



سوريا

سوريا: بعد ثماني سنوات من الحرب



ازدهارُ البلدان كرامةُ الإنسان



الأمم المتحدة

الاسكوا
ESCWA

رؤيتنا

طاقاتٌ وابتكار، ومنطقتنا استقرارٌ وعدلٌ وازدهار

رسالتنا

بشَقْفٍ وعِزْمٍ وعَمَلٍ: نبتكر، ننتج المعرفة، نقدّم المشورة،
نبني التوافق، نواكب المنطقة العربية على مسار خطة عام 2030.
يداً بيد، نبني غداً مشرقاً لكلِّ إنسان.

سوريا

سوريا: بعد ثماني سنوات من الحرب



تقتضي إعادة طبع أو تصوير مقتطفات من هذه المطبوعة الإشارة الكاملة إلى المصدر.

تُوَجَّه جميع الطلبات المتعلقة بالحقوق والأذون إلى اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، البريد الإلكتروني: publications-escwa@un.org

النتائج والتفسيرات والاستنتاجات الواردة في هذه المطبوعة هي للمؤلفين، ولا تمثل بالضرورة الأمم المتحدة أو موظفيها أو الدول الأعضاء فيها، ولا ترتب أي مسؤولية عليها.

ليس في التسميات المستخدمة في هذه المطبوعة، ولا في طريقة عرض مادتها، ما يتضمن التعبير عن أي رأي كان من جانب الأمم المتحدة بشأن المركز القانوني لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين حدودها أو تخومها.

الهدف من الروابط الإلكترونية الواردة في هذه المطبوعة تسهيل وصول القارئ إلى المعلومات وهي صحيحة في وقت استخدامها. ولا تتحمل الأمم المتحدة أي مسؤولية عن دقة هذه المعلومات مع مرور الوقت أو عن مضمون أي من المواقع الإلكترونية الخارجية المشار إليها. جرى تدقيق المراجع حيثما أمكن.

لا يعني ذكر أسماء شركات أو منتجات تجارية أن الأمم المتحدة تدعمها. المقصود بالدولار دولار الولايات المتحدة الأمريكية ما لم يُذكر غير ذلك.

تتألف رموز وثنائق الأمم المتحدة من حروف وأرقام باللغة الإنكليزية، والمقصود بذكر أي من هذه الرموز الإشارة إلى وثيقة من وثائق الأمم المتحدة.

مطبوعات للأمم المتحدة تصدر عن الإسكوا، بيت الأمم المتحدة، ساحة رياض الصلح، صندوق بريد: ١١-٨٥٧٥، بيروت، لبنان.

التنمية البشرية، حتى ولو أن الوضع السائد قبل النزاع كان يحمل بذور الانتفاضة.

وصورة هذا الوضع الاجتماعي والاقتصادي يعكسها السياق السياسي والاجتماعي للنزاع الذي ينطوي على تحديات إضافية، من تدويل النزاع إلى التقسيم الإقليمي للبلد، والفشل الجزئي للدولة، ومشاكل اقتصاد الحرب. ويتيح هذا التوثيق أساساً للخروج بمجموعة توصيات بشأن سبل المضي قدماً في ظل احتمال انتهاء النزاع وبزوغ تحدي إعادة الإعمار والمصالحة، وإن كان خطر تزايد العنف مستمراً إذ تواصل الأطراف المتنافسة - داخل الجمهورية العربية السورية وخارجها - مناوراتها لكي تضمن لنفسها أفضل موقع في مرحلة ما بعد النزاع. وتتشدد التوصيات على ضرورة تجاوز عقلية تحقيق المكاسب على حساب الآخرين، التي ألحقت الدمار بالبلد، واعتماد نهج شامل لبناء السلام يراعي المصالح الحيوية لجميع الأطراف، وليس أقلها الضعفاء وضحايا النزاع.

ويوفر التقرير لواضعي السياسات على الصعيدين الدولي والوطني، ولنشطاء المجتمع المدني، تصوّراً للواقع وقاعدة معلومات لمعالجة النزاع السوري بطريقة إيجابية على أمل تجنب أخطاء الماضي.

هذا التقرير هو ثمرة التعاون الثانية بين لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) ومركز الدراسات السورية في جامعة سانت أندروز. وقد بدأ هذا التعاون بموجب رسالة تفاهم بشأن النشاط العلمي المشترك، وُقِّعت في كانون الثاني/يناير ٢٠١٦. وقد صدر هذا التقرير نتيجة بحثٍ مستفيض أجراه خبراء وأكاديميون ضمن شبكة برنامج الأجنحة الوطنية لمستقبل سوريا، ونتيجة الحوار الذي أجري برعاية البرنامج مع طيف واسع من أصحاب المصلحة السوريين، بما في ذلك الجهات الفاعلة في المجتمع المدني والقطاع الخاص والمؤسسات الأكاديمية الوطنية والدولية، من أجل التوصل إلى توافق في الآراء يتجاوز استقطابات فترة النزاع. واستند التقرير إلى التحليل الذي أجراه الخبراء المقيمون لمركز الدراسات السورية وشبكة واسعة من العلماء.

ويقدم التقرير بيانات عن الأثر الاجتماعي والاقتصادي للنزاع في الجمهورية العربية السورية. ويوثق تبعات هذا النزاع على الاقتصاد والنسيج الاجتماعي، التي تطرح تحدياتٍ عاتية في المستقبل: فقد خسّر البلد بفعل النزاع مكاسبه الاجتماعية والاقتصادية التي تحققت بمشقة، سواء كان ذلك في الإنتاج أو في الاستثمار أو



ريموند هنيبوش

مدير مركز الدراسات السورية
جامعة القديس أندروز



رولا دشتي

الأممية التنفيذية للإسكوا

كلمة شكر

الوطنية لمستقبل سوريا، بما في ذلك راميا إسماعيل، ومحمد حسان قطنا، وخولة كونينا، وفاتن صليبا، وهلا طرييه.

ويُعرب الفريق عن امتنانه لكل من فيليب شيط، وعلي خواندة، وناديا الخيمي على الأبحاث والتحليلات؛ ورياض صباغ على التوجيه في مجال الاتصالات والتوعية؛ وجنى بل عبد العزيز، وأندريا الماوي، ودينا شكر، وكميلة شكري، وهبة شقير، ومايكل نصر، وراينا ناصر على الدعم البحثي؛ وسميرة حيدر، وريا يونس على الدعم البرنامجي؛ ومريم فرح، وليال جدعون، وخديجة منصور على الدعم الإداري.

أصبح عمل برنامج الأجنحة الوطنية لمستقبل سوريا ممكناً بفضل الدعم الكريم من المانحين. فقد ساهمت جمهورية ألمانيا الاتحادية ووزارة الخارجية النرويجية (جزئياً) في إنتاج هذه الوثيقة. بالإضافة إلى ذلك، تم إنجاز هذه الوثيقة (جزئياً) بمنحة من مؤسسة كارنيغي في نيويورك. والإحصاءات التي تم الإدلاء بها والآراء الواردة في الوثيقة هي مسؤولية المؤلفين وحدهم.

هذا التقرير هو ثمرة جهدٍ مشترك بين الإسكوا وجامعة سانت أندروز.

والمؤلفون الرئيسيون هم خالد أبو إسماعيل، وبلال الكسواني، وسليم عراجي، وعمر ضاحي، وريموند هينيوش، وعمر العمادي، ومانويلا نعمة، وأحمد شيخ عبيد.

ويتوجّه الفريق بالشكر إلى السيدة روى ناصر الدين، مديرة برنامج الأجنحة الوطنية لمستقبل سوريا، على ما قدّمته من دعم وتوجيه.

ويود الفريق أيضاً أن يعبّر عن عميق امتنانه للسادة عارف دليلة، وسمير مقدسي، وطارق متري، ونبيل سكر، ومنير ثابت على دورهم الاستشاري في إعداد التقرير.

وقد وردت تعليقات قيّمة على مسودة المطبوعة من سامر عبود، وخالد البيطار، وندی دروزة، وباسل كغدو، وأكرم خليفة، ومروان خواجه، والياش كونيتش، وزكي محشي، ونبيل مرزوق، وربيع نصر، وأديب نعمة، وماريا سالم.

ويقدّر الفريق الدور الأساسي لأوراق المعلومات الأساسية التي ساعدت في صياغة التقرير والتي أعدتها شبكة خبراء الأجنحة

المحتويات

3	تمهيد
5	كلمة شكر
11	مقدمة
14	أولاً. الاستمرارية والتحول في النزاع السوري
15	ألف. مقدمة
15	باء. التقسيمات الإقليمية: التجزئة والتقسيم وإعادة التوحيد
17	جيم. الحوكمة وسيادة القانون أثناء النزاع
21	دال. المظاهر المختلفة لتحويل النزاع
22	هاء. الأمل بتحقيق السلام وهشاشة الوضع الراهن
24	ثانياً. المشهد الاجتماعي
25	ألف. مقدمة
25	باء. الوضع الديمغرافي
26	جيم. اللاجئون
28	دال. السكان المحتاجون
29	هاء. التعليم
31	واو. انعدام الأمن الغذائي والتغذية
31	زاي. الصحة
33	حاء. الآثار الاجتماعية الأخرى
34	طاء. التنمية البشرية
38	ياء. الفقر
44	كاف. خلاصة
46	ثالثاً. الآثار الاقتصادية الكلية
47	ألف. مقدمة
47	باء. الخسائر في رأس المال المادي
50	جيم. الأثر على الاقتصاد الحقيقي
53	دال. التجارة الخارجية
56	هاء. السياسة النقدية والقطاع المالي
57	واو. أسواق رأس المال
58	زاي. المالية العامة
61	حاء. ممارسة الأعمال التجارية
61	طاء. الحوكمة الاقتصادية
63	ياء. خلاصة
66	رابعاً. نحو بناء سلام شامل ومستدام وتحقيق التعافي الاقتصادي
67	ألف. مقدمة
68	باء. مبادئ بناء السلام
68	جيم. تحديات التعافي
73	دال. سبل الخروج من الأزمة
75	المرفق
76	المراجع
79	الحواشي

- 25 **الشكل 1-** سكان الجمهورية العربية السورية، 2005-2018
- 26 **الشكل 2-** الاتجاه في أعداد اللاجئين المسجلين، والنزوح داخل الجمهورية العربية السورية
- 27 **الشكل 3.** عدد اللاجئين المسجلين رسمياً في البلدان المجاورة، 2019
- 27 **الشكل 4.** اللاجئون السوريون المسجلون رسمياً، نسبتهم إلى
- 28 **الشكل 5.** توزيع المحتاجين، 2019
- 29 **الشكل 6.** توزيع المحتاجين حسب المحافظات، 2019
- 29 **الشكل 7.** الأطفال غير الملحقين بالمدارس، السنة الدراسية 2018-20
- 30 **الشكل 8.** المعدلات الإجمالية والصافية للالتحاق بالمدارس
- 31 **الشكل 9.** المستشفيات العامة، 2018، والعمر المتوقع عند الولادة (السنوات)، حسب الجنس
- 32 **الشكل 10.** معدلات الإجمالية والصافية للالتحاق بالمدارس
- 33 **الشكل 11.** الشواغل المتعلقة بالحماية نقلاً عن المجتمعات المحلية التي جرى تقييمها، 2018-2019
- 35 **الشكل 12.** دليل التنمية البشرية (القيمة والترتيب)
- 35 **الشكل 13.** دليل التنمية البشرية، مستويات العناصر واتجاهاتها
- 36 **الشكل 14.** قيمة عناصر دليل التنمية البشرية لعام 2018، الجمهورية العربية السورية مقارنة بالمنطقة العربية والعالم
- 37 **الشكل 15.** دليل التنمية حسب الجنس في الجمهورية العربية السورية
- 37 **الشكل 16.** مقارنة عناصر دليل التنمية البشرية حسب الجنس لعام 2018، الجمهورية العربية السورية مقارنة بالمنطقة
- 38 **الشكل 17.** نسبة عدد الفقراء حسب العيش على 1.90 دولار، و3.50 دولار، وحسب خطوط الفقر الوطنية (تعادل القوة الشرائية
- 39 **الشكل 18.** متوسط نصيب الفرد من الإنفاق (حسب تعادل القوة الشرائية لعام 2011 بالدولار) في الجمهورية
- 42 **الشكل 19.** معدل انتشار الحرمان في مؤشرات الدليل العربي للفقر المتعدد الأبعاد باستخدام الحد الفاصل لكل من الفقر الحاد والفقر، 2006
- 42 **الشكل 20.** الفقر المتعدد الأبعاد على مستويي الفقر الحاد والفقر، 2006
- 43 **الشكل 21.** مساهمة المؤشرات في دليل الفقر المتعدد الأبعاد (النسبة المئوية)، 2006
- 44 **الشكل 22.** معدل انتشار الفقر الحاد والفقر في الجمهورية العربية السورية لعام 2006 والتقديرات المتوقعة لعام 2017 وفقاً لمعدل الانتشار في البلدان العربية
- 47 **الشكل 23.** المستويات السنوية للأضرار التي لحقت برأس المال المادي، 2011-2018 (بمليارات الدولارات حسب أسعار عام 2010)
- 48 **الشكل 24.** توزيع خسائر رأس المال المادي حسب لقطاع، للفترة 2011-2018 (بمليارات الدولارات
- 49 **الشكل 25.** مساهمة المؤشرات في دليل الفقر المتعدد الأبعاد
- 49 **الشكل 26.** توزيع الأضرار التي لحقت برأس المال المادي، حسب
- 50 **الشكل 27.** التغير في الناتج المحلي الإجمالي تحت السيناريوهين الفعلي والافتراضي خلال الفترة 2011-2018 (بالنسبة المئوية)، والخسارة الحقيقية للناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة 2011-2018 (بمليارات الدولارات الأمريكية)
- 51 **الشكل 28.** مكونات الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في المتوسط حسب القطاع خلال الفترتين، 2006-2010 و2011-2018
- 52 **الشكل 29.** معدل انتشار الحرمان في مؤشرات الدليل العربي للفقر المتعدد الأبعاد باستخدام الحد الفاصل لكل من الفقر الحاد والفقر، 2006
- 52 **الشكل 30.** متوسط مكونات الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي حسب بنود الإنفاق، 2006-2010 و2011-2018
- 52 **الشكل 31.** متوسط مساهمة بنود الإنفاق في كل نقطة مئوية من معدل النمو/الانكماش في الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي، 2006-2010 و2011-2018
- 53 **الشكل 32.** التجارة الخارجية كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي، والتجارة الخارجية، 2010-2018 (مليار دولار أمريكي)
- 54 **الشكل 33.** تركيبة الصادرات ووجهتها، 2010 و2018 (النسبة المئوية من مجموع الصادرات)
- 55 **الشكل 34.** تركيبة الواردات وبلدان المنشأ من الواردات، 2010 و2018 (النسبة المئوية)

- 56 ————— الشكل 35. مؤشر أسعار الاستهلاك وسعر الصرف الرسمي في السوق الحرة لليرة السورية مقابل الدولار، ومعدل التضخم، 2010-2018
- 57 ————— الشكل 36. الحصة من مجموع الودائع حسب نوع المصرف، 2010-2016، وتكوين الودائع في العامين 2010 و2017 (بمليارات
- 58 ————— الشكل 37. الحصة من مجموع الأصول حسب نوع المصرف، 2010-2016، وتوزيع التسهيلات الائتمانية التي تقدمها المصارف للقطاعات
- 59 ————— الشكل 38. ملخص الميزانية المقدرة (بمليارات الدولارات الأمريكية)، وكنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي، 2015-2017 مقارنة
- 59 ————— الشكل 39. التركيبة المقدرة للإيرادات العامة (بمليارات الدولارات الأمريكية)، والتركيبة المقدرة للإيرادات العامة (بالنسبة المئوية)، 2015-2017 مقارنة بعام 2010
- 60 ————— الشكل 40. التركيبة المقدرة للنفقات العامة (بمليارات الدولارات الأمريكية)، والبنود المقدرة للنفقات الجارية (بالنسبة المئوية)، 2015-2017 مقارنة بعام 2010
- 60 ————— الشكل 41. التركيبة المقدرة للنفقات العامة (بمليارات الدولارات الأمريكية)، والتركيبة المقدرة للنفقات الجارية (بالنسبة المئوية)، 2015-2017 مقارنة بعام 2010

قائمة الجداول

- 40 ————— الجدول 1. تعاريف الحرمان وأوزانه في إطار الدليل العربي للفقر المتعدد الأبعاد
- 61 ————— الجدول 2. القضايا التي تؤثر على الشركات السورية، 2018
- 62 ————— الجدول 3. تصنيفات سهولة ممارسة الأعمال التجارية، 2020: بدء الأعمال التجارية
- 63 ————— الجدول 4. مؤشرات الحوكمة العالمية حسب التصنيف
- 75 ————— جدول المرفق 1. مؤشر حدة النزاع النسبية، 2011-2017

مقدمة

على الأعمال والقتال المسلح بل يطال أيضاً الأداء السياسي الذي يؤيد تحقيق المكاسب على حساب الآخرين في النزاع وفي حله، ويحرّض على أساس الهوية، ما يفاقم الاستقطاب المجتمعي. وعلى الرغم من التحديات العميقة، يتحدث معظم السوريين عن مجتمع موحد، ويؤمنون بذلك المجتمع، حتى لو اختلفوا على الرؤية السياسية أو على مختلف أنماط الحوكمة السورية. فكل حادثة من حوادث الكراهية يقابلها العديد من الأمثلة على مبادرات مجتمعية، وجهود شعبية وغيرها من المبادرات المشتركة التي تسعى إلى عبور الحدود، وبناء الجسور، ودفع المجتمع إلى الأمام.

وفي حين أن الجمهورية العربية السورية، بلداً ومجتمعاً، قد تغيّرت، فإن السياق الإقليمي والدولي قد تغيّر أيضاً. وربما شعر السوريون بتغيّر الديناميات السياسية والاقتصادية في وقت أبكر من غيرهم. وقد اعتاد معظم السوريين القول إن ما يعانونه بسبب اللامبالاة العالمية يضاها في حدّته المعاناة الناجمة عن مصاعبهم اليومية. ومنذ عام 2015، شهد السوريون الدول تغلق حدودها، واحدة تلو الأخرى، في وجه ملتزمي اللجوء الهاربين من النزاع، فضلاً عن تزايد العداء وكراهية الأجانب في بيئات كانت ترحّب بهم سابقاً. وفي الوقت نفسه، ازداد المشهد الجغرافي السياسي تعقيداً. فقد تحوّلت الأراضي السورية إلى ساحة معركة، أولاً للحروب الإقليمية بالوكالة ثم للتواجد المباشر للقوات الدولية. وبالنسبة للمجتمع الدولي، شهد عام 2014 لحظة فاصلة، حيث استولى ما يُسمى بالدولة الإسلامية في العراق والشام (المشار إليها في ما بعد بتنظيم الدولة الإسلامية أو داعش) على مناطق واسعة من الجمهورية العربية السورية والعراق بطريقة وحشية. وقد سرّع ظهور تنظيم الدولة الإسلامية وغيره من العوامل التدخل المباشر للولايات المتحدة الأمريكية، والاتحاد الروسي في عام 2015، بوصفهما دولتين تتحاربان مباشرة في الجمهورية العربية السورية. وبعد الفترة 2014-2015، تغيّر مسار النزاع على نحو حاسم. فقد استعادت الحكومة، بدعم من الاتحاد الروسي وجمهورية

أسفر النزاع الذي نشب منذ ما يناهز عقداً من الزمن عن تحوّل جذري في جميع نواحي المجتمع السوري. والغرض من هذا التقرير هو تتبّع هذه التحولات على المستوى الاجتماعي والاقتصادي وعلى مستوى الحوكمة. وهو يوفر إطاراً للمضي قدماً، ويقترح المبادئ والأولويات والخطوات العملية اللازمة لتحقيق التعافي الاقتصادي وبناء السلام على نحو شامل ومستدام.

وهذه المهمة هي في غاية الإلحاح. فقد ألحق النزاع بالبلد خسائرٍ بشرية واجتماعية مدمّرة. ويبلغ العدد الإجمالي للنازحين داخلياً غير الطوعيين واللاجئين حوالي 12 مليوناً أو نصف عدد السكان قبل النزاع. والأشخاص الذين تمكّنوا من النجاة يواجهون واقعاً يومياً صعباً على نحو لا يُصدق. وفي عام 2019، كان أكثر من 11.7 مليون شخص في الجمهورية العربية السورية لا يزالون بحاجة إلى شكل واحد على الأقل من المساعدة الإنسانية، من بينهم 5 ملايين شخص بحاجة ماسة إلى المساعدة. وكان نحو 6.5 مليون شخص يعانون من انعدام الأمن الغذائي إضافةً إلى 2.5 مليون شخص عرضة لانعدام الأمن الغذائي الحاد. والتدمير الواسع النطاق للبنية الأساسية التعليمية والصحية يلقي بظلاله على آفاق التنمية البشرية الحالية والمقبلة، ولا سيما بالنسبة لجيل كامل من الأطفال في سن الدراسة.

وكانت الخسائر الاقتصادية فادحة بالقدر نفسه. وبحلول نهاية السنة الثامنة من النزاع، بلغت أضرار رأس المال المادي، حسب التقديرات، 117.7 مليار دولار. وعندما تُضاف هذه الأضرار إلى خسائر الناتج المحلي الإجمالي، التي بلغت حسب التقديرات 324.5 مليار دولار، يصل مجموع الخسائر الاقتصادية إلى 442.2 مليار دولار. وكان الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي، بحلول نهاية عام 2018، يمثل 46 في المائة من مستواه في عام 2010. والدمار الكبير الذي لحق بالبنية الأساسية الاقتصادية، ولا سيما في قطاعات مثل الإسكان والصناعات التحويلية والكهرباء وتوليد الطاقة، يؤدي أيضاً إلى تحوّل كبير في القدرة الإنتاجية. وخلافاً لما كان عليه الحال قبل النزاع، حيث كانت الجمهورية العربية السورية تركز على التنوع النسبي والاعتماد على الذات، فإنها اليوم أقل تنوعاً من الناحية الاقتصادية، والمجتمع ككل أكثر اعتماداً على المساعدة الخارجية. ويواجه البلد خطر أن تترسّخ سلطة أمراء الحرب والمتنفعين من الأعمال التجارية المتصلة نتيجة اقتصاد الحرب الذي ساد في النزاع.

ولكنّ الأرقام لا تعطي صورة وافية عن واقع النزاع. فسنوات الاستقطاب والمعاناة الشديدين، وانتهاكات الحقوق، والإساءات الواسعة النطاق قد مرّت أيضاً النسيج الاجتماعي، ما يهدد بإحداث تغيير لا يمكن تداركه في ثقافة التعايش والتسامح التي كانت تُعرّف بها الجمهورية العربية السورية. ولا يقتصر تعصب المجتمع



المصدر: Istock, photo credit: Mohammad Bash

إيران الإسلامية، عدداً كبيراً من الأراضي المفقودة. ويحتفظ كل من الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الروسي، بالإضافة إلى تركيا وإيران، بوجود عسكري داخل البلد. ولدى هذه البلدان الأربعة تحالفات مع جهات فاعلة من غير الدول، مثل حزب الله والمليشيات الكردية (وحدات حماية الشعب) التي لا تزال تضطلع بدور في تحديد الأبعاد العسكرية والسياسية للنزاع.

ويحتك جنود ودوريات من جيوش متعددة في مناطق تعج بالمظاهر العسكرية في شمال الجمهورية العربية السورية. وقد حاولت عمليات التنسيق والهدنات المختلفة وغيرها من الاتفاقات غير الرسمية والرسمية بين الجيوش المختلفة التقليل من الاشتباكات المباشرة وأدت في بعض الأحيان إلى تسيير دوريات رمزية مشتركة. إلا أن هذه الهدنات كانت هشة وجرى التراجع عنها في عدة مناسبات. والأهم من ذلك أن عدم إحراز تقدم سياسي وتسوية شاملة يعني أن خطر التصعيد يلوح دوماً في الأفق. وقد شعر السوريون بأنهم فقدوا إلى حد كبير قدرتهم على التأثير بسبب إقصائهم المتكرر عن المداولات والقمم الرئيسية المعنية بقضايا حياتهم وموتهم.

وأثرت العقوبات الاقتصادية الشاملة تأثيراً سلبياً على الاقتصاد، وكان لها أثر على الناس العاديين، إذ حذت من القدرة على تلبية الحاجات الأساسية والمطالب الإنسانية الملحة. وقد تضخم تأثير العقوبات بسبب الأزمة المالية التي لحقت بلبنان - الذي يعد منفذاً حيوياً لسوريين - منذ تشرين الأول/أكتوبر 2019، ما أدى إلى تفاقم النقص والتدهور في قيمة العملة.

وفي إطار هذه الصورة المعقدة، هناك دلائل واعدة على أن النزاع قد ينحسر أخيراً. ففي الجمهورية العربية السورية، كثيراً ما تزامن تحسين التنمية البشرية، مثل الحصول على الحاجات الأساسية والصحة والتعليم، مع وقف الأعمال العدائية. وفي عام 2019، انخفض العدد الإجمالي للأشخاص المصنّفين بأنهم محتاجون بنحو 1.5 مليون شخص عن عام 2017. وقد أظهرت المؤشرات الصحية تحسناً هامشياً منذ عام 2017 بعد أن بلغت أدنى مستوى لها في عام 2015، وسُجّل ارتفاع طفيف في متوسط العمر المتوقع. ولا تزال العودة إلى الوطن تُعتبر محفوفة بالمخاطر بالنسبة للاجئين. ومع ذلك، في عامي 2017 و2018، عادت أعداد كبيرة من النازحين داخلياً - أكثر من مليون شخص وفقاً لمكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية - إلى مجتمعاتهم الأصلية، واستمرّ انخفاض عدد النازحين داخل البلد حتى تجدد القتال في إدلب في أوائل عام 2020.

وحدث تحوّل ملحوظ على الصعيد الدولي في السنوات الأربع أو الخمس الماضية، وجرى الاعتراف على نطاق واسع بأن النزاع يجب أن ينتهي. وقد حدد قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة 2254، الذي اعتمد في كانون الأول/ديسمبر 2015 والذي يدعو إلى وقف إطلاق النار وإلى تسوية سياسية في الجمهورية العربية السورية، الإطار لما قد تستتبعه التسوية السياسية. وعلى الرغم من تزايد العنف الذي يسبب معاناة هائلة، ظهرت بعض التغييرات الإيجابية

على الصعيدين الإقليمي والدولي. فقد تناقص عدد الجهات الفاعلة التي تؤجج النزاع. ومع أن عمليات السلام المتعددة والموازية لم تحقق حلاً سياسياً، جمعت الناس على طاولة المفاوضات بطرق لم يكن من الممكن تصوّرها في السنوات الأولى من النزاع.

ويهدف التقرير إلى توثيق هذه التطورات، وتتبع أثرها الاجتماعي والاقتصادي، ومساعدة المجتمع الدولي على استخلاص استنتاجات بشأن أفضل السبل للمضي قدماً. وكان لجائحة فيروس كورونا الجديد، المعروفة باسم كوفيد-19، تأثيراً مدمراً في جميع أنحاء العالم، مع اشتداد المخاطر على البلدان التي تشهد نزاعاً. فهذه البلدان تواجه ضغوطاً اجتماعية واقتصادية إضافية بسبب العقوبات، وانعدام الأمن الغذائي، وتدهور البنى الأساسية الصحية، فضلاً عن انخفاض التحويلات بسبب ما شهدته الاقتصادات المجاورة من انكماش ناجم عن تدابير التخفيف من آثار فيروس كورونا. وقد أظهر انتشار الفيروس الترابط الحيوي بين الحوكمة والاقتصاد والبنى الأساسية الاجتماعية. ويرتبط مدى استجابة مجتمعات العالم بفعالية لهذه الأزمة الصحية العامة بتوافر مؤسسات شفافة وجديرة، ومنعة اقتصادية، وشبكات أمان اجتماعي، بالإضافة إلى بنى أساسية حيوية للصحة العامة ورأس مال بشري. وقد أتبع منطقاً مماثل في نهج هذا التقرير وفي المجالات ذات الأولوية والاقتراحات المقدمة في جميع فصوله، ولا سيما الفصل الرابع.

نقدم التقرير كأداة تشخيصية وتحليلية وإرشادية للمجتمع المدني، والناشطين، وواضعي السياسات، والدول، والمنظمات في جميع أنحاء العالم. فهو تشخيصي إذ يساعد في تحديد وتعداد وتقدير مختلف تكاليف النزاع وآثاره؛ وتحليلي إذ يساعد في دراسة العوامل المسببة للنزاع وعواقبه ودينامياته؛ وتوجيهي إذ يساعد في تسليط الضوء على عمل خبراء سوريين يأتون من مختلف مشارب الحياة، وقد اجتمعوا إيماناً منهم بإمكانية إنهاء النزاع وبناء مستقبل أفضل لجميع السوريين. وقد أظهر الناس مرونة استثنائية على الرغم من الدمار الموثق في هذا التقرير. واليوم، أكثر من أي وقت مضى، هناك حاجة ملحة إلى أن يجد المجتمع الدولي حلاً شاملاً يتيح للسوريين تحقيق هذا الظموح.

ويتألف التقرير من الفصول التالية: يعرض الفصل الأول أبعاد النزاع السياسية والدولية وتلك المتعلقة بالحوكمة. والهدف ليس عرض لمحة تاريخية شاملة عن السنوات الثماني من النزاع بل تقديم موجز للعوامل الحاسمة التي رسمت معالم المشهد القائم، وسياق يمكن من خلاله فهم التقرير.

ويتيح الفصل الثاني تقييم أثر النزاع على وضع التنمية البشرية للسوريين في جميع أنحاء البلاد ولمن لجأوا إلى البلدان المجاورة، ويحلل مستويات الديموغرافيا والتعليم والصحة والتغذية والفقر.

ويتناول الفصل الثالث بالتفصيل التداعيات على مستوى الاقتصاد الكلي، ويوضح حجم الدمار الاقتصادي وتوزيعه القطاعي والجغرافي، والتبعات المالية والضريبية على الدولة. ويساعد فهم

نطاق التحديات الاقتصادية في تقييم متطلبات التعافي الاقتصادي
بمزيد من الوعي.

وأخيراً، يقدم الفصل الرابع نتائج البحوث والمشاورات التي أجرتها
الإسكوا بشأن سبيل المضي قدماً في الجمهورية العربية السورية.
ويوفر إطاراً لفهم عملية بناء السلام يتضمن المبادئ والرؤية
اللازمة لبناء السلام، فضلاً عن التحديات الرئيسية التي تتطلب
اهتماماً، على سبيل الأولوية، في مرحلة التعافي إذا كان لا بد من
تجنب الانتكاسات.

أولاً.

الاستمرارية والتحول في النزاع السوري

“الخسائر في التنمية
البشرية في مجالي
التعليم والصحة كارثية،
ويبدو أنه لا يمكن معالجتها، ما
سبب معاناة على نحو خاص
لجيل السوريين الذين بلغوا سن
الرشد في وقت النزاع”

ألف. مقدمة

ومع أن الحكومة استعادت السيطرة على أجزاء كبيرة من البلد، سبّرت النزاع إرثاً دائماً. فقد تدهورت قدرة مؤسسات الدولة على تقديم الخدمات. وما يزيد من تعقيد الوضع هو انخراط عدة جهات خارجية قوية في النزاع، ما يصعب التوصل إلى حل شامل. وتشير قدرة هذه الجهات على تمديد النزاع أو عرقلة الحل السياسي إلى معضلة في العمل الجماعي لحل النزاع. ومعظم السوريين، الذين لا يزالون ملتزمين بالحدود السياسية، ينتابهم خوف من أن يؤدي هذا الوضع إلى ترسيخ التقسيم الفعلي للبلد إلى عدة مقاطعات.

وعلى الرغم من هذه التغيرات، هناك عناصر للاستمرارية. فالحكومة لا تزال في السلطة، وقد استعادت مكانتها إلى حد كبير، وهي تحكم حالياً معظم السكان. وقد أكدت جميع الجهات الفاعلة السورية من جديد التزامها بالحل السياسي وبالحدود السياسية للبلد. وأبدت إيمانها بدولة سورية موحدة وقابلة للحياة، على الرغم من اختلافها على قضايا النفوذ السياسي، والتمثيل الديمقراطي، ومدى مركزية الدولة. والسوريون من جميع الاتجاهات السياسية منهكون ومستعدون للمضي قدماً.

أسفر النزاع عن تحوّل هائل على جميع مستويات الدولة والمجتمع. وبعد عدة سنوات من النزاع الذي انخرطت فيه جهات سورية وغير سورية، أظهرت الجمهورية العربية السورية العديد من أعراض فشل الدولة، بما في ذلك فقدان القدرة على احتكار استخدام العنف، وتراجع السيطرة على الأراضي، وفي العديد من المناطق، انهيار النظام بالكامل.

وقد حوّل تدخل الدول الخارجية المتنافسة النزاع إلى حرب بالوكالة، وفسح الاقتصاد النظامي المجال لاقتصاد الحرب، وما كان قائماً من المجتمع المدني قد تحوّل إلى مجتمع نزاع. وكانت الخسائر في التنمية البشرية في مجالي التعليم والصحة كارثية، ويبدو أنه لا يمكن معالجتها، ما سبّب معاناة على نحو خاص لجيل السوريين الذين بلغوا سن الرشد في وقت الانتفاضة. وعدد القتلى والجرحى سيشارك السوريين في السنوات المقبلة، ولا سيما إن ظلت هذه الآثار الاجتماعية العميقة من دون معالجة، إلى جانب النزوح الداخلي والخارجي الهائل الذي يُحدث تغيرات ديموغرافية كبيرة في البلد.

باء. التقسيمات الإقليمية: التجزئة والتقسيم وإعادة التوحيد

وسرعان ما ضاعت المطالب الاحتجاجية الأولى والأسباب الجذرية للنزاع في أتون النزاع الذي تجلّت حدته وطبيعته الواسعة الانتشار في العدد المتزايد من الوفيات والإصابات، الذي وصل إلى مئات الآلاف، وفي ملايين اللاجئين والنازحين داخلياً الذين بلغ عددهم ما لا يقل عن نصف السكان قبل النزاع¹. وقد ازداد النزاع تعقيداً وتفاقم التشرد الإقليمي ليس بسبب الدعم الخارجي بالأسلحة والأموال التي قدّمت إلى مختلف الجماعات، ووصول المقاتلين الأجانب فحسب، بل بسبب التنافس المتزايد بين تلك الجهات الخارجية الداعمة. فقد كانت الجماعات المسلحة المعارضة للحكومة في نزاع مع الحكومة ومع بعضها البعض². وبموازاة ذلك، برزت بين البلدان المنخرطة في النزاع منافسة لا تزال قائمة حتى اليوم.

وفي الفترة من منتصف إلى أواخر عام 2013 حتى عام 2015، جرى تقسيم أراضي الجمهورية العربية السورية ببطء إلى مناطق سيطرة منفصلة، إذ أن الجماعات الأكبر هزمت المجموعات الأصغر أو دمجتها. والتغيير الأهم كان صعود تنظيم الدولة الإسلامية الذي هزم في حزيران/يونيو 2014 عدداً كبيراً من القوات المناهضة للحكومة واستولى على عدد ملحوظ من المحافظات الشرقية والشمالية الشرقية.

وفي بعض الحالات، ظلّت الحدود مستقرة لعدة سنوات؛ وفي حالات أخرى، كانت تتغير بشكل يومي. ولفترة من الوقت على

تأثرت جميع أراضي الجمهورية العربية السورية والغالبية العظمى من سكانها بالنزاع، مع أن مجريات النزاع لم تتبّع نمطاً واحداً في جميع المناطق. وقد شهدت الأراضي، مع بدء توزيع السيطرة عليها، مراحل متتالية من التجزئة والتقسيم وإعادة التوحيد. وأدى انتشار العنف في المرحلة الأولى، من أواخر عام 2011 إلى عام 2013، إلى تجزئة عامة للأراضي، حيث كان لجميع الأطراف تواجد في جميع أنحاء البلد. وفي عام 2013، ولا سيما مع صعود تنظيم الدولة الإسلامية، ازدادت تجزئة الأراضي، حيث توزعت مختلف الأطراف المسؤولة في مناطق منفصلة عن بعضها البعض، وكانت تتنازع وتتعاون في ما بينها من دون أن يتواجد أي طرف في أراضي الطرف الآخر إلا في حالات نادرة. وفي عام 2015، بدعم من الاتحاد الروسي، تمكنت الحكومة تدريجياً من إعادة توحيد معظم الأراضي، إن لم يكن كلها.

وابتداءً من عام 2012، خرجت مناطق كثيرة عن سيطرة الحكومة وشهدت انتشار جماعات مسلحة غير تابعة للدولة. وتزامن ذلك، في البداية، مع تجزئة الأراضي بسبب التصعيد السريع للنزاع وصعود جماعات قاتلت الحكومة في شمال البلاد وشرقها وجنوبها، وحول المدن الرئيسية. وكانت الجمهورية العربية السورية عرضة للاختراق على نحو لم يسبق له مثيل. ومع أن الحدود السورية كانت لا تزال تحظى باعتراف المجتمع الدولي، تعرّضت على نحو متكرر لانتهاكات من قبل قوى خارجية.

لسيطرة العديد من الجماعات المسلحة، بما في ذلك هيئة تحرير الشام (جبهة النصرة سابقاً) وتنظيم القاعدة في الجمهورية العربية السورية⁵.

ولكنّ التأكيد على أن الحكومة السورية قد استعادت السيطرة على غالبية أراضي الجمهورية العربية السورية لا يعني أن نوع سيطرتها اليوم يشبه ما كانت تتمتع به قبل عام 2011. والواقع أن سلطة الحكومة في أجزاء كبيرة من المناطق التي استعادتتها من سيطرة المعارضة كثيراً ما تكون اسمية و/أو تتطلب انتشاراً عسكرياً كثيفاً. ولا يمكن مقارنة الخدمات التي كان يحصل عليها سكان هذه المناطق سابقاً بالظروف الهشة التي لا يزالون يعيشون في ظلها.

ويمكن القول إن الجمهورية العربية السورية شهدت حالةً من الفشل الجزئي للدولة. ومع أن فشل الدولة هو المنطق التقليدي الذي يساعد على فهم الوضع السوري، بين مفهوم الدولة الكاملة حسب فكر فيبر وانتهيار الدولة بالكامل، يُلاحظ قدرٌ من الاستمرارية مع العديد من السيناريوهات الهجينة أو المختلطة⁶. فهناك أدلة على الاستمرارية والمنعة، واعتقاد راسخ لدى جميع السوريين، ما عدا القليل منهم، بأن الحدود التاريخية للبلد لا يمكن انتهاكها، ما يوحي بصلابة "الدولة" وديمومتها، بمعزل عن أي حكومة أو نظام محدد. وعلى مدى السنوات الأخيرة، حاولت الحكومة الحفاظ على عمل مؤسسات الدولة، حتى أنها واصلت دفع رواتب موظفي الخدمة المدنية في المناطق الخارجة عن سيطرة الحكومة. وقد تدهورت قدرة المؤسسات العامة تدهوراً خطيراً ولكنها استمرت في العمل. وظهرت أشكال بديلة من الحوكمة، حتى في المواقع التي فقدت فيها الحكومة المركزية السيطرة على الأراضي. وفي المجالات الرئيسية، أثبتت الحدود الإدارية المحلية، والأنظمة الداخلية، والممارسات أنها استمرراً لما كان سائداً قبل النزاع، مثل نواحي القوانين في الإدارة الديمقراطية المستقلة. وفي العديد من الحالات، جاءت هذه الاستمرارية نتيجة القرارات التي تعقدت المجالس المحلية اتخاذها من أجل الحفاظ على تماسك الدولة في المستقبل.



“انخفض عدد المجالس الى النصف
من 800 مجلس في عام 2012
إلى 400 في عام 2016، وتقلصت
الأراضي الخاضعة لسيطرتها من
40 في المائة إلى 15 في المائة
من مجموع الأراضي في البلد”

الأقل، في عام 2015، واجه البلد مأزقاً وكانت مناطق النفوذ أكثر تحديداً. فقد كان لكل منطقة مشاريعها الخاصة في مجال الحوكمة، مع هياكل إدارية ونظم أمنية وقضائية وحتى تعليمية كثيراً ما كانت تعكس أيديولوجية التشكيلات السياسية المهيمنة. وكانت العلاقة في ما بينها معقدة، تتأرجح بين النزاع والتعاون. وكان التعاون استراتيجياً في بعض الحالات، وتكتيكياً وعملياً في حالات أخرى. وقد حصلت الإدارة الديمقراطية المستقلة على استقلالها الذاتي بحكم الواقع في عام 2012 بعد مفاوضات أجريت في أعقاب انسحاب القوات الحكومية. وفي وجه المعارضة المتصاعدة، في ذلك الوقت، أرغمت القوات الحكومية على تبني استراتيجية انكماش في نشر قواتها³. ومع ذلك، استمرت العلاقات الإدارية؛ فقد حافظت الجهات الحكومية، مثلاً، على الدوائر المدنية التي تسجل الولادات والوفيات والزواج والطلاق في المناطق التي يسيطر عليها الفصيل الكردي السوري الرئيسي، وهو حزب الاتحاد الديمقراطي، ولا سيما في عفرين والحسكة، وإن أوقفتها في مناطق أخرى خارجة عن سيطرة الحكومة. وكثيراً ما استمرّ تقديم خدمة تسجيل الأحوال المدنية بالاستعانة بالموظفين أنفسهم وتحت إشراف رسمي⁴. أما في مجالات أخرى، فقد كان التعاون أكثر عملية. وشاركت جميع المناطق في تجارة أو مياضة المنتجات الزراعية، والإمداد بالكهرباء والنفط الخام، والسلع غير المشروعة. وقد أدى هذا التبادل، إلى جانب التهريب والاختطاف والسرقة والابتزاز وغيرها من الأنشطة، إلى نشوء اقتصاد الحرب الذي رسّخ سلطة الوسطاء وأمراء الحرب، وسمح للجماعات المسلحة بتمويل نفسها لفترات طويلة. ومع تضاؤل الفرص الاقتصادية، انخرط المزيد من السكان على نحو مباشر أو غير مباشر في اقتصاد الحرب.

ومنذ عام 2015، لا سيما مع تقدم تنظيم الدولة الإسلامية وما تلاه من تدخل عسكري للولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الروسي، تغيرت مناطق السيطرة على نحو ملحوظ. وقد أثار الصعود السريع للتنظيم قلق المجتمع الدولي بسبب وحشيته الشديدة وتهديده للحدود الإقليمية السورية والعراقية، وكذلك للأمن الدولي. وضمت القوى العظمى تواجداً لقواتها وشاركت في العمل العسكري في الجمهورية العربية السورية، بما في ذلك المناطق الخاضعة لسيطرة تنظيم الدولة الإسلامية. ومنذ عام 2018، انهار التنظيم ولم يعد يسيطر على الأراضي مع أنه لم يختفِ كلياً. واستعادت الحكومة، بدعم من حلفائها، معظم الأراضي، بما في ذلك مدينة حلب والمناطق الخاضعة لسيطرة تنظيم الدولة الإسلامية، فضلاً عن جزء كبير من الجنوب الذي كانت تسيطر عليه المعارضة سابقاً. ثم انخفضت السيطرة على أجزاء من الأراضي، من أربع مناطق في عام 2015 إلى ثلاث مناطق رئيسية في عام 2020. وسيطرت الحكومة السورية على معظم البلاد، من الحدود الأردنية إلى وسط وشمال الجمهورية العربية السورية وشرقاً إلى نهر الفرات، إلى جانب القوات الروسية والإيرانية. وبسطة الإدارة الديمقراطية المستقلة التي يسيطر عليها حزب الاتحاد الديمقراطي وقوات سوريا الديمقراطية، مع قوات التحالف الغربي بقيادة الولايات المتحدة الأمريكية، سيطرتها على الأراضي الواقعة شرق وشمال شرق نهر الفرات. وظلت محافظة إدلب، وعفرين في محافظة حلب خارج سيطرة الحكومة. واعتباراً من عام 2019، خضعت هاتان المنطقتان، إلى جانب عدد قليل من المناطق الأخرى، لسيطرة تركيا مباشرة والقوات السورية المدعومة من تركيا. وخضعت إدلب أيضاً

جيم. الحوكمة وسيادة القانون أثناء النزاع

1. الحوكمة المجزأة

وبسبب طبقة ثالثة من الحوكمة أحدثتها جهات مانحة دولية ووجهت الأموال، التي تداخلت مع أجنداتها المتضاربة، عبر جماعات المعارضة المتنافسة في الخارج أو عبر متعاقدين من الباطن في القطاع الخاص⁸. وفي الوقت نفسه، تعمّدت القوات الحكومية تقويض محاولات الحوكمة المستقلة، كجزء لا يتجزأ من اقتصاد الحرب، بالوسائل العسكرية. وأدت الحرائق الهائلة التي اجتاحت حقول القمح والشعير والقطن في أواخر ربيع وصيف عام 2019 في شمال شرق الجمهورية العربية السورية وشمال العراق إلى تدمير سبل عيش المزارعين وارتفاع أسعار المواد الغذائية.

وفي العديد من الأماكن، ملأت الحركات والمنظمات الإسلامية فراغ الحكم، يدفعها مزيج من الطائفية والأيديولوجية الجهادية والتنافس على الموارد. وفي حين كان تنظيم الدولة الإسلامية وجبهة النصرة الأكثر تطرفاً وفعالية، عموماً لم تكن الاختلافات في العقيدة والممارسات كبيرةً بينهما وبين الجماعات الأخرى مثل أحرار الشام. وكانت عملية التجنيد في هذه الجماعات تستهدف السكان المهمشين. وقد اضطرّ الناس إلى القتال من أجل البقاء أو لأنه لم يكن لديهم بديل اقتصادي آخر يغيثهم عن العمل كمقاتلين، أو لم يكن لديهم خيار وانضموا إلى تلك الجماعات خوفاً على حياتهم. وشكل المقاتلون الأجانب وحدة عسكرية كبيرة، ولا سيما في صفوف تنظيم الدولة الإسلامية. وقد تجنّبت هذه الحركات التسوية السياسية، مدعومة في الخارج من مؤيديها الذين أتاحوا لها الحصول على التمويل والأسلحة المتطورة على نحو أفضل مما كان متاحاً لجماعات المعارضة غير الإسلامية، وكانت هذه الحركات تمسك بزمام اقتصاد الحرب، مثل آبار النفط. وكانت ممارساتها في كسب النفوذ متشابهة إلى حد كبير؛ فقد كانت قياداتها الجذابة والاستبدادية فعالة في حشد الأتباع ولكنها استبعدت كل من لم يقبل رؤيتها للإسلام. واكتسب تنظيم الدولة الإسلامية بعضاً من مقومات الدولة، بما في ذلك العتاد الثقيل، وموارد النفط، والإمكانات البيروقراطية، والسيطرة على المدن، والقدرة على توفير قدر ضئيل من النظام والرفاه في الأماكن التي يحكم فيها. ولكن الجهاديين لم يتمكنوا من تحويل ميزان القوى ضد الحكومة وظلوا منقسمين، على الرغم من الجهود التي يبذلها تنظيم الدولة الإسلامية وجبهة النصرة لفرض هيمنتها⁹.

وتعثر البديل المدني الذي تمثّل في لجان التنسيق المحلية السورية التي قادت الاحتجاجات الأولى ضد الحكومة، وفي المجالس المحلية الحاكمة التي أنشأتها تلك اللجان. ومع اشتداد النزاع والانتشار العسكري، واجهت المجالس المحلية منافسة مع السلطات الأكثر تقليدية التي بدأ الناس يتوجّهون إليها، مثل الوجهاء القبليين والدينيين والحركات الإسلامية المسلحة الذين كانوا قادرين على توفير قدر من الأمن لهم. وأنشأت الجماعات الإسلامية مؤسسات موازية وكثيراً ما هاجمت المجالس. وتعرّضت المجالس للتهميش بسبب العنف، وعانت من خروج عدد كبير من العلمانيين من

كانت عواقب النزاع على الحوكمة مأساويةً في الجمهورية العربية السورية. فقد كانت الأراضي مقسّمة وخاضعة لمناطق مختلفة من السيطرة، ما جعل أصحاب النفوذ ينشئون هياكلهم الخاصة في الحوكمة. وكان اللاجئون السوريون يخضعون أيضاً لهياكل وقوانين وممارسات مختلفة، تبعاً للبلد الذي يستضيفهم أو حتى للمكان الذي يتواجدون فيه داخل البلد. وكانت السلطات الحاكمة المتنافسة تستمدّ شرعيتها من أيديولوجياتها ورؤيتها السياسية بقدر ما كانت تستمدّها من كفاءتها في الحوكمة وفي تقديم الخدمات. والسلطات الأنجح كانت في المناطق التي تمكّنت فيها من الحفاظ على مستوى معين من سيادة القانون، والأمن، والخدمات الأساسية، وكان عددها محدوداً مع أنها نماذج هامة عن الحكم الذاتي الديمقراطي. وحاولت الحكومة أن تحافظ على سير العمل العادي في مؤسساتها، بما في ذلك إنجاز العمل الإداري وتقديم الخدمات، في جميع المناطق الخاضعة لسيطرتها، ولكنها تعرّضت في مهامها عندما واجهت نقصاً حاداً في الموارد نتيجة النزاع، مثل انخفاض القدرة على توليد الطاقة وتضائل مصادر المياه.

وفي المناطق الخاضعة لسيطرة الدولة، ظلّت الحوكمة تشبه في الكثير من نواحيها النموذج الذي كان سائداً قبل النزاع، على الرغم من محاولات الإصلاح التي جرت في مرحلة مبكرة. فقد ألغى الدستور المنقّح لعام 2012 المركز القيادي لحزب البعث، ما أتاح فرصة للانتقال إلى الحكم المتعدد الأحزاب. ومع أن هذا التغيير مهّد الطريق للمنافسة من حيث المبدأ، ومُنحت تراخيص للعديد من الأحزاب الجديدة، لم يتوافق هذا النظام مع فترة النزاع. فقد كانت سياسة الحكومة تجاه تقاسم السلطة محدودة. وفي حين أن المعارضة وبيان جنيف لعام 2012 قد دعا إلى تقاسم السلطة، كان النموذج الحكومي قائماً على حكومة الوحدة الوطنية التي انضوت فيها قوى معارضة مقبولة اعترفت بشرعية الهيئة الحاكمة. في ظل استمرار رئاسة بشار الأسد⁷. وكما كان الحال في السابق، ظل البلد يشهد إلى حد كبير مركزية السلطة، وإفلات الأجهزة الأمنية من العقاب، وخنق الحياة السياسية والحريات المدنية.

وعندما تقلص نطاق النفوذ الإداري للدولة في المناطق التي فقدتها نتيجة سيطرة جماعات المعارضة عليها، نشأت مناطق غير خاضعة للحكم استولت عليها هيئات حاكمة غير رسمية ومختلطة، مثل الحكومة السورية المؤقتة التي أسستها المعارضة في الشمال، والإدارة الديمقراطية المستقلة. وقد جرى توفير الخدمات في البداية عن طريق المجالس المنبثقة عن لجان التنسيق المحلية التي كانت قد نظمت احتجاجات مناهضة للحكومة، وعن طريق حركات المجتمع المدني. واعتبر نشطاء المعارضة أن هذا النظام المدني هو بديل مؤسسي لنظام الحكم الرسمي. غير أن النظام المدني كان محصوراً جداً في النطاق المحلي ومعتمداً على شبكات تعمل بصورة متقطعة، ما أفضى إلى مزيد من التجزئة. وقد تفاقم هذا الوضع بسبب دعم القوى الإقليمية للجماعات المتنافسة،

والمعارضة. وكانت الحكومة تواجه نقصاً في القوى العاملة، ما منعها من استعادة السيطرة على مناطق المعارضة، فلجأت تدريجياً إلى فرض تسويات عن طريق القصف والحصار على هامش المناطق الخاضعة لسيطرتها. وأدى هذا الوضع إلى إبعاد الناس بسبب عدم قدرة مقاتلي المعارضة على حمايتهم من الحصار والغارات الجوية، وبسبب اقتتالهم الداخلي على الإمدادات ونقاط الوصول، والنفوذ الشخصي، والخلافات العقائدية. وكثيراً ما كان الضغط الشعبي يدفع بالمقاتلين إلى قبول هدنات الحكومة¹⁰. وقد تباينت هذه التسويات أو اتفاقات المصالحة، فبعضها كان يقتضي من المقاتلين الاستسلام إلى الحكومة، وبعضها الآخر كان يتيح للمقاتلين السابقين البقاء في مكانهم وإعلان الولاء للحكومة والتمتع بقدر من الاستقلالية.

الجمهورية العربية السورية، فانخفض عددها إلى النصف من 800 مجلس في عام 2012 إلى 400 في عام 2016، وتقلصت الأراضي الخاضعة لسيطرتها من 40 في المائة إلى 15 في المائة من مجموع الأراضي في البلد. وفي فترات توقف الاشتباكات المحلية بين الحكومة والجهاديين، حافظت المجالس على بقائها من خلال المشاركة في أشكال مختلطة من الحوكمة حيث يتقاسم عناصر من الميليشيات الإسلامية والمحاكم الشرعية السلطة مع المجالس المنتخبة المؤلفة من نشطاء أكثر علمانية وأعيان تقليديين، مثل العلماء المسلمين وشيوخ القبائل. وبالمقارنة مع الأطراف المتحاربة الرئيسية، كانت المجالس تعاني من نقص الموارد ومن التشرذم.

وفي وقت لاحق من النزاع، أدى تزايد الهدنات وإنشاء مناطق لخفض حدة النزاع إلى اتخاذ ترتيبات لتقاسم السلطة بين الحكومة

2. انتهاكات حقوق الإنسان ومظاهر العنف القائم على نوع الجنس: مخلفات الحرب التي لا مفرّ منها



المصدر: Istockphoto, photo credit: pmmart

وفي حين أن أسوأ أسباب هذه الانتهاكات قد نشأت داخل البلد خلال النزاع ونتيجة له، ظلّ العنف والتمييز يطلان العديد من النساء والفتيات السوريات بعد نزوحهنّ. وكشفت وثيقة صادرة عن مجلس حقوق الإنسان لعام 2018 بشأن العنف القائم على نوع الجنس أن جميع الأطراف ارتكبت انتهاكات جسيمة ضد النساء، بما في ذلك الاغتصاب والاعتصاب الجماعي، وأن محتجزين ذكوراً اغتُصّبوا باستخدام أشياء وتعرّضوا لتشويه أعضائهم التناسلية¹⁴. واستُخدم العنف الجنسي كوسيلة لإرهاب المجتمعات المحلية والحصول على اعترافات.

وعلى الرغم من الوثائق الوفيرة بشأن العنف الجماعي القائم على نوع الجنس، أفاد تقرير الأمين العام للأمم المتحدة عن حالة حقوق الإنسان في الجمهورية العربية السورية في عام 2016 بأن هناك نقص في الإبلاغ عن الانتهاكات القائمة على نوع الجنس بسبب الأعراف الثقافية¹⁵.

انتهاكات الحقوق، وجرائم الحرب، وانعدام المساءلة تهدد محاولات تحقيق السلام المستدام. وقد جاء في تقرير لجنة التحقيق الدولية المستقلة المعنية بالجمهورية العربية السورية التابعة لمكتب الأمم المتحدة لحقوق الإنسان لعام 2018 أن "... المدنيين ليسوا فقط ضحايا غير مقصودين للعنف، بل كثيراً ما يُستهدفون عمداً بوسائل وأساليب حربية غير مشروعة. فالاعتقال التعسفي والاختفاء القسري والتعذيب والعنف الجنسي والعنف القائم على نوع الجنس جميعها أساليب تعرّض لها آلاف المحتجزين". ووفقاً لما جاء في التقرير: "لحق الدمار بالبنى التحتية المدنية الحيوية بفعل الهجمات المتكررة على المرافق الطبية والمدارس والأسواق. واستُعملت المعونة الإنسانية سلاح حرب فضّرت الحصار ومُنعت مساعدات الإغاثة لإكراه المجتمعات المدنية وأطراف النزاع على حد سواء على الاستسلام أو الموت جوعاً"¹¹. ووفقاً للجنة، "لم يتقيد أي طرف بالتزاماته، سواءً منها الالتزامات القائمة بموجب القانون الدولي الإنساني أو بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان، بحماية المدنيين والبنية التحتية التي تيسر حياتهم وأسباب رزقهم أو المواقع المشمولة بحماية خاصة التي تشكل عماد مجتمعاتهم المحلية". وأفادت اللجنة بأن الاعتقالات الجماعية، وحالات الاختفاء القسري، والتعذيب والموت أثناء الاحتجاز منتشرة على نطاق واسع وبشكل مثير للقلق¹². وكان تقريراً لمجلس حقوق الإنسان بشأن حقوق الطفل قد كشف عن حجم الظلم الذي يلحق بالأطفال السوريين: "أسفر النزاع الطويل الأمد والشديد الحدة في الجمهورية العربية السورية في عام 2017 عن أكبر عدد تُحقّق منه من الانتهاكات الخطيرة في حق الأطفال منذ عام 2012. وارتكب كل من السلطات السورية والجماعات المسلحة غير الحكومية انتهاكات واسعة النطاق لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني أضرت بالأطفال. وكان مرّوعاً حجم الجرائم المرتكبة في حق الأطفال ونطاقها وخطورتها"¹³. والانتهاكات القائمة على نوع الجنس، التي تكاد تكون منتشرة منذ بداية النزاع، بلغت مستويات لا يمكن تحمّلها.

3. من الاقتصاد الطبيعي إلى اقتصاد الحرب



المصدر: Istockphoto, photo credit: AbdulkadirSavas

الإنسانية والتمويل من الجهات الراعية للمعارضة، غنائم أساسية تزاحمت عليها الجهات المتنافسة¹⁹. وهكذا نشأ اقتصاد الحرب بناء على أنشطة استغلالية قائمة على السمسرة بدلاً من الإنتاج، ما أدى إلى زيادة تكاليف المعاملات والأسعار بالنسبة للمواطنين، وانخفاض مستوى المعيشة لغالبيتهم، مع أن عدداً قليلاً منهم جنى أرباحاً كبيرة. وكانت السيطرة على سلاسل الإمداد ونقاط التفتيش بين المناطق مربحة بالنسبة للمسؤولين في الحكومة والمعارضة، ما أوجد منطقاً مجتمعياً للاستدامة.

وإزاء التدهور الاقتصادي، كان لا يزال يُتوقع من الحكومة أن تقدّم الخدمات الأساسية، ولا سيما الغذاء والتعليم، إلا أن توزيع هذه الخدمات بدأ يتباين بين المناطق. ونتيجة عمليات النهب الواسعة النطاق، والهجمات المنتظمة على مرافق التخزين والإنتاج، انخفضت القدرة على جمع الحبوب وإنتاج الخبز. ومن بين 140 مركزاً لجمع القمح كانت تعمل قبل نشوب النزاع، لم ينج سوى 40 مركزاً. ولا تزال العديد من مطاحن الدقيق والمخابز مغلقة. وفي المناطق الخاضعة لسيطرة الحكومة، من النادر إيجاد مخبر لا تقف أمامه طوابير طويلة من الناس، ولكن الخبز كان متاحاً للجميع²⁰. أما في الأراضي التي تسيطر عليها المعارضة، فقد كان الخبز نادراً نظراً للنقص في المواد وانقطاع الإمدادات. وفي عام 2015، رفعت الحكومة سعر حزمة الخبز العادية (1.55 كلغ) من 25 ليرة سورية إلى 35 ليرة سورية أو 0.19 دولار، وهي الزيادة الثانية التي اضطرت الحكومة إلى تطبيقها في سبعة أشهر بسبب استنفاد الموارد الحكومية²¹.

واستُخدمت إمدادات الأغذية كسلاح، وقُطع الإمداد عن المناطق التي تسيطر عليها المعارضة. وكانت معظم المساعدات الإنسانية تُوجّه إلى مناطق تحظى بموافقة الحكومة، ما أكسب الحكومة نفوذاً هاماً على مقاتلي المعارضة إن لم يكن باستطاعتهم توفير الخدمات الأساسية لقواعدهم الشعبية المزعومة²². وعلى الرغم من صدور قرار للأمم المتحدة يطالب الحكومة بإتاحة وصول المساعدات الإنسانية إلى المناطق الخاضعة لسيطرة المعارضة،

أدت تجزئة الحوكمة والانتشار العسكري في الجمهورية العربية السورية إلى تحوّل في الاقتصاد. ومع تراجع القدرة الإنتاجية للاقتصاد الرسمي، نشأ اقتصاد حرب يفتقر إلى التماسك وينطوي على روابط إقليمية وعبر وطنية، ما عزّز نفوذ عدد كبير من سماسرة الحرب والمنتفعين منها وأمرائها علاوة على المهزّبين ومجموعات أخرى من الوسطاء. وفي ظل هذا الاقتصاد، تزايد عدد المدنيين العاديين الراغبين في إيجاد نشاط مدرّ للدخل يمكن أن يساعدهم على إعالة أسرهم.

ونجم هذا التفكك الاقتصادي عن عدة عوامل. أولاً، تسببت العقوبات التي فرضها الغرب، ولا سيما على تصدير النفط إلى أوروبا، بخفض الإيرادات الحكومية إلى حد كبير وبِعزل النظام المصرفي عن الغرب. ثانياً، ألحق العنف المتزايد أضراراً بالإنتاج والبنى الأساسية. وكانت نقطة التحوّل استيلاء المعارضة على حلب، حيث نُهب القطاع الصناعي وغادرت مشاريع الأعمال المحلية إلى تركيا. وأخيراً، فُقدت المناطق الشرقية المنتجة للهيدروكربونات والحبوب لصالح المعارضة¹⁶.

ومن بين عوارض تدهور الاقتصاد الطبيعي، كان أوضحها انخفاض الإنتاج والدخل والاستثمار. فقد تقلص النشاط الاقتصادي الإجمالي، حسب التقديرات، بأكثر من 54 في المائة بين عامي 2011 و2018، وبلغت الخسائر التراكمية في الناتج المحلي الإجمالي حوالي 324.5 مليار دولار. وبالإضافة إلى انكماش جميع القطاعات الإنتاجية، استنزفت مداخل الأسر وأصولها، وشهد البلد تضخماً وبطالة متفشية. ومن المبالغ فيه القول إن الإنتاج قد توقف تماماً؛ فقد أدى تحسن الأحوال الجوية في السنوات الأولى من النزاع إلى زيادة الإنتاج الزراعي. وفي المدن، استمر النشاط الصناعي الخفيف، وأنتجت المشاغل الصغيرة مجموعة من السلع مثل المنسوجات ومولدات السيارات¹⁷.

وكان اقتصاد الجمهورية العربية السورية قبل النزاع قد حقق تكاملاً جيداً في شبكات البنى الأساسية والمؤسسات على الصعيد الوطني، مع أن أوجه عدم المساواة كانت قائمة، لا سيما بين المناطق. غير أن بداية التجزئة كانت مؤشراً على التفكك. ونشأت حواجز التجارة الداخلية، وسيطر عليها المقاتلون الذين فرضوا ضرائب على تدفق السلع. وحتى ذلك الحين، كانت المناطق أكثر ارتباطاً بالعالم الخارجي من الناحية الاقتصادية. وعندما فقدت الحكومة السيطرة على المناطق النائية الحدودية، انتشرت عمليات التهريب التي نفذتها شبكات إجرامية أو قبائل عابرة للحدود كانت قائمة قبل النزاع. فقد حصل أولاً اتجاؤ واسع النطاق بالأسلحة لصالح المعارضة، أعقبه تهريب الأشخاص، ونهب القطع الأثرية، وخروج النفط الخام من البلد بعد أن استولت المعارضة على حقول النفط. وتدقق القليل من المواد، بما في ذلك الغذاء، إلى الجمهورية العربية السورية، وقد أتت هذه المواد بمعظمها من تركيا¹⁸. ومع انخفاض الإنتاج الداخلي، أصبحت الموارد المتدفقة إلى الداخل، بما في ذلك المعونة

كانت الزيادة في التوزيع ناتجة من توفير الغذاء للنازحين الفارين إلى المناطق الخاضعة لسيطرة الحكومة.

وكانت استراتيجية تجويع السكان المحاصرين بهدف إخضاعهم تُستخدم مراراً في النزاع²³. ومع أن القوات الحكومية استعانت على نحو رئيسي بهذه الاستراتيجية لاستعادة الأراضي السورية، بما في ذلك الغوطة وأجزاء من حلب، طبقت قوات المعارضة أيضاً هذا التكتيك، كما حصل في حصار نبل والزهران من تموز/يوليو 2012 إلى شباط/فبراير 2016.

وقد أحدث اقتصاد الحرب تحولاً في القدرة على التأثير على الاقتصاد في الجمهورية العربية السورية. فقد كانت القيادة الاقتصادية قبل النزاع تركز على التحالفات بين الحكومة، بما في ذلك القطاع العام، ورجال الأعمال ذوي العلاقات الجيدة. وأكثر من 90 في المائة من المؤسسات كانت مؤسسات صغيرة ومتوسطة الحجم تفتقر إلى روابط سياسية قوية. وكان من أهداف العقوبات الدولية إحداث انشقاق بين الحكومة والطبقة الرأسمالية، التي تشكل العمود الفقري للحكم، ولا سيما منذ عام 2000. ومنذ بداية النزاع، أُضيف إلى قائمة العقوبات أكثر من 210 أفراد و70 كياناً²⁴. وقد فشلت هذه السياسة إلى حد كبير، لأن العديد من رجال الأعمال لديهم استثمارات كبيرة في البلاد تفوق أصولهم ومصالحهم التجارية في الخارج. لذا، ظلوا بمعظمهم مهتمين جداً ببقاء الحكومة. ولم ينشق عن الحكومة الفاعلون التجاريون الأقرب إليها، بل وضعوا بعضاً من ثروتهم في تصرفها، من خلال تمويل الميليشيات الموالية للحكومة مثلاً، لأن مصلحتهم في بقائها قد زادت. وكما هو الحال مع الجهات الفاعلة الاجتماعية الأخرى، يخضع رجال الأعمال لمجموعة من الضغوط المباشرة وغير المباشرة، ومن غير الدقيق تصوير أفعالهم بأنها عملية أو طوعية تماماً.

وقد غادرت بعض المؤسسات التابعة للطبقة الرأسمالية القديمة والكبيرة، في حين بقيت العديد من الشركات الصغيرة والمتوسطة في المناطق التي تسيطر عليها الحكومة. وهرب قسم كبير من رؤوس الأموال إلى البلدان المجاورة، وقد عجل النزاع في حلب في خروج عدد كبير من الشركات إلى تركيا. وشهدت الودائع بالعملة الأجنبية التي يحتفظ بها السوريون ارتفاعاً كبيراً، ولا سيما في المصارف على طول الحدود السورية التركية، وأصبح المستثمرون السوريون المصدر الرئيسي للمؤسسات الجديدة المسجلة في تركيا. وفي عام 2014، بلغت نسبة الشركات التي أسسها مستثمرون سوريون أكثر من 26 في المائة من جميع الشركات الأجنبية الجديدة في تركيا، وتركزت هذه الشركات في المناطق الحدودية في غازي عنتاب ومرسين وكيليس، ونُفذت من خلالها أنشطة اقتصادية في الجمهورية العربية السورية. وكان العديد من أصحاب هذه الشركات يؤديون المعارضة. وبعد أن أسس رجال الأعمال السوريون مؤسسات خارج البلاد، ترسخت رؤوس أموالهم في الخارج، ولم تعد متحركة، ما يقلل من احتمال عودتها بسهولة إلى الجمهورية العربية السورية²⁵. وهذا ينطبق أيضاً في معظم الأحيان على الشركات السورية التي تأسست في الأردن ولبنان ومصر.

ولملء هذا الفراغ، ظهرت طبقة جديدة من الأثرياء المنتفعين من النزاع، ممن ازدهرت أعمالهم بسبب انتشار الفوضى، وانتهاك العقوبات، وندرة المواد. وقد كانت هذه الجهات الفاعلة الاقتصادية تحظى إلى حد ما بتأييد الحكومة، وتتألف من عدة مجموعات. المجموعة الأولى هي منتهكو العقوبات. وبعد أن استهدفت العقوبات رجال الأعمال المعروفين بتحالفهم الوثيق مع الحكومة، أتيحت فرصة للمشغلين غير المعروفين من المرتبة الثانية، الذين لهم علاقات مع الخارج، لاستبدال رجال الأعمال في تسهيل التبادل بين الشركات العامة السورية والأسواق الخارجية، مثل استيراد السلع الأساسية. أما المجموعة الثانية فهي الوسطاء الذين يُرمون صفقات اقتصادية عابرة لخطوط القتال، مثلاً من خلال تسهيل التبادل بين الحكومة وتنظيم الدولة الإسلامية لضمان استمرار تدفق النفط والغاز من شرق سوريا إلى محطات توليد الطاقة التي تديرها الدولة في غرب البلاد²⁶. وفي كل منطقة، هناك صرافون حوّلوا عبر خطوط القتال ما يصل إلى 5 ملايين دولار في اليوم مقابل الحصول على عمولة بنسبة 1 أو 2 في المائة²⁷. وتتكون المجموعة الثالثة من أمراء الحرب الذين يستحوذون على جزء من التدفقات الاقتصادية، وقد أصبح بعض قادة الميليشيات الموالية للحكومة فاحشي الثراء وتمتعوا بأسلوب عيش باهظ. ومن المثير للاهتمام أن أنشطتهم الاستغلالية أدت إلى تأسيس شركات أمنية ترعاها الحكومة ومن مهامها حماية القوافل من الميليشيات الموالية للحكومة²⁸. وكما قال الأكاديمي آرون لوند، ظهر جيش حقيقي من المرافقين السياسيين، والمقاولين، والمهزّبين لرأب الصدع في نسيج الأمة المجزأة، وإبرام صفقات حيث ألدّ الأعداء هم أيضاً شركاء في العمل. وكانت هذه النخبة الاقتصادية الجديدة تتبع اللامركزية أكثر من نظيرتها في فترة ما قبل النزاع؛ وحلت محل رجال الأعمال المرتبطين ارتباطاً وثيقاً بالدولة منظومة متعددة الرؤوس من الجهات الفاعلة المسلحة التي تدير عملياتها الربعية وشبكتها التجارية²⁹.

وقد ناورت الدول المشاركة في النزاع من أجل الحصول على حصة في الاقتصاد الجديد، ولا سيما في المجالات الاستراتيجية مثل الطاقة. وإحدى العقبات التي تحول دون إعادة الدمج الاقتصادي بعد النزاع هي أن كميات كبيرة من الهيدروكربونات، والطاقة الكهربائية التي يولدها سد الطبقة تقع في مناطق تسيطر عليها قوات سوريا الديمقراطية التي تدعمها الولايات المتحدة الأمريكية ويهيمن عليها الأكراد. وطوال فترة النزاع، جرى التوصل إلى صفقات اقتصادية عملية لتجارة الكهرباء مقابل النفط أو الغاز، وهو ما يُتوقع استمراره. والتحدي الأكبر في هذا الإطار هو أن إعادة الإعمار قد تتطلب تخطيطاً رسمياً، واتفاقات استثمارية، وترتيبات قانونية لعبور خطوط الهدنة.

“منذ بداية النزاع، أُضيف إلى
قائمة العقوبات أكثر من
210 فرداً و70 كياناً”

دال. المظاهر المختلفة لتدويل النزاع

الإنسان، ولتدمير مخزونات الأسلحة الكيميائية، وأطراً لمكافحة الإرهاب، وتوفير المساعدة الإنسانية وإيصال المعونة عبر الحدود، فضلاً عن استهداف الاتجار غير المشروع وشبكاتة. وأهم هذه القرارات هو قرار مجلس الأمن 2254، الذي اعتمد بالإجماع في 18 كانون الأول/ديسمبر 2015. وكان أول قرار يركّز حصراً على حل سياسي، ولا يزال هو الأساس الذي يقوم عليه نهج الأمم المتحدة في إنهاء النزاع. وأكد القرار أن إيجاد عملية سياسية شاملة بقيادة سورية هو الحل المستدام الوحيد، ودعا إلى صياغة دستور جديد يليه تنظيم انتخابات حرة ونزيهة، وإنشاء هيئة حاكمة انتقالية شاملة تتمتع بسلطات تنفيذية كاملة، وضمان استمرارية المؤسسات الحكومية، وتحقيق المواطنة القائمة على المساواة، وإيصال المساعدات الإنسانية من دون قيود، وإنهاء الهجمات ضد المدنيين والبنى الأساسية المدنية، وشجّع القرار على إتاحة المشاركة الكاملة للنساء.³²

رابعاً، تُبقي العديد من الدول، ولا سيما دول الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة الأمريكية، العقوبات الدولية المفروضة على وكالات حكومية سورية وعلى أفراد سوريين³³. وتؤثر هذه العقوبات على نحو مباشر أو غير مباشر على معظم قطاعات الاقتصاد، وتستهدف مصرف سوريا المركزي والمصرف التجاري السوري مباشرة، وتطّبق حظراً على التجارة مع المؤسسات الاقتصادية الحكومية (على استيراد النفط الخام ونقله من الجمهورية العربية السورية، وعلى الاستثمارات في صناعة النفط السورية)، وتحظر على المؤسسات المالية السورية بناء علاقات جديدة مع المصارف المراسلة في الخارج.³⁴

خامساً، انتشار ملايين اللاجئين السوريين في البلدان المجاورة وفي أوروبا، وما يتطلبه ذلك من استجابة دولية لمساعدتهم وإدارتهم وإيجاد حلول دائمة لهم، يستتبع بذل جهود علي مستويات متعددة الجنسيات والمؤسسات. وأنتج هذا الوضع ورشة هائلة لها آثار متعددة المستويات على الدبلوماسية الدولية وحتى على السياسات الداخلية في الاتحاد الأوروبي، والولايات المتحدة الأمريكية، وبلدان أخرى. ويمكن التماس هذا الأثر غير المباشر، مثلاً، في اتفاق اللاجئين الذي أبرم بين الاتحاد الأوروبي وتركيا في آذار/مارس 2016، والذي مزج بين قضايا اللاجئين والمخاوف الجيوسياسية.

سادساً، أدى الأثر المدمر للنزاع وتدمير البنى الأساسية والاقتصاد على المستوى الوطني إلى انتشار المنظمات الإنسانية الدولية على نطاق واسع في البلد وحوله، بما في ذلك المؤسسات المتعددة الجنسيات، والمنظمات غير الحكومية الإقليمية والدولية، والمنظمات الحكومية الأجنبية المعنية بتقديم المساعدات الإنسانية والإغاثة. وتسهم هذه الجهات الفاعلة على نحو متزايد في الحفاظ على الحياة الاقتصادية وسبل العيش، وهو مظهر آخر لتدويل النزاع في الجمهورية العربية السورية.

سيكون التدويل من مخلفات النزاع الطويلة الأمد. وهذا أمرٌ ملفت لأن الجمهورية العربية السورية، من بين بلدان المنطقة والعالم، كانت الأكثر اتجاهاً نحو الداخل مع أنها كانت تتحول إلى نظام اقتصادي منفتح. وقد أولت الحكومة أهمية كبيرة لسيادتها الاقتصادية والسياسية، ما تجلّى بطرق مختلفة في المعاهدات الاقتصادية الدولية التي أبرمتها وفي جهود الحد من الدين الوطني وخفضه في العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، وفي الحفاظ على سيادتها الغذائية سابقاً. وقد حطّم النزاع هذا الاكتفاء الذاتي النسبي. وفي الوقت نفسه، اكتسبت الجهات الفاعلة الدولية، أي الدول والمنظمات الحكومية الدولية، نفوذاً أقوى على مصير الجمهورية العربية السورية. وقد جرى التوصل إلى توافق دولي في الآراء بشأن الحاجة إلى حل سياسي تدعمه عدة قرارات للأمم المتحدة والعديد من عمليات السلام الجارية (مع أن هذا الحل لا يزال يبدو بعيد المنال). وستؤثر هذه العوامل السياسية حتماً على أي عملية إعادة إعمار وإعادة دمج للاقتصاد المقسّم، وقد تعرقها في غياب تسوية سياسية.

ما هي مظاهر هذا التدويل؟ أولاً، تحافظ عدة بلدان أجنبية، بما في ذلك إيران والاتحاد الروسي وتركيا والولايات المتحدة الأمريكية، على وجودها العسكري المباشر، وتنخرط في الشؤون السياسية وحتى الإنسانية والاقتصادية، وإن كان ذلك في مناطق مختلفة وبدرجات مختلفة. وإلى جانب هذه البلدان، انخرطت بلدان أخرى في الدعم السياسي والدبلوماسي والمالي لمختلف أطراف النزاع، من بلدان الاتحاد الأوروبي إلى دول الخليج.

ثانياً، فقدت الحكومة السيطرة على حدودها التي اختلفت عليها جماعات المعارضة الداخلية، والحركات العابرة للدول، والقوى الخارجية. وكانت مراقبة الحدود حاسمة لفرض رقابة وضرائب على تدفقات المعونة الإنسانية، والنفط، والمقاتلين، والسلع والأسلحة المهزّبة إلى الجمهورية العربية السورية من جهات ممولة خارجية، ومن منظمات غير حكومية، ودول، ولتصدير السلع مثل النفط. ودارت المعارك بشأن طرق الإمداد. ومع انكماش سيطرة الدولة، أصبحت الأراضي الحدودية السورية مناطق متنازع عليها حيث تعزز نفوذ القبائل والحركات العابرة للدولة، وتركزت الملاذات الآمنة للمقاتلين والمنصات الخاصة بالمنظمات غير الحكومية الدولية. وكان مقاتلو المعارضة يعتمدون على الملاذات الآمنة من أجل الحصول على قواعد خلفية وعلى مرافق للتدريب في البلدان المجاورة، وكانوا يتعمّدون إغلاق الحدود حيناً وفتحها حيناً آخر سعياً منهم إلى الانخراط في النزاع وفي الوقت عينه درء آثاره غير المباشرة ونتائجه العكسية.³⁰

ثالثاً، على الرغم من التصور الشائع بوجود مأزق في مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة بشأن الجمهورية العربية السورية، فقد تم التوصل إلى 23 قراراً منذ عام 2012³¹. ونطاق القرارات واسع ويشمل انتقالاً سياسياً شاملاً وحلاً للنزاع، ولانتهاكات حقوق

المتحدة غير بيدرسون مبعوثاً خاصاً رابعاً مكلفاً بقيادة الجهود الدولية الرامية إلى تنفيذ القرار 2254 وبيان جنيف لعام 2012. وقد انصبَّ التركيز على ناحيتين من القرار، وهما إنشاء لجنة دستورية وإجراء انتخابات تحت إشراف دولي. وأعلنت القائمة النهائية لأعضاء اللجنة في أيلول/سبتمبر 2019.

ولكنَّ الزخم في عملية التسوية قد توقّف عموماً في عام 2019 وفي أوائل عام 2020 بسبب عوامل خارجية وداخلية، بما في ذلك العقوبات المشدّدة من الولايات المتحدة الأمريكية، والغزو التركي لشمال الجمهورية العربية السورية، والمعركة التي خاضتها الحكومة والقوات المتحالفة معها لاستعادة إدلب.

وأخيراً، أُجريت عدة عمليات سلام موازية برعاية جهات فاعلة دولية. وقد شملت المبادرة السياسية بقيادة الأمم المتحدة (المعروفة باسم عملية جنيف)، التي تستند إلى القرار 2254 (2015) والتي يشرها المبعوث الخاص للأمم المتحدة إلى سوريا، عدة جولات من المفاوضات، بدءاً بمؤتمر جنيف الأول في حزيران/يونيو 2012. وإلى جانب ذلك، كانت هناك مجموعة من المبادرات، بدءاً بعملية أستانا في كانون الثاني/يناير 2017، التي ركزت على القضايا العسكرية والأمنية. وقد أنتجت هذه المبادرات سلسلة من الإجراءات، أشهرها إنشاء أربع مناطق لخفض حدة النزاع. وبحلول أوائل عام 2020، كان قد تخلل عملية أستانا أكثر من 12 جولة من المفاوضات. وفي أوائل عام 2019، عيّن الأمين العام للأمم

هاء. الأمل بتحقيق السلام وهشاشة الوضع الراهن

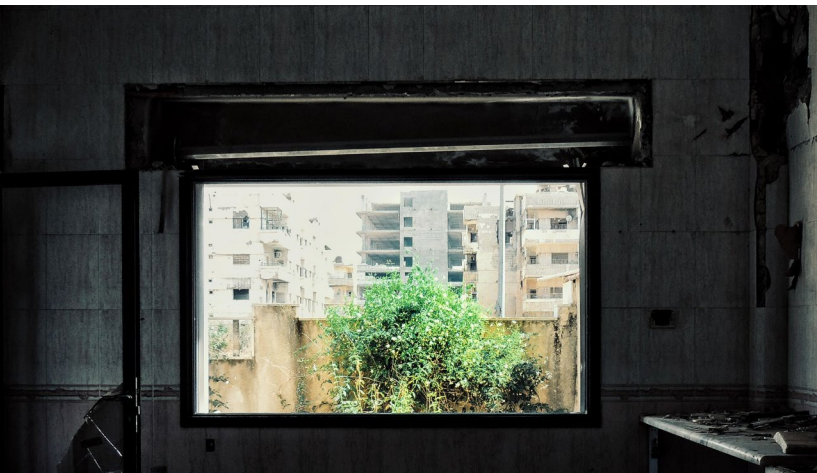
وما من نية معلنة أو آلية للمساءلة والمصالحة جراء الانتهاكات الجسيمة والجرائم الوحشية التي ارتكبت خلال النزاع. والعقوبات تكبّد المجتمع السوري التكاليف، وتُفاقم اقتصاد الحرب. وفي حين أن التعافي الاقتصادي أمرٌ إيجابي في بعض المناطق، ولا سيما تلك التي تشهد دماراً كاملاً، فإن غياب التسوية الشاملة يعني أن عملية إعادة الإعمار ستكون مجزأة ولن تعالج مخلفات اقتصاد الحرب، هذه العملية قد تساهم بإغناء أمراء الحرب وتزيد الكسب غير المشروع لرأس المال. كما أن غياب التسوية واستمرار الوضع الراهن لا يعالج الأسباب الجذرية للنزاع، ما يجرد المجتمع المدني السوري من إمكاناته. ونتيجةً لانتشار الفقر، وانعدام الأمن الغذائي، وتفشي المشاكل الاجتماعية، تبلغ معدلات الحرمان مستويات مقلقة.

وإن أيّ تجدد للنزاع سيكون مدمراً. لذلك، من الضروري أن تكون عملية بناء السلام مستدامة وشاملة للجميع، وأن تعالج الأسباب الجذرية للنزاع والتحوّلات التي أحدثتها. ومع أن هناك فرصاً قد هُدرت، فإن الوقت قد حان لتشارك جميع الأطراف في عملية طويلة لبناء السلام وصنعه، لما فيه خير السوريين والمنطقة والعالم.

انحسر القتال المسلح في معظم المناطق السورية مع دخول النزاع عامه التاسع، إلا أن البلد لم يشهد تسويةً سياسية شاملة على الرغم من عمليات السلام المتعددة التي خاضها. وقد استعادت الحكومة السيطرة على مساحات واسعة من الأراضي التي كانت تسيطر عليها سابقاً جماعات المعارضة وتنظيم الدولة الإسلامية. وقد كان لهذا الوضع الراهن "الجديد" أثرٌ إيجابي، إذ خفّض معدلات الوفيات والدمار إلى حد كبير إلا أن العنف الشديد لا يزال مستمراً في بعض أنحاء البلد، مع احتمال تجدد النزاع على محاور جديدة. ولا يزال آلاف الأشخاص مسجونين أو نازحين أو مفقودين.

والسوريون، الذين تحمّلوا وطأة النزاع، منهكون من نزاع دام حوالي عقد من الزمن. ويتوق معظمهم إلى حياة طبيعية ونجدة من القتال. ويحاولون اليوم أن يتعاملوا مع إرث العنف، أي الموت والإعاقة، والصدمة الجماعية. وقد فقدت فئات واسعة من المجتمع السوري داخل البلاد وخارجها الرغبة في حوض المزيد من، أو في الاستقطاب، ولكن هذا لا يعني أنها مستعدة لتحقيق المصالحة أو السلام مع من ألحق العنف المنهجي بالمدنيين. والنزاعات الطويلة الأمد كثيراً ما تتجاوز حدود البلدان المتأثرة بها، وبالنسبة للبلدان المجاورة التي طالتها الآثار غير المباشرة للنزاع، فإن انحسار العنف يقلل من احتمال حدوث تصعيد إقليمي بسبب النزاع السوري. ومع انخفاض حدة القتال، تجلّت بوادر التعافي في بعض أجزاء البلد، وتجددت الروابط الاقتصادية بين بلدان المنطقة، وهي روابط حيوية بالنسبة لبلدان مثل الأردن ولبنان.

ومن ناحية أخرى، فإن عدم التوصل إلى اتفاق شامل يعني أن الحالة لا تزال محفوفة بالمخاطر. وتقع منطقتان رئيسيتان في الشمال الغربي والشمال الشرقي خارج سيطرة الحكومة. وأي تصعيد يمكن أن يسبب كوارث إنسانية خطيرة للسكان المحاصرين والمعتمدين على المعونة بشكل كامل. ومنطقة الإدارة الديمقراطية المستقلة لا تزال في الشمال الشرقي، فضلاً عن قوات التحالف الغربي بقيادة الولايات المتحدة الأمريكية.



المصدر: Istockphoto, photo credit: MuhanadHammoud



ثانياً.

المشهد الاجتماعي

سجل دليل التنمية البشرية



سجل دليل التنمية البشرية في الجمهورية العربية السورية انخفاضاً حاداً من 0.64 في عام 2010 إلى 0.549 في عام 2018، ما خفّض ترتيب البلد من مجموعة البلدان ذات التنمية البشرية المتوسطة إلى مجموعة البلدان ذات التنمية البشرية المنخفضة.

ألف. مقدمة

التداعيات الاجتماعية الطويلة الأمد والأضرار في البنى الأساسية قد تستغرق سنوات لمعالجتها. كما أن فقدان جيل كامل هو اتجاه مقلق سيستمر مع تزايد حرمان الشباب من الحاجات الأساسية ومن فرص التعليم والعمل. ومن المرجح أن تنجم عن ذلك حلقة مفرغة يتقاطع فيها فقر الأفراد وتدهور سبل العيش مع تباطؤ الاقتصاد. ومن شأن الصدمات وأمراض الصحة العقلية المرتبطة بالنزاع أن تؤثر على رفاه السوريين على المدى الطويل، وعلى مساهمتهم في القوى العاملة المنتجة وفي الحياة المجتمعية.

يقدم هذا التحليل صورة شاملة عن الوضع الاجتماعي والإنمائي الراهن في الجمهورية العربية السورية، باستخدام أحدث البيانات المتاحة من عدة مصادر منها مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، ومكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف)، ومنظمة الصحة العالمية. والبيانات المنهجية والحالية المتعلقة بعدة مؤشرات، مثل عدد الوفيات الناجمة عن النزاع ومعدل الالتحاق بالمدارس، كانت محدودة. والنتائج لا تعكس حجم الحرمان الاجتماعي بالكامل ولكنها تحمل دلالة على الحالة الراهنة.

لا يزال النزاع يلحق أضراراً بالهياكل الاجتماعية والبنى الأساسية المادية، فيؤدي إلى انقطاع الكهرباء وانعدام المياه الآمنة، ويحول دون الحصول على الرعاية الصحية والتعليم والعمل اللائق. وقد تفكك النسيج الاجتماعي للبلد، ما قضى على سبل عيش العديد من المدنيين وعلى إمكاناتهم، وأحدث توتراً في العلاقات الاجتماعية، وحقز التطرف في المجتمع. والمدنيون السوريون هم الأكثر معاناة من النزاع. فقد كانت نسبة وفيات المدنيين مرتفعة ومتزايدة، والناجون إما نزحوا داخلياً أو طلبوا اللجوء إلى البلدان المجاورة، حيث تستمر المعاناة في مجتمعات اللاجئين.

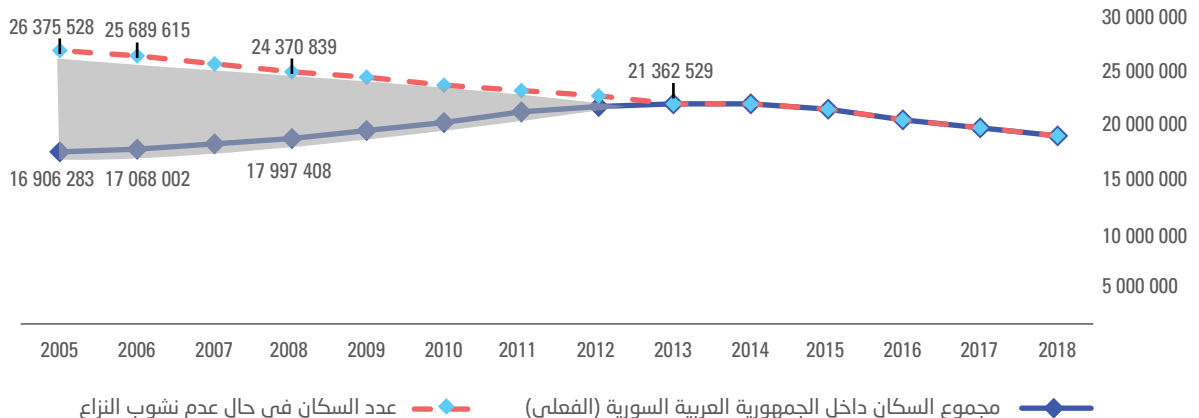
وحتى بعد أن توقف النزاع وتحقق استقرار معتدل، لا تزال عملية إعادة إعمار الجمهورية العربية السورية تنطوي على العديد من المشاكل. وفي هذه المرحلة، تتضاعل فرص التغلب على النكسات أو الانتكاسات في التنمية الاجتماعية وبلوغ أهداف التنمية في السنوات المقبلة. وقد يزداد عدد السكان تدريجياً ليصل إلى مستويات ما قبل النزاع بعد عودة اللاجئين والنازحين داخلياً لإعادة بناء مجتمعاتهم، وقد يحدث ذلك تعافياً سريعاً نسبياً ونمواً في قطاع البناء، إلا أن

باء. الوضع الديمغرافي

انحراف عدد السكان الفعلي عن العدد المتوقع في حال عدم نشوب النزاع إلى أمرين: أولاً، ارتفاع عدد السوريين الفارين من البلد، حيث تم تسجيل أكثر من 5.5 مليون لاجئ رسمياً في البلدان المجاورة في عام 2019 (الشكل 2)؛ وثانياً، ارتفاع عدد الوفيات الناجمة عن النزاع. وأسفر النزاع عن سقوط عدد كبير من القتلى من غير المقاتلين. ويُتوقع أن يكون عدد القتلى قد ازداد في السنوات القليلة الماضية مع استمرار الأعمال العدائية، ولكن البيانات المحدثة غير متوفرة.

منذ بداية النزاع، تغيرت التوقعات الديمغرافية للجمهورية العربية السورية، حيث يُقدر متوسط معدل النمو السكاني السنوي بنحو 3- في المائة (السكان داخل البلد)³⁵. وقد أدى النزاع إلى خفض عدد السكان بنسبة 21 في المائة، من 21 مليون نسمة إلى 16.9 مليون نسمة في الفترة 2010-2018 (الشكل 1). ولو استمر عدد السكان في الارتفاع سنوياً بمعدل ما كان عليه قبل النزاع، وهو 2.67 في المائة تقريباً، لكان قد وصل إلى أكثر من 26 مليون نسمة في عام 2018. ويعود

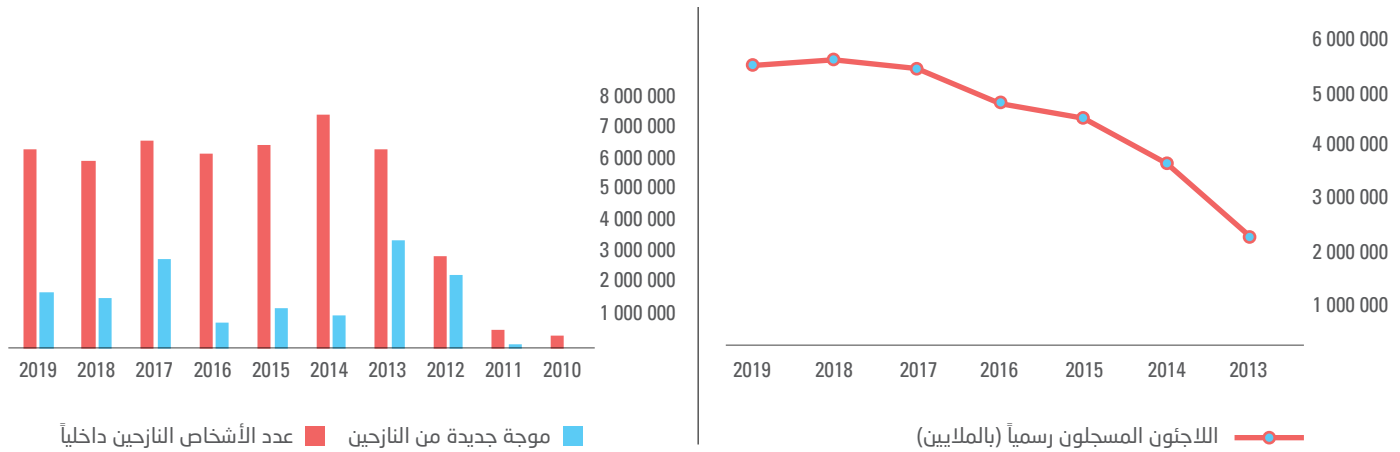
الشكل 1- سكان الجمهورية العربية السورية، 2005-2018



المصدر: بالاستناد إلى World Bank, "Population, total", DataBank. <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL> (جرى الاطلاع عليه في حزيران/يونيو 2020). ملاحظة: تمثل المنطقة المظللة الانحراف عن العدد المتوقع في حال عدم نشوب النزاع.

في عام 2018، من بينهم 56,047 لاجئاً³⁹. وتشدد مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين على أن العودة إلى الجمهورية العربية السورية أمرٌ محفوف بالمخاطر، لا سيما وأن العديد من المناطق، بما فيها تلك التي استعادت استقراراً نسبياً، لا تزال عرضة لمخاطر المتفجرات، مثل الألغام الأرضية، والأجهزة المتفجرة اليدوية الصنع، والمتفجرات من مخلفات الحرب، فضلاً عن حوادث العنف الشديد⁴⁰. ويتعرض المقيمون، بمن فيهم العائدون، للنزوح المتكرر، وللاحتجاز في بعض الحالات. وفي عام 2019، نزح حوالي 1.8 مليون شخص، ما يمثل زيادة مقارنة مع عام 2018، ويعود ذلك في الغالب إلى تصاعد الأعمال العدائية في المناطق الواقعة في شمال شرق وشمال غرب الجمهورية العربية السورية⁴¹. وبحلول نهاية عام 2019، تجاوز العدد الإجمالي للنازحين داخلياً 6.4 مليون شخص.

الشكل 2- الاتجاه في أعداد اللاجئين المسجلين، والنزوح داخل الجمهورية العربية السورية



المصادر: UNHCR, Syria Regional Refugee Response. <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria> (جرى الاطلاع عليه في حزيران/يونيو 2020); Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), Syria Country Profile. <https://www.internal-displacement.org/countries/syria> (جرى الاطلاع عليه في حزيران/يونيو 2020).

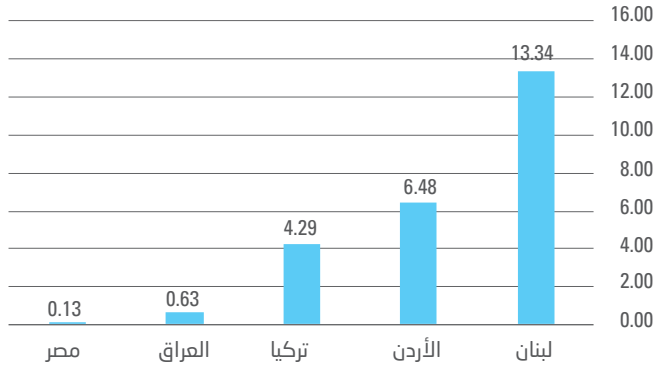
ملاحظة: يعكس العدد السنوي للاجئين المسجلين رسمياً العدد المبلغ عنه في 31 كانون الأول/ديسمبر من كل عام.

جيم. اللاجئين

ومن المهم الاعتراف بأن العديد من اللاجئين السوريين لا يزالون غير مسجلين بسبب القيود المالية والسياسية والقانونية، مثل عدم امتلاكهم وثائق مدنية. ويواجهون عقبات أكبر عندما يتعلق الأمر بتأمين المساعدة الإنسانية وسبل العيش اللائقة. وتشير التقديرات إلى أن 73 في المائة من اللاجئين السوريين في لبنان، البالغين من العمر 15 عاماً وما فوق والمشمولين بالمسح، لا يملكون إقامة قانونية، ما يعني أن فرصهم في التعليم والعمل محدودة، فيضطرون عادة إلى العمل في وظائف غير رسمية، وخطرة أحياناً، لقاء أجور متدنية⁴³.

ارتفع عدد اللاجئين المهاجرين ارتفاعاً كبيراً منذ بداية النزاع (الشكل 2)، ما يدل على أن البلد لا يزال يفتقر إلى السلامة والأمان. وفي عام 2019، بلغ عدد السوريين المسجلين كلاجئين أكثر من 5.5 مليون شخص (الشكل 3)، موزعين في الغالب في خمسة بلدان، هي الأردن وتركيا والعراق ولبنان ومصر⁴². وفي حين تستضيف تركيا العدد الأكبر من اللاجئين المسجلين، وتحديداً 3,576,369 لاجئاً (الشكل 3)، تُسجّل أعلى نسبة من اللاجئين إلى السكان في كل من لبنان (13.4 في المائة) والأردن (6.5 في المائة) (الشكل 4). وستكون الأعداد أعلى إذا أدرج طالبو اللجوء واللاجئون غير المسجلين، ولا سيما من لم يحصل بعد على وضع لاجئ في الأردن ولبنان.

الشكل 4. اللاجئون السوريون المسجلون رسمياً، نسبتهم إلى السكان في البلدان المجاورة، 2019 (بالنسبة المئوية)



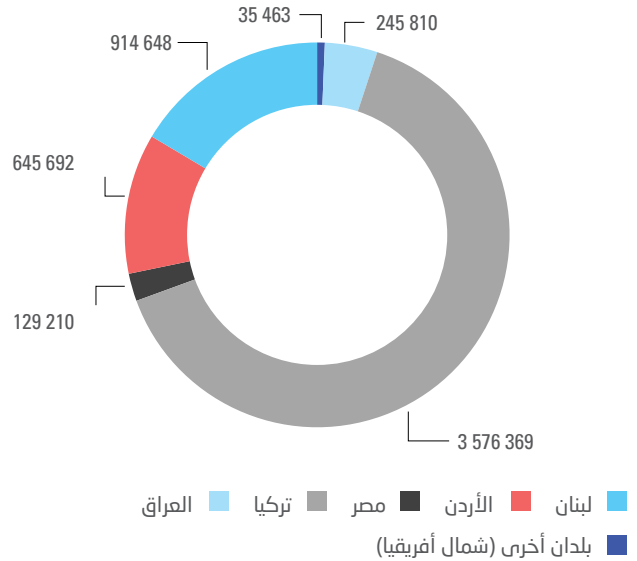
المصدر: حُسِّيت الأعداد باستخدام UN DESA Database, Total Population- Both sexes (جرى الاطلاع عليه في يونيو/حزيران 2020). <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria> (جرى الاطلاع عليه في يونيو/حزيران 2020).
UNCHR, Syria Regional Refugee Response. <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria> (جرى الاطلاع عليه في يونيو/حزيران 2020).

في مستوطنات غير رسمية. وفي الأردن، اعتُبر من يعيشون في المستوطنات غير الرسمية من أكثر الفئات السكانية عرضة للمخاطر لأنهم لا يستطيعون الحصول على الحاجات والخدمات الأساسية، ويعيشون في مساكن غير ملائمة ومزرية، ولا يملكون الوسائل اللازمة لعيش حياة كريمة⁵¹. وكذلك في لبنان، كان يعيش حوالي 32 في المائة من اللاجئين السوريين، المشمولين بالتقييم، في بيئات مكتظة في عام 2019⁵².

ورداءة الظروف المعيشية، سواء في المخيمات أو خارجها، فضلاً عن ندرة المدخرات ومحدودية فرص كسب الرزق تشكل أساساً للممارسات الاستغلالية الضارة، مثل العنف القائم على نوع الجنس، وإساءة معاملة الأطفال، وعمل الأطفال، والزواج المبكر. ففي لبنان، بلغت نسبة المتزوجات من بين الفتيات السوريات اللاجئات من الفئة العمرية 15-19 عاماً 27 في المائة، وتفاوتت هذه النسبة بين المحافظات، وسجلت محافظة الشمال المعدل الأعلى لزواج الأطفال وهو 34 في المائة⁵³. ولجأت الأسر المعيشية التي كانت تحاول سدّ الفجوة بين الدخل والإنفاق إلى آليات التكيف الضارة أو القصيرة الأمد، بما في ذلك الاقتراض والاعتماد على المساعدة الإنسانية، وتقليص الحاجات الأساسية، مثل الحصص الغذائية والرعاية الصحية. وفي عام 2018، ظلت أسر اللاجئين السوريين الخاضعة للتقييم في الأردن تعتمد على آلية أو أكثر من آليات التكيف السلبية، بما في ذلك إخراج الأطفال من المدرسة، أو

الشكل 3. عدد اللاجئين المسجلين رسمياً في البلدان المجاورة، 2019

مجموع اللاجئين المسجلين: 5,556,192



المصدر: UNHCR, Syria Regional Refugee Response. <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria> (جرى الاطلاع عليه في حزيران/يونيو 2020). ملاحظة: يعكس العدد السنوي للاجئين المسجلين رسمياً العدد المبلغ عنه في 31 كانون الأول/ديسمبر من كل عام. وفي الأردن، يعكس عدد اللاجئين ما تم الإبلاغ عنه في 5 يناير/كانون الثاني 2020، لأن هذا العدد لم يُبلِّغ عنه في 31 ديسمبر/كانون الأول 2019.

ويعيش معظم اللاجئين السوريين (حوالي 94 في المائة) خارج مخيمات اللاجئين. فعلى سبيل المثال، لبنان الذي يأوي نحو مليون لاجئ لا يضمّ مخيمات رسمية للاجئين. وفي الأردن، يعيش 18 في المائة من اللاجئين في ثلاثة مخيمات، هي الأزرق، والمخيم الإماراتي الأردني، والزعترية، ما يعني أن أكثر من 80 في المائة من اللاجئين يفتقرون إلى ملاذ رسمي⁴⁴. ولعل اللاجئين السوريين قد نجوا من الفوضى العارمة في بلادهم، لكنهم ما زالوا يواجهون يومياً العقبات وأوجه الحرمان التي تمنعهم من العيش حياة كريمة. ووفقاً لبرنامج الأغذية العالمي، يعيش 46 في المائة من اللاجئين في تركيا دون خط الفقر⁴⁵. ويرتفع معدل الفقر إلى 73 في المائة في لبنان، و78 في المائة في الأردن⁴⁶. وفي مصر، يعيش 69 في المائة من اللاجئين دون خط الفقر وفقاً لآخر تقييم لقابلية التعرّض للمخاطر⁴⁷.

وبحلول نهاية عام 2019، بلغ مجموع اللاجئين السوريين داخل المخيمات في جميع أنحاء المنطقة 286,342 لاجئاً، أي أقل من 6 في المائة من مجموع اللاجئين السوريين⁴⁸. وتتدهور أحوال المخيمات، لا سيما خلال فصل الشتاء. ويزداد الاكتظاظ وتتضاءل المساعدات⁴⁹. وكثيراً ما يُبلِّغ عن عدم إمكانية الحصول على خدمات الصرف الصحي الأساسية، والخدمات الصحية، والمياه النظيفة، والأغذية والأدوية⁵⁰. ومع ذلك، يبدو اللاجئين داخل المخيمات أفضل حالاً نسبياً من أولئك الذين يعيشون

وإن كانت تختلف حسب البلد والمحافظة. ومع أن الظروف تتحسن عموماً في بعض المناطق، فإن النقص في التمويل والمساعدة، وتشدّد سياسات الحدود والتسجيل سيؤدبان حتماً إلى تدهور الوضع الإنساني، لا سيما في حال عدم التوصل إلى حل للنزاع. ويفرض عدد اللاجئين المتزايد ضغوطاً على البنى الأساسية الاقتصادية والاجتماعية في المجتمعات المحلية المضيفة، ما قد يوجج التوتر والعدائية تجاه اللاجئين.

تشغيلهم، أو توزيع الفتيات لسد الفجوة بين الدخل والإنفاق⁵⁴. والأطفال هم الأكثر تضرراً من الحرمان: ففي مجتمعات اللاجئين التي جرى تقييمها في الأردن، بلغت نسبة الأطفال السوريين الذين يعانون من الفقر النقدي والمتعدد الأبعاد أكثر من 81 في المائة ممن تتراوح أعمارهم بين صفر و5 سنوات، و50 في المائة ممن تتراوح أعمارهم بين 6 و17 سنة، وسُجّلت حالات حرمان عالية في مجالات الصحة وحماية الطفل وتعليم الأطفال⁵⁵.

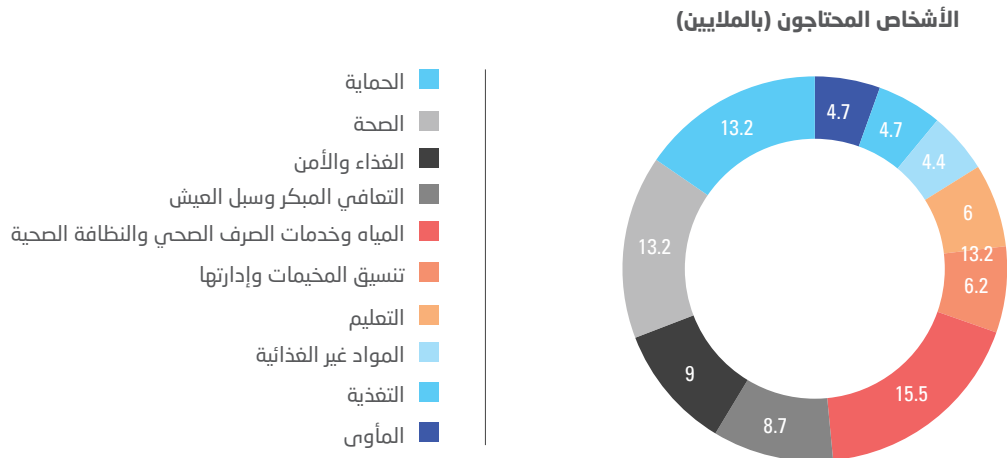
والأمر الإيجابي هو أن بعض التحسينات قد حصلت في بعض المجالات مثل الحصول على خدمات الرعاية الصحية والتعليم،

دال. السكان المحتاجون

شخص بحاجة ماسة إلى المساعدة⁵⁶. ويمثل الأطفال نحو 42 في المائة (5 ملايين) من الأشخاص المحتاجين. والجدير بالذكر أن عدد المحتاجين انخفض انخفاضاً كبيراً مقارنة مع عام 2017 حيث كان يبلغ 13.1 مليون شخص، لأسباب منها انخفاض حدة النزاع في مختلف المناطق.

تسبب النزاع بإحدى أكبر موجات النزوح البشري التي خلّفت أعداداً كبيرة من الأشخاص المشردين وغير المحميين، وليس هذا فحسب بل مسّ النزاع من دون هوادة بالحقوق الأساسية المتبقية لهؤلاء الأشخاص وباحتاجاتهم في البقاء. وفي عام 2019، كان أكثر من 11.7 مليون شخص في الجمهورية العربية السورية بحاجة إلى شكل واحد على الأقل من المساعدة الإنسانية، وكان 5 ملايين

الشكل 5. توزيع المحتاجين، 2019



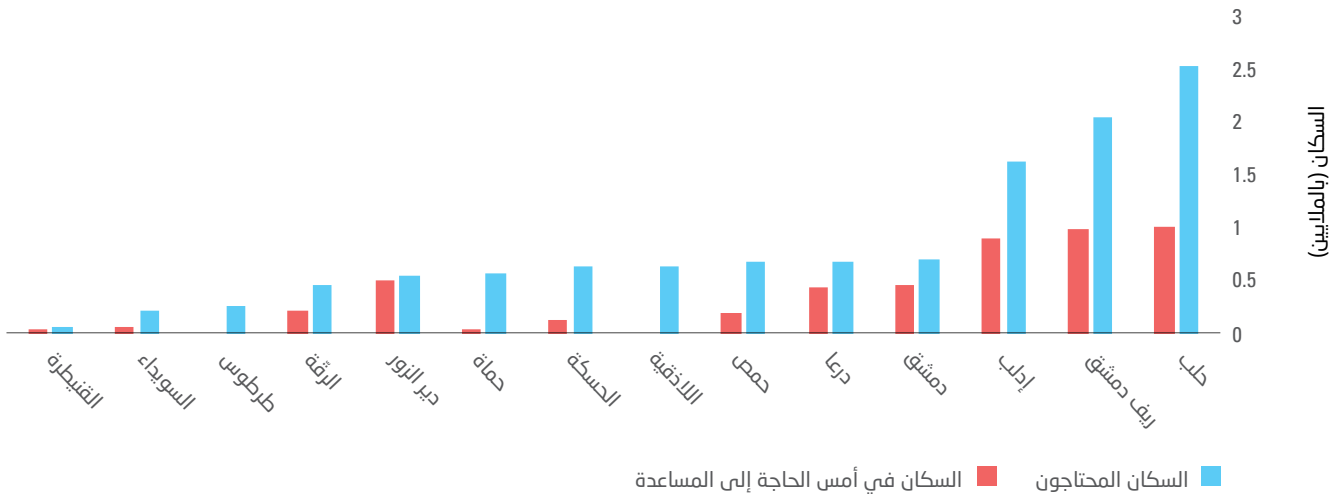
United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (2019). Humanitarian Needs Overview: Syrian Arab Republic. https://hno-syria.org/data/downloads/المصدر: en/full_hno_2019.pdf



المصدر: Istockphoto, photo credit: ridvan_celik

والمياه وخدمات الصرف الصحي والنظافة الصحية، والحماية، والرعاية الصحية هي الفئات الرئيسية الثلاث حيث تُعَدّ الحاجات ملحةً وحيث يتجاوز عدد الأشخاص المعرضين للمخاطر 15.5 مليون، و13.2 مليون، و13.2 مليون على التوالي (الشكل 5). والمساعدات المطلوبة في جميع الأبعاد المتبقية كبيرة أيضاً، حيث يحتاج 9 ملايين شخص إلى الأمن الغذائي، ويحتاج 6 ملايين آخرين إلى الدعم التعليمي. ويتواجد أكثر من 59 في المائة من المحتاجين في المحافظات التي شهدت سفكاً شديداً للدماء وحصاراً مستمراً، ولا سيما حلب ودمشق وريف دمشق وإدلب (الشكل 6).

الشكل 6. توزيع المحتاجين حسب المحافظات، 2019



المصدر: OCHA، 2019

وسكان تلك المناطق معرّضون لمخاطر شديدة لأن إيصال المساعدة الإنسانية إليهم متعثراً عموماً. كما أن فقدان الوثائق المدنية هو عائق آخر أمام تقديم المعونة.

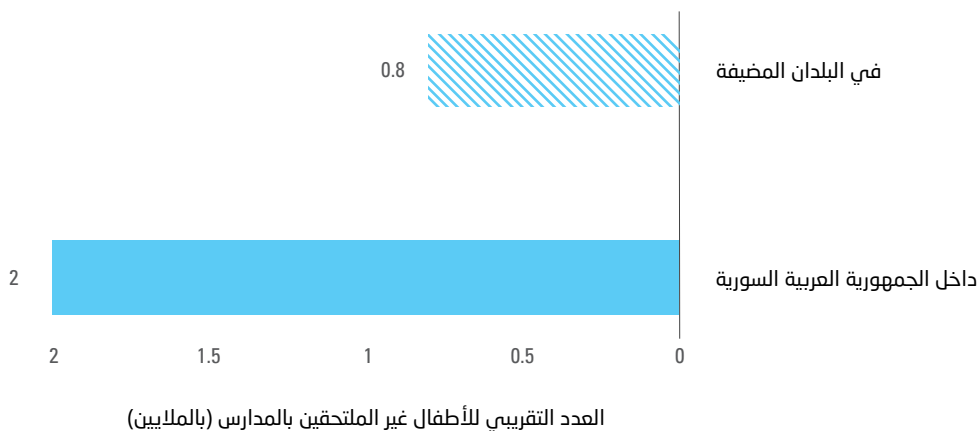
وخلال عام 2018، أُحليّت المواقع المحاصرة التي أعلنتها الأمم المتحدة إلا أن نسبة 76 في المائة من تلك المجتمعات المحلية لا تزال الأمم المتحدة تصنّفها بأنها مناطق يصعب الوصول إليها⁵⁷.

هاء. التعليم

مشلولة، حيث تضررت مدرسة من كل ثلاث مدارس أو دُمرت أو استُخدمت كملجأ⁵⁹. وقد أدى استخدام المدارس على نطاق واسع كملاجئ جماعية للنازحين داخلياً إلى زيادة الضغط على البنى الأساسية للتعليم.

دأبت المدارس على الاستمرار في العمل في مناطق النزاع، ولكن الهجمات المتعمدة على المؤسسات التعليمية لم تتوقف، وجرى التحقق رسمياً من 426 عملية قصف على المدارس منذ عام 2011⁵⁸. وأكثر من 40 في المائة من البنى الأساسية المدرسية

الشكل 7. الأطفال غير الملحقين بالمدارس، السنة الدراسية 2018-20



المصدر: No Lost Generation, "Investing in the Future: Protection and learning for all Syrian children and youth", Brussels III Conference pamphlet, March 2019

في الجماعات المسلحة هو مسألة مثيرة للقلق⁶⁷. وُجِدَ فتیان مراهقون تقل أعمارهم عن 15 سنة، ولا تتجاوز أعمارهم 12 سنة في بعض الحالات، وهو أمر يبعث على القلق لأنه يغذي ثقافة العنف ويجعل إعادة إدماجهم في المدارس العادية وفي المجتمع المدني أمراً صعباً للغاية⁶⁸. وأفادت نسبة 45 في المائة من المجتمعات المحلية التي جرى تقييمها عن حالات من الزواج المبكر لفتيات لا تتجاوز أعمارهن 10 سنوات⁶⁹. ويمكن أن تؤدي هذه الانتهاكات للحقوق الأساسية للأطفال إلى تفاقم الإعاقات في الصحة العقلية والعاطفية، ما يؤدي إلى اضطرابات نفسية خطيرة لا يمكن معالجتها في كثير من الحالات. ويشكل فقدان الوثائق المدنية عائقاً آخر أمام الالتحاق بالمدارس وإكمال الصفوف، ولا سيما عند اجتياز الامتحانات الرسمية.

ومع انتشار هذه الأوبئة الاجتماعية الناشئة، تواجه الجمهورية العربية السورية تحدياً بالغاً وهو فقدان جيل كامل من المواطنين. والنتائج الضارة لنقص التعليم لدى جيل صاعد من الشباب يُرجَّح أن تظهر في المراحل اللاحقة من حياتهم، ما يحد من فرص العمل المتاحة لهم في المستقبل، ويهدد صحتهم العقلية، ورفاههم مدى الحياة.



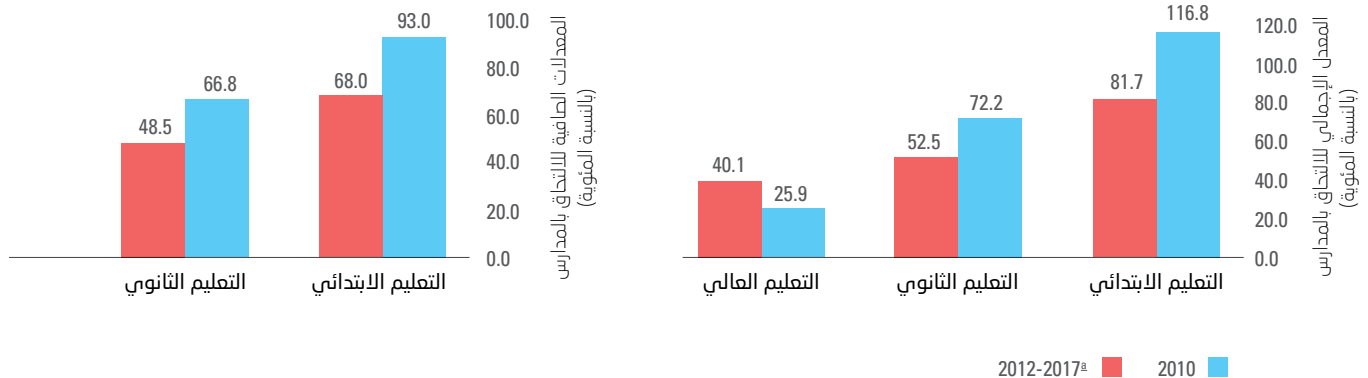
المصدر: Istockphoto, photo credit: ridvan_celik

ويحتاج نحو 6 ملايين شخص، منهم 5.9 مليون طفل، إلى دعم تعليمي⁶⁰. وخلال العام الدراسي 2017-2018، كان حوالي مليوني طفل في سن الدراسة غير ملتحقين بالمدارس داخل الجمهورية العربية السورية (الشكل 7) إضافةً إلى 1.3 مليون طفل معرضين لخطر التسرب⁶¹. وسيرتفع العدد الإجمالي إلى حوالي 2.8 مليون طفل إذا ما حُسب الأطفال السوريون غير الملتحقين بالمدارس والمقيمون في المجتمعات المضيفة الرئيسية الخمسة، والبالغ عددهم 800,000 طفل⁶².

ووفقاً لمبادرة "لا لضياء أي جيل" التي تقودها اليونيسف ومنظمة الرؤية العالمية، فقد ازداد إجمالي معدل الالتحاق بالمدارس في عام 2018 مقارنةً مع عام 2017، مع أنه لم يصل بعد إلى مستويات ما قبل النزاع⁶³. وبالاستناد إلى بيانات منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة (اليونسكو)، انخفضت المعدلات الصافية والإجمالية للالتحاق بالمدارس انخفاضاً حاداً في المرحلتين الابتدائية والثانوية أثناء النزاع (الشكل 8). وتشير المعدلات الإجمالية الأعلى بالنسبة إلى المعدلات الصافية إلى تدهور جودة التعليم بسبب بعض العوامل مثل استبقاء الطلاب في الصف وتجاوز الطلاب لسن الدراسة⁶⁴. وعلاوةً على ذلك، لم يعد أكثر من 140,000 مدرسٍ يشغلون مناصبهم⁶⁵. وتسهم ندرة المعلمين في تدهور جودة التعليم كما هو مبين في ارتفاع نسبة التلاميذ إلى المعلمين. وقد سُجِّلت، على نحو غير متوقع، زيادةً في المعدل الإجمالي للالتحاق بالتعليم العالي في عام 2016، مع أنه ينبغي تحليل هذه الأرقام بحذر لأنها قد تعكس التحاق الذكور بالمدارس من أجل التهرب من الخدمة العسكرية الإلزامية⁶⁶.

ويواجه الأطفال عقبات تعرّضهم لخطر الانقطاع عن الدراسة. ومع انخفاض دخل الأسرة وتدهور مستويات المعيشة، يزداد احتمال المشاركة في الأنشطة المدرة للدخل لدعم الأسر. ومن بين المجتمعات التي جرى تقييمها داخل الجمهورية العربية السورية، أفادت نسبة 81 في المائة منها بأن عمل الأطفال هو حاجز أمام متابعة الدراسة. وأفادت نسبة 45 في المائة منها بأن تجنيد الأطفال

الشكل 8. المعدلات الإجمالية والصافية للالتحاق بالمدارس



المصدر: UNESCO Institute for Statistics (UIS) Database, <http://uis.unesco.org/en/country/sy> (جرى الاطلاع عليه في حزيران/يونيو 2020).
^a تعود الأرقام إلى آخر فترة زمنية متاحة: عام 2013 بالنسبة للمرحلتين الابتدائية والثانوية، وعام 2016 بالنسبة للتعليم العالي.

واو. انعدام الأمن الغذائي والتغذية

وفي عام 2019، كان نحو 6.5 مليون شخص يعانون من انعدام الأمن الغذائي إضافة إلى 2.5 مليون شخص عرضة لانعدام الأمن الغذائي الحاد⁷². وقد اعتمدت أسرٌ كثيرة آلياتٍ ضارة لمواجهة الظروف المعيشية الناشئة، بما في ذلك أنماط الاستهلاك الرديئة. وتشير تقديرات منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة وبرنامج الأغذية العالمي إلى أن 46 في المائة من الأسر المعيشية تخفّض حصصها الغذائية اليومية، و38 في المائة من الأسر تخفّض استهلاك البالغين لضمان حصول الأطفال على ما يكفي من الغذاء⁷³.

وقد ازداد سوء التغذية المزمن خلال النزاع، ما تسبّب بارتفاع معدلات التقزّم والوفيات بين الأطفال⁷⁴. والاتجاهات في النزوح، وأسعار الأغذية، والبطالة، والحصول على الخدمات الصحية والمعونة الإنسانية كلها عوامل تؤثر على سوء التغذية. وللأسف، لا تزال الإحصاءات المنهجية المتعلقة بسوء التغذية غير متاحة إلى حد كبير.

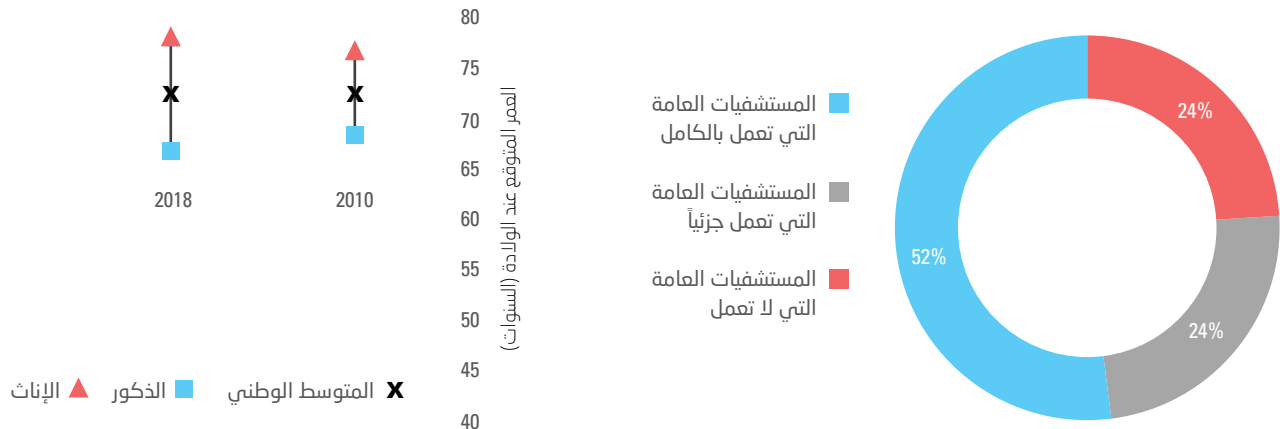
لا تزال المساعدات الغذائية كبيرة، حيث لا يزال قطاع الزراعة، الذي يوفر مصدر الدخل الرئيسي لمعظم السوريين، يتكبّد خسائر في البنى الأساسية الحيوية، وإنتاج المحاصيل، والثروة الحيوانية، ورأس المال البشري. وقد أدى الجفاف في الفترة 2017-2018 إلى خفض الطاقة الإنتاجية المحدودة أصلاً. ونتيجة لخفض حدة النزاع في السنوات القليلة الماضية، تحسّن الأمن الغذائي والوصول إلى الأسواق، إلا أن القيود المفروضة على تسليم السلع لا تزال شديدة. ومنذ نهاية عام 2016 وحتى منتصف عام 2018، انخفض سعر سلة الأغذية المتوسطة انخفاضاً مطّرداً في جميع أنحاء الجمهورية العربية السورية، إلا أن أسعار المواد الغذائية بدأت ترتفع مجدداً منذ ذلك الحين⁷⁰. ومقارنةً مع مستويات ما قبل النزاع، باتت الأسعار أعلى بكثير، والقوة الشرائية أقل بكثير بسبب عوامل مختلفة منها تراجع الطاقة الإنتاجية على النحو المذكور آنفاً، وتعطل التجارة، وانخفاض قيمة العملة. وفي حوالي 40 في المائة من الأسر السورية، فإن أكثر من 65 في المائة من النفقات هي على الغذاء⁷¹. وهذا النمط من الإنفاق قلّص ميزانيات الطبقة المتوسطة، ودفع المزيد من الناس إلى الفقر.

زاي. الصحة

إلى 13.2 مليون شخص في جميع أنحاء البلاد مقارنة مع 11.3 مليون شخص في عام 2018. ولا يزال النزوح الواسع النطاق يشكل ضغطاً على البنى الأساسية الصحية، ما يؤثر على من هم بحاجة إلى علاج عاجل. وانقطاع الكهرباء بسبب دمار البنى الأساسية يمثل عائقاً آخر⁷⁶. ومع أن الجهود الدولية موجهة نحو تأمين المعونة الكافية، فإن الحالة لا تزال مزريّة. وهناك عراقيل تعوق إيصال الإمدادات الطبية الأساسية المنقذة للحياة، ما يؤثر في كثير من الأحيان على السكان الذين هم بأمرس الحاجة إليها والمقيمين في مناطق يصعب الوصول إليها. وبالتالي، فإن فرص حصولهم على العلاج ضئيلة - إن وجدت⁷⁷.

تُستهدف المرافق الصحية والعاملون في مجال الصحة على نحو عشوائي خلال الهجمات، ما يؤثر سلباً على المدنيين. وقد انخفض توافر الخدمات من حيث الكمية والنوعية انخفاضاً حاداً. وفي عام 2018، تعرّضت المرافق الصحية والعاملون في مجال الصحة للهجوم 142 مرة، وهي زيادة كبيرة مقارنة مع عام 2017⁷⁵. وبحلول نهاية عام 2018، أُفيد بأن 48 في المائة من المرافق الصحية تعمل جزئياً أو هي معطّلة بالكامل (الشكل 9). ومع أن النزاع قد انحسر في العديد من المناطق، استمرت الهجمات على المرافق الصحية في عام 2019. وفي عام 2019، ارتفع عدد الأشخاص الذين يحتاجون إلى الرعاية

الشكل 9. المستشفيات العامة، 2018، والعمر المتوقع عند الولادة (السنوات)، حسب الجنس

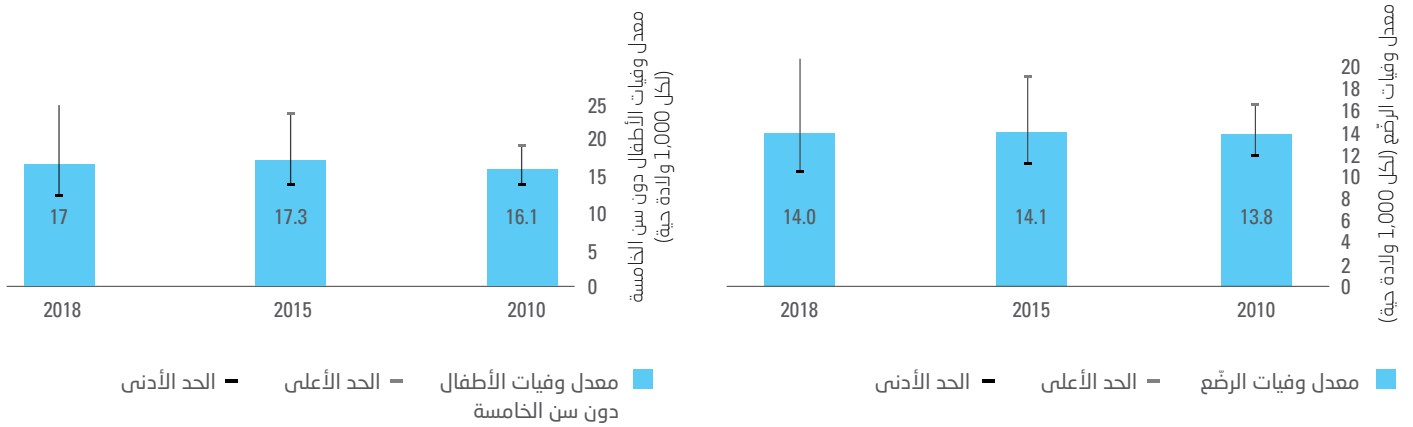


المصدر: WHO, HeRAMS Syria report, Snapshot for public hospitals, December 2018. https://applications.emro.who.int/docs/SYR/COPub_SYR_Dec_2018_EN_22337.pdf?ua=1&ua=1; United Nations Development Programme (UNDP), "Human Development Data (1990-2018)", Database

2018 مقارنة مع عام 2017. وجرى الإبلاغ عن 7,073 حالة تقريباً، وتأكّدت 684 حالة، ربما بسبب غياب التحصين المستمر؛ ولم يحصل 33 في المائة من الرضع على اللقاح، مقارنة بنسبة 18 في المائة قبل النزاع⁸⁰. وطيلة عام 2018، انخفضت حالات الحصبة من 1,176 حالة في الأسبوع إلى 80 حالة⁸¹. وجرى الإبلاغ عن 2,800 حالة أخرى من حالات السل في عام 2017، مع أن التقديرات تشير إلى أن الأرقام الفعلية هي أعلى بكثير⁸². هذا يلقي الضوء على تأثير سوء الأحوال المعيشية على الصحة لأن الأمراض المعدية، مثل السل، تتكاثر عادة في البيئات المكتظة التي لا تستوفي المعايير المطلوبة. وأي خطر يتفاقم عادةً في صفوف الأطفال الصغار الذين يُرَجَّح أن يواجهوا أكثر من غيرهم عواقب اعتلال الصحة بسبب حاجاتهم الخاصة وقابلية تعرّضهم للمخاطر.

وفي عام 2019، تدهورت الحالة الصحية، التي كانت غير مستقرة أصلاً، حيث كان 15.5 مليون سوري يفتقرون إلى مصادر المياه الآمنة، ما يسبب حتماً الإصابة بالأمراض المنقولة بالمياه. ولم يحصل على المياه المنقولة بالأنابيب سوى 13 في المائة من السكان في إدلب، و16 في المائة من السكان في حلب⁷⁸. ووفقاً لمنظمة الصحة العالمية، في الربع الأول من عام 2018، بلغت نسبة آبار المياه الجوفية الملوثة أكثر من 95 في المائة من مجموع الآبار التي جرى رصدها في حلب والبالغ عددها 300 بئر. وأفادت منظمة الصحة العالمية بأن الإسهال الحاد كان من بين حالات الاعتلال الخمس الأكثر انتشاراً، إلى جانب الأمراض الشبيهة بالأنفلونزا، وداء الليشمانيات الطفيلي، وجدري الماء، والقمل⁷⁹. وأبلغ أيضاً عن عدة حالات تفشٍّ لأمراض معدية. وتزايدت حالات الحصبة ثلاث مرات في الربع الأول من عام

الشكل 10. معدلات الإجمالية والصافية للالتحاق بالمدارس



المصدر: حزيران/يونيو 2020) ويتألف الفريق المشترك بين الوكالات المعني بتقدير وفيات الأطفال من اليونيسيف، ومنظمة الصحة العالمية، والبنك الدولي، وإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التابعة للأمم المتحدة، وشعبة السكان.

ملاحظة: يتم الإبلاغ عن حدود ثقة بنسبة 90 في المائة. وبالنسبة للجمهورية العربية السورية، يقدم الفريق المشترك بين الوكالات تقديرات ثابتة منذ بداية النزاع، مع زيادة عدم اليقين مع مرور الوقت. (UN IGME, Levels and Trends in Child Mortality (2019).

التقديرات إلى تزايد عدم اليقين وصعوبات القياس أثناء النزاع. وقد انخفض العمر المتوقع عند الولادة في الجمهورية العربية السورية من 72.1 سنة في عام 2010 إلى 71.8 سنة في عام 2018. وانخفض من 68.1 سنة في عام 2010 إلى 66.6 سنة في عام 2018 (الشكل 9) بين الذكور بسبب عدم حصولهم على ما يكفي من المساعدات الإنسانية والرعاية الصحية - إذ يُرَجَّح إعطاء الأولوية للنساء والأطفال في توزيع المساعدات - فضلاً عن احتمال انخراط الذكور في أنشطة أكثر خطورة، بما في ذلك التجنيد المسلح.

وقد اعتمدت منظمة الصحة العالمية تعريفاً شاملاً للصحة يشمل الصحة البدنية والعقلية والرفاه الاجتماعي. ولسوء الحظ، كثيراً ما يتم تجاهل الصحة العقلية في المنطقة العربية. ووفقاً لتقديرات منظمة الصحة العالمية، يعاني واحدٌ من كل 30 شخصاً في الجمهورية العربية السورية من اضطراب حاد في الصحة العقلية، مثل الاكتئاب الشديد والذهان، ويعاني واحدٌ من كل خمسة

وقد حققت الجمهورية العربية السورية، قبل النزاع، تقدماً ملموساً في تحقيق أهداف التنمية الصحية، ولا سيما في مجال خفض معدلات وفيات الرضع والأطفال. إلا أن الندرة المتفاقمة في توفير الرعاية الصحية، وتزايد انعدام الأمن الغذائي والتلوث البيئي وسط استمرار انعدام الأمن والنزاع قد عكسا مسار التقدم.

وربما كان لاتفاقات خفض النزاع أثرٌ إيجابي على توفير الرعاية في عدة مناطق، ما سهّل تقديم المساعدات الإنسانية، ولكن الحالة لا تزال أسوأ مما كانت عليه قبل النزاع. وأثناء النزاع، تزايدت صعوبة وندرة قياس الحالة الصحية ومعدلات الوفيات. وتشير التقديرات المنمجة إلى تزايد احتمال الوفاة بين الأطفال والرضع في عام 2018 مقارنة بمستويات ما قبل النزاع. إلا أنه ينبغي تحليل هذه الأرقام بحذر لأن التقديرات المنمجة كثيراً ما لا تعكس الأثر الأوسع والمباشر للنزاع على النظام الصحي وعدد القتلى. وتشير حدود الثقة الموسّعة مع مرور الوقت والمبلغ عنها مع هذه

الذي يعيشون في المناطق الحضرية في جنوب الأردن ووسطه عن ارتفاع مستويات الصدمة التي يعاني منها الفتيان والفتيات دون سن الخامسة عشرة. وتتجلى أعراض هذه الصدمة بطرق مختلفة منها التغيرات السلوكية، والميول العنيفة، وأعراض الانسحاب، والأفكار الانتحارية، وردود الفعل القائمة على الخوف⁸⁷. وستكون لهذه الصدمة الطويلة الأجل عواقب لا رجعة فيها على رفاههم، وآليات تكيفهم مع الوضع، وقدرتهم الإدراكية، ولا سيما عندما يتعلق الأمر بإعادة اندماجهم في المجتمع، سواء في الجمهورية العربية السورية أو كلاجئين في الخارج. والتقييمات الأخيرة غير متاحة، ولكن الأرقام السابقة تشير إلى أن أعراض الضائقة النفسية يُرجَّح أن تشتدّ في أجزاء معينة من البلد بسبب النزاع المستمر والنقص في مراكز الدعم النفسي.

أشخاص من أشكال الضائقة النفسية الأكثر اعتدالاً، مثل الاكتئاب والقلق⁸³. ويحتاج أكثر من ثلثي الأطفال إلى خدمات صحية لعلاج الإعاقات البدنية والعقلية⁸⁴. ووفقاً لتقديرات منظمة الصحة العالمية، يُرجَّح أن يصاب واحدٌ من كل أربعة أطفال باضطراب في الصحة العقلية⁸⁵. ويعاني كثيرون من أشكال مختلفة من الضائقة النفسية، حيث شهدوا عنفاً شديداً، وفقدوا أحد الوالدين أو أكثر، وشاهدوا منازلهم مدمرة، ويواجهون الواقع اليومي للحياة في ظروف مزرية.

وأفادت اليونيسف بأن 50 في المائة من الأطفال، حسب التقديرات، يعانون من مشاكل في النوم ومن الكوابيس أو التبول في الفراش⁸⁶. وقد كشف تقييم سابق شمل اللاجئين السوريين

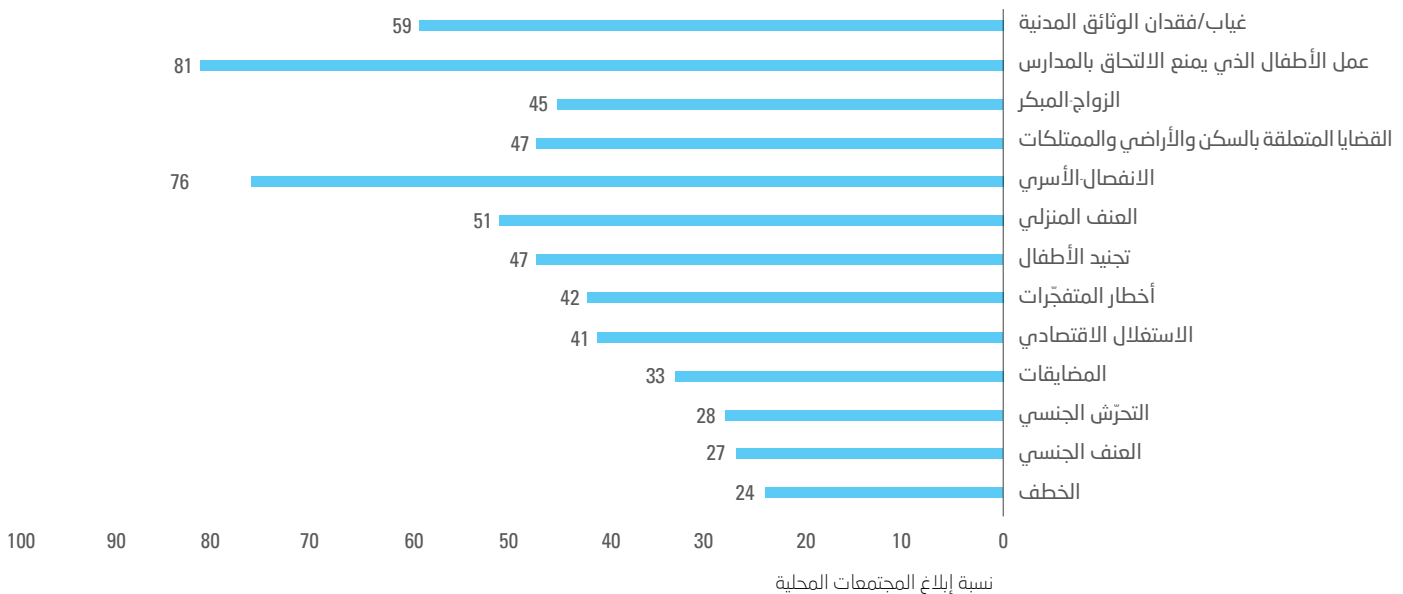
حاء. الآثار الاجتماعية الأخرى

ويعود هذا فقدان إلى أسباب متعددة منها ترك الأوراق عند الفرار من إطلاق النار، وانتهاء الصلاحية، وغياب الخدمات القانونية، والمصادرة. وبشكل غياب الوثائق الثبوتية، ولا سيما بطاقات الهوية السورية، تهديداً خطيراً للمدنيين، إذ يحدّ من إمكانية حصولهم على المعونة الإنسانية والخدمات العامة. والأهم من ذلك أن غياب هذه الوثائق يعرّض بعضاً منهم، ولا سيما المواليد الجدد والأطفال، لخطر انعدام الجنسية والتهميش الاجتماعي الطويل الأمد.

تصاعدت الممارسات الاستغلالية خلال النزاع. وقد تُركت العديد من الفئات، وعموماً الأطفال والشباب والنساء وكبار السن، من دون حماية من مختلف التهديدات، بما في ذلك فقدان الوثائق المدنية، والاتجار بالبشر، والنهب، وغير ذلك من أشكال الاستغلال (الشكل 11).

ومن بين الشواغل المتعلقة بالحماية، أفادت نسبة 59 في المائة من المجتمعات المحلية التي جرى تقييمها بأنها فقدت وثائق مدنية⁸⁸.

الشكل 11. الشواغل المتعلقة بالحماية نقلًا عن المجتمعات المحلية التي جرى تقييمها، 2018-2019



العاملية المنتجة، معرّضة للخطر. ويتوقف مستقبل الجمهورية العربية السورية على عكس مسار هذه الخسائر، وعلى تمكين النساء والشباب من أداء دورهم الذي لا غنى عنه في المصالحة والتنمية.

وكما أبرز المركز السوري لبحوث السياسات، فإن تأثير النزاع على رأس المال الاجتماعي للبلاد كان واسع النطاق. ويمكن تعريف رأس المال الاجتماعي، الذي يحافظ على النسيج الاجتماعي، بأنه مجموعة القيم الاجتماعية، والروابط، والشبكات التي يعتمدها المجتمع والتي تشكل أساساً للتماسك والتكامل⁹¹. وقد أدت الأعمال العدائية المستمرة إلى فقدان رأس المال الاجتماعي، ما سرّع التشرذم والاستبعاد الاجتماعيين⁹². وكثيراً ما اتّسمت ثقافة الجمهورية العربية السورية بكونها مزيجاً من الثقافات التقليدية والحديثة، إذ ورثت سمات من الحضارات التي ازدهرت عبر تاريخها. بيد أن النزاع قلّل من التسامح وزاد من قمع الهويات والأيديولوجيات والأديان والأعراق المتعددة التي كانت جزءاً من النسيج الاجتماعي قبل النزاع. وفي حين أن المجتمع كان يمرّ بمرحلة انتقالية، وكان عالماً بين الأيديولوجيات المحافظة والتقليدية والأيديولوجيات الحديثة، عمّق النزاع هذا التباعد بين الأيديولوجيات. وقد حرّضت القوى القمعية على الانقسام، وأرغمت الأفراد على التحيز لطرف دون الآخر⁹³. وترسّخ التطرف بجميع أنواعه في بعض المناطق، واستمرّ أتباعه في نشر رسائل الكراهية وفي بسط نفوذهم باستخدام الخوف والقهر.

وتطرح مؤشرات رأس المال الاجتماعي سؤالاً مقلقاً بشأن إعادة الإعمار في المستقبل، ولا سيما العودة اللائقة للنازحين واللاجئين السوريين من الخارج، الذين لن يعودوا بعد الآن إلى المجتمعات التي عرفوها مسبقاً، وقد يفتقرون إلى الحافز للقيام بذلك، وسيواجهون حتماً التوتر عند التكيف مع بيئاتهم الجديدة.

وقد أدى النزاع الذي طال أمده إلى ارتفاع كبير في عدد الوظائف المدمرة. ومعجلات البطالة التي كانت أصلاً مرتفعة وأدت إلى الموجة الأولى من الاضطرابات قد تزايدت بنسبة تناهز، حسب التقديرات، 55 في المائة منذ عام 2015⁸⁹، و75 في المائة بين الشباب⁹⁰، وطالت النساء أكثر من الرجال. والبقاء من دون وظيفة لفترات طويلة يقلل من احترام الذات ويزيد من خطر تقادم المهارات، ما يحدّ من فرص العمل في المستقبل. ويتفاقم هذا الوضع بين الشباب بسبب فقدان البنى الأساسية للتعليم.

وقد أفضت محدودية الفرص الاجتماعية والاقتصادية المتاحة للمرأة إلى تفشي العنف القائم على نوع الجنس. وحالات الزواج القسري للفتيات اللواتي لا تتجاوز أعمارهنّ 10 سنوات، والتحرش اللفظي والعنف الجنسي، بما في ذلك الاغتصاب، هي كلها شواغل متزايدة لدى المجتمعات المحلية التي جرى تقييمها. ولا تزال الفتيات والنساء يتعرّضن لدرجة متزايدة من المضايقات وانعدام الأمن فيما تشتدّ صعوبة تأمين فرصهنّ في كسب العيش وضمان حقوقهنّ. إلا أن هذه الصعوبات لم تحجب الدور الرئيسي المتزايد الذي يتعين على المرأة السورية أن تؤديه في دعم قدرة أسرتهام ومجتمعها على الصمود.

ويمثل الشباب والأطفال فئة أخرى شديدة التعرّض للمخاطر. وقد تحطمت طفولتهم وتطلّعاتهم الأكاديمية إذ لجأت الأسر إلى استراتيجيات التكيف الصارمة لتخفيف الأعباء المالية التي تتحمّلها، مثل المشاركة في استغلال الأطفال، بما في ذلك فرض الزواج المبكر عليهم وتجنيدهم في الجماعات المسلحة. وقد يكون فقدان جيل كامل أمراً لا رجعة فيه، فالعديد منهم فقدوا سنوات طفولتهم التكوينية، وحرّموا من التعليم، وعانوا تجارب مؤلمة. وقدرتهم على المساهمة في المجتمع، ليس كأفراد فحسب، بل كجزء من القوى

طاء. التنمية البشرية

البلدان ذات التنمية البشرية المتوسطة. وتبلغ الكلفة المتراكمة للنزاع من حيث التنمية حوالي 21 في المائة من قيمة دليل التنمية البشرية مقارنة بما كان سيبلغه في حال عدم وقوع النزاع.

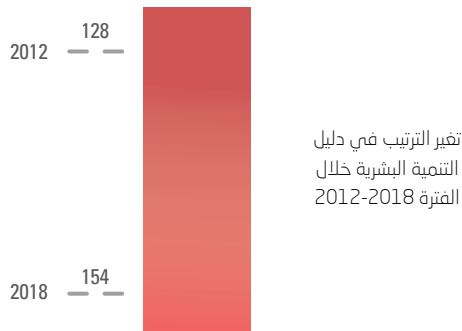
وضع التنمية البشرية في تدهور متواصل منذ اندلاع الأزمة، وفي حالة انحراف عن المسار العالمي والإقليمي الصاعد. وقد سجّل دليل التنمية البشرية في الجمهورية العربية السورية انخفاضاً حاداً من 0.64 في عام 2010 إلى 0.549 في عام 2018، ما حفّض ترتيب البلد من مجموعة البلدان ذات التنمية البشرية المتوسطة إلى مجموعة البلدان ذات التنمية البشرية المنخفضة. وكما هو مبين في الشكل 12، قضى النزاع الذي طال أمده على المكاسب التي تراكمت طوال العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، مما أدى إلى تراجع تدريجي في ترتيب البلد حسب دليل التنمية البشرية من 128 إلى 154 من أصل 189 بلداً خلال الفترة 2012-2018. ولو مضت الجمهورية العربية السورية في المسار الإنمائي الذي كانت عليه قبل النزاع، مسجلة، كما في الفترة 2010-2000 نمواً قدره 0.88 في المائة حسب دليل التنمية البشرية، لكانت قيمة الدليل في الوقت الحاضر 0.691، ولكن البلد قد صُفّ في أعلى مجموعة



المصدر: Haykirdi، photo credit: Istockphoto

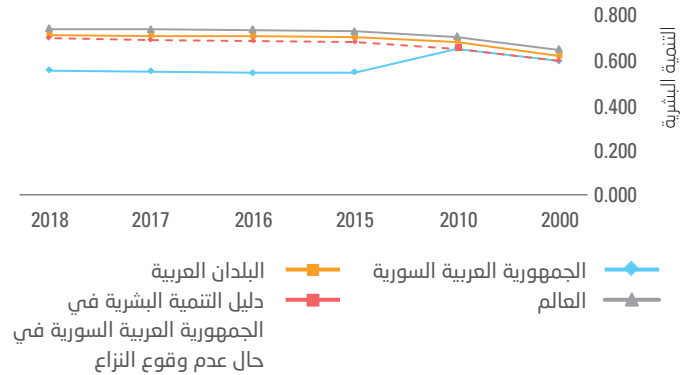
الشكل 12. دليل التنمية البشرية (القيمة والترتيب)

ب. تغير الترتيب في دليل التنمية البشرية، 2012-2018



تغير الترتيب في دليل التنمية البشرية خلال الفترة 2012-2018

أ. المستويات والاتجاهات في دليل التنمية البشرية



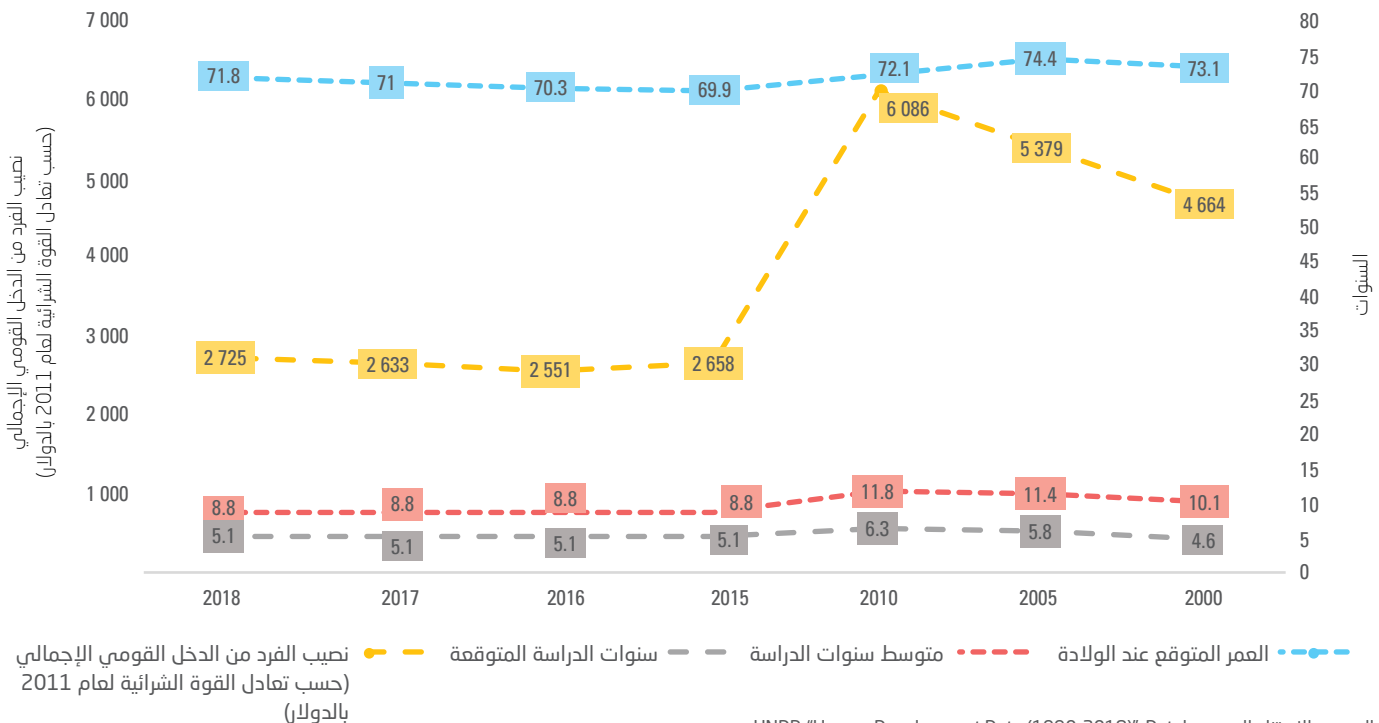
المصدر: UNDP, "Human Development Data (1990-2018)", Database إلى الاستناد

بفعل تضاؤل الخدمات الصحية الناجم عن ضعف المرافق والقيود المفروضة على إرسال المساعدات الإنسانية، وتفشي الأمراض المعدية. أما متوسط العمر المتوقع للرجال فقد بلغ 66.6، ربما لأن النساء يحظين بأولوية في الحصول على المعونة الإنسانية. كما أن الرجال ينخرطون في أعمال العنف المسلح. ولكن الجدير بالذكر أن عامي 2017 و2018 شهدا تحسناً طفيفاً في المؤشرات الصحية. وقد يُعزى هذا التحسّن إلى الإسراع في تقديم المعونة الصحية الأساسية وإجلاء بعض المناطق المحاصرة على أثر تراجع أعمال العنف. وقد قارب متوسط العمر المتوقع في الجمهورية العربية السورية متوسط المنطقة الذي بلغ 71.9 سنة في عام 2018، ولكنه بقي دون المتوسط العالمي بحوالي سنة (الشكل 14).

وقد أوقع النزاع المسلح أضراراً في الأبعاد الثلاثة لدليل التنمية البشرية (الصحة والمعرفة ومستوى المعيشة)، إذ استهدف القصف العشوائي المستشفيات والمدارس والمدنيين. وتوضح صورة الوضع الإنمائي الراهن كاملةً من دراسة الاتجاهات في عناصر دليل التنمية البشرية، ومن تقييم الفجوة الإنمائية بين الجمهورية العربية السورية والمنطقة العربية والعالم.

وقد وقعت الآثار المباشرة وغير المباشرة للنزاع على المدنيين العالقين في مرمى النيران المتبادلة. وانخفض متوسط العمر المتوقع، الذي بلغ 71.8 سنة في عام 2018، نتيجة لارتفاع عدد الوفيات بين غير المقاتلين، إما بسبب الاعتداءات المباشرة أو

الشكل 13. دليل التنمية البشرية، مستويات العناصر واتجاهاتها

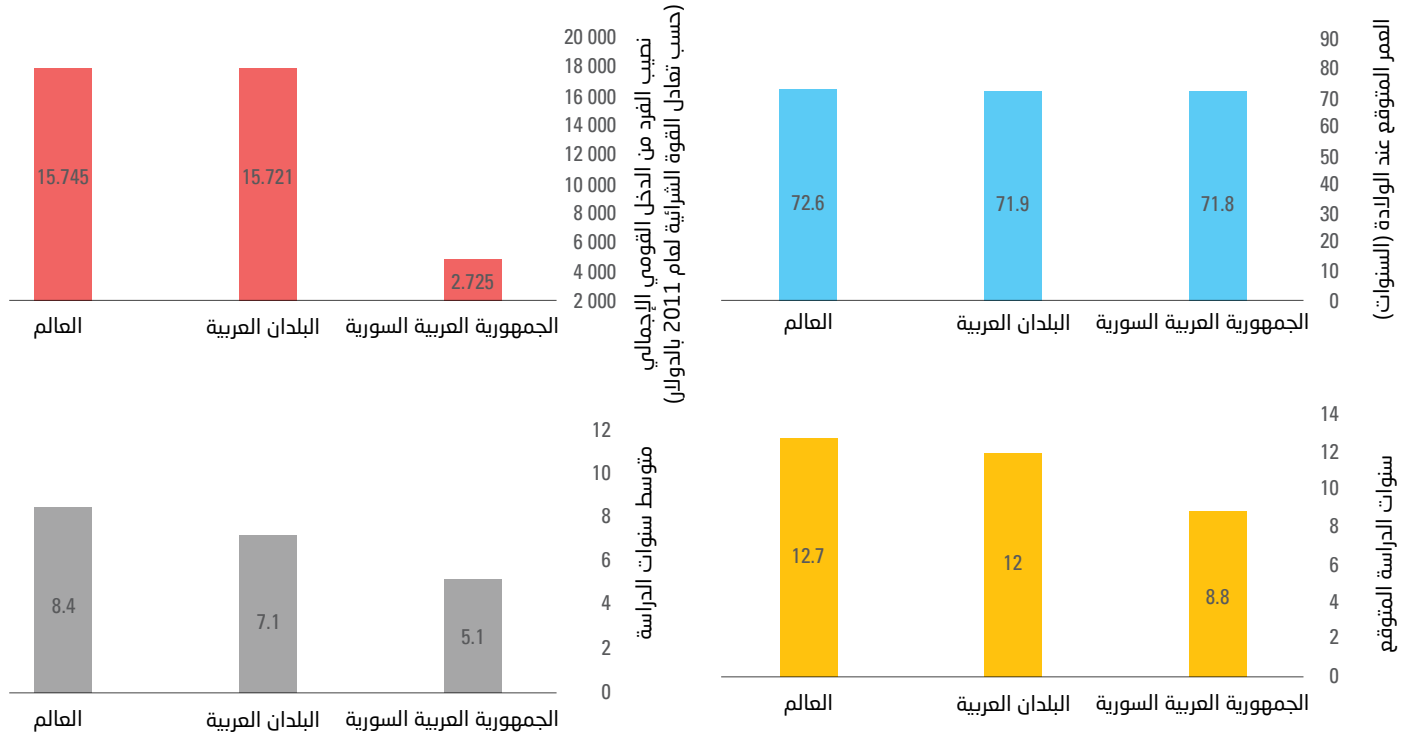


المصدر: UNDP, "Human Development Data (1990-2018)", Database إلى الاستناد

الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية، اتسعت الفجوة الإنمائية إلى حد كبير بين الجمهورية العربية السورية والمنطقة العربية، وبينها وبين العالم. وفي عام 2018، كان متوسط نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي الإقليمي والعالمي، أو متوسط دخل مواطني البلد، أكثر من 5.7 أضعاف الدخل في الجمهورية العربية السورية.

وقد انخفض نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي، وهو القيمة الدولارية للدخل النهائي للبلد في السنة، مقسوماً على عدد سكانه، ومؤشر على مستوى معيشي لائق، بأكثر من النصف منذ بداية النزاع، ليصل إلى أكثر بقليل من 2,700 دولار (حسب تعادل القوة الشرائية لعام 2011 بالدولار) في عام 2018. ومع امتداد النزاع وتفاقم

الشكل 14. قيمة عناصر دليل التنمية البشرية لعام 2018، الجمهورية العربية السورية مقارنة بالمنطقة العربية والعالم



المصدر: بالاستناد إلى UNDP, "Human Development Data (1990-2018)", Database

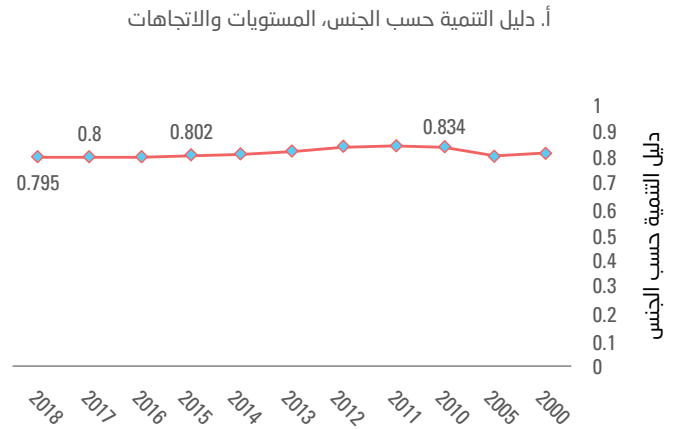
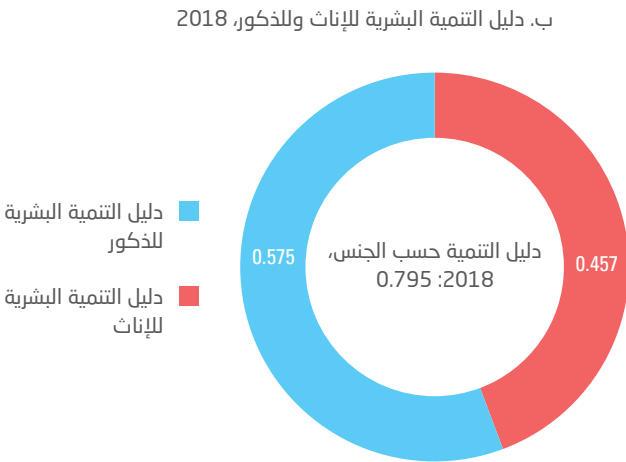
وتشير التقديرات إلى أن أوجه عدم المساواة قد تعمقت أثناء النزاع، مما سيزيد من تباطؤ التقدم على مسار التنمية. غير أن عدم توفر البيانات في الأعوام الأخيرة يعني أن دليل التنمية البشرية المعدل بعامل عدم المساواة لا يمكن أن يُحسب في حالة الجمهورية العربية السورية.

ويسود عدم المساواة بين الجنسين في الجمهورية العربية السورية منذ فترة طويلة، ومع ذلك شهدت فترة ما قبل النزاع تقدماً ملموساً في تعزيز التكافؤ، كما يظهره دليل التنمية حسب الجنس⁹⁴. وقد عكس النزاع مسار التحسن، إذ عمق صلة الترابط بين عدم المساواة بين الجنسين واستغلال المرأة، ولا سيما في المجتمعات الأبوية. وفي عام 2018، انخفض دليل التنمية حسب الجنس إلى 0.795، حيث بلغ دليل التنمية البشرية للإناث 0.457، وللذكور 0.575. وتكاد الفجوة بين الجنسين تعود كلها إلى أوجه عدم المساواة في مستويات المعيشة والتعليم (الشكل 16). وليس وضع المرأة بأفضل من وضع الرجل إلا في مؤشر الصحة.



المصدر: Istockphoto, photo credit: serkansenturk

الشكل 15. دليل التنمية حسب الجنس في الجمهورية العربية السورية

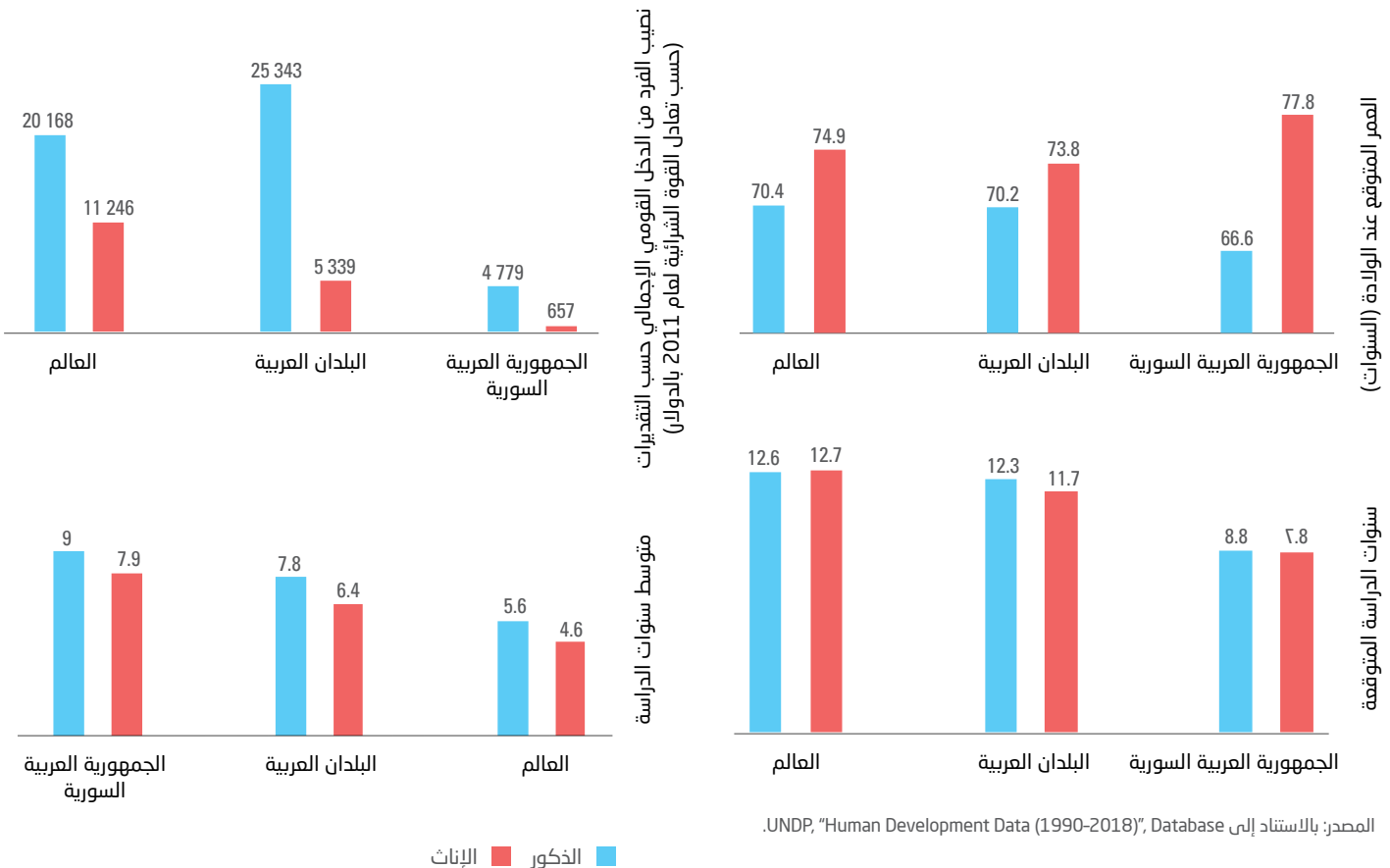


المصدر: بالاستناد إلى UNDP، "Human Development Data (1990-2018)", Database

سوى على أربع سنوات فقط من التعليم. كما أن آفاق التعليم لديهنّ محدودة مقارنة بالمنطقة العربية والعالم، حيث تميل الإناث في المتوسط إلى إكمال ما يعادل التعليم الابتدائي والمرحلة الأولى من التعليم الثانوي.

وكان للنزاع أثر مدمر على التعليم، حيث بات الحرمان من التعليم خطراً يهدّد جميع الأطفال، بغض النظر عن نوع الجنس. ومع ذلك، تواجه الفتيات مخاطر أكبر، لا سيما وأن العديد من الأسر تلجأ إلى وسائل سلبية، مثل الزواج المبكر، لتخفيف الأعباء المالية. وفي المتوسط، لا تحصل الفتيات في الجمهورية العربية السورية

الشكل 16. مقارنة عناصر دليل التنمية البشرية حسب الجنس لعام 2018، الجمهورية العربية السورية مقارنة بالمنطقة العربية والعالم



المصدر: بالاستناد إلى UNDP، "Human Development Data (1990-2018)", Database

منخفضة للغاية، وبالكاد تتجاوز 600 دولار (مقيسة بتعادل القوة الشرائية لعام 2011 بالدولار). وتؤكد نسبة البطالة بين الإناث والذكور ضيق الفرص الاجتماعية والاقتصادية أمام المرأة. والنساء عرضة للبطالة 3.4 مرات أكثر من الرجل، والشابات عرضة للبطالة 2.5 مرة أكثر من الشباب⁹⁵. ويزيد الإقصاء الاجتماعي والاقتصادي للمرأة من استغلالها وإساءة معاملتها، من زواج الأطفال إلى التحرش اللفظي والجنسي، مما يحد من الفرص الاجتماعية والاقتصادية والإنمائية المتاحة لها.

وتلاحظ أوسع الفوارق بين الرجال والنساء في بُعد مستويات المعيشة. ففي عام 2018، كان نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي للرجال، في العالم، يفوق بأكثر من 1.78 مرة نصيب النساء، ويرتفع الرقم إلى 4.7 مرات في المنطقة العربية. وفي الجمهورية العربية السورية، يثير الوضع قلقاً مضاعفاً، أولاً لأن نسبة نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي للذكور إلى نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي للإناث تتجاوز 7، وثانياً، لأن القيمة التقديرية لنصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي للإناث

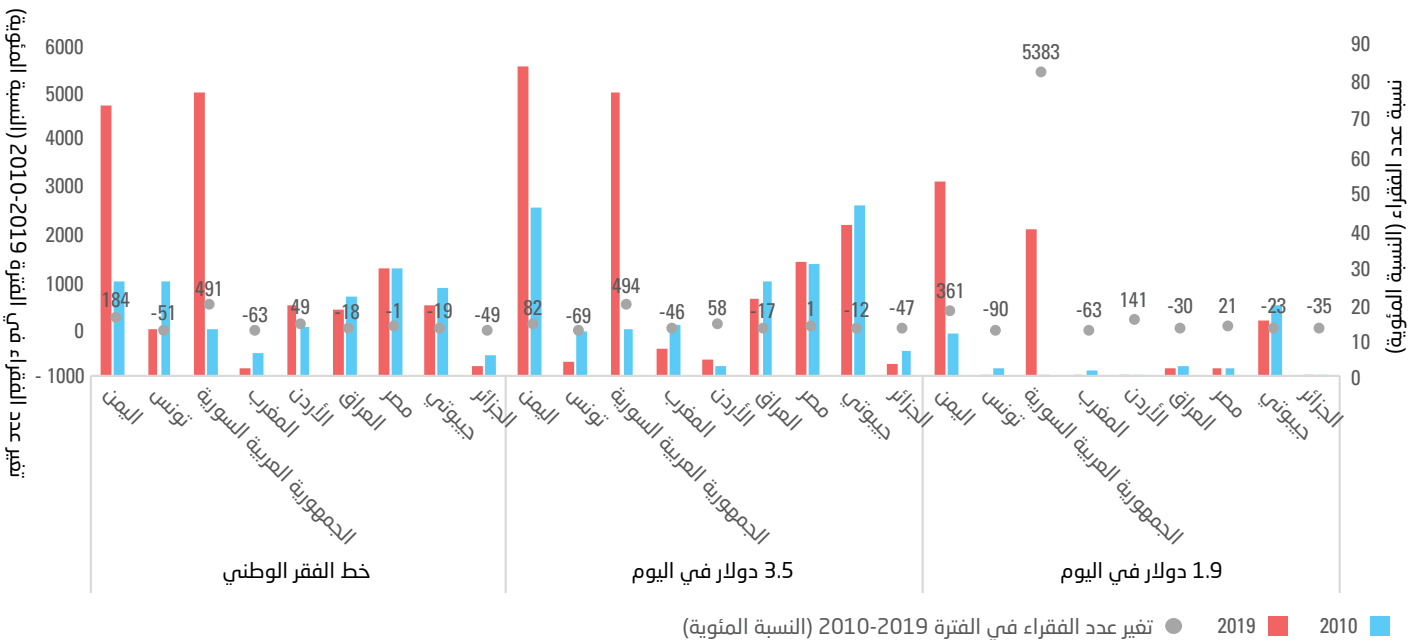
باء. الفقر

1. الفقر القائم على القياس النقدي المتري

ومن المتوقع أن يكون الفقر المدقع قد ازداد في الجمهورية العربية السورية خلال النزاع، حيث بلغت نسبة السكان الذين يعيشون على أقل من 1.90 دولار في اليوم، حسب التقديرات، 40 في المائة من مجموع السكان في عام 2019. ويمثل هذا ارتفاعاً حاداً في معدلات الفقر المدقع مقارنة بمستويات عام 2010، التي لم تتجاوز تقديراتها واحداً في المائة. واستناداً إلى خط الفقر مقيساً بالعيش على 3.50 دولار، الذي هو أكثر اتساقاً مع قيمة ما قبل النزاع في الجمهورية العربية السورية، كان معدل الزيادة مقارنة بمستويات عام 2010 أكثر من 400 في المائة، إذ بات قرابة 77 في المائة من السكان يعيشون تحت هذا الخط في عام 2019. وتظهر صورة مماثلة عند حساب عدد الفقراء استناداً إلى خطوط الفقر الوطنية. وهذا يجعل البلاد ثاني أفقر بلد، بعد اليمن، ضمن مجموعة البلدان العشرة في عام 2019.

لا تتوفر مسوح عن دخل الأسر المعيشية ونفقاتها لتقدير أثر الفقر باستخدام القياس النقدي المتري ولكن من الممكن استنتاج ذلك استناداً إلى الأثر المتوقع لخسائر الدخل للفرد الواحد. ويقدم الشكل 17، استناداً إلى أحدث مسح عن دخل الأسر المعيشية وإنفاقها في الجمهورية العربية السورية، وهو متاح على بوابة بيانات PovcalNet التابعة للبنك الدولي، نتائج هذه العملية بالمقارنة مع البلدان العربية الأخرى استناداً إلى دراسة صادرة حديثاً عن الإسكوا⁹⁶. وتشير الدراسة إلى نسب الفقر في الجمهورية العربية السورية وغيرها من البلدان العربية، حسب: (أ) خط الفقر المدقع الدولي المحدد بالعيش على 1.90 دولار في اليوم؛ (ب) مبلغ 3.50 دولار في اليوم، وهو متوسط خطوط الفقر الوطنية مرجحاً بعدد السكان في المنطقة؛ (ج) تعادل القوة الشرائية لأحدث خط وطني للفقر بالاستناد إلى معدلات الفقر الوطنية المنشورة في مؤشرات التنمية العالمية⁹⁷.

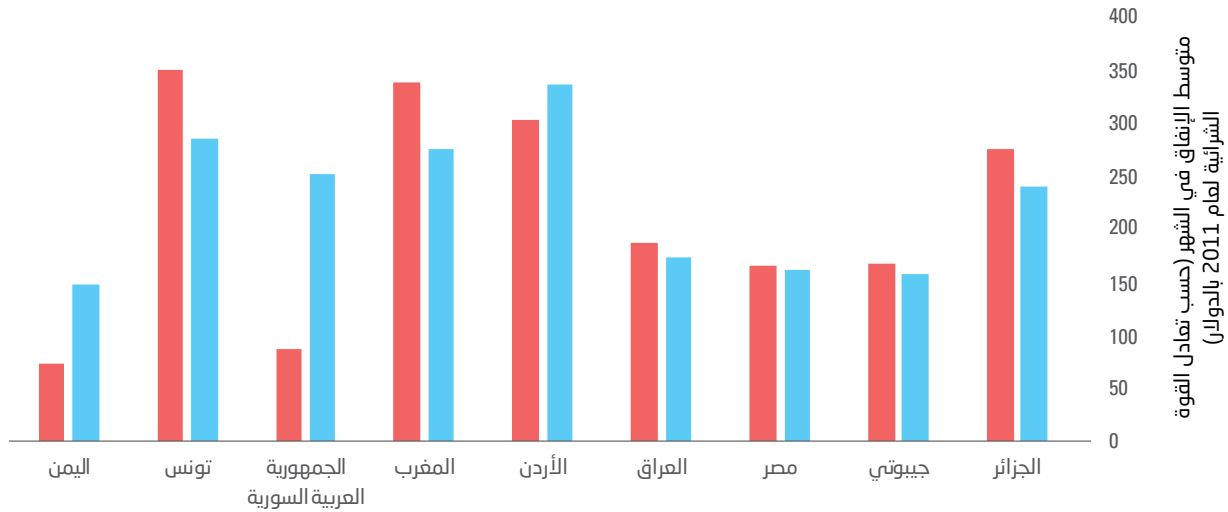
الشكل 17. نسبة عدد الفقراء حسب العيش على 1.90 دولار، و3.50 دولار، وحسب خطوط الفقر الوطنية (تعادل القوة الشرائية لعام 2011 بالدولار) ونسبة التغير لبلدان عربية مختارة، قيم عام 2010 والقيم المتوقعة لعام 2019



الانخفاض الإضافي في دخل الفرد، ومن المتوقع أن تستمر في التدهور بحلول عام 2021 حسب دراسة أجرتها الإسكوا مؤخراً (ESCWA, 2020). ويبدو من الواضح أن صورة الفقر في الجمهورية العربية السورية أقرب إلى صورة أقل البلدان نمواً من بلد متوسط الدخل، مع ما يترتب عليه هذا الاستنتاج من آثار كبيرة على السياسات الاجتماعية والاقتصادية في مرحلة ما بعد النزاع.

ويبين الشكل 18 متوسط النفقات في الشهر في عام 2010 والقيم المتوقعة لعام 2019، وتشير التقديرات إلى أن الجمهورية العربية السورية شهدت انخفاضاً في نصيب الفرد من النفقات من 250.2 دولار في الشهر (حسب تعادل القوة الشرائية لعام 2011 بالدولار) في عام 2010 إلى 86.59 دولار في عام 2019. وقد تكون حالة الفقر اليوم، ولا سيما بعد جائحة كورونا، قد تدهورت أكثر بسبب

الشكل 18. متوسط نصيب الفرد من الإنفاق (حسب تعادل القوة الشرائية لعام 2011 بالدولار) في الجمهورية العربية السورية وبلدان عربية مختارة، قيم عام 2010 والقيم المتوقعة لعام 2019



المصدر: بالاستناد إلى World Bank, PovcalNet datasets. <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/povOnDemand.aspx> (جرى الاطلاع عليه في حزيران/يونيو 2020). ESCWA, 2020.

2. الفقر المتعدد الأبعاد

وخصائصه في عام 2006¹⁰⁰، باستخدام بيانات المسح العنقودي المتعدد المؤشرات¹⁰¹. ويُقدَّر معدل الانتشار لعام 2017 من خلال استقراء دليل عام 2006، باستخدام نهجين ومقارنتهما: أحدهما يستخدم البيانات الأخيرة المتاحة عن المؤشرات التي يتألف منها الدليل العربي للفقر المتعدد الأبعاد ومعدل التغير بين عامي 2006 و2017، والآخر يستند إلى تقدير قائم على الانحدار باستخدام معلومات عن 106 بلدان والبيانات الأخيرة عن الدليل العالمي للفقر المتعدد الأبعاد والمتغيرات المختارة. وميزة استخدام بيانات الدليل العربي للفقر المتعدد الأبعاد هي أنها تأخذ في الاعتبار خصوصيات البلدان العربية المتوسطة الدخل. وبالتالي، يمكن مقارنة الأرقام المقدرة للجمهورية العربية السورية مع أرقام البلدان الأخرى.

ويستخدم الدليل العربي للفقر المتعدد الأبعاد البيانات المتاحة في الدليل العالمي للفقر المتعدد الأبعاد، ويكيّف المؤشرات وعتبات الحرمان مع سياق المنطقة، ويقترح مستويين للفقر، هما الفقر الحاد والفقر المعتدل. وكما هو مبين في الشكل 19، يتضمن الدليل العربي الأبعاد الثلاثة المتعلقة بالتعليم والصحة ومستوى المعيشة، و12 مؤشراً. وتُرَجَّح الأبعاد بتخصيص ثلث الوزن لكل بُعد، وتوزع الوزن بالتساوي بين مؤشرات البعد. ولتحديد من هم الفقراء، تُحسَب درجة

وتُبين الأدلة المقدمة حتى الآن الخسائر في رأس المال البشري وحالة الفقر والعوز التي يعاني منها السوريون. ويجمع هذا القسم الأدلة ويعرض حالة الفقر المتعدد الأبعاد وتغيرها خلال الفترة 2006-2017. والبيانات عن حالة الفقر في الجمهورية العربية السورية غير متاحة إلى حد كبير، حتى لفترة ما قبل النزاع. ولتعويض هذا النقص في البيانات، أولاً يُعتمد عام 2006 باعتباره سنة الأساس لما قبل النزاع، ثم يُستخدم هذا الأساس المرجعي لتوقع خصائص الفقر في عام 2017.

ويكتسب دليل الفقر المتعدد الأبعاد أهميةً بين واضعي السياسات على الصعيد العالمي باعتباره أداة لرصد الفقر، تُستخدم إلى جانب المقاييس النقدية التقليدية. وتحليل الفقر المتعدد الأبعاد، الذي يستند إلى كتابات سن عن التنمية بوصفها عملية لتوسيع القدرات والحقوق والحريات الأساسية، يركز على حالات الحرمان غير النقدية عبر مختلف الأبعاد، مثل التعليم والصحة ومستويات المعيشة، لتكوين مفهوم أشمل لحالة الفقر والحرمان التي يعاني منها الفقراء⁹⁹.

وبالنسبة للجمهورية العربية السورية، استُخدمت منهجية الدليل العربي للفقر المتعدد الأبعاد⁹⁹ لدراسة مدى انتشار الفقر المتعدد الأبعاد



المصدر: mrtaytas, photo credit: Istockphoto

الحرمان لكل أسرة معيشية باعتبارها مجموع أوزان الأبعاد التي تعاني فيها الأسرة من الحرمان. والحد الفاصل لتحديد الفقر في العتبة المستخدمة لتحديد من يعاني من الفقر المتعدد الأبعاد، في إطار الدليل العربي للفقر المتعدد الأبعاد، هو ثلث جميع المؤشرات المرجحة على مستويي الفقر الحاد والفقر المعتدل. وتعتبر الأسرة المعيشية فقيرةً إذا بلغت درجة حرمانها 33.3 في المائة أو أكثر من المجموع المرجح لجميع المؤشرات. ويقدم الجدول 1 التفاصيل بشأن إطار الدليل العربي للفقر المتعدد الأبعاد على مستويي الفقر الحاد والفقر المعتدل.

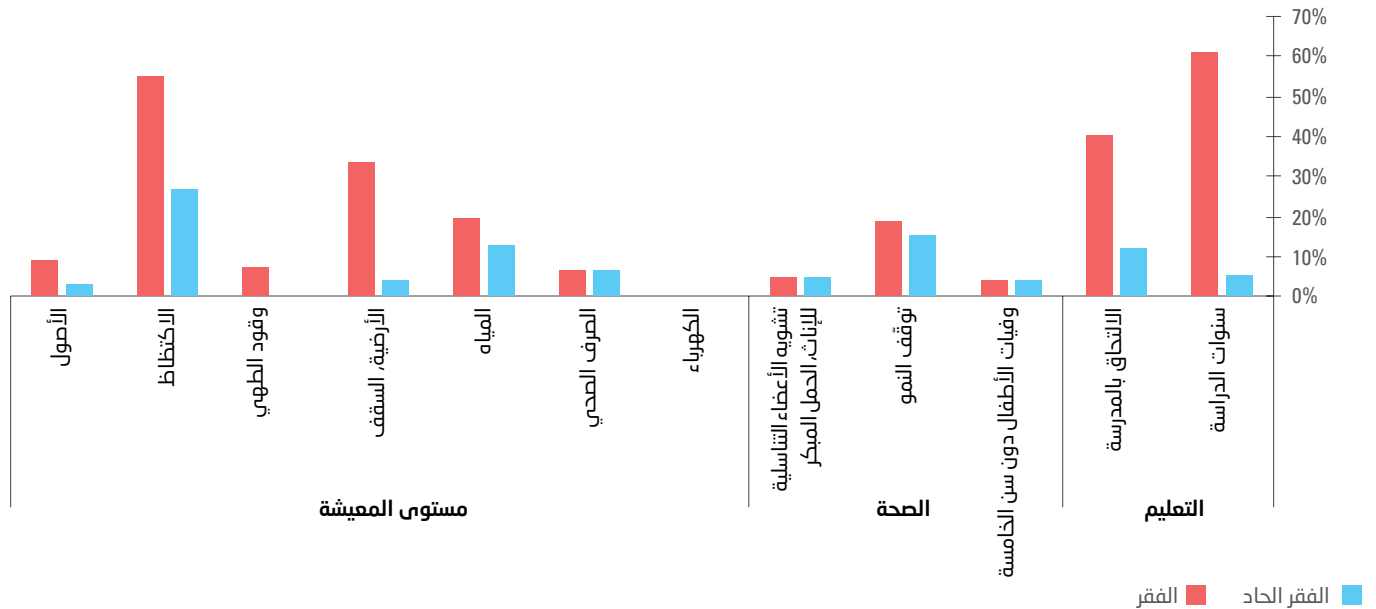
الجدول 1. تعاريف الحرمان وأوزانه في إطار الدليل العربي للفقر المتعدد الأبعاد

تعاني الأسرة المعيشية من الحرمان في حال		المؤشر والوزن المُسنَد له	البعد والوزن المُسنَد له
الفقر المعتدل	الفقر الحاد		
لم يتقم أي فرد في الأسرة المعيشية مرحلة التعليم الثانوي	لم يتقم أي فرد في الأسرة المعيشية مرحلة التعليم الابتدائي	سنوات الدراسة (الوزن = 1/6)	التعليم (الوزن = 1/3)
كان أي طفل في سن الدراسة لا يذهب إلى المدرسة أو تأخر سنتين أو أكثر عن الصف المدرسي المناسب	كان أي طفل في سن المدرسة الابتدائية لا يذهب إلى المدرسة	متابعة الدراسة (الوزن = 1/6)	
تماماً كما في حالة الفقر الحاد	كان أي طفل يقل عمره عن 60 شهراً قد توفي في العائلة خلال الأشهر التسعة والخمسين السابقة للمسح	وفيات الأطفال (الوزن = 1/9)	
كان أي طفل يتراوح عمره بين 0 و59 شهراً يعاني من توقف في النمو (الطول بالنسبة للعمر أقل من 2-) أو كان أي طفل يعاني من الهزال (الوزن بالنسبة للطول أقل من 2-) أو كان أي بالغ يعاني من سوء التغذية (مؤشر كتلة الجسم أقل من 18.5)	كان أي طفل يتراوح عمره بين 0 و59 شهراً يعاني من توقف في النمو (الطول بالنسبة للعمر أقل من 2-) أو كان أي بالغ يعاني من نقص التغذية (مؤشر كتلة الجسم أقل من 18.5)	تغذية الأطفال (الوزن = 1/9)	الصحة (الوزن = 1/3)
كانت أي امرأة يقل عمرها عن 28 عاماً قد تعرّضت للحمل للمرة الأولى قبل سن الثامنة عشرة وخضعت لتشويه أعضائها التناسلية	كانت أي امرأة يقل عمرها عن 28 عاماً قد تعرّضت للحمل للمرة الأولى قبل سن الثامنة عشرة وخضعت لتشويه أعضائها التناسلية	تشويه الأعضاء التناسلية للإناث، الحمل المبكر (الوزن = 1/9)	

الكهرباء (الوزن = 1/21)	لا تتوفر الكهرباء لدى الأسرة المعيشية	تماماً كما في حالة الفقر الحاد
الصرف الصحي (الوزن = 1/21)	كانت المرافق الصحية المنزلية غير محسنة بما يتوافق مع المبادئ التوجيهية للأهداف الإنمائية للألفية، أو كانت محسنة ولكن يتم تشاركتها مع أسرة معيشية أخرى	تماماً كما في حالة الفقر الحاد
المياه (الوزن = 1/21)	لا تحصل الأسرة المعيشية على مياه الشرب الآمنة، وفقاً للمبادئ التوجيهية لأهداف التنمية المستدامة، أو كانت مصادر مياه الشرب الآمنة تبعد عن المنزل حوالي 30 دقيقة أو أكثر سيراً على الأقدام	ليس للأسرة المعيشية مياه جارية في الأنايب تصل إلى المسكن أو الفناء
الأرضية/السقف (الوزن = 1/21)	كانت الأرضية مصنوعة من التربة أو الرمل أو الروث، أو كان السقف غير متاج أو مصنوعاً من القش، أو أوراق النخيل أو الحشيش	كانت الأرضية مصنوعة من التربة أو الرمل أو الروث أو بعض المواد الأولية (الخشب/الخيزران/القصب العشب/العصي)، أو الإسمنت (من دون بلاط أو قطع قرميد/أسفلت) أو كان السقف غير متاج أو مصنوعاً من القش أو أوراق النخيل أو الحشيش أو الحصائر أو الخيزران أو الخشب أو الكرتون
وقود الطهي (الوزن = 1/21)	كانت الأسرة المعيشية تطهو بواسطة الوقود الصلب: الحطب أو الفحم أو بقايا المحاصيل أو الروث، أو أنها لا تعد أي طبق غذائي	كانت الأسرة المعيشية تطهو بواسطة الوقود الصلب: الحطب أو الفحم أو بقايا المحاصيل أو الروث، أو أنها لا تعد أي طبق غذائي، أو ليس لديها غرفة منفصلة للطهي
الاكتظاظ (الوزن = 1/21)	ينام 4 أشخاص أو أكثر في الأسرة في غرفة نوم واحدة	ينام 3 أشخاص أو أكثر في الأسرة في غرفة نوم واحدة
الأصول (الوزن = 1/21)	ليس لدى الأسرة المعيشية إمكانية الوصول إلى المعلومات أو ليس لديها إمكانية التنقل السهلة والوصول إلى سبل العيش	كانت الأسرة المعيشية تملك أقل من جهازين للحصول على المعلومات أو تملك أكثر من جهاز واحد للمعلومات وأقل من وسيلتي تنقل وأقل من سبيلين للعيش

مستوى المعيشة
(الوزن = 1/3)

الشكل 19. معدل انتشار الحرمان في مؤشرات الدليل العربي للفقير المتعدد الأبعاد باستخدام الحد الفاصل لكل من الفقر الحاد والفقير، 2006

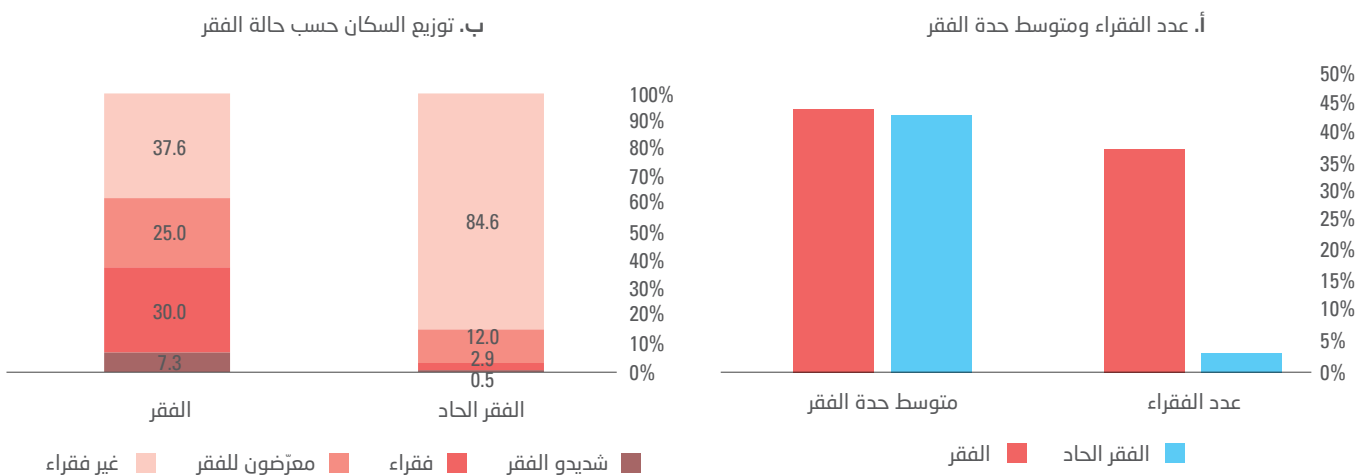


المصدر: توقعات المؤلفين بالاستناد إلى Central Bureau of Statistics, UNICEF and PAPFAM, Multiple Indicator Cluster Survey 2006

وتؤكد نسب أعداد الفقراء (الشكل 20) على عمق الفقر ونطاقه الفعليين في العقد الأول من القرن الحادي والعشرين. وفي حين أن نسبة السكان السوريين الذين يعانون من الفقر الحاد بلغت أقل من 4 في المائة، فإن نسبة الفقراء بلغت أكثر من 37 في المائة، وتجاوزت حدة الفقر المتعدد الأبعاد 40 في المائة. وفي سياق تحليل الفقر، من المهم توجيه الانتباه إلى معدل قابلية التعرض للمخاطر، الذي يركز على التوقعات بدلا من الحالة الراهنة. وفي عام 2006، كان البلد شديد التعرض للفقر الحاد والمعتدل، حيث بلغت نسبة السكان المعرضين للفقر الحاد 12 في المائة، حسب التقديرات، وبلغت نسبة السكان المعرضين للفقر المعتدل 25 في المائة، ما يشير إلى الظروف الاجتماعية والاقتصادية السيئة التي كان يواجهها العديد من السوريين حتى قبل الانتفاضة.

ومع أن معدل انتشار الحرمان الحاد كان منخفضاً عموماً في عام 2006 (سنة الأساس) في الجمهورية العربية السورية، سُجِّل ارتفاع حاد عند الحد الفاصل للفقير في جميع المؤشرات، ولا سيما التعليم والإسكان. فالحرمان في سنوات الدراسة، مثلاً، الذي يعكس إتمام المرحلة الابتدائية على مستوى الفقر الحاد وإتمام المرحلة الثانوية على مستوى الفقر المعتدل، يزيد أكثر من أحد عشر ضعفاً على مستوى الفقر المعتدل مقارنة بمستوى الفقر الحاد. ولم يكن لدى نسبة كبيرة من الأسر المعيشية إمكانية كاملة للحصول على التعليم الثانوي. ويبلغ الاكتظاظ أكثر من الضعف عند نقل درجة الفقر من مستوى الفقر الحاد إلى مستوى الفقر المعتدل. لذا، لم يكن الحرمان المعتدل منخفضاً تماماً مثل الحرمان الحاد في عام 2006.

الشكل 20. الفقر المتعدد الأبعاد على مستويي الفقر الحاد والفقير، 2006

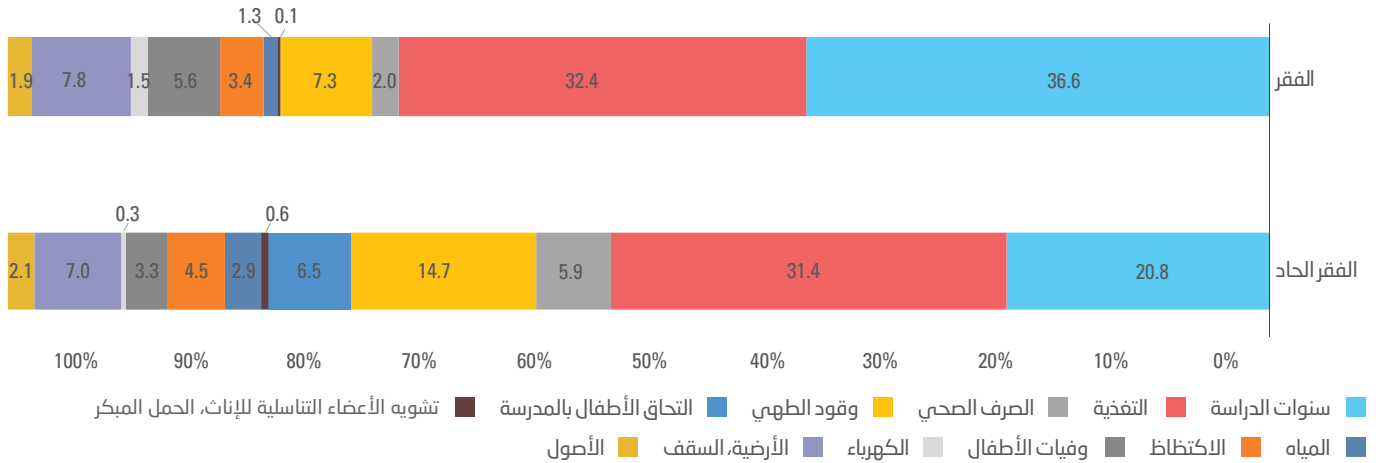


المصدر: توقعات المؤلفين بالاستناد إلى Central Bureau of Statistics, UNICEF and PAPFAM, Multiple Indicator Cluster Survey 2006

من أحد عشر ضعفاً على مستوى الفقر المعتدل مقارنة بمستوى الفقر الحاد. ولم يكن لدى نسبة كبيرة من الأسر المعيشية إمكانية كاملة للحصول على التعليم الثانوي. ويبلغ الاكتظاظ أكثر من الضعف عند نقل درجة الفقر من مستوى الفقر الحاد إلى مستوى الفقر المعتدل. لذا، لم يكن الحرمان المعتدل منخفضاً تماماً مثل الحرمان الحاد في عام 2006.

ومع أن معدل انتشار الحرمان الحاد كان منخفضاً عموماً في عام 2006 (سنة الأساس) في الجمهورية العربية السورية، سُجِّل ارتفاعٌ حاد عند الحد الفاصل للفقر في جميع المؤشرات، ولا سيما التعليم والإسكان. فالحرمان في سنوات الدراسة، مثلاً، الذي يعكس إتمام المرحلة الابتدائية على مستوى الفقر الحاد وإتمام المرحلة الثانوية على مستوى الفقر المعتدل، يزيد أكثر

الشكل 21. مساهمة المؤشرات في دليل الفقر المتعدد الأبعاد (النسبة المئوية)، 2006



المصدر: توقعات المؤلفين بالاستناد إلى Central Bureau of Statistics, UNICEF and PAPFAM, Multiple Indicator Cluster Survey 2006

وقد أدى هذا التراجع الشديد في الحالة الاجتماعية والاقتصادية إلى انخفاض حاد في الطبقة المتوسطة. ودُفع الملايين من الأشخاص إلى الفقر المتعدد الأبعاد، وزادت معدلات قابلية التعرض للمخاطر. ووفقاً للتقرير العربي للفقر المتعدد الأبعاد، تُصنّف البلدان في ثلاث مجموعات حسب مستويي الفقر فيها، وتسجّل المجموعة الأولى معدلات منخفضة نسبياً لانتشار الفقر باستخدام كلا التعريفين (الشكل 22) 103. وفي عام 2006، كانت الجمهورية العربية السورية تقع بين المجموعتين الأولى والثانية على المستوى الإقليمي. فقد كانت مستويات الفقر الحاد منخفضة فيها وقريبة من مستويات بلدان المجموعة الأولى، ولكن مستويات الفقر فيها كانت أعلى، ما يضعها في نطاق القيم الخاصة ببلدان المجموعة الثانية، حيث تقع بين المغرب والعراق. ومع تصاعد النزاع، ارتفعت معدلات انتشار الفقر ارتفاعاً كبيراً عند الحد الفاصل لكل من الفقر الحاد والفقر، حيث قُدّرت نسبة الفقراء في عام 2017 بأكثر من 50 في المائة، ونسبة الأشخاص الذين يعانون من الفقر الحاد بأكثر من 15 في المائة 104. وتشير تقديرات الفقر الحاد لعام 2017 إلى زيادة بأربعة أضعاف عن سنة الأساس. وقد تدهور وضع الجمهورية العربية السورية مقارنة بالبلدان العربية الأخرى، حيث اقتربت مستويات الحرمان فيها من مستويات أقل البلدان نمواً في المجموعة الثالثة، ما يثبت نتائج دليل التنمية البشرية التي تشير أيضاً إلى انخفاض ترتيب الجمهورية العربية السورية بسبب النزاع، من مجموعة التنمية البشرية المتوسطة إلى مجموعة التنمية البشرية المنخفضة.

ويؤدي توسيع نطاق تعريف الفقر من الحاد إلى المعتدل إلى اختلاف كبير في المشهد الاجتماعي والاقتصادي قبل النزاع. وكانت الآفاق حينها بعيدة عن المثالية. فقد كان معظم السكان محرومين حسب المؤشرات الاجتماعية الرئيسية، بما فيها التعليم والإسكان، وكانت نسبة كبيرة أخرى من فئات المجتمع معرّضة للحرمان. ومن الجدير بالذكر أن الاضطرابات بدأت بدعوة غير عنيفة إلى الإصلاح حيث بات الناس مستائين من الوضع الاجتماعي والاقتصادي الذي كان سائداً حينها. وكان الحرمان المنتشر على نطاق واسع من العوامل التي أسهمت في تأجيج الاستياء، ولا سيما بين الشباب الذين عجزوا عن بلوغ تطلعاتهم 102.

وبعد ثماني سنوات، أدى النزاع إلى تدهور حاد في جميع المؤشرات الاجتماعية والاقتصادية والإنمائية. وتزداد صعوبة تقييم أثره الكمي، لا سيما أن عواقبه تُقسّم بين المنظور الملموس وغير الملموس، والأهم من ذلك، بين ما هو متوقع على المدى القصير والتوقعات على المدى البعيد. فالإحصاءات الكمية والنوعية بشأن البنى الأساسية، بما في ذلك العراقيل في الوصول إلى مرافق المياه والصرف الصحي المحسنة، وهدم المنازل، تعكس الخلل الآني. والقيود المشددة على تقديم المساعدة الغذائية والأدوية الأساسية للبقاء على قيد الحياة، وعدم كفاية الخدمات الطبية، تنعكس مباشرة في تدهور مؤشرات الصحة والتغذية، مثل ارتفاع عدد الأشخاص الذين يعانون من انعدام الأمن الغذائي، ووفيات الأطفال، وحالات الأمراض المعدية المبلغ عنها. أما مؤشرات التعليم الحالية، فلا تقدم تقييماً ملموساً لكلفة النزاع حيث أن المؤشرات، مثل معدلات الأمية، ومتوسط سنوات الدراسة، ومعدلات إتمام الدراسة، تستغرق عدة سنوات لتعكس تماماً جيل الأطفال غير المتعلمين.

الشكل 22. معدل انتشار الفقر الحاد والفقر في الجمهورية العربية السورية لعام 2006 والتقديرات المتوقعة لعام 2017 وفقاً لمعدل الانتشار في البلدان العربية



المصدر: حسابات المؤلفين بالاستناد إلى (League of Arab States' Council of Arab Ministers for Social Affairs, ESCWA, UNICEF and OPHI, Arab Multidimensional Poverty Report (2017). ملاحظة: تشير الخطوط الزرقاء إلى المتوسط المرجح للبلدان. وتمثل الدائرة الصفراء حدود الثقة بنسبة 95 في المائة لتقديرات الفقر لعام 2017 في الجمهورية العربية السورية.

كاف. خلاصة

معالجتها، ولا بد من الاعتراف بها في عملية ما بعد اتفاق السلام إذا كان من المزمع إبرام عقد اجتماعي عادل ومستدام.

وعلى الرغم من التحديات العميقة، يتحدث معظم السوريين عن مجتمع موحد ويؤمنون به، حتى لو اختلفوا على العديد من النواحي في أنماط الحوكمة. وقد كان لمعظم السوريين ردود فعل عنيفة ضد الأطراف المتحاربة التي تسعى إلى محو الحدود الحالية للبلاد، وبالتالي إزالة الهوية السورية. وصحيح أن السنوات حملت في طياتها بذور النزاع إلا أنها زحرت أيضاً

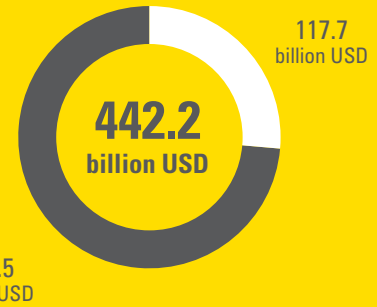
أسفرت حالات الموت والإصابات وموجات النزوح في الجمهورية العربية السورية عن معاناة إنسانية هائلة، ولعل الاستقطاب الاجتماعي الذي أحدثه النزاع هو أحد مخلفاته الأكثر تدميراً على المدى الطويل. وقد أدى هذا النزاع الكاسح إلى وأد احتمالات إبرام عقد اجتماعي جديد. وكان لأعمال الأطراف الرئيسية في النزاع أثرٌ مشترك في التأسيس لمزيد من التصعيد والتخندق والانقسام. والتشجّع على أساس الهوية، وافتقار المجتمع إلى الثقة في دوافع الأطراف الأخرى، وانتشار الخطابات الإقصائية التي "تلقي الآخر" قد يكون لها آثار طويلة الأمد ولا يمكن

بالعديد من الأمثلة على مبادرات مجتمعية، وجهود شعبية وغيرها من المبادرات المشتركة التي تسعى إلى عبور الحدود، وبناء الجسور، ودفع المجتمع إلى الأمام. وإذا ما اعتُمد نهجٌ يراعي حقوق الإنسان والمساواة بين الجنسين، يمكن لعملية إعادة الإعمار الخاضعة للمساءلة والشاملة والعادلة أن تمهّد لمهمة طويلة وضرورية، وهي تضميد الجراح وبناء مستقبل لجميع السوريين.

ثالثاً.

الآثار الاقتصادية الكلية

الخسائر الاقتصادية الكلية



الكلفة التي كبها النزاع للاقتصاد الكلي حوالي 442.2 مليار دولار: هذا هو مجموع القيمة المفصلة للدمار اللاحق برأس المال المادي (117.7 مليار دولار) ومجموع خسارة الناتج المحلي الإجمالي (324.5 مليار دولار)

ألف. مقدمة

والاقتصادية على مختلف فئات الجهات الفاعلة الاقتصادية بمعناها العريض؛ والمقصود بالجهة الفاعلة الاقتصادية أي شخص أو شركة أو منظمة لها تأثير على الاقتصاد من خلال الإنتاج أو الشراء أو البيع.

ولقد كانت الخسائر جسيمة بغض النظر عن المقياس، إلا أن مدى الدمار يتكشف بالكامل لدى مقارنة الفترة 2011-2018 مع إحصاءات عام 2010، واستخدام افتراضات بعدم وقوع النزاع لقياس ما كان يُتوقع أن يحققه الاقتصاد. ويتبين من هذه التقديرات وقوع أزمة اقتصادية كبرى، مدفوعة بالنزاع وانعدام الأمن والتدمير للثروات المادية، علاوة على العقوبات الجيوسياسية العديدة، مع ما يترتب عليها من آثار سلبية على مختلف مؤشرات الاقتصاد الكلي.

النزاع في الجمهورية العربية السورية هو من بين الأشد تدميراً منذ الحرب العالمية الثانية. فقد خلف أضراراً مادية واجتماعية هائلة، وبنى أساسية مدمرة، وأزمة لجوء ضخمة، وانكماشاً اقتصادياً حاداً.

يتناول هذا الفصل العواقب الاقتصادية للنزاع، ولا سيما مؤشرات الاقتصاد الكلي في الجمهورية العربية السورية. وفي هذا الإطار، تقاس التكاليف الاقتصادية والمالية المتنوعة باستخدام بيانات من المكتب المركزي للإحصاء في الجمهورية العربية السورية¹⁰⁵، ومصرف سورية المركزي، والإسكوا، وتقديرات وحسابات برنامج الأجنحة الوطنية لمستقبل سوريا، وأداة DataMapper التي طوّرها صندوق النقد الدولي، ومركز التجارة الدولية، وجهات أخرى، وذلك لمقارنة البيانات قبل النزاع وبعده، مع تحليل لآثاره الاجتماعية

باء. الخسائر في رأس المال المادي

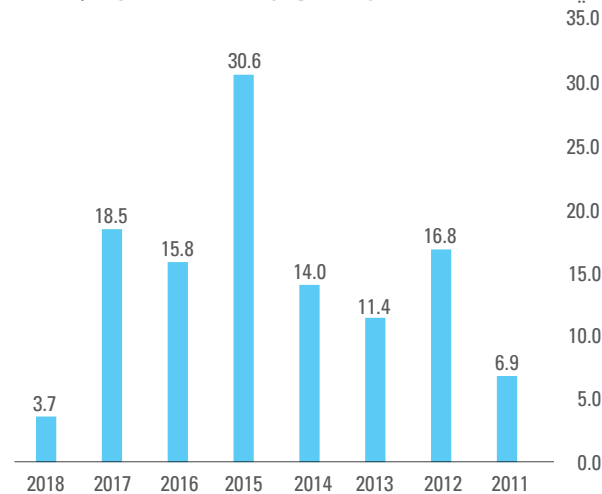
لأن أكبر الأضرار التي لحقت برأس المال المادي كانت في عام 2015، حيث بلغت ذروة قيمتها 30.6 مليار دولار، وذلك بسبب أحداث جسام، مثل المعركة التي استمرت أربعة أشهر بين القوات الكردية وتنظيم الدولة الإسلامية في بلدة كوباني الشمالية، والتدخل العسكري الروسي، واستيلاء تنظيم الدولة الإسلامية على مدينة تدمر التاريخية. وعلى مدى العامين التاليين، بلغت قيم الأضرار 15.8 مليار دولار (2016) و18.5 مليار دولار (2017). وباستثناء العمليات العسكرية التي أسفرت عن سيطرة الحكومة على الغوطة الشرقية، شهد عام 2018 انحساراً في حدة القتال، تلتها حملات عسكرية للقوات الحكومية في وقت لاحق من ذلك العام لاستعادة السيطرة على مناطق أخرى في القلمون وريف حمص ودرعا والقنيطرة، إلا أن هذه العمليات انتهت سريعاً بتسويات محلية، فلم تتجاوز قيمة الأضرار في ذلك العام 3.7 مليار دولار، وهو أدنى مستوى سنوي منذ نشوب النزاع لغاية تلك السنة.

كانت ثماني سنوات من النزاع أكثر من كافية لتسديد ضربة قاصمة لما راكمتها الجمهورية العربية السورية من رؤوس أموال وبنى أساسية. وشملت الخسائر المباني والمعدات الخاصة والعامّة، مثل المساكن والمدارس والمستشفيات والمصانع، والبنية الأساسية للطاقة والمياه والصرف الصحي والنقل والاتصالات. وهذا الدمار الشامل له تداعيات جسيمة، تتجلى في مؤشرات الاقتصاد الكلي، أي الإحصاءات أو قراءات البيانات التي تبين الظروف الاقتصادية للبلد، ولا سيما معدلات النمو الاقتصادي، والميزانية المالية وأرصدة الحسابات الخارجية.

وقياس الخسارة في رأس المال المادي مهم لتبيّن كلفة النزاع¹⁰⁶. وقد مثل تقدير الأضرار التي لحقت برأس المال المادي من جراء النزاع تحدياً أمام جهات معنية عديدة، محلية ودولية، بسبب حدة العنف، والمشاكل الإدارية واللوجستية والأمنية في الوصول إلى المواقع المتضررة وفحصها. وحاول فريق برنامج الأجنحة الوطنية لمستقبل سوريا قياس الأضرار المادية في رأس المال من خلال منهجية محددة للتقييم. وبحلول نهاية عام 2018، قُدّر الضرر الذي لحق برأس المال المادي بحوالي 117.7 مليار دولار بأسعار عام 2010، بعد خصم قيمة الضرر السنوي محسوباً بمعدل التضخم العالمي¹⁰⁷.

ويتوقف حجم الأضرار السنوي على حدة العمليات المسلحة وموقعها مع مرور الوقت. وقد تفاوت حجم الدمار عبر سنوات النزاع، ولكن منحاه في تصاعد بين عامي 2011 و2018 (الشكل 23). وقُدّر بمبلغ 6.9 مليار دولار في عام 2011، عندما كان العنف محصوراً بأماكن محدودة. إلا أن العمليات المسلحة شهدت تصعيداً في عام 2012، فبلغت قيمة الأضرار 16.8 مليار دولار إذا ما حسبت بأسعار عام 2010. وتناقص مجموع الخسائر لعامي 2013 و2014، فبلغ 11.4 مليار دولار و14 مليار دولار على التوالي.

الشكل 23. المستويات السنوية للأضرار التي لحقت برأس المال المادي، 2011-2018 (بمليارات الدولارات حسب أسعار عام 2010)



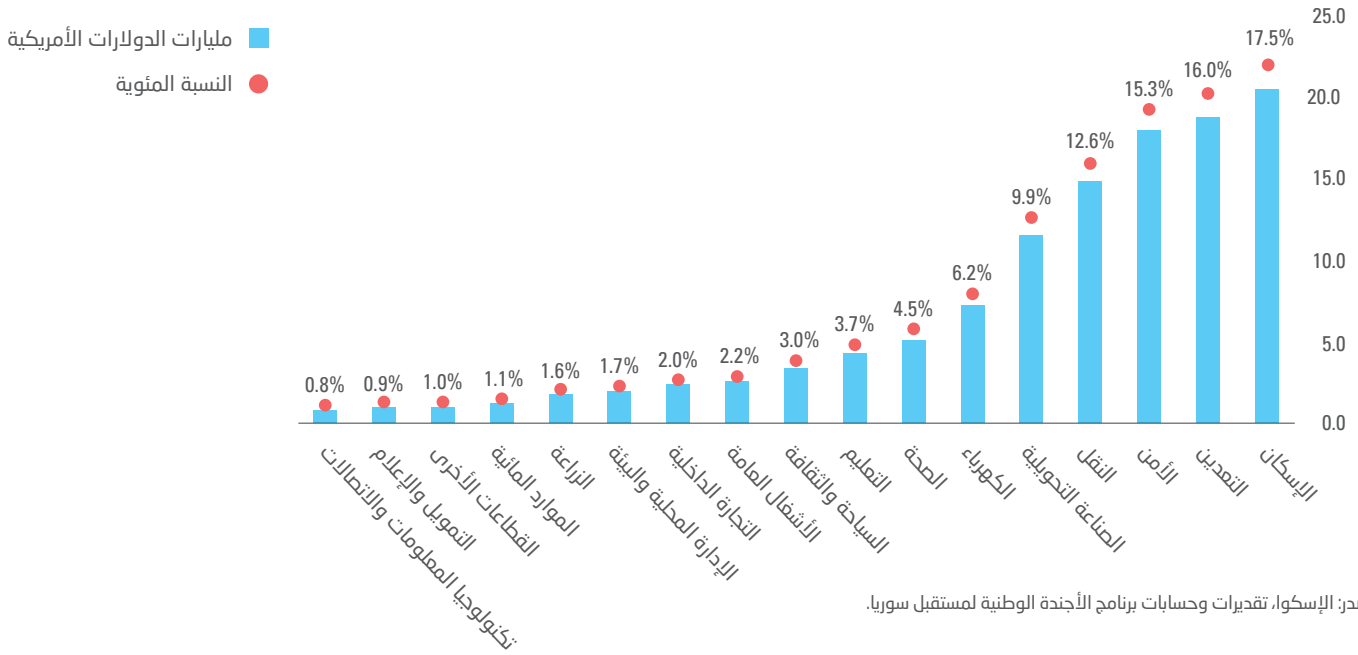
المصدر: الإسكوا، تقديرات وحسابات برنامج الأجنحة الوطنية لمستقبل سوريا.

1. الأضرار

نتيجة منطقية لأن هذا القطاع يشتمل على الأصول العسكرية الرئيسية. وبلغت حصة قطاع النقل 12.6 في المائة من المجموع، مقابل 9.9 في المائة للصناعة التحويلية، و6.2 في المائة للكهرباء، و4.5 في المائة للصحة. وكذلك فإن حصة قطاع التعليم هي 3.7 في المائة، وأما السياحة فهي 3 في المائة.

تراكمت الأضرار الناجمة عن النزاع في سبعة من أكثر القطاعات تطلباً لرأس المال (الشكل 24)، وهي الإسكان والتعدين والأمن والنقل والصناعة التحويلية والكهرباء والصحة. وكان الإسكان هو الأشد تضرراً، بنسبة 17.5 في المائة من المجموع، يليه قطاع التعدين بنسبة 16 في المائة. ويقدر أن قطاع الأمن (الجيش والشرطة) يمثل 15.3 في المائة من مجموع الأضرار المادية، وهي

الشكل 24. توزيع خسائر رأس المال المادي حسب لقطاع، للفترة 2011-2018 (بمليارات الدولارات وحسب الأسعار في عام 2010)



2. التوزيع الجغرافي للأضرار

أما المحافظات الأخرى في المجموعة، وهي حمص والرقعة وإدلب ودير الزور، فكانت الأضرار فيها أقل وبقدر متكافئ تقريباً، إذ بلغت نسب الأضرار 8 في المائة في حمص، و8.3 في المائة في الرقة، و6.9 في المائة في إدلب، و6.8 في المائة في دير الزور، أي حوالي 30 في المائة من الأضرار التي لحقت برأس المال المادي السوري خلال الفترة 2011-2018. ومع أن العنف اندلع في حمص في مرحلة مبكرة من النزاع، بقي الضرر الذي ألحقه، رغم جسامته، محصوراً في أماكن معينة. وانتهت معظم هذه النزاعات المحدودة في هذه المحافظة من خلال تسويات محلية. أما الرقة، فقد سيطر عليها التحالف الذي تقوده الولايات المتحدة الأمريكية بعد قصف عنيف استهدف تنظيم الدولة الإسلامية في عام 2017، وأدى إلى تدمير النظام الحضري فيها برمته. وشهدت دير الزور أيضاً معارك كر وفر شرسة بين الجيش السوري وتنظيم الدولة الإسلامية، ظلت من ثوابت الفترة بين عامي 2014 و2017.

وتشمل المجموعة الثانية درعا وحماة، وكانت حصتهما من الأضرار 5.6 في المائة و4.4 في المائة على التوالي. وشهدت مدينة حماة

من أجل استجلاء صورة أوضح لتوزيع الأضرار التي لحقت برأس المال المادي في المحافظات السورية، تم استثناء ما لحق بقطاعي التعدين والأمن في حساب القيمة الإجمالية للأضرار. وجرى تحليل هذين القطاعين على الصعيد الوطني فقط، لا المحلي. وبذلك، تبلغ حصة المحافظات من إجمالي الأضرار المتبقية نحو 81 مليار دولار.

ويمكن تقسيم المحافظات إلى أربع مجموعات منفصلة. تتألف المجموعة الأولى من حلب وريف دمشق وحمص والرقعة وإدلب ودير الزور، التي لحق بها، مجتمعة، ما نسبته 81.8 في المائة من مجموع الأضرار لرأس المال المادي. وكانت حصة حلب من الأضرار 32.5 في المائة، وحصة ريف دمشق 19.3 في المائة، أي ما مجموعه 51.8 في المائة (الشكل 25)، ويمكن تفسير ذلك بعوامل تشمل حجم المناطق الحضرية والكثافة السكانية ومخزون رأس المال المادي الكبير، ولا سيما في الصناعة والبنية الأساسية، في تلك المناطق. كما شهدت كلتا المنطقتين قتالاً لفترات أطول مقارنة بالمحافظات الأخرى، ما تسبب بأضرار كبيرة في كافة أنظمتها الحضرية وقدراتها الإنتاجية وبنائها الأساسية.

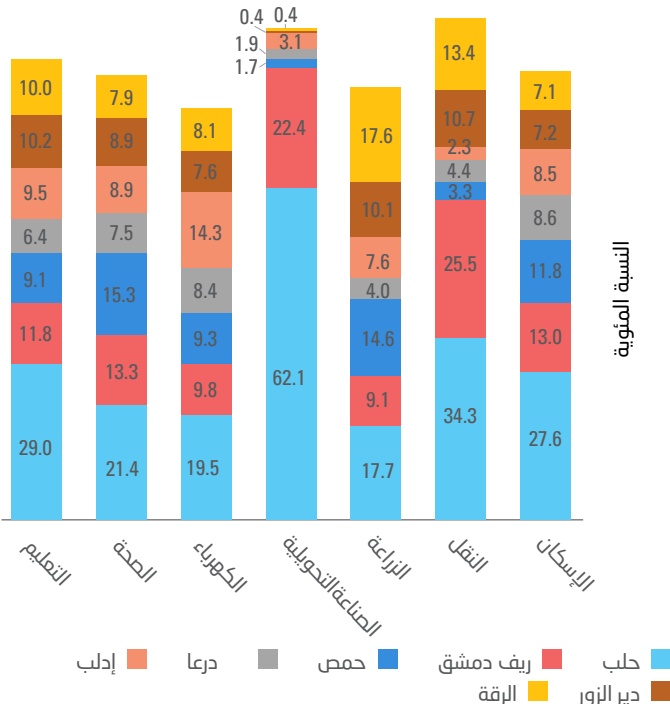
ظل مطار دمشق هو الوحيد المفتوح أمام الرحلات الدولية¹¹⁰. وانخفضت إمدادات مرافق الطاقة العامة بنسبة 62.5 في المائة بين عامي 2010 و2015، ما تسبب بمشكلة كبرى للشركات¹¹¹.

ويشير توزيع الأضرار، حسب القطاع، على المحافظات إلى أن حلب وريف دمشق لهما الحصة الكبرى في القطاعات الرئيسية، بنسب تبلغ، على التوالي، 27.6 في المائة و13 في المائة في قطاع الإسكان، و62.1 في المائة و22.4 في المائة في قطاع الصناعة التحويلية، و34.3 في المائة و25.5 في المائة في قطاع النقل، و19.5 في المائة و9.8 في المائة في قطاع الكهرباء (الشكل 26).



المصدر: Istockphoto, photo credit: Jorge Villalba

الشكل 26. توزيع الأضرار التي لحقت برأس المال المادي، حسب القطاعات الرئيسية، في محافظات مختارة، 2011 - 2018 (بالنسبة المئوية)

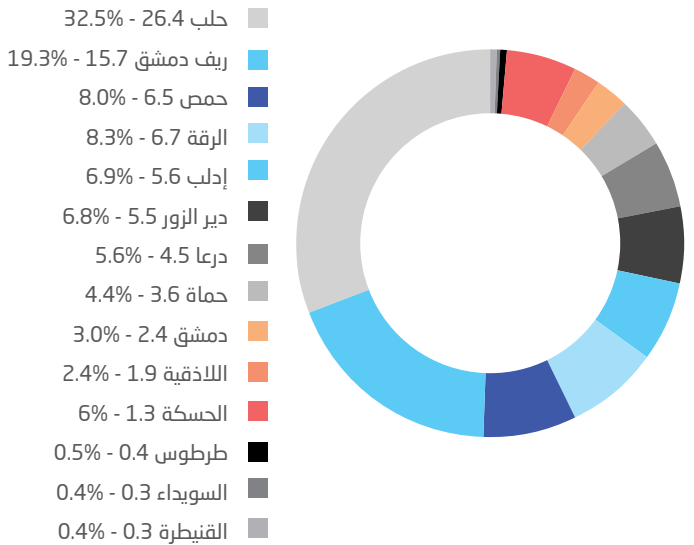


المصدر: الإسكوا، تقديرات وحسابات برنامج الأجنحة الوطنية لمستقبل سوريا.

اشتباكات عنيفة في عام 2012 قبل انتقال معظم عمليات القتال إلى المناطق الريفية في المحافظة. وتعتمد هذه المناطق بدرجة كبيرة على الزراعة، وهي قطاع أقل كثافةً في رأس المال وذات كثافة سكانية أقل. وتضم المجموعة الثالثة دمشق واللاذقية والحسكة، وحصتها من الأضرار، على التوالي، هي 3 في المائة و2.4 في المائة و1.6 في المائة. وشهدت هذه المجموعة من المناطق قدرًا قليلًا للغاية من القتال، وفي نوبات متقطعة، بسبب السيطرة المشددة للقوات الحكومية (بالإضافة إلى القوات الكردية في الحسكة). وكذلك حال المجموعة الرابعة التي تشمل مدن طرطوس والسويداء والقنيطرة حيث بلغت نسبة الأضرار 0.5 في المائة و0.4 في المائة و0.4 في المائة على التوالي. ولم تشهد هذه المدن أي عمليات مسلحة حتى كانون الأول/ديسمبر 2018.

وكما سبقت الإشارة، أثر النزاع بشدة في المدارس والمستشفيات ومرافق الري والأراضي المنتجة. ويتبين من توزيع الأضرار التي لحقت برأس المال المادي، حسب القطاعات، على مستوى المحافظات (الشكل 26) أن 27 في المائة من مجموع المساكن تعرضت للضرر، وأن حلب عانت من ذلك بدرجة أكبر من غيرها. كما تأثرت مرافق المياه والصحة تأثرًا كبيرًا، حيث بلغ متوسط نسبة المرافق¹⁰⁸ المدمرة 40 في المائة¹⁰⁹. ودمرت الاشتباكات المسلحة شبكات الطرق، وأعاقت حركة السكان، وفككت الترابط بين أنحاء البلد. وبحلول نهاية عام 2018، كانت منظومة السكك الحديدية غير صالحة للتشغيل، ومن بين ثلاثة مطارات في البلد،

الشكل 25. مساهمة المؤشرات في دليل الفقر المتعدد الأبعاد (النسبة المئوية)، 2006 لعام 2011 بالدولار في الجمهورية المئوية)، 2006



المصدر: الإسكوا، تقديرات وحسابات برنامج الأجنحة الوطنية لمستقبل سوريا.

1. النمو الاقتصادي

يمكن تبين التأثير الاقتصادي للنزاع بسهولة من خلال مؤشرات الاقتصاد الكلي السوري. ووفقاً للبيانات الرسمية، فقد الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي، بحلول نهاية عام 2018، ما نسبته 54 في المائة من المستوى الذي كان عليه في عام 2010. وفي عام 2011، بلغت نسبة نمو الناتج المحلي الإجمالي 2.9 في المائة، بعد أن كانت 5.2 في المائة في عام 2010. ومع تأجج العنف في عامي 2012 و2013، انخفض الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بأكثر من 26 في المائة في كل عام. ومع استمرار النزاع في أعوام 2014 و2015 و2016، تفاقم الانكماش في الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي، ولكن بمعدلات أبطأ، بلغت على التوالي: -10.3 في المائة و-3.2 في المائة و-5.6 في المائة، وذلك بسبب التقلص الذي وقع فعلاً في قاعدة الناتج المحلي

الإجمالي الحقيقي (الشكل 27). وعلى الرغم من دلائل أشارت إلى إمكانية تحقيق نمو إيجابي في الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي خلال عام 2017، بعد أن سمح التحسن النسبي في الوضع الأمني باستخدام قدرات الإنتاج المعطلة وتفعيل المعاملات المتوقفة، استمر منحى الانكماش، وإن كان بمعدل أقل قدره 0.7 في المائة. وفي عام 2018، سجل الناتج المحلي الإجمالي تحولاً إيجابياً للمرة الأولى منذ اندلاع النزاع، إذ ازداد بنسبة 1.6 في المائة. وكان المحرك الأساسي هو التصنيع والتجارة الداخلية، على الرغم من الآثار السلبية على القطاع الزراعي بسبب سوء الأحوال الجوية، وعلى الاقتصاد ككل بسبب تشديد الولايات المتحدة الأمريكية للتدابير الاقتصادية التقييدية على الجمهورية العربية السورية وداعمها الرئيسي، إيران.

2. كلفة النزاع الاقتصادية الكلية

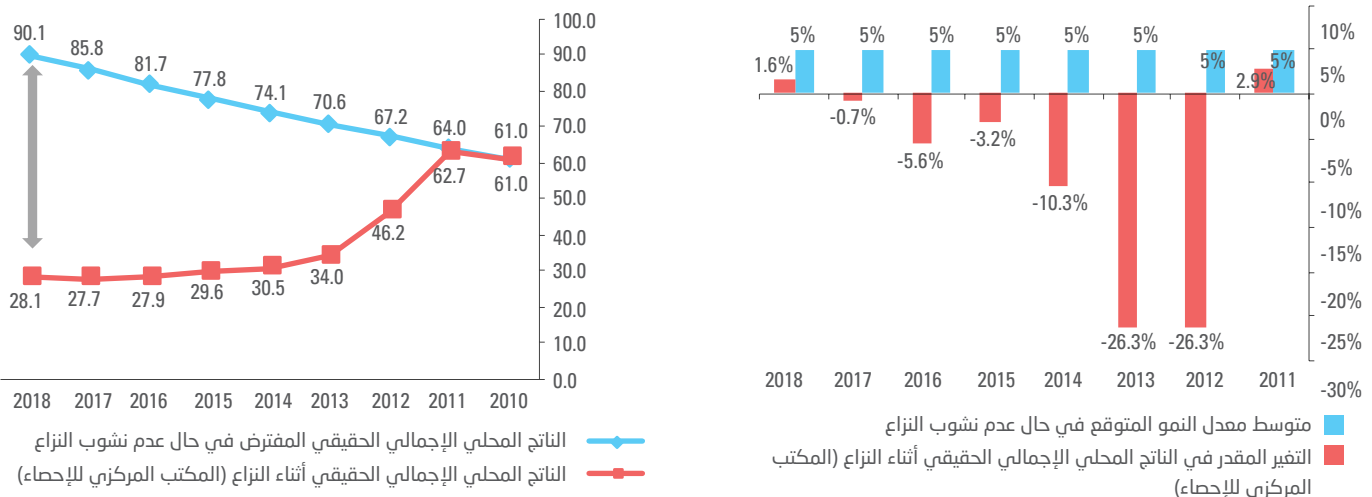
هذا المنوال، وبدءاً من قيمة 61 مليار دولار في عام 2010، كانت قيمة الناتج المحلي الإجمالي السوري الافتراضي ستصل إلى 90.1 مليار دولار بنهاية عام 2018 لولا نشوب النزاع (الشكل 27). وبذلك، تشير التقديرات إلى أن القيمة التراكمية للخسارة في الناتج المحلي الإجمالي السنوي بلغت 324.5 مليار دولار بحلول نهاية عام 2018.

ولكن الناتج المحلي الإجمالي، بحكم تعريفه، لا يرصد الضرر الذي يطال رأس المال المادي خارج أصول عملية الإنتاج، على غرار ما حدث خلال النزاع. ولذا، لا بد من إضافة القيمة المفصلة للدمار اللاحق برأس المال المادي (117.7 مليار دولار) إلى مجموع خسارة الناتج المحلي الإجمالي (324.5 مليار دولار) للوصول إلى تقدير واقعي للكلفة التي كبتها النزاع للاقتصاد الكلي، ما يجعل هذه الكلفة أقرب إلى 442.2 مليار دولار.

ينطوي قياس تكلفة النزاع على إشكالية، بسبب اختلاف المنهجيات ومصادر البيانات، وغير ذلك من التحديات التي تؤدي إلى نتائج متباينة ومثيرة للخلاف. وفي حالة الجمهورية العربية السورية، حيث توضع قيود على البيانات المتاحة، يقاس حجم تكلفة الاقتصاد الكلي بتقدير قيمة النمو الاقتصادي المفقود بسبب النزاع؛ أي مجموع الفوارق بين مستويات الناتج المحلي الإجمالي السنوية الفعلية على مدى سنوات النزاع ومستويات الناتج المحلي الإجمالي التي كانت ستتحقق في السيناريو الافتراضي أي في حال عدم وقوع النزاع.

وفي السيناريو الافتراضي، يقاس الناتج المحلي الإجمالي من خلال الافتراض بأن هذا الناتج المحلي كان سيواصل النمو، بعد عام 2010، بمعدل سنوي متوسط قدره 5 في المائة، وهو متوسط معدل النمو على مدى السنوات الخمس السابقة لبداية النزاع (الشكل 27)¹¹². وعلى

الشكل 27. التغير في الناتج المحلي الإجمالي تحت السيناريوهين الفعلي والافتراضي خلال الفترة 2011-2018 (بالنسبة المئوية)، والخسارة الحقيقية للناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة 2011-2018 (بمليارات الدولارات الأمريكية)



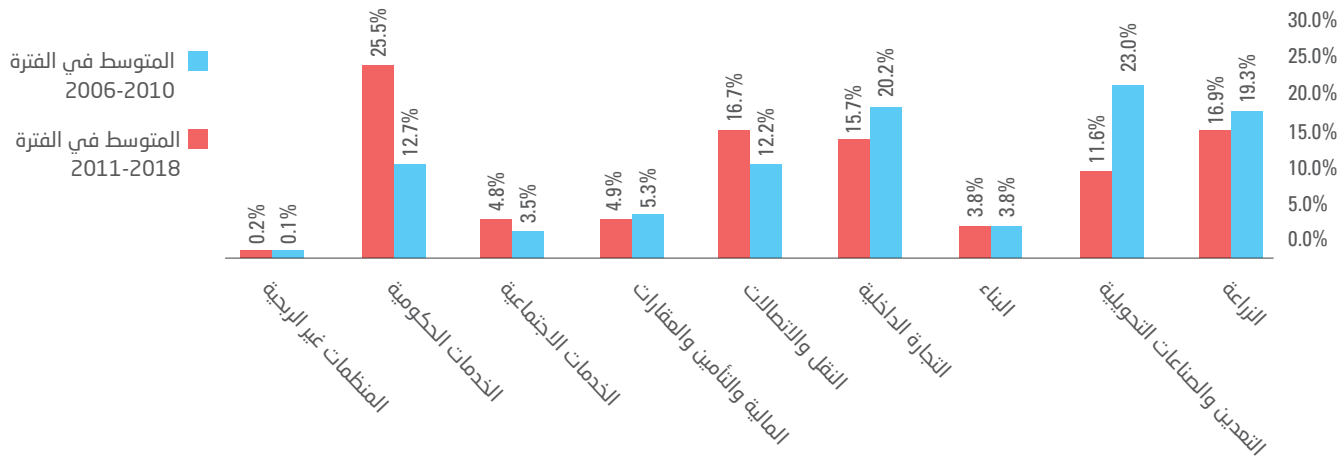
المصدر: الناتج المحلي الإجمالي الفعلي للفترة 2011-2018 بالاستناد إلى المكتب المركزي للإحصاء، الكتاب الإحصائي السنوي لعام 2019، والناتج المحلي الإجمالي الافتراضي بالاستناد إلى توقعات برنامج الأجنحة الوطنية لمستقبل سوريا.

3. مكونات الناتج المحلي الإجمالي في جانب العرض ومصادر النمو والانكماش

والصناعية، وتدهور الحالة الأمنية وتلاشي سيادة القانون، هي العوامل الرئيسية التي أدت إلى انهيار هذين القطاعين. وانخفاض المساهمة في الناتج المحلي الإجمالي عنت أن قطاعي الخدمات الحكومية والنقل والاتصالات كان لهما نصيب أكبر من الناتج المحلي الإجمالي من حيث القيمة النسبية، حيث ارتفع من متوسط قدره 13 في المائة و12 في المائة على التوالي في الفترة 2006-2010، إلى 25 في المائة و17 في المائة في الفترة 2011-2018 (الشكل 28). وظلت حصة الزراعة كبيرة، رغم انخفاضها من 19 في المائة إلى 17 في المائة بين الفترتين.

غير النزاع المكونات التي يتألف منها جانب العرض من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي مقارنة بفترة ما قبل النزاع. فقد انخفضت مساهمة قطاع التعدين (بما في ذلك النفط) والتصنيع في الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي من 23 في المائة في المتوسط في الفترة 2006-2010 إلى 12 في المائة في الفترة 2011-2018، ومساهمة قطاع التجارة الداخلية من 20 في المائة إلى 16 في المائة. وكانت العقوبات الاقتصادية الصارمة التي فرضتها الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الأوروبي على النفط والمال والتجارة، والأضرار التي لحقت برأس المال المادي في البنى الأساسية النفطية

الشكل 28. مكونات الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في المتوسط حسب القطاع خلال الفترتين، 2006-2010 و2011-2018



المصدر: الجمهورية العربية السورية، المكتب المركزي للإحصاء، الكتاب الإحصائي السنوي لعام 2019.

الفترة 2005-2010، كل نقطة مئوية من النمو بما متوسطه -0.07 نقطة مئوية. ويعزى ذلك إلى فترات الجفاف الدورية التي ضربت المنطقة، وإلى سياسة زراعية توجّهت نحو استخدام غير فعال للمياه وتشويه نظام الحوافز. وفي فترة 2010-2018، ساهمت الزراعة بحوالي 0.22 نقطة في كل نقطة مئوية من الانكماش في الناتج المحلي الإجمالي. وكانت أسباب ذلك، علاوة على المشاكل التي عانى منها القطاع قبل نشوب النزاع، انعدام الأمن، والأضرار التي لحقت برأس المال المادي، وحصار المناطق الريفية، ونزوح قسم كبير من سكان الريف.

وعند البحث في مساهمات كل قطاع في نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي، يتبين أن محركات النمو قبل النزاع تسببت بالانكماش أثناءه (الشكل 29). وفي المتوسط بين عامي 2005 و2010، ساهمت الخدمات الحكومية بنحو 0.3 في كل نقطة مئوية للنمو في الناتج المحلي الإجمالي. وساهم كل من التعدين والصناعة التحويلية والنقل والاتصالات والتجارة الداخلية بحوالي 0.2 نقطة مئوية بينما ساهم التمويل والتأمين والعقارات والخدمات الاجتماعية بنحو 0.1 نقطة مئوية.

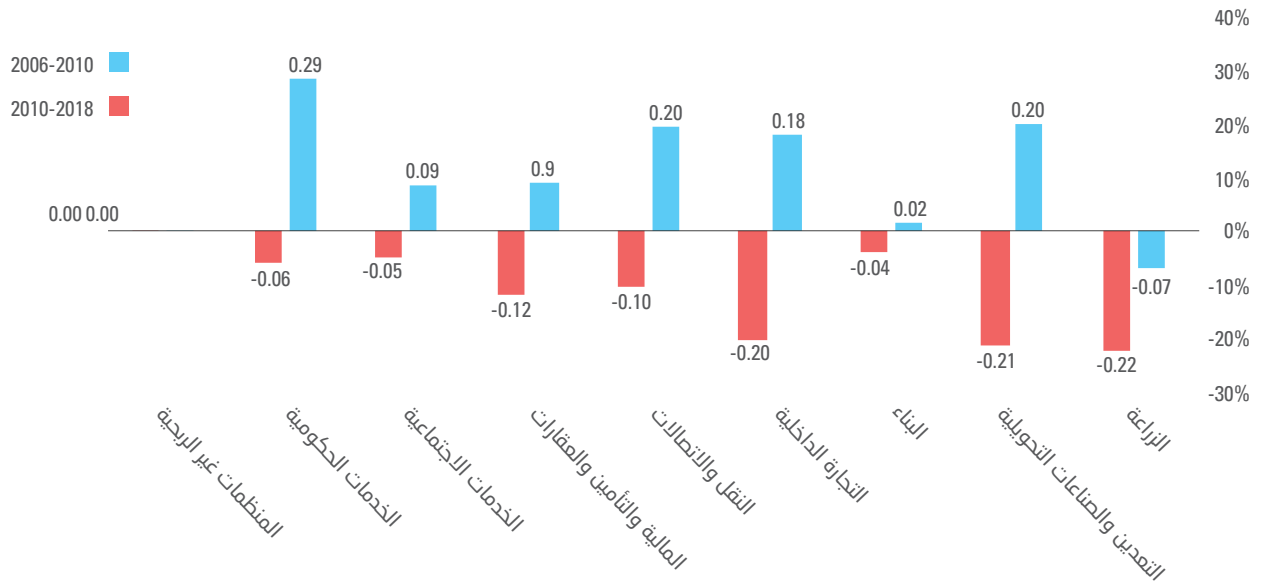
وأما بين عامي 2010 و2018، ولكل نقطة مئوية من الانكماش في الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي، ساهمت الزراعة والتعدين والصناعة التحويلية والتجارة الداخلية بنحو 0.2 نقطة مئوية لكل منها، والنقل والاتصالات والتمويل والعقارات بحوالي 0.1 نقطة مئوية. أما الخدمات الحكومية، التي كانت محرك النمو قبل النزاع، فقد ساهمت بنحو 0.1 نقطة في كل نقطة مئوية من الانكماش في الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي خلال النزاع، وهو ما يفسره الارتفاع النسبي في متوسط حصتها من الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة 2011-2018.

وتؤدي الزراعة دوراً متقلباً في النمو الاقتصادي، فكانت مساهمتها في نمو الناتج المحلي الإجمالي قبل النزاع سلبية، حيث خفضت، خلال



المصدر: محمد حسان قطنا

الشكل 29. معدل انتشار الحرمان في مؤشرات الدليل العربي للفقر المتعدد الأبعاد باستخدام الحد الفاصل لكل من الفقر الحاد والفقر، 2006



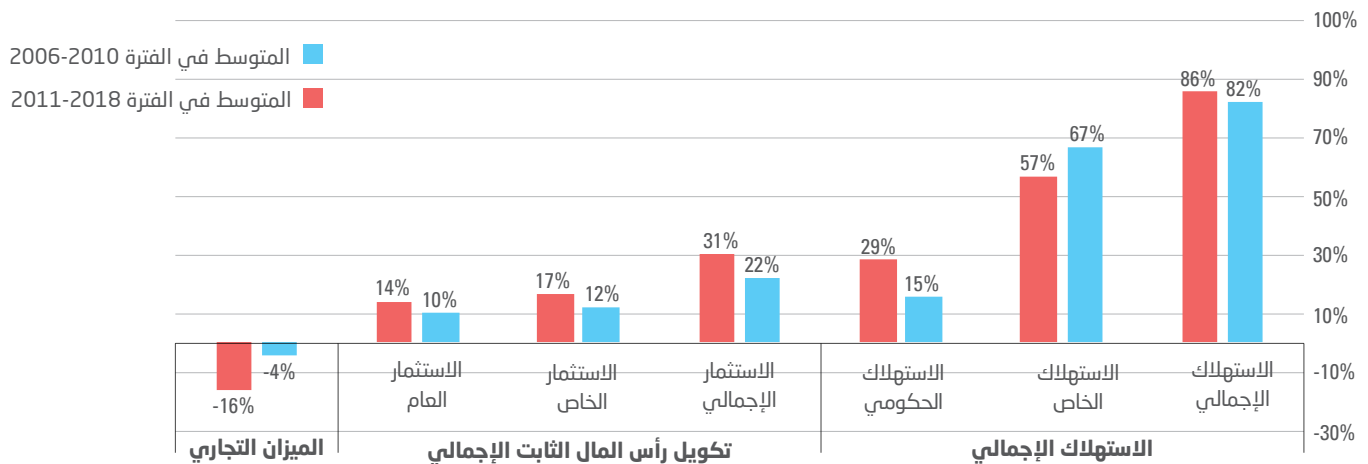
المصدر: الجمهورية العربية السورية، المكتب المركزي للإحصاء، الكتاب الإحصائي السنوي لعام 2019.

4. مكونات الناتج المحلي الإجمالي في جانب الطلب ومصادر النمو والانكماش

الاستثمار من الإنفاق كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي، من 22.2 في المائة إلى 30.6 في المائة، مدفوعة بالاستثمار الخاص، الذي ارتفع من 12 في المائة إلى 16.9 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي. وزادت حصة الاستثمار العام بدرجة أقل، من 10.3 في المائة إلى 13.6 في المائة، في الفترة نفسها. وكان المصدر الرئيسي لتلبية الاحتياجات الاستهلاكية هو التمويل بالعجز، بالإضافة إلى زيادة الاعتماد على الواردات بتمويل من المساعدات الخارجية والاقتراض، مما دفع نسبة العجز التجاري من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي من 4 في المائة في المتوسط لمدة خمس سنوات قبل النزاع إلى 16 في المائة خلال سنوات النزاع.

بعد البحث في أنماط الإنفاق في الاقتصاد (الشكل 30)، يتبين أن مكونات الإنفاق في الناتج المحلي الإجمالي انكمشت كافة من حيث قيمتها المطلقة، إلا أن النزاع غير التركيبة النسبية للإنفاق الإجمالي. وانخفض الاستهلاك الخاص من 67 في المائة من الإنفاق على الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي، كمتوسط للسنوات الخمس قبل النزاع، إلى 57 في المائة في الفترة 2011-2018، وذلك بسبب انخفاض الإنتاج المحلي. وبالمقابل، شهدت الفترة نفسها ارتفاعاً كبيراً في الاستهلاك العام، من 15 في المائة إلى 29 في المائة، في المتوسط، من الإنفاق على الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي. وأدى ذلك إلى زيادة مجموع الاستهلاك كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي، من 82 في المائة إلى 86 في المائة في الفترة نفسها. كما ازدادت حصة

الشكل 30. متوسط مكونات الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي حسب بنود الإنفاق، 2006-2010 و2011-2018

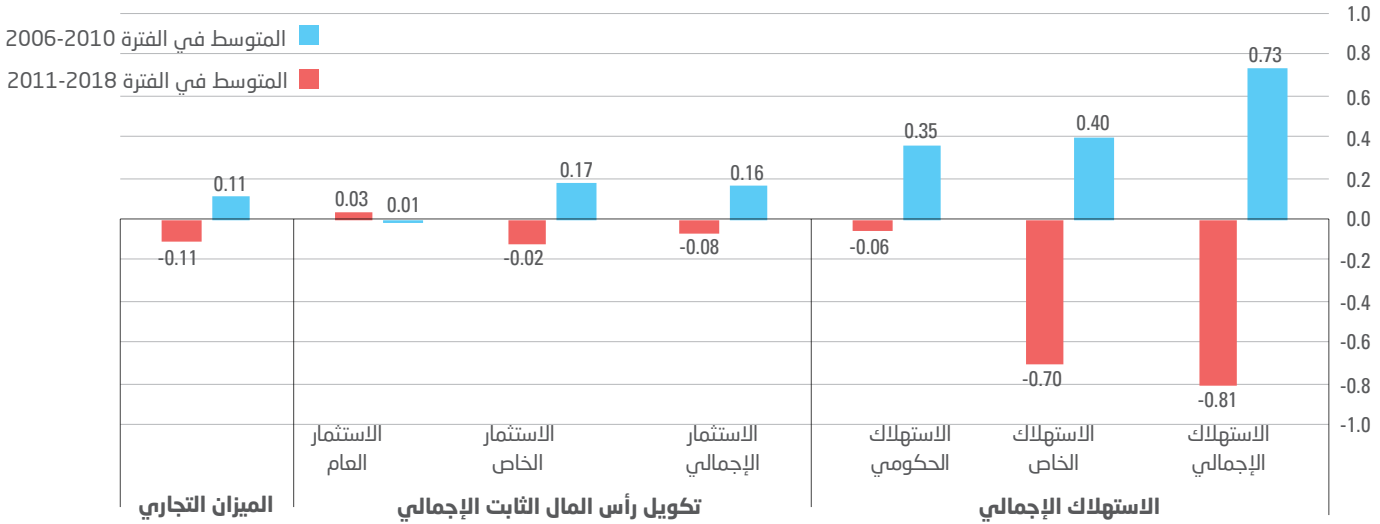


المصدر: الإسكوا، تقديرات وحسابات برنامج الأجددة الوطنية لمستقبل سوريا بالاستناد إلى المكتب المركزي للإحصاء في الجمهورية العربية السورية، الكتاب الإحصائي السنوي لعام 2019.

وبعد نشوب النزاع، وكمتوسط خلال سنوات النزاع 2011-2018، ساهم انكماش الاستهلاك الكلي في كل نقطة مئوية من معدل انكماش الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي، وعلى وجه الخصوص ساهم انكماش الاستهلاك الخاص بمقدار 0.7، وانكماش الاستثمار الكلي بمقدار -0.1. وكانت مساهمة الميزان التجاري في انكماش الناتج المحلي الإجمالي خلال النزاع شبه معدومة.

وكان الاستهلاك الكلي هو المحرك الرئيسي للتغيير في الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في الجمهورية العربية السورية قبل النزاع وأثناءه (الشكل 31). فخلال السنوات الخمس ما قبل النزاع، كانت حصة الاستهلاك الكلي، وهو مؤزَع بالتساوي بين استهلاك خاص وعام، تشكل في المتوسط 0.7 من كل نقطة مئوية من معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي. أما الباقي، فكان مصدره الاستثمار الكلي (0.2) والميزان التجاري (0.1).

الشكل 31. متوسط مساهمة بنود الإنفاق في كل نقطة مئوية من معدل النمو/الانكماش في الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي، 2006-2010 و2011-2018



المصدر: الإسكوا، تقديرات وحسابات برنامج الأجددة الوطنية لمستقبل سوريا بالاستناد إلى المكتب المركزي للإحصاء في الجمهورية العربية السورية، الكتاب الإحصائي السنوي لعام 2019.

دال. التجارة الخارجية

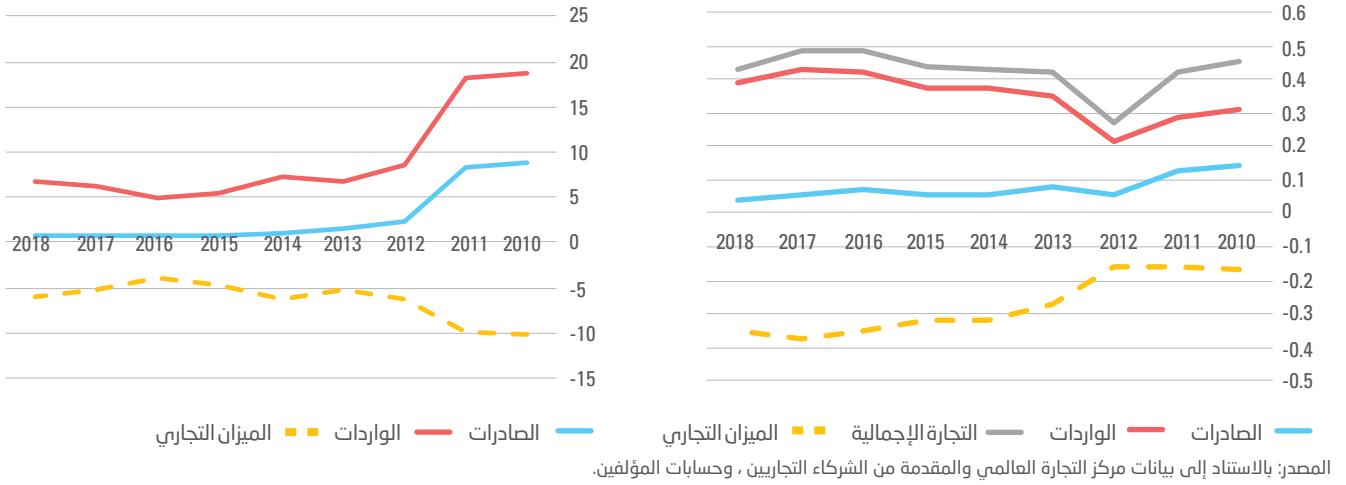
كان أقل من انخفاض الصادرات. وأدى ذلك إلى ارتفاع نسبة الواردات إلى الناتج المحلي الإجمالي من 31 في المائة في عام 2010 إلى ما يقارب 39 في المائة في عام 2018. وانخفضت نسبة الصادرات من 14.3 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2010، إلى 4.1 في المائة في عام 2018. ونتيجة لذلك، اتسع العجز التجاري من -16.6 في المائة إلى -34.6 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، على الرغم من انخفاض قيمته من 10.1 مليار دولار إلى 6.1 مليار دولار في 2010-2018، مع ما يترتب على ذلك من آثار وخيمة على الاحتياطي بالعملة الأجنبية وسعر صرف الليرة السورية.

وبالأرقام المطلقة، انخفضت الصادرات السورية من 8.7 مليار دولار في عام 2010 إلى 2.3 مليار دولار في عام 2012، واستمرت في تراجع مطرد، حتى وصلت إلى 0.72 مليار دولار في عام 2018 (الشكل 32). وجاء هذا التدهور نتيجة لتعطل لسلاسل الإنتاج والتجارة بسبب الأضرار التي لحقت بالبنية الأساسية، والقيود الاقتصادية الأحادية الجانب التي فرضتها الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الأوروبي في عام 2011، مما أعاق أيضاً معاملات الجمهورية العربية السورية مع العالم، وتسبب بهروب رأس المال المادي والمالي والبشري إلى الخارج.

سجلت التجارة الخارجية اتجاهاً تنازلياً مماثلاً لمؤشرات الاقتصاد الكلي الأخرى. وبما أن معظم الحدود ظلت خارج سيطرة الحكومة لعدة سنوات، بقي العديد من المعاملات عبر الحدود مع دول الجوار خارج البيانات الرسمية. ويجري تحليل التجارة الخارجية باستخدام بيانات منقولة عن مصادر أخرى، يجمعها الشركاء التجاريون للجمهورية العربية السورية وينشرها مركز التجارة الدولية. إلا أن هذه البيانات لا تشمل العراق، الذي كان في الماضي شريكاً تجارياً رئيسياً، إذ أنه لم يقدم بياناته إلى مركز التجارة الدولية، وإن كان ذلك في الواقع لن يحدث فرقا يذكر في ظل سيطرة تنظيم الدولة الإسلامية على مناطق الحدود بين الجمهورية العربية السورية والعراق في ذلك الوقت.

يعطي قياس مؤشرات التجارة بالنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي صورة عن الأهمية النسبية للتجارة الخارجية في الاقتصاد. وفي عام 2010، شكل حجم تجارة السلع والصادرات والواردات نحو 45 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وفي عام 2012، انخفض حجم التجارة بالنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي إلى 27 في المائة ثم ازداد باطراد ووصل إلى حوالي 43 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في المتوسط خلال الفترة 2013-2018 (الشكل 32). وتفسير هذا الارتفاع هو أن الانخفاض الذي سجلته الواردات بسبب النزاع (بالقيمة المطلقة)

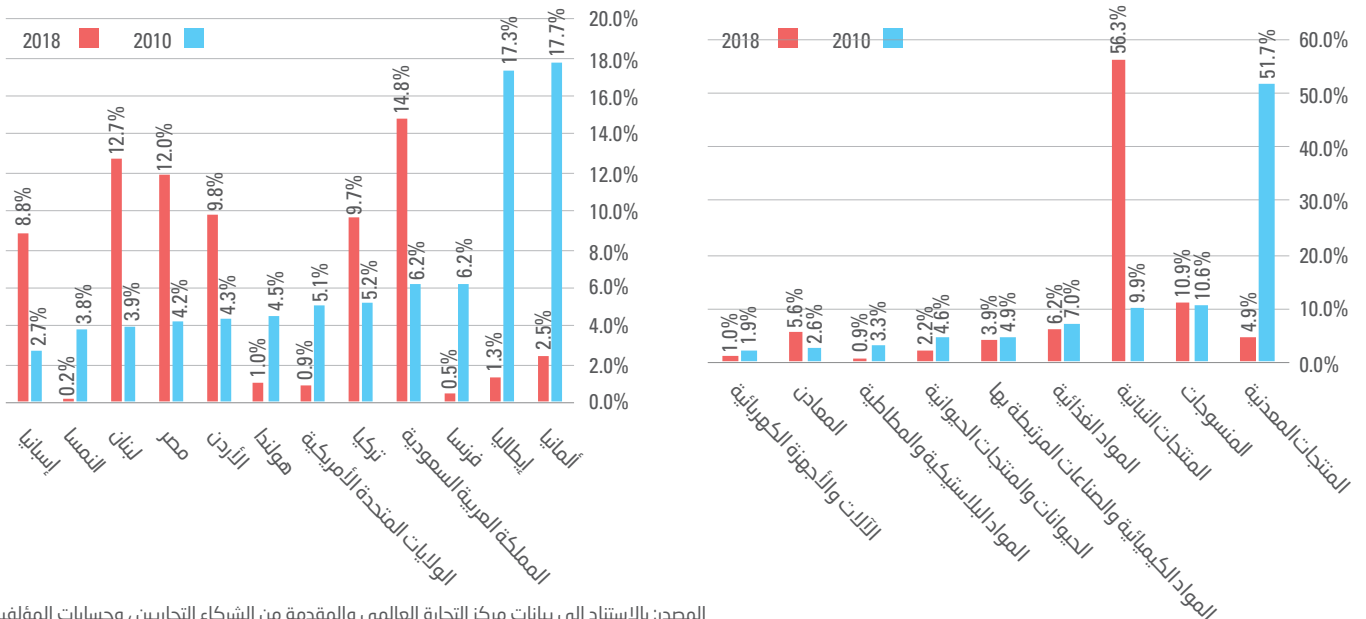
الشكل 32. التجارة الخارجية كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي، والتجارة الخارجية، 2010-2018 (مليار دولار أمريكي)



وأدى النزاع وما تخلّله من عقوبات أيضاً إلى توجيه الصادرات بعيداً عن الوجهات التقليدية (الشكل 33). فبعد أن كانت حصة البلدان الأوروبية 45.6 في المائة (4.8 مليار دولار) من مجموع الصادرات السورية في عام 2010، لم تتلق أكثر من 20.6 في المائة (0.15 مليار دولار) في عام 2018. وفي المقابل، ارتفعت حصة البلدان العربية، باستثناء العراق، من 25.1 في المائة (2.2 مليار دولار) من مجموع الصادرات في عام 2010، إلى 62.1 في المائة (0.44 مليار دولار) في عام 2018¹¹³. وفي اتجاه مماثل، بلغت الصادرات إلى تركيا وإيران في عام 2018 ما نسبته 9.7 في المائة (0.07 مليار دولار) و 0.9 في المائة (0.007 مليار دولار)، على التوالي، مقابل 5.2 في المائة (0.44 مليار دولار) و 0.3 في المائة (0.03 مليار دولار) في عام 2010. وكانت الصادرات إلى روسيا ضئيلة في الفترتين.

لقد غير النزاع تركيبة الصادرات السورية. ففي عام 2010، شكلت المنتجات المعدنية (ولا سيما النفط والفوسفات) 52 في المائة من قيمة مجموع الصادرات (الشكل 33). أما الباقي فكان من المنتجات النباتية (9.9 في المائة) والمواد الغذائية (7 في المائة) والمواد الكيميائية (4.9 في المائة) والحيوانات والمنتجات الحيوانية (4.6 في المائة). وبعد أن خضع قطاع النفط لعقوبات منذ بداية النزاع، وتعرض لاحقاً لدمار هائل تحت سيطرة تنظيم الدولة الإسلامية، كادت سلة الصادرات السورية تخلو من المنتجات المعدنية بحلول عام 2018. ونتيجة لذلك، ارتفعت حصة المنتجات النباتية من 10 في المائة إلى 56 في المائة من مجموع الصادرات، في حين انخفضت بالأرقام المطلقة من 1.1 مليار دولار في عام 2010 إلى 0.41 مليار دولار في عام 2018. وشكلت المنسوجات 10.9 في المائة من مجموع الصادرات، والأغذية 6.2 في المائة، والمعادن 5.6 في المائة، والصناعات الكيميائية 3.9 في المائة.

الشكل 33. تركيبة الصادرات ووجهتها، 2010 و2018 (النسبة المئوية من مجموع الصادرات)



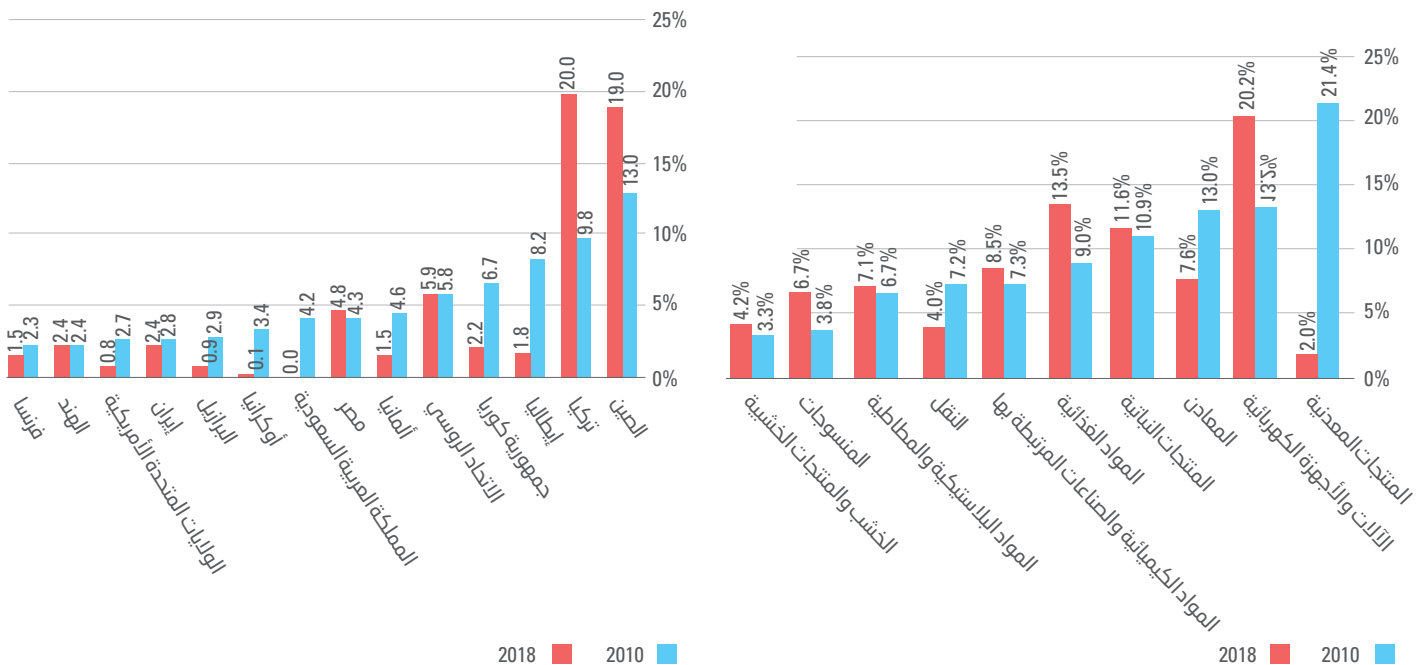
(34). أما باقي الواردات، فكان مصدرها الصين (13 في المائة) وتركيا (9.8 في المائة) وروسيا (5.8 في المائة) وإيران (2.8 في المائة). ولكن، بحلول عام 2018، لم تتجاوز حصة الاتحاد الأوروبي من مجموع الواردات السورية 10.7 في المائة (0.7 مليار دولار)، في حين بلغت حصة البلدان العربية 27.5 في المائة (1.85 مليار دولار)، أي ما يعادل 74 في المائة من مستواها في عام 2010 محسوباً بالدولار الأمريكي. وبلغت حصة تركيا والصين وروسيا 19 في المائة و20 في المائة و5.9 في المائة على التوالي، في حين ظلت حصة إيران على حالها تقريباً، حيث انخفضت بنسبة 0.4 في المائة فقط (الشكل 34).

“انخفضت الصادرات السورية من 8.7 مليار دولار في عام 2010 إلى 2.3 مليار دولار في عام 2012، واستمرت في تراجع مطرد، حتى وصلت إلى 0.72 مليار دولار في عام 2018. وجاء هذا التدهور نتيجة لتعطل سلاسل الإنتاج والتجارة بسبب الأضرار التي لحقت بالبنية الأساسية، والقيود الاقتصادية الأحادية الجانب التي فرضتها الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الأوروبي في عام 2011”

والعوامل التي أدت إلى انخفاض الاستهلاك الكلي والاستثمار، قد أدت إلى تأثير مماثل، ولكن أكبر، على الواردات. فقد انخفضت قيمة السلع المستوردة إلى الجمهورية العربية السورية من 17.6 مليار دولار إلى 6.7 مليار دولار بين عامي 2010 و2018 (الشكل 34)، وتغيرت الحصص أيضاً. ففي عام 2010، كانت المنتجات المعدنية تمثل 21.4 في المائة من الواردات، وهي الحصة الأعلى. ولكن مساهمتها في مجموع الواردات قد انخفضت، بحلول عام 2018، إلى 2 في المائة فقط. وانخفضت أيضاً مساهمة المعادن ومعدات النقل في الواردات من 13 في المائة و7.2 في المائة، على التوالي، في عام 2010 إلى 7.6 في المائة و4 في المائة في عام 2018. وفيما تراجعت حصة بعض الواردات تراجعاً حاداً بين عامي 2010 و2018، شهدت واردات أخرى مساراً معاكساً. ففي عام 2010، كانت الآلات تمثل فقط 13.2 في المائة من الواردات، أما في عام 2018، فقد ارتفعت مساهمتها إلى 20.2 في المائة. وبالمثل، بلغت حصة المنتجات النباتية، في عام 2010، 10.9 في المائة من الواردات، والمواد الغذائية 9 في المائة، والمواد الكيميائية 7.3 في المائة، والمواد البلاستيكية والمطاطية 6.7 في المائة، والمنسوجات 3.8 في المائة. أما بحلول عام 2018، فقد ارتفعت حصة هذه المنتجات من مجموع الواردات، فأصبحت حصة المنتجات النباتية 11.6 في المائة، والمواد الغذائية 13.5 في المائة، والمواد الكيميائية 8.5 في المائة، والمواد البلاستيكية والمطاطية 7.1 في المائة، والمنسوجات 6.7 في المائة.

ومن حيث التوزيع الجغرافي، كان الاتحاد الأوروبي مصدر 25.8 في المائة (4.9 مليار دولار) من الواردات السورية في عام 2010، والبلدان العربية مصدر 13.5 في المائة (2.6 مليار دولار) (الشكل

الشكل 34. تركيبة الواردات وبلدان المنشأ من الواردات، 2010 و2018 (النسبة المئوية)



المصدر: بالاستناد إلى بيانات مركز التجارة العالمي والمقدمة من الشركاء التجاريين، وحسابات المؤلفين.

هاء. السياسة النقدية والقطاع المالي

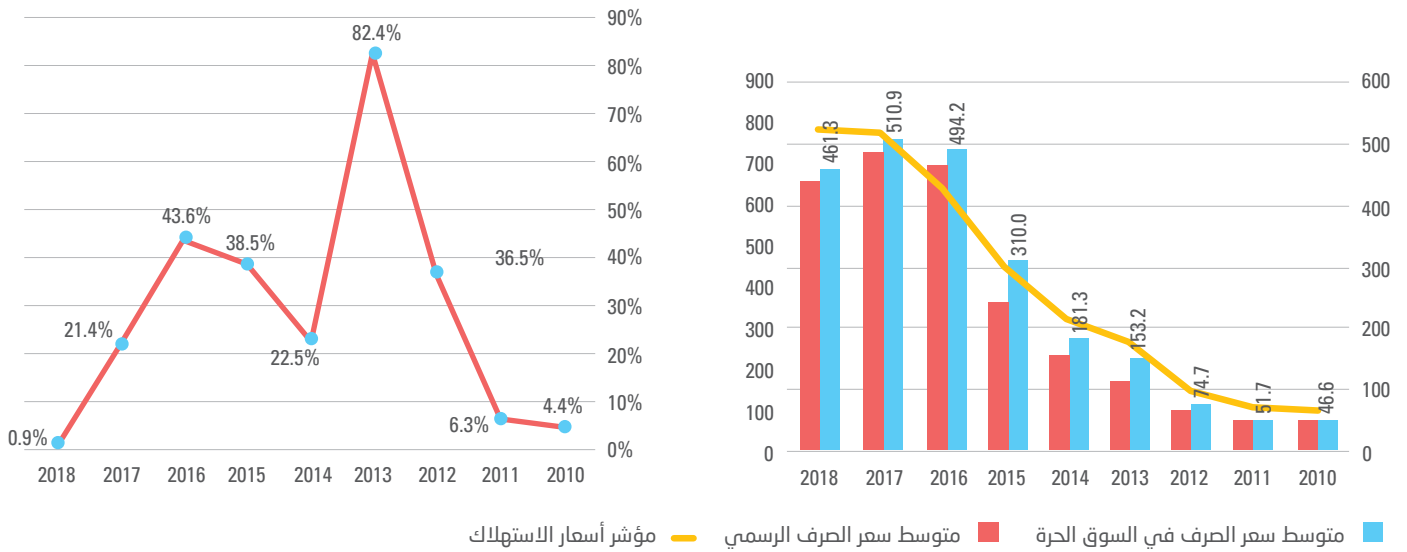
الأجنبي، وفرض قيوداً على تداول العملات الأجنبية، بالإضافة إلى مراقبة الواردات. ولم تُفلح هذه التدابير في كبح تدهور العملة. ونشأت سوق موازية للعملات الأجنبية، مما رفع توقعات التضخم، وأدى إلى ارتفاع مستوى الأسعار، ودفع أسعار الصرف في اتجاه تصاعدي (الشكل 35). وفي أواخر عام 2018، بلغ متوسط سعر الصرف 460.2 ليرة لكل دولار، بعد أن كان 46.6 ليرة في عام 2010، بتراجع قدره 90 في المائة تقريباً في قيمة الليرة.

وفي عام 2019، انخفضت قيمة الليرة، ليصل سعرها في أيلول/سبتمبر إلى 650 ليرة مقابل الدولار. ومع بدء الأزمة المالية في لبنان في الشهر التالي، سجلت الليرة السورية مزيداً من الخسارة مقابل الدولار حتى أصبح الدولار يعادل 1,000 ليرة سورية في أواخر العام. ونتيجة لذلك، ارتفع معدل التضخم في الأسواق السورية بأكثر من 50 في المائة، مما تسبب في حدوث اضطرابات في النشاط الاقتصادي مع مزيد من الخسائر في القوة الشرائية للسوريين العاديين. وقد دفعت هذه التطورات المتسارعة بمؤشرات الفقر وانعدام الأمن الغذائي إلى مزيد من التدهور.

يظهر في تغيرات الأسعار جانب كبير من كلفة النزاع السوري على الاقتصاد بأسره. ووفقاً للبيانات الرسمية، بلغ مؤشر أسعار المستهلك في البلد 811 بحلول نهاية عام 2018، وذلك باتخاذ عام 2010 كسنة أساس. وفي السنوات الأولى من النزاع، دفعت الصدمات في جانب العرض تحرك الأسعار، إذ تقلبت تكاليف الإنتاج وتعطلت سلاسل الإمداد بسبب تدهور الحالة الأمنية وتراكم الأضرار على رأس المال المادي المساهم في الإمكانيات الإنتاجية. وتفاقت هذه الاضطرابات بفعل الانقسامات بين الفصائل المتحاربة منذ عام 2013. وانعكست صدمات العرض في نقص السلع الأساسية (وتراجع الصادرات)، مما أدى إلى ارتفاع في الأسعار تفاقم بسبب توقعات التضخم.

ولم يصاحب انخفاض الصادرات انخفاض مماثل في الواردات، مما أدى إلى توسيع العجز التجاري وشكل ضغوطاً متزايدة على قيمة الليرة السورية. وحاول مصرف سوريا المركزي كبح جماح انخفاض الليرة عن طريق إدارة الطلب. واعتمد سعر صرف خاصاً للمعاملات الرسمية، وأقدم على سلسلة من التدخلات في سوق الصرف

الشكل 35. مؤشر أسعار المستهلك وسعر الصرف الرسمي في السوق الحرة لليرة السورية مقابل الدولار، ومعدل التضخم، 2010-2018



المصدر: الإسكوا، حسابات برنامج الأجنة الوطنية لمستقبل سوريا بالاستناد إلى أسعار الصرف الرسمية التي يحددها مصرف سوريا المركزي للمصارف، وهي متاحة على: <http://cb.gov.sy/ar/stats/> category?id=7e96402809 (جرى الاطلاع عليها في 18 كانون الأول/ديسمبر 2019)؛ بيانات مؤشر أسعار المستهلك للمكتب المركزي للإحصاء، متاحة على: <http://cbssyr.sy/cpi-2019.htm> (جرى الاطلاع عليها في 18 كانون الأول/ديسمبر 2019).

82.4 في المائة (الشكل 35). وعلاوة على ذلك، لم يساعد استخدام سياسة مراقبة الأسعار على السلع الأساسية في السيطرة على التضخم، بل أدى إلى تحويل تداول السلع بأسعار محددة إدارياً من السوق الرسمية إلى السوق الموازية ولكن بأسعار أعلى، كما كان حال النفط وغاز الطهي والخبز¹¹⁴.

وكان التضخم في الجمهورية العربية السورية نتيجة حتمية لسنوات النزاع. فعلى الحكومة أن تؤمن نفقاتها الجارية لدفع الرواتب، ودعم السلع الأساسية، وتمويل الإنفاق العسكري المتزايد. ومع نفاذ المدخرات الحكومية، كان الملاذ الأخير تمويل العجز (طباعة النقود)، الذي رفع معدلات التضخم في عام 2013 إلى

واو. أسواق رأس المال

حيث انخفض صافي هوامش الفائدة¹²⁰ من 2.42 في المائة في عام 2010 إلى 1.46 في المائة في عام 2015¹²¹. وفي فترة ما قبل النزاع، بلغ متوسط صافي هوامش الفائدة في الجمهورية العربية السورية 2.6 في المائة¹²²، أي أقل منه في لبنان (3.6 في المائة) والأردن (4.7 في المائة)، مما يشير إلى معدل معقول¹²³. ونظراً لارتفاع مستويات المخاطر وما صاحبها من ارتفاع في تكاليف رصد الأداء في ظل الظروف الأمنية الصعبة، من المتوقع أن يكون الفارق في الإقراض قد اتسع وأن تكون كلفة رأس المال قد زادت. ونظراً لمحدودية البيانات المتاحة، ليست نتائج تحليل تكلفة رأس المال حاسمة.

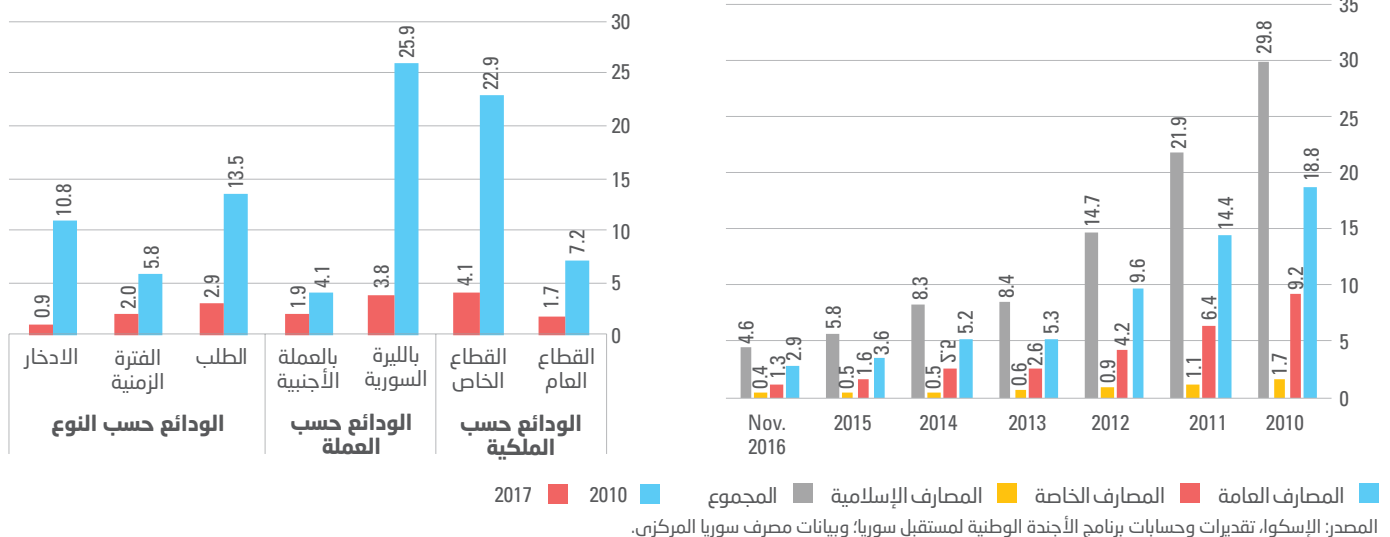
وقد انخفض مجموع الودائع في القطاع المصرفي بأكثر من 82 في المائة في الفترة 2010-2017، نتيجة لتدهور الاقتصاد، وانعدام اليقين، وارتفاع تكلفة الفرصة البديلة لحياسة الأرصدة بالليرة السورية التي كانت تفقد قيمتها. وانخفضت القيمة الدلالية للودائع، من 29.8 مليار دولار في عام 2010 إلى 4.6 مليار دولار في عام 2016، أي بنسبة 85 في المائة. وتشير التقديرات إلى أن الودائع قد نمت في عام 2017 بنحو 14 في المائة، لتصل قيمتها إلى 5.3 مليار دولار، ولكن لم تصدر، حتى وقت نشر هذا التقرير، أي أرقام حقيقية في هذا الصدد¹²⁴.

وفي عام 2010، استحوذت المصارف العامة على 63 في المائة من إجمالي الودائع، وحافظت على هذه الحصة في عام 2016. وانخفض مجموع الودائع في المصارف الخاصة بنسبة طفيفة، من 30.8 إلى 28.3 في المائة. وقد تزايدت حصة المصارف الإسلامية من 5.7 في المائة إلى 8.7 في المائة (الشكل 36). ولكن، بشكل عام، تغير مستوى الودائع كثيراً خلال الفترة 2010-2017. فانخفضت القيمة الدلالية للودائع الخاصة من 22.9 مليار دولار إلى 4.1 مليار دولار، بينما انخفضت القيمة الدلالية للودائع بالليرة السورية من 25.9 مليار دولار إلى 3.8 مليار دولار، ومقدار المخاطر التي اكتنفت ممارسة الأعمال التجارية خلال تلك الفترة.

أدى النزاع إلى تناقص البيانات المتاحة عن أداء القطاع المصرفي. ولا تكشف المصارف التي تملكها الدولة (10 مصارف من أصل 21 مصرفاً) عن نتائجها المالية. وتشير البيانات المتاحة إلى أن النزاع قد تسبب بمزيد من الضعف في الأداء. وتقوم الشركات، عادة، بتمويل أنشطتها من المصارف. ولذلك، يؤدي تضائل إمكانات الوصول إلى الخدمات المالية، ونقص الأموال، وارتفاع تكاليف التمويل، إلى خنق النمو الاقتصادي، وبالتالي إلى تقييد عملية إعادة الإعمار، لا سيما حيث يكون القطاع الخاص محركاً رئيسياً لإعادة البناء الاقتصادي¹¹⁵. وخلال النزاع، شهدت الجمهورية العربية السورية انخفاضاً في الادخار والاستثمار نتيجة لتدهور مناخ الاستثمار، وهجرة الأصول المالية، أو هروب رأس المال¹¹⁶. وعلى هذا النحو، انخفض الاستثمار الخاص بالقيمة المطلقة الحقيقية بمتوسط 31 في المائة في الفترة 2010-2017، في حين ارتفعت حصته من الاستثمار الكلي من 54 في المائة في الفترة 2006-2010 إلى 64 في المائة في الفترة 2011-2017¹¹⁷.

وخلال النزاع، أدى فقدان الصناعات الرئيسية، ولا سيما تلك التي تعمل إلى حد كبير في القطاع غير النظامي، إلى صعوبات واجهتها المصارف في تقييم المخاطر والعائدات تقييماً صحيحاً، وفي توفير فرص الإقراض في حدود معايير الخطر المعقولة. وفي عام 2017، أكدت 75 في المائة من الشركات أنها لا تستخدم الائتمان المصرفي، بعد أن كانت هذه النسبة تبلغ 53 في المائة قبل النزاع، مما يعني أن إعادة تنشيط القطاع الخاص بعد النزاع ستكون صعبة. وبالإضافة إلى ذلك، أفادت 34.1 في المائة من الشركات أن الحصول على التمويل هو من القيود التي تواجهها، حيث انخفضت حصتها من الائتمان المصرفي من 23 في المائة إلى 8 في المائة¹¹⁸. وزاد النزاع من احتمال التخلف عن السداد (خطر التعثر). وازدادت القروض المتعثرة بنسبة كبيرة، من 4 في المائة في عام 2010 إلى 35 في المائة في عام 2013¹¹⁹. وانعكس ذلك على مستويات إيرادات المصارف الخاصة،

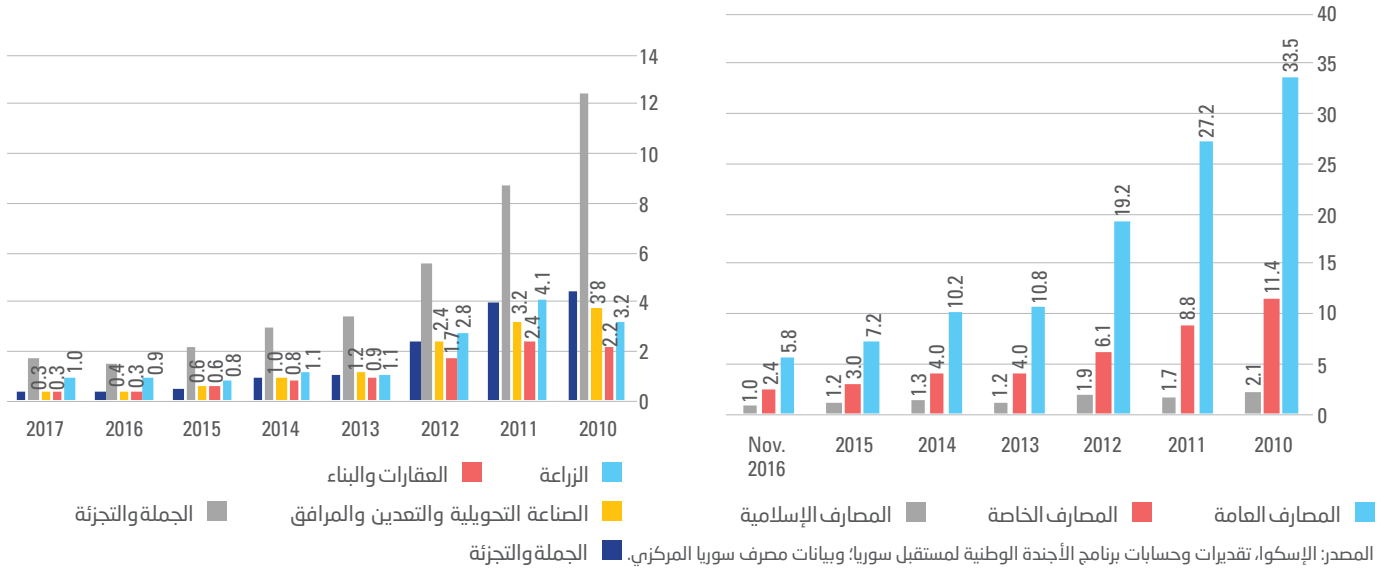
الشكل 36. الحصة من مجموع الودائع حسب نوع المصرف، 2010-2016، وتكوين الودائع في العامين 2010 و2017 (بمليارات الدولارات الأمريكية)



المرتبطة بالنزاع. ومن الناحية النسبية، ظل قطاع التجارة الداخلية يتلقى الجزء الأكبر من الائتمان، بمتوسط قدره 43.3 في المائة بين عامي 2010 و2017. وحصل قطاع الزراعة على ثاني أعلى حصة من الائتمان، بلغت 12.2 في المائة في عام 2010، وارتفعت إلى 26 في المائة في عام 2017. وحصل قطاع العقارات والبناء على 14.6 في المائة من المجموع في عام 2010، ولكن حصته انخفضت إلى 8.5 في المائة في عام 2017. وأخيراً، احتفظت الصناعة التحويلية والتعدين بنسبة تقارب 10 في المائة من الائتمان خلال الفترة نفسها (الشكل 37).

وفي عام 2010، استحوذت المصارف العامة على أكثر من 71 في المائة (33.5 مليار دولار) من مجموع الأصول المصرفية (التي تعادل قيمتها 47 مليار دولار). وفي عام 2016، انخفضت هذه الحصة إلى ما يقرب من 63 في المائة (5.8 مليار دولار) من مجموع الأصول (9.2 مليار دولار). ونتيجة لذلك، ارتفعت حصة المصارف الخاصة والمصارف الإسلامية من مجموع الأصول، من 24.3 و4.5 في المائة إلى 26.1 و10.8 في المائة، على التوالي (الشكل 37). وانخفض مجموع الائتمانات من 26 مليار دولار إلى 3.7 مليار دولار في الفترة 2010-2017. وانخفض، على نحو مماثل، الائتمان المصرفي للقطاعات الاقتصادية نتيجة لانهايار النشاط الاقتصادي بسبب المخاطر

الشكل 37. الحصة من مجموع الأصول حسب نوع المصرف، 2010-2016، وتوزيع التسهيلات الائتمانية التي تقدمها المصارف للقطاعات الاقتصادية، 2010-2017 (بمليارات الدولارات الأمريكية)



زاي. المالية العامة

الناتج المحلي الإجمالي) إلى 3.6 مليارات دولار (25.5 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي) خلال الفترة نفسها. ومع أن العجز في الميزانية انخفض من 1.3 مليار دولار إلى 0.7 مليار دولار، ازدادت، خلال الفترة نفسها، نسبته من الناتج المحلي الإجمالي بأكثر من الضعف، من 2.2- في المائة إلى 4.7- في المائة.

منذ عام 2011، تضع الحكومة السورية قيوداً على نشر بيانات المالية العامة. ولذلك، قُدرت الأرقام بناء على معدل تنفيذ خطة الميزانية المعلنة، وبلاستناد إلى البيانات الرسمية المتفرقة، والحسابات القومية المنشورة. وبما أن البيانات التي تستند إلى الليرة السورية عن سنوات النزاع لا تكاد تقبل المقارنة بسبب ارتفاع معدلات التضخم، جرى تحويل البيانات المقدره لكل سنة إلى الدولارات الأمريكية وباستخدام متوسط سعر الصرف لكل سنة.

وبمراعاة نهج الحساب هذا، تنخفض الأرقام المتعلقة بالمالية العامة على نحو متناسب مع انخفاض الناتج المحلي الإجمالي السوري. فقد انخفضت الإيرادات العامة بنسبة 78- في المائة، من 13.6 مليار دولار (22.4 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي) في عام 2010، إلى نحو 3 مليارات دولار (20.8 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي) في عام 2017 (الشكلان 38 و39). وعلاوة على ذلك، تراجع الإنفاق العام بنسبة 76 في المائة، من 14.9 مليار دولار (24.5 في المائة من

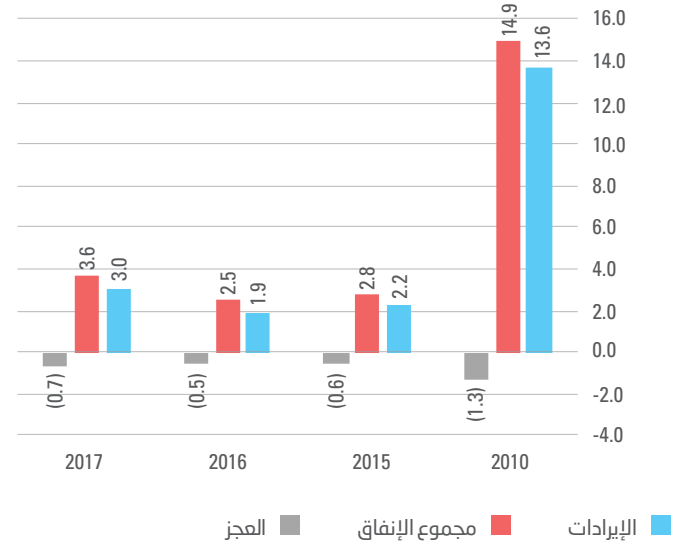
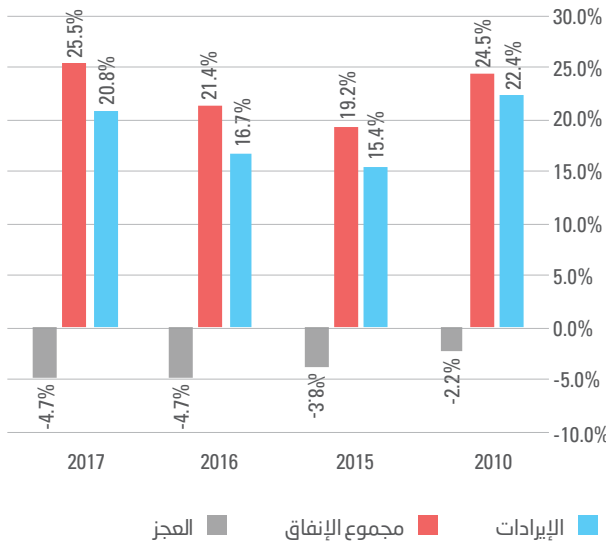


المبلغ المستخدم من هذا التسهيل الائتماني لاستيراد النفط) ليس متاحاً للتحقق من صحة هذا الأمر.

وانخفضت حصة الإيرادات الضريبية غير النفطية من العائدات المرتبطة بالنفط من 41 في المائة في عام 2010 إلى ما يقارب 19 في المائة في عام 2017. ويعزى ذلك إلى فقدان النشاط الاقتصادي وتوسع الاقتصاد غير النظامي، وتراجع الكفاءة في تحصيل الضرائب، وهي عوامل تعود بدورها إلى تدهور الإمكانيات البشرية والمؤسسية. وانخفضت الإيرادات غير النفطية غير الضريبية (مثل الرسوم على الخدمات الحكومية وعائدات الفوائد) من 28 في المائة في عام 2010 إلى 19.5 في المائة في عام 2017 (الشكل 39)، بما يقارب نسبة الإيرادات الضريبية.

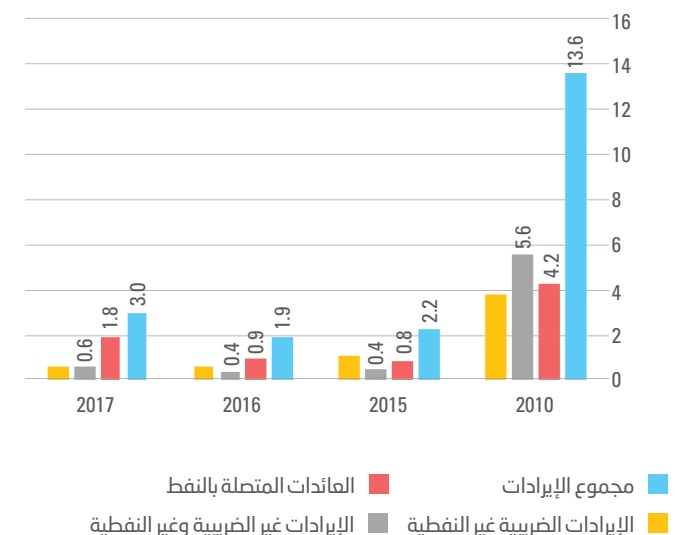
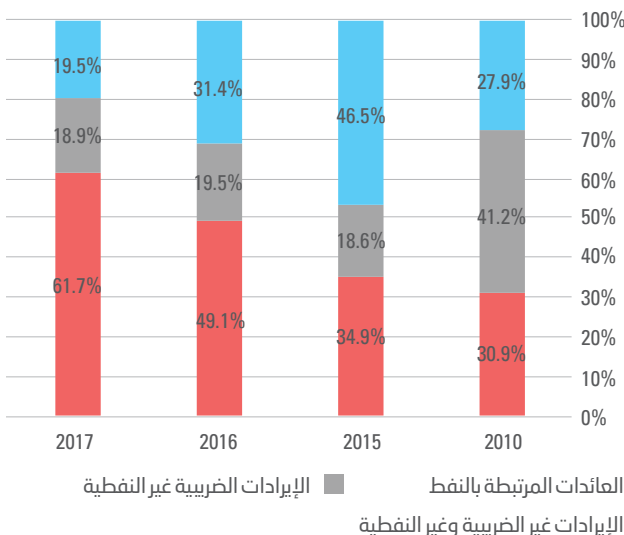
وفي ما يتعلق بمصادر الإيرادات الحكومية، فقد شكلت العائدات المتصلة بالنفط ما نسبته 31 في المائة من مجموع الإيرادات في عام 2010، في حين بلغت نسبة الإيرادات الضريبية غير النفطية 41 في المائة، والإيرادات غير النفطية وغير الضريبية 28 في المائة (الشكل 39). ومع أن الإيرادات انخفضت بين عامي 2010 و2017، ارتفعت حصة عائدات النفط باطراد، حتى وصلت إلى حوالي 60 في المائة في عام 2017 على الرغم من الخسائر في إنتاج النفط (من 380,000 برميل يومياً إلى أقل من 10,000)، وذلك بسبب الخسائر في الإيرادات الضريبية غير النفطية. ويمكن تفسير ذلك بعاملين: الأول هو تضائل قاعدة الإيرادات؛ والثاني هو أنه من الممكن أن تكون عائدات النفط المستورد عن طريق التسهيلات الائتمانية مسجلة كإيرادات في الميزانية، غير أن قيد هذه الإيرادات (الزيادة في الدين العام بقدر

الشكل 38. ملخص الميزانية المقدرة (بمليارات الدولارات الأمريكية)، وكنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي، مقارنة 2015-2017 بمعام 2010



المصدر: الإسكوا، تقديرات وحسابات برنامج الأجنحة الوطنية لمستقبل سوريا.

الشكل 39. التركيبة المقدرة للإيرادات العامة (بمليارات الدولارات الأمريكية)، والتركيبة المقدرة للإيرادات العامة (بالنسبة المئوية)، مقارنة 2015-2017 بمعام 2010

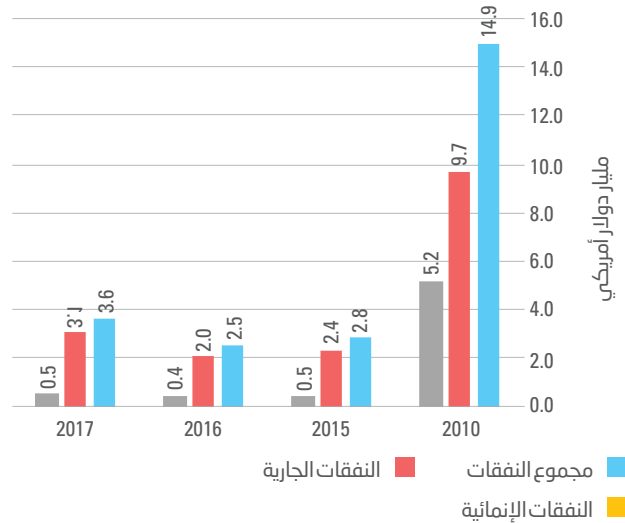
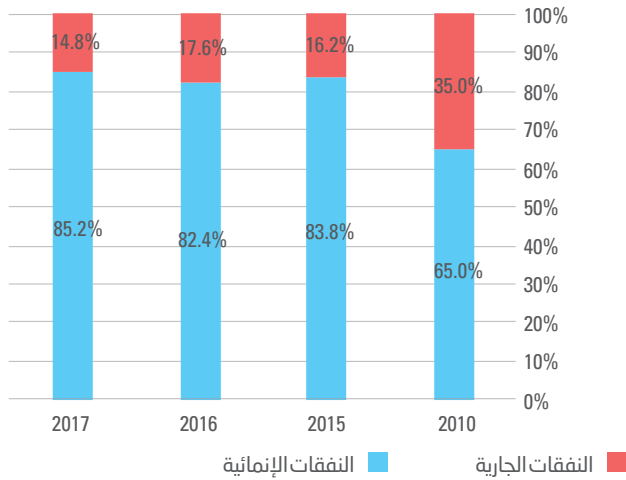


المصدر: الإسكوا، تقديرات وحسابات برنامج الأجنحة الوطنية لمستقبل سوريا.

الذين لا يتوفر أي تفصيل عن سبل توزيعهما، مما يعكس انخفاضاً في الإنفاق الإنمائي بالقيمة المطلقة، من 5.2 مليار دولار إلى 0.54 مليار دولار (الشكل 40).

ومن ناحية الإنفاق، تغيرت مخصصات النفقات الجارية والإنمائية من 65 و 35 في المائة، على التوالي، في عام 2010 إلى 85 و 15 في المائة في عام 2017. ويُعزى ذلك إلى تزايد الإنفاق العسكري والاجتماعي،

الشكل 40. التركيبة المقدّرة للنفقات العامة (بمليارات الدولارات الأمريكية)، والبنود المقدّرة للنفقات الجارية (بالنسبة المئوية)، مقارنة 2015-2017

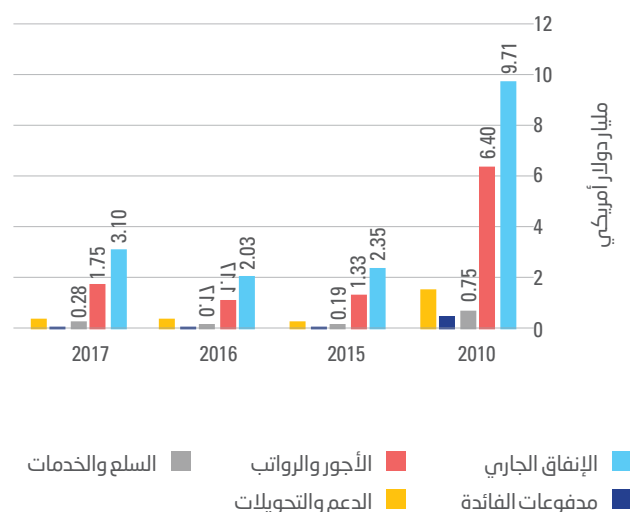
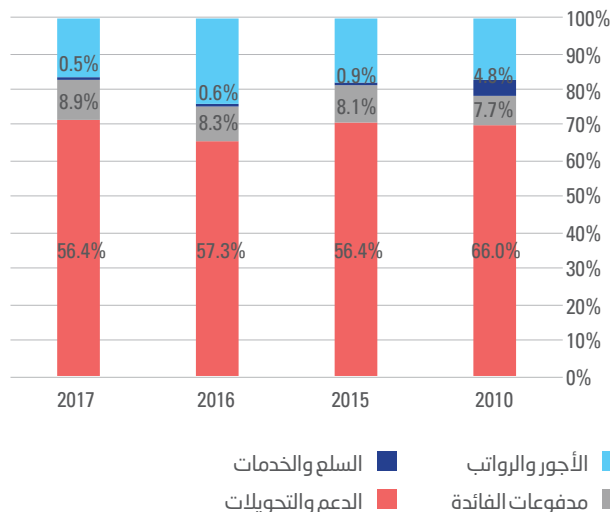


المصدر: الإسكوا، تقديرات وحسابات برنامج الأجنحة الوطنية لمستقبل سوريا.

في أجورهم الحقيقية. وبذلك، تحققت استمرارية عمل القطاع العام، ولكن على حساب مستوى معيشة موظفيه. وظلت حصة السلع والخدمات التي تشتريها الحكومة مستقرة تقريباً عند حوالي 8 في المائة. أما الدعم، وهو البند الثاني اللافت للانتباه في الإنفاق العام، فقد تقلب، من 16 في المائة في عام 2010 إلى 21 في المائة في عام 2016، قبل أن يرجع إلى 13 في المائة في عام 2017.

وعلى الرغم من انخفاض الأجور والرواتب من 6.4 مليار دولار (66 في المائة من إجمالي النفقات) في عام 2010 إلى 1.7 مليار دولار (56 في المائة من إجمالي النفقات) في عام 2017، ظلت تشكل جزءاً هاماً من النفقات الجارية (الشكل 41). لذا، حتى لو بقي عدد موظفي القطاع العام على ما كان عليه قبل النزاع¹²⁵، يتبين من حساب قيمة الإنفاق العام على الأجور، بالدولار الأمريكي، تدهور

الشكل 41. التركيبة المقدّرة للنفقات العامة (بمليارات الدولارات الأمريكية)، والتركيبة المقدّرة للنفقات الجارية (بالنسبة المئوية)، مقارنة 2015-2017



المصدر: الإسكوا، تقديرات وحسابات برنامج الأجنحة الوطنية لمستقبل سوريا.

حاء. ممارسة الأعمال التجارية

سجلت الشركات خلال عام 2009 خسارة في المبيعات بنسبة 9.9 في المائة بسبب انقطاع الكهرباء، و7.6 في المائة بسبب مشاكل المياه والصرف الصحي، و1.3 في المائة بسبب حالات تعطل النقل. وتتسبب أوجه القصور هذه، مجتمعةً، بإخفاق السوق لأن الافتقار إلى هذه البنى الأساسية الخارجية يحول دون توسيع نطاق الأنشطة الإنتاجية في جميع القطاعات في مرحلة ما بعد انتهاء النزاع. ويشير المسح إلى العوامل الأكثر إشكالية، والمثبته للنمو بالنسبة للشركات السورية، والمرتببة حسب الأولوية. فقد أبلغت نسبة 36.7 في المائة من الشركات التي شملها المسح بأن انقطاع الخدمات هو العامل الرئيسي، يليه فقدان الموظفين (15.8 في المائة)، والأضرار المادية وانعدام الأمن (15.2 في المائة)، وفقدان العملاء والموردين (13.9 في المائة)، ومشاكل النقل (8.9 في المائة)، والآليات الحكومية بسبب مشاكل الخدمات التجارية (5.7 في المائة)، والمشاكل المالية (1.9 في المائة)¹²⁷.

أثر النزاع على تركيبة قطاع المؤسسات، فازدادت نسبة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة غير النظامية مقابل تراجع في نسبة المؤسسات الكبيرة من 24 في المائة في عام 2009 إلى 16 في المائة في عام 2017.

ووفقاً لمسح للمشاريع التجارية في عام 2017، في المناطق التي تسيطر عليها الحكومة، أفادت الشركات بأن انقطاع الخدمات (الكهرباء والمياه) هو العقبة الرئيسية أمام ممارسة الأعمال التجارية. وقبل النزاع، كان انقطاع الخدمات يشغل المرتبة الخامسة على سلم العقبات، في حين كان في انعدام اليقين التنظيمي ومعدلات الضرائب والوصول إلى التمويل شواغل أكثر إلحاحاً. وأفادت نسبة 68 في المائة من الشركات المتبقية بأن انقطاع الكهرباء هو التحدي الأكبر، وأبدت نسبة 56 في المائة منها قلقها، بالدرجة الأولى، من عدم انتظام إمدادات الوقود¹²⁶. وكان لسوء البنى الأساسية تأثير شديد على العائد الاجتماعي للقطاع الخاص. فعلى سبيل المثال،

الجدول 2. القضايا التي تؤثر على الشركات السورية، 2018

العوامل الأكثر إشكالية بالنسبة للشركات	النسبة المئوية للردود
انقطاع الخدمات	36.7
فقدان الموظفين	15.8
الأضرار المادية والأمن	15.2
فقدان العملاء/الموردين	13.9
مشاكل النقل	8.9
مشاكل في خدمات الحكومة إلى قطاع الأعمال التجارية	5.7
مشاكل مالية	1.9
مشاكل أخرى	1.9

المصدر: الشركات الباقية في الجمهورية العربية السورية، 2018.

طاء. الحوكمة الاقتصادية

قبل النزاع، تسببت آليات الحوكمة والأطر المؤسسية بوضع قيود شديدة على النشاط الاقتصادي، ولا سيما في القطاع الخاص، وتفاقم ذلك أثناء النزاع¹²⁸. فلطالما شكل الهيكل البيروقراطي المعقد عائقاً أمام بدء الأعمال التجارية في الاقتصاد النظامي، ودفع نحو انتشار العمل في القطاع غير النظامي^{129,130}. ووفقاً لتصنيف البنك الدولي لسهولة ممارسة الأعمال التجارية في عام 2020، يستغرق بدء الأعمال التجارية، في المتوسط، 7.5 إجراءات و15.5 يوماً (الجدول 3). ويكلف 8.1 في المائة من نصيب الفرد من الدخل، وهداً أدنى لرأس المال بنسبة 88.3 في المائة من نصيب الفرد من الدخل. لذا، شغلت الجمهورية العربية السورية المرتبة 143 من 190 اقتصاداً من حيث سهولة بدء الأعمال التجارية؛ ولكن الجدير بالذكر أن هذه النتيجة تعتمد فقط على إحصاءات من المناطق التي تسيطر عليها الحكومة.



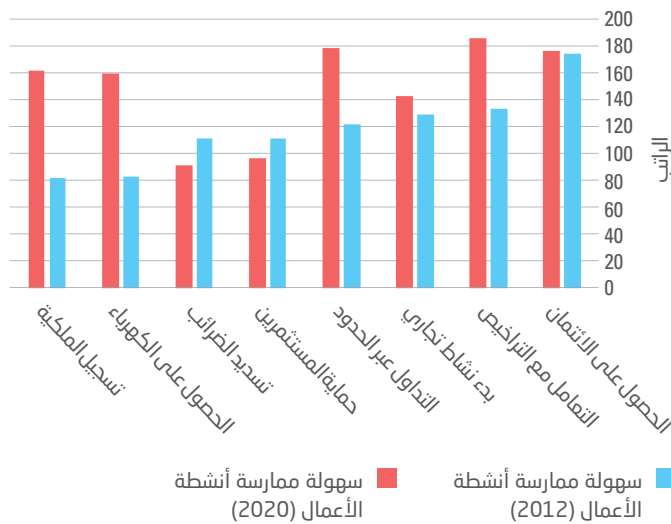
المصدر: Stockphoto, photo credit: Joel Carillet

الجدول 3. تصنيفات سهولة ممارسة الأعمال التجارية، 2020: بدء الأعمال التجارية

اليمن	تركيا	لبنان	الأردن	العراق	الجمهورية العربية السورية	
156	77	151	120	154	143	بدء نشاط تجاري (المرتبة)
6.5	7	8	7.5	8.5	7.5	الإجراءات (العدد)
40.5	7	15	12.5	26.5	15.5	الوقت (أيام)
40.2	6	42.3	23.3	34.2	8.1	الكلفة (بالنسبة المئوية من نصيب الفرد من الدخل)
0.0	0.0	41.5	0.1	14.6	88.3	الحد الأدنى لرأس المال (بالنسبة المئوية من نصيب الفرد من الدخل)

المصدر: World Bank, Doing Business 2020

الشكل 42. الترتيب العام لسهولة ممارسة أنشطة الأعمال في الجمهورية العربية السورية، 2012 مقابل 2020



المصدر: World Bank, Doing Business 2020

السياسي، نقص في الثقة في الاستثمار. ولا يشعر المستثمرون بأنهم قادرين على الحصول على عائدات أنشطتهم، ما يشكل عائقاً مكبلاً للنمو المستدام¹³⁷.

وقد انكمش اقتصاد الجمهورية العربية السورية منذ بداية النزاع مع تراجع حوافز الاستثمار. واليوم، يواجه الاقتصاد مجموعة كبيرة من القيود المرتبطة بالقضايا الاجتماعية والاقتصادية الكلية والهيكلية، والتي تحول دون تحقيق النمو المستدام والشامل¹³⁸. وأكثر هذه القضايا فائدة للاقتصاد السوري، إذا ما عولجت، هي: مواطن الضعف في القوى العاملة والبنى الأساسية، فضلاً عن الحوكمة والإطار المؤسسي، وبيئة الاقتصاد الكلي، والوصول إلى التمويل، ومكامن الإخفاق في الأسواق.

وتعدّ الشركات السورية متضررةً نسبياً في الحصول على رخص البناء وخدمات الكهرباء، لما تتطلبه هذه الرخص من إجراءات ووقت وكلفة، علاوة على تدني نوعية الخدمات. وتعاني الشركات السورية من أوجه ضعف أخرى في إنفاذ العقود وحقوق الملكية، وتواجه الآن عبئاً ضريبياً متزايداً، حيث ارتفع متوسط معدل الضرائب من 39.7 في المائة في عام 2012 إلى 42.7 في المائة في عام 2020¹³¹.

في عام 2011، صنفت الجمهورية العربية السورية، وفقاً لمؤشرات الحوكمة العالمية، عند النقطة المئوية العشرين من حيث الجودة التنظيمية، والنقطة المئوية السادسة والعشرين من حيث سيادة القانون. إلا أن التصنيف لهذين المؤشرين اتجه نحو هبوط حاد بحلول عام 2016، إلى النقطة المئوية الرابعة والأولى في الأسفل، على التوالي¹³². أما الفساد وتصورات الأفراد للفساد، التي طالما شكّلت مصدراً للشكاوى في الجمهورية العربية السورية، فقد تزايدت خلال النزاع، وانخفض ترتيب البلد من المرتبة الرابعة عشرة في أسفل السلم إلى المرتبة الثانية خلال الفترة الزمنية نفسها^{133,134}.

وأشارت مسوح المؤسسات لعام 2009 إلى أن المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم تعتبر انعدام اليقين عقبة كبرى، لا سيما وأن 80 في المائة منها أفادت بأنه عليها تقديم هدايا للموظفين العموميين لكي ينجزوا العمل المطلوب، مقارنة بنسبة 37 في المائة من المشاريع الصغيرة والمتوسطة الحجم في المنطقة¹³⁵. وكما ذكر آنفاً، باتت الجهات الاقتصادية الفاعلة أكثر تردداً في إنماء أعمالها وطلب الائتمان من المصارف، نتيجة لضعف الإطار المؤسسي، ما يؤثر على مدى توفر الائتمان، ويزيد من إحجام المصارف عن توفير الأموال التي يمكن إقراضها للقطاع الخاص.

وقد أدى عدم وجود أدوات كافية لتقييم المخاطر وضعف إنفاذ القانون، مع مرور الوقت، إلى منحى سلوكي خاطئ في تخصيص الائتمانات. ويُخصّص من الأموال المتاحة للإقراض قدرٌ أكبر للقطاع العام مما يُخصّص للقطاع الخاص، رغم أن القطاع العام أقل كفاءة¹³⁶. ونجم عن بيئة الأعمال هذه، إلى جانب عدم الاستقرار

الجدول 4. مؤشرات الحوكمة العالمية حسب التصنيف

السنة	ضبط الفساد	سيادة القانون	الجودة التنظيمية	فعالية الحوكمة	الاستقرار السياسي وغياب العنف	إبداء الرأي والمساءلة
2010	12.86	33.65	19.62	32.06	22.27	4.74
2011	13.74	25.82	19.91	38.39	2.84	3.76
2012	9.95	13.62	4.27	12.32	0.47	3.29
2013	8.53	4.69	4.27	6.64	0.47	3.29
2014	2.40	5.77	3.85	7.21	0.00	3.45
2015	1.92	4.81	4.33	5.29	0.00	2.96
2016	2.40	0.96	3.85	1.92	0.00	1.48

المصدر: World Bank, "World Governance Indicators, 2017", Data Catalog

ملاحظات:

- أ. يعكس هذا المؤشر التصورات بشأن جودة الخدمات العامة، وجودة الخدمة المدنية ودرجة استقلالها عن الضغوط السياسية، والجودة في صياغة السياسات وتنفيذها، ومصداقية الحكومة في التزامها بتلك السياسات.
- ب. يقيس مؤشر الاستقرار السياسي وغياب العنف والإرهاب التصورات بشأن احتمال انعدام الاستقرار السياسي واللجوء إلى العنف لدوافع سياسية، بما في ذلك الإرهاب.
- ج. يعكس هذا المؤشر التصورات بشأن مدى قدرة مواطني البلد على المشاركة في اختيار حكومتهم، فضلاً عن حرية التعبير، وحرية تكوين الجمعيات، وحرية الإعلام.

باء. خلاصة

عام 2017 مقارنة بعام 2010، ما يعني، وفقاً للمكتب المركزي للإحصاء، أن معدل التضخم بلغ حوالي 800 في المائة على مدى ثماني سنوات من النزاع.

وليست الأضرار التي سبقت الإشارة إليها سوى البداية. فعلاوة عليها، هناك قدر هائل من البطالة، وضعف شديد في مؤسسات الدولة وإمكاناتها، وتدهور بيئي جسيم. وقد تسبب النزاع بزوال عدد كبير من فرص العمل، ما رفع معدل البطالة إلى 55 في المائة في عام 2017، مقارنة بنسبة 8 في المائة في عام 2010. وبلغت البطالة أعلى مستوياتها بين الشباب، فوصلت إلى 75 في المائة في عام 2015¹⁴¹، وطالت النساء بدرجة أكبر من الرجال. وقد أدى ضعف القدرة الإدارية لمؤسسات الدولة إلى شيوع الفساد واقتصاد الحرب والأنشطة الإجرامية.

وأحدث النزاع، بشكل مباشر وغير مباشر، أضراراً بيئية جسيمة. فقد انتقل العنف من منطقة إلى أخرى بسرعة كبيرة، ما أدى إلى اتساع دائرة الدمار. وتسبب كذلك لجوء الجماعات المسلحة غير الحكومية إلى التعدين بقصد النهب، مستخدمين تقنيات بدائية، بتدهور الأراضي وتلوث الهواء. ونتيجة لغياب إنفاذ القانون، استنفد حفر المياه من دون رقيب ولا حسيب الموارد المائية الاستراتيجية في مختلف المناطق. بيد أن الأثر البيئي الأكثر مأساوية كان إزالة الغابات على نطاق واسع بسبب أعمال العنف واستخدام خشب أشجارها كمورد للتدفئة في فصول الشتاء.

لا تزال الجمهورية العربية السورية تواجه تحديات اقتصادية جسيمة. فالتقديرات تشير إلى أن الأضرار التي لحقت برأس المال المادي، بحلول نهاية عام 2018، بلغت 117.7 مليار دولار بحسب الأسعار الثابتة لعام 2010¹³⁹. والأكثر تضرراً في النزاع هي القطاعات التي تتطلب استخداماً كثيفاً لرأس المال، والمدن التي تسجل كثافة عالية في عدد السكان والأنشطة التجارية. وقد تفاقم ذلك الضرر من جراء ضعف الأداء الاقتصادي. ونتيجة للخسائر البشرية والمادية، انخفض الناتج المحلي الإجمالي بحلول نهاية عام 2018 بنسبة 54 في المائة تقريباً عما كان عليه في عام 2010، فبلغ 28.1 مليار دولار بعد أن كان 61 مليار دولار. وازدادت المشكلة سوءاً بسبب هروب رؤوس الأموال الذي يصعب تقديره بدقة. ولكن، على سبيل المثال، سجل المغتربون السوريون واللاجئون، بين عامي 2011 و2017، أكثر من 6,000 شركة جديدة في تركيا، معظمها شركات تجارية وتصنيعية صغيرة ومتوسطة الحجم، وذلك في مدن غازي عنتاب واسطنبول وكيليس وهاتاي¹⁴⁰. وتستضيف مصر أيضاً مؤسسات تجارية سورية، هي بمعظمها صغيرة ومتوسطة الحجم، ويعمل الكثير منها في الصناعة التحويلية وقد انتقل من المنطقة الصناعية في حلب بعد أن دمرتها النزاع. وقد تسبب اتساع العجز التجاري، وهروب رؤوس المال، والنزوح الخارجي، والعقوبات الاقتصادية بضغط هائلة على الليرة السورية، التي فقدت بحلول عام 2019 أكثر من 90 في المائة من قيمتها مقارنة بعام 2010. وترافق ذلك مع ارتفاع في التضخم الذي بلغ 790.1 في المائة بحلول أواخر

وغيره من المعادن، ما قد يبسر توفير حاجات أساسية على غرار الطاقة، وتمويل المبادرات العاجلة الأخرى لتحقيق الاستقرار.

وأخيراً، لطالما شكّل المغتربون السوريون إحدى دعائم الانتعاش. فأدت التحويلات المالية دوراً مهماً للغاية في زيادة مداخيل الأسر المعيشية طوال فترة النزاع، ومن المتوقع أن يستمر ذلك في السنوات المقبلة. وفي عام 2016، أشارت تقديرات البنك الدولي إلى أن التحويلات بلغت 1.62 مليار دولار، أي بمعدل يومي يبلغ في المتوسط، حوالي 4 ملايين دولار. وتشكل التحويلات مصدراً هاماً لدعم الأسر المعيشية، حيث تكفل الحاجات الأساسية مثل المأوى والتعليم والصحة، وتساعد الناس على مواجهة الفقر العابر بشكل عام. وتشير تجارب بلدان أخرى تعافت من النزاع إلى أن التحويلات المالية قد تصحح العجز في ميزان المدفوعات، على مستوى الاقتصاد الكلي، وقد تتيح مصدراً مستقراً لأمن الدخل على مستوى الاقتصاد الجزئي، لأن تدفقها لا يتضاءل أثناء فترات الركود الاقتصادي بل يتزايد خلال أوقات النزاع، ويحركه التواصل مع الأقارب.

وهذه التحديات هي فعلاً جسيمة، ولكن الجمهورية العربية السورية لديها أيضاً نقاط قوة وفرص لتخطي الأزمة. فعلى الرغم من الأضرار الهائلة التي لحقت بالبنى الأساسية التجارية، تأقلم الاقتصاد مع الظروف الصعبة، وحافظ على عمله في جميع القطاعات، وإن بدرجات متفاوتة. وقد كان الاقتصاد قبل النزاع يتسم بالتنوع وبقاعدة زراعية متينة، ما أتاح له قدراً كبيراً من المنعة. وعلى الرغم من ضعف مؤسسات الدولة، حافظت على بقائها بفضل بعض الإمكانيات الإدارية والمالية، واستمرت في إدارة متطلبات الحياة اليومية من خلال توفير الحاجات الأساسية والوثائق القانونية، وآليات الحوكمة، والأموال العامة، والإدارة الاقتصادية. ومن الضروري للغاية الاستفادة من مواطن قوة هذه المؤسسات، وتحويل هياكل إدارتها وأدائها حتى تمثل الجميع، وتنتشر فيها ثقافة المساءلة والاستجابة للاحتياجات.

وفي ما يتعلق بالموارد الطبيعية، فلا تزال أهم آبار النفط والموارد المائية (نهر الفرات) في مناطق النزاع. ومع ذلك، يتمتع البلد بموارد طبيعية وفيرة، مثل المياه والنفط والغاز والفوسفات

رابعاً.

نحو بناء سلام
شامل ومستدام
وتحقيق التعافي
الاقتصادي

”الهوية السورية تعددية
وتعبّر عن التنوع الثقافي
السوري ولا يمكن
اختزالها في أي من
عناصرها.“

موحد؛ (ب) المجتمع السوري قادر على إعادة بناء الجمهورية العربية السورية وعلى تحقيق تنمية اقتصادية شاملة؛ (ج) المجتمع السوري متنوع ومبدع؛ (د) للجمهورية العربية السورية موقع جيوسياسي فريد يثير تحديات ينبغي أخذها في الاعتبار¹⁴³. فهذه الأسس والمبادئ التي تنبثق عنها، تمهد لأرضية أساسية مشتركة، ويعتبرها الخبراء السوريون جديرةً بتوجيه جميع ممثلي المجتمع السوري¹⁴⁴. وليس المقصود منها أن تكون كافية لعملية إعادة إعمار كلفة وشاملة ومستدامة، بل هي نقطة انطلاق للحوار وأساس يمكن أن يبني السوريون عليه في صياغة رؤية مشتركة، وعقد اجتماعي جديد لتشكيل مستقبل بلدهم.

تعاني الجمهورية العربية السورية من دمار شديد، وهي بحاجة إلى عملية إعادة إعمار لا ينبغي أن تقتصر على إعادة بناء المنازل والمصانع¹⁴⁵. فهذا التصور لإعادة الإعمار ينطوي ضمناً على العودة إلى الوضع الذي كان سائداً قبل النزاع. والهدف من إعادة الإعمار، في إطار نقاش بشأن الجمهورية العربية السورية، هو استعادة الهياكل والأطر التي كانت قائمة في عام 2011، ما يطرح إشكاليةً لأن العديد من هذه الهياكل والأطر كان سبباً من الأسباب الرئيسية للنزاع. وإعادة البناء بهذه الطريقة لن تسترجع الهياكل التي كانت قائمة فحسب بل ستجلب معها أيضاً ما يعترتها من عيوب داخلية. وهدف إعادة الإعمار، وفقاً لحجج أخرى، هو استعادة المؤشرات الاقتصادية المثالية التي سادت قبل آذار/مارس 2011¹⁴⁶. ولكن هذه المؤشرات لم تنشأ في فراغ، بل كانت جزءاً من منظومة أوسع شابهها قدرٌ كبير من أوجه عدم المساواة بين المناطق الريفية والحضرية، التي ارتبطت باحتجاجات عام 2011، حسبما أشار عدد من الدراسات¹⁴⁷. وليس من الحكمة السعي إلى تكرار الظروف التي ساعدت على تهيئة المناخ للنزاع.

والمعنى الثاني والأكثر طموحاً لإعادة الإعمار هو إحداث تغيير نحو مستقبل مختلف عن الوضع السابق وأفضل منه. ولا بد من أن تكون إعادة الإعمار في الجمهورية العربية السورية كلفة، لا يقتصر فيها التعافي على مجرد بناء ما تم تدميره، وأن تكون شاملة ومترابطة، تتضمن تحولاً على المستويين الاقتصادي والاجتماعي وعلى مستوى الحوكمة. والمقصود بالشمول أن تكون الجمهورية العربية السورية لجميع السوريين، مع إيلاء اهتمام خاص لدور المرأة. ولا بد من أن يبتعد التعافي عن منطق المنتصر والمهزوم في النزاع، وأن يعترف بجميع أبناء المجتمع، سواء كانوا داخل البلد أو لاجئين في الخارج. وأخيراً، لا بد من عملية مستدامة. ولا تشير الاستدامة إلى الناحية الإيكولوجية فحسب، بل تعني أيضاً العمل على المستوى المحلي من أجل التعافي وإعادة الإعمار والنمو، لا سيما أن المساعدة الخارجية قد لا تفي بما هو ضروري.

نظراً لحجم الأزمة وتعقيدها الجيوسياسي، يكتسي التعافي وإعادة الإعمار أهميةً لجميع بلدان العالم وليس فقط للسوريين الذين هم في أمس الحاجة إلى ذلك. وكانت الجمهورية العربية السورية مصنفة، قبل نشوب النزاع، كبلد متوسط الدخل، لكن المكاسب التي تحققت في التنمية تراجعت. ففي حين حقق البلد المرتبة 112 عالمياً في دليل التنمية البشرية لعام 2012، تراجع إلى المرتبة 154 في عام 2019¹⁴². وتدهورت جميع المؤشرات الاجتماعية والاقتصادية تدهوراً حاداً. ولم يتأثر جميع السوريين بالطريقة نفسها، لكن جميع الناس والأسر تقريباً تكبدوا نتائج النزاع السلبية على حياتهم.

وفي أيلول/سبتمبر 2019، أنشئت اللجنة الدستورية المؤلفة من 150 عضواً، بموجب شروط اتفقت عليها الحكومة وهيئة المفاوضات السورية. وشكل إنشاء هذه اللجنة، بتيسير من الأمم المتحدة في جنيف، خطوة هامة نحو التوصل إلى حل سياسي. وتعود أهمية اللجنة إلى أنها كرّست اعترافاً متبادلاً بين الحكومة والمعارضة بكونهما الطرفين المحاورين في العملية السياسية.

ولكن اللجنة ليست سوى الخطوة الأولى في عملية ينبغي أن تكون شاملة لبناء السلام والتعافي. ويتناول هذا الفصل إطاراً أساسياً يمكن من خلاله فهم بناء السلام والتعافي في الجمهورية العربية السورية. ولا تشكل الاقتراحات التي يقدمها مخططاً، ولا خارطة طريق لإعادة الإعمار، ولا مسحاً شاملاً أو ترتيباً للقضايا حسب الأولويات. وهي ليست بديلاً عن المناقشات السياسية، ولا محاولة لفرض حلول أو لتأييد شرعية أي من أصحاب المصلحة أو تقويضها. فلا بديل عن التعافي المنبثق عن حوار وطني شامل بقيادة سورية، يتناول حاجات البلد وأولوياته.

وهذه الاقتراحات مستمدة من بحوث ومشاورات أجرتها الإسكوا، بما فيها ما أجري برعاية برنامج الأجنحة الوطنية لمستقبل سوريا. وهذا البرنامج، الذي تستضيفه الإسكوا، قد أتاح لمجموعة واسعة من أصحاب المصلحة السوريين منبراً للمناقشة بالاستناد إلى التعاون بين شبكات من الجهات الفاعلة في المجتمع المدني، والقطاع الخاص، والمؤسسات الوطنية والدولية. ويتميّز هذا المنبر عن غيره بهذا النهج الشامل والفني الذي يعتمده. وقد أطلق برنامج الأجنحة الوطنية لمستقبل سوريا واستمر في وقت كان الاستقطاب مستشرياً داخل المجتمع السوري. ونجح في الجمع بين سوريين تشاركون، رغم خلافاتهم، القيم والمبادئ نفسها.

وناقش المشاركون رؤية مستقبلية للجمهورية العربية السورية تستند إلى أربعة أسس هي: (أ) الجمهورية العربية السورية بلد

باء. مبادئ بناء السلام

(ب) إعمال حق النازحين واللاجئين في العودة الطوعية الآمنة واللائقة إلى ديارهم، أو إلى أي مكان آخر يختارون العودة إليه طوعاً داخل البلد؛

(ج) دعوة جميع السوريين إلى بناء المصالحة الوطنية وتشجيعهم على المساهمة فيها؛

(د) تحقيق تنمية متوازنة ومنصفة محورها المواطن: (أ) تسهم مباشرة في تحقيق الاستقرار وبناء السلام والمصالحة على الصعيدين المحلي والوطني؛ (ب) تكون ملموسة وتعكس في توافر البنى الأساسية الاجتماعية والمادية التي تم إصلاحها؛ (ج) تمكن الناس، ولا سيما الأشدّ عرضةً للمخاطر والأكثر فقراً، من تلبية حاجاتهم الأساسية؛

(هـ) الانتقال نحو إطار للحكومة ونحو هيكليّة إدارية وطنية شاملة، وتشاركية، وشفافة، وخاضعة للمساءلة، وتزيد من المساواة بين الجنسين¹⁴⁸.

قد تبدو هذه المقترحات مثالية في الواقع الحالي إلا أن مرحلة التعافي ينبغي أن تأخذها في الاعتبار وإلا ستطيل المعاناة وقد ترسخ عدم المساواة والظلم أو تُنتج أوجهاً جديدةً منهما، وقد تؤدي إلى تجدد النزاع وإن بُعد مختلف. وأي تحرك ولو جزئي نحو الغاية المرجوة سيكون له أثر إيجابي على إعادة الإعمار.

لا بد من تحييد الثقافة السياسية عن منطلق تحقيق المكاسب على حساب الآخرين وعن الاستقطاب الشديد للنزاع العسكري من أجل الشروع في عملية مُجدية لبناء السلام في الجمهورية العربية السورية. ويشمل ذلك قبول "الأخر" على الصعيد العملي وفي الخطابات والمواقف السياسية. والنضال السياسي أمرٌ طبيعي في جميع المجتمعات، والمطلوب أثناء عملية بناء السلام توجيه هذا النضال على مسار بعيد عن العنف.

والأولوية هي لصياغة عقد اجتماعي جديد، وتعزيز شرعية الدولة من خلال اتخاذ القرارات بالتوافق لإصلاح هيكليّة الحوكمة وإعادة تأهيل المؤسسات السياسية بحيث تمثل الجميع، وإزالة أثر اقتصاد الحرب، وإعادة تأهيل الإدارة العامة، وتنفيذ التدابير المناسبة لتحقيق اللامركزية الإدارية والمالية. ويمكن استخلاص المقترحات التالية من مجموع قرارات الأمم المتحدة ذات الصلة والمداومات التي تعقدها الإسكوا ويشارك فيها السوريون على تنوع خلفياتهم:

(أ) إجراء تحوّل سياسي بالاستناد إلى قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 2254 الذي يضمن الانتقال إلى جمهورية عربية سورية تقوم على بناء ثقافة الديمقراطية ومزاومتها، وإعادة الثقة المتبادلة بين الأطراف السياسية، وترسيخ سيادة القانون والمساواة والمواطنة. ووفقاً لقرار مجلس الأمن 1325، ينبغي إيلاء الاهتمام لدور المرأة بوصفها ضحيةً للنزاع وقائدةً في عملية صنع السلام؛

جيم. تحديات التعافي

الطوعية إلى الوطن ومبدأ عدم الإعادة القسرية¹⁴⁹، مع تهيئة الظروف لعودة لائقة لجميع اللاجئين. وينبغي أيضاً حمايتهم من العقاب والاضطهاد بعد عودتهم.

التحديات التي تواجه الجمهورية العربية السورية واسعة النطاق وساحقة. والتعافي سيكون طويلاً ومعقداً. لذا، من المهم وضعه على أفضل مسار ممكن من خلال معالجة القضايا على المديين القصير والمتوسط على نحو متزامن.

ويتعين على جميع الجهات الفاعلة، بما فيها الحكومة والمجتمع الدولي، أن تنظر في ترابط عملية التعافي بالعوامل الأخرى وأن تحاول معالجتها بطريقة شاملة. وتشمل المجالات الرئيسية التي تتطلب الاهتمام في مرحلة بناء السلام: (أ) خدمات الاستجابة للطوارئ والحاجات الأساسية؛ (ب) الحوكمة السياسية والإدارية والإصلاح المؤسسي؛ (ج) التماسك الاجتماعي والمصالحة وإحياء المجتمع المدني؛ (د) التعافي الاقتصادي وتفكيك اقتصاد الحرب. وينبغي التركيز على عدد من المواضيع المتداخلة. وتشمل هذه المواضيع في المقام الأول الاهتمام بالمساواة بين الجنسين وتمثيل المرأة، وبحقوق الإنسان لجميع السوريين. ونظراً للبعد الدولي للنزاع، تشمل المواضيع في المقام الثاني واجب احترام حقوق اللاجئين والنازحين ومرعاتها. ولا بد من احترام مبدأ العودة



المصدر: Istockphoto, photo credit: tatakis

1. الاستجابة في حالات الطوارئ والخدمات والحاجات الأساسية

المحلية المجتمع المدني، والهيئات التمثيلية الأخرى للحكومة، حتى تأخذ في الاعتبار آراء العديد من الأطراف، ولا سيما النساء، وتلبي حاجات وشواغل السكان المهمشين وذوي الاحتياجات الخاصة.

وتشمل القطاعات التي تتطلب الاهتمام الأمن الغذائي، والمياه، والصرف الصحي، والنظافة الصحية، والرعاية الصحية، والتعليم، والمأوى، والتخفيف المباشر من حدة الفقر وتوفير سبل العيش، والطاقة والكهرباء، والاتصالات. والحاجة الماسة تعني ضمناً أن يكون للسياسات طابع طارئ أو إنساني. وينبغي أن تعكس السياسات تحولاً تدريجياً، وأن تسعى إلى ربط هذه الشواغل الآنية بالتهج السليمة والمستدامة التي ينبغي التركيز عليها في المدى البعيد لتنشيط النمو الاقتصادي. فضمن الأمن الغذائي، مثلاً، هو محور أساسي ينصبّ فيه التركيز على توفر الأغذية وإمكانية الحصول عليها، ما يمكن أن يساعد القطاع الزراعي من خلال حفز التشغيل والنمو، وهذا أمر بالغ الأهمية نظراً للدور الهام المعهود لهذا القطاع. وينبغي للسياسات الوطنية أن تكملّ الإمكانيات الزراعية لا أن تثبطها.

وحتى يؤدي هذا "التركيز" إلى إعادة تأهيل المجتمع بدلاً من الإمعان في شذمته، ينبغي وضع استراتيجيات وطنية للحاجات الأساسية وسبل العيش، تراعي حقوق الإنسان والمساواة بين الجنسين، وتعزز المساواة الأفقية في جميع المحافظات والمناطق. وينبغي أن تستند هذه الاستراتيجية إلى تقييم شامل للحاجات، ولا سيما حاجات السكان الأكثر عرضة للمخاطر، وإلى الموارد الاقتصادية والطبيعية المتاحة والبنى الأساسية لتقديم الخدمات. ولا بد من أن تحلل الاستراتيجية الأثر المدمر للنزاع، بما في ذلك التدهور البيئي، والألغام الأرضية والذخائر غير المنفجرة، وأن تخلص إلى طرق لتخفيف أثرها. ويمكن تحقيق مكاسب مزدوجة من هذه الاستراتيجية الوطنية، فهي تنعش المجالس المحلية والمبادرات المجتمعية لتعزيز الشراكة ومساءلة مقدمي الخدمات، وتوفير بالنتيجة فرص عمل للسكان المحليين أو العائدين.

ومن الضروري حماية حقوق الملكية والإقامة للسكان النازحين، سواء كانوا نازحين داخلياً أو لاجئين، من المصادرة التعسفية التي قد تقوم بها سلطات الأمر الواقع أو التي قد تتيحها قوانين وعمليات إعادة الإعمار غير العادلة.

لا بد من التركيز أساساً على تلبية الحاجات الإنسانية التي تهدد الحياة، وتتضمن عملية الاستجابة للطوارئ عدة مراحل، بما في ذلك الاستجابة الأولية في حالات الطوارئ، والاستجابة المستمرة. وقد انحسر العنف في العديد من المناطق، لكن الاحتياجات الإنسانية والأساسية للسوريين داخل البلد وكلاجئين في البلدان المجاورة لا تزال هائلة. وتشهد الجمهورية العربية السورية نمطاً بطيئاً من العودة، ولا سيما بالنسبة إلى النازحين وإلى عدد قليل من اللاجئين. ومع التشديد على مبدأ العودة الطوعية إلى الوطن وعدم إعادة القسرية، من المهم الاستعداد لعودة اللاجئين، وضمان سلامتهم الشخصية ورفاههم، والتخفيف من خوفهم من الاضطهاد والاعتقال. وينبغي تقديم الخدمات التي تلبي الحاجات الأساسية بإنصاف ومن دون تمييز، سواء في الشكل أو في الممارسة، وأي إجراء يُتخذ في ما عدا ذلك يعني استمرار النزاع.

وفي عام 2019، كان أكثر من 11.7 مليون شخص، من بينهم 5 ملايين طفل، لا يزالون بحاجة إلى شكل واحد على الأقل من المساعدة الإنسانية، وكان 5 ملايين منهم في حاجة ماسة إليها. وتتعلق هذه الاحتياجات بالأمن الغذائي، وخدمات الصحة والتعليم الأساسية، والحصول على سبل العيش. ووفقاً لمؤشرات الفقر المتعدد الأبعاد، ارتفع الفقر الحاد والفقر ارتفاعاً كبيراً، حيث تجاوزت نسبة الفقر، حسب التقديرات، 50 في المائة في عام 2017.

وتحسين فرص الحصول على الحاجات والخدمات الأساسية له دور أساسي في عملية بناء السلام. والمؤسف في النزاع السوري أن البنى الأساسية الضرورية للأمن الغذائي والصحة والتعليم قد استهدفت مراراً بشكل مباشر. وينبغي، على أقل تقدير، أن تكف جميع الأطراف عن استهداف البنى الأساسية المدنية.

وأكدت البحوث التي تناولت تجدد النزاع على أهمية مؤشرات نوعية الحياة، بما في ذلك مؤشرات الصحة والتعليم، مثل معدلات الوفيات، والعمر المتوقع، ومحو الأمية للبالغين، والفقر¹⁵⁰. وينبغي أن يشمل الاهتمام بالحاجات الأساسية الأولويات المحلية، وأن يستجيب لها بطريقة شاملة، وأن يتيح للسكان المحليين دوراً مركزياً في تحديدها. ومن المهم أن تكون هيكليات الحكومة قابلة لاستقبال عودة النازحين المحتملة. لذا، ينبغي أن تشمل نهج الاستجابة

2. الحوكمة السياسية والإدارية والإصلاح المؤسسي

داخل البلد أو في مواقع اللجوء، وتحترم حقوقهم الإنسانية، وتمكّن النساء.

وينبغي أن تشكل مرحلة إصلاح الحوكمة فترة تتصافر فيها جميع الأطراف لتشكيل القواعد الجديدة. وينبغي أن تركز عملية بناء السلام على بناء التوافق بدلاً من التنافس على قضايا خلافية. ويجب إتاحة المجال أمام الجميع لإعطاء رأيهم بطريقة مجدية

كانت القضايا المتصلة بالحوكمة وسيادة القانون والحياة السياسية من الأسباب الرئيسية للنزاع. والفرصة متاحة الآن للنظر في قضايا الحوكمة "الكبرى"، مثل الدستور، وفصل السلطات وسيادة القانون، والحقوق والحريات الأساسية، لتعزيز التنمية المستدامة وإعادة بناء النسيج الاجتماعي. ويفترض بناء إطار قانوني شامل الابتعاد عن المقارعة الخاسرة بين الفائزين والخاسرين، نحو ممارسة مبنية على توافق، تعترف بحقوق السوريين من مختلف الأطياف السياسية

بمبادئ سيادة القانون وحقوق الإنسان¹⁵³. وتقع سياسات الإصلاح القضائي في ثلاث فئات: إصلاح النظام القضائي، وتفعيل الرقابة القضائية على السلطة التنفيذية، وتفعيل الرقابة القضائية على السلطة التشريعية. ولا يمكن للسلطة القضائية أن تؤدي دورها في مراقبة السلطتين التنفيذية والتشريعية والإشراف عليهما إلا إذا ضمنت استقلالها التام. ويجب أن يُشار صراحة إلى استقلالية السلطة القضائية في أي إعلان دستوري أو دستور مؤقت.

ويجب أن يكون الهدف من إصلاح قطاع الأمن إنشاء قطاع ديمقراطي وملتزم بحقوق الإنسان، والسعي، في الأجل البعيد، إلى استعادة احتكار الدولة للاستخدام المشروع للقوة داخل أراضيها. ويجب أن تفضي إصلاحات المنظمات العاملة في قطاع الأمن إلى جعلها مسؤولة أمام السلطات المدنية ووكالات الرقابة المستقلة والمجتمع المدني. فالارتباط وثيق بين إصلاح القطاع الأمني ونزع السلاح وتسريح عناصر المجموعات المتقاتلة وإعادة إدماجهم في المجتمع بعد النزاع.

وهناك أيضاً قضايا الحوكمة واللامركزية التي نشأت عن تحديات مزمنة تتعلق بالإمكانات، والإدارة العامة، ومؤسسات الدولة، والخدمة المدنية، والعلاقة بين الحكومة المركزية وأطرافها، وعدم المساواة بين المحافظات. وقد غيّر النزاع، جذرياً، نواح عدة من الحوكمة الإدارية وعملية تقديم الخدمات مع ظهور المجالس المحلية والمنظمات غير الحكومية والمانحين الأجانب، ومن المرجح أن يكون لذلك آثار دائمة. وقضايا المركزية واللامركزية، وعلاقتها بالحوكمة الإدارية، هي في صلب قضايا الحوكمة. ولطالما كان الهيكل الإداري في البلد مركزياً إلى حد كبير، إلا أن اللامركزية، التي كانت نتيجة لواقع النزاع، يرجح أن تخلف آثاراً دائمة. وينبغي تقييم المرسوم الرئاسي/القانون رقم 107 لعام 2011 كنقطة انطلاق محتملة، وتعديله حسب الاقتضاء لضمان سياسات مناسبة لتحقيق اللامركزية المالية والإدارية، وبلوغ مزيد من الاستقلالية عن الدولة المركزية، ولضمان المساواة القضائية.

وعلاوة على تنفيذ التدابير المناسبة لتحقيق اللامركزية الإدارية والمالية، فإن إصلاح الإدارة العامة مفتاح لصياغة عقد اجتماعي جديد خلال مرحلة بناء السلام. والإدارة العامة، في صميمها،

“الانتقال نحو إطار للحوكمة ونحو

هيكلية إدارية وطنية شاملة،

وتشاركية، وشفافة، وخاضعة

للمساءلة، وتزيد من المساواة بين

الجنسين”

بشأن قضايا الحوكمة الرئيسية، مثل الإصلاح الدستوري. وينبغي أن تكون هذه العمليات سريعة بما يكفي لتجنب النكسات على أن تظل شاملة. وبالمثل، يجب تجنب الاندفاع نحو إجراء الانتخابات أو الاستفتاءات، ولا سيما على الصعيد الوطني، عندما تكون الظروف غير مؤاتية. فالانتخابات بطبيعتها مثيرة للجدل، ويجب أن يُخصّص هذا الوقت لبناء توافقات. ومن غير المرجح أن تعتبر الانتخابات مشروعة في بلد خرقه النزاع، حيث الناخبون في تغير وفي حالة عدم استقرار.

وستكون الجمهورية العربية السورية عند منعطف حرج: فهي أمام لحظة تنطوي على تحديات هائلة ولكنها تزخر بالإمكانات اللازمة لإحداث تغيير إيجابي في العلاقات المجتمعية والعلاقة بين المواطنين والدولة. وخلال مرحلة بناء السلام، يجب التفاوض على عقد اجتماعي بشفافية وبمشاركة الجميع. وقد حان الوقت لإنشاء أطر فعالة وعادلة للحوكمة، وإصلاح المؤسسات الرئيسية بطرق يقبلها المجتمع، وتنمية ثقافة المساءلة التي تضيء الشرعية على العمليات. وستلقي المعايير والقيم المؤسسية السائدة بظلال إيجابية أو سلبية على البلد لسنوات عديدة قادمة.

ومن الضروري أن تكون عملية الحوكمة ذات ملكية وطنية، وأن تراعي ظروف النزاع. وتتطلب السياسات التزاماً دقيقاً بالسياق، يشمل الاستماع إلى جميع أصحاب المصلحة، ولا سيما أولئك الأكثر عرضة للتهميش. وهذه العملية هي من مقومات السيادة الوطنية ويجب أن يقودها السوريون - الحكومة، وأجهزة الدولة، ومنظمات المجتمع المدني، والمواطنون العاديون. ولا بد من أن تعود ملكية عملية الإصلاح السياسي للجهات الوطنية والمحلية. والمقصود بالملكية أن تتحمل الجهات الفاعلة المحلية مسؤولية اتخاذ القرارات التي تتعلق بالأهداف والسياسات والاستراتيجيات وتصميم البرامج وطرائق التنفيذ.

وفي الفترة 2015-2011، أصدرت الحكومة سلسلة قوانين وأجرت مجموعة إصلاحات طالت جميع جوانب الحوكمة السياسية والحياة. لكن هذه القوانين تعرّضت للانتقاد باعتبارها غير مناسبة من الناحيتين العملية والنظرية، نظراً للظروف السائدة في البلد¹⁵¹. وأثيرت في هذا السياق شواغل حول شرعيتها. فقد صدرت هذه القوانين ونُفذت في خضم النزاع، في ظروف سيطر عليها الموت الجماعي والنزوح، ومن دون إمكانية التوصل إلى عملية توافق، لا سيما وأن العديد منها له تأثير مباشر ولا رجعة فيه في بعض الأحيان، على الحقوق الإنسانية والسياسية والاقتصادية الأساسية لفئات واسعة من السكان. ويضفي هذا السياق على القوانين والإصلاحات المذكورة دلالات المحصلة الصفرية نفسها التي ينطوي عليها النزاع. وبدون تسوية سياسية شاملة، ستظل قضية شرعيتها مصدراً للانقسام الوطني¹⁵².

ويجب أن تهدف السياسات المطبقة خلال مرحلة بناء السلام إلى استعادة ثقة المواطنين بالدولة من خلال الحرص على إصلاح هيكليات الحوكمة التي تؤثر على حياتهم اليومية. وينبغي إعطاء الأولوية لإصلاح مؤسسات قطاعي القضاء والأمن بطرق تلتزم

وينبغي أن تهدف التدخلات في الإدارة العامة إلى تمكين تلك الإدارة من الاستجابة للحاجات العاجلة، بما في ذلك إدارة وتنفيذ القوانين والأنظمة والقرارات الحكومية، وتوفير الخدمات العامة. وللسياسات التي تشجع الإدماج الاجتماعي، مثل الرعاية الصحية والتعليم، أهمية حاسمة في سيناريوهات ما بعد النزاع، ولكنها أقل أهمية في سياسات الاقتصاد الكلي التقليدية. وفي الوقت نفسه، ينبغي أن تكون عملية بناء السلام هي النقطة التي تقطع عندها الروابط غير السليمة بين الحوكمة السياسية والإدارية من أجل التمهيد لنمو خدمة مدنية مهنية تتسم بالجدارة والمساءلة والشفافية.

هي عبارة عن خدمة مدنية وقطاع عام فعالين يعملان وفقاً لمعايير الحوكمة الرشيدة. فالخدمة المدنية تعمل كنقطة اتصال بين المواطنين والحكومة، ومن المرجح أن تزداد ثقة المواطنين بالحكومة عندما يقدم الموظفون المدنيون الخدمات بفعالية وفي الوقت المناسب، ويخضعون للمساءلة، ويتصرفون على نحو أخلاقي، ويستجيبون لحاجات الناس، ويتعاطفون مع الجمهور الذي يخدمونه. وما يدفع موظفي الخدمة المدنية لتلبية هذه التوقعات هو قربهم من الظروف المحلية، وتفاعلهم من الحقائق على أرض الواقع¹⁵⁴.

3. المصالحة المجتمعية، والتماسك الاجتماعي، ووسائل الإعلام، وتفعيل المجتمع المدني

والتشريعات أن تشدد على المساواة، وحقوق المواطنة، والحق في المشاركة الديمقراطية من دون تمييز على أساس الدين أو الطائفة أو الأصل العرقي أو الإثني أو نوع الجنس. والحرمان من الجنسية على أساس سياسات تمييزية يحرم السوريين من حقهم في الانتماء، ويقوض ما ينبغي أن يكون من المسلمات في العقد الاجتماعي.

لا يمكن الشروع في بناء المصالحة الاجتماعية والوطنية، وهي مجال الاهتمام الثالث، إلا إذا انتهى القتال، والتزمت جميع الأطراف على نحو مجدٍ بالتوصل إلى حل سياسي. ولا بد من أن تتوافق عملية التفاوض لإنهاء النزاع العسكري مع عملية المصالحة الوطنية، وهما ركيزتا النشاط الدبلوماسي، ولا بد من أن يستند كل منهما إلى الآخر. فهدف الحل السياسي، في نهاية المطاف، هو مصلحة المجتمع السوري ورفاهه، وليس الاكتفاء بحد أدنى من التوافق بين الأطراف المتحاربة. ومن المهم أيضاً الإقرار بأن ثمة ارتباط وثيق بين عملية المصالحة الشاملة وإعادة بناء هوية وطنية شاملة للجميع وترميم رأس المال الاجتماعي الذي تدهور بسبب النزاع والاستقطاب.

ومرحلة بناء السلام لها أهمية حاسمة في إقامة ثقافة المساءلة العامة والحوار من أجل إحياء المجتمع السوري والتعبير عن آرائه. ويجب أن تتجه السياسات نحو إنشاء صحافة حرة وضمان حرية التعبير عن الرأي، نطقاً وكتابة. ومن الضروري وضع إطار قانوني مناسب ومدونة لقواعد السلوك لوسائل الإعلام المطبوعة والمذاعة، وينبغي أن تتضمن القوانين ومدونة السلوك مبادئ توجيهية واضحة تحدد الحقوق والقيود المفروضة على خطاب الاستفزاز والحض على الكراهية، وعلى نشر أي مواد تشكل تهديداً خطيراً لحياة أي شخص أو سلامته أو أمنه.

وهذه العملية ضرورية للشروع في التزام طويل الأجل بالتعافي وإعادة بناء المجتمع. ولا يمكن تحقيق ذلك عبر برنامج أو نهج بحد ذاته، بل عن طريق تراكم جهود فئات المجتمع على جميع المستويات وفي جميع أنحاء البلد. وللمتضررين الحق في العدالة والمساواة والمواطنة، في إطار عقد اجتماعي جديد، وينبغي كذلك إخضاع جميع الأطراف التي انخرطت في النزاع للمساءلة.

ويجب أيضاً وضع سياسات تكفل استقلالية منظمات المجتمع المدني. وتشمل هذه المنظمات، بالإضافة إلى المنظمات غير الحكومية، النقابات والاتحادات العمالية والمهنية، ومنظمات المزارعين، والحركات الاجتماعية. وينشط الكثير من هذه المنظمات بالفعل في جميع أنحاء الجمهورية العربية السورية، وتؤدي دوراً رئيسياً في رصد أداء المؤسسات الحكومية والإشراف عليها، كما تسهم في وضع المعايير والأهداف لعملية إصلاح مؤسسات الحوكمة. ولا يمكن ترك المساءلة والشفافية لوسائل الإعلام والمجتمع المدني، بل لا بد من إضفاء طابع مؤسسي على آليات داخلية للمحاسبة، ومن توعية المواطنين بشأن الوظائف المتوقعة منهم في هذا الصدد، وإنشاء نظم للبيانات يسهل الوصول إليها، وإدماج هذه التوجهات في عمل المؤسسات الحكومية نفسها.

ولا بد من بذل جهود متواصلة لتدارك أضرار النزاع، الذي تزايد تعقيده بسبب المشاكل الاجتماعية الداخلية والتدخل الخارجي. وعلى جميع الأطراف أن تعترف ببعضها البعض، وأن تسلم بحقوق جميع السوريين في العيش والمشاركة في المجتمع، بغض النظر عن منظورهم السياسي. وكذلك، لا بد من التصدي لمساعي المستفيدين من الحرب، الذين يستثمرون في السياسات الطائفية وخطاب الكراهية والممارسات التي توجب الاستقطاب.

ما ثمة نموذج عالمي موحد للمصالحة. وقد نجم عن النزاع السوري العديد من النزاعات الفرعية والمحلية إلا أن جهود المصالحة عليها أن تنطلق من الركائز الثقافية السورية، وتراث البلد العريق في حل النزاعات على مستوى المجتمع. وقد تطورت، على مر الزمن، مفاهيم هامة ترسم من خلالها الهوية السورية، وينبغي التمسك بها. أولاً، الهوية السورية تعددية وتعبر عن التنوع الثقافي السوري. ولا يمكن اختزالها في أي من عناصرها. ثانياً، يحمل كل سوري هويات متعددة (دينية، وطائفية، وعرقية، وثقافية، وطبقية، ومحلية)، ولكن المساواة في المواطنة توحدهم في بناء هوية مشتركة. فلا بد للقوانين



المصدر: سمير برازي

القوانين بعضها بعضاً في أحيان كثيرة، ما يوجد منظومة قانونية مربكة، ويثير المخاوف من إساءة استخدام هذا الإرباك.

ويشكل تدمير الهياكل الأساسية المادية، وحركة نزوح السكان الهائلة داخل البلد وخارجه، وتنامي اقتصاد الحرب، وعمليات التعمير الخاصة بيئة خصبة للنزاع على الأراضي والممتلكات. وقد أصدرت الحكومة، وغيرها من قوى الأمر الواقع، قوانين تنظم مسائل إعادة الإعمار والإسكان والأراضي والممتلكات. وقد زادت هذه القوانين من محركات النزاع والإساءة بدلاً من أن تقلل منها، وأوحت بنشر عدالة المنتصر التي تعمق الاستقطاب بدلاً من أن تزيله. لذا، ينبغي أن يتمحور أي اتفاق سياسي واستراتيجية لبناء السلام حول توخي الإنصاف في معالجة قضايا ممتلكات المنازل والأراضي. وهذه القضايا المادية هي ذات أهمية حاسمة بالنسبة للسوريين العاديين، وطريقة التعامل معها إما ستفضي إلى تعزيز الثقة العامة أو إلى تقويضها¹⁵⁵.

بيد أن الحكومة السورية لم تهمل قضايا الإسكان والأراضي والممتلكات، بل ركزت عليها في سلسلة من القوانين التي تناولت أثر النزاع والدمار الواسع. وقد حاولت تنظيم عملية إعادة الإعمار وحماية حقوق الملكية من خلال المراقبة الصارمة لعمليات شراء الممتلكات وبيعها. وعلى سبيل المثال، فرضت وزارة العدل إجراءات أكثر صرامة للتحقق من ادعاءات الملكية لمنع التزوير في اتفاقات الشراء والبيع (التعميم رقم 20، 17 آذار/مارس 2014)؛ واستخدام بطاقة الهوية الشخصية فقط كدليل على الهوية لكتاب العدل (التعميم رقم 16، 25 تموز/يوليو 2012)؛ والتحقق من امتيازات التوكيل (التعميم رقم 15، 24 حزيران/يونيو 2014)؛ وحظر شراء وبيع جميع أنواع الممتلكات في المناطق العسكرية (المرسوم رقم 11 لسنة 2016).

وأصدرت الحكومة أيضاً قوانين لتنظيم عملية إعادة الإعمار، تشمل قوانين تنظيم ملكية الأجانب (القانون رقم 11 لسنة 2011)، والقوانين والمراسيم التي تنظم عمليات التطوير العقاري (القانون رقم 25 لسنة 2011، والمرسوم رقم 66 لسنة 2012، والقانون رقم

إنعاش النشاط الاقتصادي وتفكيك تركة اقتصاد الحرب هو المجال الرابع من المجالات التي تتطلب اهتماماً خاصاً. ولا بد من النظر أبعد من التدابير الطارئة والمساعدة الإنسانية باتجاه النمو الاقتصادي. ولذلك، ينبغي أن ترتبط عملية الاستجابة للطوارئ بإعادة التأهيل والتنمية الاقتصادية على المدى الطويل.

وعلى أقل تقدير، يجب أن تتضمن الاستجابات استثمارات مستدامة في رأس المال البشري، وإصلاح البنى الأساسية المادية، واختيار قطاعات استراتيجية محددة لتوفير الدعم لها، مثل الزراعة والصناعة التحويلية. وفي الوقت نفسه، يجب على الجمهورية العربية السورية أن تنص على لمخلفات اقتصاد الحرب الذي أوجد أمراء الحرب ورسخ تنمية مشوّهة وأشكالا غير قانونية من مراكمة الثروات وعمليات غير مشروعة للتحويلات عبر الحدود. وقد أدت التدابير التقييدية الأحادية الجانب (العقوبات) التي فرضتها البلدان الغربية إلى تعقيد المشهد، وتفاقم عواقب النزاع. ومع أن العقوبات ليست هي مسببات الدمار، فهي تكبل جهود التعافي.

وينبغي تحديد أولويات السياسات الاقتصادية خلال المرحلة المقبلة وفقاً لمعايير تحظى بحد أدنى من التوافق الوطني بشأنها. وتشمل المعايير التي اقترحها خبراء سوريون من برنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا ما يلي: (أ) المساهمة في بناء السلام؛ (ب) الاضطلاع بدور في تأمين الحاجات الأساسية؛ (ج) المساهمة في إيجاد فرص العمل، والنتاج المحلي الإجمالي، والإسراع بالتعافي الاقتصادي؛ (د) توجيه الموارد بعيداً عن العنف؛ (هـ) معالجة الدمار؛ (و) تعزيز القدرات المؤسسية؛ (ز) إيلاء الأهمية لسلاسل القيمة في الاقتصاد؛ (ح) وضمان توافر الموارد.

وقد يساعد التعافي الاقتصادي على إعادة الروابط بين مختلف أنحاء الأراضي السورية، وذلك من خلال استعادة التجارة الداخلية وحرية التنقل الداخلي، وتحقيق المصالحة المجتمعية من خلال إتاحة فرص العمل المتساوية والنمو المتوازن في جميع أنحاء البلد. ولطالما كان نصيب بعض المناطق، على غرار تلك الواقعة في الشرق، من الاستثمارات هو الأدنى، رغم أنها مصدر ثروة الجمهورية العربية السورية. ولذلك، فإن تحقيق المساواة الأفقية أثناء عملية التعافي الاقتصادي عامل حاسم في نجاح مرحلة بناء السلام.

ويُعرّف اقتصاد الحرب بأنه الطريقة التي يشكل بها النزاع العنيف الوظائف الاقتصادية الأساسية، وكيف يتيح فرصة لزيادة تمويل النزاعات والاستفادة منها. وإلى جانب اقتصاد الحرب، أدى حجم الدمار إلى نشوء ممارسات عديدة، وإلى سنّ عدد متزايد من القوانين التي تحاول تنظيم عملية إعادة الإعمار. وهذه القوانين تؤثر، على نحو مباشر أو غير مباشر، على جميع السوريين تقريباً، غير أن إصدارها لم يرافقه إلا قدر ضئيل من المدخلات الاجتماعية، ما يثير مخاوف مشروعة من الاستيلاء الجائر على الأراضي وحرمان السوريين من حقوقهم الأساسية. وكذلك، تناقض هذه



المصدر: Istockphoto, photo credit: Akintevs

إلا أن هذه القوانين والمراسيم أثارت مخاوف كبيرة. وعلى وجه الخصوص، أثار صدور المرسوم 66 (2012)، والقانون 23 (2015)، والقانون 10 (2018) القلق على نطاق واسع من وقوع انتهاكات محتملة تشمل مصادرة أراضي النازحين وحرمانهم من حقوق الملكية¹⁵⁶.

23 لسنة 2015، والقانون رقم 10 لسنة 2018)، وقانون تنظيم إزالة وتدمير المساكن غير الرسمية ومخالفات البناء (المرسوم رقم 40 لسنة 2012)، وقانون تنظيم التنمية الإدارية المحلية (المرسوم رقم 19 لسنة 2015) وقانون تنظيم الشراكات بين القطاعين العام والخاص (القانون رقم 5 لسنة 2016).

دال. سبل الخروج من الأزمة

والمؤسسات، واللاجئون والنازحون. وبالنسبة للبلدان التي تفرض العقوبات الاقتصادية، فهي تربطها مباشرة بالعملية السياسية والانتقالية داخل البلد، وبالإصلاحات في الحوكمة والمؤسسات السياسية. والعقوبات الشاملة، التي ثبت أنها تضر بالفئات الأكثر عرضة للمخاطر، تحول دون التعافي الاقتصادي لأنها تعرقل التمويل الخارجي. والعودة الطوعية والمستدامة للاجئين لا تتوقف فحسب على الإصلاحات الناجحة في هيكليات الحوكمة والمؤسسات التي تشعرهم بالأمان من الاضطهاد، بل تتطلب أيضاً توفر الخدمات الأساسية وآفاق سبل العيش الاقتصادية وفرص العمل، التي ترتبط بتوفر الموارد الاقتصادية من أجل تحقيق التنمية والنمو.

ومن المهم أن تتخذ الأطراف تدابير وإجراءات لبناء الثقة، وأن يتم الاعتراف بها رسمياً. والتقليل من أهمية الإجراءات الإيجابية بحجة أنها غير كافية يثني أي جهة فاعلة عن الاستمرار في بذل الجهود. ومع تثبيت النظر على الأهداف النهائية، يجب أن يكون التقدم نحوها تدريجياً وأن يتفق عليه الجميع، ليمهد لمزيد من التحرك إلى الأمام. ويجب أن تبقى المساومات السياسية العامة في حدها الأدنى. وينبغي الاعتراف بصراحة بأي تراجع أو انحراف غير مبرر عن الالتزامات المعلنة.

وتُوجّه التوصيات التالية إلى جميع الجهات المعنية من أجل النظر فيها:

1. اعتماد سياسات عامة رسمية وغير رسمية تحسن بشكل مباشر نوعية حياة جميع السوريين في مختلف أنحاء الجمهورية العربية السورية وفي البلدان المجاورة من دون تمييز على أساس الانتماء السياسي

تقديم الإغاثة الإنسانية وتنشيط سبل العيش هما الحد الأدنى ولا يمكن المساومة عليهما. ويعني ذلك الالتزام بحماية جميع السكان المدنيين ووقف قصف المناطق المدنية، ورفع جميع القيود عن المساعدات الإنسانية. وكما أظهرت تقارير سابقة للأمم المتحدة، أسهم تخفيف القيود على العمليات عبر الحدود في تحسين وصول المساعدات الإنسانية في مواقع مختلفة. وعلى سبيل المثال، سلمت 1,160 شاحنة (30 شحنة) في حزيران/يونيو وتموز/يوليو 2019، مساعدات منقذة للحياة لأكثر من مليون شخص من خلال عمليات تسليم عبر الحدود، بما في ذلك مساعدات غذائية لنحو 827,000 شخص¹⁵⁸. ولكن في كانون الثاني/يناير 2020، مع إلغاء

حُدثت المبادئ التوجيهية لإطلاق عملية شاملة لبناء السلام إلى جانب الشواغل التي لا بد من معالجتها لضمان أن تكون العملية كلية ومستدامة وللمحد من احتمال تجدد النزاع. ولكن مخلفات النزاع المريرة أحدثت فجوة كبيرة، وإنما مفهومة، في الثقة. ونجم عنها مأزق على الجبهة السياسية. وأعطيت الأولوية للبعدين العسكري والأمني للنزاع، ومن ثم للمساعدة الإنسانية العاجلة. والسؤال الذي يبقى مطروحاً هو كيفية الخروج من هذه الحلقة، وأي خطوات عملية يمكن اتخاذها لاستعادة الثقة، وتهدئة التوترات، للتوصل إلى إطلاق عملية بناء السلام.

وتحدث في الواقع اختراقات هامة، ولو كانت صغيرة. فالجهات الفاعلة الرئيسية قد أعربت صراحة ومراراً عن التزامها بالحل السياسي. والإقرار واسع النطاق بأن الأعمال العسكرية والأمنية لها عوائد متناقصة، وبأن المشاكل الاجتماعية والاقتصادية الخطيرة تحتاج إلى معالجة عاجلة. وتكثفت الجهود الدبلوماسية في النصف الثاني من عام 2019، من قبل الأمم المتحدة ودول في المنطقة، بما في ذلك إيران وروسيا وتركيا، ما أدى إلى تشكيل اللجنة الدستورية.

وتبعث مثل هذه التطورات على الأمل ولكن لا بد من بذل جهود أكبر. وتُعرض سلسلة من الاقتراحات عن الخطوات العملية للخروج من المأزق السياسي، وهي تعبر عن معتقدات راسخة لدى السوريين من جميع مشارب الحياة. وأعيد التأكيد على عدد من مكوناتها، كتلك المتعلقة بالمساعدة الإنسانية والمحتجزين السياسيين، في بيانات وقرارات للأمم المتحدة، بما في ذلك 2165 (2014) و2191 (2014) و2258 (2015) و2393 (2017) و2449 (2018)، كما في بيانات صادرة عن بلدان في المنطقة، مثل رسالة آب/أغسطس 2019 التي وجَّهها ممثلو إيران وروسيا وتركيا إلى رئيس مجلس الأمن¹⁵⁷.

وينبغي أن تكون التحركات متزامنة على الصعيدين الداخلي والخارجي؛ فالحد من التصعيد يستلزم دفع العديد من الجهات الفاعلة في الاتجاه نفسه. والعقبة الرئيسية التي تعوق عملية التعافي هي أن تدويل النزاع، الذي تناوله الفصل الأول، يعني أن التحديات التي تواجهها الجمهورية العربية السورية داخلية وخارجية. وتُجرى مناقشات هامة على مستوى السياسة، مثلاً، بشأن أربعة مواضيع متصلة بالنزاع هي: العقوبات الاقتصادية، والموارد الاقتصادية اللازمة للتعافي، والحوكمة السياسية

التسليم من الأردن والعراق وتجديد الإذن لمدة ستة أشهر فقط، انخفضت نقاط إيصال المعونة عبر الحدود. وفي المبدأ، ينبغي معالجة هذه المسائل وتلك المتصلة بها كجزء من موضوع أوسع يشمل مناقشة العقوبات. وبما أن المساعدات عبر الحدود ضرورية من الناحية العملية، فإن تسييسها سيؤدي إلى نقص حاد بالنسبة إلى عدد كبير من السوريين الذين يعتمدون عليها.

وينبغي أن تشمل الإصلاحات أيضاً إعادة تقييم العقوبات الشاملة التي تضر بالسوريين، وتشكل حاجزاً كبيراً على جميع المعاملات الاقتصادية، حتى التي تُخصص لتلبية الحاجات اليومية، بسبب احتمال انتهاك العقوبات. وتدور معظم المناقشات عن هذا الموضوع حول صناديق إعادة الإعمار، لكن الخطوة الأكثر منطقية هي إعادة النظر في العقوبات الشاملة.

2. إطلاق سراح المعتقلين وتوضيح مصير عشرات الآلاف من المفقودين

تكرر هذا المطلب مراراً من قبل المجتمع المدني السوري والأمم المتحدة، ومؤخراً في الرسالة الثلاثية الموجهة إلى الأمم المتحدة من إيران وروسيا وتركيا. وينبغي أن تشمل الإصلاحات إيقاف عمليات الاعتقال أو الاحتجاز التعسفية، أو القائمة على الانتماء السياسي أو الانتماء السياسي المشبوه، وإعادة النظر في الأحكام الصادرة عن "محكمة مكافحة الإرهاب" التي أنشئت في عام 2012 عقب سلسلة من المراسيم والقوانين التي بدأت، في أبريل/نيسان 2011، برفع حالة الطوارئ القائمة منذ عام 1963¹⁵⁹.

3. إتاحة المجال لمجموعة أوسع من الجهات السورية وإحياء المبادرات المجتمعية السورية

من مآسي النزاع تهميش دور المجتمع السوري كطرف قادر على إحداث التغيير في مستقبله. وينبغي أن يتاح المجال للسوريين داخل البلاد وخارجها لاتخاذ قرارات مستنيرة بشأن مستقبلهم، سواء في المفاوضات الرسمية أو في الحياة العامة. وهذا يعني إيلاء اهتمام خاص للمنظمات المعنية بالنساء والشباب وتلك المعنية باللاجئين في البلدان المجاورة. فأكبر النجاحات في الحوار وتسوية النزاعات تحققت من خلال مبادرات مجتمعية منطلقة من القاعدة. ولم تتحوّل هذه المبادرات إلى حلول سياسية رفيعة المستوى، إلا أن الوقت قد حان لتوفير مزيد من المنابر أو المنتديات لتوسيع نطاقها.

4. تفعيل التعاون الاقتصادي والثقافي والاجتماعي على المستوى المحلي

من نقاط قوة المجتمع السوري رأس ماله الاجتماعي وإحساسه بالترابط، وهي ميزة تآكلت بفعل النزاع، بل إنّ مفتعلي النزاع استثمروا في تآكل رأس المال الاجتماعي فأججوا الكراهية والخوف من الآخر. وليست إعادة بناء رأس المال الاجتماعي بالأمر السهل، بل هي جزء من عملية أوسع للتعافي والمصالحة. وفي هذا الإطار، يبذل المجتمع المدني السوري والباحثون ومراكز الفكر جهوداً هامة، مستخدمين الأبحاث القائمة على الأدلة لمعالجة هذه القضايا على نحو مباشر¹⁶⁰.

وأكد عدد كبير من الخبراء السوريين على أهمية التدابير المحلية لجمع السوريين من مختلف الانتماءات السياسية وتوحيدهم من خلال مبادرات اقتصادية واجتماعية محلية مشتركة. ومن شأن هذه التدابير أن تعيد إحياء الترابط الاقتصادي، وتوفر فرص كسب الرزق، وتساهم في بناء رأس مال اجتماعي إيجابي.

مذكرة عن منهجية تقدير الأضرار التي لحقت برأس المال المادي

- تقدير الدمار الذي لحق برأس المال المادي في الجمهورية العربية السورية مهمة مرهقة لأصحاب المصلحة الذين يحللون آثار النزاع. وتعود صعوبة هذا العمل إلى غياب السجلات الرسمية منتظمة عن الأضرار. وانطلاقاً من الموارد المتاحة، قَدَّر المؤلفون قيمة الضرر في الفترة 2011-2017 باستخدام المصادر التالية:
 - استعراضات مكتبية وجمع البيانات وتفصيلها بالاستناد إلى تقارير رسمية متنوعة صادرة عن منظمات غير حكومية ومنظمات دولية؛
 - تقنيات مختلفة لجمع البيانات، واستشارة خبراء ميدانيين وقطاعيين لتقدير الأرقام وتطورها وسد الفجوات التي تم تحديدها على الصعيدين القطاعي والجغرافي؛
 - تقييمات ميدانية بسيطة باستخدام نظام المعلومات الجغرافية في الرقة ودير الزور، التي تعذر الوصول إليهما وقت الدراسة، لتحليل الأضرار المباشرة التي سببها النزاع.
 - وأدرك المؤلفون، أثناء التعامل مع مصدر البيانات الأول، أن وزارات وإدارات عامة مختلفة حاولت الاحتفاظ بسجلات ولكنها لم تعتمد إجراءات متسقة للحاسبة والتقييم. لذلك، استندت بعض السجلات إلى القيم التاريخية للأصول المتضررة¹⁶¹، والبعض الآخر إلى قيمة الاستبدال. وبنجم المزيد من الاختلالات عن تقييم الأضرار بالليرة السورية¹⁶²، التي ظلت قيمتها تندهور مقابل الدولار حتى وصلت في عام 2017 إلى 10 في المائة من قيمتها في عام 2010. وبقل ذلك من قيمة الضرر المسجلة بالليرة السورية كقيمة دفترية أو التي تكبتها الأصول في السنوات الأولى من النزاع.
 - ولتكييف الأرقام، عمل المؤلفون أولاً على تقدير مؤشر لحدّة النزاع النسبية في كل سنة من سنوات النزاع 2011-2017، ثم وزّعوا القيمة الإجمالية للأضرار بالليرة السورية على السنوات وفقاً لنتائج المؤشر (جدول المرفق 1). وتم تجميع المؤشر السنوي لحدّة النزاع عن طريق وضع مخطط زمني لمتوسط المؤشرات البديلة التالية:
- تاريخ الإبلاغ عن حجم الأضرار وقيمتها من خلال تتبع البيانات والتقارير الرسمية والدراسات الصادرة عن المنظمات المحلية والدولية؛
 - التطور التاريخي لعدد الخسائر المقدرة الناجمة عن العمليات العسكرية كمؤشر على كثافة العمليات العسكرية، وبالتالي، حجم الأضرار التي لحقت برأس المال المادي، بما أن معظم المعارك وقعت في مناطق كثيفة السكان و كثيفة رأس المال؛
 - الحجم والانتشار الجغرافي للعمليات العسكرية، وحجم الأصول المنشورة وكثافة الأسلحة المستخدمة.
- وكانت الخطوة التالية تحويل قيمة الضرر السنوية إلى الدولار بقسمتها على متوسط سعر الصرف السنوي السائد في السوق للدولار مقابل الليرة السورية. وللتوصل إلى قيمة الضرر بسعر الدولار الثابت لعام 2010 في السوق الدولية، احتُسب مجموع القيم الحالية للأرقام السنوية لعام 2010 باستخدام معدل التضخم السنوي العالمي لصندوق النقد الدولي كسعر خصم.
- ولا بد من التوقف عند نقطتين إضافيتين لفهم أرقام الأضرار القطاعية:
- احتُسب الضرر الذي لحق بالأصول المادية على أساس الأحداث وليس الرصيد. مثلاً، لا يوازي عدد المنازل المتضررة في الفترة 2010-2017 بالضرورة الفرق بين رصيد المنازل في عام 2017 ورصيدها في عام 2010، لأن العديد من المنازل قد تم إصلاحها خلال تلك السنوات أو تم بناؤها حديثاً. وينطبق المنطق نفسه على المدارس والمستشفيات والمركبات وغيرها من الأصول؛
 - قُدرت قيمة الضرر على أساس متوسط كلفة الإصلاح أو الاستبدال.

جدول المرفق 1. مؤشر حدّة النزاع النسبية، 2011-2017

السنة	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
النسبة المئوية	2	6	7	10	30	20	25

- and Jordanian Nationals: A Qualitative & Quantitative Analysis in the Kingdom of Jordan. Amman. Available at <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/62036>.
- International Rescue Committee (IRC) (2013). Cross-Sectoral Assessment of Syrian Refugees in Urban Areas of South and Central Jordan (March). Available at <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/38299>.
- Katherine Nazemi, and Alexander Decina (2019). *No business as usual in Syria*. Carnegie Endowment for International Peace, 20 June. Available at <https://carnegieendowment.org/sada/79351>.
- Kattan, Rashad (2015). Mapping the Ailing (but resilient) Syrian Banking Sector. Available at <https://ojs.st-andrews.ac.uk/index.php/syria/article/view/1175/910>.
- Khalaf, Rana (2015). *Governance without Government in Syria: Civil Society and State Building during Conflict*. Available at <https://ojs.standrews.ac.uk/index.php/syria/article/view/1176/911>.
- Koizumi, Takakiyo (2019). Social capital for peacebuilding in Syria. *Journal of Peacebuilding & Development*, vol. 14. No. 1.
- Lund, Aron (2017). *Going South in East Ghouta*, Carnegie Middle East Center. Available at <http://carnegie-mec.org/diwan/68003?lang=en>.
- _____ (2018). *The Factory: A Glimpse into Syria's War Economy*. Available at <https://tcf.org/content/report/factory-glimpse-syrias-war-economy/?session=1>.
- Martinez, José Ciro, and Brent Eng (2016). The unintended consequences of emergency food aid: Neutrality, sovereignty and politics in the Syrian civil war, 2012–15. *International Affairs*, vol. 92, No. 1.
- No Lost Generation (2019). Investing in the future: Protection and learning for all Syrian children and youth. Brussels III Conference pamphlet, March 2019.
- Salmon, Kinley Clemens, Nabila Assaf, and David C. Francis (2018). Surviving firms of the Syrian Arab Republic: a rapid assessment. Policy Research Working Paper, No. WPS 8397. Washington, D.C.
- Samaha, Nour (2016). The black market kings of Damascus, 3 October. Available at <https://www.theatlantic.com/international/archive/2016/10/syria-war-economy-damascus-assad/502304/>.
- Save the children (2018). Seven years of war on childhood – helping children during the Syrian humanitarian crisis, March 2018. Available at <https://www.savethechildren.org/content/dam/usa/reports/emergency-response/syria-7-year-report-march-2018.pdf>.
- Syrian Arab Republic, Central Bureau of Statistics (2011). Statistical Abstract 2011. Available at <http://cbssyr.sy/index-EN.htm>.
- _____ (2017). Statistical Abstract 2017. Available at <http://cbssyr.sy/index-EN.htm>.
- Abboud, Samer (2016). Syria. Cambridge UK: Polity.
- Alami, Mona (2015). Syrian war redraws country's economic map, 10 December. Available at <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2015/12/syria-war-impact-economy-division.html>.
- BTI (2018). Country Report: Syria 2018. Available at https://www.bti-project.org/content/en/downloads/reports/country_report_2018_SYR.pdf.
- CARE International (2018). *8years into Exile: How Urban Syrian Refugees, Non-Syrian Refugees and Vulnerable Host Communities in Jordan are Coping and Meeting Challenges, Eight Years into the Syria Crisis*. Available at <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/66543>.
- Collier, Paul, and Anke Hoeffler (2004). Greed and grievance in civil war. *Oxford Economic Papers*, vol. 56, No. 4, pp. 663-595.
- Fearon, James D., and David D. Laitin (2003). Ethnicity, insurgency, and civil war. *The American Political Science Review*, vol. 97, No. 1 (February), pp. 75-90.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations, and World Food Programme (2019). *FAO/WFP Crop and Food Security Assessment Mission to the Syrian Arab Republic*. Available at <http://www.fao.org/3/ca5934EN/ca5934en.pdf>.
- Glass, Charles (2017). *How Assad is Winning*. New York. Available at <http://www.nybooks.com/articles/2017/02/23/how-assad-is-winning/>.
- Gobat, Jeanne, and Kristina Kostial (2016). Syria's conflict economy. IMF Working Paper, WP/16/123. Washington, D.C.: International Monetary Fund. Available at <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp16123.pdf>.
- Hausmann, Ricardo, Dani Rodrik, and Andrés Velasco (2005). *Growth Diagnostics*. Harvard University.
- Hinnebusch, Raymond, Omar Imady, and Tina Zintl (2016). Civil resistance in the Syrian Uprising: from democratic transition to sectarian civil war. In *Civil Resistance in the Arab Spring: Triumphs and Disasters*, Adam Roberts and others Eds. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198749028.003.0009>.
- Human Rights watch (2013). Syria: Counterterrorism Court Used to Stifle Dissent, 25 June. Available at <https://www.hrw.org/news/2013/06/25/syria-counterterrorism-court-used-stifle-dissent>.
- Imady, Omar (2018). Economic Challenges and Reform Options for Syria: A Growth Diagnostics Report (CEM, First Phase).
- Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) (2019). *Syria Country Profile 2019*. Available at <https://www.internal-displacement.org/countries/syria>. Accessed on June 2020.
- International Medical Corps (2017). *Understanding the Mental Health and Psychosocial Needs, and Service Utilization of Syrian Refugees*

United Nations High Commissioner for Refugees, International Labour Organization, and Action against Hunger (2019). *Vulnerability Assessment Framework – Population Study 2019*. Available at <https://reliefweb.int/report/jordan/vulnerability-assessment-framework-population-study-2019>.

United Nations Human Rights Council (2013a). *"I lost my dignity": Sexual and gender-based violence in the Syrian Arab Republic*. Available at <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/ColSyria/A-HRC-37-CRP-3.pdf>.

_____ (2013b). *Out of Sight, Out of Mind: Deaths in Detention in the Syrian Arab Republic*. Available at https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/ColSyria/A-HRC-31-CRP1_en.pdf.

_____ (2013c). *Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic*. Available at https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/ColSyria/A-HRC.22.59_en.pdf.

_____ (2013d). *Situation of human rights in the Syrian Arab Republic*. Available at <https://undocs.org/A/70/919>.

_____ (2013e). *Summary Report on the High-Level Panel Discussion on Violations of the Human Rights of Children in the Syrian Arab Republic*. Available at <https://undocs.org/A/HRC/38/29>.

United Nations International Children's Fund (UNICEF) (2017). *UNICEF Annual Report 2017 Jordan*. Available at https://www.unicef.org/about/annualreport/files/Jordan_2017_COAR.pdf.

_____ (2018a). *Assessment of Syrian Refugee Children in Host Communities in Jordan*. Available at <https://reliefweb.int/report/jordan/unicef-assessment-shows-85-cent-syrian-refugee-children-host-communities-live-poverty>.

_____ (2018b). *Country Office Annual Report 2018*. Available at https://www.unicef.org/about/annualreport/files/Jordan_2018_COAR.pdf.

_____ (2020). *Geographic Multidimensional Vulnerability Analysis – Jordan*. Available at <https://www.unicef.org/jordan/media/1921/file/Report%20English.pdf>.

United Nations International Children's Fund (UNICEF), Syrian Arab Republic, Central Bureau of Statistics, and PAPFAM (2006). *Multiple Indicator Cluster Survey 2006: Monitoring the Situation of Children and Women Data*. Available at <https://mics.unicef.org/surveys>.

United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (2017). *2018 Humanitarian Needs Overview: Syrian Arab Republic*. Available at https://hno-syria.org/data/downloads/en/full_hno_2018.pdf.

_____ (2019). *Humanitarian Needs Overview: Syrian Arab Republic*. Available at https://hno-syria.org/data/downloads/en/full_hno_2019.pdf.

Walter, Barbara F. (2004). *Does conflict beget conflict? Explaining recurring civil war*. *Journal of Peace Research*, vol. 41, No. 3, pp. 371-388.

Syrian Arab Republic, Central Bureau of Statistics, UNICEF, and Pan-Arab Project for Family Health (2006). *Multiple Indicator Cluster Survey 2006: monitoring the situation of children and women*. Available at https://mics-surveys-prod.s3.amazonaws.com/MICS3/Middle%20East%20and%20North%20Africa/Syrian%20Arab%20Republic/2006/Final/Syrian%20Arab%20Republic%202006%20MICS_English.pdf.

Syrian Center for Policy Research (2016). *Forced Dispersion: A Demographic Report on Human Status in Syria*. Available at <https://www.scpr-syria.org/forced-dispersion-syrian-human-status-the-demographic-report-2016/>.

_____ (2017). *Social Degradation in Syria*. Available at <https://www.scpr-syria.org/social-degradation-in-syria/>.

UN Inter-agency Group for Child Mortality Estimation (UNIGME) (2019). *2019 data*. Available at <https://data.unicef.org/resources/dataset/child-mortality/>. Accessed on June 2020.

United Nations Department of Economic and Social Affairs (2019). *UNDESA Database, total population-both sexes*. Available at <https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Population/>. Accessed on June 2020.

United Nations Development Programme (UNDP) (2018). *Human Development Data (1990-2018)*. Available at <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/SYR>. Accessed on 24 February 2020.

United Nations Economic and Social Commission for Western Asia (2018). *Press clippings*. Available at https://www.unescwa.org/sites/www.unescwa.org/files/press_reviews/press_clippings_escwa_news_10_august_2018.pdf. Accessed on 12 June 2019.

_____ (2020). *Impact of COVID-19 on Money Metric Poverty in Arab Countries*. E/ESCWA/CL2.GPID/2020/TP.10. Beirut.

United Nations Economic and Social Commission for Western Asia, National Agenda for the Future of Syria Programme (NAFS) (2016). *Political, Governance and Decentralization*. Available at <https://www.unescwa.org/sub-site/95268/resources>. Beirut.

_____ (2017). *The Strategic Policy Alternatives Framework (SPAF): Syria Post-Conflict*. Beirut.

United Nations Economic and Social Commission for Western Asia, and others (2017). *Arab Multidimensional Poverty Report*. E/ESCWA/EDID/2017/2. Beirut: Economic and Social Commission for Western Asia.

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) (2019). *Vulnerability Assessment Syrian Refugees in Egypt 2017*. Available at <https://www.unhcr.org/eg/wp-content/uploads/sites/36/2019/09/EVAR2017-2019-Online.pdf>.

_____ (2020). *Operational Portal Refugee Situation, Syria Regional Refugee Response*. Available at <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria>. Accessed on June 2020.

United Nations High Commissioner for Refugees, United Nations Children's Fund, and World Food Programme (2018). *VASyR 2019: The Vulnerability Assessment for Syrian Refugees in Lebanon*. Beirut.

حميجو، محمد منار (2017). 80 مليار دولار خسائر القطاع العام ...
مخلوف: وحدة الأراضي السورية عنوان مشروع قانون الإدارة
المحلية، الوطن، 1 تشرين الأول/أكتوبر 2017.

World Bank (2009a). *Aceh Growth Diagnostic: Identifying the Binding Constraints to Growth in a Post-Conflict and Post-Disaster Environment*. Available at <http://documents1.worldbank.org/curated/en/655211468040515571/pdf/495680ESW0WHIT1h0Diagnostic1english.pdf>. Washington, D.C.

_____ (2009b). *Enterprise Survey 2009*. Available at <https://login.enterprisesurveys.org/content/sites/financeandprivatesector/en/library.html>.

_____ (2017a). Global Financial Development Indicators, DataBank. Available at <https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=global-financial-development>.

_____ (2017b). *The Toll of War: The Economic and Social Consequences of the Conflict in Syria*. Washington, D.C. Available at <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/27541>.

_____ (2017c). World Governance Indicators, 2017, Data Catalog. Available at <https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=worldwide-governance-indicators>.

_____ (2018). *Doing Business 2018: Reforming to Create Jobs*. Washington, D.C.

_____ (2019). "Population, total", DataBank. Available at <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL>. Accessed on June 2020.

_____ (2020). *Doing Business 2020*. Washington, D.C.: World Bank Group. Available at <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/s/syria/SYR.pdf>. Accessed on June 2020.

World Bank, PovcalNet datasets. Available at <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/povOnDemand.aspx>. Accessed on June 2020.

World Food Programme, Tukey country office (2019). *Comprehensive Vulnerability Monitoring Exercise Round 3*. Available at <https://reliefweb.int/report/turkey/refugees-turkey-comprehensive-vulnerability-monitoring-exercise-round-3-may-2019-entk>.

World Health Organization (2017). *Addressing the silent impact of war: WHO expands mental health care services across Syria*. Available at <http://www.emro.who.int/syr/syria-news/who-expands-mental-health-care-services-across-syria.html>.

_____ (2018a). *HeRAMS Syria report, Snapshot for public hospitals, December 2018*. Available at https://applications.emro.who.int/docs/SYR/COPub_SYR_Dec_2018_EN_22337.pdf?ua=1&ua=1.

_____ (2018b). *Syria Key Indicators*. Available at http://applications.emro.who.int/docs/SYR/COPub_SYR_Key_Indicators_june_2018_EN_20386.pdf?ua=1.

_____ (2018c). *WHO SYRIA Donor update Q1*. Available at https://applications.emro.who.int/docs/COPub_SYR_donor_update_q1_2018_EN_20305.pdf.

الجمهورية العربية السورية، مجلس الشعب (2012). القانون 22 لعام 2012: إحداث محكمة للنظر في قضايا الإرهاب مقرها دمشق، 26 تموز/يوليو 2012.
<http://www.parliament.gov.sy/arabic/index.php?node=201&nid=4304&ref=tree&.dex.php?node=201&nid=4304&ref=tree&>.

الفصل الأول

1. المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، "التحرك الإقليمي لمواجهة أزمة اللاجئين السوريين"، بوابة البيانات التشغيلية، حالات اللاجئين. <https://data2.unhcr.org/ar/situations/syria> (جرى الاطلاع عليه في حزيران/يونيو 2020).
2. A/HRC/30/48.
3. A/HRC/22/59.
4. الإسكوا، برنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا، ورقة المعلومات الأساسية بعنوان "2008، Civil Service" (باللغة الإنكليزية). تحتفظ المديرية العامة للأحوال المدنية في وزارة الداخلية بالسجلات المدنية (المرسوم رقم 26 لسنة 2007). ولدى المديرية 14 فرعاً في جميع المحافظات، ويقع فرعها الخامس عشر في دمشق ويهدف إلى خدمة المهاجرين القادمين من المحافظات الأخرى والمقيمين في دمشق. ولدى الفروع العديد من الأمانات التي تُحفظ فيها السجلات.
5. لا تزال بعض الجيوب في الشرق والجنوب الشرقي تحت سيطرة تنظيم الدولة الإسلامية (في الشرق)، والولايات المتحدة الأمريكية والقوات المناهضة للحكومة (في الجنوب الشرقي). وفي عام 2015، كانت بعض الجيوب في جنوب الجمهورية العربية السورية على الحدود الأردنية لا تزال خاضعة لسيطرة الجيش السوري الحر. وقد استعادت الحكومة السورية السيطرة عليها منذ ذلك الحين.
6. عرّف فيبر الدولة الحديثة بأنها مجتمع يدّعي بنجاح احتكار العنف في منطقة جغرافية، الأمر الذي يتطلب أن تكون له سلطة شرعية وقانونية. <https://study.com/academy/lesson/max-webers-theory-of-the-modern-state-origin-analy-sis.html>
7. البيان الختامي الصادر عن مجموعة العمل من أجل سوريا، التي اجتمعت في جنيف في 30 حزيران/يونيو 2012 بناء على دعوة من المبعوث الخاص المشترك للأمم المتحدة وجامعة الدول العربية إلى سوريا (A/66/865-S/2012/522).
8. Khalaf, 2015; Abboud, 2016, pp. 180-182.
9. A/HRC/22/59.
10. Glass, 2017; Lund, 2017a.
11. A/HRC/37/72.
12. A/HRC/31/CRP.1.
13. A/HRC/38/29.
14. A/HRC/37/CRP.3.
15. A/70/919.
16. Yazigi, 2014.
17. المرجع نفسه.
18. Herbert, 2014.
19. Abboud, 2014.
20. Martinez and Eng, 2015.
21. المرجع نفسه.
22. المرجع نفسه.
23. الأمم المتحدة، حذر الأمين العام للأمم المتحدة أطراف النزاع في الجمهورية العربية السورية من أن استخدام التجويع كسلاح هو جريمة حرب، أخبار الأمم المتحدة، 14 يناير/كانون الثاني 2016. <https://news.un.org/ar/audio/2016/01/344212>
24. Al-Kattan, 2015.
25. Abboud, 2017.
26. Lund, 2018.
27. Alami, 2015.
28. Samaha, 2016.
29. Lund, 2018.
30. النتائج السلبية غير المقصودة لعمل سياسي أو حالة سياسية.
31. قرارات مجلس الأمن هي 2042، 2043، 2059، 2118، 2139، 2165، 2170، 2178، 2191، 2199، 2209، 2235، 2249، 2254، 2258، 2268، 2314، 2319، 2328، 2332، 2336، 2393، 2401. ويمكن الاطلاع على قائمة بجميع القرارات، والبيانات الرئاسية، والتقارير، ووثائق اللجان على <https://www.securitycouncilreport.org/un-documents/syria>
32. (S/RES/2254 (2015).

33. لمزيد من المعلومات عن العقوبات التي يفرضها الاتحاد الأوروبي، يمكن الاطلاع على <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/syria> ولمعلومات عن العقوبات التي أقيمت عليها الولايات المتحدة الأمريكية، يمكن الاطلاع على <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/pages/syria.aspx>.
34. ESCWA NAFS, "Banking Sector Policy Gaps in Post Conflict Syria", Background Paper, 2018.
35. حُصِب بالاستناد إلى بيانات البنك الدولي.
36. OCHA, 2017.
37. المرجع نفسه.
38. المرجع نفسه.
39. بالاستناد إلى OCHA, 2019. ولا يشمل عدد اللاجئين العائدين سوى الأشخاص الذين تحققت منهم مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.
40. UNHCR, 2017.
41. Internal Displacement Monitoring Centre, 2019.
42. بيانات مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، جرى الاطلاع عليها في حزيران/يونيو 2020.
43. UNHCR, UNICEF and World Food Programme, 2019.
44. بيانات مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، جرى الاطلاع عليها في حزيران/يونيو 2020. <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria/location/36>.
45. World Food Program, Tukey country office, 2019. ويستند معدل الفقر المبلغ عنه إلى خط الفقر في فئة الدخل الذي يعتمده البنك الدولي وهو 5.5 دولارات في اليوم حسب تعادل القوة الشرائية لعام 2011.
46. UNHCR, ILO and Action against hunger, 2019; UNHCR, UNICEF and World Food Programme, 2019. ويستند معدل الفقر المبلغ عنه في الأردن إلى خط الفقر الوطني الأردني. ويستند معدل الفقر المبلغ عنه في لبنان إلى خط الفقر الخاص بالبلد الذي يُحسب على أساس سلة الحد الأدنى للإنفاق.
47. UNHCR, 2019. ومعدل الفقر المبلغ عنه هو معدل عام 2017 ويستند إلى خط الفقر الخاص بالبلد الذي يُحسب على أساس
- سلة الحد الأدنى للإنفاق.
48. UNHCR, 2019.
49. Save the Children, 2018.
50. المرجع نفسه.
51. UNICEF, 2017.
52. UNHCR, UNICEF and World Food Programme, 2019.
53. المرجع نفسه.
54. Care, 2018.
55. UNICEF, 2018a.
56. OCHA, 2019.
57. المرجع نفسه.
58. المرجع نفسه.
59. OCHA, 2017.
60. OCHA, 2019.
61. المرجع نفسه.
62. المرجع نفسه.
63. No Lost Generation, 2019.
64. يعكس المعدل الصافي للالتحاق بالمدارس، في مستوى تعليمي معين، عدد الطلاب من الفئة العمرية المناسبة رسمياً لهذا المستوى التعليمي. ويعكس المعدل الإجمالي للالتحاق بالمدارس مجموع الطلاب الملتحقين بالمدارس بغض النظر عن العمر.
65. OCHA, 2019.
66. UNESCO Institute for Statistics, "Syrian Arab Republic: Education and Literacy". <http://uis.unesco.org/lic/country/SY>.
67. OCHA, 2019.
68. المرجع نفسه.
69. المرجع نفسه.
70. FAO and WFP, 2019.
71. OCHA, 2019.
72. FAO and WFP, 2019.
73. المرجع نفسه.

الفصل الثاني

74. OCHA, 2019. على فقر الدخل في البلدان العربية، خالد أبو اسماعيل (2020)، الإسكوا، بيروت (تصدر قريباً).
75. المرجع نفسه.
76. المرجع نفسه.
77. المرجع نفسه.
78. المرجع نفسه.
79. WHO, 2018b.
80. WHO, 2018c.
81. OCHA, 2019.
82. المرجع نفسه.
83. WHO, 2017; OCHA, 2017.
84. OCHA, 2019.
85. WHO, 2017.
86. International Medical Corps, 2017.
87. International Rescue Committee, 2013.
88. OCHA, 2019.
89. OCHA, 2019; OCHA, 2017; Syrian Center for Policy Research, 2016.
90. OCHA, 2017; Syrian Center for Policy Research, 2016.
91. SCPR, 2017.
92. المرجع نفسه.
93. SCPR, 2017.
94. دليل التنمية حسب الجنس هو نسبة دليل التنمية البشرية للإناث إلى دليل التنمية البشرية للذكور.
95. UNDP, 2018.
96. للحصول على تفاصيل حول المنهجية المستخدمة لتوقع قيم عام 2019، يمكن الاطلاع على وثيقة عن أثر جائحة كورونا على فقر الدخل في البلدان العربية، خالد أبو اسماعيل (2020)، الإسكوا، بيروت (تصدر قريباً).
97. خطوط الفقر الوطنية (حسب تعادل القوة الشرائية لعام 2011 بالدولار) المستخدمة للبلدان التي شملتها الدراسة، هي: الجزائر 3.4 دولار في اليوم، مصر 3.45 دولار في اليوم، والعراق 3.3 دولار في اليوم، والأردن 5.0 دولار في اليوم، والمغرب 2.7 دولار في اليوم، والجمهورية العربية السورية 3.5 دولار في اليوم، وتونس 5.0 دولار في اليوم، واليمن 2.7 دولار في اليوم، للحصول على تفاصيل، يمكن الاطلاع على وثيقة عن أثر جائحة كورونا
98. يُعرّف نهج القدرات، الذي وضعه أمارتيا سن، الحائز جائزة نوبل في الاقتصاد في عام 1998، بأنه خيار التركيز على الأهمية المعنوية لقدرة الأفراد على عيش حياة يرون أنها ذات معنى. <https://www.iep.utm.edu/sen-cap>
99. ESCWA and others, 2017.
100. تتوفر بيانات عن عام 2009، بالنسبة للجمهورية العربية السورية، وهي مستمدة من مسح المشروع العربي لصحة الأسرة ولكنها تفتقر إلى عدد من المؤشرات التي تساعد في حساب دليل الفقر المتعدد الأبعاد. وما من اختلاف كبير بين البيانات المتاحة في المسح العنقودي المتعدد المؤشرات لعام 2006 وتلك المتاحة في المشروع العربي لصحة الأسرة لعام 2009. لذا، يمكن الاستناد إلى المسح العنقودي المتعدد المؤشرات لعام 2006 لإعطاء صورة موثوقة عن حالة ما قبل النزاع.
101. Syrian Arab Republic, Central Bureau of Statistics, UNICEF and Pan-Arab Project for Family Health 2006.
102. National Agenda for the Future of Syria Programme 2017.
103. ESCWA and others, 2017.
104. توفّع الفقر في الجمهورية العربية السورية هو أمرٌ معقد إذ تعدّد الوصول إلى البيانات الأخيرة عن الأسر المعيشية لتحليل التوزيع المشترك للحرمان. وما يزيد الأمر صعوبةً هو أن عدد السكان المرجعي قد تغير منذ عام 2006 بسبب تدفق اللاجئين إلى البلد والنزوح الداخلي. وقد جرى التوصل إلى تقديرات من خلال توقع عدد الفقراء انطلاقاً من مؤشرات الفقر في المسح العنقودي المتعدد المؤشرات لعام 2006 باستخدام المعلومات المتاحة لعام 2017، وحساب معدل التغير بالنسبة للمؤشرات. وقد حُسب نطاق معين من خلال تغيير معدل التغير عبر مصادر البيانات، ووضع افتراضات مختلفة بشأن التغير في حدة الفقر. وللتحقق من ذلك، وُضع نموذج خطي عام لتقدير العلاقة بين الدليل العالمي للفقر المتعدد الأبعاد الذي يرصد 106 بلدان ومجموعة من المتغيرات الكلية، بما في ذلك نصيب الفرد من الدخل القومي الإجمالي (حسب تعادل القوة الشرائية لعام 2011)، ومعدل الفقر باستخدام خط الفقر البالغ 3.50 دولار، وحسابات البنك الدولي المتعلقة بفعالية الحوكمة والاستقرار السياسي. وقد طُبقت النماذج وجاءت القيم المتوقعة بين تقديرات الفقر الحاد والفقر لدليل الفقر المتعدد الأبعاد في عام 2006 والتقديرات المتوقعة لعام 2017. وتؤكد هذه النتائج الوسطية أن الفقر الحاد في الدليل العربي للفقر المتعدد الأبعاد يعكس حرماناً أشدّ من الفقر الحاد في الدليل العالمي للفقر المتعدد الأبعاد ولكنه أقل من عتبات الفقر المعتدل.

114. يحسب المكتب المركزي للإحصاء أسعار السوق الموازية عند قياس مؤشر أسعار الاستهلاك.
115. World Bank, 2009a.
116. تشير تقديرات الإسكوا باستخدام نهج النماذج المالية لصندوق النقد الدولي إلى أن معدل الادخار في الاقتصاد انخفض من 20 إلى 4 في المائة بين عامي 2010 و2011 وظل سلبياً طوال فترة النزاع. واتسعت فجوة المدخرات من -0.7 إلى -2.3 في المائة، وظلت سلبية أيضاً.
117. Syrian Arab Republic, Central Bureau of Statistics, 2017, 2011.
118. Salmon, Assaf and Francis, 2018.
119. BTI 2018 Country Report: Syria, 2018.
120. صافي هوامش الفائدة هو مؤشر الربحية الذي يقيس مدى تجاوز حجم الفائدة التي يحصل عليها المصرف من القروض لحجم الفائدة المدفوعة على ودائعه.
121. World Bank, 2017a.
122. لا تتوافر بيانات عن هذا المقياس لمرحلة ما بعد النزاع.
123. لمعرفة سعر الفائدة في الجمهورية العربية السورية، يمكن الاطلاع على موقع مصرف سوريا المركزي: <http://cb.gov.sy/ar/stats/category?id=ad4f12f431> وبالنسبة للدول العربية، يمكن الاطلاع على هامش سعر الفائدة، البنك الدولي، <https://data.albankaldawli.org/indicator/FR.INR.LND> <https://data.worldbank.org/indicator/FR.INR.LNDP>
124. تحسب القيمة بالدولار للأرقام المصرفية عن طريق تحويل أرقام كل عام إلى الدولار الأمريكي باستخدام متوسط سعر الصرف في ذلك العام.
125. بالاستناد إلى افتراض آخر بأن التوظيف الاجتماعي بناء على معايير معينة (مثل أقارب شهداء الجيش العربي السوري من الدرجة الأولى) في القطاع العام يعوض عن استنزاف الموارد البشرية الذي حدث في القطاع العام بسبب النزوح الداخلي والخارجي للسكان.
126. في عام 2009، ذكرت نسبة 58 في المائة من الشركات أن انقطاع التيار الكهربائي يشكل مصدر قلق بالغ، ما يدل على حجم الخسائر التي ألحقها النزاع بالبنية الأساسية.
127. Salmon, Assaf and Francis, 2018.
128. Hausmann, Rodrik and Velasco, 2005.
129. World Bank, 2011.
105. استُخدمت البيانات الصادرة عن المكتب المركزي للإحصاء في الجمهورية العربية السورية حيثما أمكن ذلك، لأن المكتب يمتلك قدرة أفضل على الوصول الميداني من خلال شبكة من المكاتب المحلية، كما أنه قادر على الوصول إلى بيانات القطاع العام. ويعتمد المكتب معايير معترفاً بها دولياً لجمع البيانات ونشرها، ويجرى من خلالها الحكم على جودة البيانات والتحقق منها وتحديثها. وقد كانت البيانات الواردة من وكالات أخرى مفيدة حيثما لم تتوفر بيانات رسمية أو حيثما أنتجت هذه البيانات عبر محاولات شبه منقطعة ومتباعدة لتقدير الأثر الاقتصادي للنزاع، أو حيثما استُخدمت منهجيات مختلفة أسفرت عن نتائج متفاوتة، فافتقرت إلى الاستمرارية وتوحيد المعايير للتحقق والتحديث.
106. رأس المال المادي هو الأصول الثابتة المادية المنتجة، ويتألف من المساكن، وغيرها من المباني والهياكل، والآلات والمعدات، والأصول المزروعة. ويمكن الرجوع إلى القاموس الإلكتروني للمصطلحات الإحصائية الذي وضعته منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، والمتاح على الموقع التالي: <https://stats.oecd.org/glossary/index.htm>
107. لمعدل الخصم، استخدم معدل التضخم العالمي بدلاً من معدل التضخم في الولايات المتحدة الأمريكية، إذ تتبين منه، على نحو أفضل، العوامل والديناميات التي تؤثر على مستوى الأسعار في السوق الدولية. هذا بالإضافة إلى أن تجارة الجمهورية العربية السورية مع الولايات المتحدة الأمريكية لا تُذكر، خاصة خلال فترة النزاع وبعد فرض تدابير اقتصادية تقييدية.
108. كانت المرافق التي جرى فحصها هي الآبار، وأبراج المياه، ومحطات معالجة المياه، ومحطات معالجة مياه الصرف الصحي، والسدود، وهياكل الصرف الصحي، ومحطات الضخ، وخزانات المياه، ومكاتب إدارة خدمات المياه والصرف الصحي.
109. عانت الرقعة أكثر من غيرها من المدن من حيث الخسائر في البنية الأساسية للمياه والصرف الصحي.
110. World Bank, 2017b, p. 83.
111. أدى نقص الطاقة الكهربائية التي توفرها الحكومة إلى ازدهار سوق سوداء لإمدادات الوقود وتوليد الكهرباء.
112. استخدم البنك الدولي منهجيات أكثر تطوراً وأنتج من خلالها تقديرات مماثلة لمستوى التفاوت بين الناتج المحلي الإجمالي المقدر في سيناريو النزاع في الجمهورية العربية السورية والناتج المحلي الإجمالي في السيناريو الافتراضي. يمكن الاطلاع على: World Bank, 2017b, p. 83.
113. وردت بقيمة صفر في سلاسل البيانات المنقولة عن مصادر أخرى.

144. في ما يلي مبادئ الرؤية: (أ) تسعى جميع مكونات الجمهورية العربية السورية إلى تحقيق عودة طوعية وأمنة ولائقة للنازحين السوريين. وتُعتبر العودة عمليةً طويلة قائمة على إعادة الإدماج، وتشمل إعادة تأهيل حياة الملايين من الأشخاص، ما يؤدي إلى إعادة تأهيل رأس المال الاجتماعي السوري وإلى تحقيق التنمية الوطنية في المدى البعيد؛ (ب) الجمهورية العربية السورية هي بلدٌ حيث السلام هو السبيل الوحيد لتحقيق الإرادة السياسية وحيث الأمن البشري هو الأولوية. ويرتكز هذا العنصران على المصالحة الوطنية من أجل إطلاق عمليات بناء السلام وبناء الدولة على الصعيد الوطني. وينبغي إعطاء الأولوية لإعادة بناء ثقافة السلام والقضاء على العنف الهيكلية؛ (ج) الجمهورية العربية السورية هي بلدٌ تعتمد فيه إدارة التنوع الثقافي على مفهوم المواطنة، وعلى القيم المشتركة للمجتمع السوري؛ (د) تُعزّز قيمة التضامن لتحقيق التماسك الاجتماعي وإعادة بناء رأس المال البشري؛ (هـ) جميع فئات المجتمع السوري حاضرة وتشارك بنشاط في إدارة حيّز عام حيوي؛ (و) الجمهورية العربية السورية هي بلدٌ يُمثّل فيه النسيج الاجتماعي بكامله على نحو شامل ومتوازن في جميع المجالات؛ (ز) يركّز الاقتصاد الوطني السوري على نموذج اقتصادي كلي متوازن يساعد في تحقيق التنمية الشاملة ويضمن الحماية الاجتماعية لجميع المواطنين الذين يشاركون بفعالية في مدخلات العملية الإنمائية وفي مخرجاتها؛ (ح) الجمهورية العربية السورية هي بلدٌ تُدار فيه المؤسسات العامة وفقاً لمبادئ الحوكمة الرشيدة، وتتسم بالقدرات وباللامركزية الإدارية، وتكون فيه الهيكلية الإدارية الوطنية شفافة وخاضعة للمساءلة وشاملة؛ (ط) الجمهورية العربية السورية هي بلدٌ يسعى إلى التعافي وإعادة إعمار البنى الأساسية، وتوليد المعرفة والإبداع والابتكار ونشرها في مجال إدارة الموارد وحمايتها من أجل تلبية حاجات الأجيال المقبلة، ويستخدم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لدعم السلام والنمو.

145. Barenstein, 2012.

146. IMF, 2016.

147. Hinnebusch, Imady and Zintl, 2016.

148. بالاستناد إلى وثيقة الإطار الاستراتيجي لبدائل السياسات لعام 2017، برنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سوريا، الإسكوا. وفي هذه الوثيقة، تظهر ملامح البلد الذي يؤمل التوصل إليه في نهاية هذه الأزمة.

149. عدم إعادة القسرية، وفقاً لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، هي الركن الأساسي في الحماية الدولية للاجئين. وهي مكرّسة في اتفاقية عام 1951 الخاصة بوضع اللاجئين (أو اتفاقية جنيف) التي تنص على أنه لا يجوز لأية دولة متعاقدة أن تطرد لاجئاً أو ترده بأية صورة من الصور إلى حدود الأقاليم التي تكون حياته أو حريته مهددتين فيها بسبب عرقه أو دينه أو جنسيته أو انتمائه إلى فئة اجتماعية معينة أو بسبب آرائه السياسية.

130. أشارت تقديرات الحكومة إلى أن القطاع غير النظامي بلغ، في عام 2008، نسبة تتراوح بين 30 و60 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي، وعمل فيه 32 في المائة من القوى العاملة.

131. World Bank, 2020.

132. تعكس الجودة التنظيمية تصورات المواطنين بشأن قدرة الحكومة على وضع سياسات سليمة تعزز تنمية القطاع الخاص، وعلى تنفيذ هذه السياسات. ووفقاً لتعريف مجموعة البنك الدولي، تعكس سيادة القانون التصورات بشأن إنفاذ العقود وحقوق الملكية، وكذلك الشرطة والمحاكم واحتمال وقوع الجرائم والعنف. وتتضمن: (أ) الحكومة ملزمة بالقانون؛ (ب) المساواة أمام القانون؛ (ج) القانون والنظام؛ (د) قرارات يمكن التنبؤ بها وتتسم بالكفاءة؛ (هـ) حقوق الإنسان.

133. يعكس مؤشر الفساد التصورات بشأن مدى استخدام السلطة العامة لتحقيق مكاسب عامة، فضلاً عن "استيلاء" النخبة على الدولة.

134. World Bank, 2017c.

135. World Bank, 2009b.

136. في المتوسط، كان الائتمان المحلي الذي قُدّم في عام 2011 إلى الحكومة والمؤسسات التي تملكها الدولة أعلى بنسبة 11 في المائة من الائتمان الذي حصل عليه القطاع الخاص.

137. World Bank, 2011.

138. تدرج بيئة الاقتصاد الكلي في إطار سياسات الاقتصاد الكلي؛ في حين يندرج الحصول على التمويل، وتكلفة التمويل، والبنى الأساسية، وإمكانية الحصول على الملكية، وإخفاقات السوق في إطار السياسات الهيكلية؛ ويندرج رأس المال البشري في إطار السياسات الاجتماعية.

139. ESCWA, 2018.

140. Nazemi and Decina, 2019.

141. OCHA, 2017 and OCHA, 2019.

الفصل الرابع

142. UNDP, 2012 and 2019.

143. National Agenda for the Future of Syria Programme, 2017.

153. وفقاً للأمم المتحدة، تتطلب سيادة القانون اتخاذ تدابير لضمان الالتزام بمبادئ سيادة القانون، والمساواة أمام القانون، والمساءلة أمام القانون، والإنصاف في تطبيق القانون، وفصل السلطات، والمشاركة في صنع القرار، واليقين القانوني، وتجنب التعسف، وتحقيق الشفافية الإجرائية والقانونية. ولمزيد من المعلومات، يمكن الاطلاع على: "United Nations and Rule of Law"، <https://www.un.org/ruleoflaw>.

154. National Agenda for the Future of Syria Programme, 2016.

155. كانت نظم حيازة الممتلكات والأراضي معقدة، وتتألف من عدة أنواع من الحيازة: (أ) الملك (الملكية الخاصة)؛ (ب) الأراضي الأميرية (أراضي الدولة)؛ (ج) المتروكة المرفقة (أراضي الدولة مع حقوق للاستخدام الجماعي)؛ (د) المتروكة المحمية (الأراضي العامة مثل الحدائق العامة والطرق والشوارع، وعلى جميع مستويات الحوكمة وكجزء من الملك العام)؛ (هـ) الخالية المباحة (أراضي الدولة التي لم يفوض أحد بطريقة استخدامها)، وذلك من بين حقوق أخرى في الاستخدام، والإيجار، والمشاركة، والرهن العقاري، والتأجير. وفي الواقع، ليس ما سبق إلا قسم من أنواع الحيازة، ولا يتضح في هذه الأنواع الفرق بين الملكية العامة والخاصة، بسبب حقوق الإيجار والانتفاع وغير ذلك. وثمة قدر لا يستهان به من المساكن غير النظامية، حيث حيازة الملكية غير واضحة. وقد أدت الحرب إلى النزوح على نطاق واسع، وإلى النزوح القسري بعد الاستيلاء على الممتلكات وتدميرها. وكان الاستيلاء على ممتلكات المنشقين المزعومين ممارسة شائعة، علاوة على محاولات تزوير سندات ملكية الأراضي.

156. بالاستناد إلى أوراق معلومات أساسية أعدّها برنامج الأجنحة الوطنية لمستقبل سوريا بشأن الإسكان، والأراضي، والممتلكات لتحليل القوانين العقارية.

157. S/2019/639.

158. S/2019/674.

159. أنشئت محكمة مكافحة الإرهاب بموجب القانون رقم 22 لعام 2012؛ Human Rights Watch، 2013؛ الجمهورية العربية السورية، مجلس الشعب، 2012.

160. Syrian Center for Policy Research، 2017؛ Koizumi، 2019.

المرفق

161. حميجو، 2017.

162. الوكالة العربية السورية للأنباء، "الحرب على سوريا: تداعياتها وأفاقها"، تقرير المؤتمر، 25 أيار/مايو 2017.

150. Walter، 2004؛ Fearon and Laitin، 2003؛ and Collier، 2004. and Hoeffler، 2004.

151. في 15 تشرين الأول/أكتوبر 2011، أصدر الرئيس بشار الأسد المرسوم رقم 33 بتعيين جمعية وطنية لصياغة دستور جديد. وقد طرح مشروع القرار للاستفتاء في 26 شباط/فبراير 2012 ووافقت عليه، حسب النتائج المعلنة، نسبة 89.4 في المائة من المشاركين في الاستفتاء، وسط إدانة ومقاطعة على نطاق واسع من عدة جماعات بارزة في المعارضة. ومنذ عام 2011، صدر أكثر من 665 قانوناً ومرسوماً وقراراً رئاسياً، من بينها 435 مرسوماً رئاسياً، مما يدل على استمرار مركزية السلطة، وعلى سيطرة السلطة التنفيذية على فروع الحكومة الثلاثة. ومن هذه القوانين ما يتعلّق بسير العمل في النظام القضائي والمحاكم، مثل إنشاء محكمة دستورية عليا للتحكيم في شرعية القوانين والمراسيم (المرسوم رقم 2012/35، والقانون رقم 2014/7)، وإلغاء محكمة أمن الدولة التي لم تكن تعمل وفق الأصول القانونية واستهدفت معارضين سياسيين (المرسوم رقم 2011/53)، وسن قوانين لمكافحة الإرهاب وإنشاء محكمة خاصة بقضايا الإرهاب (القانون رقم 2012/19، والقانون رقم 2012/22) ومحكمة لجرائم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات (القانون رقم 2018/9). ومنها أيضاً القوانين المتعلّقة بالحقوق والحريات السياسية الأساسية، بما في ذلك إنهاء العمل بحالة الطوارئ (المرسوم رقم 2011/161)، وتنظيم حق التظاهر السلمي (المرسوم رقم 2011/54، والمرسوم رقم 2011/110، والمرسوم رقم 2012/9 المعدّل للقانون رقم 1949/148 لزيادة الغرامات على التظاهر غير القانوني)، وتنظيم اختصاص الضابطة القضائية (المرسوم رقم 2011/55)، ومعاقبة موظفي الدولة على الدعم المعنوي أو المادي للإرهاب (المرسوم رقم 2012/20)، وتطبيق أحكام قانون التواصل على شبكة الإنترنت ومكافحة الجريمة المعلوماتية (المرسوم رقم 2012/17) والعفو العام (المرسوم رقم 2016/15؛ 7 آذار/مارس 2011). وسُنت قوانين لتنظيم الأحزاب السياسية (المرسوم رقم 2011/100) والانتخابات (المرسوم رقم 2011/101) والقانون رقم 2014/5 وقوانين تتعلّق بوسائل الإعلام (المرسوم رقم 2011/108 والمرسوم رقم 2016/23).

152. تشوب عيوبٌ نوعية القوانين والسياسات ومضمونها. فنسبة المراسيم الرئاسية إلى القوانين تبيّن المركزية الشديدة للسلطة. ومما يضعف استقلالية المحكمة الدستورية العليا (القانون رقم 2012/7) أن أعضاءها يعيّنهم رئيس الجمهورية، كما أن نطاق المراجعة القضائية فيها مقيد. والقوانين التي تحكم الحياة السياسية محدودة وتشوبها عيوب، ولا تراعى في الممارسة العملية. وقد ألغيت الأحكام العرفية (المرسوم رقم 2011/161)، ووضعت حد أقصى لفترة الاحتجاز هو 60 يوماً (المرسوم رقم 2011/55)، وجرى الاعتراف بحق الاحتجاج (المرسوم رقم 2011/54)، إلا أن القطاع الأمني تجاهل هذه الإصلاحات وواصل ممارساته من دون حسيب ولا رقيب.



