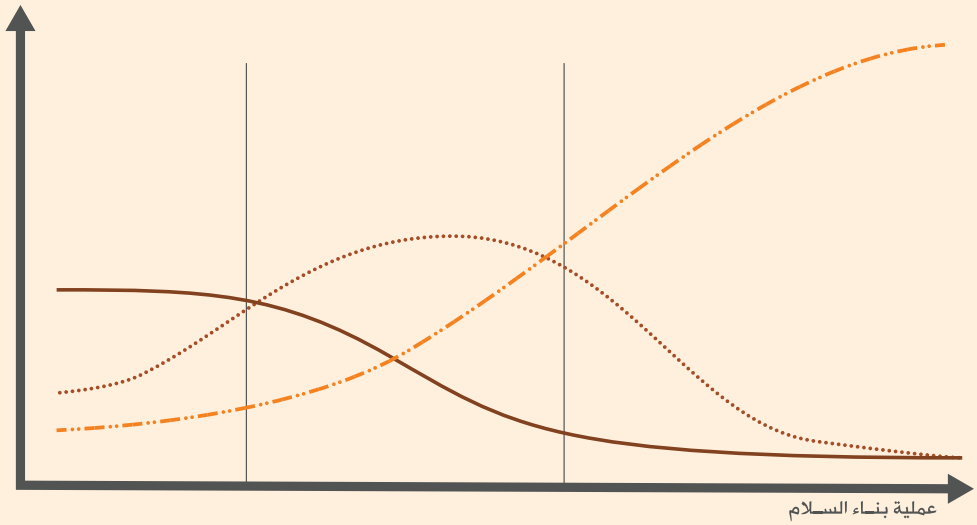
عمران
للدراسات الاستراتيجية
OMRAN
FOR STRATEGIC
STUDIES

التعافي الاقتصادي في سورية:
خارطة الفاعلين وتقييم السياسات الراهنة



إعداد
معن طلّاع
سلام سعيد
أيمن الدسـوقي
منقذ عثمان آغا
محمـد العبدالله

OmranDirasat.org

التعافي الاقتصادي في سورية:
خارطة الفاعلين وتقييم السياسات الراهنة

شكر وتقدير لمؤسسة

يتوجه مركز عمران للدراسات الاستراتيجية بالشكر الجزيل لمؤسسة Konrad-Adenauer-Stiftung على شراكتها ودعمها للمشروع البحثي وطباعة الكتاب.

كما أن كافة المعلومات والأفكار والآراء والمحاور والملاحق الواردة في هذا الكتاب تُعبر عن آراء الباحثين المشاركين في هذا الكتاب وجهودهم البحثية، ولاتُعبر بالضرورة عن توجهات مؤسسة كونراد. وكل من يعتمد على أي معلومة واردة في هذا الكتاب أو يبني على رأي مطروح فيه إنما يفعل ذلك على مسؤوليته الخاصة، ولاتتحمل المؤسسة أي مسؤولية قانونية أو أخلاقية عن عدم دقة المعلومات الواردة أو عدم حيادية الآراء والتوجهات المطروحة.

التعافي الاقتصادي في سورية:
خارطة الفاعلين وتقييم السياسات الراهنة

مركز عمران للدراسات الاستراتيجية

مركز عمران للدراسات الاستراتيجية

مؤسسة بحثية مستقلة ذات دور رائد في البناء العلمي والمعرفي لسورية والمنطقة دولةً ومجتمعاً، ترقى لتكون مرجعاً لترشيد السياسات ورسم الاستراتيجيات.

تأسس المركز في تشرين الثاني/نوفمبر 2013 كمؤسسة دراسات تسعى لأن تكون مرجعاً أساساً ورافداً في القضية السورية في مجالات السياسية والتنمية والإدارة المحلية. يُصدر المركز دراسات وأوراقاً منهجية تساند المسيرة العملية للمؤسسات المهتمة بالمستقبل السوري، وتدعم آليات اتخاذ القرار، وتتفاعل مع الفواعل عبر منصات متخصصة لتحقق التكامل المعلوماتي وترسم خارطة المشهد.

تعتمد دراسات المركز على تحليل الواقع بأبعاده المتراكبة، ينتج عنه تحديد الاحتياجات والتطلعات ممّا يمكّن من وضع الخطط التي يحقّق تنفيذها تلك الاحتياجات.

الموقع الإلكتروني www.OmranDirasat.org

البريد الإلكتروني info@OmranDirasat.org

تاريخ الإصدار: آب / أغسطس 2019

جميع الحقوق محفوظة © مركز عمران للدراسات الاستراتيجية ومكتب سورية والعراق لمؤسسة كونراد إديناور

أسماء المؤلِّفين

معن طلَّاع　　د. سلام سعيد　　أيمن الدسوقي

منقذ عثمان آغا　　محمد العبدالله

تحرير

محمد العبدالله

المحتويات

مقدمة..... 12

المبحث الأول: السياق السياسي للتعافي المبكر في سورية..... 16

مدخل 16

أولاً: مؤشرات تعافي أم تطبيع مع الحدود الأمنية؟ 16

ثانياً: غياب المحددات السياسية الوطنية 19

ثالثاً: معوقات التعافي المبكر وشروطه السياسية 21

رابعاً: خاتمة 23

المبحث الثاني: التعافي الاقتصادي المبكر في سورية: التحديات والأولويات..... 26

مدخل 26

أولاً: مفهوم التعافي المبكر وأهدافه وإطاره الزمني 27

1. التعافي الاقتصادي المبكر..... 29
2. التحديات والأولويات أثناء التعافي الاقتصادي المبكر..... 31

ثانياً: تحديات التعافي الاقتصادي المبكر ومحدداته في سورية 34

1. درجات متفاوتة من الدمار..... 38
2. التباينات الاجتماعية الاقتصادية السائدة قبل النزاع..... 42
3. النشاطات الاقتصادية والعلاقات التجارية الحالية..... 43

ثالثاً: توصيات سياساتية للتعافي الاقتصادي المبكر في سورية 49

1. الأهداف والنطاق..... 51
2. المؤسسات المحلية وهشاشة الدولة..... 52
3. النازحون والفئات الاجتماعية الهشّة الأخرى..... 54
4. القطاعات الإنتاجية وأنشطة الاكتفاء الذاتي..... 55

5. دور الجهات المانحة الدولية: المساعدات أم الاستثمار؟ 55
رابعاً: خاتمة 57
المبحث الثالث: الاقتصاد السياسي للتعافي المبكر في سورية..... 60
مدخل 60
أولاً: الاقتصاد السياسي السوري ما قبل النزاع 61
1. الاقتصاد السياسي في عهد حافظ الأسد: شبكات النخب الاقتصادية..... 61
2. الاقتصاد السياسي في عهد بشار الأسد: الرأسمالية التسلطية..... 63
ثانياً: الاقتصاد السياسي في ظل النزاع: النخب الناشئة وشبكات التجارة النشطة 65
1. اللامركزية ونخبها الناشئة وشبكاتها التجارية..... 65
.2 ريعية الاقتصاد السوري..... 68
ثالثاً: الاقتصاد السياسي للتعافي المبكر في مناطق النفوذ: اتجاهات الفاعلين وسياساتهم 71
1. مناطق سيطرة النظام السوري: التشاركية بين القطاعين الخاص والعام..... 71
2. مناطق سيطرة المعارضة: اقتصادات لامركزية اعتمادية..... 73
3. مناطق سيطرة الإدارة الذاتية: اقتصاد مركزي بيد السلطة..... 75
رابعاً: خلاصة 77
المبحث الرابع: التعافي المبكر في سورية: تقييم دور وقدرة النظام السوري 82
مُلخّصٌ تنفيذيّ 82
أولاً: البنية التشريعية المرتبطة بالسياسات الاقتصادية للنظام السوري بعد 2011 83
1. بُنية النظام الاقتصادي السوري قبل 2011: دخول البيروقراط إلى السوق..... 83
2. تعامل النظام مع الاحتجاجات بأشهرها الأولى..... 84
3. الدخول في اقتصاد النزاع..... 85
4. تسييس الاقتصاد واستعماله كأداة في النزاع..... 91
5. تحالف البيروقراطية والتجار: مزيد من التحكم والصلاحيات..... 94

6. خلاصة..... 95
ثانياً: تقييم قدرة النظام على إطلاق عملية تعافي مبكر فعّالة وشاملة لجميع مناطقه 96
1. قراءة في البرنامج الوطني التنموي لسورية ما بعد الأزمة..... 96
2. مدخل نظري تطبيقي لعملية التعافي المبكر في مناطق النظام السوري..... 98
3. الملامح العامة لسياسة النظام في مناطق سيطرته، مدينة حلب نموذجاً..... 106
4. الملامح العامة لسياسة النظام السوري في إدارة المناطق المستردة، مدينة دوما نموذجاً..... 113
ثالثاً: هل يستطيع النظام فعلاً قيادة عملية تعافي مبكر شاملة لجميع مناطقه؟..... 117
ملحق 120
المبحث الخامس: المقاربة التركية للتعافي الاقتصادي المبكر في سورية..... 122
مدخل 122
أولاً: المشهد الاقتصادي الاجتماعي 123
ثانياً: مؤشرات التعافي الاقتصادي المبكر 126
1. قطاع الزراعة..... 126
2. قطاع التجارة..... 130
3. قطاع الصناعة..... 133
4. قطاع النقل 134
5. القطاع المالي..... 135
6. قطاعي الإسكان والبنية التحتية..... 136
ثالثاً: الفواعل الرئيسية في عملية التعافي 139
1. المجالس المحلية..... 139
2. لجنة إعادة الاستقرار..... 141
3. المؤسسات والمنظمات التركية..... 142
4. المنظمات غير الحكومية..... 144

رابعاً: محددات المقاربة التركية للتعافي الاقتصادي 146
1. المكاسب الاقتصادية الآنية والمستقبلية..... 146
2. عودة اللاجئين..... 155
3. الاستقرار الاجتماعي الاقتصادي..... 157
خامساً: خاتمة 158

مقدمة

أفرز النزاع الدائر في سورية منذ عام 2011 جملة من التحديات التي بدأت ترتسم ملامحها مع اقتراب النزاع من نهايته، ولعل من أبرزها التحديات المرتبطة بعملية التعافي الاقتصادي المبكر التي بدأت تظهر بوادرها في عدد من مناطق هذا البلد المتباينة من حيث النفوذ والاحتياجات والموارد والإمكانيات التي تحوزها. وفي ضوء مخرجات المشهد الراهن الذي امتاز بتعزيز مناطق النفوذ وتعثر العملية السياسية، بدأت سياسات الفواعل المحلية والإقليمية والدولية تتكيف مع هذا الواقع وتطلق مشاريع تعافي اقتصادي مبكر في مناطق النفوذ تلك، ولأن البيئة العامة ما تزال قلقة سياسياً وعسكرياً، ولأن هذه المشاريع تتطلب العديد من الإجابات عن أسئلة قدرات هؤلاء الفواعل والواقع الذي تعيشه هذه المناطق والسياق السياسي المرتبطة بعملية التعافي الاقتصادي داخلها، توجه مركز عمران للدراسات الاستراتيجية إلى تنفيذ سلسلة من المخرجات البحثية بهدف فهم ديناميات هذه المشاريع، وبوصلتها السياسية ومتطلباتها وتحدياتها، حتى تكون تلك المشاريع دافعة باتجاه تكوين بيئة مستقرة.

تعد مرحلة التعافي المبكر على غاية في الأهمية، لأنها المرحلة التي يفترض بها أن تنقل البلاد من النزاع إلى السلم والاستقرار، والمرحلة التي تهيئ الأرضية اللازمة لعملية إعادة الإعمار اللاحقة. ولهذه المرحلة بعد سياسي وشق اجتماعي يماثل من حيث الأهمية الشق الاقتصادي. ويشمل الشق السياسي: العمل على وقف العنف في كافة أنحاء البلاد، وإقامة مؤسسات الحكم الجديد، والتركيز على إنجاز حل سياسي مولّد للاستقرار. ويشمل الشق الاجتماعي: أعمال الإغاثة، واستيعاب اللاجئين وإسكانهم، وإجراء المصالحات الوطنية، بعد تهيئة البيئة الأمنية المناسبة. ويشمل الشق الاقتصادي: ترميم المرافق العامة الأساسية، وتحريك عجلة الاقتصاد، وإعادة التوازن للإطار الاقتصادي الكلي، وتفكيك مؤسسات اقتصاد النزاع في المناطق التي كانت خارج سيطرة الدولة كما ضمن سيطرتها. وتتداخل المكونات السياسية والاجتماعية والاقتصادية أعلاه بشكل كبير، وتعتمد النجاحات في أي منها على النجاح في النشاطات الأخرى.

ينطلق التوجه البحثي لمركز عمران من افتراض مفاده أن المرحلة القادمة في الملف السوري ستكون تحت إطار (ما بعد النزاع العسكري)، وأن السيناريوهات المتوقعة هي أسيرة اتجاهين، الأول: ترسيخ مناطق نفوذ: "سورية المفيدة" ذات نفوذ إيراني روسي، "سورية الشرقية" ذات نفوذ غربي عربي، "سورية الشمالية" ذات النفوذ التركي، والثاني: استمرار استثمار الفاعلين الإقليمين والدوليين بتثبيت وقف إطلاق النار، مع تغليب أولوية التفاوض المعلن أو غير المعلن بغية الوصول إلى صيغة

سلطة جديدة، يكون فيها للنظام القائم الحصة الأكبر بحكم مجهودات حلفائه من جهة، وتمكنه من امتلاك "آليات التحكم" من جهة ثانية.

وتتمحور الأهداف العامة لهذا التوجه في تحديد المعايير الضامنة لتعافي اقتصادي مبكر، وتكوين إطار سياساتي عام لتنفيذ جهود التعافي تلك، وتحديد متطلباته وشروطه المرتبطة بثلاثية الأمن والحوكمة والتنمية، بالإضافة إلى تصدير موقف حيال كفاءة النظام اتجاه تحديات مرحلة ما بعد النزاع وسياسات التعافي وإعادة البناء. وضمن هذا السياق تم إنجاز خمسة مخرجات بحثية، الأولى: ورقة تحليل سياسي بعنوان السياق السياسي للتعافي المبكر في سورية، والثانية: ورقة تحليلية حول التعافي الاقتصادي المبكر في سورية: التحديات والأولويات. والثالثة: ورقة حول الاقتصاد السياسي للتعافي المبكر في سورية، والرابعة دراسة بعنوان: التعافي المبكر في سورية: دراسة تقييمية لدور وقدرة النظام السوري، في حين تضمنت الخامسة دراسة بعنوان: المقاربة التركية للتعافي الاقتصادي المبكر في سورية: دراسة حالة منطقة "درع الفرات".

د. عمار قحف

المدير التنفيذي

المبحث الأول

السياق السياسي للتعافي المبكر في سورية

معن طلاع*

* معن طلاع: باحث في مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، تتركز اهتماماته البحثية على دراسة الفواعل الإقليمية والدولية في الشأن السوري بالإضافة إلى قضايا الأمن والدفاع في سورية.

المبحث الأول: السياق السياسي للتعافي المبكر في سورية

مدخل

تنطلق الورقة من ضرورة إدراك السياق السياسي الراهن وتلمس تموضع التعافي المبكر فيه، وذلك لبيان مدى ترابط منهجيته مع مولدات الاستقرار والتماسك الاجتماعي. وتحلل الورقة هذا الأمر ضمن ثلاثة مستويات: الأول: اختبار فرضية انتهاء مولدات الفعل العسكري في ظل تعقيد المقاربات الأمنية واحتمالية تطورها، إما لحالة مزمنة تتحول فيها الحدود الأمنية لحدود سياسية وما تستلزمه من تغييرات في هيكلية النظام السياسي، أو لحالة اشتباك نوعي جراء الصدامات المتوقعة بفعل هذه المقاربات المتضاربة.

المستوى الثاني: مرتبط بالبوصلة السياسية لحركة التعافي المبكر، وتلمس مؤشرات التطبيع والتكيف مع المعادلة العسكرية السائدة، وبالتالي اعتبار هذا التعافي خطوة باتجاه حلحلة تحديات حكومة النظام، أم أنها بوصلة ترتبط بمولدات نجاعة خطط التعافي التي تستوجب الكثير من الإجراءات المتعلقة بالبيئة الآمنة والهياكل الإدارية القادرة على توليد وتقديم الخدمات وفق أطر حوكمية رشيدة تستجلب انخراطاً مجتمعياً حول تلك الخطط.

أما المستوى الثالث: فيتعلق بإدراك معوقات هذا التعافي وشروطه السياسية التي ترتبط ارتباطاً عضوياً بثلاثية (الأمن، الاستجابة المحلية، الأطر الحوكمية الرشيدة)، وربط سياسات الدعم بالحل السياسي وبجملة تغييرات هيكلية في "الدولة".

أولاً: مؤشرات تعافي أم تطبيع مع الحدود الأمنية؟

تتبلور ما يسمى بسياسات التعافي المبكر في ضوء خارطة الحدود الأمنية الآخذة بالترسخ، بعد سلسلة من التفاهمات الأمنية التي طوعت الجغرافية السورية والمسرح العسكري لتثبيت واقع أمني ترتسم حدوده بين ثلاثة مناطق رئيسة وعدة قوى إقليمية ودولية. ففي حين ركزت المقاربات العسكرية للفواعل الإقليمية والدولية على غايات أمنية متباينة ومتعارضة أحياناً، أفرزت حركية وتفاعلات هذه المقاربات واقعاً محلياً تطلب معه جهوداً إدارية وتنموية لتحسين سبل العيش ولفرض مستوى "مقبول" من الاستقرار المشجع لإطلاق عجلة التعافي المبكر. إلا أن الشروط

العسكرية والاستراتيجية المتحكمة بهذه المقاربات لا تزال بالدرجة الأولى مرتبطة بغايات أمنية تهدد أي جهد للتعافي المبكر، خاصة في ظل تعثر الوصول لاتفاق سياسي.

فالمقاربة الأمريكية التي انطلقت من بوابة "أولوية محاربة الإرهاب" وما استلزمته من دعم لقوات سوريا الديمقراطية عسكرياً وإدارياً، فهي تمضي باتجاه خطوات أكثر تصعيدية لعرقلة المشروع الإيراني بشكل لا يجر التحالف الدولي للصدام المباشر معه، ولكن هذا لا يعني أن مستويات المواجهة ستبقى مضبوطة، وهي مرشحة للتطور أكثر من الصيغ الراهنة التي تنحصر في أمرين: الأول: إعطاء الضوء الأخضر لـ "اسرائيل" بتوافق روسي وأمريكي على القيام بهذه الخطوة داخل سورية، والثاني: توزع قواعد واشنطن الجديدة في العراق وسورية. وتصطدم هذه المقاربة بالمحددات الاستراتيجية الأمنية لأنقرة التي ترى في حليف واشنطن الذراع السوري لحزب العمال الكردستاني في سورية عدواً، وهو ما استوجب على تركيا عدم تنحية الخيارات العسكرية التي تجعل أي منهجية للتعافي المبكر منهجية قلقة، وعلى الرغم من أن المفاوضات جارية لإيجاد "صفقة سياسية" إلا أنها لم تثمر حتى الآن.

أما المقاربة الروسية فقد عملت بحكم تسيدها في المشهد السوري على إنشاء "ترتيبات ما قبل الاتفاق السياسي" عبر تسكين جبهات الصراع وفق تفاهمات أمنية، والاستمرار في تقديم الدعم والتوجيه العسكري لقوات النظام وحلفائه، وتمتين بنيته لكي يكون قادراً على الولوج في استحقاقات المرحلة القادمة. وباستثناء ملف التصادم مع طهران التي تتنافس مع موسكو في الاستحواذ على بنى النظام وإعادة هيكلته، تصطدم هذه المقاربة بملفين يرشحانها للعودة إلى الزخم العسكري، وانتقال الاهتمام من تحديات النهوض الخاصة ببنية النظام المستنزفة وغير القادرة على إنجاز تحديات تنموية إلى خرائط عسكرية محتملة، باتت مؤشراتها تظهر في ملف إدلب (أحد هذين الملفين)، وما يعنيه من استنزاف محتمل وتهديد لصيغ "خفض التصعيد" التي خفضت من كلفة "التورط" العسكري الروسي. أما الملف الثاني فهو متعلق باحتمالية تعثر المفاوضات مع حزب الاتحاد الديمقراطي الذي ترتبط شروطه السياسية بالمحددات الأمريكية غير المستقرة،

وفيما يتعلق بمقاربة طهران التي تسعى لـ "حماية المكتسبات وضمان ديمومتها" فهي مستمرة في تدعيم انتشارها في البادية وإبقاء التهديد الأمني لإسرائيل في الجبهة الجنوبية، وذلك لتحسين شروطها الأمنية في اتفاقات تلك المناطق، حيث تسعى لحماية طرقها البرية في البادية السورية، والمقاومة الناعمة لمحاولات موسكو بالاستحواذ التام على التفاعلات العسكرية، سواء تلك الناجمة عن ضغط موسكو على حلفائها لتنسيق الدعم وحصره بغرفة حميميم، أم استغلال حاجة موسكو

للقوة البشرية التي افتقدها النظام وتمتلكها الميليشيات الإيرانية واللبنانية والعراقية والأفغانية. أم عبر انخراطها العضوي ببنية النظام.

تصطدم مقاربة طهران بمجمل المقاربات الأخرى التي تتفق على ضرورة محاصرتها وتحجيم قواها في سورية، سواء عبر سياسة عقوبات اقتصادية نوعية أم عبر تصنيف حرسها الثوري كقوة إرهابية، أم عبر تظافر جهود الدول المشاركة في مؤتمر وارسو الذي سيعقد في شهر شباط من عام 2019 لإنجاز سياسات حصار متعددة الجوانب.[1] وهذا كله وإن بدا منضبطاً إلا أنه يحتوي مؤشرات انزلاق لحرب كبرى.

وتنطلق المقاربة التركية التي تتحرك وفق سياسة (الحذر والاستعداد) من تقوية مناطق "خط دفاعها الأمني" (درع الفرات وعفرين) عبر تدعيم بناها الشرطية والأمنية بكافة المستلزمات اللوجستية والبرامج التدريبية، وذلك بهدف خلق قوة محلية قادرة على صد أي هجوم لقوى مهددة للأمن العام في تلك المنطقة وللحدود التركية، ومن ضرورات الاستعداد للمواجهة الصلبة مع "الإدارة الذاتية" بهدف إعادة تعريف القوة الإدارية المتحكمة في مناطق شمال شرق سورية، وضرب كافة أدوات الفاعلية لما تعتبره "أذرع حزب العمال الكردستاني". وفيما تبدو التصادمات المتوقعة مع هذه المقاربة شديدة الحذر إلا أنها تمتلك عوامل الانزلاق لمواجهات محتملة كتلك التي ستفرضها تداعيات "ملف إدلب"، الذي تتزايد وتيرة القصف الروسي له، وبالتالي فرص المواجهة "غير المباشرة" مع النظام الذي يطمح لاستغلال كافة هذه المعادلات لتثبيت سيطرته الأمنية والعسكرية والسياسية على كافة الجغرافية، أو كتلك المرتبطة بالتدخل العسكري التركي شرق النهر. وهو أمر يجعل منهج التعافي المبكر يتخذ مبدأ (خطوة بعد خطوة) وسياسة "التوكيل في الإنجاز" بدلاً من إنجاز أطر حوكمية تعود بالسلب على مسار الأستانة.

هذه المقاربات ساهمت في تكوين عدة عناصر باتت هي الناظمة للمشهد السوري العام، أهمها: أنه لا يزال النزاع غير مثبت كلياً بحكم عدم قدرة موسكو على تبني استراتيجية خروج سياسية، مع استمرارها بتغليب الحل الصفري سواء بالمعنى السياسي أم العسكري، وهو أمر يعزز عودة التصادم وينقله لمستوى إقليمي ودولي بشكل أوضح، وأنه في ظل مناطق النفوذ المتشكلة فإن عنصر الترسيخ لها يحوّل الحدود الأمنية رويداً رويداً لحدود سياسية ممؤسسة، لتشكل نظام سياسي جديد يكون مدخلاً لبلورة صفقة سياسية يتم إخراجها بصيغ "حل سياسي". أما فيما يتعلق بملف التعافي المبكر

[1] Jan Smolenski & Virginia Pietromarchi, US-led Middle East conference in Warsaw: All you need to know, 13-02-2019, Aljazeera: https://bit.ly/2tjciZg

وفقاً لذلك فإن تموضعه يزداد وضوحاً، لكن حركيته تسير دون هدى سياسي وتتطبع مع تلك الحدود.

ثانياً: غياب المحددات السياسية الوطنية

إذا ما ربطنا التعافي المبكر (باعتباره منهجاً تتبناه الهياكل الإدارية القائمة) بالواقع الأمني فإنه سيحيلنا إلى تلمس وقياس أثر الاستجابة المحلية لتلك الهياكل على مواجهة التحديات الأمنية، ومدى ارتباط الاستقرار والتعافي المبكر بنجاعة الأدوار التي يلعبها "القطاع الأمني"، الذي تأثر بشكل بنيوي ووظيفي بتعدد أنماط الحكم الأمني في سورية من جهة، وتفاوت الأداء الحوكمي فيها من جهة ثانية.

ففيما يتعلق بالمناطق التي يسيطر عليها النظام، وعلى الرغم من تزايد مساحة سيطرته منذ مطلع عام 2018 والتي ينبغي - نظرياً - أن تكون دافعة لبيئة آمنة جاذبة لعودة المهجرين واللاجئين، ودافعة لحركية التعافي المبكر، إلا أن هناك عدة أسباب تجعل هذه البيئة غير مستقرة، نذكر منها: الأنماط الأمنية المؤقتة التي ما تزال تدلل على عودة السياسات الأمنية السابقة، وهي عوامل مضادة لتوليد ديناميات التعاضد المجتمعي مع أي نهج يستهدف التعافي. والعلاقة العضوية بين ملف العودة وسياسات إعادة الإعمار، والتي ستصل كلفتها إلى إجمالي ما يقرب من 400 بليون دولار أمريكي وفقاً لتقييمات الأمم المتحدة في عام 2018 دون احتساب التكاليف البشرية للنزاع.[2] والتي ما تزال مرتبطة باتفاقات سياسية معقّدة بين أطراف النزاع وبين المانحين الخارجيين بهدف تهيئة الظروف الأمنية والاستثمارية اللازمة.

عموماً، تطمح تكتيكات النظام لما أسماه "برنامج إعادة الإعمار" لعودة تثبيت التحكم المركزي، كونه مدخلاً يظنه دافعاً للتطبيع معه، فلا يزال يغيّب شروط إعادة التشكل الوطني للسلطات المنوط بها توفير الأمن وصيانته، كالسلطات القضائية والعسكرية، ولا يستطيع السير باتجاه تشكيل مؤسسات سياسية وإدارية قوية تمتلك إرادة حقيقة للتغيير، قادرة على تحسين وسائل الرقابة والمساءلة القانونية والمجتمعية، ولا يرى ضرورة لبناء قطاع أمني منسجم يعتمد على مقاربة غير متحزبة، تستند إلى توافق مجتمعي حول مكونات النظام الاجتماعي ومبادئ الاقتصاد العادل، بقدر ما يندفع باتجاه تعزيز شبكات تحكمه وحكمه.[3]

---

[2] كارل بيلدت، تركة الحرب، من سيدفع فاتورة إعادة إعمار سوريا، 26-8-2018، مدونات الجزيرة: https://bit.ly/30XEAaA

[3] التغيير الأمني في سورية، مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، 1-10-2017، https://bit.ly/30V0H1x

أما فيما يرتبط بمناطق خارج سيطرة النظام، نجد أنه كان من الطبيعي أن تؤثر البيئة الأمنية غير المستقرة على استقرار هياكل الحوكمة المحلية (المعني الأساسي في عمليات الاستجابة)، بعد أن تعددت حالات التهجير وفقاً للتسويات الأخيرة التي شهدتها جيوب المعارضة، كما تواجه مناطق المجالس قوى مناوئة لها تتباين من حيث عقيدتها وأهدافها وعلاقاتها وطريقة عملها. بالمقابل فضلت أغلبية المجالس المحلية الابتعاد عن لعب دور مباشر في الأمن المحلي مدفوعة بعدة أسباب، منها: تبني قيادات المجالس مقاربة شاملة للأمن تتجاوز البعد العسكري إلى أبعاد أخرى ذات طبيعة اقتصادية واجتماعية، تلافي تضارب المصالح مع هيئات الأمن المحلية خاصة تلك التي تتبع لفصائل المعارضة، عدم كفاية الموارد اللازمة لتشكيل هيئات أمنية تتبع لها. وبناءً على ما سبق لجأت المجالس إلى تركيز أولوياتها على توفير الخدمات الأساسية (لكافة القاطنين) كأعمال ترميم البنية التحتية، ومدّ شبكات المياه والصرف الصحي، إضافةً إلى القيام بمشاريع تنموية تسهم في إنعاش المجتمعات المحلية، واعتبار ما سبق ركائز أساسية مكمّلة لجهود شركائها في توفير الأمن المحلي وإطلاق خطط وبرامج التعافي المبكر. وفيما يرتبط بالخدمات ورغم نضوج الخبرة وآليات حوكمة "مقبولة" في عمل المجالس إلا أنها لا تزال ترتبط فاعليتها بتوافر بيئة أمنية مستقرة، مرتبطة بمناخ سياسي قلق، يحتوي عوامل ترسيخ الحدود الأمنية، ويحتوي بالوقت ذاته عوامل الانتقال لمستويات مواجهة إقليمية ودولية.

إذن، في مناطق خارج سيطرة النظام فإن موجهات التعافي المبكر محكومة بالواقع الأمني الذي لا يزال يشهد اعتلالات وظيفية عدة، وتعاني من إشكاليات جدية تتعلق بتحديات المأسسة والاتساق الوظيفي، وتدني مستوى فاعليتها من جهة، وتقلص هوامش الاستقلال في علاقتها مع الدول الداعمة من جهة أخرى، كما تواجه تحديات تُصعّب عملية تطويرها وإنجازها لمهامها الوظيفية في فرض الأمن المحلي وردع التهديدات ومكافحة الإرهاب، بالإضافة إلى أن تعدد الفواعل الأمنية وعدم وجود إطار ومرجعية موحدة ناظمة للعمل الأمني جعل نتائج عملية التقييم تؤكد الضعف في أداء المأمول منها، ومن مؤشرات ذلك: ضعف مأسستها، وشيوع حالة الفوضى الأمنية في مناطقها، علماً أن درجة هذه الفوضى تتباين بين منطقة وأخرى تبعاً لتعدد الفاعلين، وتضارب مصالحهم، وطبيعة علاقاتهم، ونوع وحجم قدراتهم. بالإضافة إلى الوضع الميداني الذي تنشط فيه تلك الهيئات، وتجدر الإشارة هنا إلى أن أسباب ضعف تلك الهيئات يعود إلى تحديات مركبة تتجاوز قدرتها على التعامل معها.

إضافة إلى ما تقدم أعلاه؛ تتعمق معوقات التعافي المبكر السياسية بالنظر إلى تداعيات الإشكاليات الاجتماعية والسياسية والتنموية على المناخ المشجع للتعافي، كالتهجير والنزوح المحلي والخارجي، وما أنتجه من ضغوط تنموية وأمنية على المناطق المستضيفة التي تتباين فيها معدلات الاستجابة

المحلية، أو بالنظر إلى قضايا التماسك الاجتماعي وسياسات المصالحات المحلية (لا الاستسلام) التي ما تزال غائبة عن المشهد من كونها فعلاً مجتمعياً يؤسس للسلام وليس باعتبارها فقط ديناميات يفرضها الانتصار العسكري، أو حتى فيما يتعلق بالآثار المترتبة على تدمير البنى التحتية المادية والاجتماعية وما انعكس جراءه على واقع وعمل البنى المتشكلة، ناهيك عن عدم تبلور آليات حوكمية فاعلة لا تزال تعاني من نقص في الشرعية والفاعلية والهشاشة في المأسسة والوظيفة.

ثالثاً: معوقات التعافي المبكر وشروطه السياسية

ضمن المشهد السوري ترتسم معطيات أمنية وعسكرية ملائمة لتنفيذ التعريف الروسي للحل السياسي وفق معادلة لا يمكن لها أن تولد ديناميات سلام يلتف حوله السوريون من جهة، ولا بيئات آمنة (تستلزم اصلاحات عدة) دافعة لعودة السوريين من جهة ثانية. وترتكز عناصر معادلة الحل تلك على استعادة سيطرة "النظام" + ترحيل القوى المعارضة والثورية + تحويل الاستحقاقات السياسية لتحديات حكومية. وذلك عبر المضي قدماً بأستنة جنيف.

يرافق عملية تشكيل المشهد السوري تلك من قبل موسكو مجموعة من المعوقات التي تتباين بحدتها وتداعياتها على غايات التعافي المبكر ما بين الأثر المتوسط والأثر طويل الأمد، والتي من شأنها جعل عملية التشكل الآخذة بالتبلور عملية غير مستقرة وتزيد من أثمان كلفة التدخل السياسية، ومن تلك المعوقات نذكر:

1. **معوقات مرتبطة ببنية الجيش المهترأة بالدرجة الأولى**؛ فالجيش بعد الاضطراب البنيوي والتنظيمي والاستنزاف البشري على مستوى المتطوعين والمجندين غدا ميليشيا كبرى خاصة بعد شرعنة الميليشيات المحلية وبعض الأجنبية ضمن أطره الإدارية.
2. **معوقات مرتبطة بمعايير الاستقرار**؛ ناهيك عن أثر العبث الديمغرافي وسلبيات تغييب العدالة الانتقالية، وهناك أربعة معايير تحتاجها بيئات ما بعد النزاع وهي معايير لا يمتلكها النظام، كالبرامج الكريمة لعودة اللاجئين وما تمليها من استجابات محلية وواقع أمني منضبط، والتوافق السياسي، والتماسك الاجتماعي، وإعادة الشرعية وتأهيل الدولة لامتحان إعادة الإعمار.
3. **معوقات مرتبطة بالضرورات السياسية**؛ إذ سيشكل غياب اللحظة السياسية الجديدة في سورية عاملاً معرقلاً في مواجهة تحديات الدولة، كما أن إبعاد القوى المعارضة الحقيقية عن

عمليات التشكيل سيجعل مقاربة إعادة تشكيل النظام هي الأوضح وهذا المعوق ما تزال تكلفته مفتوحة الأثمان.

4. **معوقات مرتبطة بنظام الأسد ذاته**؛ إذ لا تعالج مقاربة نظام الأسد فيما أسماه تعافياً وإعادة إعمار، المسائل الدقيقة المتعلقة بشرعية المؤسسات وقدرتها، والتي لا توفّر الأمن والعدالة والدمج السياسي للمواطنين، كما أنه لا يعتبر التعافي خطوة باتجاه إنهاء التأزم الاقتصادي ودافعة للإصلاح الاجتماعي، بل هو فرصة للإثراء الذاتي، وطريقة لمكافأة الموالين ومعاقبة المعارضين. كما يعتبره عاملاً أساسياً لجهوده من أجل تكريس التحولات الاجتماعية والديمغرافية التي برزت نتيجة سني النزاع.

وما يثير الاستغراب هنا سياسة الاتحاد الأوروبي الذي استبعد ابتداءً المشاركة في إعادة إعمار سورية إلى أن يتم الانتقال السياسي الشامل والحقيقي في البلاد. ومع ذلك، ومن الناحية العملية، كان النهج الأوروبي يتسم بالاتساق، إذ موّلت البلدان الأوروبية برامجَ إعادة البناء التي تشرف عليها الأمم المتحدة والتي تعمل بالتعاون مع النظام. ولا تزال هذه البرامج قيد العمل، أو من المقرر أن تبدأ في المناطق التي استقرت فيها الأحوال بشأن النقل القسري للسكان، مثلما هو الحال في حمص. وليست هناك ضمانات بشأن حق العودة للسكان الأصليين، أو وقف تزوير السجلات العامة، أو توقف عمليات مصادرة النظام للممتلكات في مناطق المعارضة التي استولى عليها النظام. كذلك، لم يصرّ الاتحاد الأوروبي على ضرورة رحيل الأسد عن السلطة كشرط مسبق للمشاركة في جهود إعادة الإعمار. بدلاً من ذلك، كان ممثلو الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي قد أقروا وبشكل متزايد أن بشار الأسد قد يلعب دوراً في الفترة الانتقالية، وربما لما بعدها أيضاً. وانقسمت الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بين أولئك الذين اتخذوا موقفاً صارماً إزاء أي محاولة للتعاون مع ما يعتبرونه نظاماً عصياً على الإصلاح، وبين هؤلاء الذين يرغبون في استرضاء بشار الأسد على أمل تحقيق الاستقرار السريع، أو فتح سوق إعادة الإعمار المربحة أمام شركاتهم ووكالات التنمية لديهم. ونتيجة لما تقدم، نأى الاتحاد الأوروبي بنفسه بعيداً عن توضيح ما إذا كان الانتقال الحقيقي للسلطة ممكناً إذا ما كان الرئيس الأسد ودائرته القريبة سوف يستمرون على رأس السلطة في البلاد.[4]

---

[4] Muriel Asseburg & Khaled Yacoub Oweis, Syria's Reconstruction Scramble: In a Game Fraught with Political Risk, Europe Should Aim for Long-term Stabilization, German Institute for International and Security Affairs, December 2017: http://bit.ly/2InBnLi

- عبير حسين، إعمار سوريا.. ساحة الحرب العالمية الثالثة، جريدة الخليج، 21-04-2018. http://bit.ly/2F9xt6D

- يمكن الاطلاع على المقال التالي لتسليط الضوء على الاستفادة الكبيرة التي جناها نظام الأسد من المساعدات المقدمة من الدول نفسها التي فرضت عليه عقوبات اقتصادية تعد الأشمل على الإطلاق:

وعليه تدفع الورقة باتجاه تجديد "تحديد شروط سياسية" وأن تكون حاضرة في حركية التعافي المبكر وإعادة الإعمار لكي لا تكون سيراً في تنفيذ مهمة حكومية ضمن "تحديات حكومة النظام"، الذي لا يزال يعاند ويحارب التحول الديمقراطي: كتطبيق وقف إطلاق النار على كافة الأراضي السورية، وتعزيز مبدأ "المناطق الآمنة"، ويراقب على تنفيذ وقف إطلاق النار هذا آلية متفقة بين الدول الفاعلة. وإيلاء الاهتمام بثلاثية: (الأمن، الاستجابة المحلية، الأطر الحوكمية الرشيدة) عبر حزم ومواد تدريبية للهياكل الإدارية، وربط سياسات الدعم بالحل السياسي وبجملة تغييرات هيكلية في "الدولة" وعلى رأسها تلك المتعلقة بالمنظومة الأمنية وسياساتها.

رابعاً: خاتمة

تعدُّ مرحلة التعافي المبكر غاية في الأهمية، لأنها المرحلة التي يفترض بها أن تنقل البلاد من النزاع إلى السلم والاستقرار، والمرحلة التي تهيئ الأرضية اللازمة لعملية إعادة الإعمار اللاحقة، وتجد الورقة أن لمرحلة التعافي المبكر شقاً سياسياً، وشقاً اجتماعياً يماثل من حيث الأهمية الشق الاقتصادي، ويشمل الشق السياسي العمل على وقف العنف في كافة أنحاء البلاد، وإقامة مؤسسات الحكم الجديد، والتركيز على إنجاز حل سياسي مولد للاستقرار. ويشمل الشق الاجتماعي أعمال الإغاثة، واستيعاب النازحين وإسكانهم، وتهيئة الظروف الملائمة للعودة الكريمة والآمنة للاجئين، وإجراء المصالحات الوطنية، بعد تهيئة البيئة الأمنية المناسبة. ويشمل الشق الاقتصادي ترميم المرافق العامة الأساسية، وتحريك عجلة الاقتصاد، وإعادة التوازن للإطار الاقتصادي الكلي، وتفكيك مؤسسات اقتصاد النزاع في المناطق التي كانت خارج سيطرة الدولة كما ضمن سيطرتها. وتتداخل المكونات السياسية والاجتماعية والاقتصادية أعلاه بشكل كبير، وتعتمد النجاحات في أي منها على النجاح في النشاطات الأخرى.

في ظل مختلف السيناريوهات قصيرة ومتوسطة الأجل، لا يمكن الجزم بتوقع توقف أعمال العنف، ومن المنتظر لأدوار الميليشيات واقتصاديات النزاع أن ترسخ وتستمر. وعليه فإن فرص أن تسهم برامج التعافي تلك في التنفيذ غير المباشر لتذليل تحديات حكومة النظام ستكون حاضرة، خاصة في ظل السياسات المضطربة للدول المانحة التي تنظر لهذا الملف بمقاربات عابرة للتغيير والعملية السياسية، وبالتالي دفعه نحو تثمير ذلك لإعادة شرعنته وترسيخ قبضته على السلطة.

Annie Sparrow, How UN humanitarian aid has propped up Assad, Foreign Affairs, 20-09-2018: https://fam.ag/2KleBpq.

المبحث الثاني

التعافي الاقتصادي المبكر في سورية: التحديات والأولويات

د. سلام سعيد*

* د. سلام سعيد، باحثة ومحاضرة جامعية، تركز أبحاثها على الاقتصاد العربي وسياسات الإصلاح الاقتصادي والاقتصاد السياسي في سورية، لها العديد من المنشورات المتعلقة بالتطورات الاقتصادية والاجتماعية في المنطقة العربية.

المبحث الثاني: التعافي الاقتصادي المبكر في سورية: التحديات والأولويات

مدخل

من شأن التعافي الاقتصادي المبكر أن يسهم في الاستقرار ودعم بناء السلام المستدام في البلدان الخارجة من النزاعات، لذلك ينبغي أن تكون الاستراتيجيات الاقتصادية في المراحل المبكرة من مرحلة ما بعد النزاع مصممة بعناية ومدمجة في سياسات إعادة الإعمار طويلة الأمد، كما يجب أن تركز على الاحتياجات العاجلة للسكان المحليين، وتوفير فرص عمل للسكان المحتاجين والمقاتلين السابقين، وإنعاش النشاطات الاقتصادية. كما يجب أن تولي هذه الاستراتيجيات أولوية للاقتصاد لزيادة فرص التنمية الاقتصادية الاجتماعية المستدامة. من التحديات الرئيسة التي قد تواجهها جهود التعافي المبكر هذه الضغوط السياسية، وتعارض أولويات القيادات الوطنية ونقص القدرات البشرية والمؤسساتية والمالية.

تواجه سورية منذ بداية العام 2019 عدداً من التحديات التي تعقّد عملية التعافي الاقتصادي المبكر، فأولاً: البلاد مقسّمة إلى أربع مناطق رئيسة، كل منطقة منها واقعة تحت سيطرة سلطة سياسية وعسكرية بالوكالة مختلفة عن الأخرى، سواء كانت ذات أصل أجنبي أم محلي (نظام الأسد، تركيا، هيئة تحرير الشام، الإدارة الذاتية). ما تزال الحدود الفاصلة بين هذه المناطق غير ثابتة ومستمرة بالتغيّر، والتعافي الاقتصادي الاجتماعي والتنمية في كل منطقة من هذه المناطق معتمد بشدّة على السلطات المسيطرة. ثانياً: يركز الجزء الأكبر من الجهود الدولية على القطاع الأمني والمفاوضات السياسية عوضاً عن التعافي الاقتصادي. ثالثاً: ثمة خلاف دولي على كيفية التعامل مع المناطق السورية المختلفة وخصوصا النظام السوري، وفيما إذا كان المانحون الدوليون سيدعمون أو يمولون التعافي الاقتصادي في سورية في ظل الظروف الراهنة وكيفية قيامهم بذلك. جميع هذه العوامل يمكن أن تؤثر سلبياً على عملية التعافي الاقتصادي وأن تقوّض جميع جهود إحلال الاستقرار وبناء السلام في سورية.

بناءً على هذه الخلفية ستحاول هذه الورقة تسليط الضوء على الحاجة لإعطاء الأولوية للتعافي الاقتصادي في سورية، سيما في المناطق التي عانت من الحجم الأكبر من الدمار الذي أصاب البنى التحتية نتيجة للهجمات الجوية المدمّرة والمناطق التي تضم أكبر عدد من النازحين داخلياً. قد يكون

الأمن واتفاق السلام شرطين أساسيين لضمان الحد الأدنى من الاستقرار، ولكن لا يمكن لهذين الجانبين معالجة المشكلات الاقتصادية الاجتماعية، مثل التضخم والبطالة والفقر وانخفاض الإنتاج المحلي ونقص البضائع وغياب الخدمات الأساسية، ولذلك ينبغي على الفاعلين والمعنيين بمستقبل سورية إعادة التفكير في مقارباتهم لفترة ما بعد النزاع.

ستبدأ هذه الورقة باستعراض عام عن مفهوم التعافي الاقتصادي المبكر، قبل عرضها تحليلاً للوضع الاقتصادي الاجتماعي الحالي، والدمار والنشاطات الاقتصادية في مختلف المناطق في سورية، والوقوف على التحديات الرئيسة لعملية التعافي الاقتصادي المبكر في كل منطقة من تلك المناطق. وأخيراً ستلقي الورقة الضوء على القضايا الأساسية الواجب أخذها في عين الاعتبار أثناء وضع برنامج ناجع للتعافي الاقتصادي المبكر لسورية.

أولاً: مفهوم التعافي المبكر وأهدافه وإطاره الزمني

كثيراً ما يُستخدم مصطلح "التعافي المبكر" في سياق البلدان الخارجة من النزاعات وفي استراتيجيات بناء السلام، ورغم عدم وجود تعريف موحد لهذا المصطلح، إلا أنّه ثمة توافق على أنه يشير إلى مقاربة تسد الهوة بين أعمال الإغاثة الإنسانية على المدى القصير والتنمية المستدامة وجهود بناء السلام المستدام في المدى الطويل.[1]

نشر الفريق العامل المعني بالتعافي المبكر التابع للأمم المتحدة أول "مذكرة إرشادية حول التعافي المبكر" في عام 2008، والذي يعرّف التعافي المبكر بأنه:[2]

عملية متعددة الأبعاد للتعافي تنطلق من الوضع الإنساني، وتستند إلى المبادئ التنموية الساعية إلى البناء على البرامج الإنسانية وتحفيز فرص التنمية المستدامة، وهي تهدف إلى توليد آليات الاعتماد على الذات (الاكتفاء الذاتي)، تحترم الملكية الوطنية وقادرة على الصمود في مرحلة التعافي ما بعد

[1] Maier, R. (2010). Early recovery in post-conflict countries: A conceptual study. Clingendael Institute: https://bit.ly/2YG6CWH

[2] في عام 2005، وكجزء من إصلاح النظام الإنساني الدولي، قامت اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات المختصة بالشؤون الإنسانية بتعيين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بأنه التجمع القائد للتعافي المبكر للتأثير على مجتمع العمل الإنساني، ليدرج التفكير بالتنمية ضمن الاستجابة الإنسانية. يقوم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بقيادة هذا التجمع على المستوى العالمي. للمزيد من المعلومات عن هذا الموضوع، راجع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2012، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والتعافي المبكر: https://bit.ly/2yE6yMA آخر دخول بتاريخ 12-01-2019.

الأزمة. وهي تشمل استعادة كافة الخدمات الأساسية، وسبل العيش، والمأوى، والحوكمة، والأمن وسيادة القانون، والأبعاد البيئية والاجتماعية، بما فيها إعادة دمج السكان المهجّرين.[3]

وفي عام 2016، أعاد التجمع الدولي للتعافي المبكر تعريف التعافي المبكر بأنه:

مقاربة تتناول احتياجات التعافي التي تبرز أثناء مرحلة الاستجابة الإنسانية لظرف طارئ، باستخدام الآليات الإنسانية التي تتوافق مع المبادئ التنموية. وهي تمكّن الناس من الاستفادة من مرحلة العمل الإنساني لاغتنام الفرص التنموية، وبناء القدرة على التكييف والتأسيس لعملية مستدامة للتعافي من الأزمة.[4]

ولكن يحاجج كلٌ من De Vries و Specker (2009) بأنّ التعافي المبكر يجب أن يُرى فقط بأنه "فترة من الزمن" بين المرحلة الإنسانية، أثناء النزاع وبعده مباشرة، ومرحلة التنمية على المديين المتوسط والبعيد.[5] يختلف تحديد هذه الفترة الزمنية في أدبيات التعافي المبكر، حتى وإن وُجد اتفاق عام على طبيعتها الانتقالية. ففي حين يعدُّ بعض الباحثين ووكالات التنمية السنوات الثلاث الأولى بعد نهاية النزاع بمثابة الإطار الزمني للتعافي المبكر،[6] إلا أنه وفقاً لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP، يمكن للتعافي المبكر أن يبدأ حتى قبل اتفاق أطراف النزاع على تسوية سياسية، ويعود ذلك إلى أن عمليات التفاوض قد تستغرق سنواتٍ عدّة، قد لا يكون من الممكن فيها تقديم تمويل واسع النطاق أو إنجاز مشاريع إعادة إعمار طويلة الأمد.

بغض النظر عن التعريفات المختلفة للتعافي المبكر، فإنه عملية أساسيُة لمساعدة المجتمعات المحلية في العودة إلى نوع ما من الحياة الطبيعية، وكذلك في المساعدة على استقرار الوضع لمنعه من العودة إلى الأزمة.[7] ويتمثل الهدف العام للتعافي المبكر في شقين: أولاً: استرجاع البنية التحتية الأساسية المادية والاجتماعية التي تساعد المجتمعات المتأثرة بالنزاع على استئناف أنشطتها

[3] UNDP (2008). UNDP Policy on Early Recovery, p. 7: https://bit.ly/31aEU66

[4] GCER (2016). Guidance Note on Inter-Cluster Early Recovery: https://bit.ly/2GkYLZW, P.12.

- شكّلت الأمم المتحدة التجمع العالمي للتعافي المبكر لقيادة وتنسيق وإدراج الجوانب التنموية منذ بداية العمليات الإنسانية في جميع قطاعات العمل، راجع التجمع العالمي للتعافي المبكر: https://bit.ly/2yEOkKK

[5] De Vries, H. and Specker, L. (2009). Early Economic Recovery: concepts, goals, Timing and Actors, Clingendael Institute, p. 8: https://bit.ly/2M1gwQY

[6] Maier, R. (2010) p. 40.

[7] UNDP (2008). pp.7-8.

الاقتصادية والاجتماعية، وكسب لقمة العيش، وإعادة بناء هياكل مؤسسية فعّالة وعاملة، وثانياً: توفير حلول مستدامة للمشكلات الحالية والتفكير بأهداف التنمية بعيدة المدى.

لتحقيق هذه الأهداف، لا بد لاستراتيجيات التعافي المبكر من أن تأخذ بحسبانها مجموعة من القضايا العامة، منها:[8]

- إعادة البناء بشكل أفضل عوضاً عن مجرد بناء ما كان موجوداً.
- إدراك الاختلالات الاقتصادية والاجتماعية الذي كانت سائدة قبل النزاع، وتعزيز المساواة والعدالة الاجتماعية والمحاسبة.
- عوامل زعزعة الاستقرار التي ظهرت أثناء النزاع (مثل اقتصاد النزاع، المقاتلون السابقون، والسكان النازحون داخلياً) ومنع نشوب نزاع مستقبلي.
- تشكيل بيئة جاذبة للتنمية المستدامة وعمليات بناء السلام.
- احترام الملكية الوطنية ومبادئ عدم التمييز والمشاركة.

من شأن الارتباط المفاهيمي بين العمل الإنساني قصير الأمد وعمليات التنمية وبناء السلام طويلة الأمد أن يجعل من التعافي المبكر، سواء كان "فترة زمنية" أم "مقاربة" أم "عملية"، تحدياً كبيراً لجميع الفواعل المحليين والدوليين المنخرطين في العمل الإنساني والتنموي في البلاد الخارجة من النزاعات، بما في ذلك المنظمات غير الحكومية الدولية والمحلية، ومنظمات الأمم المتحدة، ووكالات التنمية التابعة للدول المانحة، والحكومات المحلية، إذ يتطلب عملها على الأرض مستوىً عالٍ من التنسيق لتجنب التداخل، ولتحسين فاعلية المساعدة المقدمة، ولتقليل الهشاشة، وللإسهام في حلول دائمة وأهداف تنموية مستدامة.

1. التعافي الاقتصادي المبكر

بالمقارنة مع المفهوم الواسع للتعافي المبكر، والذي يتضمن أبعاداً أمنية وسياسية وتنموية وإنسانية، يركز التعافي الاقتصادي المبكر على تعافي الاقتصادات المحلية، وتحفيز السوق، واستقرار الاقتصاد الكلي، وتوفير فرص العمل، والتنمية الاقتصادية الاجتماعية، كما يهدف إلى التعامل مع فئتين من التحديات الاقتصادية الاجتماعية، أولاهما: مشاكل التنمية واللامساواة التي كانت قائمة

[8] UNDP (2008), p. 11 and GCER (2016), pp. 14.

قبل النزاع، والثانية: التحديات التي ظهرت أثناء النزاع، مثل اقتصاد النزاع، وشبكات التجارة غير المشروعة، والأنشطة الاقتصادية غير الرسمية، وازدياد معدل البطالة، وفقدان الموارد البشرية والمالية، وإضعاف المؤسسات المحلية والوطنية. كما يمكن فهم التعافي الاقتصادي المبكر على أنه المرحلة الأولى من عملية إعادة إعمار اقتصادي طويلة الأمد.

يعدّ التعافي الاقتصادي المبكر أمراً أساسياً للمجتمعات الخارجة من النزاع، للانتقال من الاعتماد على المساعدات الأجنبية إلى الاعتماد على الذات، وخلق فرص عمل مدنية للمقاتلين السابقين، وتشجيع عودة اللاجئين، وتعزيز الاستثمار المحلي، وبالتالي إحلال الاستقرار في البلاد. وعلى الرغم من هذا، لم يجذب الجانب الاقتصادي من التعافي المبكر الاهتمام ذاته الذي حصلت عليه الإغاثة الإنسانية، والاستقرار السياسي والأمن.

يعدّ النمو الاقتصادي، والتوظيف، والحوكمة الاقتصادية، والتنمية الاقتصادية الاجتماعية أولويات تقليدية في إعادة الإعمار على المدى الطويل للبلدان التي مزّقتها النزاعات بعد الوصول إلى استقرار سياسي. وتشكّل المقاربة الأميركية للتعافي المبكر إحدى المقاربات القليلة التي تولي اهتماماً معتبراً للنمو الاقتصادي في فترة ما بعد النزاع مباشرة (السنتان أو السنوات الثلاث الأولى). ومع ذلك، لا تأخذ المقاربة الأميركية بحسبانها الشمول، والمساواة، والدخل، والتنمية الاقتصادية الاجتماعية[9] والتي يتم تصنيفها بأنها عوامل أساسية تقود إلى اندلاع النزاع مجدداً.[10] وفي الوقت عينه، فإن صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، اللذان يقومان تقليديّاً بإعطاء الأولوية لاستقرار الاقتصاد الكلي، وتحرير الاقتصاد والنمو في برامج التعافي التي يضعانها للبلدان الخارجة من النزاعات، يغفلان حساسية وهشاشة الوضع في فترة ما بعد النزاع. لقد تعرضت مقاربة هاتين المؤسستين للنقد اللاذع بسبب المشروطية على المساعدات والقروض التي يقدمونها للبلدان الخارجة من النزاع من جهة وبسبب إهمال عوامل الاستقرار الاقتصادي الاجتماعي مثل: المساواة، والتنمية المحلية، والأنشطة على المستوى الجزئي من جهة أخرى. رغم أن العديد من الباحثين يوصون أن يقوم صندوق النقد الدولي والبنك الدولي بالأخذ بعين الاعتبار جانب الاقتصاد السياسي والتحليل الاجتماعي في مقاربتيهما لتحسين برامج التعافي التي يضعانها، إلا أن بعضهم يشكك بوجود أي أثر لتدخلات هاتين المؤسستين أصلا على التعافي الاقتصادي، أو في حال وجود هذا الأثر، فهو أثر سلبي.[11]

[9] Maier, R. (2010).

[10] UNDP (2008), Post-conflict economic recovery: enabling local ingenuity: https://bit.ly/2ZTKiul

[11] انتقادات على مشاركات وسياسات صندوق النقد الدولي والبنك الدولي في البلدان الخارجة من النزاعات ناقشها:

رغم أن الأمم المتحدة وغيرها من الجهات الدولية المقدّمة للمساعدات التنموية تأخذ في حسبانها حساسية الدول الهشّة وتولي اهتماماً خاصاً في برامج التعافي التي تعدّها للاقتصاد المحلي، والمجتمعات المحلية، والقضاء على الفقر، والأمن الغذائي، وتعزيز الزراعة والأعمال الزراعية، إلا أنّ التجربة تُظهر أن مقارباتها تواجه العديد من التحديات على أرض الواقع وخصوصا في مجالات التنسيق الفعّال بين جهود العمل الإنساني والتنموي، وفي وضع وترتيب الأولويات.[12]

2. التحديات والأولويات أثناء التعافي الاقتصادي المبكر

أ. الجوانب الإنسانية والتنموية: تكامل أم تضارب؟

أثناء التعافي الاقتصادي المبكر تجري الأعمال الإنسانية والتنموية في وقت متزامن، إذ تركّز الأعمال الإنسانية على تعزيز نشاطات خلق سبل العيش على مستوى المجتمع، في حين تسعى الأعمال التنموية إلى تطوير الوضع الاجتماعي الاقتصادي للمواطنين والتشجيع على تنمية الاكتفاء الذاتي على الرغم من أنّ هذا التقسيم الوظيفي موجود نظرياً،[13] إلا أنّ الخط الفاصل بين هاتين العمليتين على أرض الواقع أقل وضوحاً. على سبيل المثال، تُقدَّم مساعدات الإغاثة الإنسانية عادةً بشكل محايد كاستجابة للتهديدات الجسيمة على حياة الناس، دون إشراك مؤسسات البلد المضيف، بينما يتم تقديم المساعدات التنموية من خلال التعاون الرسمي مع مؤسسات الدولة الشرعية والتي تهدف إلى تطوير التنمية الاجتماعية الاقتصادية من خلال خفض عدم المساواة والبطالة وبناء القدرات وتعزيز النمو الشامل.[14] في ظروف النزاع، عادة ما تنخفض شرعية وفاعلية المؤسسات الوطنية والمحلية على نحوٍ كبير، لا سيما عندما تكون مؤسسات الدولة طرفاً في النزاع. لهذا السبب يوصي برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالتعاون المباشر مع المجتمعات على المستوى المحلي أثناء التعافي الاقتصادي المبكر،[15] إذ من شأن هذا التعاون أن يساعد المجتمعات المحلية على تخطي القصور المؤسسي الذي ظهر أثناء النزاع، ولكن هذا يحمل مخاطرة نزع الشرعية من

Del Castillo, G. (2008). Rebuilding war-torn states The Challenge of Post-Conflict Economic Reconstruction, Bell, E. (2008). The World Bank in fragile and conflict affected countries. "How", not "How much". International alert. Boyce, J.K. (2008). Post-Conflict Recovery: Resource Mobilization and Reconstruction, and also by Woodward, S.L. (2013). The IFIs and Post-conflict political economy, in Berdal, M. and Zaum, D. (2013). Political Economy of State building: Power after Peace, 1st Edition. Routledge. USA.

[12] بالإضافة إلى بنوك التنمية والوكالات المانحة التقليدية، يعدُّ الاتحاد الأوروبي أحد أكبر مقدمي مساعدات التنمية، راجع: (2009. Maier).

[13] De Vries, H. and Specker, L.10- 12, 2009.

[14] المرجع السابق.

[15] برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2008، صفحة 9. 13.

السلطات المحلية والوطنية القائمة وإضعاف قدراتها المؤسساتية على المدى الطويل.[16] ولتفادي هذه العثرات، لا بد أن يعطى بناء القدرات واحترام مبادئ الملكية الوطنية أولوية منذ بداية انطلاق مبادرات التعافي الاقتصادي المبكر.

قد تعمل الجهات الفاعلة الإنسانية والتنموية كذلك ضد بعضها البعض عند العمل في القطاع ذاته في سيناريوهات ما بعد النزاع.[17] فمثلاً تهدف برامج المساعدات الإنسانية إلى تأمين الخدمات الأساسية العاجلة للمحتاجين دون مقابل، مثل الصحة والتعليم والمياه والكهرباء، في حين تفضل برامج التنمية مساعدة السلطات المحلية على تقديم الخدمات مقابل أجر، لتمكنها من الاستقلال المالي. وكذلك تخصّص الجهات الإنسانية أموالاً لتقديم بضائع وخدمات مؤقتة للناس، في حين تميل الجهات التنموية إلى الاستثمار في الحلول المستدامة مثل مشاريع الإسكان طويلة الأمد بدلاً من الملاجئ المؤقتة، أو ترميم شبكات المياه عوضاً عن توزيع عبوات مياه على السكان. في الوقت الذي يحظى العمل الإنساني أثناء النزاع بالأولوية، تكتسب المقاربات التنموية أهمية أكبر في مرحلة التعافي الاقتصادي المبكر.

ب. الأولويات والمقايضات

تكمن بعض التحديات الرئيسية التي تواجه صانعي القرار المحليين والوطنيين في تخطيط التعافي الاقتصادي بعد النزاع في تحديد أولويات القطاع والمجموعة المستهدفة بها، وتقييم المفاضلات بين الأهداف الاقتصادية القصيرة والطويلة الأمد. ومن الأسئلة التي قد تظهر في هذا الشأن: ما هي القطاعات الاقتصادية التي يجب أن تحظى بالأولوية؟ هل يجب أن تركّز برامج التعافي الاقتصادي على البنية التحتية أم على الزراعة أم على الصناعة؟ من هي المجموعات المستهدفة الأكثر أهمية وأولية؟ هل هم المقاتلون السابقون لمنعهم من العودة لحمل السلاح، أم اللاجئون وسكان الأرياف؟ أم المجموعات المهمّشة من الشباب والنساء؟ ما نوع برامج خلق فرص العمل الذي يجب تبنيه؟ هل يجب التركيز على تحفيز الأعمال الخاصة والاستثمار أم على التوظيف في القطاع العام؟ متى يجب أن تبدأ برامج بناء القدرات والتدريب؟ متى الوقت المناسب للتعامل مع المشاكل الموجودة، مثل أمراء الحرب وشبكاتهم والتجارة غير المشروعة والأعمال التجارية غير الرسمية؟ كيف ينبغي التعامل مع هذه الشبكات؟ ما نوع السياسات الاقتصادية التي يجب اتباعها على المستويين الوطني والمحلي؟

---

[16] يناقش هذا الخطر تماشياً مع التمويل طويل الأمد لإعادة الإعمار ما بعد النزاع، راجع:
De Vries, H. and Specker, L. (2009). PP. 26-27, and Boyce, J.K. (2008). Post-Conflict Recovery: Resource Mobilization and Reconstruction: https://bit.ly/2YkE5uu, P. 45.

[17] De Vries, H. and Specker, L.10- 11, 2009.

إن الإجابة على هذه الأسئلة ليست بسيطة ولا موحّدة، فهي تختلف من بلد إلى آخر ومن منطقة إلى أخرى ضمن البلد نفسه، كما أنها متعلقة بشكل كبير بالوضع الذي كان قائماً قبل النزاع، ودرجة الدمار الذي حلّ أثناء النزاع. بالرغم من هذه المحددات قامت الأمم المتحدة بوضع برنامجاً للتعافي الاقتصادي المبكر يتكون من ثلاثة "مسارات"، تبدأ بالتوازي بسرعات وكثافة مختلفة ليتم تطبيقه أثناء عملية التفاوض على اتفاق سلام أو تسوية سياسية (انظر الشكل أدناه).[18] حيث حددت الأولويات والأهداف لكل مسار من هذه المسارات كما يلي:[19]

المسار الأول: مسار إحلال الاستقرار – **استقرار توليد الدخل والتوظيف الطارئ.** يستهدف هذا المسار المقاتلين السابقين، والشباب، واللاجئين، والعائدين إلى المناطق التي مزقها النزاع. تُعطى الأولوية في هذا المسار للإجراءات قصيرة المدى التي تخلق فرص عمل وتدعم العمل الحر. يوصي هذا المسار بالبرامج الضرورية لتحسين سبل العيش وتدعيم الاستقرار مثل تقديم النقد مقابل العمل، والتوظيف الطارئ في القطاع العام، والتدريب، تمويل الأعمال والمشاريع الناشئة.

المسار الثاني: مسار إعادة الدمج المحلي – **التعافي الاقتصادي المبكر لفرص التوظيف وإعادة الدمج.** المجموعات المستهدفة في هذا المسار هي المجتمعات والحكومات المحلية والسلطات في المناطق المتضررة في الأرياف والمدن. تركز جهود البرامج على تحفيز الأعمال في القطاعات الإنتاجية، ونشاطات سبل العيش المحلية صغيرة النطاق، وبناء القدرات المؤسساتية، وتمكين رواد الأعمال في الأرياف، ودعم تشكيل التعاونيات الزراعية، وتعزيز أنشطة سلسلة القيمة المضافة (المواد الأولية، أدوات الإنتاج، النقل، والتسويق). ويمكن توجيه برامج المساعدة، والتمويل الصغير، والاستثمارات على نطاق صغير، إلى ترميم البنى التحتية وإعادة تفعيل قطاعات الإنتاج المحلية مثل: الزراعة، والصناعات الحرفية، والأعمال التجارية الصغيرة.

المسار الثالث: المسار الانتقالي – **خلق الوظائف المستدامة والعمل اللائق.** يهدف هذا المسار إلى الحفاظ على النمو وخلق وظائف عالية الجودة، ويتضمن هذا المسار طيفاً واسعاً من المعنيين في القطاعين العام والخاص، بما في ذلك الحكومة ورجال الأعمال والحرفيون والموظفون. وينصبّ تركيز هذا المسار على تخطيط سياسات الاقتصاد الكلّي، لا سيما السياسات الضريبية وسياسات سوق العمل.

---

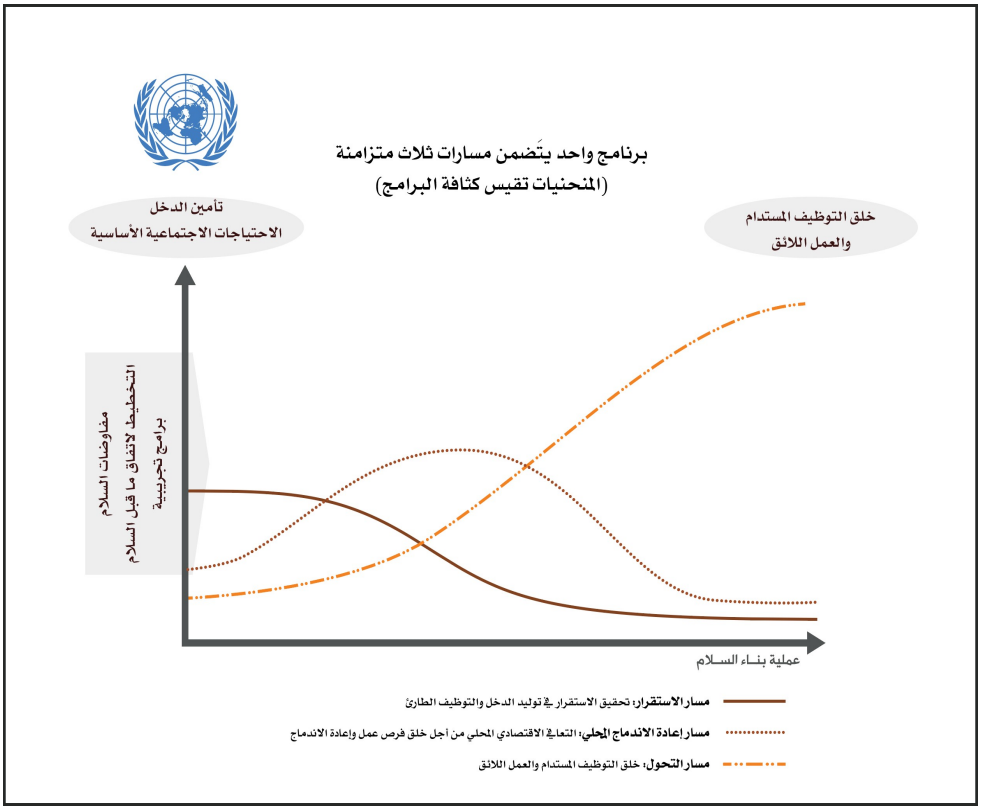
[18] United Nations (2009), United Nations Policy for Post-Conflict Employment Creation, Income Generation and Reintegration, UN system-wide policy paper: https://bit.ly/337K7xb.

[19] مزيد من المعلومات المفصلة عن المسارات، راجع:

De Vries, H. and Specker, L. (2009) and UNDP (2009).

ثمة مسائل متداخلة في هذه المسارات ينبغي أخذها بعين الاعتبار، مثل: المساواة، لا سيما المساواة بين الجنسين، والمشاركة في صنع القرار وعدم التمييز. وبناءً عليه، يجب أن تأخذ المشاريع التي تمكّن المرأة وسكان الأرياف والمناطق والمجموعات الاجتماعية المهمّشة أولوية على غيرها في كل مسار من تلك المسارات.

وكما يظهر في الشكل أدناه، فإن المسارين الأول والثاني مهمان للغاية في بداية عملية التعافي الاقتصادي المبكر، في حين أن المسار الثالث يكتسب أهمية متزايدة مع مرور الوقت.



United Nations (2009), United Nations Policy for Post-Conflict Employment Creation, Income Generation and Reintegration in, UN system-wide policy paper. p. 22

ثانياً: تحديات التعافي الاقتصادي المبكر ومحدداته في سورية

تواجه سورية اليوم سلسلة من التحديات التي تعقّد عملية التعافي الاقتصادي المبكر، أولها: أن البلاد مقسّمة إلى أربع مناطق، تخضع كل منطقة لسيطرة سلطات سياسية وعسكرية تعمل بالوكالة

ذات أصول أجنبية ومحلية: نظام الأسد المدعوم من إيران وروسيا، وقوات المعارضة المدعومة تركياً في منطقة درع الفرات، والإدارة الذاتية المدعومة دولياً، وهيئة تحرير الشام/حكومة الإنقاذ في محافظة إدلب. ورغم أن الأسد يسعى لإعادة السيطرة على كامل الأراضي السورية، إلا أن الإدارة الذاتية ومجموعات المعارضة غير راغبة بالتبعية للدولة المركزية في دمشق تحت حكم الأسد ودون التوصل إلى تسوية سياسية أو دون تغييرات تطال النظام بشكل واسع. ولهذا السبب فإن النزاع لم يقترب من النهاية على الإطلاق، والحدود الداخلية الحالية بين مناطق السيطرة المختلفة لن تبقى ثابتة، وبعبارة أخرى، لن تتمتع البلاد بالاستقرار والأمن اللازمين للسماح بتعافي اقتصادي مستدام دون التوصل لاتفاق سياسي.

التحدي الثاني: أنّ المجتمع الدولي منقسم حول ما إذا كان سينخرط في عملية التعافي الاقتصادي قصير الأمد أو طويل الأمد في سورية، وإن كان سينخرط فمتى وكيف في ظل غياب اتفاق سلام. ففي حين أن الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي يرفضان أي مشاركة في إعادة إعمار سورية في ظل الظروف الراهنة خصوصاً في مناطق سيطرة نظام الأسد، ثمة جهات مانحة أخرى محتملة مثل الصين والهند والبرازيل قد وعدت بالمشاركة في ذلك، ولكنها مترددة في اتخاذ أي إجراء نتيجة عدم اليقين الذي ما يزال سائداً والعقوبات التي تفرضها الولايات المتحدة الأميركية والاتحاد الأوروبي على سورية، لا سيما قانون قيصر الأميركي لحماية المدنيين في سورية الصادر عام 2019.[20] ومن غير المفاجئ أن حليفي النظام إيران وروسيا قد وقّعا عدداً من اتفاقيات الاستثمار والتعاون لدعم إعادة الإعمار في مناطق سيطرة النظام. لكن مع ذلك فإن التعافي الاقتصادي المبكر على أرض الواقع محدود للغاية، ولذلك لم يحظى حتى الآن باهتمام دولي كبير مقارنة بالقطاع الأمني والمفاوضات السياسية.

ويتمثل التحدي الثالث: في أنّ ظروف المعيشة في سورية سيئة ومستمرة في التدهور بدرجات متفاوتة، دون وجود أمل في تعافي جوهري على المدى المنظور. والتحديات الاجتماعية الاقتصادية هائلة وتتضمن: العدد الكبير من الناس المحتاجين (بشكل أساسي من اللاجئين والأفراد النازحين داخلياً)، ونقص الخدمات الأساسية والبنية التحتية، والدمار الاقتصادي والاجتماعي، وغياب البيئة المشجعة على النشاطات الاقتصادية ذات الاكتفاء الذاتي. فوفقاً للأمم المتحدة يعيش 80% من الشعب السوري اليوم تحت خط الفقر، وحوالي 13.2 مليون إنسان بحاجة إلى مساعدات

[20] وفقاً لهذا القانون، جميع الجهات والمؤسسات والشركات والحكومات التي تتعامل أو تتعاون مع النظام السوري عليها أن تتوقع عواقب لذلك. لمزيد من المعلومات المفصلة عن هذا القانون انظر الرابط التالي: https://bit.ly/2VzXIby

أساسية،[21] بما فيها الطعام (والذي يشكّل 50% من المساعدات المقدّمة)، والرعاية الصحية، والمأوى، والمياه، وخدمات الإصحاح، والنظافة. ووفقاً للبنك الدولي، فإن 6.2 مليون سوري (أي 50% تقريباً من عدد السكان الموجودين داخل البلاد) هم نازحون داخلياً، و5.6 مليون إنسان آخر هم لاجئون في دول أخرى.[22] كما وصلت البطالة إلى مستوى مقلق بلغ 57.7% عام 2014، في حين بلغ معدل البطالة بين الشباب 78% في عام 2015. وبلغت نسبة الأطفال السوريين خارج المدارس 45% مع محدودية قدرتهم في الوصول إلى ما يكفي من الرعاية الصحية.[23] حيث سُجلت العشرات من حالات الوفاة لدى الأطفال منذ بداية عام 2019، يرجع القسم الأكبر منها إلى انخفاض درجة حرارة أجسامهم.[24]

يتمثل التحدي الرابع في أنّ الاقتصاد السوري تم تدميره بشكلٍ منهجي أثناء النزاع، الأمر الذي جعله غير قادر على مواجهة التحديات الاجتماعية الاقتصادية الموصوفة أعلاه. وفي الوقت الراهن، من الصعب قياس أو تقييم الحجم الدقيق للدمار الاقتصادي في سورية، ولكن التقديرات الحالية تشير إلى نظرة متشائمة للغاية. حيث يشير البنك الدولي إلى أن الناتج المحلي الإجمالي لسورية قد تقلص بنسبة 63% في الفترة 2010 ـ 2016 كما هبطت عائدات النفط في سورية بنسبة 93%. ولم يتجاوز الإنتاج الصناعي في عام 2015 نسبة 35% من معدلاته عام 2010. كما تقلصت كلا من قطاعات التجارة، والنقل والاتصالات، والزراعة بنسبة 23% و14% و11% على التوالي من عام 2010 إلى عام 2015. وانخفض كذلك إجمالي تكوين رأس المال الثابت من 21% إلى 5% في الفترة ذاتها، والأهم من ذلك الانخفاض في الاستثمارات، إذ قدّر الاستثمار العام في 2015 بحدود 7% من مستوياته عام 2010 في حين تقلص الاستثمار الخاص نسبة 19%.[25] بالإضافة إلى الهبوط الحاد في الصادرات عام 2015 (92%)، وتضاءلت الموارد المالية للحكومة في دمشق إلى أقل من 3% من إجمالي الناتج المحلي وارتفع مجمل الدين العام إلى 150%.[26] وارتفع التضخم الذي يقاس بمؤشر

[21] UNOCHA (2019). UNOCHA (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs). 2016. 2017 Humanitarian Needs Overview: Syrian Arab Republic: https://bit.ly/2KeswMx

[22] World Bank (2019), The Mobility of Displaced Syrians: An Economic and Social Analysis: https://bit.ly/2I4FNGW.
مؤشرات مفصلة عن الدمار في سورية متاحة في تقرير مواجهة التشظي الذي أصدره المركز السوري لأبحاث السياسات في 2016:
https://bit.ly/2M0HvMr

[23] World Bank (2017). The Toll of War: The Economic and Social Consequences of the Conflict in Syria: https://bit.ly/2OeNGKU; The report of SCPR (2016).

[24] World Health Organization WHO (2019). WHO concerned over critical health situation in Al-Hol camp, Al-Hasakeh. News on 31-01-2019: https://bit.ly/2G3jp0u

- 25SCPR (2016), pp. 14 – 28.

[26] World Bank (2017).The Toll of War: The Economic and Social Consequences of the Conflict in Syria, p. vii.

سعر المستهلك بشكل كبير منذ اندلاع النزاع، متجاوزاً نسبة 80% عام 2013 وقد وصل إلى 58% عام 2016. وحوالي 30% من المصارف الخاصة والعامة دُمرت أو خرجت عن العمل أثناء النزاع، وفي عام 2015 انخفضت قيمة الليرة السورية رسمياً بنسبة 459% مقارنة بها عام 2010. وقد قدّر المركز السوري لبحوث السياسات وجود خسارة سنوية مقدارها 45.5% من قيمة الليرة السورية في السوق غير الرسمية بين الأعوام 2013 و2015.[27]

التحدي الخامس: هشاشة الدولة وضعف كفاءة الهياكل المؤسساتية في جميع أنحاء سورية، والتي يمكن أن تقوّض جهود التعافي الاقتصادي. كان الفساد وضعف القدرات المؤسساتية سمة مهمة للحكم في سورية قبل النزاع، وأحد أسبابه.[28] وأثناء النزاع ازدادت مشكلة الفساد وعدم القدرة المؤسسية سوءاً، وفي عام 2018 صنّفت منظمة الشفافية الدولية سورية مع جنوب السودان كثاني أسوأ دولة من دول العالم (المركز 178 من أصل 180 دولة). وبهذا سجلت تراجعاً عن مركزها قبل النزاع (المرتبة 127) عام 2010 والذي يعتبر منخفضاً أصلاً.[29] كما تعاني الحكومات المحلية والمجالس المحلية التي ظهرت أثناء النزاع في المناطق الخارجة عن سيطرة النظام من عدد كبير من الصعوبات، بما فيها نقص الموارد المالية الثابتة، والهيكلية الواضحة، والإطار القانوني، وشرعية قياداتها السياسية، والشفافية. يضاف إلى ذلك أنها تعمل في بيئة غير آمنة وغير مستقرة نظراً للعمليات العسكرية المتواصلة والنزاع المسلح.[30] ومنذ إنشاءها استفادت هذه المؤسسات المحلية من عددٍ من برامج التدريب المتعلقة بالحوكمة وبناء القدرات التي مولتها العديد من الجهات المانحة. ولكن هذه البرامج استهدفت شركاء محليين على أساس ثنائي، مع غياب استراتيجية واسعة وشاملة لبناء القدرات أو تنسيق فعّال بين الجهات المانحة. ويمثل القصور المؤسسي معوقاً أساسياً أثناء التعافي الاقتصادي المبكر، الذي يكون فيه تقييم الاحتياجات وجمع البيانات وحوكمة الأموال وتصميم الاستقرار الأوسع ووضع الاستراتيجيات مهام عاجلة وأساسية.

---

[27] World Bank (2017). The Toll of War: The Economic and Social Consequences of the Conflict in Syria and SCPR (2016). Confronting Fragmentation.

[28] World Bank (2017). The Toll of War: The Economic and Social Consequences of the Conflict in Syria, pp. 9-15; Haddad, Bassam (2011). The Political Economy of Syria: Realities and Challenges: https://bit.ly/2yEst69

[29] انظر الموقع الإلكتروني للشفافية الدولية: https://www.transparency.org/cpi2018

[30] مزيد من المعلومات عن الحكومات المحلية، انظر:

Gharibah, M. (2018). Local elections in post-agreement Syria: opportunities and challenges for local representation. London School of Economics, Conflict Research Programme, London, UK.

انظر أيضاً: حول المركزية واللامركزية في سورية: بين النظرية والتطبيق، مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، 2018.

أما التحدي السادس والأخير فهو: العقوبات الاقتصادية التي كان لها تأثير كبير، ليس على تعافي الاقتصاد في مناطق سيطرة النظام وحسب، بل على المناطق الخارجة عن سيطرة النظام. وحتى الأعمال التجارية التي يملكها سوريون في دول الجوار تواجه صعوبات عند التعامل التجاري مع دول أخرى، أو إرسال أو تلقي حوالات مصرفية دولية. ولا يوجد للمناطق السورية الخارجة عن سيطرة النظام أنظمة اقتصادية أو نقدية أو مالية مستقلة وما تزال معتمدة على بعضها بعضاً وعلى المناطق الخاضعة لسيطرة النظام للحصول على البضائع والخدمات الأساسية، ولبيع منتجاتها المحلية، ولأجل التجارة والعملة النقدية والأعمال المصرفية،[31] وبالتالي فإن أي استثمارات أو معاملات ضرورية لعملية التعافي الاقتصادي المبكر، على الأقل بشكل غير رسمي، متداخلة مع اقتصاد النظام الخاضع للعقوبات، وقد تتأثر لذلك هي أيضاً بالعقوبات، إلا إذا كان بإمكان أنظمة العقوبات التمييز بينها. ولعل من أهم الآثار الجانبية للعقوبات هو انتعاش اقتصاديات النزاع وازدياد تجارة التهريب، ونمو ظاهرتي التهرب الضريبي والتوظيف غير الرسمي وانتشار الأعمال التجارية غير الرسمية. وقد يكون حل هذه المعضلة نظرياً يكمن في خلق أنظمة اقتصادية مستقلة بالكامل عن النظام الاقتصادي للنظام السوري من خلال سن وتبني تشريعات مختلفة وأنظمة مصرفية أخرى و/أو عملة نقدية جديدة. وذلك لعزل نظام الأسد والاستفادة في الوقت ذاته من دعم المانحين الموجه للحكومات المحلية. لكن يعتبر هذا الحل من الناحية العملية خياراً خطيراً وغير قابل للتطبيق إذ إنه يشجّع على التشظي السياسي والاقتصادي والمجتمعي في ظل غياب مؤسسات محلية شفافة وفعّالة.

بالإضافة إلى التحديات المذكورة أعلاه ثمة ثلاثة محددات أساسية يجب أخذها بعين الاعتبار عند التخطيط للتعافي الاقتصادي المبكر في سورية: وهي درجة الدمار، والظروف الاجتماعية الاقتصادية التي كانت قائمة قبل النزاع، ومستويات التنمية الاقتصادية الراهنة.

1. درجات متفاوتة من الدمار

يختلف مستوى الدمار الاقتصادي والاجتماعي الذي تسببت به النزاع السوري حسب كثافة العمليات العسكرية والسلطة المسيطرة على الأرض. بشكلٍ عام، شهدت جميع المناطق والمدن والبلدات التي كانت خاضعة لسيطرة المعارضة أكبر أشكال الدمار المادي والبشري. وتشير إحدى الدراسة التي أصدرها البنك الدولي عن ثماني محافظات سورية وعشر مدن أن 32% من المساكن

[31] أظهرت إحدى الدراسات الصادرة عام 2016 تماماً كيف أنّ هذه المناطق المختلفة، بما فيها المناطق التي كانت خاضعة لتنظيم الدولة الإسلامية في ذلك الوقت، كانت متداخلة، انظر مثلاً:

Tokmajyan, A. (2016). War Economy In Northern Syria: https://bit.ly/2KdQzLE

فيها كان قد تدمر بالكامل (9%) أو تعرض لدمار جزئي (23%) حتى بداية عام 2017.[32] كانت حلب إحدى أكثر المدن دماراً بوجود 202000 وحدة سكنية متضررة، بينما سجلت أكبر نسبة دمار كامل (10%) من الوحدات السكنية المدمرة في محافظة دير الزور. أكثر أنواع البنى التحتية المتضررة التي لاحظتها الدراسة في المحافظات والمدن المدروسة كانت في القطاعين الصحي (حوالي 50%) والتعليمي (53%)، الأمر الذي ترك أثّره على الظروف الاجتماعية والاقتصادية للسكان المقيمين في تلك المناطق. كما تعرضت البنية التحتية للمياه لدمار هائل في هذه المحافظات، والتي كان العديد منها بالكاد يحصل على المياه قبل النزاع، فعلى سبيل المثال لوحظ الدمار المادي في جميع موجودات البنى التحتية الخاصة بتزويد المياه وشبكات الصرف الصحي تقريباً في تلك المناطق (ما مجموعه 457 من الموجودات).[33]

إن الضرر في البنية التحتية الضرورية للنمو الاقتصادي في سورية، مثل الطاقة وشبكات المواصلات، أدى إلى انهيار العديد من النشاطات الصناعية والزراعية، مفضياً بالتالي إلى مستويات أقل من الأنشطة الإنتاجية وتوريد البضائع.[34] لطالما كان الشمال الشرقي من سورية معروفاً بأنه المزود الرئيس للطعام والوقود لكامل البلاد. فبالإضافة إلى الإنتاج الزراعي ضمّت حلب وريفها أهم المعامل الصناعية (لا سيما النسيج والملابس) والأعمال التجارية الزراعية (زيت الزيتون) في سورية قبل النزاع، وقد شكلت هذه الصناعات إلى جانب محصول القطن الحصة الأكبر من صادرات البلاد غير النفطية (حوالي 45%) ولذلك كانت مصدراً مهماً لاحتياطي القطع الأجنبي، وكذلك مصادر رئيسة لتوفير فرص العمل.[35]

وفقاً لاستبيان الأعمال التجارية السورية الذي أُجري عام 2017، ذكر أصحاب الأعمال التجارية التي ما تزال تعمل أن انقطاع الكهرباء والوقود والمياه كان من بين أكبر التحديات التي واجهوها أثناء النزاع.[36] إضافة إلى تحدي فقدان اليد العاملة الماهرة نتيجة للتجنيد في الخدمة العسكرية،

[32] المدن العشرة المتضمنة في الدراسة هي: حلب، الرقة، درعا، دوما، دير الزور، حمص، حماة، إدلب، كوباني، تدمر، والمحافظات الثمانية هي: حلب، درعا، دير الزور، حماة، حمص، إدلب، الرقة، ريف دمشق، والتي شهدت نزاعاً كثيفاً؛ انظر:
World Bank (2017). pp. 19-21.

[33] World Bank (2017), p. 17-46.

[34] Ibid.

[35] Said, S. (2010). The effects of Trade Liberalization on Syrian Industry: the Case of the Textile and Olive Oil Industries. In Syrian Foreign Trade and Economic Reform. University of St. Andrews Centre for Syrian Studies. Scotland. pp. 29-63.

[36] Assaf, N, Francis, D., Salmon, K. (2018). Surviving Firms of the Syrian Arab Republic A Rapid Assessment. Policy Research Working Paper 8397. World Bank: https://bit.ly/2OEKVXr

والهجرة والموت. وعلاوة على ذلك، كان على الشركات دفع تكاليف مرتفعة على الأمن والحماية من السرقة والتخريب، وعمليات ترميم الدمار المادي الذي حل بمنشآتها. كل ذلك في ظل نقص حاد في الموارد المالية وصعوبة الوصول إلى الأسواق المحلية وأسواق التصدير. وفي الوقت الذي كان النفاذ إلى الأسواق المحلية محدودا بسبب غياب إمكانية النقل نتيجة للعمليات العسكرية، كان التصدير شبه معدوم بسبب العقوبات الاقتصادية المفروضة على سورية منذ عام 2011.[37] بالإضافة إلى ذلك، فأنّ سلاسل توريد المدخلات إما انهارت أو أصبحت أكثر كلفة أثناء النزاع، ووفقاً للاستبيان المذكور ازدادت كلفة التوريد بنسبة 436% في الفترة بين 2010 و2017.[38]

وحسب الدراسة أظهرت الشركات الكبيرة قدرة أكبر على البقاء خلال النزاع مقارنة بالمنشآت والشركات الصغيرة والمتوسطة،[39] إذ إن هذه الأخيرة غالباً ما تكون شركات عائلية وتشكّل القسم الأعظم (أكثر من 80% قبل النزاع) من القطاع الخاص السوري، في حين أن أصحاب الشركات الكبيرة في العموم ينتمون غالبا للنخبة الاقتصادية المتحالفة مع أو الموالية للنظام من خلال شبكة علاقات معقدة وواسعة. ويذكر الاستبيان المذكور أعلاه أنّ الشركات القائمة في حلب فقط هي التي استطاعت الاستمرار بالتصدير أثناء النزاع، على الأغلب إلى غازي عينتاب التركية، ولا يبدو ذلك مفاجئاً، إذ أن معظم الصناعيين السوريين من أصل حلبي قد نقلوا عملياتهم بشكل متزايد إلى جنوب تركيا نتيجة لدمار المناطق الصناعية الرئيسة في حلب وما حولها. وقد تقلص قطاع صناعة النسيج والملابس على وجه الخصوص بشكل كبير أثناء النزاع، ففي عام 2015 أصبحت سورية مستورداً خالصاً للملابس. كما انخفضت الواردات من الخيوط والغزول (مدخلات الإنتاج) وازدادت صادرات المواد الأولية (الصوف والقطن)، وفي الوقت الحالي، فإن منتجات الملابس التركية المستوردة يمكن أن يكون قد تم تصنيعها في معامل موجودة في تركيا لكنها مدارة بواسطة رجال أعمال سوريين سابقين وأيدي عاملة سورية. وقد أدى هذا التغيير في هيكلية التجارة إلى أثرين مهمين على الهيكل الاقتصادي في سورية: أ) تقلص قطاع الصناعة وسلسلة القيمة المضافة المحلية (قطن -نسيج -ملابس)، وهذا يعني أن سورية قد عادت إلى نمطها القديم الذي يمثل مستوى منخفض من التنمية، والذي تقوم فيه البلدان بتصدير المواد الأولية أو المنتجات ذات القيمة المضافة المنخفضة وتستورد منتجات نهائية. وتكون حصيلة هذا النمط في انخفاض قيمة الصادرات وارتفاع معدل

[37] لم تفرض العقوبات مباشرة على الصادرات السورية، ولكنها عقّدت المعاملات المالية مع رجال الأعمال السوريين، ووفقاً لأحد منتجي الصابون في ريف دمشق عام 2013: "يتردد زبائني في أوروبا في تحويل الأموال إلى حساب بنك يملكه سوري في مصرف لبناني"، مقابلة أجرتها الباحثة في أيلول 2013 في بيروت.

[38] صناعي سوري، لا يزال يعمل من دمشق، أكد هذا التحدي، مقابلة مع الباحثة في أيلول 2018 في بيروت.

[39] Assaf, N, Francis, D., Salmon, K. 2018.

البطالة. ب) توسع الأنشطة غير الإنتاجية مثل التجارة والاستيراد على حساب الأنشطة الإنتاجية، وبالتالي لن يزداد اعتماد البلاد على الواردات الأجنبية وحسب، بل وسيزداد عجزها التجاري أيضاً.

يصعب تقدير حجم الخسائر الاجتماعية والبشرية في سورية، خصوصاً أن النزاع ما يزال مستمراً.[40] لكن في عام 2017 قدّر Hamilton و Nguyen مجموع الخسارة الدائمة في رأس المال البشري في البلاد بنسبة 30% مقارنةً بمستوياته عام 2010، مع خسائر ناتجة إلى حدٍ كبير من وفيات النزاع، والتشتت القسري، وانخفاض الاستثمارات في تكوين رأس المال البشري.[41] وكذلك أظهر المركز السوري لبحوث السياسات عام 2017 أن مؤشر رأس المال الاجتماعي (بما فيه مؤشر الشبكات، مؤشر المشاركة، ومؤشر الثقة) قد انخفض بنسبة 30% أثناء النزاع، حيث تركزت معظم هذه الخسارة في المدن والمحافظات الأكثر تضرراً من النزاع.[42] وعلى الرغم من المستويات العالية من الدمار الاقتصادي ونقص الأمن والغذاء والإسكان والبنية التحتية الاجتماعية والمادية، فقد استقبلت هذه المحافظات المتضررة بشكل كبير معظم النازحين في البلاد الذين بحثوا عن الأمن والمأوى وعن السلع والخدمات الأساسية، وقد استضافت حلب وريف دمشق وإدلب على وجه الخصوص الحصة الأكبر من النازحين في سورية.[43]

انخفض حجم القوة العاملة في سورية بنسبة 1% سنوياً منذ العام 2011،[44] مع هجرة أو مقتل غالبية العاملين المهرة والمتعلمين، أما الشباب والشابات الذين بقوا في سورية فقد سعوا إلى الحصول على عمل مدفوع الأجر وتوليد دخل حتى لوكان ذلك من خلال الانخراط في الجيش والعنف

[40] منذ عام 2011، وفقاً للبنك الدولي، أكثر من 400 ألف شخص قد قتلوا على يد مختلف أطراف الصراع أثناء النزاع السوري، معظمهم قتلوا على يد قوات النظام السوري وحلفائه، وأكثر من 5 ملايين شخص باحث عن اللجوء في الخارج وأكثر من 6 ملايين نازح داخلياً، وفقاً لوكالات الأمم المتحدة، انظر:

Human Rights Watch (2017): https://bit.ly/2JIbq6J.

وفقاً للشبكة السورية لحقوق الإنسان، يوجد أكثر من 85 ألف إنسان مختف قسرياً منذ عام 2011، للمزيد من المعلومات وتقارير عن ضحايا الحرب في سورية، تابع الرابط التالي: http://sn4hr.org، انظر أيضاً:

-Amnesty International (2017). Syria: Tens of thousands of disappeared must not be forgotten/: https://bit.ly/2YAnBOj

[41] Hamilton and Nguyen (2017) cited in World Bank (2017). pp 53.

[42] SCPR (2017). Social Degradation in Syria: https://bit.ly/2KutROr

[43] الاستثناء الوحيد محافظة القنيطرة التي تحدّ إسرائيل، والتي تأوي عدداً كبيراً من النازحين ولكنها لم تتعرض لقصف عنيف نتيجة اتفاق فض الاشتباك مع إسرائيل، انظر البنك الدولي، 2017، ص 51.

[44] World Bank (2017). pp. 68.

والأنشطة الإجرامية والتهريب والقطاع غير الرسمي.[45] ولا توجد بيانات دقيقة عن التوظيف في سورية أثناء النزاع، ولكن يبدو أن وكالات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية المحلية والدولية قد أصبحت مصدراً رئيسياً للتوظيف الرسمي، لا سيما في مناطق سيطرة المعارضة، إذ يقدّر استبيان أجري عام 2017 في سورية على منظمات المجتمع المدني أن قطاع المجتمع المدني قد وظّف ما يقارب 42000 موظف و27000 متطوع.[46]

2. التباينات الاجتماعية الاقتصادية السائدة قبل النزاع

كانت المناطق التي تحملت الضرر الأكبر أثناء النزاع، كما ذكرنا في القسم السابق، هي المناطق التي عانت من تمييز ضدها في السياسات الاقتصادية قبل النزاع، وعلى وجه الخصوص الغالبية العظمى من سكان الأرياف في الشمال الشرقي من سورية وسكان أرياف حلب ودمشق وحمص ودرعا، الذين تعرضوا للتهميش السياسي والاجتماعي والاقتصادي. بدأ النظام منذ عام 2001 بتنفيذ إصلاحات اقتصادية نيوليبرالية أدّت إلى تحرير التجارة الخارجية، وخصخصة شركات القطاع العام، وتسهيل القواعد والقوانين الناظمة للاستثمارات الخاصة وتخفيض الضرائب المفروضة على الاستثمارات الأجنبية، ورفع الدعم الحكومي، وتخفيض الإنفاق العام على الخدمات الاجتماعية والبنية التحتية والاستثمار الحكومي. وفي الوقت ذاته أفرزت هذه الإصلاحات نُخباً اقتصادية ذات علاقات واسعة وقامت بحماية مصالحهم والتسامح مع احتكارهم للسوق (احتكار مطلق أو احتكار القلة). ومنحت جميع تلك السياسات امتيازات للنُخب السياسية والاقتصادية، لا سيما في المراكز الحضرية للمدن الرئيسية على حساب سكان الريف الذين تضرروا ضرراً بالغاً بسبب الجفاف الذي حدث بين عامي 2007 و2010.[47] ولذلك لم يكن من المفاجئ أن مؤشر الفقر متعدد الأبعاد لعام 2009 في سورية كان مرتفعاً في محافظات الحسكة ودير الزور والرقة.[48] كما كانت معدلات البطالة وغياب المساواة

[45] The SCPR (2014). Alienation and Violence Report: https://bit.ly/2LZON34; Barakat, S and Milton S (2015) Houses of Wisdom Matter: The Responsibility to Protect and Rebuild Higher Education in the Arab World. Brookings Doha Centre: https://brook.gs/2LZVlhQ

[46] الاستبيان قامت به منظمة غير حكومية تعمل من ألمانيا اسمها مواطنون لأجل سورية، لمزيد من المعلومات عن منهجية ونتائج هذا الاستطلاع، فهو متاح على الرابط: https://bit.ly/2KgKxdt

[47] Said, S. (2011), SCRP (2015). Roots and Impacts of the Syrian Crisis: https://bit.ly/2KehqHE; Barout (2011). The past decade in Syria: the dialectic of stagnation and reform: https://bit.ly/2YQ9UuM

[48] UNICEF (2014). Multidimensional Poverty in Syria: https://bit.ly/24ZH1Hg

بين الجنسين وضعف البنى التحتية الاجتماعية والمادية قبل النزاع أعلى في الشمال الشرقي وفي الأجزاء الجنوبية من البلاد وكانت أسوأ في المناطق الريفية ضمن تلك المناطق.[49]

عمق النزاع جميع هذه التباينات المناطقية التي كانت موجودة قبل النزاع بين المركز والأطراف، والمدن والأرياف، بالإضافة إلى تفاوت الدخل وغياب المساواة بين الجنسين، حيث عانت المناطق المحرومة والسكان المحرومون من درجات أكبر من الدمار والعنف الذي عانته غيرها من المناطق في سورية. ولذلك لا بد أن يهدف أي تخطيط لإعادة الإعمار الاقتصادية عموماً والتعافي الاقتصادي المبكر خصوصاً إلى تقليص هذه التباينات الاجتماعية الاقتصادية للوصول إلى الاستقرار والاعتماد على الذات.

3. النشاطات الاقتصادية والعلاقات التجارية الحالية

لم تؤدّ الحدود الداخلية بين المناطق الأربع في سورية المقسمة بحكم الأمر الواقع إلى خلق علاقات اقتصادية خارجية مختلفة وحسب، بل إنها زادت من أهمية التجارة باعتبارها وسيلة لتوليد الدخل، إذ أصبحت الضرائب على التجارة، (عادةً هي التجارة غير الرسمية أو التهريب)، بين المناطق المختلفة داخل البلاد ومع دول الجوار إحدى أهم مصادر العائدات لجميع الفصائل العسكرية المسيطرة في المناطق الأربع المذكورة في سورية، بما فيها جيش النظام وقواته الأمنية.

أ. منطقة درع الفرات

تعتمد منطقة درع الفرات في الشمال الغربي من الناحية الاقتصادية اعتماداً كبيراً على الاقتصاد التركي، لأنه لا يوجد أي معاملات اقتصادية (على الأقل معاملات رسمية) لا مع مناطق النظام ولا مع مناطق الإدارة الذاتية. ونتيجة انخفاض المساعدات الأجنبية لمنطقة درع الفرات، أصبحت تركيا المزوّد الرئيسي للمساعدات والشريك الاقتصادي الأهم إن لم يكن الوحيد. ونتيجة لذلك ازداد تدفق واردات مجموعة كبيرة من السلع القادمة من تركيا، بما فيها مواد البناء (الحديد والإسمنت)، ومولدات الكهرباء، والأجهزة الكهربائية، والملابس، والمنتجات الغذائية.

للتغلب على مشكلة غياب الخدمات المصرفية في منطقة درع الفرات، تم إنشاء بعض مراكز تحويل الأموال (مكاتب حوالات)، وتركيب بعض آلات الصرافة الآلية التابعة لبعض البنوك التركية في

[49] كانت الفجوة بين الجنسين كبيرة قبل اندلاع النزاع، إذ كانت البلاد في المركز 124 من أصل 134 بين عامي 2010 و2011، انظر برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2011؛ عن عدم المساواة بين الجنسين، انظر أيضاً: https://bit.ly/2GgG5cW؛ وأيضاً: https://uni.cf/2GJIX1e (سورية: ملف المساواة بين الجنسين في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وضع الفتيات والنساء في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا): https://bit.ly/1MLxEPx

المنطقة.[50] وتذهب عادة عائدات الضرائب المفروضة على التجارة مع تركيا إلى السلطة العسكرية المسيطرة في المنطقة، وفي بعض الحالات توجد اتفاقيات بين القوات العسكرية المحلية والمجالس المحلية المدنية يجري من خلالها تقاسم العائدات، بما يمكّن المجالس المحلية من القيام ببعض الخدمات المدنية الأساسية، وما عدا ذلك تدار عائدات الضرائب وتستخدم بشكل مباشر من قبل القوى العسكرية.[51]

رغم تشجيع الجانب التركي للتوريد الرسمي وغير الرسمي من تركيا إلى منطقة درع الفرات، إلا أن الصادرات من مناطق سيطرة المعارضة إلى تركيا تلقى ترحيباً أقل، بسبب منافسة المنتجات السورية للمنتجات التركية للحصول على حصة داخل السوق التركي. ويشكّل غياب شهادات المنشأ التي تصدرها عادةً السلطات الرسمية الوطنية أو المحلية عقبةً أخرى أمام الصادرات السورية.[52] ووفقاً لرئيس لجنة الاستقرار في حلب، فإن جميع المحاصيل الزراعية السورية تقريباً (مثل القطن وزيت الزيتون والقمح) المنتجة في شمال غرب سورية تهرّب إلى تركيا بأسعار منخفضة جداً لا تكاد تغطي تكاليف إنتاجها من قبل المزارعين. ومن المرجح أن يكون لهذه العلاقة التجارية غير المتوازنة مع تركيا آثار سلبية على الاقتصاد السوري المحلي، وهذا يعني أن قطاعي التجارة والخدمات يتوسعان على حساب قطاعي الزراعة والصناعة المتّسمين بكونهما نشاطين إنتاجيين ذوي عمالة كثيفة، وفي نهاية المطاف سيزيد هذا من اعتماد الشمال الغربي من سورية على الاقتصاد التركي ويفاقم الضرر الحاصل على سلسلة القيمة المضافة الزراعية والصناعية المحلية. بالإضافة إلى هذه الصعوبات الاقتصادية، يوجد بضعة آلاف من المقاتلين السابقين المقيمين في منطقة درع الفرات وهم عاطلون عن العمل ومعتمدون على المعونات، ومن المحتمل أن يعودوا إلى القتال في حال ساءت ظروف عائلاتهم الاجتماعية الاقتصادية.

إن مثل هذه الظروف قد تؤثر سلباً على الاستقرار الاقتصادي، والاعتماد على الذات، وجهود التنمية، والتي تمثل الأهداف الرئيسة لبرامج التعافي المبكر والطويل الأمد أيضاً، ولذلك فإنه من الأهمية بمكان تشجيع التجارة عبر الحدود في الاتجاهين، لا سيما أنّ التجارة والنشاطات اللوجستية المرتبطة بها -لاسيما النقل- تخلق فرص عمل وتشكّل مصدر هام لتوليد الدخل في جميع مناطق سورية. لذلك ينبغي ألا يكون التعاون الاقتصادي مع تركيا مقتصراً على المساعدات والتجارة

[50] مقابلات قامت بها الباحثة مع رئيس لجنة الاستقرار في مجلس محافظة حلب، (زيوريخ، شباط 2019).

[51] في بعض نقاط المعابر الحدودية يوجد أكثر من طرف عسكري مسيطر على الحدود مع تركيا، وفي هذه الحالة يتشاطرون العائدات.

[52] المرجع السابق.

باتجاه واحد، بل أن يتضمن أيضاً حرية وسهولة وصول البضائع والخدمات السورية المنتجة في الشمال الغربي إلى السوق التركية.

ب. إدلب

محافظة إدلب التي ترزح تحت سيطرة هيئة تحرير الشام المثيرة للجدل وحكومة الإنقاذ التابعة لها منذ 2017،[53] باتت معزولة عن غيرها من المناطق وتخضع لهجمات متقطعة تشنها قوات النظام عليها. وكان جزء كبير من المساعدات الرسمية الأجنبية القادمة إلى سورية يصل إلى إدلب بين عامي 2011 و 2016. لكن ومنذ سيطرة هيئة تحرير الشام على إدلب، انخفض تدفق المساعدات انخفاضاً حادّاً، تاركاً ملايين المدنيين دون أي دعم،[54] فكانت استراتيجية البقاء الوحيدة المتاحة لهؤلاء الناس، والذين هم في غالبيتهم من النازحين وذوي الحاجة، هي المشاركة في التجارة غير الرسمية والتهريب مع مناطق النظام وتركيا.[55]

لقد كانت محافظة إدلب مهملة حتى قبل النزاع، ويعتمد سكانها في معيشتهم على الزراعة، لا سيما محصول الزيتون وبعض التجارة الزراعية، خاصةً صناعة زيت الزيتون.[56] ويبدو اليوم أن مناطق النظام هي أهم سوق لبيع منتجات إدلب الزراعية فضلاً عن كونها سوق الشراء الرئيسي لمدخلات الإنتاج. ولكن بسبب الرسوم المفروضة من السلطات المسيطرة داخل إدلب والرشاوي التي يجب أن تُدفع للعناصر الموجودين على حواجز النظام، فإن المزارعين والمستهلكين يواجهون أضراراً كبيرة من حيث سعر وتكلفة البضائع. وكغيرها من مناطق المعارضة فإن العملة المستخدمة في إدلب هي الليرة السورية والنظام المصرفي خارج عن العمل. ويبدو في الوقت الراهن أن هذا الوضع الاقتصادي سيستمر على ما هو عليه، ما لم يكن هناك تسوية سياسية لإدلب مع نظام الأسد و/أو هيئة تحرير الشام.

[53] بالإضافة إلى محافظة إدلب، تسيطر هيئة تحرير الشام على أجزاء من ريف حماة الشمالي واللاذقية.

[54] McKernan, B. (2019). Aid Agencies pull out of Idlib in face of new Terror threat Syria. The Guardian. 12-02-2019: https://bit.ly/2YHxI3K

[55] انظر مثلاً لمحة عامة عن الوضع الإنساني في سورية، 2018: https://bit.ly/2Zvtjyb

[56] محمد العبدالله، تحرير إدلب امتحان لا يقبل الفشل: الأمن الاقتصادي ضرورة لإدارة وتنمية المرافق، مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، 21-06-2015: https://bit.ly/2Zvtl9h

ج. المحافظات الشمالية الشرقية والشرقية

محافظات الشرق والشمال الشرقي في سورية، وبالتحديد الحسكة والرقة ودير الزور وأجزاء من ريف حلب، الخاضعة لسيطرة الإدارة الذاتية غنية بالموارد الطبيعية والزراعية، بما فيها النفط والقطن والقمح، كما تحتوي هذه المناطق على محطات الطاقة الرئيسة في سورية الموجودة على سدود الطبقة والبعث وتشرين على نهر الفرات، ولذلك تم تقدير مساهمة مناطق الإدارة الذاتية في إجمالي الناتج المحلي السوري عام 2016 بما نسبته 55%. وتعتبر كل من التجارة ومبيعات النفط والرسوم الجمركية من أهم مصادر العائدات في موازنة الإدارة الذاتية والتي تغطي إضافة إلى أمور أخرى رواتب 3700 موظف تقريباً، وتشير التقديرات إلى أنّ السلطات المسؤولة عن هذه الأنشطة قد حصّلت دخلا قدره 350000 دولار أميركي في عام 2016 لوحده.[57]

تحد المناطق الخاضعة لسيطرة الإدارة الذاتية تركيا شمالاً والعراق شرقاً، بما في ذلك الشريط الحدودي مع إقليم كردستان العراق، لذا فإن التعاملات التجارية العابرة للحدود فيها أكثر شيوعاً وسهولة من غيرها من المناطق. فالمنتجات الزراعية المنتجة محلياً والأغنام والنفط عادةً ما تباع إلى كردستان العراق وتركيا ونظام الأسد. وفي المقابل فإن المنتجات الضرورية للمستهلكين والبضائع الصناعية غالباً ما يتم استيرادها إلى هذه المناطق من العراق وتكون من أصل إيراني أو صيني. في حين تعرّضت الرقة ودير الزور التابعتين للإدارة الذاتية حالياً لدمار واسع النطاق، فإن الحسكة كانت من بين المحافظات السورية القليلة التي لم تشهد قصفاً أو دماراً كبيراً أثناء النزاع، ونظراً لاتفاقات بين القيادة السياسية العسكرية للإدارة الذاتية ونظام الأسد، فإن بعض الأنشطة الاقتصادية المدارة مركزياً ما تزال قائمة، مثل بعض حقول النفط والخدمات المصرفية. ففي عام 2017 مثلاً اتفق نظام الأسد وحزب الاتحاد الديمقراطي (PYD)، وهو الفرع السوري لحزب العمال الكردستاني (PKK) على مشاركة عائدات النفط المستخرج من الحقول التي يسيطر عليها النظام في الحسكة.[58]

من الناحية النظرية، يمكن لمناطق الإدارة الذاتية تحقيق درجةً معينة من الاعتماد على الذات نتيجةً للنشاطات الاقتصادية. ولكن من الناحية العملية، تفوق احتياجاتها المتزايدة نتيجة النزاع والدمار والعدد الكبير من النازحين العائدات المتوفرة لها. وفي غياب إحصائيات اقتصادية شفافة من الصعب تقييم ما إذا كانت مشكلة التنمية وتلبية الاحتياجات في هذه المحافظات الغنية نسبياً

[57] Drwish, S.M. (2016). Will Syria's Kurds Succeed at Self-sufficiency?, Al Monitor. 3-05-2016: https://bit.ly/2YHzq0Z

[58] Middle East Monitor (2017). Syria, PKK/PYD share oil revenues in Al-Hasakah. 27-07-2017: https://bit.ly/2T3ahg9

تعود إلى عدم كفاية الموارد مقارنة بالاحتياجات أو تعود إلى سياسات توزيع الموارد فيها. إذ أن النخب الاقتصادية التي برزت مؤخراً في المحافظات الشمالية الشرقية والشرقية والتي تسيطر على مجمل الأنشطة الاقتصادية المربحة (النفط، والحوالات المالية، والتجارة) تمتلك صلات واسعة مع السلطات العسكرية والسياسية في المنطقة (PYD وPKK) وتوجد لديها صلات عائلية مع شخصيات عسكرية وسياسية كبيرة. ووفقاً لاستبيان قام به مركز التحليل والأبحاث العملياتية،[59] فإن أعمال الحوالات المالية غير الرسمية أو "مكاتب الحوالات" في الحسكة مثلاً تديرها عائلات إما مرتبطة مع قوات سوريا الديمقراطية أو حزب الاتحاد الديمقراطي/حزب العمال الكردستاني أو النخبة السياسية في الإدارة الذاتية. ويزعم مراقبون آخرون أن تهريب النفط من حقول النفط الشرقية تسيطر عليه مجموعة صغيرة وقوية من الأشخاص الذين "جمعوا ثروة طائلة" أثناء النزاع.[60] ونتيجة لذلك فإن الاقتصاد السياسي السائد (المعادلة العسكرية -التجارية) في ظل نظام الأسد قد أعيد إنتاجها في مناطق الإدارة الذاتية، ولذلك من الأهمية بمكان الانتباه إلى المسألتين التاليتين في هذا الجزء من البلاد: سياسات (إعادة) توزيع الدخل والثروة، والاقتصاد السياسي.

د. المحافظات الخاضعة لسيطرة النظام

تعاني المحافظات الخاضعة لسيطرة النظام عموماً من مشكلات اجتماعية اقتصادية نتيجة سياسات التقشف التي تتبعها الحكومة بسبب الإنفاق العسكري الكبير والعقوبات الدولية. فالمشكلات التي تواجه هذه المناطق حالياً تتضمن نقص الوقود، وندرة البضائع المستوردة، والبطالة. كما تواجه المناطق التي استعاد النظام سيطرته عليها حديثاً من قوى المعارضة تحدياً إضافياً يتمثل في إزالة كميات كبيرة من الأنقاض وإعادة بناء المنازل والبنية التحتية. وبات إنتاج الطاقة والحصول عليها في سورية (الوقود والغاز والكهرباء) بعد العقوبات الأميركية والأوروبية الأخيرة، أكثر ندرةً وغلاءً، الأمر الذي يؤثر سلباً على الصناعة المحلية فضلاً عن الطبقات الفقيرة وذات الدخل المتوسط. وقامت إيران بتزويد سورية بالنفط طوال فترة النزاع، ولكن بعد فرض العقوبات الأميركية الجديدة، انخفض عدد ناقلات وشحنات النفط القادمة من إيران انخفاضاً كبيراً.[61]

---

[59] Center for Operational Analysis and Research COAR (2019). Beyond Checkpoints: Local Economic Gaps and the Political Economy of Syria's Business Community: https://bit.ly/33d5m0u

[60] مقابلة أجرتها الكاتبة مع م. ا. (شخص مسؤول من المنطقة ترك اسمه مجهولاً لأسباب أمنية).

[61] The Straits Times (2019). In Syria's Aleppo, gas shortages add to daily woes. 18-02-2019: https://bit.ly/31jNcbP; and Lund, A. (2019). The blame game over Syria's winter fuel crisis. On 03-03-2019: https://bit.ly/2T56Up1

يرزح النظام السوري نفسه تحت ضغط مالي كبير، إذ انخفضت عائداته الرئيسية (النفط والضرائب) انخفاضاً كبيراً، وانخفضت أصول الاحتياطات الأجنبية نتيجة للحرب، وعرقلت العقوبات الاقتصادية الدولية التجارة الأجنبية وغيرها من المعاملات التي كانت تجري مع النظام. كما أنه من غير المرجح تقديم إيران أو روسيا مساعدات مالية جديدة للنظام، إذ إن كلا البلدين تعانيان إما من أزمات أو عقوبات اقتصادية. وما يزال التمويل الدولي واسع النطاق أو ذو النطاق الضيق لعمليات الترميم أو إعادة الإعمار في ظل نظام الأسد خارج المعادلة حتى الآن.[62] ويشير قطع الدعم الحكومي وزيادة الضرائب وارتفاع أسعار خدمات الدولة التي جرت مؤخراً إلى الحاجة الملحة للحكومة للحصول على عائدات لها. وبالنظر إلى هذه التطورات من المتوقع أن تستمر المؤشرات الاجتماعية الاقتصادية المذكورة آنفاً، مثل الفقر والبطالة، بالتدهور وأن تثير موجة جديدة من الاحتجاجات، على الرغم من القمع السياسي المستمر.[63] وبعبارة أخرى، سيؤدي ذلك إلى المزيد من عدم الاستقرار في مناطق النظام.

من وجهة نظر الاقتصاد السياسي، من المهم ذكر أنّ مزوّدي البضائع والخدمات الرئيسيين قبل النزاع والذين كانوا موالين للنظام قد استعادوا أسواقهم في المدن التي استرد النظام سيطرته عليها، من خلال إبعاد الموردين المحليين للأعمال الذين ظهروا أثناء النزاع، ومن الأمثلة على ذلك شركة سيرياتل (التي يملكها ابن خال الرئيس بشار الأسد)[64] التي عادت إلى الغوطة الشرقية واستحوذت على معظم سوق الإنترنت والاتصالات بعد عام 2018. سمحت سيرياتل لجزء ضئيل من السوق في الغوطة الشرقية أن يدار من قبل المزودين المحليين، الذين قد يصبحون في نهاية المطاف "رجال الأعمال الموالين والحلفاء" الجدد.

على الرغم من الأوضاع الاقتصادية المختلفة في المناطق السورية الأربع، إلا أنها تتشارك جميعاً بسمات عامة هي: الإنفاق العسكري الكبير على حساب الإنفاق الاجتماعي والتنموي، وتنامي الاقتصادات غير الرسمية، وتوسّع النشاطات الاقتصادية غير الإنتاجية، وتعميق التباينات

---

(62) سلام سعيد وجهاد يازجي، 2018، إعادة إعمار سورية: إعادة دمج وبناء سلام عادل اجتماعياً أم إعادة ترسيخ للنظام؟، تحليل سياسات دولية، مؤسسة فريدريش إيبرت، قسم الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، كانون الأول 2018: https://bit.ly/2YNdiWY

(63) رغم تحقيق النظام للعديد من الانتصارات العسكرية في العامين الماضيين، تنامت الاحتجاجات ضد سياسات التقشف والنداءات لمزيد من الأمن الاجتماعي الاقتصادي في المناطق الموالية للنظام، للمزيد عن هذه الاحتجاجات، انظر مثلاً:

Spencer, R. (2019). Loyal Syrians criticize President Assad over fuel shortages. The Times. On 28-01-2019: https://bit.ly/2MEFRQa

(64) COAR (2019), p. 13-14.

الاجتماعية الاقتصادية التي كانت سائدة قبل النزاع، وإعادة إنتاج طبيعة الاقتصاد السياسي ما قبل النزاع والمتمثلة بالتحالف للنخب العسكرية والتجارية.

من الجدير بالذكر في هذا النقاش حول الاقتصاد السوري أنه في السنوات الأخيرة باتت الحوالات الفردية أحد مصادر الدخل الرئيسة للعديد من العائلات السورية في جميع أجزاء البلاد، إذ وصل حجم الحوالات المالية للسوريين المقيمين في الخارج إلى 1.5 مليار دولار عام 2017 وتجاوز مجموع الأجور والرواتب المسجلة التي دفعت في سورية في العام ذاته.[65] يبلغ متوسط المبالغ المالية التي تصل إلى العائلة من خلال الحوالات بضعة مئات من الدولارات في الشهر، وهو مبلغ مهم للبقاء على قيد الحياة وقد يغطي بعض أعمال الترميم، ولكنه غير كافٍ لإنشاء مشاريع استثمارية تدر دخل مستدام.[66]

ثالثاً: توصيات سياساتية للتعافي الاقتصادي المبكر في سورية

رغم التوصيات للبدء بالتعافي الاقتصادي المبكر في أقرب وقت ممكن في البلدان الخارجة من النزاعات، إلا أن هذه الجهود في سورية ما تزال مقتصرة على مبادرات متواضعة تحت مظلة المجالس/الحكومات المحلية، أو برامج تنمية صغيرة النطاق تقدّمها منظمات غير حكومية ووكالات الأمم المتحدة لمجموعات اجتماعية محددة (سكان الأرياف، النساء) وبأشكال محدّدة (مثل التمويل البالغ الصغر).

معظم المساعدات الرسمية المتدفقة إلى سورية منذ عام 2011 (39 مليون دولار) حتى عام 2016 (2.584 مليار دولار) استهدفت الأمن الغذائي (50%)، والرعاية الصحية، وتأمين المأوى الطارئ، في حين حصلت أنشطة التعافي المبكر على أقل من 2% من التمويل حتى عام 2016.[67] وفي ذلك العام بدأت المساعدات غير الإنسانية التي تستهدف المجالس والحكومات المحلية، والمجتمع المدني، وإحلال الاستقرار بالازدياد ازدياداً كبيراً، لا سيما تلك التي تقدمها الدول الأوروبية ومؤسسة الاتحاد

---

[65] قيمة الحوالات السنوية إلى سورية تصل إلى 1.5 مليار دولار، بتاريخ 1-003- 2018: https://bit.ly/2BW97f4

[66] سنان حتاحت، تأثير الحوالات والاستثمار على إعادة الإعمار في فترة ما بعد النزاع في سورية، ورقة غير منشورة جرى تقديمها في ورشة بعنوان "إعادة الإعمار في سورية هل هو إعادة دمج وبناء للسلام عادل اجتماعياً أم إعادة تثبيت للنظام؟"، كانت الورشة من تنظيم مؤسسة فريدريش إيبرت، في 26 و27 -09- 2018 في بيروت.

[67] ازدادت المساعدات الأجنبية الرسمية لسورية بمعدل 131% سنوياً من 39 مليون دولار عام 2011 إلى 2584 مليون دولار عام 2016، وكان المانحون الرئيسيون هم الولايات المتحدة الأميركية (23%)، ألمانيا (21%)، الاتحاد الأوروبي والمملكة المتحدة (12%)، انظر البنك الدولي، 2017، صفحة 72.

الأوروبي، التي أنفقت 1.210 مليار دولار على هذه المجالات.[68] مع ذلك، فقد ركز التمويل الأوروبي على بناء قدرات المؤسسات والسلطات المحلية، فضلاً عن الاستقرار السياسي العسكري. وعلى نحوٍ مشابه يدعم صندوق الائتمان لإعادة إعمار سورية المتعدد الأطراف، الذي أنشئ عام 2013، مشاريع حصرية في مجالات البنى التحتية والأمن الغذائي والصحة والتعليم، ولكنه لا يدعم أنشطة التعافي الاقتصادي المبكر بالضرورة.[69]

بالإضافة إلى غياب تمويل التعافي الاقتصادي في سورية، لا توجد هناك استراتيجية أو خطة عمل شاملة تستطيع من خلالها الجهات الدولية المانحة والفواعل المحلية توجيه جهودهم وتنسيقها. وفي واقع الأمر، من الصعب على المعنين وأصحاب المصلحة أن يضعوا أهدافاً وأولويات لاستراتيجية كهذه في ظل العقوبات المتزايدة على نظام الأسد، وعزلة هيئة تحرير الشام، واستمرار غياب الأمن، والمفاوضات الطويلة المتعثرة للوصول إلى تسوية سياسية. ولكن دون وجود استراتيجية للتعافي الاقتصادي المبكر لا يمكن أن يتحقق أي استقرار أو تعافي اقتصادي في البلاد.

على خلفية ما ذكرناه، يتطلب التعافي الاقتصادي المبكر في سورية جهوداً خاصة ومقاربات مبتكرة تأخذ في حسابها جميع التحديات والمحددات الخاصة بالسياق السوري. ونظراً للعقوبات والتمويل المحدود المتاح لتعافي الاقتصاد السوري دون اتفاق سلام، لن يتدفق أي تمويل للتعافي الاقتصادي المبكر من الدول الغربية والمؤسسات المالية والدولية إلى مناطق سيطرة الأسد وسيكون قائماً على تمويل صغير النطاق مع تركيز على المشاريع المحلية. وفيما يلي بعض الأولويات والاعتبارات التي يمكن أن تساعد أصحاب القرار في تصميم استراتيجيات وبرامج فعّالة للتعافي الاقتصادي المبكر في سورية.

[68] بين الأعوام 2016 و2018، قدّم صندوق النزاع والاستقرار والأمن في المملكة المتحدة 133 مليون جنيه إسترليني، وحتى عام 2018 أنفق الاتحاد الأوروبي 1.035 مليار يورو (حوالي 1.210 مليار دولار) على الاستقرار والمساعدات غير الإنسانية ذات الصلة. على المستوى الثنائي، قامت الجهات المانحة الغربية بما فيها ألمانيا والسويد وهولندا بتمويل برامج لبناء قدرات الحكم المحلي ودعم المجتمع المدني في سورية، انظر:

F. Z. (2018). Dilemmas of Stabilization Assistance: The Case of Syria. Carnegie Endowment for International Peace. October 2018. P. 38.

[69] انظر صندوق الائتمان لإعادة إعمار سورية: http://www.srtfund.org

1. الأهداف والنطاق

يجب النظر إلى برامج التعافي الاقتصادي المبكر كجزء من الاستراتيجية الأوسع لبناء السلام والتنمية، ولذلك يجب القيام بمفاضلات بين أهداف التنمية طويلة الأمد وأهداف الاستقرار قصيرة الأمد، وكذلك التنسيق بين المستويات المحلية والإقليمية والوطنية.

أ. أهداف التنمية وإحلال الاستقرار

نظراً للعدد الكبير للأشخاص العاطلين عن العمل، والمقاتلين السابقين والعائلات والأفراد المعتمدين على المساعدات في سورية، لا بد لبرامج التوظيف الطارئة أن تكون هي أولى الأولويات في هذه المرحلة. وكما ذكرنا آنفاً، فقد أُنفق جزء معتبر من تمويل إحلال الاستقرار لسورية على بناء القدرات والتطوير المؤسسي والتدريب، وخاصة منذ عام 2016. وقد كانت المجموعة المستهدفة بشكل رئيس من هذا الدعم موظفي منظمات المجتمع المدني، والمؤسسات والحكومات المحلية المسؤولة عن تقديم الخدمات المحلية وإصلاح البنية التحتية.

الآن هو الوقت المناسب لإيلاء اهتمام أكبر لمشاريع توليد الدخل، لا سيما في ظل تخفيض التصعيد العسكري في الأجزاء الشمالية والشرقية والشمالية الشرقية من البلاد، ولا يتضمن ذلك التمويل بالغ الصغر وتقديم النقد مقابل العمل ومنح المشاريع الناشئة وحسب، بل كذلك برامج خاصة لدعم المزارعين والحرفيين والصناعات المنزلية والأعمال التجارية الصغيرة. وينبغي تشجيع المجتمعات الريفية على تشكيل تعاونيات للمزارعين لإنتاج المنتجات الصناعية الزراعية محلياً، حتى بأبسط الأدوات، وتسويق محاصيلهم بأسعار عادلة. كما يجب استهداف الشرائح النسائية والشابة من القوة العاملة ببرامج للتعليم العالي والتدريب المهني ليتمكنوا من الوصول إلى فرص عمل جديدة، بالإضافة إلى تقديم دعم خاص للنشاطات التي تشكل جزءاً من سلاسل القيمة المضافة المحلية، مثل القطن -الغزل – النسيج -القماش، الزيتون -زيت الزيتون، القمح – الطحين -المعجنات. يمكن للمانحين الدوليين (مثل تركيا ودول الاتحاد الأوروبي) أن يدعموا الاقتصادات المحلية في سورية من خلال اتفاقات خاصة تتيح للمنتجات المحلية أن تصل إلى أسواقها دون رسوم وتساعد في تسويقها.

ب. إعادة دمج المستويات المحلية والإقليمية والوطنية

يضيف الانقسام القائم في سورية والناجم عن الصراعات بين القوى المحلية والدولية تحدياً كبيراً آخر إلى برامج التعافي المبكر. لذلك لا بد لمشاريع التعافي الاقتصادي المحلية أن تكون منسّقة بدقة لإعطاء الأولوية لإعادة دمج المجتمع والاقتصاد السوري على المدى الطويل، وبناءً عليه يجب أن

تُصمّم جميع برامج البنى التحتية المحلية وفق مقاربةٍ إقليمية/مناطقية. على سبيل المثال سيشكّل ترميم وإصلاح شبكات المواصلات بين المناطق السورية خطوة معتبرة تجاه تسهيل حركة البضائع والأشخاص بين تلك المناطق.

2. المؤسسات المحلية وهشاشة الدولة

تعدّ الفواعل المحلية (المجتمعات والإدارات) هم أصحاب المصلحة الرئيسيون وشركاء التعاون الأساسيون للجهات الدولية المانحة في مرحلة التعافي الاقتصادي المبكر. فهم ليسوا المزودين الرئيسيين لبيانات تقييم الاحتياجات والأضرار اللازم للتخطيط للتعافي الاقتصادي المبكر وحسب، بل أيضاً المصممون والمدراء والمنسقون الرئيسيون لمشاريع التعافي المبكر. كما ذكرنا آنفاً، ينبغي في هذه المرحلة احترام مبادئ الملكية الوطنية والتشاركية وعدم التمييز من خلال التعاون الوثيق مع المجتمعات والدعم الفعّال للمؤسسات المحلية.

في الحالة السورية لا تعدّ القدرات المؤسسية للحكومات المحلية في مناطق المعارضة ومناطق الإدارة الذاتية كافية رغم العدد الكبير من برامج التدريب وبناء القدرات التي جرت في تلك المناطق في الأعوام الأخيرة. فقد أثر الوضع الأمني والتغيير الديمغرافي الدائم والدخل غير الثابت أثناء النزاع على عمل وكفاءة هذه المؤسسات، وأدّى إلى استنزاف العناصر المدربة والمؤهلة. كما قاد غياب العائد الثابت والتمويل الذاتي هذه المؤسسات المحلية لتصبح معتمدةً على المانحين وتابعة لأولوياتهم، مما يقوّض مصداقيتها أمام قاعدتها الشعبية. فبالرغم أن معظم المجالس المحلية كانت منتخبة وفقاً لمقاربة من الأسفل إلى الأعلى، إلا أنّ العديد منها ما يزال يعاني من مشكلات في الشرعية والتمثيل، لا سيما فيما يتعلق بالمساواة بين الجنسين. وأخيراً فإن غياب مؤسسة شاملة وفاعلة للإشراف على كافة المجالس المحلية وتنسيق نشاطاتها قد أسهم في اضعافها. ورغم هذه التحديات، لا بد من الاستمرار في العمل الوثيق مع المؤسسات الوطنية والفواعل المحلية أثناء مرحلة التعافي الاقتصادي المبكر للمساعدة في تعزيز قدراتها، فاستبدال الجهات الفاعلة المؤسساتية المحلية غير الكفؤة بأجهزة دولية أكثر فاعلية ما هو إلا حلٌ قصير الأجل، إذ من شأن ذلك أن يؤدي إلى تشكيل مؤسسات موازية، وتقليص الملكية المحلية، وتقويض قدرة المؤسسات المحلية في الاعتماد على الذات.[70]

كما أن تحقيق مستوى أعلى من التنسيق بين الجهود المحلية والدولية في سورية لتلبية احتياجات المجتمعات وتمكين الحكومات المحلية ودعم التمويل والاكتفاء الذاتي يعد أمراً ضرورياً. فنظراً لضعف التنسيق، وقع مقدمو المساعدة الدوليون والمجالس المحلية في سورية في تنافس مباشر مع

[70] Boyce, J.K. (2008) and Hugo, D.V., Specker, L. (2009).

بعضهم البعض أحياناً بصفتهم أرباب عمل ومقدمي خدمات، فرواتب المدرسين والأطباء والمهندسين والفنيين التي تسددها المنظمات غير الحكومية الدولية والجهات المانحة هي أكبر بعدة أضعاف من تلك التي تعطيها السلطات والمنظمات غير الحكومية المحلية، الأمر الذي جعل هذه المؤسسات المحلية أقل جذباً للموظفين أصحاب المهارة والكفاءة العالية،[71] وقد أدّى هذا التفاوت في الأجور إلى تفاوت في الدخل ضمن المجتمعات وتسبب بفقدان المؤسسات المحلية للموظفين المؤهلين لصالح المؤسسات الأجنبية. حيث أن مثل هذا الوضع لا يزيد الضغط المالي على الموازنات المحلية المحدودة أصلاً وحسب، بل وبوجود موظفين أقل أهلية متوفرين ليعملوا لديهم، ويؤثر هذا أيضاً على جودة الخدمات التي تقدمها المؤسسات المحلية.

وكذلك الأمر فيما يتعلق بتوفير الخدمات والسلع. فمقدمي المساعدات الخارجية يوفّرون غالباً العديد من الخدمات والبضائع مجاناً للسكان، وهو أمر مهم جداً أثناء النزاع، ولكن له تأثير سلبي على الاعتماد على الذات للمجتمعات في مرحلة التعافي الاقتصادي المبكر. ووفقاً لرئيس لجنة إعادة الاستقرار في حلب، فإن محاولات المجلس المحلي لتمويل نفسه من خلال جمع الرسوم على الخدمات التي يقدمها (مثل الكهرباء) قد واجهت تحديات كبيرة نتيجة المنافسة مع مقدمي الخدمات المجانية.[72] وقد يكون أحد الحلول الأفضل للمنظمات غير الحكومية الدولية و/أو الجهات المانحة في تقديم دعم مالي للعائلات الفقيرة لتتمكن من تسديد فواتير الكهرباء لمزودي الخدمة المحليين.

وأخيراً لا يمكن أن ينجح التعاون بين الجهات المانحة الدولية والسلطات المحلية أثناء التعافي الاقتصادي المبكر في ظل أنظمة قمعية شديدة (مثل حكومة إسلامية متشددة أو نظام الأسد)، إذ إن هذه الأنظمة تمييزية بطبيعتها وغير قادرة على تطبيق حكم القانون. بالإضافة إلى الهشاشة العامة لمؤسسات الدولة السورية، فقد تم عملية إعادة انتخاب وتشكّيل الإدارات المحلية في ظل نظام الأسد باستخدام المقاربة السابقة ذاتها (من الأعلى إلى الأسفل) وفضلاً عن أنها فاسدة ومزيفة ومرتبطة بأجهزة المخابرات، ولا تشكّل أكثر من كونها مجرد فروع إدارة محلية للحكومة المركزية في دمشق.[73]

[71] انظر مثلاً تقارير وحدة المعلومات التابعة لوحدة تنسيق الدعم، متاح على الرابط: https://www.acu-sy.org/imu-reports/

[72] مقابلة أجرتها الباحثة في شهر شباط 2019 في مدينة زيوريخ السويسرية.

[73] وفقاً للقانون 107، تمتلك السلطات المحلية المنتخبة بالقانون نفوذاً محدوداً في عملية صناعة القرار، وهي خاضعة لسلطة الشخصية المركزية (المحافظ)، الذي يعينه الرئيس، انظر غريبة م، 2018.

3. النازحون والفئات الاجتماعية الهشّة الأخرى

إحدى أهم أولويات برامج التعافي الاقتصادي المبكر هي تمكين الفئات المهمّشة والمحرومة. إذ يشكّل النازحون والنساء والشباب والفقراء والأقليات أهم الفئات الهشّة في مجتمع ما بعد النزاع. ويجب أن تستهدف مشاريع التعافي الاقتصادي المبكر هذه المجموعات وتحميها من الإجراءات التمييزية. في الحالة السورية، ينطبق هذا على وجه الخصوص على الأقليات العربية في المناطق الخاضعة لسيطرة الإدارة الذاتية، وعلى الأكراد والأقليات غير المسلمة في مناطق سيطرة المعارضة، وعلى العائدين وسكان المدن والأرياف المستردّة من قبل النظام والخاضعة لسيطرته، وسكان الأرياف والنساء في جميع المناطق. لذلك يعتبر استهداف مشاركة نسائية أكبر في جميع برامج التعافي الاقتصادي المبكر وإعطاء الأولوية لمشاريع البنية التحتية في المناطق الريفية والضواحي التي كانت مهملة بشدّة قبل النزاع لا سيما التعليم والصحة والبنية التحتية للمياه من أهم الأولويات.

بغية تلبية احتياجات السكان الفقراء في سورية (الذين يمثلون في الوقت الراهن ما نسبته 80% من عدد السكان) يجب أن تعطي مشاريع التعافي الاقتصادي المبكر الأولية على مشايع الإسكان الاجتماعي والترميم منخفض التكاليف وليس لمشاريع التعافي الكبيرة ومرتفعة التكاليف. كما يجب أن تتلقى المبادرات المجتمعية التضامنية للتعافي الاقتصادي، مثل مبادرات التسويق الجماعية للمزارعين أو النقل الجماعي للأنقاض، دعماً مالياً وتقنياً. كما أنه من المفيد جداً إشراك قوى العمل المحلية والموارد المحلية في نشاطات التعافي الاقتصادي المبكر بدلاً من استجرارها من الخارج.

يجب الالتزام الصارم بمبدأ عدم التمييز والتحقق منه باستمرار في وضع وتنفيذ برامج التعافي الاقتصادي المبكر بغية تجنب الفساد من قبل المسؤولين وخصوصاً في مناطق النظام، فمثلاً كان من المفترض ببرنامج التمويل بالغ الصغر في سورية المقدّم من الأونروا أن يستهدف الفقراء والفئات الهشّة أثناء النزاع، ولكن عملياً تمتّعت النخب القوية، وعلى رأسهم أفراد الجيش وفروع المخابرات، بوصول تفضيلي إلى هذه البرامج على حساب المحتاجين من الناس.[74]

وأخيراً تشكّل البنية التحتية والظروف الاجتماعية الاقتصادية الضعيفة بعض أهم عوامل زعزعة الاستقرار في المجتمعات عموماً وفي البلدان الخارجة من النزاع على وجه الخصوص.[75] ولمعالجة هذا الأمر ينبغي على برامج التعافي الاقتصادي المبكر في سورية إعطاء الأولوية لأكثر المدن تهميشاً

[74] لمزيد من المعلومات عن هذه الحالة، انظر: قروض "أونروا" في سورية في خدمة عناصر ميليشيات النظام، موقع درج، 10-12-2018: https://bit.ly/2PAhIYN

[75] UNDP (2008). pp.17.

ودماراً والمناطق المدمّرة والمهملة داخل المدن أيضاً، مثل الرقة ودير الزور والمناطق المتضررة من حلب وحمص وريف دمشق (الغوطة الشرقية).

4. القطاعات الإنتاجية وأنشطة الاكتفاء الذاتي

يجب إعطاء أولوية كبرى للإنتاج في مرحلة التعافي الاقتصادي المبكر لأسبابٍ ثلاثة هي: خلق فرص عمل، وتخفيض تكاليف المعيشة، وزيادة الاعتماد على الذات. على الرغم من ارتفاع تكاليف الإنتاج الذي تسبب به النزاع في سورية، ما زالت الواردات أغلى ثمناً من المنتجات المحلية، نظراً للانخفاض الحاد في قيمة الليرة السورية منذ عام 2011. بل من شأن الإنتاج الصناعي والزراعي أن يحفّز الارتباطات الاقتصادية السابقة واللاحقة في أي عملية إنتاجية وأن يدعم سلاسل القيمة المضافة المحلية. لقد أظهر اقتصاد سورية قبل النزاع درجة عالية من الأمن الغذائي والاعتماد على الذات في العديد من المنتجات الزراعية المصنعة والسلع الصناعية. وبالتالي لا بد أن تأخذ سياسات التجارة الخارجية والاستثمار ما بعد النزاع هذه الميزة الاقتصادية في اعتبارها وأن تضمن درجة معينة من الحماية والدعم للمشاريع والصناعية المحلية الصغيرة والمتوسطة والمزارعين. وسيساعد هذا الأمر في تجنب السيناريو العراقي في مرحلة ما بعد النزاع، والتي أدى فيه تحرير التجارة بعد عام 2003 إلى الإضرار في الأنشطة الإنتاجية غير النفطية. فالعراق اليوم ليس مستورداً بالكامل للبضائع المصنّعة والاستهلاكية ومعتمداً بالكامل على الصادرات النفطية وحسب، بل لا يمكنه تقديم المتطلبات الأساسية للبنية التحتية لدعم الإنتاج المحلي.[76]

5. دور الجهات المانحة الدولية: المساعدات أم الاستثمار؟

لطالما جرى انتقاد دور الجهات المانحة الدولية والمساعدات الأجنبية في البلدان الخارجة من النزاعات،[77] ففي حين يدعو العديد من الباحثين إلى الاستثمار بدل المساعدات لتخفيض الاعتماد على المساعدات في مجتمعات ما بعد النزاع ودعم الاستدامة عوضاً عن ذلك، يزعم آخرون أنه بإمكان برامج المساعدات حتى أن تقوّض جهود الاكتفاء الذاتي. وفقاً لهذا الزعم الأخير، لا يضمن

[76] Dodge, T. (2013). Back to the future: The failure to reform the post-war political economy of Iraq. in Berdal, M. and Zaum, D. (2013). Political Economy of State building. Routledge. London and New York. pp. 191-208.

[77] Boyce, J.K. (2008). Post-Conflict Recovery: Resource Mobilization and Reconstruction: https://bit.ly/2YkE5uu; Collier, P. (2009). The Bottom Billion. Oxford University Press. pp. 98-175; del Castillo, G. (2008). Rebuilding War-Torn States: The Challenge of Post-Conflict Economic Reconstruction. Oxford University Press. del Castillo, G. (2010). Peace through Reconstruction: An Effective Strategy for Afghanistan. Brown Journal of World Affairs 16, No. 2: 195-211; Bhatia, Michael. 2005. Post conflict Profit: The Political Economy of Intervention. Global Governance 11, no. 2: 205-24.

التمويل واسع النطاق للتعافي نتائج ناجحة بالضرورة بل يحمل مخاطرة عالية لتشكيل شبكات محسوبية مرتبطة مع "أعمال إعادة الأعمار". فقد تؤدي المشاريع الأهلية وصغيرة النطاق في المرحلة الانتقالية من التعافي إلى تقليص هذا النوع من المخاطر وبالتالي يكون لها نتائج أكثر نجاعة.

تظهر التجارب البلدان الخارجة من النزاعات أن الانخراط الدولي الكبير يرتبط عادة بالتدخل في السياسة الاقتصادية، بل يعتقد بعض الباحثين أن التدخلات بحد ذاتها وسلوك المانحين هي المسؤولة عن فشل عمليات إعادة الإعمار وبناء السلام بعد النزاع.[78] فمثلاً تحرير الاقتصاد هو أحد المطالب الأساسية التي تفرضها الجهات المانحة والمؤسسات الدولية لدعم الأعمال التجارية المنخرطة في إعادة الإعمار. ففي حين تخدم هذه السياسات المصالح التجارية للشركات الكبيرة القادمة من الدول المانحة، فهي تضر بالاقتصادات المحلية وتعمل ضد أهداف التنمية والاعتماد على الذات والاكتفاء الذاتي. لذا يجب على مقدمي المساعدات والقروض الدوليين لعملية التعافي الاقتصادي المبكر في سورية أخذ هذا الأمر في الحسبان وتعزيز السياسات الاقتصادية التي تدعم وتحمي الاقتصادات المحلية والقطاعات الإنتاجية أثناء مرحلة التعافي.

وأخيراً يجب على الجهات المانحة ألا يقتصر دعمها للتعافي الاقتصادي المبكر على التدفقات النقدية، بل يجب أن تدعم التعافي الاقتصادي في سورية من خلال اتفاقيات تجارية واقتصادية تعطي الأفضلية للمنتجين السوريين من المحافظات التي تسيطر عليها المعارضة وتقدم لهم معاملة خاصة في أسواقها في الخارج. على سبيل المثال، يمكن للاتحاد الأوروبي وتركيا ضمان الوصول الحر للمنتجات السورية الصناعية والزراعية إلى أسواقها، على الأقل أثناء أعوام التعافي المبكر، ويمكن لها تسهيل شراء المنتجات الوسيطة ومعدات وأدوات التصنيع. كما يمكن تقديم الدعم على شكل تطوير حلول لعقبات الإنتاج والتصدير الحالية مثل غياب شهادات المنشأ الرسمية والتحديات المماثلة في الوصول إلى الشبكات المصرفية في تلك المناطق الخارجة عن سيطرة نظام الأسد وهيئة تحرير الشام الرازحين تحت عقوبات دولية شديدة.

[78] Boyce, J.K. (2008), p.5, 24 and Woodward, S.L. (2013). The IFIs and post-conflict political Economy, in Berdal, M. and Zaum, D. (2013). Political Economy of State building. Routledge. London and New York, pp. 140-157.

رابعاً: خاتمة

الهدف الرئيس الذي ترمي إليه هذه الورقة هو تحديد الأولويات والمحدّدات والتحديات الرئيسية التي يواجهها صنّاع السياسات ومجتمعات المانحين في صياغة سياسة للتعافي الاقتصادي المبكر في سورية. وعلى الرغم من أن القتال في سورية لم ينته بعد وأن مفاوضات السلام معطّلة، إلا أنّ ثمة حاجة ملحة لبدء العمل على التعافي الاقتصادي والاستقرار. كما بيّنت الورقة فإنّ التدهور الاجتماعي الاقتصادي وتنامي التفاوت الاجتماعي وتزايد غياب المساواة الاقتصادية في جميع أنحاء المناطق السورية قد وصل إلى مراحل تنذر بالخطر. فبغض النظر عن نتائج المفاوضات السياسية، قد تخرج موجة جديدة من الاحتجاجات المطالبة بالعدالة الاجتماعية والحرية وسيادة القانون في أرجاء سورية، ما لم تُبذل جهود لتحسين الوضع الاجتماعي الاقتصادي للسكان.

تحتاج سورية إلى مقاربة مبتكرة للتعافي الاقتصادي المبكر يأخذ بحسابه التعقيد السياسي ودرجة الإلحاح العالية لتحسين الأوضاع الاجتماعية الاقتصادية. ينبغي تصميم وتنفيذ العقوبات الاقتصادية الدولية بحذر لتفادي العقاب الجماعي ضد مناطق بأكملها أو ضد سكان تلك المناطق الذين كانوا هم الضحايا الرئيسيون لهذا النزاع والقمع السياسي الذي كان قائماً قبل النزاع. كما يمكن للآثار السلبية للعقوبات المفروضة على نظام الأسد أن تصل بسهولة إلى مناطق أخرى نتيجة الروابط المتداخلة الاقتصادية الرسمية وغير الرسمية بين مختلف المناطق.

وأخيراً يعتمد التعافي الاقتصادي المستدام والاستقرار في سورية على الوصول إلى حل سياسي عادل وعلى وضع حد للنزاع المسلح قبل كل شيء، فبدون الأمن والسلام لن يكون هناك تعافي اقتصادي وازدهار، والعكس صحيح.

المبحث الثالث

الاقتصاد السياسي للتعافي المبكر في سورية

أيمن الدسوقي*

* أيمن الدسوقي: باحث في مركز عمران للدراسات الإستراتيجية، تتركز دراساته على الحوكمة والاقتصاد السياسي.

المبحث الثالث: الاقتصاد السياسي للتعافي المبكر في سورية

مدخل

فيما يقترب النزاع في سورية من نهايته، دونما أفق واضح للسلام، يتركز النقاش اليوم في جزء محوري منه على عمليتي التعافي المبكر وإعادة الإعمار اللتان لا تقتصران على البعد الاقتصادي فحسب بما يتضمنه من إعادة تدوير عجلة الحياة الاقتصادية، وإنما بكونهما عمليات مركبة تجري في بيئات اجتماعية مختلفة وتحمل في طياتها شحناً سياسية، ومن هنا تأتي أهمية تناول الاقتصاد السياسي السوري والقوى الفاعلة فيه، وتوصيفه في زمن ما قبل النزاع، والتحولات التي شهدها خلال أعوام النزاع.

أعيد تشكيل الاقتصاد السياسي السوري خلال حقبة ما قبل النزاع انطلاقاً من مصالح النخبة الحاكمة وتوجهاتها، حيث قادت سياسات انفتاح حافظ الأسد على النخب البرجوازية المحافظة إلى تشكل شبكات اقتصادية غير رسمية بين شاغلي السلطة وكبار مالكي رأس المال. وقد خضعت هذه الشبكات للتغير خلال مراحل تحرير الاقتصاد السوري منذ مطلع السبعينيات بالتقليل تدريجياً من الدور المركزي للدولة، لتكتسب بُعداً جديداً عقب تولي بشار الأسد زمام السلطة، تمثل بتشكل نظام تسلطي مرن، يمثل رجال الأعمال المنفتحين للخارج ذوو النزعة التجارية قاطرته الأساسية، باعتبارهم محركات للنمو الاقتصادي وجسوراً للاندماج بالأسواق الخارجية. وعلى الرغم من النمو الاقتصادي الذي تحقق جله من خلال الاستثمار في القطاعات الريعية، فإن منافعه المادية بقيت حكراً على النخبة الاقتصادية المتحالفة مع النظام، في حين عمت آثار النمو الاقتصادي السلبية وتداعياته السياسية المجتمع والدولة السورية، محفزة فئات من المجتمع السوري على الاحتجاج عام 2011.

أعيد تشكيل الاقتصاد السياسي السوري خلال النزاع وبفعله، وتعدُّ اللامركزية السمة العامة والأبرز للاقتصاد السياسي الناشئ، فلم يعد هنالك إدارة مركزية تحتكر الموارد وتحكم الاقتصاد السوري، وإنما اقتصادات النواحي، التي تتباين أنماطها الاقتصادية وشبكاتها التجارية ومواردها وهياكلها للإدارة الاقتصادية والفاعلون فيها بين منطقة وأخرى، فهو اقتصاد تشاركي بين القطاعين العام والخاص في مناطق سيطرة النظام وقاطرته الأساسية رجال الأعمال الموالون للنظام والنخب الاقتصادية الصاعدة. بينما يتسم الاقتصاد السياسي فيما تبقى من مناطق سيطرة فصائل المعارضة و"هيئة تحرير الشام" بأنه لامركزي اعتمادي على ما توفره الجهات المانحة من دعم،

ومرتبط اقتصادياً بتركيا عبر الشبكات التجارية الناشئة في الشمال بمراكزها المؤثرة. بالمقابل يتسم الاقتصاد السياسي في مناطق سيطرة الإدارة الذاتية بأنه مركزي يخضع في جزئه الأكبر لسلطة حزب الاتحاد الديمقراطي PYD، إلى جانب وجود بعض الهيئات الحكومية التابعة لنظام الأسد التي يقتصر وجودها على التمثيل السيادي.

إلى جانب ما سبق، يتسم الاقتصاد السياسي في مناطق النفوذ الثلاث باعتماده الكبير على الريع عبر السيطرة على الموارد الطبيعية وما يتحصل عليه فرقاء النزاع المحليون من اقتصاد النزاع من رسوم المعابر والتهريب، كذلك على الدعم الوافد من الجهات المانحة من الخارج والحوالات الخارجية للمغتربين.

يحد الاقتصاد السياسي الناشئ من قدرة برامج وخطط التعافي المبكر على استعادة الاستقرار وتوطيد السلام، بل يعدُّ محفزاً للنزاع، حيث تعوق اللامركزية بصيغتها الراهنة القدرة على تصدير رؤية وطنية تكاملية للتعافي المبكر وإدارتها، كما لا يحفز الاقتصاد الريعي خلق فرص عمل بالقدر الكافي، ومن شأنه أن يخلق نمواً اقتصادياً مشوهاً، وتكتمل صورة التحدي التي تواجه عمليات التعافي المبكر بخضوعها لمقاربة "السلام من أجل الازدهار"، القائمة على أولويتي استعادة النظام وتوليد النمو الاقتصادي الذي تحتكر ثماره النخبة دون العامة.

أولاً: الاقتصاد السياسي السوري ما قبل النزاع

أعيد تشكيل الاقتصاد السياسي السوري وفق اعتبارات وتوجهات النخبة الحاكمة، لينتقل من الاشتراكية في حقبة البعث الستيني إلى رأسمالية الدولة في عهد حافظ الأسد، وما أفرزته من شبكات اقتصادية نخبوية. أما التحول الأكثر عمقاً فتم في عهد بشار الأسد مع صعود الرأسمالية التسلطية وتشكل شبكات النخب الاقتصادية الجديدة اللاهثة وراء الربح السريع المولد ريعياً، محدثة بذلك هزات اجتماعية وأزمات تنموية-اقتصادية حفزت بدورها الحراك الاحتجاجي عام 2011.

1. الاقتصاد السياسي في عهد حافظ الأسد: شبكات النخب الاقتصادية

أدت سياسات الجناح الراديكالي للبعث بين عامي 1966-1970 إلى تعميق حالة الاستقطاب في المجتمع السوري بين ريف ومدينة، وتكريس العداء الطبقي والانقسام السياسي، فضلاً عن عزل النظام خارجياً عقب نكسة عام 1967، الأمر الذي استفاد منه الجناح البراغماتي بقيادة حافظ الأسد للاستيلاء على السلطة بحلول عام 1970.

أراد النظام تدعيم نفسه اقتصادياً عبر تشكيل نخبه الاقتصادية المرتبطة به عضوياً، ولتحقيق ذلك قام بالتقرب من القوى البرجوازية المحافظة وبناء العلاقات معها بشكل غير معلن وتخفيف القيود على القطاع الخاص، والأهم زيادة حجم القطاع العام عبر زيادة الإنفاق العام، واعتبرت هذه الخطوات بمثابة موجة التحرير الاقتصادي الأولى في سورية.

أدت تلك السياسات إلى تعزيز دور الدولة الاقتصادي وتحولها إلى لاعب اقتصادي يتمتع بقدر كبير من الاستقلال الذاتي لخلق القوى الاجتماعية والعلاقات الاقتصادية-الاجتماعية، عوضاً عن الوقوع تحت هيمنة تلك القوى وعلاقاتها،[1] ونتيجة لهذه السياسات، برزت شبكات اقتصادية تشكلت من شراكات غير رسمية بين نخب النظام ورجال الأعمال الأثرياء في مطلع السبعينيات. أتاحت هذه الشبكات للنظام ومجتمع رجال الأعمال الاستفادة من الريع الاقتصادي الذي تولد من وفرة المساعدات الخارجية من دول الخليج والتي بلغت نسبتها 10% من إجمالي الناتج المحلي في أواخر السبعينيات وبداية الثمانينيات.[2] وقد تكفلت نخب النظام العليا بمستوياتها السياسية والأمنية والعسكرية بتوفير الغطاء الأمني والتسهيلات البيروقراطية لعدد من أقطاب رجال الأعمال الأثرياء، ممن تكفلوا بدورهم بوضع مهاراتهم الإدارية وشبكاتهم التجارية بتصرف النظام.

شهدت شبكات النخب الاقتصادية طوراً جديداً في الفترة الممتدة بين (1978-1985)، حيث ضمت كلاً من ممثلي البيروقراطية العليا في مؤسسات الدولة، ووافدين جدد ممن راكموا ثرواتهم من خلال الأنشطة غير الشرعية لاقتصاد الظل (التهريب، السوق السوداء)، والذي تنامى بشكل غير مسبوق بفعل أزمة نقص المواد الاستهلاكية والمواد الخام في السوق المحلية والتدخل السوري في لبنان، وقد فضل القائمون في هذه الشبكات استمرار العمل فيما بينهم سراً لضمان مصالحهم.

شكل الريع الاقتصادي وشبكات التهريب والسوق السوداء حوافز لتوسع الشبكات الاقتصادية بطابعها غير الرسمي خلال المرحلتين السابقتين، ولتنشأ نخبٌ اقتصادية اشتملت على: البرجوازية البيروقراطية، وطبقة رجال الأعمال الأثرياء، ومهربي السلع والمحروقات، وشريحة العاملين في تقديم الخدمات المالية. في حين أضيفت شريحة جديدة من رجال الأعمال ارتبط نموها بالتصدير للخارج في المرحلة الثالثة لتوسع الشبكات الاقتصادية، حيث لجأ النظام عقب أزمة النقد الأجنبي (1986) إلى تبني استراتيجية التصدير للحصول على القطع الأجنبي،[3] ولاحقاً لسداد الديون

[1] فولكر بيريتس، الاقتصاد السياسي في سورية تحت حكم الأسد، رياض الريس للكتب والنشر، ط1 2012. ص 26.

[2] Bassam Haddad, Business Networks in Syria, The political Economy of Authoritarian Resilience, Stanford University. 2011, Page: 29.

[3] فولكر بيريتس، الاقتصاد السياسي في سورية تحت حكم الأسد، مرجع سابق، ص 100-101.

السوفيتية عبر مبادلتها بالسلع الاستهلاكية، الأمر الذي أتاح لعدد من رجال الأعمال وبعض نخب البرجوازية البيروقراطية ممن راكموا أموالاً في فترات سابقة إمكانية الدخول في مجال الأعمال التجارية والصناعية خلال موجة التحرير الاقتصادي الثانية أو ما أطلق عليه التعددية الاقتصادية التي شملت تحرير القطع الأجنبي في الفترة (1986-1988)، وإصدار قوانين في عام 1988 تسمح للقطاع الخاص بالتشاركية مع القطاع العام في الاستثمار في قطاع الزراعة، وفتح المجال للقطاع الخاص للاستثمار في قطاعات أوسع من خلال إصدار القانون رقم 10 لعام 1991، وقد أدت هذه الموجة بنتيجتها إلى تقلص الدور المركزي للدولة في إدارة الاقتصاد، ومنح القطاع الخاص دور أكبر في هذا الصدد وقد تجلى ذلك بشكل واضح في وجود ممثلين مستقلين من القطاع الخاص في البرلمان وفي غرف التجارة والصناعة والهيئة الاستشارية (الرابط الرسمي بين الدولة والقطاع الخاص عام 1981).[4]

2. الاقتصاد السياسي في عهد بشار الأسد: الرأسمالية التسلطية

تثبت التجربة السورية عدم الارتباط العضوي بالضرورة بين تطبيق اقتصاد السوق الرأسمالي وتبني القيم الليبرالية والتحول الديمقراطي، حيث يمكن لعملية تحرير الاقتصاد أن تتم في إطار نظام سياسي تسلطي، لينجم عنها رأسمالية تسلطية تحتكر نخبتها ثمار النمو الاقتصادي، وما يمكن أن يفرزه ذلك من أزمات تنموية واختلالات اقتصادية وتصدعات اجتماعية.

توفي حافظ الأسد في حزيران من عام 2000، مخلفاً لوريثه بشار الأسد تركة حرجة على كافة الصعد، وقد حاول الأخير تفكيك الأزمات البنيوية المتراكمة عبر تبني مقاربة إصلاحية متعددة المسارات اختزلها بخطابه للقسم، وفي حين أُجهِض الإصلاح السياسي تحت ضغط هواجس الحرس القديم للنظام، والتهديدات الأمنية الناشئة عن البيئة الإقليمية المضطربة بحسب بعض الروايات،[5] واصل النظام تحرير الاقتصاد السوري عبر تطبيق مجتزأ لاقتصاد السوق تحت مسمى اقتصاد السوق الاجتماعي، لتسفر تلك العملية عن تعزيز مواقع ممثلي التيار المنادي بتحرير الاقتصاد الوطني والمؤيد للقطاع الخاص والاقتصاد الريعي في الشبكات الاقتصادية للنظام، متوزعين على تحالفين رئيسين هما: شام القابضة وسورية القابضة، على حساب ممثلي بيروقراطية الدولة، الذين فقدوا معظم مواقعهم بحلول عام 2006 مع هروب نائب الرئيس عبد الحليم خدام

[4] أورورا سوتيمانو، النخبة الاقتصادية السورية: شبكات الحظوة واقتصاد الحرب، حكاية ما انحكت، 16-11-2016: https://bit.ly/2OZBEVB

[5] عزمي بشارة، سورية درب الآلام نحو الحرية؛ محاولة في التاريخ الراهن، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات. 2013. ص ص: 47-48.

للخارج وانتحار وزير الداخلية آنذاك غازي كنعان،[6] فضلاً عن فقدان عدد من رجال الأعمال المناوئين لصعود بشار الأسد ونخبته مواقعهم ضمن الشبكات الاقتصادية القائمة، كان منهم رجل الأعمال رياض سيف.[7]

قادت سياسات التحرير الاقتصادي إلى تشكل نظام رأسمال تسلطي مرن، يمثل رجالُ الأعمال الصاعدون المتحالفون مع النظام قاطرتَه في الاستثمار وبواباتِه لاستقطاب الرساميل الخارجية لتوليد النمو الاقتصادي، بينما تم الإبقاء على البنى الشعبوية التقليدية التسلطية ممثلة بحزب البعث ومنظماته وإن ضعف دورها، فضلاً عن تحويل منظمات المجتمع المدني غير الحكومية إلى مجرد واجهات للسياسات الحكومية.[8]

تمكنت الرأسمالية التسلطية من تحقيق معدلات نمو مرتفعة نسبياً بلغت وسطياً 4.45% خلال الفترة الممتدة بين عامي 2001-2010،[9] كما قاد تحرير الاقتصاد وكسر احتكار الدولة لقطاعات اقتصادية حيوية كالتجارة الخارجية والتأمين والمصارف وإتاحتها أمام استثمار القطاع الخاص إلى تزايد نسبة مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي لتبلغ 66% بحسب التقديرات الحكومية لعام 2010، في حين كانت لا تتعدى حاجز 30% عند تولي حافظ الأسد السلطة،[10] لكن بالمقابل لم تؤدِ مؤشرات النمو الاقتصادي المرتفعة نسبياً وزيادة حجم القطاع الخاص إلى تنمية حقيقية وتحسين المستوى المعيشي للمواطن السوري، إذ احتكرت النخبة الاقتصادية للنظام كما أسلفنا بشبكاتها على المستويين المركزي والمحلي ثمار النمو الاقتصادي، وقد أدى تركيزها على الاستثمار في القطاعات الريعية إلى حدوث اختلالات هيكلية في الاقتصاد السوري، كذلك ساهمت السياسات الحكومية المحابية لمصالح النخبة الاقتصادية بتآكل العقد الاجتماعي وانهيار شبكات الحماية الاجتماعية وتعميق الفجوات التنموية، والتي حفزت بدورها الحراك الاحتجاجي عام 2011.

---

[6] محمد جمال باروت، العقد الأخير في تاريخ سورية/ جدلية الجمود والإصلاح، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، ط1، 2010، ص 46.

[7] لمزيد من المعلومات عن رياض سيف انظر: رياض سيف، كارنجي الشرق الأوسط، متاح على الرابط: https://bit.ly/2Km16TT

[8] محمد جمال باروت، العقد الأخير في تاريخ سورية/ جدلية الجمود والإصلاح، مرجع سابق، ص ص: 147-152.

[9] ربيع نصر، زكي محشي وخالد أبو إسماعيل، الأزمة السورية الجذور والآثار الاقتصادية والاجتماعية، المركز السوري للبحوث، كانون الثاني 2013، ص18:https://bit.ly/2YeBxcB

[10] سمير سعيفان، سياسات توزيع الدخل ودورها في الانفجار الاجتماعي في سورية، خلفيات الثورة؛ دراسات سورية، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، ط1، 2013، ص 110. بيروت

ثانياً: الاقتصاد السياسي في ظل النزاع: النخب الناشئة وشبكات التجارة النشطة

أعيد تشكيل الاقتصاد السياسي السوري خلال أعوام النزاع وبفعله، حيث أُضعف تحكم المركز بالاقتصاد لتبرز اقتصادات النواحي، وطال التغيير بنية مجتمع رجال الأعمال التقليدي بظهور نخب اقتصادية جديدة، كما تمت إعادة تشكيل شبكات التجارة المحلية والإقليمية بما تضمنته من ضمور مراكز تجارية وبروز أخرى، فضلاً عن تعزيز نهج اقتصاد الريع.

1. اللامركزية ونخبها الناشئة وشبكاتها التجارية

تحولت الحركة الاحتجاجية عام 2011 تدريجياً إلى نزاع مفتوح مأزوم مركب الأبعاد، وقد شكل تفكك الجغرافية السورية إلى مناطق نفوذ وتقوض الاقتصاد الوطني وبروز أنماط اقتصادية مشوهة، السياق الأوسع الذي تمت فيه إعادة تشكل الاقتصاد السياسي السوري، وتعدُّ اللامركزية السمة الأبرز للاقتصاد السياسي الناشئ، فلم يعد هنالك إدارة مركزية تحتكر الموارد وتحكم الاقتصاد السوري، وإنما اقتصادات النواحي،[11] التي تتباين أنماطها الاقتصادية وشبكاتها التجارية ومواردها وهياكلها للإدارة الاقتصادية والفاعلين فيها بين منطقة وأخرى، ولم يلغِ ما سبق استمرار التفاعل الاقتصادي المتقلب بين تلك الاقتصادات عن طريق شبكات التهريب والمعابر غير الرسمية والوسطاء التجاريين، وغالباً ما تطابقت اقتصاد المحليات مع مناطق النفوذ الثلاث المتوزعة بين:

1) منطقة سيطرة الإدارة الذاتية في الشرق السوري.
2) منطقة سيطرة النظام السوري تمتد من الجنوب إلى الوسط باتجاه الساحل وأجزاء من الشمال.
3) منطقة سيطرة المعارضة في الشمال والتي تضم كل من منطقتي درع الفرات وعفرين، ومنطقة أخرى مهيمن عليها من قبل "هيئة تحرير الشام" في محافظة إدلب.

تأثر الاقتصاد السوري بالنزاع الدائر، إذ تم تدمير جزء كبير من البنية التحتية والاقتصادية والرأسمال البشري، وقدرت بعض المصادر نسبة تراجع الاقتصاد السوري بما يزيد عن 70% بين 2010 و2017،[12] ويمكن فقط الإشارة إلى حجم الموازنة العامة للدولة بين عامي 2010 و2019 للتدليل على ما سبق كما يبين الجدول (1)، فضلاً عن حجم الخسائر في الناتج المحلي الإجمالي والتي

[11] أسامة القاضي، تأثير الحرب على الأصول الاقتصادية السورية، مركز الجزيرة للدراسات، 26-01-2017: https://bit.ly/30lmxfh

[12] Economic Freedom Index 2019. The Heritage Foundation.: 2019: https://herit.ag/2zZzdft

قدرها البنك الدولي بين عامي 2011 و2016 بأربعة أضعاف حجم الناتج المحلي لعام 2010 أي ما يقارب 226 مليار دولار أمريكي.[13]

جدول 1: يبين تطور الموازنة العامة للدولة في سورية وتوزعها على مختلف القطاعات بين عامي 2010-2019[14]

العام	قيمة موازنة مليارل.س	سعر صرف $	قيمة موازنة مليار$	نسبة العجز	نسبة الإنفاق الجاري	نسبة الإنفاق الاستثماري
2010	745	45.5	16.5	%6.5	%81	%19
2011	835	45.5	18.3	%5.78	%55	%45
2012	1326	55	24.1	%39	%71.7	%28.3
2013	1383	67.5	20.07	%56	%80.05	%19.5
2014	1390	160	8.18	%40.5	%82	%18
2015	1554	158	8.5	%38	%73.6	%26.4
2016	1980	250	6.6	%31	%74.3	%25.7
2017	2260	517	5.1	%27	%87.7	%12.3
2018	3187	500	6.3	%25.3	%74.1	%25.9
2019	3882	435	8.92	----	%71.66	%28.33

كذلك تعرّض النظام والحلقات الاقتصادية المرتبطة به وحلفاؤه إلى مروحة واسعة من العقوبات أبرزها تلك التي فرضها الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة الأمريكية،[15] وقد أدى الانكماش الاقتصادي والعقوبات وهروب رؤوس الأموال للخارج إلى إعادة تشكيل مجتمع رجال الأعمال الكبار،[16] حيث أعاد رجال الأعمال تموضعهم الاقتصادي داخل وخارج سورية تكيفاً مع الواقع الناشئ وبحثاً عن الفرص الاقتصادية، كما عمل النظام على إعادة بناء شبكاته الاقتصادية على المستوى المركزي لتأمين احتياجاته الأساسية والتحايل على نظام العقوبات، فضلاً عن استنزاف خصومه المحليين، وذلك عبر استبعاد من يشك بولائهم وممن أحجموا عن دعمه من هذه الشبكات

[13] خسائر الحرب: التبعات الاقتصادية والاجتماعية للصراع في سوريا، البنك الدولي، 10-07-2017 : https://bit.ly/2QTsPNo

[14] الأرقام الواردة في الجدول بحسب ما أوردته صحيفة الحل، حسام صالح، موازنة سوريا 2019. لا زيادة في الرواتب وخفض للدعم وإعادة الإعمار تحتاج لنصف قرن، 05-11-2018: https://bit.ly/2B0k9zA

[15] List of Syrian Individuals under Sanctions by the European Union. Syrian report. 30-01-2019: https://bit.ly/2OEJAjb; List of Syrian Entities under Sanctions by the European Union. Syrian report. 22-01-2019: https://bit.ly/2YBRgm9; List of Syrian Individuals and Entities under Sanctions by the U.S. Administration. Syrian report, 27-11-2018: https://bit.ly/2LXzA2j.

[16] SAMER ABBOUD. The Economics of War and Peace in Syria, CENTURY FOUNDATION, 31-01-2017: https://bit.ly/2zj4AlT

كرجل الأعمال عماد غريواتي، والعمل على توسعتها عبر ضم وجوه جديدة،[17] مثل وسيم القطان وآل القاطرجي ممن استغلوا مساحات الفراغ المتشكّلة في الشبكات القديمة والمتفككة لاحتلال مواقع متقدمة في هذه الشبكات، وغالباً ما كانت تدار عمليات انتقاء الوافدين الجدد من قبل المراكز المؤثرة بالقصر الجمهوري وفق صيغة "الرعاية مقابل الولاء".[18]

عزز اقتصاد النواحي وتقييد العقوبات وتضرر القطاعات الإنتاجية والاعتماد المتزايد على الاستيراد من أهمية التجار المحليين، أولئك الذين تولوا مهمة توفير السلع والربط بين الاقتصادات المحلية بعضها بعضاً، وبين المحليات ومنشأ السلع باعتبارهم وسطاء تجاريين، وقد أسهموا بنشاطهم هذا من غير أن يدركوا بإعادة تشكيل شبكات التجارة المحلية ومراكزها، وضمن هذا السياق فقدت حلب مكانتها كمركز اقتصادي وتجاري للشمال السوري، مع تحول جزء معتبر من تجارها المحليين وصناعييها للعمل انطلاقاً من الداخل التركي سيما في غازي عينتاب، وتوظيف شبكاتهم للتجارة مع سورية والعالم العربي، مسهمين بذلك بانتعاش اقتصاد المدينة،[19] إذ ارتفع حجم تجارتها مع سورية بنسبة 411% بين عامي 2012 و2013،ما يقارب 55 مليون دولار في عام 2012 إلى ما يزيد عن 278 مليون دولار في عام 2013، لتواصل ارتفاعها وتبلغ قريباً من 387 مليون دولار في عام 2017،[20] كذلك يمكن ملاحظة الشبكات التجارية الناشئة بمراكزها من خلال استعراض تحول بلدة سرمدا في محافظة إدلب إلى مركز تجاري وسكني هام في الشمال السوري، لقربها من معبر باب الهوى وتحولها إلى منطقة عمل التجار المحليين سيما الوافدين من حلب كما يبين الشكل (1).[21]

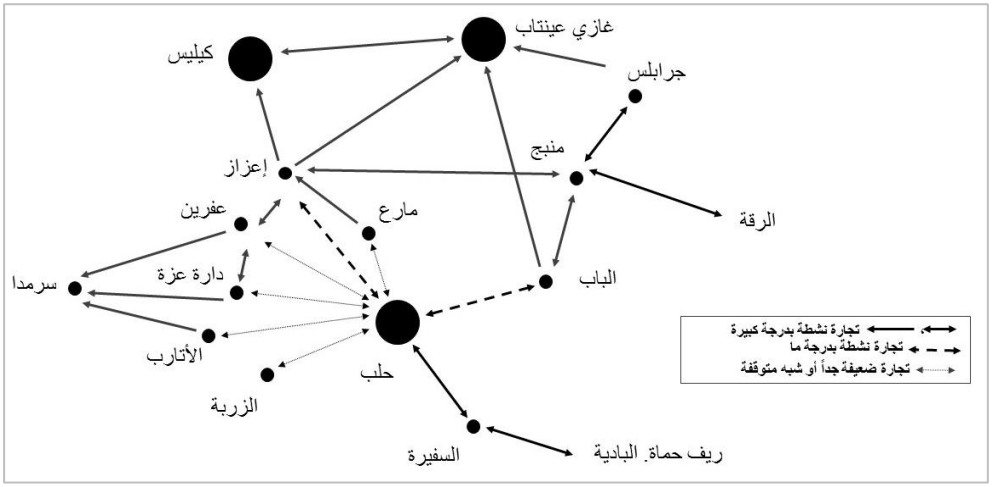
[17] رجل أعمال دمشقي: من أبرز مؤسسي شركة إعمار الشام وكذلك شركة شام القابضة وبنك الشرق، كما كان يعتبر أكبر وكيل لاستيراد وتجميع السيارات في سورية. شغل منصب رئيس غرفة صناعة دمشق وريفها لدورتين متتاليتين قبل أن يستقيل في نهاية 2012 ويغادر سورية.

[18] أيمن الدسوقي، النخب الاقتصادية الناشئة في سورية؛ القطان وآل القاطرجي كمثالين، مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، 22-2019-02: https://bit.ly/2UhMY1D

[19] أيمن الدسوقي، صعود التجار المحليين في سورية، في: الوسطاء المحليون في سورية ما بعد 2011 التحول والاستمرارية، مؤسسة فريدريش ايبرت، حزيران 2019، بيروت.

[20] GAZIANTEP. A trade, culture, and gastronomy center located on the Historical Silk Road. Link: https://bit.ly/32PqJ8j

[21] السوق الحرة في سرمدا وفرة في البضائع وتصدير إلى مناطق النظام والعراق، سوريتنا، 29-01-2017: https://bit.ly/2IRNBy0



الشكل (1) يبين الشبكات التجارية المتشكلة في الشمال السوري عقب عام 2012[22]

تعدُّ شبكات التجارة المحلية حساسة للتغيرات على الصعد السياسية والعسكرية وكذلك الاقتصادية، حيث ساهم تقييد الحركة التجارية في وقت سابق من معبر باب السلامة بإعادة تشكيل شبكات التجارة المحلية في الشمال، كما حد من مكانة اعزاز التجارية، ومن شأن تكثيف العقوبات على النظام والحاجة للبدائل المستوردة في ظل استمرار عطالة الإنتاج،[23] والتنافس الإقليمي للسيطرة على شبكات التجارة،[24] وإعادة افتتاح المعابر الحدودية وتقيد الحركة عبر أخرى، أن يعيد تشكيل شبكات التجارة المحلية في سورية.

2. ريعية الاقتصاد السوري

يعرف الاقتصاد الريعي بأنه اعتماد الدولة على مصدر واحد للدخل، وفي معظم الحالات يكون مصدراً طبيعياً ليس بحاجة إلى آليات إنتاج، ويأخذ الاقتصاد الريعي المعاصر شكل اقتصاد الخدمات سواء كانت مالية أم عقارية،[25] ويعتبر الاقتصاد السوري وفق هذا التعريف ريعياً باعتماده الرئيسي خلال عهد حافظ الأسد على الريع المتحقق عن صادرات النفط والمساعدات الخارجية، ولم تثمر سياسات التحرير الاقتصادي في عهد بشار الأسد إلا عن زيادة الطابع الريعي للاقتصاد، مع تركيز النخبة الاقتصادية استثماراتها على القطاعات الخدمية والريعية كالعقار

[22] الخريطة مقتبسة من: أيمن الدسوقي، صعود التجار المحليين في سورية "، مرجع سابق.

[23] عودة حركة التهريب من لبنان إلى سورية، الشرق الأوسط، 03-03-2019: https://bit.ly/2ELA1Hd

[24] سلسلة توريد بين جبل علي ومعبر نصيب تفتح فرصاً للتجارة الإقليمية، الخليج، 23-12-2018: https://bit.ly/2yC1RTu

[25] وليد أبو سليمان، ما هو الاقتصاد الريعي، العربي الجديد، 17-11-2014: https://bit.ly/2XH4Hld

والخدمات المصرفية المدرة للربح السريع، مع الإشارة هنا إلى قدرة الدولة السورية على التحكم بفرص الاستثمار في القطاعات القائمة على الريع وتوزيعها ضمن شبكاتها الاقتصادية.

عزز النزاع من الطابع الريعي للاقتصاد سيما مع تضرر القطاعات الإنتاجية كالزراعة والصناعة، وفي هذا الصدد زاد النظام من التحكم بالعقار في ظل تراجع عوائد القطاع العام، ووقوع حقول النفط والغاز شرقي الفرات بيد الإدارة الذاتية، وتحكم روسيا بدرجة رئيسية وإيران بدرجة ثانوية بعوائد التنقيب واستثمار الثروات المعدنية لعقود قادمة،[26] وقد أصدرت حكومة النظام السوري مجموعة من القوانين والتشريعات لتسهيل تحكمها بالعقار واحتكار العوائد المالية المتحققة عنه، وتصديرها كإطار قانوني لإعادة الإعمار والتعافي المبكر في المناطق التي تأثرت بالنزاع، ومنها: القانون رقم 10 لعام 2018 القاضي بجواز إحداث منطقة تنظيمية أو أكثر ضمن المخطط التنظيمي العام للوحدات الإدارية،[27] والقانون رقم 5 لعام 2016 حول التشاركية بين القطاعين العام والخاص،[28] والمرسوم التشريعي 19 لعام 2015 والقاضي بجواز إحداث شركات سورية قابضة مساهمة مغفلة خاصة لإدارة واستثمار أملاك الوحدات الإدارية أو جزء منها.[29]

برزت المعابر الداخلية كمصدر رئيس للريع العائد على فرقاء النزاع، حيث تقدر عائداته بمليارات الليرات السورية خلال أعوام النزاع، وإن بدأت بالتراجع منذ منتصف عام 2018 بانخفاض عدد المعابر مما يقارب 30 بداية عام 2018، إلى 17 معبراً بداية عام 2019، وذلك على خلفية سيطرة قوات النظام على مناطق سيطرة المعارضة في الغوطة الشرقية وريف حمص الشمالي ومحافظتي درعا والقنيطرة،[30] وتركز معظم المعابر الداخلية المتبقية في الشمال السوري.[31]

اتخذ الريع المتحقق من المعابر مسميات متعددة كـ "الترفيق" و"الترسيم"، ففي حالة الترفيق تتقاضى الفصائل العسكرية الرسمية وغير الرسمية مبالغ مالية لقاء مرافقتها للبضائع التجارية وتأمين حمايتها من التفتيش ومصادرة البضائع في منطقة سيطرتها، وتعتبر الفرقة الرابعة أبرز

---

[26] سنان حتاحت، تطور الاقتصاد السياسي السوري في ظل الحرب، مجلة لباب، مركز الجزيرة للدراسات، العدد صفر، نوفمبر 2018. ص 252.

[27] نص القانون رقم 10 لعام 2018، موقع رئاسة مجلس الوزراء: https://bit.ly/2ECtyxZ

[28] نص القانون رقم 5 لعام 2016 حول التشاركية بين القطاعين العام والخاص، موقع رئاسة مجلس الوزراء: https://bit.ly/2A0h4iR

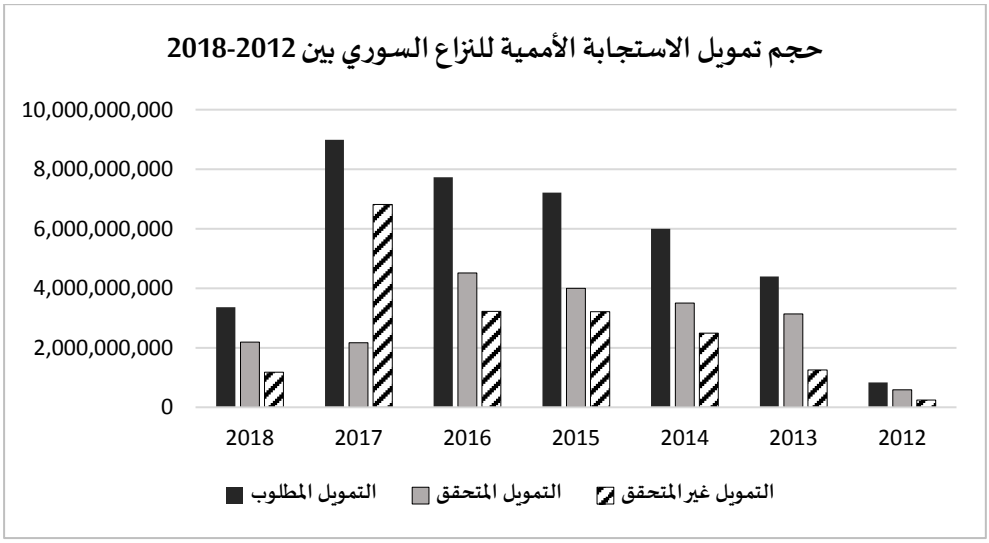
[29] نص المرسوم التشريعي 19 لعام 2015، موقع مجلس الشعب السوري: https://bit.ly/2EOkOpN

[30] إحصائية توصل إليها الباحث من خلال رصد المعابر الداخلية المنتشرة في سورية.

[31] ملف خاص-سورية: معابر داخلية وخارجية بين شرعية وغير شرعية. خريطة معقدة وحدود مستباحة، موقع Pont Post، 13-11-2018: https://bit.ly/2tSBPZM

متعهدي الترفيق بحكم انتشارها وتبعيتها لماهر الأسد،[32] أما بالنسبة للترسيم فهو مبلغ مالي يدفع مقابل عبور الأفراد والبضائع التجارية بين منطقتي نفوذ مختلفتين، وغالباً ما يتم منح حق الانتفاع المادي بالمعبر إلى وسيط تجاري محلي، يعتبر بمثابة واجهة للتجار الكبار والمسؤولين الأمنيين للنظام.[33]

تعدُّ المساعدات الخارجية التي توفرها الجهات المانحة عن طريق المنظمات الحكومية وغير الحكومية، وكذلك التحويلات الخارجية أبرز المصادر الريعية للاقتصاد السوري خلال أعوام النزاع، ويُظهر الشكل (2) حجم الدعم المالي المقدم من قبل المانحين لسورية عن طريق خطة الاستجابة للأزمة السورية بين عامي 2012-2018، والذي تخطى حاجز 20 مليار دولار أمريكي.



الشكل (2) يُبين حجم الاستجابة الأممية للأزمة السورية بين أعوام 2012-2018[34]

أما فيما يتعلق بالتحويلات الخارجية التي تعدُّ أحد المصادر الرئيسة للقطع الأجنبي بالنسبة للنظام، أظهرت أرقام المجموعة الإحصائية لسنة 2017 الصادرة عن المكتب المركزي للإحصاء ارتفاع حجم تلك التحويلات من 1.22 مليار دولار أمريكي عام 2011 لتبلغ نحو 2.37 مليار دولار أمريكي عام 2016، كما أظهرت المجموعة الإحصائية ارتفاع نسبة مساهمة التحويلات الخارجية في الدخل

[32] الفرقة الرابعة: من العسكرة إلى "التجارة"، صدى الشام، 29-12-2017: https://bit.ly/2IRSZAZ

[33] أطراف النزاع في سورية تفرقهم المعارك وتجمعهم الملايين، موقع France 24، 31-07-2018: https://bit.ly/2VEFbv4

[34] الأرقام الواردة في الجدول مقتبسة من موقع:

Financial Tracking Service. Tracking Humanitarian aid flows. :https://fts.unocha.org/

القومي من 1.9% عام 2011 إلى 19% عام 2016، متفوقة بذلك على مساهمة الصناعة والمقدرة بـ 18% عام 2016.[35]

ثالثاً: الاقتصاد السياسي للتعافي المبكر في مناطق النفوذ: اتجاهات الفاعلين وسياساتهم

قوَّض النزاع الاقتصاد الوطني وفككت الجغرافية على مناطق نفوذ، تتباين فيما بينها من حيث نمط اقتصادها السياسي واتجاهات الفاعلين فيها، فالاقتصاد تشاركي بين القطاعين الخاص والعام في مناطق سيطرة النظام، في حين يتسم الاقتصاد القائم بمناطق سيطرة فصائل المعارضة وهيئة تحرير الشام باللامركزية الاعتمادية، أما اقتصاد الإدارة الذاتية فهو مركزي تتحكم به السلطة.

1. مناطق سيطرة النظام السوري: التشاركية بين القطاعين الخاص والعام

ألجأت العقوبات والانكماش الاقتصادي والحاجة إلى رأس المال، النظام إلى الاعتماد المتزايد على القطاع الخاص، مفسحاً المجال أمامه للولوج للقطاعات الاقتصادية التي كانت تحتكرها الدولة، وأطَّر لذلك عبر القانون رقم (5) لعام 2016 الخاص بالتشاركية بين القطاعين العام والخاص ليواصل سياساته التي بدأها في حقبة التسعينيات، والتي تكثفت في العشرية الأولى من الألفية الثانية.

أتاحت الموجة الثانية من سياسات تحرير الاقتصاد في حقبة التسعينيات المجال أمام تنامي دور وحجم القطاع الخاص، حيث كسرت هذه السياسات الصادرة بقوانين اقتصادية واستثمارية ومنها قانون الاستثمار رقم 10 لعام 1991، احتكارية الدولة لقطاعات اقتصادية وإتاحتها للقطاع الخاص تشاركاً عبر إحداث الشركات القابضة، كما أتاحت لنخبة بيروقراطية الدولة فرصة لاستثمار رأسمالها في الاقتصاد المحلي.[36]

اكتسبت الشركات القابضة دفعة مع صدور المرسوم التشريعي رقم 7 لعام 2000 المعدِّل لقانون الاستثمار رقم 10،[37] وزيادة الاعتماد عليها من قبل الحكومة باعتبارها أوعية استثمارية لرفع معدلات النمو الاقتصادي، لتظهر شركتان قابضتان هما: سورية وشام، وقد خضعت السياسات

[35] تحليل اقتصادي: 6.5 مليون دولار يومياً صافي التحويلات الجارية الخارجية في سورية شكلت 19% من الدخل القومي وزادت عن الدعم الاجتماعي في الموازنة بـ 11%، جريدة الوطن، 23-07-2018: https://bit.ly/2KgEOUZ

[36] محمد جمال باروت، العقد الأخير في تاريخ سورية/ جدلية الجمود والإصلاح، مرجع سابق، ص ص: 62-65.

[37] نص المرسوم التشريعي 7 لعام 2000، موقع مجلس الشعب، 13-05-2000: https://bit.ly/2KAIaBd

الحكومية لهما فيما يتعلق بمنحهما امتيازات التعاقدات الحكومية، وإتاحة مزيد من قطاعات الدولة سيما الخدمية كالمصارف والاتصالات أمام استثماراتهما وحماية احتكاراتهما.

دفعت العقوبات والانكماش الاقتصادي وتقلص الإنفاق العام النظام إلى الاعتماد المتزايد على القطاع الخاص ونخبه، فهم أداته لتحفيز النمو الاقتصادي وتوليد الريع، كما أنهم وسطاؤه لتلبية احتياجاته الأساسية وأداء بعض وظائف حكومته، فضلاً عن كونهم رأس حربته في إعادة الإعمار بما يمثلونه من امتدادات وتحالفات اقتصادية إقليمية ودولية، وقد أطَّر النظام الدور الجديد للقطاع الخاص وللعلاقة التشاركية بين القطاعين الخاص والعام من خلال مجموعة من القوانين والتشريعات في مقدمتها قانون التشاركية رقم 5 لعام 2016، والمرسوم التشريعي رقم 19 لعام 2015، وقد شهدت القطاعات الريعية سيما النفط والعقار أبرز تجليات العلاقة التشاركية بين القطاعين الخاص والعام، إذ أصدرت حكومة النظام السوري عدة قرارات خولت بموجبها القطاع الخاص حق استيراد وتوزيع المشتقات النفطية، بعد أن كان الأمر حكراً على الشركة السورية لتخزين وتوزيع المواد البترولية_ محروقات،[38] وقد تعزز الاعتماد الحكومي على القطاع الخاص لتأمين المشتقات النفطية مع تشديد العقوبات الأوروبية والأمريكية على النظام،[39] في حين استفادت نخبة النظام الاقتصادية من تحرير قطاع النفط أمثال محمد حمشو الذي عمل من خلال شركة EBLA TRADE SERVICES المسجلة في لبنان باسم أولاده على نقل المشتقات النفطية لميناء بانياس،[40] كذلك رجل الأعمال رامي مخلوف الذي اعتمد على وسطاء تجاريين أمثال آل القاطرجي لتسير صفقات نقل النفط من المناطق المسيطر عليها من قبل الإدارة الذاتية.[41]

زادت أهمية القطاع العقاري بالنسبة للنظام كمصدر للريع سيما مع شح الموارد النفطية وقصورها عن توليد الريع الكافي للتحكم باقتصاد الدولة ،[42] حيث فتح النظام الباب مشرعاً أمام القطاع الخاص للدخول في شراكات مع القطاع العام في قطاع العقار، وأطَّر ذلك قانونياً عبر إصدار مجموعة من القوانين والتشريعات أبرزها القانون رقم 10 لعام 2018، والمرسوم التشريعي 19 لعام

[38] السماح للقطاع الخاص باستيراد الفيول والمازوت، موقع الاقتصادي، 02-10-2014: https://bit.ly/2VlUpiZ

[39] السماح لغرف الصناعة والصناعيين باستيراد الفيول والمازوت براً وبحراً لثلاثة أشهر، أخبار النفط والغاز السوري، 05-03-2019: https://bit.ly/2ZubFur

[40] نزار الغزالي، رجال الأسد. أسرار اختراق النظام السوري للعقوبات الدولية، العربي الجديد، 05-04-2016: https://bit.ly/2Tn9LwT

[41] يحتكر رامي مخلوف نقل وتوريد المشتقات النفطية من المنطقة الشرقية عبر وسطاء تجاريين أمثال القاطرجي والشيخ فؤاد أبو دلو، حوار أجراه الباحث عبر وسائل التواصل الاجتماعي مع صحفي متخصص بالشؤون الاقتصادية مقيم في سورية، تاريخ المقابلة 01-02-2019. كذلك يمكن مراجعة، علاقة القاطرجي وشريكه (أبو دلو) ... بأزمة الغاز في سورية، صحيفة جسر الإلكترونية، فبراير 2019: https://bit.ly/2EFDEOD

[42] سنان حتاحت، تطور الاقتصاد السياسي السوري في ظل الحرب، مرجع سابق، ص 250.

2015، وتمثل عقود الشراكة التي وقعتها شركة دمشق شام القابضة التي تتولى إدارة أملاك محافظة دمشق مع عدد من الشركات القابضة الخاصة المملوكة لنخبة رجال الأعمال، للاستثمار في مشروعي ماروتا سيتي وباسيليا سيتي، المثال الأبرز على التشاركية بين القطاعين الخاص والعام في قطاع العقارات.[43]

أتاحت التشاركية لنخبة المسؤولين الحكوميين والنخب الاقتصادية الناشئة فرصة دمج رأسمالها المستحدث بالشبكات الاقتصادية القائمة، كما أتاح لها تطوير دورها من مجرد وسيط تجاري إلى لعب أدوار أكثر عمقاً في الاقتصاد،[44] ويشكل رجل الأعمال الصاعد وسيم قطان بصفقاته المليارية لاستثمار منشآت الدولة الخدمية والسياحية مثالاً على ما سبق،[45] كما سهل قانون التشاركية قوننة عملية نقل ملكية أصول الدولة لمستثمري القطاع الخاص المحسوبين على النظام.[46]

2. مناطق سيطرة المعارضة: اقتصادات لامركزية اعتمادية

تلقت المعارضة السورية خسائر فادحة عام 2018 مع فقدانها مناطق سيطرتها في الجنوب والوسط السوري، ليقتصر تواجدها على مناطق نفوذ ثلاث تقع في الشمال والشمال الغربي، وفي حين تتمايز هذه المناطق من حيث القوى المسيطرة عليها والنمط الإداري القائم فيها، تتقاطع جميعها باقتصادها اللامركزي الاعتمادي.

تنتشر الفصائل المنضوية ضمن "الجيش الوطني" الذي تم تشكيله في عام 2017 في منطقتي درع الفرات و عفرين، بينما تهيمن هيئة تحرير الشام على المنطقة الخارجة عن سيطرة النظام في محافظة إدلب، إلى جانب الفصائل المنضوية ضمن ما يعرف بـ: "الجبهة الوطنية" المشكلة في عام 2018، مع انتشار تشكيلات جهادية بمسميات متعددة كما يبين الشكل (3). وكما هو الحال عسكرياً، تفتقد هذه المناطق الثلاث إلى بنية إدارية موحدة، إذ تنقسم المجالس المحلية في محافظة إدلب من حيث تبعيتها الإدارية لكل من الحكومة السورية المؤقتة -اسمياً- و"لحكومة الإنقاذ "بشكل

---

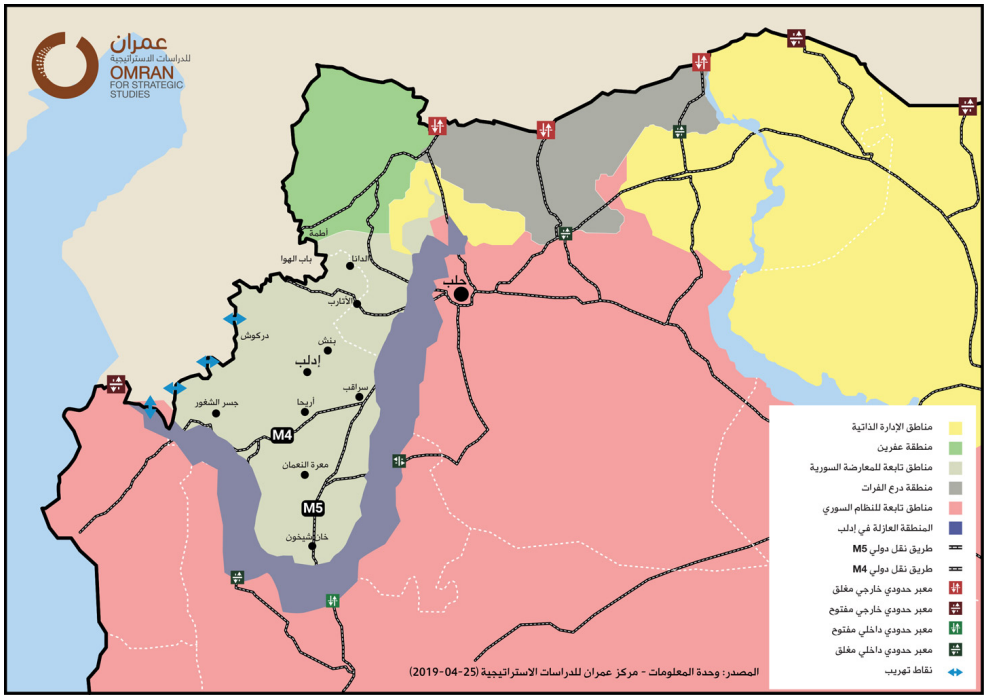
[43] للمزيد حول شركة دمشق شام القابضة والعقود الموقعة مع الشركات القابضة الخاصة مراجعة، موقع دمشق شام القابضة: https://bit.ly/2IVtC1k

[44] Samer Abboud. From the Social Market Economy to the National Partnership: The conflict elite and public-private partnerships in a post-war Syria. The London School of Economics and Political Science. Conflict Research Programme, 31-01-2019: https://bit.ly/2KhPmDn

[45] أيمن الدسوقي، النخب الاقتصادية الناشئة في سورية؛ القطان وآل القاطرجي كمثالين. مرجع سابق.

[46] Jihad Yazigi, Destruct to Reconstruct: How the Syrian Regime Capitalises on Property Destruction and Land Legislation, Friedrich-Ebert-Stiftung, July 2017. Page 11.

قسري أو طوعي، إضافة إلى تواجد مجالس محلية مستقلة لا تتبع لأي مرجعية إدارية،[47] في حين ترتبط المجالس المحلية في منطقتي درع الفرات وعفرين إدارياً بالولايات التركية المحاذية لها.[48]



الشكل (3) يبين خريطة توزع المعابر الحدودية الرسمية وغير الرسمية وكذلك المعابر الداخلية في مناطق سيطرة المعارضة

قوض التشظي العسكري والإداري وتعطل منظومة الإنتاج وسياسات الجهات المانحة واقتصاد النزاع، المساعي الهادفة لإيجاد منظومة اقتصادية موحدة في هذه المناطق، ليكون البديل اقتصادات النواحي،[49] وتتجلى هذه الاعتمادية بشكل واضح باعتماد السكان المحليين والمجالس المحلية بدرجة كبيرة على الدعم الذي توفره هذه الجهات فيما يتعلق بتوليد فرص العمل أو توفير الخدمات الأساسية سيما في قطاعي الصحة والتربية، مع الإشارة إلى تراجع الدعم المقدم لما نسبته 50-60% للمجالس المحلية في محافظة إدلب، وتوقف تنفيذ عدة مشاريع في مجال دعم الاستقرار عقب تمدد

[47] منير الفقير، واقع البنى المحلية الإدارية القائمة في محافظة إدلب خلال العام 2018، مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، 31-01-2018: https://bit.ly/2SQAVqA

[48] خالد الخطيب، "درع الفرات": حكومات محلية تدعمها تركيا، المدن، 01-07-2018: https://bit.ly/2tW9iCo

[49] إحصائية تقديرية توصل إليها الباحث من خلال رصد الجهات المانحة وشركائها المحليين العاملين مع المجالس المحلية، علماً بأن الرقم غير ثابت ومتغير تبعاً لعوامل متعددة.

حكومة الإنقاذ،[50] الأمر الذي انعكس سلباً على جودة واستقرار الخدمات في مناطق عمل المجالس المحلية في محافظة إدلب.

تظهر اعتمادية اقتصادات النواحي في مناطق سيطرة المعارضة أيضاً بارتباطها الاقتصادي بتركيا، واعتماديتها عليها لتأمين احتياجاتها الأساسية من السلع والخدمات سيما في ظل تعطل حركة الإنتاج، وتلعب المعابر الحدودية الرسمية وغير الرسمية دوراً هاماً في عملية ربط اقتصاد النواحي بالجانب التركي، مفضية إلى إعادة تشكيل شبكات التجارة المحلية ومراكزها المؤثرة في الشمال السوري، ووفقاً لمديرية التجارة والجمارك التركية بمنطقة جنوب الأناضول، فقد بلغ حجم صادرات ولاية غازي عنتاب إلى مناطق ريفي حلب الشمالي والشمالي الشرقي خلال الأشهر العشر الأولى من عام 2018 مستوى 560 مليون دولار، ومرتفعة بنسبة 22% مقارنة بعام 2017، وهو ما يمثل تقريباً نصف صادرات تركيا إلى سورية[51]. علماً بأن 40% من هذه الصادرات قد تمت عن طريق معبر قارقاميش_ جرابلس،[52] ومن مظاهر اعتمادية اقتصادات النواحي في هذه المناطق وارتباطها بالجانب التركي، مزاحمة الليرة التركية لليرة السورية في عمليات التداول التجارية والخدمات المالية، فضلاً عن كونها عملة رواتب العاملين في المؤسسات الخدمية والمقاتلين في منطقتي درع الفرات وعفرين،[53] كذلك افتتاح الجانب التركي عدداً من مؤسساته الرسمية في هذه المناطق ومنها مؤسسة البريد المعروفة اختصاراً بـ PTT،[54] علاوةً عن تولي شركات تركية إمداد عدد من مدن درع الفرات بالكهرباء والمياه والاتصالات.[55]

3. مناطق سيطرة الإدارة الذاتية: اقتصاد مركزي بيد السلطة

تمكنت الإدارة الذاتية من زيادة نطاق سيطرتها وترجمة رؤيتها للحكم بالاعتماد أساساً على الدعم الأمريكي، ولم تغير التحولات التي عايشتها الإدارة الذاتية بأطوارها المختلفة نمط ممارستها للسلطة القائم على المركزية، الأمر الذي ينسحب أيضاً على الاقتصاد.

---

[50] نور دالاتي وآخرون، "مخاوف الإرهاب".. "شماعة" لتقليص دعم المشاريع المدنية، عنب بلدي، 11-11-2018: https://bit.ly/2Kd6Hx5

[51] Southeastern Gaziantep's exports to Syria record 22 pct rise in 10 months, Daily Sabah newspaper, 14-11-2018: https://bit.ly/2YCUc1Y

[52] الصادرات التركية إلى سورية تشهد ارتفاعاً ملحوظاً، يني شفق العربية، 14-11-2018: https://bit.ly/2ZrzByM

[53] Khaled al-Khateb, FSA takes hit with slump of Turkish lira. Al-Monitor. 08-08-2018: https://bit.ly/2Ys6HSM

[54] محمود الحرك، افتتاح الفرع الخامس لمؤسسة "PTT" التركية بريف حلب، بلدي نيوز، 08-11-2018: https://bit.ly/2VKfUQo

[55] جودي عرش، تفاصيل بدء المشروع التركي لتزويد مناطق "درع الفرات" بالكهرباء، أورينت نت، 20-08-2018: https://bit.ly/2XLKWcz

تمكنت قوات سوريا الديمقراطية التي تمثل الجناح العسكري للإدارة الذاتية من تحقيق مكاسب ميدانية على حساب تنظيم الدولة في شرق سورية، لتصبح بذلك اللاعب المحلي الأبرز في تلك المنطقة، والتي ما تزال تدار فعلياً من قبل الإدارة الذاتية للمقاطعات بحسب التقسيمات والهياكل الإدارية المعمول بها منذ منتصف عام 2014، وما ألحق بها من مناطق مستقلة تشمل الرقة ودير الزور ومنبج، على الرغم من الإعلان عن "الفيدرالية الديمقراطية لشمال سورية" عام 2017،[56] وكذلك الهيئة التنفيذية المنبثقة عن المجلس العام "للإدارة الذاتية شمال وشرق سورية" في شهر أكتوبر لعام 2018،[57] حيث بقيت هذه الهياكل مجرد مسميات فضفاضة أكثر منها هياكل حوكمية قائمة على الأرض.[58]

يؤطر العقد الاجتماعي الصادر عام 2014 النظام الاقتصادي للإدارة الذاتية فهو بالتعريف اقتصاد تشاركي قائم على التنمية الشاملة والمستدامة وعلى مبدأ "كلٌ وفق عمله"، يحول دون الاحتكار ويسعى لتحقيق العدالة الاجتماعية وكفالة الأشكال الوطنية لملكية وسائل الإنتاج، وضمان حقوق العمال والمستهلكين وحماية البيئة وتعزيز السيادة الوطنية[59]، وقد خول العقد الاجتماعي المجلس التشريعي للمقاطعة إقرار الموازنة العامة والسياسة العامة والخطط التنموية، في حين أناط بهيئات المجالس التنفيذية ومجالس الإدارة المحلية والكومونات على صعيد المقاطعات تنفيذ هذه السياسات، تطبيقاً لروح العقد الاجتماعي الرافض لفكرة المركزية والحكم المركزي في الإدارة.[60]

يتمايز الاقتصاد القائم واقعياً في مناطق سيطرة الإدارة الذاتية عما ورد في وثيقة العقد الاجتماعي، حيث يخضع للتحكم من قبل المركز ممثلاً بحزب العمال الكردستاني PKK، عن طريق شبكة من كوادره المتواجدين في المؤسسات الرسمية للإدارة الذاتية،[61] كذلك عبر الهياكل الموازية للإدارة الذاتية والمشكلة من قبل حزب الاتحاد الديمقراطي PYD وحركة المجتمع الديمقراطي TEV-DEM، وأيضاً عن طريق القنوات غير الرسمية،[62] فعلى سبيل المثال، يتولى رئيس هيئة الطاقة في الجزيرة

---

[56] للمزيد حول سياق تشكل الإدارة الذاتية مراجعة، بدر ملا رشيد، الواقع الحوكمي في مناطق الإدارة الذاتية، بحث متضمن في الكتاب السنوي الرابع بعنوان: حول المركزية واللامركزية في سورية بين النظرية والتطبيق، مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، سبتمبر 2018: https://bit.ly/2N7mnQH

[57] هل من فرق بين "الإدارة الذاتية" الجديدة والقديمة؟، المدن، 04-10-2018: https://bit.ly/2XM6t4E

[58] حوار أجراه الباحث عبر وسائل التواصل الاجتماعي مع مصدر محلي في محافظة الحسكة، 08-03-2019.

[59] ميثاق العقد الاجتماعي للإدارة الذاتية الديمقراطية، مقاطعة الجزيرة، (المادة 42)، 06-01-2014: https://bit.ly/2J2Uqg6

[60] ميثاق العقد الاجتماعي للإدارة الذاتية الديمقراطية، مقاطعة الجزيرة، (المادة 53)، المرجع السابق.

[61] خيار حزب العمال الكردستاني المنذر بالسوء في شمال سورية، مجموعة الأزمات الدولية، ص 8، 04 -2017-05: https://bit.ly/2Mvzwq6

[62] جانو شاكر، بعد 4 سنوات من حكم المنطقة: قوانين الإدارة الذاتية من التفاوت إلى الانتقائية في التطبيق:

الإشراف على عملية تكرير النفط من حقل الرميلان إلى ديزل وبنزين، بينما يقرر أحد الكوادر المدربة على يد حزب PKK عملية التوزيع والأسعار والإيرادات،[63] ويتقاطع ما سبق مع تأكيد نائبة الرئاسة المشتركة لهيئة الطاقة التابعة للإدارة الذاتية سمر حسين بأن الهيئة غير معنية بأمور تصريف وبيع النفط.[64]

تمتلك الإدارة الذاتية إلى جانب سلطتها الرسمية عدة آليات تمكنها من التدخل بالاقتصاد، حيث قامت شركة "هفكرتن" التجارية المقربة من الإدارة الذاتية وفي مسعى الإدارة الذاتية للحد من أزمة مادة السكر، بوضع يدها على كميات السكر الداخلة إلى أراضي الجزيرة السورية من إقليم كردستان العراق، وتوزيعها بأسعار ملائمة عن طريق الكومونات.[65]

يخضع اقتصاد الإدارة الذاتية في قطاعاته الحيوية للتحكم من قبل النظام السوري، حيث تعتمد الإدارة الذاتية على الكوادر الفنية وموظفي الدولة التابعين لحكومة النظام السوري في تشغيل المنشآت الاقتصادية الهامة كسد الطبقة، كذلك اعتمادها على النظام في إدارة وتشغيل واستثمار المنشآت النفطية والغازية، عن طريق تعاقدات غير رسمية يتولاها وسطاء محليون بين الطرفين.[66]

رابعاً: خلاصة

خلف النزاع الدائر في سورية منذ ما يزيد عن ثماني أعوام تركة ثقيلة من الدمار في الرأسمالين المادي والبشري، واختلالات هيكلية في الاقتصاد طالت سماته وقطاعاته وأنماط تراكم رأسمال وتوزيع الثروة فيه، كما أحدثت انزياحات مجتمعية بحركات النزوح والهجرة والتغيير الديمغرافي، ولعل الأثر الأهم ما ولده النزاع من اقتصاد سياسي يتسم باللامركزية بأنماطها التي تتراوح بين التشاركية والاعتمادية والتحكم السلطوي، كما يتسم بالريعية المفرطة.

يعدُّ الاقتصاد السياسي الناشئ أحد التحديات التي تعوق توفير البيئة المناسبة لعمليات التعافي المبكر المُفضية للاستقرار، بل يعدُّ بشكله الراهن أحد محفزات استمرار النزاع، حيث تخضع برامج التعافي المبكر القائمة حالياً لمصالح وتوجهات القوى الفاعلة في مناطق النفوذ الثلاث وحلفائهم أو

---

https://bit.ly/31dPuZZ، Rok-online :2018-07-26

[63] خيار حزب العمال الكردستاني المنذر بالسوء في شمال سورية، مرجع سابق، ص 9.

[64] ضياء عودة، اقتصاد الفيدرالية في الشمال. المفاتيح بيد الجيران، عنب بلدي، 22-10-2017: https://bit.ly/2YGokcC

[65] فريد إدوار، اقتصاد الإدارة الذاتيّة بين ازدواجيّة القوانين والضّرائب، مجلة صور، 21-04-2017: https://bit.ly/2EZ2cUb

[66] محمد الحسين، "سوسي".. رجل أعمال جديد يدخل على خط صفقات الغاز بين "قسد" والنظام، موقع اقتصاد، 18-01-2019: https://bit.ly/2Ztbz6h

الجهات المانحة، بما يفقدها التكامل على الصعيد الوطني، ومن شأن ذلك أن يرسخ اللامركزية بأنماطها المتباينة اقتصادياً وهياكلها الحوكمية، وما يتضمنه ذلك من تداعيات سياسية واجتماعية.

أتاح اقتصاد النزاع والعقوبات المفروضة وانسحاب عدد من رجال الأعمال من المشهد الاقتصادي، المجال أمام نخبة اقتصادية ناشئة لتصدّر المشهد الاقتصادي، ولا تختلف هذه النخبة الناشئة عن نظيرتها من نخبة ما قبل عام 2011 من حيث تركيزها على الاستثمار في القطاعات الريعية وفي مقدمتها العقار، ومن شأن استمرار الاعتماد على القطاعات الريعية لتوليد رأس المال وتحفيز النمو الاقتصادي أن يولد اختناقات اقتصادية ذات كلف اجتماعية باهظة. بالمقابل تتمايز النخبة الصاعدة عن نظيراتها من نخبة ما قبل عام 2011 بكونها لا تشكل كتلة متماسكة اجتماعياً ولا اقتصادياً، وما يعنيه ذلك من عدم قدرتها على تشكيل وزن سياسي معتبر، أو نواة لقوة سياسية مستقلة عن المركز يمكن التعويل عليها في معادلات إعادة الإعمار أو حتى في معادلات السياسة الداخلية.

تعزز العقوبات الاقتصادية والانكماش الاقتصادي اعتمادية النظام على القطاع الخاص ونخبه المتحالفة معه فهم أدواته لتحفيز النمو الاقتصادي وتوليد الريع، كما أنهم وسطاؤه لتلبية احتياجاته الأساسية وأداء بعض وظائف حكومته، فضلاً عن كونهم رأس حربته في إعادة الإعمار بما يمثلونه من امتدادات وتحالفات اقتصادية إقليمية ودولية، ومن المرجح أن يؤدي هذا إلى انحسار متزايد لدور الدولة الاقتصادي والاجتماعي، وما قد يولده ذلك من كوارث اجتماعية وأزمات اقتصادية.

تحول اللامركزية السائدة في مناطق سيطرة المعارضة دون بروز آليات مركزية قادرة على تصدير رؤية أو برنامج اقتصادي فضلاً عن إدارة هذه المناطق، كما تعوق الاعتمادية المفرطة على الجهات المانحة والارتباط اقتصادياً بتركيا، أية مساعٍ لإطلاق نشاطات إنتاجية في هذه المنطقة، كما أنها تقوض من هياكل الإدارة المحلية واستقلاليتها، الأمر الذي يعزز حدة الأزمات الإنسانية والخدمية وسوء الأوضاع الاقتصادية في هذه المناطق، ويدفع بمزيد من السكان إلى الانخراط بأنشطة الاقتصاد غير الرسمي، أو بالأنشطة المرتبطة باقتصاد النزاع لتدبر أمور معيشتها.

يُوظف الاقتصاد في مناطق سيطرة الإدارة الذاتية لأغراض إحكام حزب PYD سيطرته على المجتمعات المحلية، من خلال ربط معيشة السكان واحتياجاتهم الأساسية بالمشروع السياسي للحزب، كما يُوظف لخدمة أجندة حزب العمال الكردستاني الإقليمية، الأمر الذي يؤدي إلى استثارة

الحساسيات المحلية وتعميق حالة الانقسام العربي-الكردي، فضلاً عن إقحام المنطقة بنزاعات تتجاوز حدود الجغرافية السورية، كذلك يقوض اعتماد الإدارة الذاتية على النظام السوري في تشغيل واستثمار المنشآت الحيوية والاقتصادية من مساعيها لتطوير قدراتها الحوكمية ومشروعها للحكم.

المبحث الرابع

التعافي المبكر في سورية: تقييم دور وقدرة النظام السوري

منقذ عثمان آغا*

* منقذ عثمان آغا، حاصل على درجة الماجستير من جامعة ساسكس، تخصص الأمن والتنمية والنزاعات، تتركز اهتماماته البحثية في مجال الاقتصاد السياسي للنزاعات والحوكمة المحلية في سورية.

المبحث الرابع: التعافي المبكر في سورية: تقييم دور وقدرة النظام السوري

مُلخّصٌ تنفيذيّ

- ظلّت البنية التشريعية المرتبطة بالسياسات الاقتصادية التي ما فتئ النظام السوري يتبنّاها تدريجياً طيلة العقود التي سبقت اندلاع النزاع في سورية في عام 2011، ذات أثر واضح على نهج النظام في التعامل مع تطور الأحداث في الأعوام التي تلت اندلاع النزاع. وبعد دراسة هذه البنية تفصيلياً يمكننا استخلاص ثلاث سمات رئيسية تصبغ السياسات المنبثقة عنها. أولاً: تسييس القوانين وتجييرها لصالح شبكات النظام المؤلّفة من تحالف رجال الأعمال وكبار البيروقراطيين والعسكريين (لينضم لهم أمراء الحرب تدريجياً خلال أعوام النزاع). ثانياً: الانتقائية في تطبيق هذه السياسات لتصبّ في صالح فئات أو مناطق جغرافية معينة على حساب مناطق وفئات أخرى؛ إما لتعمّد النظام معاقبتها وإما لعدم كفاية موارده المالية لتوجيهها لها. ثالثاً: تعزيز المركزية التي أخذت بُعداً سياسياً بتدعيم مؤسسات النظام نفسه، وبُعداً اقتصادياً بتدعيم شبكاته الاقتصادية بما يضمن نجاته ويحفظ ولاء هذه الشرائح له في الوقت نفسه.

- من خلال ما رشح من الممارسات والسياسات التي تبناها النظام لإدارة مرحلة التعافي المبكر حتى الآن، والتي من المفترض أن تمتد تباعاً لتغطي معظم المناطق السورية خلال الأعوام القليلية القادمة، نلاحظ أن سياسة النظام لم تحد كثيراً عما اتسمت به سابقاً. فقد استهدف النظام بأنشطة التعافي الاقتصادية وإعادة تأهيل البنى التحتية مناطقه السابقة بشكل ملحوظ، حيث يأمل النظام من خلال تركيز الاستثمارات في هذه المناطق الأقل تضرراً وفي القطاعات الأكثر ربحيةً أن يوفر له ذلك سيولة مالية يستطيع من خلالها الانتقال للعمل تدريجياً في المناطق الأكثر تضرراً.

- في المقابل اتبع النظام سياسة عزل المناطق التي أعاد السيطرة عليها عسكرياً عن بعضها البعض أولاً، وعن محيطها الإقليمي ثانياً، كما قام بتشديد قبضته الأمنية عليها مستخدماً أداة الموافقات الأمنية والاعتقال التعسفي، وقد قام أيضاً بتكثيف عمليات التجنيد الإجباري. وشهدت هذه المناطق بشكل عام بعد عودة سيطرة النظام عليها انفلاتاً أمنياً وتراجعاً حاداً في الواقع الخدمي والاقتصادي، وكان من أحد أهم أسبابه تسلّط المليشيات والمجموعات المسلحة

الموالية للنظام على هذه المناطق والتحكم في اقتصاداتها إلى حد مؤثر، مما أدى إلى عزوف جماعي عن العودة من قبل النازحين واللاجئين لها، وبالتالي تقويض فرص تعافيها بشكل كبير.

- لا يتوقع لسياسات النظام السوري أن تؤدي إلى تعافي مبكر في عموم البلاد على المدى البعيد، وذلك مردّه إلى عدة أسباب، يرجع أهمها لطبيعة الاستثمارات نفسها المتمركزة حول العقارات والخدمات المالية، والتي يستحوذ على جزء كبير من عوائدها المالية القطاع الخاص وشبكات النظام الاقتصادية المتحالفة مع البيروقراط بطبيعة الحال. بالإضافة إلى ذلك، سيؤدي استحواذ إيران وروسيا تدريجياً على مقدرات الاقتصاد السوري إلى التأثير على سياسات توجيه الاستثمارات والدعم للمحافظات إن لم يكن لهذه الدول والشبكات الاقتصادية المحلية المرتبطة بهم مصلحة في ذلك. كما أن سياسة النظام بالعمل على استقطاب رؤوس الأموال والاستثمارات دون العمل على استعادة اليد العاملة المهاجرة، واستهداف من بقي من هذه الطبقة بالتجنيد الإجباري، سيقوّض قدرة قطاعات اقتصادية تعتمد على اليد العاملة بالدرجة الأولى في تشغيلها (كالصناعة والزراعة والبنية التحتية) على التعافي، فضلاً عن إبقاء مناطق واسعة من البلاد مهمّشةً وفقيرةً مادياً وبشرياً (وهي مناطق المعارضة السابقة).

أولاً: البنية التشريعية المرتبطة بالسياسات الاقتصادية للنظام السوري بعد 2011: استمرار نفس النهج

1. بُنية النظام الاقتصادي السوري قبل 2011: دخول البيروقراط إلى السوق

شهدت فترة الثمانينيات تحولات جذرية على مستوى السياسات الاقتصادية في سورية، فبعد عقود من تبني الدولة لسياسات اشتراكية طبقت من خلالها عمليات تأميم وإصلاح زراعي واسعة استهدفت كبار الملّاك وطبقة البرجوازيين، تمّ تبني ما عُرف بسياسيات الانفتاح الاقتصادي واللبرلة بشكل تدريجي، إلى أن تم تبني فكرة اقتصاد السوق الاجتماعي في عهد بشار الأسد. فمع انخفاض أسعار النفط عالمياً وما ترتّب على ذلك من تقليص للدعم المالي الخليجي وحوالات المغتربين المقيمين في تلك الدول بشكل خاص، باتت الحكومة السورية مضطرة (وراغبة في الوقت نفسه) بتبني وصفات أكثر ليبرالية، مضحيةً بكثيرٍ من سياسات الدعم الاجتماعي لصالح سياسات الخصخصة، مما فتح الباب على مصراعيه أمام القطاع الخاص والمستثمر الأجنبي للدخول إلى السوق السورية. وتم نقل مركز الثقل الاقتصادي من القطاعات الزراعية والصناعية تدريجياً نحو القطاع المالي وقطاع البنوك والخدمات لما فيهم من ربحية سريعة وجاذبية للمستثمرين المحليين والأجانب.

ونستطيع توجيه ملاحظتين رئيسيتين هنا على حيثيات هذه المرحلة واللتين كان لهما أثر كبير على بنية النظام السياسية والاقتصادية: أولاً: لم تعني هذه الإصلاحات النيوليبرالية بالضرورة انسحاب الدولة من السوق وتراجع دورها كما يدّعي مروجو هذه الأيديولوجيا، بل على العكس تماماً، استمرت الدولة بلعب الدور التدخُّلي نفسه في السوق ولكن هذه المرة لصالح رأس المال والمستثمرين وعلى حساب المواطنين البسطاء والطبقات العاملة.[1] فقد كان دور الدولة وجهازها البيروقراطي حاسماً في فترة التحولات الاقتصادية في سن التشريعات وتوجيه دفة الدعم الحكومي وتسخير مقدراته لخدمة قطاعات معينة وتجار ومستثمرين بعينهم. وفي مرحلة لاحقة شهد السوق دخول جهاز الدولة البيروقراطي إليه ولكن هذه المرة ليس كمنظم ومراقب بل كمالك ومستثمر.[2]

ثانياً: اقتصرت جميع الإصلاحات على الشق الاقتصادي ولم تتعداها للشق السياسي، بحيث وُظِّفت لإطلاق يد "تحالف البيروقراطيين والتجار" في السوق دون أن تمس أياً من امتيازاتهم السياسية والأمنية. ولم تشهد البلاد أي تحسن يُذكر على مستوى التمثيل السياسي للمناطق الريفية والمهمّشة ولم يتم تعزيز الرقابة الشعبية على ميزانية الدولة ونفقاتها العامة، مما جعل الاقتصاد الوطني مُرتهناً لشبكات المتنفذين ومصالحهم الضيقة، وأضحت المحسوبية والفساد سمة عامة للاقتصاد ومحركاً له. وفي نهاية المطاف انسحبت الدولة من مسؤولياتها الاجتماعية وتموضعت في السوق مجدداً كمالك للاقتصاد لا كمنظم له، الأمر الذي أدى لانهيار العقد السابق وأوصل المجتمع السوري عشية الانتفاضات الشعبية التي اندلعت في بعض الدول العربية عام 2011 إلى حد الانفجار.[3]

2. تعامل النظام مع الاحتجاجات بأشهرها الأولى

على عكس سياسته الأمنية والعسكرية، حاول النظام السوري في الأشهر الأولى لتفجر النزاع العمل على احتوائه عن طريق جملة من القوانين والتشريعات التي منحت بعض الامتيازات المالية لفئات محددة من الشعب لاسترضائهم وبالتحديد لموظفي الدولة والعسكريين. فعلى سبيل المثال نصت المراسيم التشريعية 44 و41 و46 للعام 2011 على زيادات مقطوعة ونسبية على رواتب موظفي

(1) Bob Jessop , Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance: A State Theoretical Perspective, Antipode 34, No. 3, 2002, pp: 452-472.

(2) Ali Kadri, the Unmaking of Arab Socialism. London: Anthem Press, 2016; Raymond Hinnebusch, The Political Economy of Economic Liberalization in Syria, International Journal of Middle East Studies 27, No. 3, 2009, pp: 305-320: https://bit.ly/2GGN7am

(3) Shamel Azmeh,, Syria's Passage to Conflict: The End of the "Developmental Rentier Fix" and the Consolidation of New Elite Rule, Politics & Society 44, No. 4, 2016, pp 499–523.

القطاع العام وإضافة تعويضات التدفئة إليها وتشميل متقاعدي الدولة والقطاع العام بالتأمين الصحي. كما أعفى المرسوم 47 لعام 2011 الفلاحين من الغرامات المترتّبة على الري، وأعفى مرسوم آخر المشتركين المدنيين من الغرامات المترتبة على استجرار الكهرباء (المرسوم 58 للعام 2011)، وإعادة جدولة قروض الصناعيين المتأخرين عن السداد (المرسوم 121 لعام 2011). وعلى الصعيد السياسي أقر المرسوم 49 لعام 2011 الجنسية السورية للمسجلين في سجلات "أجانب الحسكة" وتم إنشاء صندوق دير الزور للتنمية بفعل المرسوم 84 لعام 2011. وأخيراً تم إلغاء العمل بمحكمة أمن الدولة (المرسوم 53 لعام 2011) وإصدار قانون العفو العام بشهر أيار (المرسوم 61 لعام 2011) ورفع حالة الطوارئ المستمرة منذ العام 1963 (المرسوم 161 لعام 2011) لكن مع بقاء سريان مفاعيل الأوامر والقرارات العرفية الصادرة خلال تلك الفترة والتي شملت الاستيلاء على الأموال المنقولة وغير المنقولة لبعض الأفراد والجهات (المرسوم 56 لعام 2011).

عكف النظام السوري في العام الأول من النزاع على استرضاء فئات مناطقية وأفراد قطاعات اجتماعية واقتصادية بعينها بإصلاحات وهبات لحظية تُدفع من خزينة الدولة بهدف تحييدها عن الانخراط في الاحتجاجات.[4] اتسمت هذه السياسات بانتقائيتها ومحدودية نطاق الجهات المستهدفة من خلالها، دون ملاحظة أي تحركات جادّة على الصعيد الرسمي لتغيير النهج الاقتصادي نفسه الذي أدى لهذه الاحتجاجات في المقام الأول. خلال السنوات اللاحقة، أبقى النظام على سياسته نفسها، القائمة على الاحتواء الجزئي ومنح الامتيازات اللحظية، فعلى سبيل المثال أصدر النظام المرسوم 14 للعام 2016 والقاضي بجواز إلغاء قرار إنهاء خدمة العامل لدى الجهات العامة إذا التحق بالخدمة الإلزامية والاحتياطية، وأصدر أيضاً المرسوم 7 للعام 2015 الذي منح 4000 ل.س (20 دولاراً) شهرياً لكل موظفي القطاع العام "كتعويض معيشي"، في محاولة لاسترضاء موظفي الدولة الذين عُدّوا سابقاً القاعدة التاريخية المؤيدة للنظام والضامنة لاستقراره. كما استمرت سياسة تخصيص الامتيازات لأفراد الجيش والأجهزة الأمنية والمتقاعدين العسكريين وذويهم كما نلاحظ في عدة مراسيم أخرى.[5]

3. الدخول في اقتصاد النزاع

مع احتدام المعارك وخروج أكثر من ثلثي الأراضي السورية عن سيطرة النظام السوري خلال الأعوام الأولى للنزاع، بدأ اقتصاد النزاع يهيمن على مختلف القطاعات الاقتصادية وعلى امتداد الرقعة

[4] خالد تركاوي، اقتصاديات الحرب في سورية، جسور للدراسات، نوفمبر 2018: https://bit.ly/2AZbtIw

[5] انظر المراسيم التشريعية 14 و17 و58 لعام 2011 والمرسوم 39 لعام 2013 والقانونين 43 و45 لعام 2018 على سبيل المثال لا الحصر.

الجغرافية وفاعليها المختلفين. وقد لعبت عدة عوامل دوراً كبيراً في تدهور الاقتصاد السوري وتشوه بنيته، ومن أهم هذه العوامل:

أولاً: العقوبات الاقتصادية التي فرضها المجتمع الدولي مبكراً على النظام السوري وبالأخص من قبل الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي، والتي استهدفت العديد من المؤسسات الحكومية والأفراد التكنوقراط والمؤسسات الخاصة الداعمة للنظام في قطاعات الطاقة والمالية والدفاع.[6] وقد ألحقت هذه العقوبات الضرر الأكبر بقطاعي النفط والغاز من حيث الإنتاج والتسويق مما ألقى بظلاله تباعاً على العجز المالي في الموازنة العامة وتقلص الناتج المحلي وانخفاض إيرادات الدولة. لكن في المقابل وبرغم الضرر الكبير الذي ألحقته هذه العقوبات بالاقتصاد السوري إلا أن أثرها كان محدوداً في تغيير النظام أو تغيير نهجه، وذلك لتمكن الأخير من التكيف معها معتمداً على شبكاته المصلحية واستخدامه لرجال أعمال مغمورين للالتفاف على هذه العقوبات.[7]

ثانياً: هروب رؤوس الأموال المحلية للخارج وتركز نسبة كبيرة منها في دول الجوار كلبنان وتركيا، فمثلاً تم سحب ما يقارب المائة مليار ليرة سورية في عام 2012 (ما يعادل تقريباً مليار ونصف دولار أمريكي) من البنوك السورية ونقلها للخارج ليتم استثمارها مجدداً هناك،[8] وقد شكّلت الشركات السورية ما نسبته 26% من مجمل الشركات الأجنبية المؤسَّسة في تركيا عام 2014.[9]

ثالثاً: الدمار الكبير الذي أصاب البنية التحتية وبالأخص قطاعات الطاقة والمياه والنقل، وخروج المناطق الغنية بالثروات الطبيعية عن سيطرة النظام.[10]

أفرزت العوامل السابقة تحديات كبيرة على النظام من حيث قدرته على حماية مصالحه وتثبيت أركان حكمه، مما اضطره إلى إعادة ترتيب أولوياته واتخاذه لمجموعة من التدابير لمواجهة هذه التحديات، لكنها رسمت في الوقت نفسه ملامح سياسة النظام في المرحلة الراهنة وفي مرحلة ما بعد انتهاء النزاع، وكان من أهمها:

---

[6] Insight : Syria Sanctions, Skuld, 21-11- 2018: https://bit.ly/2ElFkOm

[7] العقوبات وأثرها على الأنظمة الشمولية: النموذج السوري دوام السلطوية وتحولها، مدونة نصح، 28-08-2017: https://bit.ly/2tsWyDe

[8] سامر عبود، الأموال السورية الهاربة إلى الخارج ارتدت أقنعة تجعل من الصعب عودتها، 12-05- 2013: https://bit.ly/2XnODF8

[9] Samer Abboud, The Economics of War and Peace in Syria, The Century Foundation, 31-01-2017: https://bit.ly/2zj4AlT

[10] Jihad Yaziji, Syria's War Economy, European Council on Foreign Relations, 07-04-2014: https://bit.ly/2V7hH1F

أ. **التوجه نحو الخارج:** مع انقضاء العام الأول للنزاع تبنّى النظام السوري سياسات هدفت لتعويض النقص المالي والإنتاجي لديه، فقام بإبرام عدة اتفاقيات تعاون مع الدول الصديقة له كإيران وروسيا وكوريا الشمالية ورومانيا وفنزويلا وبيلاروسيا.[11] فيما خصّ النظام السوري إيران بامتيازات في مجالات التجارة الحرة (القانون 87 للعام 2011) والقطاع المصرفي (القانون 1 للعام 2013) والجمركي (القانون 40 للعام 2015)، فضلاً عن منحها امتيازات استثمارية ضخمة في قطاعات رئيسية كقطاعات الطاقة والاتصالات والثروة الطبيعية مقابل دعم مالي وعسكري بدأت تقدمه إيران للنظام السوري منذ بداية النزاع.[12] وقد ازداد الحضور الإيراني في الاقتصاد السوري بشكل ملحوظ ليُتَوج ذلك مؤخراً بتوقيع اتفاقية تعاون شامل على المستوى المصرفي والمالي نهاية العام 2018، فاتحاً الباب على مصراعيه للشركات الإيرانية للاستثمار في سورية.[13] حيث تسعى إيران لربط الاقتصاد السوري بها بشكل مباشر من خلال ضم سورية والعراق لشبكة الطاقة والنقل المحلية الإيرانية.[14]

وعلى الصعيد نفسه تبدو روسيا هي الأخرى طامحة لجني ثمار دعمها للنظام السوري عسكرياً وسياسياً من خلال ضمان مصالحها الاقتصادية والجيوسياسية المتمثلة بتواجدها على ساحل البحر المتوسط وحفاظها على مبيعات الأسلحة وتحكمها بتجارة الغاز في المنطقة.[15] فعلى الصعيد الاستثماري تركز روسيا بشكل رئيس على قطاعات الطاقة والفوسفات والتنقيب عن النفط والغاز. وقد شهد العام 2018 وحده دخول ما يربو على 80 شركة روسية للسوق السوري للتعرّف إلى واقع الاستثمار في قطاعات الشحن والطاقة والزراعة والسياحة في المناطق الساحلية والوسطى.[16] وفي تشرين الثاني عام 2017 وقّع النظام السوري بروتوكولاً خاصاً مع

---

[11] انظر المراسيم 51 و93 و98 للعام 2011 والمرسوم 9 للعام 2012 والمرسومين 16 و 33 للعام 2015، إلا أن كثيراً من هذه الدول الحليفة مثّلت متنفساً سياسياً ورمزياً لا أكثر للنظام كبيلاروسيا وأبخازيا والسودان دون أن تقدم دعماً حقيقياً كبيراً.

[12] على سبيل المثال قدّمت إيران في الأعوام الثلاث الأولى فقط من عمر النزاع 3 مليارات دولار قروضاً مالية للنظام، فضلاً عن التزامها بالدعم العسكري المستمر. انظر: سلام السعدي، مصالح إيران الاقتصادية تترسخ في سورية، مركز كارنيغي للسلام الدولي، 02-06-2015: https://bit.ly/2GC3k2d

[13] Hashem Osseiran, Iran to reap rewards in Syria's reconstruction, says Syria economy minister, The National, 31-12-2018: https://bit.ly/2EX7Oi8

[14] ازاد جمكاري، توقيع مذكرة تفاهم لربط الكهرباء بين سورية والعراق وإيران، روداو، 22-11- 2017، https://bit.ly/2DUuoFS، إيران تبدأ بإنشاء سكة حديد تربطها مع العراق وسورية، عربي 21، 12-11-2018: https://bit.ly/2ROxTTF

[15] Simon Saradzhyan, Russia's Interest in Syria is Not Assad, Belfer Center for Sciences and International Affairs, 21-10-2015: https://bit.ly/2ICkePM

[16] روسيا تسيطر على اقتصاد الساحل السوري وتسعى لتوسيع نفوذها، قناة الجسر الفضائية، 07-01-2019: https://bit.ly/2GVsVCD

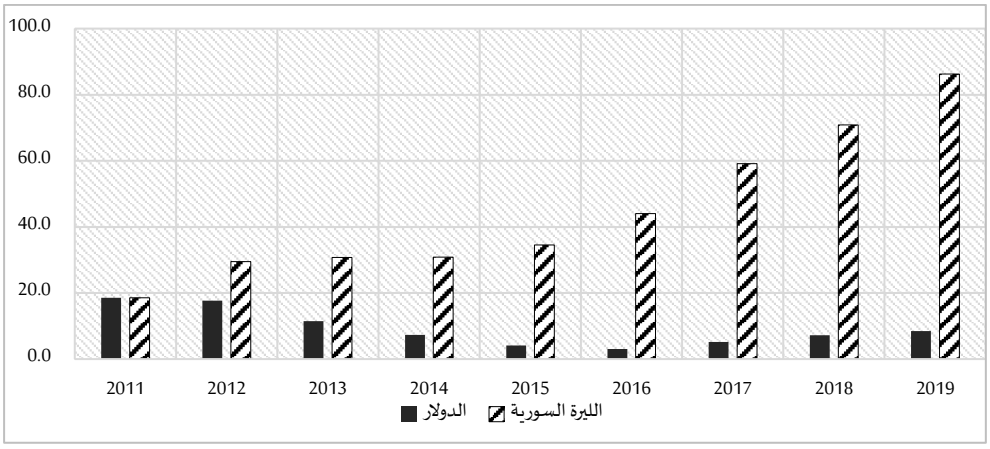
الطرف الروسي يمنح الأخير امتيازات استثمارية ضخمة في مجال إعادة الإعمار.[17] بشكل عام تعدّ قضية الدين الخارجي- التي اعتمد عليها النظام بكثرة كمخرج للكثير من أزماته- من القضايا التي سوف تلقي بظلالها طويلاً على الاقتصاد السوري، مع مديونية تجاوزت حاجز الـ 60 مليار دولار، يعود معظمها لإيران وروسيا وحدهما.[18] حيث من المؤكد أنها ستبقى عبئاً ثقيلاً على الاقتصاد في المراحل المقبلة وستؤدي إلى تبعية النظام الحتميّة إلى تلك الدول.

ب. **تقشف على حساب المهمّشين:** تشير الأرقام المستقاة من تحليل بيانات الموازنة العامة في سورية بين عامي 2011 – 2019 إلى انخفاض حاد في القيمة الإجمالية لهذه الموزانة، رغم قيام النظام بنشره لأرقامها بالليرة السورية وتقديمها للرأي العام على أنها في ازدياد سنوي رغم الأزمة وأنها الأكبر في تاريخ البلاد. إلا أنه وعند حساب القيم الحقيقية لها بالدولار الأمريكي نلحظ انخفاضاً حاداً جداً بحجمها الحقيقي كما تُبين الأشكال أدناه (1، 2، 3، 4). ويعزى هذا الانخفاض الحاد في الميزانية بشكلٍ عام إلى انخفاض عائدات بدل تقديم الخدمات وإيرادات الضرائب (الناجمة بالأصل عن الخلل في النظام الضريبيّ نفسه وتهرّب كبار المكلّفين أصحاب النفوذ من دفعها)، فضلاً عن انخفاض عوائد النفط والغاز. وقد اتّخذ النظام بناءً على ذلك تدابير عدة لتفادي هذه الآثار أو للتخفيف من وطأتها عليه، فقام بالتضحية بالدعم الاجتماعي وخفّض الرواتب والأجور والإنفاق على الاستثمار، في المقابل زاد الإنفاق على الدفاع والأمن. ففي عام 2011 خُصّص مبلغ 6,7 مليار دولار للدعم الاجتماعي (ما مثّل 36% من قيمة الموازنة العامة حينها) لينخفض هذا المبلغ تباعاً حتى بلغت قيمته في موازنة عام 2019 ما يقارب 1,8 مليار دولار (21% من الموازنة العامة). وبالطريقة نفسها تم تخفيض الإنفاق على الرواتب والأجور من 3,4 مليار دولار عام 2011 إلى ما دون المليار دولار في عام 2019، الأمر الذي أدى لانخفاض كبير في دخل المواطنين مصحوباً بارتفاع كبير في أسعار المواد الأساسية المتأثرة بسياسات خفض الدعم، أو "عقلنته" كما أصطلح على تسميته من قبل حكومة النظام، والذي شمل الخبز والمحروقات والكهرباء. وعلى صعيد آخر كان لخفض الإنفاق الحكومي على الاستثمار أثر مدمر على خلق فرص عمل جديدة للمواطنين، فعلى سبيل المثال وفّرت موازنة عام 2016 فرص عمل أقل

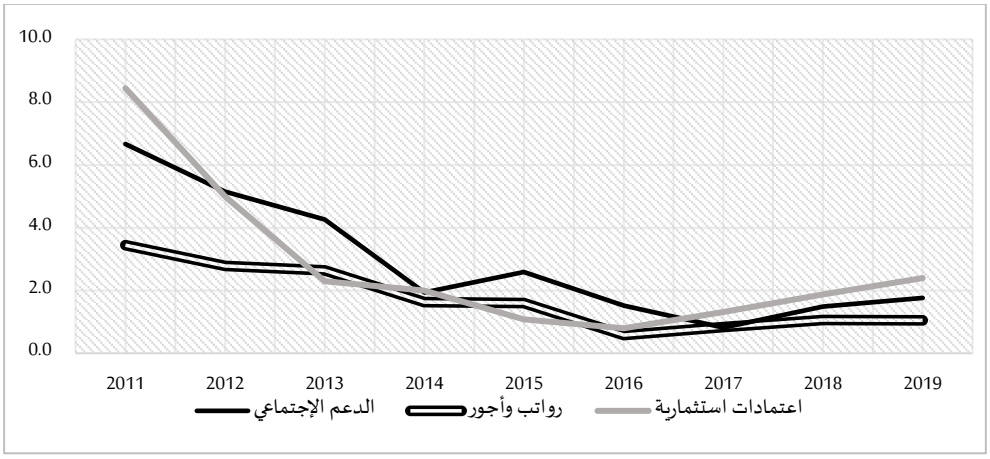
[17] في سعيها للاستحواذ على عقود إعمار سورية.. روسيا توقع برتوكولاً اقتصادياً جديداً مع حكومة نظام الأسد، السورية نت، 09-10-2017: https://bit.ly/2U4uDFy

[18] نضال يوسف، سورية غارقة بالدم والديون، مجلة صور، 27-05-2017: https://bit.ly/2SPEWk3

بثلاثين ألف فرصة عمل عن العام الذي سبقه، فيما تراجعت قدرة القطاع الخاص بسبب الأوضاع الأمنية بشكل عام مما تسبب بارتفاع كبير في معدلات البطالة.[19]

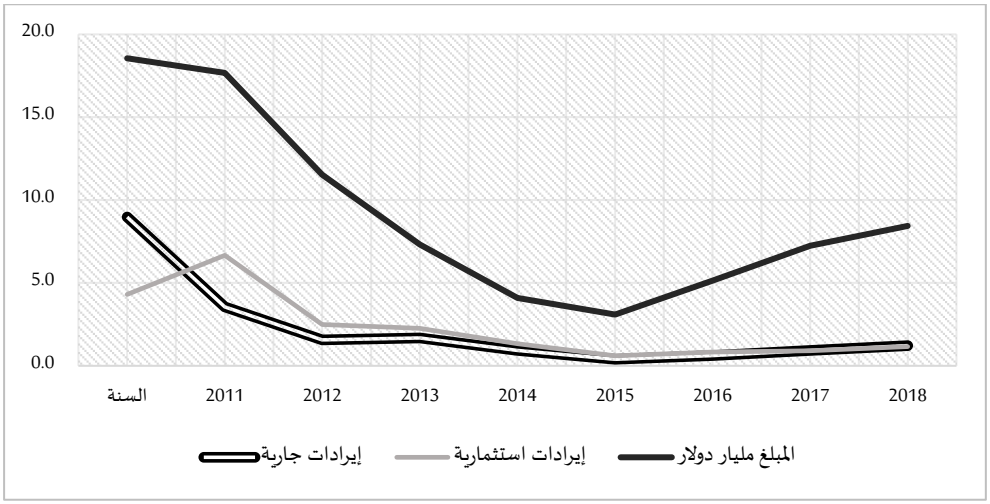


الشكل (1) يبين قيمة الموازنة العامة بالليرة السورية بين عامي 2011 و2018 وما يعادلها تقريباً بالدولار الأمريكي (مليار)

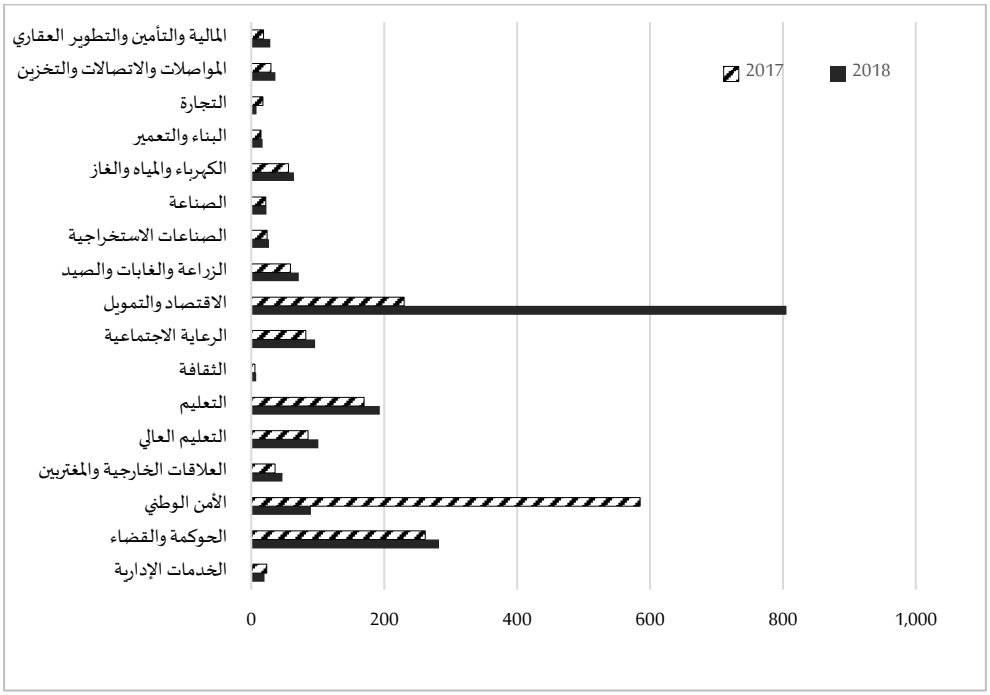


الشكل (2) يبين النفقات الرئيسية في الموازنة العامة السورية بين عامي 2011-2019 (مقدرة بمليار دولار أمريكي)

[19] موازنة 2016: التضخم يبتلع ما تبقى من الاقتصاد السوري، الحل، 12-12-2016: https://bit.ly/2T8Nwd8



الشكل (3) يبين الإيرادات في الموازنة العامة في سورية بين عامي 2011 -2018 (مقدرة بمليار دولار أمريكي)



الشكل (4) يبين تفاصيل إنفاق الموازنة العامة في سورية لعامي 2017 و2018 مقدرة بمليون ل.س[20]

[20] 2017 Budget Expenses - Full details, The Syria Report, 23-05-2017; 2018 Budget Expenses – Full details, The Syria Report, 10-05-2018.

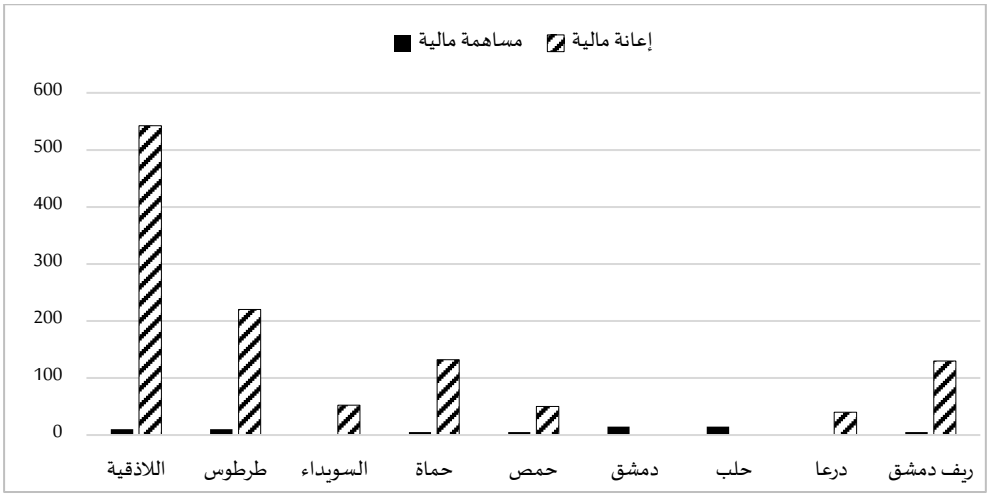
ج. **الاقتراض الداخلي:** لجأت حكومة النظام السوري للاقتراض الداخلي، متوجهةً بذلك نحو البنك المركزي للاستدانة وإصدار كميات أكبر من النقد لتعويض العجز المالي المستمر دون تغطيته بالنقد الأجنبي، الأمر الذي تسبب في نهاية المطاف بارتفاع الأسعار وزيادة نسب التضخم مقابل تراجع قيمة الليرة السورية. وبلغت قيمة المديونية الداخلية وفق بعض التقديرات عام 2018 أربع تريليونات ل.س (أي ما يعادل تقريباً 8 مليار دولار أمريكي) ،الأمر الذي حاول النظام معالجته بالضغط المتزايد على إيرادات القطاع العام وأموال التأمينات والمعاشات مخلِّفاً بذلك تبعات مدمّرةً على النمو والنشاط الاقتصادي.[21] فبموجب الموازنة العامة للعام 2019 تم التوسع في منح قروض وسلف لتسديد العجز التمويني وعجز الموازنة، في حين يؤجّل سداد أسناد الخزينة الموضوعة في التغطية النقدية بالإضافة للعجوز التراكمية السابقة للموازنة وفوائدها المستحقة وغير المسدّدة لغاية عام 2019، وتقسط على عشرة أقساط سنوية متساوية، يبدأ تسديد القسط الأول منها في 1/ 10/ 2034.[22]

4. تسييس الاقتصاد واستعماله كأداة في النزاع

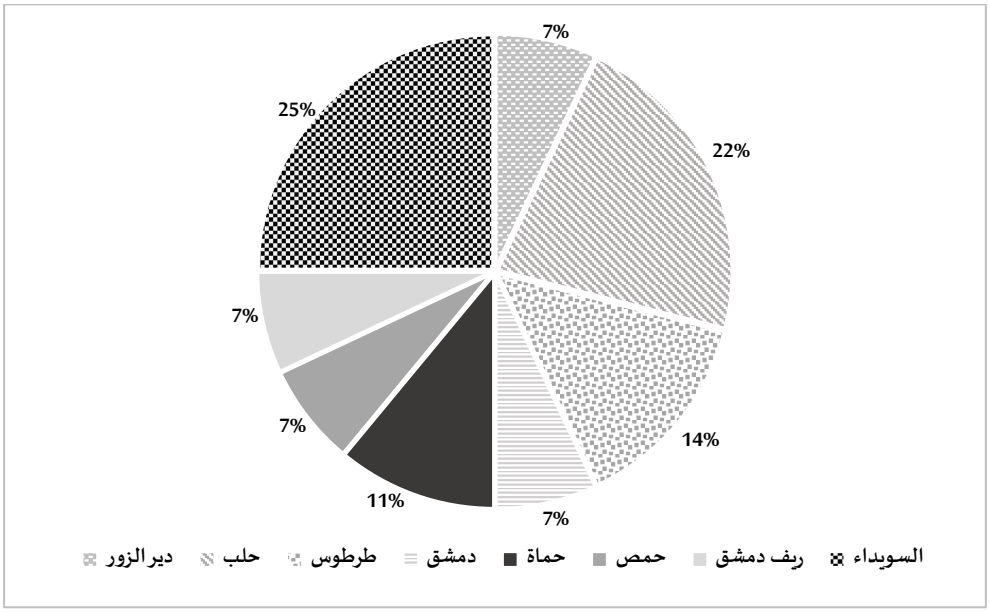
تعمد الأنظمة الشمولية والتسلطية بشكل عام إلى اتباع كل ما من شأنه تثبيت سلطتها وتعزيز هيمنتها على مفاصل الحياة العامة كلها، ومراكمة الأرباح لشبكاتها الزبونية والنفعية، فيما تتضخم الحاجة لتسييس هذه القضايا في أوقات الأزمات وشحّ الموارد بطبيعة الحال. ولم يشذّ النظام السوري عن نهج هذه الأنظمة. فمنذ تبني هذا الأخير لسياساته النيوليبرالية تزامناً مع ضمور إيراديته تدريجياً أضحت قرارات توزيع الخدمات كالكهرباء والصحة والتعليم مسيّسة بشكل أكبر، وتخضع لحسابات مناطقية وطائفية، وتهدف بالدرجة الأولى لتعزيز صلاحيات النظام وخدمة شبكاته الزبونية وضرب معارضيه. تبيّن الأشكال (5) و (6) توزع الدعم الحكومي المقدم للوحدات الإدارة المحلية خلال شهر تشرين الثاني لعام 2018، وأيضاً توزّع المشاريع الاستثمارية على المحافظات خلال النصف الأول من عام 2018 كمثال واضح على الانتقائية.

[21] الموازنة العامة في سورية لعام 2019: أداة لتمويه الواقع الاقتصادي، مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، 24-12-2018: https://bit.ly/2GQKkMJ

[22] مصطفى السيد، عجز الموازنة دين تسدده الأجيال القادمة من السوريين بدءًا من عام 2034، جيرون، 09-12-2019: https://bit.ly/2GCV4Pf



الشكل (5) يبين توزع الدعم الحكومي المقدم لوحدات الإدارة المحلية بحسب المحافظة ونوع الدعم خلال شهر تشرين الثاني 2018



الشكل (6) يبين توزع المشاريع الاستثمارية بحسب المحافظة خلال النصف الأول في عام 2018[23]

برزت قضية تنظيم الأراضي والعشوائيات السكنية كمثال واضح على تلاعب النظام السوري بالتشريعات والقوانين واستعمالها كأداة للضغط على معارضيه، وفي الوقت نفسه استمراراً لنهجه

[23] الواقع الحوكمي وإعادة الإعمار في مناطق النظام السوري خلال شهر تموز 2018، مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، 13-08-2018: https://bit.ly/2IClSkq

بالاصطفاف مع كبار رجال الأعمال وتسهيل سيطرتهم على المقدرات الاقتصادية على حساب الطبقات الوسطى والدنيا. فمع بدء الأزمة الاقتصادية في الثمانينيات ومع موجات الهجرة الكبيرة نحو مراكز المدن الحضرية، برزت أزمة السكن والعشوائيات بشكل واسع، فجاء الحل الذي اعتمده النظام السوري (في عدة مناطق في حلب ودمشق وريفها على سبيل المثال) متكئاً على القانون 60 للعام 1979 بعمليات استملاك واسعة لتلك المناطق العشوائية وبيعها بأسعار زهيدة لشركات التطوير العقاري المملوكة لرجال أعمال مرتبطين بالنظام،[24] بهدف تحويلها لأحياء فارهة وجني أرباح طائلة. في هذا السياق أيضاً، مثّل النزاع فرصة ذهبية للنظام السوري وحلفائه من رجال الأعمال للتوسّع في تطبيق هذه السياسة بشكل كبير وإحياء مشاريع التطوير العقاري في كل من دمشق وحمص وحلب من جديد. لكن النظام لم ينجح في كثير من الحالات في تنفيذ هذه المشاريع نظراً لصعوبة إخلاء هذه الأحياء العشوائية المكتظة ومقاومة أهلها بشكل كبير لعمليات الإخلاء حيث اتّبع النظام سياسة تدمير هذه المناطق المهمشة والتي كانت بالغالب تقطنها الأكثرية المعارضة والفقيرة في الوقت نفسه، ومن ثم تهجير أهلها وتقديمها كمناطق مستفيدة من خطط إعادة الإعمار بعد مصادرة الأملاك فيها واستملاكها ونهبها. فيما حشد النظام مشرّعيه لإصدار عدة قوانين من شأنها تسهيل تطبيق هذه الخطط وقوننتها كالقانون 66 للعام 2012 والقانون 26 للعام 2013 والقانون 23 للعام 2015 والقانون 10 للعام 2018.[25]

سياسياً، تم استخدام سلاح مصادرة الأملاك في مسعى النظام السوري لضرب معارضيه أفراداً كانوا أم مجتمعات، فبعد رفع النظام لقانون الطوارئ المعمول به منذ العام 1963 تم استبداله فوراً بقانون مكافحة الإرهاب (القانون 19 لعام 2012) وتم إنشاء محكمة مكافحة الإرهاب (القانون 22 للعام 2012) والذي يبيح للنظام مصادرة الأموال المنقولة وغير المنقولة لكل من يتهم بارتكاب أفعال إرهابية ضد القطر.[26] فيما أقرت تعديلات قانون الخدمة الإلزامية (القانون 35 للعام 2017) الحجز الاحتياطي على الأموال المنقولة وغير المنقولة للمكلفين بالدفع الذين امتنعوا عن تسديد بدل فوات الخدمة.[27] يشير هذا المثال (وغيره الكثير) على سياسة النظام السوري القاضية

---

[24] شعبان أحمد ووليد محيثاوي، شبح الاستملاك يطارد معضمية الشام...طال 81% من مساحتها .. 11 ألف منزل.. و120 ألف شجرة زيتون تحت التهديد ...مجلس الشعب يوصي ومحافظة دمشق تخترق، أيام سورية، 28-05-2008: https://bit.ly/2V3vW7w

[25] Munqeth Othman Agha, Class and Exclusion in Syria, Rosa Luxemburg Foundation, 20-07-2018: https://bit.ly/2SPG6Mr

[26] صحيفة: قرار مسرب من حكومة النظام يقضي بمصادرة أموال معارضي الأسد، السورية نت، 30-08-2017: https://bit.ly/2It2whE

[27] القانون رقم /3/ لعام 2018 الخاص بإزالة أنقاض الأبنية المتضررة نتيجة أسباب طبيعية أو غير طبيعية أو لخضوعها للقوانين التي تقضي بهدمها، الجمهورية العربية السورية، رئاسة مجلس الوزراء، 12-02-2018.

بتجيير القوانين والتشريعات لمعاقبة خصومه السياسيين ونهب الطبقات الاجتماعية والاقتصادية المهمشة وتجريدهم من أملاكهم وحقوقهم المدنية لصالح مؤيديه ومليشياته وشبكاته الاقتصادية. من ناحية أخرى، تركزت استثمارات الدولة في المناطق الآمنة (المناطق الموالية للنظام) وفي قطاعات استثمارية خدمية معينة كالاتصالات والتطوير العقاري كما سنبيّن في قادم الدراسة.

5. تحالف البيروقراطية والتجار: مزيد من التحكم والصلاحيات

حافظ تحالف البيروقراطية والتجار على متانته خلال أعوام النزاع برغم التغييرات التي طالت بنيته، حيث بقيت شريحة رجال الأعمال المنتفعين من النظام سابقاً على ولائها له بعد اندلاع النزاع، فقامت بتمويل المليشيات المدافعة عن النظام ولم تنقل رؤوس أموالها للخارج مما ساهم بحفظ الاقتصاد السوري من الانهيار الكامل، وفي المقابل كافأها النظام بمكاسب مادية واجتماعية. ومع غرق البلاد أكثر فأكثر في اقتصاد النزاع ازدادت الحاجة لظهور جيل جديد من رجال أعمال للتعامل مع هذه المرحلة،[28] حيث تم الاعتماد عليهم في البداية كتجار مغمورين للالتفاف على العقوبات الاقتصادية وتسهيل حركة التبادلات التجارية بين كل من مناطق النظام ومناطق تنظيم الدولة ومناطق الإدارة الذاتية، سرعان ما انخرطت هذه الشريحة من رجال الأعمال في العمل العسكري والسياسي في آن واحد. ويمثّل كل من حسام قاطرجي ومحيّ الدين المنفوش ونادر قلعي وسامر فوز أمثلة بارزة لهذه الشريحة والتي استفادت من مغادرة بعض رجال الأعمال السابقين المعارضين للنظام وقيامهم بشراء أصولهم بأسعار متدنية، مما ساهم بتركز الثروة في يد عدد قليل من رجال الأعمال تدريجياً.[29]

إلى جانب ذلك ازداد نفوذ القطاع الخاص في الاقتصاد السوري بشكل كبير خلال أعوام النزاع، وتعزز ذلك بشكل أكبر بعد صدور القانون رقم 5 في عام 2016 حول التشاركية بين القطاعين العام والخاص، والذي مكّن القطاع الخاص من الدخول في جميع المجالات الاقتصادية باستثناء قطاع النفط. وبذلك أصبحت البنية التشريعية الاقتصادية أحد أدوات تمكين هذه الشريحة من رجال الأعمال ومنحتهم الفرصة للتحكم في الاقتصاد المحلي بشكل أكبر، ووفقاً لبعض المصادر المقربة

[28] على سبيل المثال شهدت غرفتا تجارة حلب ودمشق تغيراً كبيراً في أعضائها. ففي حلب، كان 10 من أصل 12 عضواً منتخباً من المستثمرين الجدد، معظمهم لم يكونوا معروفين قبل الانتفاضة. أما في دمشق فقد أتى 7 من أصل 12 من خلفية مماثلة.

[29] جوزيف ظاهر، نظام الأسد ما زال يتكئ على شظايا البرجوازية السنية، حكاية ما انحكت، 02-01-2018: https://bit.ly/2T829gL

من النظام يستحوذ أقل من 10 رجال أعمال على ما يعادل 60% من الواردات السورية.[30] على الصعيد الآخر، انعكست الميلشياوية التي انتهجها النظام السوري على سلوكه سياسياً واقتصادياً بطبيعة الحال، فانخرطت المليشيات المسلحة الموالية للنظام و"مجموعات الشبيحة" في اقتصاد النزاع بشكل مباشر وفرضت نفسها لاعباً رئيسياً في عمليات التبادل التجاري واحتكار الخدمات العامة،[31] فضلاً عن ارتكابها لجرائم النهب والسرقة بشكل منظّم في عموم المدن السورية التي تدخلها وبالأخص مناطق المعارضة سابقاً.[32]

6. خلاصة

من خلال تحليلنا للأرضية التشريعية والسياسات الاقتصادية التي ارتكز عليها النظام السوري في إدارته للأزمة منذ اندلاع النزاع، يلاحظ أن هذ السياسات اتسمت بثلاث سمات رئيسة: الانتقائية والتسييس وتركيز الصلاحيات. وفي حين أن هذه السياسات لم تَجِد كثيراً عما ظلّ النظام ينتهجه لعقود سابقة في إدارة البلاد، فإن من غير المتوقع أيضاً أن نرى النظام يحيد عنها في إدارة مرحلتي التعافي المبكر أو إعادة الإعمار، وهو ما بدأت إرهاصاته بالظهور فعلياً كما سيوضّح الجزء اللاحق من هذه الدراسة.

مثلّ تسييس القوانين والتشريعات والانتقائية في تطبيقها أحد الأدوات الفاعلة للنظام لزيادة نفوذه وتحكمه بالمجتمع، بعد أن عجز عن تلبية المطالب المجتمعية وعدم توفر الرغبة الصادقة لديه لتلبية هذه المطالب. محاولاً في الوقت ذاته العمل على تلبية جزء من هذه المطالب بما يتفق ومصالحه ومحاولة لاسترضاء بعض الشرائح الاجتماعية من مؤيديه.[33] مع عدم اكتراثه بتبعات بعض القوانين والتشريعات على بعض الفئات الاجتماعية البسيطة والمهمشة والفئات المعارضة له داخل وخارج البلد.[34] وقد أخذت الانتقائية أبعاداً مناطقيةً أيضاً (وهي غير منفكّة عن السياسية

[30] Joseph Daher, The political economic context of Syria's reconstruction: a prospective in light of alegacy of unequal development, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 05-12-2018: https://bit.ly/2VcbRw1

[31] للاطلاع أكثر على مفهوم مجموعات الشبيحة انظر:
بسام جوهر، الشبيحة الأسدية في سورية – نماذج، جيرون، 02-05-2017: https://bit.ly/2KcdsiE

[32] Aron Lund, Who Are the Pro-Assad Militias? Carnegie Middle East Center, 02-03-2015: https://bit.ly/2E3R7PR

[33] على سبيل المثال، منح القانون 36 لعام 2014 ذوي "الشهداء" ومن في حكمهم نصف الشواغر المراد ملؤها بموجب المسابقات والاختبارات التي تجريها الجهات العامة.

[34] فمثلاً حاول النظام تعويض النقص الحاد لديه بالقطع الأجنبي على حساب المواطنين، ففرض البنك المركزي شروطاً على سحب الحوالات المالية وتصريف العملات الأجنبية، بحيث لا يسمح باستلام أكثر من حوالة واحدة في الشهر على أن تصرف حصراً بالليرة السورية، في حين فرض القرار في حالات معيّنة إبقاء الحوالات لثلاثة أشهر كوديعة في البنك أو دفع غرامة مقدارها 10% من قيمة

بطبيعة الحال)، فخص النظام مناطق بعينها ببعض الإجراءات، ففي الأعوام القليلة الماضية أصبحت مدنٌ مثل السويداء واللاذقية وطرطوس تحتضن 68% من المشاريع الاستثمارية المرخصة من قبل هيئة الاستثمار السورية، في حين أن هذه المدن لم تكن تشكل مكاناً لأكثر من 11% من مجمل المشاريع الاستثمارية السورية عام 2010.[35] بالمقابل كان تدمير ونهب ومصادرة الممتلكات والحقوق نصيب المناطق الأخرى المناوئة له.

وقد عمد النظام إلى تدمير جميع الهياكل المدنية والخدمية البديلة التي ظهرت على امتداد المناطق السورية أثناء فترة النزاع.[36] وحرص على استرداد هياكله السياسة والاقتصادية والأمنية في كل المناطق التي استطاع استعادتها عسكرياً على مدار الأعوام السابقة. وقام بربطها خدمياً بالمراكز الحضرية الموالية له وكسر ارتباطها السابق بالمراكز الحضرية المعارضة له. الأمر الذي يعني جعلها معتمدة عليه خدماتياً ما يسهل عليه التحكم فيها مستقبلاً بشكل أكبر. ومن جهة أخرى أظهرت نتائج انتخابات الإدارة المحلية الأخيرة في مناطق سيطرة النظام مدى تغلغل الشبكات الزبونية في مفاصل الدولة. حيث نجد استحوذاً كاملاً لحزب البعث على كل الدوائر الانتخابية، في حين أن 7 من أصل 14 محافظاً منتخباً هم إما رجال أعمال وإما ذوو خلفية عسكرية وهم بعثيون بالمجمل.

ثانياً: تقييم قدرة النظام على إطلاق عملية تعافي مبكر فعّالة وشاملة لجميع مناطقه

1. قراءة في البرنامج الوطني التنموي لسورية ما بعد الأزمة

أصدرت هيئة التخطيط والتعاون الدولي التابعة لرئاسة مجلس الوزراء مطلع العام 2017 ورقةً بعنوان: البرنامج الوطني التنموي لسورية ما بعد الأزمة، والتي أتت بهدف تأطير وتخطيط إدارة الأزمة، وبناء مقاربة دقيقة لتخطيط مراحل الانتقال إلى ما بعد الأزمة، والتحول من الجمود التنموي الذي فرضته الأزمة إلى إطلاقٍ تدريجي لطاقات المجتمع والاقتصاد، وصولاً إلى النهوض بجميع

الحوالة. انظر: «المركزي السوري» يقيّد استلام الحوالات المالية، الحياة، 01-11-2017: https://bit.ly/2XdQVX4؛ أسلوب جديد لتعفيش وملاحقة السوريين بشكل قانوني، بلدي، 01-11-2017: https://bit.ly/2DYtybd.

[35] Joseph Daher, The political economic context of Syria's reconstruction: a prospective in light of a legacy of unequal development, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 05-12-2018: https://bit.ly/2VcbRw1

[36] خضر خضور، إمساك نظام الأسد بالدولة السورية، مركز كارنيجي للشرق الأوسط، 08-07-2015: https://bit.ly/2NiJWrj

مكونات التنمية الاقتصادية والمجتمعية، قطاعياً وجغرافياً.[37] وتبنّت الورقة النمو الشامل (Inclusive Growth) والتوازن التنموي (قطاعياً وجغرافياً) كمنطلقات أساسية لها، فيما قسّمت عملية الانتقال إلى سورية ما بعد الأزمة إلى أربع مراحل: الإغاثة والاستجابة، والتعافي، والانتعاش، ومن ثم الاستدامة التنموية. وحددت الورقة مرحلة التعافي (والتي هي مصب تركيزنا هنا) بأنها التركيز على نشاطات إعادة الإعمار (بمفهوم إعادة تأهيل البنى التحتية بوجه خاص) وتكريس مفهوم بواكير التعافي، فضلاً عن توفير الخدمات اللازمة بحسب الأضرار التي منيت بها البنى التحتية والقطاعات المختلفة. فيما يلي نستعرض نقدياً أهم المحاور التي ركّز عليها البرنامج، وهي:

- **الإصلاح المؤسساتي:** يؤكد البرنامج الوطني التنموي لما بعد الأزمة على مكافحة الفساد كسياج لحماية عملية الانتقال حتى لا تتحول سورية لثقب تضيع فيه جميع الجهود المبذولة على حد وصفه. من ناحية أخرى ركّز البرنامج على دور الدولة المركزي في قيادة عملية التحوّل بمجملها بمؤسساتها القائمة، دون النظر في استحداث مؤسسات جديدة. إذ يتضح جليّاً من خلال ذلك، عزم النظام السوري على ترميم مؤسساته الإدارية بصيغتها المركزية السابقة بالإضافة لعدم الاعتراف بكل البنى الإدارية والحوكمية التي ظهرت في مختلف المناطق السورية، بل وتحطيمها كخطوة أولى في سبيل استرداد ما كان سائداً منها قبل النزاع. من ناحية أخرى، عمد النظام السوري مطولاً، كحال بقية الأنظمة الشمولية، على تسييس مكافحة الفساد كوسيلة لمكافأة الموالين والتخلص من المعارضين أو ممن يشك في ولائهم داخل مؤسساته، وبدت تلك السياسة واضحة مع إبقاء تطبيق قانون الكسب غير المشروع سارياً بحسب رئيس الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش.[38]

- **الحوار الوطني:** يؤكد هذا المحور على أهمية المصالحات الوطنية كوسيلة وحيدة للعودة إلى حضن الوطن كما يصفها البرنامج، فهي الدعامة الأساسية لإيجاد البيئة المناسبة لاستدامة ونجاح الحوار الوطني... وتعزيز التماسك الاجتماعي، والانتماء للهوية الوطنية. ولا تعترف هذه الوثيقة بالحوار الوطني القائم على تلبية مطالب المواطنين السوريين على اختلاف انتماءاتهم السياسية والاجتماعية والمساءلة للمجرمين جميعاً، بل هي أرضيةً لا مناص من الانطلاق منها لتحقيق انتقال وطني اجتماعي شامل وعادل، بل على العكس من ذلك ترى في نموذج المصالحة

[37] البرنامج الوطني التنموي لـ"سورية ما بعد الحرب".. خطى متسارعة لتأطير التخطيط وإطلاق طاقات المجتمع وبلورة رؤى التنمية وإعادة الإعمار، الجمهورية العربية السورية، مجلس رئاسة الوزراء، 27-07-2018: https://bit.ly/2Vbftyk

[38] الواقع الحوكمي وإعادة الإعمار في مناطق النظام السوري خلال شهر آب 2018، مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، 19-09- 2018: https://bit.ly/2IqYPsN

الوطنية -التي اختبرته المجتمعات السورية جيداً- الوسيلة الوحيدة لذلك.[39] وتهدّد هذه الرؤية عودة ملايين النازحين واللاجئين الرافضين للمصالحة الوطنية مع النظام إلى مدنهم وقراهم على المدى المتوسط والطويل الأجل، مما يعمّق من حجم النزيف البشري الذي تعرّضت له البلاد خلال أعوام النزاع.

- **النمو والتنمية:** في محوري البنية التحتية والقطاعات الاقتصادية الأساسية، يؤكّد البرنامج الوطني التنموي لما بعد الأزمة على البدء بالقطاعات الأقل ضرراً والأكثر ربحية، وإن بدا هذا منطقياً من ناحية حساب الجدوى الاقتصادية البحتة فإنه ينطوي على مخاطر جسيمة قد تترتب على ذلك لاحقاً. فهذا بالضرورة يعني استثناء قطاع واسع من مناطق المعارضة سابقاً من دائرة إعادة التأهيل لكونها الأكثر تضرراً على مستوى البنى التحتية والاقتصادية والخدمات، والتي سيجري تأجيل معالجتها حتى توفّر الظروف المناسبة كما نص البرنامج. وفي المقابل سيتم زج ما تخصصه الدولة للتعافي المبكر في مناطق النظام وحواضنه المؤيدة بحكم أنها الأقل تعرضاً للدمار وأن الاستثمار فيها يعتبر أكثر أمناً من ناحية ضمان الأرباح السريعة. وتمّ التأكيد أيضاً على تسييل الإنتاج، وذلك بتحويل الإنتاج إلى أموال سائلة بسرعة كبيرة لترميم فجوة التمويل، وهو ما يعني التركيز على القطاعات المالية والخدمات والتطوير العقاري، بما يناقض إدعاء البرنامج بإعطاء الأولوية لقطاعي الزراعة والصناعة. ويتقاطع ذلك أيضاً مع اهتمام يبديه النظام للاستثمار في الإنشاءات السكنيّة الضخمة - التي لا يمكن للسواد الأعظم من الشعب ممن يرزحون تحت خط الفقر التملّك فيها – كما نلاحظ من خلال تحليل المخططات التنظيمية لكل من حلب ودمشق وريفها.[40]

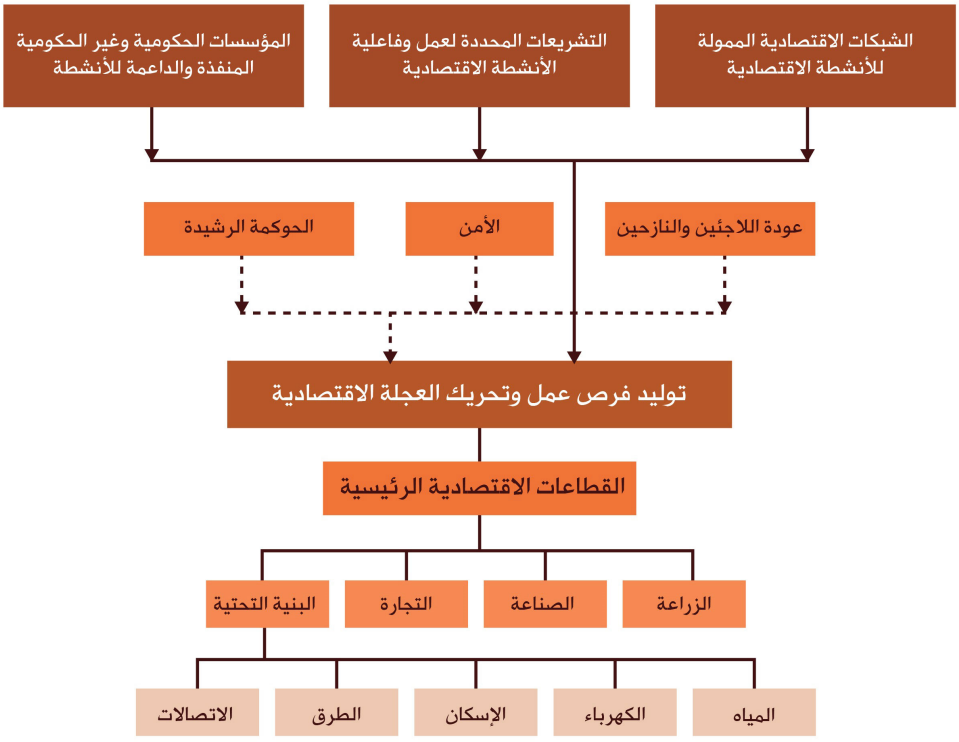
2. مدخل نظري تطبيقي لعملية التعافي المبكر في مناطق النظام السوري

نستطيع تعريف عملية التعافي المبكر في سياق النزاعات المسلّحة والحروب بأنها المرحلة السابقة على إعادة الإعمار واللاحقة لوقف الأعمال القتالية بين الأطراف المتصارعة، وهي عملية متعددة الأبعاد تتضمن استعادة الخدمات الأساسية والمسكن وسبل العيش للمواطنين، وتفعيل الإدارة المحلية ناهيك عن إعادة الاستقرار للسوق وتدوير عجلة الاقتصاد المحلي بحدوده الدنيا. كما تهدف أيضاً لإرساء قواعد الحوكمة الرشيدة وتعزيز حكم القانون والأمن آخذةً الأبعاد الاجتماعية والبيئية بعين

[39] أثبتت تجربة المصالحات التي اتبعها النظام السوري، أن الأخير عاد ونكث اتفاقياته السابقة حتى مع المصالحين برأيه إما بالاعتقال التعسفي أو بالاغتيال.

[40] نسرين زريق، «البنك الدولي»: حلب مفتاح الحياة وقلب الاقتصاد، جريدة الأخبار، 03-08-2018: https://bit.ly/2IsE2oW

الاعتبار. وتنطلق عملية التعافي المبكر من سياق العمل الإنساني والإغاثي وصولاً لمرحلة التنمية المستدامة الوطنية، وتتضمن كذلك عودة اللاجئين والنازحين إلى مدنهم وقراهم، وينعكس تشابك أهداف هذه العملية وتعدد مستويات تطبيقها على تنوع الفاعلين المنخرطين فيها والأدوات المستخدمة لتنفيذها. وتستند عملية التعافي المبكر بشكل رئيسي إلى ثلاث دعامات هي بمثابة الرافعات الأساسية لها وهي: الشبكات الاقتصادية الممولة لها، والأرضية التشريعية التي ترتكز عليها، وأخيراً المؤسسات الحكومية والمنظمات غير الحكومية المنفّذة لهذه البرامج على الأرض. فكما يوضّح الشكل رقم (7) تعدُّ القدرة على توليد فرص عمل وإنعاش القطاعات الاقتصادية الرئيسية كالزراعة والتجارة والصناعة الهدف النهائي الذي يحدد نجاح أي عملية تعافي مبكر من عدمه، وهي بدورها تتطلب إصلاح البنية التحتية كالمياه والكهرباء والطرق والاتصالات والمساكن كمتطلبات سابقة على ذلك، يضاف إلى ذلك وجود عدد من المتغيرات الفرعية اللازمة لنجاح التعافي المبكر كعودة اللاجئين والنازحين واستعادة الأمن وتعزيز حكم القانون.



الشكل (7) يبين مخطط حركي لعملية التعافي المبكر في مناطق النظام السوري

ونستعرض فيما يلي تقييماً أولياً لقدرة النظام السوري وعزمه على إطلاق عمليات تعافي مبكر مشروعة من خلال تسليط الضوء بشكل عام على الملفات الرئيسية الثلاثة لعملية التعافي المبكر. كما سيتناول القسم التالي دراسة واقع عملية التعافي المبكر في مدينتي حلب كواحدة من المدن التي بقيت تحت سيطرة النظام في جزءها الغربي خلال أعوام النزاع، في حين يتناول قسم آخر دراسة حالة مدينة دوما في ريف دمشق كإحدى المدن التي استطاع النظام استردادها عن طريق حملته العسكرية الأخيرة، أو كما يطلق عليها تجاوزاً "مناطق المصالحات"، وعقد مقارنة بينها وبين مدينة حلب، من خلال رصد الوضع الأمني في كلا المدينتين مع بيان أهم الفاعلين على الصعيد الأمني، ومن ثم النظر في سياسة النظام تجاه إعادة تأهيل البنية التحتية أو قطاعات محددة منها، وفي النهاية سيتم تقييم قدرة الاقتصاد المحلي في كلتا المدينتين على التعافي والاندماج لاحقاً بمسيرة إعادة الإعمار والتنمية.

أ. **تحقيق الأمن:** دائماً يكون مطلب تحقيق الأمن سابقاً على الشروع بتطبيق أي برامج للتعافي المبكر، فلا سبيل إلى تحريك عجلة السوق وجذب الاستثمارات ورؤوس الأموال الهاربة من جديد، فضلاً عن إعادة اللاجئين والنازحين دون توافر قدر معين من الأمن والأمان وسيادة القانون. وعلى النقيض من ذلك، يؤدي انعدام الأمن واستمرار مظاهر التسلّح والمليشاوية إلى تعميق النزيف الاقتصادي والبشري وتدمير البنى التحتية وعرقلة استعادة الخدمات الأساسية وهو ما يؤثر بدوره على مستوى دخل الأفراد ورفاهيتهم وقدرتهم على الولوج والاندماج في الاقتصاد مجدداً. بشكل عملي، يؤدي عدم ضبط الأمن وانتشار العسكرة والسلاح إلى عرقلة تطبيق برامج تسريح المقاتلين ودمجهم في الحياة المدينة مما يعني عدم قدرة القطاعات الاقتصادية على استرداد أعداد كبيرة من الأيدي العاملة التي تسربت للمشاركة في القتال من قبل.

عانت معظم المناطق الخاضعة لسيطرة النظام السوري وتلك التي استعاد السيطرة عليها من ظاهرة غياب الأمن وتفشي ظاهرة انتشار السلاح العشوائي بالإضافة لتضخم سلطة المجموعات المسلحة المحلية والمليشيات الأجنبية وتحكّمها بمفاصل الحياة العامة والخدمات كالخبز والغاز والمياه وفرض هيمنتها أيضاً على عدد من غرف الصناعة والتجارة والمجالس المحلية. ويرجع ذلك في جزء كبير منه إلى أحد أمرين اثنين: أولاً، ضعف إمكانيات النظام نفسه لفرض الأمن على امتداد مناطق سيطرته (إلا ما يتعلق منها بأمن النظام نفسه). ثانياً، عدم اكتراث النظام أصلاً بكثير من المناطق التي استعادها وتركها كغنيمة للمليشيات التي شاركت

بالسيطرة عليها تطبيقاً لسياسة العقوبة الجماعية، الأمر الذي سيقوّض فرص تعافيها اجتماعياً واقتصادياً في نهاية المطاف.[41]

حتى نهاية عام 2018 تشير تقديرات مفوضية اللاجئين إلى أن أعداد الذين اختاروا العودة طواعيةً من اللاجئين السوريين في الخارج لم يتجاوز حاجز 103,000 من أصل أكثر من 5,6 مليون لاجئ مسجّل،[42] مما يكشف عزوفاً واضحاً عن العودة رغم مرور أشهر عديدة على تراجع حدة العمليات العسكرية الكبيرة في عموم الأراضي السورية، وهو ما عزاه تقرير البنك الدولي إلى عدة عوامل أهمها فقدان الأمن ونقص الخدمات.

ب. **إصلاح البنية التحتية والخدمات:** كان قطاع البنية التحتية من أكثر القطاعات تأثّراً بالنزاع في سورية، والذي تسبب بدمار شاسع في قطاع المساكن والمباني الخدمية العامة وشبكات المياه والكهرباء. ففي التقرير الذي أصدره البنك الدولي عام 2017، تم تقدير الدمار في قطاع المساكن في 10 مدن سورية بـ27% ما بين دمار كلّي وجزئي، فيما تعرضت المباني الصحية لدمار بنسبة 16% بشكل كلّي و50% بشكل جزئي، وانخفضت نسبة إمدادات الطاقة الكهربائية في عموم البلاد بنسبة 70%،[43] فيما انخفض عدد المدارس بنسبة 38%.[44] من ناحية أخرى تعاني كثير من القطاعات الخدمية في مناطق النظام إلى جانب الدمار الفيزيائي من عدة صعوبات أخرى، تتمثل في تفشي حالة الاستجرار والاستخدام غير المشروع لهذه الخدمات والامتناع عن دفع الرسوم،[45] الأمر الذي يصاحب عادةً حالة الفلتان الأمني وتراخي قبضة الدولة وترهل مؤسساتها. بالإضافة إلى ذلك شكّل تجار الحرب وحلفاؤهم من السياسيين والعسكريين في كثير من الأحيان لوبيات ضاغطة حالت دون (أو ثبّطت) عملية استعادة الخدمات الأساسية، وذلك طمعاً في الإبقاء على المكاسب الاقتصادية المتحققة من خلال

[41] أدت هذه السياسات في كثير من الأحيان إلى حدوث ردّات فعل شعبية رافضة أخذت الطابع المسلح، كبروز ما سمّي بحركة المقاومة الشعبية أو سرايا الجنوب في مدينة درعا التي قامت بتبني عدد من العمليات العسكرية التي استهدفت القوات الأمنية في محافظة درعا. انظر: نذير رضا، تلبيسة ودرعا.. الثورة الثانية؟ المدن، 03-01-2019: https://bit.ly/2DYua0v

[42] The Mobility of Displaced Syrians: An Economic and Social Analysis, The World Bank, 06-02-2019: https://bit.ly/2DiDU5s

[43] The Toll of War: The Economic and Social Consequences of the Conflict in Syria, The World Bank, 10-07- 2017, https://bit.ly/2tJxMxX

[44] ريم ربيع، المركز الوطني للبحوث واستطلاع الرأي يفتح حواراً حول مأزق التعليم المهني في سورية، خرساني: تقليص متسارع للفجوة مع سوق العمل ومهارات مكثفة لمخرجات الثانويات والمعاهد المهنية، البعث ميديا، 10-11-2018: https://bit.ly/2VccZQh

[45] في هذا االسياق اقترح وزير الكهرباء بأن يتم إعفاء المشتركين في المناطق التي كان يسيطر عليها المسلحون من الفوائد والرسوم المترتبة عليهم خلال الفترة السابقة. انظر: وزير الكهرباء: مقترح بمرسوم لإعفاء المشتركين في المناطق المحررة من الفوائد والرسوم، وكالة أوقات الشام الإخبارية، 08-07-2018، https://bit.ly/2Sf42DW

تحكمهم بالوسائط البديلة، كمولدات الكهرباء وتنكات المياه. وكان لهذا الدمار الواسع على مستوى البنى التحتية أثر كبير في تعطيل الشبكات الاقتصادية وتدمير رأس المال البشري، ففي عموم سورية ووفقاً لبعض الإحصاءات التقديرية بلغت نسبة البطالة 60% ونسبة الفقر المدقع أكثر من 60% فيما تجاوزت نسبة الفقر العادي حاجز الـ83% مع نهاية عام 2018.[46]

أدت سيطرة النظام السوري على مناطق واسعة خلال عامي 2017 و2018، دون أن يتزامن ذلك مع توسيع دائرة نفوذه على الموارد المالية الأهم ومنها النفط والغاز والطرق الدولية، إلى زيادة الأعباء على كاهل النظام ومضاعفة عجزه المالي والحوكمي المستمر، خصوصاً في ظل تشديد العقوبات الدولية المفروضة عليه. الأمر الذي انعكس على شكل أزمات خدمية حادة في مناطق سيطرته.[47] بالرغم من ذلك، شهدت معظم القطاعات الخدمية تحسناً متفاوتاً تعزّز مع ازدياد قدرة المؤسسات الحكومية على الجباية وتحصيل العوائد الضريبية والرسوم الجمركية وازدياد إنتاج النفط والغاز أيضاً. حيث لوحظ ارتفاع قيمة الإيرادات المحلية بواقع 90 مليار ل.س (200 مليون دولار) بين عامي 2017 و 2018.[48] ومثّل قطاعا الكهرباء والنقل أولوية لدى حكومة النظام بين عامي 2016 و2018، حيث ارتفعت استطاعة الشبكة الكهربائية العامة من 1200 ميغا واط عام 2016 إلى 4200 ميغا واط عام 2018، وذلك نتيجة لإصلاح عدد من محطات التوليد الكهربائي وارتفاع واردات الغاز والفيول بشكل كبير مؤخراً.[49] إلا أن هذا الارتفاع لم يكن كافياً لتلبية الاحتياجات المتزايدة وخصوصاً في فصل الشتاء، وفي الوقت نفسه لم يكن منتظماً بشكلٍ كافٍ ليعيد معه تشغيل المصانع والمرافق التجارية التي ظلّت تعتمد على مصادر التوليد البديلة. في حين بقيت معظم المناطق الأشد تضرراً دون تيار كهربائي حتى بداية عام 2019.

---

[46] Economy of Syria, Fanack, 21-02-2018: https://bit.ly/2T5GbLj

[47] كانت أزمة الكهرباء والغاز والخبز والمياه حاضرة في معظم المدن السورية، والتي شهدت تعاظماً حاداً في فصل الشتاء، وفي حين أن النظام يعزو هذه الأزمات في كثير من الأحيان إلى العقوبات الدولية المفروضة عليه، إلا أن عجز مؤسساته مالياً وحوكمياً واستمرار اقتصاديات الحرب كان له دور كبير أيضاً. انظر: فادي شباط، تفاصيل وأرقام.. عن أزمة الغاز في سورية، اقتصاد، 26-12-2018: https://bit.ly/2ItVN7a؛ " أزمة خبز جديدة والسبب هو التهريب! DP News، 16-09-2018: https://bit.ly/2T2l0J3 ؛ أزمة الخبز في حلب: مليشيات النظام والسوق السوداء، المدن، 29-11-2018: https://bit.ly/2E2kVfl

[48] الواقع الحوكمي وإعادة الإعمار في مناطق النظام السوري خلال شهر أيلول 2018، مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، 02-11-2018، https://bit.ly/2GSdECi

[49] الحكومة: خطة بديلة لتأمين المشتقات النفطية نتائجها خلال أيام والمواطن دائماً على حق في مطالبه.. غانم: عقود جديدة وزيادة الإنتاج لتلبية الاحتياجات من الغاز ... رحمون: دوريات شرطية لترفيق حمولات الغاز من مرحلة الاستلام حتى التوزيع في المراكز، صحيفة الوطن، 14-01-2019: https://bit.ly/2ElLVII

أما في قطاع النقل، فقد ظلّ هاجس النظام طوال الأعوام السابقة استعادة الطرق التجارية والمعابر الحدودية الرئيسة وإعادة تأهيلها لما في ذلك من مكاسب اقتصادية ضخمة تدرّها عليه. وفي عام 2019 تحولت أولوية النظام إلى إعادة تأهيل بعض الطرق الرئيسة بالإضافة للتركيز على قطاع الموانئ والسكك الحديدية لإعادة ربط سورية بالمحيط الإقليمي. بلغت موازنة وزارة النقل 44.7 مليار ل.س منها 700 مليون للمديرية العامة للموانئ و10 مليارات ليرة للمؤسسة العامة للخطوط الحديدية و29.5 مليار للمؤسسة العامة للمواصلات الطرقية في العام 2019.[50] إلا أن عملية إعادة ربط المدن السورية داخلياً وخارجياً هي أصعب في الحقيقة مما تبدو عليه وذلك نظراً لحجم الدمار الكبير الذي أصاب البنية التحتية لقطاع النقل بالإضافة لخروج أجزاء واسعة من الطرق الدولية عن سيطرة النظام وانتشار الحواجز التابعة لمليشيات النظام المختلفة في أجزاء أخرى منها.

ج. **إعادة التعافي الاقتصادي:** تشير التقديرات أن الاقتصاد السوري قد خسر 75% من قيمته منذ اندلاع النزاع، حيث جاءت الخسائر عابرة لجميع القطاعات الاقتصادية فشملت قطاعات الطاقة والزراعة والمياه والنقل والتعليم والصحة وغيرها. فمثلاً تقلّص حجم قطاع النفط والغاز بنسبة 93% وكذلك القطاعات غير النفطية بنسبة 52%، فيما انخفض مخزون القطع الأجنبي من 21 مليار دولار عام 2010 إلى مليار واحد عام 2015.[51] زادت العقوبات الأمريكية والأوروبية وإحجام هذه الدول عن المساهمة في تمويل عمليات إعادة الإعمار - في ظل الوضع الراهن - من معاناة النظام الاقتصادية، فيما لا تتوفر البنية التحتية ولا البيئة الاستثمارية الجاذبة لرؤوس الأموال في الخارج كما بيّنا في الأقسام السابقة.

دفعت هذه العوامل النظام السوري ورجال الأعمال الموالين له (وخصوصاً من أعادوا رؤوس أموالهم إلى سورية لتشميلها بالعقوبات الدولية) إلى التوجه للاستثمار في القطاعات المصرفية والمالية والعقارية، باعتبارها الأكثر ربحيةً وأماناً في الوقت الحالي في ظل ضعف مقومات الاستثمار في مجالات أخرى كالزراعة والصناعة.[52] أدى ذلك لازدياد ملحوظ في الموجودات المالية في المصارف الخاصة، فمع نهاية العام 2018 بلغ إجمالي الموجودات المالية في 14 مصرفاً خاصاً 2.078 مليار ل.س

[50] الواقع الحوكمي وإعادة الإعمار في مناطق النظام السوري خلال شهر كانون الثاني 2019، مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، 15-02-2019، https://bit.ly/2ElQCRD

[51] Matthew RJ Brodsky, The Financial Viability of the Assad Regime in Syria, Security Studies Group, 14-08-2018: https://bit.ly/2Vu9AfL

[52] الواقع الحوكمي وإعادة الإعمار في مناطق النظام السوري خلال شهر تموز 2018، مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، 13-08-2018: https://bit.ly/2IClSkq

بزيادة قدرها 9.5% مقارنة بالعام 2017، وخلال الفترة (2014-2018) ارتفعت قيمة الموجودات لدى المصارف التقليدية والإسلامية بنسبة 154%.[53] بناءً على ذلك، اتخذ البنك المركزي قراراً بشهر شباط 2018 يسمح للمصارف بإعادة منح القروض من جديد بعد توقف دام 3 سنوات بفائدة تبلغ 13% بشكل تقديري.[54] إلا أن نص القرار اشترط ألا تقدم هذ المصارف أي تمويل في المناطق غير الآمنة أو غير المستقرة، مهما كان نوعها ومن ضمنها القروض السكنية وقروض الترميم.[55] منذ نهاية العام 2017 اتضحت السياسة الحكومية بالتوسع في سياسة الإقراض ومنح تسهيلات مصرفية تشجّع على الاقتراض مستهدفةً الصناعيين والزراعيين وموظفي القطاع العام والمتقاعدين وحتى محدودي الدخل، حيث وافق المصرف التجاري السوري على وضع خطة تسليفية بمقدار 30 مليار ل.س وتسهيلات ائتمانية مباشرة بقيمة 25 مليار ل.س.[56] من ناحية أخرى، أصدر مجلس الوزراء القرار رقم 35 للعام 2017 مقرّاً الخطة الحكومية لدعم المشاريع الصغيرة والمتناهية الصغر التي تستهدف القطاعات الريفية والزراعية، حيث سيسهم الصندوق الوطني للمعونة الاجتماعية في تغطية 4% من مقدار الفائدة السنوية، التي تبلغ 10% للمشروع كما يبين جدول (1).[57] لهذا الغرض تم تأسيس شركة نور للتمويل الصغير ومتناهي الصغر في شباط 2018 برأسمال قدره مليار ل.س (2.3 مليون دولار) لتصبح الشركة الرائدة والأكبر في مجال الإقراض الصغير والمتناهي الصغر، وتعمل هذه الشركة على تقديم قروض بضمانات شخصية، أو عينية، أو حتى من دون ضمانات، وهي مملوكة بالكامل لرامي مخلوف.[58]

جدول (1) يبين قروض المشاريع متناهية الصغر كما أقرها قانون رئاسة الوزراء رقم 2016/35 نوع القرض

	السقف الأعلى للقرض	حجم المشروع
تجاري	20 مليون ل.س	1 - 5 عامل
زراعي	5 مليون ل.س	1 - 5 عامل
خدمي	15 مليون ل.س	1 - 10 عامل

[53] موجودات المصارف الخاصة خلال 1700 يوم زادت 17 بالمئة بالدولار، جريدة الوطن،19-01-2018: https://bit.ly/2ElN6bd

[54] رولا عطّار، سورية:المصارف تعاود الإقراض..والوظيفة الحكومية تضمن التسديد، المدن، 08-02-2016: https://bit.ly/2DZ7rBC

[55] رولا عطار، سورية: رمّم بيتك بقرض، المدن، 06-02-2018: https://bit.ly/2GV3xgg

[56] منهل الصغير، القروض الاستثمارية في المصارف العامة قليلة وخجولة.. المشكلة في التسهيلات أم الصناعيين أم الثقافة المصرفية؟!، صحيفة تشرين، 19-09-2018: https://bit.ly/2tvWKl1

[57] محمد الواوي، هل تُشبع الخطة الحكومية أفــواه الملايين الجائعة بـ"المشاريع الصغيرة ومتناهية الصغر"؟؟ جريدة الأيام، 27-05-2018: https://bit.ly/2GEUWx5

[58] مروان كيالي، خطة للاستيلاء على مدخرات الفقراء: "شركة نور" لرامي مخلوف، المدن، 28-08-2018: https://bit.ly/2tvGlgB

ورغم اتخاذ معظم المصارف احتياطات لتطوير قدراتها على الجباية والتعامل مع ملفات القروض المتعثرة،[59] إلا أن عدم القيام بخطوات جادّة لتحسين البيئة التشريعية والاستثمارية وإصلاح قطاعات البنية التحتية قد يزيد من احتمالية فشل عدد كبير من هذه المشاريع الاستثمارية وبالتالي حدوث ازدياد هائل في عدد القروض المتعثرة، مما قد ينذر بأزمات مالية واقتصادية على المدى المتوسط والبعيد. أخيراً: تعطي شروط الإقراض الأفضلية لموظفي الدولة في كثير من الأحيان، كما تربطها أيضاً بإتمام الخدمة الإلزامية والحصول على موافقات أمنية في حالات أخرى، الأمر الذي يعمل على استثناء قطاعات كبيرة من المواطنين وتقويض قدرتهم على العودة مجدداً لسوق العمل والاستثمار.[60]

وعلى نطاق أعم، وفي مسعى البنك المركزي لاستقطاب المزيد من الودائع إلى القطاع المصرفي، أعلن لأول مرة في تاريخه عن طرحه لشهادات إيداع بالليرة السورية وفق طريقة سعر الفائدة الثابت.[61] إلا أن اتباع السياسة النقدية هذه مع عدم استقرار سعر صرف الليرة السورية وارتفاع معدلات التضخم، وفي ضوء أسعار شهادات الإيداع المطروحة (100 مليون ل.س) وأسعار الفائدة عليها (4.5%)، لا يُتوقع له أن يعود بتلك الفائدة الكبيرة على الاقتصاد كما يرى محللون.[62] فيما يبقى أمل النظام معلّقاً بشكل كبير على عودة أموال السوريين في الخارج (وبالتحديد في لبنان وتركيا ودول الخليج) والذي لم يتحقق لغاية الآن بالشكل المرجو نظراً لاعتبارات سياسية في المقام الأول.

بشكل عام لا يمكننا قراءة خطة سياسة واضحة ينتهجها النظام لإدخال البلاد في حالة التعافي المبكر المرجوة، نظراً لضعف إمكانيّاته أولاً، ولعدم رغبته ثانياً في توجيه موارده المحدودة إلى المناطق غير الموالية له بشكل واسع. وتتركز مساعي النظام في عمليات التعافي المبكر حالياً على قطاعات معينة وفي نطاقات جغرافية محدّدة، في حين تعد المعايير السياسية لا الفنية والتقنية المحدد الأبرز في توجيه دفة الدعم والتنمية والاستثمار. ويكمن خطر تسييس هذه العمليات والانتقائية في تطبيقها في توسيع الفجوة التنموية بين مختلف المناطق السورية على المدى المتوسط والبعيد وخلق

---

[59] على سبيل المثال، وافق المصرف المركزي على تأسيس مؤسسة ضمان مخاطر القروض. انظر: دانية الدوس، "المركزي" يعلن تأسيس مؤسسة ضمان مخاطر القروض، صحيفة تشرين، 08-10-2018: https://bit.ly/2T72EaJ

[60] بشكل دائم تتصدر طرطوس واللاذقية قائمة المدن بأعداد المستفيدين من القروض الشخصية وقروض الدخل المحدود. انظر: عبد الهادي شباط، اللاذقية وطرطوس أكثر المحافظات طلباً للقرض ... 5 آلاف موظف يحصلون على قروض دخل محدود بـ2.4 مليار ليرة شهرياً من «التسليف الشعبي»، جريدة الوطن، 12-12-2018: https://bit.ly/2V9YxIk

[61] إعلان مصرف سورية المركزي عن إصدار شهادات إيداع بالليرة السورية الإصدار رقم1 وفق طريقة سعر الفائدة الثابت للمصارف التقليدية العاملة في الجمهورية العربية السورية، مصرف سورية المركزي، 04-02-2019: https://bit.ly/2U5r3ek

[62] Mohammad Bassiki, As sanctions loom, Syria looks to retrieve funds from abroad, Al-Monitor, 15-02-2019: https://bit.ly/2V9Uzzt

فجوات اقتصادية واجتماعية وتكريس حالة عدم المساواة الأفقية في المجتمع (Horizontal Inequality).[63] من خلال دراسات الحالات المختلفة نكتشف أن مناطق "المصالحات" قد تحوّلت تدريجياً إلى مناطق مستهلكة بالدرجة الأولى وتعتمد بشكل رئيسي على ما يسمح النظام له بالدخول من مواد استهلاكية وطبية، فيما لا يتم اتخاذ أي تدابير لتشجيع السكان على إعادة الاستثمار مرة أخرى في القطاعات الحيوية في تلك المناطق، مما يجعلها إلى حد بعيد مرهونةً بقرارات النظام في حصولها على الخدمات ومن ثم تعافيها اقتصادياً.

3. الملامح العامة لسياسة النظام في مناطق سيطرته، مدينة حلب نموذجاً

عدت مدينة حلب قبل اندلاع النزاع بكونها من أهم المدن في منطقة الشرق الأوسط، وكانت تعد المدينة الأكبر في سورية وعاصمتها الاقتصادية بالدرجة الأولى، وقد لعب موقعها الاستراتيجي الدور الأبرز في منحها أفضلية في عملية التبادل التجاري مع محيطها المحلي (الغني بالزراعة والمياه والنفط) ومحيطها الإقليمي الواصل بين تركيا ودمشق والأردن والخليج من خلال طرق الشحن الدولية، وكذلك قربها للساحل الذي جعل من عملية استيراد المواد الأولية ميسّراً بشكل عام. اعتمدت المدينة سابقاً على التجارة والصناعة كموارد رئيسة لها، وبالأخص صناعة النسيج والمواد الغذائية، فيما اشتهر الريف الحلبي بالزراعة والصناعات الزراعية. وقد لعبت الهجرات المتتابعة من الريف للمدينة (وبالأخص من مدن الباب وعفرين) في رفد القطاع الصناعي بمد غير منقطع من الأيدي العاملة الرخيصة التي وجدت في مناطق السكن العشوائي في شرق المدينة ملاذاً رخيصاً وآمناً لها. بالرغم من أن هذه التركيبة الاجتماعية قد وفرت للمدينة اقتصاداً محلياً متماكساً وناجحاً على مدار سنوات طويلة، إلا أنها سبّبت في المقابل شرخاً اجتماعياً ظلّ يترسخ آخذاً طابع التقسيم الطبقي بين أحياء المدينة المختلفة، بحيث تركزت الطبقات الوسطى والميسورة من التجار والصناعيين في الأحياء الغربية، بينما تركزت الطبقات العاملة الأقل غنىً (والتي أتت من الأرياف المحيطة في معظم الحالات) في الأحياء الشرقية.

بعد دخول الجيش السوري الحر للمدينة عام 2012، تمركز هذا الأخير في الأحياء الشرقية بشكل رئيسي وكذلك بقية الأجسام الثورية التي وجدت في هذه الأحياء حاضنة شعبية لها. ومنذ ذلك الوقت

[63] تعرّف عدم المساواة الأفقية بأنها حالة عدم المساواة الممنهجة بين المجموعات الأثنية أو الدينية أو الإقليمية، وليست المرتكزة على الفرد كما الحالة الطبيعية، تمثل حالة عدم المساواة العامودية مصدراً للنزاعات وعدم الاستقرار السياسي ومحركاً لها في كثير من الأحيان، إذ تشعر هذه المجموعات المحرومة بالاستياء وقد تبادر للهجوم على المجموعات الأكثر تميزاً طلباً للموارد أو للانتقام منها. انظر:
Frances Stewart, Horizontal inequalities as a cause of conflict, Bradford Development Lecture, November 2009, https://bit.ly/2EpkCxa

وحتى نهاية العام 2016 لم تهدأ العمليات العسكرية التي انبنت على خطوط الفصل الاجتماعي الاقتصادية السابقة بشكل أو بآخر. تعرض الجزء الشرقي من المدينة لعدة هجمات عسكرية شرسة شنّها النظام السوري مدعوماً بالتغطية الجوية الروسية والمليشيات المدعومة إيرانياً، الأمر الذي أدى لدمار لا سابق له على مستوى البنية التحتية وقطاع الإسكان تركّز جلّه في المناطق الشرقية الخاضعة لسيطرة المعارضة آنذاك. وتسبّب ذلك أيضاً في توليد موجات هجرة وتهجير جماعية كان آخرها في شهر كانون الأول عام 2016، والتي حملت معها استعادة النظام السيطرة على المدينة ككل وإخلاء الأحياء الشرقية بشكل شبه كامل. وفيما يلي نستعرض الملفات الرئيسية الثلاثة لعملية التعافي المبكر:

أ. **الملف الأمني:** أخذ تعامل النظام السوري مع مدينة حلب بعد السيطرة عليها بشكل كامل طابعاً خاصاً ومعقّداً نظراً لتعقيد تركيبتها الاجتماعية والاقتصادية والتفاوت الهائل بين أحياء المدينة نفسها على جميع الصعد. كانت سياسة النظام تجاه المدينة أمنيةً بالدرجة الأولى، وقد جسّد تعيين حسين دياب ذي الخلفية العسكرية والأمنية محافظاً لحلب في شهر سبتمبر من عام 2016 هذه العقلية الأمنية في إدارة المدينة، إلى جانب تغلغل اللجنة الأمنية والعسكرية في كل مفاصل الحياة داخلها.[64] وبشكل عام يُعزى عدم الاستقرار الحالي في مدينة حلب لعدة أسباب: 1) تجزئة المدينة إلى عدة قطاعات تسيطر عليها مليشيات مختلفة بحيث تتركز المليشيات الأجنبية (كلواء الباقر والنجباء وأبو الفضل العباس) في المناطق الشرقية التي شاركت في السيطرة عليها،[65] بينما أبقت الأجهزة الأمنية ومجموعات الدفاع الوطني واللجان الشعبية سيطرتها على المناطق الغربية. وتنتشر الحواجز الأمنية التابعة لهذه المجموعات على مختلف مداخل المدينة وأحيائها،[66] وتقوم بفرض إتاوات ورسوم على مرور الأفراد والبضائع مما يعيق الحركة التجارية بشكل كبير. وفي كثير من الأحيان يتم فرض موافقات أمنية للسماح بعودة السكان إلى مناطقهم الأصلية.[67] 2) تمارس هذه المليشيات والمجموعات المسلحة هيمنة على

[64] عيّن النظام قبل عدة أشهر من الحملة العسكرية الأخيرة على المحافظة قائداً جديداً للجنة الأمنية والعسكرية على المدينة، وهي اللجنة المؤلفة من ممثلين عن الأجهزة الأمنية والعسكرية في المحافظة وهي تعتبر الحاكم الحقيقي لها، وهو اللواء زيد صالح المقرّب من روسيا، ليتم إعفاؤه من منصبه بعد ضغوط من المخابرات العسكرية وتعيين العميد مالك عليا في تشرين الثاني 2017 ومن ثم اللواء سليم حربا في كانون الأول 2018. وجسّدت في كثير من الأحيان هذه التعيينات الصراع بين مراكز القوى الأمنية والعسكرية داخل المدينة.

[65] المليشيات الشيعية.. قوة احتلال أجنبية في حلب، الجزيرة، 18-12-2016: https://bit.ly/2GFFS4b

[66] تعيث هذه المجموعات فساداً في المدينة وتعدُّ مسبباً رئيساً في نشر حالة الفوضى الأمنية والذعر في المدينة باشتباكاتها المتكررة، انظر مثلاً: قتلى باشتباكات بين "الدفاع الوطني" و"الأمن الجنائي" في حلب (صور)، أورينت نت، 06-09-2018: https://bit.ly/2BOzovN؛ وليد أبو الخير، اشتباكات بين الميليشيات الموالية للنظام شرقي مدينة حلب، ديارنا، 15-10-2018: https://bit.ly/2BQ93gN

[67] خالد الخطيب، دليلك إلى مدينة حلب في ظل سيطرة النظام، المدن، 05-05-2017: https://bit.ly/2BPaHiB

عدد كبير من المؤسسات المحلية كمجلس المدينة وتتحكم بالخدمات الأساسية الأخرى كتوزيع مادتي الغاز والخبز مما يتسبب بأزمات عديدة في توريدها للمواطنين.[68] 3) تنتشر حالات السرقة والنهب المنظم والخطف مقابل الفدية بشكل واسع وملحوظ في المدينة، مما سبّب حالة استياء واسعة في صفوف قاطني المدينة وصرف كثيراً من النازحين عن العودة إليها مجدّداً.[69]

من ناحية أخرى، تمثّل قضية التجنيد الإجباري والاعتقال التعسفي - والتي تتم عبر حواجز النظام المنتشرة في كل أحياء المدينة، أبرز الأسباب المؤرقة للشباب في مدينة حلب، والتي تمنع أيضاً النازحين الشباب من العودة والانخراط في سوق العمل مجدداً، كما أنها تمثّل مصدر تربّح من قبل عناصر وضبّاط الأجهزة الأمنية عبر إدارتهم لعمليات التهريب والسمسرة.[70] وتشير بعض إحصائيات الأمم المتحدة غير المنشورة إلى أن عدد سكان مدينة حلب قد انخفض من 2.3 مليون نسمة (حسب آخر إحصاء عام 2005) إلى ما دون 1.6 مليون نسمة مع نهاية العام 2018 منهم 220 ألف نازح داخلي. وعلى صعيد عودة النازحين واللاجئين فقد تم تسجيل عودة 75 ألف شخص فقط خلال العام 2018 ككل.

ب. **عمليات إصلاح البنية التحتية واستعادة الخدمات.** تعدُّ مدينة حلب من أكثر المدن السورية تعرضاً للدمار بشكل إجمالي، ونظراً لحجم المدينة وطبيعة اقتصادها القائم على الصناعة والتجارة، فإن تعافيها لا يمكن له أن يتم دون إعادة تأهيل البنية التحتية وإعادة تأهيل الطرق ومناطق السكن الشعبي المتضررة مما يساعد الأيدي العاملة على العودة مجدداً. فمثلاً انخفض عدد المنشآت الصناعية في قطاع النسيج من 5545 إلى 853 خلال سنوات النزاع، كما

---

[68] انظر مثلاً:

- ميليشيا إيرانية تحصل على مقعد في "مجلس محافظة حلب"! (صور)، أورينت نت، 18-09-2018: https://bit.ly/2BOL4hO؛
- قائد ميليشيا (فوج النيرب) عضو في "مجلس محافظة حلب"! (صور)، أورينت نت، 23-09-2018، https://bit.ly/2NqomkJ؛
- سوق هال حلب: مجلس المدينة في خدمة "الدفاع الوطني"، المدن، 15-11-2018، https://bit.ly/2VbwpEE؛
- أزمة الخبز في حلب: مليشيات النظام والسوق السوداء، المدن، 29 تشرين الأول 2018، https://bit.ly/2E2kVfI

[69] انظر مثلاً:

- الانفلات الأمني يتسع في مدينة حلب ويفرز مزيداً من الجرائم آخرها قتل طفل بعد اختطافه ورمي جثته في المدينة، المرصد السوري لحقوق الإنسان، 13-02-2018، https://bit.ly/2E1jA8Y؛
- فراس العلي، السرقة وجرائم القتل تزداد في حلب.. من يقف خلفها؟، تلفزيون سورية، 12-10-2018، https://bit.ly/2U90HIo

[70] حملات التجنيد تشل الحركة في حلب: 3 آلاف دولار ثمن النجاة من جيش الأسد، السورية نت، 03-02-2019: https://bit.ly/2TaeEZf؛

- الخدمة الإلزامية.. كابوس للشباب ومصدر اغتناء لجنود النظام في حلب، الجزيرة، 12-02-2019: https://bit.ly/2RYEYRx؛
- عبيدة النبواني، تراجع التدقيق الأمني في بعض أحياء حلب خلال رمضان واستمرار التضييق في حي السكري، سمارت نيوز، 25-05-2018: https://bit.ly/2BQmD3F

انخفضت قيمة الاستثمارات في القطاع من 231 مليون إلى أقل من 17 مليون ل.س في أواخر عام 2018.[71] بشكل عام، لا توجد مشاريع كبيرة لإعادة تأهيل البنى التحتية في مدينة حلب إلا ما يتعلق بقطاع الكهرباء والذي كان من أشد القطاعات تضرراً وأكثرها كلفة من حيث الخسائر التي لحقت به.[72] إلا أن هذه المشاريع تخدم أحياء محدودة العدد يقع جلّها في النصف الغربي من المدينة وذلك بسبب عدم تضرر بنيتها التحتية بشكل كبير، والتي بقيت تتلقى التيار الكهربائي بشكل جزئي وبعدد ساعات متفاوت يومياً طوال أعوام النزاع، وقد ساعدت سيطرة النظام السوري على سد تشرين نهاية عام 2018 على زيادة عدد ساعات التغذية هذه.[73] في حين لا تتلقى الأحياء الجنوبية والشرقية حالياً التيار الكهربائي عن طريق الشبكة العامة إلا بشكل محدود جداً، بحيث لا يزال الاعتماد على الوسائل البديلة قائماً هناك بشكل رئيس. وبالرغم من إعلان حكومة النظام عن مشاريع كبيرة لإعادة تأهيل محطات توليد ونقل الكهرباء بتكلفة تصل 390 مليار ل.س،[74] إلا أن قدرة النظام على توفير هذه المبالغ ما تزال موضع شك، خصوصاً مع تضارب الأنباء بشأن مساهمة إيران وروسيا في ذلك.[75] أما في قطاع النقل والطرق فتعد مشكلة الضرر الفيزيائي الذي أصاب الشوارع الرئيسة والفرعية في المدينة إضافةً إلى إزالة الركام من أبرز العوائق أمام استعادة ربط المدينة داخلياً، فيما تعاني المدينة من نقص حاد في عدد الباصات العمومية بالإضافة إلى شح الموارد البشرية القادرة على تشغيلها.[76] وقد تم تفعيل القطار داخل المدينة فقط ولمسارات محدودة فيما لم يتم تشغيل المطار لغاية الآن بالرغم من الانتهاء من أعمال الصيانة فيه. وبشكل تقديري تبلغ تكلفة إعادة تأهيل الطرق في

---

[71] ميس بركات، النسيج المستورد تهريباً يمهر بخاتم "صنع في سورية" إصرار صناعي في حلب على مناوئة اعتبار الأقمشة مدخلات إنتاج؟!! البعث ميديا، 21-09-2018: https://bit.ly/2SVE1Pe

[72] ذلك بالنظر إلى الدمار الذي أصاب المحطة الحرارية الرئيسية في المدينة والتي كانت تغطي ما يوازي 60% من طاقة المدينة، بينما ما زالت محطة الزربة في ريف حلب الجنوبي خارج سيطرة النظام، وقد شهدت 11 محطة فرعية من أصل 16 من دمار ما بين كلّي وجزئي.

[73] خالد زنكلو، سد تشرين يقلص ساعات التقنين في حلب، جريدة الوطن، 16-02-2019: https://bit.ly/2Sj17tO

[74] أهمها تأهيل الخط 400 كيلو فولت بطول 150 كيلومتر وتأهيل محطة حلب إف، والمحطة الحرارية، فضلاً عن وضع 500مركز لإعادة المنظومة الكهربائية إلى الأحياء الشرقية. انظر: محمد حميجو، «الكهرباء» تحت قبة «الشعب».. و2019 عام كهربائي لحلب ... خربوطلي: ينقصنا 5.5 مليون م3 من الغاز لمحطات التوليد.. واجتماع مع «النفط» لزيادة الكميات، جريدة الوطن، 05-12-2018: https://bit.ly/2E9n6hA

[75] انظر مثلاً:

- إيران تسيطر على كهرباء سورية وتزود حلب بالطاقة، العربي الجديد، 04-03-2018: https://bit.ly/2HSYM8P
- وزير الكهرباء السوري لـ"سبوتنيك": روسيا تعيد تأهيل منظومتنا الكهربائية (فيديو)، وكالة سبوتنيك، 07-10-2018: https://bit.ly/2E4ux9Y

[76] Syria Damage Assessment of selected cities Aleppo, Hama, Idlib, Phase III, World Bank Group, March 2017, https://bit.ly/2STxlky

المدينة ما بين 470 و 530 مليون دولار.[77] من ناحية أخرى ثمّة معوقات إضافيةٌ تحول دون استعادة الخدمات في عديد من القطاعات، فمثلاً شهدت قطاعات النظافة والتعليم والنقل انخفاضاً هائلاً في نسبة العاملين فيها لدرجة لم تعد معها هذه القطاعات قادرةً على العمل بالحد الأدنى.

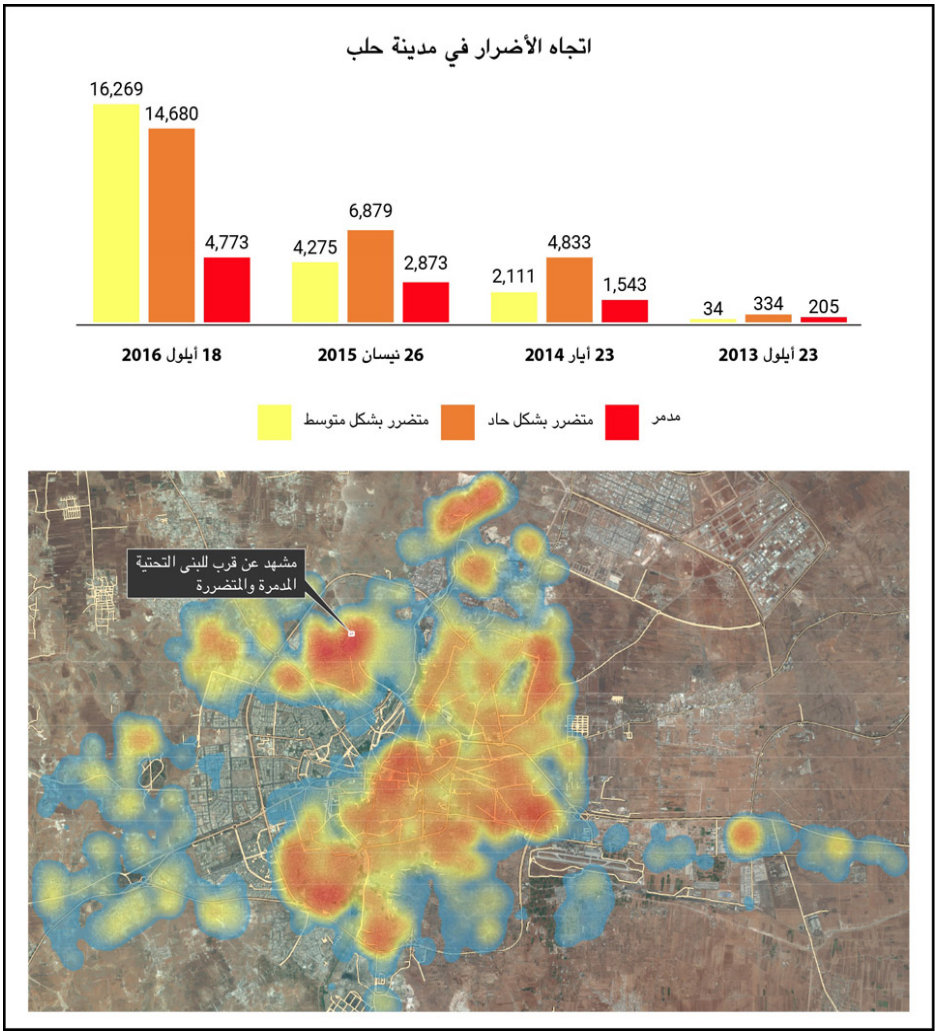
في قطاع المساكن تشير التقديرات إلى أن نسبة الدمار الجزئي للأبنية السكنية بلغت مع نهاية الحملة العسكرية 24% فيما بلغت نسبة المباني المدمّرة كليّاً 40% مع تكلفة تقديرية ما بين 4 – 5 مليارات دولار لإعادة إعمارها.[78] ويبين الشكل (8) توزع الدمار في المدينة بحسب أحيائها. ووفقاً لإحصائيات UNOSAT لم تتعد نسبة إعادة إعمار المباني السكنية المدمرة في حلب حتى عام 2017 بشكل مجمل حاجز 1% فقط من أصل أكثر من 35 ألف مبنى مدمّر في المدينة.[79] عمليّاً لا يوجد أي عمليات لإعادة تأهيل المباني السكنية في المدينة على الإطلاق إلا ما أتى منه على شكل عمليات فردية يقوم بها بعض المواطنين رغبةً منهم في تلافي دفع الإيجارات الباهظة في مناطق نزوحهم. إلا أن كثيراً من هذه المباني لم تعد صالحة للحياة وهي معرّضة للانهيار بشكل كبير مما يعرض حياة القاطنين فيها للخطر.[80] كما يبين الشكل (8).

[77] المرجع السابق

[78] المرجع السابق

[79] Alameen Najjar, Damage Caused by the Syrian Civil War: What the Data Say, Towards Data Science, 27-06-2018: https://bit.ly/2Eqrk6b

[80] 80 ألف شقة مهددة بالسقوط في حلب وتصدع 85 بالمئة من مبانيها، السورية نت، 03-02-2019: https://bit.ly/2tHMJRW



الشكل (8) يبين نسبة الدمار في مباني مدينة حلب حتى أيلول 2016[81]

يتم تأخير اتخاذ القرارات بشكل متعمد فيما يخص الأحياء الشرقية بحجة تضمينها في المخطط التنظيمي العام للمدينة والذي من المفترض أن يعالج مشاكل السكن العشوائي على حد زعم حكومة النظام. وبالرغم من أن مجلس مدينة حلب هو المسؤول نظرياً عن دراسة المخطط التنظيمي وإصداره إلّا أن تدخّل القطاع الخاص من خلال المناقصات التي تطرحها الشركة العامة للدراسات والاستشارات الفنية الحكومية التابعة لوزارة الأشغال العامة والإسكان،

[81] Damage density in the City of Aleppo, Syria, United Nation Institute for Training and Research UNitar, 15-12-2016: https://bit.ly/2NnfDji

وتدخّل الأطراف الإقليمية كإيران عبر مليشياتها، يؤثر في قرارات المجلس المتعلقة بتنظيم المدينة وبالتالي يزيد من احتمالية التضحية بعشوائيات المدينة وطبقتها العاملة.[82]

ج. **الانتعاش الاقتصادي**: يمكننا إيجاز أهم متطلبات الانتعاش الاقتصادي في مدينة حلب باستعادة البنية التحتية وإعادة ربط أحياء المدينة ببعضها، وكذلك ربط المدينة بريفها ومحيطها الإقليمي من جديد، بالإضافة إلى تسهيل عودة الصناعيين والتجار والطبقة العاملة على حدٍّ سواء. وقد أوصى صناعيو حلب باتخاذ عدة تدابير لنجاح هذه العملية، كان من أهمها: فتح معابر تجارية مع العراق والأردن، وتخفيض الفوائد على قروض الصناعيين، ومنح تسهيلات وإعفاءات ضريبية للصناعيين الذين يسعون لإعادة تشغيل معاملهم، بالإضافة لإعادة تأهيل المناطق الصناعية كالشيخ نجار والليرمون والراموسة.[83] ولهذا الغرض تم عقد المؤتمر الصناعي الثالث في حلب لأول مرة منذ عشرة أعوام.[84] فيما طالب التجار بتعويضات عن الأضرار التي لحقت بمحالهم، وتحديث قوانين الإيجارات في المناطق المتضررة، وإلغاء العراقيل أمام إعادة ترميم الأسواق في حلب القديمة.[85] إلا أنه لم يتم تحقيق الكثير من هذه المطالب،[86] مما دفع بكثير من التجار والصناعيين لاتهام النظام بإهمال المدينة بشكل متعمد، حيث تركز إعادة الإعمار في المدينة على الجانب العمراني بالدرجة الأولى على حساب قطاعاتهم. ومن شأن ذلك أن يؤدي ذلك إلى تعقيد طموحات إحياء المدينة اقتصادياً من جديد، خصوصاً مع انعزالها عن بقية المدن السورية الأخرى وإغلاق خطوط التجارة معها وهيمنة البضائع التركية والصينية على الأسواق المحلية. في حين تنشط في المدينة حالياً فقط تجارة مواد البناء التي تخدم الأغراض السكنية، وبدرجة أقل المطاعم السياحية.[87]

---

[82] للمزيد انظر: رولا عطّار، المخططات التنظيمية تأكل حقوق السوريين، المدن، 26 تشرين الاول 2018، https://bit.ly/2tD7BKi؛ النظام يبدأ بإزالة عشوائيات حلب الشرقية التي دمّرها، المدن، 27-11-2018: https://bit.ly/2VhemwO ؛ عبد الكريم الحلبي، النظام يمهل مدنيين في حي الشعار بحلب لإخلاء منازلهم، بلدي نيوز، 06-11-2018: https://bit.ly/2BPWkL0

[83] خلال اجتماع هيئتها.. هذه أبرز توصيات غرفة صناعة حلب، البعث ميديا، 15-05-2018: https://bit.ly/2Eua4gc

[84] رئيس مجلس الوزراء يفتتح المؤتمر الصناعي الثالث في مدينة حلب بعنوان (صناعتنا .. قوتنا)، وزارة السياحة السورية، 11-05-2018: https://bit.ly/2Esbvvr

[85] رئيس غرفة تجارة حلب: نصف تجار حلب خارج سورية، وكالة أوقات شام الإخبارية، 26-04-2018: https://bit.ly/2SWq17U

[86] على سبيل المثال يطالب صناعيو النسيج والأقمشة في حلب منذ مدة طويلة بتعديل المرسوم 127 للعام 2017 - والذي يمنح الخيوط والأقمشة تخفيضاً جمركياً بمقدار 50% باعتبارها من مدخلات الإنتاج، الأمر الذي يضّر بالمنتج المحلي بشكل كبير- ولكن دون فائدة. انظر: النسيج المستورد تهريباً يمهر بخاتم "صنع في سورية" إصرار صناعي في حلب على مناوئة اعتبار الأقمشة مدخلات إنتاج؟!! البعث ميديا، 21-09-2018: https://bit.ly/2SVE1Pe

[87] Tom Westcott, 'Thank God you survived the war': How life returned to Aleppo's Old City, Middle East Eye, December 15, 2018, https://bit.ly/2TbTZEc

4. الملامح العامة لسياسة النظام السوري في إدارة المناطق المستردة، مدينة دوما نموذجاً

اتبع النظام السوري، مدعوماً بحلفائه، خلال السنوات الأخيرة الماضية استراتيجيةً مختلفةً في التعامل مع المناطق الخارجة عن سيطرته سعياً منه لاستعادها، تمثلت هذه الاستراتيجية بحصار المناطق المعارضة وقصفها بشكل ممنهج متبعاً أسلوب "التجويع أو الرضوخ" لدفع الأهالي للاستسلام لشروط النظام في النهاية. هذه الشروط التي انطوت في الغالب على تهجير مقاتلي الفصائل والناشطين الثوريين في مختلف المجالات وكل من هو رافض لهذه "المصالحة". وسعى النظام من خلال تطبيق هذا النموذج إلى إعادة ترميم مؤسساته، متمثلةً بالبلديات والأجهزة الأمنية والحزبية في هذه المناطق، والأهم من ذلك كلّه، تدمير كل الهياكل المدنية والحوكمية التي ظهرت فيها سابقاً، والتي كانت تعد منافساً لمؤسسات الدولة في مراحل معينة. إلا أن النظام قد عجز عن الوفاء بعهوده التي قطعها بإعادة الخدمات العامة لهذه المناطق في حالات كثيرة، لأسباب تعزى لعدم اكتراثه بها وعدم قدرته على القيام بذلك، وسياسته المتمثلة باستمرار العقاب الجماعي لسكان هذه المناطق.

قبل اندلاع النزاع كانت تعد مدينة دوما من أكبر مدن ريف دمشق ومركزها الإداري، فضلاً عن كونها أهم المراكز الزراعية في المنطقة والتي تصدّر إنتاجها لكل المدن المحيطة بها وعلى رأسها العاصمة دمشق، وهي أيضاً مركز تجاري مهم للمنتجات الزراعية والحيوانية والصناعات الحرفية كصناعة المفروشات. وخلال أعوام النزاع برزت مدينة دوما كواحدة من أهم حواضن المعارضة السورية مدنياً وعسكرياً وظلت لسنوات طويلة مركز تهديد مباشر للعاصمة، مما جعلها هدفاً رئيساً لقوات النظام. في حين كانت مدينة دوما آخر المدن انضماماً لاتفاقيات المصالحة في الغوطة الشرقية التابعة لريف دمشق؛ نظراً لكثافتها السكانية وقوة جيش الإسلام المسيطر عليها آنذاك. وقضى الاتفاق المبرم في نيسان 2018 بخروج ما يقارب من 19 ألفاً ما بين عسكري ومدني من المدينة نحو الشمال السوري، ومنح مهلة ستة أشهر للشباب في سن الخدمة الإلزامية للالتحاق بها.[88] بعد استعادة النظام لمدن الغوطة الشرقية، سعى إلى فرض سيطرته المطلقة عليها بإبقائها معزولة عن بعضها البعض من جهة وعن محيطها الخارجي من جهة أخرى، فقد حاول النظام ربط بقية مدن الغوطة الشرقية بمدينة دمشق بشكل مباشر محاولاً كسر ارتباطها التاريخي بمدينة دوما وإضعاف الأخيرة كمركز رئيسي للمحافظة. ومن ناحية أخرى تسهّل هذه الاستراتيجية استخدام سلاح تقديم

[88] المرجع نفسه.

الخدمات والموافقات الأمنية كوسيلة للتحكم في هذه المجتمعات ومعاقبتها وقت الحاجة إلى ذلك. وقد تم تصنيف المواطنين تبعاً لوضعهم الأمني والسياسي كما تقيّمه مؤسسات النظام الأمنية،[89] وبناءً على هذا التصنيف يتم تقييد حركة المواطنين وتحديد فرصهم في العمل. وفيما يلي نستعرض الملفات الرئيسية الثلاثة لعملية التعافي المبكر:

أ. **الملف الأمني:** تم تشديد القبضة الأمنية على مدينة دوما دون سواها من مدن الغوطة الشرقية، نظراً لما كانت تشكله من رمزية ثورية ومدنية. وتمثلت استراتيجية النظام الأمنية في المدينة بعزلها عن بقية مدن الغوطة الشرقية، وعزل أحياء المدينة أيضاً عن بعضها البعض، فقام بتقسيم المدينة إلى قطاعات متعددة ومربعات أمنية موزعة بين فروع النظام المختلفة كالمخابرات الجوية والأمن السياسي وأمن الدولة، ومنع عملية التنقل بين هذه القطاعات بحرية من قبل السكان المحليّين. فيما تم حظر خروج المدنيين من المدينة إلا بموافقات أمنية لا تعطى في الغالب لكل من كان له صلة بالعمل الثوري سابقاً، وتمنح موافقات المغادرة هذه للحالات الطبية غالباً فقط ولمدة لا تتجاوز الشهر الواحد،[90] كما قام النظام بالتضييق أيضاً على زوار المدينة من الخارج.[91] كذلك قام النظام بإجراء عمليات مسح أمني شاملة لكل من تبقى فيها، فضلاً عن فرض تضييقات أمنية إضافية على كل الناشطين الثورين سابقاً تصل إلى حد الاعتقال التعسفي بما فيهم النساء أيضاً، وهو ما كان النظام يتجنّبه القيام به في السابق.[92]

تزامنت سيطرة قوات النظام على مدينة دوما، مع استباحتها من قبل المجموعات المسلحة الموالية للنظام وأجهزته الأمنية، التي قامت بعمليات سرقة المستودعات التجارية والممتلكات الشخصية والدراجات النارية، مما أثّر سلباً على القدرة المالية لكثير من التجار الذين بقوا في المدينة، الأمر الذي دفع الشرطة الروسية أيضاً للتدخل عدة مرات لضبط الوضع.[93] نظراً لحالة الرعب والخوف التي انتابت سكان المدينة جراء هذه العمليات،[94] حيث تشير مصادر محلية إلى أن المدينة شهدت موجات عودة خلال الأشهر القليلة التي تبعت سيطرة النظام على

[89] Political Demographics: The Markings of the Government of Syria's Reconciliation Measures in Eastern Ghouta, Center for Operational Analysis and Research (COAR), 13-12-2018: https://bit.ly/2EvDhrb

[90] مقابلة أجراها الباحث مع أحد مهجري وناشطي مدينة دوما عبر مكالمة هاتفية في تاريخ 19-02-2019:

[91] عمران الدمشقي، النظام لزوار مدينة دوما.. العودة قبل التاسعة ليلاً أو الغرامة والسجن، بلدي نيوز، 07-02-2019: https://bit.ly/2H2b4K6

[92] عمار حمو، "التسوية" في دوما: مسحٌ أمني، المدن، 25-04-2018: https://bit.ly/2tzJ092

[93] لماذا اعتقلت الشرطة الروسية عناصر من النظام في دوما؟ أورينت نت، 14-04-2018: https://bit.ly/2VimwoP

[94] Ammar Hamou and Justin Clark, Life after reconciliation: East Ghoutans who stayed behind grapple with delayed settlement papers, disappearances, Syria Direct, 24-01-2019: https://bit.ly/2Nqbo6w

المدينة، إلا أن الواقع الأمني والخدمي في المدينة أوقف كل أشكال العودة إليها، بل ودفع عدداً من سكانها لمغادرتها باتجاه مناطق أخرى. وقد تصاعدت هذه الظاهرة مع بدء حملات التجنيد الإجباري في شهر سبتمبر عام 2018 التي فرضها النظام على شباب المدينة بشكلٍ مكثّف.[95] ووفقاً لإحصائيات الأمم المتحدة لم يتعدّى عدد العائدين لمدينة دوما حتى شهر نوفمبر عام 2018 حاجز 4500 شخص من أصل أكثر من 80 ألفاً نزحوا عن المدينة منذ نهاية عام 2017، وكان معظم هؤلاء العائدين ممن قطنوا مراكز الإيواء المؤقتة خلال الحملة الأخيرة، لذلك نستطيع القول إن المدينة لم تشهد حركة عودة تذكر من قبل النازحين عنها قبل عام 2017.[96] يستثنى من ذلك عناصر المجموعات المسلحة الذين أصبحوا موالين للنظام بعد سيطرته على المدينة، أو ممن تقلّد مناصب سياسية أو حزبية في المدينة قبل اندلاع النزاع.[97]

ب. **عمليات إصلاح البنية التحتية واستعادة الخدمات.** تشير كل المصادر المحلية إلى أن مدينة دوما حالياً لا تتمتع بأي خدمات تذكر، فما زال المواطنون يعتمدون على الوسائل البدلية في تأمين معظم الخدمات الأساسية كمولدات الكهرباء المحلية وآبار المياه، وحتى بداية عام 2019 لم تكن شبكة الكهرباء العامة تغطي أكثر من 10% من أحياء المدينة.[98] فيما يبدو أنه إهمال متعمد من قبل حكومة النظام للمدينة، بعكس مدن أخرى في ريف دمشق والتي شهدت تحسناً متفاوتاً في مستوى الخدمات. وتقتصر عمليات التأهيل على شوارع معدودة وبشكل محدود جداً يتم تغطيته إعلامياً على أنه انطلاق حملات لتأهيل المدينة ككل. وقد ظلّ الطريق الرئيس الواصل بين دوما ومدينة دمشق خارج الخدمة حتى شهر يوليو 2019، وكذلك معظم الطرق الواصلة بين الأحياء الداخلية.[99] فيما لم تشهد المدينة عودة واسعة لمديريات النظام ومؤسساته، والتي اقتصرت بشكل رئيسي على شعبة التجنيد وشعبة حزب البعث، الذي سيطر بدوره على الانتخابات البلدية في المدينة كسائر المناطق السورية الخاضعة لسيطرة النظام.[100] يعد الدمار الذي خلّفته حملة النظام العسكرية الأخيرة على البنية التحتية وخصوصاً الطرق وشبكة الكهرباء المحلية والأسواق التحدي الأكبر الذي يحول دون استعادة

---

[95] أهالي دوما ينزحون إلى ضواحي العاصمة هرباً من الدمار والبطالة، حرية برس، 20-02-2019: https://bit.ly/2EciZBE

[96] Political Demographics: The Markings of the Government of Syria's Reconciliation Measures in Eastern Ghouta, Center for Operational Analysis and Research (COAR), 13-12-2018: https://bit.ly/2EvDhrb

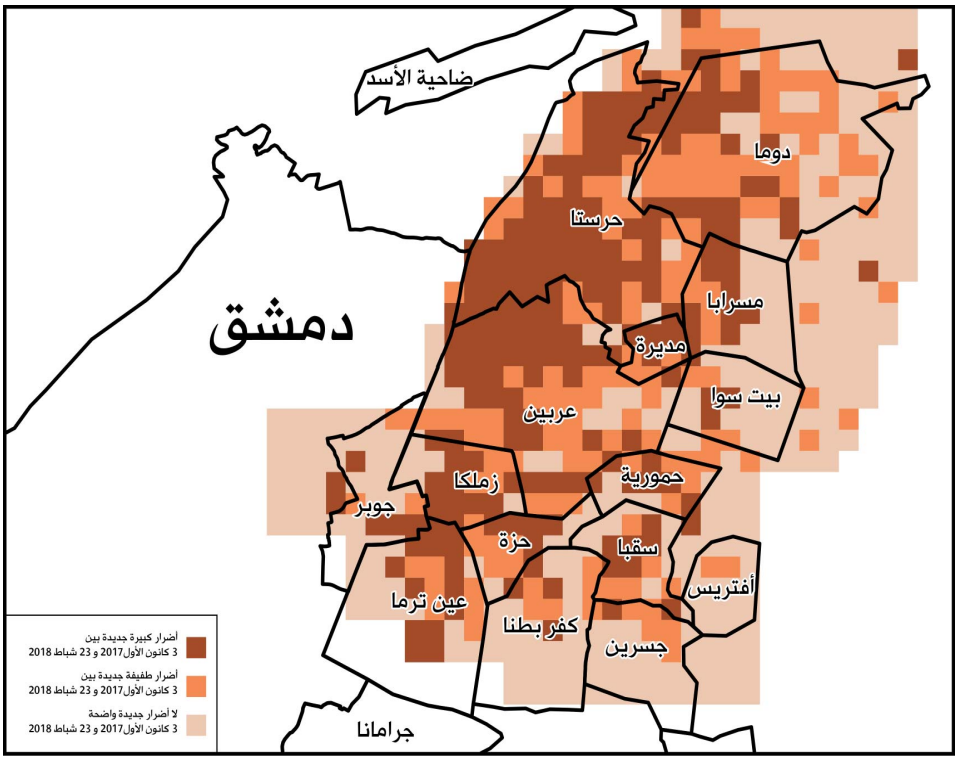
[97] دوما: عاد المخبرون، المدن، 18-09-2018: https://bit.ly/2T0hjW1

[98] Damascus and Its Countryside Left without Electricity and Natural Gas while Snowstorms Strike, Enab Baladi, 25-01-2019: https://bit.ly/2TSPHyl

[99] مقابلة أجراها الباحث مع أحد مهجري وناشطي مدينة دوما عبر مكالمة هاتفية في تاريخ 19-02-2019:

[100] فاز 22مرشحاً من حزب البعث في انتخابات المجلس المحلي في مدينة دوما مقابل 8 مستقلين فقط.

المدينة عافيتها كما يبين الشكل (9).[101] يضاف إلى ذلك النقص الكبير في الموارد البشرية اللازمة لتشغيل قطاعات خدمية أخرى كالصحة والتعليم وإزالة النفايات، فضلاً عن انسحاب معظم المنظّمات التي كانت تدعم معظم هذه القطاعات من المدينة عقب سيطرة النظام عليها. ولم يكن قطاع المساكن أفضل حالاً من بقية القطاعات في الغوطة الشرقية بطبيعة الحال، فقد طال الدمار معظم أحياء المدينة كما يبين الشكل (9).



حيث أصبح من الملاحظ أن سياسة النظام تجاه الأحياء المدمّرة خصوصاً في مناطق المعارضة بشكل عام هو تأجيل النظر فيها ومحاولة التعامل معها من خلال تشميلها بالمخططات التنظيمية المعلنة، وهو وما يسبب تهديداً مباشراً للمجتمعات المحلية القاطنة فيها تاريخياً.[103]

[101] Eastern Ghouta Rapid Assessment: Rural Damascus, Syria: 3 - 9 April 2018, REACH, 12-04-2018: https://bit.ly/2GMTJ8R

[102] Damascus Damage Assessment: Eastern Ghouta Area / Damascus Governorate, United Nation Institute for Training and Research UNitar, 01-03-2018: https://bit.ly/2Hf3vQN

[103] يحاول النظام إدراج المدينة ضمن ما يسمى إقليم دمشق الكبرى. للمزيد انظر: محمد حمص، "إقليم دمشق الكبرى" على الطاولة قبيل إعادة الإعمار، عنب بلدي، 11-11-2018، https://bit.ly/2H45PJP

ج. **الإنعاش الاقتصادي:** عدّت الغوطة الشرقية دائماً المورد الغذائي والبشري للعاصمة دمشق، فضلاً عن احتضانها لعدد كبير من الصناعات كالخزفيات والمفروشات والكيماويات. إلا أن هذه القطاعات الصناعية قد تضررت بشكل هائل خلال النزاع وخسرت رأسمالها المادي والبشري على حد سواء.[104] تبدو عملية إحياء الصناعة في مناطق الغوطة الشرقية ومدينة دوما تحديداً مستحيلة في الوضع الراهن حتى في مستوياتها الدنيا، وعلى الرغم من بقاء قطاع الزراعة متعافياً إلى حداً ما مقارنةً بغيره من القطاعات الاقتصادية، إلا أن انعزال المدينة عن محيطها وافتقارها للأيدي العاملة يهدد استمرار الإنتاج في هذا القطاع وتصريفه بشكل جدّي. إلى جانب ذلك، أدى خروج كل المؤسسات الحوكمية والمنظمات الإغاثية التي نشأت ونشطت خلال أعوام النزاع بعد سيطرة النظام على المدينة إلى خسارة عدد كبير من السكان لأعمالهم، وإلى تضييق الموارد المعيشية والإعانات التي كان الأهالي يتلقونها بشكل منتظم، والذي لم يتم تعويضه من قبل مؤسسات النظام العائدة للمدينة.

أدت السياسة التي انتهجها النظام ضد مدينة دوما كإحدى المدن التي استعاد السيطر عليها، والتي تمثلت باستهدافه للقطاعات المنتجة فيها من خلال تدميرها والتضييق عليها (أو عدم توفير سبل تعافيها على الأقل)، إلى جانب قيامه في الوقت ذاته بالسماح لإدخال المواد الغذائية والطبية دون سواها، إلى تحويل هذه المناطق إلى مناطق استهلاكية بالدرجة الأولى عبر تسهيل دخول هذه المواد وإلغاء الأتاوات على حركتها. وترسخ هذا الأمر خصوصاً بعد سيطرة النظام على قطاع الحوالات المالية بالكامل وإخضاعه لمراقبة صارمة، في حين بقيت هذه المناطق محرومة بشكل كلّي من الخدمات المصرفية.[105]

ثالثاً: هل يستطيع النظام فعلاً قيادة عملية تعافي مبكر شاملة لجميع مناطقه؟

ختاماً يمكن القول بشكل واضح إن النظام ليس لديه القدرة والرغبة لتمويل وإدارة عمليات تعافي مبكر على مستوى البلاد، ويمكن إرجاع ذلك لأسباب عدةٍ أهمها: افتقاره للقدرة المالية بسبب تشظي

[104] مثلاً بلغت خسائر قطاع الكيماويات وحده في الغوطة ما يقارب 81 مليار ل.س. انظر:
Joseph Daher, The political economic context of Syria's reconstruction: a prospective in light of alegacy of unequal development, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2018-12-05: https://bit.ly/2VcbRw1

[105] مقابلة أجراها الباحث مع أحد مهجري وناشطي مدينة دوما عبر مكالمة هاتفية بتاريخ: 19-02-2019.

الاقتصاد خلال أعوام النزاع أولاً، والعقوبات الدولية الصارمة المفروضة على النظام وأركانه والتي استطاعت أن تمنع كل الدول الراغبة بعودة العلاقات مع النظام من بوابة الاقتصاد ثانياً. أضف إلى ذلك عدم وجود رغبة لدى حلفاء النظام لتحمل تكاليف تأهيل هذه المناطق بشكل منفرد. لذلك من المرجح أن يركز النظام مشاريعه واهتمامه في المدى القريب على مناطق نفوذه الموالية له مقدماً إياها على المناطق التي ثارت عليه في السابق، ومطبّقاً لسياسة التهميش المتعمّد ضدها والذي يتخذ أشكال عدة منها: (1) الاستبعاد من مشاريع تأهيل البنى التحتية والإقراض والتوظيف الحكومي، مع (2) التركيز على سحب شباب هذه المناطق للخدمة الإلزامية مما يحول دون انخراطهم في الأعمال الاقتصادية أيضاً، و(3) عدم توفير سبل العودة الكريمة للاجئين والنازحين ومصادرة أملاكهم بشكل ممنهج. ويأمل النظام من خلال تركيز الاستثمارات في المناطق الأقل تضرراً وفي القطاعات الأكثر ربحية أن يوّفر سيولة مالية يستطيع من خلالها الانتقال للعمل تدريجياً في المناطق الأكثر تضرراً وهكذا. بناءً على ما سبق في هذه الورقة نستبعد نجاح النظام في تطبيق هذه السياسة للأسباب التالية:

- طبيعة الاستثمارات التي يقوم بها النظام حالياً والتي ترتكز بالأساس على قطاع العقارات والخدمات ذات الربحية السريعة، ومن المعلوم أن فوائد هكذا استثمارات ستصب بالضرورة في خزائن شبكات النظام المؤلفة من كبار التجار وشركائهم من البيروقراط وقادة المليشيات المسلحة، نتيجةً للبنية التشريعية المحابية للسياسات الاقتصادية التي يتبناها النظام والتي تجنح بالعموم إلى تفضيل هذه الشريحة الساعية للربح. لذلك من المستبعد (في حال نجاح النظام في توفير سيولة مالية ضخمة من خلال تلك الاستثمارات) أن تسمح هذه الشبكات بتوجيهها للمناطق المتضررة بالشكل المطلوب.

- يتمتد الجدول الزمني لهذه الخطة في حال تطبيقها لأعوام طويلة وربما حتى لعقود من الزمن، إلا أن بقاء هذه المناطق مدمرة ومهمشة وفارغة من جلّ سكانها لهذه الفترة الطويلة يعني تدني احتمالية عودة اللاجئين والنازحين لها واستبعادها من الخارطة الاقتصادية والاستثمارية المحلية والإقليمية لأمد بعيد. مما سيهدّد فرص تعافيها اقتصادياً واجتماعياً فيما بعد. كما أن خطط النظام لإعادة إعمار هذه المناطق عن طريق إصدار مخططات تنظيمية جديدة لها تنطوي على تهديد مباشر لملكية العقارات العائدة لسكان هذه المناطق، مما يهدد قدرتهم (ورغبتهم) للعودة لها مستقبلاً.

- يركز النظام في خطابه على عودة رؤوس الأموال واستقطاب التجار والمستثمرين من جديد دون التركيز على عودة شريحة اليد العاملة التي غادر قسم كبير منها البلاد خلال أعوام النزاع. والتى من المرجح عدم عودتها في حال عدم إصلاح البنية الأمنية والاقتصادية للنظام. الأمر الذي يهدد فرص تعافي قطاعات رئيسية كالصناعة والزراعة المعتمدة بالدرجة الأولى على توفر اليد العاملة، والتي يرى النظام في كثير من الحالات أن الاستيراد من الخارج هو أجدى اقتصادياً له من الاستثمار في هذه القطاعات أصلاً وترميمها مجدداً.

- إن تحكم روسيا وإيران بالاقتصاد السوري تدريجياً، لن يترك سيادةً للنظام السوري على قرارات توجيه الدعم للمناطق والقطاعات المتضررة في المستقبل إن لم ترى هذه الدول منفعة لها في الاستثمار في تلك المناطق. حيث تبدي روسيا بشكل عام رغبة بتدعيم المناطق الساحلية دون سواها، وفي حين ترغب إيران بإبقاء المدن السنية التاريخية ضعيفة مما يسهل عملية تمددها في المنطقة.

بشكل عام لا يقوم النظام السوري على اتخاذ خطوات جدية في وقف اقتصاد النزاع والعودة تدريجياً للاقتصاد الطبيعي، بسبب قوة وتنفّذ المليشيات والشبكات الاقتصادية الموالية له من ناحية، وسيادة العقلية الأمنية على سياسات النظام في التعامل مع المطالب الشعبية من ناحية أخرى. وينبع مرد ذلك من تزايد نفوذ المليشياوية وتداخلها بالاقتصاد وسيطرتها عليه. وأخيراً، يحجم النظام عن إعادة ربط المناطق السورية ببعضها البعض مجدداً، وذلك لإبقائها مقسّمة مما يسهل عليه السيطرة عليها والتعامل معها بشكل منفرد. ويمكن القول ختاماً إن كل هذه العوامل مجتمعةً تقوض قدرة البلاد على الدخول في مرحلة تعافي مبكر فعلية يُبنى عليها مستقبلاً أنشطة حقيقية لإعادة الإعمار وتحقيق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي.

ملحق

مخطط يبين أهم عناصر التعافي المبكر في سورية مع الإشارة للفاعلين الرئيسيين ومؤشرات التعافي:

	الفواعل	القطاعات	المؤشرات على التعافي
توافر الأمن	- الميليشيات والمجموعات المحلية والأجنبية - الجيش السوري - المؤسسات الأمنية الرسمية - الشرطة الروسية - مجموعات المصالحة	-الأمن - القطاع العسكري	- معدل الاستقرار السكاني - عودة اللاجئين - عودة النازحين - معرفة مصير المفقودين - تحسن التواصل الاجتماعي والتنقل الآمن - معدل الجرائم - الحواجز الأمنية - تدخل المسلحين والأمنيين في حياة المواطنين
البنية التحتية	- البلديات - المجالس المنحلّة والمجالس المستبدلة بها	- الكهرباء - المياه - الطرق - الإسكان - الاتصالات	- الأزمات في قطاع الخدمات العامة - الفساد - طبيعة العقود الاستثمارية الممنوحة في هذه القطاعات
التعافي الاقتصادي	- البنوك السورية - المنظمات الدولية والمحلية - غرف الزراعة والتجارة والصناعة - الجمعيات المهنية - الجمعيات غير الربحية	- الصناعة - التجارة - الزراعة	- توافر فرص العمل - تحسن دخل الأسرة

المبحث الخامس

المقاربة التركية للتعافي الاقتصادي المبكر في سورية: دراسة حالة منطقة "درع الفرات"

محمد العبدالله*

* محمد العبد الله: باحث في مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، تتركز اهتماماته البحثية في مجالات اقتصاديات التنمية، وإعادة الإعمار والتعافي الاقتصادي في الدول الخارجة من النزاع، واقتصاديات اللاجئين والنازحين داخلياً.

المبحث الخامس: المقاربة التركية للتعافي الاقتصادي المبكر في سورية: دراسة حالة منطقة "درع الفرات"

مدخل

تُعد منطقة درع الفرات بوابة سورية في شمالها الغربي مع تركيا، وهي المنطقة التي سميت باسم المعركة التي أطلقتها تركيا لتحريرها من فصيل "تنظيم الدولة" في عام 2016. ومنذ ذلك الحين تشهد المنطقة خطوات جيدة في تعافيها الاقتصادي، مع تقديم أنقرة جميع متطلبات هذه العملية وسعيها لبناء أنموذج يمكن تطبيقه في مناطق أخرى. وبينما يرى بعضهم في فرض أنقرة نفوذها المباشر على هذه المنطقة سيطرةً على السلطة الاقتصادية داخلها؛ يرى بعض آخر أنها تمثل فرصة مثلى لكبح سيولة هذه المنطقة وعدم استقرارها، والحد من نزوح سكانها وتردي وضعهم المعيشي. إلى جانب قدرة هذه المنطقة في حال تعافيها اقتصادياً، على خلق آثار إيجابية مباشرة على سكانها وتوطيد دعائم استقرارهم الاقتصادي والاجتماعي.

تطرح المقاربة التركية للتعافي الاقتصادي في منطقة درع الفرات نفسها اليوم كأحد الأبعاد الرئيسية في المعادلة المستقبلية لعملية إعادة إعمار سورية، لذا فإن فهم المقاربة التركية وحدودها ومحدداتها يعد أمراً حيوياً وهاماً في الوقت الحاضر في وقت يتجه فيه النزاع إلى نهايته، تلك العملية التي من المتوقع أن تلعب فيها تركيا دوراً محورياً لأسباب ترتبط بالديمغرافيا والاقتصاد والموقع الجغرافي، إلى جانب البعد العسكري، فضلاً عن القوة الناعمة التي استثمرت فيها تركيا خلال الأعوام الماضية عبر استقبالها لملايين اللاجئين السوريين، ودعمها الإغاثي والتنموي للمناطق السورية المتاخمة لحدودها، وهو ما مكَّنها من نسج علاقات متينة مع المجتمع السوري. وجعل منها منصة رئيسية من المنصات الإقليمية الأخرى لإعادة إعمار هذا البلد، إلى جانب دورها المتوقع في تشكيل مستقبله.

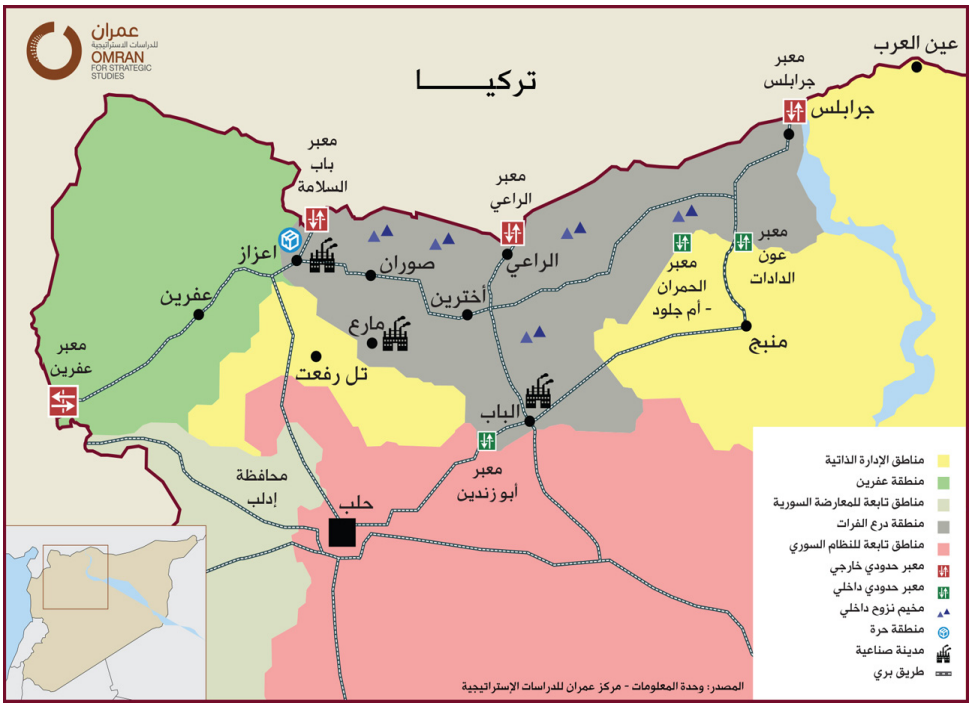
في جانب المحددات التي تروم أنقرة تحقيقها من مقاربتها في عملية تعافي اقتصاد هذه المنطقة، تبرز المكاسب الاقتصادية الآنية والمستقبلية كأحد أهم المحددات للمقاربة التركية، وفي الجانب الإنساني تبرز قضية العودة الطوعية للاجئين السوريين كمحدد آخر تسعى أنقرة لتحقيقه إذا ما تمكنت من توفير الشروط الموضوعية لهذه العودة والتي تتمثل جزءهاالرئيسي في إرساء الأمن

وتثبيت دعائم الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي، وهي بذلك تسعى جاهدة لإنجاح أنموذجها في عملية التعافي وتوفير جميع المستلزمات والمتطلبات التي تكفل تحقيق هذا الهدف.

تحاول هذه الدراسة أن تشخص في بدايتها الواقع الاقتصادي والاجتماعي في منطقة درع الفرات، ثم تعرض أهم مؤشرات التعافي الاقتصادي المبكر الذي شهدته القطاعات الاقتصادية داخلها منذ خضوعها للنفوذ التركي، لتنتقل بعدها للتعريف بأهم الفواعل الرئيسية المنخرطة في عملية التعافي والدور المنوط بهم. وفي جزئها الأخير تحلل بشكل معمق محددات المقاربة التركية للتعافي الاقتصادي وتكوين تصور مستقبلي واضح لدى القارئ للدور التركي في عملية إعادة إعمار سورية.

أولاً: المشهد الاقتصادي الاجتماعي

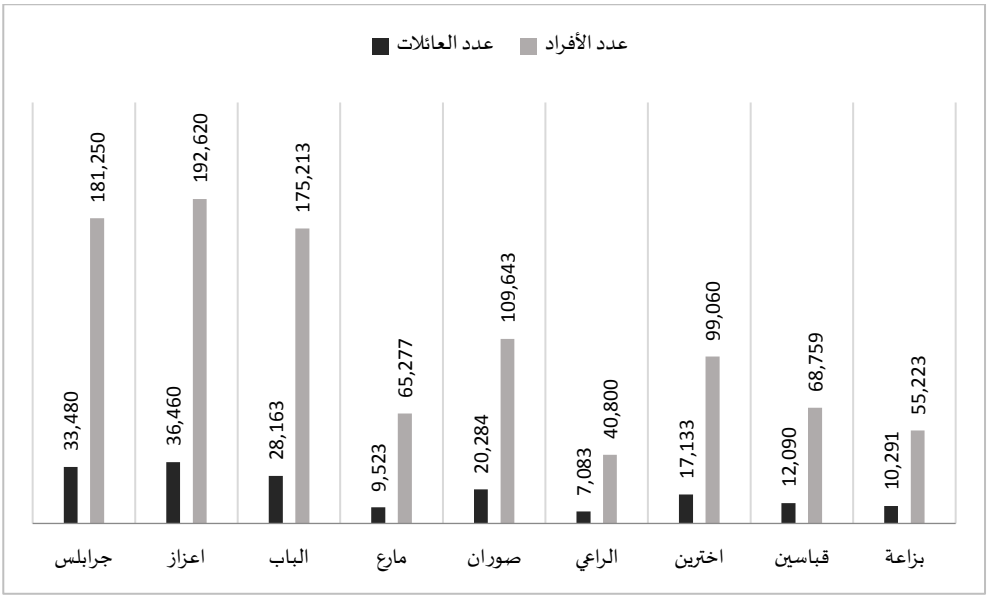
تقع منطقة درع الفرات في شمال غرب سورية، وتمتد على طول الشريط الحدودي الذي يفصل بين سورية وتركيا بمساحة تقدر بحوالي 2692 كم^2، ويشكل نهر الفرات الحدود الطبيعية الشرقية لها مما يجعلها غنية بالمياه الصالحة للشرب والزراعة. وعانت هذه المنطقة من تبعات النزاع في سورية بعد عام 2012 الذي أدى إلى دمار كبير في البنية التحتية والمرافق الخدمية، وهجرة رؤوس الأموال الصناعية والتجارية إلى المدن التركية؛ فضلاً عن هجرة اليد العاملة الماهرة منها إلى تركيا وأوروبا، مما أدى إلى تردي الوضع الاقتصادي داخلها بشكل كبير. هذا إلى جانب خضوعها لسيطرة "تنظيم الدولة" الذي نهب مواردها وشوه الحياة الاقتصادية داخل مدنها. يضاف إلى ما سبق محاذة هذه المنطقة لمناطق سيطرة النظام السوري الذي يعمل جاهداً على عدم استقرارها، كذلك محاذاتها لمناطق الإدارة الذاتية التي ارتكبت العديد من انتهاكات حقوق الإنسان بحق مواطني هذه المنطقة وشنها لهجمات عسكرية متكررة على المدن المتاخمة لها لزعزعة استقرارها ومحاولة السيطرة عليها قبل أن تخضع المنطقة بشكل كامل للنفوذ التركي في عام 2016. ويُبين الشكل (1) صورة تقريبية لمنطقة "درع الفرات" من حيث المدن والمعابر الحدودية في بداية عام 2019.



الشكل (1) يبين منطقة درع الفرات في شمال غرب سورية

يتجاوز عدد سكان المنطقة مليون شخص يتوزعون في تسع مدن رئيسية، وهم مزيج من العرب السنة ويشكلون الغالبية، إلى جانب التركمان والكرد. وهذا الرقم في تزايد مضطرد بسبب حركة النزوح الداخلي باتجاه هذه المنطقة وعودة اللاجئين السوريين من تركيا. وتتركز غالبية مخيمات النزوح الداخلي الرسمية والعشوائية في مدينتي اعزاز وجرابلس، ويقدر عدد قاطني هذه المخيمات بحوالي (224923) نازح، يعانون من ظروف اجتماعية واقتصادية قاسية جداً. كذلك تقطن نسبة من النازحين في منازل مستأجرة أو فارغة لم يكتمل بناؤها بعد[1]. ويبين الشكل (2) توزع السكان في المدن الرئيسية.

[1] محمد العبدالله، واقع سبل العيش في مخيمات النزوح: دراسة حالة في مناطق الشمال السوري، مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، 2018-11-07: https://bit.ly/2UK0iQ9



الشكل (2) يبين عدد السكان في منطقة درع الفرات وفقاً للمدن الرئيسية في شهر يوليو في عام 2018[2]

تتركز مشكلات سكان منطقة درع الفرات بشكل أساسي في ارتفاع معدلات البطالة والفقر وتراجع القدرة الشرائية للأفراد بشكل كبير، إلى جانب عدم توفر السكن الكافي مع ارتفاع الحاجة له بعد تزايد أعداد الوافدين والعائدين إلى المنطقة. الأمر الذي أدى إلى ارتفاع أسعار إيجارات السكن بشكل لا يتناسب وإمكانات السكان المادية، مع قلة فرص العمل وارتفاع تكاليف الحياة المعيشية، الأمر الذي انعكست آثاره السلبية بشكل أكبر على المهجرين والنازحين إلى هذه المناطق، وأدى إلى بقاء العديد منهم ضمن المخيمات أو اضطرارهم للسكن في منازل مدمرة غير صالحة للسكن، ناهيك عن عدم تمكن نسبة كبيرة منهم من الحصول على أي فرصة عمل.[3]

فيما يتعلق بمصادر دخل السكان، فقد أفرزت الأحداث التي شهدتها المنطقة خلال الأعوام الماضية انعكاسات سلبية على حياة الأفراد نتيجة التدهور الكبير في سوق العمل، وفقدان نسبة كبيرة منهم لسبل عيشهم. وأصبح اهتمامهم الرئيس في الوقت الحاضر منصبّاً على البحث عن عمل يقيهم شظف العيش، بعد أن أصبح عبء تكاليف المعيشة ثقيلاً عليهم في ظل الظروف الاقتصادية والاجتماعية الصعبة التي يكابدونها.

[2] منسقو استجابة شمال سورية، إحصاء ريف حلب الشمالي، 13- 07 – 2018: https://bit.ly/2MkOAH2

[3] محمد العبدالله، واقع سبل العيش في مخيمات النزوح: دراسة حالة في مناطق الشمال السوري، مرجع سابق

ونظراً لطبيعة المنطقة الزراعية، فقد استمرت الزراعة بكونها المصدر الأول للدخل كما كان سائداً قبل النزاع، في حين شملت مصادر الدخل الأخرى العمل في المهن الحرة كالنجارة والحدادة والعمل في قطاعات التجارة والصناعة والإسكان والحرف اليدوية وبيع المواشي ومنتجاتها، والاعتماد على الحوالات المالية الواردة من الأقارب، إلى جانب الاعتماد على المساعدات الإنسانية المقدمة من المنظمات الإغاثية المحلية والدولية.[4] وبات استخدام أكثر من وسيلة لكسب العيش لدى الأسر هو الشكل الأكثر شيوعاً في المنطقة،[5] وبعد أن أصبح الدخل المتولّد من العمل وحده غير كاف لتغطية نفقاتها في كثير من الحالات، نتيجة للانخفاض الكبير في مستوياته إلى جانب ارتفاع الأسعار، وبات السكان ينفقون أكثر مما يكسبون، مما دفع الكثير من هذه الأسر إلى الاعتماد على مزيج من العمل والمساعدات الإنسانية لتأمين احتياجاتها، إلى جانب الانتشار الواسع للأعمال غير الرسمية وغير المشروعة مثل تهريب البضائع، كما برزت ظاهرة التوظيف لدى منظمات المجتمع المدني والمجالس المحلية والمنظمات غير الحكومية العاملة في المنطقة.

ثانياً: مؤشرات التعافي الاقتصادي المبكر

نورد فيما يلي مجموعة من المؤشرات ضمن القطاعات الاقتصادية لبيان الخطوات التي تمت في إطار التعافي الاقتصادي ضمن هذه القطاعات منذ خضوعها للنفوذ التركي في عام 2016.

1. قطاع الزراعة

تمتاز منطقة درع الفرات بتوفر مساحات واسعة قابلة للزراعة البعلية والمروية، وتشكل الزراعة المصدر الأساسي للدخل والنشاط الاقتصادي الأكثر أهمية كما أسلفنا، ووفقاً لبعض الإحصاءات تقدر مساحة الأراضي الصالحة للزراعة في هذه المنطقة بنحو 100 ألف هكتار، 75% منها تُزرع بالحبوب و25% مخصصة للخضار،[6] ففي مدينة جرابلس على سبيل المثال يُقدر عدد الأشجار المثمرة الأساسية بـ 1.5 مليون شجرة فستق حلبي، و1.5 مليون شجرة زيتون بالإضافة

[4] تقرير داينمو درع الفرات، وحدة تنسيق الدعم، نوفمبر 2017: https://bit.ly/2wc71V1

[5] Understanding livelihoods in northern Syria: how people are coping with repeated shocks, constant change and an uncertain future, an assessment using a Household Economy Approach and hazard mapping to better understand livelihoods in northern Syria, save the children, January 2015.

[6] جلال سليمان، مئات الهكتارات الزراعية تعود للإنتاج بريف حلب، الجزيرة نت، 05-01-2019: https://bit.ly/2LSX6e0

لأنواع أخرى من الأشجار المثمرة، أما بالنسبة للثروة الحيوانية في المدينة، فتقدر الإحصاءات عدد الأغنام بـ 41000 والأبقار بـ 4000[7].

ونظراً لظروف النزاع التي شهدتها المنطقة، تقلصت مساحة الأراضي القابلة للزراعة وواجه المزارعون العديد من التحديات التي تمثَّل أهمها في ارتفاع كلفة الإنتاج الزراعي والحيواني، إلى جانب انخفاض أسعار المحاصيل الزراعية وصعوبة تصدير هذه المحاصيل وإيجاد أسواق لتصريفها. كما منعت الألغام ومخلفات النزاع الكثير من المزارعين من استغلال أراضيهم. يضاف إلى ذلك أنه خلال فترة النزاع لم تولِ منظمات التنمية العاملة في هذه المنطقة الاهتمام اللازم للنهوض بهذا القطاع ودعم المشاريع التنموية الزراعية والحيوانية.

منذ بداية 2018 يشهد القطاع الزراعي تطورات ملموسة في إطار التعافي، حيث تشير التقارير الميدانية إلى وجود نشاط زراعي ملحوظ. وتتركز المحاصيل الزراعية الاستراتيجية المُنتجة بشكل أساسي على الحبوب كالقمح والشعير والعدس ونبات الكمون، إلى جانب الخضار كالبطاطا والبصل. كذلك عادت المحاصيل الزراعية من الأشجار المثمرة كالزيتون والفستق الحلبي واللوز والمشمش. ويرجع هذا التعافي في جزء كبير منه إلى الاهتمام والدعم الذي تلقَّاه هذا القطاع من جانب الحكومة التركية عن طريق المكاتب الزراعية لدى المجالس المحلية في هذه المنطقة لتقديم المدخلات الأساسية كالأسمدة والبذار والأدوية الزراعية، وتقديم بعض التسهيلات لتنفيذ لمشاريع الزراعية من قبل الفلاحين، وإصدار بعض التشريعات الناظمة للنشاط الزراعي والثروة الحيوانية والمساعدة على تسويق المحاصيل الزراعية إلى تركيا.[8] وتقوم هذه المكاتب بالتعاون والتنسيق مع المؤسسات التركية والهيئات الحكومية في الولايات التركية المعنية بتنشيط القطاع الزراعي.[9]

في هذا الإطار قامت مديرية الغذاء والزراعة والثروة الحيوانية في ولاية غازي عينتاب التركية، بتشكيل فرق من الخبراء المعنيين بالقطاع، بهدف إحياء قطاعي الزراعة والثروة الحيوانية في هذه المنطقة، من خلال إشرافهم على دعم المزارعين في شراء الأسمدة والمبيدات ومستلزمات العمل الزراعي، والإشراف كذلك على حملات اللقاح ضد أمراض الحيوانات.[10] إلى جانب وجود دعم

---

[7] فراس محمد، جرابلس بعد عام من انتهاء "درع الفرات" نجاحات تشوبها منغصات، تلفزيون سورية، 02-03-2018: http://tiny.cc/2jnn6y

[8] "محلي" جرابلس يخفض أجور الآلات الزراعية لمساعدة الفلاحين، موقع حربة نت، 13-04-2019: http://tiny.cc/t7pn6y

[9] جرابلس بعد عام من انتهاء "درع الفرات" نجاحات تشوبها منغصات، مرجع سابق.

[10] الحكومة التركية تطلق برنامج "دعم المزارعين في ريف حلب الشمالي"، وكالة الفرات للأنباء، 22-02-2018: http://tiny.cc/wtqn6y؛ بدعم تركي... إحياء قطاعي الزراعة والثروة الحيوانية في منطقة درع الفرات السورية، موقع ترك برس، 30-03-2018: http://tiny.cc/wiqn6y

مقدم من المؤسسة العامة لإكثار البذار التابعة للحكومة السورية المؤقتة بالتعاون والتنسيق مع وحدة تنسيق الدعم ومنظمة الهلال الأحمر القطري عبر مشروع "القمح" الذي يستهدف تقديم مستلزمات الإنتاج للمزارعين على شكل قرض حسن بهدف تشجيع زراعة هذا المحصول الاستراتيجي.[11] كذلك تلعب بعض المنظمات غير الحكومية بالتنسيق مع المجالس المحلية والجانب التركي دوراً هاماً في تقديم مشاريع تنموية لدعم الثروة الحيوانية والزراعية لتنمية سبل العيش كمؤسسة إحسان للإغاثة والتنمية.[12] وسُجل أيضاً دخول إحدى أكبر الشركات التركية الزراعية "Türkiye Tarım Kredi Kooperatifleri" المتخصصة بتقديم القروض المالية وتأمين البِذار والأسمدة والأدوية، وسيترافق دخول هذه الشركة مع دخول شركات أخرى تعمل في مجال دعم المشاريع الصغيرة. إذ تسعى الشركة إلى افتتاح مكتب لها في المنطقة لتسهيل استثماراتها، في حين أن تعاملها سيكون بشكل مباشر مع المجالس المحلية بالتنسيق مع المكاتب الزراعية لديها.[13]

على الرغم من ظهور ملامح تحسن في الإنتاج الزراعي، بعد أن قُدرَ حجم المساحة المزروعة بنحو 50% من أصل المساحة القابلة للزراعة أي ما يعادل 500 ألف هكتار، إلا أن هذا التحسن ليس بالسوية المطلوبة والمأمولة وفقاً للعاملين في هذا القطاع، حيث يواجه الفلاحون في ظل الإشراف التركي معوقات وتحديات عدة أدت إلى تخفيض أرباحهم واقتصارها على قيمة الكلفة الزراعية فقط، نتيجة انخفاض أسعار المحاصيل مقارنة بأسعارها في المناطق السورية الأخرى، ويرجع ذلك بشكل أساسي إلى ارتفاع أسعار المحروقات والأسمدة مما يتسبب بارتفاع تكاليف الإنتاج بشكل كبير، كذلك صعوبة تصدير محاصيلهم إلى خارج المنطقة، واضطرارهم لتصريفها داخل أسواقها بأقل الأسعار، لأسباب ترتبط بارتفاع كلفة التصدير مقارنة بالأسعار المتدنية لهذه المحاصيل، إلى جانب قيام الحكومة التركية باستيراد كميات محدودة جداً من بعض المحاصيل الزراعية كالبطاطا والبصل والحبة السوداء والفستق الحلبي لا تتناسب والإنتاج الزراعي المحلي الكبير لهذه المناطق،[14] إذ تعتمد سياسة استيراد هذه المواد من قبلها على سد جزء من النقص الذي تعاني منه أسواقها المحلية. لكن هذا لا ينفي وجود رغبة لدى الحكومة التركية لمساعدة الفلاحين على

[11] مشروع القمح 2018، المؤسسة العامة لإكثار البذار: http://tiny.cc/00nn6y

[12] أحمد الأحمد، مدير مكتب مؤسسة إحسان للتنمية في ريف حلب الشمالي يوضح لوكالة الفرات مشروع سبل العيش، وكالة الفرات للأنباء، 26-03-2019: http://tiny.cc/rbon6y

[13] مصطفى محمد، شركة زراعية عملاقة تعتزم دخول درع الفرات، تقارير خاصة، موقع اقتصاد، 17-02-2018: https://goo.gl/2FpqPg

[14] بدعم تركي... إحياء قطاعي الزراعة والثروة الحيوانية في منطقة درع الفرات السورية، مرجع سابق.

تصريف جزء من محاصيلهم ومساعدة هذا القطاع على التعافي،[15] غير أن الشروط الموضوعة لاستيراد هذه المحاصيل من قبل الجانب التركي من حيث السعر والجودة والكميات لا تزال تشكل عائقاً لدى كثير من المزارعين لتسويق محاصيلهم. كذلك تواجه بعض المحاصيل الزراعية المحلية كالخضروات والفواكه منافسة من قبل نظيرتها التركية التي تمتاز بانخفاض أسعارها.[16] إلى جانب عدم وجود جهات رسمية محلية قادرة على شراء جميع المحاصيل الزراعية الاستراتيجية من الفلاحين.[17] كذلك تفتقد المجالس المحلية ككيانات ناظمة للنشاط الزراعي القدرة على القيام بهذا الدور نظراً لمحدودية إمكاناتها المادية. من جانب آخر يؤثر تجار الجملة في هذه المنطقة بشكل سلبي على تسويق المحاصيل الاستراتيجية كالقمح والشعير من خلال شراء كميات منها ورفع سعرها ثم بيعها للأتراك بسعر أعلى، مما أدى إلى عدم رغبة الحكومة التركية شراء هذه المحاصيل نظراً لكون أسعارها أعلى مما هو في أسواقها، الأمر الذي أدى إلى اقتصار الاستيراد على أنواع أخرى من الحبوب كالكزبرة والحمص والحبة السوداء والعدس.[18]

في حين تلعب فصائل الجيش الوطني السوري،[19] عبر نفوذها على المعابر الحدودية مع الجانب التركي وسيطرتها على المعابر الداخلية مع المناطق الأخرى دوراً هاماً في تحديد أسعار هذه المواد الزراعية والقدرة على تصديرها.[20]

---

[15] شروط تسويق محصول "العدس" من ريف حلب إلى تركيا، جريدة عنب بلدي، 25-03-2019: http://tiny.cc/vdsn6y؛ وشار هنا إلى أن عملية استيراد المحاصيل الزراعية من ريف حلب بدأت في شهر يوليو من عام 2018 لمحصول البطاطا تلاها محصولا الفستق الحلبي والبصل في أواخر شهر نوفمبر لعام 2018.

[16] سوق الهال ينشط شمالي حلب، جريدة عنب بلدي، 23-09-2018: http://tiny.cc/w1go6y

[17] في هذا الإطار تعمل المؤسسة العامة لتجارة وتصنيع الحبوب والمؤسسة العامة لإكثار البذار ووزارة الزراعة في الحكومة السورية المؤقتة كجهات رسمية على شراء أكبر قدر ممكن من هذه المحاصيل وفق إمكانياتها المادية المتاحة، إلا أنها ما تزال غير قادرة على شراء جميع محاصيل الفلاحين في هذه المنطقة. انظر:

Mahmoud Al-Shamali, In Syrian opposition strongholds: cultivating wheat for the "enemies", Syrian Voice, 22-05-2018: https://bit.ly/2Hv0jjk

[18] الزراعة في ريف حلب... طرقات مقطوعة وحدود مغلقة، جريدة عنب بلدي، 31-12-2017: http://tiny.cc/0xeo6y؛ وضياء عودة، بطاطا ريف حلب تخفض الأسعار في تركيا، جريدة عنب بلدي، 01-07-2018: http://tiny.cc/7psn6y

[19] لمزيد من المعلومات عن الجيش الوطني السوري انظر:

Fatima Taşkömür, What is the new Syrian National Army?, TRT WORLD, 27-01-2018: https://bit.ly/2OoVVI0

[20] حسين الخطيب، الزراعة في الشمال السوري تشهد تحسناً بعد سبع عجاف، موقع نون بوست، 16-04-2019: http://tiny.cc/8lpn6y

2. قطاع التجارة

يعد النشاط التجاري في منطقة درع الفرات من النشاطات الاقتصادية الهامة في الوقت الحاضر نظراً لقربها من الحدود التركية وتوافر فرص التبادل التجاري.

فمع بداية إشرافها على المنطقة، أولت الحكومة التركية أهمية ملحوظة لقطاعي التجارة والنقل، من خلال تركيزها على تفعيل المعابر الحدودية معها، والسماح بدخول التجار السوريين والأتراك إليها لتنشيط الحركة التجارية وزيادة الكتلة النقدية المتداولة، مما يسهم في تخفيض الانكماش الاقتصادي الذي تعاني منه هذه المنطقة. ووفقاً لإحصاءات وحدة تنسيق الدعم في شهر نوفمبر 2017 تصدرت تجارة المواد الغذائية الحركة التجارية في هذه المنطقة بنسبة 35%، تليها تجارة الحبوب بنسبة 19%، ثم تجارة البذور والأسمدة والألبسة بنسبة 14% لكل منهما، وتجارة مواد البناء بنسبة 12%.[21] وتأسست كذلك شركات استيراد للمستلزمات التي يتطلبها قطاع الإنشاءات، من الإسمنت والحديد ومستلزمات البنى التحتية اللازمة في عمليات البناء والترميم.

تتواجد في الوقت الحاضر في هذه المنطقة ثلاثة معابر حدودية مع تركيا إلى جانب معبرين داخليين مع مناطق النظام السوري ومناطق الإدارة الذاتية. ويعد معبر باب السلامة في مدينة اعزاز، الذي كان مفتوحاً قبل عملية "درع الفرات"، في طليعة هذه المعابر، وقد تسلمت الحكومة السورية المؤقتة إدارته في شهر سبتمبر 2017 من فصيل الجبهة الشامية،[22] وفي سبيل تطوير الحركة التجارية عبره، سمحت الحكومة التركية للشاحنات التركية بالعبور المباشر وإفراغ حمولتها من البضائع في مناطق سيطرة الجيش الوطني السوري منذ 5 مارس 2019 بعد أن كانت تقوم بإفراغ حمولتها على الجانب التركي من الحدود، وقد مكّن هذا الإجراء الشاحنات من اختصار المسافة والوقت بشكل كبير، وتقليل تكاليف الشحن التي أدت إلى تخفيض أسعار الكثير من السلع والمواد الغذائيّة المستوردة من تركيا والحفاظ على جودتها وعدم تعرضها للتلف بسبب تكرار عمليّات التحميل. وعلى الرغم من التداعيات السلبية لهذا الإجراء على قسم من أصحاب الشاحنات ومئات العمال الذين كانوا يمتهنون العمل في تفريغ وتعبئة الشاحنات داخل المعبر، إلا أن قسماً كبيراً من البضائع المستوردة من تركيا يتم شحنها إلى مناطق سيطرة النظام و ومناطق الإدارة

[21] تقرير داينمو درع الفرات، مرجع سابق.

[22] افتتاح معبر الراعي مع تركيا رسمياً، جريدة عنب بلدي، 16-12-2017: http://tiny.cc/71ro6y

الذاتية، وهو ما تتولى الشاحنات السورية القيام به نظراً لمنع الشاحنات التركية من الدخول إلى هذه المناطق.[23]

قامت الحكومة التركية بإعادة افتتاح معبر جرابلس في شهر سبتمبر 2016، وقامت وزارة التجارة والجمارك التركية برفع تصنيف المعبر ليتحول إلى معبر رسمي للاستيراد والتصدير البري،[24] كذلك قامت غرفة تجارة ولاية غازي عينتاب في شهر يوليو 2018 بتحديد الشروط اللازمة لدخول وخروج التجار عبر المعبر،[25] وفي الجانب السوري قام المجلس المحلي لمدينة جرابلس بإنشاء غرفة تجارية وصناعية لضبط وتنظيم العمل التجاري في المدينة وتطوير الصناعة، والعمل على تنسيق دخول وخروج التجار والبضائع من معبر جرابلس الحدودي مع تركيا.[26] وتتوخى الحكومة التركية أن يكون لافتتاح هذا المعبر تأثيرات إيجابية على حركة البضائع وآلاف الأطنان من المواد الغذائية والأساسية التي تدخل يومياً إلى المنطقة من خلال تسريع دخول الشاحنات. وقد واجه المعبر في بداية افتتاحه عدداً من المشكلات مثل عدم استقرار الرسوم المفروضة في المعبر وارتفاعها، إلى جانب الإتاوات التي تفرضها بعض الفصائل العسكرية على مرور الشاحنات والتي أضعفت من حركة مرور الشاحنات عبره،[27] لكن سرعان ما تم تجاوز هذه المشكلات فيما بعد.

في شهر كانون أول 2017 تم افتتاح معبر الراعي أمام الحركة التجارية وحركة المسافرين، وهو ما أفسح المجال أمام مرور البضائع المختلفة بسلاسة وفي مقدمتها مواد البناء اللازمة لإعادة إعمار المدن في هذه المناطق. ويحتوي المعبر على أجهزة حديثة لتفتيش الحقائب والشاحنات، علاوة على الكلاب البوليسية. ووفقاً لمديرية الجمارك التركية فقد سجّل المعبر حتى شهر يناير 2019 حوالي (70000) ألف عملية دخول وخروج للشاحنات عبره.[28]

في إطار سعيها لتحقيق التعافي الاقتصادي للقطاع التجاري وزيادة فاعليته، قامت الحكومة السورية المؤقتة بالتعاون مع الحكومة التركية بإحداث المديرية العامة للجمارك في عام 2017

---

[23] خالد الخطيب، كيف يؤثّر عبور الشاحنات التركيّة من معبر باب السلامة على التجارة الداخليّة وشركات الشحن والعمّال في منطقة درع الفرات؟، موقع المونيتور، 14-03-2019: http://tiny.cc/qlxo6y

[24] تركيا ترفع تصنيف معبر جرابلس ليكون معبراً برياً تجارياً، شبكة شام، 23-11-2016: http://tiny.cc/l5ko6y

[25] تركيا تفعّل معبر جرابلس أمام التجار، جريدة عنب بلدي، 20-06-2018: http://tiny.cc/y2mo6y

[26] مالك الحرك، بهدف التنسيق.. "محلي جرابلس" يُنشئ غرفة تجارة وصناعة بالمدينة، موقع بلدي نيوز، 17-10-2018: http://tiny.cc/0aqo6y

[27] معبر تجاري جديد شمال حلب ينافس باب السلامة، جريدة عنب بلدي، 27-11-2016: http://tiny.cc/mjqo6y

[28] تركيا تغلق معبر الراعي مع سوريا .. وتوضيح هام للتجار السوريين، موقع تركيا بالعربي، 21-01-2019: http://tiny.cc/rdto6y

لضبط صادرات وواردات المعابر الحدودية مع تركيا ومتابعة الأمور التجارية والأمنية والرسوم،[29] وتحديد التعرفة الجمركية في المعابر الثلاثة. وقامت بإنشاء خزينة يتم فيها جمع العائدات الماليّة من المعابر لرفد خزينة الحكومة والمجالس المحلية بالإيرادات المالية،[30] وتم كذلك تدريب كادر مؤلف من 120 شخصاً على الأعمال المرتبطة بتشغيل المعابر وإداراتها لتوزيعهم على المعابر الثلاثة.[31] ويرتبط كل معبر من المعابر الثلاثة بغرفة تجارة تابعة للمجلس المحلي في المدينة التي يتواجد فيها المعبر بهدف التنسيق مع إدارة المعبر والحكومة التركية، والمساهمة في مراقبة الأنشطة التجارية لمنع غير المشروع منها.

من جانب آخر تشكّل المعابر الداخلية مع المناطق السورية الأخرى متنفساً اقتصادياً للعديد من التجار في هذه المنطقة، ومورد رزق للكثير من السكان والفصائل العسكرية، ورغم حالة القطيعة التي تحكم العلاقات بين هذه المناطق ومناطق نظام الأسد فقد تم التوصل مؤخراً إلى اتفاق غير معلن بين النظام والمعارضة السورية ممثلة بالجيش الوطني السوري، يتم بموجبه افتتاح معبر تجاري- إنساني على أوتوستراد حلب - الباب في 18 مارس 2019، أُطلق عليه اسم معبر "أبو زندين"، ويعد هذا المعبر الأول الذي يربط مناطق سيطرة النظام، بمنطقة درع الفرات في شمال حلب، ومنها وصولاً إلى المنافذ البرية مع تركيا.[32]

إلى جانب ذلك يوجد معبران يربطان منطقة درع الفرات مع منطقة الإدارة الذاتية هما معبر "عون الدادات" ومعبر "الحمران- أم جلود" على حدود مدينة منبج، وهذان المعبران مخصصان لمرور البضائع التجارية والمدنيين، وتفرض الإدارة الذاتية رسوماً تجارية على مرور البضائع المستوردة من تركيا نسبتها 5% من قيمة البضائع، ويسيطر على هذه المعابر فصائل عسكرية تتبع للجيش الوطني السوري.[33] إلى جانب ذلك، يوجد تنسيق بين الحكومة التركية وهذه الفصائل فيما يتعلق

---

[29] الحكومة المؤقتة تصدر لائحة رسوم جمركية جديدة في ثلاثة معابر، جريدة عنب بلدي، 10-01-2019: https://bit.ly/2Zi3FfU

[30] خالد الخطيب، منطقة درع الفرات: افتتاح معبر الراعي الحدودي مع تركيا، موقع المونيتور، 29-12-2017: http://tiny.cc/5wzo6y

[31] افتتاح معبر الراعي مع تركيا رسمياً، مرجع سابق.

[32] محمد الخطيب، بهدف المعبر الجديد إلى استعادة الوضع الاقتصادي في حلب، موقع المونيتور، 29-03-2017: http://tiny.cc/mv2o6y

[33] تجني فصائل الجيش السوريّ الحرّ من المعابر الداخلية أموالاً كبيرة من خلال الضرائب التي تفرضها على البضائع أثناء مرورها عبرها، ويقدر حجم هذه الأموال وسطياً بأكثر من مليون دولار أمريكي تجنى شهرياً ويتم تقاسمها بين هذه الفصائل.
انظر: خالد الخطيب، المعابر في منطقة درع الفرات ... مصادر كبيرة لتمويل فصائل الجيش السوري الحر، موقع المونيتور، 28-09-2017: https://bit.ly/2wdPfk8

بتحديد المواد الممنوع مرورها عبر هذه المعابر، وهناك لائحة صادرة من الحكومة التركية تحدد المواد التي يمنع إدخالها إلى مناطق الإدارة الذاتية، ومن بينها الإسمنت والحديد والسماد.[34]

3. قطاع الصناعة

تشهد المنطقة بوادر عودة للنشاط الصناعي، فقد شجع مناخ الاستقرار النسبي الذي تعيشه هذه المنطقة على إعادة تفعيل بعض المصانع القائمة وافتتاح مصانع جديدة في بعض المدن. وشهدت المنطقة دخول عدد من المستثمرين السوريين والأتراك لتأسيس مشاريع صناعية رديفة لقطاع الإنشاءات بهدف تغطية مستلزمات القطاع الأكثر نشاطاً، من مجابل ومناشر للحجر وصناعة الديكور. كذلك سُجّل تأسيس مشاريع صناعية في المنطقة شملت قطاع الألبسة الجاهزة، والتطريز، وصناعة الصابون، ومواد التنظيف، والأواني البلاستيكية، وأكياس النايلون، وصناعة الأكياس المخصصة للاستخدام الزراعي.[35] وتنشط كذلك بعض الورش الصناعية الصغيرة مثل ورشات الحدادة والنجارة والأحذية والخياطة وصناعة المنظفات، وورش إصلاح الآليات إلى جانب انتشار بعض معاصر الزيتون.

التطور الأبرز في هذا القطاع تمثّل بوضع حجر الأساس لإنشاء مدينة صناعية في منطقة درع الفرات بتاريخ 10 فبراير 2018 وفقاً للمعايير والمواصفات العالمية على مساحة 56 هكتاراً بالقرب من مدينة الباب، وبدعم كامل من الحكومة التركية، والتي من المتوقع أن تكون مركز جذب لمعظم الصناعيين والتجار في هذه المنطقة، وأن تسهم في تنشيط الاقتصاد المحلي وتوفير فرص العمل لآلاف الشباب، وجلب الاستثمارات الصناعية التركية إلى المنطقة بهدف إعادة الإعمار. ومن المتوقع أن يتم توفير 6000 فرصة عمل في ظل وجود نسبة عالية من اليد العاملة الشابة التي يمكن تشغيلها بأجور مقبولة. ويشرف المجلس المحلي في مدينة الباب على إنشاء هذه المدينة، ويتم الترخيص للمشاريع الصناعية من خلال المكتب الخدمي التابع للمجلس المحلي.[36] كذلك بدأ المجلس المحلي في مدينة اعزاز في شهر أغسطس 2018 بتنفيذ مشروع إنشاء مدينة صناعية وسوق حرة على أطراف المدينة بمساحة تزيد عن 30 هكتاراً بهدف النهوض بالواقع الاقتصادي للمدينة. وجاء قرار إنشاء المدينة الصناعية بعد عدة زيارات ميدانية لوفود من تجار أتراك، وعقد

---

[34] المعابر الحدودية في سورية ... مصالح مشتركة بين أطراف النزاع، موقع العرب، 31-07-2018: https://bit.ly/2Hv7ic0

[35] خالد الخطيب، هل توفر "درع الفرات" بديلاً لمدينة حلب الصناعية؟، جريدة المدن، 26-05-2018: http://tiny.cc/shwq6y

[36] خالد الخطيب، البدء ببناء المدينة الصناعية الأولى في منطقة درع الفرات قرب الباب برعاية تركيا، موقع المونيتور، 01-03-2018: http://tiny.cc/brtq6y

عدة اجتماعات للاتفاق على صيغة نهائية للمشروع.[37] كما أطلق المجلس المحلي في مدينة مارع في شهر نوفمبر 2018 مشروعاً لبناء مدينة صناعية بدعم من برنامج "تطوير"، الممول من قبل منظمة تطوير غير الحكومية وتحت إشراف الجانب التركي، في محاولة من المجلس لعزل المنشآت والمحلات الصناعية عن التجمعات السكنية، وتوفير مئات فرص العمل للشباب.[38]

وفي خطوة تعكس الاهتمام التركي في الاستثمار ضمن هذه المنطقة، قامت منظمة "Müsiad" التركية وهي أكبر منظمة تجارية في تركيا بافتتاح مكتب لها في بلدة صوران التابعة لمدينة اعزاز لبناء شراكات مع رؤوس الأموال المحلية في مجالي الصناعة والتجارة وقطاع الإنشاءات، من خلال القيام بإجراء الدراسات وتقديم المعلومات لأعضاء المنظمة لتسهيل تقييم وتنظيم واختيار المشاريع اللازمة لهذه المنطقة.[39]

4. قطاع النقل

قامت المجالس المحلية ببذل جهود كبيرة لإعادة ترميم الطرقات المتضررة في منطقتها، ونظراً لمحدودية إمكاناتها المادية والفنية فقد اقتصرت أنشطتها في جزء كبير منها على ترميم وصيانة الطرق ضمن المدن، في حين كان هناك ترميم محدود لبعض الطرق الرئيسية بين البلدات الرئيسية. وفي إطار سعيها لدفع الحركة التجارية كما أسلفنا فقد أولت الحكومة التركية اهتماماً ملحوظاً في قطاع النقل، وشهدت المنطقة صيانة وترميم الطرق المتضررة وشق طرق جديدة بمواصفات دولية لربط المدن الكبيرة ببعضها ومع الولايات التركية الحدودية لتيسير المواصلات ولتسهيل عمليات الاستيراد والتصدير، وبما ينعكس بشكل إيجابي على الطرفين. وتقوم الحكومة التركية بدعم مشاريع تعبيد الطرقات المعدة من قبل المكاتب الخدمية لدى المجالس المحلية، من خلال طرح هذه المشاريع عبر مناقصات تقدمها الحكومة التركية وتحصل عليها شركات تركية متخصصة، ومن ثم تقوم هذه الشركات بتنفيذ هذه المشاريع بشكل كامل بالتعاون والتنسيق مع المكاتب الخدمية للمجالس المحلية. ومن بين الطرق التي تم إنشاؤها طريق سريع يربط معبر الراعي مع مركز مدينة الراعي وقُدّرت كلفة المشروع بـ 12.2 مليون دولار تقريباً.[40] وفي مدينة اعزاز قام المجلس المحلي وبدعم من الحكومة التركية بشق طريق تصل أطرافها الشرقية بطريق معبر باب

[37] مدينة صناعية في اعزاز وسوق للتبادل التجاريّ الحر مع تركيا، موقع سوريتنا برس، 03-08-2018: https://bit.ly/2LJfk55

[38] أمير أبو جواد، "محلي" مارع يشرع ببناء مدينة صناعية، موقع حرية نت، 15-11-2018: https://bit.ly/2LPfl7J

[39] أكبر منظمة تجارية تركية تفتتح مكتباً لها شمال حلب، موقع نداء سورية، 07-05-2018: http://tiny.cc/upxq6y

[40] حسين الخطيب، تركيا تعمل على إنشاء شبكة مواصلات دولية شمالي حلب لتعزيز التبادل التجاري، موقع نون بوست، 01-09-2018: http://tiny.cc/7aqp6y

السلامة الحدودي. وهناك خطة لشق طريق سريع يربط مدينة اعزاز بمدينة مارع بطول 20 كلم.[41] وهناك مخطط لإنجاز طرق من مدينة الراعي إلى كل من مدن الباب واعزاز وجرابلس. كما أن هناك مخطط لمد طريق من مدينة الراعي حتى مدينة منبج في حال تم خروج الإدارة الذاتية منها.[42]

كما تسعى المجالس المحلية إلى تنفيذ مشاريع تعبيد الطرقات داخل المدن والبلدات التي لم تعد صالحة للعمل نتيجة إهمالها لسنوات متتالية. إلى جانب وجود كثافة سكانية كبيرة تتطلب من قبل جميع الفواعل إيلاء مثل هذه المشاريع أولوية كبيرة لتلبية احتياجاتها في هذا القطاع وتوفير خطوط نقل جديدة لتسهيل حركة تنقلات المسافرين.

في أحد جوانب التعافي الأخرى في قطاع النقل، قام المجلس المحلي في مدينة اعزاز بتأهيل مبنى دائرة النقل والمواصلات، وباشرت الدائرة عملية تسجيل السيارات وتلويحها بشكل كامل وتحديد الرسوم. وتحتوي الدائرة على شبكة حاسوب مركزية مرتبطة بدائرة النفوس في اعزاز وبالمؤسسات الخاصة بالنقل في أنقرة. ويشمل تسجيل السيارات في الدائرة كل من مدن وبلدات الراعي وصوران ومارع وأخترين. وقد سبق هذه الخطوة في السياق ذاته قيام المجلس المحلي في مدينة الباب بالعمل على مشروع مماثل إلا أن المشروع ما يزال في طور التنفيذ.[43]

5. القطاع المالي

نظراً لغياب الخدمات المالية عن المنطقة خلال الأعوام الماضية، وباعتبار القطاع المالي أحد المحركات الأساسية لعملية التعافي الاقتصادي المبكر، قامت الحكومة التركية بافتتاح فروع لمؤسسة البريد التركية "PTT" الحكومية في مدن اعزاز وجرابلس ومارع والباب والراعي، لتقديم خدمات الشحن وخدمات الحوالة المالية، ودفع الفواتير والخدمات المصرفية لسكان هذه المنطقة وللمواطنين الأتراك، إلى جانب قيامها بتسليم رواتب الموظفين المتعاقدين مع الحكومة التركية. ومن المتوقع أن تشهد المنطقة دخول مصارف تركية أخرى بسبب كبر حجم الطلب على الخدمات المالية مع تحول المنطقة تدريجياً إلى مركز تجاري وصناعي، وفي ظل انتشار مكاتب تحويل أموال وشركات شحن غير نظامية تفرض رسوماً مرتفعة نسبياً وغير مضمونة، مما سيختصر الكثير من

[41] خالد الخطيب، تركيا تدعم إنشاء شبكة طرق في منطقة درع الفرات في ريف حلب بالتعاون مع المجالس المحلية في المنطقة، موقع المونيتور، 10-08-2018: http://tiny.cc/7opq6y

[42] مراد عبد الجليل، طرقات ريف حلب بوابة تركيا لإعادة الإعمار، جريدة عنب بلدي، 05-08-2018: http://tiny.cc/o5lq6y

[43] ضياء عودة، سيارات ريف حلب تسجل بشبكة مركزية مع تركيا، جريدة عنب بلدي، 10-03-2019: http://tiny.cc/b0qq6y

الكلفة والوقت على الأفراد المقيمين في تركيا الذين يقومون بإرسال الحوالات المالية إلى داخل هذه المنطقة.[44]

6. قطاعي الإسكان والبنية التحتية

يشهد قطاع الإسكان في منطقة درع الفرات نشاطاً واضحاً من حيث تنفيذ المشاريع السكنية العائدة للقطاع الخاص تحت إشراف المجالس المحلية. وقد أسهمت هذه المشاريع في تأمين فرص العمل لنسبة جيدة من الشباب.[45] ويعود سبب عودة الانتعاش هذا القطاع في جزء كبير منه إلى التسهيلات الكبيرة من الحكومة التركية من ناحية السماح بعبور مواد البناء إلى المنطقة، وانتشار مصانع ملحقات البناء والإنشاءات في المنطقة. لكن الملاحظ بشكل عام أن أنشطة المستثمرين المحليين في السوق العقاري في هذه المنطقة ما تزال تقتصر على المشاريع الصغيرة كتعبيد الطرقات وما يرافقها من مشاريع سكنية على نطاق محدود، إذا ما قورنت بالاستثمارات التي دخلت بها الشركات التركية الخاصة إلى المنطقة والتي تتم بالتنسيق مع المجالس المحلية ومنها مشروع سكني في مدينة قباسين قام المجلس المحلي في مدينة الباب بتوقيع عقد تنفيذه مع شركة "Göktürk İnşaat " للإنشاءات والبناء التركية الخاصة،[46] غير أن الأسعار التي تطرحها هذه الشركات لا تتناسب ومستوى دخل السكان، مما ينتج عنه استفادة نسبة بسيطة منهم من هذه المشاريع للتملك الشخصي في حين يسيطر تجار العقارات على النسبة الأكبر من هذه المشاريع وقيامهم بإعادة استثمارها من خلال تأجيرها للسكان. الأمر الذي لم يسهم بشكل فعلي في حل أزمة السكن المتفاقمة في هذه المنطقة.

كذلك تنشط بعض المنظمات الإنسانية في تنفيذ مشاريع سكنية تستهدف تأمين السكن للفئات الضعيفة كالأيتام والأرامل والنازحين، ومن بينها مشروع في مدينة الباب بالتعاون مع مؤسسة إدارة الكوارث والطوارئ التركية "AFAD" لإيواء المهجرين في المدينة،[47] ومشروعين قام بهما المجلس المحلي في مدينة جرابلس أحدهما بالتعاون مع منظمة الأيادي الساعدة، لتنفيذ مشروع إنشاء مجمع سكني يحتوي على أربعين شقة سكنية لإيواء الأيتام من مخيمات النازحين المنتشرة في

---

[44] تركيا تفتح مركزاً ثانياً لـ "PTT" داخل سورية، جريدة زمان الوصل، 22-11-2017: http://tiny.cc/1s2q6y

[45] عبد القادر محمد، تجار ومستثمرون يطلقون أضخم مشروع سكني بريف حلب، موقع بلدي نيوز، 24-08-2018: https://bit.ly/2VGAyFE

[46] ضياء عودة، المستثمرون السوريون خارج الحسابات...شركات تركية خاصة تفرض نفسها شمالي حلب، جريدة عنب بلدي، 29-04-2018: https://bit.ly/2Q5rSCx

[47] خالد الخطيب، المجلس المحلي في الباب يعلن عن مشروع بناء مجمع سكني لإيواء المهجرين، موقع المونيتور، 23-08-2018: https://bit.ly/2YvAK7l

المدينة وريفها، وتنفيذ مشروع بالتعاون مع جمعية البنيان المرصوص الخيرية لبناء 144 شقة سكنية مجهزة بكل الخدمات في قرية الكوسا لإيواء الأرامل والأيتام.[48] وتنتشر أيضاً مشاريع إعادة ترميم المنازل المتضررة من قبل بعض المنظمات غير الحكومية بالتعاون مع المجالس المحلية بهدف مساعدة السكان المحليين للعودة إلى مساكنهم ومنها مشروع ترميم منازل في مدينة الباب بالتعاون مع هيئة ساعد الخيرية وبتمويل من منظمة الهلال الأحمر القطري،[49] ومشروع لإعادة تأهيل المنازل المتضررة في مدينة اعزاز بالتعاون مع منظمة الرؤية العالمية.[50]

من جانب آخر تنشط المجالس المحلية في المدن الرئيسية كما في مدينة اعزاز لتوثيق الملكية العقارية للسكان بهدف ضمان حقوقهم وتنظيم هذا القطاع، وتجسد هذا بشكل واضح في افتتاح دائرة المصالح العقارية في المدينة لاستقبال كافة المعاملات العقارية والدعاوى القانونية المتعلقة بالمشكلات العقارية في المدينة وريفها.[51] إلى جانب ذلك، ساهمت الحاجة الكبيرة إلى السكن بسبب ازدياد أعداد الوافدين من النازحين والعائدين إلى المنطقة في إحياء وازدهار قطاع البناء الذي استطاع توفير الكثير من فرص العمل للسكان.[52] كذلك كان هناك انعكاس إيجابي لهذا الازدياد من خلال قيام عدد من الوافدين في دعم اقتصاد المنطقة عبر ضخهم لكمية من رؤوس الأموال في هذا القطاع.

في قطاع الكهرباء الذي يعدُّ من القطاعات الحيوية الهامة في إطار عملية التعافي الاقتصادي، نظراً لتأثيره المباشر وغير المباشر على استقرار السكان، ما تزال المنطقة غير مغطاة بشكل كامل بالتيار الكهربائي، وهناك تفاوت في توفرها في المدن والأرياف. وتتنوع مصادر حصول الأفراد على التيار الكهربائي، ففي حين يتم الاعتماد على شبكة الكهرباء في تغذية بعض المدن الرئيسية، ما تزال بعض المدن والأرياف تعتمد على الشبكات الكهربائية الخاصة "الأمبيرات" والمولدات الخاصة. وتعد الكهرباء أحد أكبر التحديات التي تواجه سكان هذه المنطقة نظراً للتفاوت بأسعار هذه الخدمة ومدى توفرها وعدم قدرة بعض السكان على دفع تكاليفها. ويتراوح سعر الأمبير فيها بين (1000 -1700) ل.س، أي 2-3 دولار في عام 2017. غير أن المشكلة الأكبر في هذا الصدد تتمثل في

---

[48] إنشاء مجمع سكني لإيواء الأيتام، قناة اليوتيوب للمجلس المحلي لمدينة جرابلس وريفها، 30-01-2019: http://tiny.cc/grrs6y

[49] إبراهيم علو، محلي الباب يطلق مشروعاً لترميم المنازل المتضررة مقابل إيواء عائلة مهجرة لمدة عام كامل، وكالة الفرات للأنباء، 18-03-2019: http://tiny.cc/mfqs6y

[50] إطلاق مشروع لإعادة تأهيل وترميم المنازل السكنية في اعزاز، جريدة زمان الوصل، 14-02-2019: http://tiny.cc/y0qs6y

[51] اعزاز... دائرة المصالح العقارية تفتح أبوابها لتثبيت عقود المواطنين، جريدة عنب بلدي، 03-02-2019: http://tiny.cc/jeps6y

[52] عمر قوبران، إحدى ثمار الأمن .. ازدهار قطاع البناء بمنطقة "درع الفرات" شمالي سورية، وكالة الأناضول للأنباء، 29-07-2018: https://urlzs.com/FSRgD

القطاع الصناعي والزراعي الذي يشكل عدم توفر الكهرباء لديه أحد العقبات الأساسية لإطلاق المشاريع التي تعد محركاً أساسياً للبدء بعملية التعافي الاقتصادي.

إدراكاً منها بأولوية التعافي في هذا القطاع، قامت المجالس المحلية في المدن الرئيسية بالتعاقد مع شركات تركية خاصة لتغذيتها بالكهرباء، فقد قام المجلس المحلي في مدينة اعزاز في بداية عام 2018 بتوقيع عقد لمدة عشر سنوات مع شركة تركية خاصة "ET energy" لتزويد المدينة بالكهرباء بلغت كلفته 7 مليون دولار.[53] كذلك قام المجلس المحلي في مدينة الباب بالتعاقد في شهر فبراير 2019 مع الشركة ذاتها لتزويد المدينة بالكهرباء.[54] ولأول مرة في المنطقة، وبعد تركز الاستثمارات في يد الشركات التركية الخاصة، قامت شركة سورية تدعى الشركة السورية التركية للكهرباءحديثة التأسيس مقرها في تركيا بإبرام عقد مع المجلس المحلي في بلدة صوران لتزويدها بالكهرباء.[55] إلى جانب ذلك تقوم بعض المجالس المحلية في المدن والبلدات ببعض المبادرات لتنظيم عملية تزويد الأهالي بالكهرباء من خلال تحديد الأسعار والتوزيع العادل للكهرباء بين السكان، سواء عن طريق الشبكة النظامية أو من خلال الشبكات الكهربائية الخاصة. وبغرض الاستفادة من الطاقة الشمسية، قام المجلس المحلي في مدينة مارع بتنفيذ مشروع إنارة الطرقات بدعم من البرنامج الإقليمي السوري.[56]

في إطار عملية التعافي الاقتصادي في **قطاع الاتصالات**، قامت شركة تورك تليكوم للاتصالات التركية الخاصة بافتتاح أول مركز لها في مدينة اعزاز في شهر يوليو 2018، إلى جانب ذلك قامت الحكومة التركية بتدعيم أبراج الاتصالات الموجودة في مدن الباب واعزاز بشبكة الإنترنت السريع (4.5G). حيث يعتمد أهالي المنطقة بشكل رئيسي على شبكات الاتصالات التركية.[57] كذلك قامت المجالس المحلية بصيانة شبكات الهاتف الأرضي في المدن الرئيسية وتشغيلها ضمن المنطقة.

شهد **قطاع المياه** تطوراً ملحوظاً على صعيد التعافي المبكر، تمثل بإعادة ضخ مياه الشرب والري إلى مدينة اعزاز بعد أن تم إعادة تأهيل سد "ميدانكي" بالتعاون مع الجانب التركي، والذي حقق

[53] اتفاق لتعزيز الخدمات في ريف حلب الشمالي ... شركة تركية تؤمّن الكهرباء لمدينة اعزاز، جريدة عنب بلدي، 11-03-2018: https://bit.ly/2HmoNLx

[54] اتفاقية تركية لاستجرار الكهرباء إلى مدينة الباب شمالي حلب، جريدة عنب بلدي، 28-02-2019: https://bit.ly/2Hv1SN6

[55] ثلاث شركات وقعت عقوداً استثمارية لإيصال الكهرباء إلى ريف حلب، جريدة عنب بلدي، 08-04-2019: https://bit.ly/2EbHVtS

[56] مشروع لإنارة طرقات مارع بالطاقة الشمسية، جريدة عنب بلدي، 01-01-2018: https://bit.ly/2Jm0FLj

[57] "تورك تيليكوم" تفتح أول مركز لها بريف حلب، جريدة عنب بلدي، 20-07-2018: http://tiny.cc/dy2q6y

استقراراً كبيراً في تلبية احتياجات المدينة من المياه لأغراض الاستهلاك المنزلي وري الأراضي.[58] كذلك تنشط المجالس المحلية بدعم من قبل لجنة إعادة الاستقرار والمنظمات الإنسانية في تنفيذ بعض المشاريع في قطاع المياه كترميم خزانات المياه وصيانة المحطات وتوسعة خطوط المياه وحفر الآبار، ومن بين هذه المشاريع مشروع توسعة شبكة ضخ المياه في مدينة مارع عن طريق المجلس المحلي وبدعم من برنامج تطوير بهدف إيصال المياه إلى كافة البيوت في المدينة.[59] كذلك قام المجلس المحلي في مدينة الراعي بتنفيذ مشروع تركيب عدادات المياه في المدينة والذي ساهم في التخفيف من هدر المياه والمصاريف على السكان. إلى جانب قيام المجالس المحلية بعدد من مشاريع صيانة وإعادة تأهيل شبكات الصرف الصحي في بعض المدن والبلدات، وتأتي هذه المشاريع في إطار الدعم المقدم من لجنة إعادة الاستقرار لاستدامة الخدمات في المنطقة.

ثالثاً: الفواعل الرئيسية في عملية التعافي

للوقوف بشكل أكبر على الفواعل الرئيسية المنخرطة في عملية التعافي الاقتصادي في المنطقة، وتحديد مدى إسهامها في هذه العملية كان لا بد من إجراء تحليل نستعرض فيه دور كل منهم وفق ما يلي:

1. المجالس المحلية

يبلغ عدد المجالس المحلية الرئيسية في المنطقة 10 مجالس، ويتبع لكل منها مجالس صغيرة تتلقى الدعم منها. وظهرت المجالس المحلية في منطقة درع الفرات بعد خروجها عن سيطرة النظام السوري في عام 2012. وظلت غالبية هذه المجالس ذات دور ثانوي تحت مظلة المجالس العسكرية التي هيمنت على المراكز الرئيسية في المنطقة. ومع دخول الجانب التركي إليها في عام 2016 وخضوعها لإشرافه، كان هناك نقلة نوعية في الدور المنوط بهذه المجالس بعد أن تم فك الارتباط العضوي بين هذه المجالس والمجالس العسكرية التي كان لها تأثير كبير في تشكيل هذه المجالس.

تبوأت المجالس المحلية مكانة هامة عندما قام الجانب التركي بالتعامل معها بصفتها حكومات محلية بيدها إدارة شؤون المنطقة كاملة، من غير أن يتدخل في اختيار أعضائها الفخريين، بل ترك اختيارهم للتوافق المحلي، إلى جانب عدم تدخله في تشكيل هذه المجالس إلا في حالات أمنية معنية

[58] إعادة تأهيل وتشغيل سد "ميدانكي" لتأمين مياه الشرب لمدينتي عفرين واعزاز بريف حلب، قناة الجزيرة مباشر، 2019-03-20: https://bit.ly/2w1Jk1J

[59] رياض الخطيب، مشروع توسيع شبكة ضخ مياه الشرب في مدينة مارع، وكالة الفرات للأبناء، 02-11-2018: https://bit.ly/2JMCll9

مثل كون أحد الأعضاء غير مرغوب فيه محلياً، أو في حال الاشتباه بعلاقته مع منظمات إرهابية وفق التصنيف التركي. ويتولى الجانب التركي تغطية رواتب الموظفين والأعضاء الفخريين لهذه المجالس. وبهدف مدها بالسلطة اللازمة للقيام بعملها، أوكِلَ إلى قوات الشرطة والأمن العام مهمة العمل معها كذراع تنفيذية لفرض الأمور التنظيمية وتطبيق القوانين التي تفرضها المجالس. إلى جانب قيام الجانب التركي بتزويدها بالوسائل والمعدات اللازمة لتمكينها من القيام بمهامها ومسؤولياتها.[60]

تتبع المنطقة إدارياً إلى ولايتي غازي عينتاب وكلس جنوبي تركيا، وتم إلحاق القطاع الشرقي منها الذي يضم مدن الباب وجرابلس والراعي بولاية غازي عينتاب، في حين تم إلحاق القطاع الغربي الذي يضم مدن اعزاز ومارع وصوران وأخترين بولاية كلس، وذلك لتسهيل عمليات الإشراف والمتابعة والمراقبة الإدارية. كذلك قام الجانب التركي بانتداب ممثل عنه في كل مجلس يحمل الصفة الرسمية تحت مسمى "مساعد والي".[61] غير أن تصنيف مدن المنطقة بهذا الشكل أدى إلى اختلاف سوية ودرجة التعافي الاقتصادي بينها من ناحية المشاريع المنفذة والدعم المقدم لمجالسها. ويعود الاختلاف في ذلك إلى تلقي المجالس المحلية التابعة لولاية غازي عينتاب عناية أكبر، من ناحية حجم الخدمات المقدمة، ونوعيتها وكثافتها مقارنة بمجالس المدن المرتبطة بولاية كلّس بسبب فرق الإمكانيات المادية بين هاتين الولايتين.

شرعت المجالس المحلية كجهة ناظمة للحياة الاجتماعية والاقتصادية، في محاولة تنظيم القطاعات الاقتصادية عبر إحداثها بعض المكاتب التخصصية لتتمكن من مأسسة عملها والاعتماد على نفسها وزيادة قدرتها على التنسيق مع الجانب التركي لإحداث التعافي في هذه القطاعات،[62] وقامت باستقطاب الكثير من الخبرات المحلية الإدارية والفنية للعمل لديها مع كبر حجم العمل المطلوب للنهوض بالواقع الاقتصادي والاجتماعي للمنطقة، إلا أن المجالس المحلية ككيانات مدنية في المنطقة تواجه صعوبة كبيرة في إدارة اقتصادها، بسبب افتقادها للكفاءات

---

[60] خالد الخطيب، "درع الفرات": حكومات محلية تدعمها تركيا، جريدة المدن، 01-07-2018: https://goo.gl/R9Uzic

[61] مساعد الوالي هو بمثابة والي على المدينة التي تتبع لها عدة قرى ومزارع، وهذا المنصب يتسلمه 10 أشخاص هم بمثابة صلة الوصل بين المجالس المحلية.

[62] تحاول المجالس المحلية الاعتماد على نفسها لتمويل نفقاتها الإدارية والتشغيلية، فمثلاً قُدرَ حجم الإيرادات التي قام المجلس المحلي في مدينة الباب بتحصيلها من الأجارات والضرائب والرسوم البلدية بنحو 1.7 مليون دولار في عام 2018.

انظر:

Sarah EL Deeb, Blurring the border, Turkey deepens roots in northern Syria, The Associated Press, 19-06-2018: https://bit.ly/2VCKvPv

والخبرات اللازمة للقيام بذلك، وعدم وجود تنسيق بينها فيما يتعلق بتوزيع الاستثمارات وتخصيصها بين هذه المدن وفقاً للاحتياجات الفعلية، ويرجع ذلك إلى غياب جهة مؤسساتية رسمية لديها مرجعية سياسية محددة لتنظيم عمل هذه المجالس والتنسيق مع الجانب التركي لإدارة اقتصاد هذه المنطقة وفق رؤية محلية متوافق عليها بين جميع الأطراف يمكن من خلالها تنفيذ عملية تعافي اقتصادي ناجحة، مع غياب أي دور ملموس للحكومة السورية المؤقتة في هذا الصدد.

2. لجنة إعادة الاستقرار

تتبع لجنة إعادة الاستقرار لمجلس محافظة حلب الحرة التابع للحكومة السورية المؤقتة، وتضم مهندسين وفنيين من مختلف الاختصاصات، وقد تم تشكيلها في أواخر عام 2015. وطرحت فكرة تشكيل اللجنة كجهة يعهد إليها مسؤولية تقديم الخدمات الفنية الأساسية للمدن والبلدات التي تحررت من فصيل تنظيم الدولة كمرحلة أولى من عملية تعافيها، والعمل على تأمين مستلزمات ذلك بالتنسيق مع جميع المجالس المحلية والحكومة التركية والجهات الداعمة. وتعد اللجنة في الوقت الحاضر إحدى الجهات الفاعلة في عملية التعافي الاقتصادي التي تشهدها المنطقة.

تركز عمل اللجنة في تقديم دراسات ما قبل تحرير البلدات من فصيل تنظيم الدولة بالتعاون مع مستشارين محليين من هذه البلدات، للتعرف على الحاجات الأكثر أولوية للسكان، ومن ثم القيام بتجهيز إدارة مؤقتة لها بعد تحريرها متمثلة بالمجالس المحلية، ثم تقوم اللجنة بإعداد دراسات عن المشاريع اللازمة لها ومن ثم القيام بتنفيذها، سواء بشكل مباشر عن طريق اللجنة أو المجالس المحلية أم تنفيذها بالتعاون مع جهات أخرى. وقد تمكنت اللجنة من تحقيق إنجازات كبيرة في هذا الصدد في مسار تعافي هذه البلدات من خلال تشخيص احتياجاتها الفعلية وتلبيتها، والعمل على تأهيل وتطوير المجالس المحلية ورفع سوية أدائها من أجل تقديم الخدمات للسكان بشكل أفضل،[63] كذلك تقديم الدعم المادي لها على شكل منح لتنفيذ مشاريع صغيرة للتعافي داخل البلدات والمدن.[64] ومن بين المشاريع التي نفذتها اللجنة افتتاح عدد من المخابز ومدها بالمصاريف التشغيلية، وإصلاح وصيانة شبكات ومضخات المياه التابعة للمجالس المحلية ومدها بالوقود اللازم لتشغيلها، ودعم البنية التحتية المدرسية، ودعم المدارس بالمعدات اللازمة، ومشاريع الترميم

[63] "لجنة إعادة الاستقرار" تقيم دورات تدريبية للمجالس المحلية بأرياف حلب المحررة، راديو الكل، 07-05-2019: https://bit.ly/30A9C9d

[64] حسين خطاب، عشرات آلاف الدولارات دعماً للمشاريع الصغرى في ريف حلب، جريدة الأيام السورية، 01-02-2019: https://bit.ly/2BePTkq

وإزالة الأنقاض والنظافة بالتعاون مع المجالس المحلية وغيرها من المشاريع الأخرى. وتحصل اللجنة على تمويلها من المنظمات المهتمة بإعادة الاستقرار ودعم الحوكمة.[65] وبهدف النهوض بواقع التعافي الاقتصادي نظمت لجنة إعادة الاستقرار مؤتمراً بعنوان "إعادة إعمار الشمال السوري الأول" في مدينة أخترين في شهر أكتوبر 2018 بحضور رؤساء المجالس المحلية وفعاليات المجتمع المدني في المنطقة، ومجموعة من الشخصيات التركية الرسمية.[66]

3. المؤسسات والمنظمات التركية

تلعب المؤسسات الحكومية والمنظمات غير الحكومية التركية في الوقت الحاضر دوراً هاماً في عملية التعافي الاقتصادي في منطقة درع الفرات، وقد برز هذا الدور بشكل واضح بعد أن ألزمت الحكومة التركية جميع المنظمات الحكومية وغير الحكومية والجهات الداعمة بضرورة التنسيق مع هذه المؤسسات والمنظمات عند رغبتها بتنفيذ مشاريعها الإغاثية والتنموية. وتشمل هذه المؤسسات والمنظمات كل من منظمة إدارة الكوارث والطوارئ التركية "AFAD "، ومنظمة الهلال الأحمر التركية "Türk Kızılayı"، إلى جانب وكالة التعاون والتنسيق التركية "TIKA"، وهيئة الإغاثة الإنسانية "İHH". وهذه المؤسسات على ارتباط وتنسيق مباشر مع بعضها بعضاً ومع الوزارات التركية المعنية لتنفيذ المشاريع سواء عن طريق هذه المؤسسات أم من خلال الإشراف والتنسيق مع المنظمات الأخرى الراغبة بتنفيذ مشاريعها في هذه المنطقة. وقد ساعد هذا النهج على زيادة فاعلية هذه المؤسسات في تحليل عمليات المساعدة والإغاثة، وفي زيادة قدرتها على تحليل الاحتياجات وتحديد الأولويات وتسخير الموارد وتنسيق أنشطة إعادة الإعمار.[67]

ونظراً لخبرتها الكبيرة في الجانب الإغاثي والتنموي، باشرت هذه المؤسسات بتنفيذ بعض الأنشطة والمشاريع الحيوية اللازمة للسكان، وإيصال الدعم الإغاثي للفئات الفقيرة والمهمشة، فقد نفذت منظمة الهلال الأحمر التركي العديد من الأنشطة مثل تشجيع الزراعة وإنشاء المنازل السكنية وتقديم الخدمات الصحية وتوفير الأمن،[68] إلى جانب ذلك تعمل المؤسسة على تحسين الأوضاع

---

[65] مصطفى محمد، مناطق "درع الفرات" تشهد حركة عمرانية كبيرة .. وعودة الأمان بحاجة لإرادة دولية، صدى الشام، 22-06-2017: https://bit.ly/2Q9CnVi

[66] لأول مرة .. المعارضة تنظم مؤتمراً لـ "إعادة إعمار الشمال السوري" بريف حلب، موقع الحل السوري، 24-10-2018: https://bit.ly/2JR4rM5

[67] Murat Aslan, Turkey's Reconstruction Model in Syria, Foundation for political, economic and social research (SETA), 11-04-2019.

[68] تركيا تعتزم إنشاء منازل جديدة للسوريين المقيمين على أراضيها في مناطق درع الفرات، وكالة الفرات للأنباء، 09-09-2018: https://bit.ly/2QdwN4s

المعيشية في مخيمات النزوح الموجودة في المنطقة وتوفير كافة الخدمات لقاطنيها،[69] وقامت كذلك بإنشاء مستشفيين في مدينتي الباب والراعي بالتنسيق مع وزارة الصحة التركية.[70] كذلك تنشط منظمة "AFAD" التي قامت بافتتاح مركز لها في المنطقة، وتتولى بشكل أساسي مسؤولية تقديم المساعدات الإنسانية في مخيمات النزوح النظامية وغير النظامية،[71] إلى جانب قيامها بالتعاون مع الجمعيات الأهلية ومنظمات المجتمع المدني لتنفيذ الأنشطة الإغاثية، وقد قامت في شهر ديسمبر 2018 بافتتاح (9) مدارس في مخيم الإيمان للنازحين في منطقة اعزاز بالتعاون مع جمعية بيت السلام الباكستانية.[72] كذلك تقوم وكالة التعاون والتنسيق التركية بتقييم احتياجات المنطقة لتنفيذ مشاريع تنموية تسهم في إعادة تعافي هذه المنطقة.[73] ووفقاً للبيانات الصادرة عنها، فقد ارتفع حجم المساعدة التنموية الرسمية المقدمة من قبلها لسورية من 2.694.02 مليار دولار أمريكي في عام 2015 إلى 5.851.23 في عام 2016، وليرتفع إلى 7.246.78 في عام 2017. في حين بلغ حجم المساعدة في عام 2012 مبلغ 1.019.93. وتعكس هذه الأرقام اهتماماً متنامياً من الوكالة وجهودها الرامية إلى إحداث التعافي في هذه المنطقة الخاضعة للنفوذ التركي في شمال سورية.[74]

وفقاً للحكومة التركية، فإن القيام بجعل العمل الإغاثي والتنموي تحت إشراف منظماتها ومؤسساتها يهدف إلى مأسسة وتنظيم مشاريع الإغاثة والتنمية المنفذة ضمن المنطقة، بحيث يتم رسم خارطة للاحتياجات الإغاثية والتنموية، ومن ثم توجيه هذه المشاريع لتغطيتها تحت إشراف هذه المؤسسات والمنظمات، كذلك محاولة منها لتنظيم عمل المنظمات بالداخل السوري، بالتعاون مع المجالس المحلية، بحيث تكون هذه المجالس المركز الناظم لعمل منظمات المجتمع المدني، مما سيسهم بتحسين آلية عملها والحد من الفساد ضمن قطاع الإغاثة والتنمية، مما

---

[69] عمر قوبران، الهلال الأحمر التركي يطلق خدمة عيادات طبية متنقلة شمالي حلب، وكالة الأناضول للأنباء، 18-05-2019: https://bit.ly/2Htw789

[70] رئيس الهلال الأحمر التركي يؤكد استمرارية الدعم التركي إلى الداخل السوري، وكالة نيو تورك بوست، 11-11-2018: https://bit.ly/2JQAlZj

[71] عزت ماضي، رئيس إدارة الطوارئ التركية يزور مدرسة في "اعزاز" السورية، وكالة الأناضول للأنباء، 18-05-2019: https://bit.ly/2VE1BfU

[72] تركيا تفتتح 9 مدارس في منطقة اعزاز شمال سوريا، قناة حلب اليوم، 14-12-2018: https://bit.ly/30AplFp

[73] زيارة تفقدية لوفد تيكا التركية في مناطق "درع الفرات" في سورية، الوكالة التركية للتعاون والتنسيق، 08-02-2018: https://bit.ly/2Wh4pUn

[74] Turkish development assistance reports, Turkish cooperation and coordination agency: https://bit.ly/2X0mQtR

سينعكس على حياة سكان هذه المنطقة بشكل إيجابي، على الرغم من الصعوبات التي تواجهها المؤسسات التركية والمجالس المحلية لتنفيذ هذه الآلية في عمل هذا القطاع.

غير أنه ليس من الواضح تماماً ما إذا كان لتطبيق هذه الآلية تأثير سلبي في تسريع عملية التعافي الاقتصادي في هذه المنطقة، في ظل المعايير الصارمة التي تفرضها الحكومة التركية على أي منظمة تريد العمل في المنطقة، والذي أدى إلى انسحاب بعض المنظمات عن العمل داخلها، إلى جانب وجود شكاوى من قبل بعض السكان المحليين من أن الحد من عمل المنظمات غير الحكومية سيؤثر سلباً على مدى القدرة على الاستجابة لتلبية احتياجاتهم، كون هذه الآلية ستؤدي إلى زيادة اعتماد السكان المحليين على تركيا، وسيمنعهم من الحصول على الأموال بشكل مباشر لتنفيذ المشاريع الأكثر إلحاحاً بالنسبة لهم.[75] وهنا يبرز التساؤل عن مدى قدرة المنظمات والمؤسسات التركية على تحمل مسؤولية تلبية الاحتياجات والقدرة على تقديم الدعم المادي المتواصل نظراً لمتطلبات البنية التحتية والاحتياجات الكبيرة للسكان. وفي حال أثبتت هذه المؤسسات نجاحها، فإنها ستضمن وجودها في هذه المنطقة في المستقبل المنظور،[76] وهو ما يصب في سياق عدد من التحليلات التي ترى أن التدخل التركي عبر المؤسسات الحكومية والمنظمات غير الحكومية يمهد إلى ما هو أشبه بتمدد ناعم للسيطرة الاقتصادية على المنطقة عبر إقامة علاقات استراتيجية طويلة الأمد.

4. المنظمات غير الحكومية

إبان تحرر المنطقة من النظام السوري في عام 2012، نشطت المنظمات غير الحكومية السورية فيها في ظل المعاناة الإنسانية للسكان، وافتقادهم إلى الكثير من مقومات الحياة الأساسية، وكانت أنشطتها ومشاريعها بمثابة دعامة أساسية لتعزيز صمودهم وتلبية احتياجاتهم الإنسانية المختلفة. وخلال سنوات عملها في المنطقة، بدا بشكل واضح افتقار غالبية هذه المنظمات إلى خطط تنموية شاملة للنهوض بالواقع الاقتصادي والاجتماعي داخلها، بعد أن كان تركيزها منصباً على الجانب الإغاثي والإنساني، لعوامل ترتبط بغياب الكفاءات البشرية المتخصصة في المجال التنموي، وكثرة عدد هذه المنظمات وصغر حجمها وغياب التخصص في عملها، إلى جانب ضعف قدرتها المالية واعتمادها على مصادر تمويل غير ثابتة، وارتباطها بسياسات وأجندات ممولها إلى

[75] Haid Haid, Post-ISIS Governance in Jarablus: A Turkish-led Strategy, Chatham House, 26-09-2017: https://bit.ly/2JxgLBW

[76] Aaron Stein and others, Post Conflict Stabilization: Turkey and the End of Operation Euphrates Shield, Atlantic Council, 13-07-2017: https://bit.ly/2Md5QzF

حد كبير، مما انعكس بشكل واضح على نوعية مشاريعها ومدى استدامتها. ولكن في الوقت ذاته، لا يمكن إغفال الدور الذي لعبته ولا زالت تلعبه بعض هذه المنظمات في معالجة مشكلات البطالة والفقر عبر توفير فرص عمل للسكان من خلال مساهمتها في تأسيس مشروعات تنموية صغيرة ومتناهية الصغر مدرة للدخل، وإتاحة الفرصة لذوي الدخل المحدود لزيادة إنتاجيتهم، والتمكين الاقتصادي لمختلف شرائح المجتمع.

فيما يتعلق بالمنظمات الدولية والوكالات غير الحكومية الدولية، فهي أيضاً لم تحقق الفاعلية المنشودة في تطبيق برامجها الإغاثية والتنموية، لعوامل ترتبط بمحدودية قدرتها في النفاذ إلى داخل هذه المنطقة لتنفيذ المشاريع التنموية، واعتمادها على المنظمات المحلية الشريكة لتوزيع الدعم المقدم من قبلها على شكل مشاريع إغاثية في جزئها الأكبر، مع محدودية المشاريع التنموية، نظراً لكبر حجم الدعم المطلوب في الجانب الإغاثي، وقلة خبرة المنظمات المحلية في تنفيذ المشاريع التنموية. إلى جانب ذلك، فإن عمل هذه المنظمات والوكالات في ظل بيئة محلية تشهد تطورات عسكرية مستمرة، وعدم توفر الأمن، ووجود آليات تنسيق متعددة للقيام بأنشطتها، جعل مهمتها قضية معقدة للغاية. يضاف إلى ذلك إحجام الكثير من المنظمات والوكالات الإقليمية والدولية عن التواجد داخل هذه المنطقة، وقيامها بإيصال مساعداتها الإغاثية إلى المعابر الحدودية فقط، من دون أن تقوم بتتبع وصولها لمستحقيها الفعليين. هذا من جانب ومن جانب آخر، بدت الجهود الإغاثية لهذه المنظمات والوكالات مرتبطة إلى حد كبير بأجندة سياسية لبعض الجهات ذات الصلة بها، مما أثر بشكل كبير على ديمومتها واستمرارها. وفي حين تضمنت خطط بعض المنظمات الدولية في استجابتها للأزمة السورية عدداً من المشاريع في قطاعات الإنعاش المبكر وسبل العيش كبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي "UNDP" ومكتب الأمم المتحدة للتنسيق والشؤون الإنسانية (OCHA) وغيرها من المنظمات الأخرى، إلا أن هذه المشاريع وما تضمنته من برامج متنوعة لتوليد الدخل للأسر المتضررة بقيت محدودة بعددها وانتشارها وأثرها.[77]

في ضوء ما سبق، رأت الحكومة التركية، وهي التي راقبت وشخصت عمل هذه المنظمات منذ عام 2012 على حدودها، أنه لا بد من القيام بتنظيم العمل الإغاثي والتنموي من خلال منظماتها غير الحكومية ومؤسساتها الحكومية إذا ما أُريدَ لهذه المنطقة التعافي بسرعة، من خلال توجيه مشاريع الدعم المقدمة من قبل المنظمات والوكالات الدولية عبر شركائها من المنظمات غير الحكومية المحلية في إطار يحقق التكامل في النشاط التنموي لمختلف القطاعات الإنسانية والاقتصادية،

[77] محمد العبدالله، تنمية سبل العيش في المناطق السورية المحررة: دراسة تحليلية، مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، 24-12-2015: https://bit.ly/2M5Ux8q

للنهوض بواقع هذه المنطقة وتحقيق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي لسكانها. إلا أن هذه الرؤية لا زالت تصطدم بوجود بعض المنظمات التي تطالب بضرورة المرونة في القيود التي تفرضها المنظمات والمؤسسات التركية للعمل ضمن هذه المنطقة، انطلاقاً من أن العمل الإغاثي والتنموي يتطلب الديناميكية المرتفعة في تلبية احتياجات السكان.

رابعاً: محددات المقاربة التركية للتعافي الاقتصادي

تمثل المحددات مجموعة المتغيرات الموضوعية التي يتحدد في ضوئها القدرة على تشخيص المقاربة التركية تجاه عملية التعافي الاقتصادي في منطقة درع الفرات، وفهم السلوك التركي الآني والمستقبلي حيال هذه العملية، وتحديد أولويات الحكومة التركية واستراتيجيتها المستقبلية في إعادة إعمار سورية. ونستعرض فيما يلي أهم هذه المحددات.

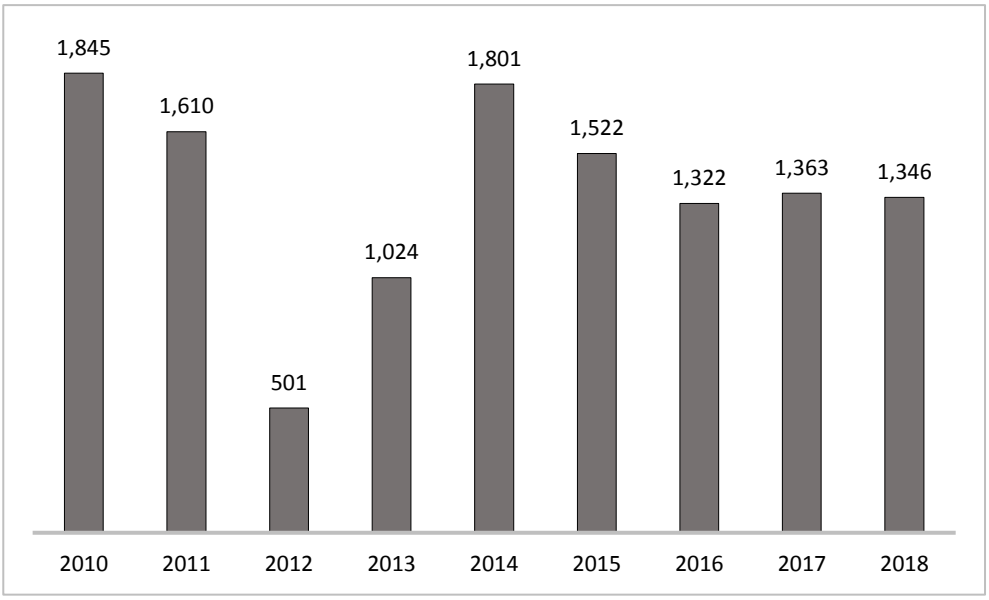
1. المكاسب الاقتصادية الآنية والمستقبلية

يعد العامل الاقتصادي أحد أبرز مرتكزات السياسة الخارجية التركية منذ تولي حزب العدالة والتنمية للسلطة في هذا البلد، من خلال العمل على تنمية العلاقات الاقتصادية مع دول الجوار وتحقيق التكامل الاقتصادي فيما بينها. ووفقاً لذلك سعت الحكومة التركية للتقارب السياسي مع الحكومة السورية بعد عام 2002، تلتها مرحلة تحسن العلاقات الاقتصادية بين البلدين والتوصل إلى عدد من الاتفاقيات الاقتصادية بينهما،[78] وقد توج تحسن هذه العلاقات بتوقيع اتفاقية التجارة الحرة عام 2007، مما زاد من حجم التجارة بين البلدين بدرجة كبيرة، كانت الحصة الأكبر فيها لتركيا، تلاها تشكيل المجلس الاستراتيجي الأعلى بين البلدين في عام 2009. ونتيجة لذلك أصبحت تركيا أحد الشركاء التجاريين الأساسين لسورية. وبلغ حجم التبادل التجاري بين البلدين 1.8 مليار دولار أمريكي عام 2010. وكان من المتوقع أن يتضاعف حجم هذا التبادل مع نهاية عام 2011.

مع بداية عام 2011، ونتيجة لتداعيات الأحداث الداخلية في سورية والعقوبات الاقتصادية المفروضة عليها، تأثرت العلاقات الاقتصادية بين البلدين بشكل كبير. فانخفض حجم الصادرات التركية إلى سورية بمقدار النصف مقارنة بعام 2010 ليصل إلى 1.5 مليار دولار أمريكي فقط. واستمر هذا الانخفاض ليبلغ حجم الصادرات 338 مليون دولار في عام 2012، إلى جانب خسارة

[78] أركان عدوان، العلاقات السورية التركية.. المحددات والقضايا، العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، 2019.

تركيا لأسواق عربية عديدة، كون أغلب الصادرات التركية كانت تجد طريقها عبر سورية إلى دول المنطقة من خلال خط النقل السريع M5، إلا أن عام 2013 شهد عودة ارتفاع الصادرات التركية إلى سورية ليبلغ مستوى 1.024 مليار دولار، وليتم تجاوز هذا الرقم في عام 2014 ليصل إلى 1.801 مليار دولار، ونحو 1.522 و 1.322 مليار دولار في عامي 2015 و2016 على التوالي، على الرغم من تراجع قيمة الليرة السورية وتوقع انخفاض المستوردات السورية تبعاً لذلك، إلا أن حاجة السوق السورية من البضائع التركية كان لها تأثير أقوى بكثير من عامل انخفاض العملة،[79] وليستمر المنحى التصاعدي للصادرات التركية إلى سورية بعد ذلك، حيث تمكنت تركيا من رفع حصتها من مجمل المستوردات السورية ليصل إلى نسبة 24% في نهاية عام 2017 وما قيمته 1.363 مليار دولار، بعدما كان يبلغ 9% عام 2010. في حين بلغ حجم الصادرات في عام 2018 ما قيمته 1.346 مليار دولار. وكما يبين الشكل (3).



الشكل (3) يبين قيمة الصادرات التركية إلى سورية بين عامي 2010 و2018 مقدرة بمليار دولار أمريكي[80]

[79] جهاد يازجي، تركيا تصدر منتجاتها إلى سورية وتستورد رأسمالها، موقع العربي الجديد، 25-02-2015: https://bit.ly/2JsV7P3

[80] Ministry of Trade, Turkey: https://bit.ly/2MIz8EB

ووفقاً لما سبق يتجلى لنا بشكل واضح مدى الدور المتصاعد للنفوذ الاقتصادي التركي في سورية متجاوزة إيران كأبرز حلفاء النظام التي بلغ نصيبها 3% فقط من سوق المستوردات السورية في عام 2017.[81]

تؤشر الخطوات التركية المتسارعة نسبياً في عملية التعافي الاقتصادي إلى مدى الأهمية الاقتصادية لهذه المنطقة بالنسبة للحكومة التركية التي تسعى لتثبيت مكاسبها، باعتبارها الطرف الضامن والداعم للمعارضة السورية. ووفقاً للمنظور الاستراتيجي التركي فإن البدء بإعادة إعمار مناطق الشمال السوري سيمهد الطريق للشركات التركية للمساهمة في إعادة إعمار سورية. وتتمثل الخطوة الأولى في هذا الصدد بتحويل منطقة درع الفرات إلى مركز تجاري وصناعي يحتضن عمليات إعادة الإعمار في سورية، لذا ما إن تم توطيد الأمن بشكله النسبي في هذه المنطقة حتى باشرت الشركات التركية الحكومية والخاصة بالدخول إلى هذه المنطقة والاستثمار في مختلف القطاعات الاقتصادية والخدمية بهدف التعاقد لتنفيذ الاستثمارات وتحقيق المكاسب الاقتصادية. إلى جانب ذلك ترى الحكومة التركية أن هذه المنطقة تمتلك مجموعة من المقومات التي تكفل تحقيق النجاح لهذه الاستثمارات، منها ما يرتبط بتوفر اليد العاملة الرخيصة وتعطش المنطقة لهذه الاستثمارات بعد تردي الوضع الاقتصادي والاجتماعي فيها بشكل كبير، إلى جانب وجود سوق استهلاكي كبير يحتضن قرابة مليون نسمة يمكن أن يسهم بشكل كبير في تنشيط قطاعي الصناعة والتجارة في محافظاتها الجنوبية، مع الطلب المتزايد للمنتجات التركية في هذه المنطقة، إلى جانب منطقة عفرين ومحافظة إدلب اللتان تحتضان ما لا يقل عن أربعة ملايين نسمة، وتوافر إمكانية تصدير المنتجات المصنعة لهذه المناطق أو تصديرها إلى مختلف المناطق السورية ودول الجوار من خلال المعابر الداخلية التي تربط هذه المناطق مع المناطق السورية الأخرى.

إلا أن الواقع الاستثماري في المنطقة، ووفقاً للعديد من المراقبين، لم يرقَ بعد إلى المستوى المطلوب للنهوض باقتصاد هذه المنطقة وتعافيه. فمن من جهة ما تزال فرص الاستثمار غير متاحة لجميع الشركات الراغبة بالحصول عليها، وكونها محصورة بفئة محددة من الشركات الصناعية والتجارية التركية، وتواجد محدود للشركات السورية، لعوامل ترتبط بقدرة الشركات التركية على الفوز بالمناقصات التي يتم طرحها من قبل ولاياتي غازي عينتاب وكلس المتاخمتين للمنطقة بالتنسيق مع المجالس المحلية، نظراً للخبرة والإمكانات المادية والفنية وتوافر التسهيلات القانونية

[81] عدنان أبو عامر، خبير إسرائيلي: النفوذ الاقتصادي التركي بسوريا يزيد عن الإيراني، موقع عربي 21، 01-01-2019: https://bit.ly/30ravRo.

واللوجستية من الحكومة التركية لهذه الشركات. إلى جانب ذلك تلعب شبكة العلاقات التجارية والصناعية دوراً هاماً في تسهيل دخول هذه الشركات إلى المنطقة بالتنسيق مع الشركاء المحليين، الأمر الذي قد يفرض نوعاً من احتكار هذه الاستثمارات وانتشار حالات الفساد والمحسوبية.

من جانب آخر، ورغم عوامل الجذب الاستثماري في هذه المنطقة، ما تزال شريحة كبيرة من رجال الأعمال والمستثمرين السوريين المقيمين في تركيا غير راغبة بنقل وتوطين استثماراتها ضمن هذه المنطقة، لعوامل ترتبط بمدى جهوزية هذه المنطقة من الناحية الأمنية والإدارية والبنية التحتية، وعدم وجود جهة مركزية لتنظيم هذه الاستثمارات والإشراف عليها وضمان مصير استثماراتهم، إلى جانب عدم وجود تسهيلات قانونية ولوجستية حقيقية مقدمة من الجانب التركي لتشجيعهم على الاستثمار في هذه المنطقة.[82] وبالتالي، ينظر أصحاب الشركات السورية في تركيا إلى منطقة درع الفرات كسوق محلي لتصدير منتجاتهم إليها وإلى باقي المناطق السورية مع الخبرة الكبيرة التي يمتلكونها حول نوعية الطلب وتفضيلات المستهلكين المحليين داخل هذه أسواق هذه المناطق، واعتمادهم على شبكة علاقات داخلية تمكنهم من تصريف منتجاتهم والحصول على حصة سوقية كبيرة ضمنها.[83]

ووفقاً لما تقدم وفي إطار سعيها لتحقيق المكاسب الاقتصادية وتعزيز تموضعها في منطقة درع الفرات، يمكن تلمس ثلاثة مداخل رئيسية اعتمدتها الحكومة التركية للقيام بذلك وهي:

أ. تفعيل نشاط المعابر الحدودية

ينظر الجانب التركي إلى تفعيل المعابر الحدودية باعتباره أحد المداخل الأساسية للبدء بعملية التعافي الاقتصادي في المرحلة الأولى وتسريع وتيرة عودة الاستقرار، والانطلاق للتجهيز مبكراً نحو عملية إعادة الإعمار في المستقبل مع اقتراب النزاع من نهايته.[84] حيث تمثل هذه المعابر في منطقة

[82] مراد عبد الجليل، المستثمرون السوريون غائبون... أياد تركية تعيد رسم خريطة اقتصاد ريف حلب، جريدة عنب بلدي، 14-01-2018: https://bit.ly/2WRxjaE

[83] بلغ عدد الشركات السورية المرخصة في تركيا 7243 منذ عام 2011، في حين يتجاوز العدد 10000 مع الشركات غير المرخصة. كذلك يبلغ عدد الشركات المؤسسة بالشراكة بين السوريين والأتراك ما يقارب 3000 شركة. ويتركز عمل هذه الشركات في قطاعات الغذاء والألبسة والنسيج والأحذية وتجارة الجملة والتجزئة وقطاعي العقارات والسياحة.

انظر: عدنان عبد الرزاق، تركيا: السوريون يحتلون الصدارة بتأسيس 10 آلاف شركة، موقع العربي الجديد، 13-12-2018: https://bit.ly/2QSt1QC

[84] كشفت تقارير إعلامية عن استعداد تركيا ومنظمات دولية لوضع وإعداد خطط ومشاريع من أجل إعادة إعمار سورية بعد مشارفة النزاع على نهايتها. وأن هناك دراسات تعدها منظمات دولية مقرها الجنوب التركي، للتحضير لمرحلة إعادة الإعمار بسورية. وأوضحت المصادر أن المنظمات بدأت بوضع خططها التشغيلية، بإشراف مباشر من لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا "الإسكوا".

درع الفرات الرئة الاقتصادية التي تتنفس منها هذه المنطقة، إلى جانب وجود شبكة علاقات تجارية قديمة تعود إلى ما قبل عام 2011.

وكما أسلفنا وبحكم موقعها الجغرافي وأهميتها الاقتصادية الآنية والمستقبلية للدولة التركية، قامت الأخيرة بإيلاء حيز كبير من اهتمامها لإعادة تنظيم عمل هذه المعابر ومنح سلطة الإشراف عليها للحكومة السورية المؤقتة بعد أن كانت تحت سيطرة الفصائل العسكرية، بهدف الاستفادة من المكاسب الاقتصادية لهذه المعابر من خلال الرسوم والضرائب لدعم عملية التعافي الاقتصادي وتأمين الموارد اللازمة لعمل المجالس المحلية، وتم العمل كذلك على اتخاذ إجراءات لتنشيطها وضمان أمنها وتجهيزها بأحدث المعدات والتقنيات. يضاف إلى ذلك النشاط الواضح في الحركة التجارية التي تتمثل بشكل رئيسي في استيراد مختلف البضائع من تركيا عبر هذه المعابر، وهو ما تجسد بقيام الحكومة التركية بتفعيل ثلاثة معابر حدودية في هذه المنطقة، وهو ما يتجاوز الحاجة الفعلية لها، وبهدف استكمال عملية تفعيل هذه المعابر تقوم الحكومة التركية بوضع مخططات لإنشاء طرق دولية سريعة بمواصفات عالمية تربط هذه المعابر بالمدن التركية وبالمدن الرئيسية في منطقة درع الفرات، كون هذه المدن تمثل عقد تجارية ونقاط عبور رئيسية للشاحنات بين مختلف المناطق السورية. إلى جانب رغبة الحكومة التركية بجلب المزيد من الاستثمارات التركية إليها وربط اقتصادها باقتصاد الولايات الجنوبية في تركيا.[85]

وبهدف تسريع وتيرة الحركة التجارية ضمن هذه المعابر قامت الحكومة التركية بالسماح للشاحنات التركية القادمة بالعبور المباشر إلى داخل هذه المنطقة لإفراغ حمولتها لدى التجار المحليين، ولتجد طريقها بعد ذلك إلى مختلف المناطق السورية. مما انعكس بشكل ايجابي على زيادة المكاسب الاقتصادية لجميع الأطراف نتيجة تقليل تكاليف النقل، في حين توفر مختلف الفصائل المسلحة الحماية للشاحنات التي تحمل البضائع التركية باعتبار أن ذلك يشكل مصلحة للجميع.[86]

ووفقاً لمديرية التجارة والجمارك التركية بمنطقة جنوب الأناضول، فقد بلغ حجم صادرات ولاية غازي عينتاب إلى مناطق ريفي حلب الشمالي والشمالي الشرقي خلال الأشهر العشر الأولى من عام

انظر: منظمات دولية بالجنوب التركي تجري تحضيرات لإعادة إعمار سورية، موقع ترك برس، 30-11-2017: https://bit.ly/2qVqmYh

[85] خالد الخطيب، تركيا تدعم إنشاء شبكة طرق في منطقة درع الفرات في ريف حلب بالتعاون مع المجالس المحلية في المنطقة، مرجع سابق.

[86] سلام السعدي، الصادرات التركية إلى سورية: نمو فازدهار، موقع العربي الجديد، 14-12-2015: https://bit.ly/2HoLOO6

2018 مستوى 560 مليون دولار، ومرتفعة بنسبة 22% مقارنة بعام 2017،[87] وهو ما يمثل تقريباً نصف صادرات تركيا إلى سورية.[88] وتشير إحصائيات وزارة التجارة الخارجية التركية إلى أن هناك اختلافاً في طبيعة الصادرات مقارنة بما قبل عام 2011، التي كانت تشكل الكهرباء والمشتقات النفطية والمواد الأولية للصناعات معظمها، في حين تتركز الصادرات الحالية على المنتجات الاستهلاكية والغذائية والنسيجية ومواد البناء والسيارات. ومن جانب آخر تفسر زيادة الحركة التجارية على هذا النحو بالمساهمة الكبيرة لمشتريات منظمات الأمم المتحدة والمنظمات الإنسانية للمواد الإغاثية من تركيا، إلى جانب تموضع نسبة كبيرة من الصناعات السورية التي انتقلت من مدينة حلب إلى مدينتي غازي عينتاب ومرسين القريبتين من الحدود السورية.[89]

[87] وفقاً للبيانات المجمعة من مديرية التجارة والجمارك التركية، فقد بلغ معدل الشاحنات الداخلة والخارجة من معبر جرابلس-قرقاميش 150 شاحنة يومياً، وخلال الفترة من يناير 2017 إلى أكتوبر 2018، بلغ عدد الشاحنات المحملة بالبضائع إلى سورية 75 ألف شاحنة. انظر:

Southeastern Gaziantep's exports to Syria record 22 pct rise in 10 months, Daily Sabah newspaper, 14-11-2018: https://bit.ly/2YCUc1Y

[88] تشكل نسبة مساهمة السوريين في مجمل الصادرات التركية إلى سورية ما بين 20-30%، وتضم مدينة عينتاب وحدها 1854 شركة سورية تجارية وصناعية حتى شهر مايو 2018، وقد تم تسجيل حوالي 30% من هذه الشركات للعمل في مجال الاستيراد والتصدير، مستفيدين من شكل التجارة الحاليّة غير التقليدي.

انظر: فهيم تشتكين، ازدهار الصادرات التركية إلى سورية في ظل الحرب، موقع المونيتور، 07-06-2018: https://bit.ly/2JshPXQ

[89] التبادل التجاري بين سورية وتركيا تجاوز مستواه قبل الحرب، وكالة آكي الإيطالية للأنباء، 25-10-2016: https://bit.ly/2eXrGmD

الشكل (4) يبين منطقة درع الفرات ومنافذها الحدودية وطريقي النقل السريع M4 و M5.

إلى جانب ذلك، تسعى أنقرة لتوسعة هذه المنطقة بضمها لمدينة منبج في حال تم تنفيذ الاتفاق بينها وبين الولايات المتحدة الأمريكية وانسحاب قوات سوريا الديمقراطية منها، والتي من المتوقع أن تلعب دوراً هاماً في الحركة التجارية مع العراق بفضل موقعها الاستراتيجي وتوضعها على خط النقل M4. وفي حال تحسنت العلاقات مع النظام السوري في المستقبل فستضمن أنقرة عودة قوافلها التجارية للسير على خط النقل السريع M5، والذي سيمكنها من تصدير منتجاتها إلى الأسواق العربية التي توقفت تجارتها البرية إليها منذ بداية النزاع في سورية، مع وجود أنباء عن قيام أصحاب شاحنات تركية بتقديم طلبات لحكومة النظام السوري للسماح لها بمرور الترانزيت عبر الأراضي التي يسيطر عليها النظام.[90] ويبين الشكل (4) المنافذ الحدودية لمنطقة درع الفرات،

[90] وفاء جديد، الشحن الدولي» في «الأربعاء التجاري» ... مدير النقل الطرقي: شاحنات تركية طلبت السماح بمرور الترانزيت من سورية، جريدة الوطن، 25-04-2019: https://bit.ly/2HXRsG2

وطريقي النقل السريع M4 وM5 التي تسعى أنقرة للوصول إليها، وتعمل جاهدة للتوصل إلى اتفاق مع كل من روسيا وإيران لإعادة فتح هذه الطرق وتأمينها لتنشيط التجارة في المنطقة.[91]

ب. إنشاء المدن الصناعية

تعد المدن الصناعية أداة للتطوير والنمو ووسيلة لجذب الاستثمارات القادرة على تحريك عجلة التنمية والتشغيل والتقليل من نسبة البطالة. وفي سعيها إلى الاستفادة من المقومات التي تتمتع بها المنطقة، قامت الحكومة التركية بالتنسيق مع المجالس المحلية بتشييد ثلاث مدن صناعية في الباب واعزاز ومارع، إلى جانب منطقة حرة في اعزاز، بهدف جذب الاستثمار الخاص إلى هذه المدن، وخاصة أن نسبة جيدة من سكان المنطقة ذوو خبرة بالمجال الصناعي بمختلف فئاته، ولهم علاقات جيدة مع أرباب الصناعة في مختلف المناطق السورية ومع الصناعيين السوريين الذين انتقلوا إلى تركيا وأسسوا مصانعهم في مدنها، مما سيعزز من المكاسب الاقتصادية المتحققة من افتتاح هذه المدن من ناحيتي الإنتاج والتصدير.

إلى جانب ذلك ستلعب هذه المدن دوراً هاماً في تنظيم القطاع الصناعي في المنطقة وتطوره، مع انتشار نسبة كبيرة من المصانع والورش الصناعية بشكل عشوائي داخل أحياء المدن وعلى أطرافها. وسيؤدي توطين هذه المصانع والورش ضمن المدن الصناعية الجديدة إلى زيادة قدرتها الإنتاجية وتحقيق الوفورات في التكاليف، وقدرتها على تنشيط الصناعة المحلية، واستقطاب العمالة الماهرة من داخل وخارج المنطقة،[92] ويتم العمل على توفير البنية التحتية ضمن هذه المدن بمواصفات عالية الجودة من مياه وكهرباء وصرف صحي وطرق معبدة، إلى جانب منح الاعفاءات الضريبية والتسهيلات الجمركية والامتيازات المختلفة.

الميزات الاستثمارية التي تطرحها هذه المدن، إلى جانب انخفاض أجور الأيدي العاملة وتوافرها، ووجود سوق تصريف محلية كبيرة، وإمكانية جيدة لتصدير السلع المصنعة، استطاعت أن تجذب بعض الصناعيين الأتراك والسوريين إلى الاستثمار فيها. ومن المتوقع أن تحقق هذه المدن

---

[91] تركيا تفصل بنود اتفاق إدلب... فتح طريقين والحفاظ على الحدود، جريدة عنب بلدي، 18-09-2018: https://bit.ly/2Eu8ue3 ؛ ولقاء تركي روسي شمال حلب لبحث إعادة فتح طريق حلب - عنتاب الدولي، تلفزيون سورية، 11-03-2019: https://bit.ly/2K4mC1K

[92] في مدينة مارع يسعى المجلس المحلي للمدينة من خلال مشروع إنشاء المدينة الصناعية إلى زيادة فرص الاستثمار للصناعيين من سكان المدينة، وزيادة فرص العمل للعمال وخلق بيئة تنافسية حقيقية بين الصناعيين.

انظر: رياض الخطيب، مدير مشروع المنطقة الصناعية في مدينة مارع يوضح لوكالة الفرات للأنباء آلية سير العمل في المشروع ومراحله، وكالة الفرات للأنباء، 01-11-2018: https://bit.ly/2YDxRBo

النجاح، وأن توفر ملاذاً استثمارياً آمناً للصناعيين المحليين الذين اضطرت الظروف بعضهم إلى مغادرة المدينة الصناعية في حلب، والذين يحاول النظام السوري جاهداً إغراءهم بالعودة إليها بعد سيطرته الكاملة على المدينة أواخر عام 2016. إلا أن افتقاد المدينة في ظل سيطرته عليها للأمان ووقوعها تحت قبضة المليشيات التي تقاسم الصناعيين مشاريعهم وأرباحهم، وقلة توفر اليد العاملة، حال دون تحقيق ذلك.[93]

في حين تكمن المكاسب الاقتصادية التي تتوخاها تركيا من إنشاء هذه المدن في قدرتها على المساهمة في حل مشكلة البطالة المتفاقمة في المنطقة، والتقليل من أسعار المواد الاستهلاكية والصناعية بما يتناسب مع القدرات الشرائية للسكان. إلى جانب الحفاظ على اليد العاملة الماهرة وعدم تسربها إلى المناطق الأخرى داخل أو خارج سورية. كما ستمثل هذه المدن في حال نجاحها حافزاً لعودة العمالة السورية اللاجئة في تركيا لتوافر فرص العمل وانخفاض تكاليف المعيشة نسبياً بالمقارنة مع بعض المدن التركية. كما ستلعب هذه المدن دوراً هاماً في عملية إعادة الإعمار إذا ما تم ربطها بالطرق الدولية.

ج. التركيز على قطاع البناء والمقاولات

يعد قطاع البناء والمقاولات التركية أحد أبرز القطاعات التي تتخصص بها تركيا على المستوى المحلي والإقليمي والدولي، وقد حقق هذا القطاع قفزات هامة خلال الأعوام الماضية تمثلت في تبوّء شركات البناء والمقاولات التركية المرتبة الأولى بين شركات البناء الأكثر نشاطاً في الوطن العربي، إلى جانب نشاط هذه الشركات في أكثر من 90 دولة حول العالم. وقد منح هذا القطاع القطاعات الاقتصادية الأخرى فرصاً للإنتاج والنمو بسبب كبر حجم نشاطه وتوفيره لفرص العمل. ومن العوامل التي مكنت هذا القطاع من إحراز هذا التقدم توفر اليد العاملة المحلية الماهرة والمدربة، واعتماده بشكل كبير على السوق الداخلية التركية في الحصول على المواد الخام ومستلزمات البناء التي تمتاز برخص أثمانها مقارنة بدول أخرى، مما قلل من تكاليف مشاريع البناء لهذه الشركات ومنحها ميزة تنافسية ومكّنها من التركيز على الجودة العالية والوقت والسعر المنافس لمشاريعها.[94] إلا أن هذا القطاع تأثر بشكل حاد بفعل الأزمة الاقتصادية التي تعاني منها تركيا في الوقت الحاضر، وتواجه العديد من هذه الشركات صعوبات مالية أدت إلى إفلاس بعضها.

---

[93] خالد الخطيب، هل توفر "درع الفرات" بديلاً لمدينة حلب الصناعية، 26-05-2018: https://bit.ly/2WVwFsQ

[94] قطاع البناء التركي: سطوع عالمي وتألق إبداعي، موقع ترك برس، 06-04-2016: https://bit.ly/2HqVnfa

تدرك أنقرة أن دخول شركاتها إلى منطقة درع الفرات لتنفيذ مشاريع البناء والبنية التحتية، ما هو إلا خطوة أولى لهذه الشركات لوضع قدم لها في عملية إعادة الإعمار القادمة في سورية، نظراً للمزايا والقدرات الفنية التي تتمتع بها هذه الشركات وقربها الجغرافي، لذا تسعى أنقرة جاهدة لكسب السبق في هذا المجال وتأسيس منطقة صناعية وتجارية تكون بمثابة الممكن والداعم لهذه الشركات حال الشروع في عملية إعادة الإعمار. إلى جانب محاولتها إيجاد فرص استثمارية جديدة يمكن أن تسهم في حل مشكلة تعثر قطاع البناء لديها.

في هذا الإطار تسعى أنقرة من خلال علاقاتها مع موسكو بحكم نفوذها في سورية إلى الحصول على حصة من العقود الثمينة لإعادة الإعمار، كذلك تدرك موسكو والنظام السوري أهمية الدور المستقبلي لتركيا في عملية إعادة الإعمار. في ظل محدودية القدرات المالية لحلفاء النظام للشروع بهذه العملية ورغبة النظام بتسريع وتيرتها. مع وجود تسريبات عن وجود اتصالات غير مباشرة بين أنقرة ودمشق وقنوات مفتوحة بينهما عبر موسكو.

ويبقى الأمر مرتبطاً وفقاً للعديد من التحليلات بالجهة التي ستمول هذه العملية، والتي سيكون لها دور كبير في تحديد من الذي سيستفيد من أي طفرة في البناء مستقبلاً. وحتى وإن لم تتمكن الشركات التركية من الحصول على هذه العقود، فإن الصادرات التركية لمواد إعادة الإعمار من المحتمل أن تحصل على الحصة السوقية الأكبر.[95]

2. عودة اللاجئين

بلغ عدد اللاجئين السوريين المسجلين في تركيا 3.606.208 لاجئ بتاريخ 9 مايو 2019 وفقاً لإحصائيات المفوضية السامية لشؤون اللاجئين (UNHCR)،[96] في حين تخطى عددهم الفعلي حاجز الأربعة ملايين لاجئ يتوزعون في مختلف المدن التركية وفقاً لمصادر غير رسمية. ومع طول أمد النزاع في سورية أخذت تشكل عودة اللاجئين السوريين إلى ديارهم هاجساً يؤرق الحكومة التركية، مع اشتداد الانتقادات الموجهة لها من قبل المعارضة السياسية، والاستخدام المتزايد للاجئين في الاستقطاب السياسي بين الأحزاب التركية، وعدم التقبل الشعبي لوجودهم لدى نسبة كبيرة من السكان داخل المدن الكبرى، لأسباب ترتبط بوجود تصورات لديهم عن مزاحمة اللاجئين

[95] Dorian Jones, Ankara Eyes Syria Reconstruction to Boost Crisis-Hit Economy, 08-10-2018: Voice of America: https://bit.ly/2OVTdsR

[96] United Nations High Commissioner for Refugees, Syria regional refugee response Turkey, Registered Syrian Refugees, 09-05-2019: https://data2.unhcr.org/en/situations/syria/location/113

لهم على الخدمات العامة ومنافستهم على فرص العمل، وعن قيام الحكومة بإنفاق الأموال الطائلة عليهم، مما سبب الاستياء لدى نسبة كبيرة من الشارع التركي لوجودهم ومطالبة الحكومة بترحيلهم.[97]

في الفترة الأخيرة بدأت الحكومة التركية بانتهاج إجراءات من شأنها أن تخفف من حدة الاحتقان الشعبي ضد اللاجئين، فقامت بإغلاق العديد من مخيمات اللاجئين في الولايات المتاخمة للحدود السورية، وبدأت تشجع اللاجئين السوريين على العودة بشكل طوعي وخاصة إلى المناطق الخاضعة لنفوذها في درع الفرات وعفرين. والسماح لهم بقضاء إجازة العيد ضمن هذه المناطق مما قد يشجعهم على الاستقرار فيها، مع خطواتها الحثيثة لإعادة التعافي الاقتصادي ضمنها كما بينا سابقاً.

تسعى أنقرة في هذا الصدد لإنجاح تجربتها في التعافي الاقتصادي في هذه المنطقة، وجعلها بمثابة أنموذج يمكن تطبيقه في المناطق السورية الأخرى المحاذية لحدودها، في ضوء سعيها لإقامة منطقة آمنة في الشمال السوري بالاتفاق مع واشنطن.[98] ومحاولة إقناع الاتحاد الأوروبي بتمويل مشاريع التعافي الاقتصادي في هذه المناطق لتشجيع اللاجئين السوريين للعودة إلى الأراضي السورية وتخفيف عبء استضافتهم من بعض دول الاتحاد، والحد من تدفق اللاجئين إلى الأراضي التركية ومنها إلى دول الاتحاد.[99] وفي ظل صعوبة عودة اللاجئين إلى مناطق سيطرة النظام وفقاً لصيغة تقدمت بها موسكو وتم رفضها من قبل المعارضة السورية، يدور حديث عن وجود مفاوضات تركية – روسية لتسليم مدينة حلب لأنقرة بهدف إعادة إعمارها وتشجيع عودة حوالي 3 ملايين لاجئ سوري إليها من تركيا ومن بلدان أوروبية أخرى.[100]

في هذا السياق، ووفقاً لإحصائيات معبر باب السلامة الحدودي، بلغ عدد العائدين من المعبر للاستقرار بشكل نهائي في منطقتي درع الفرات وعفرين منذ بداية عام 2019 حتى بداية شهر نيسان 6038 شخصاً.[101] ووفقاً لوزارة الداخلية التركية، بلغ عدد العائدين إلى منطقتي درع الفرات

---

[97] محمد العبدالله، واقع وتحديات سبل العيش لدى اللاجئين السوريين في تركيا: دراسة تحليلية، مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، 2018-01-05: https://bit.ly/2YI3GZV

[98] وزير دفاع تركيا: المنطقة الآمنة هي من أجل عودة اللاجئين وتأمين الحدود، راديو الكل، 16-02-2019: https://bit.ly/2JOIyx6

[99] إسماعيل جمال، تركيا تسعى إلى إعادة 3.5 مليون لاجئ إلى سورية، جريدة القدس العربي، 04-08-2018: https://bit.ly/2LQABKb

[100] من بوابة اللاجئين ... محللون يعلقون على مآل حلب بحسب صحيفة "يني شفق"، جريدة زمان الوصل، 22-07-2018: https://bit.ly/2LV7FB2

[101] "باب السلامة" يعلن عن عدد العائدين من تركيا إلى سورية "طوعياً"، جريدة عنب بلدي، 01-04-2019: https://bit.ly/2Ju3NVo

وعفرين 292.790 لاجئ حتى نهاية عام 2018.[102] وبالتالي فإن العدد الإجمالي يقترب من 300 ألف شخص.

3. الاستقرار الاجتماعي الاقتصادي

تطرح قضية استقرار منطقة درع الفرات في شقيها الاجتماعي والاقتصادي نفسها باعتبارها المرتكز الرئيسي للانطلاق نحو عملية تعافي هذه المنطقة، وإذ يبدو من السابق لأوانه الحديث عن وجود استقرار حقيقي ومتكامل، في ظل المعطيات العسكرية الحالية على الأرض وعدم وجود اتفاق صريح بين الأطراف المتحاربة واحتمالية عودة النزاع في أي لحظة، إلى جانب النزاع المستمر في إدلب. وتبعاً لذلك يثير الهاجس الأمني القلق لدى سكان هذه المنطقة والنازحين ضمنها ويؤثر بشكل كبير على قرارات اللاجئين السوريين بالعودة إليها.

مع إدراكها لطبيعة هذه التحديات التي تواجه المنطقة، شرعت الحكومة التركية بداية بإيلاء الجانب الأمني اهتماماً خاصاً من خلال قيامها بإحداث وتشكيل ودعم مؤسسات تتولى المهام الأمنية فيها، تمثلت بالجيش الوطني، والقضاء المدني والعسكري والشرطة المدنية والعسكرية.[103] وأنهى أكثر من خمسة آلاف سوري تدريباتهم في أكاديمية الشرطة التركية، وتخرّجوا فيها ضباطاً ورجال شرطة للعمل في منطقتي درع الفرات وعفرين، وتولي مهام حفظ الأمن والاستقرار داخلها.[104]

ومن ثم قامت الحكومة التركية بإيلاء الخدمات العامة الاهتمام اللازم، ففي قطاع التعليم، تقوم الحكومة التركية بتأمين مستلزمات المدارس في مختلف المراحل والتي بلغ عددها 500 مدرسة فيها نحو 150 ألف طالب، مع التكفل بدفع رواتب المدرسين. وعلى مستوى الدراسة الجامعية، تم افتتاح فروع لجامعاتها الحكومية كجامعة حران وغازي عينتاب. وفي القطاع الصحي، قامت الحكومة التركية بإصلاح وتوسيع المستشفيات في المنطقة وترميم عدة مراكز صحية، وافتتاح مستشفى في مدينة الباب تحت إدارتها وتنظيمها. وافتتاح مشفيين آخرين في كل من مدينتي مارع والراعي.[105] كما تم إطلاق العديد من المشاريع لترميم المساجد والمخابز والحدائق ومقار البلديات

---

[102] تركيا ... 292 ألف سوري عادوا بعد "درع الفرات" و"غصن الزيتون"، جريدة عنب بلدي، 22-12-2018: https://bit.ly/2YCJ84Z

[103] "درع الفرات" بعد عامين من طرد التنظيم.. مؤسسات مدنية على طريق الاستقرار ومكافحة الفلتان الأمني، جريدة زمان الوصل، 10-03-2019: https://bit.ly/2Hrbae3

[104] يوسف دياب، حوالي 5 آلاف شرطي دربتهم تركيا لمناطق "درع الفرات"، جريدة الشرق الأوسط، 28-10-2017: https://bit.ly/2EiasOs

[105] ضياء عودة وآخرون، من عفرين إلى جرابلس...تركيا صغيرة في الشمال، جريدة عنب بلدي، 26-08-2018: https://bit.ly/2YCI3Ku

وملحقاتها من المباني الخدمية في المنطقة. وتقوم المجالس المحلية وبدعم من الحكومة التركية بافتتاح المزيد من المرافق والمنشآت الخدمية بهدف توفير جميع الخدمات للسكان المحليين لتحقيق الاستقرار في المنطقة،[106] كما شكلت دوائر الأحوال المدنية التي تم تأسيسها في هذه المنطقة خطوة رائدة لتسهيل الخدمات للسكان واستقرارهم الاجتماعي.[107]

أسهمت المشاريع التي قامت بها الحكومة التركية في قطاع الخدمات العامة بتوفير العديد من فرص العمل للسكان، إلى جانب المشاريع في القطاعات الاقتصادية التي تم إيرادها سابقاً في هذه الدراسة. بحيث حققت استقراراً اقتصادياً واجتماعياً نسبياً مقبولاً لشريحة جيدة من سكان هذه المنطقة. مع ندرة المشاريع الاستثمارية الكبيرة التي يعول عليها في تأمين فرص عمل كافية لاستيعاب معدلات البطالة المرتفعة وتحسين مستوى دخل السكان وانتشالهم من براثن الفقر المستشري في المنطقة.

خامساً: خاتمة

تطرح عملية التعافي الاقتصادي المبكر في سورية نفسها اليوم كأحد أبرز القضايا على الأجندة الخاصة بهذا البلد، في ظل اقتراب النزاع من نهايته، ووجود العديد من المؤشرات التي تدل على بدء تعافي بعض المناطق مع توافر الشروط الممّكنة لبدء هذه العملية بحدها الأدنى، والاهتمام الملاحظ من قبل القوى المسيطرة على مناطقه لإعادة تدوير عجلة الحياة الاقتصادية وتحقيق الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي لسكانها، مع اختلاف مقاربات هذه القوى من حيث سياساتها وخططها ووسائلها لتنفيذ هذه العملية.

في هذا السياق، حاولت هذه الدراسة تحليل الدور التركي في عملية التعافي الاقتصادي في سورية، كونه إحدى القوى النافذة والمسيطرة على جزء من الشمال السوري، من خلال العمل على فهم المقاربة التركية في هذه العملية ومعرفة حدودها ومحدداتها، والوقوف على المؤشرات الفعلية للتعافي الاقتصادي في مناطق نفوذها، إلى جانب التعرف إلى الفواعل الرئيسية التي تقود هذه العملية، ورسم تصور مستقبلي عن الدور الذي ستلعبه تركيا في معادلة إعمار سورية من خلال

[106] Khaled al-Khateb, Turkish-supported public services flourish in Euphrates Shield area, Al-Monitor, 17-09-2018: https://bit.ly/2JsRLf5

[107] صهيب مكحل، دوائر الأحوال المدنية في مناطق "درع الفرات" خطوة رائدة لتسهيل الخدمات للسكان، موقع سوريتنا برس، 31-07-2018: https://bit.ly/2RfhGvf

التعرف إلى أبرز الممكنات التي ستتيح لها المضي بخطوات واسعة لكسب السبق بهذه العملية التي من المتوقع أن تشهد تنافساً كبيراً بين العديد من الدول.

بشكل عام، يمكن القول إن الروابط الجيوسياسية والاقتصادية والاجتماعية بين سورية وتركيا ستفرض نفسها على حدود ومحددات العلاقات المستقبلية بين البلدين، ولا يمكن بحال التقليل من الدور الهام والمحتمل لتركيا في إعادة إعمار هذا البلد، والمساهمة في تشكيل مستقبله الاقتصادي والسياسي، وفرض أجنداتها المرتبطة بالحفاظ على أمنها القومي ومصالحها الاقتصادية واستقرارها السياسي.