SLDP
Syrian Legal Development Programme
البرنامج السوري للتطوير القانوني

تحسين فعالية العقوبات:
كيف يتحكّم النظام السوري بالاقتصاد في سوريا

2024

جدول المحتويات

03 الملخص التنفيذي

04 توصيات للدول التي تفرض العقوبات

05 المقدمة

06 العقوبات الفردية والقطاعية

09 سيطرة النظام السوري على الاقتصاد

09 الديناميّات قبل عام ٢٠١١

10 الديناميّات بعد عام ٢٠١١

12 الاستهداف المكثّف للقطاع الخاص

13 أساليب استهداف أنشطة الاعمال التجارية الخاصة ومراقبتها

19 دراسة حالة الصناعة الدوائية

21 تأثير الديناميات الحالية على فعالية العقوبات

24 توصيات إضافية

SLDP
Syrian Legal Development Programme
البرنامج السوري للتطوير القانوني

البرنامج السوري للتطوير القانوني (SLDP):

منظمة غير منحازة وغير حكومية، تأسست عام ٢٠١٣ وسجلت في المملكة المتحدة عام ٢٠١٤ **للرد على القضايا الحقوقية الشائكة التي أثارها النزاع السوري منذ عام ٢٠١١** وهي تعمل من خلال توظيف القانون الدولي في سياق هذا النزاع. لدى البرنامج السوري للتطوير القانوني فريق على درجة عالية من المؤهلات، يضم باحثين وباحثات ومحللين سوريين ودوليين متخصصين في جوانب مختلفة من القانون الدولي، ويتمتعون بمجموعة مهارات فريدة وبفهم شامل للديناميات السياسية والاستراتيجية السورية على المستويات المحلية والإقليمية والدولية، بالإضافة لدرجة تواصل عالية مع الأحداث الجارية على الأرض ومع صانعي السياسات. خلال سنوات من الخبرات الأكاديمية والعملية، اكتسب الأخصائيون القانونيون والمحامون المؤهلون العاملون في البرنامج السوري للتطوير القانوني، والذي يتحدث جميعهم أكثر من لغة، مزيجاً فريداً من المهارات التحليلية والاطلاع على السياق السوري ومتغيرات النزاع. يقدم البرنامج السوري للتطوير القانوني نفسه كمنظمة قانونية رئيسية يمكن لمنظمات المجتمع المدني السورية الأخرى الرجوع إليها للحصول على مراجعة الخبراء وتوجيههم بشأن قضايا القانون الدولي الناشئة عن السياق السوري. لقد ساهم البرنامج بتدريب نسبة كبيرة من الجهات الفاعلة العاملة ضمن نظام العدالة والمساءلة السوري، كما ساهم في بناء وتعزيز قدراتها على المشاركة في مبادرات العدالة والمساءلة الحالية والمستقبلية التي تركز على القانون الدولي واستخدامه في التوثيق، والمناصرة، والانخراط المباشر مع الفاعلين المختلفين.

www.sldp.ngo

تم بدعم من وزارة الخارجية الهولندية

قام بالبحث والكتابة كل من وحدة الأعمال التجارية وحقوق الإنسان في البرنامج السوري للتطوير القانوني وباستشارة ودعم من زكي محشي حول الاقتصاد السوري

أُجرى الدراسة البرنامج السوري للتطوير القانوني بتمويل من وزارة الشؤون الخارجية الهولندية. تعتمد النتائج والاستنتاجات المقدمة في التقرير على البحث الذي أجراه البرنامج السوري للتطوير القانوني وعليه تقع المسؤولية الكاملة على البرنامج السوري للتطوير القانوني. ولا تعكس النتائج والاستنتاجات الواردة في التقرير بالضرورة مواقف وزارة الشؤون الخارجية الهولندية.

حقوق الملكية الفكرية

© البرنامج السوري للتطوير القانوني (SLDP) (٢٠٢٣) هذا العمل مرخص بموجب رخصة المشاع الإبداعي - غير تجاري - رخصة ShareAlike الدولية الإصدار ٤,٠. لديك حرية نسخ وإعادة توزيع المواد بأي وسيلة أو تنسيق، وكذلك تعديل المحتوى والبناء عليه بشرط إيراد الإشارة الصريحة للمصدر، وتوفير رابط للرخصة وتوضيح إذا ما جرت أي تعديلات. يمكنك القيام بذلك بأي طريقة ملائمة، ولكن ليس بأي طريقة تشير إلى أن البرنامج السوري للتطوير القانوني يؤيدك أو يدعم استخدامك. لا يجوز لك استخدام المحتوى لأغراض تجارية. في حال قمت بالتعديل أو الاعتماد على المواد، فيجب عليك توزيع مساهماتك بموجب نفس الرخصة الأصلية.

الملخص التنفيذي

- أصبحت فعالية العقوبات المفروضة على سوريا موضوع نقاش متزايد في ظلِّ **تدهور الأوضاع الاقتصادية وغياب أيِّ تقدم في الحل السياسي.**

- وترُكِّز الدعوات لإصلاح العقوبات الأمريكية والأوروبية المفروضة على سوريا، **على فصل العقوبات الفردية الموجّهة، عن العقوبات القطاعية الأشمَل،** المفروضة على القطاعات الاقتصادية.

- إن الفصل بين فئتَي العقوبات في سوريا غير عمليّ نظراً **لسيطرة النظام السوري** تاريخيّاً على الاقتصاد وعلى مؤسسات الدولة وأنشطة القطاع الخاص.

- ليست سيطرة النظام السوري على الاقتصاد بالسيطرة المُطلقة، لكنها تميل إلى استهداف قطاعات وأعمال تجارية محدّدة مُربحة **ولا تتأثر معدّلات الطلب عليها حتى بارتفاع أسعارها.** فقطاعات مثل النفط والاتصالات، هي قطاعات مربحة ومطلوبة دائماً. وينطبق ذلك أيضاً على المواد الغذائية الأساسية للأُسَر السورية، بما في ذلك القمح والسكر.

> "إنّ سيطرة النظام السوري على الاقتصاد وأنشطة القطاع الخاص تحُدّ من تأثير العقوبات، سواء كانت فردية أو قطاعية"

- تتيحُ سيطرةُ النظام السوري على مؤسسات الدولة لهُ وضعَ التشريعات واللوائح اللازمة للسيطرة على الاقتصاد والقطاع الخاص. فتشريعاتٌ مثل قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص (٢.١٦) وقانون الاستثمار (٢.٢١)، وأنظمة مثل منصّة تمويل الواردات، وإنْ كان من المفترض نظرياً أن تُحسّن الظروف الاقتصادية، إلّا أنها في الواقع العملي كانت بمثابة **أدوات لتسهيل عمل المقرّبين من النظام على حساب القطاع الخاص.**

- كما **يستخدم النظامُ الذراعَ القسرية للدولة ضد الشركات لإجبارها على الامتثال والتعاون.** ويشمل ذلك فرض الضرائب وتجميد الأصول والمصادرة، وكذلك التهديد بالاعتقال من قِبَل قوات الأمن أو الجيش أو الميليشيات التابعة له.

- هناك طريقة أخرى للسيطرة تتمثل في **استمالة المصالح المتبادلة للأعمال التجارية** لزيادة ثروتها ومكانتها، بما في ذلك المكانة السياسية.

- إنّ سيطرة النظام السوري على الاقتصاد وأنشطة القطاع الخاص **تحُدّ من تأثير العقوبات،** سواء كانت فردية أو قطاعية، وهو ما يتجلى أيضاً في تأثيرٍ أكبر على الأوضاع الاقتصادية للبلاد وحياة السوريين العاديين.

- كما إنّ هذه السيطرة **تُعقِّد السردية المتعلقة بالعقوبات والدعوات إلى إصلاحها،** بسبب عدم إمكانية الفصل بين العقوبات القطاعية والفردية إذا ما أُريد لها أن تُحدِث تغييراً في سلوك النظام.

توصياتٌ للدول التي تفرض العقوبات

ينبغي أن يكون لدى الدول التي تفرض العقوبات **استراتيجية عقوباتٍ واضحة** لتحقيق الأهداف المعلَنة للعقوبات.

ينبغي **الحفاظ على العقوبات الفردية** وزيادتها ضدّ أصحاب رؤوس الأموال المحسوبين على النظام.

كما ينبغي **الإبقاء على العقوبات القطاعية**، ولكن مع توضيح ما الذي يجب أن تحققه هذه العقوبات وما الذي يمكن أن تفعله السلطات التي تفرض العقوبات للتخفيف من تأثيرها على الشعب

ينبغي تقديم **الدعم للمشاريع الصغيرة الحجم** والمبادرات الأخرى لتحسين الاقتصاد المحلي.

ينبغي **تصميم مشاريع التعافي المبكر وتنفيذها** بطريقة تفيد المجتمعات المحلية والشركات الصغيرة وتتحاشى أصحاب رؤوس الأموال المحسوبين على النظام.

المقدمة

جاء فرضُ عقوبات الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة في عام ٢٠١١ رداً على الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان التي رافقت قمعَ النظام السوري العنيف للاحتجاجات المدنية ضد حكم بشار الأسد. وبعد مرور ثلاثة عشر عاماً، وعلى الرغم من توقُّف الأعمال العدائية بشكل عام في جميع أنحاء البلاد المنقسمة، يشهد الاقتصاد السوري تدهوراً سريعاً يؤثّر بشكل خطير على حياة السوريين. وقد أدّت الأوضاع الاقتصادية والمعيشية المتردّية لمعظم السوريين إلى تزايدِ الدعوات لإصلاح العقوبات الغربية المختلفة المفروضة على البلاد.

وتلعب عوامل كثيرة دوراً في تدهور الأوضاع المعيشية في البلاد، فقد عمد النظام السوري من خلال القوة العسكرية أو مؤسسات الدولة إلى **سنِّ سياسات وشَنِّ حملات عسكرية** هي السبب الرئيسي وراء الدمار العام للبنية التحتية للبلاد والهجرة الجماعية للقوى العاملة فيها.[1] وتلعب العوامل الخارجية أيضاً دوراً في تفاقم هذه الأوضاع، بما في ذلك **الأزمة المالية في لبنان المجاور (٢٠١٩)**، حيث احتفظ السوريون بمدخراتهم، والأزمة الاقتصادية العالمية التي أعقبت جائحة كوفيد-١٩ **والغزو الروسي لأوكرانيا (٢٠٢٢).** وتلعب **العقوبات الغربية** أيضاً دوراً في الظروف الاقتصادية الحالية للبلاد، على الرغم من أن تأثيرها الكامل لا يزال غامضاً في ظل الطبيعة المركبة للصراع في سوريا.

ومن بين العقبات التي تقف في طريق تقييم أثر العقوبات، صعوبة عزل تأثيرها عن الظروف العامة للبلاد، المذكورة أعلاه. ويستفيد النظام السوري من هذا الغموض في **إلقاء اللّوم في معاناة السوريين على العقوبات، مروّجاً لروايةٍ مفادها أن العقوبات هي المسؤولة في المقام الأول عن الأوضاع القائمة.** غير أن مؤيّدي العقوبات يشددون على ضرورة المساءلة عن انتهاكات حقوق الإنسان المرتكبة منذ عام ٢٠١١ وضرورة أن يغيّر النظام السوري سلوكه في هذا الصدد.

وللتخفيف من الأثر السلبي للعقوبات، طُرِحت حججٌ لإصلاح اللوائح الحالية، بما في ذلك **الفصل بين العقوبات القطاعية والفردية.** وتعتمد هذه الحجج على منطق أن العقوبات القطاعية عمياء، وتؤثّر على حياة السوريين العاديين بشكل عشوائي، في حين أنّ العقوبات الفردية تستهدف أفراداً معيّنين بسبب سجلّهم في مجال حقوق الإنسان، وتأثيرها على السوريين طفيفٌ جداً.

غير أنّ واقع الاقتصاد السياسي السوري أكثر تعقيداً، والترابط بين النظام السوري ومؤسسات الدولة والقطاع الخاص يجعل هذا التقسيم غير عمليّ. تتناول هذه الورقة تلك العلاقات لتقييم مستوى سيطرة النظام السوري على الاقتصاد السوري والقطاع الخاص. ويمكن من خلال فهمٍ أفضل لهذه العلاقة تحقيق هدفين رئيسيين. **أولاً،** توضيح مدى مسؤولية النظام السوري عن الأزمات الاقتصادية في البلاد بشكل أفضل. **وثانياً،** وضع الأساس لنقاط محتملة لإصلاح العقوبات، يمكن أن تزيد من فعاليتها وتقلّل من تأثيرها على السوريين العاديين.

ومن أجل توضيح العلاقة بين تأثير العقوبات الفردية والقطاعية في السياق السوري، ستبدأ هذه الورقة بتناول لوائح العقوبات الأوروبية والأمريكية لدراسة التداخل بين العقوبات الفردية والقطاعية. كما ستنظُر الورقة في الأدوات التي يستخدمها النظام للهيمنة على الأنشطة الاقتصادية، بما في ذلك استخدام القانون السوري واللوائح الحكومية، بالإضافة إلى الأدوات القسرية المختلفة التي في يده، والتي تجعل الفصل بين شقّيْ العقوبات مستحيلاً.

[1] غالباً ما يكون مصطلح النظام السوري مصطلحاً غير واضح المعالم. في هذا التقرير، يُفهم النظام السوري على النحو التالي: يستند في جوهره إلى بشار الأسد وعائلته، وما يسيطرون عليه من خلال أجهزة الدولة من حكومة وسلطاتٍ تشريعية وقضائية وتشريعية وأجهزةٍ أمنية وعسكرية وميليشيات. وتمتد هذه السيطرة أيضاً إلى الاقتصاد كما نوقش في هذا التقرير. وتمارس السيطرة من خلال المسؤولين الوسطاء وضباط الجيش ورجال الأعمال، وهؤلاء يعملون لصالح النظام ويمكن أن يكونوا جزءاً منه، لكنهم في النهاية قابلون للاستبدال.

العقوبات الفردية والقطاعية

2011
نيسان/ أبريل

الولايات المتحدة الأميركية
فرض عقوبات محددة الأهداف ضد الحكومة السورية وقيادة النظام السوري

2011
أيار / مايو

الاتحاد الأوروبي
فرض عقوبات على الأفراد الضالعين في أعمال العنف بحق المتظاهرين وتقييد القدرة العسكرية للنظام السوري.

كانت برامج العقوبات الأمريكية والأوروبية على سوريا سِمةً مبكرة من سمات النزاع السوري. ففي نيسان/أبريل ٢٠١١، وقّع الرئيس الأميركي باراك أوباما الأمر التنفيذيّ (EO 13572) الذي فرض عقوبات محددة الأهداف ضد الحكومة السورية وقيادة النظام السوري بسبب انتهاكاتهم لحقوق الإنسان التي رافقت الاحتجاجات الشعبية. وبعد شهر واحد، حذا الاتحاد الأوروبي حذو الولايات المتحدة الأمريكية وأصدر قرار مجلس الاتحاد الأوروبي الذي يقضي CFSP/2011/273 بفرض عقوبات على الأفراد الضالعين في أعمال العنف بحقّ المتظاهرين وتقييد القدرة العسكرية للنظام السوري.[2]

أصبحت العقوبات إحدى الأدوات الرئيسية للتعامل مع النزاع السوري. وكانت الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي في طليعة من صمّم وفرَضَ عقوبات على النظام السوري بأهدافٍ مُعلنةٍ تتمثل في المساءلة عن انتهاكات حقوق الإنسان وإجبار النظام السوري على تغيير سلوكه لإنهاء الصراع.[3]

وتهدف العقوبات بشكل عام إلى:

جعلِ مسألة عدم الالتزام بالقواعد أو الاتفاقات الدولية مسألةً مُكلِفة.

جعل السلوك غير المقبول أكثر صعوبةً من خلال الحدّ من الوصول إلى التكنولوجيا أو الأسلحة على سبيل المثال.[4]

كما شاركت دول أخرى في فرض عقوبات على النظام السوري. فقد اعتمدت المملكة المتحدة لوائح عقوبات الاتحاد الأوروبي حتى خروجها من الاتحاد. وقد طوّرت المملكة المتحدة برنامج العقوبات الخاص بها بعد خروجها من الاتحاد الأوروبي في عام ٢٠١٩، والذي لا يزال متوافقاً مع برنامج الاتحاد الأوروبي.[5] كما إنّ اليابان وكندا وأستراليا وسويسرا والنرويج واليابان وكندا وأستراليا وسويسرا والنرويج أمثلةٌ أخرى للدول التي تفرض عقوبات على سوريا، والتي تتماشى مع عقوبات الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي.

[2] الاتحاد الأوروبي، قرار مجلس الاتحاد الأوروبي CFSP/٢٠١١/٢٧٣ الصادر في ٩ أيار/مايو ٢٠١١ بشأن التدابير التقييدية ضد سوريا، الجريدة الرسمية للاتحاد الأوروبي، آخر دخول في ١١ حزيران/يونيو ٢٠٢٤.
[3] وزارة أوروبا والشؤون الخارجية (فرنسا): أداة لمحاربة القمع في سوريا، آخر دخول في ١١ حزيران/ يونيو ٢٠٢٤؛ وزارة الخارجية الأمريكية، عقوبات سوريا، آخر دخول في ١١ حزيران/ يونيو ٢٠٢٤.
[4] ريجكسوفرهيد Rijksoverheid، ما هي العقوبات؟ الخارجية بلُغة ميسّرة، وزارة الخارجية الهولندية، آخر دخول في ٥ تموز/ يوليو ٢٠٢٤. باللغة الأصلية: Wat zijn sanctie? Buitenlandse Zaken in begrijpelijke taal...
[5] تشريعات المملكة المتحدة، لوائح سوريا (العقوبات) (EU Exit) ٢٠١٩، آخر دخول في ١١ حزيران/ يونيو ٢٠٢٤.

تتألف العقوبات المفروضة على سوريا من جانبين رئيسيين: **فردي وقطاعي**. تُفرض **العقوبات الفردية** على الأشخاص والكيانات التي يجري تحديدها على أنها تدعم قمع النظام السوري للشعب السوري. وفي حين تتفق العقوبات الأمريكية وعقوبات الاتحاد الأوروبي على الموضوع العام المتمثل في الاستفادة من قمع النظام السوري كسبب أساسي لدعمِ إدراج الأفراد على قائمة العقوبات، إلا أن المعايير تختلف بدرجة محدودة بين البرنامجين.

> **"تتفق العقوبات الأمريكية وعقوبات الاتحاد الأوروبي على الموضوع العام المتمثل في الاستفادة من قمع النظام السوري كسبب أساسي لدعمِ إدراج الأفراد على قائمة العقوبات"**

ويحدد كلا البرنامجين الأفرادَ العسكريين المشاركين في العمليات العسكرية وقمع الاحتجاجات المدنية، سواء في الجيش السوري أو الميليشيات التابعة له. وكلاهما يعاقِب على برنامج الأسلحة الكيميائية التابع للنظام السوري والأفراد المشاركين في تطويره. كما يفرض البرنامجان عقوبات على قيادة النظام السوري، بما في ذلك أعضاء بارزون في عائلة الأسد.[6] ويميل الاتحاد الأوروبي إلى معاقبة وزراء الحكومة وكبار رجال الأعمال المستفيدين من النظام والداعمين لانتهاكاته، بينما تميل الولايات المتحدة إلى معاقبة الشركات المتورطة في دعم جهود النظام في التهرب من العقوبات.

يفرض كلا البرنامجين قيوداً على الدخول إلى أراضيهما وتجميداً للأموال والموارد الاقتصادية. كما يتضمّنان أيضاً حظراً على العمل مع الأفراد الخاضعين للعقوبات ينطبق على جميع الشركات والأفراد الذين يخضعون لولايتهما القضائية.

العقوبات	تُفرض على	يعاقب على برنامج الأسلحة الكيميائية	عقوبات على قيادة النظام السوري	تجميد الأموال والموارد الاقتصادية	حظر على العمل مع الأفراد الخاضعين للعقوبات
الفردية	الأشخاص والكيانات التي يجري تحديدها على أنها تدعم قمع النظام السوري للشعب السوري	✓	✓	✓	✓

عقوبات محددة للغاية، ويقتصر تأثيرها على الفرد الخاضع للعقوبات

أمّا **العقوبات القطاعية** فهي عقوبات أو قيود مفروضة على صناعات أو قطاعات معينة في الدولة. ويبقى السبب في ذلك هو كبح قمع النظام السوري للاحتجاجات المدنية والحد من قمعه للاحتجاجات المدنية وإجبارهم على تغيير سلوكه لإنهاء انتهاكات حقوق الإنسان. ولذلك حَظَر الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة بيع المعدّات العسكرية للنظام السوري. ويشمل الحظر تزويد القوات الجوية للنظام بوقود الطائرات. كما استهدف الحظرُ أيضاً صناعة النفط وبيع المنتجات النفطية، بما في ذلك التكنولوجيا اللازمة. ومن الأمثلة الأخرى حظر بناء محطات توليد الطاقة الجديدة في سوريا، أو حظر تقديم الخدمات المالية للحكومة السورية.[7] وبالمثل، يسري الحظر على جميع الشركات والأفراد الذين يخضعون للولاية القضائية الخاصة بالولايات المتحدة أو الاتحاد الأوروبي.

6 الاتحاد الأوروبي، قرار مجلس الاتحاد الأوروبي ٢٠١٣/٢٥٥/CFSP الصادر في ٣١ أيار/مايو ٢٠١٣ بشأن التدابير التقييدية في ضوء الوضع في سوريا، آخر دخول في ١١ حزيران/يونيو ٢٠٢٤ ؛ مكتب مراقبة الأصول الأجنبية، عقوبات سوريا والعقوبات المتعلقة بسوريا، آخر دخول في ١١ حزيران/يونيو ٢٠٢٤.

7 نفس المرجع السابق

العقوبات	تُفرض على	حَظَر بيع المعدّات العسكرية للنظام السوري	حَظَر صناعة النفط وبيع المنتجات النفطية	حظر بناء محطات توليد الطاقة الجديدة	حظر تقديم الخدمات المالية للحكومة السورية
القطاعية	صناعات أو قطاعات معينة في الدولة.	✓	✓	✓	✓

عقوبات عشوائية، تأثيرها على حياة السوريين بشكل عام

وقد أدت هيمنة النظام السوري على مختلف مؤسسات الحكومة السورية إلى فرض عقوبات على العديد من مؤسسات الدولة بما في ذلك البنك المركزي السوري، وكذلك على مختلف الوزارات والمصارف والشركات المملوكة للدولة. **ويمثّل قانون قيصر (٢٠١٩) الصادر عن الكونغرس الأمريكي أقوى هذه الأدوات التي تحظر التعامل مع الحكومة السورية.**[8] وتتضمن العقوبات إعفاءات، معظمها لأغراض إنسانية، مضمّنة في لوائحها، على الرغم من أنّ الأثر التخفيفي للإعفاءات لا يزال موضع خلاف. ويشكّل تنفيذ العقوبات والامتثال لها عاملاً آخر يمكن إضافته إلى النقاش.

> **"وقد أدت هيمنة النظام السوري على مختلف مؤسسات الحكومة السورية إلى فرض عقوبات على العديد من مؤسسات الدولة بما في ذلك البنك المركزي السوري، وكذلك على مختلف الوزارات والمصارف والشركات المملوكة للدولة."**

قد يكون الفصل بين العقوبات الفردية والقطاعية أقرب ما يكون إلى السهل الممتَنِع. إذ تُفرض عقوبات فردية على منتهكي حقوق الإنسان، وغالباً ما يجري تحديدهم بصفتهم أفراداً عسكريين أو مسؤولين مدنيين أو حتى من منتفعي الحرب. ويبدو أنها محددة للغاية، ويقتصر تأثيرها على الفرد الخاضع للعقوبات. أما العقوبات القطاعية فيبدو أن تأثيرها أكثر شمولاً، لكونها عمياء وعشوائية - مع تأثيرها على حياة السوريين بشكل عام. العقوبات القطاعية هي في الواقع حظرُ التعامل مع قطاع معين، كالنفط مثلاً، وهو ما يعني حظر التعامل مع جميع المؤسسات العامة والخاصة في هذا القطاع، سواء كانت شركات مملوكة للدولة أو للقطاع الخاص. وينطبق هذا الحظر على من يقع تحت ولاية السلطات التي تفرض العقوبات.

إلّا أن هذا التصور للفصل الواضح بين العقوبات الفردية والقطاعية في سوريا ليس واقعياً أو مستداماً، بسبب صعوبة فصل القطاع الخاص عن سيطرة النظام. وعند دراسة هذه العلاقة مِن كثْبٍ، كما يهدف هذا التقرير، من المهم استكشاف كيفية استخدام النظام السوري لمجموعةٍ واسعة من الأدوات الخاضعة لسيطرته، بما في ذلك أصحاب رؤوس الأموال المقرّبين منه، للسيطرة على مختلف القطاعات الاقتصادية والمالية، المتداخلة مع أنشطة الأعمال التجارية السورية في القطاع الخاص.

[8] مكتب مراقبة الأصول الأجنبية، قانون قيصر ٢٠١٩، آخر دخول في ١١ حزيران/ يونيو.

سيطرة النظام السوري على الاقتصاد

لقد جلب بشار الأسد تحريراً متزايداً للاقتصاد، اقترن بهيمنة النظام على أنشطة القطاع الخاص الآخذة في التوسع. ويعتمد النظام على أصحاب رؤوس الأموال المحسوبين عليه، الذين يهيمنون على كلّ قطاع من القطاعات الاقتصادية بدعم من الحكومة وأجهزتها المالية. وجاءت هذه العملية لتحلّ محلّ سيطرة الدولة وإدارتها المباشرة التي اتّسمت بها فترة رئاسة حافظ الأسد. وقد استفاد المقرّبون من النظام من ارتباطهم به لزيادة ثرواتهم وتوسيع نطاق نفوذهم، إذ استولوا على قطاعات جديدةٍ مثل المصارف والاتصالات، وسيطروا على قطاعات أكثر تقليدية مثل البناء والسياحة. غير أنّهم كانوا يعتمدون على النظام الذي أبقى على قدرته على استبدالهم، حتى خلال أصعب سنوات الصراع العسكري.[9]

الديناميّات قبل عام ٢٠١١

بُغيةَ الحصول على فهمٍ أفضل لتأثير العقوبات على الاقتصاد السوري والشعب السوري، يتعيّن دراسة الديناميّات التي يستخدمها النظام السوري للسيطرة على القطاع الخاص السوري. مَنَح استيلاء بشار الأسد على السلطة في عام ٢٠٠٠ نفوذاً متزايداً لأصحاب رؤوس الأموال المحسوبين على النظام في القطاع الخاص السوري. وبرزت أسماء جديدة على الساحة التجارية في سوريا من أبناء الشخصيات القيادية في "الحرس القديم" للنظام. رامي مخلوف هو المثال الأبرز، ولكن هناك آخرون مثل مجد سليمان، ابن بهجت سليمان، الرئيس السابق لشعبة المخابرات العامة، وسامر دوبا، ابن علي دوبا، الرئيس السابق لشعبة المخابرات العسكرية.[10]

تنافست هذه النخبة الجديدة، المعروفة أيضاً باسم **النخبة المُدمَجة**، مع نخبة رجال الأعمال التقليدية في المدن السورية الرئيسية.[11] كما هيمنت هذه النخبة على القطاعات الاقتصادية الجديدة التي ظهرت مع تحرير الاقتصاد، مثل المصارف والاتصالات والسياحة. وقد احتكروا قسماً كبيراً من النشاطات التجارية السورية، مستفيدين من مزاياهم، من العلاقات العائلية مع عائلتي الأسد ومخلوف، إلى الاتفاقات غير الرسمية والتعاون مع المؤسسات العسكرية والاستخباريّة.[12] وفي المقابل، توقّع النظام منهم أن يمتنعوا عن الانخراط في السياسة، وأن يدعموا نظام بشار الأسد دون قيد أو شرط، وأن يُسهّلوا الاستقرار المالي للنظام. وقد كان دعمهم مهماً بشكل خاص في ضوء عدم الاستقرار السياسي الإقليمي خلال العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، والضغوط التي مورست على النظام في أعقاب اغتيال رئيس الوزراء اللبناني رفيق الحريري (٢٠٠٥).

وقد اضطلع رامي مخلوف، ابن خال الرئيس، بدورٍ رئيسيّ في تنسيق الشركات الخاصة لصالح النظام وقيادتها. ووسّع نفوذه بشكل متزايد للسيطرة على القطاعات الاقتصادية الأكثر ربحية، مثل النفط والاتصالات والمصارف. أما في القطاعات الأخرى، حيث لم يكن هو رجل الأعمال الأول، فقد فرض الشراكات إمّا مباشرةً أو من خلال شركائه.[13] وقد أدى قربه من مراكز صنع القرار ونفوذه على أجهزة الدولة إلى تحويل سياسات التحرير إلى أدوات احتكارية، ومنحه سيطرة منقطعة النظير على الاقتصاد السوري.

[9] زكي محشي، التفاعلات بين ميزانية الدولة والميزانية السياسية في سوريا، برنامج أبحاث النزاع، كلية لندن للاقتصاد والعلوم السياسية، شباط/ فبراير ٢٠٢١، لندن.

[10] الجمهورية، واجهات الاقتصاد السوري الجديدة، تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٢٢، آخر دخول في ١١ حزيران/ يونيو ٢٠٢٤.

[11] تتألف "النخبة المُدمَجة" من جهات فاعلة في مجال الأعمال لها صلات اجتماعية وعائلية بالنظام. وكان هؤلاء هم المستفيدون الرئيسيون من السياسات الجديدة التي تُمكّن القطاع الخاص من المشاركة في المجالات الرئيسية للاقتصاد. سامر عبود، نخبة رجال الأعمال في سورية بين الاصطفاف السياسي وتجنّب الرهانات، المعهد الألماني للشؤون الدولية والأمنية، آب/أغسطس ٢٠١٣، برلين. ص ٣.

[12] جسور، الاقتصاد السوري ما بعد رامي مخلوف، آذار/مارس ٢٠٢٤، آخر دخول في ١١ حزيران/يونيو ٢٠٢٤.

[13] نفس المرجع السابق

وهكذا، **سيطر النظام قبل الصراع على النخبة الاقتصادية للتخفيف من التهديدات السياسية وعدم الاستقرار الاجتماعي. كذلك استخدمها نظام الأسد أداةَ مناصرة داخلياً وخارجياً**، لا سيما من خلال المنتديات الاقتصادية الإقليمية والدولية، بالإضافة إلى مجالس الأعمال الخاصة المشتركة المتعددة. وقد عمد النظام إلى تعبئة الموارد المالية لهذه الشركات عند الحاجة. وأصبحت الجمعيات الخيرية التي أنشأها كبار رجال الأعمال وسيلة لتوجيه هذا الدعم للنظام.[14] على سبيل المثال، وجّهت جمعية رامي مخلوف الخيرية "البستان" الدعم للنظام السوري قبل عام ٢٠١١. قدّمت الجمعية الخيرية التي سميت باسم بستان الباشا، مسقط رأس مخلوف، الدعم المالي والخدمات المختلفة للسوريين في القرى والبلدات الساحلية المحيطة باللاذقية، بما في ذلك المساعدات المالية والرعاية الطبية.[15]

وعلى الرغم من اعتماد النظام على المصالح المتبادلة لكسب "ولاء" هؤلاء المقرّبين، إلا أن **استعداد النظام لاستخدام الإكراه ضدهم كان أداة السيطرة الرئيسية التي استخدمها في عام ٢٠١١ ضد رجال الأعمال المعارضين.**

الديناميّات بعد عام ٢٠١١

في عام ٢٠١١، طلب النظام السوري دعم مجتمع الأعمال السوري ضد الاحتجاجات والانتفاضة الشعبية. وعَمِلَ المقربون من النظام على إعادة تخصيص الموارد المتاحة لدعم جهود القمع التي يبذلها النظام. **وعزّز تدهور مؤسسات الدولة وثرواتها من اعتماد النظام على الموارد التي يوفّرها رجال الأعمال.**[16] كما عززت عوامل أخرى من أهمية رجال الأعمال المحسوبين على النظام، بما في ذلك الدمار الواسع الذي لحق بالقطاع الخاص السوري وهجرة العديد من كبار رجال الأعمال إلى الدول المجاورة.[17] كما عززت العقوبات المفروضة على قيادة النظام السوري والمؤسسات الحكومية التي يسيطر عليها من اعتماد النظام على المقرّبين منه وعلى رجال الأعمال من القطاع الخاص للتهرّب من تأثير العقوبات.

وظهرت مجموعة جديدة من رجال الأعمال، تُعرف باسم **نخبة الصراع**، بعد عام ٢٠١١ تتألف من المقرّبين وأمراء الحرب الذين قدموا الدعم للنظام السوري واستفادوا من صلاتهم المباشرة به.[18] حتى أنّ رجال الأعمال هؤلاء أنشأوا ميليشياتهم الخاصة لدعم الجهود العسكرية للنظام، بما في ذلك ميليشيات سامر فوز وحسام قاطرجي وأيمن جابر وغيرهم. بالإضافة إلى ذلك، حقّق أثرياء الحرب ثروات كبيرة، إمّا من خلال تسهيل سيطرة النظام والعمل كوسطاء له، كما في حالة سامر فوز، أو الاستفادة من الاقتصاد غير المشروع المتمثل في التهريب والتعفيش ورسوم حواجز التفتيش كما في حالة خضر طاهر.[19]

وقد أتاحت الأنشطة غير المشروعة فرصةً لهؤلاء الأفراد لزيادة دخلهم بما يتجاوز الظروف الاقتصادية الصعبة القائمة، خاصة مع تزايد اعتماد النظام على مواردهم. وبما أنّ النظام واجه احتياجات والتزامات مالية متزايدة لدعم عملياته العسكرية والأمنية، فقد طلب من المقرّبين منه أن يولّدوا المزيد من الأرباح.

[14] للمزيد عن كيفية استخدام النظام السوري للجمعيات الخيرية لتعهيد الخدمات الاجتماعية إلى مصادر خارجية بعد عام ٢٠٠٠: [بالإنكليزية] لورا رويز دي الفيرا Laura Ruiz de Elvira، المنظمات الخيرية والرعاية الاجتماعية في سوريا: من النظام البعثي إلى تعهيد المسؤوليات الاجتماعية، كانون الأول/ديسمبر ٢٠٢١، آخر دخول في ١٨ حزيران/يونيو ٢٠٢٤.

[15] All News Syria، جمعية البستان الخيرية، علامة فارقة، أيلول/ سبتمبر ٢٠١٤، آخر دخول في ١٨ حزيران/ يونيو ٢٠٢٤.

[16] Syrian Untold حكاية ما انحكت، نظام الأسد مازال يتكئ على شظايا البرجوازية السنية، كانون الثاني/ يناير ٢٠١٨، آخر دخول في ١١ حزيران/يونيو ٢٠٢٤.

[17] نفس المرجع السابق

[18] سامر عبود، اقتصاديات الحرب والسلام في سوريا: التقسيم الطبقي والانقسام في مجتمع الأعمال، مؤسسة القرن، (كانون الثاني/ يناير ٢٠١٧)، ص ٢.

[19] فاينانشال تايمز، [بالإنكليزية] الرجال الذين يجنون ثروة من الحرب في سوريا، تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠١٩، آخر دخول في ١٨ حزيران/ يونيو ٢٠٢٤.

وقد انعكس هذا الأمر في **تعهيد الخدمات المناطة بالحكومة إلى شركات خاصّة، في حملة خصخصة شرسة زادت من العبء الاقتصادي على الشعب السوري.**[20] كما تجلّى ذلك أيضاً في **زيادة التجارة غير المشروعة**، بما في ذلك تهريب النفط والآثار، ومؤخراً الكبتاغون. ويتمتع هؤلاء المقرّبون من النظام بمرونة لا تتمتع بها مؤسسات الدولة الخاضعة للعقوبات، مما يُسهّل التهرّب من العقوبات.

هناك جانب آخر مهم في العلاقة بين النظام السوري ورجال الأعمال المحسوبين عليه، الذين هيمنوا على المشهد التجاري في سوريا بعد عام ٢٠١١، وهو أنّ ما يهمّ النظام أوّلاً وأخيراً هو وظيفتهم. وبمجرد أن تتقادم الوظيفة وتصبح غير لازمة، أو عندما يغدو أحد هؤلاء المقرّبين أكبر مما ينبغي له، يمكن عندها استبداله، كائناً مَن كان. **فقد اعتاد النظام على استبدال المقرّبين، بغضّ النظر عن أسمائهم، لمواصلة السيطرة على الموارد المالية والاقتصادية للبلاد لمصالحه الخاصة.** المثال الرئيسي على هذه العملية هو تهميش رامي مخلوف في عام ٢٠١٩. ومثال آخر هو إبعاد أيمن جابر الذي استفاد كثيراً من علاقته بنظام الأسد. فقد كوّن لنفسه ثروة كبيرة من مشاريع تجارية مختلفة، ولكن بشكل رئيسي في صناعة الصلب. كما أسّس ميليشيا "صقور الصحراء" التي قاتلت إلى جانب النظام السوري خلال الصراع. وقد أخذ النظام السوري بتهميش جابر بشكل متزايد ابتداءً من عام ٢٠١٨ للحدّ من نفوذ الميليشيا التابعة له.[21] وفي عام ٢٠٢١، صادر النظام أصول جابر بحجة صِلته برامي مخلوف.[22]

يسيطر النظام على مفاتيح الاقتصاد السوري والأسواق السورية، على الرغم من الضعف الناتج عن ١٣ عاماً من الحرب. ومن خلال سيطرته على جهاز الدولة، يسيطر النظام على السلطة التشريعية والقضائية، بالإضافة إلى موارد الدولة. **وتُتيح هذه السيطرة للنظام تحديد الإطار القانوني الذي تعمل بموجبه الأعمال التجارية، وتفسير هذه القوانين واللوائح، والتحكم في التطبيق العملي للممارسات التجارية ضمن هذا الإطار.** وقد استغلّ النظام هذه السيطرة أيضاً لمكافأة المقرّبين منه من خلال منحهم السيطرة على بعض الأعمال التجارية كمكافأة على دعمهم.

ويُعدّ وسيم القطان مثالاً على هذه الديناميكية. وقد برز اسمه في عام ٢٠١٧ عندما فازت شركته "مروج الشام للسياحة والاستثمار" بمناقصة عامة لتشغيل مركز "قاسيون" للتسوق. وأعقب ذلك عرضٌ آخر لتشغيل فندق الجلاء في العام التالي (٢٠١٨). وقد ازدهرت أعماله في السنوات التالية لتشمل العديد من الشركات المؤسّسة حديثاً واستثماراته في مشاريع مثل ماروتا سيتي سيئة السمعة.[23] وسرعان ما فرض الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة عقوبات عليه في عام ٢٠٢٠. وقد أتاح له قربه من النظام أن يصبح من كبار رجال الأعمال في سوريا ودمشق، إذ يشغل منصب أمين صندوق اتحاد غرف التجارة السورية وعضو مجلس إدارة غرفة تجارة دمشق.[24]

[20] العربي الجديد، الأسد بين الاشتراكية واقتصاد السوق، نيسان/ أبريل ٢٠٢٤، آخر دخول في ١١ حزيران/ يونيو ٢٠٢٤.
[21] تلفزيون سوريا، هل مصادرة أملاك "جابر" صهر "الأسد" بداية لتصفية الميليشيات؟ أيار/ مايو ٢٠١٨، آخر دخول في ١١ حزيران/ يونيو ٢٠٢٤.
[22] عنب بلدي، الحجز الاحتياطي على أموال أيمن جابر مؤسّس صقور الصحراء، نيسان/أبريل ٢٠٢١، آخر دخول في ١١ حزيران/يونيو ٢٠٢٤.
[23] الاستقلال، وسيم القطان.. رجل أعمال سوري صنعته عائلة الأسد لإدارة مخلّفات مخلوف، حزيران/ يونيو ٢٠٢٢، آخر دخول في ١٨ حزيران/ يونيو ٢٠٢٤.
[24] تقرير سوريا Syria Report، [بالإنكليزية] الملف الشخصي: وسيم قطان، واجهة العقارات وقطاع الضيافة السورية، أيار/ مايو ٢٠٢٢، آخر دخول في ١٨ حزيران/ يونيو ٢٠٢٤.

الاستهداف المكثّف للقطاع الخاص

أدى تدهور الأوضاع الاقتصادية في سوريا منذ عام ٢٠١٩ إلى زيادة اهتمام النظام بتوسيع سيطرته على أنشطة القطاع الخاص الشرعي والتقليدي بشكل مباشر أو من خلال المقربين منه. وقد ساهمت عوامل كثيرة في الأزمة الاقتصادية في سوريا في السنوات القليلة الماضية. **إذ أدّت الحرب إلى تدمير البنية التحتية للبلاد، وهجرة القوى العاملة، وتدمير قطاعات كاملة من الاقتصاد، خاصة في القطاعين الزراعي والصناعي.**[25]

لقد زادت سياسات النظام نفسه من حجم الأزمة، سواء بشكل رسمي من خلال المؤسسات الحكومية مثل الضرائب المرتفعة وغير المبررة، أو بشكل غير رسمي من خلال ميليشياته واقتصاده الموازي وأنشطته غير المشروعة مثل التهريب والاتجار بالمخدرات.[26] كما ساهمت عوامل أخرى في عدم الاستقرار، بما في ذلك الأزمات التي نشأت عن الأزمة المالية اللبنانية وكوفيد ١٩ والغزو الروسي لأوكرانيا. كذلك تركت العقوبات الغربية، وخاصة قانون قيصر ٢٠١٩، أثرها على الاقتصاد السوري.[27]

وفي ظل هذه الظروف، **يواصل النظام السوري توسيع نطاق سيطرته على القطاع الخاص، مستهدفاً مجموعة واسعة من الأنشطة.** وتُعتبر الأعمال والأنشطة الاقتصادية ذات الربح السريع والمرتفع هي الأهداف الرئيسية. ومن الخصائص الأخرى استمرارية الطلب، بمعنى أنّ الطلب على السلع الأساسية، مثل النفط، مستمرٌ بغضّ النظر عن سعرها أو أي عقبات أخرى. فقطاعات مثل المنتجات النفطية عادةً ما تكون استراتيجية وتؤثّر على حياة الناس اليومية. كذلك ضروريّات الاستهلاك اليومي، بغض النظر عن الظروف القائمة، مثل القمح والخبز. ومن الخصائص الأخرى، ما إذا أبدى دائنو النظام اهتماماً بالاستحواذ على هذا القطاع، مثل الفوسفات وهيمنة الشركات الروسية والإيرانية على إنتاجه.

ولا يزال النظام مسيطراً على مصدر مهم لثروة البلاد أيضاً، وهو الأراضي والعقارات. يسيطر المقربون من النظام على هذا القطاع مدعومين بمجموعة من القوانين واللوائح التي تضفي الشرعية على سيطرتهم.[28] كما تُستخدم الأراضي والعقارات أيضاً كمدفوعات لدائني النظام. وأثبتت هذه الديناميّة جدواها في السداد لإيران وميليشياتها، إذ تزعم التقارير أنّ إيران تستحوذ من خلال واجهاتها وميليشياتها على الأراضي والعقارات في المناطق الاستراتيجية المحيطة بالمدن الرئيسية في سوريا، وخاصة تلك التي نزح سكانها خلال الصراع.[29] كذلك تُستَخدم الأراضي والعقارات كأداة للتغيير الديموغرافي ضد المجتمعات التي احتجت ضد النظام.

ومن أبرز الأمثلة على ذلك، مشروع تطوير مدينة ماروتا في العاصمة السورية.[30] وقد دُعِمَ هذا المشروع بتشريعات جديدة أتاحت للنظام السيطرة على الأراضي، وأوجدت آليات للشراكة بين القطاعين العام والخاص، وهي جديدة على الساحة السورية. كما سهّل قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص، الذي سيجري تحليله في قسم لاحق من هذا التقرير، سيطرة محظيّي النظام على المؤسسات العامة للدولة. فبالتزامن مع المرسوم رقم ٦٦، سمح مشروع مدينة ماروتا بالاستيلاء على الأرض وطرحها للاستثمار من خلال شراكات بين شركة دمشق الشام القابضة المساهمة المغفلة، التي أسستها محافظة دمشق، وشركات يملكها رجال أعمال مثل سامر فوز ومازن ترزي وأنس طلس وغيرهم.[31]

25 اليوم التالي، آليات الاستغلال: التغيرات الاقتصادية والاجتماعية في سوريا أثناء النزاع، مؤسسة فريدريش إيبرت، أيلول/سبتمبر ٢٠٢٢، برلين.
26 Candle Media and Studies، [بالإنكليزية]، دور النظام السوري في الأزمة الاقتصادية ، تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠٢٣، آخر دخول في ٢٠ حزيران/ يونيو ٢٠٢٤.
27 الشرق الأوسط، ما سبب تفاقم الأزمة الاقتصادية في سوريا مؤخراً؟، كانون الثاني/يناير ٢٠٢٣، آخر دخول في ١١ حزيران/يونيو ٢٠٢٤.
28الشبكة السورية لحقوق الإنسان، مُجمل القوانين التي سيطر النظام السوري من خلالها على الملكية العقارية والأراضي في سوريا قبل الحراك الشعبي في آذار ٢٠١١ وبعده، أيار/ مايو ٢٠٢٤، آخر دخول في ٢٠ حزيران/ يونيو ٢٠٢٤.
29 تلفزيون سوريا، إيران تشتري عقارات في معضمية الشام عن طريق عشيرة المراسمة، تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٢٢، آخر دخول في ١١ حزيران/ يونيو ٢٠٢٤.
30 عنب بلدي، تحقيق: كيف ترك مشروع ماروتا سيتي حوالي ٣٠ ألف شخص بلا مأوى، أيار/ مايو ٢٠٢٤، آخر دخول في ١١ حزيران/ يونيو ٢٠٢٤.
31 جوزيف ضاهر، المرسوم ٦٦ وتأثير توسعه الوطني، آذار/مارس ٢٠١٨، آخر دخول في ١٨ حزيران/يونيو ٢٠٢٤.

أساليب استهداف أنشطة الأعمال التجارية الخاصة ومراقبتها

يستخدم النظام السوري جميع أدواته للسيطرة على أنشطة القطاع الخاص. وإن كانت هذه الأدوات متنوّعة، إلّا أنّها تندرج عموماً تحت واحدةٍ أو أكثر من المجموعات الثلاث التالية: القوانين والأنظمة، والأدوات القسرية، والمصالح المتبادلة.

القوانين والأنظمة

يستخدم النظام السوري مؤسسات الدولة في السيطرة على القطاعات الاقتصادية عبر أصحاب رؤوس الأموال المقرّبين. ومن أهمها الإطار التشريعي الذي يعمل فيه القطاع الخاص. منذ عام ٢٠١١، أصدر النظام العديد من القوانين التي تحكم علاقته بالقطاع الخاص ومجال مناورته. وهناك قانونان يُعدّان مثالَين واضِحَين على كيفية إضفاء الشرعية على النفوذ المتزايد لأصحاب رؤوس الأموال المقرّبين من النظام على الأنشطة الاقتصادية.

الشراكة بين القطاعين العام والخاص

في تموز/ يوليو ٢٠١٥، أقرّت الحكومة قانوناً يسمح لمجالس المدن والوحدات الإدارية المحلية الأخرى بتأسيس شركات قابضة تابعة للقطاع الخاص لإدارة الخدمات والأصول العامة، مما أفسح المجال أمام الشركات التابعة للنظام لتوليد الأعمال التجارية من خلال الاستفادة من الأصول العامة.[32] وفي كانون الثاني/يناير ٢٠١٦، **أُقِرّ قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص. ويسمح القانون للقطاع الخاص بإدارة أصول الدولة وإدارتها في جميع القطاعات الاقتصادية باستثناء النفط.**[33]

وقد ساهم قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص في إحكام سيطرة المقربين من النظام على الأصول العامة على حساب مصالح الدولة والصالح العام. ويجب فهم هذا القانون في سياق الديناميّات الليبرالية الجديدة المتنامية، إذ تنفتح العديد من القطاعات الاقتصادية التي كانت تسيطر عليها الدولة إلى حدٍّ كبير في السابق على إمكانية قيام الجهات الفاعلة في القطاع الخاص بمراكمة رأس المال.[34]

كما يسمح القانون للجهات العامة، وفقاً للمادة ٤، بإنشاء مشاريع مشتركة مع المنظّمات غير الحكومية السورية.[35] والمنظمة غير الحكومية الرائدة العاملة في المناطق التي يسيطر عليها النظام هي الأمانة السورية للتنمية التي أسستها وتديرها أسماء الأسد. بالإضافة إلى ذلك، يحقّ للمستثمرين الأجانب والسوريين المقيمين في الخارج الاستثمار في شركات مشاريع الشراكة والحصول على عوائد استثماراتهم بالعملة الأجنبية.[36]

[32] رئاسة مجلس الوزراء، المرسوم رقم ١٩ لعام ٢٠١٥، نيسان/أبريل ٢٠١٥، آخر دخول في ١١ حزيران/يونيو ٢٠٢٤.
[33] مجلس الشعب السوري، المرسوم رقم ٥ لعام ٢٠١٦، كانون الثاني/يناير ٢٠١٦، آخر دخول في ١١ حزيران/يونيو ٢٠٢٤.
[34] Open Democracy، الشراكة بين القطاعين العام والخاص في سورية: أداة للخصخصة ولتعزيز شبكات المحسوبية، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٩، آخر دخول في ١١ حزيران/يونيو ٢٠٢٤.
[35] القانون رقم ٥ لعام ٢٠١٦، المادة ٤.
[36] القانون رقم ٥ لعام ٢٠١٦، المادة ٦١.

أحد القطاعات المتأثرة بقانون الشراكة هو قطاع الكهرباء. فقد مكّن هذا القانون المستثمرين "الخاصّين" من دخول هذا القطاع من خلال الشراكة بين القطاعين العام والخاص، مما يُسهّل عليهم توليد الكهرباء واستيراد المشتقات النفطية وشرائها بالأسعار العالمية. وقد منحت الحكومة شركةً محلية أوّل عقدٍ في قطاع الطاقة بموجب قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص، كما أن شركات روسية وإماراتية لديها عقود بمئات الملايين من اليورو لإعادة تأهيل وبناء محطات توليد الطاقة المتجددة في البلاد.[37]

كما تفيد سياسة الشراكة بين القطاعين العام والخاص المستثمرين الأجانب، مثل الدول المتحالفة مع الحكومة السورية، ولا سيّما روسيا. **وقّع النظام السوري عشرات العقود مع روسيا وإيران في السنوات الأخيرة في إطار مخطط لخصخصة العديد من المشاريع الاقتصادية المملوكة لمؤسسات الدولة السورية.** وتشمل هذه المشاريع تأجير الموانئ، واستخراج الفوسفات، وغيرها. بالإضافة إلى ذلك، هناك عقود مع شركات مملوكة لشخصيات اقتصادية ظهرت بعد عام ٢٠١١، وهي إمّا تتعاون بشكل مباشر مع النظام أو تعمل كواجهة اقتصادية له.[38]

وقعت شركة "ستروي ترانس غاز" (STG) الروسية عقداً مع الحكومة السورية لإدارة ميناء طرطوس لمدة ٤٩ عاماً. وكان من المتوقع أن تستثمر الشركة ٥٠٠ مليون دولار خلال فترة العقد لتطوير الميناء وتوسيعه، مما يسمح للسفن الكبيرة بالرسوّ فيه.[39] بالإضافة إلى ذلك، وقّعت الشركة الروسية عقدين آخرين مماثلين في عام ٢٠١٨: أحدهما لتطوير مناجم الفوسفات في خنيفيس بريف حماة، والآخر لإدارة مجمّع لإنتاج الأسمدة بالقرب من حمص تديره الشركة العامة للأسمدة. وسمح هذان العقدان للشركة الروسية بالإشراف على كامل سلسلة إنتاج الفوسفات ونقله وتصديره، بدءاً من المناجم إلى الميناء.[40]

وكان آخر إعلان عن خصخصة قطاعات جديدة ضمن نظام الشراكة هو قطاع الطيران، إذ ستستثمر شركة خاصة في مطار دمشق الدولي. وسيكون توزيع الملكية بنسبة ٥١% للمؤسسة العامة للطيران و٤٩% لشركة "إيلوما" المرتبطة مباشرة بأفراد مرتبطين ببشار الأسد وأسماء الأسد.[41]

قانون الاستثمار

يهدف القانون رقم ١٨ لعام ٢٠٢١ الخاص بالاستثمار وتعديلاته في ٢٠٢٣ "إلى خلق بيئة استثمارية تنافسية لجذب رؤوس الأموال والاستفادة من الخبرات والتخصصات المتنوعة والتوسع في الإنتاج وزيادة فرص العمل ورفع معدلات النمو الاقتصادي".[42] من الناحية العملية، هناك نوعان من المشاريع المدرجة في نطاق القانون رقم ١٨ لعام ٢٠٢١. ويشمل أحد النوعين تلك المشاريع التي يُنشئها مستثمر وحيد أو شركات خاصة بالشراكة مع كيانات القطاع العام، بينما يشمل النوع الآخر كيانات القطاع العام التي تعرض ممتلكاتها للاستثمار للقطاع الخاص.[43]

37 تقرير سوريا Syria Report، [بالإنكليزية]، المستثمرون الأجانب والمحليون يوقعون عقود قطاع الطاقة، لكن التنفيذ لا يزال بعيداً، أيار/مايو ٢٠٢٢، آخر دخول في ١١ حزيران/يونيو ٢٠٢٤.
38 عنب بلدي، النظام يبيع ما تبقى من موارد الدولة بالخصخصة والتشاركية، تموز/يوليو ٢٠٢٣، آخر دخول في ١١ حزيران/يونيو ٢٠٢٤.
39 الوطن تنشر تفاصيل الاتفاق السوري الروسي لميناء طرطوس، نيسان / أبريل ٢٠١٩، آخر دخول في ١١ حزيران/ يونيو ٢٠٢٤.
40 Open Democracy، الشراكة بين القطاعين العام والخاص في سورية: أداة للخصخصة ولتعزيز شبكات المحسوبية، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٩، آخر دخول في ١١ حزيران/يونيو ٢٠٢٤.
41 عنب بلدي، النظام يبيع ما تبقى من موارد الدولة بالخصخصة والتشاركية، تموز/يوليو ٢٠٢٣، آخر دخول في ١١ حزيران/يونيو ٢٠٢٤.
42 الهيئة السورية للاستثمار، القانون رقم ١٨ لعام ٢٠٢١، أيلول/سبتمبر ٢٠٢١، آخر دخول في ١١ حزيران/يونيو ٢٠٢٤.
43 القانون رقم ١٨ لعام ٢٠٢١، المادة ٣.

ويوفّر القانون العديد من الحوافز للمستثمرين، بما في ذلك الإعفاءات الضريبية والجمركية. ويشمل ذلك الاستثمارات في قطاعي العقارات والسياحة، وكذلك الاستثمارات المشتركة بين القطاعين العام والخاص غير المنظمة بموجب قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص. كما يمنح القانون إعفاءات كاملة من ضريبة الدخل للمشاريع الزراعية وتخفيضات واضحة للمشاريع في مناطق التنمية.[44]

كما يتضمن القانون الجديد حوافز غير ضريبية، بما في ذلك الإعفاء من الحدود المفروضة العملة الأجنبية لاستخدامها في المشاريع. كما تشمل الإعفاءات قيود الاستيراد على المدخلات غير المتوفرة في السوق السورية. كذلك يمكن أن تحصل هذه المشاريع على قروض مدعومة من هيئة دعم وتنمية الإنتاج والصادرات، وتستفيد من برامج الدعم الفني التي تقدمها هيئة تنمية المشروعات الصغيرة والمتوسطة.[45]

ويهدف النظام السوري، من خلال قانون الاستثمار الجديد رقم ١٨ لعام ٢٠٢١، إلى توجيه الاستثمارات المرغوبة نحو القطاعات "ذات الأولوية". وقد مُنح القطاع الزراعي الأولوية، إذ يمنح القانون المستثمرين إعفاءً كاملاً بنسبة ١٠٠٪ من ضريبة الدخل. احتلت القطاعات التصديرية والسياحية المرتبة الثانية في الأولوية بالنسبة لحكومة النظام. وتشمل الحوافز إعفاء بنسبة ٧٥٪ من ضريبة الدخل لمدة عشر سنوات وإعفاءات من جميع الرسوم الجمركية والمالية. ويشمل ذلك مشاريع مثل المجمعات السياحية والفنادق والمطاعم والمرافق الترفيهية ومشاريع الخدمات السياحية.[46]

ينطوي قانون الاستثمار وتعديله لعام ٢٠٢٣ على مخاطر جسيمة لانتهاك حقوق الإسكان والأراضي والملكية. فإخضاع الملكية لقانون الاستثمار يؤدي إلى ضياع هذه الحقوق ويفتح الباب على مصراعيه لرأس المال الأجنبي دون ضوابط للقيام بأنشطة التطوير العقاري. كما أنه يقدم تسهيلات لشبكات النظام الداخلية والخارجية لمساعدتها على تحقيق مكاسب اقتصادية على حساب حقوق السوريين، ويساعد النظام على استكمال التغيير الديموغرافي دون عوائق.[47]

بالإضافة إلى ذلك، **في السياق السوري، غالباً ما تنتهي مثل هذه القوانين في نهاية المطاف إلى إضفاء الشرعية على الأنشطة غير القانونية أو تسهيل الحصول على المال السهل للمقرّبين**. من المرجح أن يستخدم المقرّبون من النظام القانونَ رقم ١٨ وتعديلاته لتبييض الأموال والاستثمار في مشاريع الربح السريع وتحويل الاقتصاد إلى اقتصاد ريعيّ يركّز على العقارات والمشاريع السياحية من فئة ٤-٥ نجوم.

[44] القانون رقم ١٨ لعام ٢٠٢١، المادة ٢.
[45] القانون رقم ١٨ لعام ٢٠٢١، المادة ٣.
[46] تلفزيون سوريا، قانون الاستثمار الجديد رقم ١٨ في سوريا.. ما الجديد وما أولويات النظام؟، أيار/ مايو ٢٠٢١، آخر دخول في ١١ حزيران/ يونيو ٢٠٢٤.
[47] أنور المجاني، التغييرات في قانون الاستثمار تكشف النقاب عن انتهاكات محتملة لحقوق الملكية، اليوم التالي، ٢٠٢٣.

منصة تمويل الاستيراد

كذلك يتحكّم النظام في وصول الأعمال التجارية إلى السوق السورية. بالإضافة إلى القوانين التي نوقشت سابقاً، يستخدم النظام بعض الآليات الأخرى التي تُوزِّع العقود وتُدرِج أو تستبعد الشركات من الأسواق. وقد استحدث مصرف سورية المركزي "منصة تمويل الاستيراد" التي تهدف إلى الحد من استنزاف احتياطي النقد الأجنبي. وألزمت المنصة المستوردين بدفع ٥٠% من قيمة بضائعهم بالليرة السورية عند تقديم طلب تمويل لمنح رخصة استيراد. **وكان إنشاء المنصة جزءاً من حزمة من إجراءات السياسة النقدية التي اتخذها النظام في عام ٢٠٢١ للتحكم في سعر صرف الليرة السورية.**[48]

وقد أضافت المنصة المزيد من البيروقراطية إلى عملية الاستيراد. ومع ذلك، لا يلزم تمويل جميع الواردات من خلال هذه المنصة. إذ يسمح المصرف المركزي للتجار الذين يملكون حسابات بالعملات الأجنبية خارج سوريا باستخدام هذه الحسابات للاستيراد المباشر، شريطة أن يتمكنوا من إثبات مصدر هذه الأموال للمصرف.على سبيل المثال، يمكن للتجار الذين لديهم حسابات في الإمارات العربية المتحدة استخدامها لاستيراد البضائع إلى سوريا دون استخدام المنصة. وغالباً ما تكون موافقة البنك المركزي مضمونة للمتداولين الذين لديهم صلات من خلال المحسوبية أو الفساد.

وقد أحدثت المنصة تأثيرات سلبية على عملية الاستيراد في سوريا بشكل عام. **وقد اشتكت الشركات من أن هذه المنصة لم تحسّن الأسواق، بل فرضت مزيداً من القيود على ما يمكن للشركات استيرادهـ.** كما أنها خلقت فترات انتظار طويلة للواردات مع ارتفاع التكلفة وتقلّبات أسعار الصرف ونقص السلع بسبب عدم وجود إذن لاستيراد الكميات الكافية.[49]

الأدوات القسرية

كذلك يعتمد النظام السوري على الإكراه في السيطرة على القطاعات الاقتصادية السورية. ويمكن أن يتخذ الإكراه شكل مصادرة الأعمال التجارية، والترهيب من خلال القنوات الرسمية وغير الرسمية، بالإضافة إلى التحكم في وصولها إلى السوق. وليست أدوات الإكراه هذه بالجديدة، فقد اعتمد النظام السوري على مقاربات مماثلة منذ تأسيسه. ولكن في ضوء الأزمة الاقتصادية في البلاد وفشل سياسة النظام، أصبحت الأساليب أكثر عدوانية.

48 Syrian Observer، [بالإنكليزية]، مصرف سوريا المركزي يلغي منصة تمويل الاستيراد بعد انخفاض قيمة الليرة، تموز/يوليو ٢٠٢٣، آخر دخول في ١١ حزيران/يونيو ٢٠٢٤.
49 عنب بلدي، [بالإنكليزية]، مصرف سوريا المركزي يضيف الحطب، السيراميك إلى منصة تمويل الاستيراد، كانون الثاني/يناير ٢٠٢٤، آخر دخول في ١٨ حزيران/يونيو ٢٠٢٤.

والمثال الرئيسي على الترهيب والإكراه ضد رجل أعمال سوري هو الحملة التي تعرّض لها رامي مخلوف، ابن خال بشار الأسد، ورجل الأعمال الرائد في سوريا سابقاً. وقد انتهى الانقسام بين الطرفين، الذي ظهر إلى العَلَن في عام ٢٠١٩، بتجريد مخلوف من أكثر شركاته قيمةً في سوريا من خلال أدوات قانونية مختلفة. بحلول نهاية الحملة، فقد مخلوف السيطرة على سيريتل، شركة الاتصالات الرئيسية في البلاد، وانتهى به الأمر تحت الإقامة الجبرية.[50] ولم يكن سقوط مخلوف سوى حملة افتتاحية أطلقها القصر الجمهوريّ لإجبار الشركات على الخضوع. فقد ظهرت تقارير في عام ٢٠٢٠ عن مكتب مالي تديره السيدة الأولى في سوريا أسماء الأسد وذراعها الأيمن يسار إبراهيم. ويُتهم المكتب باستهداف الشركات في البلاد بعقوبات مالية تحت ترهيب الأجهزة الأمنية.[51]

مصالح متبادلة

في كثير من الأحيان، تتوافق المصالح التجارية الخاصة أو القناعات الأيديولوجية مع أهداف النظام السوري وتصوّراته. وفي مثل هذه الحالات، **يستغلّ النظام المصالح المتبادلة لدمج هذه الشركات في مدارهم الخاص.** ويندرج العديد من منتفعي الحرب الذين ظهروا بعد عام ٢٠١١ ضمن هذه الفئة. إلّا أن هذا التقرير سيناقش مثالَين منهم.

عامر خيتي هو أحد كبار رجال الأعمال في سوريا، وقد تضخّمت ثروته ونفوذه بعد عودته إلى سوريا في عام ٢٠١٨. وهو من مواليد مدينة دوما، وهي بلدة رئيسية في ريف دمشق ومعقل ميليشيا جيش الإسلام المعارِضة، وقد وجد نفسه على خط التماس بين النظام وقوات المعارضة المسلحة. ولا توجد معلومات واضحة عن نشاطه التجاري قبل عام ٢٠١٨، إذ يُزعم أنه غادر سوريا بعد فترة وجيزة من الانتفاضة، وأسس أعمالاً تجارية في تركيا ومصر ولبنان.[52] تزعم التقارير أيضاً أن شقيقه عبد الرحمن كان مقرّباً من قيادة جيش الإسلام، الأمر الذي سهّل للأخوين السيطرة على حركة البضائع في الغوطة الشرقية المحاصرة.[53] وكانت الانعطافة الكبرى في مسيرة الخيطي في عام ٢٠١٨ عندما عاد إلى سوريا بعد سقوط الغوطة الشرقية المحاصرة، بما في ذلك دوما، في أيدي ميليشيات النظام السوري.

قاد عامر خيتي أعمال العائلة منذ ذلك الحين، إذ أسّس ما لا يقلّ عن ١٤ شركة تغطّي قطاعات وصناعات متنوعة، بما في ذلك الاستيراد والتصدير وتجارة التجزئة والجملة في مواد البناء والفواكه والخضروات والبلاستيك والإلكترونيات وغيرها. كما دخلت أعمال العائلة أيضاً في مجال تحويل الأموال والعقارات وتأجير السيارات. كذلك أصبح عامر نائباً في مجلس الشعب السوري في عام ٢٠٢٠.[54] وربما كان تأسيس هذه الشركات برأسمال كبير ووعد بمزيد من الاستثمارات أحد الشروط التي وضعها النظام الذي يعاني من ضائقة مالية لعودة عامر خيتي إلى سورية والمشاركة في مُصالحةِ العائلة مع النظام. وفي الآونة الأخيرة، فُرضت عقوبات على الخيطي لضلوعه في تجارة الكبتاغون المرتبطة بالنظام.[55]

50 Arabic Post [بالإنكليزية]، ماهيا الأسد تلتهم رجال الأعمال ، كانون الثاني/يناير ٢٠٢٢، آخر دخول في ١١ حزيران/يونيو ٢٠٢٤.
51 صحيفة فايننشيال تايمز، [بالإنكليزية]، الاستيلاء على الدولة في سوريا: نفوذ السيدة الأسد، نيسان/ أبريل ٢٠١٩، آخر دخول في ١١ حزيران/ يونيو ٢٠٢٤.
52 تقرير سوريا، Syria Report، [بالإنكليزية]، الملف الشخصي: عامر تيسير خيتي، تموز/يوليو ٢٠٢٣، آخر دخول في ١١ حزيران/يونيو ٢٠٢٤.
53 تلفزيون سوريا، عامر خيتي.. مليادير الحرب المقرّب من الأسد وزوجته ومسوّق مخدرات حزب الله، حزيران/ يونيو ٢٠٢١، آخر دخول في ١١ حزيران/ يونيو ٢٠٢٤.
54 نفس المرجع السابق
55 نفس المرجع السابق

وهناك مثالٌ آخر هو **حسام قاطرجي**. وقد برز حسام وشقيقه براء كوسيطين بين النظام السوري وتنظيم الدولة الإسلامية (داعش)، ولاحقاً بين النظام وقوات سوريا الديمقراطية. لعب الأخوان دور الوسيط في تزويد النظام السوري بالنفط المستخرج من الشمال الشرقي. وتوسّعت أعمال القاطرجي بسرعة لتشمل جميع جوانب الاقتصاد السوري، من البناء إلى السياحة إلى الزراعة وغيرها.[56] ولكن يبقى استثمارهما الرئيسي في قطاع النفط الذي يحتكرانه فعلياً. وقد عوقب الشقيقان لانخراطهما في دعم النظام السوري.

وعلى غرار خيتي، أصبح حسام قاطرجي رئيس أعمال العائلة ثم انخرط مباشرة في السياسة في مناطق سيطرة النظام. وقد انتُخِب لعضوية مجلس الشعب السوري في عام ٢٠١٦. ومع ذلك، فإنهما يحتفظان أيضاً بميليشيا قاتلت إلى جانب النظام السوري، خاصة في الحملة على حلب في عام ٢٠١٦. وشاركت في وقت لاحق في حملات النظام في شرق سوريا، كما شاركت في حصار دير الزور في عام ٢٠١٧.[57]

وفي حالَتَيْ خيتي والقاطرجي على سبيل المثال، فإن التقاء مصالحهما مع مصالح النظام السوري سهّل توسّع أعمالهما ونفوذهما. فقد أسسا نفسَيهِما وأعمالهما خلال النزاع، ولم يكونا جزءاً من الوسطاء الذين يرعاهم النظام. وتوافقت مصالحهما مع أهداف النظام في مناطق نفوذهم في الغوطة الشرقية وشرق حلب وشمال شرق سورية بشكل عام. ومن ناحية أخرى، استفاد النظام من وصول هذه الشركات إلى هذه المناطق ومواردها. ففي حالة خيتي، كان الأمر يتعلق بتدفق الأموال والاستثمارات والنفوذ في دوما التي استُعيدَت حديثاً، وفي حالة القاطرجي كان النفط والاتصال بالمناطق الخارجة عن سيطرته. أصبح رجلا الأعمال أقرب إلى النظام، وكوفِئا بعضوية مجلس الشعب السوري، ما أضفى مزيداً من الشرعية على نفوذهما المحلي.

الطريق إلى المحسوبية

إن تحليل أسلوب النظام في السيطرة يسلّط الضوء على أهمية رجال الأعمال المحسوبين على النظام في السيطرة على القطاعات الاقتصادية وديناميّات القطاع الخاص. فالنظام لا يختار دائماً المقربين منه؛ فقد برز العديد منهم بعد أن أثبتوا قدرتهم على استيراد السلع وإبرام الصفقات مع الجهات الخارجية. يمكن لأي شخص لديه سجل تجاري في وزارة الاقتصاد وعضوية في غرفة التجارة استيراد البضائع. والحصول على التسجيل والعضوية أمر سهل نسبياً، إذ لا يحتاج التاجر سوى إثبات أن لديه عنوان مكتب. وعادةً ما تتطلب عملية التسجيل والعضوية موافقةً أَمنيةً يمكن الحصول عليها بسهولة إلى حدّ ما طالما أنّ رجل الأعمال غير مطلوب للنظام.[58]

[56] تقرير سوريا، Syria Report، [بالإنكليزية]، لمحة عن سوريا: الأخوان قاطرجي، العائلة الأساسية في صفقات النفط الغامضة للنظام ، آب/أغسطس ٢٠٢٢، آخر دخول في ١١ حزيران/ يونيو ٢٠٢٤.

[57] تلفزيون سوريا، مصدر خاص: ميليشيا القاطرجي تقف وراء مقتل ثلاثة أشقاء من عشيرة العساسنة في حلب، أيار/مايو ٢٠٢٤، آخر دخول في ١١ حزيران/يونيو ٢٠٢٤.

[58] تتوفر القائمة الرسمية للوثائق المطلوبة على الموقع الإلكتروني للحكومة: منح سجل تجاري لشركات الأشخاص. تتطلب بعض المستندات المطلوبة، مثل إثبات الإيجار أو ملكية عنوان الشركة، موافقة أمنية. بالإضافة إلى ذلك، تشير المحادثات غير الرسمية مع رجال الأعمال العاملين في سوريا إلى أن الموافقة الأمنية هي مفتاح التسجيل.

عملية استيراد السلع، مثل الأرز، متاحة لأي تاجر مسجل لديه عضوية في الغرفة التجارية. ومع ذلك، فإن هذه العملية **بيروقراطية** إلى حد كبير، وغالباً ما يحتاج التجار إلى رشوة الموظفين العموميين أو استخدام علاقاتهم لتسهيلها. ويشمل ذلك التعامل مع وزارة المالية ومكتب المحافظ ومكتب الجمارك وغرفة التجارة. يمكن أن تختلف الرشاوى من حيث النوع والمبلغ. وغالباً ما تُدفَع رشاوي صغيرة للعاملين في القطاع العام لتسريع إصدار الأوراق اللازمة للتجار. ولكن يمكن اللجوء إلى استخدام الرشاوى الكبيرة لتأمين احتكارات السوق لبضعة أيام أو أسابيع. على سبيل المثال، قد تُصدر وزارة الاقتصاد قراراً بوقف استيراد سلع محددة مؤقتاً، مما يسمح لبعض التجّار باحتكار السوق وتحقيق أرباح هائلة. تتطلب مثل هذه الإجراءات علاقات، بالإضافة إلى رشاوى كبيرة.

وهذه المنظومة الاقتصادية الفاسدة هي "مصنع" لمحسوبية أصحاب رؤوس الأموال. فالتجار الذين ينجحون في الحصول على رشاوى للدخول في عملية الاستيراد يجذبون انتباه شخصيات النظام الرئيسية. ويمكن لهذه الشخصيات أن توفّر الحماية وتأمين صفقات كبيرة للتجار الذين يجب أن يخدموا النظام عند الحاجة باستخدام الأرباح الكبيرة المستمدة من احتكارهم للسوق السورية. وقد حدث هذا السيناريو مع أفراد مثل محمد حمشو وسامر فوز وغيرهما. وعليه، تصبح المنافسة بين رموز النظام وليس بين التجار الذين هم مجرد أدوات للنظام لتحقيق مصالحه.

دراسة حالة - الصناعة الدوائية

قبل عام ٢٠١١، كان قطاع صناعة الأدوية السورية يوفّر معظم احتياجات البلاد من الأدوية. هيمن القطاع الخاص على إنتاج الأدوية في سوريا، على الرغم من وجود مصانع مملوكة للدولة أيضاً. وقد أدى الصراع إلى تدمير البنية التحتية للصناعة وإجبار التجار والخبرات على الخروج من البلاد. وجرى نقل المصانع إلى الخارج أو نهبها في بعض الأحيان.[59] أعاقت أزمة الطاقة عمليات التصنيع وجعلت الأزمة الاقتصادية بشكل عام الصناعة غير مربحة.[60] كما لعبت العوامل الخارجية دوراً في تقويض الصناعة، بما في ذلك العقوبات، مما أدى إلى تعقيد استيراد المواد الأولية. وأدت آثار الصراع المخيفة إلى تجنّب البنوك والشركات الأجنبية، ومعظمها غربية، التعامل مع نظيراتها السورية.[61]

وترك الدمار الذي لحق بالصناعة أثره على السكان السوريين. فقد أدى انخفاض الإنتاج وصعوبة استيراد الأدوية الأجنبية إلى نقص في الأدوية. وتفاقم هذا الأمر بسبب ارتفاع تكاليف الإنتاج والاستيراد، مما أدى إلى عدم قدرة عامة السكان على تحمل تكاليف شراء الأدوية. علاوة على ذلك، أدى انخفاض جودة الأدوية المنتجة محلياً إلى زيادة المخاوف بشأن الصناعة وصحة السكان بشكل عام.[62]

> "أعاقت أزمة الطاقة عمليات التصنيع وجعلت الأزمة الاقتصادية بشكل عام الصناعة غير مربحة"

59 مدى سليم، [بالإنكليزية]، الصناعة الدوائية السورية: التحديات والآثار، معهد الجامعة الأوروبية، تموز/ يوليو ٢٠٢٣، ص ٧.
60 نفس المرجع السابق ٩.
61 نفس المرجع السابق ١١.
62 نفس المرجع السابق ١٢.

كذلك **فإنّ الصناعة تعاني أيضاً من ديناميّات السيطرة التي يفرضها النظام السوري على القطاع الخاص.** لأغراض هذا التقرير، أُجرِيت مقابلة مع رجل أعمال يعمل في سوريا. تهدف المقابلة إلى تقديم فكرة عن التحديات التي تواجهها صناعة الأدوية من منظور قطاع الأعمال الخاص. إن الوضع الحالي للصناعة يعبّر تماماً عن ظروف البلاد. مع وجود حوالي ٧٠ مصنعاً نشطاً للأدوية في سوريا، تُقدّر القيمة السوقية بحوالي ٣٠٠-٤٠٠ مليون يورو (٣٢٥-٤٣٠ مليون دولار أمريكي) بما في ذلك الأدوية المنتجة محلياً والمستوردة.

حوالي **70**

مصنع للأدوية

حوالي **300-400** مليون يورو

القيمة السوقية

> **إن الوضع الحالي للصناعة يعبّر تماماً عن ظروف البلاد.**

يعكس رسم مشهد شركات الأدوية المملوكة للقطاع الخاص في سوريا مشهداً متنوعاً. وحددت المقابلة قرابة ١٥ شركة رئيسية بمتوسط حصة تقريبية تتراوح بين ٢-٧% من السوق المحلية لكل شركة. وتتوزع هذه الشركات على مختلف مناطق سيطرة النظام في سوريا، في دمشق وحلب وحمص وحماة وطرطوس. وتمتلك أكبر شركتين، وهما شركتا يونيفرسال للأدوية وألترامديكا، ٢٢%-٢٠ من حصة السوق. ولا تخضع أي من هذه الشركات الـ ١٥ الكبرى أو مالكيها للعقوبات.[63]

ولا تزال هذه الصناعة تخضع لتنظيم السلطات السورية المختصة، وهي في هذه الحالة وزارة الصحة. وتحتاج الشركات إلى ترخيص تجاري رسمي. وتخضع آليات التسعير الخاصة بها لموافقة الوزارة. ويقدّم المصنِّعون فاتورة تكلفة مدعومة تشمل فواتير شراء المواد والاستيراد، وعادةً ما يجري تضخيمها لاستيعاب النفقات غير المتوقعة المحتملة وانخفاض قيمة العملة في الظروف الاقتصادية الحالية. وقدّر الشخص الذي أُجرِيت معه المقابلة قيمةَ التضخيم بـ ٣-٤ أضعاف الفاتورة الفعلية. وتشمل النفقات الأخرى الدراسات السريرية والإعلان والنفقات الأخرى المتعلقة بالتسويق. ويتضمن سعر المبيع بالتجزئة النهائي علاوةً على ذلك ٢٠%-١٥ من تكاليف التصنيع و٤% للتوزيع و٢٥% (على الأقل) للبائع بالتجزئة. وغالباً ما يجري النقل عبر شاحنات التوزيع الخاص بالشركة المصنِّعة.

وتُسدّدُ المدفوعات الخارجية للمواد المستوردة من خلال منصة تمويل الواردات التي أنشأها مصرف سوريا المركزي. ويتعيّن على المستوردين تحويل المدفوعات من خلال شركات معيّنة لتحويل العملات الأجنبية وتحويل الأموال. **ويلتزم المستوردون بدفع قيمة الفاتورة بالليرة السورية، وفقاً لسعر الصرف الخاص بالحكومة.** ويستغرق إتمام الدفع ٦٠ يوماً من قِبل هذه المكاتب. وغالباً ما يؤدي ذلك إلى فقدان المزيد من القيمة بسبب الانخفاض السريع في قيمة الليرة السورية. يعتمد المستوردون عادةً على طريقة دفع ثانية، وهي حساب دفع خارج سوريا. لذلك، يحتاج المستورد إلى رأسمالَين لتغطية قيمة الفاتورة واستلام طلبه في الوقت المناسب.

[63] شركة يونيفارما Unipharma مملوكة بالأغلبية لشركة معتوق ذات المسؤولية المحدودة (٦٨%). للاطّلاع على ملف الشركة: الشركة العالمية للصناعات الدوائية ذات المسؤولية المحدودة، يونيفارما (Universal Pharmaceuticals LLC (Unipharma؛ المالك والمدير العام لشركة ألترامديكا Ultramedica هو فراس آدم: Ultra Medica Pharmaceutical Industries.

يؤثّر النظام على الصناعة ويسيطر عليها من خلال الأدوات التي نوقشت سابقاً. ومن خلال مؤسسات الدولة، وهي وزارة الصحة في هذه الحالة، **يتحكم النظام في التسعير وعملية الترخيص،** بما في ذلك تراخيص المنتجات الجديدة. وتُوفّر الوزارة معاملة تفضيلية للشركات التي لديها مسؤولون رفيعو المستوى كشركاء ظل. وتشمل المزايا الأولوية في الحصول على التراخيص والتسعير التفضيلي. وبهذه الميزة، تُقدّم الشركة أيضاً أفضل عرض في السوق، إن لم يكن العرض الوحيد. ثم تُباع هذه الأدوية بعد ذلك إلى مستشفيات القطاع العام والمرافق الطبية، بما في ذلك الجيش الذي يمتلك أكبر المؤسسات الطبية. وتستفيد هذه الشركات أيضاً من المعاملة التفضيلية في الحصول على أولوية طلباتها من خلال منصة تمويل الاستيراد.

وتُستهدف الشركات غير المتعاونة ببعض أدوات الدولة القسرية. وتشمل عادةً الحملات المتتالية التي تقوم بها السلطات الجمركية لفحص مخزون المواد المستوردة وفحص الوثائق. **كما أن القيود التي يفرضها النظام على إجراءات الاستيراد تدفع المستوردين والمصنِّعين إلى استخدام قنوات غير رسمية في بعض السيناريوهات،** وغالباً ما تكون سلطات النظام على علم بها، إن لم تكن مسيطرة عليها. وتستخدم السلطاتُ هذه الانتهاكات لمقاضاة الشركات وفرض العقوبات عند الحاجة. وينطبق نفس المنطق على مصداقية الإقرار الضريبي والوثائق الضريبية. فجميع النفقات غير المدعومة، التي يمكن أن تكون جزءاً من العملية، يمكن أن تُستبعد من التكلفة الأولية، مما يتسبب في خسائر لهذه الشركات. على سبيل المثال، الرشاوى المدفوعة لكبار المسؤولين الحكوميين أو العسكريين أو الميليشيات أو الأمنيين لتسهيل عمليات هذه الشركات. كما يمكن أن تتمثل الأساليب الأخرى في إخضاع الإنتاج لضرائب أعلى أو استخدام سلطة الترخيص في وزارة الصحة لإلغاء الترخيص أو إعادة تسعير المنتجات والتسبب في مزيد من الخسائر المالية.

تأثير الديناميّات الحالية على فعالية العقوبات

مثلما ذكَر التقرير حتى الآن، فإن النظام السوري يمارس سيطرة واسعة النطاق على الأنشطة الاقتصادية في سوريا. وغالباً ما تكون أساليب السيطرة مزيجاً من الأدوات التي تمت مناقشتها وعرضها سابقاً في هذا التقرير. **ويرى النظام في النشاط التجاري الخاص شريان حياةٍ، خاصّةً وأنّ المؤسسات الحكومية تمتلك حصة صغيرة نسبياً من الاقتصاد السوري.** بدأ تحجيم دور الدولة لصالح أصحاب رؤوس الأموال المقرّبين من النظام مع بداية حُكم الأسد في أوائل العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، لكنه تصاعد أكثر بعد عام ٢٠١١ مع سقوط المؤسسات العامة في حالة من الفوضى. كما ساهمت العقوبات المفروضة على الحكومة السورية ومؤسساتها في دعم التحول نحو المرونة في ممارسات القطاع الخاص التجارية.

وبالإضافة إلى ذلك، يستهدف النظام الشركات الأكثر ربحية بشكل مباشر من خلال المقرّبين منه، بما في ذلك أفراد عائلاتهم، ويفرض سيطرته على معظم الشركات الأخرى من خلال سلطة الدولة، بما في ذلك المراسيم والقوانين واللوائح التي تصدرها الوزارات المعنية والضرائب والرقابة الجمركية، بالإضافة إلى القوة المباشرة للجيش أو الميليشيات أو الأجهزة الأمنية.

تسلط هذه الديناميّات الضوء على صعوبة الفصل بين تأثير العقوبات الفردية والقطاعية. كما أنها تعكس صعوبة قياس فعالية العقوبات، والتخفيف من تأثيرها في الوقت نفسه، على حياة السوريين. يمكن أن يكون قياس أثر العقوبات الفردية أسهل، خاصة في ما يتعلق برجال الأعمال الذين لهم صِلاتٌ بمجالات تقع ضمن نطاق العقوبات المختلفة.[64] ومع ذلك، **فإن الشركات السورية الخاضعة للعقوبات قد استفادت من التكتيكات الراسخة للتهرّب من العقوبات، مما قوّض فعاليتها بشدة.**[65]

لذلك، فإنّ **فرض العقوبات على المقرّبين من النظام لا يزال ضرورياً** ويسبّب صعوبات كبيرة للبعض، لا سيما أولئك الذين لديهم أعمال تجارية خارج سوريا. غير أنّ العشرات من رجال الأعمال الآخرين حريصون على الدخول في شراكة مع النظام، بسبب هيمنته على موارد البلاد والأرباح المحتملة التي يمكن أن يحققوها رغم مخاطر العقوبات.

ثمّة نقطة مهمة أخرى هي **إمكانية استبدال الجهات الفاعلة التجارية الخاضعة للعقوبات.** وبغضّ النظر عن المقربين المحددين الذين يسيطرون على قطاعات معيّنة أو يشرفون على استيراد سلع بعينها، فإن هؤلاء الأفراد يعملون بمثابة أدوات للدائرة المقرّبة من النظام. **فالنظام الفاسد مؤسسياً يجعل استبدال المقرّبين أمراً سهلاً نسبياً.** يستطيع النظام عزل التأثير السلبي لفرض عقوبات على المقرّبين المهيمنين على قطاعات معينة، مما يمنع حدوث اضطرابات كبيرة في هذه القطاعات من ناحية مكاسبه المالية وليس مصالح الشعب. وهذا يمكن أن يدعم الحجة القائلة بأن فرض العقوبات على قطاعات، مثل القطاع المصرفي، أكثر فعالية في الضغط على النظام، ومع ذلك، فإن تأثيرها أشد قسوة على السوريين العاديين.

في مثال قطاع صناعة الأدوية، الذي لا يخضع للعقوبات، لا كِقطاع ولا كأنشطة تجارية متّصلة به، سلّطت المقابلةُ الضوءَ على تأثير الديناميّات القائمة. فقد وسّعَ النظامُ نطاق احتكاره وكذلك قائمة المقرّبين منه، خاصةً لصالح بعض الأعمال التجارية في طرطوس واللاذقية، اللّتين كانتا مرتبطتَين ارتباطاً وثيقاً بالنظام. وتصبُّ علاقاتُ القوة بشكل متزايد لصالح النظام والمقرّبين منه، بسبب سيطرتهم على المواد الأولية المستخدمة في الصناعة. ويكتسب هذا الأمر أهمية خاصة حين يتعلّق بدخول هذه المواد إلى البلاد. ولئن كانَ الإنتاج المحلي يوفّر حصة كبيرة من احتياجات السوق المحلية، وبأسعار تنافسية مقارنة بالبلدان المجاورة، إلّا أن القدرة على شراء الدواء في سوريا لا تزال مقيّدة بسبب التضخُّم والأزمة الاقتصادية.

ولئن كانَ الإنتاج المحلي يوفّر حصة كبيرة من احتياجات السوق المحلية، وبأسعار تنافسية مقارنة بالبلدان المجاورة، إلّا أن القدرة على شراء الدواء في سوريا لا تزال مقيّدة بسبب التضخُّم والأزمة الاقتصادية.

[64] نشر البرنامج السوري للتطوير القانوني (SLDP)، تقريراً بعنوان: فعالية العقوبات كأداة محاسبة وتغيير سلوك رجال الأعمال السوريين في السياق السوري، في عام ٢٠٢٠.
[65] كما نشر البرنامج السوري للتطوير القانوني (SLDP)، تقريراً بعنوان "تكتيكات التهرّب من العقوبات في سوريا" في عام ٢٠٢١.

ويمكننا أن نفترض أنّ ديناميّاتٍ مماثلة تمتد إلى صناعات وقطاعات أخرى من الاقتصاد. عندما يتعلق الأمر بالنفط على سبيل المثال، يبقى استيراد المادة الأولية وتكرير النفط وتوزيعه محصوراً بالمقرّبين من النظام، مثل مجموعة القاطرجي، أو المؤسسات الحكومية مثل مؤسسة محروقات. إنّ أزمة إمدادات النفط، على الرغم من تعدُّد عواملها الداخلية والخارجية، تزيد من إثراء النظام وتجديد موارده.

ولا تزال هناك صناعات أخرى تخدم أهدافاً مماثلة للنظام السوري، وتخلق في الواقع أزمة مماثلة في الإمدادات للشعب السوري. انخفض إنتاج السكر في سوريا انخفاضاً كبيراً منذ عام ٢٠١١ بسبب الحرب وعواقبها على السكان والقطاع.[66] ولتوفير الطلب في السوق، يجري منح الشركات الخاصة تراخيصاً لاستيراد الكميات اللازمة من السكر، الذي يُعدّ أحد المواد الأساسية للأُسر السورية. وهذه العملية ليست مقيّدة بشكل مباشر بالعقوبات، ولكنها تتأثر بشكل غير مباشر بأثر العقوباتِ المثبِّط. المستوردون الرئيسيون للسكّر هم أيضاً أصحاب أكبر مصانع تكرير السكر في البلاد: طريف الأخرس وسامر فوز.[67] وكلاهما خاضع للعقوبات لارتباطه بالنظام السوري. ويوجد مستوردون آخرون غير خاضعين للعقوبات ولكّن النظام يستعين بهم من خلال أدواته الرقابية. على سبيل المثال، خضع مفلح الجندلي وأولادِه لتجميد الأصول وغرامات باهظة في عام ٢٠٢١ بحجة استيراد السكر بشكل غير قانوني.[68] ولم يُستَكشَف ارتباط الجندلي بالنظام، كما أنّ قضية الشركة مثال على التعاون القسري. لم يتمكن مزارعو الشمندر الذين استطاعوا العودة إلى مستويات متوسطة من الإنتاج، على الرغم من انهيار الاقتصاد والخدمات، من بيع منتجاتهم إلى المصفاة المملوكة للحكومة. وتدّعي الشركة المملوكة للحكومة أنّ تكاليف التشغيل أعلى من قيمة السكر المنتج، بينما يتهم المزارعون الحكومة بتفضيل الاعتماد على الاستيراد لصالح أكبر المورّدين للسوق: الأخرس وفوز.[69]

علاقة الأمر بالرسائل المتصلة بتأثير العقوبات

كذلك فإنّ النقاش الدائر حول العقوبات كان يحاول إيجاد حلولٍ لتأثيرها على حياة السوريين العاديين. ولا يزال النقص في جميع المواد الأساسية مستمراً، كما أن الصحة العامة للاقتصاد أبعد ما تكون عن التعافي. وتعلو الأصوات المطالبة بإصلاح العقوبات في سوريا، خاصة في ظل غياب أُفقِ حلٍّ سياسي واستراتيجية عقوبات واضحة من قِبل الدول التي تفرض العقوبات يكون من شأنها أن تغيِّر الأوضاع، وخاصة أوضاع حقوق الإنسان في البلاد، نحو الأفضل.

يُفرَض في هذه النقاشات فصلٌ تعسُّفيّ بين العقوبات القطاعية وتلك الفردية. ومُنطلَق هذا الفصل هو أنّ العقوبات الفردية يمكن أن تُطبّق ضدّ منتهكي حقوق الإنسان دون أن يكون لها تأثير أوسع على عامة الناس، بينما يُنظر إلى العقوبات القطاعية على أنها أداة عمياء لا تضرُّ إلّا بالشعب السوري، وتأثيرها بالكاد يُذكَر على النظام.

وقد جادل هذا التقرير بأن طبيعة الاقتصاد السياسي السوري وسيطرة النظام السوري على القطاع الخاص تجعلان هذا التمييز غير عملي وغير واقعي. وغالباً ما تُفرَضُ هذه السيطرة من خلال أدوات الحكومة التي يتمكن النظام من خلالها من توجيه موارد الدولة إلى المقرّبين منه، من خلال التشريعات والأنظمة والضرائب التأديبية. ويُشكِّل الترهيبُ أداةً أخرى يفرضها الجيش أو الميليشيات أو الأجهزة الأمنية.

66 تقرير سوريا Syria Report، [بالإنكليزية]، استيراد وتصدير السكّر المكرر ٢٠٢٢-١٩٦١، كانون الثاني/ يناير ٢٠٢٤، آخر دخول في ١١ حزيران/ يونيو ٢٠٢٤.

67 عن طريف الأخرس: المدن، آب/ أغسطس ٢٠٢٢، من يحتكر السكّر في سوريا ؟، آخر دخول في ١١ حزيران/يونيو ٢٠٢٤. بالنسبة لسامر فوز: تقرير سوريا، Syria Report، [بالإنكليزية]، الملف الشخصي: سامر فوز، النموذج الأصلي للمستفيد من الحرب السورية، حزيران/ يونيو ٢٠٢٢، آخر دخول في ١١ حزيران/ يونيو ٢٠٢٤.

68 تلفزيون سوريا، عامر خيتي يتهمة تجارة السكّر المهرب... النظام يحجز احتياطياً على شركات بحمص، أيلول/ سبتمبر ٢٠٢١، آخر دخول في ١١ حزيران/ يونيو ٢٠٢٤.

69 تلفزيون سوريا، بعد تحويل الشوندر إلى علف... النظام السوري يطرح مناقصة دولية لشراء السكر، كانون الأول/ديسمبر ٢٠٢٣، آخر دخول في ١١ حزيران/يونيو ٢٠٢٤.

توصياتٌ إضافية

حاول هذا التقرير شرح العلاقة المعقدة بين النظام السوري والاقتصاد السوري. وهو لا يدّعي إيجاد إجابة عن التأثير السلبي للعقوبات على حياة السوريين، لكنه يمهّد الطريق لفهم سيطرة النظام على الاقتصاد بشكل عام، والقطاع الخاص على وجه التحديد. كما يقدِّم التقرير بعض الاستنتاجات التي يمكن أن تساعد في توجيه عملية رسمِ السياسات لتحسين فعالية العقوبات والتخفيف من تأثيرها السلبي.

التوصية الرئيسية هي أن يكون لدى الدول **استراتيجية عقوبات واضحة.** وتتمثّل الأهداف المُعلنة للعقوبات في الضغط على النظام لتغيير سلوكه، إلّا أن ممارسة العقوبات تقتضي الوضوح في كيفية تطبيق هذه العقوبات وكيفية تحقيق الأهداف المرجوّة منها.

ولزيادة فعالية العقوبات، ينبغي أن تكون **العقوبات الفردية مستدامةً ومكثّفة وتستهدف أصحاب رؤوس الأموال المحسوبين على النظام**، الذين يمثّلون أداة مهمة في سيطرته على القطاع الخاص. إذ يُساعد رجال الأعمال هؤلاء في تحويل الموارد لصالح النظام، ومن المؤكد أن اتّباع نهجٍ نشِطٍ لمكافحة نفوذهم من شأنه أن يمارس ضغوطاً على النظام. وهذا يتطلب معرفة مستمرّة وحديثة بديناميّات الأعمال في سوريا وتكتيكات النظام للسيطرة على الأنشطة الاقتصادية.

كما ينبغي **الإبقاء على العقوبات القطاعية**، ولكن مع توضيح ما الذي يجب أن تحققه هذه العقوبات وما الذي يمكن للسلطات التي تفرضها أن تفعله للتخفيف من تأثيرها على السكان السوريين. وينبغي **إجراء رصدٍ فعال** طوال فترة سريان العقوبات. ولا مَفرّ من أن تتحمّل الدول التي تفرض العقوبات مسؤولية القيام بكل ما في وسعها لحماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للسكان المتضررين في الدولة المستهدفة. ويقع على عاتق الدولة الخاضعة للعقوبات الالتزام "باتخاذ خطوات، بشكل فردي ومن خلال المساعدة والتعاون الدوليين، لا سيما على الصعيدين الاقتصادي والتقنيّ" للاستجابة لأيّ معاناة غير متناسبة تتعرّض لها الفئات الضعيفة داخل الدولة المستهدفة. وينبغي أن تركِّز هذه المقاربات على قضايا مثل الإفراط في الامتثال الذي له تأثير ضار على الاقتصاد السوري، ويمكن القول إنّ في وسع المقرّبين من النظام، الذين لديهم إمكانية الوصول إلى الموارد اللازمة، أن يتغلّبوا على هذه المشكلة. وعلاوة على ذلك، يتطلب التعامل مع الإفراط في الامتثال نظام رصدٍ وتقييم فعّال لتوفير نظامٍ محدّث لاستقاء الآراء يضمن فعالية اللوائح المعمول بها. تتطلب ديناميات تأثير العقوبات القطاعية على الاقتصاد وسلوك النظام مزيداً من البحث.

وينبغي على الدول التي تفرض العقوبات **دعم الاقتصاد المحلي على مستوى المؤسسات الصغيرة الحجم**، التي لا يستهدفها النظام ولكنها يمكن أن توفر سبل عيش أفضل للسوريين العاديين. ويمكن تحقيق ذلك من خلال ضبط لوائح العقوبات لإفساح المجال لنمو هذه الأنشطة الاقتصادية. كما يمكن تيسير ذلك من خلال إجراء المزيد من البحوث والتشاور مع الخبراء الاقتصاديين.

وينبغي أن تستفيد الجهود المبذولة لدعم الاقتصاد المحلي من **مشاريع التعافي المبكر المخطط لها كجزء من الاستجابة الإنسانية للأزمة السورية.** ولا يقتصر هذا الأمر على المستفيدين النهائيين فقط، بل يجب أن يشمل أيضاً المقاولين والمنفذين لهذه المشاريع. ومن المؤكد أن تعزيز التعاون بين العاملين في المجال الإنساني ومسؤولي العقوبات سيساعد في توجيه الموارد بأفضل طريقة ممكنة.

SLDP

Syrian Legal Development Programme

البرنامج السوري للتطوير القانوني

www.sldp.ngo