشق	28377	42942	24001	-3.30%
ريف دمشق	20114	34222	20646	0.50%
حمص	20770	31702	18961	-1.80%
حماه	21832	30549	19149	-2.60%
طرطوس	23831	37161	24980	0.90%
اللاذقية	20789	36419	23422	2.40%
إدلب	22014	26747	16986	-5.10%
حلب	18232	32170	18304	0.10%
الرقة	21351	28527	17440	-4.00%
دير الزور	23248	25696	13550	-10.20%
الحسكة	23931	30576	20386	-3.20%
السويداء	17858	30661	21243	3.50%
درعا	25633	36748	18939	-5.90%
القنيطرة	20791	34158	19818	-1.00%
سورية	**21694**	**32755**	**19556**	**-2.10%**

المصدر: حسابات المؤلفين بناء على بيانات المكتب المركزي للإحصاء

1-1-2 استقرار في الاقتصاد الكلّي غطى اختلالات هيكلية

تدلّ المؤشرات الاقتصادية الكلية خلال العقد الماضي على وضع اقتصادي مستقرّ نسبياً. وتشمل هذه المؤشرات مستويات منخفضة من التضخّم، والدين العام، والعجز في الموازنة الحكومية، والميزان التجاري، ورصيد الحساب الجاري؛ ومعدّلات نمو اقتصادية مرتفعة نسبيًّا خلال العقدين الماضيين؛ في حين كان معدّل البطالة مستقرًا عند حدود 8% تقريبًا. وقد امتدحت مؤسسات دولية معيّنة أيضاً الإصلاحات الاقتصادية المتحقّقة، ولاسيما خلال العقد الماضي.

الشكل 1-4: الميزان التجاري والخدمي والجاري (كنسبة مئوية من إجمالي الناتج المحلي 2001 – 2010)



المصدر: المكتب المركزي للإحصاء، وحسابات المؤلفين

غير أن بعد إجراء تحليل هيكلي معمّق يظهر العديد من التحدّيات. ويمكن ذكر أمثلة عن التحدّيات الكامنة ما بين ثنايا هذا الاستقرار وتتمثّل فيما يلي: أوّلًا: يواجه ميزان الحساب الجاري (الشكل 1-4) نموّاً سريعاً في المستوردات، وانخفاضاً في صادرات النفط، وبيئة عمل ذات تنافسية ضعيفة. ثانياً، يخفي العجز المالي المنخفض تراجع في الإنفاق العام من إجمالي الناتج المحلّي، والمترافق مع حصيلة منخفضة للإيرادات الضريبية المباشرة. ثالثاً، بقي معدّل التضخّم منخفضاً حتى العام 2008 جرّاء الدعم الكبير للوقود؛ وبالتالي عندما حرّرت الحكومة أسعار الوقود بشكل كبير، شهد معدّل التضخّم ارتفاعاً قياسياً.

حافظ معدّل البطالة في سورية، والذي يقع دون المعدّل الوسطي للمنطقة العربية، على مستوى مستقر يبلغ ما يُقارب 8% خلال الفترة الواقعة بين 2003 و 2010، بالمقابل احتل معدّل البطالة بين الإناث في العام 2010 والذي كان بحدود 22%، المرتبة الثانية بين أعلى المستويات في الدول العربية كما بين تقرير التحديات التنموية في الدول العربية 2011 (UNDP, 2011). غير أن البطالة المستقرّة ترافقت بانخفاض هام في معدّلات المشاركة في قوة العمل، وبضعف في معدلات خلق فرص عمل جديدة (الجدول 1-2).

يعد التراجع في معدلات المشاركة في قوة العمل والذي شهدته سورية في العقد الأخير مؤشراً سلبياً ، ولو استمر معدل مشاركة قوة العمل كما كان في 2001، دون تراجع خلال العقد الماضي، لوصل معدل البطالة في عام 2010 إلى حوالي 24% (Nasser et al., 2012)، ويشير ذلك إلى أن الاقتصاد السوري فشل في استيعاب الداخلين المحتملين إلى سوق العمل. وقد تأثّر خلق فرص العمل بحالات الجفاف المتعاقبة التي أضرت بالتشغيل في القطاع الزراعي، والاستجابة البطيئة من قبل بقيّة القطاعات في مجال التشغيل. وبالتالي، لم يخلق الاقتصاد السوري سوى 400 ألف فرصة عمل خلال العقد الماضي، بمعدّل نمو سنوي يبلغ 0.9%، ممّا أدى إلى تراجع معدّل التشغيل من 47% في عام 2001 إلى 39%

في العام 2010. و يعكس حقيقة أن النمو الاقتصادي في سورية لم يكن تضمينياً، الأمر الذي زاد الفئات المهمشة في المجتمع؛ كما أن ذلك يمكن أن يكون سبباً لتزايد أعداد المهاجرين من سورية.

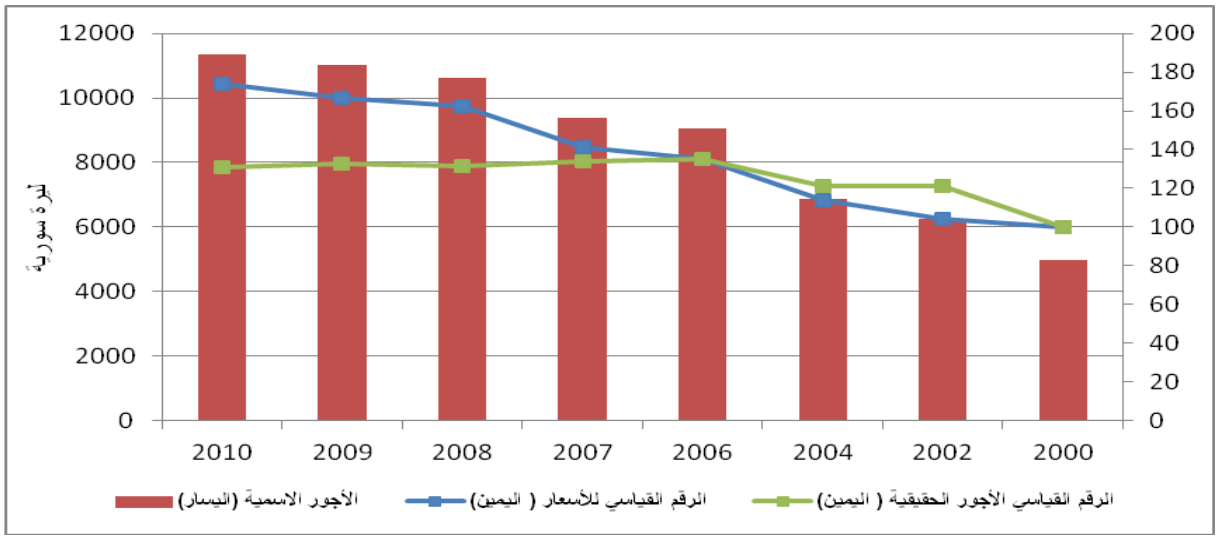
الجدول 1-2: معدّلات المشاركة في قوة العمل في سورية (2001 – 2010)

	2001	2002	2003	2005	2006	2007	2008	2009	2010
الذكور	81.3	80.1	76.3	72.8	74.1	74.0	72.5	71.7	72.2
الإناث	21.3	23.2	19.0	14.5	14.9	14.4	14.6	13.0	12.9
الحضر	48.5	47.5	45.7	43.7	45.2	43.9	43.8	43.3	43.0
الريف	56.4	58.0	50.7	46.5	46.4	46.0	44.2	42.7	42.4
الإجمالي	52.3	52.5	48.0	44.9	45.8	44.9	44.0	43.0	42.7

المصدر: المكتب المركزي للإحصاء، وحسابات المؤلفين

توقفت الحكومة إلى حد كبير خلال العقد الماضي عن توسيع التوظيف في القطاع العام. وبالتالي خلال الفترة الواقعة بين 2001 و2010، ظلّ التوظيف في القطاع العام عند حدود ما يُقارب 27%، في حين ازداد عدد العاملين في القطاع الخاص ضمن القطاع غير المنظّم من 34% إلى 43%. ولم تؤدّ الزيادة في التوظيف في القطاع الخاص المنظّم إلى تحسّن رئيسي في ظروف العمل، بما أن غالبية هؤلاء العمّال محرمون من أي شكل من أشكال الضمان الاجتماعي.

الشكل1-5: الأجور الاسمية والحقيقية، 2001 – 2010 (المعدّل الوسطي للمشتغل)



المصدر: حسابات المؤلفين بناء على بيانات المكتب المركزي للإحصاء

ازدادت الأجور الإسمية بشكل كبير خلال الفترة الواقعة بين 2001 و2010، حسبما يتّضح من الشكل 1-5.غير أن الأجور الحقيقية لم تزَدد إلا خلال الفترة الواقعة بين 2001 و2006، وبعد تلك الفترة تراجعت حتى عام 2010، وهذه النتيجة متّسقة مع التوجّه المتمثّل بتراجع النفقات الحقيقية للأسرة كما نُوقِش أعلاه.

بالتالي، فإن سجل التشغيل الناجم عن السياسات الاقتصادية للعقد الماضي يعطي مؤشرات مضلّلة عن معدلات بطالة مستقرة، الأمر الذي يخفي حالات اختلال هيكلية وعيوب تشريعية آخذة بالتعمّق، مثل الخلق الضعيف لفرص العمل وانخفاض معدلات المشاركة في قوة العمل.

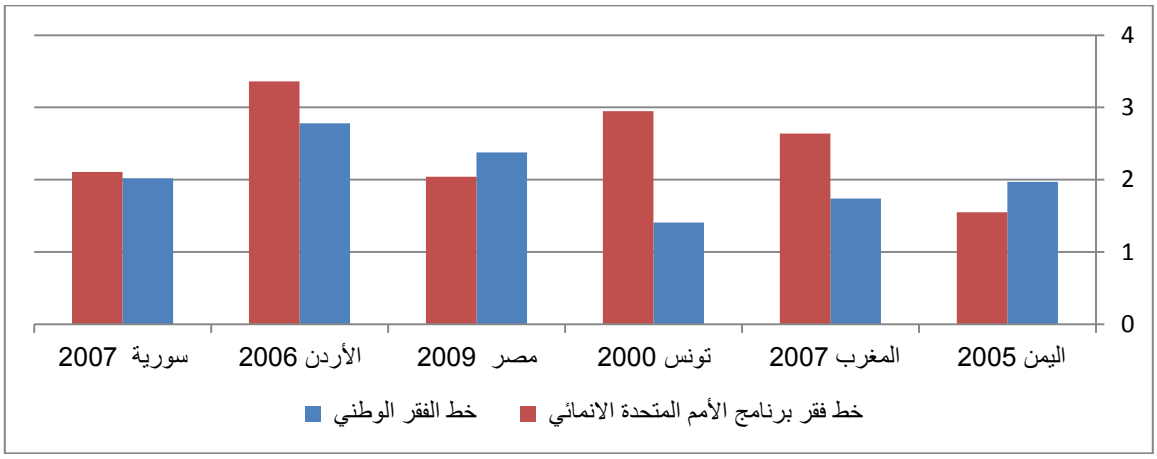
1-2 العوامل البشرية والاجتماعية الكامنة وراء الأزمة

1-2-1 فقر منخفض نسبياً لكنه متزايد، ومعدلات تفاوت معتدلة

إن الفقر الشديد[3] في سورية هو عموماً أدنى من المتوقع بالمقارنة مع الدول الأخرى في المستوى ذاته من دخل الفرد. يتّضح هذا الأمر في الشكل 1-6 الذي يقارن قيم خطوط الفقر الوطنية في بعض الدول العربية مقابل قيم خطوط الفقر المستندة إلى حسابات "تقرير تحديات التنمية في المنطقة العربية" ، والتي تعتبر ملائمة أكثر للمقارنات الدولية. فقد بلغ معدّل الفقر في سورية، والمستند إلى خط الفقر الوطني الأدنى، 12% في عام 2007، أي أعلى ممّا هو عليه في تونس، والمغرب، والأردن. غير أنّ معدّل الفقر في سورية كان الأدنى بين الدول العربية، عندما يُعدّل خط الفقر من أجل المقارنات الدولية بناء على مستوى الإنفاق الفردي في كل بلد (UNDP, 2011). تُظهِر هذه النتائج أن معدّلات الفقر في سورية أدنى ممّا هو متوقّع بناء على مستوى دخل الفرد. وكمثال على ذلك تتمتع مصر بمستوى مشابه من حيث دخل/إنفاق الفرد لما هو عليه الحال في سورية، ولكن مع ذلك فإن معدّل الفقر فيها يبلغ الضعف تقريباً.

[3] باستعمال خط الفقر الأدنى، حيث خط الفقر الأدنى المُقاس بالنقود هو نصيب الفرد من النفقات الغذائية التي تغطّي احتياجاته الأساسية من الغذاء (خط فقر الغذاء)، ويضاف له نصيب الفرد من النفقات غير الغذائية للأسر التي يعادل إنفاق الفرد الإجمالي فيها قيمة خط فقر الغذاء. أمّا خط الفقر الأعلى المُقاس بالنقود فهو نصيب الفرد من النفقات الغذائية التي تغطّي احتياجاته الأساسية من الغذاء (خط فقر الغذاء)، ويضاف لها نصيب الفرد من النفقات غير الغذائية للأسر التي يقترب يعادل إنفاق الفرد الغذائي فيها قيمة خط فقر الغذاء.

الشكل 1-6: قيم خطوط الفقر الوطنية وخطوط الفقر المقدّرة من برنامج الأمم المتّحدة الإنمائي للفرد الواحد في اليوم بأسعار 2005 ومعادل القوة الشرائية في دول عربية منتقاة، 2000 – 2009



المصدر: "تقرير تحديات التنمية في المنطقة العربية"، 2011

وتركّز معظم أدبيات الفقر على خط الفقر الأدنى، ممّا يعطي نتائج متحيّزة. أمّا في حالة سورية، فإن استعمال خط الفقر الأعلى يعطي صورة أوضح حول الفقر، حيث يبيّن أن معدّل الفقر يزيد عن 33% من السكّان (الجدول1-3). ولم تؤدّ السياسات الحكومية خلال العقد الماضي إلى تراجع الفقر ولا إلى التقليل من التفاوت بين المناطق، كما هو مبيّن في الشكل 1-7. وضمن سورية، تَرَكَّز الفقر بشكل أكبر في المناطق الشرقية والشمالية، وخاصّة في المناطق الريفية، كما فاقم الفقر والفروق الإقليمية من الإقصاء الاقتصادي الذي شمل شريحة هامّة من المجتمع.

الجدول 1-3: مقاييس الفقر في سورية باستعمال خطي الفقر الأعلى والأدنى 2004 و 2007

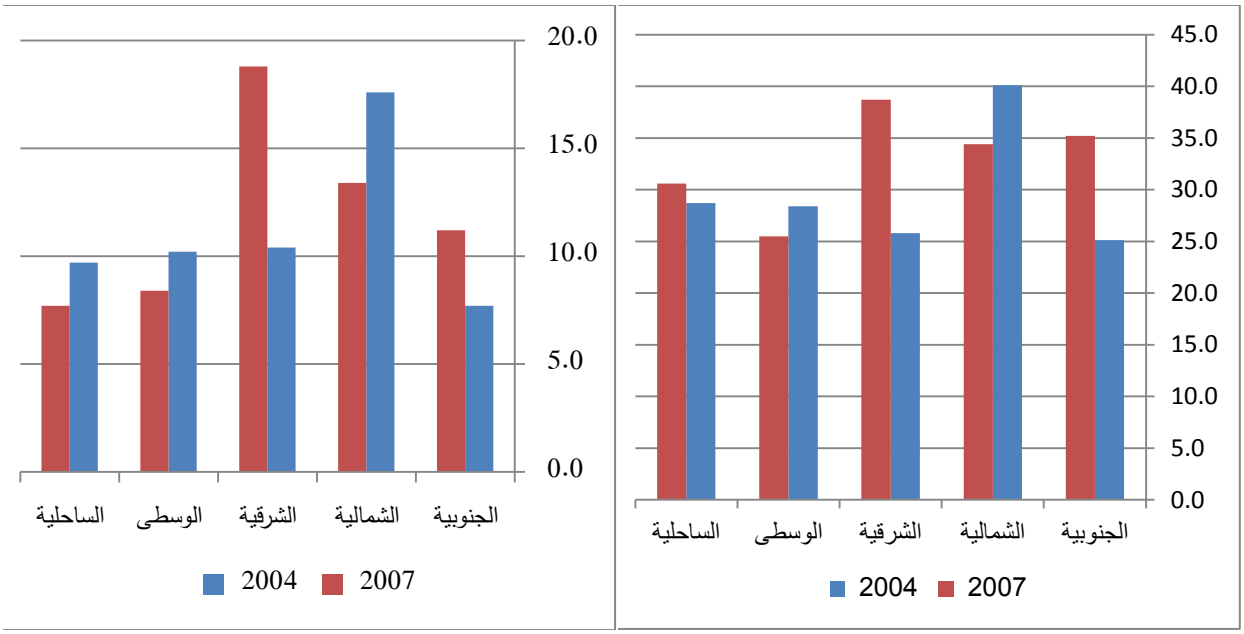
	نسبة أعداد الفقراء			فجوة الفقر			فجوة الفقر المربّعة		
	2004	2007	التغيّر	2004	2007	التغيّر	2004	2007	التغيّر
خط الفقر الأعلى									
الحضر	28.6	30.7	2.2	7.0	6.7	-0.3	2.5	2.1	-0.4
الريف	31.9	36.9	5.0	7.8	8.3	0.4	2.8	2.7	-0.1
الإجمالي	30.2	33.6	3.4	7.4	7.4	-0.0	2.6	2.3	-0.3
خط الفقر الأدنى									
الحضر	8.8	9.9	1.1	1.6	1.5	-0.0	0.5	0.4	-0.1
الريف	14.3	15.1	0.9	2.7	2.5	-0.3	0.8	0.6	-0.2
الإجمالي	11.5	12.3	0.8	2.1	2.0	-0.2	0.6	0.5	-0.1

المصدر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2005، 2010

كما ذُكِر في تقرير سورية للأهداف الإنمائية للألفية (2010)، فقد أسهم الانخفاض في مساحات الأراضي القابلة للزراعة في زيادة نسبة الفقر في الريف في المنطقة الشرقية (الحسكة، والرقّة، ودير الزور). كما أنّ حالات الجفاف خفّضت الإنتاج المحلي للغذاء، وأفضت إلى حالات هجرة داخلية بأعداد كبيرة. وأدّى المهاجرون الذين انتقلوا من المنطقة الشرقية الريفية الطابع باتجاه مناطق المدن الجنوبية (UNDP, 2009) دوراً هاماً في تدهور ترتيب تلك المنطقة على سلّم الفقر في البلد. إضافة إلى ذلك، شكّلت العوامل الخارجية، المتمثّلة بتزايد الأسعار العالمية للبضائع الغذائية الأساسية ومنتجات الطاقة منذ العام 2007، عبئاً اقتصاديّاً إضافيّاً على كاهل الفقراء. كما زاد تخفيض الدعم على الوقود والأسمدة في العام 2008 من الضغوط على مستوى معيشة الأسر السورية الفقيرة والمتوسطة.

الشكل 1-7: نسب أعداد الفقراء عبر المناطق باستعمال خط الفقر الأعلى (أ) باستعمال خط الفقر الأدنى (ب)

(ب) (أ)



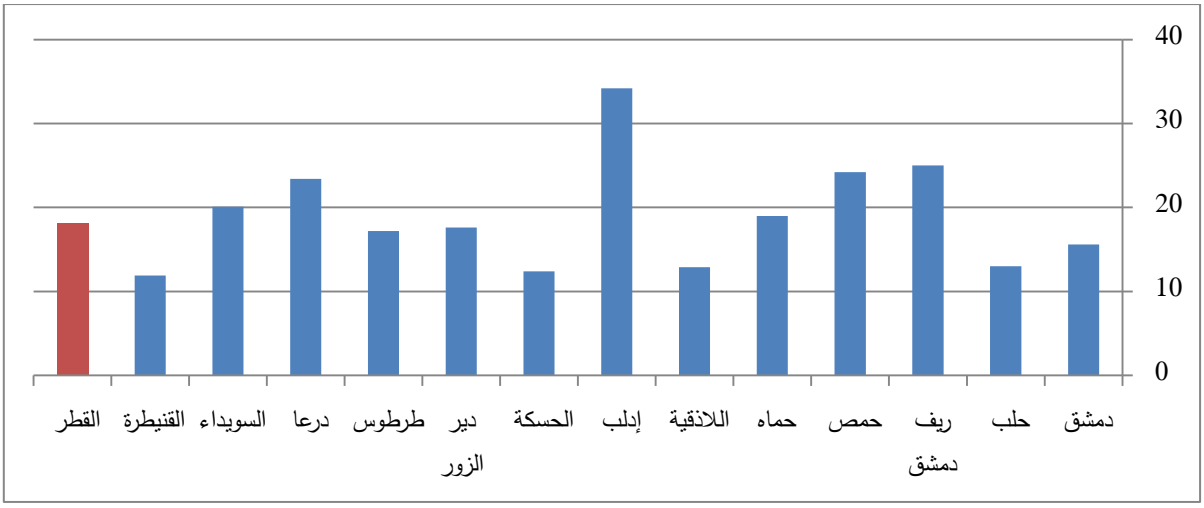
المصدر: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2005، 2010

وكمؤشر آخر للفقر يمثّل استهلاك السعرات الحرارية أيضًا مؤشّراً قوياً على الحرمان المادّي. فالأفراد الذين ينفقون على الغذاء مبالغ تقل عمّا هو مطلوب من الحدّ الأدنى من السعرات الحرارية التي يحتاجونها، يمكن التعرّف عليهم من مسوح دخل ونفقات الأسرة. وبناءً على البيانات المأخوذة من مسح الأسر (2009)، فإنّ 18.2% من سكّان سورية يقعون دون خط الفقر هذا. يُظهر الشكل 1-8 الانتشار الجغرافي للفقر بحسب مستويات المحافظات، ممّا يعكس اختلال التوازن الإقليمي للتنمية عبر البلاد.

وبالعودة إلى التفاوت في النفقات، ازداد معامل جيني الذي يقيس العدالة في توزيع الدخل من 0.30 إلى 0.347 بين 1997 و2009على التوالي، وهي قيمٌ منخفضة نسبيًّا مقارنة بالدول العربية الأخرى، إلا أنها تتجه للارتفاع خاصة مع

الإصلاحات الاقتصادية التحريرية. ومن المؤشرات المفيدة لإثبات هذا الطرح هو النسبة المنخفضة والمتراجعة للأجور. فقد وصلت تعويضات العمّال في سورية إلى ما يُقارب 32% من ناتج عام 2010، حيث أنها تراجعت عن 35% في 2005. يعكس هذا الانخفاض التحيّز في توزّع الدخل القومي لصالح رأس المال على حساب ذوي الدخل المحدود.

الشكل 1-8: نسبة الأسر التي يقع إنفاقها على الغذاء دون تكلفة الحدّ الأدنى المطلوب من السعرات الحرارية (%)، بحسب المحافظة، 2009



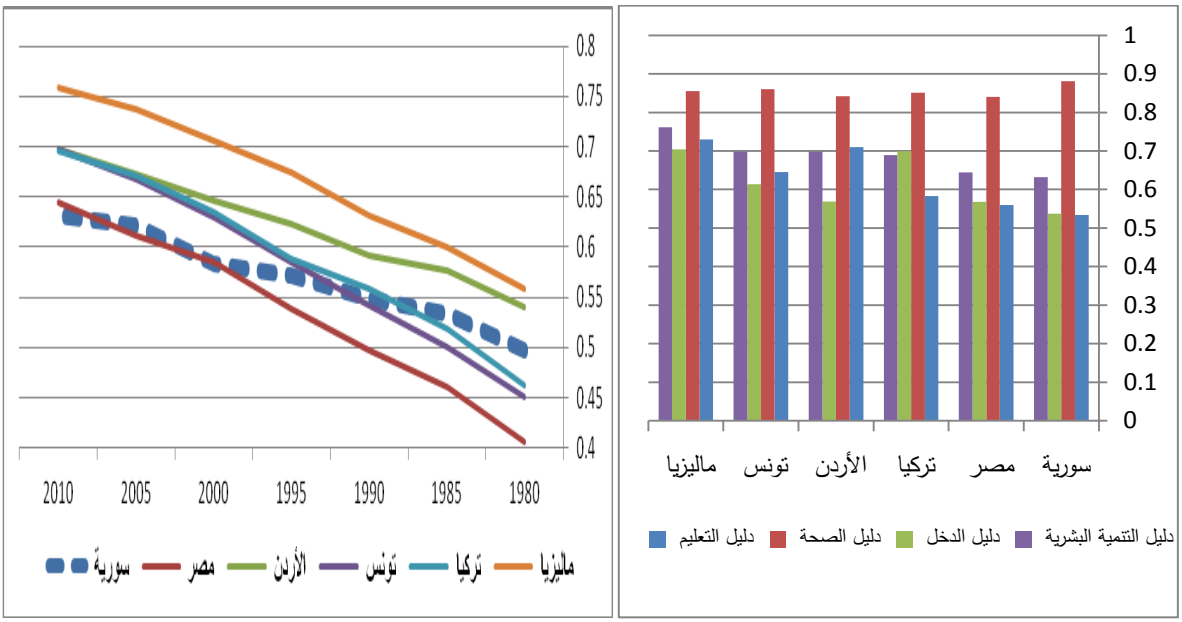
المصدر: حسابات المؤلفين بناء على مسح دخل ونفقات الأسرة (2009)

1-2-2 تحسّن بطيء في مؤشرات التنمية البشرية

يقيس دليل التنمية البشرية (UNDP, 2011)، الذي يقيس المعدّل الوسطي النسبي للإنجازات في بلد ما باستخدام ثلاثة أبعاد أساسية للتنمية البشرية: الحياة المديدة، والوصول إلى المعرفة، ومستوى المعيشة اللائق. دليل التنمية البشرية هو المتوسط الهندسي للمؤشرات المُعيرة التي تقيس الإنجازات في كل بُعدٍ من هذه الأبعاد. يقارن الشكل 1-9 (أ) أداء سورية في مجال الدليل ومكوناته في عام 2011(بيانات 2010) مع بعض الدول النامية المتقدمة على سورية في الدليل ويتضح أن أداء سورية في مجال الحياة المديدة (توقع الحياة عند الولادة) أعلى من الدول المقارنة، بينما أداؤها الأقل في مجالي الدخل والتعليم، أي أن سورية تحقق في دليل التنمية البشرية مرتبة أعلى من المتوقع بناء على أدائها في التعليم والدخل. بينما يظهر الشكل 1-9 (ب) أن أداء سورية النسبي على دليل التنمية البشرية قد تباعد عن الدول المقارنة خلال الفترة 1980-2010.

الشكل 1-9: دليل التنمية البشرية ومكوناته للعام 2011 (أ)، ودليل التنمية البشرية للفترة (1980- 2010) (ب)، لسورية ومجموعة من الدول المقارنة

(ب) (أ)



المصدر: تقرير التنمية الإنسانية – قاعدة بيانات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2012

يواجه الأداء الإيجابي نسبيّاً للتنمية البشرية تحدّيات حاسمة، فالتعليم الأساسي لازال يُعتبر تحدّياً رئيساً للتنمية في سورية؛ ومعدّلات التسرّب من المدارس، وخاصّة الحلقة الثانية من مرحلة التعليم الأساسي، لازالت مرتفعة. وثمّة تحدّ آخر يتمثّل في ارتفاع معدّل الأمّية، إذ بلغت 15.6% من الأفراد الذين يزيد عمرهم عن 15 عاماً في عام 2010؛ في حين يبلغ معدّل الأمّية بين صفوف الإناث 2.4 أضعاف معدّلاتها بين صوف الذكور. أخيرًا، تعتبر الأبحاث العلمية عموماً، والأبحاث المرتبطة بالتنمية خصوصًا نادرة. على سبيل المثال، يشير تقرير التنافسية العالمية (2010-2011) إلى أن سورية متراجعة بشكل كبير (127 من أصل 137 دولة) من حيث جودة مراكز الأبحاث العلمية.

يُعتبر الوضع في القطاع الصحّي أصعب، فالإنفاق العام على الرعاية الصحّية لا يتجاوز 2% من إجمالي الناتج المحلي. كما أن نوعية خدمات الرعاية الصحّية تدهورت خلال العقد الماضي. وبالتالي، لم تشهد المؤشرات الصحّية أي تحسّن كبير بين العامين 2001 و2009، بحسب المسوح الصحّية السكّانية. وينطبق الأمر ذاته على معدّلات وفيّات الرضّع والأطفال دون الخامسة من العمر، إضافة إلى انخفاض الوزن وسوء التغذية. وتعتبر نسبة المرضى الذين لديهم أمراض مزمنة مرتفعة (10% من السكّان)، وهو مؤشّر خطير يدلّ على انتشار الحالات المكلفة والتي يصعُب اكتشافها ومعالجتها.

أخيرًا، تعتبر شروط المعيشة جيّدة نسبياً، حيث أن 85% من الأسر تستعمل شبكات المياه العامّة للحصول على مياه الشرب؛ و91% من العائلات السورية تمتلك منزلاً، بمعدّل وسطي يبلغ شخصين في الغرفة الواحدة. غير أن الزيادة في

الأسعار، الناجمة عن الطفرة العقارية خلال العقد الماضي، عقّدت فرصة امتلاك مسكن، وخاصّة بالنسبة للمجموعات الشابّة. كما أن الهجرة الداخلية إلى الضواحي قد أثّرت على ظروف المساكن في ضواحي العشوائيات والمناطق الهامشية في المدن، حيث ترتفع معدّلات الفقر.

1-3 العوامل المؤسساتية الكامنة وراء الأزمة

1-3-1 مراجعة تاريخية

تمتلك سورية تاريخاً غنيّاً من تطوّر المؤسسات الرسمية منذ الاستقلال، ومن ضمن ذلك دستور حديث، وسلطة قضائية، وانتخابات حرّة على مستوى البرلمان (مجلس الشعب) والبلديات. وقد حظيت النساء في سورية بالحق في التصويت منذ عام 1949. وأوجدت المؤسسات الرسمية بيئة مناسبة للنشاطات السياسية، ومن ضمن ذلك إنشاء الأحزاب الحديثة التي اجتذبت عددًا كبيرًا من السوريين.

قادت النزاعات والتوتّرات الإقليمية، وضمنها الاستعمار الغربي والاحتلال الإسرائيلي لأراض سورية، وفلسطينية، ولبنانية، ومصرية، والاعتداءات والحروب الإسرائيلية المتواصلة في المنطقة، إلى عسكرة سياسات الدولة. وخُصِّصت موارد هائلة من النشاطات المنتجة للجيش وقوّات الأمن، ممّا ترك أثره على طبيعة النظام وشكل الحكم في سورية. ومنذ عام 1963 هيمن حزب البعث العربي الاشتراكي على الدولة، ومن ضمن ذلك الاتحادات والنقابات. ولم تتغيّر هذه الهيمنة دستورياً إلا بعد إلغاء المادة الثامنة في الدستور الجديد في عام 2011، نتيجة لانطلاق الحراك الاجتماعي.

أعاد حزب البعث العربي الاشتراكي العمل بقانون الطوارئ عام 1963[4]، ومنذ ذلك الوقت تزايدت الفجوة بين المؤسسات القائمة بحكم القانون، والتي تؤكد على حقوق الإنسان، والانتخابات، والمساءلة ، ومؤسسات "الأمر الواقع" التي شوّهت المؤسسات الرسمية المنصوص عليها في القوانين، كي تكون محابية للنخبة، المؤلفة من ضبّاط أمن وجيش من ذوي الرتب العالية، إضافة إلى كبار رجال الأعمال من القطاع الخاص.

قامت شعبية حزب البعث على العوامل التالية:

1. تبنّي القومية العربية الهادفة إلى توحيد الدول العربية وتحرير الأراضي العربية، ولاسيما في فلسطين ومرتفعات الجولان.
2. تطبيق السياسات الاشتراكية، التي دعمت الطبقة الوسطى، وإلى درجة أقل الطبقة ذات الدخل المنخفض، من خلال تقديم الخدمات العامّة (من صحّة وتعليم)، ودعم الغذاء والطاقة، وبناء البنية التحتية (الماء والكهرباء).

[4] فُرض قانون الطوارئ عدة مرات قبل هذا التاريخ وعانت سورية من دخول العسكر إلى السلطة وتتابعت الانقلابات العسكرية في الخمسينات مما أثر على استقرار البلاد.

خلال ثمانينيات القرن الماضي، انخرط النظام في العديد من النزاعات الداخلية والخارجية، ويشمل ذلك الحرب الأهلية اللبنانية (1975 – 1991)، والنزاع المسلّح مع الإخوان المسلمين. وبالتالي تنامى دور الأمن في النظام السياسي، الأمر الذي أفضى إلى قمع الحريات المدنية والحركات السياسية.

ومنذ ذلك الوقت، وخاصّة منذ تسعينيات القرن الماضي، دفَع النظام باتّجاه تبنّي سياسات اقتصادية تحريرية أثّرت على الفقراء والطبقات الوسطى، وخلقت ما يُسمّى برأسمالية المحسوبيات. وفي عام 2000، كان ثمّة إصلاح جدّي مطروح في الأبعاد التنموية والسياسية. لكن الجانب السياسي لهذا الإصلاح عُلِّق، في حين طُبّق إصلاح تدريجي وغير شامل في بعض الجوانب الاقتصادية والجوانب المتعلّقة بالإدارة العامّة. وفي عام 2005، جرت محاولة ثانية للقيام بإصلاح جدّي؛ وأيضاً هذه المرّة تم تأجيل الإصلاح السياسي، وحُوِّل مسار الإصلاح الاقتصادي ليكون شكلًا آخر من أشكال تطبيق السياسات التحريرية.

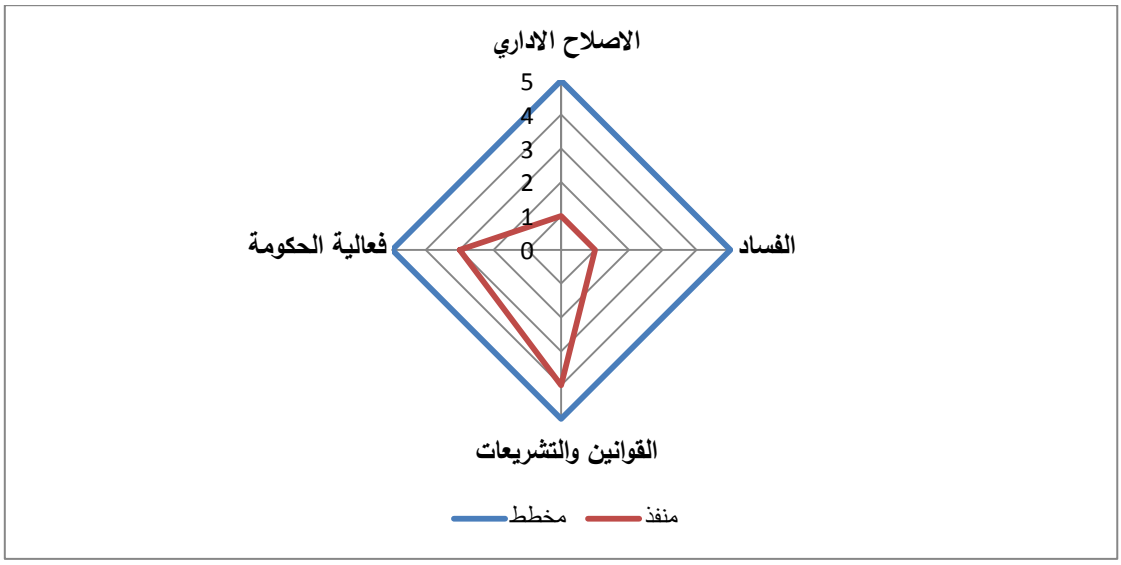
1-3-2 الأداء المؤسساتي الضعيف

عمومًا، تبنى المؤسسات لتحقيق أهداف المجتمع بطريقة تفاعلية مع المجتمع ضمن عقد اجتماعي يتحقق تاريخياً بطرق مختلفة (ديمقراطية أو تسلطية). كما أن المؤسّسات، بتعريفها الواسع، هي من يحدّد قواعد اللعبة في المجتمع (North, 1990)، ويمكن تصنيفها ضمن فئتين رئيستين: المؤسسات السياسية، ومنها القواعد والأنظمة التي تؤطّر صنع القرار السياسي، والتوازن ما بين مختلف السلطات، وأنظمة المساءلة السياسية، والقوانين، وقواعد تمثيل الأفراد والمجموعات؛ والمؤسسات الاقتصادية، ومن ضمنها حقوق الملكية والمؤسسات التعاقدية (Acemoglu, 2005).

إن تحقيق التنمية المستدامة، وبالتالي وجود تنمية تضمينية، ومساواة اجتماعية، وفقر أقل، وثقافة غنيّة وحية، وبيئة صحّية كلّها أمور تتطلّب وجود مؤسسات كفوءة، وشفّافة، وخاضعة للمساءلة. فهذه المؤسسات تضمن بناء القدرات البشرية، وإيجاد فرص متساوية، وصون الحقوق والكرامة للجميع (Sen, 1999).

إن ضعف الأداء المؤسساتي في سورية هو أمر يثبته تقييم منتصف المدّة للخطة الخمسية العاشرة، كما هو مبيّن في الشكل 1-10. فقد كشف التقييم عن التنفيذ الضعيف للإصلاحات المؤسساتية المخطط لها، والغياب شبه التام لتنفيذ الإصلاحات والمبادرات الرامية إلى الإصلاح ومكافحة الفساد. كما أظهر التقرير الوطني للتنافسية (2010) أن سورية تعاني من عدّة نقاط ضعف في الإدارة العامّة والحكم الرشيد، ومن ضمن ذلك هدر الأموال العامّة، والإجراءات القضائية والتشريعية معقّدة، وضعف مساءلة الحكومة وإدارتها للموارد العامّة، وغياب السياسات العامّة الشفّافة.

الشكل 1-10: تقييم منتصف المدّة لمكوّن المؤسسات في الخطة الخمسية العاشرة في سورية 2010

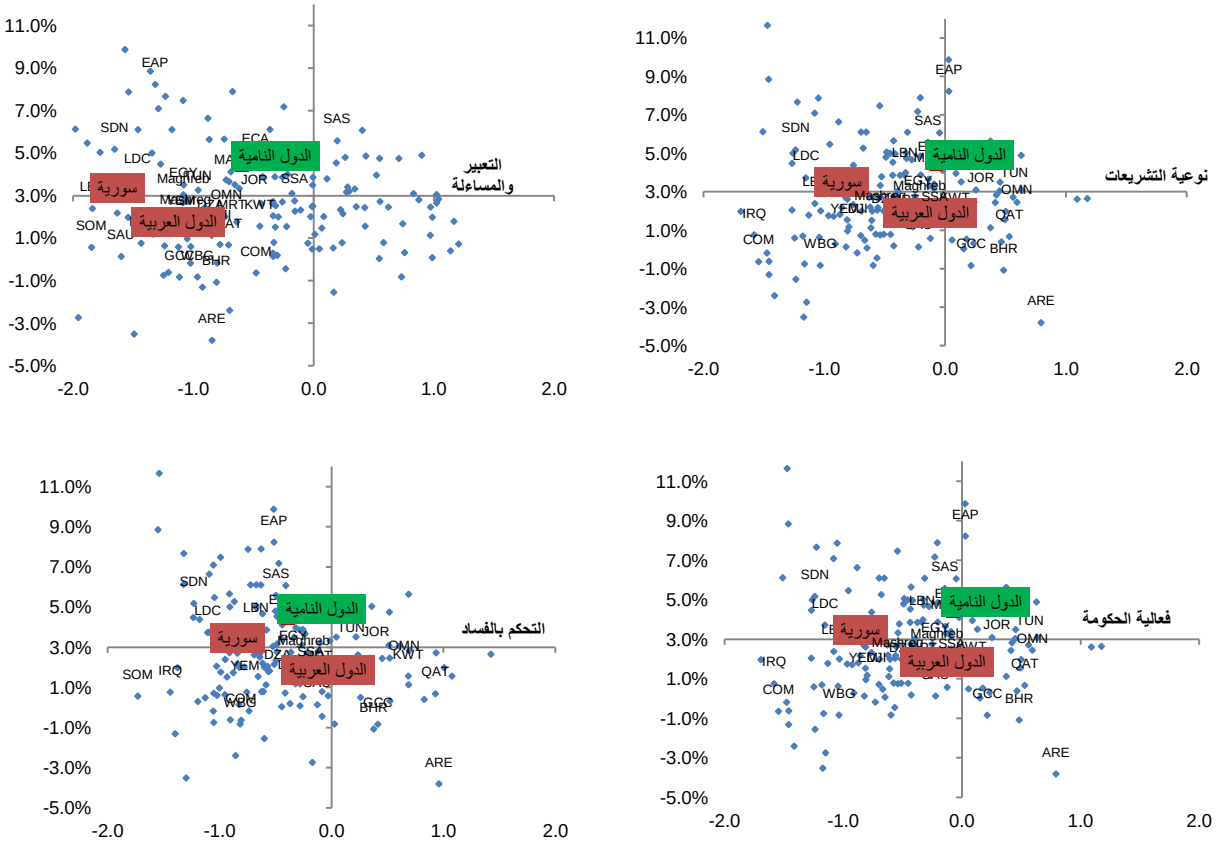


المصدر: تقرير تقييم منتصف المدّة للخطة الخمسية العاشرة في سورية 2010

علاوة على ذلك، استُعملت مؤشرات الحكم الرشيد الخاصّة بالبنك الدولي لإجراء مقارنة نسبية لأداء لهذه المؤشرات في سورية. ورغم أن مؤشرات البنك الدولي تعاني نواقص عدة، إلا أنّها مفيدة في وضع ترتيب لحجم إنجازات الحكم الرشيد، ونواقصه، وإخفاقاته.

يعرض الشكل 1-11 المعدّل الوسطي لأربعة من مؤشرات الحكم الرشيد في البنك الدولي، بالمقارنة المعدّل الوسطي لنصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي، من العام 1996 حتى 2010، في سورية، ودول عربية أخرى، وعدد من الدول النامية. والمؤشرات الأربعة هي التعبير والمساءلة، وفعالية الحكومة، وجودة التشريعات، وضبط الفساد. يُظهر الشكل بوضوح الأداء الفقير لسورية في مؤشرات الحكم الرشيد الأربعة، ممّا يضعها في خانة النمو المتوسط – المرتفع والحكم الرشيد الضعيف من الأشكال البيانية.

الشكل 1-11: المعدّل الوسطي لنصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي مقابل المعدّل الوسطي لمؤشرات الحكم الرشيد، 2010-1996



المصدر: كاوفمان، د.، أ.، و م. ماستروزي (2010)، مؤشرات الحكم الرشيد في جميع أنحاء العالم: المنهجية والقضايا التحليلية.

1-3-3 قصة الأزمة: الإختناق المؤسساتي هو المحرّك الأساسي للأزمة

أفضت السياسات الاقتصادية في سورية إلى نتائج متضاربة، فمن جهة، كان نمو إجمالي الناتج المحلي مرتفعاً نسبيّاً (4.45%) وكانت الأسس الاقتصادية الكلّية تبدو متينة، حيث كل من العجز المالي والدين العام ومعدل البطالة منخفضة نسبياً في الوقت الذي حقق ميزان الحساب الجاري فائضاً. وترافقت هذه المؤشرات بتغيّر هيكلي في الاقتصاد، وتحديداً انخفاض حصّة النفط في كل من إجمالي الناتج المحلي والإيرادات العامة والصادرات، مع ارتفاع هام في الصادرات المصنعة.

من جهة أخرى، لم يكن النمو الاقتصادي تضمينياً، وتجلّى ذلك في الانخفاض في الاستهلاك الحقيقي للأسر السورية. إضافة إلى ذلك، أخفق الاقتصاد في خلق فرص العمل بسرعة تتماشى مع النمو السكّاني، ناهيك عن إيجاد فرص عمل لائقة. وعانت السياسة المالية من التجنب والتهرب الضريبيين، وتزايد الضرائب غير المباشرة على حساب المباشرة، وعدم كفاءة الاستثمار العام.

علاوة على ذلك، أثقل كاهل الاقتصاد بيئة أعمال يعوقها الفساد والاحتكار، وتهيمن عليها مجموعات المصالح الجديدة التي برزت في أوائل تسعينيات من القرن الماضي بعد ظهور السياسات التحريرية الاقتصادية التي تغاضت عن البعد التنموي المستدام. وقد انخرطت نخبة رجال الأعمال ذوي النفوذ السياسي القوي، جنباً إلى جنب مع شركائهم (وبصورة رئيسية المستثمرين الخليجيين) في المضاربة العقارية، الأمر الذي عزّز احتكارهم لمختلف الفعاليات الاقتصادية بشكل أكبر. ويظهر ذلك جزئياً في المرتبة المتدنية لسورية بحسب مؤشّر التنافسية العالمية 78 (من بين 134 دولة) في عام 2008 و 97 (من بين 139 بلدًا) في 2010. وعليه، لم تترك السياسة الاقتصادية سوى أثر إيجابيّ ضعيف على بيئة الأعمال، وظلت الاحتكارات سمةً رئيسية للحياة الاقتصادية الوطنية، الأمر الذي عكس نفوذ مجموعات المصالح التي لم تدعم أي إصلاحات اقتصادية أو سياسية حقيقية. وفي غضون ذلك، لم يكن للسياسة النقدية، التي يهيمن عليها هدف تقليدي يتمثّل باستقرار الأسعار، أي أثر تنموي يُذكر.

في عام 2005، وضعت الخطة الخمسية العاشرة تصوّراً لإجراء إصلاحات عميقة، حيث كان الإصلاح المؤسسي من الموضوعات الرئيسية في الخطّة. ولكن عوضاً عن تبني أجندة التنمية البشرية التي كانت موضوعة في صلب الخطّة، وُجِّه التنفيذ نحو السياسات الاقتصادية التحريرية التقليدية. وبالتالي، خُفِّض الإنفاق العام؛ وزِيدَت الضرائب غير المباشرة؛ وأُجِّلت إصلاحات القطاع العام؛ وحُرِّرت أسعار الطاقة؛ وأوقف تنفيذ برامج الحماية الاجتماعية المخطط لها، ومن ضمنها أنظمة الرصد والتقييم. وكانت كل هذه الإجراءات متناقضة بشكل صارخ وصريح مع مضمون الخطّة. وأتى الإعداد للخطة الخمسية الحادية عشرة للفترة 2011–2015، ليرسخ فكرة عدم جدية الإصلاحات.

فشلت المؤسسات السياسية في سورية في تلبية الحاجة إلى عملية تنموية تضمينية تشاركية، كما أنّها أخفقت في إيجاد نظام صارم للمساءلة بغية التصدّي بشكل فعّال للفقر والتفاوت الاجتماعي.

وعلى الرغم من جسامة التحدّيات المتعلّقة بالأمن الغذائي وندرة المياه، والارتباط الوثيق بين الفقر وسوء إدارة الموارد الطبيعية، لم تتمكن الحكومة السورية من التصدّي بشكل كافٍ للتحدّيات البيئية الرئيسية، بما فيها تدهور الموارد الطبيعية. وتجّلت مضاعفات هذا الإهمال بوضوح في التبعات الكارثية للجفاف وما تلاه من آثار على الفقر والهجرة الداخلية لما يُقارب 300 ألف مواطن. كما فاقم القرار الحكومي بتحرير أسعار الطاقة والسماد من العبء الاقتصادي الثقيل أصلاً على المزارعين. ومن الجدير بالذكر أن معظم الموارد المائية السورية تأتي من خارج حدود البلد، ممّا يزيد من التحدّي المائي، ويُضعف قدرة البلد على التحكّم بموارده المائية النادرة.

وبالتالي، في الوقت الذي تشير فيه المؤشرات الاقتصادية الكلّية إلى وضع اقتصادي مستقر نسبيّاً من حيث التضخّم، والدين العام، وعجز الموازنة الحكومية، والميزان التجاري، والنمو الاقتصادي؛ إلا أن الاقتصاد السوري يعاني من سوء الأداء المؤسساتي، وانخفاض الإنتاجية، وضعف خلق فرص العمل، وتزايد الفقر، والتنمية الإقليمية غير المتوازنة ممّا يكشف عن تحدّيات هيكلية عميقة تواجه الاقتصاد السوري.

غير أن السياسات الاجتماعية كانت أكثر فعالية في سورية مقارنة مع الدول العربية الأخرى ذات الدخل المتوسّط، مثل المغرب ومصر. فمن الناحية العملية، يعتبر سجل سورية جيّداً في مجالات الصحّة، ولدرجة أقل في التعليم، وغير ذلك من الأهداف الإنمائية للألفية، على الرغم من بطء سرعة التقدّم المحرز خلال العقد الماضي. غير أن معدّلات الفقر الإجمالية التي تستند إلى خط الفقر الأعلى تكشف عن تزايد أعداد من هم في أوضاع هشة خلال العقد الماضي، فضلاً عن تزايد الإقصاء الاقتصادي والاجتماعي.

لقد كان دور الدولة، ودون أدنى شك، عاملاً رئيسياً في تحقيق التوازن عند الحد الأدنى تنموياً (Nasser et al., 2012) بوصفها راعٍ رئيسي للصحّة والتعليم، وداعماً للسلع الاستهلاكية الأساسية، والخدمات العامة، والإسكان، والبنية التحتية. ومع ذلك، فقد جاء التوسّع الكمّي على حساب جودة الخدمات العامّة، ويظهر ذلك جليّاً في قطاعات مثل الصحّة والتعليم التي شهدت توسّعاً كميّاً دون تحسّن نوعي. حيث لم تشهد المؤشرات الصحّية تحسّناً رئيسياً طوال الفترة الممتدّة ما بين 2001 و2010، في حين أن التوسّع في التعليم الثانوي والعالي قابلته معدّلات أعلى من التسرّب في التعليم الأساسي. وبالتالي، رغم وضع سورية الجيد نسبياً في المؤشرات التنموية، إلا أن الأداء إجمالاً كان دون احتياجات الشعب السوري وتوقعاته.

إن الحكم على سياسات سورية الاجتماعية والاقتصادية يحتمل عدّة أوجه، فالأداء التنموي يحافظ على تنمية ذات "توازن عند الحد الأدنى"، ويشمل هذا الأمر دخلاً فرديّاً منخفضاً، وإنتاجية منخفضة، وتوظيفاً في القطاع العام، ودعماً للسلع الأساسية، وتقديماً شبه مجاني للخدمات الاجتماعية، مترافقاً مع مؤسسات غير كفوءة. وقد كسر هذا التوازن التنموي عند حده الأدنى متأثّراً بعاملين رئيسين: الأول هو السياسات التحريرية، خلال العقدين الماضيين، والذي قلّل من دور الدولة في مجالات الخدمات الاجتماعية والدعم والاستثمار التنموي والتوظيف دون خلق بدائل مناسبة؛ أما العامل الثاني فتمثل بتطوّر وعي الناس وتوقعاتهم إزاء حقوقهم ومستقبلهم، وخاصّة بالنسبة للأجيال الشابّة المتعلّمة، والتراجع النسبي للوضع التنموي في سورية مقارنة بالدول النامية الناجحة.

شكلت الاختناقات المؤسساتية العائق التنموي الرئيسي في سورية، الأمر الذي همّش شرائح كبيرة من المجتمع وحرمها من الإسهام بفعالية في التنمية السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية. ولم تكن المؤسسات السورية قادرة على التطور بطريقة تعكس تطلّعات ومصالح الفئات الأكثر تمكيناً في المجتمع.

يعمل الفصل التالي على تقدير الآثار الاقتصادية والاجتماعية للأزمة التي بدأت في شهر آذار 2011 بتظاهرات مدنية وتصاعدت لتتحوّل إلى نزاع داخلي مسلّح معقّد مع تدخّلات خارجية كبيرة.

الفصل الثاني: الآثار الاقتصادية والاجتماعية للأزمة

استهلال

كان للسياسات الاقتصادية خلال العقد الماضي آثاراً إيجابية على مستوى أداء الاقتصاد الكلي, فعلى الرغم من الصدمات العالمية والإقليمية، بلغ وسطي نمو الناتج المحلي الإجمالي حول 4.45% سنوياً. وانتعشت الموارد السياحية ووصلت تحويلات العاملين في الخارج والاستثمار الأجنبي المباشر إلى أعلى مستوياتهما. كما بقي الاحتياطي الأجنبي عند مستويات جيدة نسبياً, حيث وصل إلى 18 مليار دولار أمريكي في عام 2010[5]. كما تم ضبط عجز المالية العامة خلال العقد الماضي تحت مستوى 5% من الناتج المحلي الإجمالي، وحقق ميزان الحساب الجاري الخارجي فائضاً أو عجزاً مقبولاً، كما انخفض الدين العام ليصل إلى 23% من الناتج المحلي الإجمالي في 2010.

أخفت هذه المؤشرات الكلية اختلالات هيكلية, حيث اعتمد النمو الاقتصادي على العوامل الكمية وفي مقدمتها رأس المال المادي, وارتفاع المضاربات المالية والعقارية, وتوسع القطاع غير المنظم, وانخفاض الإنتاجية والأجور, وضعف القدرة على خلق فرص العمل, وعدم كفاءة الاستثمار العام, وإعاقة بيئة الاستثمار بسبب الحجم الكبير للفساد والاحتكار.

من جهة أخرى بينت المؤشرات الاجتماعية, بما فيها أهداف التنمية للألفية ، بأن سورية تحتل موقعاً جيداً مقارنة بالدول العربية فيما يتعلق بالأهداف التعليمية والصحية الأساسية. وعلى الرغم من المعدل البطيء للتطور, يؤكد تقرير تطور أهداف التنمية للألفية عن سورية أنها كانت على طريق تحقيق معظم الأهداف. على الرغم من ذلك فإن هذه التطورات تأثرت بالإدارة غير الفعالة للخدمات العامة, والتي أدت إلى خدمات متدنية النوعية. إضافة إلى ذلك فقد شكلت التنمية غير المتوازنة بين المحافظات خاصة فيما يتعلق بالفقر تحدياً رئيسياً للعملية التنموية في سورية.

يقوم هذا التقرير على بناء تقديرات وتنبؤات بالمؤشرات الاقتصادية الاجتماعية باستخدام منهجية تقوم على مقارنة الوضع أثناء الأزمة في عامي 2011 و2012 (سيناريو الأزمة)، بالوضع الذي كانت ستكون عليه هذه المؤشرات بافتراض استمرار حالة ما قبل الأزمة (السيناريو الاستمراري). مما يمكن من تقدير الخسائر التنموية نتيجة الأضرار الفعلية والفرص الضائعة. يقدم القسم الأول 2-1 آثار الأزمة على المؤشرات الاقتصادية الكلية: النمو الاقتصادي والمالية العامة وميزان المدفوعات والقطاع النقدي وسوق العمل. ويركز القسم 2-2 على آثار الأزمة على المؤشرات الاجتماعية: الفقر والتعليم والسكان والصحة ومؤشرات التنمية البشرية, إضافة إلى التماسك الاجتماعي.

[5] تشير مصادر غير رسمية إلى أن صافي الأصول الأجنبية وصل إلى 23 مليار دولار عام 2010.

2-1 الآثار على المؤشرات الاقتصادية الكلية 2011-2012

2-1-1 انهيار النمو الاقتصادي وتدمير مخزون رأس المال

كما ورد في المقدمة, ووفق المنهجية المطبقة لتقدير آثار الأزمة، تم التنبؤ بالناتج المحلي الإجمالي لسورية في عامي 2011 و2012 بافتراض أن متوسط الأداء الاقتصادي في 2005-2010 سيستمر في 2011 و2012، عدا قطاع الزراعة حيث شهد مواسم متعاقبة من الجفاف، بينما تحسنت الظروف المناخية في 2011 و2012 مما يجعل تقديرات قطاع الزراعة المقدرة أعلى من الوسطي التاريخي للسنوات 2005-2010. يفترض السيناريو الاستمراري أن سورية ستحقق معدل نمو سنوي للناتج المحلي الإجمالي يقارب 7.1% في 2011 و 5.6% في 2012. واستند سيناريو الأزمة إلى تقدير الناتج المحلي الإجمالي الفعلي في 2011 و2012 على المعلومات المتوفرة والبيانات واستشارة الخبراء المحليين. سيظهر الفرق بين الناتجين المقدرين بحسب السناريوهين، تقديراً لحجم الأثر الاقتصادي للأزمة على الناتج المحلي الإجمالي.

يخلص التقرير إلى أن الاقتصاد السوري تكبد خسائر اقتصادية في الناتج المحلي الإجمالي تصل إلى 664 مليار ليرة سورية، بالأسعار الثابتة 2000، حتى نهاية 2012 (الجدول 2-1)، الذي يعادل 45.7% من الناتج المحلي الإجمالي في 2010. أما بالأسعار الجارية فتقدر هذه الخسائر ب 24.1 مليار دولار أمريكي.

الجدول 2-1: الناتج المحلي الإجمالي حسب القطاع 2010-2012 والأثر المتوقع من الأزمة , مليارات الليرات السورية (بالأسعار الثابتة 2000)

	فعلي	تقديرات سيناريو الأزمة		تقديرات السيناريو الاستمراري		الأثر		مجموع الأثر
	2010	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011-12
الزراعة	240	263	262	263	262	0	0	0
الاستخراجية	186	163	99	185	185	23	86	109
التحويلية	100	78	23	105	110	26	86	113
المرافق	37	39	32	42	48	3	16	19
البناء والتشييد	52	59	48	54	55	-5	7	2
التجارة	297	263	200	311	326	49	126	175
النقل والاتصالات	191	158	120	208	227	51	107	157
المال والتأمين والعقارات	80	87	66	88	96	1	30	31
الخدمات الحكومية	207	228	210	230	257	3	46	49
الخدمات الاجتماعية	59	60	73	67	76	7	4	11
المنظمات غير الحكومية	1	1	2	1	1	0	-1	-1
الناتج المحلي الاجمالي	1452	1398	1136	1555	1642	157	507	664
الناتج غير الاستخراجي	1265	1236	1037	1370	1458	134	421	555

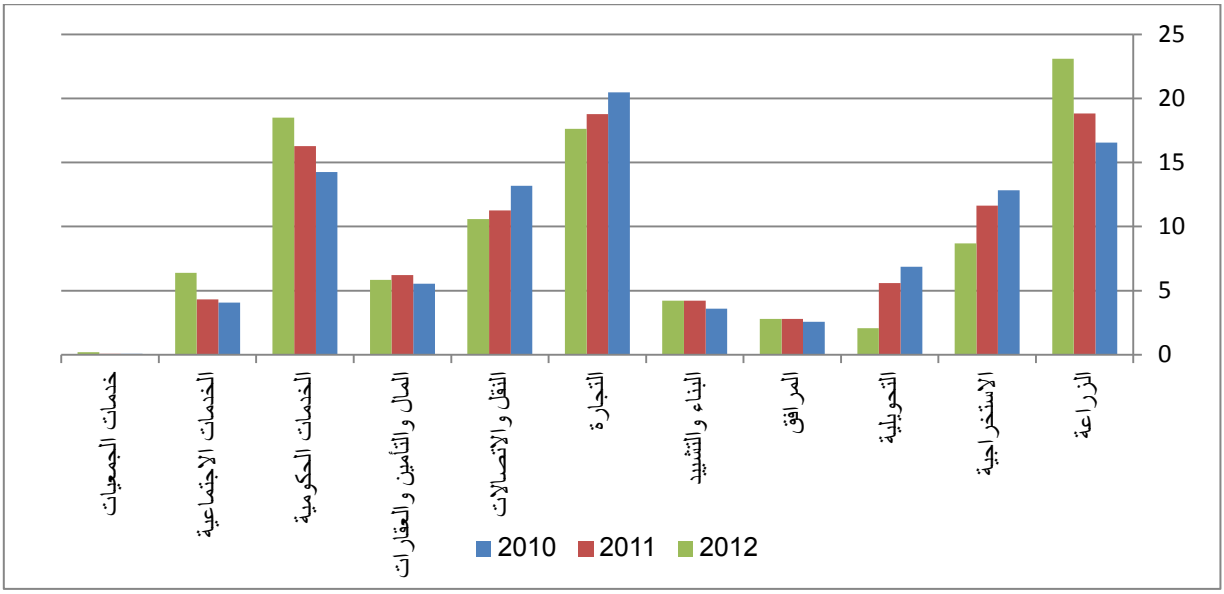
المصدر: تقديرات المؤلفين بالاستناد إلى البيانات الأولية من هيئة تخطيط الدولة والمكتب المركزي للإحصاء

لكن الخسائر لم تكن متناسبة بين القطاعات، وتظهر النتائج أن الخسائر في كل من قطاعات الزراعة والبناء والخدمات الحكومية، كانت نسبياً أقل من بقية القطاعات. حيث أصبحت الزراعة القطاع الأسرع نمواً (10% في 2011 والمقدر 0% في 2012) نتيجة لتحسن المناخ بعد تعاقب العديد من سنوات الجفاف. ولعبت الظروف المناخية دور رئيسياً في تخفيض خطورة الأزمة, خاصة على المجموعات الهشة في المناطق الزراعية. ولا يبدو أن هناك تحدياً خطيراً فيما يتعلق بالأمن الغذائي، من جانب العرض على الأقل في 2012. إلا أن العديد من المزارعين وجدوا صعوبات في الدخول إلى أراضيهم والنقل وبيع المنتجات نظراً لنقص الأمن في مناطقهم.

وانتعش قطاع البناء خاصة خلال الأشهر الأولى من الأزمة في 2011، نتيجة لازدياد بناء السكن غير النظامي، غير أن تفاقم النزاع المسلح في 2012 أدى إلى شبه توقف في البناء غير المرخص وأدى إلى تقلص في ناتج القطاع بـ 19%. بشكل مماثل كان الارتفاع الكبير في الخدمات الحكومية من أهم خيارات السياسة العامة التي تم تبنيها من قبل الحكومة السورية استجابة للأزمة، لكن في 2012 لم تتمكن الحكومة من الاستمرار في سياسة التوسع في الإنفاق الجاري وتقلص ناتج القطاع بـ 7.7%.

بالنظر إلى القطاعات الأكثر تأثراً بالأزمة, نجد أن معظم الخسائر في الناتج (87%)، تركزت في القطاعات الأربعة التالية: التجارة الداخلية والنقل والاتصالات والصناعة الاستخراجية والصناعة التحويلية. ولم تكن هذه الخسائر متناسبة مع حصة هذه القطاعات الأربعة في الناتج المحلي الإجمالي, حيث كانت حصة هذه القطاعات مجتمعة حوالي 53% من الناتج المحلي السوري في 2010, ومن المتوقع أن تتراجع حصتها من الناتج المحلي الإجمالي في 2012 إلى 39%، وهذا يدل على الأثر العميق للأزمة على هيكل الاقتصاد السوري (الشكل 2-1, والشكل 2-2).

الشكل 2-1: حصة القطاعات الاقتصادية من الناتج المحلي الإجمالي للفترة 2010-2012



المصدر: المصدر السابق

يعتبر قطاع تجارة التجزئة والجملة، ومن ضمنها الفنادق والمطاعم، من أهم القطاعات المشغِّلة للعمالة ذات المهارة المنخفضة. وقد تعرض هذا القطاع إلى الخسارة الأكبر من إجمالي الأثر الاقتصادي للأزمة على الناتج المحلي, حيث قدرت خسائره ب 175 مليار ليرة سورية أو ما يقارب 26% من الخسائر الكلية من الناتج المحلي الإجمالي (بالأسعار الثابتة 2000), وذلك نتيجة لمجموعة من العوامل منها انخفاض الطلب, ومعدل التضخم المرتفع, والاختناقات في سلاسل الإنتاج, إضافة إلى ارتفاع كل من أسعار الطاقة وتكلفة الاستيراد نتيجة لانخفاض قيمة العملة السورية.

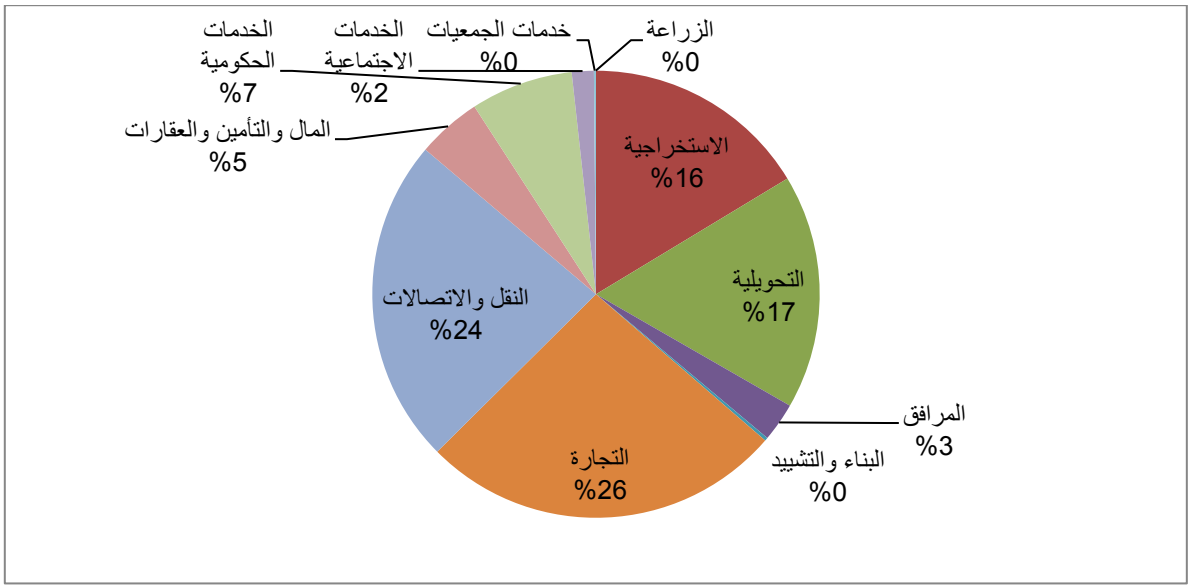
كما انهار قطاع السياحة محققاً تقلصاً في ناتجه بـ 50% متأثراً بانخفاض الإيرادات من السياحة الأجنبية بـ 60 % في 2011, وتراجع السياحة الداخلية خاصة في الربع الأخير من 2011. ونظراً لتردي الحالة الأمنية في 2012، فيقدر تراجع الناتج السياحي بـ 90% مقارنة مع 2010، وتأثرت بذلك الكثير من المناطق التي تعتمد بشكل رئيسي على السياحة في نشاطها الاقتصادي.

وقد عانى قطاع النفط من خسائر ضخمة نتيجة للعقوبات وانسحاب الشركات الأجنبية منذ تشرين أول 2011 وتراجع إنتاج النفط ب 47%. بالنتيجة تراجعت الصادرات بشكل حاد نظراً لأن الإنتاج النفطي المحلي أصبح بالكاد يكفي لتغطية احتياجات المصافي المحلية. وأدى تراجع الإنتاج النفطي إلى خسارة الاقتصاد أحد أهم مصادر القطع الأجنبي مما انعكس على كافة القطاعات الاقتصادية. كما أدت العقوبات، التي شملت تقييدات على المعاملات المالية والتأمين والنقل، إلى تعقيدات في استيراد المشتقات النفطية مثل المازوت والغاز المنزلي، الأمر الذي خلق أسواق ظل أثرت سلباً على تكلفة المعيشة للأسر.

وتأثر قطاع النقل بشكل سلبي بالأزمة، بسبب الانقطاعات نتيجة المخاطر الأمنية التي تعرضت لها وسائل النقل المختلفة، والتي قيدت بدورها السفر ونقل البضائع. وقدر إجمالي خسائر قطاع النقل والاتصالات بما يقارب 157 مليار ليرة سورية (بالأسعار الثابتة 2000). كما انخفض نشاط الموانئ بشكل كبير نتيجة لانخفاض التجارة الدولية كنتيجة للظروف الداخلية وللعقوبات.

تقلصت القيمة المضافة لقطاع الصناعة التحويلية بشكل حاد بـ 76% في القطاعين العام والخاص. وتعرضت المنشآت والآلات والبنية التحتية إلى دمار واسع نتيجة النزاع المسلح وتفشي حالات النهب والسرقة وخطف العاملين وأرباب العمل. يذكر بأن الصناعات التحويلية الموجهة للتصدير كانت قد توسعت في المرحلة الأولى من الأزمة خلال عام 2011 بسبب انخفاض قيمة العملة الوطنية. إلا أن مجموعة من العوامل تسببت في تدهور القطاع منها العقوبات على التحويلات المالية وارتفاع كلفة المستوردات من السلع الوسيطة والرأسمالية ونقص امدادات الطاقة واختناقات النقل والأهم يتمثل في تضرر كبير في البنية التحتية والمنشأت نفسها. لقد أدى توسع النزاع المسلح إلى المناطق الرئيسية للصناعة في سورية خاصة حلب وريف دمشق وحمص إلى تخريب البنية الصناعية الرئيسية في البلاد وخروج رؤوس الأموال وأحياناً الآلات والمعدات خارج البلاد.

الشكل 2-2: التركيب القطاعي للخسائر (المكاسب) نتيجة الأزمة 2010-2012



المصدر: المصدر السابق

من جانب الطلب، انعكس الأثر الاقتصادي للأزمة بشكل غير متناسب على جوانب الإنفاق من الناتج المحلي الإجمالي، وتشير تقديرات التقرير، للأعوام 2011 و2012، إلى أن تقلص الاستهلاك الخاص شكل 42% من إجمالي خسائر الناتج بالمقارنة بين سيناريو الأزمة والسيناريو الاستمراري، كما يُظهر الجدول 2-2. وتقلص الاستثمار بحدة حيث شكل تراجع الاستثمار العام نتيجة تركيز السياسة المالية على التوسع في الإنفاق الجاري حوالي 22% من إجمالي خسارة الناتج، أما تراجع الاستثمار الخاص فقد ساهم ب30% من إجمالي خسائر الناتج، بذلك وصلت نسبة مجموع الاستثمار، العام والخاص، إلى الناتج 7%، وهي لا تغطي اهتلاك رأس المال الذي يزيد عن 10% من الناتج، أي أن الاقتصاد حقق استثماراً صافياً سالباً، مما يؤثر على مستقبل النمو الاقتصادي في المَديين المتوسط والطويل.

تراجعت الصادرات كما هو متوقع نتيجة للأزمة لتصل في 2012 إلى 38.4% من الصادرات المتوقعة في السيناريو الاستمراري لنفس العام، وكان لتراجع الصادرات النفطية في 2011 والتحويلية في 2012 دوراً في تفسير هذا التدهور. بينما ازدادت الواردات في عام 2011 حيث ارتفعت نسبة المخازين كرد فعل تحوطي على الأزمة، لكن الواردات انخفضت بشكل كبير في 2012، بسبب كل من العقوبات وانخفاض الطلب المحلي والدمار الذي لحق بالطاقات الإنتاجية، ووصلت الواردات في عام 2012 إلى 44.5% من الواردات المتوقعة في السيناريو الاستمراري لنفس العام.

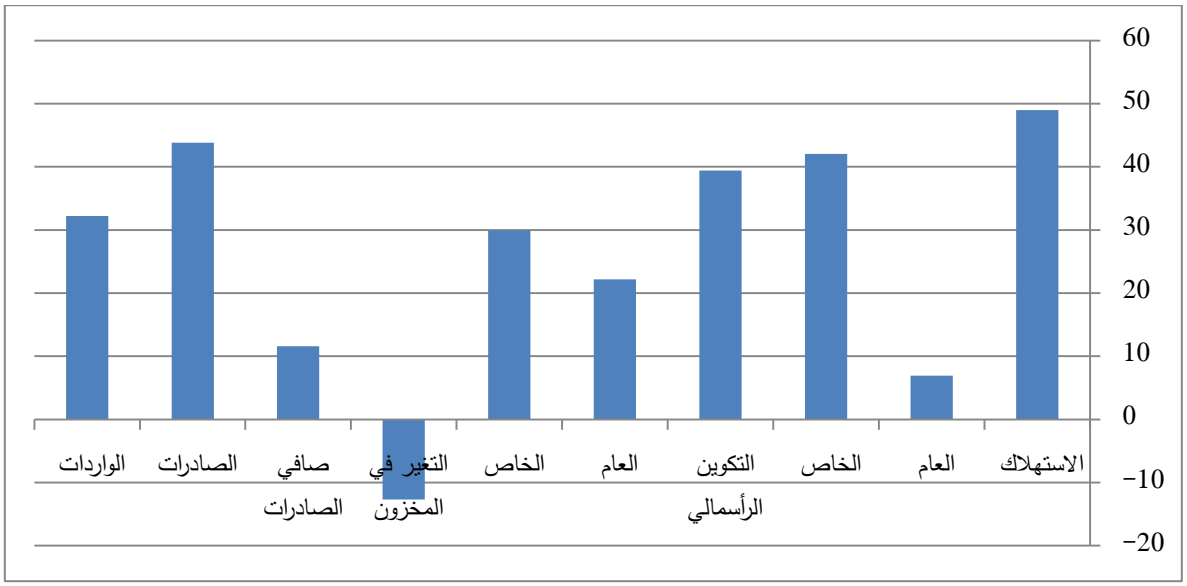
الجدول 2-2: الناتج المحلي الإجمالي حسب مكونات الإنفاق 2011-2012, مليارات الليرات السورية بالأسعار الثابتة 2000

	فعلي	تقديرات سيناريو الأزمة		تقديرات السيناريو الاستمراري		الأثر		مجموع الأثر
	2010	2011	2012	2011	2012	2011	2012	12+2011
الاستهلاك	1209	1193	1078	1267	1329	74	251	325
العام	255	283	261	281	309	-2	48	46
الخاص	955	910	817	986	1019	76	203	279
التكوين الرأسمالي	326	363	110	360	375	-3	265	262
العام	142	112	27	143	143	31	116	147
الخاص	191	172	52	204	218	32	166	199
التغير في المخزون	-8	80	32	13	14	-66	-18	-84
صافي الصادرات	-84	-158	-52	-72	-61	86	-9	77
الصادرات	399	372	160	407	415	35	256	291
الواردات	483	530	212	480	477	-51	264	214
الناتج المحلي الاجمالي	1452	1398	1136	1555	1642	157	507	664

المصدر: المصدر السابق

أخيراً, استمر الاستهلاك العام بالنمو في عام 2011 كأحد مكونات الإنفاق, وذلك بسبب ارتفاع أجور القطاع العام وزيادة معدلات التوظيف بشكل رئيسي. بينما تراجع هذا الاستهلاك في عام 2012 ومن غير المؤكد أن تتمكن الحكومة من الاستمرار في استخدام الاستهلاك العام كأداة سياساتية لمواجهة التراجع الاقتصادي (الشكل رقم 2-3).

الشكل 2-3: هيكل الخسارة المقدرة بالناتج 2011-2012 كنتيجة للأزمة بحسب مكونات الإنفاق

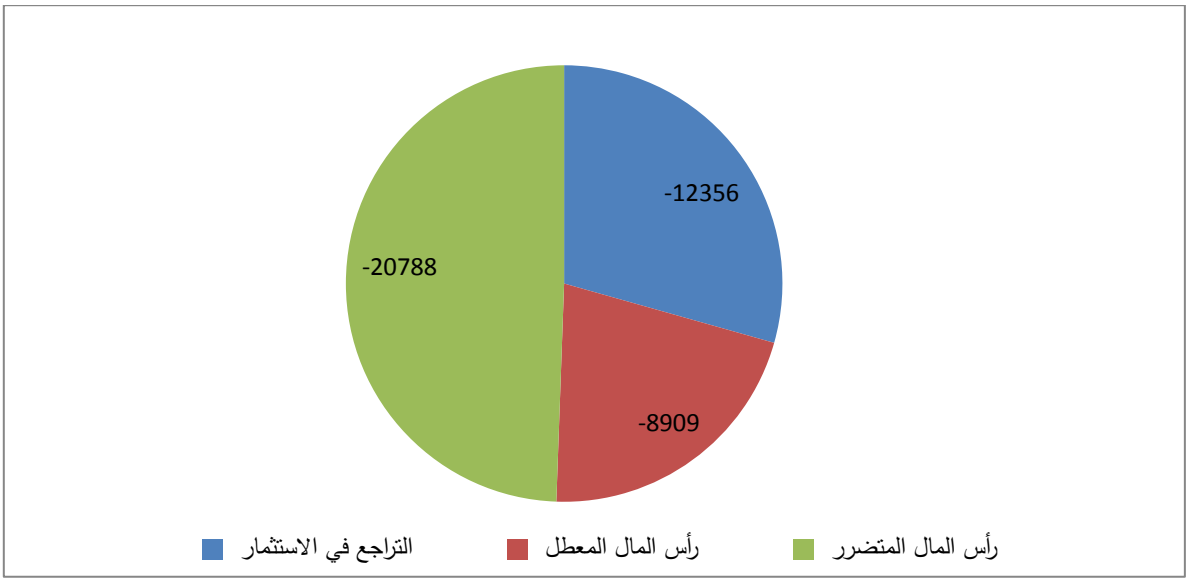


المصدر: المصدر السابق

يبين التقرير بحسب سيناريو الأزمة تقلصاً في الناتج المحلي الإجمالي بمعدل 3.7% في 2011 و 18.8% في 2012, بينما يقدر السيناريو الاستمراري نمواً بمعدل 7.1% في 2011 و 5.6% في 2012.

تعتبر الخسائر في الناتج المحلي الإجمالي جزء هاماً من خسارة الاقتصاد الكلية التي تتضمن أجزاء أخرى، منها الأثر على مخزون رأس المال. وتم في التقرير تقدير الفرق بين مخزون رأس المال في السيناريو الاستمراري وسيناريو الأزمة لعام 2012، حيث بلغت الخسائر حوالي 42.1 مليار دولار أمريكي (بالأسعار الجارية). وكما يظهر الشكل 2-4, تتألف هذه الخسائر من ثلاثة عناصر: الأول الانخفاض في صافي الاستثمار والذي يعادل 12.4 مليار دولار أمريكي، وهذه الخسارة متضمنة في تقديرات خسائر الناتج المحلي الإجمالي. أما العنصر الثاني فيمثل الخسائر الناجمة عن تراجع استخدام الطاقة الإنتاجية القصوى وتعطل رأس المال عن المساهمة في عملية الإنتاج، ويمثل قطاعي السياحة والصناعة الاستخراجية أمثلة واضحة على هذه الحالة, حيث عانى القطاعان من العقوبات, ونقص الأمان, وانخفاض الطلب, وعدم كفاية مصادر الطاقة. وقُدرت الخسائر الناجمة عن هذا العنصر بما يقارب 8.9 مليار دولار أمريكي. وقد ضُمِّن هذا العنصر أيضاً في حسابات خسائر الناتج المحلي الإجمالي، ونظرياً يفترض أن يعود رأس المال المتعطل إلى المساهمة في عملية الإنتاج عندما تنتهي الأزمة. العنصر الثالث والأخير, يتكون من الضرر الجزئي أو الكلي لمخزون رأس المال الذي تعرض له بسبب النزاع (الشركات والتجهيزات والأبنية المتضررة)، هذا العنصر لم يتم احتسابه في تقديراتنا لخسائر الناتج المحلي الإجمالي ولذلك يجب أن يضاف إلى إجمالي الخسارة الاقتصادية، وقدر التقرير هذا العنصر بما يعادل 20.8 مليار دولار أمريكي.

الشكل 2-4: الخسارة المقدرة 2010-2012 في مخزون رأس المال, ملايين الدولارات الامريكية بالأسعار الجارية



المصدر: حسابات المؤلفين بالاستناد إلى (نصر, محشي 2012ب: تقديرات مخزون رأس المال في سورية 1965-2010)

أما الجزء الآخر في الخسائر الاقتصادية فهو ارتفاع الإنفاق العسكري غير المدرج في حسابات الناتج. حيث تم إعادة توزيع الموارد من العمليات الإنتاجية إلى غير الإنتاجية بل إلى عمليات تدميرية. ولم تنعكس هذه الخسائر بحسابات خسارة الناتج المحلي الإجمالي لأن ميزانية التصنيع والإنفاق العسكريين بمعظمها لا تسجل في الحسابات القومية. إن مسألة تقدير ارتفاع فاتورة الإنفاق العسكري معقدة, وخاصة في ظل محدودية البيانات المتاحة. وعلى الرغم من ذلك فإن استخدام دليل عملي حول تقدير ارتفاع الإنفاق العسكري في زمن النزاعات المسلحة الداخلية، مكّن من تقدير الزيادة في الإنفاق العسكري في سورية بزيادة سنوية وسطية بلغت 2.2% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2011 و6.6% في عام 2012[6] (3.6 مليار دولار أمريكي بالأسعار الجارية)، من الجدير ذكره أنه لم يتم تقدير الإنفاق العسكري للجماعات المسلحة.

الجدول 2-3: إجمالي الخسائر الاقتصادية بملايين الدولارات الأمريكية بالأسعار الجارية

	2011	2012	إجمالي
خسائر الناتج المحلي الاجمالي	6460	17637	24098
أضرار رأس المال المادي	5721	15067	20788
الزيادة الاستثنائية الإنفاق العسكري	951	2608	3559
إجمالي الخسائر الاقتصادية	13132	35313	48444

المصدر: حسابات المؤلفين

[6] تمت الحسابات باستخدام البيانات المتوفرة لدى Collier and Hoeffler , 2002ب.

الخلاصة, كما يُظهر الجدول 2-3, يبلغ إجمالي الخسائر الاقتصادية المقدرة نتيجة للأزمة في سورية لغاية عام 2012 حوالي 48.4 مليار دولار أمريكي، والذي يشكل حسب الأسعار الثابتة لعام 2000 حوالي 81.7% من الناتج المحلي الإجمالي لعام 2010. وتوزعت الخسارة الكلية إلى 50% كخسارة الناتج المحلي الإجمالي ، و43% خسارة مخزون رأس المال المتضرر، و7% خسارة ارتفاع الإنفاق العسكري.

2-1-2 عجز قياسي في الموازنة العامة وازدياد المديونية

واجهت سورية خلال العقد الماضي تحدياً مالياً كبيراً، يعود في جزء منه إلى تناقص إنتاج النفط وعائداته المترافق مع ازدياد الطلب الداخلي على المشتقات النفطية، إضافة إلى ارتفاع فاتورة الاستيراد وتضخم حجم الإعانات الحكومية. كما عانت المالية العامة في سورية من نظام ضريبي غير فعال في تحصيل الضرائب المباشرة غير النفطية، ومن تنامي القطاع غير النظامي الذي يؤثر سلباً على الجباية، إضافة إلى وجود مؤسسات القطاع الاقتصادي العام الخاسرة في معظمها والتي تستنزف الميزانية العامة للدولة. ولم تحقق المحاولات الحكومية في تحسين القوانين والأنظمة المالية النتيجة المتوقعة من حيث زيادة الفعالية والكفاءة. ومن الجدير بالذكر أن حجم الموازنة الحكومية الإجمالي تراجع من 26.9 % إلى 22.1 % من الناتج المحلي الإجمالي بين عامي 2010 و 2012.

وقد زادت الأزمة من المشاكل المالية التي تعاني منها الدولة وفاقمت الخلل الهيكلي للنظام المالي العام، والذي يعتبر أساساً مشكلة شائعة في البلدان متوسطة الدخل في المنطقة. وبالتالي وضعت الأزمة صناع القرار أمام تحد صعب يواجهون فيه الضغوط المتزايدة على المالية العامة وبالتالي تراجع المجال المالي المتاح لتحقيق التنمية المطلوبة.

الجدول 2-4 الإيرادات، الإنفاق وعجز الموازنة الحكومية (كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي) 2010-2012

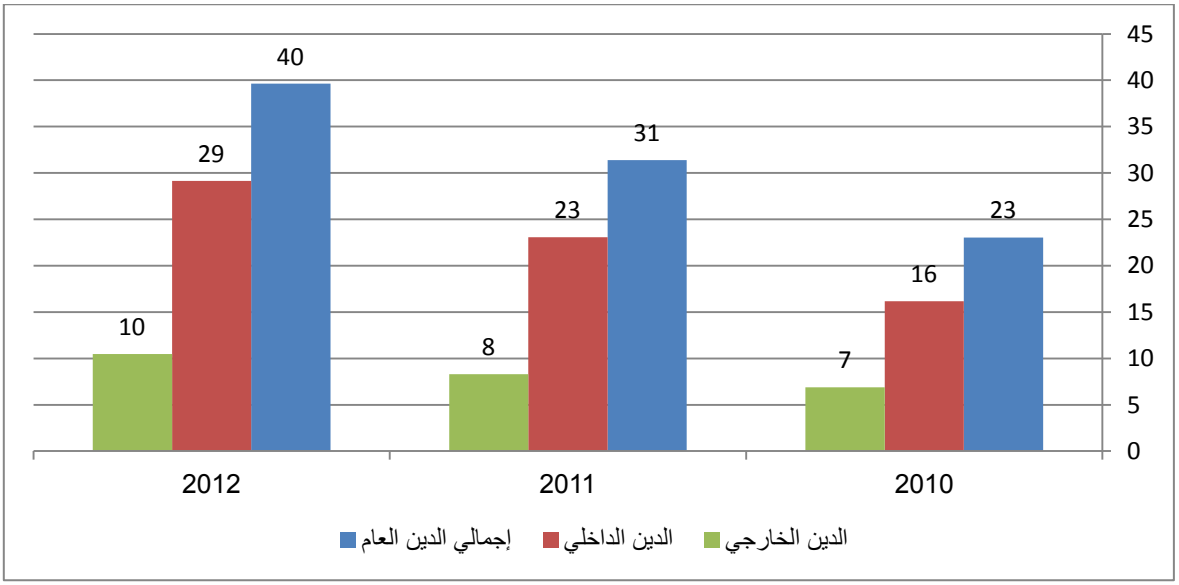
	2010	2011 (مقدرة)	2012 (مقدرة)
الإيرادات	23.1	18.9	12
عائدات النفط	4.4	3.8	1.9
إيرادات ضريبية – غير نفطية	11.5	9.9	6.7
إيرادات غير ضريبية – غير نفطية	7.1	5.2	3.4
الإنفاق	26.9	27.6	22.1
الإنفاق الجاري	18.1	20.9	18.5
الرواتب والأجور	11.5	14.4	14.7
الخدمات والبضائع	1.2	1.2	0.7
مدفوعات الفوائد	1.1	1.2	0.7
إعانات وتحويلات	4.3	4.1	2.4
الإنفاق التنموي	8.8	6.6	3.5
رصيد الموازنة	-3.8	-8.6	-10.1

المصدر: تقديرات الباحثين بناء على أرقام أولية من هيئة التخطيط والتعاون الدولي.

يلخص الجدول 2-4 الصدمة التي تعرضت لها المالية العامة للدولة، حيث فقدت الإيرادات حوالي 11 نقطة مئوية من نسبتها إلى الناتج المحلي الإجمالي منخفضة من 23.1 % عام 2010 إلى 12 % في عام 2012، وترجع هذه الصدمة بشكل أساسي إلى الانخفاض الحاد في الإيرادات النفطية، وبدرجة أقل، إلى تراجع الإيرادات الضريبية غير النفطية. ولتخفيف الأثر السلبي لكل من العقوبات وتقلص النشاط الاقتصادي نتيجة للأزمة، قامت الحكومة السورية بتقليص الإنفاق الاستثماري العام لصالح الإنفاق الجاري، حيث انخفض الإنفاق الاستثماري العام كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي من 8.8% عام 2010 إلى 3.5% في عام 2012. وبالمقابل ارتفعت نسبة الرواتب والأجور من 11.5% إلى 14.7% بين عامي 2010 و2012، وازدادت حصة الإنفاق الجاري من الناتج المحلي الإجمالي من 18.1% إلى 18.5% خلال الفترة الزمنية ذاتها.

وبالنتيجة ارتفع عجز الموازنة العامة للدولة بشكل كبير بين عامي 2010 و2012 من 3.8% إلى 10.1%[7]، وتفاقم عبء الدين العام ليبلغ 40% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2012 مقارنة بـ 23% في عام 2010 (الشكل 2-5) وعليه يمكن الاستنتاج أن المجال المالي النسبي الذي أتاحه تناقص الدين العام خلال الفترة الواقعة بين 2004 و2010 قد تم استنفاذه كلياً.

الشكل 2-5: الدين العام الداخلي والخارجي (كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي)، 2010-2012



المصدر: المصدر السابق

[7] مع الأخذ بعين الاعتبار الزيادة في الإنفاق العسكري الذي تم احتسابه في القسم السابق، فمن المتوقع أن يزداد العجز ليبلغ 10.3% عام 2011 و 16.7% عام 2012، وبالتالي ازدياد الدين العام ليبلغ 33% عام 2011 و46.2% عام 2012 من الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية.

2-1-3 اختلالات كبيرة في ميزان المدفوعات

شهدت هيكلية الصادرات السورية تغيراً ملحوظاً خلال السنوات الأخيرة، إذ تناقصت حصة الصادرات النفطية من إجمالي الصادرات السلعية من 70% في بداية عقد التسعينات إلى حوالي 40% في عام 2010. وعلى التوازي، ازدادت صادرات القطاع الخاص التي تتضمن منتجات ذات قيمة مضافة أعلى، مثل المفروشات والمنتجات الدوائية، بشكل ملحوظ.

وقد ازدادت المستوردات في التجارة السلعية بوتيرة أعلى من الارتفاع الذي شهدته الصادرات غير النفطية، وبشكل خاص بعد الخطوات التي اتخذتها الحكومة باتجاه تحرير التجارة. مع الأخذ بالاعتبار التناقص الحاد في الصادرات النفطية، تدهور رصيد الميزان التجاري ووصل العجز عام 2010 إلى 6.2% من الناتج المحلي الإجمالي. فيما ساعد الفائض الكبير المتحقق في حساب رأس المال والحساب المالي، في إظهار فائض في الرصيد الإجمالي لميزان المدفوعات.

يعتبر قطاع التجارة الخارجية من القطاعات الأكثر تأثراً بالعقوبات المفروضة على سورية من قبل شركائها التجاريين الرئيسيين، بما فيهم الاتحاد الأوروبي والدول العربية. وباستخدام نموذج الجاذبية لمعرفة محددات الصادرات السورية بين عامي 1995 و2010 ولتحديد الشركاء التجاريين المحتملين لسورية (Mehchy et al., 2013). وقدر النموذج انخفاض الصادرات السورية بمعدل 45% بين عامي 2010 و2011 و75% في عام 2012 بما في ذلك انخفاض الصادرات النفطية لأقل من 20% من إجمالي الصادرات المقدرة لعام 2012. أخذت هذه التقديرات بعين الاعتبار الزيادة المحتملة للصادرات إلى العراق والأردن وإيران عام 2011 بعد انخفاض قيمة الليرة السورية، إلا أنه وفي عام 2012 انهارت الصادرات السورية حتى إلى الأسواق التي حظيت فيها بميزات نسبية نتيجة للتدمير الذي تعرضت له البنى التحتية والتجهيزات الصناعية.

أظهرت التقديرات زيادة في الواردات السورية عام 2011 نتيجة لسعي القطاع الخاص إلى زيادة المخازين لمواجهة توقعات امتداد آثار الأزمة. إلا أنه وفي عام 2012، طرأ انخفاض على قيمة الواردات نتيجة انخفاض الطلب الداخلي وزيادة الصعوبات التي تواجه عملية الاستيراد. وكنتيجة للانخفاض الكبير والسريع في حجم الصادرات المترافق مع تغير بطيء للواردات، وصل العجز في الميزان التجاري كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي إلى 8.1% عام 2011 وإلى 16.1% عام 2012.

أما على صعيد تجارة الخدمات، فإن ازدهار قطاع السياحة في سورية لعب دوراً هاماً في زيادة الفائض في تجارة الخدمات خلال العقد الأخير. إلا أن التقديرات تشير إلى أن الأزمة أدت إلى انخفاض العائد من القطاع السياحي عام 2011 بـ 69% مقارنة بعام 2010، لينخفض مرة أخرى بمعدل 68% عام 2012. بالمحصلة، انخفض فائض رصيد تجارة الخدمات من 3.86 مليار دولار أمريكي في عام 2010 إلى 100 مليون دولار أمريكي في عام 2011، ليتحول إلى عجز يصل إلى 2.1 مليار دولار أمريكي في عام 2012 (حوالي 5.4% من الناتج المحلي الإجمالي).

الجدول 2-5: ميزان المدفوعات 2010-2012 ، بملايين الدولارات الأمريكية

	2010	2011 (مقدرة)	2012 (مقدرة)
ميزان الحساب الجاري	-367	-5255	-7329
الميزان التجاري	-3663	-4688	-6375
الصادرات (فوب)	12274	12000	2804
نفطية	5478	4608	548
غير نفطية	6796	7392	2256
الواردات (فوب)	-15937	-16688	-9178
الخدمات (صافي)	3860	100	-2123
الدخل (صافي)	-1514	-1917	-142
التحويلات	949	1250	1311
الحساب المالي والرأسمالي	1539	202	-3589
تحويلات رأسمالية	287	190	24
الحساب المالي	1252	13	-3613
الاستثمارات المباشرة	1469	735	-735
محفظة الاستثمارات	-193	-385	-771
استثمارات أخرى	-24	-336	-2107
الخطأ والحذف	897	0	0
الميزان الإجمالي	1172	-5053	-10918
سعر الصرف المثقل	46.5	48.4	75

المصدر: المكتب المركزي للإحصاء، هيئة التخطيط والتعاون الدولي ، وتقديرات الباحثين بناء على أرقام أولية من المكتب المركزي للإحصاء.

يظهر جانب الدخل من ميزان المدفوعات في الجدول 2-5، صافي الدخل كقيمة سالبة حتى عام 2010 بسبب عوائد شركات النفط والغاز العاملة في سورية. في عام 2011، أي بعد الأزمة، تظهر التقديرات زيادة في عوائد هذه الشركات نتيجة تصفية أعمالها في سورية، أما عام 2012، ونتيجة لتناقص عوائد الاستثمار تم تقدير صافي الدخل بقيمة موجبة.

خلال العقد الماضي كان لتحويلات العاملين في الخارج مساهمة إيجابية في ميزان الحساب الجاري على الرغم من تذبذبها نتيجة العلاقات السياسية بين سورية ودول الخليج. فقد بلغت هذه تحويلات عام 2010 حوالي مليار دولار أمريكي مع توقع ارتفاعها خلال عامي الأزمة نتيجة لارتفاع تحويلات المهاجرين لدعم عائلاتهم والأقارب في سورية.

وبالنسبة لتحويلات رأس المال، فقد ازدادت بشكل ملحوظ خلال السنوات القليلة قبل الأزمة لتصل إلى ذروتها عام 2010، حيث وصلت الاستثمارت الأجنبية المباشرة إلى حوالي ضعف قيمتها لعام 2006. وتعود هذه الزيادة إلى الاستثمارات في قطاع النفط وفي القطاعات الناشئة، مثل المصارف وشركات التأمين الخاصة إضافة إلى ازدهار قطاع السياحة، مما أدى

إلى جذب استثمارات من دول الخليج، ونتج عن هذا فائض في ميزان رأس المال بين عامي 2007 و 2010 لعب دوراً هاماً في تمويل عجز التجارة السلعية. ونتيجة للأزمة، تشير التقديرات إلى انخفاض الاستثمارات الأجنبية المباشرة بحوالي النصف في عام 2011 لتتحول إلى قيمة سالبة عام 2012.

بناء على هذه التقديرات، فمن المتوقع أن ينتج عن الأزمة أثر سلبي كبير على ميزان المدفوعات، مع عجز يقدر بحوالي 5.1 مليار دولار أمريكي (8.8% من الناتج المحلي الإجمالي) في عام 2011 وحوالي 10.9 مليار دولار أمريكي (27.6% من الناتج المحلي الإجمالي) في عام 2012. وبالتالي، فإن الأثر التراكمي على ميزان المدفوعات يقدر بحوالي 16.0 مليار دولار أمريكي مع نهاية عام 2012 الذي يعود بشكل رئيسي إلى عجز حساب الميزان الجاري المتوقع له أن يصل إلى 18.5% من الناتج المحلي الإجمالي عام 2012 إضافة إلى خروج الاستثمارات المحلية والأجنبية من النشاط الاقتصادي.

بافتراض أن هذا العجز تم تمويله على الأرجح من الاحتياطات الأجنبية، فمن المتوقع انخفاض صافي الأصول الأجنبية من 18 مليار دولار أمريكي في عام 2010 إلى ملياري دولار أميركي مع نهاية عام 2012. وباعتماد التقديرات المتفائلة لصافي الأصول الأجنبية أي 23 مليار دولار أميركي عام 2010، فإن الأزمة أدت إلى انخفاض صافي الأصول إلى حوالي 7 مليار دولار.

2 1 1 – سياسة نقدية متخبطة ساهمت في ضعف الأداء الاقتصادي

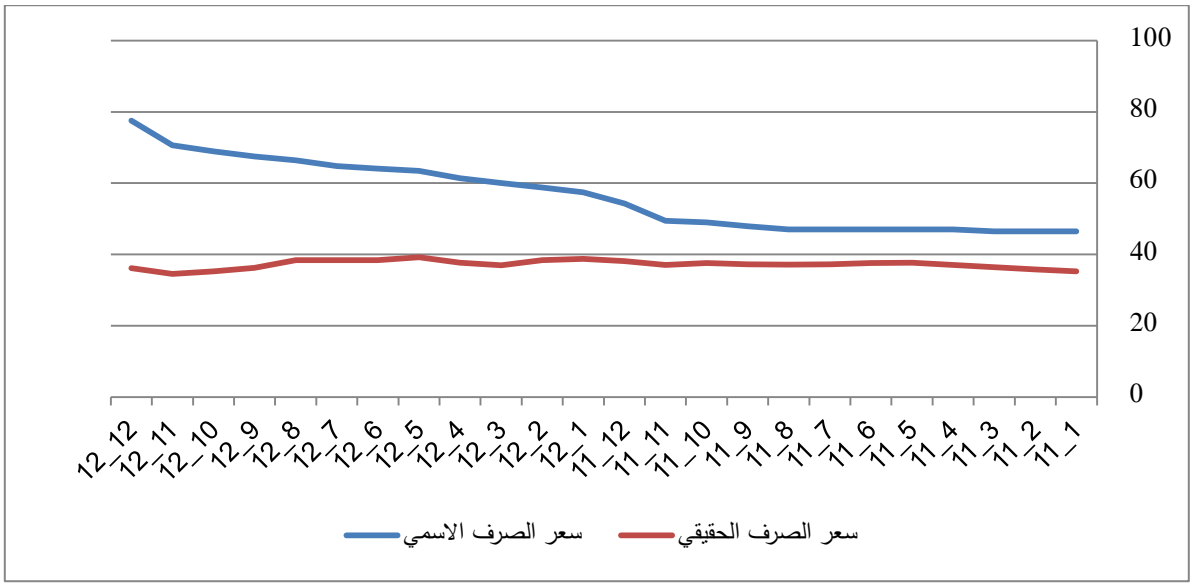
على الرغم من تطور عمل المصرف المركزي في سورية بشكل واضح خلال العقد الماضي من حيث وظائفه الرقابية والتشريعية وخاصة بعد دخول القطاع الخاص مجالي البنوك والتأمين، إلا أن استقرار الأسعار ظل الهدف الأول لدى السياسة النقدية للدولة منذ عام 1990. فقد تم استخدام سياسة سعر الصرف في سورية لتحقيق استقرار الأسعار من خلال ربط الليرة السورية بالدولار الأميركي بشكل رئيسي ومن ثم تم استخدام الربط مع سلة عملات مطابقة لتركيبة حقوق السحب الخاصة. وعلى الرغم من أن هذه السياسة تعتبر فعالة من حيث مساهمتها في التحكم بأسعار الواردات إلا أنها أدت في السنوات الأخيرة إلى تقييم العملة السورية بأكبر من قيمتها الحقيقية، وإضافة إلى ذلك غاب هدف النمو الاقتصادي عن السياسة النقدية وتجلى في قلة التسليفات الموظفة في القطاع الحقيقي كالصناعات التحويلية، وكانت النتيجة سلبية على القطاعات المنتجة وتنافسية الصادرات السورية.

خلال الأزمة، وكغيرها من سياسات الاقتصاد الكلي، لم تنجح السياسة النقدية في سورية بأن تكون أكثر فاعلية في التدخل لمواجهة الآثار السلبية للأزمة بالرغم من الاحتياطيات الكبيرة بالعملات الصعبة المتوفرة لدى المركزي. فقد دفعت الأزمة المصرف المركزي في سورية إلى تخفيض قيمة العملة بحوالي 67% حتى كانون الثاني عام 2012 بهدف الحد من المضاربة على العملة الوطنية إضافة إلى تشجيع الصادرات غير النفطية. إلا أن هذا التخفيض لم ينجح في تفادي نشوء سوق صرف موازي غير رسمي تجاوزت فيه قيمة الدولار مقابل الليرة السورية حوالي 100، لكن ومنذ نيسان 2012 تم

تثبيت الليرة السورية عند حدود 68 مقابل الدولار الأميركي الواحد وذلك من خلال التدخل المباشر للمصرف المركزي في السوق، إلا أنه ومنذ تشرين الأول عام 2012 بدأت موجة أخرى من الانخفاض في قيمة العملة الوطنية.

وبهدف الحفاظ على سعر صرف مقبول، قام المصرف المركزي برفع أسعار الفائدة بنقطتين مئويتين، إلا أن هذا الرفع، وخاصة في ظروف الأزمة، قد لا يؤدي إلى زيادة الطلب على الليرة السورية وبالتالي الحفاظ على قيمتها من الانخفاض. وفي نفس الوقت وبشكل لا يتناسب مع الهدف من رفع أسعار الفائدة، قرر المصرف المركزي خفض نسبة الاحتياطي الالزامي لدى المصارف من 10% إلى 5%. وقد ساهمت هذه القرارت المتناقضة في زيادة مخاوف السوق ولم تستطع أن تحقق تطور ملموس في أداء الصادرات التي كانت تعاني أيضاً من العقوبات، والاختناقات في تأمين المواد الأولية داخلياً، إضافة إلى الثبات النسبي لسعر الصرف الحقيقي لليرة السورية حتى بعد تخفيض قيمتها الاسمية (الشكل 2-6).

الشكل 2-6: سعر الصرف الاسمي والحقيقي (كانون الثاني 2011 إلى كانون الأول 2012)

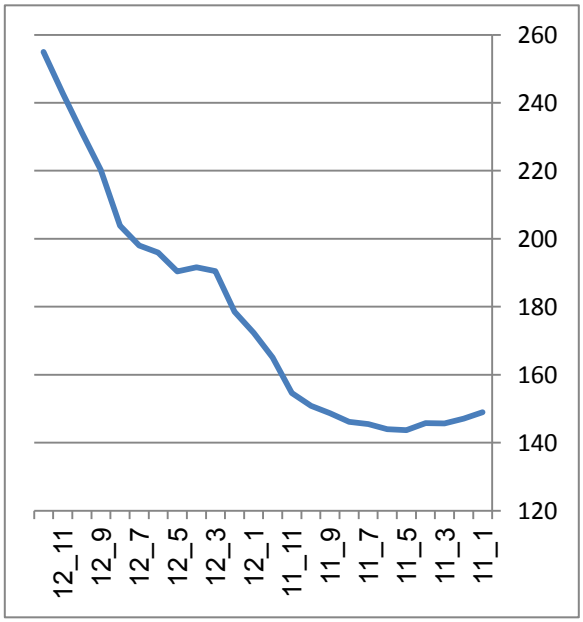


المصدر: المصرف المركزي في سورية وحسابات الباحثين

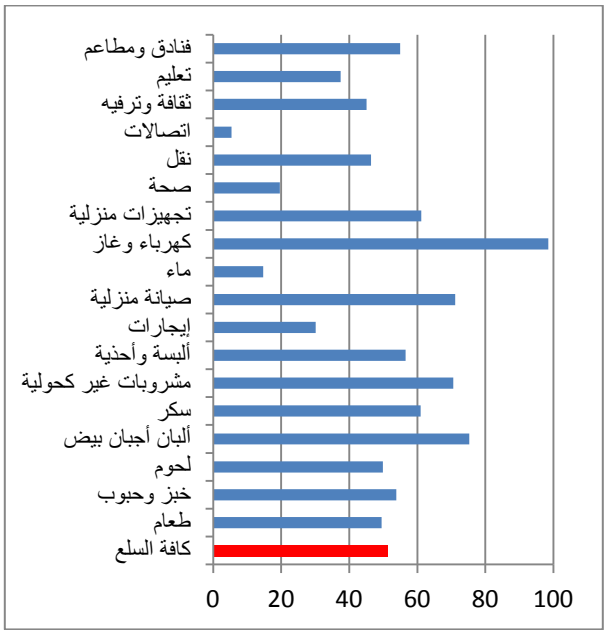
وتظهر البيانات أن للأزمة أثر واضح على أسعار المستهلك، وكانت الصدمة الرئيسية للأسعار في كانون الأول 2011 وأيلول 2012 بشكل مواز مع تخفيض قيمة الليرة السورية وارتفاع أسعار الطاقة. ويوضح الشكل 2-7 أن مؤشر أسعار المستهلك ارتفع 51% من آذار 2011 إلى أيلول 2012، وتجدر الإشارة إلى أن أسعار الغاز والكهرباء شهدت أعلى نسبة ارتفاع (99%)، يليها الطعام ومشتقات الحليب (75%)، ثم المشروبات غير الكحولية (71%)، ثم السكر (61%)، يليها الملابس والأحذية (57%)، وأخيراً الخبز والحبوب (54%)، كما شهدت أسعار الصيانة والتجهيزات ارتفاعاً ملحوظاً. وقد أثر ذلك مباشرة وبشكل سلبي على الأسر الهشة التي يأخذ الإنفاق على الغذاء والسلع الأساسية الجزء الأكبر من إجمالي مصاريفها. وقد ارتفعت الأسعار بنسب مختلفة حسب المحافظات حيث سجلت حلب أعلى معدل لارتفاع الأسعار.

الشكل 2-7: التغير الشهري لمؤشر أسعار المستهلك لعامي 2011 و2012 (أ)*، والتضخم حسب الفئات السلعية (آذار 2011 حتى أيلول 2012) (ب)

(أ)



(ب)

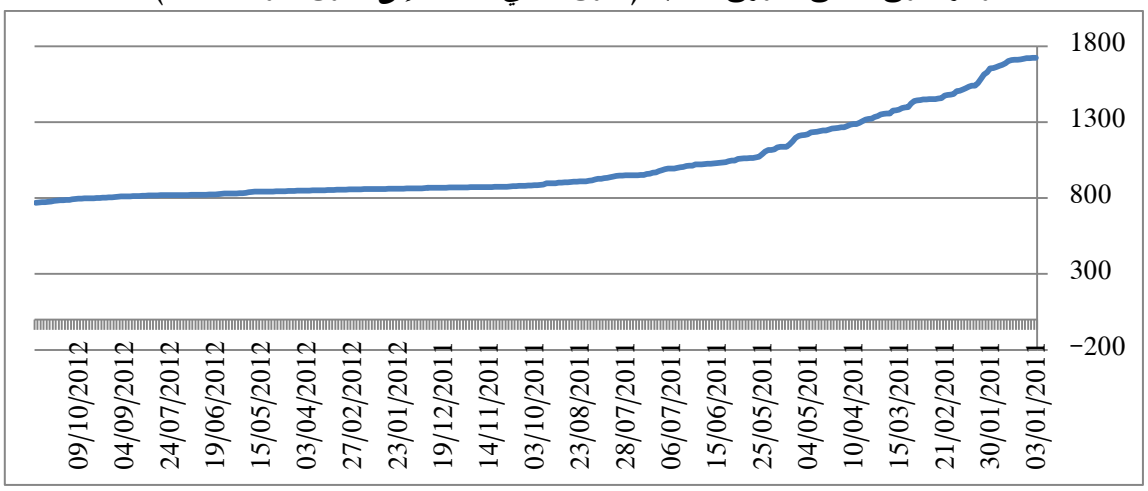


المصدر: المصرف المركزي في سورية وحسابات الباحثين

* المؤشر الرسمي لأسعار المستهلك حتى أيلول 2012، وتقديرات الباحثين من تشرين الأول إلى كانون الأول 2012

وأخيراً، وعلى الرغم من حداثة إنشائها وقلة عدد الشركات المسجلة فيها، فإن سوق دمشق للأوراق المالية يمكن أن يعكس التغير في سلوك المستثمر نتيجة الأزمة، ويبين الشكل 2-8 هذا التغير بشكل واضح، حيث أنه وبالمقارنة مع كانون الثاني 2010، خسر مؤشر السوق حوالي 55% من قيمته.

الشكل 2-8: مؤشر سوق دمشق للأوراق المالية (كانون الثاني 2010 إلى كانون الأول 2012)



المصدر: سوق دمشق للأوراق المالية، 2012

2-1-4 خسارة سوق العمل لحوالي مليون ونصف المليون فرصة عمل

تعتبر سورية من الدول القليلة في العالم التي انخفض فيها معدل المشاركة في قوة العمل بحوالي 10 نقاط مئوية خلال عشر سنوات (من 52% عام 2001 إلى 42.7% في 2010)، وقد انخفض معدل مشاركة الإناث في سوق العمل خلال الفترة ذاتها ليصبح من أدنى معدلات المشاركة بالنسبة للإناث في العالم (12.9% عام 2010). وطرأ الانخفاض في هذا المعدل على المناطق الحضرية والريفية إلا أنه في المناطق الريفية كان الانخفاض أكثر حدة. ويمكن القول أن سوق العمل في سورية يعكس وبشكل واضح وأكثر من أي مؤشر آخر الاختلالات الهيكلية في الاقتصاد السوري.

الجدول 2-6: التغير في مؤشرات قوة العمل، 2010 - 2011

		2010	2011	التغير النسبي
معدل المشاركة في سوق العمل	ذكور	72.20%	71.20%	-1.40%
	إناث	12.90%	14.80%	14.20%
	إجمالي	**42.70%**	**43.40%**	**1.60%**
معدل التشغيل	ذكور	67.70%	63.80%	-5.80%
	إناث	10.10%	9.30%	-7.80%
	إجمالي	**39.00%**	**36.90%**	**-5.40%**
نسبة البطالة	ذكور	6.20%	10.40%	67.00%
	إناث	22.00%	37.00%	68.30%
	إجمالي	**8.60%**	**14.90%**	**72.80%**

المصدر: تقديرات الباحثين بالاعتماد على مسوحات قوة العمل في عامي 2010 و2011، المكتب المركزي للاحصاء

إن مسح قوة العمل لعام 2011 والذي نفذ بعد بداية الأزمة يبين أن معدل التشغيل انخفض من 39% عام 2010 إلى 36.1% عام 2011 (الجدول 2-6)، وذلك بسبب انخفاض عدد العاملين في القطاع الخاص (بنسبة 6% أو حوالي 233 ألف شخص) وخاصة في قطاعي الزراعة والنقل، وبشكل أقل في قطاعي البناء والتشييد والصناعات التحويلية. بينما ارتفع عدد العاملين في القطاع العام بمعدل 10% أي بحوالي 130 ألف عامل، وتركزت هذه الزيادة في مجالات الإدارة العامة والدفاع والتعليم. كما أظهر المسح أن نسبة البطالة ارتفعت من 8.6% عام 2010 إلى 14.9% عام 2011 حيث ارتفع عدد العاطلين عن العمل من حوالي 475 ألف شخص عام 2010 ليصل إلى حدود 865 ألف عام 2011. إضافة إلى ذلك، فقد أظهر المسح النقاط التالية:

- 42% من العاطلين عن العمل هم من الإناث مرتفعاً من 39% عام 2010، و52% من العاطلين عن العمل يعيشون في المناطق الريفية مرتفعاً عن نسبة عام 2010 والتي بلغت 47%.
- الارتفاع الرئيسي للبطالة حصل في مناطق ريف محافظات الحسكة والرقة ودير الزور، والمناطق الحضرية لمحافظة حمص.

- 24% من العاطلين سبق لهم العمل مقارنة بـ 30% في عام 2010، إلا أن إجمالي عدد العاطلين الذين سبق لهم العمل ارتفع حوالي 50% بين عامي 2010 و2011.
- حولي ثلثي العاطلين عن العمل تتراوح أعمارهم بين 15 و29 سنة إلا أن نسبة العاطلين بمستوى تعليمي مادون الابتدائية ارتفع بشكل حاد بين عامي 2010 و2011 من 20% إلى 30% من إجمالي العاطلين، وقد ارتفعت نسبة الإناث العاطلين عن العمل وبمستوى تعليمي مادون الابتدائية في عام 2011 حوالي سبعة أضعاف ماكانت عليه النسبة عام 2010.

بشكل عام، أظهرت بيانات 2011 أن الأزمة أثرت سلباً على معدلات التشغيل وخاصة بالنسبة للشباب ذوي المهارات المنخفضة والمقيمين في ريف المنطقة الشرقية وحضر حمص، كما أثرت الأزمة بشكل كبير على قدرة الاقتصاد السوري في خلق فرص عمل جديدة.

بهدف معرفة إجمالي أثر الأزمة على سوق العمل، قام التقرير بمقارنة السناريو الاستمراري مع سيناريو الأزمة. فقد تم تقدير عدد العاملين والعاطلين عن العمل بافتراض عدم وجود أزمة باستخدام وسطي المرونة بين التشغيل ونمو الناتج المحلي الإجمالي بين عامي 2006 و2010، بينما تم تقدير العدد مع الأزمة بالاعتماد على المرونة من بيانات مسح التشغيل لعام 2011. ويبين الجدول رقم 2-7 أن أثر الأزمة على سوق العمل كبير إذ يخسر الاقتصاد السوري حتى نهاية عام 2012 حوالي 1.5 مليون فرصة عمل وترتفع نسبة العاطلين عن العمل بحوالي 24.3 نقطة مئوية (من 10.6% إلى 34.9%). وبناء على عدد فرص العمل التي خسرها الاقتصاد، فمن المتوقع أن تتأثر الحالة المعيشية سلباً لحوالي 6 مليون سوري على اعتبار أن معدل الإعالة (عدد السكان على عدد المشتغلين) بلغ 4.14 عام 2010.

الجدول 2-7: أثر الأزمة على سوق العمل (بالآلاف)

العلاقة مع سوق العمل	السيناريو الاستمراري		سيناريو الأزمة	
	2011	2012	2011	2012
مشتغل	5,226	5,389	4,949	3,920
عاطل عن العمل	589	636	865	2,099
خارج سوق العمل	7,594	7,857	7,594	7,862
السكان النشيطين اقتصادياً	13,409	13,881	13,409	13,881
نسبة البطالة	**10.1%**	**10.6%**	**14.9%**	**34.9%**

المصدر: المصدر السابق

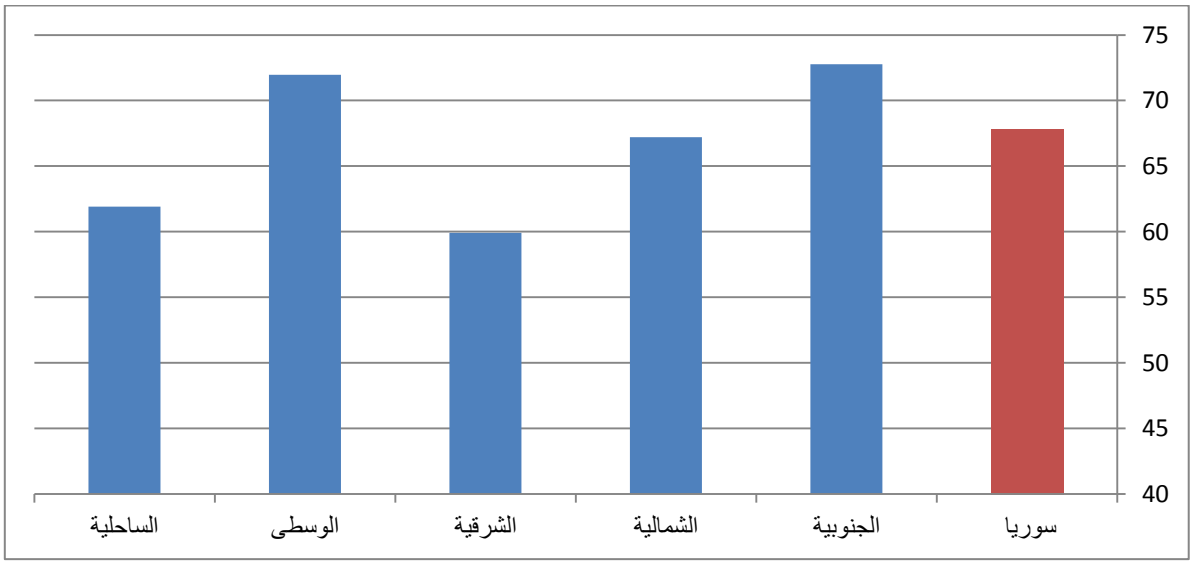
2-2 الآثار الاجتماعية للأزمة

2-2-1 أكثر من ثلاثة ملايين شخص جديد دخلوا في عداد الفقراء

تشير آخر تقديرات للفقر بحسب تقرير للبرنامج الانمائي للأمم المتحدة في 2007، أن 12% من السوريين يعيشون تحت خط الفقر الأدنى وأن مايقارب ثلث السوريين (33.6%) يعيشون تحت خط الفقر الاعلى، مع تركز أكبر للفقر في المناطق الريفية وتحديداً في المناطق الشمالية والشرقية. وفي ضوء تقديرات الأزمة للبطالة والنمو التي أشير لها أعلاه في التقرير، يمكن توقع زيادة كبيرة في الفقر كنتيجة للأزمة الراهنة.

عند الأخذ بالاعتبار الانخفاض المتوقع في إنفاق الأسر وبافتراض ان توزيع الإنفاق بقي على حاله، فإن التقديرات تشير، باستخدام تقنية المحاكاة على المستوى الجزئي ، إلى دخول 3.1 مليون شخص دائرة الفقر في العام 2012، منهم 1.5 مليون شخص دخول دائرة الفقر الشديد. إن هذه الزيادة في الفقر المادي هي بشكل أساسي نتيجة الزيادة في أسعار البضائع والخدمات وتراجع مصادر الدخل، بما في ذلك نقص فرص العمل وخسارة الوظائف، والأضرار المادية للممتلكات.

الشكل 2-9: الزيادة النسبية في معدلات الفقر العام في 2012 مقارنة ب 2010 حسب المناطق



المصدر: حسابات المؤلفين، بيانات مسح دخل ونفقات الأسرة

من المتوقع أيضاً أن يتأثر الفقر سلباً نتيجة للأعداد الكبيرة للاجئين. حيث وصل عدد اللاجئين الذين عبروا الحدود في كانون الأول 2012 إلى 542250 شخص. ويقدر عدد النازحين داخلياً خاصة من حمص وإدلب ودير الزور ودمشق وريفها وحلب بأكثر من 2 مليون شخص (UNHCR, 2012)، ويعاني النازحون من الحرمان بأوجه متعددة من حيث عدم توفر المأوى الملائم وافتقاد الخدمات الأساسية مثل مشتقات الطاقة التي أثرت على حياة الكثيرين خاصة أن أسعارها تضاعفت أكثر من مرة خلال الأزمة، وازدادت الصعوبة في الحصول على الغذاء والدواء في مناطق متعددة بسبب ارتفاع

الأسعار والنقص في العرض والقدرة على النفاذ. ويقدر بأن أربعة ملايين شخص بحاجة لمساعدات إنسانية خلال السنة المقبلة.

2-2-2 انتكاسات في التعليم

أثرت الأزمة بشكل مباشر على التعليم خصوصاً تعليم الأطفال والشباب، حيث خسر الكثير من الطلاب والمعلمين حياتهم، هذا وقد تضررت بشكل جزئي أو كلي مايقارب 2362 مدرسة، بسبب النزاع المسلح و بكلفة تقارب 5.7 مليار ليرة سورية. تقع الغالبية العظمى من هذه المدارس المدمرة في مناطق النزاع خاصة في درعا وادلب ودير الزور وحلب وريف دمشق كما هو موضح في الجدول 2-8، كما طالت الأضرار مستودعات الكتب وحافلات المدارس. وتشير وزارة التربية والتعليم إلى استخدام 1956 مدرسة كملجأ للأسر النازحة، وقدر التقرير أن 22.8% من الطلاب لم يلتحقوا بمدارسهم في العام 2012. يقود هذا التعطل في العملية التعليمية إلى نتائج سلبية على رأس المال البشري وبالتالي على العملية التنموية برمتها على المدى القصير والمتوسط والطويل.

جدول 2-8: عدد المدارس المتضررة وتقديرات الخسائر (2011- 2012)

المحافظة	عدد المدارس المتضررة	تكلفة الأضرار
درعا	393	466
ادلب	610	829
دمشق	196	143
حمص	227	1257
ريف دمشق**	200	849
الحسكة	59	26
دير الزور	49	374
حلب**	103	821
طرطوس	30	117
اللاذقية	20	67
حماة	157	727
الرقة	4	12
القنيطرة	24	12
إجمالي	**2362**	**5700**

المصدر: حسابات الباحثين بناء على بيانات من وزارة التربية والتعليم 2012

*اعتمد توزيع التكاليف حسب المحافظات على تقديرات الباحثين

**زيادة المدارس المتضررة بعد حزيران 2012 وزع بين حلب وريف دمشق حسب عدد المدارس الإجمالي فيهما

هذا وقد أدى التدهور الأمني إلى تأرجح معدل حضور الطلاب للمدارس بحسب المحافظات وحتى ضمن المحافظة الواحدة. ومع أنه لا يتوفر بيانات عن معدلات التسرب من التعليم للعام الدراسي 2011–2012، فإن التقرير قدر معدل عدم الحضور بأن يصل إلى 22.8% بالمتوسط بعد توسع نطاق الأعمال العسكرية في حلب وريف دمشق، خاصة بعد حزيران 2012، ويتوقع أن يرتفع معدل التسرب نتيجة عدد من العوامل وعلى رأسها المدارس المتضررة والمخاطر الأمنية التي أدت إلى دفع العديد من الأهالي إلى عدم ارسال أطفالهم إلى المدارس خصوصاً البنات منهم. وتواجه أسر اللاجئين و النازحين الكبيرة، صعوبات في تسجيل أطفالهم في أماكن تواجدهم الجديدة بسبب قدرة المدارس المحدودة على استيعابهم أو بسبب المصاعب المالية.

يحاول التقرير تقدير الآثار الكمية لانخفاض معدل الحضور المدرسي. حيث تم حساب قيمة سنة التمدرس وسطياً للسكان فوق 15 عاماً، كمعدل وسطي للفترة 2006–2011، بتقسيم الناتج المحلي بالأسعار الجارية على عدد سنوات التمدرس. تبين النتيجة أن قيمة سنة التمدرس تساوي مايقارب 680 دولار امريكي. بعد ذلك تم ضرب هذه القيمة بالخسارة في سنين الطلاب نتيجة الأزمة باستخدام معدل عدم الحضور المدرسي في عامي 2011 و2012 والذي بلغ 10.9% و 22.8% على التوالي. الخسارة الإجمالية بلغت 347 مليون دولار أمريكي في عام 2011 و 784 مليون دولار أمريكي في عام 2012، هذه الخسائر لا تُعتبر لسنتي 2011 و 2012 فقط، بل كخسائر في رأس المال البشري على المدى البعيد للبلاد. هذه الطريقة للقياس التي تعتمد المؤشر المادي قاصرة عن تضمين كامل الآثار على رأس المال البشري والقيمة المضافة للفرد المتعلم في المجتمع.

دفعت الأزمة القائمة الحكومة لخفض الإنفاق العام على قطاع التعليم مما يضيف مزيد من التعقيدات على الوضع التعليمي، إذ أن هذا التخفيض في الإنفاق سيحد من قدرة الحكومة على التدخل بحلول علاجية مثل إصلاح المدارس المتضررة وإدخال مناهج خاصة للطلاب في المناطق الساخنة لمعالجة الآثار النفسية والاجتماعية للنزاع على الأطفال. تجدر الاشارة إلى أن الإنفاق العام على التعليم انخفض من 35.4 مليار ليرة سورية في 2010 إلى 26 مليار ليرة سورية في 2011 ومن المتوقع أن يبلغ الإنفاق في 2012 إلى 19.5 مليار ليرة سورية.

بشكل عام وكنتيجة للإزمة القائمة فقدت سورية جزءاً مهماً من البنية التحتية ورأس المال البشري (مدرسيين ومشرفين) الأمر الذي يتطلب العديد من السنين لتعويضهما، بالإضافة إلى خسارتها إمكانيات تحسين سنوات تمدرس أبنائها. بالإضافة لذلك فإن انخفاض معدل الحضور المدرسي المقدر في العام 2011–2012، أثر على متوسط السنين الدراسية المقدرة للفرد فوق 15 سنة في سورية حيث انخفض الأخير بما يقارب 1.74%، مما سيؤثر سلباً على رأس المال البشري وبذلك على النمو الاقتصادي والعمالة والانتاجية.

2-2-3 تحولات ديمغرافية كبيرة وتراجع واضح في الصحة

بلغ معدل النمو السكاني 2.45% خلال العقد الماضي، وهو أعلى من أمثاله في الدول النامية ذات الدخل المتوسط، ومن المتوقع أن ينخفض معدل النمو السكاني من 2.45% في 2010 إلى 1.5% في 2011 و إلى نمو سالب بـ 2.5% في 2012. ويعود تراجع معدل نمو السكان إلى مكونين رئيسيين، الأول: هو الزيادة في معدل الوفيات، حيث قام التقرير بتقدير الزيادة المتوقعة في الوفيات بما يقارب 51% في 2012. ان هذه الزيادة المقدرة في الوفيات هي نتيجة الوفيات المتعلقة مباشرة بالنزاع المسلح وتدهور في توفر والنفاذ إلى الخدمات الصحية بالنسبة للحالات المعتادة، والأكثر أهمية بالنسبة للحالات الطبية المتعلقة بالصراع كالجرحى. أما الثاني: هو الهجرة حيث انخفض معدل نمو السكان بسبب زيادة تقديرات عدد اللاجئين السوريين بـ 542250 لاجئ وعدد المهاجرين طوعاً بـ 847618 مهاجر[8].

أدت الأزمة إلى تغيير كبير في توزيع السكان ضمن الأراضي السورية نتيجة تزايد أعداد النازحين خصوصاً في مناطق النزاع مثل حمص وادلب ودير الزور وحلب ودمشق وريف دمشق، فالعديد من النازحين أعادوا توزعهم في مناطق أخرى ضمن محافظاتهم.

تعد خسائر الحياة البشرية الأكثر مأساوية نتيجة الأزمة، فحسب الأمم المتحدة فإن أكثر من 59648 شخص (OCHA, 2013) قد قتلوا منذ آذار 2011 وغالبيتهم من الذكور الشباب، وبدرجة أقل نساء وأطفال. وازدادت معدلات الوفيات بشكل مباشر وغير مباشر بسبب اشتداد العنف المسلح واستخدام أسلحة ثقيلة وتجاهل الوصول إلى الرعاية الطبية للحفاظ على الحياة، وانتهاكات حقوق الانسان ونقص الأمن والقيود على التحرك وعدم احترام العمل الطبي.

يقدر التقرير عدد الجرحى بـ 238592 جريح[9]، وكنتيجة للنقص في الرعاية الصحية المتمثلة في الرعاية والمستلزمات الطبية انتهى العديد من هؤلاء الجرحى بإعاقات وحالات صحية مزمنة، ومع تصاعد العنف تعقدت حالات الكثير من الجرحى والقدرة على الاستجابة لها من قبل الطواقم الطبية. ويعد عدم حيادية الخدمات الطبية للجرحى تحدياً رئيسياً، فالكثير من الجرحى حرموا من العلاج المناسب أو عولجوا بعيادات فقيرة التجهيز وغير رسمية. يضاف إلى ذلك الزيادة في العبء الصحي الناتج عن تآكل القدرة على الاستجابة للأمراض والحالات المزمنة. أما بالنسبة للمناطق الأقل تأثراً بالنزاع فقد ازداد الضغط على الخدمات الصحية نتيجة ازدياد أعداد النازحين.

تعرض القطاع الصحي في سورية لخسائر كبيرة في البنى التحتية وصلت إلى 7 مليار ليرة سورية، حيث تضررت، بحسب وزارة الصحة، 43 مشفى خرجت 21 منها من الخدمة وأضحت بعض المحافظات دون مشاف عامة في الخدمة. كما

[8] قدر المؤلفون الهجرة بالاعتماد على الفرضيات التالية: أولاً: الوظائف التي تم خسارتها في عامي الأزمة لها نفس تركيب حالة المشتغلين في عام 2010، ثانياً: العشير الأغنى من حيث الإنفاق ممن خسروا وظائفهم ويبلغون 13.98% من اجمالي العاملين قاموا بالهجرة مع عائلاتهم، ثالثاً: معدل العالة 4.1 بحسب 2010.

[9] التقدير مبني على أربعة جرحى مقابل كل قتيل.

تضرر 197 مركزاً طبياً منها 115 خرج من الخدمة. لقد أدى انهيار الخدمات الصحية العامة، التي تشكل المزود الرئيسي للخدمات الصحية في البلاد، إلى ضغط كبير على القطاع الخاص والمدني الطبي واللذان يعانيان أصلاً من ضعف في الإمكانيات.

ويخسر القطاع الصحي كوادره من الطاقم الطبي بالإضافة إلى التسهيلات وسيارات الإسعاف ووسائل النقل المتخصصة. فبحسب وزارة الصحة، فقد 45 شخصاً من الكادر الطبي حياتهم أثناء الخدمة منذ بداية الأزمة، بينما جرح 64 وخطف 9. بالإضافة إلى ذلك فقد تعطل 75% من الصناعات الدوائية، التي كانت تغطي 97% من الاحتياجات المحلية، خاصة بعد تصاعد العنف في حلب وحمص وريف دمشق حيث تتركز هذه الصناعات. ويذكر أن العقوبات أثرت في تقييد استيراد أدوية حيوية مثل أدوية التهاب الكبد الفيروسي والسرطان ولقاحات الأطفال، بالإضافة إلى المعدات الطبية وقطع تبديلها.

ويشكل التدفق الكبير للنازحين داخلياً واللاجئين خارج الحدود تحدياً صحياً جديداً، خاصة وأن 46% منهم أطفال. ويحتاجون إلى اجراءات صحية عاجلة خاصة للأطفال والأمهات وذوي الأمراض المزمنة. وتظهر بعض المخاطر الصحية في نسبة تغطية اللقاحات والتغذية، حيث تشير بيانات وزارة الصحة في بداية 2012، إلى تراجع نسبة تغطية اللقاحات التي كانت 95% في العام 2009 إلى 80% في عام 2011، والتي يتوقع أنها انخفضت أكثر مع انتشار النزاع المسلح وتزايد حدة العنف. ويذكر في هذا السياق أن المناطق التي عانت قبل الأزمة من أعلى معدلات وفيات الأطفال والمراضة وسوء التغذية، هي الأكثر تأثراً بالعنف وشهدت حركات نزوح كبيرة مما سيعمق التفاوت في صحة الأطفال ضمن القطر. كما يضاف إلى المخاوف الصحية صحة الأمهات حيث حصل انخفاض حاد في التغطية الوطنية للخدمات الصحية المقدمة للنساء الحوامل والذي أدى لارتفاع في عدد الولادات المبكرة وفي ارتفاع خطير في حالات نقص وزن حديثي الولادة بالإضافة إلى مضاعفات أخرى متعلقة بالولادة.

يوجد نقص في الدراسات والمؤشرات حول كل من الصحة العقلية والصحة الجنسية، حيث تزداد حالات الإساءة الجنسية والاغتصاب في مخيمات اللاجئين والنازحين، كما تتدهور الصحة العقلية للأفراد وتتراجع العناية بها بشكل عام في فترات النزاعات الداخلية (Spiegel et al., 2010) ويتوقع أن يؤثر العنف وانتهاك حقوق الإنسان والنزوح والعيش في مناطق مضطربة على الصحة العقلية للأفراد.

في ذات الوقت تم تخفيض الإنفاق العام على الصحة من 7.5 مليار ليرة سورية في 2010 إلى 5.2 مليار ليرة سورية في2011 ، أما الميزانية المرصودة للعام 2012 فتقدر بـ 4.4 مليار ليرة سورية. اعتماداً على أسعار الثابتة فإن القيمة الحقيقية للانخفاض في الإنفاق العام على الصحة هي من 3.9 مليار ليرة سورية في 2010 إلى 2 مليار ليرة سورية في 2012 مما يمثل انخفاض بمقدار 50% نتيجة للأزمة.

2-2-4 خسارة عشرين عاماً من إنجازات التنمية البشرية

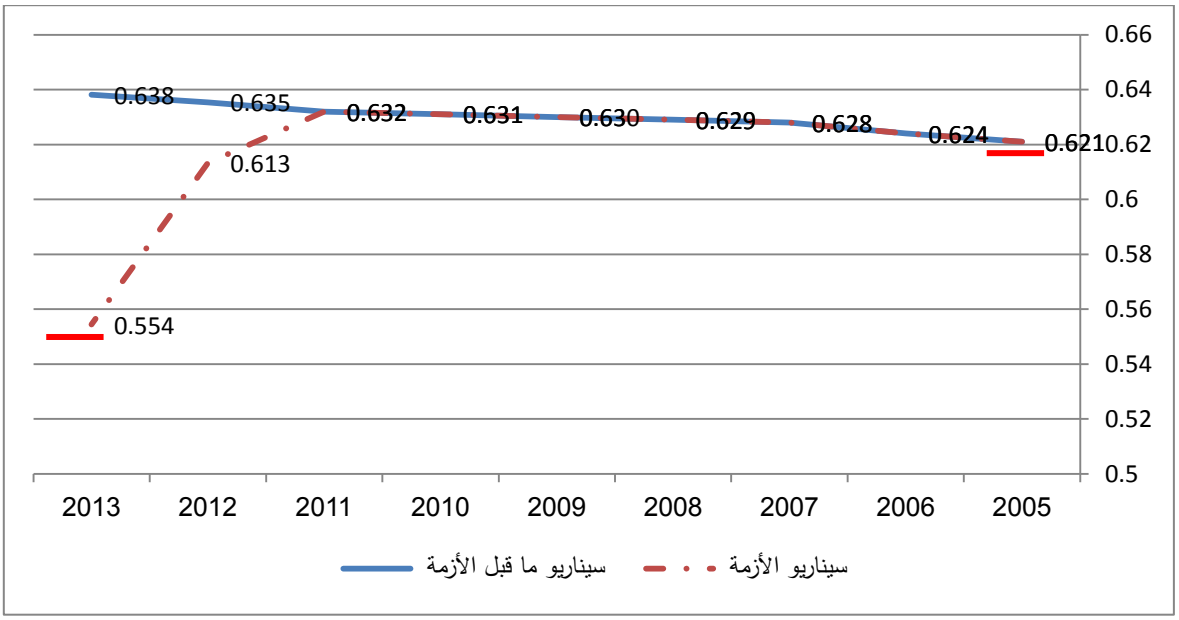
يتألف دليل التنمية البشرية من ثلاثة مكونات وهي الدخل والتعليم والصحة وقد تم تقديرها في هذا التقرير للعامين 2011 و2012 وفق كل من السيناريو الاستمراري وسيناريو الأزمة. في السيناريو الاستمراري تم تقدير حصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بناء على معدلات نمو حصة الفرد وفق التقديرات الاقتصادية أعلاه، كما تم اعتماد وسطي معدل نمو سنوات التمدرس الفعلية والمتوقعة خلال الفترة 2005-2011، و في مؤشر الصحة تم استخدام وسطي معدل نمو توقع الحياة عند الولادة بين 2005-2011. وبالتالي يضع السيناريو الاستمراري تصوراً لحالة التنمية البشرية لسورية مع استمرار الوضع السابق للأزمة.

أما في سيناريو الأزمة، فقد تم تقدير دليل التنمية البشرية وفق ما يلي: أولاً، تم تقدير التراجع في حصة الفرد من الناتج المحلي بالأسعار الثابتة من التقديرات في القسم الاقتصادي أعلاه. ثانياً تم تحديد الخسارة في سنوات التمدرس الفعلية والمتوقعة بالاعتماد على معدلات الحضور المدرسي خلال الأزمة. ثالثاً، بالنسبة لتقدير الخسارة في توقع الحياة فقد تم الاعتماد على البحث المعد من قبل (Ferguson et al., 2010) والذي يشرح فيه مكاسب توقع الحياة نتيجة لخفض الوفيات الناجمة عن العنف والتي شملت العديد من دول ومناطق العالم بما فيها منطقة شرق البحر المتوسط التي تم استخدام نتائجها كنموذج لقياس أثر الأزمة في سورية على توقع الحياة. وبالتالي قياس أثر معدل الوفيات نتيجة العنف في الأزمة (هذا المعدل الذي أصبح 33.5 و252.3 لكل مئة ألف شخص في عامي 2011 و2012 على التوالي)، على توقع الحياة وأظهرت النتائج أن توقع الحياة خسر 0.69 سنة في عام 2011 و 5.38 سنة في العام 2012.

شكلت هذه الانتكاسات في الصحة العامة والتعليم والدخل تدهوراً في وضع التنمية البشرية في سورية. كما هو مبين في الشكل 2-10 فقد ازداد دليل التنمية البشرية، وفق السيناريو الاستمراري، من 0.632 في 2011 إلى 0.638 في 2013[10]. أما في سيناريو الأزمة، نلاحظ تراجعاً حاداً في الدليل من 0.632 في 2011 إلى 0.554 في 2013، أي أن دليل التنمية البشرية المقدر خسر 15.1% من قيمته نتيجة للأزمة، إن هذا الانخفاض يعتبر تغيراً كبيراً في قيمة الدليل ذو الطبيعة البطيئة في التغير. وبكلام آخر إن قيمة الدليل المقدرة لعام 2013 نتيجة الأزمة هي قريبة من قيمته عام 1993، أي أن سورية خسرت عقدين من إنجازات التنمية البشرية.

[10] دليل التنمية البشرية 2013 يقيس مؤشرات التنمية البشرية للعام 2012.

الشكل2-10: دليل التنمية البشرية في سورية، 2005-2013



المصدر: تقرير التنمية الانسانية 2011 وتقديرات المؤلفين

2-2-5 عودة إلى المؤسسات التقليدية وتفكك التضامن الاجتماعي

قامت الدولة السورية الحديثة بعد الاستقلال لتحقيق أهداف السوريين في التنمية والعدالة على الأصعدة السياسية والاجتماعية والاقتصادية. وقد حاولت هذه المؤسسات حديثة العهد حينها إحداث نقلة في الانتماء للسوريين من العائلة والقبيلة إلى الوطن والأمة. إلا أن الطبيعة غير المرنة للمؤسسات الرسمية وضعف مستويات الشفافية والمساءلة، كان أحد أهم الأسباب التي قادت إلى الحراك المجتمعي القائم الآن. وقد ساهم فقدان الثقة بين غالب السوريين وهذه المؤسسات القائمة إلى عودة جزء من المجتمع إلى المؤسسات التقليدية مثل العائلة والقبيلة والانتماءات الضيقة.

بدأت الأزمة مع موجة من المظاهرات المطالبة بالمزيد من الحقوق المدنية والتي أدت إلى رفع الوعي بالمواطنة والحرية والمشاركة المجتمعية، واصطدم الحراك المجتمعي بالسلطات المتصلبة التي اعتمدت إلى كبير على السلطات الأمنية للحد من تطور المجتمع المدني. تدهور الحراك بعد ذلك إلى نزاع مسلح عنيف في العديد من المناطق السورية، وسط تدخل اقليمي ودولي لدعم النظام أوالمعارضة. لقد أصبح صوت السلاح الأعلى في الأزمة السورية، وساهم التزايد بأعداد القتلى والجرحى بالأضرار بالانسجام الاجتماعي وعمق من الفجوة بين المجموعات المختلفة في المجتمع. وبينما تهدف عدد من المجموعات إلى تغيير جذري بالتحول إلى مؤسسات حديثة وفعالة وشفافة وقابلة للمسائلة، تهدف مجموعات أخرى لبناء مؤسسات تقليدية قائمة على المعتقدات. وقد قامت، من جانب، بعض من المجموعات باستخدام الدين أو العصبيات لتبرير العنف والكراهية مستفيدة من الإعلام القائم بما في ذلك مواقع التواصل الاجتماعية التي أصبحت فضاء مناسبا للمتطرفين

من كل الأطراف لزيادة الانقسام بين الناس. ومن الجانب الآخر فقد تطور أثناء الأزمة مجتمع مدني حديث يساهم في دعم المجتمع السوري في تجاوز الآثار السلبية للأزمة ويركز على دعم التجانس الاجتماعي وتعزيز قيم المواطنة.

لقد أدى الانزلاق إلى نزاع مسلح مأساوي إلى تدهور رأس المال الاجتماعي في المجتمع، وخلق قواعداً جديدة لإدارة العلاقات الاجتماعية بين الأفراد، التي زادت الاستقطاب الحاد ضمنه. فقد فرضت الأطراف المسلحة قواعدها على الحياة الاجتماعية والاقتصادية للأفراد. مما خلق اقتصاديات العنف في سورية والتي تجلت في العديد من الظواهر، فعلى سبيل المثال، قاد ازدياد العاطلين عن العمل إلى بحث بعضهم عن نشاطات عنيفة و/أوغير قانونية من خلال الانضمام إلى الجيش النظامي أو قوات الأمن أو المجموعات المسلحة للمعارضة، ممارسين القتل أو الإهانة أو الإيذاء للسوري الآخر. يضاف إلى ذلك توسع ظواهر الاتجار بالإنسان والسلاح والمخدرات والتي تحولت إلى حوافز مادية لقطاعات من المجتمع الذين خطفوا أو استغلوا الرجال والنساء والأطفال خلال الأزمة. ومثال آخر هو تدمير و/أو نهب الممتلكات الخاصة والعامة بما فيها المنازل والمدارس والمنشآت والبنية التحتية والمواقع الأثرية الذي ألحق الأذى بالثروة المادية وغير المادية لسورية.

لقد خلقت اقتصاديات العنف حوافز لقطاع من المجتمع، ومن مختلف الأطراف، الذي يستفيد من استمرار الأزمة، هذا القطاع لديه الدافع لاستمرار انزلاق البلاد إلى حالة العنف في المستقبل، وبالتالي يتطلب إعادة بناء النسيج الاجتماعي إلغاء حوافز هذا القطاع المجتمعي.

إن الافتقار إلى التوافق على الرؤية اللازمة لتجاوز الأزمة سيزيد من الشعور بالخوف والقلق من المستقبل، هذا سيساهم في الزيادة في أعداد المهاجرين السوريين من جهة ومن النزاع بين عدد من المجموعات في المجتمع من جهة أخرى. نتيجة لذلك فإن مزيداً من التفكك سيصيب المجتمع والذي سيحتاج إلى العديد من السنين لبناء تماسكه مرة أخرى. بالإضافة إلى ذلك فإن القيم والأعراف الاجتماعية تأثرت سلباً نتيجة تأجج مشاعر الكراهية والانتقام تجاه "الآخر"، وتراجع سيادة القانون. مع ذلك قد تكون الأزمة فرصة ذهبية لتجاوز المؤسسات التقليدية وغير الديناميكية وبناء مؤسسات حديثة وأعراف اجتماعية جديدة لا تقوم على إقصاء أي سوري من المشاركة السياسية والاجتماعية والاقتصادية المتساوية، حيث تشير الأدبيات إلى توسع إمكانيات تغيير المؤسسات أثناء الأزمات.

الفصل الثالث: تقييم تجاوب الحكومة السورية والمجتمع الدولي مع الأزمة

استهلال

ركز الفصل السابق بشكل رئيسي على القياس الكمي لآثار الأزمة، ولم يقدم سوى لمحة عامة عن سياسات الحكومة السورية خلال الأزمة. سيتم في هذا القسم مراجعة أكثر تفصيلاً لأهم القرارات الاقتصادية والاجتماعية التي تبنتها الحكومة السورية لمواجهة الأزمة، إضافة إلى الإضاءة على الحالة المضطربة التي عكستها هذه القرارات لدى صناع القرار وافتقارهم إلى رؤية واضحة لمعالجة الأسباب الأساسية للأزمة.

مما لا شك فيه أن هناك الكثير من العوامل, بعضها خارج سيطرة الادارة الاقتصادية والخدمية في الحكومة, التي أثرت بشكل سلبي على الحالة الاقتصادية والاجتماعية. تشمل هذه العوامل النقص الحاد في الخدمات الأساسية, والإضرار بالبنية التحتية والأصول العامة والخاصة, والاضطرابات الاجتماعية، وارتفاع مستويات عدم الأمان والعنف، والاختناقات في سلاسل الإنتاج الناجمة عن عدم انتظام موارد الطاقة والنقل, إضافة إلى الانخفاض الحاد في الايرادات الحكومية. لكن من أهم العوامل التي ساهمت وأثرت بتفاقم الأزمة واستمرارها هو عدم وجود مؤسسات فعالة لإدارة النزاع, حيث تقوم هذه المؤسسات بحل أسباب النزاع, وتقوم أيضاً بإدارة الأزمة والتغلب عليها حال حدوثها. وتتضمن هذه المؤسسات لجنة قضائية مستقلة, وأحزاب سياسية ممثلة للشعب, وانتخابات شفافة وحرة, واتحادات مستقلة, وشراكات اجتماعية, والحماية الاجتماعية. ويجب على هذه المؤسسات أن تكون ملتزمة، من خلال سياساتها، بإعلام كافة أطراف الأزمة أنه لن يكون هناك رابحون يحصلون على امتيازات, ولا خاسرون يتم إقصاؤهم.

من جهة المجتمع الدولي فقد أظهرت العقوبات التي فرضتها عدد من الدول على سورية عدم فعالية لجهة تحقيق أهدافها المعلنة، كما كان الحال في العديد من التجارب السابقة (أبرزها العراق) حيث لم تستطع العقوبات أن تحقق أهدافها الرسمية المحددة. وقد أثرت هذه العقوبات بشكل أساسي على السكان، وخاصة الفقراء، الذين تحملوا تكلفة عالية على المستوى التنموي من الناحية الاقتصادية والبشرية بينما لم تستطع أن تحقق هدفها المفترض في إضعاف الأنظمة السياسية.

أدت العقوبات التي فرضت على سورية إلى آثار سلبية ألحقت الضرر في مختلف الجوانب الاقتصادية، وخاصة القطاعات الاستخراجية والمالية والتجارة والنقل. كما تؤثر القيود المالية الدولية على تحويلات المغتربين من الخارج إلى الداخل السوري والتي تعتبر من أهم مصادر الدخل للكثير من الأسر السورية الفقيرة. إضافة إلى ذلك, أدت وتؤدي العقوبات إلى صعوبات كبيرة في استيراد السلع النهائية (مثل الآلات ومصادر الطاقة والتجهيزات وأجزاء من الطيران المدني) والخدمات كالتأمين.

وعليه يناقش التقرير في القسم الأول من هذا الفصل ردود فعل الحكومة من الناحية التنموية، بينما يدرس التقرير مدى مساهمة العقوبات في التكاليف الاقتصادية والاجتماعية العالية للأزمة والتي تم احتسابها في القسم الثاني.

3-1 تجاوب الحكومة اقتصادياً وخدمياً

يحلل هذا القسم من التقرير تجاوب الحكومة السورية على الأزمة من الناحيتين الاقتصادية والاجتماعية كاستمرار لسياق تحليل الجذور والآثار الاقتصادية والاجتماعية لهذه الأزمة. وعلى الرغم من أن الاستجابة السياسية والأمنية للحكومة هي في صميم الأزمة, لكنها تعتبر خارج إطار هذا التقرير.

إن المهمة الرئيسية للحكومات السورية المتعاقبة منذ بداية نيسان 2011 وحتى نهاية عام 2012، هي إدارة الأزمة في كلا المسارين السياسي والاقتصادي والاجتماعي. تضمن برنامج الإصلاح السياسي إصلاحات قانونية وتشريعية منها قوانين الإدارة المحلية والمنظمات غير الحكومية والإعلام والانتخابات وتشكيل الاحزاب السياسية, إضافة إلى إصدار دستور جديد, وإجراء انتخابات إدارة محلية وبرلمانية. إلا أن هذه الجهود الرسمية لم تترجم إلى إصلاح فعلي بسبب الأداء المؤسساتي غير الكفء.

لذلك لم يلعب هذا الإصلاح الذي اعتبره الكثيرون شكلياً دوراً إيجابياً في تهدئة المعارضين وتجاوز الأزمة، بل استمرت الحالة الأمنية بالتردي بشكل أكبر في الكثير من أنحاء البلاد. ومن أسباب هذا التردي, الدعم المالي الداخلي والخارجي للتسلح من قبل مختلف الأطراف، وبالتالي ازدادت التأثيرات الخارجية على الأزمة بشكل واضح.

خصصت الحكومة الجزء الأكبر من جهودها ومواردها للتعامل مع القضايا الأمنية. إلا أن ذلك ساهم في الفشل بتجاوز الاختلالات الوظيفية لحالة الأزمة وعدم القدرة على بناء مؤسسات عمومية النفع وفعالة ومبتكرة.

يُظهر التقييم الموجز الذي قدمه التقرير إلى عدم مساهمة طريقة عمل الحكومة من ناحية الإصلاحات السياسية والتعامل مع الحالة الأمنية بتهدئة الأزمة الحالية. وعلى الرغم من أهمية هاتين الناحيتين، إلا أن التقرير يركز في هذا الفصل على تعامل الحكومة مع الآثار الاقتصادية الاجتماعية التي خلفتها الأزمة، وفي هذا الجانب يمكن القول أن الحكومة افتقدت إلى رؤية شاملة لمواجهة النتائج الاقتصادية والاجتماعية للأزمة، مما انعكس على طريقة تعاملها مع هذه النتائج التي أخذت شكل ردات الفعل عوضاً عن التعامل بآلية الفعل المخطط والمدروس.

3-1-1 سياسات إنفاق شعبوية غير مستدامة

تبنت الحكومة السورية سياسة مالية توسعية خلال الأزمة، فارتفع الإنفاق الجاري كنتيجة لزيادة الأجور والتعويضات. إذ ضاعف المرسوم التشريعي رقم 11 تعويض المازوت الشهري للموظفين الرسميين, ونص المرسومان رقم 40 و42 على رفع الأجور والرواتب التقاعدية ورفع الحد الأدنى للأجور المعفى من الضريبة, كما تم توظيف 10,000 خريج جديد في القطاع العام بناءً على المرسوم رقم (10197)، وتم التوظيف بشكل رئيسي في الأقسام الإدارية. إضافة إلى ذلك, أصبح آلاف من الموظفين المؤقتين في القطاع العام موظفين دائمين بموجب المرسوم رقم 62. وقد أجبرت الأزمة الحكومة على

زيادة أعداد الموظفين في قطاع الأمن والدفاع. ونتيجة لهذه الخطوات، من المتوقع زيادة كبيرة للعمالة الفائضة لأن معظم فرص العمل المحدثة غير مخططة مما سيشكل التحدي المستقبلي الأكبر للقطاع العام بعد انتهاء الأزمة.

ونتيجة للارتفاع الضخم في التمويل العسكري والعمليات الأمنية وإعادة إصلاح أضرار البنية التحتية والتجهيزات وخاصة الأضرار في قطاع الطاقة بما فيها شبكات الكهرباء و أنابيب النفط, ازداد الإنفاق العام كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي من حوالي 18% في 2010 إلى 20.5% عام 2011 ليعود إلى الانخفاض إلى 18.6% في 2012, بينما انخفض الاستثمار العام من 8.7% في 2010 إلى 3.6% عام 2012. ولذلك أثر سلبي كبير على النمو الاقتصادي وخلق فرص العمل, ونقص في الإيرادات, وارتفاع ملحوظ في العجز المالي الذي يمول بشكل رئيسي من الدين الداخلي مما سيؤدي إلى انعكاسات كارثية على الدين العام واستدامته.

في تشرين الأول من عام 2012، أقر مجلس الوزراء موازنة عام 2013 بزيادة 4.8% عن موازنة 2012. حوالي 80% من الموازنة خصص للإنفاق الجاري الذي ارتفع عن ما كان عليه في موازنة عام 2012 بمعدل 16.4%، والجزء الأكبر من هذا الإنفاق ذهب إلى الدعم بما في ذلك دعم المازوت، والكهرباء، والقمح، والسكر، والرز. وتجدر الإشارة إلى أن إجمالي المبلغ المخصص للدعم ارتفع 32.6% مقارنة بعام 2012. أما الـ 20% المتبقية من الموازنة فقد خصصت للإنفاق الاستثماري الذي انخفض بمقدار 26.7% مقارنة بعام 2012. سيتم استخدام حوالي 11% من الإنفاق الاستثماري لتمويل عملية إعادة تأهيل وبناء البنية التحتية المتضررة من الأزمة. وتوقعت الحكومة انخفاض الايرادات الجارية بحوالي 32% والايرادات الاستثمارية بحدود 13% مقارنة بعام 2012. أما عجز الموازنة لعام 2013، فقد قدر بـ 745 مليار ليرة سورية مما يشكل 54% من إجمالي الموازنة، ويعكس هذا العجز الانخفاض الحاد في الايرادات والزيادة الكبيرة في مبلغ الدعم. ويطرح هذا الواقع تساؤل كبير يتعلق بكيفية ومدى قدرة الحكومة على تمويل هذا العجز الضخم في الموازنة.

3-1-2 إشارات متضاربة لسعر الصرف والأسعار

لعبت سياسات مصرف سورية المركزي غير المتناسقة دوراً كبيراً في تقلبات سعر الصرف وارتفاع المضاربة على العملة مما أدى إلى تضخم كبير وخسائر في الاحتياطي الأجنبي. ظهر عدم الاتساق في التصريحات المتضاربة حول سعر الصرف من قبل مصرف سورية المركزي، فعلى سبيل المثال, تم التصريح على أن العملة ستُعوم وبعد فترة وجيزة حظر المصرف على البنوك الخاصة التعامل بالعملة الصعبة ثم سمح لهم بذلك حسب المرسوم رقم 1131، وفي مثال آخر رفع المصرف أيضاً سعر الفائدة على الودائع لأجل والودائع تحت الطلب لدعم العملة المحلية وفي ذات الوقت خفض النسبة المطلوبة لاحتياطي السيولة الإلزامي للمصارف الخاصة. وبالتالي لم تساهم تلك السياسات غير المتناسقة في تخفيف مخاوف رجال الأعمال والمستثمرين, وخاصة أن المصرف توقف منذ أيار 2011 عن نشر أي تحديث لأداء القطاع المالي.

سعت الحكومة إلى تخفيض حجم التداول في سوق الصرف غير الرسمي بإصدار قرار سُمح بموجبه للمواطنين بشراء 5000 دولار شهرياً من المصرف التجاري السوري (مصرف قطاع عام) بسعر السوق، كما سمح هذا القرار للمصرف التجاري بيع الدولار الأميركي بالسعر الرسمي لأغراض الاستثمار. وقد يؤدي هذا القرار بالفعل إلى رفع قيمة العملة فورياً وعلى المدى القصير، إلا أن له آثار سلبية على الاحتياطي بالعملة الأجنبية على كل من المدى المتوسط والطويل. وتجدر الإشارة إلى أن العمل توقف بهذا القرار بعد أيام من إصداره الأمر الذي يعطي رسائل متضاربة تضر بشكل كبير بمصداقية هذه القرارات.

وفي ذات السياق، فإن قرار وزارة الاقتصاد والتجارة بمنع استيراد جميع السلع التي يطبق عليها رسم جمركي أكبر من 5%، الذي تم إيقاف العمل فيه بعد 10 أيام من إصداره، وقرار المصرف المركزي للحد من الاعتمادات المقدمة للقطاع الخاص لتمويل وارداتهم لم يكن لهما الأثر الكبير لتهدئة مخاوف السوق. إضافة إلى ذلك، فإن آخر البيانات المتوفرة عن مؤشر أسعار المستهلك في أيلول 2012 تظهر ارتفاع سنوي يبلغ 48.1%، وتشير التقديرات إلى أن هذا المؤشر استمر في الارتفاع خلال الأشهر الثلاثة الأخيرة من عام 2012 بسبب ارتفاع أسعار المازوت والطعام الأمر الذي يعود بشكل أساسي إلى عدم نجاح الحكومة في تزويد أسواق بعض المناطق بالسلع الحيوية.

3-1-3 الاستجابة غير الفعالة في مناطق النزاع

بذلت الحكومة سورية على أرض الواقع جهوداً حقيقية لتخفيف الضغط على المستهلكين وتخفيف آثار الأزمة على الفقراء. فعلى سبيل المثال, خفض المرسوم رقم 23 و70 في 2011 الضرائب والتعرفة الجمركية على بعض السلع الرئيسية مثل الأرز والسكر والزيوت والشاي والقهوة والحليب. كما أصدر رئيس الوزراء قراراً بتسهيل استيراد البضائع الضرورية بما في ذلك المواد الطبية والغذائية. وأصدرت وزارة الاقتصاد والتجارة نشرة أسبوعية تأشيرية لأسعار السلع الأساسية وأعطيت تعليمات لشركات التجارة الداخلية العامة ببيع البضائع الرئيسية بأسعار مخفضة لكسر الاحتكارات. إضافة إلى ذلك, تم إعادة جدولة القروض غير المدفوعة على المزارعين والصناعيين بالمرسوم رقم 1046 والمرسوم رقم 121 في عام 2011، كما تم تسهيل النفاذ إلى أسواق التصدير البديلة (خاصة إيران والعراق). وأسست الحكومة الصندوق الوطني للمعونة الاجتماعية (المرسوم رقم 9 في عام 2011) لمنح الإعانات النقدية المباشرة للأسر الفقيرة، وبالفعل قدم الصندوق دفعتين لحوالي 135,000 أسرة ممن تنطبق عليهم المعايير المطلوبة، أما الدفعة الثالثة والتي كان من المقرر دفعها تم إلغاؤها.

تلك الجهود, الجديرة بالثناء, كان لها أثر إيجابي لكن ثانوي مقارنة بعدم الاستقرار الاقتصادي الناتج عن الإشارات المتضاربة خلال فترة الأزمة. وفي الواقع, يوجد مثالين عن ضعف جاهزية الحكومة السورية للأزمة هما عدم وجود أي خطة طوارئ فعالة لدعم اللاجئين, والتنسيق الضعيف جداً بين الوحدات الإدارية المحلية في مناطق النزاع. كما كانت ظروف قطاعات الصحة والتعليم في مناطق النزاع صعبة بشكل لافت إذ ارتفع الطلب عليها وواجه موظفوها نقصاً في الموارد المالية وشروط الأمان، كما تشير أعداد المدرسين والكادر الطبي الذين قتلوا أثناء أداء واجبهم.

3-2 الاستجابات الدولية

تطوّرت الاستجابات الإقليمية والدولية مع تصاعد الأزمة، فقد قدّمت بعض الدول، وفي بداية الأزمة، الدعم السياسي والاقتصادي للحراك الاجتماعي، وبعد ذلك، قام عدد من هذه الدول بتقديم الدعم السياسي، والمالي، واللوجستي لمختلف المجموعات المسلّحة. من جهة أخرى، قدّمت بعض الدول الدعم السياسي، والاقتصادي، واللوجستي إلى النظام. وقاد هذا الاستقطاب الدولي إلى غياب إجماع على تطبيق عقوبات أممية على النظام. وفي هذا السياق، يستقصي التقرير العقوبات بوصفها مكوّناً هامّاً من الاستجابات الدولية.

قامت الولايات المتّحدة الأمريكية، والاتحاد الأوروبي، وجامعة الدول العربية، وتركيا واستراليا، وكندا، وغيرها بفرض عقوبات مختلفة ترمي إلى ممارسة الضغط على النظام السوري. وبحسب هذه الدول، فإن الغاية من العقوبات هي استهداف النظام السوري الحالي دون تعريض الشعب السوري إلى مصاعب غير مستحقّة (Hufbauer et al., 2011a). غير أن هذه العقوبات كان لها تأثير لا يُنكر على الاقتصاد السوري برمّته، وعلى معيشة الشعب السوري.

ومن حيث المبدأ، تُستعمل العقوبات الاقتصادية كأدوات للضغط على حكومة بلد معيّن كي يغيّر سلوكه، غير أن تأثيرات العقوبات غالباً ما تكون أكبر وأعمق ممّا كانت الدول التي طبّقتها قد قصدت منها رسميّاً.

3-2-1 الإطار الزمني للعقوبات المفروضة على سورية

طبّقت الولايات المتّحدة العقوبات على سورية في مراحل مختلفة، جزء منها كان قد سبق وطُبِّق قبل الأزمة السورية التي تجلّت في قانون محاسبة سورية واستعادة سيادة لبنان لعام 2004. وقد حظر هذا القانون بيع الذخيرة، وتصدير معظم البضائع الأمريكية التي تحتوي على أكثر من 10% من المكوّنات المصنّعة في الولايات المتّحدة الأمريكية، وحظر دخول الطائرات السورية الأجواء الأمريكية. كان الهدف المعلن من هذه العقوبات هو إنهاء دعم سورية "للنشاطات الإرهابية" ، وسعيها للحصول على أسلحة الدمار الشامل، ووجودها العسكري في لبنان.

في عام 2006، فُرِضَ نوعٌ آخر من العقوبات، يستند إلى قانون "باتريوت" الصادر في الولايات المتّحدة الأمريكية. وقامت وزارة الخزانة بتصنيف المصرف التجاري السوري على أنه "مؤسسة مالية تشكّل مصدراً أساسيّاً للقلق في مجال غسيل الأموال"، وطلبت إلى المؤسسات المالية الأمريكية قطع جميع العلاقات معه. إضافة إلى ذلك، جمّدت الولايات المتّحدة بين عامي 2004 و2008 أصول أفراد ومسؤولين حكوميين سوريين معنيين بدعم سياسات يُنظر إليها على أنها ضد مصالح الولايات المتّحدة الأمريكية (Hufbauer et al., 2011a).

وتزامناً مع استمرار الحراك في سورية، بدأت الولايات المتّحدة في توسيع العقوبات، بهدف معلن هو إنهاء العنف وانتهاكات حقوق الإنسان المرتكبة ضدّ الأفراد من قبل الحكومة السورية. في هذا السياق، جاءت العقوبات على شكل أوامر تنفيذية رئاسية، ومن ضمنها ما يلي: في نيسان 2011، جمّدت الولايات المتّحدة الأمريكية أصول المخابرات السورية وثلاثة

مسؤولين حكوميين وحظرت التعامل التجاري الأمريكي معهم؛ وفي أيار 2011، ألقي الحجز على أموال سبعة من كبار المسؤولين الحكوميين السوريين؛ وفي آب 2011، وُسِّعت العقوبات لتشمل حظر "الاستثمارات الجديدة في سورية من قبل أي شخص أمريكي؛ والاستكشاف، أو إعادة الاستكشاف، أو البيع، أو التوريد، المباشر أو غير المباشر، من الولايات المتّحدة الأمريكية ومن قبل شخص أمريكي؛ أو استيراد النفط أو المنتجات النفطية من منشأ سوري إلى داخل الولايات المتّحدة الأمريكية؛ أو أي صفقة أو تعامل من قبل شخص أمريكي بالنفط أو المنتجات النفطية من منشأ سوري أو ما يرتبط بها؛ وفي نيسان 2012، وُسِّعت العقوبات كي "تلقي الحجز على ممتلكات أشخاص معيّنين من الحكومة السورية (وإيران)، وتعليق دخولهم إلى الولايات المتّحدة الأمريكية؛ وفي أيار 2012، حُظِرت عمليّات معيّنة، وعُلِّق دخول كل من يتحايلون على العقوبات الخارجية ضدّ سورية (وإيران).

عكست العقوبات المفروضة من الاتحاد الأوروبي منذ بدء الأزمة، العقوبات المفروضة من الولايات المتّحدة من حيث الهدف والنطاق. ففي مطلع شهر أيار 2011، طبّق الاتحاد الأوروبي حظراً على الأسلحة، إضافة إلى حظر السفر وتجميد الأصول على 13 مسؤولاً سورياً. وفي أواخر آيار، وبعد فترة قصيرة من توسيع العقوبات المفروضة من الولايات المتّحدة، حذا الاتحاد الأوروبي حذوها بفرض حظر للسفر وتجميد الأصول على كبار القادة (Hufbauer et al., 2011a).

في حزيران 2011، وسّعت الولايات المتّحدة والاتّحاد الأوروبي عقوباتهما لتشمل المزيد من المسؤولين والعديد من الكيانات التجارية. وحتى نهاية آذار 2012، توسّعت قائمة الأفراد والمجموعات المحظورة لتشمل مشغّلاً سورية رئيساً للهاتف الخلوي، وقناة تلفزيونية محلية خاصّة، وشركتي نفط، وعدداً كبيراً من الأفراد. وحظر الاتّحاد الأوروبي تصدير المعدّات الخاصّة بصناعة النفط والغاز إلى سورية، كما حظر التعامل بالمعدّات التقنية المستعملة للترصّد، ومنع الاتجار بالذهب وغيره من المعادن الثمينة مع المؤسسات الحكومية السورية، وحظر رحلات الشحن من سورية، وجمّد أصول مصرف سورية المركزي. وفي الفترة الواقعة بين آب وأيلول 2011، اتفقت الولايات المتّحدة الأمريكية وحكومات الاتّحاد الأوروبي على حظر المستوردات من النفط السوري والاستثمارات الجديدة في صناعة النفط السورية، ولعلّ ذلك ربّما هو من أشدّ العقوبات التي طبّقت حتى الآن من حيث التبعات، بما أن الاتّحاد الأوروبي كان يشتري معظم النفط السوري فيما مضى.

في حزيران 2012، فرض الاتّحاد الأوروبي عقوبات على "البضائع الكمالية وذات الاستخدام المزدوج". ويُعتبر الحظر على تصدير البضائع الكمالية واضحاً تماماً، لكن حظر "البضائع ذات الاستخدام المزدوج" قد يكون له تبعات هامّة على قطاعي الصحّة والمرافق. فعلى سبيل المثال، حظر تصدير "منشآت التصنيع الكيماوية، ومن ضمنها أوعية التفاعلات والخزّانات" و"المواد الكيماوية التي يمكن استعمالها في تشكيل العوامل الكيماوية السامّة" يشمل طيفاً واسعاً من المواد. فالكيماويات المستعملة في الصناعة – للأغراض المدنية والصحّية – يمكن أن تُستعمل أيضًا لأغراض قاتلة، على سبيل المثال. فحظر

التصدير في منتهى الغموض، وهو بذلك يسمح بتوقّف تصدير المواد الضرورية في القطاعات المدنية. وقد كان الحظر على "البضائع ذات الاستخدام المزدوج" هدّاماً وإشكاليّاً تحديداً في العقوبات التي استمرّت 13 عامًا ضدّ العراق.

وقامت دول أخرى أيضاً بفرض العقوبات ضدّ سورية. ففي شهر شباط 2012، وسّعت استراليا حظر السفر والعقوبات المالية، التي كانت قد فرضتها سابقاً وقبل الأزمة على 34 شخصاً و13 كياناً، لتشمل 75 شخصاً و27 كياناً إضافيّاً. أمّا كندا، فقامت في آذار 2012 بحظر جميع التعاملات مع مصرف سورية المركزي وسبعة من وزراء الحكومة، وعدداً من المسؤولين الحكوميين الآخرين. وفي تشرين الثاني 2011، كانت تركيا قد علّقت جميع العلاقات مع مصرف سورية المركزي، وجميع التعاملات المالية الائتمانية، وجمّدت أصول الحكومة السورية، وأوقفت اتفاقيات التعاون مع سورية. وفي ذات الشهر أي في تشرين الثاني 2011، فرضت معظم الدول الأعضاء في جامعة الدول العربية عقوبات على سورية؛ حيث قامت هذه الدول بإيقاف جميع التعاملات المالية والاتفاقيات التجارية مع سورية، وعلّقت جميع التعاملات مع مصرف سورية المركزي والمصرف التجاري السوري. كما فرضت جامعة الدول العربية حظر سفر على عدد كبير من كبار المسؤولين، وجمّدت أصول الحكومة السورية في الدول العربية. أمّا العراق، ولبنان، والأردن وهم ثلاثة من أهم شركاء سورية الاقتصاديين، فقد امتنعوا عن المشاركة في المصادقة على هذه العقوبات.

والسؤال الجوهري هنا: هل العقوبات هي طريقة فعّالة في تحقيق الهدف المعلن بالتأثير على الحكومة السورية، وفي نهاية المطاف، تحقيق تغيير النظام، والذي أصبح الهدف الرسمي لهذه الدول التي تفرض العقوبات؟ علاوة على ذلك، بما أن الهدف الرسمي للعقوبات هو العمل باتجاه تحقيق حل سياسي تُحترم بموجبه حقوق الإنسان، يتعيّن على المرء أن يطرح السؤال التالي: هل تؤذي العقوبات معيشة الشعب؟

3-2-2 فعالية العقوبات

أثبتت معظم تجارب العقوبات الاقتصادية، عموماً، أنّها غير فعّالة، وذلك من حيث هدفها الرسمي (Drury, 1998). ففعالية العقوبات تتوقّف على مجموعة من العوامل العديدة منها البنية الاقتصادية للبلد المستهدف، وأهميته الجيوسياسية، والإجماع العالمي على العقوبات. لذلك تطرق القسم التالي إلى أثر العقوبات على سورية.

ينطوي عزل أثر العقوبات عن العوامل الأخرى المؤثرة على الاقتصاد السوري، على تحدّيات منهجية. ففي بعض القطاعات، مثل قطاع النفط، الأثر الاقتصادي للعقوبات واضح، أما في مجالات أخرى، مثل التجارة والمال، يتداخل تأثير العقوبات مع عوامل مختلفة، مثل تواصل العنف، وسياسات الحكومة السورية وتدخلاتها. ومع ذلك، يكشف التقرير أن العقوبات قد تركت أثراً سلبياً كبيراً على مستوى معيشة السوريين.

إن إجراء تحليل مقارن مع الحالة العراقية يوفّر دروساً مستفادة هامة للحالة السورية (المربع 1)، مع الأخذ بعين الاعتبار، بأن العقوبات على سورية تختلف عن مثيلاتها على العراق، حيث أن سورية تلبّي جزءً أكبر من احتياجاتها الغذائية من

المصادر المحلية، وأنّه ليس هناك منطقة لحظر الطيران بعد، وأنّ بضع دول الجوار والدول البعيدة قد احتفظت بعلاقاتها مع سورية، والأهم من ذلك، أن هذه العقوبات تقع خارج إطار الأمم المتّحدة.

الإطار (1): العراق: العقوبات أخفقت في تحقيق الأهداف المعلنة لكّنها أثّرت في حياة الملايين

تعتبر العقوبات التي دامت ستّة أشهر وكانت قد فُرِضَت قبل الحرب العسكرية عام 1991 الأكثر شبهاً بالعقوبات المفروضة على سورية اليوم. فقد فرض مجلس الأمن الدولي عقوبات مُلزِمة وشاملة مباشرةً تقريباً بعد غزو العراق للكويت عام 1990. وبما أن العراق كان يتّكل بشكل كامل على تصدير نفطه إلى الأسواق العالمية واستيراد الغذاء، والمستلزمات، والبضائع الرأسمالية منها، فإن أثر العقوبات وصل إلى الشعب بشكل فوري تقريباً. وقد أدّى النقص في الغذاء جرّاء ذلك إلى زيادة حادّة في أسعار الغذاء تتراوح ما بين 200 و 1800 بالمائة بين شهري آب وتشرين الثاني 1990.

كان الهدف من هذه العقوبات في بادئ الأمر هو تكبيد الاقتصاد العراقي ما يكفي من التكاليف لإقناع النظام بسحب قوّاته من الكويت. بهذا المعنى، يُعتبر هذا الفصل من القصّة مثالاً على إخفاق العقوبات، بما أن الجيش العراقي لم ينسحب من الكويت حتى أخرجه ائتلاف عسكري تقوده الولايات المتّحدة الأمريكية في عام 1991. ولكن عندما تحقّق هدف العقوبات أخيراً، لم تُرفع العقوبات؛ بل وُسِّعت وغُيِّر هدفها. تشير البراهين إلى أن هدف الولايات المتّحدة من المحافظة على العقوبات، حتى بعد أن انسحب العراق من الكويت مباشرة، كان تغيير النظام. فقد أصبح تغيير النظام في العراق سياسة رسميّة للولايات المتّحدة مع إصدار قانون تحرير العراق عام 1998؛ ومرّة أخرى، لم يتغيّر النظام إلا عبر حرب عسكرية بقيادة الولايات المتّحدة الأمريكية لاحتلال العراق في عام 2003، وليس بواسطة العقوبات.

لقد وُثِّقت جميع الوفيّات التي تُعزى إلى العقوبات. وبحلول العام 1998، قدّرت الأمم المتّحدة أن ما يُقارب 500 ألف طفل كانوا قد ماتوا نتيجة للعقوبات. وبين العامين 1990 و1998، توقّف أكثر من خُمْس الأطفال العراقيين عن الالتحاق بالمدارس، وبالتالي زاد عدد الأمّيين، وضاعت جميع المكاسب التعليمية التي كانت قد تحقّقت خلال العقد السابق. كما شهدت تسعينيات القرن الماضي زيادة كبيرة في عمل الأطفال بعد أن كانت هذه الظاهرة غير موجودة تقريباً في ثمانينيات القرن ذاته.

إن العقوبات المفروضة على سورية حتى الآن كبّدت الشعب السوري تكلفة اقتصادية مرتفعة، ولاسيما للفقراء والفئات الهشّة منه، وأسهمت في انخفاض رفاه الأفراد. وقد عوّقت العقوبات تقدّم التنمية، وزادت فقر الدخل، ممّا جعل سورية في مراتب أدنى من المستوى المتوقّع للتنمية البشرية، مقارنة مع التقدّم المحرز قبل عقوبات العام 2011 (Hufbauer et al., 2011a).

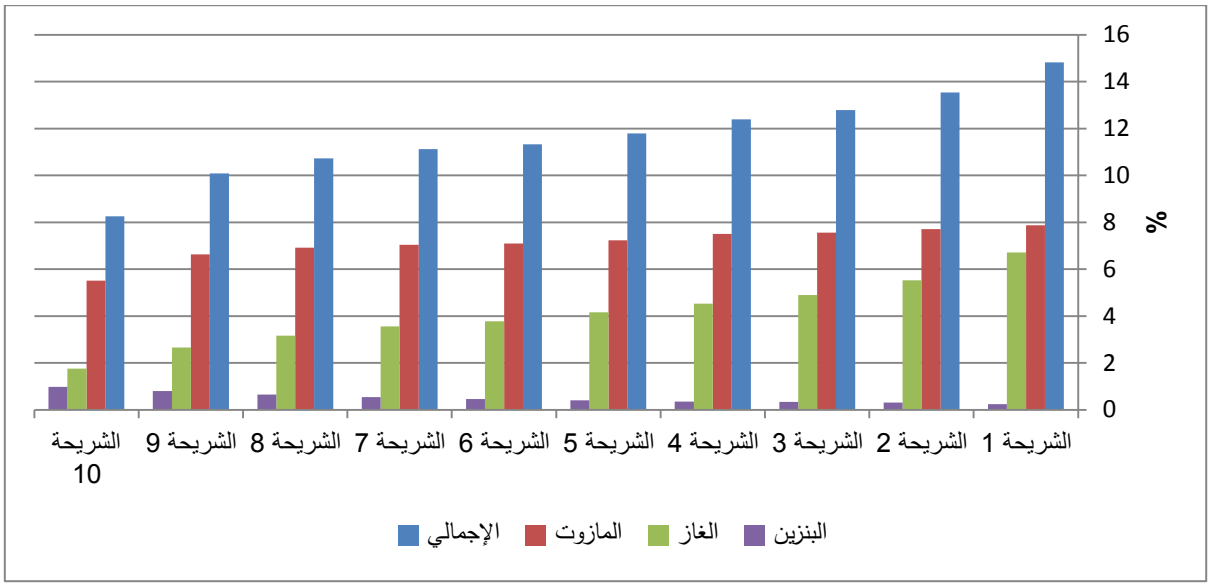
بالنسبة لأثر الأزمة، فإن العقوبات أثّرت أيضاً على الاقتصاد، ولاسيما قطاعات التعدين، والمالية، والتجارة، والنقل، والصناعات التحويلية. وبصورة عامّة، تعود الخسارة في الإنتاج والزيادة في تكاليف الأعمال التجارية إلى الانخفاض الحاد في قطاع النفط بنسبة 47%، الأمر الذي أثّر على مصادر الطاقة بالنسبة للشركات والأفراد على حدّ سواء.

يبيّن التحليل أن 28.3% تقريبًا (ما يُقارب 6.8 مليار دولار أمريكي) من إجمالي الخسائر في إجمالي الناتج المحلي في 2011 و2012 كانت ناجمة عن العقوبات. والجزء الرئيسي من الخسارة (ما يُقارب 3.9 مليار دولار أمريكي) جاء نتيجة للعقوبات الدولية على قطاع النفط في سورية. وقد تأثّرت قطاعات النقل، والصناعة، والمالية سلباً بالعقوبات. وبناءً عليه، فقد تراجعت الإيرادات العامّة بشكل حاد ممّا أدّى إلى انخفاض في الاستثمار العام في قطاعات حيوية مثل الصحّة والتعليم بنسبة تفوق 50%. وانعكست الخسارة في إجمالي الناتج المحلي بانخفاض نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي وفي المعدّل الوسطي لدخل الأسرة ونفقاتها. هذا الأمر أدّى إلى تدهور في مستوى معيشة الأسر السورية، وإلى زيادة في الفقر المادي. وباستعمال مقاربة المحاكاة الجزئية، قدّر التقرير أن العقوبات أسهمت في زيادة عدد الفقراء في سورية بواقع 877 ألف شخص من بين زيادة إجمالية في الفقر جرّاء الأزمة تبلغ 3.1 مليون شخص.

وبالنسبة للعقوبات على التجارة، فإن الصادرات إلى الدول العربية تراجعت بنسبة 52% (وبصورة رئيسة البضائع المصنّعة)، وإلى دول الاتّحاد الأوروبي وتركيا بنسبة 93%، و82% على التوالي (بصورة رئيسة الصادرات النفطية). وهذه النتائج مستقاة من الإسقاطات المستندة إلى نموذج جاذبية للصادرات السورية. وقاد هذا الانخفاض في الصادرات إلى زيادة في عجز الميزان التجاري؛ الأمر الذي أسهم في انخفاض قيمة الليرة السورية. علاوة على ذلك، تركت المصاعب الناجمة عن استيراد السلع والخدمات الأساسية جرّاء العقوبات المالية، والحظر المفروض من عدد من الدول، وتراجع قيمة العملة أثراً سلبيّاً على معيشة المواطنين، ومن ضمن ذلك فقدان الأدوية الأساسية المستوردة (مثل اللقاحات)، ومصادر الطاقة، وصيانة الطائرات المدنية. والجدير بالذكر أن أثر العقوبات على الخدمات الصحّية يتجاوز فقدان الأدوية المستوردة، وهو يرتبط بصورة أكبر بإضعاف البنية التحتية المادّية والطبّية نتيجة إلى انخفاض في الأموال العامّة (Garfield, 1999)؛ ممّا حدّ من القدرة على توفير خدمات صحّية لائقة والتجاوب الفعّال مع الحالات الصحّية الطارئة.

قادت العقوبات إلى نقص في المازوت والغاز المخصّص للاستعمال المنزلي، وارتفاع في أسعار المشتقّات النفطية بحوالي 200%. وباستعمال نموذج المدخلات والمخرجات لمحاكاة أثر ارتفاع أسعار المشتقّات النفطية جرّاء العقوبات يظهر أن هذا الارتفاع في أسعار المشتقات يقود إلى انخفاض في إجمالي الناتج المحلي بالأسعار الثابتة بنسبة 6%، وانخفاض في الاستهلاك الخاص بنسبة 10.7%، وزيادة في مؤشّر أسعار المستهلك بالنسبة المئوية ذاتها. وقد أدّت الزيادة في الأسعار إلى إيقاع الأذى في الإنفاق الحقيقي للأسر بشكل غير متساوٍ، بما أن الأثر السلبي على الأشخاص الأكثر فقرًا كان أعلى من ذلك الأثر على الأشخاص الأكثر غنى. وتبيّن النتائج أن العشر الأفقر من السكان خسر 14.8% من إنفاقه، في حين أن العشير الأغنى خسر 8.3% من إنفاقه (الشكل 3-1). وقد أثّرت هذه الزيادة في الأسعار بشكل رئيس على البضائع الأساسية التي تشكّلت جزءً هاماً من استهلاك الأسر الهشّة والفقيرة ممّا أضعف أمنها الغذائي ومستوى معيشتها.

الشكل 3-1: النسبة المئوية للخسارة في نفقات الأسرة بحسب العشيرات نتيجة للزيادة في أسعار المشتقات النفطية



المصدر: المحاكاة باستعمال نموذج المدخلات/ المخرجات، ومسح دخل ونفقات الأسرة لعام 2007، هيئة التخطيط والتعاون الدولي

من الجدير بالذكر أن صرامة تطبيق العقوبات من قبل جزء من المجتمع الدولي ترافقت مع جهود أقل جدّية في مجال المساعدات الإنسانية. ورغم أنّ الأمم المتّحدة قدّرت وجود أكثر من 4 ملايين سوري بحاجة إلى مساعدة إنسانية عاجلة، إلا أن الأموال المستلمة بلغت ما يُقارب 184 مليون دولار فقط (من أصل 348 مليون دولار أمريكي مستهدف) لتغطية نشاطات الأمم المتّحدة في سورية، في حين استلم مبلغ 337 مليون دولار فقط (من أصل 488 مليون دولار أمريكي) لدعم اللاجئين (OCHA, 2012). وهذه المبالغ تقل بكثير عن الاحتياجات المباشرة لوكالات الأمم المتّحدة لدعم الناس بفعالية.

خاتمة

فشلت المؤسسات السياسية في سورية في فهم الحاجة إلى تأسيس عملية تنموية تضمينية تشاركية، كما أنّها أخفقت في إيجاد نظام صارم للمساءلة بغية تعزيز العدالة الاجتماعية والحد من الفقر. وبالتالي، فإن الأزمة بجوهرها هي مشكلة تستند إلى الحقوق ولا يمكن للسياسات الاقتصادية والاجتماعية وحدها أن تشكّل علاجاً ناجعاً للاختلالات التنموية. إن الحل الجذري يتركز في اصلاح مؤسساتي يستند إلى احترام حقوق الإنسان بمشاركة الجميع. وتشكّل الأزمات بشكل عام فرصة للتغييّر الجوهري في المؤسسات القائمة، لتحقيق تنمية مستدامة تضمن حياة إنسانية لائقة.

عمل التقرير على تقدير آثار الأزمة الاقتصادية و الاجتماعية في 2011 و2012، وتسليط الضوء على دور النزاع الداخلي، والاستجابات الحكومية، والعقوبات الدولية. وتبيّن البراهين التي استعرضها هذا التقرير أن الآثار الاقتصادية والاجتماعية للأزمة في سورية، مدمّرة بشكل مأساوي. فالبلاد تخسر بسرعة إمكانياتها وأصولها الاقتصادية والاجتماعية والبشرية والثقافية. علاوة على ذلك، فإن كيان سورية مهدد كدولة ومجتمع، والبنية الاجتماعية والاقتصادية غير قابلة على احتمال الخسائرالضخمة. ولذلك ثمّة حاجة ماسّة إلى رؤية شاملة ومتّفق عليها.

يبيّن التقرير أن استمرار النزاع المسلّح يرسم صورة قاتمة للمستقبل، ويقود إلى "تنمية عكسية" تتمثل في تأخر إنساني واقتصادي واجتماعي وثقافي، بما أنّه يعزّز العنف والعداء، ويشوّه التضامن الاجتماعي، ويفرط باحترام الشخصية الإنسانية، ويحوّل الموارد من نشاطات منتجة إلى نشاطات هدّامة، ويخلق حوافزاً اقتصادية للعنف. من جهة أخرى، أثبتت التدخّلات العسكرية الدولية أنّها غير داعمة للحريات المدنية والمؤسسات الشفافة الكفء، وقد كانت التكلفة البشرية والاقتصادية لمثل هذه التدخلات هائلة في العديد من الحالات كما جرى في العراق.

فاقمت العقوبات من آثار الأزمة، حيث تسببت بزيادة الخسائر الاقتصادية والاجتماعية والتي وقع عبؤها إلى حد كبير على رفاه الأسر السورية وعلى الفقراء بنسبة أكبر. كما أثرت بشكل ملحوظ على عملية التنمية خاصة في مجال التجارة الخارجية والتعاملات المالية، بما في ذلك استيراد السلع الحيوية.

يحتاج بناء الحل إلى مقاربة تضمينية وتشاركية تتم بين الجميع، ابتداءً باحترام الحقوق المتساوية لكافة المواطنين، بهدف الوصول إلى دولة مدنية، وديمقراطية، ومستقلة، وعادلة، ومزدهرة؛ وصياغة رؤية بعيدة المدى لسورية، كجزء من عقد اجتماعي جديد لتوضيح العلاقات الاجتماعية، وأدوار مؤسسات الدولة والمجتمع.

يعتبر تطوير استراتيجية الاستجابة للاحتياجات الانسانية الطارئة، والتي تستهدف إعادة بناء الاستقرار والتضامن الاجتماعيين والتقليل من الأثر السلبي على المواطنين والمناطق المتضررة، خطوة رئيسية مطلوبة يجب اتخاذها ضمن مقاربة تشاركية بين المجتمع المدني، والقطاع الخاص، والحكومة، والمجتمع الدولي.

إن نتائج هذا التقرير يمكن أن توفر مساهمة متواضعة في خلق فضاء للحوار حول السيناريوهات المستقبلية لتجاوز الأزمة الحالية باستعمال النتائج المُسندة بالبراهين والمشاركة التضمينية لجميع المواطنين، ولاسيما أن تواصل الأزمة يزيد من الأضرار ويعقّد الحوار الوطني المستقبلي للتوصّل إلى حل.

المراجع

مراجع باللغة العربية

- المكتب المركزي للإحصاء في سورية (1963 – 2011): المجموعات الإحصائية، مسوح دخل ونفقات الأسرة، مسوح قوة العمل، المسوح الصحية الأسرية.
- نصر. ربيع، زكي محشي (2012): "دور العوامل الاقتصادية في الحراك السياسي: الحالة السورية"، المعهد العربي للتخطيط، الكويت.
- مصرف سورية المركزي (2000 – 2010): النشرات الإحصائية الربيعية.
- هيئة التخطيط والتعاون الدولي في سورية (2000 – 2011): تقرير الخطة الخمسية العاشرة 2006 – 2010، تقرير منتصف المدة لمراجعة الخطة الخمسية العاشرة.

مراجع باللغة الانكليزية

- Abadie. A, Gardeazabal. J, (2003): "The Economic Costs of Conflict: A Case Study of the Basque Country", The American Economic Review, Vol. 93, No. 1, pp. 113-132.
- Acemoglu. D, Johnson. S, Robinson. J, (2001): "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation", American Economic Review 91, No. 5, pp. 1369-1401.
- Acemoglu. D, Johnson. S, Robinson. J, (2005): "Institutions as the Fundamental Cause of Long-run Growth" In Handbook of Economic Growth, ed. Philippe Aghion and Stephen N. Durlauf. Amsterdam: Elsevier.
- Canuto. O, Giugale. M, (2010): "The Day After Tomorrow: A Handbook on the Future of Economic Policy in the Developing World", The world Bank.
- Collier. P, (1999): "On the Economic Consequences of Civil War", Oxford Economic Papers, 51, pp. 168-83.
- Collier. P, (2000a): "Doing Well Out of War in Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars", ed. Mats Berdal and David Malone, Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Collier. P, Hoeffler. A, (1998): "On the Economic Causes of Civil War", Oxford Economic Papers, 50, pp. 563-73.

- Collier. P, Hoeffler. A, (2004) “Greed and Grievance in Civil War”, Oxford Economic Papers, 56, pp. 563-95.
- Drury. C, (1998): "Revisiting Economic Sanctions Reconsidered", Journal of Peace research, Vol. 35, No. 4, pp. 497-509.
- El Badawi. I, Makdisi. S, (2007): "Explaining the democracy deficit in the Arab world", The Quarterly Review of Economics and Finance, 46, pp. 813–831
- Ferguson. B, Restrepo. J, Villamarín. A, (2010): “Estimating Life Expectancy Potential Gains and Lost Product by Violence Reduction in Selected Countries", paper presented in “The Global Costs of Conflict”, International Research Workshop of the Households in Conflict Network (HiCN) and the German Institute for Economic Research (DIW Berlin) 1-2 February 2010.
- Garfield. R, (1999): "The Impact of Economic Sanctions on Health and Well-being", Relief and Rehabilitation Network Paper 31, Overseas Development Institute, November.
- Garfinkel. M, Skaperdas. S, (2006): "Economics of Conflict: An Overview"(April), prepared for inclusion in T. Sandler and K. Hartley (eds.), Handbook of Defense Economics, Vol. 2 (chapter 3).
- Groot. O, Brück. T, Bozzoli. C, (2009): "Estimation of the Economic Costs of Conflict", DIW Berlin, Department of International Economics, Discussion Papers: 948, Berlin, (November).
- Hoeffler. A, Reynal-Querol. M, (2003): "Measuring the Costs of Conflict", Centre for the Study of African Economies, (March).
- Hollis.R, (2012): "No Friend of Democratization: Europe’s Role in the Genesis of the ‘Arab Spring'", International Affairs 88: 1, pp. 81–94
- Hufbauer. G, Schott. J, Ann Elliott. K, Muir. J, (2011a): “EU, US v. Syrian Arab Republic,” Case Studies in Economic Sanctions and Terrorism, Institute for International Economics.
- Hufbauer. G, Schott. J, Ann Elliott. K, Muir. J, (2011b): “US and UN v. Iraq.” Case Studies in Economic Sanctions and Terrorism, Institute for International Economics.
- International Labor Organisation (ILO), Key Indicators of the Labor Market database.

- Justino. P, (2009): "The Impact of Armed Civil Conflict on Household Welfare and Policy Responses". MICROCON Research Working Paper 12, Brighton: MICROCON.
- Knack. S, Keefer. P, (1995): ''Institutions and Economic Performance: Cross-country Tests Using Alternative Institutional Measures.'' Economics and Politics 7, No. 3, pp. 207-227.
- Kaufmann. D, Kraay. A, Mastruzzi. M, (2010): "The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues''.
- Mankiw. N G, Romer. D, Weil. D. N, (1992): "A Contribution to the Empirics of Economic Growth", Quarterly Journal of Economics 107: pp. 407-437.
- Mehchy. Z, Nasser. R, Schiffbauer. M, (2013): "Trade Determinants and Potentials of Syria: Using Gravity Model: With an Estimation of Syrian Crisis Impact on Exports", Submitted to the 19th Annual Economic Research Forum (ERF) Conference.
- Ménard. C, Shirley. M, (2008): "Handbook of New Institutional Economics", Springer-Verlag Berlin Heidelberg.
- Nasser. R, (2008): "Could New Growth Cross-country Empirics Explain the Single Country Growth of Syria during 1965-2004?" Arab Planning Institute, working paper 0802.
- Nasser. R, Mehchy. Z, (2012): "Determinants of Labor Force Participation In Syria (2001 – 2010)", Submitted to the Labor and Human Development Theme of the 18th Annual Economic Research Forum (ERF) Conference 2012.
- North. D, (1990): "Institutions, Institutional Change and Economic Performance", Cambridge: Cambridge University Press.
- Rodrik. D, (2007): "One Economics, Many Recipes. Globalization, Institutions and Economic Growth", Princeton University Press.
- Sandler. T, (2000): "Economic Analysis of Conflict", Journal of Conflict Resolution, Vol. 44 No. 6, pp. 723-729
- Sen. A, (2009): "The Idea of Justice", Harvard University Press.
- Sen. A, (1999): "Development as Freedom", Oxford: Oxford University Press.

- Spiegel. P, Checchi. F, Colombo. S, Paik. E, (2010), "Health-care Needs of People Affected by Conflict: Future Trends and Changing Frameworks", The Lancet, Volume 375, No. 9711, pp. 341 - 345.
- The World Bank (2012): World Development Indicators 2012 database.
- The World Development Report (2011): "Conflict, Security, and Development", The World Bank.
- Turner. M, (2004): "At War's End: Building Peace after Civil Conflict". Roland Paris, Cambridge University Press.
- UNCTAD (2011): " Social Unrest Paves the Way: A Fresh Start for Economic Growth with Social Equity", Policy Brief, No. 21, February.
- UNDP (2005): El Laithy. H, Abu-Ismail. K: "Poverty in Syria: 1996-2004, Diagnosis and Pro-Poor Policy Considerations".
- UNDP (2010): El Laithy. H, Abu-Ismail. K: "Poverty and Distribution in Syria", Unpublished.
- UNDP (2010): "Human Development Report", New York: UNDP.
- UNDP (2011): "Human Development Report", New York: UNDP.
- UNDP (2011): "Arab Development Challenges Report 2011".
- UNHCR (2012): "Syria Regional Refugee Statistics", August.
- United Nations (2010): "Rethinking Poverty: A Report on the World Social Situation". Department of Economic and Social Affairs.
- United Nations, (2012): "World Economic Situation and Prospects 2012"
- United Nations: OCHA (2012): "Humanitarian Bulletin: Syria". Issue 7, 18-31 August.
- World Economic Forum (2010): "Global Competitiveness Report".

الملحق (1): النتائج الرئيسية

	2011	2012	إجمالي
الآثار الاقتصادية			
إجمالي الخسائر الاقتصادية	13.1	35.3	48.4
خسائر الناتج المحلي الإجمالي (مليار دولار أميركي)	6.5	17.6	24.1
منها مباشرة بسبب العقوبات			6.8
الخسارة في مخزون رأس المال (مليار دولار أميركي)	5.7	15.1	20.8
الزيادة في الإنفاق العسكري (مليار دولار أميركي)	1	2.6	3.6
العجز الحكومي	−8.61%	−10.09%	
رصيد ميزان المدفوعات (مليار دولار أميركي)	−5.05	−10.92	−15.97
التضخم من آذار 2011 إلى أيلول 2012			51%
البطالة	14.88%	34.87%	
الآثار الاجتماعية			
دليل التنمية البشرية	0.613	0.554	−15%
السكان			
معدل النمو	1.51%	−2.51%	
معدل الوفيات	0.43%	0.66%	62%
اللاجئون (بالآلاف)	30	512	542
المهاجرون (بالآلاف)	160	688	848
النازحون (بالملايين)	0.2	1.8	2
الزيادة بأعداد الفقراء (بالملايين)			
الفقر الشديد			1.55
الفقر العام			3.11
منه مباشرة بسبب العقوبات			0.877
الصحة			
الوفيات (بالآلاف)	7	53	60
المصابون (بالآلاف)	28	211	239
الانخفاض بالإنفاق (أسعار 2000)			50%
التعليم			
المدارس المتضررة (حتى 2012)			2362
الانخفاض بالإنفاق (أسعار 2000)			48%

الملحق (2): اختلال التوازن ما بين المحافظات

	النسبة المئوية لتوزّع السكّان (2010)	معدّل مشاركة القوى العاملة (2010)	معدّل البطالة (2010)	الأمّيون البالغون 10 سنوات أو أكثر(2009)	مؤشر أسعار المستهلك (2010) (2005=100)	مؤشّر الفقر الإنساني (2007)	النمو الحقيقي في النفقات (2009-2004)
دمشق	9.5%	44.0%	10.0%	5.9%	136.6	5.8%	-3.3%
حلب	21.6%	38.7%	4.9%	20.4%	148.7	13.0%	0.1%
ريف دمشق	13.6%	44.5%	6.1%	8.3%	131.2	20.4%	0.5%
حمص	8.7%	44.4%	6.9%	10.3%	140.2	8.5%	-1.8%
حماه	7.6%	49.7%	5.5%	9.2%	145.3	9.8%	-2.6%
اللاذقية	5.5%	49.7%	15.6%	10.4%	140.7	8.6%	2.4%
إدلب	6.4%	38.7%	7.5%	15.4%	141.7	11.7%	-5.1%
الحسكة	7.1%	38.6%	15.1%	21.3%	145.2	19.7%	-3.2%
دير الزور	4.9%	40.6%	13.2%	23.6%	151.0	19.8%	-10.2%
طرطوس	4.4%	49.9%	14.3%	11.2%	144.3	8.3%	0.9%
الرقة	4.0%	41.6%	6.8%	25.7%	150.6	21.2%	-4.0%
درعا	4.4%	38.9%	9.0%	9.3%	148.5	7.5%	-5.9%
السويداء	2.0%	41.5%	12.9%	8.5%	146.6	6.8%	3.5%
القنيطرة	0.4%	40.9%	19.2%	12.3%	146.5	8.2%	-1.0%
سورية	**100%**	**42.7%**	**8.6%**	**14.2%**	**144.1**	**11.5%**	**-2.1%**

الملحق (3): العقوبات على سورية

العقوبات الأوروبية

منذ كانون الأول 2011، فرض الاتحاد الأوروبي، وهو الشريك التجاري الأكبر لسورية، حظراً للسفر وتجميداً للأصول على أكثر من 20 فرداً من كبار المسؤولين، و40 شركة ومصرف سورية المركزي. وفي عام 2012، حظر الاتحاد الأوروبي مستوردات النفط الخام من سورية، وفي شهر شباط، وسّع العقوبات لتشمل حظر الإتجار بالذهب، والمعادن الثمينة والماس مع كيانات الجمهورية العربية السورية ومصرف سورية المركزي. يصنّف الجدول (ملحق3-1) أدناه العقوبات الأوروبية على سورية.

الجدول (ملحق3-1): العقوبات الأوروبية على سورية منذ آذار 2011

القرارات	القضايا الرئيسة	معدّل أو منفّذ من قبل	القضايا الرئيسة
قرار المجلس رقم 2011/782/CFS تاريخ 1 كانون الأول 2011، فيما يخصّ التدابير المقيّدة ضد سورية والذي يلغي القرار رقم (2011/273/CFSP)	1. حظر الأسلحة والمواد ذات الصلة بها 2. حظر المعدّات التي يمكن أن تستعمل في القمع الداخلي 3. حظر تقديم خدمات معيّنة 4. حظر معدات مراقبة الإنترنت والاتصالات الهاتفية، وحظر توفير الدعم التقني في هذا المجال 5. حظر استيراد النفط الخام والمنتجات النفطية 6. حظر توفير خدمات محددة ذات صلة بالنفط الخام أو المنتجات النفطية 7. حظر على المعدّات والتكنولوجيا الرئيسة في صناعات النفط والغاز الطبيعي 8. حظر توفير خدمات محددة ذات صلة بصناعات النفط والغاز الطبيعي 9. حظر استثمارات معيّنة (في صناعات النفط والغاز الطبيعي، في إنشاء محطات الطاقة لإنتاج الكهرباء)	1. **القرار التنفيذي للمجلس ذو الرقم 2012/37/CFSP تاريخ 23 كانون الثاني 2012، المنفّذ لقرار المجلس رقم 2011/782/CFS فيما يخصّ التدابير المقيّدة ضد سورية**	تعديل قائمة الأشخاص، والكيانات، والهيئات (القيود على دخول) بالنسبة للأشخاص الطبيعيين، وتجميد الأموال والموارد الاقتصادية

	10. حظر المشاركة في تأسيس محطات جديدة لتوليد الكهرباء 11. حظر تقديم عملة ورقية ومعدنية سورية جديدة 12. حظر الالتزام بتقديم المنح الجديدة، والمساعدة المالية، وقروض الامتياز إلى حكومة سورية 13. تقييد الالتزامات بتقديم الدعم المالي العام والخاص إلى لتجارة مع سورية، والحظر على الالتزامات الجديدة الطويلة الأمد من قبل الدول الأعضاء 14. منع البنك الأوروبي للاستثمار من تقديم دفعات معيّنة 15. قيود على إصدار سندات معيّنة أو المتاجرة بها 16. قيود على إنشاء فروع أو شركات تابعة أو التعاون مع المصارف السورية 17. قيود على توفير التأمين وإعادة التأمين 18. قيود على دخول أعضاء محدّدين 19. تجميد الأرصدة والموارد المالية لأشخاص، وكيانات، وهيئات محدّدة 20. حظر تلبية مطالب بعض الأشخاص، والكيانات، والهيئات المحدّدة		
		1. قرار المجلس ذو الرقم 2012/122/CFSP تاريخ 27 شباط 2012، المعدّل للقرار ذي الرقم 2011/782/CFS فيما يخصّ التدابير المقيّدة ضد سورية	1. حظر الإتجار بالذهب، والمعادن الثمينة، والماس مع حكومة سورية 2. قيود على دخول رحلات شحن محدّدة إلى المطارات الأوروبية 3. استثناءات محدّدة لمصرف سورية المركزي (تجميد الأموال والموارد الاقتصادية) 4. تعديل قائمة الأشخاص، والكيانات،

			والهيئات (القيود على الدخول) بالنسبة للأشخاص الطبيعيين، وتجميد الأموال والموارد الاقتصادية)
النظام الصادر عن المجلس (الاتحاد الأوروبي) ذو الرقم 2012/36 **تاريخ 18 كانون الثاني 2012، فيما يخصّ التدابير المقيّدة المتعلّقة بالوضع في سورية، وإلغاء النظام الصادر عن الاتحاد الأوروبي رقم 442/2011**	1. حظر المعدّات التي يمكن أن تستعمل في القمع الداخلي 2. حظر تقديم خدمات معيّنة 3. حظر معدات مراقبة الاتصالات واعتراضها 4. حظر توفير خدمات معيّنة (مرتبطة بهذه المعدّات) 5. حظر استيراد النفط الخام والمنتجات النفطية 6. حظر المعدّات والتكنولوجيا الرئيسة في صناعات النفط والغاز الطبيعي 7. حظر توفير خدمات محددة ذات صلة بصناعات النفط والغاز الطبيعي 8. حظر تقديم عملة ورقية ومعدنية سورية جديدة 9. حظر المعدّات المستعملة في تأسيس محطات جديدة لتوليد الكهرباء 10. حظر تقديم خدمات معيّنة (مرتبطة بإنشاء محطات الطاقة هذه) 11. حظر استثمارات معيّنة (في صناعات النفط والغاز الطبيعي، وفي إنشاء محطات الطاقة لإنتاج الكهرباء) 12. تجميد الأرصدة والموارد الاقتصادية لأشخاص، وكيانات، وهيئات محدّدة 13. منع البنك الأوروبي للاستثمار من تقديم دفعات معيّنة 14. قيود على إصدار سندات معيّنة أو المتاجرة بها 15. قيود على إنشاء فروع أو شركات تابعة أو التعاون مع المصارف السورية 16. قيود على توفير التأمين وإعادة التأمين	1. **نظام تطبيق قرار المجلس الصادر عن الاتحاد الأوروبي برقم 55/2012 تاريخ 23 كانون الثاني 2012، المنفّذ للمادة 33(1) من النظام الصادر عن الاتحاد الأوروبي برقم 36/2012 فيما يخصّ التدابير المقيّدة في ضوء الوضع في سورية**	تعديل قائمة الأشخاص، والكيانات، والهيئات (تجميد الأموال والموارد الاقتصادية)

	17. حظر تلبية مطالب بعض الأشخاص، والكيانات، والهيئات المحدّدة وإلغاء النظام الصادر عن الاتحاد الأوروبي برقم 442/2011		
		1. نظام تطبيق قرار المجلس الصادر عن الاتحاد الأوروبي برقم 168/2012 تاريخ 27 شباط 2012، المعدّل للنظام الصادر عن الاتحاد الأوروبي برقم 36/2012 فيما يخصّ التدابير المقيّدة في ضوء الوضع في سورية	1. حظر الإتجار بالذهب، والمعادن الثمينة، والماس مع حكومة سورية 2. استثناءات محدّدة لمصرف سورية المركزي (تجميد الأموال والموارد الاقتصادية) 3. تعديل قائمة الأشخاص، والكيانات، والهيئات (تجميد الأموال والموارد الاقتصادية)

العقوبات الأمريكية

تندرج العقوبات المحدّدة التي فرضتها الولايات المتّحدة الأمريكية ضد سورية ضمن أربع فئات رئيسة: (1) العقوبات الناجمة عن إصدار "قانون محاسبة سورية واستعادة سيادة لبنان" لعام 2003، والذي حظر معظم الصادرات من الولايات المتّحدة الأمريكية إلى سورية، بين جملة أخرى من الأمور؛ (2) العقوبات المفروضة بموجب أمر تنفيذي من الرئيس الأمريكي والتي تمنع مواطنين سوريين محدّدين وكيانات سورية محدّدة من الدخول إلى النظام المالي للولايات المتّحدة الأمريكية جرّاء مشاركتهم في نشر أسلحة الدمار الشامل، أو الارتباط بالقاعدة، أو الطالبان، أو أسامة بن لادن؛ أو نشاطات مزعزعة للاستقرار في العراق والبنان؛ و(3) العقوبات الناجمة عن قانون باتريوت الأمريكي (USA PATRIOT Act) الذي فُرِضَ خصّيصًا ضد المصرف التجاري السوري عام 2006؛ و(4) نشاط العقوبات منذ آذار 2011.

1. قانون محاسبة سورية واستعادة سيادة لبنان، 2003

في 12 كانون الأول 2003، وقّع الرئيس الأمريكي جورج بوش قرارًا صادرًا عن مجلس النواب تحت رقم 1828 بعنوان "قانون محاسبة سورية واستعادة سيادة لبنان" وتحوّل بموجب ذلك إلى قانون يحمل الرقم (P.L. 108–175). يشترط هذا القانون على الرئيس الأمريكي فرض غرامات على سورية ما لم تتوقّف عن دعم المجموعات الإرهابية الدولية، وتنهي احتلالها للبنان، وتتوقف عن تطوير أسلحة الدمار الشامل، وتتوقف عن دعم النشاط الإرهابي في العراق أو تسهيليه (الفقرات (5أ) و(5(د)).

2. العقوبات المالية

اتّخذ الرئيس الأمريكي مراراً وتكراراً إجراءات ضدّ أفراد من كبار أعضاء الحكومة السورية. ومن خلال الأوامر التنفيذية التي تحمل الأرقام 13315، و13224، و13382، و13338، و13399، و13441، و13460، والأمر التنفيذي الموقّع بتاريخ 29 نيسان 2011، فرض رئيس الولايات المتّحدة الأمريكية عقوبات مالية على الأفراد السوريين والكيانات السورية لتورّطهم في نشر أسلحة الدمار الشامل، أو الارتباط بالقاعدة، أو الطالبان، أو أسامة بن لادن؛ أو نشاطات مزعزعة للاستقرار في العراق والبنان؛ أو الاستفادة من الفساد العام. والجهة التي تشرف على تطبيق هذه العقوبات ضد الأفراد والكيانات التي تعمل في سورية هي "مكتب ضبط الأصول الأجنبية في وزارة الخزانة الأمريكية (OFAC)" وذلك من خلال تجميد الأصول ومنع الأشخاص الأمريكيين من التعامل المالي معهم.

3. العقوبات ضد المصرف التجاري السوري

بموجب الفقرة 311 من قانون باتريوت الأمريكي (USA PATRIOT Act)، أمر الرئيس بوش وزارة الخزانة في عام 2004 بتحضير حكم تشترط فيه على المؤسسات المالية الأمريكية قطع حسابات المراسلة مع المصرف التجاري السوري بسبب مخاوف إزاء غسيل الأموال. وفي عام 2006، أصدرت وزارة الخزانة حكمًا نهائيًّا يفرض تدبيرًا خاصًّا ضد المصرف التجاري السوري كمؤسسة مالية يوجد مخاوف أساسية من اضطلاعها بغسيل الأموال. وهو يمنع المصارف الأمريكية، والمصارف التابعة لها في الخارج، من الاحتفاظ بحساب مراسلة لدى المصرف التجاري السوري، كما يشترط أن تقوم المصارف ببذل العناية اللازمة لضمان عدم تحايل المصرف التجاري السوري على العقوبات من خلال تعاملاته التجارية معها.

4. نشاط العقوبات منذ آذار 2011

في الوقت الحاضر، هناك مجموعة متنوّعة من الأحكام التشريعية والتوجيهات التنفيذية التي تحظر تقديم المساعدة الأمريكية إلى سورية، وتحدّ من التجارة الثنائية. ولا تزال سورية من الدول المدرجة على لائحة الدول الداعمة للإرهاب من قبل الولايات المتّحدة الأمريكية، وبالتالي فإنها خاضعة لعدد من العقوبات الأمريكية العامّة. يراجع التقرير التالي العقوبات الصادرة منذ مطلع 2011 استجابة للوضع في سورية، والتشريعات الصادرة في الكونجرس بدورته 112 فيما يخص الحراك داخل سورية، والعقوبات، وسياسة الولايات المتّحدة الأمريكية (الجدول ملحق 3-2).

الجدول (ملحق 3-2): العقوبات الأميركية على سورية منذ آذار 2011

القرار	القضايا الرئيسة
العقوبات المطبّقة من قبل "مكتب ضبط الأصول الأجنبية في وزارة الخزانة الأمريكية (OFAC)"	**تستهدف كبار المسؤولين ورجال الأعمال إضافة إلى كيانات مثل:** 1. مؤسسة الإسكان العسكرية، والمصرف العقاري (1 كانون الأول 2012)؛ 2. الحكومة السورية، (18 آب 2011)؛ 3. الشركة السورية للنفط ، والشركة السورية لنقل النفط، والشركة السورية للغاز ، والمؤسسة العامة للنفط، وسيترول (18 آب2011)؛ 4. المصرف التجاري السوري والمصرف التابع له ومقرّه لبنان المصرف التجاري السوري اللبناني، وسيريتل، وهي المشغّل الرئيس للهاتف الخلوي في البلاد (10 آب 2011)؛
التشريع السوري في الجلسة 112 للكونجرس	1. القانون الصادر عن مجلس النواب بالرقم (H.R. 2106) بعنوان "قانون حرية سورية"، والذي يفرض، بين جملة أخرى من الأمور، عقوبات على تطوير الموارد النفطية في سورية، وإنتاج المنتجات النفطية المصفّاة في سورية، واستكشاف المنتجات النفطية المصفّاة في سورية. 2. القانون الصادر عن مجلس الشيوخ برقم (S. 1472) بعنوان "قانون عقوبات سورية" لعام 2011 – والذي يحرم الشركات التي تقوم بنشطات تجارية في قطاع الطاقة السوري (الاستثمار، شراء النفط، بيع الغازولين) من الوصول إلى المؤسسات المالية الأمريكية، ويشترط على المقاولين الأمريكيين تقديم شهادات تثبت عدم انخراطهم في نشاطات خاضعة للعقوبات. 3. القانون الصادر عن مجلس الشيوخ برقم (S. 2034) بعنوان "قانون المساءلة عن حقوق الإنسان" لعام 2012 – والذي يفرض عقوبات على الأشخاص المسؤولين عن انتهاكات معيّنة لحقوق الإنسان، أو شاركوا في ارتكابها. كما أن القانون يحظر عقود المشتريات مع الأشخاص الذين يصدّرون تكنولوجيا حسّاسة إلى سورية.

عقوبات جامعة الدول العربية

بتاريخ 27 تشرين الثاني 2011، وافقت جامعة الدول العربية على عقوبات ضد سورية، ومن ضمنها تجميد الأصول والحظر على الاستثمارات. وتشمل العقوبات:

1. قطع العمليات مع مصرف سورية المركزي؛
2. إيقاف التمويل من الحكومات العربية للمشاريع في سورية؛
3. حظر على سفر المسؤولين السوريين إلى الدول العربية الأخرى؛
4. تجميد الأصول المرتبطة بالحكومة السورية؛

إضافة إلى ذلك، دعت جامعة الدول العربية المصارف المركزي العربية إلى مراقبة التحويلات إلى سورية، باستثناء التحويلات المالية الخارجية من السوريين. علاوة على ذلك، صوّتت جامعة الدول العربية على فرض حظر على الرحلات التجارية بين سورية والدول الأعضاء.

المركز السوري لبحوث السياسات
Syrian Center for Policy Research

المركز السوري لبحوث السياسات
في الجمعية السورية للثقافة والمعرفة

Syrian Center for Policy Research (SCPR)
at Syrian Society for Culture and Knowledge

info@scpr-syria.org

www.scpr-syria.org