

استناداً إلى قرار مجلس البحث العلمي والدراسات العليا رقم /3920/ م ب د تاريخ 2022/8/15 القاضي بتشكيل

لجنة الحكم لمناقشة أطروحة الدكتوراه في القانون العام للطالب:

فراس عطيل سعد الدين

بعنوان:

"التدابير الاقتصادية الدولية القسرية وأثرها في السياسة المالية والنقدية في سورية"

وبعد المناقشة العلنية التي تمت بتاريخ 2022/11/15 نفيكم علماً بأن الطالب قد قام بإجراء كافة التعديلات

وأخذ بجميع الملاحظات التي طلبتها اللجنة وبالتالي يمكن طباعة الأطروحة بصيغتها النهائية، وعليه نوقع نحن

أعضاء اللجنة:

عضواً مشرفاً

1- أ. د. محمد الحلاق

عضواً

2- أ. د. علي كنعان

عضواً

3- أ. د. نجم الأحمد

عضواً

4- أ. د. ماهر ملندي

عضواً

5- أ. د. محمود الصران

دمشق في / / 2022

نائب عميد كلية الحقوق للشؤون العلمية

د. سنان عمار



استناداً إلى قرار مجلس البحث العلمي والدراسات العليا رقم /3920/ م ب د تاريخ 2022/8/15 القاضي بتشكيل

لجنة الحكم لمناقشة أطروحة الدكتوراه في القانون العام للطالب:

فراس عطيل سعد الدين

بعنوان:

"التدابير الاقتصادية الدولية القسرية وأثرها في السياسة المالية والنقدية في سورية"

وبعد المناقشة العلنية التي تمت بتاريخ 2022/11/15 نفيدكم علماً بأن الطالب قد قام بإجراء كافة التعديلات

وأخذ بجميع الملاحظات التي طلبتها اللجنة وبالتالي يمكن طباعة الأطروحة بصيغتها النهائية، وعليه نوقع نحن

أعضاء اللجنة:

1- أ. د. محمد الحلاق عضواً مشرفاً

2- أ. د. علي كنعان عضواً

3- أ. د. نجم الأحمد عضواً

4- أ. د. ماهر ملندي عضواً

5- أ. د. محمود الصران عضواً

دمشق في / / 2022

نائب عميد كلية الحقوق للشؤون العلمية

د. سنان عمار



الجمهورية العربية السورية

جامعة دمشق

كلية الحقوق

قسم القانون العام

التدابير الاقتصادية الدولية القسرية وأثرها في السياسة المالية والنقدية في سورية

أطروحة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام

إعداد

فراس عطيّل سعد الدين

إشراف

المشرف المشارك

الدكتورة

مايا الدباس

الأستاذ في قسم القانون الدولي

الأستاذ المشرف

الدكتور

محمد الحلاق

الأستاذ في قسم القانون العام

2022م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

الإهداء

إلى من كانوا في القلب مصدر القوة والعطاء

أمي أطل الله في عمرها

أبي رحمة الله عليه

أخوتي "عصام - كرم"

إلى من دعمني وكان بجانبني في هذه المرحلة من حياتي

غالياتي "لين"

إلى أساتذتي الأكارم، العظميين في تواضعهم

د. محمد الحلاق - د. منى إدلبي - د. مايا الدباس

إلى جميع الطلاب الباحثين عن العلم والمعرفة

وكل من يسمو بالعلم ويصبو إليه

الشكر

الحمد لله رب العالمين الذي يسّر لي أمري في إعداد هذا البحث

أما بعد.. فإنني أتوجه بعظيم شكري وامتناني إلى من تعجز كلمات الشكر والثناء عن الوفاء بحقهم إلى أستاذي الفاضلين الدكتور محمد الحلاق الأستاذ في قسم القانون العام، والدكتورة مايا الدباس الأستاذ في قسم القانون الدولي، في كلية الحقوق، جامعة دمشق، لتفضلهم بالإشراف على هذه الأطروحة، وعلى وقتهم الثمين في تقييمها وتنقيحها وملاحظاتهم القيّمة وتوجيهاتهم الكريمة التي أعاننتني على تجاوز الصعوبات والعقبات التي واجهتها عند إعداد هذه الأطروحة، فلهم مني جزيل الشكر جزاهم الله عني خير الجزاء، وأمدهم بموفور الصحة والعافية.

كما أتقدم أيضاً بخالص شكري وامتناني إلى السادة الأساتذة أعضاء لجنة الحكم من الأستاذ الدكتور علي كنعان الأستاذ في قسم المصارف والتأمين في كلية الاقتصاد في جامعة دمشق، الدكتور نجم الأحمد الأستاذ في قسم القانون العام في كلية الاقتصاد جامعة دمشق، الدكتور ماهر ملندي الأستاذ في قسم القانون الدولي في كلية الحقوق جامعة دمشق، الدكتور محمود الصران الأستاذ المساعد في قسم القانون العام في كلية الحقوق جامعة دمشق، على تفضلهم بالمشاركة في تحكيم هذه الأطروحة، شاكراً لهم ملاحظاتهم العلمية القيّمة، التي أسهمت في إثراء هذا البحث، والارتقاء بمستواه العلمي، فلهم مني كل الشكر والتقدير، جزاهم الله تعالى عني خير جزاء وأمدهم بموفور الصحة والعافية.

كما يسعدني أن أتقدم بالشكر إلى كلية الحقوق بيتي الثاني، وأسرة كلية الحقوق في جامعة دمشق، من أعضاء الهيئة التدريسية والموظفين والإداريين بفئاتهم كافة، لاهتمامهم ومساعدتهم لي خلال مسيرتي العلمية.

فهرس المحتويات

صفحة	الموضوع
1	مقدمة
7	الفصل التمهيدي ماهية التدابير الاقتصادية الدولية القسرية وأشكالها
9	المبحث الأول: ماهية التدابير الاقتصادية الدولية القسرية
10	المطلب الأول: مفهوم التدابير الاقتصادية الدولية القسرية وأهدافها
10	الفرع الأول: تعريف التدابير الاقتصادية الدولية القسرية
11	أولاً- تطور فرض التدابير الاقتصادية الدولية القسرية
16	ثانياً- معنى التدابير الاقتصادية الدولية القسرية
25	الفرع الثاني: خصائص التدابير الاقتصادية الدولية القسرية وأهدافها
25	أولاً- خصائص التدابير الاقتصادية الدولية القسرية
27	ثانياً- أهداف التدابير الاقتصادية الدولية القسرية
30	المطلب الثاني: مدى شرعية التدابير الاقتصادية الدولية القسرية بموجب القانون الدولي
32	الفرع الأول: مدى شرعية التدابير الاقتصادية الدولية القسرية العامة "الشاملة"
32	أولاً- مدى شرعية التدابير الاقتصادية العامة وفقاً للقانون الدولي الإنساني
36	ثانياً- مدى شرعية التدابير الاقتصادية وفقاً للقانون الدولي لحقوق الإنسان
41	ثالثاً- التكيف القانوني للتدابير الاقتصادية القسرية وفقاً للقانون الدولي الاقتصادي
43	الفرع الثاني: مدى شرعية التدابير الاقتصادية الدولية القسرية المحددة
43	أولاً- أسباب اللجوء إلى التدابير الاقتصادية الدولية القسرية المحددة
44	ثانياً- الآليات الوطنية والدولية للاعتراض على التدابير الاقتصادية القسرية المحددة
46	الفرع الثالث: مدى شرعية التدابير الاقتصادية الدولية القسرية بوصفها تدابير مضادة
47	أولاً- تمييز التدابير المضادة عما يشابهها من المصطلحات
49	ثانياً- شروط فرض التدابير المضادة
51	المبحث الثاني: أشكال التدابير الاقتصادية الدولية القسرية
52	المطلب الأول: التدابير الاقتصادية الدولية القسرية وفقاً لآلية عملها
52	الفرع الأول: المقاطعة الاقتصادية

52	أولاً- تاريخ المقاطعة
53	ثانياً- درجات المقاطعة
55	الفرع الثاني: الحظر الاقتصادي
55	أولاً- بدايات ظهور الحظر الاقتصادي
56	ثانياً- أشكال الحظر الاقتصادي
57	الفرع الثالث: الحصار
58	أولاً- أشكال الحصار
59	ثانياً- حالات تطبيق الحصار
61	المطلب الثاني: التدابير الاقتصادية الدولية القسرية وفقاً للمجالات التي تتناولها
61	الفرع الأول: التدابير الاقتصادية الدولية القسرية التجارية
61	أولاً- الإجراءات الجمركية
62	ثانياً- رقابة الاستيراد والتصدير
63	ثالثاً- وقف العلاقات الشخصية
65	الفرع الثاني: التدابير الاقتصادية الدولية القسرية المالية
66	أولاً- تخفيض أو إلغاء المعونات
67	ثانياً- المشتريات التحويلية
68	ثالثاً- نظام القوائم السوداء
	الباب الأول
69	التدابير الاقتصادية الدولية القسرية المفروضة ضدّ سورية
71	تمهيد وتقسيم
	الفصل الأول
73	التدابير الاقتصادية الدولية القسرية المفروضة ضدّ سورية في مرحلة الثمانينيات وآثارها
73	تمهيد وتقسيم
75	المبحث الأول: التدابير الاقتصادية الدولية القسرية المفروضة ضدّ سورية في مرحلة الثمانينيات
76	المطلب الأول الخصائص البنوية للاقتصاد السوري قبل الثمانينيات
76	الفرع الأول: التطورات الهيكلية التي طرأت على الاقتصاد السوري في السبعينيات
76	أولاً- قبل قيام الوحدة مع مصر

77	ثانياً- بعد قيام الوحدة مع مصر
80	الفرع الثاني: التدفقات المالية الخارجية وأثرها في عملية التنمية الاقتصادية في مرحلة السبعينيات
80	أولاً- عائدات الترانزيت النفطية وتزايد الإنتاج النفطي
81	ثانياً- المساعدات العربية التي توافرت لسورية كدولة مواجهة والإعانات الخارجية
83	ثالثاً- تحويلات المتغربين السوريين في الدول النفطية
84	المطلب الثاني: التدابير الاقتصادية الدولية القسرية المفروضة من الدول الغربية والعربية مرحلة الثمانينيات
84	الفرع الأول: التدابير الاقتصادية الدولية القسرية المفروضة من الولايات المتحدة الأمريكية
86	أولاً- سياسة الولايات المتحدة الأمريكية في فرض التدابير الاقتصادية القسرية
93	ثانياً- استراتيجية الولايات المتحدة الأمريكية الخاصة بالإرهاب
99	ثالثاً- التسلسل الزمني للتدابير الاقتصادية القسرية المفروضة من الولايات المتحدة الأمريكية
101	الفرع الثاني: التدابير الاقتصادية الدولية القسرية المفروضة من الدول الغربية
101	أولاً- قيام المملكة البريطانية بقطع العلاقات مع سورية
101	ثانياً- موافقة وزراء خارجية دول المجموعة الأوروبية على حزمة من التدابير
102	ثالثاً- التدابير الاقتصادية من ألمانيا الغربية
102	الفرع الثالث: التدابير الاقتصادية الدولية القسرية المفروضة من الدول العربية
105	المبحث الثاني: آثار التدابير الاقتصادية الدولية القسرية المفروضة ضد سورية في مرحلة الثمانينيات
106	المطلب الأول: آثار التدابير الاقتصادية الدولية القسرية في السياسة المالية في سورية
106	الفرع الأول: زيادة الحاجة إلى الإنفاق العام
114	الفرع الثاني: الأثر المترتب على تزايد الإنفاق العام
117	المطلب الثاني: آثار التدابير الاقتصادية الدولية القسرية في السياسة النقدية في سورية
117	الفرع الأول: ارتفاع سعر الصرف وندرة القطع الأجنبي
118	الفرع الثاني: التضخم في سورية خلال مرحلة الثمانينيات
	الفصل الثاني
125	التدابير الاقتصادية الدولية القسرية المفروضة ضد سورية منذ عام 2011 وآثارها
125	تمهيد وتقسيم

127	المبحث الأول: التدابير الاقتصادية الدولية القسرية المفروضة ضد سورية منذ عام 2011
128	المطلب الأول: الخصائص البنوية للاقتصاد السوري قبل عام 2011 واقتصاد الحرب بعده
129	الفرع الأول: السياسة التنموية المتبعة منذ عام 2000 حتى بداية الأزمة عام 2011
129	أولاً- السياسة التنموية حتى عام 2005
130	ثانياً- السياسة التنموية حتى عام 2010
134	الفرع الثاني: عوامل الأزمة السورية مع بداية عام 2011
134	أولاً- الجوانب الاقتصادية للأزمة السورية
137	ثانياً- الجوانب البشرية والاجتماعية للأزمة السورية
141	المطلب الثاني: التدابير الاقتصادية الدولية القسرية المفروضة ضد سورية
141	الفرع الأول: التدابير الاقتصادية الدولية القسرية المفروضة من الولايات المتحدة الأمريكية
142	أولاً- قانون محاسبة سورية واستعادة سيادة لبنان عام 2003
149	ثانياً- تسلسل تدابير الولايات المتحدة الأمريكية قبل عام 2011
154	ثالثاً- تسلسل تدابير الولايات المتحدة الأمريكية منذ عام 2011
164	الفرع الثاني: التدابير الاقتصادية القسرية المفروضة من الاتحاد الأوروبي
164	أولاً- استراتيجية الاتحاد الأوروبي في فرض التدابير القسرية
171	ثانياً- التسلسل الزمني لفرض التدابير من الاتحاد الأوروبي ضد سورية
186	الفرع الثالث: التدابير الاقتصادية القسرية المفروضة من جامعة الدول العربية
189	المبحث الثاني: آثار التدابير الاقتصادية الدولية القسرية المفروضة ضد سورية بعد عام 2011
190	المطلب الأول: تداخل آثار الأزمة وآثار التدابير الاقتصادية القسرية في سورية
191	الفرع الأول: مراحل تطور الاقتصاد السوري خلال الأزمة
193	الفرع الثاني: تأثير التدابير الاقتصادية الدولية القسرية في الاقتصاد السوري
196	المطلب الثاني: آثار التدابير الاقتصادية الدولية المفروضة منذ عام 2011 في السياسة المالية في سورية
196	الفرع الأول: عجز الموازنة العامة في سورية
197	أولاً- أثر الأزمة في عجز الموازنة العامة
200	ثانياً- النتائج المترتبة على عجز الموازنة العامة
202	الفرع الثاني: أسباب عجز الموازنة بعد عام 2011

202	أولاً- تراجع قطاع السياحة والتجارة الخارجية
204	ثانياً- تراجع إنتاج القطاع الزراعي
204	ثالثاً- تراجع الصناعة والطاقة والتعدين
208	المطلب الثالث: آثار التدابير الاقتصادية الدولية القسرية المفروضة منذ عام 2011 في السياسة النقدية في سورية
208	الفرع الأول: التضخم في سورية منذ عام 2011
209	أولاً- ارتفاع معدلات التضخم منذ عام 2011
211	ثانياً- العوامل المساهمة في ارتفاع معدلات التضخم بعد عام 2011
213	الفرع الثاني: انخفاض سعر صرف الليرة السورية مع بداية عام 2011
213	أولاً- تتال انخفاض سعر الصرف منذ عام 2011
216	ثانياً- العوامل المؤثرة في انخفاض سعر الصرف
221	الباب الثاني السياسة المالية والنقدية المتبعة في سورية في ظل التدابير الاقتصادية الدولية
223	تمهيد وتقسيم
225	الفصل الأول السياسة المالية في سورية في ظل التدابير الاقتصادية الدولية
225	تمهيد وتقسيم
227	المبحث الأول: السياسة الإنفاقية المتبعة في سورية
228	المطلب الأول: سياسة الإنفاق العام في سورية حتى اعتماد اقتصاد السوق
228	الفرع الأول: سياسة الإنفاق العام حتى عام 1995
230	الفرع الثاني: سياسة الإنفاق العام حتى عام 2000
232	المطلب الثاني: سياسة الإنفاق العام حتى الآن
232	الفرع الأول: سياسة الإنفاق العام حتى عام 2010
232	أولاً- الإنفاق الجاري والإنفاق الاستثماري
234	ثانياً- الإعانات والدعم
235	ثالثاً- الرواتب والأجور
238	الفرع الثاني: سياسة الإنفاق العام في سورية حتى عام 2022

238	أولاً- الإنفاق الجاري والاستثماري
241	ثانياً- تطورات حجم الإنفاق العام
245	المبحث الثاني: السياسة الإيرادية المتبعة في سورية
246	المطلب الأول: السياسة الضريبية المتبعة في سورية
246	الفرع الأول: السياسة الضريبية المتبعة في سورية حتى عام 2000
248	أولاً- الضرائب في مرحلة الانفتاح الاقتصادي 1990-1995
250	ثانياً- الضرائب في مرحلة الركود الاقتصادي 1995-2000
251	الفرع الثاني: السياسة الضريبية في سورية منذ عام 2000 حتى الآن
251	أولاً- الضرائب المباشرة التي تضم ضرائب الدخل والثروة
255	ثانياً- الضرائب غير المباشرة
259	المطلب الثاني: سياسة القروض المتبعة في سورية
260	الفرع الأول: القروض الخارجية في سورية
260	أولاً- تطور الديون الخارجية في سورية
262	ثانياً- استخدامات بعض القروض الخارجية
266	الفرع الثاني: القروض الداخلية في سورية
266	أولاً- آلية تقديم القروض الداخلية
268	ثانياً- أثر التدابير والأزمة في سورية في توسيع القروض الداخلية
	الفصل الثاني
273	السياسة النقدية في سورية في ظل التدابير الاقتصادية الدولية
273	تمهيد وتقسيم
275	المبحث الأول: السياسة الخاصة بأحكام نظام النقد الأساسي والسلطة النقدية في سورية
276	المطلب الأول: غياب أثر مجلس النقد والتسليف في سورية
276	الفرع الأول: تأسيس مجلس النقد والتسليف في سورية
279	الفرع الثاني: تجميد أحكام نظام النقد وغياب السلطة النقدية
282	المطلب الثاني: السياسة الخاصة بأهداف السلطة النقدية في سورية واستقلاليتها
282	الفرع الأول: أهداف السياسة النقدية في سورية
282	أولاً- الأهداف القريبة للسياسة النقدية

283	ثانياً- الأهداف البعيدة للسياسة النقدية
285	الفرع الثاني: مهام السلطة النقدية في سورية
285	أولاً- مهام السلطة النقدية في سورية في القانون رقم 23 لعام 2002
287	ثانياً- مهام السلطة النقدية في سورية في المرسوم التشريعي رقم 21 لعام 2011
289	الفرع الثالث: استقلالية السلطة النقدية في سورية
289	أولاً- السلطة النقدية حتى عام 2002
291	ثانياً- السلطة النقدية بعد عام 2002
295	المبحث الثاني: السياسة الخاصة بأدوات السياسة النقدية في سورية
296	المطلب الأول: تطور سياسة سعر الفائدة في سورية
296	الفرع الأول: التحديد الإداري لأسعار الفائدة في سورية
298	الفرع الثاني: التوجه نحو تحرير أسعار الفائدة في سورية
303	المطلب الثاني: سياسة سعر الصرف في سورية
304	الفرع الأول: سعر صرف الليرة السورية 1980-2001
306	الفرع الثاني: سعر صرف الليرة السورية 2001-2010
312	الفرع الثالث: سياسة سعر الصرف منذ عام 2011 حتى الآن
321	الخاتمة
321	النتائج
325	التوصيات
329	المراجع

ملخص البحث

تناولت الدراسة التدابير الاقتصادية الدولية القسرية التي فرضت ضد سورية خارج إطار منظمة الأمم المتحدة خلال مرحلة الثمانينيات وبعد عام 2011 وأثرها في السياستين المالية والنقدية، ومن خلال العرض ركزت الدراسة على بيان مفهوم تلك التدابير لتمييزها ومعرفة أشكالها والأهداف التي تدور حولها، ومن ثم عرض التدابير الاقتصادية التي فرضت مرحلة الثمانينيات والتدابير الاقتصادية التي فرضت منذ بداية الأزمة السورية عام 2011 وحتى يومنا هذا، وأثرها في السياستين المالية والنقدية والسياسات المتبعة على صعيد كلا السياستين لتخفيف حدة تلك التدابير والظروف المرافقة لها. وانطلقت الدراسة من تساؤل رئيس يتعلق بعنوان البحث ومضمونه وهو مدى تأثير تلك التدابير بتنوعها وتعددتها على السياسة المالية والنقدية في سورية خصوصاً منذ عام 2011 فكانت هذه التدابير أشد في عدد الدول الفارضة وفي شمولها، فضلاً عن أثر الحرب العسكرية التي خاضها الجيش العربي السوري وحلفاؤه والدمار الذي طال البشر والحجر في ذلك، مقارنةً بمرحلة الثمانينيات حين كانت التدابير أقل وطأة، وأثر السياسات الحكومية المالية والنقدية في الحد من أثر تلك التدابير.

وجاءت الدراسة في فصل تمهيدي وبابين، تناول الفصل التمهيدي ماهية التدابير الاقتصادية الدولية القسرية وأشكالها، بينما تناول الباب الأول التدابير الاقتصادية الدولية القسرية المفروضة ضد سورية، في فصلين، الأول: التدابير الاقتصادية الدولية القسرية المفروضة ضد سورية في مرحلة الثمانينيات وأثرها، والثاني: التدابير الاقتصادية الدولية القسرية المفروضة ضد سورية منذ عام 2011 وأثرها، في حين أن الباب الثاني تناول السياسة المالية والنقدية المتبعة في سورية في ظل التدابير الاقتصادية الدولية القسرية، في فصلين، الأول: السياسة المالية في سورية في ظل التدابير الاقتصادية الدولية القسرية المفروضة ضدها، والثاني: السياسة النقدية في سورية في ظل التدابير الاقتصادية الدولية القسرية المفروضة ضدها.

وتكتسب الدراسة أهميتها من أنها تناولت موضوع التدابير الاقتصادية الدولية القسرية وأثرها في السياستين المالية والنقدية في سورية خلال مراحل سابقة ومعاصرة، خصوصاً في ظل المتغيرات التي طرأت على تلك التدابير والظروف المحيطة بفرضها، والسياسات الوطنية المختلفة في مواجهتها.

المقدمة

تلجأ بعض الدول منفردة أو من خلال المنظمات الدولية وكذلك الإقليمية إلى فرض التدابير الاقتصادية، وتسعى جاهدة إلى ثني الدول المستهدفة عن انتهاك قواعد القانون الدولي أو لصون مصالحها، إذ غالباً ما تأخذ تلك التدابير بُعداً سياسياً واقتصادياً، وقد تكون شاملة تستهدف كيان الدولة بجميع قطاعاتها الحيوية، أو انتقائية تطلّ مصالح الكيانات أو الأفراد الذين ينتمون إلى الدولة المستهدفة. وقد تلجأ الدول إلى فرض التدابير تدريجياً، بينما تلجأ أخرى إلى فرضها مباشرة دون اللجوء في ممارسة ضغوط تدريجية على الدول المستهدفة.

لقد تم تأسيس منظمة الأمم المتحدة، لتنظيم العلاقات الدولية، فوضعت ضوابط وقوانين تحكم هذه العلاقات وتحفظ السلم والأمن الدوليين، كما خُوّل مجلس الأمن الدولي صلاحية الوقوف في وجه أي خطر يهدّد الأمن الدولي باستخدام الأدوات المختلفة، التي يمكن أن تبدأ بالإدانة وقد تنتهي بالتدخل العسكري، ولأن الجانب الاقتصادي للعلاقات الدولية يُشكّل محوراً مهماً ورئيساً في بنیان هذه العلاقات، فالمركز الذي يمتلكه الروابط الاقتصادية قد جعل منها وسيلة مهمة للتعبير عن المواقف الدولية مع توافر الغطاء الدولي القانوني لفرض التدابير الاقتصادية الدولية بموجب ميثاق الأمم المتحدة، إلّا أنّ الممارسة التطبيقية لها خارج نطاقها قد خلّفت في كثير من الأحيان جوانب سلبية من طرق الفرض والتطبيق، بل حتى عندما تفرض من قبلها.

تُعَدُّ التدابير الاقتصادية الدولية إحدى أدوات السياسة الاقتصادية الدولية الرامية إلى تحقيق أهداف اقتصادية وسياسية واجتماعية معينة، وهي بهذا المفهوم تندرج ضمن نطاق أساليب إدارة شؤون الدولة التي تستخدمها لتحقيق أهداف سياستها الخارجية، وعلى الرغم من أنه لا يوجد اتفاق بشأن تعريف التدابير الاقتصادية، إذ إنّها تمثل مستوى واسعاً يندرج تحته عدد من الأشكال والدرجات، إلّا إنّها تُشير إلى إجراءات تعتمد على الأدوات الاقتصادية تأخذ بها الحكومات بشكل منفرد أو ثنائي أو جماعي، أو من خلال إحدى المنظمات الإقليمية أو الدولية، ومنها التدابير التي فرضتها الولايات المتحدة الأمريكية ضدّ سورية منذ عام 1979، وإدخال سورية في لائحة الدول الداعمة للإرهاب التي أوجدتها بنفسها حتى يومنا هذا، فضلاً عن التدابير التي فرضها

الاتحاد الأوروبي، ودول أخرى على خلفية الأحداث التي شهدتها البلاد عام 2011، إذ بعد فشل مساعي الدّول الغربيّة في استصدار قرارٍ عن طريق مجلس الأمن بفرض تدابير ضدّ سورية، عملت هذه الدّول على حشد تأييدٍ كافٍ لفرض تدابير مختلفة تضمّنّت منع سفر مجموعة من الشخصيات الرسميّة والاقتصاديّة السورية وتجميد الأصول والموارد العائدة إليهم، فضلاً عن منع تقديم الدّعم الماليّ لبعض النشاطات والمشروعات وقطاعات العمل.

والجدير ذكره أنّ تلك التدابير التي فرضت ضدّ سورية وما زالت من قبل الاتحاد الأوروبي تختلف مع تدابير الأمم المتحدة عندما يتعلق الأمر بفرضها أو تنفيذها، وتثير الإشكالات القانونيّة ذاتها التي تثيرها التدابير الاقتصاديّة الصادرة عن دولةٍ واحدةٍ (الولايات المتحدة الأمريكيّة)، فهي تُشكّل خرقاً لجملة من مبادئ القانون الدّولي، فعناصر التّدخل الاقتصاديّ غير المشروع تتوافر فيها، إذ تتطوي على تدابير قسريّة ذات طابع اقتصاديّ غرضها تحقيق أهدافٍ خاصّةٍ، منها فرض نظامٍ اقتصاديّ أو سياسيٍّ معين، وذلك يتعارض مع مبدأ وجوب احترام سيادة الدّول الأخرى، فكلّ من المبدأين، أي مبدأ احترام السيادة، ومبدأ عدم التّدخل في الشؤون الداخلية للدّول الأخرى، يرتبطان ببعضهما ارتباطاً وثيقاً، بل ويُمكن عدّ مبدأ عدم التّدخل أثراً من آثار السيادة التي لا يمكن أن تكون كاملةً بوجود ضغوطٍ مختلفةٍ تنتقص من حرية القرار السياديّ للدّول المستهدفة، وبالتالي فإنّ هذه الأنواع من التدابير تُشكّل خرقاً لمبدأ تنفيذ الالتزامات الدوليّة بحُسن نية، الذي يجب ألا يقتصر على تنفيذ الالتزامات ذات الطابع التعاقدّي، بل تمتد لتشمل تلك المنبثقة عن القواعد العرفية والمبادئ العامة المعترف بها في القانون الدّولي، فإنّ هذه الإجراءات ليست سوى إجراءاتٍ غير وديّةٍ في إدارة العلاقات الدوليّة، ولا مسوغ لها لوصفها على أنّها عقوبة، لأنها تصدر خارج إطار منظومةٍ مناسبةٍ لاكتسابها هذه الصفة، لذلك وبحسبان أنّ نوعيّ هذه التدابير (تدابير من دولة واحدة، وتدابير من منظمة إقليمية "تدابير الاتحاد الأوروبي" تستخدم مصطلحات مختلفة فيها) فُرضت على سورية في مراحل مختلفة وهو موضوع البحث والدراسة هنا، فقد استُخدم تعبير التدابير الاقتصاديّة الدوليّة القسريّة للدلالة على تلك الإجراءات غير الوديّة المفروضة ضدها.

لقد تعرضت سورية إلى عدد من التدابير الاقتصادية الدولية القسرية خلال مراحل متلاحقة من الزمن، لعل أبرزها كان في مرحلة الثمانينيات من القرن العشرين (الحصار الاقتصادي)، وأقساها طُبِّقَ في ظل الأزمة التي تعرّضت لها سورية منذ مطلع عام 2011، ولأن هدف تلك التدابير، يقوم على التركيز على الجانب المالي والنقدي في سورية تحقيقاً لغاياتٍ أخرى، فإنّ السياسات المالية والنقدية والتدابير الحكومية المتخذة لمواجهتها، والظروف التي فرضت فيها تلك التدابير، تؤثر التأثير الأكبر في تحديد حجم الاستهداف وأثره، إضافةً إلى أهمية ما تمتلكه سورية من خياراتٍ وبدائلٍ ومقومات يمكن استخدامها لتجنب تلك الآثار السلبية لهذه التدابير، والقيام بعملية إعادة الإعمار لاحقاً بعد دحر الإرهاب واستعادة الأمان.

1- مشكلة البحث: تكمن مشكلة البحث في أن التدابير الاقتصادية الدولية القسرية محل الدراسة والمفروضة من دول ومنظمات إقليمية خارج نطاق وإشراف مجلس الأمن، هي تدابير غير قانونية وغير شرعية، وفرض التدابير ضد سورية أثر في قطاعها المالي والنقدي، لذلك نطرح التساؤلات الآتية:

- ما هو مفهوم هذه التدابير بالنسبة إلى القانون الدولي ومدى شرعيتها؟
- ما هي أنواع وأشكال التدابير الاقتصادية التي فرضت على سورية منذ مرحلة الثمانينيات وحتى يومنا هذا؟
- ما هو مدى تأثير تلك التدابير في السياسة المالية والنقدية في سورية ودور الظروف المترافقة معها على مدى سنوات طويلة؟
- ما هو دور السياسات والإجراءات الحكومية التي اتبعت للحد من تأثير التدابير الاقتصادية القسرية؟

2- أهمية البحث: تكمن أهمية البحث في معرفة واقع التدابير الاقتصادية الدولية التراكمية المفروضة على سورية منذ عام 1979 وآثارها، وتقييم التدابير الاقتصادية الدولية المفروضة وسياسة الحكومات في إدارتها بين مرحلتين الثمانينيات من القرن الماضي، ومرحلة الأزمة التي تعرضت لها منذ مطلع عام 2011 ومقارنتها، فتميّزت التدابير قبل عام 2011 بانتهائيتها وطبيعتها المحدودة، واتساعها بعده، مع محاولة وضع تصور مجدي لسياسة إدارة التدابير الاقتصادية الدولية القسرية على سورية بالنظر إلى إمكانياتها الاقتصادية المتاحة والمتوفرة، وأثبتت

سياسات الفريق الاقتصاديّ بعد الثمانينيات جدواها نوعاً ما مقارنةً بالسياسات المتبعة بعد عام 2011، فقد أدت الظروف المحيطة أثرها في ذلك.

3- أهداف البحث: يهدف البحث إلى عرض التدابير الاقتصادية الدولية القسرية التي فرضت على سورية خلال مرحلة الثمانينيات من القرن العشرين ومنذ عام 2011 مع الأزمة التي بدأت منذ ذلك العام، وعرض السياسات الحكومية المالية والنقدية خلال تلك المراحل وكيفية التعامل مع التدابير والظروف التي أحاطت بفرضها على مدى سنوات طويلة.

4- منهج البحث: سيعتمد الباحث في عرض الأفكار الخاصة بالموضوع على المنهج الوصفي التحليلي والاستنباطي، لتوصيف ملامح الاقتصاد السوري قبيل مرحلة الثمانينيات من القرن العشرين ودراسة التدابير الاقتصادية المفروضة خلال تلك المرحلة وتحليلها، فضلاً عن بيان ملامح الاقتصاد السوري قبل عام 2011، والتدابير الاقتصادية المفروضة بعده وأثر الأزمة وما خلفته من دمار، وأثر تلك التدابير المفروضة خلال المرحلتين، وصولاً إلى محاولة مواجهة هذه التدابير سياسياً واقتصادياً وإدارة أثر تلك التدابير إدارة صحيحة.

5- خطة البحث: تقوم خطة البحث على تقسيم موضوع الدراسة إلى فصل تمهيدي وبابين رئيسيين متبوعين بخاتمة تبين النتائج التي كشفت عن الدراسة، وأهم التوصيات المقترحة لمواجهة التحديات التي تفرضها التدابير الاقتصادية الدولية على السياستين المالية والنقدية السورية.

في الفصل التمهيدي سيكون الحديث عن مفهوم التدابير الاقتصادية الدولية القسرية، بعده نقطة ارتكاز

في البحث، يعمل على تقديم إضاءة عامة على المفاهيم المتعلقة بالتدابير الاقتصادية الدولية القسرية.

أما بالنسبة إلى **الباب الأول**، فقد خصصناه لدراسة التدابير الاقتصادية الدولية القسرية المفروضة ضدّ

سورية، وذلك من خلال فصلين، **الفصل الأول:** يتناول بالتحليل التدابير الاقتصادية الدولية القسرية المفروضة

ضدّ سورية في مرحلة الثمانينيات وآثارها، مُقسماً إلى **مبحثين، الأول:** يتضمن التدابير الاقتصادية الدولية القسرية

المفروضة ضدّ سورية في مرحلة الثمانينيات، **والثاني:** يتضمن آثار التدابير الاقتصادية القسرية المفروضة ضدّ

سورية في مرحلة الثمانينيات. أما **الفصل الثاني:** سيتناول بالتحليل، التدابير الاقتصادية الدولية القسرية المفروضة

ضدّ سورية منذ عام 2011 وآثارها، من خلال **مبحثين** أيضاً، **الأول**: يبحث في التدابير الاقتصادية الدولية القسرية المفروضة ضدّ سورية منذ عام 2011، **والثاني**: يتطرق إلى دراسة آثار التدابير الاقتصادية الدولية القسرية المفروضة ضدّ سورية بعد عام 2011.

أما **الباب الثاني** من الدراسة، سنتناول من خلاله السياسة المالية والنقدية في سورية في ظل التدابير الاقتصادية الدولية القسرية، وذلك من خلال **فصلين**، فنبحث في **الفصل الأول**: السياسة المالية في سورية في ظل التدابير الاقتصادية الدولية من خلال **مبحثين**، يتناول **المبحث الأول**: السياسة الإنفاقية المتبعة في سورية، أما **المبحث الثاني**: السياسة الإيرادية المتبعة في سورية.

أما في **الفصل الثاني**: سنتناول فيه بالتحليل السياسة النقدية في سورية في ظل التدابير الاقتصادية الدولية، من خلال **مبحثين**، **المبحث الأول**: السياسة الخاصة بأحكام نظام النقد الأساسي والسلطة النقدية في سورية، أما **المبحث الثاني**: فإنّه يبحث في السياسة الخاصة بأدوات السياسة النقدية في سورية.

الفصل التمهيدي

ماهية التدابير الاقتصادية الدولية القسرية وأشكالها

إنَّ أبرز ما يميّز به التطور المتسارع للعلاقات الدوليّة في القرن الحالي هو لجوء الدول الغربيّة والولايات المتحدة الأمريكيّة إلى الاستخدام الواسع للإمكانيات الاقتصاديّة الكبيرة التي تمتلكها كوسيلةٍ من وسائل الحرب الاقتصاديّة ضدّ الدّول النامية، فإنّه وإن كان التعامل الدوليّ السليم يقضي باتخاذ تدابير اقتصاديّة قسريّة ضدّ دولةٍ ما نتيجة خرقها للقانون الدوليّ أو نتيجة حربٍ قائمةٍ مع دولةٍ أخرى من قبل الأمم المتحدة، فإنّ الدول الغربيّة والولايات المتحدة الأمريكيّة، تتخذ التدابير التي تراها مناسبة لها وفي الوقت الذي تراه مناسباً.

إنّ استخدام هذه الوسائل من قبل الدّول الغربيّة والولايات المتحدة الأمريكيّة، هو أحد مظاهر سياسة القوة في العلاقات الدوليّة، تلك السياسة التي تقوم على نظرية سيادة القوة في العلاقات الدوليّة، فضلاً عن استخدامها لمختلف وسائل القسر الاقتصاديّ على الدّول الأخرى بغية الضّغط عليها سياسياً، لتقديم تنازلاتٍ تخدم مصالحها وتهتدّد تهديداً خطيراً سيادة هذه الدّول ومصالحها، ونتيجة تداخل مفهوم التدابير الاقتصاديّة الدوليّة القسريّة المفروضة خارج إطار الأمم المتحدة مع مفاهيم أخرى مشابهة، ونتيجةً لغياب الوضوح الموجود الذي يحيط بالدراسات المختصّة بذلك، فإنّ البدء بدراسة تفاصيل جوهريّة وتحليل مكونات هذا المفهوم أمرٌ ضروري لإزالة اللبس الذي يُحيط ببعض جوانبه، لتمييز التدابير المفروضة ضدّ سورية عن تلك التدابير التي قد تُفرض من قبل مجلس الأمن الدوليّ، من خلال المباحث الآتية:

المبحث الأول: ماهية التدابير الاقتصاديّة الدولية القسريّة.

المبحث الثاني: أشكال التدابير الاقتصاديّة الدولية القسريّة.

المبحث الأول

ماهية التدابير الاقتصادية الدولية القسرية

عندما عمل الحلفاء على تأسيس منظمات ومؤسسات الأمم المتحدة لم تُأخذ إلا مصالحهم بالحسبان، وسعت لإخراج الاقتصاديات الرأسمالية من ذبول أزمة الكساد العالمي الكبير عام 1929 وأثارها، لذا ومما لاشك فيه، فإنّ الهدف الرئيس من إنشاء هذه المؤسسات والمنظمات الدولية، يقوم على تحقيق مصالح الدول المنتصرة في الحرب، والخروج من حالة الدمار الذي تسببت به تلك الحرب، وبالتالي فإنّ الأسس والخلفية والتشريعات والحقوق والمزايا التي أنشئت عليها هذه المؤسسات والمنظمات الدولية آنذاك وفي مرحلة الخمسينيات، والعقود التي تلتها، لم ترعِ المصالح الحقيقية للدول النامية الضعيفة والدول الصغيرة، بل إنها لم تلاحظ حقّها في الدفاع عن سيادتها.

تتشابه الحوادث والاجراءات، لأنّ ما نعيشه اليوم ونشهد من أزمة ظالمة على الأراضي السورية ومن اضطرابات وصراعات إقليمية ودولية، مسلّحة وغير مسلّحة، ما هو إلا امتداد لتحقيق مصالح حلفاء الحرب العالمية الثانية الذين حولوا حرباً افتراضية عالمية ثالثة متعدّدة الجبهات والغايات، فيما بينهم وعلى أراضيهم، إلى حروب "داخلية، أمنية عسكرية" جزئية متفرقة بين الآخرين، وفوق أراضيهم وعلى نفقة شعوبهم، فجاءت أطروحة العولمة الاقتصادية لتُحقق ذلك، من خلال استغلال الحروب والعمل على افتعالها بما يسمح بتصدير التناقضات التناحرية الداخلية الكامنة في طبيعة النظام الرأسمالي "الجامح"، لتتمكن الشعوب الغربية من العيش على فروقات القيمة المضافة التي تُحصلها عبر صادراته من خارج الحدود، بالاعتماد على تعاسة الشعوب الأخرى، من دول الأطراف وشعوبها، وعلى نفقتها وحسابها، وللتدابير الاقتصادية الدولية القسرية أثر كبير في ذلك.

يُعدّ هذا المبحث خطوة أولى مهمة ولزامية للوقوف على مفهوم التدابير الاقتصادية الدولية القسرية،

نستعرض من خلاله إلى هذا المفهوم بالتفصيل، وذلك في المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: مفهوم التدابير الاقتصادية الدولية القسرية وأهدافها.

المطلب الثاني: مدى شرعية التدابير الاقتصادية الدولية القسرية بموجب القانون الدولي.

المطلب الأول

مفهوم التدابير الاقتصادية الدولية القسرية وأهدافها

إنَّ مفهوم التدابير الاقتصادية الدولية يُمثَّل مستوىً عريضاً يندرج تحته الكثير من الأشكال والدرجات، وهذه التدابير قد تلجأ إليها الدُول أو بعض المنظمات وسيلةً من وسائل تحقيق أهداف سياستها الخارجية والتي هي موضوع البحث "تدابير فرضت ضدَّ سورية من قبل بعض الدُول وتدابير فرضت من الاتحاد الأوروبي خارج إطار منظمة الأمم المتحدة"، أو الحالة الأخرى من التدابير التي تطبقها المنظمات الدولية ضمن إطار قانوني يُنظّمها مثل (تدابير منظمة الأمم المتحدة) في نطاق حفظها للسلم والأمن الدوليين " عندما فرض مجلس الأمن الدولي تدابير ضدَّ العراق عام 1990 بهدف التصدي للغزو العراقي للكويت".

لذلك سنتطرق في هذا المطلب إلى محاولة تعريف التدابير الاقتصادية الدولية القسرية من خلال تحليل

هذا المفهوم، وذلك من خلال الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: تعريف التدابير الاقتصادية الدولية القسرية.

الفرع الثاني: خصائص التدابير الاقتصادية الدولية القسرية وأهدافها.

الفرع الأول

تعريف التدابير الاقتصادية الدولية القسرية

تُستخدم التدابير الاقتصادية القسرية عموماً بحسبانها أدواتٍ فعالة عندما تنشأ توتراتٍ بين الدُول، وتُعدُّ الأفضل في سياق القانون الدولي الإنساني، في إطار العلاقات الدولية التي تتراوح بين العلاقات السلمية من جهة والنزاع المسلح من جهةٍ أخرى، ولكن الغرض منها وأثرها يجعلانها تبدو شبيهةً بأفعال النزاع، وبالتالي أقرب إلى الطيف الأخير من ذلك الطيف، وهي أدواتٌ قسريةٌ تُطبق عندما تتهاور العلاقات الدبلوماسية العادية وتُصبح غير مجدية، وغالباً ما تكون مترافقة بفرض تدابير إضافية أو حتى باستخدام القوة، وترمي إلى إجبار الدولة المتلقية إلى الامتثال لمتطلبات المجتمع الدولي أو الدولة أو الدُول التي تفرض تلك التدابير.

أولاً- تطور فرض التدابير الاقتصادية الدولية القسرية: منذ بداية القرن التاسع عشر ظهر تحول كبير في القطاع الاقتصادي في عدد من الدول الأوروبية. العمليات الدولية، التي بدأت تتطور لعبت دور في الصراع، ما أدى في نهاية المطاف إلى الحرب العالمية الأولى. إن الهدف الرئيس لسياسة نابليون هي توجيه ضربة لاقتصاد المملكة المتحدة، وقد بُني هذا الإجراء على تدفق البضائع من المملكة المتحدة إلى دول أخرى.

كانت تدابير الأمم المتحدة في بادئ الأمر تقتصر على الإجراءات التي يتخذها مجلس الأمن الدولي في حالات التهديد أو خرق السلم، أو عند وقوع أعمال عدوانية، وجرى توسيع نطاق التدابير ليشمل حالة روديسيا الجنوبية في إطار إعلان الاستقلال من جانب واحد في شباط عام 1966، وبعد مرور عقد من الزمن، في إطار الفصل العنصري في جنوب إفريقيا عندما فرضت الأمم المتحدة ضدها حظراً على الأسلحة، ومن ثم كان هناك تدابير قسرية فرضها الاتحاد الأوروبي والكومنولث خارج إطار الأمم المتحدة، وبقي عدد التدابير القسرية الانفرادية قليلاً، فكانت الولايات المتحدة الأمريكية تتمتع بتأثير محوري بوصفها الدولة المصدر (المرسلة)، ومع انتهاء الحرب الباردة، توسع استخدام هذه التدابير بسرعة بمشاركة عدد متزايد من البلدان المتقدمة، التي كانت تتصرف على وجه الخصوص، بوصفها دولاً مصدراً أو دولاً مرسلة.¹ وتطور الاتفاق تدريجياً بين بلدان المصدر والبلدان المرسلة، بشأن عدم جواز استخدام التدابير القسرية من جانب واحد للحصول على ميزة اقتصادية، بل لضمان الامتثال للقانون الدولي خصوصاً للشرعة الدولية لحقوق الإنسان.²

ولكن في أعقاب الحرب الأولى في العراق عام 1991، أصبح من الواضح وضوحاً مؤلماً أن التدابير القسرية الشاملة التي طبقتها الأمم المتحدة، وتلك التي طبقت من جانب واحد قد أصبحت سبباً للقلق الشديد، وأدى هذا إلى الاستعاضة تدريجياً عن عبارة "تدابير شاملة"، بعبارة "تدابير محدّدة" التي تستهدف قطاعات محدّدة من الأنشطة أو الكيانات أو الأفراد، من قطاعات معينة من النشاط الاقتصادي للبلد أو قد تكون واسعة لكنها محدودة على نطاق إقليمي معين، وقد يكون الأثر المقصود منها هو زعزعة فرع إنتاجي معين أو منطقة جغرافية معينة،

¹. الأمم المتحدة، الجمعية العامة، مذكرة من الأمين العام، حقوق الإنسان والتدابير القسرية - الانفرادية. الدورة السبعون، A/70/345، 28 آب 2015، ص 4.

². المرجع السابق، ص 4.

وقد تضرُّ بحق الأشخاص الذين يكسبون دخلهم من القطاع أو الإقليم المعني في العمل وفي مستويات معيشة كريمة، على أنه من المرجح أن تكون آثار تلك التدابير السلبية في حقوق الإنسان في كلتا الحالتين محدودة، نظرياً، أكثر ما هي عليه في حالة التدابير القسرية الشاملة التي تستهدف البلد برمته، وقد اكتسبت هذه الكنية؛ لأنها تقلل من الأضرار الجانبية إلى الحد الأدنى وخاصة في تلافي المساس بحق الفئات الأفقر والأضعف في مجتمع البلد المستهدف في التمتع بحقوق الإنسان، أما التدابير الشاملة فتستهدف النظام الاقتصادي أو المالي للبلد برمته، وتميل إلى أن تكون عشوائية ومن ثمَّ التأثير سلباً في حقوق الإنسان للشريحتين الأفقر والأضعف في مجتمع البلد المستهدف وتقاس فعاليتها بمدى قدرتها على فرض تغييرات واسعة النطاق على السياسة العامة أو بمدى تعريض البلد المستهدف إلى ضائقة اقتصادية كافية لحث الناس على الثورة ضد قادتهم السياسيين.¹

وقد نجم عن هذا التطور في التدابير من شاملة إلى محددة ثلاث مجموعات من النتائج:

- 1- خفّضت المحددة منها معاناة المواطنين العاديين من التدابير القسرية الشاملة فباتت تستهدف كيانات محددة وأفراداً محددين.
- 2- إنّ استهداف السلع الأساسية مثل النفط أو الخدمات المالية كان له آثار مدمرة مباشرة وغير مباشرة على المدنيين الأبرياء في بلدان مختلفة.
- 3- أسفر الإدراج المتسرع لأفراد محددين هم "محل قلق" في قائمة أهداف التدابير القسرية المحددة للمخاطر الأمنية الوشيكة بعد 11 أيلول 2001، عن الوقوع في أخطاء تسببت في انتهاكات الحقوق الفردية لأشخاص أُدرجت أسماؤهم خطأً، وهذا ما دفع قادة العالم في مؤتمر القمة العالمي عام 2005، إلى التأكيد على ضرورة "وجود إجراءات عادلة وواضحة يدرج بموجبها الأفراد والكيانات في قوائم التدابير وشطبهم منها، فضلاً عن منح استثناءات لأسباب إنسانية"، ونتيجة لذلك فإنَّ الأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي، اللذين كانا يواجهان عدداً متزايداً من الطعون في المحاكم الأوروبية أدخلت إصلاحات عدة.² وفي حين أنَّ التدابير التي اتُخذت في هذا السياق

¹. الأمم المتحدة، مجلس حقوق الإنسان، تقرير المقرر الخاص المعنى بالآثار السلبية للتدابير القسرية الانفرادية في التمتع بحقوق الإنسان "إدريس الجزائري"، الدورة الثلاثون، البند 3 من جدول الأعمال، A/HRC/30/45، 10 آب 2015، ص 6.

². في الرسالة المؤرخة 21 شباط 2014، المرسلة من وزارة الخارجية والكومنولث في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وإيرلندا الشمالية إلى رئيس

تهدف إلى توفير حماية أفضل للحقوق الفردية عن طريق تعزيز الإجراءات القانونية الواجبة، لم يتحقق سوى تقدم ضئيل للحد من أثر التدابير القسرية التي تُفرض خارج إطار الأمم المتحدة التي تستهدف القطاعات الاقتصادية والمالية الرئيسة للبلدان المستهدفة، ومع ذلك فإن تلك التدابير القسرية هي تدابير تؤثر بقوة شديدة على حقوق أكبر عدد من المدنيين الأبرياء.¹

وعلى الرغم من أن التدابير "المحددة الهدف" تُعد أفضل من التدابير الشاملة، فإن تطبيقها ليس بالأمر الهين ويجب استخدامها بحذر، إذ من الصعب التنبؤ بنتائج التدابير المحددة والتحكم فيها، فمثلاً، إذا كانت الجهة المستهدفة هي مصرف رئيس، فإن التدابير قد تؤدي إلى زعزعة استقرار النظام المصرفي، وبالتالي الاقتصاد برمته.²

وتشير السيدة "ألينا دوهان" الأستاذ المساعد في جامعة بيلاروس الحكومية إلى أن مفهوم "التدابير الاقتصادية الدولية القسرية الانفرادية" المتعارف على استخدامه في بعض الأحيان عند التطرق للحديث عن التدابير الاقتصادية المفروضة خارج نطاق الأمم المتحدة، هو مفهوم حديث، فلا يوجد تعريف عالمي له في القانون الدولي، ولم تذكر أي معاهدة تعريف هذا المصطلح، كما لم يرد ذكرها في ميثاق الأمم المتحدة.³

وقد استخدم بمعنى واسع واصطلاحات مختلفة في دراسات متنوعة عن هذا الموضوع، فضلاً عن وثائق الأمم المتحدة وقراراتها، لتشمل تدابير مثل "الجزاءات الاقتصادية الانفرادية"، و"التدابير الاقتصادية الانفرادية"، و"التدابير الاقتصادية القسرية"، كما أن هناك طائفة متنوعة من التعبيرات المستخدمة للإشارة إلى التدابير القسرية الانفرادية، فالبعض يطلق عليها مثلاً "عقوبات"، والبعض يسميها "تدابير تقييدية"، وآخرون قد

اللجنة الفرعية للشؤون الخارجية في مجلس اللوردات، ورد أن عدد القضايا قيد نظر محكمة العدل التابعة للاتحاد الأوروبي يبلغ 110 قضايا تنطوي على 290 شخصاً، مذكرة من الأمين العام، حقوق الإنسان والتدابير القسرية - الانفرادية، مرجع سابق، ص 5.

¹. المرجع السابق، ص 5.

². الأمم المتحدة. مجلس حقوق الإنسان، نتائج حلقة النقاش التي نظمها مجلس حقوق الإنسان بشأن مسألة التدابير القسرية الانفرادية وحقوق الإنسان تقرير مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، الدورة الحادية والثلاثون، البندين 2 و3 من جدول الأعمال، الأمم المتحدة، (A/HRC/31/82)، 7 كانون الأول 2015، ص 7.

³. الأمم المتحدة، مجلس حقوق الإنسان، وقائع حلقة العمل بشأن مختلف الجوانب المتصلة بتأثير تطبيق التدابير القسرية الانفرادية على تمتع السكان المتضررين في الدول المستهدفة بحقوق الإنسان، البند 2 و3 من جدول الأعمال، الدورة الرابعة والعشرون، (A/HRC/24/20)، 24 حزيران 2013، ص 6-7.

يستخدمون التعبيرين للدلالة على المعنى ذاته أو يستخدمونها سوياً، كأن يُقال "التدابير التقييدية (العقوبات)"، ومصطلح "التدابير التقييدية" غير محمل بالمعنى نفسه المتمثل في العقاب الذي يدلُّ عليه مصطلح "العقوبات"، لكنه يتجنب ذكر كلمة "الانفرادية" التي تُثير في حد ذاتها مسألة شرعية تلك التدابير؛ لأنَّ ما كان انفرادياً، يمكن أن يكون في بعض الظروف مفتقراً للشرعية، أما مصطلح "التدابير القسرية الانفرادية"، فهو ينطوي رغم ثقله على ميزة أنه لا ينطوي على أي حكم مسبق بشأن أيٍّ من المسائل المثيرة للجدل لبعض الشيء.¹

وفي الأمم المتحدة يستخدم اصطلاح "التدابير الاقتصادية الانفرادية"، فالجمعية العامة، في قراراتها عن التدابير المفروضة خارج إطارها تستخدم عبارة "انفرادية"، فلا يجوز لأي دولة أن تستخدم تدابير اقتصادية أو سياسية انفرادية أو أي نوع آخر من التدابير، أو تشجيع استخدامها، لإكراه دولة أخرى على التبعية لها في ممارسة حقوقها السيادية، ومع مراعاة المبادئ العامة التي تحكم نظام التبادل التجاري الدولي والسياسات التجارية التي تخدم التنمية، تؤثر تأثيراً ضاراً بوجه خاص في اقتصاديات البلدان النامية وجهودها الإنمائية، وتخلف أثراً سلبياً عاماً في التعاون الاقتصادي الدولي وفي الجهود المبذولة على الصعيد العالمي من أجل الانتقال إلى نظام تجاري متعدد الأطراف منفتح، ومع إقرارها بأن اللجوء إلى التدابير يشكل خرقاً واضحاً لمبادئ القانون الدولي الواردة في الميثاق والمبادئ الأساسية للنظام التجاري متعدد الأطراف، فهي تحث المجتمع الدولي على اتخاذ تدابير عاجلة وفعالة للقضاء على استخدام التدابير الاقتصادية أو المالية أو التجارية الانفرادية التي لا تأذن بها الهيئات المعنية التابعة للأمم المتحدة أو التي تتنافى مع مبادئ القانون الدولي أو ميثاق الأمم المتحدة أو التي تخالف المبادئ الأساسية للنظام التجاري متعدد الأطراف والتي تؤثر خاصة على البلدان النامية، دون الاختصار عليها.²

إنَّ السلطة "المعاقبة"، كي تكون شرعية، ينبغي أن يكون لها ولاية قضائية على الدولة "المعاقبة"، وقد يتعيَّن أن يكلفها المجتمع الدولي بوضع معايير دولية وإرغام الدول "الجانحة" على الامتثال لاتفاق دولي أو قواعد

¹. تقرير المقرر الخاص المعنى بالآثار السلبية للتدابير الانفرادية في التمتع بحقوق الإنسان "إدريس الجزائري"، مجلس حقوق الإنسان، الدورة الثلاثون، مرجع سابق، ص 7.

². قرار اتخذته الجمعية العامة في 19 كانون الأول 2019، الدورة الرابعة والسبعون، المسائل المتعلقة بسياسات الاقتصاد الكلي: التجارة الدولية والتنمية، الوثيقة رقم A/RES/74/200، 2019/1/13.

سلوك مقبولة دولياً، بل قد يحق لها في بعض الظروف القيام بذلك من تلقاء نفسها وعادةً ما يكون لمجلس الأمن السلطة المركزية في هذا الصدد، وبالنظر إلى المادة (41) من ميثاق الأمم المتحدة، يظهر بأنها تُشير إلى التدابير القسرية التي يتخذها مجلس الأمن بأنها مجرد "تدابير" وليست "عقوبات"، والقول إن الدول تستطيع فرض "عقوبات" على دول أخرى في حين لا يفرض مجلس الأمن ذاته سوى "تدابير" تستحق بحق أن يُطلق عليها "تدابير متعدّدة الأطراف"، وهذا بالنتيجة يستلزم أن تكون لقرارات الدول التي تُفرض بموجبها تدابير قسرية انفرادية الحجية القانونية نفسها التي تتمتع بها تدابير مجلس الأمن، ويستلزم أيضاً أن يتوفر تسلسل هرمي بين الدول "المعاقبة" والدول "المعاقبة"، وذلك كله لا يتوافق وروح ميثاق الأمم المتحدة.¹

وحتى الآن لا يبدو أن لعبارة "التدابير القسرية الانفرادية" تعريفاً متفقاً عليه، فبالرغم من المناقشات بين الباحثين وضمن هيئات الأمم المتحدة المختلفة في العقود الأخيرة، يبقى تعريفها، خصوصاً العناصر الأساسية التي يتعين استخدامها في وصفها، متعذراً في جوانب معينة.² وتميل بعض الدراسات الحديثة إلى أنه بالإمكان استخدام عبارة "انفرادية" بمعنى أوسع لتشمل الدول، ومجموعات الدول، والمنظمات الإقليمية "المستقلة"، ما لم تكن هذه التدابير مصرحاً بها بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة.³ ومن الممكن أيضاً التمييز بين الممارسة المتمثلة في فرض جزاءات انفرادية من جانب فرادى الدول والمنظمات (الاتحاد الأوروبي أو الولايات المتحدة الأمريكية أو كندا أو اليابان)، والجزاءات الإلزامية من جانب (مجلس الأمن)،⁴ ونظراً للاستخدام المتزايد حالياً لما يُعرف "بالتدابير المحددة الأهداف" التي تلجأ إليها الدول ضدّ أفراد و/أو جماعات و/أو كيانات، يُعتقد أنّهم في موقف قوّة يسمح لهم بالتأثير في الإجراءات المتخذة في الدول المستهدفة أو في تحديدها، ينبغي أن يأخذ

¹ - تقرير المقرر الخاص المعنى بالآثار السلبية للتدابير القسرية الانفرادية في التمتع بحقوق الإنسان "إدريس الجزائري". مرجع سابق، ص 7. - المادة الثانية من ميثاق الأمم المتحدة التي تشير إلى المساواة في السيادة بين جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة.

² . الأمم المتحدة، مجلس حقوق الإنسان، تقرير مرحلي قائم على البحث أعدته اللجنة الاستشارية لمجلس حقوق الإنسان يتضمن توصيات تتعلق بآليات تقييم الأثر السلبى لتطبيق التدابير القسرية الانفرادية على التمتع بحقوق الإنسان، وتعزيز المساءلة، الدورة الثامنة والعشرون، البنّان 3 و5 من جدول الأعمال، (A/HRC/28/74)، 10 شباط 2015، ص 5.

³ . المرجع السابق، الفقرة 11، ص 6-7.

⁴ . C. Portela, The EU's use of Targeted Sanctions: Evaluating Effectiveness, CEPS Working Document, No. 391, Brussels, Belgium, March 2014.

تعريف مفهوم "التدابير القسرية الانفرادية" في الحساب أيضاً هذه الفئات من الأشخاص أو الكيانات.¹

ثانياً- معنى التدابير الاقتصادية الدولية القسرية: بدايةً لابد من الإشارة إلى أنَّ التدابير المتخذة التي تعتمد عليها الدول، بما فيها التدابير القسرية الانفرادية، هي عبارة عن أشكالٍ مختلفةٍ من التدابير أو مزيجاً منها، بدءاً بتقييد أو تعطيل التجارة أو التدفقات المالية والاستثمارية بين البلدان المرسلة والمستهدفة، وصولاً إلى فرض قيودٍ على التبادلات الاجتماعية والثقافية،² وتتطوي معظم هذه الفئات من التدابير، المسماة عادةً تدابير "تقليدية" أو "شاملة"، على تدابير قسرية، تهدف إلى الضغط الاقتصادي على الدول المستهدفة من خلال منعها من استيراد بعض السلع والخدمات التي تُعد ذات أهمية استراتيجية أو تصديرها، أو استهداف القطاعين المصرفي والمالي استهدافاً أكثر تحديداً من الدول المستهدفة، ويُنظر إلى "التدابير المحددة الهدف" أو "الذكية" بوصفها أشكالاً جديدة من التدابير القسرية الرامية إلى ممارسة الضغط على أشخاص أو كيانات، يُعتقد أنها تمتلك سلطة صنع القرار في الحكومات المستهدفة، أو على أشخاص يُعدون ضالعين في الإرهاب أو غير ذلك من أشكال العنف، ويُعتقد أنَّ سلوكهم غير محبَّب من منظور الدولة المرسلة، وقد تشمل هذه التدابير تجميد الأصول أو حظر السفر على أفراد أو جماعاتٍ أو كياناتٍ في البلد المستهدف، وقد تستهدف أيضاً سلعاً محددةً لتمنع تصديرها من الدول المستهدفة أو دخولها إليها (مثل الماس أو السلع الكمالية أو الحظر على الأسلحة)،³ وهذا ما قامت به الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الأوروبي الشريك التجاري الأول لسورية ودولاً أخرى، ففرضوا تدابير قسرية تقليدية شاملة ومحددة مالية واقتصادية وتجارية على سورية مع بداية الأزمة عام 2011 وسنأتي على ذكر هذه التدابير بالتفصيل لاحقاً في هذا البحث.

مع كثرة الدراسات التي تظهر ضرر التدابير الاقتصادية القسرية برفاهية الإنسان وتعزيز القدرة القمعية

¹. تقرير مرحلي قائم على البحث أعدته اللجنة الاستشارية لمجلس حقوق الإنسان يتضمن توصيات تتعلق بآليات تقييم الأثر السلبى لتطبيق التدابير القسرية الانفرادية على التمتع بحقوق الإنسان، وتعزيز المساءلة، مرجع سابق ص 5.

². المرجع السابق، ص 6.

³. B. Sitt, M. Asada, A. Aust, M. Eriksson, E. Loff, N. Kyriakopoulos, & Others, Sanctions and Weapons of Mass Destruction in International Relations. Geneva Centre for Security Policy, 2010, p 38.

للحكومة المستهدفة،¹ يجادل النقّاد، أنه بدلاً من الضغط على من هم في السلطة في نظام مستهدف، يمكن أن تقيد التدابير نخب النظام المستهدف، الذين يتمتعون بامتياز الوصول إلى طرق التهريب غير المشروعة أو وسائل التهريب من تلك التدابير، وقد يتمتعون أيضاً بالاحتكارات الاقتصادية الناتجة عن المنافسة الأقل من الشركات الأجنبية. ومن الممكن أن يُصبح التأثير المحتمل للتدابير على الاستقرار الاقتصادي والسياسي في الدولة المستهدفة وسيلة، تستخدمها لتعزيز شرعية إيديولوجيات النظام الذي يكون مناهضاً للدولة الفارضة، وبالتالي يكون هدفاً للتدابير، وبالتالي تأمين المزيد من المسوغات لقمع المعارضين السياسيين في تلك الدولة، وقد توفّر الحكومات عذراً لإخفاء سوء الإدارة الاقتصادية والفساد، وبذلك يتحمّل الجمهور تأثير ندرة الموارد المتزايدة وتدهور سبل العيش.

إنّ الجدل القائم حول مفهوم التدابير الاقتصادية الدولية القسرية جعل من دراسة هذا المصطلح بأشكاله كلها معقّدة، ما أسفر عن غياب الإتفاق حول تفاصيل آلية عملها والجهة التي تفرضها، من هنا تأتي أهمية استعراض بعض التعريفات المتداولة عن هذا المفهوم ومعانيه المختلفة والإضافات التي تطرأ عليه حين استخدامه وتحليلها للوصول إلى ركائز يُمكن الانطلاق من خلالها وفهمها في هذا البحث، واختلفت المصطلحات المستخدمة والمتداولة بين الباحثين، وبالنتيجة اختلفت التعريفات المطروحة، فما هي معايير الاختلاف بين تلك المصطلحات والتعريفات وهل هناك من قواسم مشتركة تجمع فيما بينها حول محور عام واحد وما هي التدابير الاقتصادية الدولية القسرية المقصودة في هذا البحث؟، ما هو الفعل الانفرادي الذي يشمل التدابير القسرية التي تتخذها دولة منفردة لإحداث تغيير منشود في سياسة دولة أخرى، وهل يمكن أن يشمل كذلك التدابير القسرية الاقتصادية التي تتخذها مجموعات إقليمية، مثل "الاتحاد الأوروبي"، دون تصريح من مجلس الأمن، تمييزاً لها عن تلك التدابير غير العسكرية التي تصدر عنه.

فإنّه وبالنظر إلى المصطلحات والتعريفات المتداولة بين الباحثين للدلالة على التدابير الاقتصادية

¹ D. Peksen, Better or worse? The Effect of Economic Sanctions on Human Rights, Journal of Peace Research. Department of Political Science East. p 59–77, vol 46, No 1, Carolina University, Sage Publications, Inc, January 2009, p 65.

الدولية اختلفت المعاني والتوجهات، إن تياراً منهم استخدم وكما ذكرنا سابقاً اصطلاح "العقوبات الاقتصادية" فما هو المقصود من هذا الاصطلاح؟.

1- العقوبات الاقتصادية: وقد عرّفها بعضهم على أنّها: "تصرف سياسي يحمل أذى أو إكراه تقوم به الدولة في سياستها الخارجية".¹ فتأخذ التدابير وفقاً لهذا التعريف طابعاً سياسياً يستخدم لتحقيق أهداف السياسة الخارجية لدولة ما.

ويرى جانب آخر من الفقه أنّ مفهوم "العقوبات الاقتصادية"، يجب أن يعمل على تحقيق غاية أو هدف سياسي، فمن أجل وصف إجراء ذي طابع اقتصادي على أنّه عقوبة اقتصادية، يجب أن يسعى إلى تحقيق مثل تلك الغاية".² ويستطرد أصحاب هذا الرأي بالقول "فبنظرهم يُعدّ استخدام اجراءات اقتصادية لإجبار دولة ما على تغيير سياستها المتعلقة بمسألة ذات طابع سياسي "عقوبة اقتصادية"، في حين أنّ استخدام ذات الإجراء لإجبار الدولة نفسها على احترام التزاماتها القانونية الخاصة بالملكية الفكرية مثلاً يتمثل "بالحرب التجارية".³ وفي تعريف ثالث يذهب بعضهم إلى القول بأنّ العقوبات الاقتصادية هي "أي قيد يفرض من قبل أية دولة مستخدمة للعقوبات على التجارة الدولية مع دولة أخرى، هي الدولة المستهدفة بالعقوبات من أجل إقناع حكومتها بتغيير سياسة ما".⁴

2- العقوبات الدولية: أما التيار الثاني ففي تعرضه للتدابير الاقتصادية الدولية القسرية، فإنه قدم معنى أوسع لها من ناحية مضمونها وشمولها، ومن ناحية الجهة التي تقوم بفرضها، كما أنّه استخدم مصطلح "العقوبات الدولية"، فإنّ فرض هذه العقوبات يتم "ضدّ دولة ما إذا لم تحترم التزاماتها الدولية، أو عندما تسلك سلوكاً ينتهك أو يهدّد النظام العالمي العام، فهي وسيلة إجبار قد تكون سياسية أو اقتصادية أو عسكرية، تتراوح بين حظر الأسلحة أو الحصر الاستيرادية، أو قطع العلاقات الدبلوماسية، وقد تفرضها دولة ضدّ دولة أخرى، فتسمى

¹. د. فانتة عبد العال، العقوبات الدولية الاقتصادية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2000، ص 24.

². Smith, R. M. Issues Concerning The Definition of Economic Sanctions. Glenville State College, Department of Political Science, Midwest political science. Chicago IL, April 2008, p. p 11-12.

³. Ibid, p 3.

⁴. Robert P. O' Quinn. A User's Guide to Economic Sanctions. The Heritage Foundation. 1997, p 4, 12/4/2019 12:15 available at <http://www.heritage.org/research/nationalsecurity/BG1126.cfm>.

"عقوبات طرف واحد" أو تفرضها عدة دول في إطار منظمة دولية، مثل الأمم المتحدة وتسمى "عقوبات مشتركة".¹

3- الجزاءات الاقتصادية: وهناك تيار آخر يميل إلى استخدام مصطلح "الجزاءات الاقتصادية"، وتعرف على أنها "مجموعة الإجراءات التي تعتمد على الأدوات الاقتصادية وتأخذ بها الحكومات بشكل منفرد أو ثنائي أو جماعي، أو من خلال إحدى المنظمات الإقليمية أو الدولية أو مجموعة من الدول ذات السيادة بسبب انتهاك القانون الدولي، وذلك في محاولة لإجبار هذه الدولة على العودة للالتزام بالأنماط المقبولة من السلوك الدولي".²

4- الجزاءات الدولية: في حين أن جانباً آخر يُفضل استخدام اصطلاح "الجزاءات الدولية" لتعبر عن التدابير التي يُهدد بها أو تُفرض كونها نتيجة معلنة لإخفاق الدولة المستهدفة في الالتزام بالمعايير الدولية أو تنفيذ التزاماتها الدولية،³ ويتوافق تطبيق هذه الجزاءات مع إخفاق دولة ما في القيام بالتزاماتها الدولية.

5- تدابير الأمم المتحدة: لقد ساق جانب من الفقه تعريفاً موسعاً آخر للتدابير الاقتصادية متأثراً في ذلك بما ذهبت إليه لجنة الجزاءات الدولية التابعة لعصبة الأمم التي شُكلت عام 1931، والتي حدّدت هدف هذه التدابير "بالإضرار بمصالح الدولة التجارية والصناعية، في سبيل تغيير سياستها العدوانية"، وذهبوا إلى القول بأن التدابير الاقتصادية هي "الإجراءات ذات الطابع الاقتصادي التي تطبقها الدول على دولة معادية إمّا لمنعها من ارتكاب عمل عدواني، أو إيقاف عمل عدواني كانت قد بدأت".⁴

وإذا ما تطرقنا إلى تعريف التدابير الاقتصادية القسرية المفروضة من قبل عصبة الأمم سابقاً، أو منظمة الأمم المتحدة حالياً، نجد أن كلاً من عهد العصبة والميثاق لم يتضمن على تعريف محدد للتدابير

¹. ف. ب. سولينييه، القاموس العملي للقانون الدولي الإنساني، ترجمة محمد مسعود، ط 1، دار العلم للملايين، بيروت، لبنان، 2006، ص 396.

². إبراهيم دراجي، جريمة العدوان ومدى المسؤولية القانونية الدولية عنها، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، 2002، ص 657.

³. R. M. Smith, Issues Concerning The Definition of Economic Sanctions, op. cite. p 10.

⁴. M. S. Daoudi, M. S. Dajani, Economic Sanctions: Ideals and Experiences (ILE), Routledge Kegan & Paul: 1st Edition, November 1983, p 24.

الاقتصادية، فورد تعداد فقط لبعض الوسائل المستخدمة لتطبيق هذا النوع من التدابير التي وردت على سبيل المثال لا الحصر، وهذا الإغفال يرجع إلى تطور المجتمع الدولي وتطور الوسائل التي يستعملها للضغط على الدول المنتهكة، فيصعبُ جمعها في مجموعةٍ واحدة.¹

أما بالنسبة إلى إصطلاح "التدابير الاقتصادية" في عهد العصبة وميثاق الأمم المتحدة، فلا يوجد ما يُعبّر عنها بالجزاءات أو العقوبات الاقتصادية، فإنّ الوثيقتين قد أشارت إلى أنواعها وأشكالها فقط، وأنّ العرف والفقه الدوليين هما من أطلقا عليها اسم "العقوبات الاقتصادية"، ما يوحي أنّ واضعي كل من العهد والميثاق كانوا متجهين منذ البداية إلى تسييس مواد العهدين أكثر من إصباغهما بالصبغة القانونية،² فإنّ توقيع التدابير الاقتصادية يتم طبقاً لقرار سياسي اقتصادي في إطار قانوني ما يؤدي إلى اختلاط المضامين الثلاثة خاصة منها السياسية والقانونية وطغيان الأولى على الثانية في بعض السوابق، فنكون أمام تدابير اقتصادية دولية في مرات، وفي أحيان أخرى أمام ضغوط أو إكراهات اقتصادية دولية قد تصل إلى درجة العدوان الاقتصادي في حالات أخرى، الأمر الذي لا يقلّ تأثيره في العلاقات الدولية المعاصرة عن العدوان المسلح.³

وبالرجوع إلى صياغة ميثاق الأمم المتحدة والتعديلات التي رافقت مشروع (دمبرتون أوكس)، فقد حلّ تعبير التدابير التي لا تتطلب استخدام القوة، كما وردت في المادة (41) منه، بدلاً من العقوبات أو الجزاءات، لكنّ أدبيات الأمم المتحدة تأثرت بتعبير "العقوبات" المستخدمة في عهد عصبة الأمم فترادفت كلمة "تدابير" في الفصل السابع من الميثاق مع كلمة "العقوبات" التي وردت في المادة (16) من عهد العصبة، وأصبحت مصطلحات (العقوبات أو الجزاءات) تعني التدابير التي لا تتطلب استخدام القوة العسكرية التي تُتخذ ضدّ دولة بموجب المادة (41) من الميثاق.⁴

وفي تعريف آخر للتدابير المفروضة من الأمم المتحدة، نذكر أنّ التدابير هي "تدابير جماعية تُقرر

¹. سولاف سليم، الجزاءات الدولية غير العسكرية، رسالة ماجستير، جامعة سعد دحلب، البليدة، الجزائر، 2006، ص 66.

². خلف بو بكر، العقوبات في القانون الدولي المعاصر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص 32.

³. المرجع السابق، ص 9.

⁴. باسيل يوسف بلك، العراق وتطبيقات الأمم المتحدة للقانون الدولي: 1990-2005، ط: 1، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2006، ص 147.

المنظمة الدولية فرضها استناداً إلى صلاحياتها وفق ميثاق الأمم المتحدة، وتُفرض ضدّ الدولة التي تنتهك ميثاق المنظمة، أو تُمارس أعمالاً عدوانيةً ضدّ دولةٍ أخرى، من شأنها تهديد السلم والأمن الدوليين، ويعدّ هذا الأسلوب النوع الأول من الإجراءات التي يعتمدها مجلس الأمن قبل الانصراف إلى النوع الثاني وهو التدابير ذات الطابع العسكري فيما لو أنّ النوع الأول، وهو التدابير غير العسكرية، لم يف بالغرض الذي هو حفظ حالة السلم والأمن الدوليين أو إعادتهما إلى نصابهما".¹

وفي جانبٍ آخر وفي معرض البحث عن التدابير الاقتصادية المفروضة من الأمم المتحدة يُفضل البعض استخدام اصطلاح "العقوبات الاقتصادية الدولية" ويرى هذا الاتجاه أنّ هذا المصطلح يعكس الملامح الأساسية له، وهذه الملامح تتمثل بالطابع الدولي الجماعي، وتتخذها منظمة دولية عالمية لتعكس من خلالها الإرادة الجماعية للمجتمع الدولي، هدفها الحفاظ على السلم والأمن الدوليين، وبالتالي مواجهة حالات العدوان أو تهديد السلم والأمن الدوليين أو خرقهما، أما الطابع الثاني يتمثل بالطابع الاقتصادي التي تتصف به، والمتمثل في استهداف المصالح الاقتصادية للدولة، أما الطابع الأخير فهو الطابع القسري، وما تحمله من صفة الإلزام، ويتخذها مجلس الأمن وفقاً لصلاحيته بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، وإذا أتينا إلى تعريف اصطلاح "العقوبات الاقتصادية الدولية" حسب هذا التوجّه كانت عبارة عن "مجموعة التدابير القسرية التي يتخذها مجلس الأمن بموجب المادة (41) من ميثاق الأمم المتحدة، في سياق ممارسته لمهامه في حفظ السلم والأمن الدوليين، مستهدفاً البنیان الاقتصادي للدولة التي ترتكب عملاً يُعدّ خرقاً للسلم والأمن الدوليين أو تهديداً لهما أو عملاً من أعمال العدوان".²

بعد استعراض هذه التعريفات، يمكن إدراك مدى اختلاف وجهات النظر حول مفهوم التدابير الاقتصادية الدولية، واختلاف المصطلحات والإضافات التي يتضمنها والمستخدم في التعبير عنه، لذلك وتجنباً

¹. هاني خضر الياس الحديثي، آثار العقوبات والحصار على حقوق الإنسان في الوطن العربي: دراسة حالي العراق وليبيا، مجلة شؤون عربية. العدد 98، 1999، ص 13.

خولة محي الدين يوسف، العقوبات الاقتصادية الدولية المُتخذة من مجلس الأمن وانعكاسات تطبيقها على حقوق الإنسان، أطروحة دكتوراه، جامعة دمشق، كلية الحقوق، 2012، ص 249-252.

². خولة محي الدين يوسف، المرجع السابق، ص 20-21.

للتداخل الموجود في المفاهيم استُحسن اعتماد مصطلح "التدابير الاقتصادية الدولية القسرية" على إطلاقه دون تحديد، حتى يناسب إطار البحث كونه يدرس التدابير الاقتصادية الدولية القسرية المفروضة ضدَّ سورية وهذه الأخيرة يتم اتخاذها خارج نطاق الأمم المتحدة من دول بشكلٍ منفرد "الولايات المتحدة الأمريكية" ومن خلال منظمات إقليمية "الاتحاد الأوروبي"، وهو يعكس الملامح الأساسية للتدابير الاقتصادية القسرية المفروضة عليها، ويحيط خصائصها كلها، وهذه الخصائص هي أنَّها:¹

- تدابير تستخدم من قبل الدول أو المنظمات الإقليمية الدولية.
- تدابير تقوم في أساسها (ولكن ليس حصرياً) على تدابير اقتصادية.
- تدابير مُطبَّقة على الدول أو على الأفراد الذين كانت لهم صلاحية البت في سياسة الدولة.
- تدابير تسعى إلى تغيير سياسي في الدولة المستهدفة.

الجدير بالإشارة إليه هنا إلى أنَّ التيار الذي يميل إلى استخدام تعبير "التدابير القسرية الانفرادية" على التدابير الاقتصادية الدولية القسرية التي يتم فرضها خارج إطار الأمم المتحدة، يُعرِّفها على أنَّها "استخدام تدابير اقتصادية أو تجارية أو غيرها، تتخذها دولة، أو مجموعة دول أو منظمات دولية تتصرف بصفة مستقلة، دون إذن من مجلس الأمن، لفرض تغيير في سياسات دولة أخرى، أو للضغط على أفراد أو مجموعات أو كيانات في الدول المستهدفة من أجل التأثير في مسار عمل ما".²

وفي تعريف آخر مشابه لاصطلاح "التدابير القسرية الانفرادية" أيضاً، هناك التعريف على أنَّها "التدابير الاقتصادية والسياسية التي تفرضها دول أو مجموعات دول لإكراه دولة أخرى على التبعية لها في ممارسة حقوقها السيادية بهدف حملها على إجراء تغييرٍ محدّد في سياستها العامة".³ ويشير بعضهم إلى أنَّ التدابير القسرية الانفرادية يُمكن أن تشمل أي تدابير أخرى غير التدابير التي يتخذها مجلس الأمن بموجب المادة

¹. وقائع حلقة العمل بشأن مختلف الجوانب المتصلة بتأثير تطبيق التدابير القسرية الانفرادية على تمتع السكان المتضررين في الدول المستهدفة بحقوق الإنسان، مرجع سابق، ص 7.

². الأمم المتحدة، مجلس حقوق الإنسان، تقرير مرحلي قائم على البحث أعدته اللجنة الاستشارية لمجلس حقوق الإنسان يتضمن توصيات تتعلق بآليات تقييم الأثر السلبي لتطبيق التدابير القسرية الانفرادية على التمتع بحقوق الإنسان، وتعزيز المساءلة، مرجع سابق، ص 5.

³. المرجع السابق، ص 5.

(41) من ميثاق الأمم المتحدة، فوجدها التدابير التي تدرج في إطار هذه المادة من الميثاق هي "تدابير متعددة الأطراف" حقاً من وجهة نظر الأمم المتحدة.¹

وتذهب الأستاذة "ألينا دوهان" إلى تعريف "التدابير القسرية الانفرادية" على أنها "التدابير التي تلجأ إليها الدول أو مجموعات من الدول أو منظمات إقليمية دون تصريح من مجلس الأمن، أو خارج نطاقه "وتُطبق" على الدول أو الأفراد أو الكيانات، قصد تغيير سياسة أو سلوك للدول المستهدفة بصفة مباشرة أو غير مباشرة، ما لم يكن من الممكن بتاتا وصف تلك التدابير بأنها لا تنتهك أي التزام دولي للدولة أو المنظمة التي تتخذها، أو تعذر استبعاد عدم مشروعيتها بموجب القانون الدولي العام".²

ويؤكد السيد "عسلان أباشيتزه" رئيس اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة، أن التدابير التي تتخذها الدول أو الرابطات الإقليمية انفرادياً، تنتهك سلطة مجلس الأمن كما هي مرسومة في ميثاق الأمم المتحدة في المواد 39 و 41 و 42، وكذلك أحكام المادتين (53 و 103)، التي تفيد بأنه "لا يجوز القيام بأي عمل من أعمال القمع بموجب الترتيبات الإقليمية أو على يد الوكالات الإقليمية بغير إذن مجلس الأمن". ووفقاً لقرار الجمعية العامة 2625 (د-25)، تنتهك التدابير القسرية الانفرادية مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول ذات السيادة، والتدابير التي تُتخذ خارج إطار الميثاق هي ليست تدابير غير قانونية فحسب، بل تشكل خطراً يهدد نظام الأمن الجماعي الذي يستند إلى المبادئ المكرسة في القانون الدولي المعاصر، وكونها تهدف إلى إضعاف القدرة التنافسية لاقتصادات بلدان مستهدفة أو تدميرها ينبغي وصفها أيضاً بأنها انتهاك لولاية منظمة التجارة العالمية.³

ويرى بعضهم أن "التدابير القسرية الانفرادية" التي تُتخذ خارج ولاية مجلس الأمن، ينبغي ألا تُصنّف على أنها أفعال "قسرية"، بل على أنها أفعال "عدائية"، تسعى إلى زعزعة الوضع على المستويين الإقليميين

¹. المرجع السابق، ص 5.

². وقائع حلقة العمل بشأن مختلف الجوانب المتصلة بتأثير تطبيق التدابير القسرية الانفرادية على تمتع السكان المتضررين في الدول المستهدفة بحقوق الإنسان، مرجع سابق، ص 7.

³. نتائج حلقة النقاش التي نظمها مجلس حقوق الإنسان بشأن مسألة التدابير القسرية الانفرادية وحقوق الإنسان تقرير مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، مرجع سابق، ص 4.

والدولي، وهي تدابير حربية تُنفَّذ بأدوات غير عسكرية وتستتبع عواقب سلبية واسعة النطاق على الأمن الدولي، ومن الأنسب تسميتها "وسائل عدائية انفرادية"، وهي تدابير لا أخلاقية بسبب أثرها السلبي الخاص على السكان المهمشين، خصوصاً في المجال الاجتماعي للبلدان المستهدفة،¹ وبناءً على ذلك، فإن إخفاء الآثار القانونية والسلبية للتدابير القسرية الانفرادية من خلال نعتها بالتدابير "الذكية" أو "التقييدية" يزيد أبعادها للأخلاقية، وخير مثال على التدابير "المحددة" أو "الذكية" هي تلك التي تفتقد إلى جميع مقومات المعقولة وما تمّ اتخاذه من تدبير إغلاق المجال الجوي أمام الطائرات التي تحمل مساعدات إنسانية إلى سورية.

ويمكن أخيراً تعريف التدابير الاقتصادية الدولية القسرية في معرض البحث على أنها "إجراءات غير عسكرية هدفها اقتصادي، تطبقها دولة أو مجموعة دول أو منظمات إقليمية دولية، خارج إذن مجلس الأمن الدولي، على دول وأفراد وكيانات وقطاعات في الدول المتلقية، بهدف تحقيق أهداف وغايات تدور في هيكليها حول تغيير سياسي واقتصادي في البلد المستهدف".

الجدير بالذكر أنّ التدابير القسرية التي تفرضها المؤسسات المالية الدولية والهيئات الإقليمية على أعضائها أو المرشحين لعضويتها لا تُعدّ دائماً تدابير "انفرادية"؛ لأنّها جزء من حزمة من الحقوق والالتزامات التي يُشترط أن توافق عليها البلدان المستهدفة مسبقاً كي تضحى عضواً، مثال: المنطقة الحرة التي يتم إنشاؤها بين مجموعة اقتصادية ودولة ما، فإن قرار تلك المجموعة برفض دخول منتجات مصدرها أرض ليست جزءاً من إقليم الدولة الشريكة وفقاً للقانون الدولي، لا يُعدّ تدبيراً قسرياً انفرادياً؛ لأنّه جزء من اتفاق دولي يحمل في طياته تعريفاً للإقليم تعلمه الجهات الموقعة،² كما أنّ التدابير القسرية التي تتخذها المجموعات الإقليمية للبلدان أو إحدى الدول الأعضاء فيها التي تطال بلداً آخر تُعدّ "انفرادية" كونها تُفرض طبقاً لقواعد لم يؤيدها البلد المستهدف في جميع الأحوال.³

إنّ التدابير الاقتصادية القسرية قد تتخطى الحدود الوطنية وتفرضها دولة أو مجموعة دول خارج نطاق

¹. المرجع السابق، 4.

². A. Barker, J. Reed, "European Union close to labelling Palestinian products", Financial Times, 20 July 2015.

تقرير المقرر الخاص المعنى بالآثار السلبية للتدابير القسرية الانفرادية في التمتع بحقوق الإنسان "إدريس الجزائري"، مرجع سابق، ص 5.

³. المرجع السابق، ص 6.

إقليمها الوطني أو ولايتها القضائية الوطنية، وقد يكون للقوانين التي تُفرض بموجبها أثرٌ يتخطى الحدود الإقليمية لا يقتصر على الدول المستهدفة، وإنما أيضاً على بلدان أخرى بطريقةٍ قد تُرغم هذه البلدان على أن تُطبّق هي أيضاً تدابير قسرية على البلد المستهدف، ويؤدي رفض الامتثال إلى فرض تدابير ثقيلة، وخير مثال على ذلك هو الأثر السلبي للتدابير القسرية المفروضة ضدّ جمهورية إيران، على دول مجاورة غير مستهدفة، مثل باكستان، فقد عرقلت مشروع خط أنابيب الغاز، الذي يمتاز بأهمية حاسمة لتغلب باكستان على أزمة الطاقة الخطيرة فيها، وواقع الأمر هو أنّ التنمية الصناعية تراجعت في باكستان منذ أن بدأت الصناعات ذات الاعتماد الكبير على الكهرباء والغاز تواجه نقصاً فيهما¹ وهذه الأزمة تعوق الأعمال التدريجي للحقوق الاجتماعية-الاقتصادية لمواطني باكستان، إضافة إلى أنّها تقوّض أمن حياة الأشخاص والممتلكات.

الفرع الثاني

خصائص التدابير الاقتصادية الدولية القسرية وأهدافها

تتعدد الأهداف التي تسعى إليها الدولة أو المنظمة التي تقوم بفرض التدابير الاقتصادية القسرية الدولية، كما تقوم تلك التدابير على مجموعة عناصر تميّزها عن التدابير العسكرية، وهذا ما سنتطرق إليه في هذا الفرع، وفق الآتي:

أولاً- خصائص التدابير الاقتصادية الدولية القسرية: من خلال التعريفات السابقة تبرز خصائص التدابير الاقتصادية الدولية القسرية التي تقوم عليها، وتتجلى تلك الخصائص في:

1- التدابير الاقتصادية إجراء دولي لها صفة اقتصادية: لأنّها تصرف دولي يقوم على الأدوات الاقتصادية في الغالب، تمارسه منظمات دولية أو دول في مجالات العلاقات الدولية الاقتصادية وتستهدف مصالح الدول الأخرى التجارية والصناعية،² وينشأ ذلك الإجراء إما مباشرة في القانون الدولي عندما يفرضه مجلس الأمن الدولي أو عندما تتطلب مصالح الدول الكبرى في سياستها الخارجية أن تفرضها من جانب واحد أو من خلال منظمة

¹. تقرير مرحلي قائم على البحث أعدته اللجنة الاستشارية لمجلس حقوق الإنسان يتضمن توصيات تتعلق بآليات تقييم الأثر السلبي لتطبيق التدابير القسرية الانفرادية على التمتع بحقوق الإنسان، وتعزيز المساءلة، مرجع سابق، ص 15.

². M. Bengtsson, Economic Sanctions Go Smart: A human rights perspective, Master Thesis, Linköping University, May 2012, p 14.

إقليمية،¹ وقد اعتادت الجهة الفارضة أن تكون إما دولة أو مجموعات دول، وتقليدياً يسمى فرض التدابير "المرسل أو المصدر" والمتلقي لها يُطلق عليه اسم "المستهدف".²

2- التدابير الاقتصادية إجراء دولي قسري: أي إنها تستخدم في الشؤون الدولية بحسبها شكلاً من أشكال القسر أقل عدوانية من الحرب، وذات تكاليف إنسانية أقل، وهي مجدية أكثر من الناحية السياسية، وتطبق بشكل إجباري، وتعال من المصالح الاقتصادية الدولية للدولة المستهدفة، وهي إجراء يغطي أكثر من أربعة أنواع مختلفة من القيود التجارية قيود على تدفق "البضائع، الخدمات، الأموال، رقابة الأسواق".³

3- التدابير الاقتصادية إجراء دولي ناجم عن إخلال بالالتزام قانوني: تفرض تحت إطار وقوع عدوان أو تهديد بالعدوان في العلاقات الدولية سواء السياسية أو الاقتصادية،⁴ وهي تهدف إلى إلحاق الضرر بالدولة المخلة، فتعد تدابير مشروعة في حال استُخدمت من جانب المجتمع الدولي كإجراء وقائي ضد انتهاكات حقوق الإنسان أو عندما تكون الجرائم قد ارتكبت، مثل التدابير التي تفرضها الأمم المتحدة في إطار الفصل السابع، وقد تستخدم بحجة حماية حقوق الإنسان وحماية السلم والأمن الدولي، فيتم فرضها خارج إطار الأمم المتحدة من قبل دول أو منظمات إقليمية دولية كذلك التي فرضت ضد سورية منذ عام 2011 من الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة الأمريكية وغيرها من الدول، وفي جميع الحالات، فإن استخدام التدابير يفترض من المرسل استعدادة للتدخل في عملية صنع القرار في حكومة ذات سيادة.⁵

4- التدابير الاقتصادية إجراء دولي يسعى في ظاهره إلى إصلاح السلوك العدواني: أي إنها تسعى إلى إصلاح السلوك العدواني وحماية مصالح الدول الأخرى، فالتدابير الاقتصادية يجب أن تُفهم بأنها أداة تُستخدم لوضع التكاليف "الاقتصادية والسياسية على حد سواء" لسلوك غير مرغوب فيه في سبيل تغيير السلوك المستهدف. تعد

¹. G. Biehler, Procedures in International Law, University of Dublin School of Law, Dublin, 2008, p 193.

². F. Giumelli, Smart Sanctions and The UN from International to World Society?, Paper Prepared for Sixth SGIR Pan-European Conference on International Relations Turin, September 2007, p 7.

³. هويدا عبد المنعم، العقوبات الدولية وأثرها على حقوق الإنسان، الناشر المؤلف، القاهرة، مصر، 2006، ص 36.

⁴. فاتنة عبد العال، العقوبات الدولية الاقتصادية، المرجع سابق، ص 25.

⁵. G. C. Haufbauer, J. J. Schoott, k. A. Elliott, & B. Oegg, Economic Sanctions Reconsidered, 3rd edition, Peterson Institute for International Economics, Washington, 2007, p 7.

سياسة قائمة بذاتها، فقد استُخدمت التدابير بديلاً مفضلاً عن استخدام القوة العسكرية أو لمجرد ألا تقوم بأي شيء، وهي حلّ وسط بين الدبلوماسية والعمل العسكري¹، بحسبانها تقتصر إلى العنف المباشر المتوفر في القسر العسكري، ويتم التصرف من خلالها من دون سفك للدماء، لكن يمكن القول إنّ التدابير الاقتصادية من الناحية الواقعية، هي:

- شكل من أشكال استخدام القوة الاقتصادية.
- إجراء عشوائي في آثاره يؤدي إلى تعطيل عمليات التنمية البشرية والاقتصادية ويترك تأثيره الاجتماعي والنفسي لدى عامة الشعب.
- إجراء ذو طابع انتقامي يمس المدنيين الأبرياء بالدرجة الأولى، سلميّ في ظاهره ومدمر في باطنه.
- سلاح اقتصادي متشعب الآفاق ذو خلفيات وانعكاسات وغير محدود التداعيات وهو أسلوب من أساليب المناورة السياسية في العمل السياسي.

ثانياً- أهداف التدابير الاقتصادية الدولية القسرية: يُجمع الباحثون في مجال التدابير الاقتصادية الدولية القسرية على وجود مجموعة من الأهداف العامة، تُعدّ عاملاً مشتركاً فيما بينها سواء فرضت هذه التدابير من جانب دولة أم مجموعة من الدول أم عبر جهازٍ دوليٍّ، وعلى الرغم من أنّ عملية فرض التدابير الاقتصادية يجب أن تقتصر على منظمة الأمم المتحدة، لأنها الهيئة المسؤولة عن حفظ الأمن والسلم الدوليين، لأنّ التدابير أياً كانت يجب فرضها عند حدوث تهديد للسلم والأمن الدولي، فتعد التدابير خارج نطاق الأمم المتحدة غير مشروعة، لذلك يجب ألا تُقرض لأسباب سياسية غير صحيحة، وبالمقابل يجب أن تكون تدابير نتيجة انشغال دولي حقيقي وليس نتيجة محددات سياسة خارجية أو داخلية لدولة أو لمجموعة من الدول، وتعقيباً على ذلك، يجب أن تقوم عملية فرض التدابير على احترام حقوق الإنسان، وحل المشكلات المستعجلة ذات الطابع الإنساني والامتناع عن التسبب بها، فلا تطلال المنتجات الإنسانية المنصوص عليها في معاهدات جنيف، وغيرها من أحكام القانون الدولي الإنساني، ولا يجب أن توجّه إلى المنتجات الضرورية والحיוية للسكان المدنيين، ولا أن تطلال اللوازم الطبيّة أو

¹. M. Kaplan, North Korean Economic Sanctions. Journal of International Relations, Volume 9, 2007, p. p 68-69.

الوسائل التربويّة، بل يجب أن توجه إلى الأعمال المهددة للسلم والأمن الدوليين أو المساس الفعلي بهما، إلّا أنّ هذه الأهداف تسعى إلى تحقيقها الدّول الفارضة للتدابير الاقتصادية. وهذه الأهداف هي:¹

1- العمل على افتعال تغيير جذريّ في سياسة الدّولة المستهدفة: وذلك بتحويلها من توجّه سياسيّ إيديولوجي إلى آخر أو إعادة تشكيل النظام السياسي برمته،² ولوحظ اللجوء المتكرر إلى فرض تدابير في محاولة صريحة وضمنيّة لتغيير النظام في عدد من البلدان المستهدفة، وهو من أصعب الأهداف؛ لأنّه يحتاج إلى نفس طويل، وذلك لأنّ الدّولة المستهدفة لن تقوم بإجراء تغيير جوهري في سياستها لمجرد خضوعها للتدابير، وقد فرضت الولايات المتحدة الأمريكية، تدابير ضدّ كوبا، وجمهورية الدومينيكان، والبرازيل، وشيلي، وقد أسهمت تلك التدابير في الإطاحة برؤساء تلك الدّول، إلّا أنّ الرئيس الكوبي "فيدل كاسترو" لم يستسلم لأكثر من أربعة عقود من الضغوط الاقتصادية الأمريكيّة نتيجة الدّعم الذي كان يتلقاه من عدد من الأطراف.³

2- العمل على افتعال تغيير نسبيّ في سياسة الدّولة المستهدفة: وهو من أضعف أهداف السياسة الخارجية التي من المتوقع تحقيقها من خلال التدابير القسريّة، ويتمحور هذا الهدف في غاية تحقيق تغيير متواضع نسبياً في سياسات الدّول المستهدفة تجاه قضايا معينة يمكن أن تخص انتهاك حقوق الإنسان، أو مساعدة المتمرّدين التابعين لدولة ثالثة، أو قد تخص مسألة متعلقة بمكافحة الإرهاب، أو منع الانتشار النووي، فإنّ هذا الهدف ينصبّ على جانب معيّن من جوانب سياسة الدّولة المستهدفة الداخليّة أو الخارجيّة، ومن الأمثلة على ذلك قيام الولايات المتحدة الأمريكيّة والاتحاد الأوروبي بفرض تدابير قسريّة انفراديّة على كلّ من الهند وباكستان بسبب

¹. محمود حسن حسني، العقوبات الاقتصادية الدولية والعالم العربي "دراسات لمحددات النجاح"، القاهرة، مصر، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، كراسات استراتيجية، 1999، ص 9-11.

م. ه. لابييه، الصراع الاقتصاديّ في العلاقات الدوليّة، ترجمة حسن حيدر، منشورات عويدات، بيروت، لبنان، 1996، ص 21.
- G. C. Haufbauer, J. J. Schoott, k. A. Elliott & B. Oegg, Economic Sanctions Reconsidered, op. cite, 2007, p 52.

². نصر محمد عارف، العقوبات والمعونات: دراسة في عملية إعادة التنمية، مجلة السياسة الدولية، السنة 36، العدد 139، مؤسسة الأهرام، مصر، 2000، ص 36.

³. قبل عام 1990، تلقى فيديل كاسترو مساعدات من الاتحاد السوفييتي، وبين عامي 1990-2006، تلقى الدّعم المعنوي من عدد من البلدان كردّ فعل ضدّ (قانون هيلمز بيرتون) لعام 1996، فسعت من خلاله الولايات المتحدة الأمريكيّة تمديد تدابيرها خارج حدودها الإقليمية، كما تلقى "كاسترو" عدّة مساعدات مالية أبرزها من الرئيس الفنزويلي "هوجو تشافيز"، منذ توليه منصبه عام 2004.

- G. C. Haufbauer, J. J. Schoott, k. A. Elliott & B. Oegg, Economic Sanctions Reconsidered. op. cite, p. 13.

قيامهما بإجراء عدد من التجارب النووية عام 1998.

3- منع انتشار الأسلحة النووية وإيقاف برامجها في الدولة المستهدفة: منها تلك التدابير التي فرضتها الولايات

المتحدة الأمريكية، وكندا في سبعينيات وثمانينيات القرن الماضي ضدّ باكستان والهند، لمنعهما من المضي قدماً في برنامجيهما النوويين،¹ وفي وقت لاحق فرضت الولايات المتحدة تدابير على شحنات من الوقود والتكنولوجيا النووية لجنوب إفريقيا، تايوان، البرازيل، الأرجنتين، الهند، باكستان، في محاولة للحيلولة دون حيازتها للتكنولوجيا التي يمكن أن تسهم في تطوير الأسلحة النووية، وتحاول حالياً إحباط طموحات كلٍ من إيران وكوريا الشمالية.²

4- حماية حقوق الإنسان: اعتمدت الولايات المتحدة الأمريكية على قضايا حقوق الإنسان في سياستها في فرض

التدابير، إلا أنّ هذا التوجّه يتصف بالانتقائية وتحت ذرائع ومسوّغات قد لا يكون لها أي صلة بتلك الحقوق،³ وقد استخدمت الولايات المتحدة الأمريكية حجة حماية حقوق الإنسان لفرض التدابير على سورية منذ عام 2011 وحتى يومنا هذا وقامت أخيراً بفرض ما يسمى "قانون قيصر" والذي سنتطرق للحديث عنه في هذا البحث عند بحث التدابير المفروضة على سورية منذ عام 2011.

5- محاربة الإرهاب الدولي: ففي البداية تمّ توجيه التدابير الاقتصادية ضدّ عمليات خطف الطائرات الدولية بين

أعوام 1970/1960، ليتّم استخدامها في الثمانينيات من قبل الولايات المتحدة الأمريكية ضدّ دول صنفتها بنفسها دول إرهابية مثل "ليبيا، سورية، العراق، اليمن الجنوبي"، لتُضاف منذ 1986، إلى القائمة كل من "كوبا، كوريا الشمالية، إيران، السودان، أفغانستان"، إلى قائمة البلدان المستهدفة التي هي أنشأتها بحجة دعمها لما أسمته بالإرهاب، ليتّم بعدها شطب العراق من القائمة بعد الغزو الأمريكي عام 2003، ثمّ ليبيا عام 2006، وبعد هجمات مركز التجارة العالمي والبنّاغون عام 2001، فرضت تدابير على شبكة واسعة من كيانات إرهابية ليست دولاً.⁴

¹. نصر محمد عارف، العقوبات والمعونات: دراسة في عملية إعادة التنمية، مرجع سابق، ص 36.

². G. C. Haufbauer, J. J. Schoott, k. A. Elliott & B. Oegg, Economic Sanctions Reconsidered. op. cite, p. p. 12-13.

³. نصر محمد عارف، العقوبات والمعونات: دراسة في عملية إعادة التنمية، مرجع سابق، ص 36.

⁴. G. C. Haufbauer, J. J. Schoott, k. A. Elliott & B. Oegg, Economic Sanctions Reconsidered, op. cite, p. p.

6- العمل على إضعاف استقرار حكومة الدولة المستهدفة: ويقوم هذا الهدف فضلاً عن الهدف السابق على زعزعة الاستقرار المحلي، من خلال التأثير على حكومة دولة معينة، للتسهيل على المعارضة من أجل تغيير نظام الحكم السائد في الدولة المستهدفة، كالتدابير التي فرضتها الولايات المتحدة الأمريكية على حكومة كاسترو في كوبا منذ عام 1960، ووصول فيدل كاسترو إلى الحكم حاملاً توجهاتٍ مواليةً للاتحاد السوفيتي، الأمر الذي لم يرق للولايات المتحدة الأمريكية التي كانت تهيمن إلى حدٍ كبير على الاقتصاد الكوبي،¹ وقيامها بفرض تدابير ضد ليبيا بدءاً من عام 1978، بحجة وقف دعم الإرهاب الدولي وهز استقرار نظام حكم الرئيس الليبي معمر القذافي.

7- الحد من تطوير الإمكانيات العسكرية للدولة المستهدفة: فتكون الغاية من التدابير هو "تقليم أظافر" الدولة المستهدفة، بالشكل الذي يحد من بناء قدراتٍ عسكريةٍ تمكّنها من الاستمرار في مغامراتها العسكرية المحدودة أو غير المحدودة، فلا يمكنها القيام بأعمال عسكرية جديدة.

المطلب الثاني

مدى شرعية التدابير الاقتصادية الدولية القسرية بموجب القانون الدولي

أهم القواعد التي ينطوي عليها القانون الدولي، وخاصة قانون حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني بالنسبة للتدابير، هي أنّ الحق في فرض التدابير حق محدود، وتنص المادة (24) من ميثاق الأمم المتحدة على أن يعمل مجلس الأمن وفقاً لمقاصد الأمم المتحدة ومبادئها، ومن ثم يُدقق في كل عمل من أعمال مجلس الأمن دون استثناء لمعرفة ما إذا كان يتماشى مع مقاصد الأمم المتحدة ومبادئها أم لا، وتنص الفقرة الأولى من المادة الأولى من الميثاق على أن تكون الجزاءات أو غيرها من التدابير المتخذة لحفظ السلم والأمن الدوليين فعالة ومتماشية مع مبادئ العدل والقانون الدولي، ويجب تقييم التدابير للتأكد من أنّها غير جائرة ولا تنتهك بأي شكل

15-16.

¹. لقد امتلكت الشركات الأمريكية مساحات واسعة من أفضل الأراضي الكوبية، ناهيك عن المصارف ومرافق الكهرباء والاتصالات ومعامل السكر جميعها كانت تحت سيطرة أمريكية، كما أن نسبة 58.2% من إنتاج السكر في كوبا، والذي يُشكل أحد الأعمدة المهمة التي يقوم عليها اقتصادها كانت تذهب إلى الأسواق الأمريكية، الأمر الذي أعطى الولايات المتحدة فرصة لاستغلال هذه الروابط الاقتصادية للضغط على كوبا.

A. Z. Dieguez, Blockade: The Longest Economic Siege in the History, Capitan San Luis publishing house, Havana, 2007, p. 56,57,266.

مبادئ القانون الدولي النابعة من مصادر خارج الميثاق، ولا يجوز فرض تدابير عديمة الفعالية أو جائرة أو تدابير تنتهك قواعد أخرى من القانون الدولي، ويجب رفعها إذا كان قد تمّ فرضها. وتنص الفقرة الثانية من المادة الأولى على أن تحترم التدابير مبدأ المساواة بين الشعوب في الحقوق، وحققها في تقرير المصير، ولا يجوز فرض تدابير تسبب خلافات دولية، وتتعارض مع الحقوق القانونية للدولة، أو تضرّ بحقّ شعب في تقرير مصيره.

إنّ هدف الأمم المتحدة المتمثل في تعزيز حقوق الإنسان والتشجيع على احترامها والوارد في الفقرة (3) من المادة الأولى يحدّ بالضرورة من التدابير، وتنص هذه الفقرة على أن تحلّ الأمم المتحدة القضايا ذات الطابع الإنسانيّ الملح، لا على أن تتسبب فيها،¹ لذلك يجب ألاّ تسبب التدابير شذائ مفرطة لسكان البلد، أما التدابير التي تسبب وفيات مباشرة أو غير مباشرة، فإنّها تمثل انتهاكاً للحق في الحياة، ويمكن أيضاً أن تنتهك حقوقاً أخرى من حقوق الإنسان بفعل نظم التدابير، كالحق في الصحة والتعليم والعمل. فمادّا عن مراعاة تلك المبادئ السابقة عند فرض التدابير الاقتصادية القسريّة التي تلجأ إليها بعض الدّول والمنظمات الإقليمية، دون إذن مجلس الأمن لتغيير سياسات الدّول المفروضة ضدها، أو للضغط على أفراد أو مجموعات أو كيانات في الدّول المستهدفة، والتي من باب أولى يجب ألاّ يتم فرضها، لأنّها لا تحترم مبدأ المساواة بين الشعوب، كما لا تحترم حقها في تقرير المصير. ولذلك وجدنا ضرورة في التمييز بين شرعية التدابير الاقتصادية العامة "الشاملة" التقليدية التي تلجأ إليها الدّول، والتدابير الأخرى التي تُعرف بالتدابير الذكيّة أو المحدّدة الهدف الموجّهة ضدّ أفراد أو كيانات، لأنّ فرضها يشمل مجموعاتٍ مختلفةٍ من القواعد القانونية. من خلال الفروع الآتية:

الفرع الأول: مدى شرعية التدابير الاقتصادية الدولية القسريّة العامة "الشاملة".

الفرع الثاني: مدى شرعية التدابير الاقتصادية الدولية القسريّة المحدّدة.

الفرع الثالث: مدى شرعية التدابير الاقتصادية الدولية بوصفها تدابير مضادة.

¹. المادة 1 من ميثاق الأمم المتحدة (النص الكامل)، 20:15 2020/5/12 الرابط

<https://www.un.org/ar/about-us/un-charter/full-text>

الفرع الأول

مدى شرعية التدابير الاقتصادية الدولية القسرية العامة "الشاملة"

يُقصد بالتدابير القسرية ذات الطابع الشامل، إحداث ضيق اقتصادي وسياسي في الدول المستهدفة، وعليه، فهي لا تفرق فعلياً بين الدول والسكان المدنيين، بمن فيهم النساء والأطفال والفئات المهمشة الأخرى، المقيمين في الدول المستهدفة الذين يزرعون تحت وطأة ذلك الوضع الاقتصادي الشديد، وبالتالي تؤثر التدابير القسرية تأثيراً ضاراً على تمتع السكان المدنيين بحقوق الإنسان، وتطال الفقراء والفئات الضعيفة في المجتمع بصورة غير متناسبة، خصوصاً في الحصول على الغذاء والرعاية الصحية وسبل المعيشة الأساسية، خلافاً للإعلانات السياسية التي تطلقها الجهات المبادرة إلى فرض هذه التدابير، وعليه فهي تؤدي إلى تفاقم الافتتات على الكثير من حقوق الإنسان والحريات الأساسية التي تكفلها الصكوك الدولية، وتؤدي إلى الحد منها وفرض القيود عليها، أو تشكّل السبب الجذري، لذلك كلّ، سنتطرق في هذا الفرع إلى بحث شرعية التدابير وفقاً للقانون الدولي الإنساني، والقانون الدولي لحقوق الإنسان،¹ فيما يلي:

أولاً- مدى شرعية التدابير الاقتصادية العامة وفقاً للقانون الدولي الإنساني:

لا يشير القانون الدولي الإنساني عادةً إلى التدابير الاقتصادية، كما لا يتطرق إلى آثارها على السكان المدنيين، إلا أنه عندما تُفرض تدابير في سياق نزاع مسلح دولي أم داخلي، يتم تطبيق القواعد العامة المتعلقة بحماية المدنيين من آثار العمليات العسكرية، وهكذا فإن أي قرار بفرض مثل هذه التدابير ينبغي أن يأخذ بالحسبان القانون الدولي الإنساني، خصوصاً قواعده المرتبطة بالإمدادات الطبية والغذائية إلى مختلف شرائح الأشخاص موضوع الحماية.

ويؤكد السيد "عسلان أباشيتزه" أن التدابير القسرية التي تُفرض خارج إطار ميثاق الأمم المتحدة، تقتصر إلى المشروعات من وجهة نظر القانون الدولي المعاصر، وبالمقاييس مع القانون الدولي الإنساني، يشير إلى أن

¹. الأمم المتحدة، مجلس حقوق الإنسان، دراسة مواضيعية أعدتها مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان عن أثر التدابير القسرية الانفرادية في التمتع بحقوق الإنسان، تتضمن توصيات بشأن إجراءات ترمي إلى وقف هذه التدابير، الدورة 19، (A/HRC/19/33)، 11 كانون الثاني 2012، ص 4.

مشروعية استخدام القوة في العلاقات الدولية هي مسألة يقرها القانون الدولي؛ فاستخدام القوة يُعد انتهاكاً لأحكام ميثاق الأمم المتحدة، وهو جريمة ضدّ السلم مع جميع ما يترتب عليه من تبعات قانونية دولية، وفي هذا السياق فإنّ أي محاولة لتعريف تلك التدابير على أنّها ليست مشروعة ويسمح بها في حالات استثنائية هو أمرٌ يخالف الأحكام الإلزامية المنصوص عليها في الميثاق.¹

عامة فإنّ أي نظام للتدابير الشاملة، بل إنّ أي نظام للتدابير يمكن أن يؤثر في السكان المدنيين، ينبغي أن يتضمن "استثناءات إنسانية"، وهذا ضروري أياً كانت الجهة التي فرضت تلك التدابير، فالدول والمنظمات الدولية الإقليمية ملتزمة شأنها شأن مجلس الأمن، بأن تأخذ بالحسبان القواعد ذات الصلة بحماية السكان المدنيين، والجماعات المعرضة للخطر بين صفوف السكان المدنيين، من آثار النزاع المسلح. ويمكن تلخيص هذه القواعد فيما يلي:

1- حظر تجويع السكان المدنيين: لا يجوز حرمان المدنيين من الحصول على الإمدادات الضرورية لحياتهم، فإنّ تجويع المدنيين كأسلوب للحرب أمر محظور،² وهكذا يحظر فرض التطويق أو الحصار وفرض التدابير الاقتصادية بغرض تجويع السكان المدنيين.

2- الحق في المساعدة الإنسانية: للمدنيين الحق في تلقّي المساعدات الإنسانية، وهذا الحق مضمون بأسلوبين: الأول، هو الأحكام التي تطلب من الدول السماح بمرور مواد الإغاثة بشروط معينة،³ والأسلوب الثاني، هو الأحكام التي تسمح للوكالات الإنسانية بتقديم المساعدة بشروط موافقة الأطراف، وتختلف الأحكام طبقاً لكون النزاع المسلح دولياً أو غير دولي.

¹. نتائج حلقة النقاش التي نظمها مجلس حقوق الإنسان بشأن مسألة التدابير القسرية الانفرادية وحقوق الإنسان تقرير مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، مرجع سابق، ص 4.

². المادة (54) البروتوكول الإضافي الملحق باتفاقية جنيف المعقودة في 12 آب 1949 المتعلق بحماية ضحايا النزاعات المسلحة الدولية (البروتوكول الأول) عام 1977، المادة (14) البروتوكول الإضافي الملحق باتفاقية جنيف المعقودة في 12 آب 1949 المتعلق بحماية ضحايا النزاعات المسلحة غير الدولية (البروتوكول الثاني) عام 1977.

³. من بين هذه الشروط، يجب أن تقتنع الدولة التي تسمح بالمرور بأنّه لا توجد أسباب جدية للخوف من إمكانية تحويل الشحنات من وجهتها، وأنّ هناك سيطرة فعالة على العملية، وأنّه لا يمكن تحقيق أي ميزة محددة للجهود العسكرية أو اقتصاد العدو وأن التوزيع سيتم تحت إشراف سلطة الحماية أو اللجنة الدولية للصليب الأحمر.

اتفاقية جنيف المتعلقة بحماية المدنيين وقت الحرب، المؤرخة في 12 آب 1949 "الاتفاقية الرابعة"، المادة 23، والبروتوكول الأول، المادة 70.

ففي النزاعات المسلحة الدولية، تُطبق القواعد الآتية:

أ- تسمح الدول بحرّية المرور لما يلي:

- البضائع الطبيّة وتلك الخاصة بالمستشفيات، والأشياء اللازمة للعبادة الموجهة إلى السكان المدنيين وحدهم: و
- المواد الغذائية والملابس والمقويات الضرورية الموجهة إلى الأطفال دون الخامسة عشرة والنساء الحوامل وحالات الأمومة.¹

ب- وسّعت القاعدة المنصوص عليها في الفقرة (أ) أعلاه بمقتضى البروتوكول الإضافي الأول عام 1977، لكي تشمل القيام بأعمال الإغاثة الإنسانية وغير المتحيّزة، بشرط موافقة الأطراف المعنية، إذا كان السكان المدنيون لا يتوفّر لديهم ما يكفي من الملابس ووسائل النوم والإيواء، وغيرها من الإمدادات الضرورية لحياتهم والأشياء اللازمة للعبادة،² وعلى أطراف النزاع وكل الدول أن تسمح وتسهّل مرور شحنات الإغاثة ومعداتها وأفرادها،³ كما يتعيّن على أطراف النزاع أن توفر الحماية لشحنات الإغاثة وأن تسهل توزيعها بسرعة.⁴

ج- يجوز للجنة الدوليّة للصليب الأحمر وغيرها من المنظمات الإنسانية غير المتحيّزة، وبشرط موافقة أطراف النزاع أن تقوم بأنشطة إنسانية لحماية الأشخاص المتمتعين بالحماية وإغاّتهم.⁵

وفي النزاعات المسلحة غير الدوليّة، تُطبق القواعد الآتية:

- أ- تُقدّم مساعدات الإغاثة الإنسانية وغير المتحيّزة، بشرط موافقة الدولة المعنية، إذا كان السكان المدنيون يعانون من مصاعب جمّة بسبب نقص الإمدادات اللازمة لحياتهم، مثل المواد الغذائية والإمدادات الطبيّة.⁶
- ب- يجوز للجنة الدوليّة للصليب الأحمر وغيرها من المنظمات الإنسانية غير المتحيّزة أن تقدم خدماتها لأطراف النزاع.⁷

¹. المادة 23 من اتفاقية جنيف الرابعة المتعلقة بحماية المدنيين وقت الحرب.

². المادة 1/70 من البروتوكول الإضافي لاتفاقيات جنيف والمتعلق بحماية ضحايا النزاعات المسلحة الدوليّة "البروتوكول الأول".

³. المادة 2/70 من البروتوكول الإضافي لاتفاقيات جنيف والمتعلق بحماية ضحايا النزاعات المسلحة الدوليّة "البروتوكول الأول".

⁴. المادة 4/70 من البروتوكول الإضافي لاتفاقيات جنيف والمتعلق بحماية ضحايا النزاعات المسلحة الدوليّة "البروتوكول الأول".

⁵. المواد 9/9-10/9 المشتركة في اتفاقيات جنيف لعام 1949.

⁶. المادة 2/18 من البروتوكول الإضافي لاتفاقيات جنيف والمتعلق بحماية ضحايا النزاعات المسلحة غير الدوليّة "البروتوكول الثاني".

⁷. المادة (3) المشتركة بين اتفاقيات جنيف عام 1949.

3- إمدادات الإغاثة في حالات الحصار البحري: فتطبق المبادئ نفسها على حالات الحصار البحري، وذلك كما يلي:

أ- على الدول أن تسمح بحرية المرور للمواد الغذائية الضرورية للأطفال والنساء الحوامل وحالات الأمومة، وكذلك الإمدادات الطبية والأشياء اللازمة للعبادة للسكان المدنيين عموماً.¹

ب- تجري أعمال الإغاثة الإنسانية وغير المتحيزة بشرط موافقة الأطراف المعنية.²

وقد جرى النص على هذه الالتزامات بصورة أوضح في دليل "سان ريمو"،³ الذي ينص على أنه يتعين على القوة القائمة بالحصار أن تسمح بمرور شحنات الإغاثة عبر الحصار،⁴ على أنه، كما ورد في التعقيب على دليل سان ريمو، لا تزال قضية ما إذا كان لمثل هذا الالتزام وجود بمقتضى البروتوكول الإضافي الأول موضع جدل شديد.⁵

4- إمدادات الإغاثة للأراضي المحتلة: تلتزم الدول القائمة بالاحتلال بقبول عمليات الإغاثة وتسهيلها، هذا فضلاً عن واجبها في ضمان حصول السكان المدنيين على الإمدادات الغذائية والطبية،⁶ إذا كان هؤلاء السكان، أو جزء منهم يعانون من نقص في الإمدادات،⁷ وعلاوة على ذلك، يتعين على الدول الأطراف "أن تسمح بحرية المرور

¹ المادة (23) من اتفاقية جنيف الرابعة المتعلقة بحماية المدنيين وقت الحرب.

² المادة (70) من البروتوكول الإضافي لاتفاقيات جنيف والمتعلق بحماية ضحايا النزاعات المسلحة الدولية "البروتوكول الأول".

³ دليل سان ريمو بشأن القانون الدولي المطبق في النزاعات المسلحة في البحار 1994، 2019/4/12، 11:11، الرابط

<https://www.icrc.org/ar/doc/resources/documents/misc/5qzknh.htm>

⁴ الأحكام ذات الصلة من دليل سان ريمو هي كما يلي: 103- إذا لم يزود السكان المدنيون المقيمون في الأراضي الخاضعة للحصار بما يكفي من الأغذية والمواد الأخرى الضرورية لبقائهم، وجب على الطرف الذي يفرض الحصار أن يسمح بحرية مرور المواد الغذائية والإمدادات الأساسية الأخرى، شرط أن:

أ- يكون للطرف الذي يفرض الحصار الحق في وضع الشروط التقنية لتصريح المرور بما في ذلك التفتيش

ب- يكون توزيع هذه الإمدادات تحت المراقبة المحلية لدولة حامية أو منظمة إنسانية تضمن عدم التحيز، مثل اللجنة الدولية للصليب الأحمر
104- على المحارب الذي يفرض الحصار أن يسمح بمرور المواد الطبية الضرورية للسكان المدنيين والعسكريين الجرحى أو المرضى مع مراعاة حقه في وضع الشروط التقنية لتصريح المرور، بما في ذلك التفتيش.

⁵ Para. 103.2 of the "Explanations". Doswald-Beck, L. (ed.), San Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflicts at Sea, International Institute of Humanitarian Law, Grotius Publication, Cambridge University Press, Cambridge, 1995.

⁶ المادة (55) من اتفاقية جنيف الرابعة المتعلقة بحماية المدنيين وقت الحرب.

والمادة (1/69) من البروتوكول الإضافي لاتفاقيات جنيف المتعلقة بحماية ضحايا النزاعات المسلحة الدولية (البروتوكول الأول).

⁷ المادة (59) من اتفاقية جنيف الرابعة المتعلقة بحماية المدنيين وقت الحرب الحماية المكافئة لأعمال الإغاثة التي يتم إجراؤها في الأراضي

لهذه الشحنات وأن تضمن حمايتها"¹ وهذا يعني أن شحنات الإغاثة لسكان الأراضي المحتلة ينبغي السماح بمرورها عبر الحصار، ويكون هذا الالتزام مصحوباً بالالتزام آخر هو ضمان حمايتها، وهكذا فإن على كل الدول المعنية أن تحترم الشحنات وأن تحميها عندما تكون معرضة من الخطر بسبب العمليات الحربية.²

وتتضمن الفقرات السابقة من 2 إلى 4، أحكام اتفاقيات جنيف والبروتوكولين الإضافيين إليها، التي تحمي توفير المواد الغذائية الضرورية وغيرها من المواد للسكان المدنيين في أوقات النزاع المسلح، فيظهر هناك بعض الاختلافات بين هذه الأحكام، إذ تسمح المادة (59) من اتفاقية جنيف الرابعة، والمادة (70) من البروتوكول الإضافي الأول، والمادة (2/18) من البروتوكول الإضافي الثاني بالقيام بأعمال الإغاثة في ظروف معينة، بينما تسمح المادة (23) من اتفاقية جنيف الرابعة بتقديم سلع معينة، ومن جهة أخرى، يحتاج تقديم شحنات الإغاثة بمقتضى المادة (70) من البروتوكول الإضافي الأول، والمادة (2/18) من البروتوكول الإضافي الثاني، إلى موافقة الأطراف المعنية، بينما لا يشترط ذلك في تقديم السلع المنصوص عليها في المادة (23) أو إمدادات الإغاثة للسكان المدنيين في الأراضي المحتلة بمقتضى المادة (59) من اتفاقية جنيف الرابعة.³

ثانياً- مدى شرعية التدابير الاقتصادية العامة وفقاً للقانون الدولي لحقوق الإنسان: إن المجموعات المستضعفة في البلدان النامية هي الضحية الأولى للتدابير الاقتصادية القسرية، وهذا بالنتيجة قد يؤدي إلى فقدان آلاف من الأرواح ويُفضي في معظم الأحيان إلى تهيش الأشخاص الذين يعانون بالفعل من التهيش، وغالباً ما

المحتلة للسلع الإضافية المحددة في المادة (1/69) من البروتوكول الإضافي لاتفاقيات جنيف والمتعلق بحماية ضحايا النزاعات المسلحة الدولية "البروتوكول الأول"، تظهر في المادة (2/70) والتي تنص على أن أطراف النزاع وكل دولة طرف في البروتوكول الأول "يجب أن تسمح وتسهيل المرور السريع ودون عوائق لجميع شحنات الإغاثة والمعدات والعاملين".

¹ المادة (3/59) من اتفاقية جنيف الرابعة المتعلقة بحماية المدنيين وقت الحرب.

² commentary on Article 59 in Pictet, Jean (ed.), Commentary on the Fourth Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War of 12 August 1949, ICRC, Geneva, 1958, p. 322.

³ لا تعني حقيقة أن الموافقة مطلوبة أن القرار متروك بالكامل لتقدير الأطراف. لا يمكن لأي طرف أن يرفض مثل هذا الإغناء دون أسباب وجيهة. البروتوكول الأول، المادة 70. وتجدر الإشارة إلى أن عبارة "رهنًا باتفاق الأطراف" لا تعطي الأطراف الحرية المطلقة في رفض موافقتهم على إجراءات الإغاثة. وقد تم توضيح ذلك في المؤتمر الدبلوماسي 1974-1977، وذكر أن "الطرف الذي يرفض موافقته يجب أن يفعل ذلك لأسباب وجيهة". التعليق على المادة 70 من البروتوكول الأول والمادة 2/18 من البروتوكول الثاني.

Yves Sandoz, Christophe Swinarski, Bruno Zimmermann, Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949, International Committee of the Red Cross, Martinus Nijhoff Publishers, Geneva, 1987, para. 2805 and 4885.

تُطبّق التدابير دون ضمانات لحقوق السكان المحليين، ويؤثر الحصار البري الذي تفرضه البلدان المجاورة تأثيراً سلبياً على حقوق الإنسان، وتتضاعف الآثار السلبية للحصار في حالة البلدان غير الساحلية، فالحظر المفروض على كوبا كان أطولها على الإطلاق وأشدّها ظلماً، والتدابير المفروضة على جمهورية إيران استهدفت المدنيين لسنوات، وأثّرت تأثيراً سلبياً في حقوق الإنسان، خصوصاً الحقّ في الصحة والحقّ في الحصول على الغذاء، كذلك الأمر بالنسبة إلى الحصار والحظر التجاريّ على السودان اللذين أعاقا نهضة الدولة وأثرا تأثيراً شديداً في حقوق الإنسان.¹

إنّ صكوك حقوق الإنسان، ذات الصلة بتقييم شرعية التدابير الاقتصادية هي تلك التي تنص على الحقّ في الحياة،² والحقّ في مستوى معيشة مناسب، بما في ذلك المأكل والملبس والرعاية الطبية،³ والحقّ في عدم التعرّض للجوع⁴ والحقّ في الصحة. وتقرض صكوك حقوق الإنسان على الدول الالتزام بالعمل من أجل الوفاء بتلك الحقوق، وقد يُقال من المنظور القانوني والإنساني، إنّ على فاضي التدابير أيّاً كانت تلك الجهة ينبغي أن يأخذ هذه الحقوق في الحسبان عند وضع نظام التدابير، وبالتالي ينبغي ألاّ يتم وضع نظام يحرم الناس من هذه الحقوق.

ويوضح التعقيب العام الأول للجنة حقوق الإنسان على المادة السادسة من العهد الدولي بشأن الحقوق المدنية والسياسية، أنّ اللجنة لا توافق على هذه النظرة المحدودة لمعنى عبارة "الحقّ في الحياة" وفي هذا تقول اللجنة:⁵ "وتلاحظ اللجنة أنّ الحقّ في الحياة غالباً ما يُفسر بصورة ضيقة، لأنّ تعبير "الحقّ الأصيل في الحياة" الوارد في المادة (6) لا يمكن أن يُفهم بصورة صحيحة من خلال تفسير ضيق ويتطلب حماية هذا الحقّ أن تتبنى

¹. نتائج حلقة النقاش التي نظمها مجلس حقوق الإنسان بشأن مسألة التدابير القسرية الانفرادية وحقوق الإنسان تقرير مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، مجلس حقوق الإنسان، مرجع سابق، ص 10-11.

². المادة (3) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، الفقرة (1) من المادة (6) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية 1966.

³. الفقرة (1) من المادة (25) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان عام 1948، الفقرة (1) من المادة (11) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسة عام 1966.

⁴. الفقرة (2) من المادة (11) العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية عام 1966.

⁵. عام 1985 أصدرت لجنة حقوق الإنسان تعليقاً عاماً ثانياً حول الحقّ في الحياة، مشيرة إلى أنّه حق لا يجوز الانتقاص منه حتى في أوقات الطوارئ العامة، ووصفته بأنّه "أساسي لجميع حقوق الإنسان".

The Right to Life in International Law, Martinus Nijhoff, Dordrecht, United Nations, Right to Adequate Food as a Human Right, UN, New York 1989.

الدول تدابير إيجابية". ولذلك فإنّ أي نظام للتدابير ينبغي ألا يحرم السكان من الحصول على الحد الأدنى من السلع والخدمات الأساسية اللازمة للإبقاء على حياتهم.

وإذا تم التطرق إلى تعبير "الحق في الحياة" بصورة ضيقة ومحدودة وافترض أنّه لا ينطبق على الحرمان من الحياة عن طريق الحرمان من الأغذية الضرورية، فإنّه يكون من الصعب إيجاد كيف يمكن أن يكون الحق في الغذاء، خصوصاً الحق في التحرر من الجوع، محدوداً بهذا الشكل، فإنّ أهم الأحكام فيما يتعلق بالحق في الحياة والتحرر من الجوع في المادة (11) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التي جاء فيها:

1- تقرّ الدول الأطراف في هذا العهد بحق كل شخص في مستوى معيشي كاف له ولأسرته، يوفر ما يفي بحاجتهم من الغذاء والكساء والمأوى، وبحقه في تحسين متواصل لظروفه المعيشية، وتتعهّد الدول الأطراف باتخاذ التدابير اللازمة لإنفاذ هذا الحق معترفة في هذا الصدد بالأهمية الأساسية للتعاون الدولي القائم على الإرتضاء الحر.

2- واعترافاً بما لكل إنسان من حق أساسي في التحرر من الجوع، تقوم الدول الأطراف في هذا العهد، بمجهودها الفردي وعن طريق التعاون الدولي، باتخاذ التدابير المشتملة على برامج محدّدة ملموسة واللازمة لما يلي:

أ- تحسين طرق إنتاج المواد الغذائية وحفظها وتوزيعها، عن طريق الاستفادة الكلية من المعارف التقنية والعلمية، ونشر المعرفة بمبادئ التغذية، واستحداث أو إصلاح نظم توزيع الأراضي الزراعية بطريقة تكفل أفضل إنماء للموارد الطبيعية وانتفاع بها.

ب- تأمين توزيع الموارد الغذائية العالمية توزيعاً عادلاً في ضوء الاحتياجات، يضع في حسابه المشكلات التي تواجهها البلدان المستوردة للأغذية والمصدرة لها على السواء.

إنّ التدابير التي تُفرض خارج إطار الأمم المتحدة، هي تدابير لا أخلاقية بسبب أثرها السلبي الخاص على السكان المهمشين، خصوصاً في المجال الاجتماعي للبلدان المستهدفة، ومن الأمثلة على ذلك، دراسة أجرتها الرابطة الأمريكية للصحة العالمية بشأن كوبا خلّصت إلى أنّ الحصار الذي فرضته الولايات المتحدة

الأمريكية على كوبا أثّر في نظام الرعاية الصحية في البلاد.¹

في أحد تقارير السنوية لمفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان "مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان"، أدان المندوبون² التدابير القسرية التي يتم اتخاذها خارج نطاق الأمم المتحدة لمحددات سياسية بغية منعها من ممارسة حقّها السياديّ في اختيار نظامها السياسي والاجتماعي والاقتصادي، ضدّ دول ذات سيادة، يرى هؤلاء أنّ على البلدان والمنظمات الإقليمية التي تفرض تدابير اقتصادية، أن تضع نصب أعينها، أنّ هذه الإجراءات لها آثار سلبية على حقوق الإنسان، تشبه في بعض الحالات، انتهاك القانون الدوليّ الإنسانيّ، والدّول مدعوة إلى وقف فرض مثل هذه التدابير كأداة سياسية، وقد تمّ توجيه نداء للتحقيق في التدابير القسرية الانفرادية التي اتخذها الاتحاد الأوروبي ضدّ صناعة النفط في سورية، نظراً لأنّها تُعرض للخطر الطائفة الكاملة لحقوق الإنسان وتتدخل في الحقوق السيادية للدولة.³

وعلاوة على ذلك، هناك عناصر عدّة يجب مراعاتها عند تقييم أثر التدابير القسرية الانفرادية في حقوق الإنسان في أيّ بلد من البلدان، فيجب مبدئياً أن يُنظر إلى حجم التجارة وفتتها أو التمويل عن كثب، لأنّ القيود المفروضة على تدفق رأس المال والتجارة الدولية يمكن أن تحدّ بطرائق متنوعة وفي مستويات مختلفة من الدخل القومي في الدولة المستهدفة، وقد يؤدي ذلك إلى تفاقم المشكلات الاجتماعية مثل البطالة، وفضلاً عن ذلك ينبغي التدقيق في حجم الروابط الاقتصادية القائمة بين الدولة المرسلّة والدولة المستهدفة لما لخطورة الأثر من صلة مباشرة، وقد يؤوّل إيجاد موردين بديلين للسلع الأساسية التي تُفرض عليها التدابير إلى عملية مكلفة وبطيئة. وقد تؤدي التدابير القسرية طويلة المدى إلى حدوث مشكلات اجتماعية وإثارة هواجس إنسانية تتصل

¹. نتائج حلقة النقاش التي نظمها مجلس حقوق الإنسان بشأن مسألة التدابير القسرية الانفرادية وحقوق الإنسان، تقرير مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، الفقرة 30، مرجع سابق، ص 5.

². ممثلو الدول التالية: الاتحاد الروسي، وأرمينيا وإكوادور (بالنيابة عن جماعة دول أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي) وإيران (بيان بالنيابة عن حركة عدم الانحياز، وبيان آخر بصفته الوطنية) وباكستان وبيلاروس والجزائر والجمهورية العربية السورية وزمبابوي والسودان وسيراليون والصين وفنزويلا (جمهورية-البوليفارية) وفييت نام وكوبا ومصر ونيكارغوا، وشارك ممثل من الاتحاد الأوروبي.

– نتائج حلقة النقاش التي نظمها مجلس حقوق الإنسان بشأن مسألة التدابير القسرية الانفرادية وحقوق الإنسان تقرير مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، مرجع سابق، ص 8.

³. نتائج حلقة النقاش التي نظمها مجلس حقوق الإنسان بشأن مسألة التدابير القسرية الانفرادية وحقوق الإنسان تقرير مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، مرجع سابق، ص 9-10.

بأشدّ شرائح المجتمع ضعفاً، وتؤكد روايات الدّول المستهدفة أنّ التدابير القسريّة، يُمكن أن تؤثر سلباً في أسواق عملاتها، وفي الحقوق التي تغطيها المادة (6) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي نصت على أن - " تعترف الدّول الأطراف في هذا العهد بالحق في العمل، الذي يشمل ما لكل شخص من حق في أن تتاح له إمكانية كسب رزقه بعمل يختاره أو يقبله بحريّة، وتقوم باتخاذ تدابير مناسبة لصون هذا الحق. - يجب أن تشمل التدابير التي تتخذها كل من الدّول الأطراف في هذا العهد لتأمين الممارسة الكاملة لهذا الحق توفير برامج التوجيه والتدريب التقنيين والمهنيين، والأخذ في هذا المجال بسياسات وتقنيات من شأنها تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية وثقافية مطردة وعمالة كاملة ومنتجة في ظل شروط تضمن للفرد الحريات السياسية والاقتصادية الأساسية". فالتدابير التي اعتمدها رئيس الولايات المتحدة الأمريكية، دونالد ترامب، في 24 آب 2017، تمس بفرص الدولة في الدخول إلى الأسواق المالية، ويرافق تلك التدابير تدخّل في السياسة الوطنية والاقتصاد، وحملة صحفية لتسويق فرض التدابير القسريّة الانفراديّة.¹

إنّ التدابير القسريّة تعوق أعمال الحق في تقرير المصير، استناداً إلى الفقرة (2) من المادة (1) والمادة (55) من ميثاق الأمم المتحدة، وأخيراً تُشير هذه الدّول إلى أنّه يمكن للتدابير القسريّة الانفراديّة أن تؤثر في حرمان الفرد من مقومات العيش ويمكن أن تُشكّل عائقاً يحول دون أعمال الحق في التنمية، وتلاحظ المفوضية السامية لحقوق الإنسان أنّه حتى التدابير التي يقع تحديد هدفها بدقة والتي تُفرض لوقف انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان، ضمن جهود دبلوماسية أوسع نطاقاً يجب أن تُتخذ في إطار متعدّد الأطراف.²

يشدّد مجلس حقوق الإنسان على أنّ التدابير القسريّة والتشريعات المعتمدة من جانب واحد تتعارض مع القانون الدولي، والقانون الإنساني الدولي، وميثاق الأمم المتحدة، والقواعد والمبادئ النازمة للعلاقات السلمية بين

¹. الأمم المتحدة، مجلس حقوق الإنسان، تقرير مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان. موجز ما دار في حلقة النقاش التي تناولت التدابير القسريّة الانفرادية وحقوق الإنسان والتي يعقدها مجلس حقوق الإنسان كل سنتين، الدورة 37، A/HRC/37/31، 1 كانون الأول 2017، ص 6.

². اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم 8، الفقرة 1: "لا تشكك اللجنة بأي طريقة في ضرورة فرض التدابير في الحالات المناسبة وفقاً للفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة أو غيره من أحكام القانون الدولي المنطبقة على الحالة، ولكن أحكام الميثاق ذات الصلة بحقوق الإنسان (المواد 1-55-56) ينبغي أن تُعدّ واجبة التطبيق بشكل تام في هذه الحالات"، تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في الغذاء عن بعثته إلى مدغشقر (A/HRC/19/59/Add.4)، الفقرة 51، الذي رأى فيه أن التدابير وإن كانت مشروعة في بعض الحالات يجب أن تمتثل لحقوق الإنسان، وتحمي الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية، وأن تشمل الاستثناءات والضمانات الإجرائية الإنسانية ذات الصلة.

الدول، كما أعرب عن قلقه إزاء ما للتدابير القسرية المتخذة من جانب واحد من تأثير سلبي على حقوق الإنسان والتنمية والعلاقات الدولية والتجارة والاستثمار والتعاون، وتتخذ وتنفذ ويعمل بها بوسائل من بينها اللجوء إلى الحرب والنزعة العسكرية، بكل ما تتطوي عليه من آثار سلبية على الأنشطة الاجتماعية - الإنسانية وعلى التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلدان النامية، بما في ذلك آثارها خارج الحدود الإقليمية، وقد طلب المجلس من جميع الدول الكف عن القيام من جانب واحد باتخاذ أو تنفيذ أي تدابير لا تتفق مع القانون الدولي، خصوصاً ذات الطابع القسري التي تتجاوز آثارها الحدود الإقليمية، كما يدعو إلى رفض الاعتراف بهذه التدابير ووقف تطبيقها، ويؤكد على حق الشعوب في تقرير المصير ولها أن تحدد مركزها السياسي وأن تسعى بحرية إلى تحقيق تميزتها الاقتصادية والاجتماعية، ويؤكد معارضته لأي محاولة تهدف إلى التمزيق الجزئي أو الكلي للوحدة الوطنية والسلامة الإقليمية لأي دولة.¹

ثالثاً - التكيف القانوني للتدابير الاقتصادية القسرية وفقاً للقانون الدولي الاقتصادي:² يقوم القانون الدولي الاقتصادي على مجموعة من المبادئ والقواعد القانونية القابلة للتطبيق على العلاقات الدولية الاقتصادية، والتي تحكم إقامة عناصر الإنتاج وتنقلاتها من أشخاص ورؤوس أموال وسلع وخدمات ونقود واستثمارات، تحقيقاً لمبادئ السيادة والتعاون والتكامل الاقتصادي والاجتماعي ورفاهية الأمم والشعوب، يقوم على تحقيق أهداف عالمية، ويهدف إلى تنظيم العلاقات الدولية الاقتصادية ووضع الضوابط اللازمة التي تحكم هذه العلاقات، وبما يتوافق مع مبادئ القانون الدولي العام وقواعده، وما تضمنه ميثاق الأمم المتحدة، ويهدف إلى الحفاظ على الأمن والسلم الدوليين وتجنب الحروب والنزاعات الاقتصادية، والبحث عن حلول عادلة وفعالة لها، وعليه فإن الجزاءات ضمن نطاق القانون الدولي الاقتصادي لها خصوصية متميزة، ناجمة عن طبيعة قواعد هذا القانون، فالنظام الدولي الاقتصادي ليس مغلقاً على نفسه ومكوناً فقط من دول ذات سيادة، ولكنه نظام منفتح تتعايش فيه عدّة أشخاص ذات أنظمة قانونية متباينة (دول ومنظمات دولية وتكتلات اقتصادية وشركات متعددة الجنسيات وهيئات غير حكومية وأفراد طبيعيين)، لذلك لا يمكن للجزاءات الناجمة عن رفض التطبيق أن تُترك فقط لتدخل الدول ذات

¹. الأمم المتحدة، تقرير مجلس حقوق الإنسان، الدورة الثانية عشرة، الجلسة 32، 1 أيلول - 2 تشرين الأول 2009.

². ماهر ملندي، القانون الدولي الاقتصادي. منشورات الجامعة الافتراضية السورية، دمشق، سورية، 2018، ص 6-7.

الجدير بالذكر هو أن الجزاءات في القانون الدولي الاقتصادي تتصف بالليونة والسرعة في التطبيق والابتعاد عن الرسميات ونسبية الآثار والنتائج والتلاؤم أو التأقلم مع الأوضاع الاقتصادية السائدة، والمتغيرة تغيراً شبه دائم، وهذا ما يؤمن الفاعلية بدلاً من المثالية في التطبيق كما هو متعارف عليه فيما يتعلق باحترام قواعد القانون الدولي التقليدي، فإنّ خرق التزام دولي ذي طبيعة اقتصادية يقتضي اللجوء إلى فرض جزاء دولي ذي طبيعة اقتصادية أيضاً، فالهدف من اللجوء إلى إجراءات كهذه لا يتمثل بمعاقبة من يخالف القانون، وإنما بإعادة إدماجه ضمن إطار العلاقات الدولية الاقتصادية، حرصاً على ضمان التعاون الدولي الاقتصادي، ولذلك يحظر حالياً في القانون الدولي اللجوء إلى جميع أشكال التدابير القسرية الانفرادية "مثل التدابير التي تفرضها الولايات المتحدة الأمريكية خارج نطاق الأمم المتحدة"، وغير الانفرادية "كالتدابير التي يفرضها الاتحاد الأوروبي أيضاً خارج نطاق الأمم المتحدة" ذات الطابع الاقتصادي "من: حصار ومقاطعة اقتصادية، وتقييد نشاط الأجانب وحجز أو مصادرة ممتلكاتهم بدون حق"، والتي غالباً ما تستخدمها الدول أداة للضغط والابتزاز السياسي، وقد عدّها القانون الدولي الاقتصادي في منزلة أدوات معيقة لتطوره وتتعارض مع أهدافه.

على العموم فإنّ الجزاءات الناجمة عن رفض تنفيذ قواعد القانون الدولي الاقتصادي واحترامها، تتراوح بين الحرمان من حق التصويت لغياب الوفاء ببعض الالتزامات المالية، ووقف تمثيل الدولة العضو في المنظمة أو رفض المشاركة في أعمالها، أو حرمانها من الاستفادة من مساعدات المنظمة وخدماتها "المادة 19 من ميثاق الأمم المتحدة، والمادة الخامسة من اتفاقية بريتون وودز لعام 1944 التي تشكل النظام الأساسي لصندوق النقد الدولي"، وقد يصل الأمر أحياناً إلى حد إيقاع عقوبات اقتصادية محددة، فإنّ فكرة اللجوء إلى تطبيق مثل هذه الإجراءات قد يحقق فوائد متعددة فيما يتعلق باحترام القواعد الدولية الاقتصادية، لأنها تهدف إلى تأمين الاستقرار القانوني والمادي للنص الواجب التطبيق، ويتطلب إقرارها توافق الإرادة السياسية وتوافر القوة اللازمة لتحقيق فاعليتها، لذلك لا يتم اللجوء إلى إقرارها وتطبيقها سوى نادراً وبشكل استثنائي، نظراً لروح التسامح التي تسود عادةً

¹. المرجع السابق، ص 7.

الفرع الثاني

مدى شرعية التدابير الاقتصادية الدولية القسرية المحددة

التدابير المحددة الهدف، تدابير مصممة لتمارس ضغطاً اقتصادياً على أفراد أو كيانات مختارين، وبالتالي قد لا تنطوي على آثار سلبية في تمتع السكان المدنيين بصورة عامة بحقوق الإنسان، ولكن ذلك لا يعني بأي حال من الأحوال أن التدابير المحددة لا تؤدي إلى انتهاكات لحقوق الإنسان للأفراد أو الكيانات المستهدفة، خصوصاً حقوقهم المدنية والسياسية.

أولاً- أسباب اللجوء إلى التدابير الاقتصادية المحددة: الشواغل المتعلقة بحقوق الإنسان وكذلك التبعات الإنسانية للتدابير الاقتصادية العامة كانت قد حدت في مجلس الأمن وبالدول كذلك عند فرض التدابير القسرية، إلى زيادة الجنوح إلى اعتماد ما يسمى "التدابير محددة الهدف أو الذكية" من (تجميد الودائع وحظر السفر)، التي ترمي إلى تقادي التدابير الاقتصادية العامة العشوائية الأثر، باستهداف أفراد لهم تأثيرهم الحيوي في اتخاذ القرارات الاستراتيجية المتأثرة قصداً بالتدابير القسرية.

وعلى الرغم من إمكانية تقادي عدد من المسائل المتعلقة بحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي النابعة من التدابير الاقتصادية العامة العشوائية الأثر، من خلال اعتماد تلك التدابير المحددة، إلا أن مسائل جديدة خاصة بحقوق الإنسان قد تخرق التدابير القسرية، (مثل تجميد الحسابات المصرفية للأفراد المشتبه فيهم بالإرهاب أو زعماء النظام المستهدفين)، حقهم في محاكمة عادلة إذا لم تكن لديهم إمكانات مناسبة للاعتراض على هذه القرارات،¹ وكذلك حقهم في الخصوصية وفي الملكية، ومن المرجح أن ينتهك الأثر المستهدف لهذه التدابير الخاصة بكل فرد حقوق هؤلاء الأفراد أكثر من أن تنتهكها التدابير التجارية العامة غير المحددة.

إن تلك التدابير في الواقع العملي، نادراً ما أتاحت الدرجة المطلوبة من سبل الانتصاف أو التعويض

¹. محكمة العدل الأوروبية: قضية قاضي، القضيتان المشتركتان P05/415-C , P 05/402-C، ياسين عبد الله القاضي ومؤسسة بركات الدولية ضد المجلس الأوروبي والمفوضية الأوروبية، ومحكمة العدل الأوروبية، 3 أيلول 2008، 923 ILM 47 (2008)، الفقرتان 348 و349، ورأت المحكمة أن حق مقدمي الشكوى في الدفاع وكذلك حقهم في سبيل قانوني فعال للنظم قد انتهكوا فعلاً.

للأطراف المتضررة، فبعض الآليات غير متاحة سوى للدول، من قبيل محكمة العدل الدولية التي نظرت بالفعل في قانونية التدابير الاقتصادية بموجب القانون الدولي، ففي قضية الأنشطة العسكرية وشبه العسكرية في نيكارغوا وضدّها (نيكارغوا ضد الولايات المتحدة الأمريكية)، جاء في قرار المحكمة أنّ حرية فرض تدابير تقيّد التجارة مع دولة مستهدفة مقصورة على الحالات التي لا تنطوي فيها تلك التدابير على انتهاك التزامات ناشئة عن معاهدة قائمة، ويمكن استصدار رأي استشاري من المحكمة لمعرفة ما إذا كانت التدابير القسرية التي قد تتعارض مع الشريعة الدولية لحقوق الإنسان قانونية أم لا، ومن الآليات المشتركة بين الدول أيضاً اللجوء إلى هيئة تسوية المنازعات في منظمة التجارة العالمية في حالة فرض دولة عضو في المنظمة تدابير على دولة أخرى عضو فيها، وفي مثل هذه الحالات، يُرجّح أن تعتدّ الدولة التي تفرض التدابير باستثناءات تتعلق بالأمن "المادة 21"¹ من الإنفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة، ويتم تقييم مقبولية الدفاع في كل حالة على حدة.²

ثانياً- الآليات الوطنية والدولية للاعتراض على التدابير الاقتصادية الدولية المحددة: وفيما يتعلق بالآليات الوطنية والإقليمية والدولية المتاحة مباشرة للأفراد والكيانات المتضررة، فبالنسبة إلى المحاكم الوطنية نادراً ما تناولت قضايا تتعلق بتدابير قسرية تتأولاً مرضياً، وبالنسبة إلى الآليات الإقليمية، هناك المحاكم الأوروبية، فالتدابير التي يفرضها الاتحاد الأوروبي تخضع إلى مراجعة قضائية كاملة من قبل محكمة العدل الأوروبية، وقد راکمت هذه المحاكم مع الوقت مجموعة غنية من السوابق القضائية في قضايا عرضها عليها أفراد أو كيانات خضعت إلى تدابير تقييدية، وقد نجح البعض في تلك القضايا في إسقاط أسمائهم من قائمة المشمولين بتلك التدابير، وتتمتع المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان باختصاص البت في القضايا التي يعرضها عليها أفراد أو كيانات قانونية بسبب انتهاكات اتفاقية مجلس أوروبا لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، وقد نظرت المحكمة بالفعل في قضايا تتعلق بالتدابير، ولو على نطاق أضيق، فالسوابق القضائية الصادرة عنها اقتصر

¹. Article XXI, The General Agreement on Tariffs and Trade "GATT", Text of the General Agreement, Geneva, July 1996.

². تقرير مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان. موجز ما دار في حلقة النقاش التي تناولت التدابير القسرية الانفرادية وحقوق الإنسان والتي يعقدها مجلس حقوق الإنسان كل سنتين، ص 4.

على أقاليم الدّول الأعضاء أو الأقاليم التي تسيطر عليها هذه الدّول.¹

أما الآليات الدوليّة فبعضها تربطه ظاهرياً علاقة بحالة الأشخاص الذين انتهكت حقوقهم بسبب التدابير. بيد أن تلك الآليات لا تكون متاحة عندما لا تكون الدّول التي تفرض تدابير طرفاً في الصك ذي الصلة، لأنّ التزامات الدّول لا تنحصر في الحالات التي تعتمد فيها تدابير تسري على إقليمها هي فقط، وإنما تتجاوز تلك الالتزامات حدودها الإقليمية؛ لأنّ أفعال الدولة قد تؤثر في الأوضاع في الخارج. لذلك ينبغي تحميل أي دولة تفرض تدابير المسؤولية عن انتهاكات لحقوق الإنسان تنتج عن تلك التدابير.²

أخيراً، يمكن القول أنّ التدابير المحددة لم تضع نهاية للضرر الإنسانيّ أو الأخلاقيّ الذي يترافق مع فرض التدابير التقليديّة، فإذا نظرنا إلى تدبير "حظر الأسلحة" المفروض على جميع الأطراف "معتدين وضحايا"، يمكن أن يشل جهود الدفاع عن النفس لمن يتعرضون للهجوم، ويمكن أن يقوّض "حظر الطيران" مكوناً رئيساً في قطاع النقل في الدّولة، ما يؤثر سلباً على السكان المدنيين عامّةً، ويبدو أنّ الاتجاه نحو تصميم أو حتى تسمية التدابير الاقتصاديّة القسريّة على أنّها "محددة أو مستهدفة أو ذكية" قد أدى إلى إيقاف مناقشة التأثير الإنسانيّ السلبيّ الناتج عنها، فلم يعد هناك ما يدعو للقلق بشأن إيذاء الأبرياء، لكن الواقع لا يعكس ذلك أبداً، خصوصاً أنّ التدابير التي تستهدف النظام الماليّ للدّولة، أو الصناعات أو الصادرات المهمة تُعطل الاقتصاد كله، كما تعطلها التدابير العامة.

¹. المرجع السابق، ص 4.

². المرجع السابق، ص 4-5.

الفرع الثالث

مدى شرعية التدابير الاقتصادية الدولية القسرية بوصفها تدابير مضادة

هل يمكن النذرع بكون التدابير الاقتصادية التي يتم فرضها خارج إطار الأمم المتحدة، تدابير مضادة، وبالتالي إمكانية استخدامها تحت هذا المسمى، وزوال المسؤولية الدولية عن فرضها، في هذا الفرع سنتطرق إلى بحث شرعية التدابير الاقتصادية عند فرضها كتدبير مضاد وفق شروط وقواعد، فما هي تلك الشروط والقواعد التي تسمح بفرض تلك التدابير المضادة، وفق الآتي:

التدابير المضادة هي التدابير التي كانت لتتعارض مع الالتزامات الدولية لدولة متضررة تجاه دولة مسؤولة لو لم تتخذها الدولة الأولى رداً على فعل غير مشروع دولياً ارتكبه الدولة الأخيرة من أجل ضمان الكف عن هذا الفعل والجبر، وتعد التدابير المضادة إحدى سمات نظام لا مركزي تحاول بوساطته الدول المضروبة إثبات حقوقها واستعادة العلاقة القانونية بالدولة المسؤولة، وهي علاقة قُطعت بسبب الفعل غير المشروع دولياً.¹ ويُشار أحياناً في المؤلفات المتعلقة بالتدابير المضادة إلى تطبيق "جزاء" أو إلى "رد فعل" على عمل غير مشروع دولياً، والتعبير الأكثر تداولاً من الناحية التاريخية، هو "الأعمال الثائرة المشروعة" أو بعبارة أعم تدابير "الحماية الذاتية" أو "المساعدة الذاتية".²

وتُسلّم الحكومات وأحكام المحاكم الدولية على السواء بأنّ التدابير المضادة لها ما يسوغها في ظروفٍ معيّنة، وهذا ما تعبر عنه المادة (22) من أحكام مواد لجنة القانون الدولي بشأن مسؤولية الدول، التي تتناول التدابير المضادة رداً على فعل غير مشروع دولياً في سياق الظروف النافية لعدم المشروعية. والتدابير المضادة شأنها شأن الأشكال الأخرى من المساعدة الذاتية، يمكن أن تسبب إساءة ويزيد هذا الاحتمال بسبب حالات التفاوت الواقع بين الدول.

¹. تقرير لجنة القانون الدولي إلى الجمعية العامة عن أعمال دورتها الثالثة والخمسين. حولية لجنة القانون الدولي 2001، المجلد الثاني، الجزء الثاني، الأمم المتحدة، A/CN.4/SER.A/2001/Add.1 (Part2)، نص مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً، الفصل الثاني، التدابير المضادة، ص 166.

². المرجع السابق، ص 97.

أولاً- تمييز التدابير المضادة عما يشابهها من المصطلحات: لتمييز التدابير المضادة عما يشابهها من مصطلحات، يمكن الإشارة إلى أنَّ مصطلح "الأعمال الانتقامية" عادةً ما يشمل الإجراء غير القانوني، بما في ذلك الإجراء القسري الذي يُتخذ على سبيل المساعدة الذاتية رداً على خرقٍ ما، وقد اقتصر اصطلاح "الأعمال الانتقامية" في المدة الأخيرة على الإجراء الذي يُتخذ وقت النزاع المسلح الدولي، أي أنه اتخذ مقابل الأعمال الانتقامية الحربية. في حين يشمل مصطلح "التدابير المضادة" ذلك الجانب من موضوع الأعمال الانتقامية الذي لا يرتبط بنزاع مسلح، وتختلف التدابير المضادة عن اصطلاح "الردّ بالمثل"، أي التصرف "غير الودي" الذي لا يتسق مع أي التزام دولي للدولة التي تقوم به، حتى لو كان رداً على فعل غير مشروع دولياً، وقد تشمل أفعال الردّ بالمثل حظر العلاقات الدبلوماسية العادية أو غيرها من الاتصالات أو فرض قيود عليها، أو عمليات الحظر بأنواعها المختلفة، أو سحب برامج المعونة الطوعية. ومهما تكن دوافع مثل هذه الأفعال، فما دامت غير متعارضة مع الالتزامات الدولية للدول التي تقوم بها تجاه الدولة المستهدفة، فإنها لا تتطوي على تدابير مضادة،¹ والجدير بالذكر وجود بعض الالتزامات التي لا يجوز أن يتأثر تنفيذها بالتدابير المضادة، فالدولة المضرة مطالبة بأن تواصل احترام هذه الالتزامات في علاقاتها بالدولة المسؤولة، ولا يجوز لها أن تستند إلى خرق الدولة المسؤولة لالتزاماتها لنفي فقد مشروعية أي امتناع عن الامتثال لهذه الالتزامات، فهذه الالتزامات لها حرمتها فيما يتعلق بقانون التدابير المضادة، ويجب الامتناع عن التهديد باستعمال القوة أو استعمالها فعلاً، كما يجب احترام الالتزامات المتعلقة بحماية حقوق الإنسان الأساسية، والالتزامات ذات الطابع الإنساني التي تمنع الأعمال الانتقامية.²

¹. المرجع السابق، ص 166.

². المادة (50) من مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً. المرجع السابق. المادة 50- الالتزامات التي لا تتأثر بالتدابير المضادة:

1- لا تمس التدابير المضادة بالالتزامات التالية:

أ- الالتزام المنصوص عليه في ميثاق الأمم المتحدة بالامتناع عن التهديد باستعمال القوة أو استعمالها فعلاً.

ب- الالتزامات المتعلقة بحماية حقوق الإنسان الأساسية.

ت- الالتزامات ذات الطابع الإنساني التي تمنع الأعمال الانتقامية.

ث- الالتزامات الأخرى القائمة بموجب قواعد قطعية من قواعد القانون الدولي العام.

2- لا تُعفى الدولة التي تتخذ تدابير مضادة من الوفاء بالتزاماتها:

ويلزم تمييز التدابير المضادة تمييزاً واضحاً عن إنهاء أو تعليق علاقات قائمة بموجب معاهدة بحجة حدوث خرق مادي لمعاهدة ما من جانب دولة أخرى، كما تنص عليه المادة (60) من اتفاقية فيينا عام 1969،¹ ففي الحالات التي يتم فيها إنهاء أو تعليق معاهدة ما وفقاً للمادة (60)، فإنّ الالتزامات القانونية الموضوعية للدول الأطراف سوف تتأثر، لكن هذا يختلف تماماً عن مسألة المسؤولية التي يمكن أن تكون قد نشأت بالفعل عن الخرق، وتنطوي التدابير المضادة على تصرف يُتخذ خروجاً على التزام قائم بموجب معاهدة، ولكن له ما يسوغه كدّر ضروريّ وملائم على فعل غير مشروع دولياً قامت به الدولة التي تُتخذ ضدها هذه التدابير المضادة، وهي تدابير وقتية في جوهرها تتخذ لتحقيق غاية محدّدة، وينتهي مسوغها بمجرد تحقيق الغاية.²

وفقاً لمبادئ القانون الدوليّ العرفيّ لمسؤولية الدول بموجب أحكام مواد لجنة القانون الدوليّ بشأن مسؤولية الدول، تنتفي صفة فقد المشروعية عن فعل الدولة الذي لا يكون مطابقاً للالتزام دوليّ تجاه دولة أخرى، إذا كان هذا الفعل يشكّل تدبيراً مضاداً مُتخذاً ضدّ الدولة الأخيرة وبقدر ما يكون كذلك،³ لا يجوز لدولة متضررة أن تتخذ تدابير مضادة ضدّ دولة مسؤولة عن فعل غير مشروع دولياً إلّا من أجل حمل هذه الدولة على الامتثال للالتزامات في وجود فعل غير مشروع، وتقتصر التدابير المضادة على رفض الوفاء في الوقت الحاضر بالالتزامات الدولية للدولة المتخذة للتدابير تجاه الدولة المسؤولة،⁴ ويمكن أن تسوغ بصفة استثنائية الأفعال غير المشروعة في غير تلك الحالات، بحسب أنّها تدابير مضادة، ويُسمح باتخاذ التدابير المضادة في إطار بعض التدابير القسريّة التي يمكن اتخاذها ضدّ دولة مسؤولة لحثّها على احترام التزاماتها بوقف السلوك غير المشروع دولياً في حال استمرّت في ذلك، وفيما يتعلق بحقوق الإنسان أو غيرها من الالتزامات تجاه المجتمع الدوليّ بأكمله (الالتزامات في مواجهة الكافة)، يمكن لأيّ دولة أن تتخذ تدابير قانونية ضدّ الدولة التي انتهكت هذه الالتزامات

أ- بموجب أي إجراء لتسوية المنازعات يكون سارياً بينها وبين الدولة المسؤولة.

ب- فيما يتعلق بصون حرمة الممثلين الدبلوماسيين أو القنصلين أو الأماكن أو المحفوظات أو الوثائق الدبلوماسية أو الفصلية.

¹ المادة 60 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات 22 أيار 1969.

² تقرير لجنة القانون الدوليّ إلى الجمعية العامة عن أعمال دورتها الثالثة والخمسين، حولية لجنة القانون الدوليّ 2001، مرجع سابق، ص 167.

³ المادة (22) من مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً، المرجع السابق، ص 96.

⁴ المادة (49)، المرجع السابق، ص 168.

ضماناً لوقف الخرق وجبراً ينال الدولة المتضررة أو ينال المستفيدين من الالتزام الذي خرق.¹

ثانياً- شروط فرض التدابير المضادة: يُشترط قبل اتخاذ التدابير المضادة أن تطلب الدولة المتضررة من الدولة المسؤولة الوفاء بالتزاماتها، وأن تخطر بها بأنها تعترف باتخاذ تدابير مضادة وتعرض للتفاوض معها، ولكن بالرغم من ذلك يجوز للدولة المتضررة أن تتخذ بعض التدابير المضادة العاجلة اللازمة لحفظ حقوقها، غير أنه لا يجوز اتخاذ تدابير مضادة إذا توقفت الدولة المسؤولة عن الفعل غير المشروع دولياً، وكان النزاع معروضاً على محكمة أو هيئة قضائية مختصة، وإذا كانت التدابير قد اتُخذت بالفعل وجب تعليقها، غير أن هذا الشرط لا ينطبق إذا لم تنفذ الدولة المسؤولة إجراءات تسوية النزاع بحسن نية، وفي مثل هذه الحالة لا يلزم تعليق التدابير المضادة ويجوز استئنافها.²

ومع استيفاء المعايير سالف الذكر، يمكن تسوية التدابير القسرية المفروضة خارج إطار الأمم المتحدة بصفتها تدابير مؤقتة، ومع ذلك يجب أن تكون التدابير المضادة متناسبة مع الضرر المتكبد على أن توضع في الحسبان جسامه الفعل غير المشروع دولياً والحقوق المعنية،³ وهذا التناسب من شأنه أن يوفّر قدرًا من الضمان إذ إن التدابير المضادة غير المتناسبة يمكن أن تؤدي إلى المسؤولية من جانب الدولة التي تتخذ هذه التدابير.

¹. المادة (54)، المرجع السابق، ص 178.

². المادة (52)، المرجع السابق، ص 175.

³. المادة (50)، المرجع السابق، ص 174.

المبحث الثاني

أشكال التدابير الاقتصادية الدولية القسرية

تقوم التدابير الاقتصادية عامة على مجموعة من الإجراءات غير العسكرية، فهي تتضمن مجموعة من الإجراءات المالية والتجارية المختلفة من مقاطعة وحظر اقتصادي وحصار وحجز ممتلكات وتقييد نشاط الأجانب من رعايا الدولة المستهدفة، وتقييد التجارة، وغيرها من التدابير المشابهة.

يقوم هذا المبحث على بيان طريقة استهداف التدابير الاقتصادية القسرية لاقتصاد الدولة التي تُفرض عليها، والمجالات التي يُمكن أن تطالها، أي الأنماط التي تتجلى من خلالها هذه التدابير والتي تتم صياغتها لتتلاءم مع الغاية التي تريد تحقيقها، والظروف المحيطة بعملية فرضها، علماً أنَّ هذه الأنماط قد تكون متشابهة في أغلبها مع بعضها البعض بالنسبة إلى أنواع التدابير كلها سواء فرضتها الدول انفرادياً أو ثنائياً أو جماعياً أو من خلال منظمة إقليمية أو دولية، وذلك من خلال المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: التدابير الاقتصادية الدولية القسرية وفقاً لآلية عملها.

المطلب الثاني: التدابير الاقتصادية الدولية القسرية وفقاً للمجالات التي تتناولها.

المطلب الأول

التدابير الاقتصادية الدولية القسرية وفقاً لآلية عملها

سننطلق في هذا المطلب إلى تقسيم التدابير الاقتصادية الدولية عامٍ بحسب آلية عملها إلى ثلاثة أنماطٍ رئيسة تتمثل في المقاطعة الاقتصادية والحظر الاقتصادي والحصار، وذلك لمعرفة ما هو مضمون كلٍ من هذه المفاهيم، وفق الآتي:

الفرع الأول: المقاطعة الاقتصادية.

الفرع الثاني: الحظر الاقتصادي.

الفرع الثالث: الحصار.

الفرع الأول

المقاطعة الاقتصادية

سنقوم في هذا الفرع بالتطرق إلى معرفة كيفية ظهور مصطلح المقاطعة، والمستويات التي يمكن أن يتم تطبيقها من خلالها، فيما يلي:

أولاً- تاريخ المقاطعة: يعود استخدام اصطلاح المقاطعة إلى القرن التاسع عشر عندما استخدمه الايرلنديين تجاه مَلاك الأراضي البريطانيين، وكان من بينهم مدير الأملاك البريطاني Les C. Boycott ومع رفضه لطلبات المستأجرين، بتخفيض قيمتها في وقت تعرّض فيه المحصول لأزمة عام 1880، تمت مواجهته بأسلوب يقوم على عزله عزلاً كاملاً من جانب مستأجري الأراضي، واعتمد بذلك اسمه عنواناً ومنذ ذلك الوقت شاع استخدام المصطلح في العديد من اللغات للدلالة على المقاطعة بعدها "تدبيراً اقتصادياً".¹ ويُراد به القيام بعملٍ مشتركٍ ضد شخص أو شركة أو دولة عن طريق مجموعة من الإجراءات الهادفة للعزل بطريقة غير عنيفة، تعبيراً عن رفض تصرفات الجهة المستهدفة بهذه المقاطعة.² من أجل ممارسة الضغط عليها حتى تنصاع إلى قواعد السلوك

¹. إبراهيم دراجي، جريمة العدوان ومدى المسؤولية القانونية الدولية عنها، مرجع سابق، ص 663.

². محمود حسن حسني، العقوبات الاقتصادية الدولية والعالم العربي "دراسات لمحددات النجاح"، مرجع سابق، ص 5.

المقبولة من وجهة نظر الطرف المستخدم لها.¹

والجدير ذكره أنَّ المقاطعة الاقتصادية تعد من أخطر أساليب التدابير ذات الطابع الاقتصادي، وتقوم على تعليق التعامل الاقتصادي بأشكاله كلها مع الدولة المستهدفة،² من خلال رفض إتاحة المجال لاستيراد المواد الضرورية لها، إضافةً إلى عرقلة صادراتها والحدّ من نشاطها الدولي الاقتصادي بصفةٍ عامةٍ، خاصّةً أنَّ الدّول ترتبط في العصر الحالي بعلاقاتٍ اقتصاديةٍ متشابكةٍ تستدعي نشوء حالة من الاعتماد المستمر على التعاون الاقتصادي والعلاقات التبادلية بين الدول.³

يمكن تعريف المقاطعة الاقتصادية على أنَّها "ممارسةٌ للضغط من جانب دولةٍ (سواء عن طريق حكومتها أو شعبها) ضد دولةٍ أخرى بقصد عزلها دون عنف وحملها على الانصياع إلى قواعد مقبولة دولياً حسب وجهة نظر الجهة التي تقوم بفرض هذه المقاطعة".⁴ وتهدف المقاطعة إلى خلق متاعب اقتصادية للجهة المستهدفة، وتستخدم للضغط من أجل تحطيم التجارة الخارجية للدولة المستهدفة، وتعطيل علاقاتها المالية، بهدف التأثير في سياسة الدولة المستهدفة بها.⁵

ثانياً- درجات المقاطعة: للمقاطعة الاقتصادية مستويات عدة، يمكن أن تختلف باختلاف الجهة المطبقة لها، أو بالنظر إلى نطاق تطبيقها، وفق ما يلي:

1- المقاطعة بحسب الجهة التي تقوم بتطبيقها: هناك **المقاطعة الفردية**، ويظهر هذا النوع من المقاطعة عندما تقوم دولة ما بتطبيق المقاطعة على دولة أخرى أو أكثر من تلقاء نفسها، أو كردّ فعل انتقامي على عملٍ ما، كما حدث في المقاطعة الكويتية لتجارة الولايات المتحدة الأمريكية في قضية أزمة الصواريخ عام 1962، حين تحولت إلى الاتحاد السوفييتي مع اكتشاف الولايات المتحدة الأمريكية نشر صواريخ نووية للاتحاد بشكل سري على

¹. ياسر الحويش، مبدأ عدم التدخل واتفاقيات تحرير التجارة العالمية. أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، 2001، ص 179.

². باسم كريم سويدان جديني، مجلس الأمن والحرب على العراق 2003: دراسة من واقع النزاع ومدى مشروعية الحرب، عمان، الأردن، دار زهران، 2006، ص 42.

³. إبراهيم دراجي، جريمة العدوان ومدى المسؤولية القانونية الدولية عنها، مرجع سابق، ص 664.

⁴. ياسر الحويش، مبدأ عدم التدخل واتفاقيات تحرير التجارة العالمية، مرجع سابق، ص 198.

⁵. إبراهيم دراجي، جريمة العدوان ومدى المسؤولية القانونية الدولية عنها، مرجع سابق، ص 169.

الأراضي الكوبية،¹ وهناك أيضاً **المقاطعة الجماعية**، وهي التي تقوم بها مجموعة دول ضدّ دولة أو أكثر تنفيذاً لقرارات تنظيم دولي أو إقليمي معين مثل مقاطعة الأمم المتحدة لجنوب إفريقيا عام 1966.²

2- المقاطعة حسب نطاق تطبيقها: هناك **المقاطعة الداخلية**، وتدور حول مقاطعة فرد أو جماعة داخل دولة معينة، فتسري ضمن حدود الدولة الواحدة وتخضع للقانون الداخلي التي تجري في إقليمها المقاطعة، وهناك **المقاطعة الدولية**، وهي التي تُطبّق خارج حدود الدولة ويخضع هذا النوع للقانون الدولي العام.

وقد طبّقت المقاطعة الاقتصادية على مصر في أثناء العدوان الثلاثي من دول العدوان عام 1956، بالتعاون مع الولايات المتحدة، حينما جمدت أرصدة مصر رداً على قيامها بتأميم ممتلكات شركة قناة السويس، كما تمّ مقاطعة النفط الليبي عام 1978، مع اتهام الجمهورية الليبية بحجة مساندة المنظمات الإرهابية.

يرى بعضهم بأنّ فرض المقاطعة هو حقّ طبيعيّ وشرعيّ للدولة، وذلك عندما يُقصد منه ممارسة الضغط الاقتصاديّ على دولة ما، رداً على ارتكابها لأعمال عدوانية وبدلاً عن اللجوء للأعمال الحربية، أما المقاطعة المحظورة وفقاً لهذا الرأي، فهي تلك التي تمارسها الدولة بقصد إرغام الدول الأخرى على اتباع سياسات معينة، وذلك لصالح الدولة التي تفرض أعمال المقاطعة.³ في حين يرى جانب آخر أنّ فرض المقاطعة الاقتصادية في حالة السلم ودون صدور قرار دولي عن الأمم المتحدة، قد يؤدي إلى تهديد العلاقات الودية بين الدول، ما سيؤثر بطبيعة الحال على السلم والأمن الدولي.⁴

يميل بعضهم إلى تقسيم المقاطعة إلى مستويين، الأول هو المقاطعة على المستوى الشعبي، التي يقوم على تنفيذها أفراد أو تنظيمات شعبية، دون تدخل الدولة، والثاني هو المقاطعة على المستوى الرسمي، وهي إجراءات رسمية صادرة عن السلطات الرسمية بالدولة وتتولى بنفسها تنسيقها.⁵ وعليه فإنّ المقاطعة الشعبية لا تثير مسؤولية الدولة، طالما أنّها لا تلقى دعمها، فإنّ الحالات التي تترتب عليها مسؤولية الدولة عن أعمال الأفراد

¹. السيد أبو عطية، سياسات الأمن الدولي في عالم متغير نحو مجتمع آمن، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2013، ص 411.

². بدر الدين محمد شبل، القانون الدولي الجنائي بين النظرية والتطبيق، ط 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2011، ص 249.

³. ياسر الحويش، مبدأ عدم التدخل واتفاقيات تحرير التجارة العالمية، مرجع سابق، ص 181.

⁴. إبراهيم دراجي، جريمة العدوان ومدى المسؤولية القانونية الدولية عنها، مرجع سابق، ص 623.

⁵. محمود حسن حسني، العقوبات الاقتصادية الدولية والعالم العربي "دراسات لمحددات النجاح"، مرجع سابق، ص 5.

العاديين من رعاياها، تتجلى في الإهمال أو التقصير من جانب الدولة في اتخاذ الحيطة اللازمة لتوحي هذه الأعمال، مثل أعمال العنف أو المظاهرات أو حالة قيام ثورة، وهذا لا يتضمن إمكانية إجبار الدولة لمواطنيها على شراء سلع معينة تابعة لدولة ما أو تركها.¹ ولا ننسى المبادئ التوجيهية لحماية المستهلك الصادرة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة بالقرار A/RES/396/248، لعام 1985 التي تشير إلى حرية المستهلك في اقتناء حاجاته،² ولكن عند اتخاذ الدولة إجراءات على الصعيد الرسمي دعماً للمقاطعة، يمكن هنا إثارة مسؤولية الدولة لمخالفاتها التزاماتها الدولية في حال ارتباطها بمعاهدة يترتب عليها رفض الإتيان بمثل هذا السلوك.³

الجدير بالذكر أنَّ الآثار السلبية المترتبة على المقاطعة لا تقتصر على الدولة التي فرضت عليها، وإنما يمكن أن تتعداها إلى الدول الأخرى التي تربطها علاقات تجارية أو اقتصادية، ويبدو هذا التأثير جلياً في العالم الثالث، فنجد أنَّ معظم الدول تعتمد في حصولها على السلع والمواد الضرورية لحياة سكانها على الاستيراد، وعليه فإنَّ فرض المقاطعة عليها سيؤدي إلى التأثير السلبي على شعبها، ليلحق في الوقت نفسه ضرراً أو خسائر كبيرة بالدول المتعاملة مع هذه الدولة، وهو ما يجعل للمقاطعة أثراً مزدوجاً.

الفرع الثاني

الحظر الاقتصادي

سننطلق في هذا الفرع إلى دراسة التطور التاريخي للحظر، فضلاً عن بحث أنماطه، فيما يلي:

أولاً- بدايات ظهور الحظر الاقتصادي: يعود ظهور اصطلاح الحظر عامة للحظر من نطاق الحقوق البحرية للدول، فكان يتم وضع اليد على المراكب الأجنبية للضغط على الدولة التي ترفع علمها.⁴ وفي نهاية القرن السادس عشر تمَّ نقل هذا الاصطلاح من الإسبانية من قبل الانكليز واستخدموه للدلالة على احتجاز السفن بما فيها من تجارٍ وسلع، كما استخدم أيضاً للإشارة إلى الحالات التي يتم فيها منع دخول وخروج السفن التابعة لدولة

¹. محمد عزيز شكري، مدخل إلى القانون الدولي العام، ط 8، منشورات جامعة دمشق، دمشق، سورية، ص 164.

². المادة (2) من الإعلان الذي تضمنته القرار رقم 248/39 الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة عام 1985.

³. خولة محي الدين يوسف، العقوبات الاقتصادية الدولية المتخذة من مجلس الأمن وانعكاسات تطبيقها على حقوق الإنسان، مرجع سابق، ص 83.

⁴. م. هـ. لابييه، الصراع الاقتصادي في العلاقات الدولية، مرجع سابق، ص 14.

أجنبية معينة من وإلى موانئ الدولة المعادية، حصار يوسطن من البحرية الملكية بداية حرب الاستقلال الأمريكية وكسره من قبل جورج واشنطن ما عُرف بأمر المنع.¹

الحظر هو أحد أساليب المساعدة الذاتية التي تمتلكها الدول ونوعاً خاصاً من أنواع الأعمال الانتقامية² الهادفة إلى احتجاز السفن تمهيداً لمصادرتها في حال رفضت الدولة المسيئة العدول عن سلوكها الخاطئ،³ فكان المقصود من الحظر سابقاً إيقاف السفن والحمولات الأجنبية في المرفأ، ولكن هذا المفهوم قَدَّ معناه في العلاقات الاقتصادية الدولية الراهنة.⁴

يدل اصطلاح الحظر في الوقت الراهن على التدبير الاقتصادي، الذي يتضمن منع التصدير إلى الدولة أو الدول المستهدفة،⁵ ويمكن تعريفه بأنه "المنع التام والشامل إلى حد ما للعلاقات الاقتصادية الخارجية المفروض بحق دولة معينة، أو وقف تصدير نوع معين من البضائع إلى تلك الدولة أو استيراد نوع معين منها".⁶ وفي تعريف آخر يدل الحظر على "قيام حكومة دولة أو منظمة إقليمية أو دولية بفرض حظرٍ على التجارة عامة أو على واحد أو أكثر من جوانبها المختلفة على الدولة أو الدول المستهدفة"، أي حرمان الطرف المستهدف من الحصول على بعض المواد والمعدات الاستراتيجية أو المنتجات النفطية أو المواد الغذائية.⁷

ثانياً_ أشكال الحظر الاقتصادي: قد يكون الحظر كلياً عاماً، تُمنع من خلاله أي عملية تصدير للدولة الهدف مهما كان مضمونها أو أسلوبها، وقد يكون جزئياً محدداً، يقتصر على فئة معينة من المواد،⁸ فيتم عادةً اختيار تلك المواد بالشكل الذي من الممكن أن تخدم الهدف من الحظر. ومن أهم الأمثلة على الحظر تلك التدابير

¹. إبراهيم دراجي، جريمة العدوان ومدى المسؤولية القانونية الدولية عنها، مرجع سابق، ص 658.

². محمد بهاء الدين باشات، المعاملة بالمثل في القانون الدولي الجنائي: الأعمال الانتقامية وفكرة العقاب، الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية، القاهرة، مصر، 1974، ص 248.

³. ج. ف. غلان، القانون بين الأمم، ترجمة: عباس العمر، ط: 1، دار الجليل، بيروت، لبنان، 1970، ص 253.

⁴. عماد حبيب، القانون الاقتصادي الدولي، نينوى للدراسات والنشر والتوزيع، دمشق، سورية، 2001، ص 169.

⁵. باسم كريم سويدان جناني، مجلس الأمن والحرب على العراق 2003: دراسة من واقع النزاع ومدى مشروعية الحرب، مرجع سابق، ص 43.

⁶. عماد حبيب، القانون الاقتصادي الدولي، مرجع سابق، ص 169.

⁷. محمود حسن حسني، العقوبات الاقتصادية الدولية والعالم العربي "دراسات لمحددات النجاح"، مرجع سابق، ص 5.

⁸. إبراهيم دراجي، جريمة العدوان ومدى المسؤولية القانونية الدولية عنها، مرجع سابق، ص 658.

النفطية العربية التي اتخذت عام 1973،¹ فكان النفط وسيلة لدعم الجهود العسكرية في حرب تشرين، وجاءت القرارات الصادرة عن مؤتمرات وزراء النفط العرب في منظمة الدول العربية المصدرة للنفط (أوبك) بتبني هذا الحظر، لتعقبها قرارات وزراء النفط العرب في مواجهة الدول (الولايات المتحدة الأمريكية، هولندا، البرتغال) التي دعمت سلطة الاحتلال "إسرائيل" بالمعدات الحربية.² وأخيراً، لا بد من الإشارة إلى وجود اختلاف بين الحظر الاقتصادي والمقاطعة الاقتصادية، في الشمول والإجراءات، فإن الحظر بمفهومه الضيق يقتصر على منع تصدير سلعة أو سلع معينة إلى الدولة أو الدول المستهدفة، في حين أن المقاطعة تتسع لتشمل منع الاستيراد والتصدير معاً، فضلاً عن إمكانية فرض تدابير مالية واقتصادية أخرى، وهذا يعني أن الحظر لا يمثل إلا نوعاً من تدابير المقاطعة.³

الفرع الثالث

الحصار

كان الحصار يستخدم بدايةً كأحد وسائل المساعدة الذاتية للدول،⁴ وقد ارتبط اللجوء إليه في بعض الأحيان بوجود حالة الحرب، فكان يتم تنفيذ الحصار قبل نشوب الحرب لينتهي تنفيذه بانتهاؤها،⁵ لقد كانت الملاحة البحرية هي المجال الرئيسي لتطبيق الحصار، وكان للنقل البحري تأثير كبير حينها، من خلال إغلاق الموانئ والسواحل بوساطة قوة مسلحة لمنع عبور السفن، أيًا كانت حمولتها أو صفاتها تجارية أم حربية، وذلك في سبيل الحد من الموارد التي تعتمد عليها الدولة التي تكون خاضعة للحصار.

¹. ياسر الحويش، مبدأ عدم التدخل واتفاقيات تحرير التجارة العالمية، مرجع سابق، ص 180.

². قرار تخفيض بنسبة شهرية (5%) حد أدنى فوري للناجح البترولي لكل دولة عربية مصدرة للبترول، بغية الضغط على الدول من أجل الضغط على كيان الاحتلال الصهيوني في اجتماع وزراء البترول العرب 1973، ثم تم رفع نسبة التخفيض إلى (25%) في 1973/11/9، مع التأكيد على أن حظر المواد النفطية الخام إلى تلك الدول. عبد الغني أبو زيد، محمد عبد الحميد، قوانين ومبادئ المقاطعة العربية لإسرائيل، ط 1. الرياض، السعودية، جامعة الملك سعود، مطابع جامعة الملك سعود، 1993، ص 145-146.

³. إبراهيم دراجي، جريمة العدوان ومدى المسؤولية القانونية الدولية عنها، مرجع سابق، ص 611.

⁴. ج. ف. غلان، القانون بين الأمم، مرجع سابق، ص 244.

⁵. إبراهيم دراجي، جريمة العدوان ومدى المسؤولية القانونية الدولية عنها، مرجع سابق، ص 674.

أولاً- أشكال الحصار:

1- الحصار السلمي: وهو وسيلة لتسوية نزاع معين عن طريق إجراءات تلجأ إليها دولة ما، يقوم بها أسطولها الحربي، لمنع الوصول إلى مرافئ دول أخرى، لكن دون إعلان حالة الحرب، للضغط عليها لتنفيذ التزاماتها الدولية،¹ وقد لجأت إلى هذا النوع من الحصار إيطاليا عام 1898 إثر قضية تحكيم Cerruti، إذ بعد أن أصدر الرئيس الأمريكي Grover Cleveland حكمه في هذه القضية، وكان لصالح إيطاليا ضد كولومبيا، رفضت الأخيرة تنفيذ المادة (5) من حكم التحكيم فلجأت إيطاليا إلى تنفيذ حصار بحري على السواحل الكولومبية لدفعها للالتزام بهذا الحكم.²

في عام 1903، نفذت كل من بريطانيا وألمانيا وإيطاليا حصاراً بحرياً على سواحل فنزويلا لإجبارها على الوفاء بالتزاماتها المتعلقة بديون رعاياها، وكان لدول أخرى (بلجيكا، فرنسا، المكسيك، إسبانيا، النرويج، السويد) المطالب ذاتها دون أن تنضم لتنفيذ الحصار، لكن فنزويلا اضطرت إلى إبرام ثلاثة بروتوكولات مع الدول المنفذة له، تضمنت إحالة النزاع إلى المحكمة الدائمة للتحكيم التي أقرت بأولوية مطالب الدول الثلاث على غيرها من الدول التي لم تشارك في الحصار وما هذا إلا إقرار بشرعية الحصار البحري وآثاره آنذاك.³

ويمكن تقسيم الحصار السلمي وفقاً للهدف منه إلى حصار سلمي قانوني، يهدف إلى ضمان تنفيذ الدول لالتزاماتها الدولية، وهناك الحصار السلمي الإنساني، الذي يهدف إلى وضع حد لانتهاك دولة للمبادئ الإنسانية العامة، وأخيراً، الحصار السلمي السياسي، الذي يسعى إلى تحقيق أغراض سياسية،⁴ ويمكن اجتماع هذه الأنواع الثلاثة في إطار واحد، عندما تكون الغاية من الحصار الضغط على دولة لوضع حد لانتهاكها لمبادئ الإنسانية المحمية بقواعد قانونية، ويترافق ذلك مع الوصول إلى غاية سياسية للدولة أو الدول التي تفرضه.⁵

¹ ج. ف. غلان، القانون بين الأمم، مرجع سابق، ص 258.

² الخير قشبي، تنفيذ أحكام المحاكم الدولية بين النص والواقع، ط 1، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 2000، ص 288.

³ المرجع السابق، ص 277.

⁴ هويدا عبد المنعم، العقوبات الدولية وأثرها على حقوق الإنسان، مرجع سابق، ص 38.

⁵ خولة محي الدين يوسف، العقوبات الاقتصادية الدولية المتخذة من مجلس الأمن وانعكاسات تطبيقها على حقوق الإنسان، مرجع سابق، ص 87.

2- الحصار الحربي: وهو أحد أقدم الوسائل الحربية التي سجّلها التاريخ، ويهدف إلى إقامة نطاق من القوات المسلحة حول موقع معين، مثل مدينة أو معسكر أو قلعة بغية إجبار المحاصرين على الاستسلام بعد انتهاء الذخيرة أو المواد الغذائية.¹

ولقد ظهرت جذور المفهوم الحديث لهذا النموذج من الحصار في القرن السادس عشر عندما أعلنت الأقاليم الهولندية الثائرة عام 1584، أن موانئ فلاندرز التي كانت تحت السيطرة الإسبانية موانئ محاصرة، وتطور نطاقه في حروب نابليون من استهدافه لمدن ومواقع معينة ليشمل كلّ سواحل العدو،² وقد كانت شرعية الحصار في ظل القانون الدولي التقليديّ محكومة بشرطين،³ إعلان الحصار، من (تاريخ بدء الحصار وحدوده الجغرافية والنقاط التي يُسمح فيها للسفن المحايدة بالخروج من المنطقة المحاصرة)، وجديّة الحصار، فلا يكون مجرد حصارٍ على ورق أو حصار رمزي، إذا كانت الدول المحايدة ستلتزم به، ولا يتطلب الحصار الفعّال فرض سلطة الدولة التي تنفذ الحصار فحسب، بل يتطلّب أيضاً وجود قوات كافية للحفاظ على فعاليته.

ثانياً_ حالات تطبيق للحصار: لم يعد الحصار يقتصر في الوقت الراهن على استخدام القوات البحرية فحسب، بل امتد ليشمل القوات البرية والبحرية والجوية كافة للسيطرة على منافذ الهدف سيطرة كاملة، ومثال ذلك، حصار سلطة الاحتلال الإسرائيلي لفلسطين المحتلة "قطاع غزة"، الذي يُعدّ حصاراً شاملاً بريّ وبحريّ وجويّ، فشمّل المعابر الستة التي تُشكل مخرجاً وحيداً للسكان في القطاع.⁴ كما تمّ إغلاق مطار غزة بموجب اتفاق أوصلو عام 2000، وتم قصف وتدمير المهبط الوحيد للطائرات في القطاع خلال العدوان الإسرائيلي عام 2008، وبذلك تم احكام سيطرة اسرائيل على المجال الجوي للقطاع، ليتم تحديد المياه الإقليمية بثلاثة أميال بحرية عام 2009، وعليه فقد ذهب تقرير الأمم المتحدة لتقصّي الحقائق بشأن النزاع في غزة إلى وصف الحصار بأنّه نموذج لسياسة

¹. سموي فوق العادة، معجم المصطلحات الدبلوماسية والشؤون الدولية، مكتبة لبنان، بيروت، لبنان، 2004، ص 44.

². ج. ف. غلان، القانون بين الأمم، مرجع سابق، ص 158.

³. المرجع السابق، ص 160.

⁴. معبر بيت حانون "إيريز"، معبر ناهل عوز، معبر المنطار "كارني"، معبر صوفا، معبر كرم أبو سالم "كيرم شالوم"، معبر العودة "رفح". معاناة قطاع غزة تحت الحصار الإسرائيلي، تقرير المعلومات (1)، مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، بيروت، إعداد قسم الأرشيف والمعلومات، 2009، ص 20-21.

العقاب الجماعي، التي حرّمها القانون الدولي عامة، والقانون الدولي الإنساني خاصة.¹

ومن جهة أخرى فإن جانباً من الفقه الدولي يرى أنّ الحصار يستند إلى المادة (42) من ميثاق الأمم المتحدة، التي تتضمن التدابير التي تُنفذ عن طريق القوات الجوية والبحرية والبرية، والتي يمكن أن تتناول وفق النص الحرفي لهذه المادة ما أسمته الحصر، أما المادة (41) من ميثاق الأمم المتحدة التي تتعلق بالتدابير التي لا تتضمن استخدام القوات المسلحة، فمن المستبعد تكييف الحصار وفقاً لها.²

لكنّ جانباً آخر يرى ضرورة ترك التمسك بالنص الحرفي للمادة (42) فيما يتعلق بالحصار، فينظر هؤلاء إلى كيفية استخدام هذه القوات العسكرية في حالة تطبيقه، والتي لا تتماثل مع ما تتضمنه حالة الحرب،³ بل تتم سلباً بغرض التنبؤ من تنفيذ الحظر والمقاطعة، واستخدام القوة المسلحة لتحقيق هدفٍ كهذا هو أمرٌ سيؤدي إلى تجنّب الحرب وليس إلى البدء بها، طالما أنّ تنفيذ الحظر أو المقاطعة قد يؤدي إلى عودة الدولة المستهدفة عن سلوكها المخالف للقانون الدولي.⁴

¹. تقرير بعثة الأمم المتحدة لنقصي الحقائق بشأن النزاع في غزة، "تقرير القاضي ريتشارد غولدستون"، الوثيقة A/HRC/12/48 (ADVANCE)، 2009/9/23.

². ج. ف. غلان، القانون بين الأمم، مرجع سابق، ص 265.

³. حالة الحرب: هي الحالة القانونية التي ينظمها القانون الدولي والناجمة عن صراع مسلح بين دولتين بقصد فرض إحداها أو مجموعة منها لوجهة نظرها بالقوة على الدولة أو الدول الأخرى. محمد عزيز شكري، مدخل إلى القانون الدولي العام، مرجع سابق، ص 497.

⁴. إبراهيم دراجي، جريمة العدوان ومدى المسؤولية القانونية الدولية عنها، مرجع سابق، ص 675.

المطلب الثاني

التدابير الاقتصادية الدولية القسرية وفقاً للمجالات التي تتناولها

تتنوع التدابير الاقتصادية الدولية القسرية وفقاً للمجالات التي تتناولها، بين التدابير التجارية، والتدابير المالية، وهذا التنوع والاختلاف يظهر لأنّ الدول والمنظمات الدولية والإقليمية التي تفرضها، تلجأ إلى استخدام ما تراه أفضل لتحقيق التأثير المطلوب في سلوك الدولة المستهدفة، وهذا يعكس أيضاً اختلافها من حالة إلى أخرى سواء من ناحية المضمون أو التطبيق، وهي وفق التالي تتدرج ضمن الفئات المذكورة. وفق الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: التدابير الاقتصادية الدولية القسرية التجارية.

الفرع الثاني: التدابير الاقتصادية الدولية القسرية المالية.

الفرع الأول

التدابير الاقتصادية الدولية القسرية التجارية

وتتمثل في التدابير التي تمس الأعمال التجارية أنواعها كلها التي تقوم بها الدولة المرسلة تجاه الدولة المرسل إليها، وهي على الشكل الآتي:

أولاً- الإجراءات الجمركية: لقد نتجت الإجراءات الجمركية عن تطور العلاقات الاقتصادية الدولية وتطور وسائل مراقبة التصدير والاستيراد،¹ ولذلك فهي تمثل أحد أهم الأساليب التي تتم عن طريقها فرض التدابير الاقتصادية خاصة عندما تكون الدولة التي تُفرض عليها هذه الإجراءات تعتمد على تصدير سلعة أو مجموعة من السلع التي تنتجها إلى دولة ما دون أن تقوم هذه الدولة بتصدير شيء لها، وهذه الأخيرة تعمل على فرض تدابير اقتصادية عليها، من بينها ما يخص الجانب الجمركي وتتمحور أهم تلك الإجراءات في:

1- عدم السماح بالمساعدات الجمركية، وحرمان الدولة المستهدفة من امتيازات جمركية كانت تحصل عليها من قبل، لدفع عجلة اقتصادها إلى الأمام.

2- استعمال نظام الرسوم الجمركية الحامية، فتلجأ الدول من خلاله إلى تحديد تجارتها ومعاملتها الاقتصادية مع

¹. محمد مغربي، السيادة الدائمة على مصادر النفط، دراسة في الامتيازات النفطية للشرق الأوسط والتغيير القانوني، ط: 1، دار الطليعة للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، 1973، ص 14.

الدولة التي يراد استهدافها، وعادة ما يأخذ هذا الإجراء شكل الزيادة المستمرة في الرسوم.¹

جمركياً لا يتوقف الأمر عند ذلك الحد، بل إن وجود كم هائل من القيود الكمية التي يمكن فرضها على التجارة مع دولة ما، يضاف إلى ذلك الإجراءات المتعلقة بمكافحة السياسات التجارية الإغراقية ومكافحة الإجراءات الداعمة، وليس أدل على أهمية الجمارك في هذا المجال إلا ملاحظة الشكل الذي تتطور فيه العلاقة الاقتصادية التنافسية مع الصين ودول أخرى مثل الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الأوروبي.

ثانياً- رقابة الاستيراد والتصدير: وتستخدم اجراءات رقابة الاستيراد والتصدير لحرمان الدولة المستهدفة من السلع الحيوية، كالسلاح والذخيرة، والمواد الحربية والمحروقات. ويمكن أن يسعى حظر الأسلحة إلى منع تدفق الأسلحة إلى بلد بأكمله أو إلى مجموعات أو مناطق معينة داخل البلد أو إلى أفراد أو مجموعات معينة أينما كانوا، فتهدف إلى وقف تدفق تلك السلع التي من شأنها تصعيد النزاع أو تسهيل انتهاك حقوق الإنسان، لكن ذلك قد يخلق سوقاً سوداء للأسلحة، مصحوبةً بفرص لتحقيق أرباح أعلى من تجارة الأسلحة القانونية، وقد يتم التحايل على تلك المحظورات، من خلال استخدام "أعلام مغايرة" لإخفاء بلد المنشأ للسفينة أو الطائرة، وتقديم مسارات جوية خاطئة من قبل طائرات الشحن وتزوير شهادات المستخدم النهائي.²

إضافة إلى الرقابة على النقد الأجنبي والذهب والفضة، وتخفيض الاستيراد والتصدير منها وإليها، من خلال وضع حصص على الواردات والصادرات السلعية أو الخدمية أو تطبيق نظام التراخيص الإلزامية على الصادرات والواردات، أو فرض حظر أو مقاطعة على الصادرات والواردات أو تعليق أو إلغاء المزايا التجارية التفضيلية، والمشروعات المشتركة والاتفاقيات التجارية واتفاقيات التعاون الاقتصادي والفني أو تقييد أو إلغاء حقوق الصيد في المياه الإقليمية،³ ما يوقعها في أزمة اقتصادية، وبالتالي شلّ فعاليتها الاقتصادية والحدّ من إمكانياتها، ومن أهم الوسائل المستعملة في هذا الإجراء ما يلي:⁴

¹. محمد عبد العزيز عجمية، التطور الاقتصادي في أوروبا والوطن العربي، دار النهضة العربية، بيروت، لبنان، 1983، ص 262.

². J. Gordon, Smart Sanctions Revisited, Cambridge University, volume 25, Issue 3, 315-335, 20 September 2011, p 322.

³. محمود حسن حسني، العقوبات الاقتصادية الدولية والعالم العربي "دراسات لمحددات النجاح"، مرجع سابق، ص 34.

⁴. عبد الحسين القطيفي، المقاطعة الاقتصادية في العلاقات الدولية. مجلة السياسة الدولية، القاهرة، مصر، 1976، ص 61-62.

- نظام شهادات المنشأ، وهي وثائق تصدر عن السلطات القنصلية أو الدبلوماسية ويمكن أن تصدر من سلطات وجهات رسمية في الدولة مثل غرف التجارة والصناعة، التابعة للدول المتخذة لإجراء الرقابة، وكل بضاعة غير مصحوبة بهذه الشهادات تخضع للضبط والمصادرة.

- شهادات الملاحة، وهي وثائق رسمية تحملها السفن المحملة بالبضائع، إذ كل سفينة لا تحمل هذه الشهادة، وكان يفترض فيها أن تنقل بضائع إلى الدولة المستهدفة، تخضع للضبط والمصادرة بعد تفتيشها.

وقد يرافق ذلك مجموعة من التدابير التي تتعلق بتقييد أو وقف أو تعليق حركة المواصلات أو وسائل الاتصال مع الدولة الهدف، فيتم إلغاء أو تعليق أو وضع قيود على حركة السفن أو الطيران من وإلى الدولة المستهدفة، أو إلغاء أو تعليق أو وضع قيود على المواصلات البرية كلها بما فيها السكك الحديدية من وإلى الدولة المستهدفة، فضلاً عن تقييد أو وقف الاتصالات الهاتفية أو الاتصالات البريدية،¹ ويمكن أن يتم فرض تدابير تخص حركة الملاحة الجوية للدولة المستهدفة، أو استهداف نشاط شركة الطيران الحكومية لها، وهذه التدابير تختلف عما يتم فرضه لمنطقة حظر الطيران التي يمكن أن يفرضها مجلس الأمن ويعمل من خلالها على تقييد جميع الرحلات الجوية في المجال الجوي للدولة المستهدفة (أي يُغلق مجالها الجوي) وهذا يُشكل أحد أنماط الحصار، وله الطبيعة ذاتها.²

ثالثاً- وقف العلاقات الشخصية: فيتم منع رعايا الدولة المستهدفة وشركاتها من إقامة أي علاقات مع شركات ورعايا الدول أو الدولة المستهدفة، سواء بمنع السياحة أو الهجرة أو حتى السفر، ويُتبع في مثل هذه التدابير نظام صارم في إصدار جوازات السفر، ومنع تأشيرات الدخول إلى الدولة المستهدفة، فيوجد هناك نوعان شائعان من تدابير السفر، منها ما يحد من سفر الأفراد التي تقوم على حظر التأشيرات يمكن أن يكون للقادة السياسيين، ومنها ما ينطوي على قيود أوسع، التي تقوم على حظر الطيران أو قيود على شركة طيران بأكملها، ولكن سيكون

¹. محمود حسن حسني، العقوبات الاقتصادية الدولية والعالم العربي "دراسات لمحددات النجاح"، مرجع سابق، ص 35.

². قرار مجلس الأمن S/RES/1973/2011، تاريخ 2011/3/17، الذي نصّ على فرض حظر على الرحلات الجوية من جهة، ومنطقة حظر طيران من جهة أخرى الفقرات (6-12) حول منطقة حظر الطيران، الفقرات (17-18) حول حظر الرحلات الجوية.

خولة محي الدين يوسف، العقوبات الاقتصادية الدولية المتخذة من مجلس الأمن وانعكاسات تطبيقها على حقوق الإنسان، مرجع سابق، ص 104-106.

هناك مشكلات في التنفيذ، فلا يكون هناك إجراءات واضحة لتوجيه الدول التي تواجه الأفراد المحظورين في أراضيها أو تحاول دخولها، إذ ليس من الصعب على الأفراد حمل جوازات سفر من جنسيات متعددة أو استخدام جوازات سفر مزورة، ولكن حتى عندما يمكن تقييد سفر الأفراد بشكلٍ فعال، لا يوجد ما يشير على أنه مكلف للغاية بالنسبة للقائد السياسي أو العسكري، ما يجعله يعيد النظر في سياسة أو ممارسة دولة، أو أن تقييد السفر يؤثر على هؤلاء الأفراد بأي شكلٍ من الأشكال يتجاوز الإزعاج.¹

عندما يستهدف حظر الطيران شركة طيران أو صناعة خطوط جوية في دولة ما، فإنه كما هو الحال مع أي إجراء يضرب بشيء أساسي مثل النقل، يترتب عواقب وخيمة على السكان المدنيين والبلدان المجاورة وعلى الآخرين ممن ليسوا الهدف المقصود من التدبير، وفي بعض الحالات، مثل التدابير المفروضة من مجلس الأمن ضد ليبيا رداً على تفجر لوكربي، كان يُنظر إلى حظر الطيران على نطاق واسع على أنه يسهم في نتيجة ناجحة، ومع ذلك، لا تزال هناك صعوبات في تنفيذ وإنفاذ حظر الطيران، حتى عندما يكون هناك جهود مكثفة لتعزيزها، يوجد العديد من الطرق التي يمكن من خلالها التحايل على حظر الطيران، فيمكن تسجيل الطائرات تحت أسماء مختلفة، ويمكن للطيارين تقديم خطط طيران خاطئة، يتم تطبيق القيود على رحلات الركاب تطبيقاً جيد نسبياً، نظراً لأن شركات الطيران التجارية المنظمة، منظمة عامة؛ ومع ذلك، فإن صناعة الشحن الجوي ليست كذلك، وبالتالي فإن حظر الطيران على رحلات البضائع يسهل اختراقه.²

تتجاوز القيود المفروضة على الطيران أكثر من حظر الرحلات الجوية التي تحمل النخب في رحلات التسوق أو رحلات الشحن التي تجلب الكماليات. الطيران أمر بالغ الأهمية لقطاعات أخرى، مثل الزراعة والرعاية الصحية. وأفادت وكالات الأمم المتحدة أن حظر الطيران في ليبيا عرض للخطر استيراد المدخلات الزراعية والإمدادات البيطرية، كما قوّض نفوذ غبار المحاصيل،³ ما قلّل بدوره من توافر الغذاء من المصادر الحيوانية والزراعة. وعندما قام مجلس الأمن بتقييم الأثر الإنساني المتوقع للتدابير على السودان، توقّعت وكالات الأمم

¹. J. Gordon, Smart Sanctions Revisited, op. cite, p. p 324– 325.

². ibid, p 325.

³. نفوذ المحاصيل: هو أحد أكثر الوسائل فعالية في نثر الأسمدة والمبيدات الحشرية على مساحات كبيرة من الأراضي المزروعة، كيفية نفوذ الغبار عن المحاصيل، 14:12 2020/6/12 الرابط <https://ar.wikicell.org/Dust-Crops-5262>

المتحدة أنّ حظر الطيران سيؤثر على عمليات الإجلاء الطبي واستيراد اللقاحات التي تتطلب التبريد، فضلاً عن توافر الغذاء، فمن المرجح أن يؤدي حظر الطيران إلى تقويض استيراد البضائع القابلة للتلف.¹

بالإضافة إلى حظر الرحلات الجوية، غالباً ما يحظر حظر الطيران بيع قطع الغيار أو الخدمات المتعلقة بصيانة الطائرات. وبالتالي، حتى عندما تكون هناك استثناءات -للسفر المحلي، أو نقل المحاصيل، أو عمليات الإجلاء الطبي- فإنّ المحظورات الثانوية يمكن أن تقوّض تلك الإعفاءات. ففي ليبيا، تأثّر السفر الجوي الداخلي بسبب قضايا السلامة، لأنّ حظر السفر الجوي حظر بيع قطع الغيار للإصلاح والصيانة، وحظر الخدمات، مثل الهندسة أو شهادة الصلاحية للطيران، وفي أفغانستان، جمّدت تدابير مجلس الأمن أصول شركة الطيران المملوكة للدولة، وحرمتها من الأموال لشراء قطع الغيار للإصلاح والصيانة، وقد تجاهل هذا الإجراء حقيقة أنّ السفر الجوي أمرٌ بالغ الأهمية في أفغانستان، لأنّ القتال وما يترتب على ذلك من أضرار في الطرق والجسور تجعل السفر البري خطيراً.²

أو قد يتم منع الدول لشركاتها من الاستثمار أو الحصول على امتيازات معينة، ولذلك كلّ آثار مختلفة على الدولة ورعاياها، عدا عن الآثار الاقتصادية، إذ من الصعب أن تعيش دولة بمعزل عن محيطها مع باقي دول العالم، أو أن تستغني عن إقامة علاقات اقتصادية وتجارية وحتى شخصية معه.³

الفرع الثاني

التدابير الاقتصادية الدولية القسرية المالية

هناك ثلاثة أنواع عامة من العقوبات المالية: تلك التي تدرج أشخاصاً أو شركات معينة على القائمة السوداء، مثل كبار الضباط العسكريين؛ وإجراءات شاملة تستهدف دولة أو مجموعة عريضة من الدول، مع "قائمة بيضاء" من الشركات والأفراد المعفيين. يتم تنفيذ العقوبات المالية بسهولة أكبر في المصارف مقارنةً بالمناطق الأخرى، ويرجع ذلك جزئياً إلى أنّ المصارف هي بالفعل صناعةً منظمةً للغاية، ولأنّ المعاملات المصرفية

¹. J. Gordon, Smart Sanctions Revisited. op. cite, p. p 325-326.

². ibid, p. 326.

³. خلف بو بكر، العقوبات الاقتصادية الدولية الانفرادية في المجتمع الدولي المعاصر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حمه لخضر-الوادي، العدد الثالث عشر، الجزائر، 2016، ص 115.

تتطوي في الغالب على التحويلات الإلكترونية، أو المعاملات المسجلة إلكترونياً. ولكن خارج الصناعة المصرفية، فإنّ تنفيذ العقوبات الماليّة أكثر صعوبةً في التنسيق، حتى عندما تكون الشركات مستعدة للامتثال.¹ تعتمد التدابير الاقتصادية الماليّة في اتخاذها على الحظر المالي، الذي يقوم بدوره على الجوانب الماليّة في التدابير الاقتصادية، ويتمثل فيما يأتي:

أولاً- تخفيض أو إلغاء المعونات سواء عسكريّة أم غذائيّة أو غيرها، وتخفيض أو تعليق التسهيلات الائتمانية، وتجميد الأرصدة والودائع المصرفية التي تخص الدولة المستهدفة أو شركاتها أو رعاياها، ويُعدّ تجميد أصول الأفراد والشركات والمؤسسات أحد أبرز أشكال التدابير المستهدفة الواعدة على مستويات مختلفة، وتجسّد قوائم الإرهابيين المعيّنين أو منتهكي حقوق الإنسان، الإحساس بالدقة والشعور الحدسي بالعدل الذي يجعل فكرة التدابير المستهدفة مقنعة للغاية، كما يبدو أيضاً أنّ تجميد أصول الفرد أكثر قوة من قيود السفر، ومع ذلك، هناك صعوبات لوجستية في ذلك الإجراء أيضاً، إذ يستطيع الدكتاتور الفاسد أن يخفي أصوله في الخارج بذات الطريقة التي يعمل بها المجرم المتورّط في تهريب المخدرات أو غسل الأموال، ولتنفيذ تجميد الأصول، يجب أن يكون لدى زعيم الدولة المستهدفة أصول يمكن التعرّف عليها في الخارج، ويجب أن يكون القائد أكثر اهتماماً بالاحتفاظ بثروته من ممارسة السلطة حتى عندما يمكن تحديد موقع أصول القائد، فمن المرجّح أن يكون تجميد الأصول فعالاً في ظروف محدودة، فتكون الدولة المستهدفة بلداً فقيراً والقائد لديه القليل من الخيارات الأخرى للحصول على الثروة؛ يطلب المرسل فقط تغييرات متواضعة لا تهدد قدرة النظام على الاحتفاظ بالسلطة.²

لقد قامت كل من فرنسا وإنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية بفرض تدابير ضد مصر بعد تأميمها قناة السويس عام 1956، ما أوقع مصر في أزمة مالية بفقدانها بعض العملات الأجنبية التي كانت مقررة لتمويل تجارتها الخارجية، بدعوى أنّ قرار التأميم يخرق معاهدة القسطنطينية لسنة 1888،³ كما طبّقت الولايات المتحدة

¹ J. Gordon, Smart Sanctions Revisited. op. cite, p 327.

² ibid, p. 328.

³ محمد خليل برعي. علي حافظ منصور، العلاقات الاقتصادية الدولية، ط1، مكتبة القاهرة الحديثة، دار المحامي للطباعة، 1974، ص 214.

الأمريكية هذا الإجراء ضد إيران خاصةً بعد أزمة الرهائن عام 1979.¹

من الممكن أيضاً أن يتم إيقاف الدعم التقني في مجال معين، سواء لاستخدامه من جانب الدولة المستهدفة أو لاستخدام الإيرادات الناجمة عنه، في أغراض مخالفة للقانون الدولي أو لأن اقتصاد الجهة المستهدفة يركز عليه إلى حد كبير، ما يدفعها إلى تبديل سلوكها، ويتم منع تصدير سلع استراتيجية معينة (مواد مستخدمة في المفاعلات النووية والوقود النووي)، أو منع التزويد بالطائرات وقطع الغيار الخاصة بها، ومنع التزويد بالأقمار الفضائية أو معدات استخراج النفط والغاز الطبيعي، أو تخفيض أو إلغاء برامج المعونة الفنية والتدريب.² هناك أيضاً فرض الحظر على الفائدة وغيرها من المدفوعات التمويلية، وتقييد أو وقف حركة رأس المال من وإلى الدولة المستهدفة، ووضع قيود على إعادة تمويل الدين أو إعادة جدولته، ومنع حصول الدولة المستهدفة على قروض أو مساعدات مالية، وتطبيق معاملة ضريبية محدودة على معاملات الدولة المستهدفة ورعاياها، وهذا يعود إلى أن نظام الاقتراض والمساعدات المالية والائتمانات، أصبح من المسائل الضرورية في النظام الاقتصادي الدولي المعاصر، وعادةً ما تكون مقدمة من الدول القوية اقتصادياً إلى الدول الضعيفة، عبر المصارف الدولية المعروفة، ومتى ما أُريد استهداف دولة معينة تلجأ الدول إلى مثل هذه الوسائل لتحقيق الضغوط اللازمة، وخير دليل على ذلك ما قامت به الولايات المتحدة الأمريكية وما زالت من فرض التدابير، ضد دولة نيكارغوا بدعوى منع التسرب الشيوعي إلى القارة الأمريكية، وفرضها تدابير على كوبا، بعد نجاح فيدل كاسترو 1959، وفرضها تدابير ضد ليبيا منذ سبعينيات القرن الماضي، وضد سورية في الثمانينيات وتجديدها وتوسيع نطاق فرضها منذ عام 2011 وحتى الآن.

ثانياً- المشتريات التحويلية: ويتم شراء المواد الاستراتيجية من الدول المحايدة، وتخزينها لمنع وصولها إلى الدول أو الدولة المستهدفة، ويركز هذا الإجراء على حرمان الدولة تلك من الحصول على الموارد الاقتصادية أكثر من تركيزه على الشروط التجارية، ولكي يتم ذلك بفعالية يجب توافر الشروط:³

¹. إحسان هندي، مبادئ القانون الدولي (في السلم والحرب). ط1، دار الجليل، دمشق، 1984، ص 71.

². محمود حسن حسني، العقوبات الاقتصادية الدولية والعالم العربي "دراسات لمحددات النجاح"، مرجع سابق، ص 35.

³. خلف بو بكر، العقوبات في القانون الدولي المعاصر، مرجع سابق، ص 16.

- كفاءة الإدارة المشرفة على تنفيذه وسرعة إجراءاتها.

- مدى استعداد الدّول المنفّذة له للتضحية بمصالحها الاقتصادية من أجل نجاح تطبيقه.

- مدى تأثيرها في الدّول المحايدة وإغرائها للحصول على امتيازات في الاتجار معها، وحرمان الدّول المستهدفة من الفوز بها، ومثال ذلك، المقاطعة العربية لسلطة الاحتلال الإسرائيلي، إذ كانت البلدان العربية تبذل ما في وسعها لإغراء الشركات الدوليّة في الحصول على امتيازات لديها من أجل صرف نظرها عن التعامل مع سلطة الاحتلال بل كانت هذه المؤسسات تُخَيّر بين أن تتعامل معها أو معه.¹

ثالثاً- نظام القوائم السوداء: تقوم على قوائم أسماء يتم من خلالها إدراج أشخاص أو مؤسسات أو كيانات تتبع للدّولة المستهدفة، في أعمال غير قانونيّة أو انتهاكات إنسانيّة في قوائم سوداء، فتطبّق عليهم أحكام الدّولة المعتديّة فيما يتعلق بالحظر والمقاطعة، ومثال ذلك إدراج الولايات المتحدة الأمريكية لعدد من الشخصيات والمؤسسات والشركات السوريّة في القائمة السوداء التي هي أسستها مع بداية الأزمة السورية عام 2011.²

وأخيراً يمكن القول، بأنّ التدابير التجاريّة والمالية، تعترضها في الغالب مشكلات هيكلية عند تنفيذها غير قابلةٍ للحل، ومن الممكن ألا تحقق الفعالية اللازمة والمطلوبة من فرضها، ولكن في الوقت نفسه تلك الفعالية يجب أن تُفهم على نطاق أوسع من مجرد الامتثال المستهدف، فيمكن النظر إلى فعاليتها في حال زادت من التكاليف على الفاعل المستهدف أو أثّرت على حساب صنع القرار، ولذلك عندما يكون الامتثال للهدف منخفضاً جداً، يمكن عد فرض التدبير ناجحاً في الأحوال التي يكون فيها المرسل راضياً عن النتيجة، بغض النظر عن الامتثال الفعلي.

¹. فؤاد حمدي بيسيسو، تأثير المقاطعة الاقتصادية العربية على الاقتصاد الإسرائيلي، ط 1، منشورات دائرة الأبحاث والدراسات. البنك المركزي الأردني، عمان، الأردن، 1971، ص 15.

². محمود حسن حسني، العقوبات الاقتصادية الدولية والعالم العربي "دراسات لمحددات النجاح"، مرجع سابق، ص 34.

- خولة محي الدين يوسف، العقوبات الاقتصادية الدوليّة المُتخذة من مجلس الأمن وانعكاسات تطبيقها على حقوق الإنسان، مرجع سابق، ص 97.

الباب الأول

التدابير الاقتصادية الدولية القسرية المفروضة ضدّ سورية

الباب الأول

التدابير الاقتصادية الدولية القسرية المفروضة ضد سورية

تمهيد وتقسيم:

تعرّضت الجمهورية العربية السورية للتدابير الاقتصادية القسرية منذ مطلع الثمانينيات من القرن الماضي، نتيجة مواقفها السياسية من القضايا العربية والإقليمية، واستمرّ فرض تلك التدابير حتى يومنا هذا، ترافق ذلك مع مراحل ازدادت فيه شدة التدابير ومراحل أخرى خفّت تطبيقها، بالتزامن مع مراحل الشدة والإنفراج في العلاقات السورية الدولية، ومع أنّ الدراسة تركّز على بحث أثر التدابير الاقتصادية الدولية القسرية في السياستين المالية والنقدية، إلّا أنّه وفي معرض البحث ظهرت الحاجة إلى دراسة الأسباب الأخرى المعاصرة لمراحل فرض التدابير التي أسهمت إلى حدٍ كبير في تعميق أثر التدابير، على عد أنّ إدراك الأثر المستقل للتدابير الاقتصادية يكون في غاية التعقيد لخضوعه إلى جملة من التشابكات والعوامل وحاجته لمدة طويلة، إذ لا يمكن القياس المستقل والمجرّد لأثرها دون دراسة السياسات الحكومية السابقة والمصاحبة والتي قد يكون لها الأثر في تعميق أو أثر التدابير موضوع الدراسة أو تخفيفها، إنطلاقاً من السابق سنتطرق في هذا الباب إلى الفصلين الآتيين:

الفصل الأول: التدابير الاقتصادية الدولية القسرية المفروضة ضد سورية في مرحلة الثمانينيات وآثارها.

الفصل الثاني: التدابير الاقتصادية الدولية القسرية المفروضة ضد سورية منذ عام 2011 وآثارها.

الفصل الأول

التدابير الاقتصادية الدولية القسرية المفروضة ضد سورية في مرحلة الثمانينيات وآثارها

تمهيد وتقسيم:

تُستعمل التدابير الاقتصادية الدولية أداة للسياسة الدولية تحت غطاء أو مسمى مكافحة الأعمال التي تعدُّ غير متوافقة مع وصفات القانون الدولي، وهي منتصف الطريق بين السلام والحرب والقوة والتسامح والصراع المسلح والدبلوماسية المعلقة، وتستعمل كأداة مشتركة ومتكررة في العلاقات الدولية، وتُطبق الحكومات في العادة التدابير للضغط على المجموعات أو الأنظمة المستهدفة، إما لتغيير سلوك بلد أو نظام مستهدف لإخضاعه للامتثال لأهداف معينة.

وقد خضعت سورية دولةً ونظاماً إلى مجموعة من التدابير منذ ثمانينيات القرن الماضي، وذلك على خلفية تصنيفها من قبل الدول الفارضة ضمن فئة الدول "الراعية للإرهاب" بحسب زعمها.

يتولى هذا الفصل دراسة التدابير الاقتصادية القسرية التي فرضت على سورية مرحلة الثمانينيات، وما

لحق هذه التدابير والحصار الحاصل ضد سورية من آثار على صعيد المالي والنقدي، على النحو الآتي:

المبحث الأول: التدابير الاقتصادية الدولية القسرية المفروضة ضد سورية في مرحلة الثمانينيات.

المبحث الثاني: آثار التدابير الاقتصادية القسرية المفروضة ضد سورية في مرحلة الثمانينيات.

المبحث الأول

التدابير الاقتصادية الدولية القسرية المفروضة ضد سورية في مرحلة الثمانينيات

عاشت سورية نتيجة مواقفها من الصراع العربي - الإسرائيلي ومواقفها من القضايا الإقليمية تغييرات استثنائية منذ مطلع عقد الثمانينيات، في محيط مضطرب وموقف دولي حاول حصارها لتغيير مواقفها، ولجأت الولايات المتحدة الأمريكية في تلك الأثناء إلى فرض العديد من التدابير الاقتصادية القسرية بسبب تلك المواقف وانطلاقاً من ذلك سنتطرق في هذا المبحث إلى بحث الخصائص البنوية للاقتصاد السوري قبل الثمانينيات في **المطلب الأول** لمعرفة هذه التغييرات، لننتقل في **المطلب الثاني** إلى دراسة التدابير الاقتصادية الدولية القسرية المفروضة ضد سورية من الدول الغربية والعربية، وفق الآتي:

المطلب الأول: الخصائص البنوية للاقتصاد السوري قبل الثمانينيات.

المطلب الثاني: التدابير الاقتصادية الدولية القسرية المفروضة من الدول الغربية والعربية في مرحلة الثمانينيات.

المطلب الأول

الخصائص البنيوية للاقتصاد السوري قبل الثمانينيات

تتطلب دراسة التدابير الاقتصادية الدولية القسرية المفروضة على سورية وأثارها فهماً للأوضاع الاقتصادية السائدة قبل فرضها لتكتمل الصورة اكتمالاً واضحاً حول الأثر المتحقق أو غير المتحقق من هذه التدابير ومواطن الخلل التي عملت تلك التدابير على تعريضها إن وجدت، وهذا ما سيتم التطرق إليه فيما يأتي:

الفرع الأول: التطورات الهيكلية التي طرأت على الاقتصاد السوري في السبعينيات.

الفرع الثاني: التدفقات المالية الخارجية ودورها في عملية التنمية الاقتصادية مرحلة السبعينيات.

الفرع الأول

التطورات الهيكلية التي طرأت على الاقتصاد السوري في السبعينيات

أولاً- قبل قيام الوحدة مع مصر: كانت حركة المد الاشتراكي التي أصابت سورية مع بداية الستينيات جزءاً من الحركة الاشتراكية والشيوعية العالمية في ذلك الوقت، مدعومة من الاتحاد السوفيتي الذي أثر في دعم حركات التحرر الوطني ضد الاستعمار الغربي في دول آسيا وإفريقيا التي أفرزت أنظمة حكومية ذات توجه اشتراكي في هذه الدول التي كانت سورية جزءاً منه رغم أن حركات التحرر الوطني في سورية وحكومة الاستقلال كانت ذات توجه ليبرالي وطني اعتمدت في أساسها على برجوازية اقتصادية نشأت مرحلة الحرب العالمية الثانية وما قبلها واستطاعت هذه البرجوازية التي كانت لها حظوتها التأثير في صياغة القرارات الاقتصادية في ذلك الوقت بما يخدم مصالحها الصناعية والتجارية الذي تجلّى بفصل الوحدة المالية والنقدية مع لبنان وتمايز التشريع الضريبي في سورية عن مثيلها في لبنان، فأرست عدداً من الصناعات الراقية والمتطورة في ذلك الوقت مع سياسات مالية ونقدية ذات توجه استقلالي ليبرالي متقدم.¹

ولكن مع تبدل النظام السياسي في سورية عقب الوحدة مع مصر ومن ثم ثورة الثامن من آذار عام 1963 ووصول حزب البعث العربي الاشتراكي للسلطة، تم إرساء حزمة من التغييرات الاقتصادية الكبرى التي

¹. مطانيوس حبيب، أوراق في الاقتصاد السوري، دار الرضا، دمشق، سورية، 2006، ص 143.

قلبت البنية الاقتصادية السورية وخاصةً مع حركات التأميم الكبرى التي أدت إلى هروب رؤوس أموال كبيرة من سورية قُدرت بأكثر من (800) مليون ل.س، وهي تعادل حينها أكثر من أربعة أضعاف الرأسمال المستثمر في المؤسسات الرأسمالية الصناعية التي تم تأميمها، وقد شكلت الخسارة الأولى للاقتصاد السوري في ذلك الوقت. إن المدَّ الاشتراكيَّ العالميَّ والذي كانت سورية جزءً منه في ذلك الوقت قام على فكرة ايديولوجية موحدة وهي تأميم الاقتصاد وخصخصة السياسة، فنأى بالملكية العامة لوسائل الإنتاج، وعلى اثره تم تأميم المصانع والأعمال والمؤسسات التجارية وخصَّ العمل السياسيَّ بالأحزاب الاشتراكية أو بأغلب الأحيان بالحزب الواحد محتكراً العمل السياسيَّ بهذا الحزب.¹

أما عن الحالة السورية، فقد استطاعت سورية في المرحلة الأولى من التدخل الكبير في الاقتصاد من خلال القطاع العام الذي بدأ ونشأ بتأميم المعامل والمؤسسات الاقتصادية التي كانت للقطاع الخاص، فقامت الحكومات الاقتصادية بتوسيعه وتطويره بشكلٍ كبيرٍ، وتأسيس منشآت البنية التحتية الكبرى والمشروعات العملاقة في مختلف المجالات في قطاعات الكهرباء والمياه وغيرها، وأدت الدولة تأثيراً مباشراً وقوياً في الاقتصاد، الأمر الذي ساعد على رفع معدلات النمو بشكلٍ ملحوظ في السبعينيات، وأسهم العمل التدخلية للدولة في رفع متوسط معدل النمو السنوي من (2.6%) في المرحلة الأولى إلى (5.2%) في المرحلة الثانية.²

ثانياً- بعد قيام الوحدة مع مصر: حتى قيام الوحدة بين سورية ومصر عام 1958، كان نمط الاقتصاد الحر (اقتصاد السوق) سائداً في سورية لتتجه فيما بعد نحو نمط الاقتصاد الموجّه، فأعدت الخطط الخمسية منذ عام 1961، واستمرَّ الأمر على هذه الحال باستثناء المدة ما بين عامي (1990-2000) التي اتسمت بغياب الخطط الخمسية، ومنذ عام 1970 بدأ الاقتصاد السوري بالتوجّه نحو تحرير أكثر للنشاط الاقتصادي، وإفساح المجال أمام القطاع الخاص للمساهمة في عملية التنمية الاقتصادية مع القطاع العام في إدارة الموارد الاقتصادية، وفي إنشاء المشروعات التي كان ممنوعاً عنها إلى ذلك الوقت، وبالتالي أصبحت التعددية الاقتصادية سمة أساسية

¹. المرجع السابق، ص 143.

². مطانيوس حبيب، الاقتصاد السوري، نسخة مقدمة من الباحث لمشروع التقرير الوطني الاستراتيجي لمشروع سورية 2025: محور الاقتصاد والانتاجية.

للاقتصاد السوري في تلك المرحلة، فهدفت إلى تعبئة الموارد المتاحة لتحقيق معدلات نمو مرتفعة في الإنتاج.¹ لقد عدت الحركة التصحيحية التي قادها الرئيس الراحل حافظ الأسد في 16 تشرين الثاني عام 1970، بداية عهد جديد لتحقيق النهضة التنموية في سورية، فوضعت أهدافاً عدّة لنقل البلاد من بلدٍ زراعيٍّ متخلفٍ إلى بلدٍ صناعيٍّ متطوّر، يعتمد على تصنيع مواد الخام والمنتجات الزراعية، ويقوم بتصدير السلع الصناعية، كما ركّزت الدولة على إقامة مؤسسات القطاع العام، لكي تؤدي تأثيراً رائداً في الاقتصاد الوطني وشجّعت الحرفيين والصناعيين في القطاع الخاص على إقامة منشآت صغيرة ومتوسطة بهدف الاستفادة من الإمكانيات الفردية المتاحة، وتشجيع رؤوس الأموال المهاجرة على العودة والمساهمة في بناء الوطن.

مع بداية عام 1971، تمّ البدء بتنفيذ الخطة الخمسية الثالثة (1971-1975) وبدأت المؤسسات الدستورية والتنظيمات الديمقراطية تمارس صلاحياتها واختصاصاتها في ترسيخ المكتسبات الاشتراكية التي تحققت خلال المرحلة الأخيرة بعد الاستقلال، واتبعت مجموعة إجراءات لمواجهة حالة الركود الاقتصادي التي كانت قائمة، وكان الهدف منها هو فتح مجال أكبر أمام القطاع الخاص للمشاركة في الاستيراد والتصدير والاستثمار، وصدر عفو عن الرساميل التي هُزبت سابقاً، وأُجيز استيراد سلع كانت ممنوعة وجرى تخفيض سعر صرف العملة السورية لتشجيع التصدير،² كما أُطلق شعار التعددية الاقتصادية، وتمّ تخفيف بعض القيود على مستوردات القطاع الخاص، وصدر تشريع يشجع رؤوس الأموال المغتربة التي هُزبت إلى الخارج برساميلها إثر موجة التأميم في النصف الأول من الستينيات للعودة للاستثمار في البلاد في محاولة لتجاوز الركود الاقتصادي الموروث عن مرحلة (1966-1970)،³ وتم إحداث المناطق الحرة عام 1971 لتشجيع الصناعات التصديرية،

¹. نبيل سكر، الإصلاح الاقتصادي في سورية، دار الريس، بيروت، لبنان، 2000، ص 13.

². ألبر داغر، التحديات الاقتصادية والتنموية التي تواجه سورية ولبنان في ظل المتغيرات الإقليمية والدولية، مجلة الدفاع الوطني، العدد 33، كلية الاقتصاد وإدارة الأعمال، الجامعة اللبنانية، 2000.

³. أتت خطوة التأميم عام 1961 بعد أن تمت الوحدة الاقتصادية مع مصر عام 1958، فتم التوجه نحو الاقتصاد الاشتراكي، نص المرسومين (117-118) على التأميم الكلي لجميع المصارف وشركات التأمين البالغ عددها في ذلك الحين (70) شركة ومصرف، بالإضافة إلى التأميم الكلي والجزئي لخمسة عشر شركة صناعية منها اثنتا عشر شركة تساهم الدولة بنسبة 50% من رأسمالها، وتحولت أسهمها كلها على سندات اسمية على الخزنة لمدة (15) عاماً بفائدة قدرها (4%) واعتبرت قيمة كل سند حسب سعره في البورصة قبل يوم واحد في صدور المرسوم، كما أمم المرسوم 119 شركات صناعية أخرى، وحظر على كل شخصية طبيعية أو قانونية أن تمتلك أسهماً تزيد قيمتها عن مائة ألف ل.س، وتؤول قيمة الأسهم الزائدة عن ذلك المبل إلى الدولة. عبير عطيرة، متطلبات إعادة هيكلة الاقتصاد السوري وأبعاده من أجل الدخول في منظمة التجارة العالمية، رسالة

كما انضمت سورية إلى منظمة ضمان الاستثمارات العربية، وصدّقت على الاتفاقية العربية لتسهيل الاستثمارات وحمايتها، كما أُحدثت في نيسان عام 1971، سوقاً موازية للقطاع الأجنبي إلى جانب السوق الرسميّة، لكن مع الإبقاء على نظام مراقبة القطع.¹

لقد أفضت عمليّة التعبئة التنمويّة التوسعيّة الشاملة للموارد إلى نمو الاقتصاد السوري خلال عقد السبعينيات بمعدلاتٍ عاليةٍ غير مسبوقَةٍ متجاوزاً بذلك معدلات النمو في دول الخليج العربي أيضاً،² وقد ركّزت سورية في هذه المرحلة على بناء البنية التحتيّة القوميّة، كما وجّهت جلّ استثماراتها نحو الصناعة، كما تم شراء مصانع مختلفة وجاهزة على طريقة المفتاح باليد كمعامل البناء والزجاج، ومصانع الألمنيوم والكابلات ومعامل اسمنت وثلاثة معامل أسمدة، ومصفاة نفط، وأربعة مصانع سكر وعدد من معامل الصناعات الذاتيّة والنسيج،³ ويمكن تسمية هذه المرحلة بمرحلة "الفورة البتروليّة" وارتفعت أسعار النفط واستفادت سورية كثيراً من المساعدات والأموال القادمة من الخليج والدول الغربيّة، وتم توظيفها في استثماراتٍ عامّةٍ ضخمةٍ وطموحةٍ، أدّت إلى تزايد كبيرٍ في معدلات النمو، وتم ترسيخ مفاهيم دولة الرفاه التي تؤمّن التوظيف الكامل وتحافظ على قوة شرائية معقولة لمواطنيها،⁴ إضافة إلى تأثر الاقتصاد السوري خلال هذه الحقبة إيجابياً بالمتغيرات الدوليّة والإقليميّة في ارتفاع أسعار النفط عام 1973، الذي أدى إلى ارتفاع حجم التدفقات الماليّة الخارجيّة من مساعداتٍ حكوميّة، وتحويلات عاملين في الدول النفطية، فضلاً عن عائدات النفط العراقي، وعائدات تصدير النفط السوري.

لقد أتاحت المساعدات التي حصلت عليها سورية من الدّول العربيّة والتي بلغت نحو (1.5) مليار دولار سنوياً، والتي شكلت نحو (60%) من إجمالي الاستثمارات العامة والخاصة ونحو (80%) من كل الاستثمارات العامة التي تأتي عملياً من مصادر خارجيّة، جبهات عملٍ واسعةٍ للقطاع الخاص ما بين عامي (1973-1977)، عبر النفقات الحكوميّة الاستثماريّة لإقامة مشروعاتٍ كثيرةٍ للبنية التحتيّة أو بناء مصانع وإقامة

ماجستير، كلية الاقتصاد، جامعة تشرين، اللاذقية، سورية، 2006، ص 18.

¹. سمير سعيان، "الأثار الاجتماعية للسياسة الاقتصادية"، جمعية العلوم الاقتصادية (المركز الثقافي في المزة)، دمشق، 2009، ص 7.

². محمد جمال باروت، التقرير الاستشرافي الأساسي الأول لمشروع سورية 2025: محور الاقتصادي. مسح المسارات الاقتصادية الكلية وتحليل اتجاهاتها الأساسية في سورية (1970-2005)، المشاهد المستقبلية: المرجعية، الليبرالية، دمشق، 2008، ص 93.

³. ألبر داغر، التحديات الاقتصادية والتنموية التي تواجه سورية ولبنان في ظل المتغيرات الإقليمية والدولية، مرجع سابق.

⁴. د. دريد درغام، الإنفاق الإنمائي العام والخاص في سورية. جمعية العلوم الاقتصادية السورية، دمشق، 2000، ص 2.

شركات حكومية أخرى، كما شكّلت ساحة عملٍ واسعةٍ أمام القطاع الخاص الذي اندفع بقوةٍ بعد نحو عقدٍ من التأميم والتضييق.¹ غير أنَّ هذا التوجّه نحو اقتصاد السوق قد جرى قطعه لأسبابٍ سياسيةٍ، فبعد توجّه السادات لإقامة صلحٍ منفردٍ مع كيان الاحتلال "إسرائيل" وزيارته لها وخطابه في الكنيسة عام 1977، بدأت سورية تغيير سياستها الاقتصادية وعادت لتحكم قبضة الدولة على الاقتصاد وأوقفت توسيع خطوات التحوّل نحو اقتصاد السوق دون أن تتراجع عما قامت به من خطوات وتوجّت هذه العودة بمؤتمر الصمود والتصدي في بغداد عام 1978، ثم بتوقيع اتفاقية الصداقة السورية السوفيتية عام 1980.

الفرع الثاني

التدفقات المالية الخارجية ودورها في عملية التنمية الاقتصادية في مرحلة السبعينيات

استطاعت سورية مرحلة السبعينيات تنفيذ البرامج الاستثمارية الضخمة وإنشاء المشروعات الخاصة بالبنية التحتية، بالاعتماد على نوعين من الدعم، ماديّ (أموال متدفقة من الخليج والدول الغربية من مساعدات وإعانات مالية ونقدية)، فضلاً عن الدعم التقني (خبرات ورؤساء تقني من الدول الاشتراكية)، وقد تمّ الاستعانة بهذه المعونات والتقنية في تنفيذ استثمارات عامة وطموحة أدت إلى تحقيق تزايد كبير في معدلات النمو. ويمكن إيجاز مصادر هذه التدفقات فيما يأتي:

أولاً- عائدات الترانزيت النفطية وتزايد الإنتاج النفطي: شكّلت سورية ممراً لأنابيب النفط، وتمكنت من الحصول على عائدات ترانزيت منه، وقد اقتصررت هذه العائدات على تلك التي كانت يوفرها مرور النفط العراقي عبر الأراضي السورية، شكّلت إيرادات النفط العراقية من كركوك إلى بانياس مصدراً مهماً لتدفق الإيرادات، وقد بلغت عائداته حوالي 142 مليون دولار سنوياً، وقد استمرت هذه العائدات إلى أن توقفت عام 1982.

أما بالنسبة إلى تزايد الإنتاج النفطي فقد كُلفت الشركة السورية للنفط عام 1964 باستكمال أعمال التنقيب،² بناءً

¹. سمير سعيان، "الأثار الاجتماعية للسياسة الاقتصادية"، مرجع سابق، ص 7.

². بدأ التنقيب عن النفط في سورية في بداية العقد الثاني من القرن العشرين من قبل شركة النفط العراقية، واستمرت حتى بداية العقد السادس، لتبدأ بعدها في منتصفه شركة منهل، تلتها شركة كونكورد الألمانية.

د. عبد الرؤوف رهيان، (2009). التقسيم الجغرافي لموارد النفط والغاز في سورية (دراسة في الجغرافية الاقتصادية)، مجلة جامعة دمشق، المجلد 25، العدد الأول + الثاني، 259-290، دمشق، سورية، 2009، ص 267.

على المرسوم التشريعي رقم (132) الذي حظر الشركات الأجنبية حق التنقيب والاستثمار على الأراضي السورية تبعاً لمبدأ استثمار النفط وطنياً وتحقيق التكامل في التنقيب والاستخراج والنقل والتكرير والتسويق، بعد أن قامت الدولة بتأميم منشآت لنقل النفط العراقي داخل الأراضي السورية، وقد أنيطت هذه المهمات بوزارة النفط والثروة المعدنية بموجب المرسوم التشريعي رقم (94) لعام 1974 التي تتولى الإشراف على جميع الشركات الوطنية العاملة في مجال النفط والغاز، وقد بدأ الإنتاج النفطي في سورية عام 1968 بكميات تجاوزت المليون طن، ومع توجّه سورية نحو التنمية الاقتصادية الشاملة توسّعت الاستثمارات النفطية وتطورت من خلال تطور نشاط الشركة السورية النفطية والشركات العاملة الأخرى، مثل شركة الفرات للنفط وشركة دير الزور للنفط، وازداد الإنتاج ليصل إلى (10) مليون طن عام 1976، ثم تراجع قليلاً ليستمر عند حدود (8.5) مليون طن عام 1985. وقد أدت زيادة الإنتاج النفطي إلى تحويل سورية إلى مُصدّر للنفط الثقيل، واستحوذت الصادرات النفطية خلال مرحلة السبعينيات على (50-75%) من الصادرات الكلية،¹ وقد تراكمت زيادة الإنتاج هذه مع ارتفاع أسعاره في الأسواق العالمية بدءاً من عام 1973، الذي انعكس انعكاساً ممتازاً على الإيرادات النفطية المتدفقة إلى سورية.

ثانياً- المساعدات العربية التي توفّرت لسورية دولة مواجهة: حصلت سورية بعد نكسة حزيران عام 1967 على ثلث مجموع المساعدات التي وزعتها الدول النفطية العربية على الدول غير النفطية خلال حقبة (1973-1991)، في مؤتمرات الخرطوم عام (1967)، والرباط (1974)، وبغداد (1978)، وقد بلغت قيمتها خلال الحقبة المذكورة 12.5 مليار دولار² وشكّلت هذه المساعدات (65%) من إجمالي الاستثمارات العامة والخاصة، ونحو (80%) من كل الاستثمارات العامة التي تأتي عملياً من مصادر خارجية.³

اضطرت سورية منذ أوائل عهد الاستقلال السياسي وفي السنوات التي تلتها أن تستعين بالقروض الداخلية والخارجية، لسدّ الفجوة القائمة بين ازدياد النفقات العامة ومستلزمات الدفاع الوطني والاحتياجات الاستثمارية المستهدفة، وبين المدخرات والإيرادات المتاحة لتحقيق تنمية اقتصادية سريعة وتنفيذ خططها الخمسية الطموحة،

¹ محمد جمال باروت، التقرير الاستراتيجي الأساسي الأول لمشروع سورية 2025: محور الاقتصادي. مسح المسارات الاقتصادية الكلية وتحليل اتجاهاتها الأساسية في سورية (1970-2005)، مرجع سابق، ص 100.

² ألبير داغر، التحديات الاقتصادية والتنمية التي تواجه سورية ولبنان في ظل المتغيرات الإقليمية والدولية. مرجع سابق.

³ سمير سعيان، "الأثار الاجتماعية للسياسة الاقتصادية"، مرجع سابق، ص 7.

وقد شهد عقد السبعينيات إقراضاً سخياً من قبل المؤسسات المالية الدولية للدول النامية، وحصلت سورية على عدد من القروض وصلت إلى مبلغ (2323.5) مليون ل.س عام 1970.¹

الجدير ذكره أنه في الخطة الخمسية الثانية (1966-1970) بلغت النسبة الفعلية للقروض الخارجية (31%) عام 1966، وتدققت القروض والمساعدات الاقتصادية والمالية بعد حرب 1976، وكانت معظمها من البلدان العربية والاشتراكية، الأمر الذي جعل نسبة مساهمة الموارد الخارجية (37%) في نهاية الخطة، أما الخطة الخمسية الثالثة (1971-1975) فقد بدأت القروض والتسهيلات الائتمانية بالتطور، وهكذا ارتفعت قيمة القروض الخارجية من (0.262) مليار دولار عام 1970، إلى (3.978) مليار دولار عام 1980.²

لقد شكّلت المصادر السابقة للاقتصاد السوري بشكله الجديد، إذ تمّ توظيفها في سبيل إقامة قاعدة إنتاجية حديثة ومتنوعة، وذلك بالتركيز على تكثيف الاستخدام لعامل رأس المال نتيجة وفرة، وقد عكس التغيير في حجم الإنفاق العام في سورية خلال مرحلة السبعينيات التطور الحاصل في الميدان الاقتصادي، وارتفعت أرقام الموازنة بالأسعار الثابتة تسع مرات بين عامي 1970-1978، كما ارتفعت الاستثمارات التنموية من (3.9) مليار ليرة سورية في الخطة الخمسية الثانية (1966-1970) إلى (50.5) مليار ليرة في الخطة الخمسية الرابعة (1976-1980)، في الوقت الذي عرفت فيه سورية زيادة كبيرة في الاستيراد والاستهلاك، فقد زادت الواردات خلال عقد السبعينيات من (1.3) مليار ليرة عام 1970 إلى (16.2) مليار ليرة عام 1980،³ ولكن رغم ذلك كله فإنّ الاستخدام المفرط لرأس المال لم يترافق مع تطوير التنمية وتطوير رأس المال البشري وتطوير كفاءته في استخدام الموارد، ما أدى إلى هيمنة الخصائص شبه الريعية التوزيعية على الخصائص الإنتاجية⁴ في الاقتصاد السوري.

¹. نعيم إبراهيم عبود، مشاكل وأزمات اقتصادية تقلق العالم، دمشق، 2005، ص 65.

². التقرير الاقتصادي العربي الموحد للعام 1984، ص 135.

³. ألبر داغر، التحديات الاقتصادية والتنموية التي تواجه سورية ولبنان في ظل المتغيرات الإقليمية والدولية. مرجع سابق.

⁴. محمد جمال باروت، التقرير الاستراتيجي الأساسي الأول لمشروع سورية 2025: محور الاقتصادي. مسح المسارات الاقتصادية الكلية وتحليل اتجاهاتها الأساسية في سورية (1970-2005)، مرجع سابق، ص 102.

ثالثاً- تحويلات العاملين السوريين في الدول النفطية: وتُعرّف تحويلات العاملين وفق دليل ميزان المدفوعات (الطبعة الخامسة) لصندوق النقد الدولي على أساس أنّها "تحويلاتٍ جاريةٍ خاصةٍ تضم السلع والأصول المالية من مهاجرين و/أو عاملين مقيمين خارج الدولة لمدة سنة أو أكثر، إلى أشخاص (عادةً أفراد أسرهم) في دولهم الأصل،¹ أما العاملون في الخارج لمدة تقل عن سنة (أي غير المقيمين في دول المهجر)، فإنّ تحويلاتهم تمثّل دخلاً تمّ الحصول عليه من العمل لمصلحة جهة غير مقيمة (في دولهم الأصل)، وبذلك فإنّها تدخل ضمن تعويضات العاملين تحت بند الدخل في ميزان المدفوعات.² وتمثّل التدفّقات الدولية الداخلة إلى البلد من تحويلات المغتربين سمة ثابتة في كثير من الاقتصاديات النامية واقتصاديات الأسواق الصاعدة، كما تشكّل مصدراً خارجياً مطرداً لرأس المال من أجل التنمية، وتبرز أهميتها المالية في تعويض خسارة رأس المال البشري في البلدان النامية من خلال الهجرة وامكانياتها في تعزيز النمو الاقتصادي. وفي سورية فقد بلغت تحويلات العاملين في السبعينيات حوالي (750) مليون دولار سنوياً وأواخر السبعينيات، وشكّلت مصدراً مهماً من مصادر تمويل العملية التنموية حينها، إذ مع تزايد توافد العمالة السورية إلى دول الخليج نتيجة الارتفاع الكبير الذي شهدته أسعار النفط، زادت التحويلات المرسلة، وكان لها دورها الفعال والإيجابي مرحلة السبعينيات.³

¹. صندوق النقد العربي، التقرير الاقتصادي العربي الموحد (أيلول 2006)، ص 175.

². المرجع السابق، ص 175.

³. ألبير داغر، أية سياسة صناعية لسورية، دار الأهلي، دمشق، سورية، 2007، ص 45.

المطلب الثاني

التدابير الاقتصادية الدولية القسرية المفروضة من الدول الغربية والعربية في مرحلة الثمانينيات

امتازت حقبة الثمانينيات في سورية بالتراجع المستمر لمعدلات التنمية الاقتصادية وبلوغها طريق مسدود نتيجة تناقص مواردها التمويلية نتيجة مواقف سورية من الحرب العراقية الإيرانية ضد العراق توقفت المساعدات العراقية والسعودية، في الوقت الذي زادت فيه وتيرة الحشد السياسي والاجتماعي المتزايد نتيجة الضغوط الخارجية والداخلية، ولذلك ولدراسة التدابير الاقتصادية الدولية القسرية على سورية، لابد من دراسة التغيرات التي طرأت على مصادر تمويل عملية التنمية التي اعتمدت عليها سورية في عقد السبعينيات، فتلك المصادر هي التي كانت مستهدفة، وتمّ التضيق عليها في محاولة حصارها في عقد الثمانينيات من خلال إجراءات، وهذا ما سيتم عرضه فيما يأتي:

الفرع الأول: التدابير الاقتصادية الدولية القسرية المفروضة من الولايات المتحدة الأمريكية.

الفرع الثاني: التدابير الاقتصادية الدولية القسرية المفروضة من الدول الغربية.

الفرع الثالث: التدابير الاقتصادية الدولية القسرية المفروضة من الدول العربية.

الفرع الأول

التدابير الاقتصادية الدولية القسرية المفروضة من الولايات المتحدة الأمريكية

تميّزت مرحلة السبعينيات بوجود تحولاتٍ مهمةٍ في البنية الاقتصادية والاجتماعية السورية، وتبنّت الدولة التعددية الاقتصادية وبقي فيها القطاع العام يحتلّ الدور القيادي في تلك المرحلة، وتمّ اكتشاف النفط واستثماره وطنياً، كما تمّ توفير مصادر تمويلية داخلية وخارجية كبيرة، فكان لتحويلات المغتربين في الخارج، والمساعدات الغربية والعربية وتحسن العلاقات الاقتصادية والتجارية الخارجية أثر كبير في توفير تلك المصادر المالية، واستطاعت سورية خلال تلك المرحلة بناء البنية التحتية في الاقتصاد، واستكملت مشروع سدّ الفرات، ووجّهت جلّ استثماراتها نحو الصناعة، إلّا إنّ هذا النمو كان نحو التوسّع الأفقي بالصناعات أي نحو إقامة المشروعات الصناعية فقط، ومع ضعف المواكبة بالاستثمار في رأس المال البشري، لم تستطع الدولة حينها

تحقيق نتائج مماثلة في عملية التصنيع ذاتها واكتفت بإشباع الحاجات المحلية دون التصدير.

يحدّد اصطلاح رأسماليّة الدّولة منتشرة الوظائف، الوصف الأمثل لسياسة الدّولة التّتمويّة السوريّة في تلك المرحلة، وحقّق لها انجازاتٍ مهمّة في مجال إقامة المنشآت الصناعيّة، وإنشاء بنيةٍ تحتيةٍ ضخمةٍ تجلّت في توسيع شبكات المياه والكهرباء والصرف الصحيّ والري، فضلاً عن استصلاح الأراضي وبناء السدود، واستثماراتٍ ضخمةٍ على مستوى الدّولة، والتوسّع في المجالات الاجتماعيّة، وترافق ذلك مع اتباع سياسة تثبيت الأسعار إدارياً، وتنظيم برامج للعمالة، واتباع سياسة إحلال الواردات، وتوفير التعليم المجاني والخدمات الصحيّة والدعم الاستهلاكيّ والإنتاجيّ،¹ ورغم ذلك كلّ لم تتجح السياسات السابقة في تحقيق التنمية الشاملة المستدامة والمطلوبة، وقد دخلت سورية بهذا الزخم القويّ عقد الثمانينيات، فكان لضخامة الموارد الماليّة حينها الأثر في إخفاء التشوّهات الهيكلية في بنية الاقتصاد السوري، وبدأ فيها وكأنّه اقتصادٌ مركزيّ موجّه، إلّا أنّ مظاهر الضعف والجمود بدأت تتسلّل إلى النظام الاقتصاديّ القائم.

مع أوائل عقد الثمانينيات بدأت المساعدات الماليّة الغربيّة منها والعربيّة بالانحسار، مزيجاً الستار عن اختلالات وجمود متغلغل في البنية الاقتصاديّة السوريّة، كانت قد أخفتها تلك المساعدات، بالتوازي مع حدوث أزمة الركود العالميّة وتضخم بين 1980-1987، التي انعكست آثارها على الدول الناميّة ومنها سوريّة، وزاد من تأثير هذه المنعكسات انخفاض عائدات تصدير النفط وارتفاع في قيم الواردات النفطية، فضلاً عن التدابير الاقتصاديّة التي فرضتها الولايات المتحدة الأمريكيّة، وامتناع الدول الغربيّة عن تقديم المعونات الإنمائية والقروض الميسرة، ومع اتخاذ سورية موقفها المعادي من اتفاقية "كامب ديفيد" وتصاعد حركات "الإخوان المسلمين" في سورية المدعومة خارجياً من بعض الأنظمة، وموقف سورية المعارض لحرب الخليج الأولى والحرب العراقية الإيرانية، تراجعت أموال الدعم التي كانت تقدّمها الدّول العربيّة من 1.5 مليار دولار سنوياً في السبعينيات، إلى 300 مليون دولار في الثمانينيات، بالتوازي مع انخفاض أسعار النفط عالمياً، الأمر الذي أسهم أيضاً في تقليص مساعدات الدّول العربيّة النفطية لسورية، وبذلك تراجعت إيرادات الخزينة مع استمرار أعباء الدفاع المرتفعة،

¹. نبيل سكر، الإصلاح الاقتصادي في سورية، جمعية العلوم الاقتصادية السورية، محاضرة الثلاثاء الاقتصادي، دمشق، سورية، 2000، ص 2.

وتراجع موجة الاستثمار الخاص.¹

منذ قيام الولايات المتحدة بوضع سورية على قائمة الدول الراعية للإرهاب عام 1979، كانت سورية هدفاً دائماً للتدابير الأمريكية، ف اتخذت جملة من الإجراءات القسرية ضد سورية من خلال أوامر تنفيذية وقوانين تُصدرها السلطات الأمريكية.

أولاً- سياسة الولايات المتحدة الأمريكية في فرض التدابير الاقتصادية القسرية:

ينظر صانعو السياسة في الولايات المتحدة الأمريكية إلى التدابير الاقتصادية على أنها أداة للسياسة الخارجية عالية التأثير ومنخفضة التكاليف، يمكن استخدامها لمواجهة الشواغل المخلة للأمن القومي والسياسة الخارجية، على هذا النحو اعتمدت حكومة الولايات المتحدة الأمريكية بشكل متزايد على هيمنة البلاد على النظام المالي الدولي، في سبيل الضغط على النشاط الذي تعدّه غير مشروع وتحفيز الحكومات والشركات الأجنبية والجهات الفاعلة الأخرى من غير الدول على تغيير سلوكها، فتمارس التدابير ضغوطاً اقتصادية ودبلوماسية توضّح المواقف السياسية أمام المجتمع الدولي من خلال استهداف جهات فردية معينة، أو قطاعات من اقتصاد الدولة، أو حكومة أجنبية بأكملها.

كثيراً ما يتردد دعاة حقوق الإنسان في المطالبة بفرض التدابير ولو جزئياً بسبب عواقبها السلبية المحتملة غير المقصودة. وما يثير قلق المدافعين عن حقوق الإنسان خاصة تلك العواقب السلبية المحتملة الناجمة عن الحظر الشامل، التي تحظر على الأشخاص الأمريكيين جميع المعاملات تقريباً مع الأشخاص والكيانات في البلد المستهدف، فإنّه وفي أسوأ حالة في التكاليف البشرية للتدابير الاقتصادية، أسهمت تلك التي تمّ فرضها ضد العراق في أزمة إنسانية، وما رافقها من سوء تغذية ونقص الإمدادات الطبية وتدمير البنية التحتية.² وفي حين اتخذ الكونغرس الأمريكي والسلطة التنفيذية منذ ذلك الحين خطوات إضافية لإعفاء صادرات الأغذية

¹. سمير سعيان، "الآثار الاجتماعية للسياسة الاقتصادية"، مرجع سابق، ص 8.

². Iraq Sanctions: Humanitarian Implications and Options for the Future, Global Policy Forum (Aug. 6, 2002),

14/9/2018 18:20 Available at

<https://www.globalpolicy.org/component/content/article/170sanctions/41947.html>

والأدوية والأجهزة الطبية من أنظمة التدابير الشاملة،¹ كثيراً ما تُبلّغ منظمات المساعدات الدولية عن حدوث خللٍ واضطراباتٍ في عملياتها، والتحديات التي تعترض جهودها الإنسانية. كما يمكن للقرارات التجارية القائمة على المخاطر من قبل المؤسسات المالية أن تؤثر أيضاً على المنظمات التي تقدم الخدمات الإنسانية، ويمكن أن تعوق الوصول إلى الخدمات المصرفية في البلدان التي توجد فيها تدابير.²

لقد بدأت برامج التدابير الأمريكية توتي ثمارها رداً على عدد من المخاوف المتعلقة بالسياسة الخارجية الأمريكية والأمن القومي. قد يكون لكل برنامج مجموعات مختلفة من الأهداف، والمدد، والمجالات، وأصحاب المصلحة، والسلطات القانونية اعتماداً على الحالة التي يسعى إلى تخفيفها. ويقوم جوهر هذه البرامج على فرض حظر على الأشخاص الأمريكيين الذين يتعاملون في "جميع الممتلكات والمصالح في الممتلكات"، أو تقديم الخدمات وتسهيل المعاملات مع الأشخاص الخاضعين للتدابير.³ وقد تكون تدابير شاملة "عامة" أو مستهدفة "محددة، موجهة"، وتمنع برامج التدابير الشاملة الأشخاص الأمريكيين بما في ذلك الأفراد والشركات والكيانات الأخرى،⁴ من إجراء جميع المعاملات تقريباً مع الأشخاص والكيانات في البلد المستهدف، حتى عندما يكون هؤلاء الأشخاص في بلدٍ ثالث، فالحصار الذي تفرضه الولايات المتحدة على كوبا خير مثال على برنامج التدابير الشاملة.

أما التدابير المستهدفة، فتُدار من خلال قائمة الأفراد والأشخاص المحظورين، التي تفرض تجميد الأصول وقيود السفر والقيود المفروضة على تلقي الخدمات المالية الأمريكية لأشخاص محددين.⁵ إذ نظراً

¹ Iraq Sanctions: Humanitarian Implications and Options for the Future, Ibid.

² Trade Sanctions Reform and Export Enhancement Act of 2000, Pub L. 106 -387, Title XI (2000) (the "TSRA").

³ على سبيل المثال: الأمر التنفيذي رقم 13599، 3 (2012) C.F.R. 77. حظر جميع الممتلكات ومصالح الممتلكات للحكومة الإيرانية، بما في ذلك المصرف المركزي الإيراني، وجميع المؤسسات المالية الإيرانية الموجودة في الولايات المتحدة، والتي تقع داخل الولايات المتحدة، أو التي تقع في حوزة أو سيطرة أمريكيين.

⁴ في سياق التدابير الأمريكية: يشمل مصطلح "الأشخاص" الأفراد والشركات والشراكات والكيانات الأخرى. 22 (2012) U.S.C. § 2798 (f).
⁵ تحتوي قائمة Specially Designated National (SDN)، على الأشخاص والكيانات الذين تم حظر أصولهم، والذين يُحظر على الأشخاص والكيانات الأمريكية التعامل معهم. يضيف مكتب مراقبة الأصول الأجنبية (OFAC)، بالتشاور مع وزارة الخارجية، أشخاصاً وكيانات إلى قائمة SDN عندما (1) يسميهم الرئيس في أمر تنفيذي أو (2) يطابق الشخص أو الكيان المعايير المحددة في التشريع أو الأمر التنفيذي ومدونة في تنظيم OFAC. يتم سرد الأشخاص والكيانات المعنية، جنباً إلى جنب مع برنامج العقوبات الذي تم تعيينهم بموجب، في مستند قابل

للامتداد واسع النطاق والهيمنة على الاقتصاد والنظام المالي للولايات المتحدة، يمكن للتدابير الشاملة والموجهة أن تغلق الأهداف المقصودة من النظام المصرفي الدولي إغلاقاً فعالاً وتعطل العمليات التجارية الأساسية.¹

تحتفظ الولايات المتحدة بسلطات أخرى غالباً ما تُستخدم جنباً إلى جنب مع التدابير لمقاضاة أو ردع الجريمة. وهي تشمل قوانين مكافحة غسل الأموال، وضوابط التصدير التي يطبقها ويفرضها مكتب الصناعة والأمن (BIS)،² والقيود المفروضة على المساعدات الأجنبية، وقانون الممارسات الأجنبية الفاسدة (FCPA).³ وكثيراً ما استخدمت هذه التدابير بحجة معالجة انتهاكات حقوق الإنسان. على سبيل المثال، تحافظ الولايات المتحدة على ضوابط التصدير على أدوات التعذيب وتقنيات المراقبة بغض النظر عن بلد المقصد.⁴ وعلى العموم فإنه يمكن اعتماد برامج التدابير إما من قبل رئيس الولايات المتحدة أو الكونغرس. والأكثر

للتنزيل يمكن للأشخاص والكيانات الأمريكية التحقق منه مقابل قوائم العملاء والموردين لضمان الامتثال.

¹. يعود ذلك في المقام الأول إلى الاستخدام السائد للأدوار في المعاملات الدولية، وتم إنشاء النظام الدولي للدفع وتحويل القيمة بطريقة تمر بها (95%) من المعاملات بالدولار الأمريكي عبر الولايات المتحدة.

– B. Carter, F. Farah, Overview and Operation of U.S. Financial Sanctions, 44 GEO.J. INT'L L, 2013, 903, 909.

². تفرض وزارة التجارة الأمريكية لوائح إدارة التصدير (Export Administration Regulations (EAR)، من خلال مكتب الصناعة والأمن (Bureau of Industry and Security (BIS)، تحكم هذه اللوائح عامة وتفرض ضوابط على تصدير وإعادة تصدير معظم السلع التجارية والبرمجيات والتكنولوجيا، بما في ذلك العناصر "ذات الاستخدام المزدوج" التي يمكن استخدامها للأغراض التجارية والعسكرية وبعض عناصر الدفاع.

وفقاً لمكتب الصناعة والأمن، يشير التصدير إلى نقل التكنولوجيا المحمية أو البيانات الفنية إلى جهة أجنبية أو إطلاقها إلى شخص أجنبي في الولايات المتحدة (يشار إليه أيضاً باسم التصدير المعتبر). وتحكم لوائح إدارة التصدير عامة: الصادرات من الولايات المتحدة، وإعادة تصدير أو إعادة نقل العناصر ذات المنشأ الأمريكي وبعض العناصر ذات الأصل الأجنبي التي تحتوي على أكثر من جزء صغير من المحتوى الأصلي الأمريكي، نقل أو الإفصاح للأشخاص من بلدان أخرى.

ويمكن العثور على العناصر الخاضعة للوائح إدارة التصدير في قائمة مراقبة التجارة (CCL) The Commerce Control List، فيتم تعيين رقم تصنيف فريد لمراقبة الصادرات (ECCN) Export Control Classification Number، لكل عنصر.

أما العناصر غير المدرجة في قائمة مراقبة التجارة مصنفة على أنها EAR99، ولن تتطلب معظم هذه المنتجات التجارية ترخيصاً لتصديرها. ومع ذلك، اعتماداً على الوهة أو المستخدم النهائي أو المستخدم النهائي للعنصر، قد يتطلب عنصر EAR99، ترخيص تصدير من مكتب الصناعة والأمن. 10:10 2020/3/25

<https://docs.microsoft.com/en-us/microsoft-365/compliance/offering-ear?view=o365-worldwide>

³. قانون الممارسات الأجنبية الفاسدة (FCPA) The Foreign Corrupt Practices (FCPA)، هو قانون الولايات المتحدة الأمريكية الذي يحظر على الشركات والأفراد الأمريكيين دفع رشاي للمسؤولين الأجانب مقابل المزيد من الصفقات التجارية. 15:10 2019/12/2

<https://www.justice.gov/criminal-fraud/foreign-corrupt-practices-act>

⁴. U.S. Dep't of Commerce Bureau of Industry and Security, Control Policy—CCL Based Controls. (July 7, 2017). 22/11/2019 13: 22.

<https://www.bis.doc.gov/index.php/documents/regulationdocs/416part-742-control-policy-ccl-based-controls/file> .

شيوياً أنّ البيت الأبيض يُطبّق التدابير من خلال أوامر تنفيذية. وقد فوّض الكونغرس بعض السلطات العامة إلى الرئيس، ما سمح للسلطة التنفيذية بالتفويض بالتدابير من خلال سلطات الطوارئ،¹ وبشكل أكثر تحديداً، يسمح قانون السلطات الاقتصادية الدولية في حالات الطوارئ (IEEPA)، للرئيس بفرض تدابير عند إعلان حالة الطوارئ الوطنية فيما يتعلق "بتهديد غير عاديّ أو استثنائيّ". . . للأمن القوميّ أو السياسة الخارجية أو لاقتصاد الولايات المتحدة"،² وله سلطة تقديرية كبيرة في ذلك.

وبغض النظر عن السلطات المخوّلة للكونغرس، يمكن للرئيس أن يفرض تدابير اقتصادية لتنفيذ قرارات مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، وهو أمرٌ مطلوب عموماً بموجب قانون مشاركة الأمم المتحدة لعام 1945،³ فإنّه وبخلاف بعض الدول التي تُعدّ فيها قرارات مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة جزءاً من القانون المحليّ، فإنّه يجب استخدام الصكوك القانونية المحلية لتنفيذ هذه التدابير في الولايات المتحدة.⁴

للكونغرس أيضاً سلطة تشجيع فرض التدابير وتشكيلها وتنفيذها من خلال التشريع، إذ غالباً ما تشارك في الضغط على الإدارة لمتابعة تدابير معينة دون إلزام الرئيس، ومن ناحية أخرى، كما أظهر التشريع الأخير المتعلق بروسيا وإيران، يمكن للكونغرس أيضاً وضع تدابير صريحة تستهدف معايير و/أو تسمية كيانات محددة

¹. إنّ قدرة الرئيس على السماح بالتدابير دون الإعلان عن حالة طوارئ وطنية محدودة، تستند إلى عدد من التشريعات المحددة، على سبيل المثال: يمنح قانون الهجرة والجنسية لعام 1952 الرئيس سلطة تقديرية واسعة لفرض قيود على التأشيرة من خلال أوامر تنفيذية. في عام 2014. تدرع الرئيس أوباما بهذه السلطة لحظر دخول الأشخاص الذين يتبين أنّهم مسؤولون عن انتهاكات حقوق الإنسان أو تورطوا في ارتكابها في جنوب السودان، (Exec. Order No. 13,664, 3 C.F.R. § 1 (2014)).

². U.S. Code, Title 50, War and National Defense, Chapter 35. International Emergency Economic Powers, section 1701. Unusual and extraordinary threat: declaration of national emergency, exercise of Presidential authorities, 50 U.S.C §170 (a) 2012.

³. United Nations Participation (UNPA), U.S. Code, Title 22, Foreign relations and Intercourse, Chapter 7, International Bureaus, Congresses, and the Like United Nations Organization, 22 USCS Section 287c. Economic and communication sanctions pursuant to United Nations Security Council Resolution.

⁴. عملاً بالمادة (41) من ميثاق الأمم المتحدة، المدوّنة في قانون مشاركة الأمم المتحدة 22 U.S.C. § 287c(a)، تدخل مثل هذه التدابير حيّز التنفيذ من خلال أمر تنفيذي، وغالباً ما تكون مصحوبة بإعلان حالة الطوارئ الوطنية، التي تستدعي سلطات الرئيس بموجب وكالة حماية البيئة، على سبيل المثال، لقد فرض الرئيس جورج دبليو بوش تدابير على الرئيس الليبي السابق تشارلز تايلور عام 2004، بعد قرار بالإجماع من مجلس الأمن الدولي بتجميد أمواله وممتلكاته.

يُعاقب عليها بفرض إجراءات رئاسية أكثر رسمية.¹

قد يكون للسلطة القانونية الأساسية لبرنامج تدابير معينة آثار على كيفية إدارة تلك التدابير أو تغييرها أو إنهائها، فقد يتطلب تخفيف برامج التدابير التي تم إنشاؤها وإنهائها من خلال السلطات التشريعية والتنفيذية (الكونغرس والرئيس) العمل، ومع ذلك، فإن معظم تدابير الكونغرس تتضمن فقرة تسمح للرئيس بالتنازل عن التدابير في ظل ظروف معينة، تتمحور عادةً إذا قرّر الرئيس أن مثل هذا التنازل "يخدم المصلحة الوطنية للولايات المتحدة"،² ويمكن للأمر التنفيذي بالمثل تعديل التدابير الناشئة عن أمر تنفيذي آخر أو تخفيفها أو إنهائها.³

ومن حيث المبدأ، يمنح مكتب مراقبة الأصول الأجنبية (OFAC) قدرًا معقولاً من السلطة التقديرية للوكالة، فإن عملية التعيين وشطب الاسم من القائمة غالباً ما تكون غير مفهومة جيداً، وتتأثر بمجموعة متنوعة من المحددات، وتؤثر وزارة الخارجية أيضاً تأثيراً حاسماً في تطوير التدابير وتنفيذها، كما يوجد مكاتب متعددة داخل وزارة الخارجية تتحمل المسؤولية ذات الصلة. ينسق مكتب سياسات العقوبات الاقتصادية وتنفيذها (SPI)⁴

¹. Countering America's Adversaries Through Sanctions Act, Pub. L. No. 115-44, 131 Stat. 886, § 5 (2017).

². سلطة التنازل هذه تمنح الرئيس حرية التصرف لتعديل أو تعليق أو إنهاء التدابير المصرح بها من قبل الكونغرس،

Public Law 109-344, 109th Congress, Darfur Peace and Accountability Act of 2006, PL 109-344 § 5(b).

³. بالنسبة إلى برامج التدابير المنصوص عليها بموجب سلطة الرئيس الطارئة، لدى الرئيس خياران عند تعديل التدابير: - إنهاء حالة الطوارئ الوطنية التي تبرر التدابير (1)(a) 50 U.S.C. § 1622). أو

- تعديل أو إنهاء أحكام تدابير محددة دون التأثير على حالة الطوارئ الوطنية الأساسية (d)(a) 50 U.S.C. § 1622).

يسمح الإبقاء على حالة الطوارئ الوطنية للرئيس بالاحتفاظ بالصلاحيات الممنوحة له/لها من قبل قانون سلطات الطوارئ الوطنية مع تخفيف بعض أجزاء برنامج التدابير، أحد الأمثلة على استخدامه كان في تخفيف التدابير المفروضة على السودان في الأمر التنفيذي E.O. 13761، الذي تدرّج فيه الرئيس أوباما في ذلك الوقت بسلطته للتنازل عن أحكام قانون السلام الشامل في السودان لعام 2004، وقانون إصلاح التدابير التجارية وتعزيز الصادرات لعام 2000، على النحو المطبق في السودان، "قانون محاسبة السودان وسحب الاستثمارات لعام 2007، Pub. L. 110-74, 121 Stat. 2516 (2007).

⁴. مكتب سياسات وتنفيذ العقوبات الاقتصادية The Office of Economic Sanctions Policy، مسؤول عن تطوير وتنفيذ العقوبات المتعلقة بالسياسة الخارجية التي تم تبنيها لمواجهة التهديدات التي يتعرض لها الأمن القومي بسبب أنشطة وبلدان معينة. يبني SPI دعماً دولياً لتنفيذ العقوبات الاقتصادية، ويوفر توجيهاً للسياسة الخارجية لوزارة الخزانة والتجارة بشأن تنفيذ العقوبات، ويعمل مع الكونغرس لصياغة تشريع يعزز أهداف السياسة الخارجية الأمريكية في هذه المجالات. تحافظ SPI على العقوبات وتنفذها لتعظيم تأثيرها الاقتصادي على أهدافنا وتقليل الضرر الذي يلحق بالمصالح الاقتصادية الأمريكية. ويعمل أيضاً على إزالة العقوبات الاقتصادية عندما يكون ذلك مناسباً لمكافأة وتحفيز السلوك المحسن أو إظهار دعم الولايات المتحدة للحكومات الديمقراطية المنشأة حديثاً. بالإضافة إلى ذلك، تقوم SPI بالتواصل حول قضايا العقوبات لمجموعة واسعة من الأطراف المهتمة بما في ذلك المنظمات غير الحكومية والشركات ومجموعات الشتات وغيرها. 12:10 2019/5/12

<https://www.state.gov/economic-sanctions-programs/>

في مكتب الشؤون الاقتصادية والتجارية سياسة وزارة الخارجية وتوجيهها إلى OFAC بشأن محددات السياسة الخارجية لتنفيذ التدابير، بما في ذلك الحصول على موافقة وزارة الخارجية للتعيينات والتوصيات الخاصة بقرارات ترخيص مكتب مراقبة الأصول.¹

يؤدي مكتب الشؤون الاقتصادية والتجارية والسفارات الأمريكية تأثيراً حاسماً في بيان عملية فرض التدابير القسرية، ويقوم بشرح سياسة التدابير الأمريكية للحكومات الأجنبية، والانخراط مع الشركات الأمريكية في الخارج بشأن الآثار التجارية لها، وتنسيق المشاركة الدبلوماسية في العلاقات الثنائية لتضخيم تأثيرها.

إنَّ محاولة هيمنة الولايات المتحدة الأمريكية على النظام المالي الدولي والاقتصاد العالمي، تُعطي التدابير الصادرة عنها نطاقاً أوسع من مجرد المساس بالأصول والكيانات الموجودة داخل ولايتها القضائية، فإنه بموجب معظم برامج التدابير التي تفرضها، فإنه ليس فقط، من غير القانوني أن يتعامل الأشخاص في الولايات المتحدة مباشرةً مع شخص يخضع للتدابير، ولكن أيضاً لتسهيل أي معاملة لها علاقة بذلك، حتى الشركات الأجنبية يمكن أن تكون مسؤولة عن تقديم الخدمات أو تسهيل المعاملات نيابةً عن الأشخاص المحظورين إذا كانت لديهم عمليات في بلد خاضع للتدابير وعمليات في الولايات المتحدة، وإذا كان موظفهم في الولايات المتحدة يقدمون أي دعم للعمليات في الدولة الخاضعة للتدابير.² وقد تكون تعيينات مكتب مراقبة الأصول الأجنبية مدعومة بمعلومات سرية أو حساسة لتطبيق القانون، والتي يمكن أن تُضفي بعض الغموض على الأمثلة الأكثر تفصيلاً للنشاط الخاضع للتدابير التي شكلت أساساً لقائمة SDN.³

وعموماً، فإنَّ مكتب مراقبة الأصول الأجنبية يعتمد في المقام الأول على الرصد الذاتي للقطاع الخاص والإبلاغ عنه، لضمان الامتثال للبرامج التي يديرها، ويقع على عاتق الأشخاص في الولايات المتحدة حظر أو

¹. Economic Sanctions Policy and Implementation, 16/5/2019 15:10 available at

<https://www.state.gov/economic-sanctions-policy-andimplementation/>

². هذا ما أدى إلى تطبيق تدابير مكتب مراقبة الأصول الأجنبية ضد حقل "شلمبرجير" النفطي، وهو كيان تم تأسيسه في جزر فيرجن البريطانية، فلم يتم منعه مباشرة من المعاملات مع البلدان بموجب التدابير الأمريكية.

Shearman & Sterling LLP, "Facilitation: A New Tool for Extraterritorial Sanctions Enforcement? Client Publication, April 17. 2015.

³. E. Ferrari, Are you Dreaming of an OFAC SDN Designation, Sanction Law (Aug. 10, 2017), 12/6/2019 14:14 Available at <https://sanction.law.com/dreaming-ofac-sdn-designation/>.

"تجميد" أي ملكية مرتبطة بشبكة SDN، والإبلاغ عن هذا الإجراء في غضون عشرة أيام إلى مكتب مراقبة الأصول الأجنبية،¹ وفي حال كانت المعاملة تتطوي على شخص أو كيان لم يتم تحديده جيداً، ولكّنه في بلد يخضع لتدابير شاملة، مثل كوبا وإيران، فإنّ يجب رفضها وإعادة الممتلكات إلى المنشأ.²

يجوز لمكتب مراقبة الأصول الأجنبية إصدار تراخيص للسماح بأنشطة ومعاملات معينة ستحظرها لوائح التدابير، ويمكن أن تكون التراخيص محدّدة أو عامة في نطاق النشاط المسموح به ومصمّمة بشكلٍ أو بآخر تبعاً لظروف الحالة، وعندما يُصرّح ترخيص لشخصٍ أو كيانٍ ما بالاشتراك في معاملةٍ معيّنة أو مجموعة من المعاملات، فإنّ الترخيص العام يسمّح بشكلٍ عام بأنواعٍ معيّنة من المعاملات، منها تلك المتعلقة بالسفر أو توفير الخدمات القانونيّة لشبكة SDN، وقد يتم إصدار التراخيص العامة في عملية تخفيف للتدابير للسماح للحكومة الأمريكية بفرصة لتوفير الإغاثة المؤقتة من الإجراءات قبل اتخاذ قرار نهائي بإنهاء التدابير إنهاء دائماً³، وقد يفرض الكونغرس بعض القيود على السلطة الرئاسيّة والإعفاءات القانونيّة، متضمنةً تلك التي تسمح بالتجارة الإنسانية واستيراد المواد الإعلامية.⁴

الجدير ذكره أنّ برامج التدابير في الولايات المتحدة الأمريكية تُفرض فرضاً صارماً، فيتربّط على

¹. Electronic Code of Federal Regulations (e-CFR), Title 31. Money and Finance: Treasury, 31 CFR 535.201- transactions involving property in which Iran or Iranian entities have an interest. 31 C.F.R. § 535.201-22 (2012)

². e.g., Electronic Code of Federal Regulations (e-CFR), Title 31. Money and Finance: Treasury, 31 CFR 535.201- transactions involving property in which Iran or Iranian entities have an interest. 31 C.F.R. § 535.201 (2012).

³. لقد أعلن الرئيس الأمريكي أوباما عن خطوات لتخفيف التدابير ضد بورما استجابة لعلامات الإصلاح السياسي الإيجابي في البلاد عام 2012، وقد أصدر مكتب مراقبة الأصول الأجنبية سلسلة من التراخيص العامة للسماح بتصدير الخدمات المالية والاستثمارات الأمريكية وكذلك استيراد السلع البورمية للولايات المتحدة. إنّ لمكتب مراقبة الأصول إمكانيات واسعة لفرض شروط على المعاملات المعفاة من قبل التراخيص العامة. بموجب الترخيص العام رقم 17، الذي أذن بالاستثمارات الأمريكية على نطاق واسع في بورما كجزء من عملية تخفيف التدابير، حدد مكتب مراقبة الأصول الأجنبية مجموعة من متطلبات إعداد التقارير. ولقد تكررت مرتين متطلبات الإبلاغ عن الاستثمار المسؤول قبل أن ينهي الرئيس أوباما الطوارئ الوطنية في مواجهة بورما، والتي بدورها أنهت جميع التدابير الأمريكية ضد البلاد.

- Exec. Order No. 13,742, 81 Fed. Reg. 70593 (2016).

- Miller Chevalier, Reporting Requirements on Responsible Investment in Burma (2012).

⁴. 50 U.S.C. 1702- Presidential authorities.

اختراقه مسؤوليات مدنية وجنائية¹، إذ لا تحتاج السلطات التنفيذية سوى إلى إثبات وقوع انتهاك²، كما تُفرض عقوبات ثانوية على أشخاص أجانب لانخراطهم في معاملات معينة مع أشخاص يعاقبون بالفعل من قبل الولايات المتحدة، ومن الممكن أن تحمل عقوبات مدنية تصل إلى ضعف مبلغ المعاملة أو 289.238 دولار، أيهما أكبر³، أو قد تُشكل انتهاكات التدابير جريمةً جنائيةً، وتخضع لعقوبة جنائية قد تصل إلى مليون دولار وسجن 20 سنة⁴.

ثانياً- استراتيجية الولايات المتحدة الأمريكية الخاصة بالإرهاب: على الرغم من أن مسألة حفظ السلم والأمن الدوليين مهمة تقع على عاتق مجلس الأمن، أيًا كان الخطر الذي يهددهما، إلا أنَّ الولايات المتحدة الأمريكية تجد نفسها مسؤولة عن ذلك وتتذرع بحماية الشرعية الدولية في تصرفاتها الدولية، فتلجأ إلى فرض التدابير ضد الدول بجهة أنَّ هذه الأخيرة تخرق القانون الدولي، ولا تحترم الشرعية الدولية، والظاهر أنَّ جميع الدول الخارجة عن طاعة الولايات المتحدة الأمريكية تعد خارقة لقواعد القانون الدولي بطريقة أو بأخرى، وهذا نابع من انتقائيتها في تطبيق القانون الدولي، وسياسة الكيل بمكيالين، وقد ركزت سياسة الولايات المتحدة الأمريكية في سبعينيات وثمانينيات القرن العشرين على ما أسمته "سياسة مكافحة الإرهاب"، فقامت بإنشاء لائحة أطلقت عليها اسم "لائحة الدول الداعمة للإرهاب"، وقد تضمن قانون المساعدة الأمنية الدولية ومراقبة تصدير الأسلحة الأمريكي عام 1976 [P.L.94-329]، في المادة (303) إنهاء المساعدات الأجنبية التي كانت تقدّمها الولايات المتحدة

¹. White & Case, Global Investigations: Reading The Signals (2014).

². عوامل التخفيف، مثل نقص المعرفة، ليست ذات صلة في تحديد الانتهاك، ولكن يتم اعتبارها فقط لتقييم مستوى العقوبة.
Farr, W. Gallagher (UK) LLP, Financial and Trade Sanctions Briefing III, U.S. sanctions and how they can apply to UK institutions and/or U.S. employees working with in those institutions, 2013.

³. 50 U.S.C. § 1705 (2007). The current ceiling is an adjustment to the statutory ceiling of \$250,000 pursuant to the Federal Civil Penalties Inflation Adjustment Act of 1990 (28 U.S.C. 2461 note).

See 31 C.F.R. § 501, App. A, (V)(B)(1)(a) (2012).

⁴. 50 U.S.C. § 1705 (c), Criminal penalties apply to one who "willfully commits, willfully attempts to commit or will-fully conspires to commit, or aids or abets in the commission of" a violation, attempted violation, conspiracy to violate, or cause to violate any license, order, regulation or prohibition under IEEPA, These penalties can be adjust-ed pursuant to 18 U.S.C. 3571 (2012).

الأمريكية للبلدان التي في نظرها تساعد أو تحرّض على الإرهاب الدولي.¹ وتمّ تضمين هذا البند في قانون المساعدة الخارجية لعام 1961، في الفقرة ((22 USC 2371 (620A))، ولكن سورية لم تتأثر به حتى عام 1979.

كما قد نصّ قانون إدارة التصدير لعام 1979 [P.L. 96-72] في الفقرة (i) في المادة (6) منه على "أن يقوم وزير التجارة ووزير الخارجية بإخطار الكونغرس قبل الترخيص بتصدير السلع أو التكنولوجيا التي تزيد قيمتها عن (7) ملايين دولار إلى البلدان التي تقرر أنّها دعمت أعمال الإرهاب الدولي، وفي التعديلات المعتمدة عام 1985 و 1986، تمّ تخفيض عتبة الإخطار من (7) ملايين دولار إلى مليون دولار.²

وقد جاءت قائمة الدول التي هي في نظر الولايات المتحدة راعية للإرهاب نتيجةً لهذين القانونين، ويتم إعداد هذه القائمة سنوياً من قبل وزارة الخارجية، وقد تم تحديد سورية منذ مدة طويلة "دولة راعية للإرهاب" وفق ما يتضمنه قانون المساعدات الخارجية عام 1961، وقانون إدارة التصدير عام 1979، وذلك بناءً على مزاعم تقوم على دعم الحكومة السورية طويل الأمد لحزب الله اللبناني، والجماعات المقاومة الفلسطينية³، وهي حركات مقاومة وطنية، ولكنها في نظر الولايات المتحدة الأمريكية جماعات وكيانات إرهابية.

ومع صدور قانون الأمن الدبلوماسي الشامل ومكافحة الإرهاب عام 1986 [P.L. 99-399] في الولايات المتحدة الأمريكية، فإنّ الفقرة (أ) من المادة (509) منه عدّلت المادة (40) من قانون مراقبة تصدير الأسلحة لحظر تصدير المواد المدرجة في قائمة الذخائر إلى البلدان التي تقرر أنّها تدعم الإرهاب الدولي، وهذا

¹. Granting Sanctuary to International Terrorists, SEC. 303. Chapter 1 of part III of the Foreign Assistance Act of 1961 is amended by adding at the end thereof the following new section:

SEC. 620A. Prohibition Against Furnishing Assistance to Countries Which Grant Sanctuary to International Terrorists.

H. R. 13680 (94th): International Security Assistance and Arms Exports Control Act, An Act to amend the Foreign Assistance Act of 1961 and the Foreign Military Sales Act, and for other purposes, Public Law 94-329- JUNE 30, 1976, Public Law 94-329, 94th Congress.

². The Export Administration Act of 1979 [P.L. 96-72], Amendments adopted in 1985 and 1986 relettered Section 6(i) as 6(j) and lowered the threshold for notification from \$7 million to \$1 million.

³. J. M. Sharp, Ch. M. Blanchard, Armed Conflict in Syria: Background and U.S. Response, Congressional Research Service, 2013, p 22.

يعني بالنتيجة حظر أي مبيعات للمعدات العسكرية الأمريكية إلى سورية.¹

ومع تعديل قانون مكافحة الإرهاب ومراقبة تصدير الأسلحة عام 1989 [P.L 101-222]. جاء في

المادة (4) المعدلة للمادة (6) من قانون إدارة التصدير بفرض إخطار الكونغرس من أجل الترخيص لتصدير السلع أو التكنولوجيا، بغض النظر عن قيمتها، إلى البلدان المدرجة في قائمة الإرهاب، إذا كانت هذه الصادرات يمكن أن تُسهم في قدرتها العسكرية أو تعزيز قدرتها على دعم الإرهاب.²

تلك التسمية "دول راعية للإرهاب" التي يُطلقها وزير الخارجية بموجب قانون إدارة التصدير لعام 1979 "على دولٍ قدّمت مراراً دعماً لأعمال الإرهاب الدولي"³ بحسب زعم الولايات المتحدة. يترتب عليه وقف المساعدة المقدّمة إليها، ولا يجوز إلغاء القرار الذي اتخذته وزير الخارجية المتضمن وقف المساعدة، إلا إذا تقدّم الرئيس إلى رئيس مجلس النواب ورئيس لجنة العلاقات الخارجية بمجلس الشيوخ بتقرير يتضمن،⁴ ما يأتي:

1- قبل سريان الإلغاء المقترح:

أ- حدوث تغيير جذري في قيادة حكومة البلد المعني وسياساتها.

¹ H. R. 4151, Omnibus Diplomatic security and antiterrorism Act of 1986, 22 USC 4801, 99th congress, An Act to provide enhanced diplomatic security and combat international terrorism and for other purposes, Public Law 99-399, Aug. 27.1986, 100 STAT. 874.

² Sec. 4. Exports to Countries Supporting Terrorism.

H. R. 91. 101st Congress (1989-1990) -Anti- Terrorism and Arms Export Amendments Act of 1989.

³ - Sec. 6 (j) of the Export Administration Act (Public Law 96-72; 50 U.S.C. app. 2405 (j)) similarly requires the Secretary of State to determine whenever a country is found to support acts of international terrorism. Most recently, in Department of State Public Notice 1878 of August 12, 1993, (58 F.R. 52523), the Secretary of State stated: "In accordance with section 6(j) of the Export Administration Act (50 U.S.C. App. 2405 (j)), I hereby determine that Sudan is a country which has repeatedly provided support for acts of international terrorism. The list of 6 (j) countries as of this time therefore includes Cuba, Iran, Iraq, Libya, North Korea, Sudan, and Syria."

- Sec. 40 A of the Arms Export Control Act (Public Law 90-629; 22 U.S.C.2781) requires the President to determine annually those countries not cooperating fully with United States antiterrorism efforts. Pursuant to that requirement, on May 15, 2003, the Deputy Secretary of State determined and certified, "that the following countries are not cooperating fully with United States antiterrorism efforts: Cuba; Iran; Libya; North Korea; Sudan; and Syria" (Department of State Public Notice No. 4369; 68 F.R. 28041).

⁴ Sec. 620 A. Prohibition on Assistance to Governments Supporting International Terrorism, op. cite, para (c), p 310.

ب- أن الحكومة المعنية لا تدعم أعمال الإرهاب الدولي.

ج- أن الحكومة قدّمت ما يؤكد أنها لن تدعم أعمال الإرهاب الدولي في المستقبل.

2- أو على الأقل قبل 45 يوماً من سريان الإلغاء المقترح، تقديم تقرير يسوغ الإلغاء ويشهد بالآتي:

أ- لم تُقدّم الحكومة المعنية أيّ دعمٍ للإرهاب الدولي خلال مدة السّنة أشهر السابقة.

ب- تقديم الحكومة المعنية تأكيدات، أنها لن تدعم أعمال الإرهاب الدولي في المستقبل.¹

ولكن يمكن استثناء تقديم المساعدة المحظورة إلى الدولة في حال:²

- قرّر الرئيس أن مصالح الأمن القومي أو الأسباب الإنسانية تسوغ التنازل عن وقف تقديم المساعدة.

- قبل 15 يوماً على الأقل من سريان مفعول التنازل، يتشاور الرئيس مع لجنة الشؤون الخارجية في مجلس

النواب، ولجنة العلاقات الخارجية في مجلس الشيوخ فيما يتعلق بالتنازل المقترح ويقدم تقريراً لرئيس مجلس النواب

ورئيس لجنة العلاقات الخارجية في مجلس الشيوخ يتضمن:

- اسم البلد المتلقّي.

- وصف لمصالح الأمن القومي أو لأسباب إنسانية تتطلب التنازل.

- نوع المساعدة التي سيتم تقديمها بموجب التنازل وقيمتها ومسوغاتها.

- المدة الزمنية التي يكون فيها هذا التنازل ساري المفعول.

وتتضمن هذه القائمة حالياً مجموعة بلدان هي: كوبا، إيران، ليبيا، كوريا الشمالية، السودان، سورية،³ وقد

تم إدراج سورية على القائمة هذه منذ أول إصدار لها في 29 كانون الأول عام 1979،⁴ إلى جانب ليبيا والعراق

¹. J. M. Sharp, Ch. M. Blanchard, Armed Conflict in Syria: Background and U.S. Response, Congressional Research Service, op. cite. p 22.

². Sec. 620 A. Prohibition on Assistance to Governments Supporting International Terrorism, para (d), p 10.

³. G. C. Hufbauer, J. J. Schott, B. Oegg, Using Sanctions to Fight terrorism, Peterson Institute for International Economics, USA, 2001, 12/4/2020 13:30 available at <https://pie.com/publications/policy-briefs/using-sanctions-fight-terrorism>

⁴. H. Flentcher, State Sponsor: Syria, Council Foreign Relations, 2008. 12/7/2019 15:15 Available at <https://www.cfr.org/backgrounder/state-sponsor-syria>

¹واليمن الجنوبي ليُضاف لاحقاً إلى هذه القائمة كوبا عام 1982، إيران 1984، كوريا الشمالية 1988، والسودان 1993، وقد تمّ فيما بعد إزالة أسماء بعض الدّول من القائمة لتبقى سورية فيها حتى الآن، بالإضافة إلى إيران وكوريا الشمالية والسودان،² بحجة دعمها وتمويلها لما سُمي (المنظمات الإرهابية) وبسبب انتهاكات حقوق الإنسان، على الرغم من أنّ سورية هي أول دولة طالبت بوضع تعريف للإرهاب من أجل التفريق بينه وبين المقاومة، حين أثار القائد الراحل حافظ الأسد عام 1986، مسألة ضرورة التفريق بين المقاومة والإرهاب، ودعم حركات التحرر وإدانة الإرهاب، كما طالب بعقد مؤتمرٍ دوليٍّ لتعريف الإرهاب والاتفاق على سبل مكافحة الإرهاب الحقيقي، وقد قال الرئيس حينها: "نحن مع التحرير ومن دون تردد مع حركات المقاومة الشعبية ضد الاحتلال والاستعمار في كل مكان، وضد الإرهاب في كل مكان من هذا العالم". والجدير بالذكر أنّه وفقاً لمصادر وزارة الخارجية الأمريكية، لا يوجد دليل على تورّط سوري مباشر لما سُمي بالأعمال الإرهابية أو دعمها لها منذ عام 1986، ومع ذلك فإنّها تعتقد أن سورية تواصل دعمها وتوفر ملاذاً آمناً لحزب الله وحماس، والجماعات الفلسطينية الأخرى وهي حركات مقاومة وطنية.³

إنّ تسمية سورية بلداً داعماً للإرهاب كما تمّ وصفه يترتّب عليه مجموعة من التدابير الأمريكية، تنظمها التشريعات والقوانين والأوامر التنفيذية التي تُحظر المساعدات الأمريكية إلى سورية، إضافة إلى تقييد التجارة الثنائية ومجموعة من التدابير الأخرى التي تتجلى فيما يأتي:⁴

1- القيود على تراخيص التصدير أو (حظر عام) للبنود ذات الاستخدام المزدوج أو للتكنولوجيا الحساسة، بموجب قانون إدارة التصدير لعام 1979.⁵

2- فرض حظر على مبيعات أو تراخيص بنود قائمة التحكم والذخائر في الولايات المتحدة الأمريكية، وذلك

¹. تمّ إزالة العراق بعد عام 2003 بعد الغزو الأمريكي للبلاد.

². تم إزالة اسم اليمن الجنوبي من القائمة بعد اندماجه مع اليمن الشمالي عام 1990، وتم تشكيل دولة اليمن.

³. G. C. Hufbauer, J. J. Schott, B. Oegg, Using Sanctions to Fight terrorism, op. cite.

⁴. Ibid.

⁵. The Export Administration Act of 1979, [P.L. 96-72], Amendments adopted in 1985 and 1986 relettered Section 6 (i) as 6 (j) and lowered the threshold for notification from \$7 million to \$1 million.

بموجب قانون المساعدة الأمنية ومراقبة تصدير الأسلحة [P.L.94-329] لعام 1976.¹

3- حظر على المساعدات الخارجية الأمريكية بما في ذلك قروض بنك التصدير والاستيراد والضمانات، بموجب قانون المساعدة الأمنية ومراقبة تصدير الأسلحة أيضاً.

4- تفويض الرئيس الأمريكي الإذن في تقييد أو حظر الواردات من السلع والخدمات من البلدان المدرجة في القائمة، بموجب قانون التعاون الدولي للأمن والتنمية لعام 1985.²

5- حظر المعاملات المالية من قبل أشخاص الولايات المتحدة الأمريكية مع حكومات البلدان المدرجة على القائمة، وفق قانون مكافحة الإرهاب وعقوبة الإعدام الفعال عام 1996.

6- تصويت ممثلي الولايات المتحدة الأمريكية في المؤسسات المالية الدولية لمكافحة القروض أو أي مساعدات مالية أخرى يستفيد منها البلد المدرج على القائمة، بموجب قانون المؤسسات المالية الدولية عام 1977.³

7- عدم أهلية الدولة المدرجة على القائمة في برنامج الأفضلية الأمريكية GSP بموجب قانون التجارة الأمريكي عام 1974،⁴ إضافة إلى قانون سلطات الطوارئ الاقتصادية الدولية عام 1977، الذي يُعطي الرئيس صلاحية فرض حالة الطوارئ في حال حدوث أي تهديد يستهدف الأمن والسياسة الخارجية أو يستهدف اقتصاد الولايات المتحدة، ومنع التعامل بالعملة الأجنبية وحظر المدفوعات بين المؤسسات المالية التي تتم باستخدام العملات الأجنبية، كذلك قانون الأمن الدبلوماسي ومكافحة الإرهاب عام 1986.⁵

إنَّ إدراج سورية "دولة راعية للإرهاب" على لائحة الولايات المتحدة الأمريكية وبموجب القوانين السابقة،

¹. H. R. 13680 (94th): International Security Assistance and Arms Exports Control Act, 1976, op. cite.

². S. 960– International Security and Development Cooperation Act of 1985, 99th Congress (1985–1986). 12/12/2019 18:20 Available at <https://www.congress.gov/bill/99th-congress/senate-bill/960/text>

³. H. R. 5262, International Financial Institutions U. S. Participation increase, Oct.3, 1977, Public Law 95–118, 95th Congress.

⁴. توفر برامج التفضيلات التجارية الأمريكية مثل نظام الأفضليات المعمم (GSP)، فرصاً للعديد من أفقر دول العالم لاستخدام التجارة لتنمية اقتصاداتها والتخلص من الفقر. GSP هو أكبر وأقدم برنامج تفضيل تجاري أمريكي. تأسس بموجب قانون التجارة لعام 1974، يعزز نظام الأفضليات المعمم التنمية الاقتصادية من خلال إلغاء الرسوم المفروضة على آلاف المنتجات عند استيرادها من أحد 119 دولة ومنطقة مستفيدة معينة. يوفر دليل نظام الأفضليات المعمم معلومات أساسية عن البرنامج. 17:10 2019/8/17.

<https://ustr.gov/issueareas/tradedevelopment/preferenceprograms/generalized-system-preference-gsp>

⁵. J. M. Sharp, Syria: Issues for the 112th Congress and Background on U.S. Sanctions. Congressional Research Service, 2010, p 19.

جعل من سورية دولةً غير مؤهلةٍ لتلقّي المساعدات الخارجية الأمريكية، في الوقت الذي قدّمت فيه الولايات المتحدة الأمريكية إلى سورية في مرحلة (1950-1981)، ما يقارب حوالي (627.4) مليون دولار مساعدات، تمّ توزيعها على عدّة قطاعاتٍ، منها (34) مليون دولار مساعداتٍ إنمائيةٍ، (438) مليون دولار، و(155.4) مليون مساعداتٍ غذائيةٍ، وقُدّمت معظم هذه المساعدات خلال مرحلة (1974-1979)، ومن المشروعات المهمة الممولة في إطار المساعدات إلى سورية، هناك شبكات الريّ وتوريد المياه والطرق الريفيّة والكهرباء والصحة والبحوث الزراعية، ومنذ عام 1981، لم تُقدّم أيّ مساعدةٍ أمريكيةٍ إلى سورية، ومنعتُ من الحصول عليها عندما تم إغلاق برامج المساعدة الأخيرة.¹

ثالثاً- التسلسل الزمني للتدابير الاقتصادية القسريّة المفروضة من الولايات المتحدة الأمريكية: مع إدراج سورية على لائحة الدول الراعية للإرهاب فُرضت محظورات تطرقنا إليها سابقاً، وهذه المحظورات تسلسلت وفقاً لتدرّج فرضها كما يأتي:²

- قيام وزارة الخارجية الأمريكية بإدراج سورية إلى جانب جمهورية كوريا الديمقراطية الشعبية، وجنوب اليمن وليبيا والعراق، بتسميتها دولةً تدعم الإرهاب الدولي في الثامن من كانون الثاني عام 1980، حين أصدرت إدارة الرئيس الأمريكي "كارتر" اللوائح التي تتطلب ترخيصاً مصادقاً لتصدير معدات مكافحة الجريمة والكشف عنها، وبعض المركبات العسكريّة والمعدات، وطائرات الحوامات "الهليكوبتر" بقيمة ثلاثة مليون دولار أو أكثر، وأي مواد أو تقنية، يمكن استخدامها في المجال العسكري بقيمة سبعة مليون أو أكثر.

- قامت وزارة الخارجية الأمريكية بتعديل ضوابط التصدير إلى كل من سورية واليمن الجنوبي، وذلك بتخفيف القيود التي فُرضت على الصادرات، فألغي شرط مراجعة شؤون السياسة الخارجية لمنح إجازات التصدير، بالنسبة إلى الطائرات المتجهة إلى الخطوط الجوية المدنيّة المنتظمة في تلك الدول في آذار 1982، للوفاء باحتياجات الطيران المدني المحليّ لضمان السلامة العامة للطيران بعد تقديم ضمانات بألا تستخدم الصادرات المسموح بها

¹ - Alfred B. Prados, Syria: U. S. Relations and Bilateral Issues, op. cite, p 12.

- J. M. Sharp, Syria: Issues for the 112th Congress and Background on U.S. Sanctions. op. cite, p 17.

² G. C. Hufbauer, J. J. Schott, K. A. Elliott, B. Oeeg, Case 86-1 USA. Syria (1986: Terrorism), 14/10/2019 12:10 Available at <http://piie.com/commentary/speeches-papers/case-86-1>

بأي أغراضٍ عسكريّة، وفي الثامن من تموز عام 1985، اتّهم الرئيس الأمريكي (رونالد ريغن) إيران، وكوريا الشمالية، وكوبا، ونيكارغوا، أنّها حليفةٌ للدّول الإرهابيّة ومذنبة بارتكاب أعمال حربٍ مباشرة ضد الولايات المتحدة، ولم يتطرق إلى ذكر اسم سورية، رغم وجودها على لائحة الإرهاب (امتثالاً من الرئيس الراحل حافظ الأسد على جهوده في الإفراج عن 39 شخص أمريكي احتُجزوا رهائن لمدة سبعة عشر يوماً في بيروت بعد اختطاف الطائرة التي تقلّهم من قبل مجموعةٍ أُطلقت على نفسها اسم "المضطهدين في الأرض" للمطالبة بإطلاق سراح الأسرى اللبنانيين في إسرائيل).

- حظر الولايات المتحدة الأمريكية تصدير ثماني مواد كيميائية إلى سورية، يمكن استخدامها لإنتاج غازات الخردل وغاز الأعصاب، استناداً إلى مزاعم ومعلومات تُفيد أنّ سورية تعمل على تطوير أسلحة كيميائية بالتعاون مع إيران، إضافة إلى إعادة فرض ضوابط على تصدير المروحيات إلى سورية.

- قيام الولايات المتحدة الأمريكية بتاريخ 14 تشرين الثاني 1986، بإلغاء الاستثناء الممنوح إلى سورية عام 1982، الذي يتعلق بالصادرات الخاصة بمستلزمات الطيران المدني السوري، وإعادة اشتراط الترخيص المسبق للصادرات السلعية والتكنولوجية من قبل إدارة شؤون السياسة الخارجيّة الأمريكيّة، كما حظرت إدارة الرئيس "ريغان" تمويل مصرف الاستيراد والتصدير السوري، وتم إلغاء اتفاقية النقل الجويّ بين الولايات المتحدة وسورية، كما حظرت بيع تذاكر السفر على الخطوط الجويّة السورية، وقُلّلت عدد الموظفين في السفارة الأمريكية بدمشق، وشجعت شركات النفط الأمريكية على إنهاء العمليات في سورية، وسحب أهلية سورية من الحصول على إعانات للصادرات الزراعية في إطار برنامج تعزيز الصادرات.

- إطلاق سراح الرهينة الأمريكي في لبنان بعد مفاوضات مكثّفة وضغط سوري وإيراني على الخاطفين، فقام الرئيس الأمريكي "جورج بوش" في 22 نيسان 1990، بالاتصال حينها بالرئيس الأسد شاكرًا إياه على دوره في إطلاق سراحه، لكنّ ذلك لم يمنع المسؤولين الأمريكيين من التحذير على أنّه من غير المرجّح حدوث أيّ تطور جوهري في العلاقات مع سورية أو إيران في ذلك الوقت، ليتم فيما بعد تحرير الرهينة الثاني في دمشق في 30 نيسان 1990، ليصدر تقرير عن وزارة الخارجية الأمريكية في واشنطن في ذات التاريخ عن الدّول الداعمة

للإرهاب، وأشار هذا التقرير إلى أنه وعلى الرغم من أنه لا يوجد دليل على تورط سوري مباشر في الأعمال الإرهابية أو دعمها منذ عام 1987، إلا أن الحكومة السورية تواصل دعمهم وتقدم الملاذ الآمن لعدد من الجماعات التي تُشارك في الإرهاب الدولي، بما في ذلك حزب الله وجماعة جبريل.

الفرع الثاني

التدابير الاقتصادية الدولية القسرية المفروضة من الدول الغربية

لم تكن المواقف التي اتخذتها الدول الأوروبية شبيهةً بنظيرتها من الولايات المتحدة الأمريكية في مرحلة الثمانينيات، إذ مع توقيع اتفاقية "كامب ديفيد" من قبل مصر مع الكيان الإسرائيلي ورفض سورية لها، قامت بعض الدول الأوروبية التي كانت تقدّم إعانات إنمائية إلى سورية بالتوقف عن تقديمها، إضافةً إلى وضع العراقيل أمامها في الحصول على المساعدات المالية من المنظمات الاقتصادية الدولية، لثنيها عن موقفها الرافض لتلك الاتفاقية، كما عملت على حشد الدول العربية لمناهضتها. ولم تكتفِ من ذلك فقد فرضت تدابير اقتصادية ودبلوماسية كان أبرزها من بريطانيا ووزراء خارجية دول المجموعة الأوروبية وألمانيا الغربية، وفق الآتي:¹

أولاً- قيام المملكة المتحدة البريطانية بقطع العلاقات مع سورية، بعد إدانة محكمة بريطانية (نزار هنداوي) فلسطيني الجنسية في تشرين الأول عام 1986، الذي يحمل جواز سفر سوري، بوضع قنبلة موقوتة في حقيبة خطيبته، في محاولة لتفجير طائرة "الغال" الإسرائيلية المنطلقة من مطار "هيثرو" باتجاه سلطة الاحتلال الإسرائيلي في نيسان عام 1986، وتمّ توجيه الاتهام إلى الحكومة السورية بأنها متورطة في هذه العملية، وبناءً على ذلك قطعت بريطانيا علاقتها الدبلوماسية مع سورية، إضافةً إلى قيام الولايات المتحدة الأمريكية تبعاً باستدعاء سفيرها من دمشق لمدة غير محددة.

ثانياً- موافقة وزراء خارجية دول المجموعة الأوروبية على حزمة من التدابير باستثناء اليونان على حزمة من التدابير المحدودة ضد سورية، تحظر مبيعات جديدة للأسلحة، إضافةً إلى فرض حزمة من التدابير الدبلوماسية من حظرٍ على الزيارات رفيعة المستوى وإعادة النظر بمستوى التمثيل الدبلوماسي، وتشديد الإجراءات الأمنية فيما

¹. G. C. Hufbauer, J. J. Schott, K. A. Elliott, B. Oeeg, Case 86-1 USA, Syria (1986: Terrorism), ibid.

يتعلق بالخطوط الجوية السورية، إضافة إلى إعلان المفوضية الأوروبية في تشرين الأول عن خطط لخفض دعم الصادرات الزراعيّة إلى سورية، في ظلّ السماح باستكمال تنفيذ العقود الموقّعة سابقاً مع سورية، واستمرار تسليم الأسلحة المتضمنة في تلك العقود، مع أنّ سورية تحصل على معظم أسلحتها من الاتحاد السوفييتي. ومع فرض الدول الغربية حينها تدابير ضد سورية فقد أدت إلى نقص شديد في السلع خصوصاً الأدوية والمواد الغذائية، وارتفع سعر الصرف من 6 ليرات للدولار إلى 42 ليرة نتيجة الحصار، بل إن حتى رواتب الطلاب الموفدين للدراسة تأثرت حينها.

ثالثاً- التدابير الاقتصادية من ألمانيا الغربية: خلّصت محكمة ألمانية في 27 تشرين الثاني 1986، إلى أنّ مسؤولين في السفارة السورية في برلين على صلة بالتفجير الذي حصل في النادي العربيّ الألمانيّ في برلين الغربية في آذار من العام نفسه، وبموجبه فرضت ألمانيا الغربية سلسلة من التدابير الاقتصادية والدبلوماسية ضد سورية، كان من ضمنها تعليق مساعدات تمويّة بقيمة (73) مليون دولار على شكل قروض منخفضة الفائدة.

الفرع الثالث

التدابير الاقتصادية الدولية القسرية المفروضة من الدول العربيّة

لقد اعتمدت سورية في السبعينيات في عملية التنمية الشاملة على مصادر خارجيّة عدة تعرضنا لذكرها سابقاً، كان من أهمها المعونات والمساعدات الخارجيّة الخليجيّة من الدّول المنتجة للنفط، فأثرت صناديق التمويل العربيّة تأثيراً كبيراً وصلت نسبته إلى (65%) من الاستثمارات السورية التي تقرّرت لسورية من خلال القمم العربيّة المتتالية (الخرطوم 1967- الرباط 1974- بغداد 1978) وهذه المعونات على الرغم من اتصافها بالتقلّب من مدة لأخرى، إلّا أنّها تتصف بارتفاع عنصر المنحة أو الهبة فيها، وقد كان نصيب سورية من مجموع المساعدات الخليجيّة لدول المواجهة ما يقارب الثلث، ففي السبعينيات ارتفعت المعونة المقدمة إلى سورية عام 1976، من 465 مليون دولار، إلى 965 مليون دولار عام 1977، واستمرّت في الارتفاع حتى وصلت إلى 2171.0 مليون دولار عام 1978، ثمّ انخفضت إلى 1350.6 مليون دولار عام 1979، بسبب التباين والاختلاف الكبير بين موقف سورية والدول الخليجيّة المانحة من حرب الخليج الأولى (1980-1988)، فتبدد جزء كبير من الفوائض

العربية في شراء الأسلحة وأنظمة التسليح، عدا عن الهدر الأكبر في الموارد الذي ترتب عن الدعم الحربي للعراق في حرب الخليج الأولى مع إيران، وحربه ضدّ الكويت، فتراجعت المساعدات العربية إلى ما يقارب 300 مليون دولار سنوياً منتصف الثمانينيات،¹ بعد أن بلغت في نهاية السبعينيات حوالي مليار ونصف دولار سنوياً، إضافةً إلى موقف سورية الرافض تماماً لمبادرة الرئيس الأمريكي "رونالد ريغن" لتسوية الصراع العربيّ الإسرائيليّ (مشروع ريغن للسلام) عام 1982، إضافةً إلى مبادرة الأمير "فهد" ولي عهد المملكة العربية السعودية للسلام آنذاك عام 1981، اللتين حظيتا بدعم دول مجلس التعاون الخليجي، واللتين تضمنتا اعترافاً ضمناً بسلطة الاحتلال الإسرائيلي.

¹. نبيل سكر، الإصلاح الاقتصادي في سورية، مرجع سابق، ص 14.

المبحث الثاني

آثار التدابير الاقتصادية الدولية القسرية المفروضة ضد سورية في مرحلة الثمانينيات

يهدف استخدام التدابير الاقتصادية في السياسة الخارجية إلى دفع الدول الأخرى لتغيير سلوكها وتصرفاتها، نظرياً من المفترض أن ينتج عن هذه التدابير أكبر ضررٍ اقتصاديٍّ ممكن حتى تكون رادعةً للدول المستهدفة وتجبرها على تعديل سياساتها وفق رغبات الدول التي تفرض تدابير، عملياً لا يوجد إجماع في الأدبيات المختصة، على نجاح تلك التدابير في تحقيق هذه الأهداف، إضافةً إلى ذلك هناك أدلةٌ تشير إلى أنَّ تلك التدابير تؤثر سلبياً في اقتصاد الدولة المستهدفة، وأنَّ تلك الآثار تطال سعر صرف العملة الوطنية ومستوى الفقر والناتج المحلي الإجمالي والتجارة والاستهلاك الحكومي والعمالة.¹

تتميز عملية رصد الآثار التي من الممكن أن تخلقها التدابير الاقتصادية المفروضة على بلدٍ ما بأنها من العمليات الصعبة والدقيقة خصوصاً في ظل وجود عوامل أخرى لها فعل في تلك الآثار على الصعيدين المالي والنقدي، فإن آثار تلك التدابير ونتائجها وما قد يرافقها من عوامل أخرى؛ من الصعب تحليلها وتقييمها تفصيلاً منفصلاً من خلال الوضع الاقتصادي بالوجه العام والسياسات الاقتصادية (المالية والنقدية) بوجه خاص، وذلك لتداخلها.

والجدير بالذكر أنَّ الأثر اللاحق أو المعاصر للتدابير الاقتصادية الدولية المفروضة على الدولة المستهدفة لا يقتصر على قطاعٍ معينٍ أو سياسةٍ اقتصاديةٍ محدّدةٍ؛ وإنما تمتد لتشمل مختلف نواحي الحياة والقطاعات الاقتصادية². لذلك سنتطرق في هذا المبحث إلى دراسة ما يلي:

المطلب الأول: آثار التدابير الاقتصادية الدولية القسرية في السياسة المالية في سورية.

المطلب الثاني: آثار التدابير الاقتصادية الدولية القسرية في السياسة النقدية في سورية.

¹. S. K. Afesorbor, R. Mahaderan, The Impact of Economic Sanctions on Income Inequality of Target State. Economics Working Papers. Department of Economics and Business Economics, Aarhus University, 2016, p 4.

². M. Smeets, Can Economic Sanctions be Effective?, World Trade Organization, Economic Research and Statistics Division, Staff working paper ERSD- 2018-03, 2018, p 6.

المطلب الأول

آثار التدابير الاقتصادية الدولية القسرية في السياسة المالية في سورية

أسهمت التدابير الاقتصادية القسرية المفروضة على سورية، وما رافقها من أوضاع اجتماعية واقتصادية وسياسية بالتأثير في السياسة المالية، إذ مع تراجع الإيرادات المالية الخارجية بدأ الوضع الاقتصادي بالتراجع والتأزم تحت وطأة تنامي الحاجة إلى زيادة الإنفاق العام الذي وجدت فيه سورية نفسها ملزمة بتمويله تحت ضغط مجموعة من العوامل، وعليه سنتطرق في هذا المطلب إلى دراسة زيادة الحاجة إلى الإنفاق العام في الفرع الأول، والآثار المترتبة على هذه الزيادة في الفرع الثاني. وفق الآتي:

الفرع الأول: زيادة الحاجة إلى الإنفاق العام.

الفرع الثاني: الأثر المترتب على زيادة الإنفاق العام.

الفرع الأول

زيادة الحاجة إلى الإنفاق العام

استُخدم تعبير "الاقتصاد الريعي" أو "الدولة الريعية" على نطاق واسع منذ السبعينيات للتعريف بالدول النفطية العربية منها على وجه الخصوص، والريع بحصر المعنى هو: الدخل الذي تؤمنه ملكية مورد طبيعي ما، كالأرض والمنجم، لكن ثمة تعريفاً أوسع لكلمة الريع ويُعرّف على أنه: الدخل الذي تؤمنه منحة أو هبة من الطبيعة، كما قد يؤمن احتلال موقع جغرافي ما مداخل ريعية خارجية لبلد ما، ويحصل ذلك حين تكون أراضيه ممراً تجارياً دولياً أو حين تكون ممراً لأنابيب البترول، ويميّز الاقتصاديون بين الربح الرأسمالي وبين الريع، فالأول وليد العمل والمبادرة والمخاطرة، في حين أنّ الثاني لا يفترض كل ذلك، وبالتالي فإنّ الاقتصاد الريعي يوفّر مداخل للسكان من غير أن يتطلب ذلك منهم أي مشاركة في النشاط الإنتاجي (أي خلق الثروة)، وبالتالي هو اقتصاد غير إنتاجي.

أما الدول النفطية فهي دول ريعية بامتياز، وهي تحقّق مداخلها من تصدير مورد طبيعي إلى الأسواق الدولية، أي أنّ الريع الذي تحصل عليه ذو مصدر خارجي، كما أنّ ما يميّز هذه الدول هو مشاركة نسبة ضئيلة

من سكانها (2 إلى 3 % منهم) في تحقيق هذا الربح، في حين أن مداخله تمثل (90%) من إيرادات الخزينة في هذه البلدان، كما تشكل صادراتها منه (95%)، من قيمة مجموع صادراتها و(60%) إلى (80%) من قيمة ناتجها الوطني.¹

تتميز الدول الربعية بأنها تتولى تركيز مداخل النفط لتوزيعها على السكان، وبالتالي فالالاقتصاد الربعي اقتصاد ينشغل سكانه بنسب ضئيلة جداً بإنتاج الثروة، في حين تهتم غالبية الساحقة بتوزيع الربح واستخدامه. وتتشارك جميع البلدان العربية نفطية وغير نفطية بتأثرها بالفورة البترولية، ويمكن عد الدول العربية غير النفطية وسورية إحداها دولاً إنتاجية إلا أن تتأثر بطريقة غير مباشرة، وتستفيد من الربح البترولي، فقد شكّل النفط مصدر دخل غير مباشر لها (20%) من الناتج الوطني ويمكن عد اقتصاداً منجماً، إذ أن (50%) إلى (60%) من صادراتها يوفرها الاقتصاد المنجمي، وتأثرت أنماط الاقتصاد الوطني وآفاقه مرحلة السبعينيات بالتدفقات المالية الخارجية المتأتية من مصادر أخرى غير تصدير النفط، كما استفادت من الربح البترولي، وأوجه الاستفادة تجلت فيما يلي:²

- الموقع الجغرافي المجاور للدول النفطية الذي جعلها ممراً سالكاً لأنابيب النفط.
 - المساعدات العربية بكونها دولة مواجهة، والمعونات الغربية لاستكمال مشروعات التنمية.
 - تحويلات العاملين المغتربين في الدول النفطية.
- لقد عانت سورية في الثمانينيات والتسعينيات تضخماً كبيراً وعجزاً في الموازنات فلم تستطع الإيرادات الحكومية تغطية نفقاتها كاملة، وهذه المشكلة عموماً كانت قد بدأت بشكل واضح منذ السبعينيات، ولكن الحكومة استطاعت تغطية العجزات نتيجة توافد المساعدات المالية الخارجية.
- وبحكم الأوضاع السائدة في الثمانينيات وتوقف المساعدات الأمريكية والغربية والعربية، وتطور الصراع

¹. Hazem Beblawi, "The rentier state in the Arab World", Arab studies Quarterly 9. No. 4, 1987.

- M. Chatelus, "Revenus Pétroliers et Développement: Leçons de l'expérience du monde Arabe", Revue Tiers-Monde, n. 107, juin- September 1986.

مذكور لدى ألبير داغر، التحديات الاقتصادية والتنموية التي تواجه سورية ولبنان في ظل المتغيرات الإقليمية والدولية. مرجع سابق.
². المرجع السابق.

مع كيان الاحتلال الإسرائيلي إلى مواجهة عسكرية بعد اجتياح لبنان عام 1982، والتدخل السوري لوقف الحرب فيها، وتأثير سورية قوة إقليمية ولأعبء أساسي في المنطقة، كل ذلك انعكس على موازنة الدولة السورية بأرقام كبيرة أرهقت الحكومة، في وقت كان فيه الاقتصاد السوري يعاني من انخفاض إيراداته الخارجية نتيجة الحصار الذي فرض عليه،¹ وهذا أدى إلى زيادة الحاجة إلى الإنفاق العام،² إذ بالإضافة إلى التدابير الاقتصادية المتتابة من الولايات المتحدة والغرب، عكست السياسات الإنفاقية المتبعة نتائج وآثار أسهمت في تعميق مشكلة العجز وزيادتها. وقد عكست الحسابات الختامية لموازنات الدولة في سورية عجوزاتٍ مستمرة تزايدت مع تراجع التمويل الخارجي الذي كان الاقتصاد يعول عليه في سداد نفقاته العامة، فضلاً عن وجود الأسباب الداخلية وكان لها أثرها في زيادة الإنفاق والعجز الحاصل، تحت ضغط عوامل عدة³:

فمن الناحية السياسية: تنطوي هذه الأسباب تحت مجموعة من الإجراءات السياسية التي أدت إلى زيادة الإنفاق. وأهم تلك الإجراءات:

1- ثقل نفقات الحماية والأمن والدفاع: فألقي على عاتق سورية مسؤوليات كبيرة أجبرتها على التسلح والدفاع عن الحدود، فقد وقفت في وجه العدو الصهيوني وتنظيم الإخوان المسلمين، بالتالي أدت جميع تلك المتطلبات إلى زيادة حجم النفقات العسكرية مقارنة مع حجم الموازنة العامة للدولة، وقد تدرجت تلك النفقات من (50%) في عام 1968، إلى (32%) عام 1985، ثم إلى (24%) عام 1995، وكان هذا الانخفاض في التسعينيات عائد إلى نوايا سورية في قبول عملية السلام التي انطلقت عام 1991، والتي تركّز على تخفيض حجم التسلح. إنّ نفقات التسلح تعتمد على الاستيراد من الأسلحة والعتاد، ولذلك فإنّها مقوّمة بالقطع الأجنبي اللازم للتنمية، ويجب على الدولة توفير القطع الأجنبي اللازم للاستيراد، وهذا ما يؤكد الضغط الهائل لموازنة الدفاع على الموازنة العامة للدولة، الأمر الذي سبب زيادة حجم العجز في الموازنة السورية.

¹. تزايد عجز الموازنة الذي كان قد بدأ منذ الخطة الخمسية الرابعة (1976-1980)، إلى أن بلغ نحو (41) مليار ل.س أو ما يعادل (49%) من مجمل الإنفاق الحكومي الجاري والاستثماري. سمير سعيغان، "الأثار الاجتماعية للسياسة الاقتصادية"، مرجع سابق، ص 7-9.

². د. علي كنعان، المالية العامة والإصلاح المالي في سورية، سلسلة الرضا للمعلومات، دمشق، سورية، 2003، ص 154-158. - قحطان السيوفي، السياسة المالية في سورية "أدواتها- ودورها الاقتصادي"، الهيئة العامة السورية للكتاب، دمشق، سورية، ص 279-280.

³. د. علي كنعان، المالية العامة والإصلاح المالي في سورية، مرجع سابق، ص 154 وما بعدها.

2- **الخدمات الاجتماعية شبه المجانية:** حرصت الدولة منذ الاستقلال على التجاوب مع المطالب الملحة التي طرحتها الجماهير في عهد الإنتداب الفرنسي، خاصة مكافحة الفقر والاستغلال، وتحسين مستوى الخدمات الصحية والتعليمية والثقافية، ولذلك فقد ازدادت النفقات العامة من (112.5) مليون ل.س عام 1946، إلى (393.9) مليون ل.س عام 1960، فإن (50%) ما تبقى بعد حسم حصة الدفاع تمّ تخصيصه للصحة والتعليم والثقافة والرياضة والرعاية الاجتماعية ومساعدة القطاعات الاجتماعية والخدمات في البلديات والقضاء والإدارة المحلية وغيرها. وهذا نابع من اهتمام الدولة باستمرار بالخدمات الاجتماعية، وفي مرحلة (1995-1997)، تمّ خفض نسبة الإنفاق الاجتماعي لتزايد الاهتمام بالنفقات الاقتصادية، ثمّ ارتفعت في الأعوام اللاحقة لتصل إلى (8%) عام 2000.

3- **التوسع في حجم العمالة الحكومية:** اعتمدت الدولة مؤشر العمالة أو تشغيل الأيدي العاملة الجديدة من المؤشرات المهمة لقيام مشروع حكومي جديد، رغبة في تشغيل العاطلين، دون الأخذ بالحسبان الإنتاجية وزيادة معدلاتها في المشروعات العامة، فارتفع عدد العاملين إلى أربعة أضعاف العدد المطلوب، وأسهمت سياسة الاستمرار في سياسة التوظيف الكامل التي تبنتها سورية في السبعينيات، بتضمّن أجهزة القطاع العام وعدد العاملين فيها نتيجة اتساع تأثير الدولة في جميع مناحي الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وحشد جميع الطاقات لبناء الأثر الإقليمي لسورية من خلال سياسة التشغيل الكامل الذي تمّ دون مراعاة الأساليب العلمية للإدارة والتنمية، فتحوّلت الدولة إلى أكبر ربّ عمل في سورية، وقد بلغ عدد موظفي الدولة وعمالها حتى عام 1985، عدا قطاع الجيش، ما نسبته (36.8%) من إجمالي عدد العاملين بأجر في سورية، ثمّ بعد ذلك تمّ تبني سياسة التوظيف لشاغر. وقد ترتب على نمو العمالة الحكومية تزايد بنود الرواتب والأجور في الموازنة العامة للدولة (12%) من حجم الإنفاق العام الحكومي.

ومن الناحية الاقتصادية: تبنت الدولة بعد ثورة آذار سياسة التصنيع، وقامت بوضع خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وكان هدف الدولة مضاعفة الدخل القومي وتحقيق التوظيف الكامل للعمالة، وتحويل البلاد إلى بلد صناعي متقدم، وقد انطوت هذه الخطط على قدر كبير من الإنفاق الإستثماري، ورأت الحكومة أنّه كلما ازداد

معدل الاستثمار زاد الدخل القومي وارتفع مستوى المعيشة، وقد أكدت الحركة التصحيحية هذا التوجّه وأقامت مصانع القطاع العام وسيطرت الدولة على (80%) من حجم المنشآت الاقتصادية، وحوالي (50%) من حجم النشاط التجاري، لكنّ هذه الاستثمارات قد تعرّضت لبعض الأخطاء والصعوبات الأمر الذي زاد الضغط المالي على الموازنة العامة للدولة.

تراوحت الاستثمارات الحكومية منذ عام 1965، وحتى عام 1995 بين (75-80%)، من حجم الاستثمارات، وجميع هذه الاستثمارات كانت تموّل من خزينة الدولة، الأمر الذي كان يفرض على الدولة، إما الاقتراض الداخلي، أو الخارجي وكلاهما تسبّب بعجز كبير في الموازنة.

الجدير بالذكر هو اعتماد سورية خلال عقد السبعينيات في برامجها الاستثمارية على سياسة إحلال الواردات دون تشجيع الصادرات، وهذه المشروعات تعتمد في إنتاجها ونشاطها على ما يتم استيراده لها من مواد أولية ومدخلات صناعية إضافة إلى قطع الغيار، وذات درجة رأسمالية عالية، وتفتقر إلى اليد العاملة الخبيرة والمؤهلة لتشغيلها، وهي بطبيعتها تُعنى بتحقيق المرحلة الأخيرة في الإنتاج أي إنّها متعلّقة بدرجة كبيرة باستيراد مدخلاتها من الخارج،¹ فزادت هذه المشروعات من المستوردات بشكل كبير جداً من 90 مليون ليرة سورية عام 1974 إلى (1898) مليون ليرة سورية عام 1987، أي ما نسبته (33.2%) وذلك دون حساب قيمة الآلات والمعامل المستوردة بالأساس،² واستمر الأمر طوال سنوات الثمانينيات وأدى ذلك إلى استنزاف القطع الأجنبي في ظل الحصار المفروض، وضعف الإنتاج في مؤسسات القطاع العام وارتفاع تكلفته نتيجة الهدر وسوء التخطيط والعمالة الفائضة عن الحد اللازم.

هناك أيضاً العجز التموينية في سورية التي تعود إلى عام 1961، وبدأت بالتزايد خاصة بعد عام 1974، عندما تمّ تحديد العمل بالبطاقة التموينية لبعض السلع الأساسية في حياة المواطنين وتثبيت أسعار بيعها في القرار رقم (24) عام 1974، وكان يتعدّر على الموازنة العامة تحمّل أعباء العجز التموينية كاملة، وكان

¹. V. Perthes, The Syrian Private Industrial and Commercial Sectors and the State. International Journal of Middle East Studies. vol. 24. 1992, p 46.

². محمد جمال باروت، التقرير الاستشرافي الأساسي الأول لمشروع سورية 2025: محور الاقتصادي، مسح المسارات الاقتصادية الكلية وتحليل اتجاهاتها الأساسية في سورية (1970-2005)، مرجع سابق، ص 135.

الصندوق المعدّل للأسعار يغطي قسماً منها - علماً أنّ الصندوق أُحدث بموجب المرسوم التشريعي رقم (10) لعام 1980- وفي كل عام يظهر عجز في الموازنة يُضاف إليه العجز التموينيّ ويصدر قانونين لتسديد هذه العجز السنوية -قانون تسديد عجز الموازنة، قانون تسديد العجز التمويني¹.

ومن الناحية الفنية: التي تتجلى في:

1- غياب السياسة الماليّة: الذي يظهر جلياً من التخلّف الذي ساد الأنظمة والتشريعات الضريبية السورية، وتعود في أكثرها لأعوام 1949-1952، وهي لا تخدم مستوى التطورات والأحداث التي مرّت بها البلاد منذ السبعينيات. كما يظهر من خلال قيام الدولة بسدّ العجز الماليّ من خلال الإصدار النقديّ فبلغت مديونية الدولة تجاه المصرف المركزي منذ عام 1975، وحتى عام 1998، حوالي (270) مليار ل.س، وكانت هذه الأموال تُغطي العجزات سنوياً. إضافة إلى غياب تحقيق السياسة الماليّة للعدالة الضريبية.

2- النظام المالي والإعفاءات الضريبية: يُعدّ النظام الضريبي السوري مجموعة من المراسيم والقرارات، صدرت في أوقاتٍ متفاوتة، بعضها صدر منذ الاستقلال ومنها ما صدر بعد ثورة آذار حتى صدور القانون رقم (20) لعام 1991، وتلك النصوص التشريعية لا يوجد بينها أيّ رابط، ويتضارب الجديد مع القديم، وفي بعض الأحيان يُطبق القديم إلى جانب الحديث²، فكانت وزارة المالية تعمل بقوانين قديمة وحديثة غير متناسقة ومتضاربة، فاتصف النظام الضريبي بـمآخذ عدة:

أ- لم تأخذ التشريعات الماليّة القديمة والحديثة موضوع التضخم بالحسبان، إذ يوجد في القوانين الضريبية، ضرائب ثابتة منذ عام 1949 وحتى عام 2000.

ب- يجمع النظام الضريبي بين الضريبة العامة على الدّخل والضريبة النوعية على الدّخل، ولذلك لا تظهر تعليمات واضحة، الأمر الذي يدفع إلى التهرّب الضريبيّ. إضافة إلى تزايد حجم الإعفاءات الضريبية، فتمّ إعفاء القطاع الزراعي بالكامل، وتمّ إعفاء المشافي الخاصة من كامل الضرائب والرسوم والرسوم الجمركية كاملة، وإعفاء شركات الاستثمار السياحي والفنادق والمطاعم من (50%) من ضريبة الدخل بالكامل حسب المادة (5) من

¹. قحطان السيوفي، السياسة المالية في سورية "أدواتها- ودورها الاقتصادي"، مرجع سابق، ص 281.

². د. علي كنعان، اقتصاديات المال، منشورات دار الحسنيين، دمشق، سورية، 1997، ص 107.

القرار رقم (186) لعام 1985.¹ إعفاء لمدة سبع سنوات للشركات الزراعية المشتركة التي أسست بموجب القانون رقم (10) لعام 1986، إعفاء لمدة خمس سنوات للشركات الصناعية التي تأسس بموجب القانون رقم (10) لعام 1991 وتعديلاته بالمرسوم رقم (7) لعام 2000، هذه الإعفاءات وغيرها تعادل حوالي (50%) من الناتج المحلي الإجمالي، وبالتالي لا بد أن ينخفض حجم الحصيلة الضريبية في مثل هذه الظروف.

3- الرسوم الجمركية: تطوّرت الرسوم الجمركية في سورية فصدرت مراسيم عدة منذ عام 1935 وحتى عام 1983، تنظم عملية الاستيراد ونوع الرسم ومقدراه ونوع وحجم البضائع المستوردة. وتميّزت الرسوم الجمركية في سورية بين (1980-2000) بضآلتها، وذلك نتيجة:

أ- إعطاء المزيد من التسهيلات والإعفاءات للشركات الاستثمارية التي تمّ إنشاؤها بموجب قانون الاستثمار رقم (10)، والقانون الزراعي رقم (10) لعام 1986، والقانون السياحي رقم (86) لعام 1988.

ب- تسعير الدولار الجمركي كان سعره (11.25) ل.س، ثمّ تمّ رفعه إلى (23) عام 2000، وهو لا يعكس الوضع الصحيح لسعر الدولار، فإن السعر الصحيح كان يتراوح بين (45-50) ل.س، فإذا كانت سلعة ما تساوي (10) دولار وكان سعر الدولار (23 ل.س)، أي أنها تعادل (230 ل.س) ورسومها الجمركية (50%)، فإنّ الرسم المدفوع (115) ل.س، بينما لو كان السعر الحقيقي للدولار وهو (50) ل.س سيكون الرسم الجمركي (250) ل.س، أي أن الحصيلة سترتفع رغم أن هذا الفرق بين تسعيرة الاستيراد والتسعيرة المحلية يحصل عليه تاجر الاستيراد ولا يخفض ذلك من التكاليف المحلية.²

بلغت الحصيلة الجمركية ذروتها خلال عامي 1982-1984، عندما كانت معدلات التعريفية متدنية وكانت الدولة تسمح باستيراد السلع كلها التي لا ينتجها القطر، أما عندما وضعت الدولة قيوداً على عمليات الاستيراد مثل مصدر القطع الأجنبي وغيرها انخفض حجم الاستيراد والرسوم الجمركية، وذلك بسبب:³

- رفع مستوى التعريفات الجمركية بالقانون رقم (5) لعام 1981، ما أدى إلى انخفاض حجم الأرباح التي كانت

¹. تشريعات الاستثمار في سورية، غرفة تجارة دمشق، 1991، ص 112.

². د. علي كنعان، دراسة حول توحيد أسعار الصرف، صحيفة البعث السورية، العدد 9496، 1994، ص 8.

³. د. علي كنعان، المالية العامة والإصلاح المالي في سورية، مرجع سابق، ص 38 - 39.

سائدة سابقاً.

- تدني موجودات القطر من العملات الصعبة، نتيجة الإجراءات المشددة التي اتبعتها الدولة آنذاك.
- المقاطعة الأوربية التي فرضت على سورية خلال تلك المرحلة جعلت الطريق سهلاً لانتشار عمليات الوساطة والسمسرة، ما أدى إلى ارتفاع التكلفة أيضاً.
- انتشار عمليات التهريب الواسعة من الدول المجاورة، امتدت من عام 1986 حتى صدور المرسوم رقم (10) لعام 1991.

- اتباع سياسة ربط الاستيراد بالتصدير عام 1988، الأمر الذي دفع إلى زيادة التصدير الوهمي بهدف تأمين القطع الأجنبي اللازم للاستيراد، ما أدى لارتفاع تكاليف المستوردات على الصناعة الوطنية، واستخدام أساليب غير مشروعة في إدخال البضائع أو في تكليفها بالرسوم الجمركية في المناطق الحدودية.¹
- تخلف قانون الجمارك مقارنةً بالسلع الحديثة، وتقاس سلع على أخرى، الأمر الذي جعل موظفي الجمارك قانوناً يحدّدون التعريف بالقياس أو الطرق الأخرى، ويفتح المجال واسعاً أمام الرشوة والفساد وغير ذلك.
- تلك الأسباب أدت إلى انخفاض الرسوم الجمركية، فالقطاعات التي تحصل على إعفاءات أو التي تحصل على المواد المهربة تنمو وتتطور، والقطاعات التي يقع عليها عبء الضريبة الجمركية تتراجع، ما يؤدي إلى زيادة العجز المالي.

¹. بموجب القرار /2184/ لعام 1990، الذي سمح للمصدرين بالتنازل عن القطع الأجنبي لصالح مستوردين آخرين عن طريق المصرف التجاري السوري أدت إلى توفير مستلزمات الإنتاج للعديد من المشروعات الاقتصادية، وخفف العبء عن المصارف الحكومية في تأمين القطع الأجنبي، إلا أنها أدت إلى تشجيع ظاهرة الاستيراد والتصدير الوهمي خلال (1989-1991)، وبالتالي زيادة الصادرات الرقمية، ونقص الصادرات الفعلية، من خلال ظهور حالات تلاعب من قبل المصدرين، وذلك بتضخيم قيمة الصادرات بهدف الحصول على فارق السعر المتحصل من قطع التصدير والتخفيض المصطنع لقيم المستوردات من أجل زيادة حجمها المستورد بقطع التصدير. منير الحمش، الاقتصاد السوري على مشارف القرن الحادي والعشرين، ط1، دار مشرق ومغرب، دمشق، سورية، 1997، ص 85.

الفرع الثاني

الأثر المترتب على تزايد الإنفاق العام

إنَّ الإيرادات الماليّة الكبرى وعمليات الاستثمار الضخمة التي قامت في سورية مرحلة السبعينيات، لم تكن لتتحقق لولا الإجراءات التي اتخذتها الدولة وقتها من انفتاح للعلاقات مع الدول العربية تحت مفهوم التضامن العربي لمواجهة إسرائيل، الذي أثمر عن وقوف الدول العربيّة مع دول المواجهة، فقدّمت مساعدات لها في مشروعها الدفاعي السيادي، كذلك فإنَّ انفتاح سورية بعد الحركة التصحيحية نحو القطاع الخاص والاستثمار الأجنبي على صعيد الإنتاج النفطي جعل تطوير الانتاج ممكناً ودعم حركة القطاع الخاص في عملية الإنتاج الوطني بعد انسحابه من الدورة الاقتصادية انسحاباً كبيراً في الستينيات.

هذه الوفرة في الموارد الاقتصادية للحكومة، أسهمت بتلازم الاقتصاد السوري ومشكلة الاعتماد على الموارد الخارجية في عمليات تحقيق النمو الاقتصادي أو الموارد الريعية (تصدير النفط)، مع إهمال الإيرادات الحكومية الأساسية القائمة على الضرائب أو فوائض القطاع العام الاقتصادي التي تُشكّل مصدراً أساسياً في نموذج الاقتصاد الاشتراكي.

والجدير ذكره أنَّ نموذج التصنيع الذي نادت به السياسات الاقتصادية في ذلك الوقت والقائم على سياسة إحلال الواردات لم يلق نجاحاً كما لم يحقق غايته، فإن السياسات التصنيعية في السبعينيات زادت من الواردات بدلاً من الاستغناء عنها، وارتفعت الواردات من مواد الاستهلاك الوسيطة من حوالي مليار ل.س عام 1971، إلى ما يقارب (8) مليار ل.س عام 1979، فقد غلب هذا المنهج في سورية نموذج التصنيع لتلبية الطلب المتزايد على الاستهلاك الذي شجعت السياسات الاقتصادية خلال تلك المرحلة.¹

لقد كان للتدخل الاقتصادي المباشر من قبل الدولة مرحلة الستينيات والسبعينيات خاصة ذات التوجّه الاشتراكي، أن أسهم في رفع معدلات النمو، كما حقّقت وفرة في الخدمات الاجتماعية والاقتصادية نتيجة الاستثمارات والنفقات الكبرى التي قامت بها الحكومة، وزاد من معدلات الاستهلاك والرفاهية للأفراد، لكن المشكلة

¹. مطانيوس حبيب، أوراق في الاقتصاد السوري، مرجع سابق، ص 32.

الكبرى هي أن مصدر هذه الموارد ووفرته كان خارجياً ويتصف بالريعية وغير ثابتة، الأمر الذي أدى إلى حدوث اختناقات اقتصادية في الثمانينيات، فإن النمو الذي تحقّق في السبعينيات لم يعتمد أبداً على الكفاءة الاقتصادية في توزيع الإنتاج، بدليل قلة جدوى اقتصادية عدد من المشروعات التي أُقيمت وقتها، وبالتالي ضعف قدرة الحكومة على تخصيص الموارد الاقتصادية بالطريقة الأمثل لا بل إنَّها أسهمت في تشويه تلك الموارد وتبذيرها.¹

لقد بدأت مرحلة الثمانينيات والفريق الاقتصادي مرتاحةً لحجم الإنجازات التي تحقّقت في العقد السابق من معدلات نموٍ واستثمارات ضخمة، على الرغم من أن بؤادر أزمة اقتصادية قد بدأت تلوح بالأفق نهاية السبعينيات، فتمّ غصّ الطرف عنها بوضع الخطة الخمسية (1980-1985) التي حدّدت معدل نموٍ مستهدف يُقارب الخطة التي قبلها بحوالي (7.7%) سنوياً، ما أسهم في تعقيد الأزمة فبدأت تظهر مشكلات السياسات التصنيعية التي اتبعت في السبعينيات، والقائمة على استيراد المواد الأولية وتوافر رأس المال، الأمر الذي أدى إلى تراجع كبير في الإنتاج والإنفاق والمخصصات الزراعية الذي أثر بدوره على الإنتاج الزراعي والأمن الغذائي وتداعي الكثير من المؤشرات السلبية على القطاعات الاقتصادية.

إنّ السياسة الحكومية السورية التي كان عنوانها الأساسي بداية عقد الثمانينيات إنكار أيّ مشكلات اقتصادية إذ أن حجم الاستثمارات في السبعينيات أدى إلى آثار إيجابية لتبدأ المشكلات منذ عام 1980 مع بداية الحرب العراقية الإيرانية وموقف سورية منه، وأزمة الإخوان المسلمين 1981، عدا عن حادثة الهداوي، إضافةً إلى فرض تدابير اقتصادية دولية من الولايات المتحدة الأمريكية والحصار الاقتصادي والضغطات السياسية والأمنية التي أرخت بظلالها السلبية وأصابا الواقع السوري فتوقّفت الإعانات العربية والغربية وتراجعت أسعار النفط، عدا عن الضغوط الاقتصادية الكبيرة على الإنفاق المسلّح لتحقيق التوازن مع إسرائيل والتدخل السوري في لبنان، جميعها عوامل دفعت الدولة في منتصف الثمانينيات حينها إلى تغيير توجهاتها، فقامت بتخفيض الدعم وخصص المحروقات، إضافةً إلى تراجع سياسات التوظيف الكامل للخريجين، إضافةً إلى التخلي عن المفهوم السابق الذي كان ينادي بالتوظيف الكامل للمجتمع، وتضييق أو إنهاء تمويل رخص الاستيراد والحد منه.

¹. أيهم أسد، سياسات اقتصاد العرض ودورها في تولي صدمة النمو الاقتصادي في سورية (تحرير التبادل التجاري نموذجاً)، أطروحة دكتوراه، كلية الاقتصاد، جامعة دمشق، دمشق، سورية، 2010، ص 53.

يؤدي العجز المالي المتزايد إلى ارتفاع المستوى العام للأسعار و حدوث تضخم، فتتأثر المتغيرات الاقتصادية بالمعطيات المالية الجديدة، ويؤدي ذلك إلى إعادة بناء علاقات اقتصادية جديدة استناداً للسياسات الحكومية المبنية على التمويل بالعجز. لقد أسهمت سياسة التمويل بالعجز في سورية بزيادة معدلات التضخم حتى وصلت عام 1990 إلى (30%). وكان لزيادة الإنفاق المستمر والمتزايد في سورية منذ عام 1970 وحتى عام 2000، آثار يمكن تلخيصها بالآتي:

- أدت اجراءات التمويل بالعجز لزيادة حجم الطلب الكلي في الاقتصاد الوطني، فكان الطلب يفوق العرض منذ عام 1970 وحتى عام 1996، وكانت خطط الحكومة تسعى إلى زيادة حجم العرض لمواجهة الطلب، لكن تغير مصادر تمويل العجز المالي، بالانتقال إلى القروض الخارجية وتخفيض حجم الاستثمارات الحكومية قد أدى لانخفاض في الطلب الكلي في مواجهة العرض الكلي، وأصبح العرض يفوق الطلب الكلي منذ عام 1996 حتى عام 2002.

- إعادة توزيع الدخل لصالح الأغنياء، فلم تستطع الحكومة خلال التسعينيات زيادة الأجور إلى أكثر من (25%)، في الوقت الذي كان فيه معدل التضخم بحدود (30%) سنوياً، هذا يعني أن الطبقات الغنية كانت هي من يحصل على مزايا من وراء التضخم، في حين لا يستطيع العمال الحصول على هذه المزايا.

- انخفض حجم الاستثمارات الحكومية الفعلية بحدود (30%)، الأمر الذي أدى لتراجع حجم الاستثمار الخاص، وبالتالي تراجع حجم الاستثمار للناتج من (31%) عام 1994 إلى (22%) عام 2000، وهذا يعني تراجع أهمية الضرائب في تمويل الاستثمارات والعودة إلى مصادر التمويل بالعجز.

- زيادة أعداد عاطلين عن العمل بفضل الإجراءات التقشفية عند معالجة العجز بتخفيض حجم الاستثمار الحكومي، فازداد عدد العاطلين عن العمل من (5%) عام 1990 إلى (22%) عام 2000.

- زوال القسم الأعظم من الطبقة الوسطى فانحدر أكثرها لصفوف العمال بسبب تراجع حجم دخولهم، وأدى ذلك إلى تدني مكانتها الاجتماعية.

- انخفاض حجم الرواتب والأجور في الاقتصاد الوطني أدى لظهور الفساد والرشوة.

المطلب الثاني

آثار التدابير الاقتصادية الدولية القسرية في السياسة النقدية في سورية

لم تقتصر آثار التدابير والظروف التي رافقتها في السياسة المالية وحسب، بل طالت جميع سياسات الدولة في سورية وخصوصاً السياسية النقدية، فكان هناك ارتفاع في سعر الصرف وندرة في القطع الأجنبي، إضافة إلى التضخم، وفي هذا المطلب سنتطرق إلى عرض الآثار المترتبة على التدابير الاقتصادية القسرية التي فُرضت على سورية في الثمانينيات في السياسة النقدية، في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: ارتفاع سعر الصرف وندرة القطع الأجنبي.

الفرع الثاني: التضخم في سورية خلال الثمانينيات.

الفرع الأول

ارتفاع سعر الصرف وندرة القطع الأجنبي

مع سياسة إحلال الواردات التي اعتمدتها سورية خلال السبعينيات دون تشجيع الصادرات، تلك السياسة التي اعتمدت في إنتاجها ونشاطها على ما يتم استيراده لها من مواد أولية ومدخلات صناعية، فقد زادت هذه المشروعات من مستورداتها من (90) مليون ل.س عام 1974 إلى (1898) مليون عام 1987، دون حساب قيمة الآلات وقيمة المعامل المستوردة، ما ترتب عليه استنزاف للقطع الأجنبي في الوقت الذي احتاجت فيه له في ظل الحصار الذي فُرض عليها.¹

لقد تم الاتجاه إلى استبدال الليرة بعملات أخرى، ما زاد الضغط عليها، إضافة إلى سماح الحكومة للقطاع العام بتأمين احتياجاته من العملات الأجنبية بال شراء المباشر من السوق السوداء أو أسواق الدّول المجاورة؛ لاستيراد متطلباته من التجهيزات والآلات، ما أدى إلى زيادة المعروض من الليرة في الأسواق الخارجية، وهذا أسهم في خلق ضغوط عليها أدى إلى تخفيض قيمتها، وسبب انخفاضاً في سعر الصرف بدءاً من أيلول

¹. محمد جمال باروت، التقرير الاستشرافي الأساسي الأول لمشروع سورية 2025: محور الاقتصادي، مسح المسارات الاقتصادية الكلية وتحليل اتجاهاتها الأساسية في سورية (1970-2005)، مرجع سابق، ص 134.

1980، ونشوء سوق سوداء لبيع القطع الأجنبي.

لقد سبب الفرق الذي حصل بين سعر صرف الليرة بالنسبة للدولار في السوق الرسمية وغير الرسمية بتحريك سعر الصرف واتباع سياسة أسعار الصرف المتعددة تبعاً لاستخداماتها الاقتصادية والاجتماعية، في تعطيل قوانين العرض والطلب ووقوع خسارات كبيرة تحملتها خزينة الدولة، واستنزاف سيولة الدولة من العملات الأجنبية لتحقيق التزاماتها بتوفير القطع الأجنبي لتأمين مستلزمات القطاع العام والخاص على السواء.¹

وصلت سورية مع الانخفاض الكبير في موجوداتها من العملات الأجنبية إلى مشارف الإفلاس، فقد انخفضت موجودات المصرف التجاري السوري من القطع الأجنبي عام 1987 إلى ما يقارب (71) ألف دولار أمريكي فقط، وتراجعت نسبة الذهب والقطع النادر الموجود في التغطية إلى معدلات كارثية بلغت (2%) أواخر عام 1985، وهو ما دون الحد الأدنى المسموح به بموجب قانون النقد الأساسي الذي يحددها بمقدار (10%)، كما تضاعف الدين الخارجي، وأصبحت سورية غير قادرة على دفعه مع استحقاق فوائد وأقساط القروض التي كانت قد حصلت عليها.²

الفرع الثاني

التضخم في سورية خلال الثمانينيات

عرف الاقتصاد السوري ظاهرة التضخم منذ السنوات الأولى للاستقلال عن الدولة العثمانية واستمرت الظاهرة في نموها، لأسباب عدة.

يُعرّف التضخم³ بأنه "زيادة الطلب الكلي الفعلي عن كمية المنتجات الكلية الحقيقية التي يستطيع الجهاز الإنتاجي إنتاجها عند مستوى التشغيل الكامل، زيادة تؤدي إلى ارتفاع الأسعار" ففي عشرينيات وثلاثينيات وأربعينيات القرن العشرين كان على سورية الوفاء بديونها التي خلفتها الدولة العثمانية. كما كان السكان يتزايدون

¹. سمير سعيغان، واقع النظام المالي والضريبي في سورية وتأثيره على الاستثمار. ملتقى سورية الدولي للاستثمار، دمشق: سورية، 2000، ص 3.

². محمد جمال باروت، التقرير الاستشرافي الأساسي الأول لمشروع سورية 2025: محور الاقتصادي، مسح المسارات الاقتصادية الكلية وتحليل اتجاهاتها الأساسية في سورية (1970-2005)، ص 123-124.

³. كمال شرف، النقود والمصارف، جامعة دمشق، دمشق، سورية، 1993، ص 206.

بمعدلاتٍ مرتفعةٍ والطلب الإجمالي يرتفع وأسهم في جعل التضخم خلال هذه المدة محدوداً في أثره وجود اقتصادٍ نقديٍّ في جزء محدود من المجتمع الذي كان يعيش بمعظمه اقتصاداً عائلياً مغلقاً، يتم التبادل فيه خارج إطار النقد، ومع الاستقلال وانتشار الزراعة الحديثة وتجمع رأس المال في أيدي الرأسمالية الوطنية نتيجة أرباحها الهائلة خلال سنوات الحرب العالمية الثانية، بدأ التضخم يتضح كظاهرة اقتصادية في ملامحه ومعدلاته ونتائجه. إلا أنَّ الزيادة المضطردة في معدلات الإنتاج في نهاية الأربعينيات والجزء الأكبر من الخمسينيات أسهمت في جعل معدلات التضخم منخفضة.¹

لقد أدت الأوضاع السياسيّة المضطربة في نهاية الخمسينيات وخلال عقد الستينيات إلى ارتفاع معدلات التضخم -بسبب ضعف استقرار الأحوال الاقتصاديّة وخضوع التوجهات الاقتصاديّة إلى التقلّب السريع والتعديل الدائم- الذي لم يحد منه سوى انعدام السلع الممكن شراؤها وهروب الرساميل إلى الخارج وانعدام الفرص المتاحة للقطاع الخاص، بينما كانت المساعدات الغربيّة والعربيّة وتحويلات المغتربين السوريين تعيد بعض التوازن إلى الاقتصاد السوريّ خلال تلك المرحلة.

أما في السبعينيات، فإنَّ التضخم بقي محدوداً، خاصة خلال النصف الأول من هذا العقد (1970-1973)، وبسبب حرب تشرين عام 1973؛ فإن معدل التضخم قد تجاوز (14%) عام 1974، و(16%) عام 1975، إلا أنَّه بدأ ينخفض حتى وصل إلى (4.9%) عام 1979، تحت تأثير استقرار الأوضاع الاقتصاديّة، وبسبب المساعدات التي تلقتها سورية مع بداية الفورة النفطية.

أما بالنسبة للثمانينيات ومع فرض الحصار والتدابير الغربيّة وتوقف المساعدات العربيّة، فقد شهدت تلك المرحلة ارتفاعاً كبيراً في معدل التضخم، وأخذ شكل "التضخم الجامح"، خصوصاً بعد عام 1982، وتراكت العجوزات تراكمًا غير مسبوق حتى بلغت حوالي (40%) من الإنفاق العام، وفي عام 1987، لم تكن الإيرادات العامة الداخليّة "ضريبية وغير ضريبية" تغطي أكثر من (60%) من الإنفاق العام، الأمر الذي دفع الحكومة إلى تخفيض الدعم الموجه إلى السلع التموينية الذي اعتادت أن تقدمه الدولة في السنوات اللاحقة، كما أدى إلى تراجع

¹. محمد رياض الأبرش، التضخم في سورية. ندوة الثلاثاء الاقتصاديّة الثامنة عشرة، جمعية العلوم الاقتصاديّة، دمشق، 1995، ص 8.

حجم الاستثمارات العامة. وقد أسهم في هذا الجموح العجوزات المستمرة في موازنة الدولة والتراجع الكبير في المعونات العربية، وتأثير المشكلة الأمنية الداخلية والاجتياح الإسرائيلي إلى لبنان، وفي النصف من الثمانينيات ارتفع معدل التضخم وبلغ (50%) عام 1987، و(45%) عام 1989.¹

في تسعينيات القرن العشرين، ومع اتباع الحكومة سياسة انكماشية حادة جداً، أسهمت في تخفيض معدل التضخم تبعاً، وصولاً إلى أرقام سالبة (انكماش)، وبلغ معدل نمو الرقم القياسي لأسعار المستهلك عام 1999 (-2.6%)، وكانت موازنة الدولة هي الأداة الرئيسة في إدارة التضخم، وفي السنوات الأولى من القرن الحادي والعشرين، وبفعل استمرار نتائج الانكماش التي أثبتت خلال التسعينيات، فقد تحرّك مؤشر التضخم مترافقاً مع تحقيق معدل نمو اقتصادي بتأثير تحسّن الأحوال المناخية والارتفاع الملحوظ في أسعار النفط، مع الإشارة إلى أنّ الصادرات النفطية تمثّل قرابة (75%) من إجمالي الصادرات السورية.²

يُعدّ الإصدار النقديّ أو العامل النقديّ من أهم أسباب التضخم في الدول المتقدمة، فماذا عن الدول النامية؟. تعدّ الدول النامية أحوج من غيرها إلى الإصدار النقديّ لتمويل عجز الموازنة؛ نظراً إلى غياب توافر السوق المالية التي تساعد على الإقتراض وتخفيف آثار الإصدار. وسورية كغيرها من الدول النامية تضطر إلى زيادة الإصدار لتمويل العجز الماليّ في الموازنة والبرامج الحكومية الطموحة، لقد حاولت الحكومة السورية سد العجوزات مرحلة الثمانينيات باللجوء إلى الاستدانة من المصرف المركزي لتزداد مديونية الدولة من (18) مليار ل.س عام 1980، إلى (74) مليار ل.س عام 1985، كما لجأت إلى طريقة السحب على المكشوف بزيادة عرض النقود المطبوعة، وبالنتيجة أسهمت عملية الاستدانة هذه بزيادة الكتلة النقدية بمعدل (27%) مدة (1975-1985)، ما أدى إلى خلق ضغوط تضخمية فازدادت الكتلة النقدية من (2340.8) مليون ل.س عام 1970 إلى (21854) مليون عام 1980.³ لقد ارتفع التضخم خلال (1970-1978) بنسبة (244%) وبذلك

¹. المصرف المركزي السوري، النشرة الربعية، دمشق، 1991، ص 52 - 53.

². المكتب المركزي السوري للإحصاء. المجموعة الإحصائية السورية (1972-2005).

³. سمير سعيّان، "الآثار الاجتماعية للسياسة الاقتصادية"، مرجع سابق، ص 9.

تكون القوة الشرائية للنقود قد انخفضت إلى أقل من (41%) عما كانت عليه عام 1970،¹ كما وصل التضخم إلى (67.4%) عام 1987، وبلغ (50%) عام 1987، و(45%) عام 1989 فما هي الأسباب التراكمية للتضخم في سورية:²

1- عجز الموازنة: تعاني جميع دول العالم عجز الموازنات نظراً إلى ضعف قدرة الدولة على جباية الإيرادات اللازمة التي تواجه الإنفاق، ونظراً إلى الطموحات والبرامج التي تضعها كل دولة في المجالات الاجتماعية والاقتصادية، وقد عانت الموازنة السورية كما تطرقنا سابقاً العجز منذ مدة طويلة من الزمن، ويعود ذلك إلى الزيادة الناتجة عن الإنفاق في أوجه مختلفة اجتماعية وسياسية واقتصادية، إضافة إلى توقف المساعدات الغربية والعربية والتحويلات السياسية التي عصفت بالمنطقة، تمّ التطرق إليها سابقاً، وقد تطورت إلى حوالي (48.5) مليار ل.س عام 1997، أي حوالي 22.9% من إجمالي النفقات العامة البالغة (211.1) مليار ل.س، وتشكل الخدمات المجانية وشبه المجانية عنصر ضغط على الموازنة العامة. كما أسهمت سياسة التمويل بالعجز بافتعال التضخم، وتعتمد الدولة في تمويل العجز على الإصدار النقدي، وقد كان الاعتماد على هذا المصدر من التمويل كبيراً بين 1980-1997 وتراوح التضخم بين (25%) إلى (30%)، وأدى لآثار سلبية على الاقتصاد الوطني.³

2- التوسع في تشغيل الأيدي العاملة فكانت سياسة التشغيل الكامل في السبعينيات، ومؤشر التشغيل أساسياً للقيام بالمشروعات العامة أو الخدمات الاجتماعية، الأمر الذي أدى إلى زيادة عدد العاملين في الدولة، فقد بلغ عدد العاملين في الأنشطة الإدارية والمراكز والهيئات الإدارية حوالي (760) ألف موظف عدا العاملين في الشركات العامة والمؤسسات الإنتاجية، ويشكل هؤلاء حوالي (12%) من السكان القادرين على العمل، وحوالي (30%) من عدد العاملين في الدولة والقطاع الخاص، وتبلغ رواتب وتعويضات العاملين في القطاع الإداري حوالي (29.3) مليار ل.س، وهي تشكل حوالي (13%) من حجم النفقات العامة في التسعينيات.

3- خدمات الأمن والدفاع: التي أثر في العجز وفرض الوضع القائم بين سورية والكيان الصهيوني، وتجهيز

¹. المرجع السابق، ص 9.

². د. علي كنعان، النظام النقدي والمصرفي السوري "مشكلاته واتجاهات اصلاحه"، مرجع سابق، ص 229-232.

³. د. علي كنعان، المالية العامة والإصلاح المالي في سورية، مرجع سابق، ص 173-174.

الجيش بالسلاح والعتاد، وبالتالي إنفاق أموال طائلة، اتصفت بأنها عقيمة؛ لأنَّ البلاد تستورد الأسلحة والعتاد من الخارج، وتشكل نفقات الأمن والدفاع البالغة (43.8) مليار ل.س عام 1997، إلى النفقات العامة حوالي (20.7%)، وهي نسبة مرتفعة.

4- الإعانات الزراعية إنَّ سياسة الدولة الداعمة للقطاع العام وإنتاج الغذاء في البلاد قد دفعت الدولة إلى تقديم إعانات للمزارعين بهدف زيادة الإنتاج، وتقوم بشراء الحبوب من الفلاحين بأسعار مرتفعة تفوق الأسعار العالمية، وبالتالي تشكّل هذه الإعانات حوالي (25) مليار ل.س سنوياً، وقد شكّلت إلى الإنفاق العام حوالي (11.8%) عام 1997. إنَّ مجموع الخدمات والإنفاقات التي تقوم بها الدولة تشكّل عنصر ضغط على الموازنة وتسهم في زيادة العجز السنوي، ما يضطرها إلى زيادة الإصدار النقديّ لتغطية هذا العجز، وقد ظهر ذلك واضحاً في ميزانية مصرف سورية المركزي فتشكّل الديون السنوية للدولة مبالغ كبيرة لإطفاء العجز، إضافة إلى حصول الدولة على قروض داخلية من (شهادات الاستثمار) لتمويله.

5- تمويل المصارف المتخصصة: نتيجة لانخفاض حجم الودائع المصرفية، تقوم المصارف المتخصصة بالاقتراض من المصرف المركزي لكي تموّل خطة التصريف لديها، فقد بلغت الودائع عام 1996 حوالي (168.2) مليار ل.س، وهي تشكّل حوالي (41%) من حجم الكتلة النقدية، وبالتالي تضطر المصارف للاقتراض من المصرف المركزي، في حدود (123.1) مليار ل.س، لتمويل خطتها التسليفية البالغة (214.5) مليار ل.س عام 1996. إنَّ هذه المبالغ المقترضة من المصرف المركزي تُقدّم عبر خطة التسليف للأفراد والمؤسسات، وتشكّل عنصر ضغطٍ تضخميّ جديد وتؤدي هذه الأموال إلى رفع معدلات التضخم عبر زيادة الطلب العام، والجدير بالذكر أنَّ المصارف المتخصصة التي لا تعتمد على الودائع في الإقراض وتلجأ إلى المصرف المركزي تسهم مباشرة في زيادة حجم الطلب الاستهلاكي أو الطلب الاستثماري وتعدّ مسؤولةً مع المصرف المركزي عن هذه الزيادة في حجم الطلب التي تشكّل ضغطاً تضخيمياً جديداً في الاقتصاد الوطني.

6- سرعة التداول النقدي: تعتمد سرعة التداول النقدي على الأوضاع الاقتصادية من رواج وكساد، وعلى حركة الدفع والقبض والبيع والشراء، وأشكال دفع الرواتب والأجور والمستحقات وعلى الإنتاج والتصريف للمنتجات. إنَّ

سورية تعتمد في دفع الرواتب والأجور على نظام الشهر الواحد بينما يعتمد القطاع الخاص على نظام الأسبوع وأحياناً الشهر، وقد نشطت حركة التسليف لتأخذ مفهوم الخميس (أي يتم تسديد المدفوعات كل يوم خميس)، نظراً إلى انخفاض حجم السيولة وتباطؤ حركة نمو الإنتاج، فإن الإحصاءات والتقارير الاقتصادية أشارت إلى وجود حالة ركود في الاقتصاد السوري، الأمر الذي ينتج عنه تباطؤ سرعة التداول النقدي، وهذا يشكل عنصراً كابحاً للتضخم، بعكس الحال فيما لو كانت سرعة التداول النقدي مرتفعة أو في تسارع مستمر، ولذلك يرى بعضهم¹ أن العناصر المسببة لزيادة التضخم تصطدم بعنصر السرعة الذي يخفف من آثار الزيادات النقدية السابقة في حين شهدت سورية عام 1988، زيادة كبيرة في سرعة التداول النقدي أدت إلى زيادة التضخم إلى أكثر من زيادة الإصدار النقدي نفسه.

وبالنتيجة يمكن القول أن توقف المساعدات العربية والحصار الاقتصادي الغربي على سورية في تلك الفترة، كان له دور في فقدان معظم السلع الرئيسية من الأسواق المحلية بفعل هجرة الاستثمارات وهجرة العمالة الماهرة، بالترافق مع موجة الغلاء وانخفاض في دخل الأسر في سورية، فكانت أزمة خانقة بفعل التدابير والحصار، انعكس على واقع التنمية الاقتصادية والاجتماعية والواقع المعيشي للأفراد، وعلى إمكانية تنفيذ الخطط الخمسية، خصوصاً الخطة الخامسة والسادسة، وقلة مخزون القمح والطحين، بالإضافة إلى عدم القدرة على تأمين القطع الأجنبي، لتساعد الدولة على القيام بواجباتها.

¹. د. علي كنعان، المالية العامة والإصلاح المالي في سورية، مرجع سابق، ص 232.

الفصل الثاني

التدابير الاقتصادية الدولية القسرية المفروضة ضد سورية منذ عام 2011 وآثارها

تمهيد وتقسيم:

أخذ الحصار الاقتصادي منذ سبعينيات القرن العشرين وحتى تاريخه، أشكالاً متنوعة وأوجهاً مختلفة كان لها تداعياتها على الواقع المعيشي للمواطن السوري وعلى مناحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتربوية والسياسية في المجتمع.

تشهد سورية منذ عام 2011 حرباً كونيةً ظالمةً ومدمرةً، أدت إلى دمارٍ إنسانيٍّ واجتماعيٍّ واقتصاديٍّ كبيرٍ، ومازالت الأزمة تؤثر تأثيراً كبيراً في إنتاج السلع والخدمات وتوزيعها، وتعوق النشاط الاقتصادي ويتواصل الضرر المادي، كما تراجع تأمين الغذاء والخدمات الصحية، وتنامي البطالة والفقر، وتراجع تقديم الخدمات العامة ذات التأثير الكبير على مجمل السكان.

يتولى هذا الفصل دراسة التدابير الاقتصادية الدولية القسرية التي فرضت على سورية من قبل الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الأوروبي وجامعة الدول العربية وبعض الدول الأخرى، منذ عام 2011 حتى الآن، على النحو الآتي:

المبحث الأول: التدابير الاقتصادية الدولية القسرية المفروضة ضد سورية منذ عام 2011.

المبحث الثاني: آثار التدابير الاقتصادية الدولية القسرية المفروضة ضد سورية بعد عام 2011.

المبحث الأول

التدابير الاقتصادية الدولية القسرية المفروضة ضد سورية منذ عام 2011

منذ انفجار الأزمة السورية عام 2011، تزعمت الولايات المتحدة الأمريكية الحملة الدولية ضد سورية،

وحثت مجلس الأمن على إصدار قرارات تتضمن فرض تدابير اقتصادية شاملة ضد سورية.

إنّ التدابير الاقتصادية الأمريكية وغيرها من التدابير المفروضة ضد سورية، تكشف زيف الإدعاء

بضرورة مكافحة الإرهاب، لأن غايتها الأساسية المحافظة على مصالح الكيان الصهيوني وأمنه الذي يتسوّل

حكامه للإبقاء على سيف تلك التدابير مُسلّطاً على الشعب السوري، بسبب الخوف الذي يحاصر كيانهم نتيجة

هزيمة المشروع الأمريكي - الصهيوني الداعم للإرهاب، وما يمكن أن يُثمر عنه هذا الانتصار على جبهاتٍ أخرى.

مع الإشارة إلى ما سبق بيانه من أن التدابير الاقتصادية القسرية المفروضة ضد سورية مستمرة منذ

سبعينيات القرن الماضي نتيجة مواقفها الوطنية والقومية، فما هي تلك التدابير التي فُرضت مع بداية عام 2011؟

ومن هي الدول التي فرضتها؟ وما هو مجال تلك التدابير والأنشطة التي فُرضت عليها؟ في ظل الأزمة التي

اندلعت والتي شغلت العالم بأسره، وأصبحت المتصدّر الأول على لائحة المشكلات الدولية المعاصرة، وتبعاً

للمنهج المتبع في تناولنا للتدابير الاقتصادية في مرحلة الثمانينيات، فإنّنا سنقوم بدراسة تركيب البنية الاقتصادية

السورية قبل فرض التدابير، لننتقل منها إلى دراسة التدابير تبعاً، وفق الآتي:

المطلب الأول: الخصائص البنوية للاقتصاد السوري قبل عام 2011 واقتصاد الحرب بعده.

المطلب الثاني: التدابير الاقتصادية القسرية المفروضة ضد سورية منذ عام 2011.

المطلب الأول

الخصائص البنيوية للاقتصاد السوري قبل عام 2011 واقتصاد الحرب بعده

اعتمدت سورية التعددية الاقتصادية طريقاً لتعبئة الموارد المالية والبشرية المتاحة في تحقيق التنمية الاقتصادية (قطاعات: العام والمشارك والخاص)، وقد فسحت المجال أمام القطاع الخاص للدخول في جميع المجالات التي يرغبها، في حين يتولى القطاع العام سدّ الثغرات في الاقتصاد الوطني، وحتى حين لا يرغب القطاع الخاص أو لا يستطيع بمفرده الدخول في أحد المجالات تقوم الحكومة بتقديم حصة من رأس المال نقداً أو عيناً لتشجيعه لإعطائه عامل الأمان الذي يسعى إليه.¹ يعتقد الاقتصاديون الأكاديميون المدافعون عن أثر الدولة في تحقيق النمو الاقتصادي في سورية، أنه ما دام تنظيم التعددية الاقتصادية في سورية لا يعرقل نشاط القطاع الخاص (بل يُشجّعه)، فإنّ الخصخصة قد تقود إلى إضعاف عوامل النمو الاقتصادي الوطني، مسترشدين بذلك بتجربة النمو الفائق الذي حققته "النمور الآسيوية"،² والذي يرجع في الأساس إلى السياسات الصناعية التدخلية التي اعتمدها حكومات هذه الدول، ما يتناقض تماماً مع السياسات التحريرية الجديدة التي يحاول صندوق النقد الدولي والبنك الدولي فرضها على الدول النامية كلها.³ فما هي السياسة الاقتصادية السورية التي اتبعت في الألفية الثالثة؟، وما هي عوامل ومسببات الأزمة السورية؟، سنرى ذلك فيما يأتي:

الفرع الأول: السياسة التنموية المتبعة منذ عام 2000 حتى بداية الأزمة عام 2011.

الفرع الثاني: عوامل الأزمة السورية مع بداية عام 2011.

¹. مطانيوس حبيب، الاقتصاد السوري ومتطلبات الشراكة السورية الأوروبية. القسم الأول. الاتحاد الأوروبي والشراكة المتوسطية، 22 تموز 2020.

². النمور الآسيوية أو نمور شرقي آسيا: هو لقب يُطلق على اقتصاد دول "تاوان، سنغافورة، هونغ كونغ، كوريا الجنوبية"، سُميت بهذا الاسم

لتحقيقها معدل نمو اقتصادي مرتفع وتصنيع سريع خلال الفترة ما بين الستينيات والتسعينيات، وفي بداية القرن الواحد والعشرين تحوّلت هذه البلدان إلى بلدان متقدّمة، وساعدت في نمو اقتصادات بعض الدول الآسيوية.

³. توفيق المدني، الحرب الاقتصادية على سورية (واقع وحلول)، مجلة الفكر السياسي، السنة الواحدة والعشرون، العددان 74-75، الربع الثاني والثالث، 11-30، اتحاد الكتاب العرب، دمشق، سورية، 2020، ص 12.

الفرع الأول

السياسة التنموية المتبعة منذ عام 2000 حتى بداية الأزمة عام 2011

امتدت السياسات التحريرية التي بدأت في عقد التسعينيات إلى القرن العشرين، وباتت أكثر وضوحاً وعلنية مع الأخذ بحسبان جديد من وضع الخطط السنوية في الموازنات وإعادة الأهمية للخطط الخمسية بعد أن توقفت الخطتين السابعة والثامنة، فقد أعدت الخطة الخمسية التاسعة ونُشرت، كما تمّ إعداد الخطة الخمسية العاشرة التي عدت نقلة نوعية في الواقع الاقتصادي السوري نحو اقتصاد السوق الاجتماعي، واعتمد مبدأ اللامركزية في التخطيط، فحدثت طفرة في التشريعات والقوانين والمراسيم لتشجيع القطاع الخاص والليبرالية الاقتصادية وصدر بين عامي (2000 - 2005) عدد من التشريعات استمرت لتشكيل مسيرة تنمية يكون فيها القطاع الخاص قاطرة هذا النمو ضمن سياسات تحررية ليبرالية تتسم بها السياسات الاقتصادية.¹

أولاً- السياسة التنموية حتى عام 2005: إنّ النمو الاقتصادي بعد عام 2000، لم يشذ في بنيته ومصادره عما كان عليه قبل تلك الأعوام، وقد ارتبط بعوامل ريعية أهمها الانفتاح على سوق العراق، كما تأثر النمو بالإنفاق الكثيف للاجئين العراقيين، ما أثر تأثيراً واضحاً في الطلب الكلي، خاصة فيما يتعلق بأسعار العقارات والاياجارات، كما تأثر النمو بارتفاع عائدات الصادرات النفطية على الرغم من انخفاض مستوى الإنتاج النفطي السوري، الأمر الذي أسهم في رفع مستوى الاحتياطي الوطني من القطع الأجنبي نسبياً، وفي تخفيف الدين العام، وتحسين ميزان المدفوعات.

كما تأثر النمو الاقتصادي خلال المدة ذاتها، وتحديداً بعد عام 2004، بقطاعات ريعية خدمية بالاقتصاد السوري، والتي كان لها أثر كبير وواضح في معدل النمو الاقتصادي العام، ومنها قطاع المواصلات والنقل، وقطاع المال والتأمين، وقطاع الخدمات الشخصية، وتجارة الجملة والمفرق، وقطاع البناء والتشييد إذ كان النمو الاقتصادي الكلي مرتكزاً ارتكازاً عاماً خلال (2005-2006) على هذه القطاعات على حساب قطاعي الزراعة والصناعة، وفي عام 2006 على وجه الخصوص كانت القطاعات القائمة للنمو الاقتصادي العام في

¹. مطانيوس حبيب، الاقتصاد السوري، مرجع سابق، ص 264.

سورية البالغ (5.2%) بالأسعار الثابتة لعام 2000، هي قطاعات خدمية بامتياز.¹

لقد وضعت الخطة الخمسية التاسعة أهدافها آخذةً بالحسبان عملية الإصلاح الاقتصاديّ الجارية في البلاد، وقد انعكس ذلك بجعلها على مرحلتين الأولى بين (2001-2003)، التي سيتم من خلالها انجاز الجزء الأكبر من برنامج الإصلاح الذي سيمهد لانطلاقة الاقتصاد الوطني في المرحلة الثانية (2004-2005)، ونتيجةً لذلك فقد حدّدت الخطة وسطي معدل النمو للمرحلة الأولى بما يقارب (3%) سنوياً، و(4%) للمرحلة الثانية.²

ومن خلال تتبع تنفيذ الخطة الخمسية التاسعة تبين أنه بالرغم من نجاحها في تخفيض عجز الموازنة العامة للدولة بالنسبة إلى الناتج، ونجاحها نسبياً في زيادة الرواتب والأجور، وترشيد الإنفاق الإداري، وزيادة الإيرادات المحلية وتوفير الاعتماد للمشروعات الاستثمارية، إلا أن التحليل المعمق يوضح أن الزيادة الحاصلة في الإيرادات كانت مؤقتة؛ وذلك لاعتمادها في الدرجة الأولى على الإيرادات النفطية التي هي في تناقص مستمر.

ومن جانب آخر، فإنّ تتبع التنفيذ كان مادياً وليس على النتائج مع إغفال مبدأ المحاسبة، ولعل الأهم من ذلك هو إغفال أو التأخر في عدد من السياسات والإجراءات التي أوصت بها الخطة الخمسية التاسعة ووقف تنفيذها، كإعادة النظر بالاعفاءات الضريبية بما يخدم الأهداف التنموية للاقتصاد، كما أخفقت تلك الخطة في معالجة مشكلة العجز التمويني وعجز المشتقات النفطية وتوجيه هذا الدعم لمستحقيه ليطال الفئات الأكثر فقراً والأكثر حاجة له.

كما أنّ ما تمّ اتخاذه من خطوات لتحسين واقع الصادرات وتنويعها كان غير كافٍ لزيادة الصادرات وتحسين نوعيتها، وبقيت تلك الصادرات تعتمد اعتماداً أساسياً على النفط والمواد الخام، كما أنّ السلع المصدّرة بقيت محدودةً، وتتنجّ إلى أسواق محدودة، إذ لم يتم تنفيذ السياسات المقررة لتحقيق ذلك من فتح للأسواق الجديدة، وتحويل الميزة النسبية إلى ميزة تنافسية وتحسين المناخ الاستثماري.

ثانياً- السياسة التنموية حتى عام 2010: لقد جاءت الخطة الخمسية العاشرة (2006-2010) لتجسّد المرجعية

¹. أيهم أسد، سياسات اقتصاد العرض ودورها في تولي صدمة النمو الاقتصادي في سورية (تحرير التبادل التجاري نموذجاً)، مرجع سابق، ص 124-125.

². تقييم أداء الخطة الخمسية التاسعة (2001-2005)، هيئة تخطيط الدولة، ص 19-20.

الرئيسة للتحوّل الاقتصاديّ السوريّ بعد النصف الثاني من العقد الأول، التي كانت استمراراً لنهج سابقتها، فكان من أهدافها رفع متوسط معدّل النمو السنويّ، وخفض معدّل البطالة، والحفاظ على معدل التضخم السنوي، وزيادة نسبة الاستثمار الأجنبي، وزيادة نسبة الاستثمار الخاص إلى الاستثمار الكلي، وخلق فرص عمل، والاستثمار في مجالات التكنولوجيا والمعلوماتية والسياحة، والأهم من ذلك كله أنّها طالبت بضرورة اعتماد اللامركزية الاقتصادية.

الجدير ذكره أن جميع السياسات والخطط التي وضعها الفريق الاقتصادي في ذلك الوقت رغم الدعم الحكومي والسياسي الكبير الذي حظي به لم تستطع الوصول إلى نهضة تنموية فعالة، فاتجهت ثمارها نحو طبقة الأغنياء، على حساب محدودي الدّخل، كما نتج عن سياسة رفع أسعار المحروقات عام 2008 (لرّفد عائدات الحكومة بأموال جديدة)، رفقاً كبيراً إلى إحداث نوعٍ من الاضطراب الاجتماعي والاقتصاديّ الكبير لم تكن الدولة على دراية كاملة بما سيحصل أو تتوقع حجم أضراره، وبدأ الاقتصاد السوري يتعرّض للمضغوط التضخّمية من جراء ارتفاع الأسعار الداخلية في أوائل عام 2008، وفي الربع الأخير من العام بدأت تداعيات الأزمة الاقتصادية العالمية تطل المنطقة العربية، خصوصاً منطقة الخليج ما تسبب بعودة بعض العمالة السورية في الخارج.

أما بالنسبة للإنفاق الحكومي، فقد صدرت حزمة من القوانين والتشريعات التي تهدف إلى تطوير أداء المالية العامة وتحسينها وتحدد الإشراف على الموازنتين الجارية والاستثمارية وإدارة الدين العام والسماح لمؤسسات القطاع العام بالاحتفاظ بأرباحها بعد دفع الضرائب المستوجبة عليها، وفي هذا المجال يمكن عرض ما يلي:

وصل متوسط حجم الإنفاق الحكومي الجاري والاستثماري في المدة بين (2006-2008) إلى (30.3%) من الناتج المحلي الإجمالي، وكان من المفروض أن تبلغ (34%) وفق الخطة الخمسية العاشرة، ويعود هذا القصور إلى غياب توفر الإيرادات فبينما كان متوسط الإيرادات وفق توقعات الخطة يساوي (27.2%) من الناتج المحلي الإجمالي، فإنّ ما تحقق في الواقع كان (24%) فقط، لأنّ الزيادة التي حصلت في الحصيلة الضريبية كانت أقل من تراجع الإيرادات النفطية. وقد تركّزت أولويات الإنفاق الاستثماري على الخدمات الاجتماعية بالدرجة الأولى ثم قطاع النفط والكهرباء والغاز، أما القطاعات الإنتاجية من الزراعة والصناعة

التحويلية فكان نصيبها ضئيلاً جداً.

لقد تبين من تقرير صندوق النقد الدولي عام 2007، أنَّ نسبة الدَّعم من إجمالي الناتج المحلي بلغت (2.6%) وأنَّ نسبة التحويلات بلغت (3.4%)، أي إنَّ المجموع هو 6% وقد بلغ نصيب الفرد من الدعم والتحويلات 5652 ل.س عام 2007. وعلى عد أنَّ متوسط سعر هذا الدعم يبلغ 118 دولار تقريباً (بافتراض 48 ليرة قيمة صرف الدولار) بينما في دول أخرى مثل مصر بلغ (49.1) دولاراً، أما في تونس (288) دولاراً. كما يبلغ متوسط نصيب الفرد من الدعم والتحويلات عالمياً 860 دولار تقريباً أي إنَّ ما تقدمه الحكومة لأفرادها في سورية لا يكاد يصل إلى (14%) من المتوسط العالمي.¹

لقد حدث بعكس ما هو مرسوم له، فإن المطلوب هو تخفيض نسبة الفقر الشديد إلى (8.7%) ونسبة الفقر العام إلى (23%) بحلول عام 2010، أما عن سوء التوزيع المحابي للأغنياء والريح بعيداً عن الأجور؛ فقد أظهرت دراسة أنَّ المشتغلين من أصحاب الأجور الذين يعملون أنفسهم وعائلاتهم والتي تبلغ نسبتهم ما يقارب (80%) من مجموع السكان، ويشكّلون حوالي (62%) من مجمل العاملين في سورية لا يحصلون على ما يقارب (660.5) مليار ل.س من مجمل الناتج المحلي بما فيهم العاملون بالقطاع غير المنظم، أي إنَّهم لا يحصلون على (24.5%) تقريباً من مجمل الناتج المحلي، أما ما تبقى فيذهب لمن يعملون لصالحهم، أي إنَّ نصيب الأجور من الناتج يقارب (25%) من الناتج المحلي الإجمالي أما (75%) من الناتج يذهب لصالح الربح، أي أصحاب رأس المال وهذا التوزيع سيء ومحابي للأرباح على حساب الأجور في الناتج المحلي الإجمالي.²

من بين أهم الأسباب التي أدت إلى تزايد حصة الأرباح من الناتج المحلي الإجمالي على حساب الأجور هو كثرة الاعفاءات الضريبية غير المدروسة التي عدت السياسة الأهم لتشجيع الاستثمار في سورية رغم كثرة الدراسات التي بينت فشل هذا المفهوم وقصور هذه السياسة كونها تجذب أسوأ أنواع الاستثمارات والمستثمرين، كما أنَّها تؤدي إلى تجفيف واردات الحكومة، وهو الأمر الذي سيؤدي إلى ضعف سياساتها المالية في مجال الإنفاق وما قد يلزمه إلى التمويل بالعجز وزيادة حجم التضخم وهو الأمر الذي يصب مرة أخرى

¹. منير الحمش، الاقتصاد السوري في أربعين عاماً، منتدى المعارف، بيروت، لبنان، 2011، ص 406.

². المرجع السابق، ص 412-413.

لأصحاب رأس المال على حساب العاملين بأجر، وتشكل الواردات الضريبية وشبه الضريبية في الأغلبية الساحقة لكل دول العالم المصدر الأساسي لواردات الدولة لاعتباراتٍ وطنيةٍ واقتصاديةٍ واجتماعيةٍ، وقد كان الحال في سورية هكذا في الخمسينيات والستينيات من القرن الماضي، وتشكّلت (90-95%) من مجمل الواردات العامة في أعوام الخمسينيات وبلغت (96%) عام 1960 وعام 1965.¹

وفيما يخص مشكلة الرسوم الجمركية، فقد أعدت غرفة تجارة دمشق دراسة حول الإجراءات والرسوم الجمركية في سورية مبيّنةً أنّها تشكّل أكبر عقبات الاستثمار والتجارة في سورية مبيّنة سوء وضع الجمارك في سورية ورسومها وإجراءاتها قياساً بدول العالم والدول العربية، وبينت الدراسة أثر الجمارك في تراجع ترتيب سورية على تقرير التنافسية، وعلى الرغم من جميع الجهود المبذولة في هذا الاتجاه فإنّ سورية وحسب تقرير التجارة العالمية الصادر عن المنتدى الاقتصادي العالمي لعام 2010 احتلّت المرتبة (106) من أصل 125 في مجال التعرفة الجمركية المطبّقة على المستوردات والمرتبة (56) بالنسبة للتعرفة الجمركية المطبّقة على الصادرات، وفي حين احتلت الأردن المرتبة (90) في مجال المستوردات والمرتبة (29) في مجال الصادرات، أما في مجال عبء الإجراءات الجمركية احتلت سورية وفق تقرير التنافسية العالمي لعام 2010، المرتبة (134) من أصل (139) دولة، واحتلت الأردن المرتبة (110).²

لقد بدا واضحاً أنّ الجانب الاقتصادي والاجتماعي في اقتصاد السوق الاجتماعي الذي رُوّجت له الخطة، لم يتحقق، فكانت النتائج الاقتصادية والاجتماعية التي تبينّت في نهاية عام 2010، وما بعده أوضح دليل على أنّ أداء الاقتصاد السوريّ وسياسات الحكومة وأثر الدولة في تحقيق التنمية لم يرق إلى الحد الأدنى المطلوب منه أو الواجب تحقيقه.

¹. د. كمال غالي، الاقتصاد المالي، ط 3، جامعة دمشق، دمشق، سورية، 1968، ص 201.

². دراسة لغرفة تجارة دمشق، الجمارك أكبر عقبة في وجه الاستثمار، 23 تشرين الأول 2011.

الفرع الثاني

عوامل الأزمة السورية مع بداية عام 2011

لم تتوافق السياسة الاقتصادية المتبعة في سورية مع الليبرالية السياسية التي تفسح المجال لمكونات المجتمع المدني الدفاع عن مصالحه، وبعبارة أخرى، يجري تحرير الاقتصاد بينما "البرجوازية الجديدة" حُرّة، وفيما مكونات المجتمع المدني -بما فيها النقابات التي من المفترض أن تكون المدافعة الأولى عن كل العاملين في مختلف القطاعات الاقتصادية، مشلولة وغير فاعلة. ومن البديهي في ظل موازين قوى اجتماعية كهذه أن تكون نتائج التحرير مُحابية بإفراط للأقوياء بقدر ما هي مقوّضة لمواقع الفئات الاجتماعية الأضعف والأدنى حماية.¹

أولاً- الجوانب الاقتصادية للأزمة السورية: قبل سنوات أظهر "جوزف ستيغلز" -الفائز بجائزة نوبل للاقتصاد عام 2001، والناقد اللادع للسياسات الليبرالية الجديدة ووصفات صندوق النقد الدولي- أنَّ تحرير الاقتصاد يمكن أن يكون موافياً للتنمية والعدالة في توزيع الدخل الوطني ضمن شروط ثلاث: أولها تنافسية كاملة، وثانيها حرية متساوية في الوصول إلى المعلومات بشأن العقود والصفقات، وثالثها نظام قضائي مستقل وقادر على البت بنزاهة في النزاعات بين الفاعلين الاقتصاديين، ستيغلز لم يخرج من دائرة الاقتصاد، والحرّيات التي دافع عنها حرّيات موصولة بالاستثمار والمشروعات الاقتصادية، لكنّه طوّر تصوّراً مُنسّقاً ضمن هذه الدائرة، ولا شيء من عناصر هذا التصرّو مُتاح في سورية، فالتنافس مُقيّد في مستوى المشروعات الكبرى، وحرّية المعلومات مقيدة أيضاً إلى حدٍّ ما، فضلاً عن دور القضاء الذي ينبغي أن يكون أكثر صرامة.²

1- فقد انعكاس النمو النسبي المرتفع لإجمالي الناتج المحلي على الاستهلاك الخاص: لقد كان لتضاؤل المصادر الطبيعية في سورية أن دفع بها إلى العمل على فكّ عزلتها الدولية، وقد بدأ ذلك بالفعل مع الاتحاد الأوروبي، ومنذ الغزو الأمريكي للعراق عام 2003، واجهت سورية ضغوطاً أمريكية وغربية بسبب اتهامها بالتدخل في العراق ولبنان والمناطق الفلسطينية، في الوقت الذي كانت تقاتل فيه من أجل خلاص اقتصادي.³

¹. توفيق مديني، الحرب الاقتصادية على سورية (واقع وحلول)، مرجع سابق، ص 14.

². المرجع السابق، ص 15.

³. المرجع السابق، ص 15.

إنَّ حالة التذبذب المرتفعة نسبياً في النمو، تُعدُّ واحدةً من المعالم الرئيسة لعملية النمو الاقتصادي في سورية، ونمو نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي السوري على المدى الطويل (1970-2009)، الذي تراوح حول المعدل الوسطي البالغ (2.3%) هو تقريباً أعلى بنقطة مئوية واحدة من المعدل الوسطي للدول العربية، بيد أنَّ تذبذب هذا النمو كان مرتفعاً بصورة استثنائية؛ نظراً للاعتماد على معدل النمو المتقلب في القطاع الزراعي، وتأثيرات الأزمات السياسيّة الداخليّة والخارجيّة، ولكن يمكن القول إن التذبذب في معدلات النمو في سورية تراجع تراجعاً كبيراً خلال العقد الماضي. وخلال العقد الماضي، ازدادت الإنتاجية الكلية للعوامل لتصل حتى (29%) من النمو، لكنَّ المعدل المتدنّي لخلق فرص العمل، أبقى المساهمة الكمية للعمل في النمو عند مستوى ضعيف، ومرد ذلك جزئياً إلى فقدان فرص العمل في القطاع الزراعي.¹

عامة تأثر نمو مجمل إنتاجية عوامل الإنتاج سلباً بالأزمات الخارجيّة والداخليّة على حدٍ سواء، وقد اعتمد النمو على تراكم العوامل أكثر من اعتماده على الانتاجيّة، وتأثر بالبيئة الاقليمية غير المستقرّة بما في ذلك الحروب التي نتجت عن الصراع العربيّ الإسرائيلي، الذي أثر سلباً على كل من النمو الاقتصادي والديمقراطيّة في الدّول العربيّة.²

كان لتوسع قطاع الخدمات، ومنها فعاليات القطاع غير المنظم المحرك الرئيس للتحوّل البنيوي للاقتصاد السوري، فقد توسعت تجارة الجملة والتجزئة مع تنامي الاستهلاك المحلي وتراجع القيود على استيراد المنتجات النهائية، كما توسّعت خدمات الاتصالات نتيجة النمو السريع لأسواق الهاتف الخليوي، إضافة إلى التوسع الكبير للقطاع المالي والزيادة في المضاربات العقاريّة والماليّة.³

كما شهدت القطاعات الإنتاجيّة توجهات نمو متباينة، فقد بلغ معدّل نمو الصناعات التحويليّة (7.1%) خلال العقد الماضي، نتيجة إنشاء المناطق الصناعيّة، التي وفّرت بيئة أفضل للمنشآت، والجدير بالذكر هنا أنَّ

¹. ربيع نصر. زكي محشي. خالد أبو إسماعيل، الأزمة السورية "الجذور والآثار الاقتصادية والاجتماعية"، المركز السوري لبحوث السياسات في الجمعية السورية للثقافة، دمشق، سورية، 2013، ص 16-20.

². I. El Badawi, S. Makdisi, Explaining the Democracy Deficit in the Arab World, The Quarterly Review of Economics and Finance, 813 – 831, 2007, p 822.

³. ربيع نصر. زكي محشي. خالد أبو إسماعيل، الأزمة السورية "الجذور والآثار الاقتصادية والاجتماعية". مرجع سابق.

معظم منشآت القطاع العام الاقتصاديّ ظلّت تترك أثراً سلبياً على النمو الاقتصادي لهذا القطاع، أما الصناعات الاستخراجية، خاصة النفط فقد شهدت نتائج نمو سلبية بسبب تراجع الإنتاج وأصبحت سورية دولة مستوردة صافية لحوامل الطاقة عام 2006، وذلك بعد عقد من الزمن كان النفط فيه مصدراً رئيساً لكل من الصادرات والواردات في الموازنة الحكومية. وتحسّنت هيكلية الصادرات السورية نتيجةً لسببين، الأول هو التحوّل باتجاه الصادرات المصنّعة، والثاني هو تراجع الصادرات النفطية من (75%) من إجمالي الصادرات عام 2000 إلى (46%) عام 2010، وقد أصبحت المقاصد التي يُصدر إليها أكثر تنوعاً مع تزايد الطلب على المنتجات السورية في الدّول المجاورة، خصوصاً العراق ودول الخليج.¹

إنّ غالبية الأسر السورية عانت من تراجع في إنفاقها بين عامي (2004-2009) لأسباب كثيرة منها: أسعار السلع المستوردة المرتفعة، تحرير أسعار الوقود والسماد محلياً، وضعف كفاءة السوق، أسهم ذلك في ارتفاع كبير في الأسعار وتآكل القوة الشرائية، ووجود تناقض كبير بين مختلف المحافظات بالنسبة إلى المعدل الوسطي لإنفاق الأسرة، وقد عكس هذا التناقض تنمية غير متوازنة بين هذه المحافظات، ومن ضمن ذلك التخصيص المشوّه للموازنة الحكومية بين المحافظات، ولا يبدو أنّ مكاسب النمو قد وصلت إلى غالبية السكان في سورية فالنمو لم يكن محابياً للفقراء.

2- استقرار في الاقتصاد الكليّ غطّى مشكلات هيكلية: تدل المؤشرات الاقتصادية الكلية خلال العقد الماضي على وضع اقتصاديّ مستقر نسبياً، من مستويات منخفضة من التضخم، والدّين العام، والعجز في الموازنة الحكومية، والميزان التجاري، ومعدلات نمو اقتصادية مرتفعة نسبياً خلال العقد الماضي وقد امتدحت مؤسسات دولية معينة أيضاً الإصلاحات الاقتصادية المتحققة خصوصاً خلال العقد الماضي. ومع إجراء تحليل هيكليّ معمّق يظهر عدد من التحديات، تدور حول ميزان الحساب الجاري الذي واجه نمواً سريعاً في المستوردات، وانخفاضاً في الصادرات النفطية، وبيئة عمل ذات تنافسية ضعيفة، كما يخفي العجز المالي المنخفض تراجع في الإنفاق العام من إجمالي الناتج المحلي، والمترافق مع حسيلة منخفضة للإيرادات الضريبية المباشرة، مع بقاء

¹. المرجع السابق.

معدّل التضخّم منخفضاً حتى عام 2008 جراء الدعم الكبير للوقود، وبالتالي عندما حرّرت الحكومة أسعار الوقود تحريراً كبيراً شهد معدل التضخّم ارتفاعاً قياسياً.¹

حافظ معدل البطالة في سورية الذي يقع دون المعدل الوسطي للمنطقة العربية، على مستوى مستقر يبلغ ما يقارب (8%) خلال المدة الواقعة بين (2003-2010)، بالمقابل احتلّ معدّل البطالة بين الإناث عام 2010، الذي كان بحدود (22%) المرتبة الثانية بين أعلى المستويات في الدّول العربيّة كما بيّن التقرير التحديات التّمويّة في الدّول العربيّة 2011،² غير أنّ البطالة المستقرّة ترافقت بانخفاض مهم في معدلات المشاركة في قوة العمل، وبضعف في معدلات خلق فرص عمل جدّية.

ازدادت الأجور الاسمية زيادة كبيرة خلال المدة الواقعة بين 2001-2010، وبقيت الأجور الحقيقية دون زيادة إلّا خلال الفترة الواقعة بين 2001-2006، ومن ثمّ تراجعت حتى عام 2010، وهذا يظهر من تراجع النفقات الحقيقيّة للأسرة. بالتالي فإنّ سجّل التشغيل الناجم عن السياسات الاقتصاديّة للعقد الماضي يعطي مؤشرات مضلّة عن معدلات بطالة مستقرّة، الأمر الذي تخفي حالات اختلال هيكلية وعيوب تشريعية آخذة بالتعمّق، مثل الخلق الضعيف لفرص العمل وانخفاض معدلات المشاركة في قوة العمل.

ثانياً- الجوانب البشريّة والاجتماعيّة للأزمة السورية:

1- فقرٌ متزايد وعوامل تفاوت معتدلة: إنّ الفقر الشديد في سورية،³ هو عموماً أدنى من المتوقع بالمقارنة مع الدّول الأخرى في المستوى ذاته من دخل الفرد، وبلغ معدل الفقر المعتمد على خط الفقر الوطني الأدنى، (12%) عام 2007، أي أعلى مما هو عليه في تونس والمغرب والأردن، غير أنّ معدّل الفقر في سورية كان الأدنى بين الدّول العربيّة عندما يُعدل خط الفقر من أجل المقارنات الدولية بناء على مستوى الإنفاق الفردي في كل بلد.⁴ إنّ

¹. ربيع نصر. زكي محشي. خالد أبو إسماعيل، الأزمة السورية "الجذور والآثار الاقتصادية والاجتماعية"، مرجع سابق.

². UNDP, Arab Development Challenges Report 2011, 2012, p 12.

³. باستعمال خط الفقر الأدنى المقاس بالنقود: نصيب الفرد من النفقات الغذائية التي تغطي احتياجاته الأساسية من الغذاء (خط فقر الغذاء)، ويضاف له نصيب الفرد من النفقات غير الغذائية للأسر التي يعادل إنفاق الفرد الإجمالي فيها قيمة خط فقر الغذاء. أما خط الفقر الأعلى المقاس بالنقود فهو: نصيب الفرد من النفقات الغذائية التي تغطي احتياجاته من الغذاء (خط فقر الغذاء)، ويضاف لها نصيب الفرد من النفقات غير الغذائية للأسر التي يقترب أو يعادل إنفاق الفرد الغذائي فيها قيمة خط فقر الغذاء.

⁴. UNDP, Arab Development Challenges Report 2011, op. cite, p 25.

معدّلات الفقر في سورية أدنى مما هو متوقع بناءً على مستوى دخل الفرد، فمثلاً مصر تتمتع بمستوى مشابه من دخل/إنفاق الفرد عن ما هو الحال عليه في سورية، ولكن مع ذلك فإنّ معدل الفقر فيها يبلغ الضعف تقريباً.¹

إن السياسات الحكوميّة لم تؤدّ إلى تراجع الفقر أو التقليل من التفاوت بين المناطق، وقد تركّز الفقر على العموم في المناطق الشرقيّة والشماليّة من سورية خاصةً المناطق الشرقيّة، كما فاقم الفقر والفروق الاقليميّة من الإقصاء الاقتصاديّ الذي شمل شريحةً مهمّةً من المجتمع.²

2- تحسّن بطيء في مؤشرات التنمية البشريّة: يواجه الأداء الإيجابي نسبياً للتنمية البشريّة تحديّات حاسمة، فالتعليم الأساسي لا يزال يُعدّ تحدياً رئيساً للتنميّة في سورية، ومعدّلات التسرّب من المدارس، خاصةً الحلقة الثانية من مرحلة التعليم الأساسي لازالت مرتفعةً. وثمة تحدّي آخر يتمثل في ارتفاع معدّل الأميّة، إذ بلغت (15.6%) من الأفراد الذين يزيد أعمارهم عن (15 عاماً) عام 2010. في حين بلغ معدل الأميّة بين صفوف الإناث (2.4) أضعاف معدلاتها بين صفوف الذكور. أخيراً تُعدّ الأبحاث العلمية عموماً، والأبحاث المرتبطة بالتنمية خصوصاً نادرة. فعلى سبيل المثال يشير تقرير التنافسية العالمية (2010-2011) إلى تراجع سورية بشكل كبير (127 من أصل 137 دولة) من جودة مراكز الأبحاث العلمية.³

أما القطاع الصحي فالإنفاق العام على الرعاية الصحيّة لا يتجاوز (2%) من إجمالي الناتج المحلي، كما أنّ نوعية خدمات الرعاية الصحيّة تدهورت خلال العقد الماضي. بالتالي، لم تشهد المؤشرات الصحية أي تحسّن كبير بين عامي (2001-2009)، بحسب المسوح الصحية السكانية. وينطبق الأمر ذاته على معدّلات وفيات الرضع والأطفال دون الخامسة من العمر، إضافةً إلى انخفاض الوزن وسوء التغذية. وتُعدّ نسبة المرضى الذين لديهم أمراض مزمنة مرتفعة (10%) من السكان، وهو مؤشر خطير يدل على انتشار الحالات المكلفة التي يصعب اكتشافها ومعالجتها.⁴

إضافةً إلى العوامل السابقة، هناك ضعف في الأداء المؤسساتي في سورية فبعد تقييم منتصف مدة

¹. المرجع السابق، ص 23-26.

². ربيع نصر. زكي محشي. خالد أبو إسماعيل، الأزمة السورية "الجذور والآثار الاقتصادية والاجتماعية"، مرجع سابق، ص 24.

³. المرجع السابق، ص 26-28.

⁴. المرجع السابق، ص 26-28.

الخطوة الخمسية العاشرة، يظهر التنفيذ الضعيف للإصلاحات المؤسساتية المخطط لها، والغياب شبه التام لتنفيذ الإصلاحات والمبادرات الرامية إلى الإصلاح ومكافحة الفساد. كما أظهر التقرير الوطني للتنافسية (2010) أنَّ سورية تعاني من عدة نقاط ضعف في الإدارة العامة والحكم الرشيد، ومن ضمن ذلك هناك هدر للأموال العامة، وإجراءات قضائية وتشريعية معقدة، ضعف مساءلة الحكومة وإدارتها للموارد العامة، غياب السياسات العامة الشفافة.¹

لقد أفضت السياسات الاقتصادية في سورية إلى نتائج متضاربة فالعجز المالي والدين العام ومعدل البطالة منخفضة نسبياً، في الوقت الذي حقّق فيه ميزان الحساب الجاري فائضاً. وقد ترافقت هذه المؤشرات بتغيّر هيكليّ في الاقتصاد، وتحديداً انخفاض حصة النفط في كل من إجمالي الناتج المحلي والإيرادات العامة والصادرات، مع ارتفاع مهم في الصادرات المصنّعة. لكن يوجد انخفاض في الاستهلاك الحقيقي للأسر السورية، فأخفق الاقتصاد في خلق فرص عمل تتماشى مع النمو السكاني، وإيجاد فرص عمل لائقة، كما عانت السياسة المالية من التجنّب والتهرّب الضريبيين وتزايدت الضرائب غير المباشرة على حساب المباشرة، وقلة كفاءة الاستثمار العام.

علاوة على ذلك، فقد أثقل كاهل الاقتصاد بيئة أعمال يعوقها الفساد والاحتكار، تهيمن عليها مجموعات المصالح الجديدة التي برزت أوائل التسعينيات من القرن الماضي بعد ظهور السياسات التحريرية الاقتصادية التي تغاضت عن البعد التنموي المستدام. وقد انخرطت نخبة رجال الأعمال ذوي النفوذ السياسيّ القويّ، جنباً إلى جنب مع شركائهم (المستثمرين الخليجيين) في المضاربة العقارية، الأمر الذي عزز احتكاره لمختلف الفعاليات الاقتصادية تعزيزاً أكبر، ويظهر ذلك جزئياً في المرتبة المتدنية لسورية حسب مؤشرات التنافسية العالمية (78 من بين 134) عام 2008، (97 من بين 139) عام 2010، وعليه لم تترك السياسة الاقتصادية سوى أثر إيجابي ضعيف على بيئة الأعمال، وبقيت الاحتكارات سمة رئيسة للحياة الاقتصادية الوطنية، الأمر الذي عكس نفوذ مجموعات المصالح التي لم تدعم أي إصلاحات اقتصادية أو سياسية حقيقية، وفي غضون ذلك لم يكن للسياسة

¹. المرجع السابق، ص 26-28.

النقدية أي أثر تنموي يُذكر.

في عام 2005، وضعت الخطة الخمسية العاشرة تصوراً لإجراء إصلاحات عميقة، وكان الإصلاح المؤسسي من الموضوعات الرئيسية في الخطة، ولكن عوضاً عن تبني أجندة التنمية البشرية التي كانت موضوعة في صلب الخطة وجّه التنفيذ إلى السياسات الاقتصادية التحريرية التقليدية. وبالتالي خُفّض الإنفاق العام، وزيدت الضرائب غير المباشرة، وأجلت إصلاحات القطاع العام، وحُررت أسعار الطاقة، وأُوقف تنفيذ برنامج الحماية الاجتماعية المخطط لها، ومن ضمنها أنظمة الرصد والتقييم. وكانت كل هذه الإجراءات متناقضة مع مضمون الخطة. وأتى الإعداد للخطة الخمسية الحادية عشرة للفترة (2011-2015)، ليرسخ فكرة عدم جدية الإصلاحات. كل ما سبق سبب اختناقات مؤسسية، شكّلت عائقاً في وجه التنمية في سورية، الأمر الذي همّش شرائح كبيرة من المجتمع وحرّمها من الإسهام بفعالية في التنمية السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وأسهم بدوره مع ما سُمي بالربيع العربي وتحريض ودعم خارجي بإثارة فتنة قادت البلاد إلى مجهول ما زالت آثاره ونتائجه قائمة حتى يومنا هذا.

المطلب الثاني

التدابير الاقتصادية الدولية القسرية المفروضة ضد سورية منذ عام 2011

بالتوازي مع الوضع الإنساني الناشئ الناتج عن الحرب، بدأت بالظهور شبكة معقدة من "التدابير الاقتصادية" غير تابعة للأمم المتحدة وتستهدف الحكومة السورية، بالإضافة إلى بعض الشخصيات اتُهموا بمشاركتهم في أعمال عنفٍ مستمرة وانتهاكات لحقوق الإنسان. تلك المحظورات كانت واسعة النطاق وتختلف بين أنظمة التدابير الفردية وغير الفردية. وتشتمل تدابير الاتحاد الأوروبي وضوابط التصدير على تجميد الأصول المالية، وفرض قيود كبيرة على أنواع الخدمات المالية التي يمكن أن تقدمها بنوك الاتحاد الأوروبي في سورية. في حين يمتد برنامج الولايات المتحدة إلى أبعد من برنامج الاتحاد الأوروبي، من خلال فرض حظرٍ شاملٍ على الصادرات وإجراءاتٍ ماليةٍ أوسع.

في هذا المطلب سنتطرق بدايةً إلى بحث التدابير التي فرضتها تلك الدول بمفردها، وذلك فيما يلي:

الفرع الأول: التدابير الاقتصادية الدولية القسرية المفروضة من الولايات المتحدة الأمريكية.

الفرع الثاني: التدابير الاقتصادية الدولية القسرية المفروضة من الاتحاد الأوروبي.

الفرع الثالث: التدابير الاقتصادية الدولية القسرية المفروضة من جامعة الدول العربية.

الفرع الأول

التدابير الاقتصادية القسرية المفروضة من الولايات المتحدة الأمريكية

تُعَدُّ الولايات المتحدة الأمريكية أكثر دول العالم لجوءاً إلى استخدام التدابير الاقتصادية، خاصةً خارج إطار منظمة الأمم المتحدة وقوانين الشرعية الدولية، وتُبيّن الإحصاءات المتاحة، قيام وزارة الخزانة الأمريكية حتى شهر تشرين الثاني عام 2019، بإدراج تدابير من مستوياتٍ مختلفةٍ بحق 22 بلداً منها (بيلاروسيا، بروندي، جمهورية إفريقيا الوسطى، كوبا، الكونغو، إيران، العراق، لبنان، أوكرانيا، فنزويلا، اليمن، يوغسلافية، وزمبابوي)، كما تحتفظ وزارة الخزانة الأمريكية بقائمة تدابير بحق مواطنين ممنوعين محددة أسماءهم تحديداً خاصاً، وفي

تشرين الثاني من عام 2019 تَضَمَّنَتْ تلك القائمة 1346 صفحة.¹ مع بداية عام 2011 شكَّلت الأزمة السورية، نقطة تحوُّلٍ في تلك التدابير المفروضة ضد سورية، في نوعيتها وشِدَّتْها وتوسَّعها، وكانت الولايات المتحدة الأمريكية قد عزَّزت من تلك التدابير مستغلَّةً الأزمة وتداعياتها لإخضاع سورية لطلباتها والضغط عليها.

سنتطرق في هذا الفرع إلى عرض تلك التدابير المفروضة بموجب ذلك القانون عام 2004، لننتقل

تبعاً لبحث التدابير الاقتصادية التي فرضتها منذ ربيع عام 2011، وبداية الأزمة السورية، وفق الآتي:

أولاً- قانون محاسبة سورية واستعادة سيادة لبنان عام 2003: في 12 كانون الأول 2003، وقَّع الرئيس بوش على قانون محاسبة سورية واستعادة السيادة اللبنانية (H.R.1828) ليصبح قانوناً (P.L.108-175)، يفرض على الرئيس الأمريكي فرض تدابير على سورية ما لم تتوقف كما وصفتهم عن دعم الجماعات الإرهابية الدولية، وإنهاء احتلال لبنان، وإيقاف تطوير أسلحة الدمار الشامل، والتوقف عن دعم أو تيسير النشاط الإرهابي في العراق كما جاء فيه، ومع صدور قرار مجلس الأمن رقم 1373 في 28 أيلول عام 2001،² الذي يفرض التزاماً على جميع الدول "بالامتناع عن تقديم أي شكل من أشكال الدعم، الإيجابي أو السلبي، للكيانات أو الأشخاص الضالعين في الأعمال الإرهابية"، واتخاذ "الخطوات اللازمة" لمنع ارتكاب الأعمال الإرهابية و "لا توفر الملاذ الآمن لمن يمول الأعمال الإرهابية أو يخطِّط لها أو يدعمها أو يرتكبها". جاء تصريح الرئيس الأمريكي "بوش" في 24 حزيران 2002، بأنَّ على سورية "أن تختار الجانب الصحيح في الحرب على الإرهاب من خلال إغلاق معسكرات الإرهاب وطرد المنظمات الإرهابية".³

وقد جاء في بيان البيت الأبيض في التدابير التي ستفرض على سورية، أنَّ الولايات المتحدة الأمريكية ستقوم بفرض التدابير على سورية "بسبب دعم الحكومة السورية للجماعات الإرهابية الفلسطينية ووجودها العسكري المستمر في لبنان، وسعيها لامتلاك أسلحة الدمار الشامل، وأعمالها الهادفة إلى تقويض الجهود الدولية بالنسبة

¹. R. Hanania, Ineffective, Immoral, Politically Convenient: America's Overreliance on Economic Sanctions and What to do about it. op. cite.

². القرار رقم 1373، الذي اتخذته مجلس الأمن الدولي في جلسته 4385، 28 أيلول 2001، مجلس الأمن، الأمم المتحدة، (S/RES/1373) (2001).

³. H. R. 1828, 108th Congress, "Syria Accountability and Lebanese Sovereignty Restoration Act of 2003", Public Law 108-175-DEC.12, 2003, 117 STAT 2482.

إلى بسط الاستقرار في العراق وإعادة إعمارها"، وجاء في البيان أيضاً أنَّ فرض التدابير يأتي بعد أشهر عدة من الجهود لإقناع الحكومة السورية بتغيير مسلكها غير المقبول، وقد نقل وزير الخارجية الأمريكي وقتها (كولن باول) قلق الولايات المتحدة الأمريكية إلى الرئيس السوري تكراراً، ومنه اجتماعهما في أيار 2003، فلم تتخذ الحكومة السورية أيَّ خطوات ملموسة لمعالجة هذه المخاوف.¹

ويرى الكونغرس الأمريكي، أنَّ على الحكومة السوريّة التوقّف دون قيدٍ أو شرط عن دعمها للإرهاب، مع إعلانها إعلاناً دائماً وعلنياً ونبذها لجميع أشكاله، إضافة إلى إغلاق جميع المكاتب والمنشآت الإرهابية في سورية (مكاتب حماس، حزب الله، الجهاد الإسلامي الفلسطيني، الجبهة الشعبية لتحرير فلسطين)، ويجب عليها أيضاً التوقف دون قيدٍ أو شرط عن تسهيل عبور الأفراد والمعدات العسكرية وجميع المواد الفتاكة من سورية إلى العراق، باستثناء ما تأذن به سلطة التحالف المؤقتة أو حكومة عراقية معترف بها دولياً، والتوقف عن دعمها للمتطوعين والإرهابيين الذين يسافرون من سورية وعبرها إلى العراق لشن هجمات، واتخاذ خطوات ملموسة يمكن التحقق منها لردع مثل هذا السلوك والسيطرة على استخدام الأراضي الواقعة تحت السيطرة السورية.²

كما يجب على الحكومة السورية أن تعلن على الفور التزامها بسحب قواتها المسلحة بالكامل، بما في ذلك القوات العسكرية وشبه العسكرية وقوات الأمن من لبنان ووضع جدولٍ زمنيّ ثابت لهذا الانسحاب، وإيقاف تطوير ونشر صواريخ أرض- أرض متوسطة وطويلة المدى ووقف تطوير وإنتاج الأسلحة البيولوجية والكيميائية، وقيام الحكومة اللبنانية بنشر القوات المسلحة اللبنانية في جميع مناطق لبنان، بما في ذلك جنوب لبنان وفقاً لقرار مجلس الأمن رقم (520) 17 أيلول 1982، من أجل تأكيد سيادة الدولة اللبنانية على كل أراضيها، وطرد جميع القوات الإرهابية والأجنبية من جنوب لبنان، بما في ذلك "حزب الله والحرس الثوري الإيراني"، وعلى كلٍ من حكومتي سورية ولبنان الدخول في مفاوضات ثنائية جادة غير مشروطة مع حكومة إسرائيل من أجل تحقيق سلام

¹. شاهر إسماعيل شاهر أولويات السياسة الخارجية الأمريكية بعد أحداث 11 أيلول 2001، الهيئة العامة السورية للكتاب، دمشق، سورية، 2009، ص 327.

². H. R. 1828, 108th Congress, "Syria Accountability and Lebanese Sovereignty Restoration Act of 2003", op. cite, 117 STAT. 2486.

وتشمل التدابير التي تضمّنها القانون، حظر الرئيس تصدير أو إصدار ترخيص لتصدير أي عنصر في قائمة الذخائر الأمريكية أو قائمة مراقبة التجارة للمواد ذات الاستخدام المزدوج في لوائح إدارة التصدير، ويتعين على الرئيس فرض تدبيرين أو أكثر من قائمة التدابير الآتية:²

- حظر تصدير منتجات الولايات المتحدة الأمريكية إلى سورية باستثناء الغذاء والدواء.
- منع الشركات الأمريكية من العمل أو الاستثمار في سورية.
- منع الدبلوماسيين السوريين في واشنطن العاصمة، وفي الأمم المتحدة في مدينة نيويورك من السفر فقط داخل دائرة نصف قطرها 25 ميلاً من واشنطن العاصمة، أو مبنى مقر الأمم المتحدة على التوالي.
- منع أي طائرة تابعة لشركة طيران تملكها أو تُسيطر عليها سورية من الإقلاع من الولايات المتحدة أو الهبوط فيها أو التحليق فوقها.
- تقليص الاتصالات الدبلوماسية مع سورية (بخلاف تلك الاتصالات المطلوبة لحماية مصالح الولايات المتحدة أو تنفيذ أغراض هذا القانون).
- منع المعاملات في أي ممتلكات يكون للحكومة السورية فيها أي مصلحة، من قبل أي شخص، أو فيما يتعلق بأي ممتلكات، تخضع للولايات المتحدة.

1- تنفيذ القانون: في 11 أيار 2004، في سبيل وضع قانون محاسبة سورية موضع التنفيذ أصدر الرئيس بوش الأمر التنفيذي 13338³، وأعلن حالة طوارئ وطنية للتعامل مع تهديد غير عادي واستثنائي للأمن القومي والسياسة الخارجية للولايات المتحدة بفعل الإجراءات التي تتخذها الحكومة السورية في دعم الإرهاب، وقد ذكر بوش حين إصداره الأمر، أنَّ سورية فشلت في اتخاذ خطوات ملموسة لمعالجة المخاوف التي أدت إلى سنّ

¹ Sec. 3. H. R. 1828, Ibid, 2486.

² -Sec. 5. H. R. 1828, Ibid, 2487.

- J. M. Sharp, Ch. M. Blanchard, Armed Conflict in Syria: Background and U.S. Response, Congressional Research Service, op. cite, p 44.

³ Executive Order 13338: Blocking Property of Certain Persons and Prohibiting the Export of Certain to Syria, 11 May 2004.

"قانون محاسبة سورية"، بما في ذلك الحظر المفروض على الذخيرة والمواد ذات الاستخدام المزدوج، وتديرين من القائمة المدرجة سابقاً، هما الحظر المفروض على الصادرات على سورية باستثناء الغذاء والدواء، والحظر المفروض على هبوط الطائرة السورية داخل الولايات المتحدة أو تحليقها.¹

كما اتخذ الرئيس الأمريكي تدابير إضافية بناءً على تشريعات أخرى، إذ:

- بموجب المادة 311 من قانون PATRIOT USA، أصدر الرئيس الأمريكي تعليماته إلى وزارة الخزانة لإعداد قاعدة تطلب من المؤسسات المالية الأمريكية قطع حسابات المراسلين لدى البنك التجاري السوري بسبب مخاوف تتعلق بغسل الأموال.

- بموجب قانون القوى الاقتصادية الدولية الطارئة (IEEPA)، أصدر تعليمات بتجميد أصول بعض الأفراد السوريين والكيانات الحكومية المشاركة في دعم السياسات المعادية للولايات المتحدة.

2- استثناءات من الحظر في قانون محاسبة سورية: نصّت الفقرة (ب) من المادة الخامسة من القانون على الإعفاءات التي يجوز من خلالها للرئيس أن يتنازل عن تطبيق التدابير إذا قرّر أنّ ذلك يصبّ في مصلحة الأمن القومي للولايات المتحدة الأمريكية، على أن يقدّم تقريراً إلى لجان الكونغرس يبيّن أسباب ذلك القرار.²

ويمكن تقديم المساعدة إلى سورية في حال قرّر الرئيس الأمريكي إحراز تقدّم ملموس في المفاوضات الرامية إلى تحقيق اتفاق سلام بين كيان الاحتلال الإسرائيلي وسورية وفي المفاوضات التي تهدف إلى تحقيق اتفاق سلام بينه وبين لبنان، أو في حال قرّر أنّ الحكومة السورية تحترم بدقة سيادة لبنان وسلامته الإقليمية ووحدته واستقلاله السياسيّ تحت السلطة الوحيدة والحصريّة للحكومة اللبنانية من خلال الجيش اللبناني في جميع أنحاء لبنان، على النحو المطلوب في الفقرة (4) من قرار مجلس الأمن الدولي رقم (520) عام 1982، عندها يحقّ للرئيس تقديم المساعدة إلى سورية بموجب الفصل الأول من القسم الأول من قانون المساعدة الخارجية لعام

¹ J. M. Sharp, Ch. M. Blanchard, Armed Conflict in Syria: Background and U.S. Response, op. cite, p 44.

² Sec. 5. Penalties and Authorization, H. R. 1828, 108th Congress, Syria Accountability and Lebanese Sovereignty Restoration Act of 2003", para (b), op. cite, 117 STAT. 2487.

في الأمر التنفيذي وفي رسالة مصاحبة إلى الكونغرس، أشار الرئيس بوش إلى سلطة التنازل الواردة في المادة (5) فقرة (ب) من قانون محاسبة سورية، وذكر أنه يرغب في إصدار الإعفاءات التالية لأسباب تتعلق بالأمن القومي، ويُسمح بتصدير:²

- منتجات تدعم أنشطة الحكومة الأمريكية، والأدوية باستثناء ما يُحظر منها بسبب الاستخدام المزدوج المحتمل، وقطع غيار الطائرات اللازمة لسلامة الطيران، بالإضافة إلى مواد إعلامية ومعدات الاتصالات السلكية واللاسلكية لتعزيز التدفق الحر للمعلومات، وبعض البرامج والتكنولوجيا، ومنتجات تدعم عمليات الأمم المتحدة، وبعض الصادرات ذات طبيعة مؤقتة.

- يُسمح بالعمليات التالية أيضاً: الإقلاع أو الهبوط للطائرة السورية المستأجرة لنقل المسؤولين السوريين في مهمات رسمية إلى الولايات المتحدة، الإقلاع أو الهبوط لغير توقف حركة المرور والحركة غير المجدولة، الإقلاع أو الهبوط المرتبط بحالات الطوارئ، والطيران فوق أراضي الولايات المتحدة.

3- العقوبات المالية المستهدفة: مع وضع قانون محاسبة سورية موضع التنفيذ في الأمر التنفيذي 13338 عام 2004، استمرت الولايات المتحدة في استهداف أفراد وكيانات لها صلة بالرئيس السوري بشار الأسد من قبل وزارة الخزانة الأمريكية (أو مكتب مراقبة الأصول الأجنبية)، فتمّ إعلان حالة الطوارئ الوطنية فيما يتعلق بسورية وأذن لوزير الخزانة بحجز ممتلكات السوريين. وكان الرئيس يمدد سلطته سنوياً بناءً على المادة (202) فقرة (د) من قانون الطوارئ الوطنية ((50U.S.C 1622(d)، لحظر ممتلكات السوريين وكان آخرها في 3 أيار 2010، ومع كل تمديد كان الرئيس يشير إلى أنّ أفعال وسياسات الحكومة السورية استمرت في تشكيل تهديد غير عادي.³

تم استهداف الأفراد والكيانات التالية من قبل وزارة الخزانة الأمريكية (مكتب مراقبة الأصول الأجنبية

¹. Sec. 5. H. R. 1828, ibid, 2487.

². J. M. Sharp, Ch. M. Blanchard, Armed Conflict in Syria: Background and U.S. Response, op. cite, p 45.

³. J. M. Sharp, Syria: Issues for the 112th Congress and Background on U.S. Sanctions, 2010, p 16.

أو (OFAC):¹ ففي 30 حزيران 2005، صنّفت وزارة الخزانة الأمريكية اثنين من كبار المسؤولين السوريين رفيعي المستوى معنيين بشؤون لبنان، وتمّ تجميد أصولهم الماليّة التي قد تكون لديهم في الولايات المتحدة، كما تم حظر أي شخص من أشخاص الولايات المتحدة، والمؤسسات المالية خارج الولايات المتحدة أيضاً، من إجراء المعاملات معهم.

في 18 كانون الثاني 2006، أصدر الرئيس "بوش" الأمر التنفيذي رقم 13399 الذي أذن لوزير الخزانة بتجميد الأصول الأمريكية الموجودة في الولايات المتحدة لأي شخص يتبيّن تورّطه في اغتيال رئيس الوزراء اللبناني السابق "رفيق الحريري" في شباط 2005. كما أنّه يؤثّر على أي شخص متورّط في تفجيرات أو اغتيلات في لبنان منذ تشرين الأول 2004، أو أي شخص يعرقل التحقيق الدّولي في اغتيال الحريري. ويسمح هذا الأمر للولايات المتحدة بالامتثال لقرار مجلس الأمن رقم 1636، الذي يدعو جميع الدّول إلى تجميد أصول الأشخاص الذين حدّتهم لجنة التحقيق أو الحكومة اللبنانية لتورّطهم في اغتيال الحريري.

في 15 آب 2006، جمّدت وزارة الخزانة الأمريكية أصول اثنين من كبار الضبّاط السوريين، ليتم بعد ذلك، توسيع الحظر ليمتد إلى ثلاث كيانات سورية من قبل وزارة الخزانة الأمريكية في 4 كانون الثاني 2007، وهي المعهد العالي السوري للعلوم التطبيقية والتكنولوجيا، ومعهد الإلكترونيات، والمختبر الوطني للمعايير والمعايرة، بموجب الأمر التنفيذي 13382، بناءً على السلطة المخوّلة للرئيس بموجب قانون السلطات الاقتصادية الطارئة.

في 1 آب 2007، أصدر الرئيس الأمريكي الأمر التنفيذي رقم 13441،² حجب كما جاء فيه ممتلكات الأشخاص الذين يقوّضون سيادة لبنان أو عملياته ومؤسساته الديمقراطية. وفي 5 تشرين الثاني 2007، عيّنت وزارة الخزانة الأمريكية أربعة أفراد يُقال أنّهم مرتبطون بجهود سورية في إعادة تأكيد السيطرة السورية على لبنان، تحت سلطة الأمر التنفيذي 13441، تحت سلطة الأمر التنفيذي 13338. وفي 13 شباط 2008، أصدر

¹. Ibid. p 16.

². Notice of July 29, 2010, President Obama extended that National Emergency with Respect to the Actions of Certain Persons to Undermine the Sovereignty of Lebanon or Its Democratic Processes and Institutions, Federal Register, Title 3--The President, [Page 45045]. On July 29, 2010.

الرئيس "بوش" أمراً آخر رقم 13460، يحظر ملكية كبار المسؤولين السوريين. وفقاً لوزارة الخزانة الأمريكية، فإنّ الأمر التنفيذي "يستهدف الأفراد والكيانات الذين تقرر أنّهم مسؤولون كما جاء فيه عن الفساد العام لكبار المسؤولين في سورية أو استفادوا منه". وأشار الأمر أيضاً إلى مراجعة الأمر 13338، الخاص بحظر ملكية المسؤولين السوريين الذين قوّضوا جهود الولايات المتحدة والجهود الدولية الرامية إلى تحقيق الاستقرار في العراق.¹ وبعد ذلك بأسبوع، وبناءً على الأمر التنفيذي رقم 13460، جمّدت وزارة الخزانة الأمريكية الأصول الأمريكية وقيدت المعاملات الماليّة لأحد الشخصيات المعروفة.

4- التدابير ضد المصرف التجاري السوري: كما ذكرنا سابقاً، بموجب المادة 311 من القانون الوطني الأمريكي PATRIOT USA، أصدر الرئيس "بوش" تعليمات إلى وزارة الخزانة في عام 2004، لإعداد قاعدة تلزم المؤسسات الماليّة الأمريكية قطع حسابات المراسلة مع المصرف التجاري السوري بسبب مخاوف تتعلق بغسل الأموال.

وفي عام 2006، أصدرت وزارة الخزانة قراراً نهائياً يفرض تدبيراً خاصاً ضد المصرف التجاري السوري، بحسابه مؤسسة ماليّة ذات أهمية لعمليات غسل الأموال يتم استخدامها في تمويل الإرهاب، في الوقت الذي هي نفسها مدرجة على اللائحة العالمية لتبييض الأموال. ويحظر على البنوك الأمريكية والشركات التابعة لها في الخارج الاحتفاظ بحساب مراسلة لدى المصرف التجاري السوري، كما أنّها تتطلب من البنوك إجراء العناية الواجبة التي تضمن عدم تحاييله على التدابير من خلال تعاملاته التجاريّة معها، وتمّ منع المصارف الأمريكية من التعامل مع المصرف التجاري السوري، بالرغم من غياب تقديم أي دليل من قبل الولايات المتحدة تبرهن من خلاله صحة ادعاءها. كما صدرت عن الرئيس الأمريكي عدد من الأوامر التنفيذية تضمنت تجميد أرصدة مجموعة من الأفراد والمؤسسات السورية، ومنع مواطني الولايات المتحدة الأمريكية من إجراء أية معاملات مالية معهم.² وقد

¹. A previous executive order, E.O. 13315, blocks property of former Iraqi President Saddam Hussein and members of his former regime. On June 9, 2005, the Treasury Department blocked property and interests of a Syrian company, SES International Corp. and two of its officials under the authority of E.O.13315.

². الأوامر التنفيذية:

- Executive Order 13224: Blocking Property and Prohibiting Transactions with Persons Who Commit, Threaten

أدت تلك التدابير إلى ثني الولايات المتحدة وبعض الشركات الأجنبية عن الاستثمار في سورية، وباستثناء بعض البضائع المحددة، فإنَّ معظم الصادرات الأمريكية إلى سورية محظورة.¹

في 9 تموز 2009، تعهّدت إدارة الرئيس الأمريكي "أوباما" بمنح المزيد من الإعفاءات بموجب قانون محاسبة سورية للسماح بزيادة الصادرات الأمريكية إلى سورية من السلع المتعلقة بتكنولوجيا المعلومات ومعدات الاتصالات والطيران المدني،² وفي تشرين الأول عام 2010، اقترح وزير النقل السوري أنّه بسبب التدابير الأمريكية، ستقوم سورية بشراء ست طائرات روسية من طراز "توبوليف تو-204" للطيران السوري.³

ثانياً- تسلسل تدابير الولايات المتحدة الأمريكية قبل عام 2011: استمرّت سياسة الولايات المتحدة الأمريكية في فرض التدابير الاقتصادية على سورية، إذ مع بداية الأزمة السورية في ربيع عام 2011، وسّعت إدارة الرئيس "أوباما" كثيراً التدابير الأمريكية ضدّ الدولة السورية ومؤيديها، يتم تنفيذها من خلال التدابير ولوائح مراقبة الصادرات، وعامة، تحكم لوائح التدابير أنشطة الأشخاص والمعاملات داخل الولايات المتحدة، في حين أنّ لوائح الرقابة على الصادرات تحكم حركة البضائع.⁴

to Commit, or Support Terrorism, 23 September 2001.

- Executive Order 13315: Blocking Property of the Former Iraqi Regime, Its Senior Officials and their Family Members, and Taking Certain Order Actions, 28 August 2003.

- Executive Order 13382: Blocking Property of Weapons of mass Destruction proliferation and Their Supporters, 28 June 2005.

- Executive Order 13399: Blocking Property of Additional Persons in Connection with the National Emergency with Respect to Syria, 25 April 2006.

¹. ينص الأمر التنفيذي 13338، الذي ينفذ قانون محاسبة سورية، على أنّ وزير التجارة لا يسمح بتصدير أو إعادة تصدير للمنتجات الأمريكية إلى سورية "إلا إلى الحد المنصوص عليه في اللوائح أو الأوامر أو التوجيهات أو التراخيص الصادرة بموجب الأحكام"، تنص لوائح مكتب الصناعة والأمن بوزارة التجارة الأمريكية على سياسة ترخيص الصادرات الأمريكية فيما يتعلق بسورية.

وهي سياسة منعت شركة النقل الجوي الوطنية في البلاد، "السورية للطيران"، من إصلاح طائرات بوينج القليلة في أسطولها ومن شراء طائرات جديدة من أوروبا، لأنّها تستخدم محتوى أمريكياً، ولكن رغم ذلك وافقت وزارة التجارة الأمريكية في 9 شباط 2009، على رخصة تصدير لقطع غيار طائرات بوينج 747" إلى الخطوط الجوية السورية.

-Code of Federal Regulations, Title 15, Chapter VII, Part 742.9(b)

². U.S. prohibited Airbus selling planes to Syria, Agence France Presse, December 29, 2009.

³. J. M. Sharp, Syria: Issues for the 112th Congress and Background on U.S. Sanctions. op. cite, p 18.

⁴. J. Walker, Humanitarian Impact of Syria – Related Unilateral Restrictive Measures, Office of United Nations Resident Coordinator in the Syria Arab Republic, A report prepared for the United Nations (UN) Economic & Social Commission for Western Asia (ESCWA) "National Agenda for the Future of Syria", 2016, p 24.

1- نطاق حظر اللوائح: إنّ تدابير الحكومة الأمريكية ولوائح مراقبة الصادرات تُعدُّ أكثر تقييداً من الأنظمة المماثلة لها، التي تطبقها الأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي ودول العالم الأخرى.¹ فمن المعروف أنّ نفوذ بعض أحكام التشريع الأمريكي حول الرقابة على التصدير قد عمّته الإدارة الأمريكية على الدول الأخرى، وخصوصاً في حالة إعادة تصدير البضائع الأمريكية، كذلك تصدير البضائع المصنّعة بموجب التكنولوجيا الأمريكية في الدول الأخرى، ووفقاً لقرار الإدارة الأمريكية الذي أصبح نافذاً في 22 حزيران 1982، تمّ منع التصدير إلى عدد من دول العالم من قبل الدول الأجنبية الأخرى لمختلف أنواع التجهيزات المرتبطة بتقنية المعلوماتية، كما تمّ منع التصدير من جانب شركة أجنبية تنتمي أو تُدار من قبل شخصية تُعدُّ خاضعة لدائرة الاختصاص القانوني للولايات المتحدة الأمريكية (بصرف النظر عن دولة المنشأ لهذه التجهيزات أو تقنيات المعلوماتية).² وقد تمّ صياغة الادعاءات قانونياً على الحصانة عن طريق إدخال ملحق إلى قواعد تنظيم التصدير الأمريكي، التي تُعدُّ بموجبها هذه الشخصية أو تلك خاضعة لدائرة اختصاص الولايات المتحدة الأمريكية التي تشمل:³

- أي شخص أمريكي بغض النظر عن مكان وجوده، قاطن (مقيم) دائم في الولايات المتحدة الأمريكية.
- أي شخص (شخصية) موجود عملياً في الولايات المتحدة الأمريكية.
- أي شركة تتأسس بموجب قوانين الولايات المتحدة الأمريكية أو ولاية من ولايتها.
- أي شركة أو رابطة أو جمعية أو اتحاد شركات أو منظمة بغض النظر عن مكان تأسيسها أو مكان عملها إذا كانت تنتمي أو تُدار من قبل الشخصيات الواردة أعلاه.

ذلك التعريف للشخصية التي تُعدُّ طرفاً لدائرة اختصاص الولايات المتحدة الأمريكية ما هو إلّا شمول لدائرة اختصاصها للشركات الفرعية وأقسام الشركات الأمريكية التي جرى تأسيسها بموجب قوانين الدول الأخرى الموجودة في الدول الأخرى، وهذا يتناقض مع النظرية والتطبيق المعمول بهما من قبل جميع الدول بما في ذلك الولايات المتحدة. كما تحظر لوائح التدابير ضلوع أي شخص "(أي فرد أو كيان منظم بموجب القانون الأمريكي)

¹. Ibid, p 24.

². عماد حبيب، القانون الاقتصادي الدولي، مرجع سابق، ص 180.

³. المرجع السابق، ص 181.

في أي معاملة تتعلق بسورية، بما في ذلك تقديم الخدمات. وبالتالي، لا يمكن لأي مصرفٍ أمريكيٍّ معالجة أي معاملةٍ تتعلق بسورية، ما لم يتم التصريح بموجب ترخيص يسمح القيام بذلك. بالإضافة إلى أنه لا يجوز للأشخاص في الولايات المتحدة تسهيل المعاملات التي تتم من قبل أشخاص من غير الولايات المتحدة¹. ويشمل الحظر العناصر المنتجة في الخارج والتي يمثل فيها المحتوى الأمريكي (10%) أو أكثر من قيمة المنتج النهائي.

2- التدابير والتنفيذ: على عكس تدابير الأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي، غالباً ما توصف التدابير الأمريكية بأنها "خارج الحدود الإقليمية" كما ذكرنا سابقاً، لأنها إضافة إلى أنها تُنظّم أنشطة الأشخاص الأمريكيين، فإنها تُنظّم سلوك الأطراف غير الأمريكية التي تتعامل فيما بينها، ويكون للصفقة صلة بالولايات المتحدة (على سبيل المثال، عنصر مُنشأ في الولايات المتحدة، أو معاملة في تجارة الولايات المتحدة)².

3- استثناءات الحظر: التراخيص العامة، استثناءات الترخيص، والترخيص المحدد: على الرغم من أن لوائح التدابير ومراقبة التصدير تحتوي على قيودٍ واسعة النطاق على التعامل مع سورية، فإن حكومة الولايات المتحدة تضع استثناءات³، وقد:

أ- توفر التراخيص العامة "إعفاءات" عن التدابير المنشورة في اللوائح.

ب- تضع استثناءات الترخيص قواعد عندما لا يكون الترخيص مطلوباً للتصدير.

ت- توفر التراخيص الخاصة تنازلاتٍ خاصة لحالاتٍ معينة.

فيما يلي نناقش ثلاثة استثناءات تطبق على الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية وفقاً للوائح

سورية:⁴

- **التفويض الواسع لأنشطة الأمم المتحدة:** تحتوي لوائح التدابير على منحٍ واسعة النطاق للسلطة "الجميع المعاملات والأنشطة المحظورة، بخلاف ذلك من خلال "لوائح الجزاءات"، التي تهدف إلى تسيير الأعمال الرسمية للأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة وبرامجها وصناديقها والمنظمات ذات الصلة من قبل الموظفين المقاولين، أو

¹ J. Walker, Humanitarian Impact of Syria – Related Unilateral Restrictive Measures. op. cite, p 24.

² ibid, p 24.

³ ibid, p. p 24 – 25.

⁴ ibid, p. p 24 – 25.

المستفيدين منها". ويتم توسيع نطاق هذا الترخيص العام من خلال بند يسمح بالمعاملات "التي تقع عادةً" في الترخيص العام الذي يتعامل مع الأمم المتحدة. وهذا يشمل النقل ومعالجة المدفوعات والتأمين وما شابه ذلك. ومع ذلك، فإنَّ الرخصة العامة للأمم المتحدة مقيدة، ويجب على المقاولين و/أو المستفيدين من الأمم المتحدة تزويد الوكالة الأمريكية التي تدير لوائح التدابير بنسخة من عقدها أو منحتها قبل الانخراط في أي نشاط مُصرَّح به بموجب الترخيص العام.¹

- **تراخيص أنشطة المنظمات غير الحكومية:** فيما يتعلق بالمنظمات غير الحكومية، تحتوي أنظمة التدابير على ترخيص عام، لكنَّها محدودة أكثر من الترخيص العام للأمم المتحدة. هناك تمييز مهم خاص بين الرخص العامة للأمم المتحدة ورخص المنظمات غير الحكومية، فالإجراءات التي يتخذها مقاولو القطاع الخاص التي تشارك فيها المنظمات غير الحكومية "ليست" مشمولةً كتلك التي تشارك بها الأمم المتحدة ووكالاتها والشركات التابعة لها، وفي حين أنَّ رخصة الأمم المتحدة تمتد لتشمل جميع "الأعمال الرسمية"، فإنَّ ترخيص المنظمات غير الحكومية يقتصر على الأنشطة المذكورة التي تغطي "أنشطة لدعم المشروعات الإنسانية لتلبية الاحتياجات الإنسانية الأساسية في سورية، بما في ذلك على سبيل المثال لا الحصر، الإغاثة من الجفاف ومساعدة اللاجئين والمشردين داخلياً وضحايا النزاع وتوزيع الغذاء والدواء وتوفير الخدمات الصحية".²

- **استثناء تصدير السلع الإنسانية أمريكية الأصل الموجهة إلى سورية:** يجوز للأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية تصدير الأغذية ومعظم الأدوية إلى سورية. إضافة إلى ذلك، أشارت السلطات الأمريكية إلى أنَّها ستوافق على تراخيص محدَّدة إلى سورية، تغطي بعض الأدوية، بما في ذلك بعض اللقاحات، وأجهزة طبية معينة، وبعض البنود المتعلقة بالاتصالات، والبنود التي تهدف إلى ضمان سلامة الطيران المدني.

الجدير بالذكر، أنَّ المسؤولية الصارمة التي تحيط بالتدابير وما تخلقه من تأثير جنباً إلى جنب مع الغرامات التي تفرضها الولايات المتحدة ضد المصارف الأمريكية وغير الأمريكية بسبب انتهاك التدابير، وضعت تلك المصارف في موقف جعلها تتردّد في تعاملها مع الدّول الخاضعة للتدابير، فيتم رفض المعاملات الإنسانية

¹. Official activities of certain international organizations authorized, 31 CFR 542.513 (a).

². Ibid. 31 CFR 542. 516 (a) (ii).

المقومة بالدولار التي تسمح بها الرخصة العامة حتى لو كانت قانونية، وتعد التدابير وإجراءات ترخيص الرقابة على الصادرات مبهمة وغير قابلة للتنبؤ وتستغرق وقتاً طويلاً، وغالباً ما ينثني مقدمو المساعدة الإنسانية عن التقدم للحصول على ترخيص لاستخدام السلع والخدمات الأمريكية، حتى عندما تخضع هذه السلع والخدمات لسياسات الترخيص المواتية، بالإضافة إلى ذلك وبحسبان أنَّ أهداف السياسة في سورية متشابهة عامة بين الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي، فإنَّ الاضطرار إلى طلب إذن من السلطات الأمريكية والأوروبية، يخلق عبئاً بيروقراطياً كبيراً، فلا تشجع المنظمات غير الحكومية على تقديم الإغاثة الإنسانية في سورية.¹

حتى عندما يكون من الممكن تقديم المساعدات الإنسانية على الأرض، فإنَّ إرسال الأموال والبضائع إلى سورية دون خرق التدابير أو انتهاك الأنظمة في البلدان المجاورة يمكن أن يكون محفوفاً بالصعوبات، ونتيجة للتدابير المفروضة على المصارف المملوكة من قبل الحكومة وإنهيار النظام المصرفي في سورية في المناطق التي ليست تحت سيطرتها، أصبح من الصعب للغاية إجراء عمليات تحويل الدولار أو اليورو في سورية، كما أنَّ استحالة إجراء دفعات مباشرة من وإلى المصارف في سورية، تعني أنَّ الأموال يجب أن تمر بشكل طبيعي عبر البلدان المجاورة، وترسل المنظمات غير الحكومية الدولية أموالاً متبرعاً بها إلى العراق والأردن ولبنان، وفي المقام الأول إلى تركيا عن طريق التحويل المصرفي، إما إلى مكتبها أو مباشرة إلى حساب شريكها المنفذ، وعند هذه النقطة، تنتهي العلاقة المصرفية الرسمية، ويتم تفعيل السلسلة غير الرسمية، ويتزايد هنا بيان المخاطر التنظيمية/العقابية لهذه المدفوعات تزايداً كبيراً.²

ومع ذلك فإنَّ بعض طرق الدفع هذه أصبحت أكثر تعقيداً، وتواجه التحويلات الموجهة إلى سورية والمرسلة إلى لبنان عقبات أخرى في إطار القانون الصادر عام 2015، المعروف باسم "قانون منع التمويل الدولي لحزب الله"³، والذي يتضمن منع حزب الله من الوصول إلى المؤسسات المالية الدولية والمؤسسات الأخرى.

¹. J. Walker, Humanitarian Impact of Syria – Related Unilateral Restrictive Measures. op. cite, p 26.

². ربيع نصر. زكي محشي. جاد الكريم جباعي. نبيل مرزوق. خلود سابا، سورية "مواجهة التشطي". تقرير يرصد آثار الأزمة السورية خلال العام 2015، المركز السوري لبحوث السياسات. دمشق، سورية، 2016، ص 52 – 53.

³. H. R. 2297– Hizballah International Financing Prevention Act of 2015, 114th Congress (2015–2016), Public Law 18/12/2015.

عامة فإنّ تعديل أنظمة التدابير أو التراجع عنها لجعلها أكثر سهولةً أمراً صعباً قانونياً وسياسياً في الولايات المتحدة، ويمكن أن يواجه معارضة سياسية من أولئك الذين يؤيدون نهجاً أكثر تشدداً، وكثيراً ما يتم التوصل إلى تنازلات محلية تخفف من منح تخفيف التدابير.¹

وأخيراً يمكن القول أنّ تلك التحديات التي تواجه الأمم المتحدة أو المنظمات غير الحكومية في إيصال المساعدات الإنسانية، يمكن تخفيفها من خلال تعاون الأمم المتحدة مع الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي على إنشاء قناة دفع مصرفية قابلة للتطبيق في سورية من أجل حركة الأموال الإنسانية، عن طريق مؤسسة مالية كبيرة يمكن الاعتماد عليها في سورية، ومجهزة للعمل كوصي على تدفقات رأس المال ذات الصلة بالمساعدات الإنسانية، من خلال إقامة شراكات مع واحد أو أكثر من المؤسسات المالية الأجنبية غير الخاضعة للتدابير العاملة في سورية، أو إنشاء قناة مصرفية جديدة.

ثالثاً- تسلسل تدابير الولايات المتحدة الأمريكية بعد عام 2011: استمرت الإدارة الأمريكية في توسيع تدابيرها على سورية مع الدعوة إلى فرض مزيد من التدابير متعددة الأطراف.² وهناك التشريعات التي تمّ تقديمها في المؤتمر 112 الذي يسعى إلى معالجة الاضطرابات والصراع في سورية، وفي هذا السياق جاءت التدابير على شكل أوامر تنفيذية رئاسية ومن هذه الأوامر:³

الأمر التنفيذي رقم (13572) الذي تم إصداره في 29 نيسان 2011، استهدف ثلاثة مسؤولين أمنيين سوريين، والمديرية العامة للمخابرات وقوات الحرس الثوري الإسلامي الإيراني - قوة القدس (لمزاعم مساعدة سورية في حملتها)، وقد تمّ تجميد أموالهم وحظر التعامل المادي أو المالي أو التكنولوجي أو السلعي أو الخدمات معهم،⁴ ليتم توسيع الحلقة وفقاً للأمر (13573) في 18 أيار 2011، لتشمل أيضاً كبار الشخصيات الرسمية

¹. J. Walker, Humanitarian Impact of Syria – Related Unilateral Restrictive Measures, op. cite, p 26.

². J. M. Sharp, Ch. M. Blanchard, Unrest in Syria and U.S. Sanctions Against the Asad Regime, op. cite, p 8.

³. R. F. Lyme, Sanctioning Assad's Syria, Danish Institute for International Studies. DIIS REPORT. Copenhagen, 2012, p. p. 25 –26.

⁴. Barack Obama, The White House, Office of the Press Secretary, Executive Order 13572– Blocking Property of Certain Persons with Respect to Human Rights Abuses in Syria, April 29, 2011. 12/ 10/ 2020 21:12 Available at <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/04/29/executive-order-13572->

والأمنية، وثلاثة وزراء ورؤساء الأجهزة الأمنية، إضافةً إلى المخابرات العسكرية السورية، ومكتب الأمن القومي السوري، إضافةً إلى حظر التعامل وتجميد أصول أي شخص يوفر الدعم أو المساندة للحكومة السورية، ومنع التعامل مع المؤسسات المالية ورجال الأعمال المرتبطين ارتباطاً وثيقاً بالنظام السوري، ومنعهم من الوصول إلى النظام المالي الأمريكي وحظر الأشخاص الأمريكيين من الانخراط معهم في معاملات مالية، وتجميد ممتلكات أي شخص يتصرف بالوكالة أو النيابة عن "النظام السوري" ويقدم المساعدة المالية أو دعمه.¹

في 29 حزيران 2011، تمّ إضافة شخصية سورية أمنية جديدة "رئيس المخابرات الجوية"، بالإضافة إلى مؤسسة الأمن السياسي (مديرية الأمن العام، المخابرات الداخلية). ليتمّ بعد ذلك في 4 آب 2011، حظر أحد رجال الأعمال السوريين. وفي 10 آب 2011، تمّ حظر المصرف التجاري السوري وشركته التابعة في لبنان "البنك التجاري السوري اللبناني"، وشركة الاتصالات الخاصة سيريانتيل. ليتم حظر المؤسسة العامة للبترول، والشركة السورية لنقل النفط، والشركة السورية للغاز، والشركة السورية للبترول، سيطرول.

أما في الأمر التنفيذي الثالث رقم (13582) الصادر في 18 آب 2011، فقد تمّ تجميد جميع أصول أفراد الحكومة السورية، وحظر على الولايات المتحدة الدخول في أي صفقة تشمل الحكومة السورية، وحظر واردات الولايات المتحدة من النفط السوري أو النفط أو المنتجات البترولية السورية، ويمنع الأشخاص الأمريكيين من أي تعاملات في أو المتعلقة بالنفط أو المنتجات النفطية السورية، ومنع الأشخاص الأمريكيين من العمل أو الاستثمار في سورية.²

في 30 آب 2011، تمّ حظر وزير الخارجية، وسفير سورية في لبنان، بالإضافة إلى شخصية سياسية،

[blocking-property-certain-persons-respect-human-ri](#)

¹. Barack Obama, The White House, Office of the Press Secretary, Executive Order 13573– Blocking Property of Senior Officials of the Government of Syria, May 18, 2011. 13/9/2019 12:15 Available at <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/05/18/executive-order-13573-blocking-property-senior-officials-government-syri>

². Barack Obama, The White House. Office of the Press Secretary. Executive Order 13582– Blocking Property of the Government of Syria and Prohibiting Certain Transactions with Respect to Syria. August 18, 2011. 12/5/2019 16:17 Available at <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/08/18/executive-order-13582-blocking-property-government-syria-and-prohibiting>

هذا وقد أصدر مكتب مراقبة الأصول الأجنبية في 9 أيلول 2011، أربعة تراخيص عامة متعلقة بسورية للسماح بتصفية المعاملات، وبعض الأنشطة الرسمية للمنظمات الدولية، والمعاملات العرضية المتعلقة بالأشخاص الأمريكيين المقيمين في سورية وتشغيل الحسابات، ليصدر في 27 أيلول 2011، ترخيصاً عاماً من مكتب مراقبة الأصول ذاته، سُمح بموجبه إجراء تحويلات أموال دبلوماسية وقنصلية من دولة ثالثة والترخيص لخدمات معينة لدعم أنشطة المنظمات غير الحكومية. ثم تبعه إصدار المكتب رخصتين عامتين في 3 تشرين الأول 2011، تتعلقان بسورية لتحويل المدفوعات فيما يتعلق بالطيران أو الهبوط الاضطراري والمعاملات المتعلقة بالاتصالات. وفي 1 كانون الأول 2011، تمّ إضافة شخصية سورية إلى قائمة الحظر "محمد مخلوف"، ومؤسسة الإسكان العسكرية، والمصرف العقاري.

في 23 آذار 2012، تمّ حظر المؤسسة العامة للإذاعة والتلفزيون، وفي 23 نيسان 2012، تمّ إصدار الأمر التنفيذي الرابع (13606) الذي استهدف من خلاله الذين يبيعون أو يقدمون السلع والخدمات أو التكنولوجيا إلى سورية أو إيران، يمكن استخدامها للمساعدة في رصد وتتبع الأفراد من خلال الاتصالات عبر الإنترنت ومواقع التواصل الاجتماعي والهواتف الخليوية،¹ كما أصدرت الأمر (13608) في 1 أيار 2012، الذي استهدف الأشخاص الأجانب الذين يقومون بتسهيل القيام بالمعاملات الخادعة لحساب النظام السوري أو الأشخاص المرتبطين به، ويفوض الأمر وزارة الخزانة بالتعرّف علناً على الأفراد والكيانات الأجانب الذين انتهكوا أو حاولوا انتهاك أو تسبّبوا في انتهاك التدابير الأمريكية ضدّ إيران وسورية، وذلك لمنعهم من الوصول إلى الأنظمة المالية والتجارية الأمريكية.²

¹. Barack Obama, The White House, Office of the Press Secretary, Executive Order 13573– Blocking Property and Suspending Entry into the United States of Certain persons with Respect to Grave Human Rights Abuses by the Governments of Iran and Syria via Information Technology, April 23, 2012, 13/6/2019 11:15 Available at

<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2012/04/23/executive-order-blocking-property-and-suspending-entry-united-states-cer>

². Barack Obama, The White House, Office of the Press Secretary, Executive Order 13608—Prohibiting Certain Transaction with and Suspending Entry into the United States of Foreign Sanctions Evaders with Respect to Iran and Syria, May 1, 2012, 11/6/2019 10:10 Available at

الجدير بالذكر أنَّ الولايات المتحدة الأمريكية أضافت مصرف سورية الدولي الإسلامي الخاص في 30 أيار 2012، على قائمة الحظر، بناءً على شكوك على أنَّه واجهة للمصرف التجاري السوري، كما تم فرض تدابير على قطاع الطاقة السوري تستهدف النفط وصناعته ومنع أي شخص من أشخاص الولايات المتحدة من الدخول في صفقات أو تسهيل حركات المنتجات السورية المرتبطة بالنفط.

في 18 تموز 2012، تمَّ تجميد أموال وحظر أعضاء الحكومة السورية،¹ وفي 14 أيلول 2012، تمَّ إضافة السيد حسن نصر الله الأمين العام لحزب الله، عملاً بالأمر التنفيذي 13582، لتقديمه الدعم للحكومة السورية، وبعد خمسة أيام في 19 أيلول 2012، تمَّ حظر مدير مركز أبحاث الدراسات العلميّة في سورية. أما في 11 كانون الأول من عام 2012، وباعتماد على الأوامر التنفيذية 13572-13582، فقد تمَّ حظر بعض الفصائل العسكرية.

وفي 8 تشرين الأول عام 2012، صدر قانون "الحّد من التهديد الإيراني وحقوق الإنسان في سورية لعام 2012"، وتضمن في الباب السابع منه العقوبات فيما يتعلق بانتهاكات حقوق الإنسان في سورية، ويقوم الرئيس الأمريكي بتقديم قائمة إلى الكونغرس وفرض تدابير محدّدة على المسؤولين الحكوميين السوريين أو الأشخاص الذين يتصرفون نيابة عن الحكومة السورية المسؤولة أو المتواطئة في ارتكاب انتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان ضدّ المواطنين السوريين أو أفراد أسرهم، بغضّ النظر عما إذا كانت مثل هذه الانتهاكات قد حصلت في سورية، كما يُوجّه الرئيس إلى تقديم قائمة إلى الكونغرس وفرض تدابير على الذين يقومون بنقل أو تسهيل نقل البضائع أو التقنيات (أسلحة أو تكنولوجيا المراقبة، أو تكنولوجيا لتقييد حرية التعبير، أو تدفق المعلومات) التي يحتمل أن تستخدمها سورية لارتكاب انتهاكات لحقوق الإنسان ضدّ الشعب السوري، كما يُوجّه الرئيس إلى تقديم قائمة إلى الكونغرس، وفرض تدابير محدّدة ضدّ الأشخاص الذين يمارسون الرقابة التي تحظر أو تقيّد أو تعاقب حرية التعبير من قبل المواطنين السوريين، ويمكن التنازل عن شرط إدراج أي شخص في القائمة أو فرض تدابير

<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2012/05/01/executive-order-prohibiting-certain-transactions-and-suspending-entry-un>

¹. J. M. Sharp, Ch. M. Blanchard, Unrest in Syria and U.S. Sanctions Against the Asad Regime. op. cite, p 41.

عليه، في حال كان ذلك يصب في مصلحة الأمن القومي الأمريكي، كما يمكن إنهاء أحكام الإدراج هذه إذا أكد الرئيس للكونغرس أنَّ الحكومة السورية قد استوفت شروطاً معينة.¹

وفي 15 آذار 2013، سمح مكتب مراقبة الأصول الأجنبية التابع لوزارة الخزانة الأمريكية للأفراد الأمريكيين، بتقديم خدمات معينة إلى الائتلاف الوطني للقوات السورية المعارضة، بما في ذلك تحويل الأموال، المحظورة بموجب الأمر التنفيذي رقم 13582. ثمَّ أضاف مكتب مراقبة الأصول الأجنبية إلى قائمة الحظر شخصياتٍ سورية جديدة في 16 أيار 2013، على مستوى الحكومة.

وفي 11 تموز عام 2013، أضاف مكتب مراقبة الأصول الأجنبية "الدفاع الوطني" في سورية، بالإضافة إلى حاكم مصرف سورية المركزي، كما أصدر توجيهات تنظيمية في 12 حزيران 2013، بشأن سياسة ترخيص تكون موالية يمكن من خلالها لأشخاص من الولايات المتحدة الأمريكية، أن يطلبوا من مكتب مراقبة الأصول الأجنبية ترخيصاً محدداً للمشاركة في المعاملات التي تشمل قطاعي الاتصالات والزراعة في سورية، فضلاً عن المعاملات المتعلقة بالنفط أو المنتجات النفطية ذات الأصل السوري لصالح الائتلاف الوطني للقوات السورية المعارضة أو مؤيديها. كما أصدر المكتب الترخيص العام (A11) الذي يجيز خدمات إضافية لدعم أنشطة المنظمات غير الحكومية لدعم الحفاظ على مواقع التراث الثقافي وحمايتها في سورية.

كما أصدر مكتب مراقبة الأصول الأجنبية (OFAC) التابع لوزارة الخزانة الأمريكية، مع وزارة الخارجية الأمريكية وخفر السواحل الأمريكي، استشارة لتنبية الأشخاص حول العالم إلى مخاطر التدابير الأمريكية الكبيرة على الأطراف المشاركة في شحنات البترول إلى الحكومة السورية.² وتخلق هذه الشحنات مخاطر كبيرة بالنسبة

¹. Sec. 702. 703. 704. 705. 706, H. R. 1905 – 112th Congress (2011–2012), Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act of 2012, Public Law 112–158, U. S. government Printing office, 8/10/2012.

². تشمل عبارة "حكومة سورية" ما يلي: (أ) دولة وحكومة الجمهورية العربية السورية ، وأي تقسيم سياسي أو وكالة أو أداة سياسية، بما في ذلك البنك المركزي السوري؛ (ب) أي كيان مملوك أو مسيطر عليه، مباشرة أو غير مباشرة، من قبل، بما في ذلك أي شركة أو شراكة أو جمعية أو أي كيان آخر تمتلك فيه الحكومة السورية مصلحة بنسبة 50 في المائة أو أكبر أو مصلحة مسيطرة، وأي كيان يتم التحكم فيها من قبل تلك الحكومة؛ (ج) أي شخص يتصرف أو يدعي أنه يتصرف، مباشرة أو غير مباشرة، لصالح أو نيابة عن أي مما تقدم؛ و (د) أي شخص آخر تحدده OFAC ليتم إدراجه ضمن (أ) إلى (ج). هامش (2) من

OFAC Advisory to the Maritime Petroleum Shipping Community, Sanctions Risks Related to Petroleum Shipments involving Iran and Syria, March 25, 2019, p 2.

للكيانات والأفراد في صناعة الشحن، بما في ذلك شركات الشحن ومالكي السفن والمديرين والمشغلين وشركات التأمين والمؤسسات المالية.¹

أولئك الذين يُسهّلون بأيّ شكلٍ من الأشكال التحويلات المالية أو الخدمات اللوجستية أو التأمين المرتبط بهذه الشحنات البترولية أو غيرها من الشحنات مُعرضون لخطر استهدافهم من قبل الولايات المتحدة لفرض تدابير. الولايات المتحدة ملتزمة بتعطيل الدعم المالي وغير القانوني لحكومة سورية، بما في ذلك نقل النفط إلى موانئها المملوكة للدولة والتي تديرها، بغض النظر عن موقع أو جنسية من يُسهّلون هذا الدعم.²

في 13 آذار 2019، تم تقديم مشروع قانون "عدم مساعدة الأسد" للحد من المساعدة للمناطق السورية التي تسيطر عليها الحكومة السورية أو القوات المرتبطة بها، ولقد تضمن مشروع القانون أن من سياسة الولايات المتحدة، أن المساعدة الخارجية لإعادة الإعمار أو الاستقرار في سورية يجب ألا تُستخدم إلا في سورية ديمقراطية أو في مناطق لا تسيطر عليها الحكومة السورية أو القوات المتحالفة، ولا يمكن تقديم مساعدات إعادة الإعمار وتحقيق الاستقرار بأيّ شكلٍ آخر من السنة المالية 2020 وحتى السنة المالية 2024، مباشرة أو غير مباشرة إلى المناطق الخاضعة لسيطرة الحكومة السورية على النحو الذي يحدده وزير الخارجية.³

وقد أصدر الرئيس الأمريكي "دونالد ترامب"، بواسطة السلطة الممنوحة له كرئيس بموجب الدستور، وقوانين الولايات المتحدة الأمريكية، الأمر التنفيذي رقم 13894، المؤرخ في 14 تشرين الأول عام 2019، لحظر الممتلكات وتعليق دخول بعض الأشخاص المساهمين في الوضع في سورية، ووفقاً للأمر التنفيذي قد تطل التدابير أيضاً المؤسسات المالية الأجنبية في حال أجرت أو سهّلت عن علم أيّ معاملة مالية مهمة لصالح أو نيابة عن أي شخص تم حظر ممتلكاته ومصالحه في الممتلكات وفقاً للمادة (1) القسم (1). وقد حوّل الأمر التنفيذي، وزير الخزانة هذا الحق بالتشاور مع وزير الخارجية، وهذه التدابير قد تشمل منع الافتتاح، وحظر أو فرض شروط صارمة على الاحتفاظ في الولايات المتحدة بحساب مراسل أو حساب مدفوع من قبل المؤسسة

¹. Ibid, p 1.

². Ibid, p 1.

³. H. R. 1706. No Assistance for Assad Act, to limit assistance for areas of Syria controlled by the government of Syria or associated forces, and for other purposes, 116th Congress, 1st Session, 13 March 2019.

المالية الأجنبية.¹ وتشمل المحظورات الواردة في المادتين 1 و 2 من هذا الأمر.²

ومع التقدّم والانتصارات الكبيرة على الأراضي السورية عسكرياً وسياسياً ودبلوماسياً، والتي حقّقها الجيش العربي السوري وحلفاؤه وهزيمة المشروع الاستعماري الأمريكي - الصهيوني - ومع الاستقرار الاقتصادي والصناعي والتجاري النسبي، أقرّ مجلس النواب الأمريكي بالإجماع "قانون قيصر" قانون حماية المدنيين"، الذي ينص على فرض تدابير على الحكومة السورية والدول التي تدعمها مثل إيران وروسيا، أي على كل أطراف محور المقاومة الذين أسهموا في القضاء على المشروع الإرهابي المعولم بهدف تحقيق المشروع الأمريكي الوهابي في المنطقة. ليتم إقراره من مجلس النواب في 22 كانون الثاني 2019، لمدة زمنية مدتها عشر سنوات، وفي 20 كانون الأول 2019، وقّع الرئيس الأمريكي القانون مع تخفيض مدّته الزمنية إلى خمس سنوات. ومن خلاله تقوم الولايات المتحدة الأمريكية، باتخاذ إجراءات ضدّ سورية تشمل خليطاً من الإجراءات الدبلوماسية والاقتصادية القسريّة، ودخل حيز التنفيذ في 17 حزيران 2020.³

بتاريخ 20 كانون الأول عام 2019، وقّع الرئيس الأمريكي "دونالد ترامب" قانون "قيصر"، بعد أن أقرّه الكونغرس الأمريكي بمجلسيه في "قانون تفويض الدفاع الوطني للسنة الماليّة 2020"،⁴ ومن خلاله سيُطلب من الرئيس فرض تدابير جديدة على أي شخص أو جهة يتعامل مع الحكومة السورية أو يوفر لها التمويل، بما في ذلك أجهزة الاستخبارات والأمن السورية، أو المصرف المركزي السوري، ويشمل القانون أيضاً الجهات التي توفر الطائرات أو قطع غيار الطائرات لشركات الطيران السورية، أو من يشارك في مشروعات البناء والهندسة التي تسيطر عليها الحكومة السورية أو التي تدعم صناعة الطاقة في سورية.

إذ يقع على عاتق وزير الخزانة حسب المادة (7411) من قانون تفويض الدفاع الوطني أن يتخذ قراراً

¹. Sec 3, Executive Order 13894, Blocking Property and Suspending Entry of Certain Persons Contributing to the Situation in Syria, op. cite.

². - ibid.

³. هيثم أحمد عيسى، مقارنة اقتصادية لتكاليف الحروب الاقتصادية على سورية، مجلة الفكر السياسي، السنة الواحدة والعشرون، العددان 74 - 75، الربع الثاني والثالث، ص - ص 49 - 70، اتحاد الكتاب العرب، دمشق، سورية، 2020، ص 60.

⁴. National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2020, S. 1790, 116th Congress, 1st Session, U.S. Government Publishing Office Washington: 2019.

في غضون 180 يوماً من التشريع بشأن ما إذا كان المصرف المركزي السوري هو مؤسسة ذات أهمية في عمليات غسل الأموال، وفي حال كان كذلك يُطلب من الوزير فرض إجراء أو أكثر من التدابير الخاصة الموضحة في المادة (5318) فقرة A (B) من العنوان (31) من قانون الولايات المتحدة فيما يتعلق بمصرف سورية المركزي.¹ أي فرض حصار مالي على سورية من خلال تطبيق إجراءات لمنع التعامل مع مصرف سورية المركزي، وهذه التهمة وردت سابقاً في قانون محاسبة سورية واستعادة السيادة اللبنانية عام 2003، ولم تقدم الولايات المتحدة منذ ذلك التاريخ أي دليل على تعامل المصرف بغسل الأموال.

كما يفرض الرئيس تدابير على أي شخص يرى أنه يُقدّم دعماً مالياً أو مادياً أو تقنياً كبيراً للحكومة السورية أو لشخص أجنبي يعمل بقدرة عسكرية داخل سورية نيابةً عن حكومات سورية أو روسيا أو إيران. كما أنه مؤهل لفرض تدابير على الأشخاص الأجانب الذين يبيعون عن قصد سلعاً أو خدمات أو تكنولوجيا أو معلومات تُسهّل كثيراً صيانة أو إنتاج الحكومة السورية للغاز الطبيعي أو البترول أو المنتجات البترولية وتوسيعه، وقطع غيار الطائرات أو الطائرات المستخدمة لأغراض عسكرية في سورية في المناطق التي تُسيطر عليها الحكومة السورية أو القوات المرتبطة بها، أو فرض تدابير على من يُقدّم خدمات بناء أو هندسة مهمة للحكومة السورية.²

كما يجب على الرئيس تحديد المناطق السورية التي تسيطر عليها حكومات سورية وإيران وروسيا، وتقديم استراتيجية لردع الأجانب عن الدخول في عقود تتعلق بإعادة الأعمال في تلك المناطق، كما يتضمن القانون عدد من سلطات التعليق والتنازل للرئيس، بما في ذلك المنظمات غير الحكومية التي تقدم المساعدة الإنسانية، وتنتهي أحكامه بعد خمس سنوات من تاريخ التشريع.³

وهكذا يمكن القول إنَّ الولايات المتحدة الأمريكية تسعى من خلال ممارسة الإرهاب الاقتصادي على

¹ - Sec 7411, National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2020, S. 1790, Title LXXIV- Caesar Syria Civilian Protection Act of 2019, p 2613.

- 31 U.S. Code 5313, Reports on domestic coins and currency transactions.

² Sec. 7412, National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2020, S. 1790, Title LXXIV- Caesar Syria Civilian Protection Act of 2019, p 2614.

³ Sec. 7413, ibid, p 2620.

الشعب السوري، ممارسة سياسة التجويع ضده وهز الثقة بين المواطن والحكومة، ويُعدّ هذا الأسلوب أحد مرتكزات السياسة الأمريكية في تعميق الفجوة بين ما هو موجود على أرض الواقع وما تريده الولايات المتحدة ويناسبها، وليس لحماية المدنيين أو الحفاظ على الأمن والاستقرار في أي بقعة على الكرة الأرضية كما تدّعي. الجدير بالذكر أنّ أحكام "قانون قيصر" تسري بالكامل على أيّ شخص يتعامل مع النظام السوري، بغض النظر عن مكان وجوده في العالم، ومن المحتمل أن يتعرض لقيود السفر والتدابير المالية، وعملاً بقانون قيصر والأمر التنفيذي 13894، بتاريخ 17 حزيران 2020، تمّ تعيين شخصيات وكيانات في قائمة الحظر، تطبيقاً لما تمّ تسميته بالحملة المستمرة من الضّغط الاقتصادي والسياسي لحرمان وصول العائدات إلى النظام السوري، وقد تمّ التصريح على نيّة تواصل واستمرار هذه الحملة في الأسابيع والأشهر المقبلة لاستهداف الأفراد والشركات الذين يدعمون النظام السوري، ويعرقلون الحلّ السلمي للصراع كما دعا قرار مجلس الأمن رقم 2254،¹ وستستمر تلك الإجراءات والتدابير حتى حيث التوصل إلى حلّ سياسي للصراع على النحو الذي دعا إليه قرار مجلس الأمن السابق، إضافة إلى القيام بالضغوط الاقتصادية والسياسية بالتعاون مع الشركاء الأوروبيين، الذين جددوا فرض تدابيرهم ضد سورية لنفس الأسباب السابقة بالضبط.²

وقد واصلت وزارة الخارجية الأمريكية ووزارة الخزانة حملة التدابير التي شنتها الولايات المتحدة الأمريكية ضد سورية، فأضافت في 29 تموز 2020 شخصيات وكيانات جديدة³ إلى قائمة حظر الأشخاص والكيانات السابقة، وأزلت إحدى الشخصيات التي تمت إضافتها،⁴ وفق ما نصّ عليه الأمر التنفيذي 13894 وقانون

¹. تمّ تبني قرار مجلس الأمن الدولي رقم 2254 بالإجماع وذلك بتاريخ 18 كانون الأول 2015 والمتعلق بوقف إطلاق النار والتوصل إلى تسوية سياسية للوضع في سورية، ويطالب القرار جميع الأطراف بالتوقف فوراً عن شن أي هجمات ضد أهداف مدنية وبحث القرار جميع الدول الأعضاء إلى دعم الجهود المبذولة لتحقيق وقف إطلاق النار ويطلب من الأمم المتحدة أن تجمع بين الطرفين للدخول في مفاوضات رسمية في أوائل كانون الثاني 2016. ويتم استثناء مجموعات تعدّ إرهابية، بما في ذلك تنظيم الدولة الإسلامية وجبهة النصرة، وسوف تستمر الأعمال الهجومية والدفاعية ضد هذه المجموعات، وسيتم إنشاء آلية لوقف إطلاق النار، وستجرى انتخابات حرة ونزيهة تحت إشراف الأمم المتحدة في غضون 18 شهراً، وسيتم التحول السياسي بقيادة سورية.

². M. R. Pompeo, Syria Caesar Act Designations, Press Statement, U.S. Department of State, June 17, 2020.

³. الشخصيات: نجل الرئيس السوري "حافظ الأسد"، نجل زهير توفيق الأسد "كرم الأسد"، رجل الأعمال "وسيم أنور قطان".

الكيانات: الفرقة الأولى المدرعة للجيش العربي السوري، شركة آدم للتجارة والاستثمار، فندق الجلاء، شركة نقطة تقاطع، مفروشات لاروسا، مول المالكي، شركة مروج الشام للاستثمار والسياحة، مول قاسيون، مجمع يلبغا، شركة تي دبليو أ، شركة دبليو ك.

⁴. M. R. Pompeo, Syria Caesar Act Designations, Press Statement. U.S. Department of State, July 29, 2020.

كما فرضت السلطات الأمريكية في 30 أيلول 2020 تدابير على ستة سوريين بارزين و 11 كياناً¹ على صلة بحكومة الرئيس السوري، في إجراءات تهدف إلى قطع مصادر الإيرادات، واستهدفت الإجراءات حوالي 11 شركة تشمل قطاعات السياحة والاتصالات والأمن الخاص والنقل، وتزعم وزارة الخزانة الأمريكية بأنها تدر إيرادات للحكومة السورية وداعميها، وبالتنسيق مع وزارة الخزانة، فرضت وزارة الخارجية الأمريكية أيضاً تدابير على ثلاثة سوريين، من بينهم "ميلاد جديد" قائد الفيلق الخامس في الجيش العربي السوري الذي تتهمه الولايات المتحدة بعرقلة وقف إطلاق النار في سورية، وستستمر تصنيفات الإدارة الأمريكية لكبار المسؤولين في الحكومة السورية والقادة العسكريين، حتى توقف عن حملات العنف وتنفيذ القرار رقم 2254 الصادر عن مجلس الأمن، الذي دعا إلى وقف إطلاق النار والتسوية السياسية للصراع في سورية.²

إنَّ الهدف الرئيسي للخنق الاقتصادي الذي تسعى إليه الولايات المتحدة من فرض قانون قيصر هو تضيق الخيارات وتعزيز أثمانها لدرجة يُصبح معها الاستمرار بالغ التكلفة لدرجة لا تُطاق، لدرجة الخنق وما يشبه القتل. وقد تضمن قانون قيصر حزمةً من الشروط الأمريكية حيال سورية، وقد أعلن "جيمس جيفري" المسؤول الأمريكي الخاص بالأزمة السورية أنَّ العودة إلى قرار مجلس الأمن 2254، يمكن أن يكون مدخلاً لرفع التدابير، لكن المرجح فيما تحاوله واشنطن، ليس تعزيز ديناميات الحلّ أو التسوية، إنّما هي عملية إعادة إنتاج الأزمة والعودة بالحدث السوري إلى عام 2011.

¹. Issuance of Syria General License and Frequently Asked Question; Syria Designations; Syria – Related Designations; Cuba Designation, 12/9/2019 14:26 Available at

<https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/recent-actions/20200930>

². Treasury Continues Targeting Facilitators of Assad Regime, Press Releases, September 30, 2020, available at <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm1141>

الفرع الثاني

التدابير الاقتصادية الدولية القسرية المفروضة من الاتحاد الأوروبي

كانت العلاقات بين الاتحاد الأوروبي وسورية قبل الأزمة تتميز بكونها محكومة باتفاقية التعاون عام 1977 "بصيغتها المعدلة عام 1986 و 1994"، التي تغطي أساساً القضايا التجارية بين الطرفين، مثل الوصول إلى أسواق الاتحاد الأوروبي، الإعفاء من الرسوم الجمركية، وحتى في عام 2012، كان لا يزال رابع أهم شريك تجاري لهذا البلد بعد العراق والمملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة، لتكتسب في السنوات الأخيرة كل من الصين وتركيا والاتحاد الروسي أهمية¹. سورية هي دولة عضو في الاتحاد من أجل المتوسط، وقد أدت مقاطعتها في إطار سياسة الجوار الأوروبية عام 2011، إلى إضعاف التعاون الاقتصادي بين الاتحاد الأوروبي وسورية.²

لم تتبنّ الجماعة الأوروبية عامة أيّ تدابير خاصة بها حتى عقد الثمانينيات من القرن العشرين، فكانت الدول الأوروبية تشارك في التدابير التي تفرضها الأمم المتحدة كونها عضواً في المنظمة، وكانت أولى التدابير التي تفرضها الجماعة الأوروبية ضدّ الاتحاد السوفييتي السابق بسبب غزو أفغانستان، ففي عام 1992 أطلقت الجماعة الأوروبية ما سُمّي وقتها السياسة الخارجية والأمنية المشتركة وفقاً لمعاهدة ماستريخت لتقوية التعاون في مجال فرض التدابير، ومنذ ذلك الوقت أصبحت التدابير أداة رئيسة في هذه السياسة، وارتفع عدد الدول المعاقبة من ست دول في عام 1991، إلى حوالي ثلاثين عام 2018، وخلال مدة (1980-2014) كان نصيب الاتحاد الأوروبي من التدابير الدولية غير الأمنية (أي التي لا تتم بموجب قرارات الأمم المتحدة) (36%)، وجاء الاتحاد في المرتبة الثانية في عدد الدول التي تفرض بحقها تدابير بعد الولايات المتحدة التي بلغت حصتها (36.7%)³.
أولاً- استراتيجية الاتحاد الأوروبي في فرض التدابير القسرية: تُعدّ التدابير الاقتصادية القسرية التي يفرضها الاتحاد الأوروبي جزءاً من السياسة الخارجية والأمنية المشتركة، فهي تدابير للتطبيق العام، أي أداة للعلاقات

¹. ربيع نصر. زكي محشي. جاد الكريم جبايعي. نبيل مرزوق. خلود سابا، سورية "مواجهة التشظي"، مرجع سابق، ص 25.

². المرجع السابق، ص 38.

³. M. Russell, EU Sanctions: A Key Foreign and Security Policy Instrument. Briefing European Parliament Research Service, 2018.

الخارجية للاتحاد الأوروبي تخدم أهداف السياسة العامة؛ ومن ناحية أخرى هي قراراتٌ فرديةٌ للتدخل مباشرة في الحقوق الأساسية للأشخاص الذين تم تمييزهم وتحديدهم وفقاً لها، ويتم فرضها بتواترٍ استثنائي، وتقرض التزاماتٍ قابلةً للتطبيق مباشرة على الأشخاص الخاصة،¹ والسياسة العامة بالتعريف هي مجموعة من الأفكار أو المبادئ، أو خطة لما يجب فعله في مواقف معينة تم الاتفاق عليها رسمياً من قبل مجموعة من الأشخاص أو الحكومة أو حزب سياسي.²

ويسعى الاتحاد الأوروبي إلى تبني التدابير سياسة تهدف إلى اتباع المبادئ المعدة مسبقاً وتخدم أهدافاً محدّدة مسبقاً أيضاً،³ هذا هو المعيار حسب بعضهم،⁴ الذي يجب تقييم تلك التدابير على أساسه، حتى لو تم انتقادها؛ على أنها مجزأة، وغير متسقة، فيتم تبنيها بطريقة لا تحقق معاملةً متساويةً لحالاتٍ مماثلة.

ويمكن القول بأن تدابير الاتحاد الأوروبي تتكون من مزيجٍ غريبٍ من قرارات السياسة الخارجية والأمنية، الذي تم تبنيها بموجب العنوان الخامس من معاهدة الاتحاد الأوروبي،⁵ ولائحة السياسة الخارجية والأمنية المعتمدة وفقاً للسياسة الخارجية والأمنية، والواقع، هو أن المادة (215) من معاهدة عمل الاتحاد الأوروبي،⁶ هي

¹. The Exception is the Recent Case C-72/15, Rosneft Oil Company OJSC V. Her Majesty's Treasury (hereafter: Rosneft), EU:C:2017:236 and arguably Case C-355/04, Segi and Others V. Council (hereafter: Segi), EU:C:2007:116.

². This definition draws from. 12/12/2020 10:10 <http://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/policy>

³. Guidelines on Implementation and Evaluation of Restrictive Measures (Sanctions) in the Frame Work of the EU Common Foreign and Security Policy, Council of the European Union, 11205/12, Brussels, 15 June 2012.

⁴. Ch. Eckes, The Law and Practice of EU Sanctions. research handbook on the EU's common foreign and security policy. Amsterdam Centre for European Law and Governance Research. Paper No. 2018-01, 2018, p. p 2-3.

⁵. Consolidated Texts of the EU Treaties as Amended by the Treaty of Lisbon, Foreign and Commonwealth Office London, Presented to Parliament by the Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs By Command of Her Majesty January 2008, Consolidated Version of the Treaty on European Union, title V, Area of Freedom, Security and Justice, p 63.

⁶. المادة 215 من معاهدة عمل الاتحاد الأوروبي:

1 - عندما ينص قرار يُتخذ وفقاً للقسم 2 من الباب الخامس من معاهدة الاتحاد الأوروبي (المتعلق بالسياسة الخارجية والأمنية المشتركة للاتحاد)، على قطع أو تخفيض جزئي أو كلي للعلاقات الاقتصادية والمالية مع بلد ثالث أو أكثر، فإن المجلس يتخذ التدابير اللازمة بالأغلبية المؤهلة بناء على اقتراح مشترك من الممثل السامي للاتحاد للشؤون الخارجية والسياسة الأمنية والمفوضية، وعليها أن تبلغ البرلمان الأوروبي بذلك.

2 - يجوز للمجلس، حيثما ينص قرار يُتخذ وفقاً للقسم 2 من الباب الخامس من معاهدة الاتحاد الأوروبي، على اتخاذ تدابير تقييدية بموجب الإجراء المشار إليه في الفقرة 1 ضد الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين والمجموعات أو الكيانات من غير الدول.

الأساس القانوني الوحيد الذي تمّ استخدامه حتى الآن لفرض التدابير منذ دخول معاهدة لشبونة عام 2009 حيّز التنفيذ، وتعدُّ أقرب صلة صريحة بين معاهدة الاتحاد الأوروبي والسياسة الخارجية والأمنية، وهي أساس قانوني داخل معاهدة عمل الاتحاد، يتطلب الاعتماد المسبق لصك السياسة الخارجية والأمنية بحسبانه "شرطاً أساسياً لصحة اللائحة".¹ ونتيجةً لذلك، يتم اعتماد تدابير الاتحاد الأوروبي على مجموعةٍ من الصكوك القانونية على أساس قانوني من كل معاهدة، والتي تضع الصك القانوني القوي لتنظيم معاهدة عمل الاتحاد القابل للتطبيق مباشرةً في خدمة أهداف السياسة الخارجية والأمنية. وهذا أمرٌ خاصٌّ من الناحية الهيكلية في إنّه استثناء من الأساس المنطقي للمادة (40) من معاهدة الاتحاد الأوروبي، أن السياسة الخارجية والأمنية المشتركة والسياسات في إطار معاهدة عمل الاتحاد يجب أن تبقى منفصلة.²

تتنوع الإجراءات التي يتخذها الاتحاد الأوروبي للتأثير في سلوك الأشخاص الآخرين. وتمّ تبني التدابير القسرية أو "الإجراءات التقييدية" (كما هي معروفة في لغة الاتحاد الأوروبي) ليس فقط من أجل تنفيذ قرارات مجلس الأمن بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، (كما هو الحال مع إيران وكوريا الشمالية)، بل أيضاً في ظل وقف تدخّل الأمم المتحدة بذلك، وكان ذلك لأول مرة في الثمانينيات، عندما فرض الاتحاد الأوروبي بشكلٍ منفردٍ تدابير قسرية ضدّ الاتحاد السوفييتي عام 1980، كما فرضها ضدّ بولندا والأرجنتين عام 1982،³ أو كما هو الحال حالياً عندما فرضها ضدّ كلٍّ من سورية وروسيا.⁴

علاوةً على ذلك، قد يتم فرض التدابير القسرية خارج إطار السياسة الخارجية والأمنية المشتركة

3. تشمل الأعمال المشار إليها في هذه المادة الأحكام اللازمة بشأن الضمانات القانونية.

– Consolidated Texts of the EU Treaties as Amended by the Treaty of Lisbon, Ibid, Article 215, p. p 137–138.

¹. The exception is the recent case C-72/15, Rosneft Oil Company OJSC V. Her Majesty's Treasury (hereafter: Rosneft), EU:C:2017:236, op. cite, para 55.

². Christina Eckes, "The CSFP and Other EU Policies: A Difference in Nature?", (2015) 20 EFA Rev. 535.

³. BEAUCILLON, Les Mesures Restrictives de l'Union Européenne, Bruxelles, 2013, p. 14.

⁴. Council Decision 2014/512/CFSP of 31 July 2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine, OJ L 229, p. 13; and Council Decision 2014/659/CFSP of 8 September 2014 amending Decision 2014/512/CFSP concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine, OJ L 271, p. 54.

(CFSP)، وتتخذ مؤسسات الاتحاد الأوروبي أنواعاً أخرى من الإجراءات المصممة للتأثير في سلوك دولٍ ثالثة، مثل التدابير المعتمدة في سياق النزاعات التجارية أو تلك التي تتكون من التعليق أو إنهاء الاتفاقيات الثنائية أو الامتيازات التجارية الانفرادية أو التعاون مع دولة ثالثة.¹ وهي تشمل، في جملة أمور، تجميد الأموال والموارد الاقتصادية، والقيود المفروضة على الدخول، وحظر الأسلحة، وحظر المعدات التي قد تُستخدم للقمع الداخلي، وغيرها من قيود التصدير، وقيود الاستيراد، وحظر الطيران. كما تم استخدام حظر على تقديم الخدمات المالية، بما في ذلك فيما يتعلق بحظر تصدير منتجات معينة، وكذلك حظر الاستثمار.

الجدير بالذكر أنَّ المجلس الأوروبي، طلب في 8 كانون الأول عام 2003، من الأمين العام والممثل السامي بالاشتراك مع لجنة السياسة الأمنية، وضع إطار سياساتي لاستخدام التدابير على نحو أكثر فعالية، وقد تمَّ ذلك في 1 حزيران عام 2004، عندما وافقت اللجنة السياسية والأمنية على مشروع المبادئ الأساسية بشأن استخدام التدابير التقييدية، وتضمنت هذه المبادئ، التزام الاتحاد بالاستخدام الفعال للتدابير وسيلةً لصون السلم والأمن الدوليين واستعادتهما، وفقاً لمبادئ ميثاق الأمم المتحدة والسياسة الخارجية والأمنية المشتركة، وفي هذا السياق، سيعمل المجلس باستمرار على دعم الأمم المتحدة والوفاء بالالتزامات بموجب ميثاق الأمم المتحدة.² يقوم الاتحاد الأوروبي (المجلس) في إطار السياسة الخارجية والأمنية المشتركة، بفرض إجراءات تقييدية على دولٍ أو كياناتٍ أو أفراد آخرين، وتكون هذه التدابير متسقةً مع أهداف السياسة الخارجية والأمنية المشتركة للاتحاد، على النحو المنصوص عليه في المادة (21) من معاهدة الاتحاد الأوروبي (TEU).³

¹. Cameron (ed.), EU Sanctions: Law and Policy Issues Concerning Restrictive Measure, Cambridge–Antwerp, 2013, p. 39.

². Basic Principles on the use of Restrictive, Council of the European Union, Brussels, 7 June 2004, p 2.

³. المادة 21 من معاهدة الاتحاد الأوروبي:

1. يجب أن يسترشد عمل الاتحاد على الساحة الدولية بالمبادئ التي ألهمت خلقه وتطوره وتوسيعه والذي يسعى إلى النهوض به في العالم الأوسع: الديمقراطية وسيادة القانون وعالمية الإنسان وعدم قابليته للتجزئة الحقوق والحريات الأساسية واحترام كرامة الإنسان ومبادئ المساواة والتضامن واحترام مبادئ ميثاق الأمم المتحدة والقانون الدولي....

2. يحدد الاتحاد ويتبع السياسات والإجراءات المشتركة، ويعمل على درجة عالية من التعاون في جميع مجالات العلاقات الدولية، من أجل.....

3. يحترم الاتحاد المبادئ ويسعى إلى تحقيق الأهداف المنصوص عليها في الفقرتين 1 و 2 في تطوير وتنفيذ المجالات المختلفة للعمل الخارجي للاتحاد التي يغطيها هذا العنوان والجزء الخامس من معاهدة عمل الاتحاد الأوروبي. الاتحاد، والجوانب الخارجية لسياسته الأخرى.

– Consolidated Texts of the EU Treaties as Amended by the Treaty of Lisbon, op. cite, Article 21, p. p, 17–18.

عامة وكما جاء في المبادئ التوجيهية بشأن تنفيذ التدابير التقييدية وتقييمها في إطار السياسة الخارجية والأمنية المشتركة للاتحاد الأوروبي لعام 2012، يقوم الاتحاد الأوروبي بفرض تدابير تقييدية لإحداث تغيير في السياسة أو النشاط من قبل الدولة المستهدفة، أو جزء من البلد، أو الحكومة، أو الكيانات أو الأفراد، بما يتماشى مع الأهداف المحددة في قرار مجلس السياسة الخارجية والأمنية المشتركة للاتحاد، فيتم تنفيذ الإجراءات المنصوص عليها في قرار المجلس إما على مستوى الاتحاد الأوروبي أو على المستوى الوطني.

تلك اللوائح ملزمة وقابلة للتطبيق مباشرة في جميع أنحاء الاتحاد الأوروبي، وتخضع للمراجعة القضائية من قبل محكمة العدل والمحكمة العامة في لوكسمبورغ. كما تخضع قرارات مجلس السياسة الأمنية والخارجية المشتركة التي تنص على تدابير تقييدية ضد الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين للمراجعة القضائية.¹

أما في الاختصاص الشخصي، فإن التدابير التقييدية للاتحاد الأوروبي تتفق مع نموذج الأمم المتحدة، لأنها تشمل كلاً من التدابير الشاملة التقليدية الموجهة ضد الدول من جهة، والتدابير الموجهة (أو الذكية) الموجهة إلى فرد واحد أو كيانات فردية من جهة أخرى، وكما هو معروف جيداً، عندما يوجه مجلس الأمن تدابير ضد الأفراد، فإنه يتعين عليه استخدام الدولة العضو وسيطاً، لكن الأمر ليس كذلك في النظام القانوني للاتحاد الأوروبي، وتكون قوانين التشريع الثانوي قابلة للتطبيق مباشرة وملزمة في مجملها لجميع الدول الأعضاء والأشخاص الطبيعيين والاعتباريين، على سبيل المثال، قرار المجلس 782/2011 المؤرخ 1 كانون الأول 2011 بشأن التدابير التقييدية ضد سورية، وإلغاء القرار 273/2011، OJL 319/56، التي تحظر، ضمن جملة أمور،

– Guidelines on Implementation and Evaluation of Restrictive Measures (Sanctions) in the Frame Work of the EU Common Foreign and Security Policy, op. cite, p 5.

¹ المادة 215 من معاهدة عمل الاتحاد الأوروبي

1- عندما ينص قرار يُتخذ وفقاً للفصل 2 من الباب الخامس من معاهدة الاتحاد الأوروبي، على قطع أو تخفيض جزئي أو كلي للعلاقات الاقتصادية والمالية مع بلد ثالث أو أكثر، فإن المجلس، تتخذ بالأغلبية المؤهلة بناء على اقتراح مشترك من الممثل السامي للاتحاد للشؤون الخارجية والسياسة الأمنية والمفوضية، التدابير اللازمة. وعليها أن تبلغ البرلمان الأوروبي بذلك.

2- يجوز للمجلس، حيثما ينص قرار يُتخذ وفقاً للفصل 2 من الباب الخامس من معاهدة الاتحاد الأوروبي، على اتخاذ تدابير تقييدية بموجب الإجراء المشار إليه في الفقرة 1 ضد الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين والمجموعات أو الكيانات من غير الدول.

3- تشمل الأعمال المشار إليها في هذه المادة الأحكام اللازمة بشأن الضمانات القانونية.

– Consolidated Texts of the EU Treaties as Amended by the Treaty of Lisbon, Article 215, op. cite, p. p 137 – 138.

بيع الأسلحة والعتاد ذات الصلة بجميع أنواعها إلى سورية "من قبل مواطني الدول الأعضاء" (المادة 1)، وتتص على "وجوب تجميد جميع الأموال والموارد الاقتصادية التي تعود إلى أو تمتلك أو تحتفظ أو تحتفظ بها أو التي يسيطر عليها الأشخاص المسؤولون عن القمع العنيف ضد السكان المدنيين في سورية، والأشخاص والكيانات المستفيدة من النظام أو المؤيد له، والأشخاص والكيانات المرتبطة بهم".

إن المبادئ التوجيهية للتدابير الصادرة عن الاتحاد الأوروبي "تدين صراحةً التطبيق خارج الأراضي الإقليمية للتشريعات الوطنية التي تفرض تدابير، خصوصاً فيما يتعلق بالأشخاص الطبيعيين والاعتباريين الخاضعين لولاية الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي"، وتتص على أن الاتحاد الأوروبي "سيمتتع عن اعتماد صكوك تشريعية ذات تطبيق خارج الإقليم في انتهاك للقانون الدولي".¹ ومع ذلك، تُظهر الممارسة أن نطاق الولاية القضائية للتدابير التقييدية للاتحاد الأوروبي واسع إلى حد ما. ووفقاً للبند المعيارى المتعلق بالسلطة القضائية الذي تتوخاه إرشادات توجيهات الاتحاد الأوروبي، تنطبق الإجراءات التقييدية: داخل أراضي الاتحاد الأوروبي، بما في ذلك مجاله الجوي؛ وعلى مواطني الاتحاد الأوروبي، سواء كانوا داخل الاتحاد الأوروبي أم خارجه؛ وعلى الشركات التي تم تأسيسها بموجب قانون دولة عضو، سواء كانت في الاتحاد الأوروبي أم خارجه (وهذا يشمل بالتالي فروع شركات الاتحاد الأوروبي في بلدان ثالثة)؛ إلى أي نشاطٍ تجاريٍّ يتم كلياً أو جزئياً داخل الاتحاد الأوروبي؛ وعلى متن الطائرات أو السفن الخاضعة لولاية دولة عضو.²

في المبدأ، لا تتوافق أنواع التدابير التقييدية للاتحاد الأوروبي تماماً مع تلك التي تفرضها الأمم المتحدة في شمولها، وتتميز التدابير التقييدية للاتحاد الأوروبي، بأنها أوسع نطاقاً؛ لأنها تشمل تدابير لا تشملها تلك التي تفرضها الأمم المتحدة، على سبيل المثال، تعليق أو شطب الاتفاقات التجارية أو برامج المساعدة، فرض قيود على الصادرات "معدات الاتصالات السلكية واللاسلكية أو التكنولوجيا أو البرمجيات الرصد والاعتراض"،³ أو

¹. Guidelines on Implementation and Evaluation of Restrictive Measures (Sanctions) in the Frame Work of the EU Common Foreign and Security Policy, op cite, para 52.

². Ibid, para 88.

³. Council Regulation (EU) No 36/2012, of 18 January 2012 concerning restrictive measures in view of the situation in Syria and repealing Regulation (EU) No 442/2011, OJ L 016, p. 1, Art. 4.

حظر استيراد أو تصدير أو نقل أو توفير خدمات السمسة ذات الصلة بالممتلكات الثقافية وغيرها من العناصر ذات الأهمية الأثرية والتاريخية والثقافية والعلمية النادرة والدينية فرضاً غير قانوني من الدولة المستهدفة.

من ناحية أخرى، يمكن أن يقرر الاتحاد الأوروبي، تطبيق المزيد من الإجراءات الاقتصادية أو المالية أو حظر السفر المختلفة نوعياً، مع تبني الأمم المتحدة مجموعة التدابير الخاصة بها. ومن الأمثلة القريبة لذلك، هناك القرار (1860/2017) المؤرخ 16 تشرين الأول لعام 2017، الذي اعتمد بموجبه مجلس الاتحاد الأوروبي مجموعة من التدابير الجديدة لاستكمال تدابير الأمم المتحدة وتعزيزها من أجل زيادة الضغط على جمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية من أجل الامتثال لالتزاماتها بموجب القانون الدولي. وتشمل الإجراءات الجديدة ما يلي:¹

أ- فرض حظر تام على استثمارات الاتحاد الأوروبي في كوريا الديمقراطية في جميع القطاعات.

ب- فرض حظر تام على بيع المنتجات البترولية المكررة والنفط الخام إلى جمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية (مع مراعاة بعض القيود بموجب قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة 2375).²

ت- خفض حجم التحويلات الشخصية المحولة إلى جمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية من 15000 يورو إلى 5000 يورو.

ث- قرار وقف تجديد تصاريح العمل لمواطني كوريا الديمقراطية الموجودين على أراضيهم، باستثناء اللاجئين وغيرهم من الأشخاص المستفيدين من الحماية الدولية.

الجدير ذكره بالنسبة إلى حظر الأسلحة الذي قد يفرضه الاتحاد الأوروبي، فإنه عندما يتعلق الأمر بالمواد أو الخدمات ذات الاستخدام المزدوج المتعلقة بالتكنولوجيا العسكرية، فإنه يجب إدراجها في اللوائح المخصصة؛ ففي آذار عام 2018، وعملاً بموجب التوجيه EC/43/2009 ("توجيه التحويل")، حاول الاتحاد

¹. Council Decision (CFSP) 2017/1860 of 16 October 2017 amending Decision (CFSP) 2016/849 concerning restrictive measures against the Democratic People's Republic of Korea, OJ L 265I, p. 8; and Council Regulation (EU) 2017/1858 of 16 October 2017 amending Regulation (EU) 2017/1509 concerning restrictive measures against the Democratic People's Republic of Korea, OJ L 265I, p 1.

². Security Council Resolution 2375 (2017), 11 September 2017, para. 14.

الأوروبي تقديم إرشادات تفسيرية لمصطلح "مصمم خصيصاً للاستخدام العسكري"¹، وكان الغرض من التوجيه، الموجّه إلى السلطات المختصة في الدول الأعضاء وصناعة الدفاع على حدٍ سواء، هو تسهيل تقييم ما إذا كان عنصر معين خاضعاً للرقابة أم لا، وفي نفس الوقت تعزيز نهج موحد متعلق بذلك عبر الاتحاد الأوروبي.²

وإذا تطرقنا إلى دور الدول الأعضاء في الاتحاد في تنفيذ التدابير القسرية، لا بد من الإشارة إلى أنّ التنفيذ الفعلي للتدابير التقييدية المفروضة على مستوى الاتحاد الأوروبي يتطلب اتخاذ إجراءات تشريعية أو إدارية إضافية من جانب الدول الأعضاء، ويحدث ذلك عادةً، في جملة أمور، فيما يتعلق بتحديد ما يسمى "العقوبات الثانوية"، أي عقوبات لانتهاك التدابير التقييدية،³ وفي هذا الصدد، تتضمن اللوائح التي تفرض تدابير تقييدية بانتظام فقرةً قياسيةً، كما هو موضح أيضاً في دليل العقوبات.⁴

في المبدأ، يمكن للدول الأعضاء اختيار الطبيعة القانونية للعقوبة: في الواقع، تتراوح العقوبات التي تتصورها الدول الأعضاء من تدابير ذات طبيعة إدارية أو مدنية إلى عقوبات القانون الجنائي. كما أنّ مستوى العقوبات يبقى ضمن السلطة التقديرية لكل دولة عضو، والذي يقتصر فقط على المتطلبات المتعلقة بالفعالية والتناسب والإثبات.⁵

ثانياً- التسلسل الزمني لفرض التدابير من الاتحاد الأوروبي ضد سورية: يمكن تقسيم تدابير الاتحاد الأوروبي إلى تدابير ذكية وتدابير قطاعية. تحظر التدابير الذكية جميع المعاملات أو التعاملات مع أفراد وكيانات محددين ("أهداف" أو "أشخاص محظور عليهم الاتحاد الأوروبي")، في حين أنّ التدابير القطاعية تستهدف اقتصاد أو صناعات بلد معين. وتنطبق تدابير الاتحاد الأوروبي كما ذكرنا سابقاً، على أي شخص داخل أو خارج أراضي

¹. "Specially Designed for Military Use" (SDFMU).

². The EU Commission has invited industry comments on the draft guidance via an online survey 4/11/2019 17:17 available at

https://ec.europa.eu/eu_survey/runner/Survey-Guideline-for-Specially-Designed-for-Military-Use-2018.

³. ECKES, EU Counter-Terrorist Policies and fundamental Rights: The Case of Individual Sanctions, Oxford, 2009, p. p. 54 – 56.

⁴. Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures, supra note 15, op. cite, paras. 89 – 90.

⁵. GESTRI, "Sanctions Imposed by the European Union: Legal and Institutional Aspects", in RONZITTI (ed.), Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law, Leiden, 2016, p. p. 88 – 89.

الاتحاد الأوروبي من مواطني دولة عضو في الاتحاد الأوروبي. إضافة إلى ذلك، تنطبق داخل أراضي الاتحاد الأوروبي، بما في ذلك مجالها الجوي، وفيما يتعلق بأي أعمال تتم - حتى جزئياً - في الاتحاد الأوروبي.

منذ عام 2011 والاتحاد الأوروبي الشريك التجاري الأول لسورية يقوم بفرض تدابير اقتصادية عليها، ويعد نفسه الأسرع استجابةً للآزمة السورية، ليتم اللجوء لاحقاً إلى فرض التدابير التي ظهرت بمجموعات منها ما يستهدف المدفوعات المالية وتشمل مساعدات يقدمها بنك الاستثمار الأوروبي إلى سورية أو أي منح أو قروض جديدة من الدول الأعضاء في الاتحاد، كما تضمنت المجموعة حظر تقديم خدمات التأمين للحكومة السورية أو فتح مكاتب جديدة للمصارف السورية في الاتحاد الأوروبي أو مكاتب جديدة للمصارف الأوروبية في سورية، وتجميد أصول مصرف سورية المركزي في الاتحاد الأوروبي ومنع تداول السندات الحكومية مع الحكومة السورية والهيئات والمؤسسات المالية السورية، ومن هذه التدابير ما يستهدف الجهاز الأمني وتهدف إلى منع تزويده بالمعدات العسكرية والمساعدات الفنية والمالية وبرمجيات التنصت، ومجموعة تدابير لها علاقة بقطاع الطاقة من نفط وكهرباء بهدف قطع مصدر الإيرادات المالية عن الحكومة السورية، وأخرى تُعنى بالقيود على التجارة، والحظر السياسي من خلال إغلاق بعض الدول سفاراتها في دمشق.¹ ويمكن تسلسل تدابير الاتحاد الأوروبي المفروضة على سورية وفق ما يلي:²

1- قرارات مجلس الاتحاد الأوروبي بفرض التدابير ضد سورية عام 2011: كانت البدايات بتاريخ 2011/5/9، وأصدر المجلس الأوروبي القرار 2011/273، وحظر بموجبه بيع الأسلحة والأعتدة ذات الصلة، كما حظر تقديم المساعدة الفنية مباشرة أو غير مباشرة إلى أي شخص طبيعي أو اعتباري أو كيان أو هيئة، وفرض قيود على قبول الانضمام إلى الاتحاد، وتجميد الأموال والموارد الاقتصادية، لبعض الأشخاص

¹. C. Portela, The EU Sanctions against Syria: Conflict Management by other Means?. Singapore Management University. 151-158, School of Social Sciences UNISIA Papers, 151-158, 2012, p. p 153 - 154.

². تقرير وطني مقدم وفقاً للفقرة 15 (أ) من مرفق قرار مجلس حقوق الإنسان 1/5 الجمهورية العربية السورية، مجلس حقوق الإنسان الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل، الدورة السادسة والعشرون، 31 تشرين الأول - 11 تشرين الثاني 2016، A/HRC/WG.6/26/SYR/1، 28 أيلول 2016، ص 37-46.

والكيانات،¹ وتتدرج هذه التدابير في نطاق معاهدة عمل الاتحاد الأوروبي، وبالتالي فإنَّ الإجراءات التنظيمية على مستوى الاتحاد ضرورية من أجل تنفيذها، وخاصةً بهدف ضمان تطبيقها الموحد من قبل الفاعلين الاقتصاديين في جميع الدول الأعضاء.²

وتمَّ إصدار اللائحة رقم 2011/442، تطبيقاً لذلك القرار، ويتم تزويد الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين أو الكيانات أو الهيئات المعينة بأسباب الإدراج، وتضمنت اللائحة تعريف "الأموال"، وتعريف "تجميد الأموال".³ وتُطبق اللائحة داخل أراضي الاتحاد، بما في ذلك مجاله الجوي، وعلى متن أي طائرة أو أي سفينة خاضعة لولاية دولة عضو، وعلى أي شخص داخل أو خارج إقليم الاتحاد يكون من مواطني دولة عضو، وأي شخص اعتباري أو كيان أو هيئة تمَّ تأسيسها أو تشكيلها بموجب قانون دولة عضو، وأي شخص اعتباري أو كيان أو هيئة فيما يتعلق بأي عمل يتم كلياً أو جزئياً داخل الاتحاد، كما تم إضافة (13) شخصية سياسية وقيادية جديدة.⁴

وفي 2011/5/23، أصدر القرار 2011/302، تمَّ من خلاله حظر السفر إلى دول الاتحاد الأوروبي وتجميد الأصول المالية /10/ شخصيات سورية من بينها السيد رئيس الجمهورية، وتعليق أشكال التعاون كلها مع سورية بما فيها التحضيرات لاتفاقية الشراكة وبرامج سياسة الجوار.⁵

في 2011/8/23، ونظراً لخطورة الوضع في سورية، لأن المجلس يضع في اعتباره معاهدة الاتحاد الأوروبي، وقراره السابق 2011/273، يرى ضرورة إدراج أشخاص وكيانات إضافيين في قائمة الأشخاص والكيانات الخاضعين للتدابير التقييدية المنصوص عليه في مرفق ذلك القرار، ليصدر عنه القرار 2011/515،

¹. Council Decision 2011/273/CFSP of May 2011, concerning restrictive measures against Syria, Official Journal of the European Union.

². Council Regulation (EU) No 442/2011 of 9 May 2011, concerning restrictive measures in view of the situation in Syria, Official Journal of the European Union, L 121/1.

³. Article 1, Council Regulation (EU) No 442/2011 of 9 May 2011, Ibid, L 121/2.

⁴. Article 17, Ibid, L 121/5.

⁵. Council Implementing Decision 2011/302/CFSP of 23 May 2011, concerning restrictive measures against Syria, Official Journal of the European Union.

الذي يضم (15) شخصيّة جديدة، و(5) وكالات حكومية،¹ تُضاف إلى الشخصيات والكيانات المذكورة في ملحق قرار المجلس رقم 273. لتصدر لاحقاً اللائحة التنفيذية للمجلس رقم 2011/843، ونظراً لخطورة الوضع في سورية ووفقاً لقرار المجلس التنفيذي 515، الصادر في 23 آب 2011، تمّ إضافة أشخاص وكيانات جديدة إلى قائمة الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين أو الكيانات أو الهيئات الخاضعة للتدابير المنصوص عليها في المنصوص عليها في الملحق الثاني لللائحة الاتحاد الأوروبي رقم 2011/442.²

في 2011/9/2، تمّ زيادة عدد الأشخاص مرّة أخرى ليتم حظر السفر إلى دول الاتحاد الأوروبي وتجميد الأصول المالية لأربع شخصياتٍ جديدةٍ، وتجميد الأصول المالية لثلاثة مؤسسات من بينها المصرف العقاري، إضافة إلى إتخاذ المزيد من التدابير بما في ذلك حظر شراء أو استيراد أو نقل النفط الخام والمنتجات النفطية من سورية، وتجميد الأموال والموارد الاقتصادية لدعم الأشخاص والكيانات الذين يستفيدون من النظام أو يدعمونه، بموجب القرار 2011/522،³ كما تمّ تعليق جزئي لاتفاق التعاون مع سورية بالقرار 2011/523.⁴ ليأتي لاحقاً القرار رقم 2011/628 تاريخ 2011/9/23، الذي حظر سفر وجمّد الأصول المالية لشخصيتين سوريّتين، بالإضافة إلى تجميد الأصول الماليّة لست مؤسسات سورية من بينها "قناة الدنيا" و"سيرياتيل"، كما تمّ حظر الاستثمار في قطاع الصناعة النفطية السورية، وحظر تزويد مصرف سورية المركزي بأوراق العملة الورقيّة والمعدنيّة التي تُطبع في دول الاتحاد.⁵

ليطراً تعديل على اللائحة رقم 442، ويضع المجلس في اعتباره معاهدة عمل الاتحاد الأوروبي، وقرار

¹. Council Implementing Decision 2011/515/CFSP of 23 August 2011, concerning restrictive measures against Syria, Official Journal of the European Union.

². Council Implementing Regulation (EU) No 843/2011 of 23 August 2011, Council Implementing Regulation 442/2011, concerning restrictive measures in view of the situation in Syria, Official Journal of the European Union.

³. Council Decision 2011/522/CFSP of 2 September 2011, amending Decision 273/2011, concerning restrictive measures against Syria, Official Journal of the European Union.

⁴. Council Decision of 2 September 2011, partially suspending the application of the Cooperation Agreement between the European Economic Community and the Syrian Arab Republic 2011/523/EU.

⁵. Council Decision 2011/628/CFSP of 23 September 2011 amending Decision 2011/273/CFSP concerning restrictive measures against Syria, Official Journal of the European Union.

المجلس 273 المؤرخ في 9 أيار 2011، ومع اعتماد اللائحة رقم 442 بشأن التدابير المفروضة على سورية، واللائحة 878 قام المجلس بتعديل اللائحة رقم 442 لتمديد التدابير ضد سورية، بما في ذلك توسيع معايير الإدراج وحظر الشراء أو الاستيراد أو النقل من سورية من النفط الخام، وقد نصّ التعديل في مواده على أنّ الشخص أو الكيان أو الهيئة السورية تعني دولة سورية أو أي سلطة عامة تابعة لها، أي شخص طبيعي في سورية أو مقيم فيها، أي شخص اعتباري أو كيان أو هيئة لها مكتب مسجل في سورية، أي شخص اعتباري أو كيان أو هيئة داخل سورية أو خارجها، يملكها أو يتحكّم فيها مباشرة أو غير مباشرة شخص أو أكثر من الأشخاص أو الهيئات المذكورة أعلاه، كما حظر بيع أو توريد أو تحويل أو تصدير بشكل مباشر أو غير مباشر، أوراق نقدية و عملات نقدية سورية جديدة، يتم طبعها أو سكّها في الاتحاد الأوروبي إلى مصرف سورية المركزي...¹، ليتم فيما بعد فرض تدابير على المصرف التجاري السوري في 2011/10/13، بموجب القرار 2011/684.²

كما تمّ حظر سفر إلى دول الاتحاد الأوروبي وتجميد الأصول الماليّة لثمانية عشر شخصية سورية في 2011/11/14، بموجب القرار 2011/736،³ كما تمّ حظر سفر وتجميد أصول (12) من الشخصيات السورية الجديدة، في 2011/12/1، بموجب القرار 2011/782، وتجميد الأصول المالية لأحد عشر مؤسسة سورية، كما تمّ حظر تصدير التقنيات لمراقبة الإنترنت والاتصالات الهاتفية.⁴

2- قرارات مجلس الاتحاد الأوروبي بفرض التدابير ضد سورية عام 2012: في 18 كانون الثاني 2012، أصدر مجلس الاتحاد الأوروبي اللائحة رقم 2012/36، بشأن الإجراءات التقييدية في ضوء الأوضاع في سورية، وتم إلغاء اللائحة 2011/442، وشملت قيود التصدير والاستيراد، والقيود المفروضة على المشاركة في

¹. Council Regulation (EU) No 950/2011 of 23 September 2011, amending Regulation (EU) No 442/2011 concerning restrictive measures in view of the situation in Syria, Official Journal of the European Union.

². Council Decision 2011/684/CFSP of 13 October 2011, amending Decision 2011/273/CFSP concerning restrictive measures against Syria, Official Journal of the European Union.

³. Council Implementing Decision 2011/736/CFSP of 14 November 2011 implementing Decision 2011/273/CFSP concerning restrictive measures against Syria, Official Journal of the European Union.

⁴. Council Decision 2011/782/CFSP of 1 December 2011, concerning restrictive measures against Syria and repealing Decision 2011/273/CFSP, Official Journal of the European Union.

مشروعات البنية التحتية، وعلى تمويل بعض المشروعات، وتجميد الأموال والموارد الاقتصادية والخدمات المالية، والنقل، وقد نصّت المادة 35 من اللائحة على تطبيقها داخل أراضي الاتحاد، بما في ذلك مجاله الجوي، على متن أي طائرة أو أي سفينة خاضعة لولاية دولة عضو، وعلى أي شخص من مواطني دولة عضو داخل أو خارج أراضي الاتحاد، وعلى أي شخص اعتباري أو كيان أو هيئة تمّ تأسيسها أو تشكيلها بموجب قانون دولة عضو .. وتضمنت اللائحة ملاحق تحتوي محظورات وجاء في الملحق الأول قائمة للمعدات والبضائع والتكنولوجيا، وفي الثاني، تضمن قائمة الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين أو الكيانات أو الهيئات.¹

وفي 2012/1/23، وبموجب القرار 2012/37، تمّ حظر شخصيات جديدة من السفر كما تمّ تجميد الأصول المالية /22/ شخصية سورية، وتجميد الأصول المالية /8/ مؤسسات سورية مالية ونفطية،² ليأتي القرار 2012/122، تاريخ 2012/2/27 ليشمل في قائمة الحظر وزراء سوريين، لينص على حظر السفر إلى دول الاتحاد الأوروبي وتجميد الأصول المالية /7/ وزراء سوريين، وتجميد أرصدة مصرف سورية المركزي في دول الاتحاد الأوروبي، وحظر تجارة الذهب والمعادن الثمينة والألماس مع المؤسسات الحكومية السورية ومصرف سورية المركزي، وحظر رحلات الشحن الجوي السوري.³

في 2012/3/23، تمّ توسيع قائمة حظر الشخصيات السورية المرتبطة برئيس الجمهورية في سورية بموجب القرار 2012/172، وتضمن قرار الاتحاد الأوروبي هذه المرة حظر السفر إلى دول الاتحاد الأوروبي وتجميد أصول /12/ شخصية سورية، كان من بينها والدة السيد الرئيس "بشار الأسد" وشقيقته وزوجته، بالإضافة إلى تجميد الأصول المالية لمؤسستين سورييتين في مجال النفط.⁴

¹. Council Regulation (EU) No 36/2012 of 18 January 2012 concerning restrictive measures in view of the situation in Syria and repealing Regulation (EU) No 442/2011 official Journal of the European union.

². Council Implementing Decision 2012/37/CFSP of 23 January 2012, implementing Decision 2011/782/CFSP concerning restrictive measures against Syria, Official Journal of the European Union.

³. Council Decision 2012/122/CFSP of 27 February 2012 amending Decision 2011/782/CFSP concerning restrictive measures against Syria, Official Journal of the European Union.

⁴. Council Implementing Decision 2012/172/CFSP of 23 March 2012 implementing Decision 2011/782/CFSP concerning restrictive measures against Syria, Official Journal of the European Union.

ليتم بموجب القرار 2012/206، حظر بيع المنتجات الفاخرة إلى سورية¹ ولاحقاً تجميد الأصول المالية لمؤسستين سورييتين من بينها الشركة العامة للتبغ في 2012/5/14، ودخول قرار حظر تصدير المنتجات الفاخرة إلى سورية والمعدات ذات الاستخدام المزدوج حيز التنفيذ في 17 حزيران 2012. ليتبع ذلك القرار 2012/33، تاريخ 2012/6/25، الذي يتضمن تجميد الأصول المالية /6/ مؤسسات سورية (عسكرية-أمنية)²، يلي ذلك القرار 2012/420،³ والقرار 2012/424،⁴ الذي سمح بتفتيش السفن والطائرات المتجهة إلى سورية لمنع نقل الأسلحة والمعدات، وذلك في المطارات والموانئ والمياه الإقليمية للدول الأعضاء، وتجميد الأصول المالية لثلاث مؤسسات سورية.

ومن ثم تم إصدار القرار 2012/634 بتاريخ 2012/10/15، تضمن حظر سفر وتجميد أصول مالية لشخصيات سورية بلغ عددها /28/، كان من ضمنها وزير الداخلية، بالإضافة إلى تجميد الأصول المالية لمؤسستين سورييتين، وحظر استيراد الأسلحة القادمة من سورية أو نقل الأسلحة السورية أو تقديم خدمات مالية لتصدير الأسلحة السورية، وأي تعاون عسكري.⁵

في 2012/11/29، خلص المجلس في قراره 739 إلى ضرورة تجديد التدابير التقييدية حتى 1 آذار 2013، وقام بتحديث قائمة الأشخاص والكيانات الخاضعة للتدابير التقييدية على النحو المبين في مرفق القرار 782 لعام 2011، ويرى بأنه من الضروري دمج التدابير بموجب القرار 2011/273 في صك قانوني واحد، كما يرى المجلس أيضاً أنّ هناك حاجة إلى المزيد من الإجراءات من قبل الاتحاد من أجل تنفيذ تدابير معينة، وقد تضمن قيوداً على الصادرات والواردات تشمل حظر بيع الأسلحة والأعتدة ذات الصلة بجميع أنواعها أو توريدها

¹. Council Decision 2012/206/CFSP of 23 April 2012 amending Decision 2011/782/CFSP concerning restrictive measures against Syria, Official Journal of the European Union.

². Council Decision 2012/33/CFSP of 23 January 2012 appointing the European Union Special Representative for the Middle East peace process, Official Journal of the European Union.

³. Council Decision 2012/420/CFSP of 23 January 2012 amending Decision 2011/782/CFSP concerning restrictive measures against Syria, Official Journal of the European Union.

⁴. Council Decision 2012/424/CFSP of 23 January 2012 amending Decision 2011/782/CFSP concerning restrictive measures against Syria, Official Journal of the European Union.

⁵. Council Decision 2012/634/CFSP of 15 October 2012, amending Decision 2011/782/CFSP concerning restrictive measures against Syria, Official Journal of the European Union.

أو نقلها أو تصديرها، بما في ذلك الأسلحة والذخائر والمركبات والمعدات العسكرية والمعدات شبه العسكرية وقطع الغيار.¹

والقيود على تمويل بعض المشروعات، فيحظر منح أي قرض أو ائتمان مالي لمؤسسات في سورية تعمل في قطاعات التنقيب أو الإنتاج أو التكرير في صناعة النفط السورية، أو للمؤسسات المملوكة لسورية أو السورية العاملة في تلك القطاعات خارج سورية، كما يحظر منح أي قرض أو ائتمان مالي للمؤسسات التي تعمل في سورية في بناء محطات توليد الكهرباء، أو أي مشروع أو تمويل يخص موضوع الطاقة والكهرباء في سورية.² باستثناء الأغراض الإنسانية والإنمائية. كما يحظر أي مدفوعات أو مدفوعات من قبل بنك الاستثمار الأوروبي (EIB) بموجب أو فيما يتعلق بأي اتفاقيات قروض قائمة مبرمة بين سورية والبنك الأوروبي للاستثمار، ويحظر استمرار بنك الاستثمار الأوروبي في أي عقود خدمات مساعدة فنية قائمة للمشروعات السيادية الموجودة في سورية،³ وقطاع النقل وتتخذ الدول الأعضاء، وفقاً لتشريعاتها الوطنية وبما يتفق مع القانون الدولي، خصوصاً اتفاقات الطيران المدني الدوليّة ذات الصلة، التدابير اللازمة لمنع الوصول إلى المطارات الخاضعة لولايتها من جميع رحلات الشحن الحصرية التي تديرها شركات النقل السورية، وجميع الرحلات الجوية التي تديرها الخطوط الجوية العربية السورية، إلا في حال كان ذلك لإجلاء مواطني الاتحاد وأفراد أسرهم من سورية.⁴

3- قرارات مجلس الاتحاد الأوروبي بفرض التدابير ضدّ سورية عام 2013: في عام 2013، خفّف الاتحاد الأوروبي من القيود التجاريّة المختلفة من أجل مساعدة قوات المعارضة السورية، ففي 2013/2/28، أصدر الاتحاد قرار رقم 2013/109، الذي ينص على تمديد التدابير الأوروبية على سورية لمدة ثلاثة أشهر حتى 2013/6/1، عدا عن السماح بتزويد المعارضة بمواد عسكريّة غير فتّاحة بهدف حماية المدنيين وتقديم المساعدة

¹. Council Decision 2012/739/CFSP of 29 November 2012, concerning restrictive measures against Syria and repealing Decision 2011/782/CFSP, Official Journal of the European Union.

². Chapter II, Council Decision 2012/739/CFSP of 29 November 2012, Ibid, L 330/23.

³. Chapter V, Ibid, L 330/24.

⁴. Chapter VI, Ibid, L 330/24.

الفنية،¹ ليتبعه القرار 2013/186، تاريخ 2013/4/22، الذي نصّ على السماح بشراء النفط السوري والمنتجات النفطية وتقديم المساعدة المالية والتقنية للإنتاج في هذا المجال بهدف دعم المعارضة السورية ومساعدة السكان المدنيين.²

بتاريخ 2013/5/27، أصدر الاتحاد الأوروبي إعلاناً حول السماح للدول الأعضاء بتزويد المعارضة السورية بالسلاح حسب ما تسمح به تشريعات هذه الدول، ليصدر بعد أربعة أيام القرار 2013/255، فتّم من خلاله تمديد فرض التدابير على سورية لمدة عام حتى 2014/6/1، مع قائمة مُحدّثة لهذه التدابير تشمل /179/ شخصية و/54/ مؤسسة سورية، كما تمّ السماح للدول الأعضاء باستيراد ونقل الأسلحة الكيميائية والمواد المتعلقة بها من سورية إلى الاتحاد الأوروبي بهدف دعم إزالة الأسلحة الكيميائية السورية، وبهدف تقديم المساعدات الإنسانية تمّ إزالة الحجز عن الأموال والموارد الاقتصادية.³

4- قرارات مجلس الاتحاد الأوروبي بفرض التدابير ضدّ سورية عام 2014: في عام 2014، تمّ إصدار قرار تمديد فرض التدابير الأوروبية لمدة عام بموجب القرار 2014/309، تاريخ 2014/5/28، وذلك التمديد يسري حتى 2015/6/1، والجدير بالذكر أنّ ذات القرار كان قد تضمّن شطب اسم آصف شوكت، وسليمان معروف، والبنك السوري الإسلامي الدولي من قائمة التدابير،⁴ وبعد حوالي الشهر تمّ إصدار قرار جديد برقم 2014/387 حظر بموجبه سفر وتمّ تجميد أصول مالية /12/ وزيراً سورياً،⁵ ليصبح العدد الإجمالي للمُدرّجين على قائمة التدابير /189/ شخصية و/53/ مؤسسة سورية، وبعد حوالي الشهر تمّ إصدار قرار جديد 2014/488، ليزيد من عدد الشخصيات المحظورة من السفر وتجميد الأصول المالية لهم ليصبح العدد الإجمالي للمُدرّجين على

¹. Council Decision 2013/109/CFSP of 28 February 2013, amending Decision 2012/739/CFSP concerning restrictive measures against Syria, Official Journal of the European Union.

². Council Decision 2013/186/CFSP of 22 April 2013 amending Decision 2012/739/CFSP concerning restrictive measures against Syria, Official Journal of the European Union.

³. Council Decision 2013/255/CFSP of 31 May 2013 concerning restrictive measures against Syria, Official Journal of the European Union.

⁴. Council Decision 2014/309/CFSP of 28 May 2014 amending Decision 2013/255/CFSP concerning restrictive measures against Syria, Official Journal of the European Union.

⁵. Council Implementing Decision 2014/387/CFSP of 23 June 2014 implementing Decision 2013/255/CFSP concerning restrictive measures against Syria, Official Journal of the European Union.

قائمة التدابير /192/ شخصية و/62/ مؤسسة سورية.¹

بتاريخ 2014/10/20، تمّ حظر سفر وتجميد أصول مالية /16/ شخصية سورية (وزراء، عسكريين، رجال أعمال)، إضافة إلى شركتين في مجال تسويق النفط، ليصبح العدد الإجمالي للمدرجين /307/ شخصيات /64/ مؤسسة سورية. وفي 2014/11/13 أصدرت محكمة العدل الأوروبية قراراً برفع التدابير عن ثلاثة شخصيات سورية، ومؤسسة واحدة، ليصبح العدد /204/ و/63/ مؤسسة سورية.² وفي نهاية عام 2014، تمّ فرض حظر على توريد مادة وقود الطائرات إلى سورية.³

5- قرارات مجلس الاتحاد الأوروبي بفرض التدابير ضدّ سورية عام 2015: ومع بداية عام 2015، تمّ إصدار القرار (117) في 26 كانون الثاني، يعود المجلس لإدراج الشخصيات السابقة التي ألغت المحكمة العامة للاتحاد إدراجهم بموجب أحكامها المؤرخة في 13 تشرين الثاني عام 2014 على أساس بيانات وأسباب جديدة،⁴ ليصبح العدد /211/ شخصية و/69/ مؤسسة وشركة.⁵

وفي 2015/5/28، تمّ تمديد فرض التدابير الأوروبية على سورية لمدة عام حتى 2016/6/1، كما حُظر من السفر وتمّ تجميد أصوله الماليّة في أوروبا (محمد محلا)، كما تمّ شطب أسماء من قائمة الحظر بحكم قضائيّ، ليصبح العدد الإجمالي للمدرجين على لائحة التدابير /209/ و/69/ شركة ومؤسسة.⁶

¹. Council Implementing Decision 2014/488/CFSP of 22 July 2014 implementing Decision 2013/255/CFSP concerning restrictive measures against Syria, Official Journal of the European Union.

². قرارات محكمة العدل الأوروبية (946-947-948) عام 2014، وتضمنت هذه الشخصيات (محمد حمشو قرار 946-947-948، خالد قنور 247-948، أيمن جابر 948)، ومؤسسة (حمشو الدولية قرار 946).

³. Council Decision 2014/901/CFSP of 12 December 2014 amending Decision 2013/255/CFSP concerning restrictive measures against Syria, Official Journal of the European Union.

⁴. Council Implementing Decision (CFSP) 2015/117 of 26 January 2015 implementing Decision 2013/255/CFSP concerning restrictive measures against Syria, Official Journal of the European Union.

⁵. Council Implementing Decision (CFSP) 2015/383 implementing Decision 2013/255/CFSP concerning restrictive measures against Syria, Official Journal of the European Union.

⁶. القرار (201/837)، تاريخ 2015/5/28، تم شطب اسم اللواء (رستم غزالة) بسبب الوفاة، كما تم شطب أسماء (مازن الطباع: بموجب حكم المحكمة العامة في القضيتين رقم T-329/12، والقية رقم T-74/13) و (بسام الصباغ: بموجب حكم المحكمة العامة في القضية رقم T-652/11).

Council Decision (CFSP) 2015/837 of 28 May 2015 amending Decision 2013/255/CFSP Concerning restrictive measures against Syria, Official Journal of the European Union.

وقد أشار مجلس الاتحاد الأوروبي لاحقاً بالمحاولات القائمة من الحكومة السورية الالتفاف على الإجراءات التقييدية التي يفرضها الاتحاد الأوروبي ليصدر القرار 2015/1836، في 2015/10/12، وينظر المجلس فإنَّ خطورة الوضع المستمر توجب ضرورة الحفاظ على فعالية التدابير التقييدية القائمة وضمانها، من خلال زيادة تطويرها، كما يرى المجلس أنَّ فئات معينة من الأشخاص والكيانات لها أهمية خاصة لفعالية هذه الإجراءات التقييدية بالنظر إلى السياق المحدد السائد في سورية.¹

ويجوز للدول الأعضاء منح إعفاءات من التدابير المفروضة حين يكون السفر مسوغاً على أساس الحاجة الإنسانية العاجلة، أو على أساس حضور الاجتماعات الحكومية الدولية، بما فيها الاجتماعات التي يروج لها الاتحاد أو التي تستضيفها دولة عضو، وتقوم الدولة العضو الراغبة في منح الإعفاءات بإخطار المجلس كتابةً ويُعدُّ الإعفاء ممنوحاً ما لم يرفع عضو أو أكثر من أعضاء المجلس اعتراضاً كتابياً خلال يومي عمل من تاريخ استلام الإخطار بالإعفاء المقترح، وإذا أثار عضو أو أكثر من أعضاء المجلس اعتراضاً، يجوز للمجلس بأغلبية مؤهلة أن يقرر منح الإعفاء المقترح.²

6- قرارات مجلس الاتحاد الأوروبي بفرض التدابير ضدَّ سورية عام 2016: ليأتي القرار 850 في 2 أيار 2016، ليتّم تمديد الإجراءات التقييدية حتى الأول كانون الأول 2017، بالإضافة إلى القيام بتحديث المعلومات المتعلقة ببعض الأشخاص المدرجين في المرفق الأول من القرار 2013/255.³ ليتبعه القرار 485 في 20 آذار 2017، ليضيف أربعة أشخاص إلى قائمة الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين أو الكيانات أو الهيئات الخاضعة للتدابير التقييدية في القرار 2013/255.⁴

7- قرارات مجلس الاتحاد الأوروبي بفرض التدابير ضدَّ سورية عام 2017: ثمّ تمّ تمديد التدابير التقييدية حتى

¹. Article 1, Council Decision (CFSP) 2015/1836 of 12 October 2015 amending Decision 2013/255/CFSP concerning restrictive measures against Syria, Official Journal of the European Union.

². Article 27, Council Decision (CFSP) 2015/1836 of 12 October 2015 amending Decision 2013/255/CFSP concerning restrictive measures against Syria, ibid.

³. Council Decision (CFSP) 2016/850 of 27 May 2016 amending Decision 2013/255/CFSP concerning restrictive measures against Syria, Official Journal of the European Union.

⁴. Council Implementing Decision (CFSP) 2017/485 of 20 March 2017 implementing Decision 2013/255/CFSP concerning restrictive measures against Syria, Official Journal of the European Union.

الأول من كانون الأول عام 2018 بموجب القرار 917 في 29 أيار 2017. وبحسب المجلس ولخطورة الوضع في سورية، واستخدام النظام السوري بحسب زعمه الأسلحة الكيماوية ومشاركته في انتشارها، تمّ إضافة (16) شخصاً إلى قائمة الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين الخاضعين للتدابير.¹

8- قرارات مجلس الاتحاد الأوروبي بفرض التدابير ضدّ سورية عام 2018: مع حصول التعديلات الوزارية في الحكومة السورية عام 2018 أصدر المجلس القرار 284 في 26 شباط 2018، وأضاف شخصين إلى القائمة، كما تم القيام بتحديث المعلومات المتعلقة بخمسة أشخاص فيها.² تمّ القرار 778 في 28 أيار 2018، الذي نصّ على تمديد التدابير حتى 1 كانون الثاني 2019.³

في 15 تشرين الأول 2018، أصدر المجلس القرار 1544، بشأن التدابير التقييدية ضدّ انتشار الأسلحة الكيماوية واستخدامها، ونصّت المادة الثانية من القرار على أن تتخذ الدول الأعضاء التدابير اللازمة لمنع دخول أو عبور أقاليمها جميع الأشخاص الطبيعيين المسؤولين ممن يقدمون دعماً مالياً أو تقنياً أو مادياً أو يشاركون بطريقة أخرى في تصنيع الأسلحة الكيماوية أو الحصول عليها أو حيازتها أو تطويرها أو نقلها أو تخزينها أو نقلها، أو استخدام الأسلحة الكيماوية أو الانخراط في أي استعدادات لاستخدام الأسلحة الكيماوية، ويجوز للدول الأعضاء منح إعفاءات من التدابير المفروضة وفق الحالات والضرورات.⁴

9- قرارات مجلس الاتحاد الأوروبي بفرض التدابير ضدّ سورية عام 2019: تمّ إصدار القرار 86 في 21 كانون الثاني 2019، وأضاف المجلس من خلاله تسعة أشخاص وكيان واحد إلى قائمة الأشخاص والكيانات والهيئات الطبيعية والاعتبارية في مرفق القرار 2018/1544، على أساس وجود تهديد مستمرّ يسببه انتشار

¹. Council Implementing Decision (CFSP) 2017/1341 of 17 July 2017 implementing Decision 2013/255/CFSP concerning restrictive measures against Syria, Official Journal of the European Union.

². Council Implementing Decision (CFSP) 2018/284 of 26 February 2018 implementing Decision 2013/255/CFSP concerning restrictive measures against Syria, Official Journal of the European Union.

³. Council Decision (CFSP) 2018/778 of 28 May 2018 amending Decision 2013/255/CFSP concerning restrictive measures against Syria, Official Journal of the European Union.

⁴. Council Decision (CFSP) 2018/1544 of 15 October 2018 concerning restrictive measures against the proliferation and use of chemical weapons, Official Journal of the European Union.

واستخدام الأسلحة الكيميائية.¹ والقرار 87، الذي أضاف أحد عشر شخصاً طبيعياً وخمس كياناتٍ إلى قائمة الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين أو الكيانات أو الهيئات الخاضعة للتدابير التقييدية في القرار 2013/255، ويجد المجلس أنّه وبالنظر إلى رجال الأعمال البارزين الذين يحققون أرباحاً كبيرة من خلال علاقتهم مع النظام السوري ويساعدون في تمويله.²

وفي سياق تنفيذ القرار 2013/255، وبحسب مجلس الاتحاد وخطورة الوضع في سورية وبالنظر إلى التعيينات الوزارية الحاصلة في سورية، تمّ إصدار القرار 351 في 4 آذار 2019، الذي أضاف سبعة أشخاص إلى القائمة، وتحديث المعلومات المتعلقة بثمانية أشخاص، مضيفاً مجلس الاتحاد بذلك تعديلاً آخر بالإضافة إلى التعديلات السابقة،³ ثمّ أصدر المجلس القرار 806 في 17 أيار 2019، فقرّر تمديد التدابير التقييدية حتى الأول من كانون الثاني من عام 2020، مع خضوع ذلك للمراجعة المستمرة ويمكن تجديدها أو تعديلها حسب الاقتضاء، إذا رأى المجلس أن أهدافه لم تتحقّق.⁴

10- قرارات مجلس الاتحاد الأوروبي بفرض التدابير ضدّ سورية عام 2020: أخيراً، في عام 2020، جدّد الاتحاد الأوروبي أيضاً أنظمة التدابير المفروضة على سورية، فإن المجلس وفي ضوء حقيقة أنّ رجال الأعمال البارزين يحققون أرباحاً كبيرة من خلال علاقاتهم مع النظام السوري ويساعدون في تمويله في المقابل، بما في ذلك المشروعات المشتركة التي شكّلها بعض رجال الأعمال والكيانات البارزة مع الشركات المدعومة من الدولة لتطوير الأراضي المصادرة، لذلك تمّ إصدار القرار 212 في 17 شباط 2020، ليعضف ثمانية أشخاص

¹. Council Decision (CFSP) 2019/86 of 21 January 2019 amending Decision (CFSP) 2018/1544 concerning restrictive measures against the proliferation and use of chemical weapons, Official Journal of the European Union.

². Council Implementing Decision (CFSP) 2019/87 of 21 January 2019 implementing Decision 2013/255/CFSP concerning restrictive measures against Syria, Official Journal of the European Union.

³. Council Implementing Decision (CFSP) 2019/351 of 4 March 2019 implementing Decision 2013/255/CFSP concerning restrictive measures against Syria, Official Journal of the European Union.

⁴. Council Decision (CFSP) 2019/806 of 17 May 2019 amending Decision 2013/255/CFSP concerning restrictive measures against Syria, Official Journal of the European Union.

طبيين وكيانين إلى القائمة.¹ وفي الخامس من أيار عام 2020 مدد مجلس الاتحاد الإجراءات التقييدية ضد سورية لمدة عام حتى تاريخ 1 حزيران من عام 2021،² وفي 12 تشرين الأول تمّ تجديد نظام التدابير على الأسلحة الكيميائية، من أشخاص وكيانات لها علاقة بحسب زعمهم بتطوير واستخدام السلاح الكيميائي حتى 16 تشرين الأول عام 2021،³ وفي 6 تشرين الثاني من عام 2020، قام مجلس الاتحاد الأوروبي أخذاً بحسابه معاهدة عمل الاتحاد الأوروبي ونظراً لخطورة الأوضاع في سورية وبحسب زعمه، وبالنظر في التعيينات الوزارية قرر إضافة ثمانية أشخاص إلى قائمة الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين أو الكيانات أو الهيئات الخاضعة للتدابير في الملحق الثاني من اللائحة رقم 36/2012،⁴ لذلك يجب تعديل اللائحة المذكورة وفقاً لذلك بإضافة الأشخاص على النحو المبين في ملحق هذه اللائحة.⁵ وفي 27 أيار من عام 2021، مدد المجلس أيضاً تدابير له لمدة عام إضافي وذلك حتى تاريخ الأول من حزيران من عام 2022، وتم شطب خمسة أشخاص متوفين وضمت القائمة حوالي 283 شخصاً مستهدفاً بتجميد الأصول وحظر السفر، وتجميد الأصول لحوالي سبعون كياناً.⁶

لقد كان من نتائج فرض التدابير القسرية من قبل الاتحاد الأوروبي تبعاً أن أدت إلى ما يلي:⁷

- وقف مشروع الرعاية الصحية، الممول بقيمة 130 مليون يورو بقرض من بنك الاستثمار الأوروبي، والذي كان من المفترض أن يمول تسع مشاف ضمن إطار هذا القرض، وبلغت القيمة الإجمالية لهذه المشروعات حوالي 9.31 مليار ليرة سورية سنوياً.

¹. Council Implementing Decision (CFSP) 2020/212 of 17 February 2020 implementing Decision 2013/255/CFSP concerning restrictive measures against Syria, Official Journal of the European Union.

². Syria: Sanctions against the regime extended by one year, Council of the EU, PRESS EN, PRESS RELEASE, 28/5/2020.

³. EU Sanctions regime for chemical weapons renewed for one year, European Council, Council of the European Union, Press Releases, 12 October 2020.

⁴. Council Regulation (EU) No 36/2012 of 18 January 2012, concerning restrictive measures in view of the situation in Syria and repealing Regulation (EU) No 442/2011 official Journal of the European union.

⁵. Council Implementing Regulation (EU) 2020/1649 of 6 November 2020 implementing Regulation (EU) No 36/2012 concerning restrictive measures in view of the situation in Syria, official Journal of the European Union.

⁶. Syria: Council extends sanctions against the regime for another year, Council of the EU, PRESS EN, PRESS RELEASE, 27/5/2021.

⁷. تقرير وطني مقدم وفقاً للفقرة 15 (أ) من مرفق قرار مجلس حقوق الإنسان 1/5 الجمهورية العربية السورية، مرجع سابق، ص 44 - 45.

- ووقف تمويل مشروعات خاصة بالطاقة وإيقاف السحب من مشروع توسيع محطة دير علي بمبلغ 225 مليون يورو، وإلغاء اتفاقية تمويل مشروع محطة توليد دير الزور بمبلغ 200 مليون يورو، وإلغاء المبلغ غير المسحوب بقيمة 14.4 مليون يورو من القرض الممنوح للمؤسسة العامة لتوزيع واستثمار الطاقة الكهربائية.

- إيقاف الاتحاد الأوروبي العمل بمشروع نظام توثيق وتخطيط لشبكات للمشروع الزمني الثالث (GIS)، ومشروع إعادة تأهيل الشبكة النحاسية والإشراف على جودة تنفيذ المشروع الريفي الثالث.

- إيقاف بنك الاستثمار الأوروبي تنفيذ برنامج دعم مشروعات البنى التحتية والبيئية بالتعاون مع الوكالة الفرنسية للتنمية ومفوضية الاتحاد الأوروبي كان قد تم الاتفاق عليها بين سورية وبنك الاستثمار الأوروبي، بميزانية إجمالية بلغت 100 مليون يورو، يسهم فيها البنك بقيمة 50 مليون يورو.

- إيقاف بنك الاستثمار الأوروبي، تمويل عدد من المشروعات كان قد تمّ الاتفاق عليها مع سورية، منها مشروعات مياه الشرب والصرف الصحي في ريف دمشق بكلفة 90 مليون يورو، بالإضافة إلى مشروع تنفيذ محطة معالجة رئيسة للصرف الصحي في بانياس وإعادة تأهيل شبكة مياه الشرب ومشروع تنفيذ ست محطات معالجة مقترحة في أحواض نهري الغمقة والدبوسية، وإيقاف ما كان متفقاً عليه مع مصرف التنمية الألماني على تمويل عدد من المشروعات المتعلقة بمياه الشرب والصرف الصحي، ومنها اتفاقية القرض الاستثماري لبرنامج تخفيض الفاقد المائي في حلب بقيمة 47.8 مليون يورو، ومشروع اتفاقية القرض الاستثماري لإدارة المياه بقيمة 8 مليون يورو.

لقد بلغت قيمة المبالغ الإجمالية التي تمّ تعليق العمل بها مع الاتحاد الأوروبي (تعاون فني - مالي)، حوالي 231 مليون يورو، كما بلغت قيمة المبالغ الإجمالية التي تمّ تعليق العمل بها مع ألمانيا الاتحادية (تعاون مالي - فني) حوالي 216 مليون يورو، وبلغت قيمة المبالغ الإجمالية التي تمّ تعليق العمل بها مع الوكالة الفرنسية للتنمية (تعاون مالي - فني) حوالي 90 مليون يورو، ومع بنك الاستثمار الأوروبي (تعاون مالي) حوالي 938 مليون يورو، منها مبلغ 763 مليون يورو قيد التنفيذ، ومبلغ 175 مليون يورو للمشروعات المقترحة للتمويل.

الفرع الثالث

التدابير الاقتصادية الدولية القسرية المفروضة من جامعة الدول العربية

في جلسة طارئة في العاصمة المصرية (القاهرة) في 12 تشرين الثاني عام 2011، صوّتت ثمانية عشر دولة عضواً لتعليق عضوية سورية من جامعة الدول العربية، مع معارضة لبنان واليمن وامتناع العراق عن التصويت، تحت حجة عدم استجابة الحكومة السورية لمطالبها بقبول المراقبين للإشراف على خطة السلام التابعة للجامعة، وقد أقرّ مجلس وزراء خارجية دول أعضائها في دورته غير العادية بتاريخ (27-11-2011) توصيات المجلس الاقتصادي والاجتماعي في فرض تدابير على سورية، وذلك بموافقة 18 دولة على القرار، واعتراض لبنان وتحفظ العراق عليه.¹

امتنع الشركاء التجاريون العرب الرئيسيون لسورية، العراق ولبنان، عن التصويت و"فصلوا" عن القرار. كما رفض كلا البلدين أيضاً تنفيذ التدابير. في البداية، كان الهدف المعلن هو وقف العنف وتأمين إطلاق سراح المعتقلين ولم يتم دعوة الرئيس الأسد إلى الاستقالة. لكن في كانون الثاني اقترحت الجامعة خطة يتخلّى فيها الرئيس الأسد عن السلطة ويبدأ مفاوضات مع المعارضين. يمكن تقسيم تدابير الجامعة إلى أربعة أجزاء رئيسية (القرار 7442):

1- تدابير على الأنظمة المالية، بما في ذلك وقف المعاملات مع البنك المركزي السوري (بما في ذلك تمويل أي معاملات تجارية حكومية من قبل البنوك المركزية العربية)، ومراقبة البنك التجاري السوري والبنوك المركزية العربية للتحويلات، باستثناء التحويلات من المغتربين السوريين إلى أقاربهم في سورية أو التحويلات من المواطنين في سورية).

2- قطع المعاملات الحكومية والمالية السورية (مع بعض الاستثناءات) وتجميد الأصول الحكومية.

3- تجميد تمويل المشروعات على الأراضي السورية من قبل الدول العربية.

4- بالإضافة إلى ذلك، فرضت جامعة الدول العربية حظراً على دخول الدول العربية وتجميد الأصول على

¹. R. F. Lyme, Sanctioning Assad's Syria. Danish Institute for International Studies. DIIS REPORT. Copenhagen. op. cite, p. p 27- 28.

الأفراد، والتي تقرها اللجنة الفنية التنفيذية. وشملت القائمة الأولية رؤساء وكالات الأمن والمخابرات، وزيري (الدفاع والداخلية)، والقائد العسكري "ماهر الأسد"، ورجل الأعمال "رامي مخلوف". على عكس الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة، لا يتم تمديد التدابير التي فرضتها جامعة الدول العربية على الرئيس نفسه، وبالتالي يُسمح له بالمثل في اجتماعات إقليمية.

المبحث الثاني

آثار التدابير الاقتصادية الدولية القسرية المفروضة ضد سورية بعد عام 2011

خضعت سورية كما ذكر سابقاً منذ ثمانينيات القرن الماضي إلى فرض تدابير ضدها من الولايات المتحدة الأمريكية فقد فرضت حظراً تكنولوجياً، على خلفية تصنيفها ضمن فئة الدول "الراعية للإرهاب"، لتعاود واشنطن فرض حزمة تدابير جديدة (مصرفية ، تكنولوجية) على بعض الأفراد والكيانات السورية عام 2004، رداً كما جاء في الأسباب على الدور السلبي للنظام السوري في العراق بدعوى "إزكاء التمرد ضد القوات الأمريكية"، وفي لبنان بتهمة "الوجود السوري غير الشرعي في لبنان، واغتيال رئيس الوزراء رفيق الحريري"، وقد شكّل عام 2011 نقطة تحوّل في التدابير المفروضة على سورية في نوعها وكذلك عدد المشمولين فيها.

إنّ نتائج تلك التدابير وآثارها وتداعياتها ما زالت ماثرة تقيّم من قبل القانونيين والاقتصاديين وباحثي العلاقات الدولية، إذ إن بعضهم يعتقد بنجاحها، مستشهدين بتراجع مؤشرات الاقتصاد الكليّ وتنامي الضغوط الاقتصادية على الدولة والحكومة وعلى المواطنين بالدرجة الأولى، في حين أنّ الجانب الآخر يستشهد بالمثال السوري للتدليل على ضعف فعالية تلك التدابير في تحقيق أهدافها، ويمكن القول أنّ الظروف المترافقة التي مرّت على سورية مع فرض تلك التدابير قد أسهمت في تعميق الضغط الحاصل على الدولة والحكومة السورية وبالتالي على الشعب في سورية على الرغم من الدعم المقدم من الدول الصديقة، ما أثّر بدوره على السياسات الحكومية كلها، وعلى من السياستين الماليّة والنقدية خاصة، وهذا ما سنتطرق إلى بحثه في هذا المبحث، وفق الآتي:

المطلب الأول: تداخل أثر الأزمة وأثر التدابير الاقتصادية القسرية في سورية.

المطلب الثاني: آثار التدابير الاقتصادية الدولية القسرية المفروضة منذ عام 2011 في السياسة المالية في سورية.

المطلب الثالث: آثار التدابير الاقتصادية الدولية القسرية المفروضة منذ عام 2011 في السياسة النقدية في سورية.

المطلب الأول

تداخل أثر الأزمة وأثر التدابير الاقتصادية القسرية في سورية

دخلت سورية في ظل استمرار الأزمة التي عصفت بالبلاد عام 2011، رافقتها تزايد في الأعمال القتالية وانسداد أفق الحل السياسي، تمّ تدويل الأزمة ورفع وتيرة تسليح المجموعات المعارضة بالسلاح كما ونوعاً، إضافة إلى تعاظم الدور الإرهابي والتخريبي لتنظيم داعش الإرهابي، الأمر الذي وسّع من رقعة العمليات العسكرية، مُدخلةً بذلك مناطق جديدة من سورية في دائرة الصراع المسلح.

هذا التدهور الأمني، انعكس سلباً على الأوضاع الاقتصادية في البلاد، وهوى بها إلى مستويات قياسية من التردّي، فألقت الأزمة بظلالها على الناتج المحلي الإجمالي، والموازنة العامة للدولة، في ظل ضعف شبكات الأمان الاجتماعي، وزيادة الدين العام الداخلي والخارجي إلى مستويات قياسية بعد أن كانت سورية تُصنّف من أقل البلاد مديونية في العالم، وحدث تراجع كبير في إنتاجية عوامل الإنتاج، وتدهور رأس المال البشري الذي يُعد المصدر الرئيسي للإنتاجية والتنافسية، نتيجة الهجرة والنزوح، وتراجع العملية التعليمية، وتردّي النظام الصحي في البلاد، إضافة إلى انعدام الاستثمار التشغيلي خاصة في المناطق الساخنة. كما تحوّل الاقتصاد السوري خلال الأزمة إلى ما يُعرف باقتصاد الحرب¹، فأصبحت الأولوية لتأمين المواد الأساسية كالوقود والغذاء والأدوية، وسط تراجع القطاعات الإنتاجية. وأنتجت الأزمة اقتصاداً جديداً وبانت السرقة وأعمال الخطف والنهب والابتزاز والسيطرة على مصادر الثروة (حقول النفط والغاز، المناطق الأثرية، المعابر) من سمات هذا الاقتصاد الجديد. في هذا المطلب سيتم عرض ما يلي:

الفرع الأول: مراحل تطور الاقتصاد السوري خلال الأزمة.

الفرع الثاني: تأثير التدابير الاقتصادية الدولية القسرية في الاقتصاد السوري.

¹. يُعرّف اقتصاد الحرب War Economy بأنه "تنظيم الأنشطة الاقتصادية (سواء عمليات الإنتاج أم التوزيع أم الاستهلاك) لبلد معين أو مجموعة من البلدان في زمن الحرب، وذلك بإجراء تعديلات عليها، بهدف إعادة توزيع الموارد والثروات التي يمتلكها هذا البلد أو ذاك، وتوجيهها لخدمة الدفاع عن مصالحه لضمان تحقيق الانتصار العسكري، وتلبية الاحتياجات الحيوية الأساسية للاستهلاك المحلي".

- ملامح اقتصاد الحرب في سورية، مركز دمشق للأبحاث والدراسات "مداد"، قسم الدراسات الاقتصادية، دمشق، سورية، 2016، ص 3.

الفرع الأول

مراحل تطور الاقتصاد السوري خلال الأزمة

لقد رافق الاقتصاد خلال الأزمة مراحل عدة امتدت على امتداد سنوات الأزمة التي تعرضت لها سورية،

وهي:¹

- المرحلة الأولى: بدأت من منتصف عام 2011، وحتى نهاية عام 2012، وعُرفت هذه المرحلة بمرحلة الصدمة للاقتصاد السوري. وتميّزت بحدوث شبه انهيار وشلل اقتصاديين، خاصةً في المناطق الساخنة، وبدأت هجرة الكفاءات ورؤوس الأموال إلى الخارج وتمّ تدمير وسرقة معظم المنشآت العامة والخاصة، وقطع طرق النقل الدولية.

- المرحلة الثانية: خلال عام 2013، حاول الاقتصاد فيها امتصاص الصدمة، والسعي إلى النهوض الجزئي رغم تَجَرُّ الأوضاع السياسيّة والأمنيّة. وبدأ الاقتصاد بمحاولة التكيف مع الأزمة والتحوّل إلى اقتصاد الحرب، فتَمَّ إيجاد طرق بديلة للنقل والسعي لكسر الحصار والتدابير الدوليّة القسريّة الجائرة. كما قام القطاع الخاص بإعادة تشغيل جزء من المنشآت الاقتصاديّة المتوقّفة بعد نقلها إلى مناطق آمنة، أو من خلال تأمين مصادر بديلة للطاقة واليد العاملة. كما أعطت الدولة أولوية لتأمين المواد الأساسيّة كالوقود والغذاء والدواء بعدما أدركت أن انتهاء الأزمة سيستغرق وقتاً طويلاً، وتميّزت هذه المرحلة ببداية عودة بعض الأنشطة الاقتصاديّة للدوران تدريجياً، وسط تراجع في نشاط عدد من القطاعات الإنتاجية.

- المرحلة الثالثة: امتدّت من بداية عام 2014 حتى عام 2016، وكان هناك نوع من محاولات السير نحو الأمام، والنهوض الواضح على جميع المستويات، بما فيها التصدير، لكن بنسبة لم تتجاوز بأيّ حالٍ (35%) من الوضع القائم قبل الأزمة (وهذا يقتصر على المناطق الآمنة فقط).

- المرحلة الرابعة: بدأت عام 2017، مرحلة التعافي العسكري النسبي التي استمرت حتى عام 2018، فتَمَّ تحقيق استقرار نسبي في سعر صرف الليرة السورية، بالتوازي مع الانتصارات المتحققة على صعيد الحرب العسكرية

¹. تأثيرات الأزمة في الاقتصاد السوري (2011-2015)، مركز دمشق للأبحاث والدراسات "مداد"، دمشق، سورية. د. ن، ص 10-11.

واستعادة الأراضي، وهذا أدى بالنتيجة إلى إيجاد حركة عمل وبيئة للنشاط التجاري والصناعي وسمح بتحقيق نتائج جيدة لم تدم طويلاً.

- المرحلة الخامسة: بدأت مع فرض الولايات المتحدة الأمريكية قانون قيصر عام 2019، وما رتب ذلك من تداعياتٍ سلبيةٍ على الأصعدة كلها، ليأتي بعدها "فيروس كورونا"، وتتوقف حركة المواصلات بين البلدان كلها نتيجة الإجراءات الاحترازية التي تمّ اتباعها لمواجهة المرض، وتوقف حركة التجارة والصناعة والسياحة، وفي حال وجدت كانت مرتفعة التكاليف لقلتها ومحدوديتها، وهذه الآثار ما زالت كبيرة على العالم عموماً وعلى سورية خصوصاً إضافة إلى استمرار فرض قانون قيصر وتجديد قائمة حظره بين الحين والآخر.

لقد أدّت الأزمة الدائرة في سورية إلى نقل مركز اهتمام الدولة من الاقتصاد إلى الحرب العسكرية والسياسية الداخلية، وتراجع الاقتصاد إلى الخلف وتحول إلى اقتصادٍ خاسرٍ بسبب الخلل في العلاقات الاقتصادية وتباطؤ وتيرة النمو، مع حزمة التدابير الاقتصادية التي فرضتها أشخاصٌ دوليَّةٌ مختلفةٌ على سورية، فإن مسألة الوقوف على آثار تلك التدابير في ظل العوامل المختلفة المتداخلة السابقة، تُعدُّ من المسائل المعقّدة، في ظل تدهور معدلات نمو أغلب القطاعات الرئيسة المكوّنة للناتج المحلي الإجمالي خلال عام 2011 إلى عام 2014، ومنذ عام 2015 تحول معدل نمو كل من قطاع الجملة والمفرق وقطاع الخدمات الحكومية وقطاع النقل إلى منطقة إيجابية، في حين بقيت أهم القطاعات (الاقتصاد الحقيقي) كالزراعة والصناعة والبناء والتشييد تحقق معدلات نمو سلبية، إنّ آثار الأزمة والتدابير القسريّة المفروضة على البلاد متداخلة، وغالباً ما تمتد لتتطال جوانب أخرى وقطاعات أخرى، فالتدابير الاقتصادية المالية القسريّة المفروضة مثلاً تتجاوز آثارها لتشمل الاستثمار والتجارة والصناعة هذا من جهة، والأزمة بآثارها تمتد لتشمل جميع ما ذكر من جهةٍ أخرى.

الفرع الثاني

تأثير التدابير الاقتصادية الدولية القسرية في الاقتصاد السوري

من خلال التدقيق بطبيعة التدابير الاقتصادية القسرية المفروضة على سورية وشكلها، يمكن القول إنها سعت منذ بداية الأزمة عام 2011، إلى الحد من إيرادات الدولة، وبالتالي حصولها على أصولها في سبيل الضغط على الحكومة السورية، وتضييق الخناق عليها، إضافة إلى الحدّ من قدرة الدولة السورية على القيام بالمعاملات المالية الدولية، كما استهدفت تلك التدابير شخصيات وكيانات ومؤسسات مُتهمة بالمشاركة في عمليات العنف، وتمّ تجميد أصول هؤلاء وتم حظرهم من السفر، فكان تأثر الاقتصاد السوري بتلك التدابير وفق التسلسل الآتي:¹

1- لقد شهدت بداية الأزمة السورية عام 2011، تراجعاً كبيراً في القدومات السياحية إلى سورية، قادت إلى تراجع في الاقتصاد الوطني، الأمر الذي أدى إلى تراجع معدلات الاستهلاك والاستثمار، وتراجعت الاستثمارات المرخّصة من قبل هيئة الاستثمار السورية في النصف الأول من عام 2011 بنسبة (43%) مقارنةً بالمدة نفسها عام 2010،² كما تراجعت نسبة الإشغالات الفندقية ترجعاً كبيراً، لتحظر الحكومة في أيلول عام 2011 جميع الواردات التي تنطوي على رسم جمركي أكثر من (5%) في محاولة لتحقيق وفّر من العملات الأجنبية بقيمة (6) مليارات دولار، ليتم إلغاء ذلك بعد مدة قصيرة، نتيجة الاستياء العام الحاصل في مجتمع الأعمال السوري.

2- في خريف عام 2011، بدأت الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الأوروبي والجامعة العربية بفرض التدابير الاقتصادية القسرية، فاستهدفت هذه الأخيرة بالدرجة الأولى الصادرات السورية النفطية (المصدر الرئيسي والأساسي لواردات الدولة السورية على مدى عقود)، هذه الصادرات كانت تتجه إلى أوروبا وحصلت عام 2010 على (90%) من الصادرات النفطية السورية، أي (90%) من إجمالي واردات سورية من العملات الأجنبية، وهذا بالنتيجة أدى إلى تراجع حاد في الإيرادات السورية، إضافة إلى التدابير التي استهدفت القطاع المالي، الذي طال مصرف سورية المركزي والمصرف التجاري السوري، وكان نتيجة ذلك أن استخدم المركزي أكثر من ثلث

¹. J. Yazigi, Syria's War Economy. European Council on Foreign Relations ecfr.eu, 2014, London. p 2.

². تقرير الهيئة العامة السورية للاستثمار المنشور في 16 آب 2011.

احتياطاته من العملات الأجنبية التي انخفضت إلى (14) مليار دولار في كانون الأول عام 2011، وفق بيانات المصرف المركزي السوري نفسه.

3- تأثر مراكز الثقل الاقتصادي في سورية مع توسّع دائرة الصراع في صيف عام 2012، التي طالت العاصمة دمشق، ومدينة حلب الصناعيّة، وأدى ذلك إلى توقّف الصادرات الصناعيّة السورية توقفاً شبه كامل، بالإضافة إلى انتشار الفوضى وتزايد حالات النهب والسرقة الممنهجة للمصانع والمعامل والورشات في حلب، ما أدى إلى تزايد هجرة رؤوس الأموال ورجال الأعمال وبالتالي نقل أعمالهم إلى الدول المجاورة.

4- خروج المناطق الاستراتيجية في الشمال الشرقي في سورية بما تحتويه من موارد زراعية وثروات باطنية من يدّ الحكومة السورية، في ربيع عام 2013، ما دفع الحكومة إلى استيراد المنتجات النفطية، الذي استنزف مواردها من النقد الأجنبي، في الوقت الذي انعدمت فيه تقريباً إيراداتها منه، وصعوبة تمويل هذه الواردات بسبب التدابير المفروضة على سورية، وبالتالي اضطرت الحكومة إلى الاعتماد على حلفائها، في محاولة منها الالتفاف حول تلك التدابير، وهو ما وفرته إيران وروسيا عبر تسهيلات ائتمانية ومن خلال نقل النفط عبر ناقلاتها الخاصة، كما شهدت هذه المرحلة أيضاً تراجع في سعر الصرف الذي بلغ أكثر من 300 ل.س مقابل الدولار.

ما يزال الجدل محتتماً حول فاعلية التدابير الاقتصادية المفروضة ضدّ سورية وأثرها في توازن الاقتصاد الكلي، ويؤكد بعض الباحثين الأثر السلبي للتدابير على الاقتصاد السوري عامة، وذلك باستعراض تراجع مؤشرات الاقتصاد الكلي، في حين يقلل بعضهم من أثر التدابير هذه على الاقتصاد السوري، ويعد أثر التدابير في القطاع النفطي ثانوياً مقارنةً بالأثر الكبير الذي أحدثته سيطرة المسلحين على جزء مهم من منظومة إنتاج النفط السوري وتسويقه، وقد أدت المحددات ذات الصلة بسوق النفط العالمية إلى انخفاض مساهمة النفط في الناتج المحلي الإجمالي، انكماش الناتج المحلي الإجمالي بنسب قياسية بسبب تدهور النشاط الاقتصادي الناجم بالدرجة الأولى عن الأزمة وما نجم عنها من أضرار، وصعوبة الحصول على بعض مستلزمات الإنتاج والسلع الاستهلاكية نتيجة التدابير، وتقادم عجز الميزان المالي العام وانخفاض الإيرادات، خاصة تلك المتأتية عن بيع النفط، وعجز السياسات المتبعة لكبح عجز الموازنة، وانخفاض قدرة السوريين على تأمين السلع الغذائية نظراً

لارتفاع الأسعار، وتراجع المعروض من الإنتاج الزراعي، وصعوبة الحصول على بعضها بسبب التدابير من جهة أخرى، وإخفاق نجاح السياسات الاقتصادية التي اتبعتها الحكومات المتتالية منذ عام 2011، وقد تسببت الآثار الاقتصادية للتدابير والحصار الاقتصادي على سورية بانخفاض حجم التجارة الخارجية خلال سنوات الأزمة، كما تغيرت وجهة الصادرات والمصدر الجغرافي للواردات، فتراجعت الواردات من الدول العربية ومن دول الاتحاد الأوروبي مقابل ازديادها من الصين وروسيا ودول البريكس وبلدان آسيا الأخرى، وكذلك إعاقه التحويلات المالية الخارجية، ورفع تكلفته بسبب اضطرار الفعاليات الاقتصادية إلى اللجوء إلى فريق ثالث وأحياناً رابع وخامس لإتمام الصفقات التجارية من استيراد وتصدير.¹

لقد خسرت البلاد ما يجاوز 25 عام من التنمية الاقتصادية فالناتج المحلي الإجمالي تراجع، كما تمّ تدمير الاقتصاد السوري بفعل الأزمة والتدابير الاقتصادية مع تراجع للتنمية الاقتصادية، وقدر الناتج المحلي 17.2 ترليون ليرة سورية أي بزيادة 45% عن عام 2019، فقد غيرت الأزمة والتدابير من تكوين هذا الناتج فكانت حصة قطاع الصناعة والتعدين هابطة بشكل حاد بالتوازي مع ارتفاع لحصة الخدمات الحكومية.²

أخيراً لابدّ من التأكيد أنّ جميع الإجراءات القسريّة المفروضة على سورية سواء الأمريكية أم الأوروبية أو غيرها هدفها الأساسي غير اقتصادي، وهي تأتي بغض النظر عن المسوّغات التي تُفبرك لها في سياق الضغط على سورية لتغيير مواقفها السياسية والسير وفق المخططات الغربية. وقد شاع توظيف التدابير الاقتصادية لتحقيق أهداف ذات طبيعة غير اقتصادية.

¹. مصطفى العبد الله الكفري، (2020). العقوبات الاقتصادية وجه آخر للحرب الظالمة على سورية، مجلة الفكر السياسي، السنة الواحدة والعشرون، العددان 74-75، الربع الثاني والثالث، 31 - 84، اتحاد الكتاب العرب، دمشق، سورية، 2020، ص 42 - 43.

². موجز الموازنة "الموازنة العامة للدولة في الجمهورية العربية السورية للعام 2022، اليونسيف، تموز 2022، ص 6.

المطلب الثاني

آثار التدابير الاقتصادية الدولية القسرية المفروضة منذ عام 2011 في السياسة المالية في سورية

تُعَدُّ السياسة المالية الأداة الرئيسة للسياسة الاقتصادية في سورية، وتعكس إلى حد كبير الأولويات الاجتماعية والاقتصادية للبلد، وقد استخدمت الحكومة الموازنة العامة خلال الأزمة للحفاظ أولاً على الإنفاق العسكري الذي نقل الموارد من الأنشطة الإنتاجية إلى عمليات التدمير، وثانياً لمواجهة حالة الركود العميق والتراجع الحاد في الطلب الاقتصادي من خلال زيادة الإنفاق العام على الرواتب والأجور والاستمرار في دعم المشتقات النفطية والكهرباء، والمواد الغذائية الأساسية، وترافق ذلك مع تراجع كبير في الاستثمارات العامة نظراً لتحويل الموارد وتغيير أولويات الإنفاق إضافة إلى الصعوبات التي تعترض تنفيذ الاستثمارات ضمن بيئة تفتقد إلى الأمان¹. وعليه سيتم في هذا المطلب عرض عجز الموازنة العامة في سورية من خلال الفرع الأول، وإلى بحث أسباب عجز الموازن بعد عام 2011.

الفرع الأول: عجز الموازنة العامة في سورية.

الفرع الثاني: أسباب عجز الموازنة العامة بعد عام 2011.

الفرع الأول

عجز الموازنة العامة في سورية

أدت الأزمة السورية إلى نزاع داخلي مسلح سبب آثاراً مأساوية على الأداء التنموي في سورية، من خلال تدمير واسع لكل من رأس المال البشري والاجتماعي والاقتصادي، لتصل إلى خسائر غير قابلة للاحتمال للأجيال الحالية والمستقبلية، وتشير البيانات والمعلومات على أن الجزء الأكبر (83%) من الخسارة المقدرة حتى نهاية عام 2012 حصلت في قطاعات التجارة الداخلية، والنقل والاتصالات والصناعات التحويلية والاستخراجية، كما انعكس الأثر الاقتصادي انعكاساً متفاوتاً على مكونات الناتج المحلي الإجمالي من جانب الإنفاق، إذ أن تراجع الاستهلاك الخاص المحلي والذي شكّل المكون الأكبر من خسارة الناتج (42%)، في الوقت الذي ازداد

¹. ربيع نصر. زكي محشي. جاد الكريم جباعي. نبيل مرزوق. خلود سابا، سورية "مواجهة التشظي"، مرجع سابق، ص 31.

فيه الاستهلاك العام في 2011 نتيجة زيادة الأجور ومعدلات التوظيف العام، وانخفض قليلاً عام 2012، وقد تراجع الإنفاق الاستثماري العام والخاص تراجعاً كبيراً خلال الأزمة، بسبب تراجع الإيرادات العامة، وازدياد المخاطر وغياب التأكد تماماً وبنات مجموع الاستثمارين العام والخاص يشكّل حوالي (7%) من الناتج المحلي وهو أقل من الإنفاق المطلوب لتعويض اهتلاك مخزون رأس المال حسب المعدلات السابقة للأزمة، وأصبح الاستثمار الصافي في الاقتصاد سالباً.¹

أولاً- أثر الأزمة في عجز الموازنة العامة: من الناحية المالية فقد أسهمت الأزمة في ارتفاع حاد في عجز الموازنة الحكومية نتيجة زيادة الإنفاق الحكومي الجاري، مع انخفاض العائدات انخفاضاً كبيراً، هذا العجز أسهم في زيادة استخدام القروض المحلية استخداماً رئيسياً. إن موارد الموازنة العامة في سورية تأتي من ثلاثة مصادر أساسية:²

الأول: قائم على الإيرادات الضريبية، من ضرائب مباشرة، أهمها الضرائب على دخل المهن والحرف الصناعية والتجارية، وضريبة الرواتب والأجور، ورسوم السيارات، ورسوم الفراغ والانتقال والتسجيل العقاري، والضرائب غير المباشرة، من رسوم جمركية ورسوم الكهرباء، وحصر التبغ، ورسم الإنفاق الاستهلاكي. والثاني: يعتمد على الإيرادات غير الضريبية، وتشمل بدلات الخدمات العامة وإيرادات أملاك الدولة "رسوم التعليم الجامعي"، وبدلات الأملاك العامة، والإيرادات من أملاك الدولة واستثماراتها، وحصة الدولة من إيرادات النفط، ورسوم التراخيص.

والثالث: يقوم على الإيرادات الاستثمارية، من فوائض القطاع العام الاقتصادي، إذ ترتبط المؤسسات العامة الاقتصادية بالميزانية العامة على مبدأ الصوفي فيكون للمؤسسة العامة الاقتصادية ميزانية مستقلة في جانبي النفقات والإيرادات، ويشكل التفاضل بينهما فائض العمليات الجارية (فائض الموازنة) التي تؤوّل إلى الموازنة العامة بوصفها إيراداً نهائياً، وفي حال كانت النتيجة عجزاً فيُسدّد (من صندوق الدين العام) عن طريق

¹. ربيع نصر. زكي محشي. جاد الكريم جباعي. نبيل مرزوق. خلود سابا، الأزمة السورية "الجذور والآثار الاقتصادية والاجتماعية". مرجع سابق، ص9.

². الموازنة العامة للدولة، وزارة المالية.

تخصيص إعانة من الموازنة العامة، أما فائض السيولة فيمثل قيمة اهتلاك الموجودات الثابتة والمؤونات غير المخصصة.¹

لقد اتسمت السياسة الماليّة العامة باعتمادها الكبير والمستمر على مصدر رئيسي وحيد للحصول على الجزء الأكبر من الإيرادات وهو قطاع النفط، الأمر الذي كان يعرّض الاقتصاد للصدمات المتأتية من تذبذب الأسعار العالميّة، وبالتالي تراجع تلك الإيرادات مع تراجع إنتاج النفط، وتشير بعض الدراسات إلى أنّ هذه الإيرادات تجاوزت مساهمتها نصف الإيرادات العامة خلال العقدين الماضيين.²

الإيرادات العامة الكلية عام 2010 بلغت نحو 660 مليار ليرة سورية، شكّلت منها الإيرادات الاستثماريّة، 276 مليار ليرة سورية، والمحليّة (الجارية) 393 مليار ليرة، أي بنسبة 40 - 60 % على الترتيب، وعلى ضوء اعتماد تبويب جديد لبيانات الموازنة العامة (البيانات المعدلة لعامي 2011 و 2012)³، فقد قُدرت الإيرادات الكلية 649 و 779 مليار ليرة على الترتيب، وكانت قد بلغت 422 و 320 مليار ليرة، وهي تعادل 15.6 - 11.5 % عامي 2011 و 2012 على التوالي.⁴

الجدير ذكره وجود تراجع كبير في مساهمة إيرادات الضرائب والرسوم من موارد الموازنة من (36.93 %) عام 2010، إلى (8.44 %) عام 2014، وسجلت (12.12 %) عام 2017، وهذا الأمر سبّب خروج عدد كبير من المنشآت خارج دائرة الإنتاج وتوقفها عن العمل، وتراجع استثمارات القطاع الخاص نتيجة الأزمة والتدابير الاقتصاديّة القسريّة التي فرضتها الدّول الغربيّة وتوقف الاستيراد والتصدير فسجلت (173.949) مليار ليرة لعام 2016، مقابل (348.064) مليار لعام 2010، هناك أيضاً تراجع كبير في نسبة بدلات

¹. محمد خالد مهاني، دور البيانات المحاسبية في عملية التخطيط المالي، أطروحة دكتوراه، كلية الاقتصاد، جامعة دمشق، دمشق، سورية، 1992، ص 236-237.

². هيئة تخطيط الدولة: الخطة الخمسية العاشرة، ص 72، وورد "فبعد أن أسهمت الإيرادات النفطية بقرابة ثلثي الإيرادات العامة خلال السنوات الخمس الأخيرة فإنّها بلغت ذروتها وبدأت في التراجع الذي سيستمر بنسبة نحو عشرة بالمائة سنوياً طوال السنوات الخمس القادمة...".

³. تنطوي على "إظهار الإيرادات المتوقعة جميعها بما فيها الإيرادات النفطية والنفقات جميعها بما فيها كامل العجوزات التي تتحملها الدولة متضمنة دعم المشتقات النفطية، ودعم الطاقة الكهربائية، ودعم السلع التموينية، ودعم الصندوق الزراعي، ودعم الصندوق الوطني للمعونة الاجتماعية، إذ كان يُدرج في الموازنات السابقة صافي الإيرادات النفطية بعد استبعاد نفقات الدعم الاجتماعي للمشتقات النفطية والطاقة الكهربائية".

مجلة عالم المال: موازنة 2012 الأكبر في تاريخ سورية. مرجع سابق، ص 10.

⁴. عبد الرزاق حساني، السياسة المالية في ظل الأزمة الراهنة في سورية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 29، العدد الثالث، 2013، ص 266.

الخدمات وإيرادات أملاك الدولة من الموازنة فسجلت عام 2017 (0.19%) مقابل (5.68%) عام 2010، وقد سجلت الإيرادات المتنوعة تحسناً واضحاً منذ عام 2014 لتسجل عام 2017 (29.10%) بينما سجلت عام 2013 (1.54%)، ولم تتجاوز نسبة (10.51%) قبل الأزمة، وهذا دليل على تعاضد الأثر الذي أصبحت تؤديه خلال الأزمة،¹ ويعزى تراجع الإيرادات تراجعاً ملموساً إلى عدة أسباب أهمها:²

- 1- التدابير الاقتصادية القسرية وتوقف تصدير النفط توفقاً كاملاً تقريباً.
- 2- معوقات تمويل عمليات الاستيراد بسبب التدابير المفروضة على المصارف السورية، ومن ثمّ تراجع الرسوم الجمركية.
- 3- تراجع النشاط الاقتصادي نتيجة الاضطرابات والعمليات الأمنية، وتوقف عمليات النقل والانتقال للأفراد والسلع، وعمليات التسريح من العمل تسريحاً اختيارياً وتعسفياً، الأمر الذي نجم عنه بالضرورة إغلاق عدد من المشروعات في القطاعات السياحية، والصناعية، والتجارية، والحرفية كلها، وغيرها من المشروعات والمهن المتوسطة الصغيرة، ومن ثمّ فإنّ ذلك كله انعكس على شكل تراجع كبير جداً في النمو وفي الإيرادات الضريبية، في الوقت الذي يتزايد فيه الإنفاق الجاري الآني والمستقبلي بشكلٍ تزايداً جدياً تعجز عنه الحكومة.
- 4- تراجع أرباح القطاع العام الاقتصاديّ والخسائر المؤكدة بسبب الاضطرابات والأضرار الكبيرة التي تعرضت نتيجة لذلك، بسبب تعطلّ عمليات النقل والترانزيت، وتوقف عمل الخطوط الحديدية، ونقل المحروقات وانقطاع الطاقة الكهربائية، وتخريب أنابيب النفط والغاز، وتوقف المصارف العامة عن الإقراض بسبب السحوبات الكبيرة من الودائع، ونتيجة لمخاطر الإقراض المرتفعة.

أما عن تبويب النفقات العامة فيُقسّم إلى نوعين رئيسيين، الإنفاق الجاري، ويتضمن متطلبات تمويل أعباء القطاع الإداري للحكومة كالأمن القومي، والقضاء، والخدمات العامة من مرافق إدارية وغيرها، ومن أهم بنود الإنفاق الرواتب والأجور، والمعاشات التقاعدية، ونفقات الماء والكهرباء والاتصالات، والالتزامات واجبة

¹. عصام إسماعيل، انعكاس الأزمة على أرقام العجز في الموازنة العامة في سورية، مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمية، المجلد 40، العدد 4، 67-79، اللاذقية، سورية، 2018، ص 76.

². عبد الرزاق حساني، السياسة المالية في ظل الأزمة الراهنة في سورية، مرجع سابق، ص 266.

الأداء وتتمثل في خدمة أعباء أسناد الدين العام وشهادات الاستثمار، والإنفاق الاستثماري وينطوي على نفقات تمويل المشروعات الاستثمارية خصوصاً مجال البنية التحتية ومشروعات القطاع العام الاقتصادي. وتركز سياسة الإنفاق العام على توجه الحكومة نحو زيادته بنسبة لا تقل عن 10% سنوياً، والاستمرار في تحسين الوضع المعاشي للعاملين في الدولة، والاستمرار في سياسة الدعم الاجتماعي.¹

واجهت سورية خلال العقد الماضي تحديات مالية كبيرة، تعود في جزء منها إلى تناقص إنتاج النفط وعائداته المترافق مع ازدياد الطلب الداخلي على المشتقات النفطية، إضافة إلى ارتفاع فاتورة الاستيراد وتضخم حجم الإعانات الحكومية، كما عانت المالية العامة في سورية من نظام ضريبي غير فعال في تحصيل الضرائب المباشرة غير النفطية، ومن تنامي القطاع غير النظامي الذي يؤثر سلباً في الجباية، إضافة إلى وجود مؤسسات القطاع الاقتصادي العام الخاسرة في معظمها، التي تستنزف الميزانية العامة للدولة، ولم تحقق المحاولات الحكومية في تحسين القوانين والأنظمة المالية النتيجة المتوقعة في زيادة الفعالية والكفاءة، وقد أسهمت الأزمة التي حلت بالبلاد وما تبعها من فرض تدابير اقتصادية من قبل العديد من الدول من المشكلات المالية التي تعاني منها الدولة وفاقمت الخلل الهيكلي للنظام المالي العام.²

ثانياً- النتائج المترتبة على عجز الموازنة العامة: لقد أثّرت الأزمة التي عصفت بالبلاد عام 2011، وما رافقها من تدابير اقتصادية قسرية تأثيراً كبيراً في إحداث اختلالات في الموازنة العامة للدولة، كانت قد أخفّتها سابقاً عبر الاعتماد المفرط على الإيرادات النفطية التي تراجعت بسبب التدابير الاقتصادية المفروضة أساساً من جهة، وتراجع الإنتاج بسبب خروج بعض الحقول النفطية عن سيطرة الدولة من جهة أخرى، كما حدث تراجع كبير في الإيرادات العامة للدولة (النفطية وغير النفطية) وتراجع الإنفاق العام. كما تراجعت نسبة تغطية الإيرادات للنفقات العامة في الموازنة العامة للدولة من (90%) خلال (2005-2010) إلى (78%) عام 2011، و(59%) عام 2012، إلى (57%) بالمتوسط خلال الأعوام 2013 و2014 و2015. وهذا بطبيعة الحال أدى إلى ارتفاع

¹. على الرغم من عدم توافر بيانات تفصيلية عن ذلك، ولكن بيان الحكومة المالي عن مشروع موازنة 2012، أشار وأول مرة إلى أن نفقات الدعم تُقدّر بـ 368 مليار ليرة، مقارنة مع 25 مليار في العام السابق، وتتكون من مشتقات نفطية 135، طاقة كهربائية 154، الدقيق والسكر والرز 72، صندوق المعونة الاجتماعية 15، دعم الإنتاج الزراعي 10. مجلة عالم المال: موازنة 2012 الأكبر في تاريخ سورية، مرجع سابق، ص 11.

². ربيع نصر. زكي محشي. خالد أبو إسماعيل، الأزمة السورية "الجذور والآثار الاقتصادية والاجتماعية"، مرجع سابق، ص 43.

عجز الموازنة العامة للدولة، من 195 مليار ليرة سورية عام 2011 إلى 577 مليار ليرة سورية عام 2012، ثم إلى 783 و 570 و 604 مليار ليرة سورية في أعوام 2013 و 2014 و 2015 على التوالي.¹

وهذا ما انعكس زيادةً في الديون الممنوحة للحكومة المركزية من مصرف سورية المركزي من خلال الاقتراض المباشر لسداد الالتزامات الحكومية الأساسية، ووصل حجم الدين العام الداخلي عام 2015 إلى حوالي 3400 مليار ليرة سورية، وهذا الوضع المتردي في المالية العامة للدولة حدث نتيجةً تزايد النفقات في ظل تراجع الإيرادات وارتفاع فاتورة الدعم الحكومي خلال سنوات الأزمة، وتدهور الجانب الحقيقي في الاقتصاد السوري، وصعوبة تأمين الموارد اللازمة للخزينة العامة للدولة، ما أدى إلى تضاعف حجم المديونية المترتبة على وزارة المالية ومؤسسات القطاع العام تجاه السلطة النقدية بأكثر من ست مرات متجاوزاً عتبة (3.4) ترليون ليرة سورية.²

إنّ عجز الموازنة يعدّ من أهم التحديات التي تواجه السياسة المالية، وتبرز حدة المشكلة عندما تتدهور الإيرادات العامة، وخصوصاً في ظل غياب السوق المالية وتباطؤ نمو الناتج، فإن الوضع يزداد سوءاً بسبب الظروف الأمنية التي كانت سائدة واستمرار فرض التدابير الاقتصادية القسرية وعدم القدرة على الوصول إلى الأسواق المالية الدولية، واستمرار المصرف المركزي بتمويل الإنفاق الحكومي مع تنامي الحاجة إلى الإنفاق العام وقصور الإيرادات عن التمويل وتوقف التصدير والنشاطات التجارية كلها مع الخارج، إذ تراجعت مصادر القطع الأجنبي، واقتصرت أثر المصرف المركزي في التدخل بائعاً للقطع الأجنبي في سبيل الحفاظ على سعر صرف الليرة من الانهيار، ما أدى إلى استنزاف احتياطي البلاد من القطع الأجنبي.³ وهذا شكل ضغطاً على الليرة السورية فانخفض سعرها 300% من عام 2011 وحتى عام 2013.

إنّ تزايد العجز المالي أدى بطبيعة الحال إلى تآكل الاحتياطيات الحكومية من القطع الأجنبي، وأدى ذلك بدوره إلى انخفاض قيمة العملة السورية بعد أن كانت مستقرة حتى عام 1985، وكما ذكرنا سابقاً فإنّ

¹. تأثيرات الأزمة في الاقتصاد السوري (2011-2015)، مرجع سابق، ص 43.

². المرجع السابق، ص 14.

³. عبد الرزاق حساني، السياسة المالية في ظل الأزمة الراهنة في سورية، مرجع سابق، ص 263.

المساعد على تحقيق العجز المالي في سورية إضافةً إلى ما سبق يعود إلى تقديم الخدمات الصحية والتعليمية والثقافية مجاناً للمواطنين، إضافةً إلى إقامة مشروعات القطاع العام الصناعي على نفقة الدولة، وتمويل النفقات الحربية والتسلح لمواجهة العدو الصهيوني، وتخفيض الضرائب بهدف تشجيع الاستثمار وتقديم المزيد من الاعفاءات الضريبية عبر الأنظمة والقوانين النازمة للاستثمار.

ومن المعلوم أنَّ سورية تقوم بتمويل هذا العجز عن طريق الإصدار النقدي والقروض الداخلية والخارجية، الأمر الذي يؤدي إلى ارتفاع الأسعار، لكن استقرار حجم التصدير من النفط أسهم في وجود احتياطات نقدية أجنبية ساعدت في استقرار سعر صرف الليرة السورية، وقد بقي الحال على هذا المنوال حتى عام 2011، أي حتى بداية الأزمة السورية، التي أثّرت تأثيراً كبيراً في الموازنة العامة للدولة، وحدث تراجع كبير في الإيرادات العامة للدولة (النفطية وغير النفطية) كما ازداد العجز الحكومي.

الفرع الثاني

أسباب عجز الموازنة بعد عام 2011

إنَّ عجز الموازنة ناتج عن التدهور الذي أصاب القطاعات كلها نتيجة الأزمة والتدابير الاقتصادية القسرية المفروضة الأمر الذي انعكس سلباً على انخفاض الإيرادات نتيجة الجمود الناجم عن توقف التصدير بسبب تدهور الصناعة والتجارة والزراعة واستمرار نفقات الدولة من رواتب وأجور وتأمين مستلزمات ضرورية من أدوية وأغذية ونفقات تسليح. إنَّ من أهم القطاعات التي تعوّل عليها الدولة السورية في إيراداتها والتي أدى تراجع فعاليتها في ظل الأزمة إلى عجز مالي كبير، ما يلي:¹

أولاً- تراجع قطاع السياحة والتجارة الخارجية: الذي يعيش وضعاً صعباً بعدما شكّلت عائداته عام 2010، نحو (12%) من الناتج المحلي الإجمالي، أي ما يقارب 8 مليارات دولار، وبدأت المجموعات السياحية تتجنب سورية، وباتت تختار السفر جواً من تركيا بدل العبور بالحافلات عبر سورية، ونجم عن هذا الوضع إغلاق شركات سياحية عدة أبوابها، وإقفار الفنادق الضخمة في دمشق وحلب من الزوار والسائحين، وإلحاق الضرر

¹. تأثيرات الأزمة في الاقتصاد السوري (2011-2015)، مرجع سابق، ص 14-22.

بأصحاب المتاجر في دمشق الذين يعيشون من البيع للسياح الأجانب.¹

أما قطاع التجارة الخارجية، فقد انخفضت نسبة التجارة الخارجية السورية إلى إجمالي التجارة العالمية والتجارة العربية، في المدة (2010-2014) بنسبة (88%) بالنسبة إلى التجارة العربية، و (89%) بالنسبة للتجارة العالمية، ويعود ذلك إلى انعكاس ظروف الأزمة على القطاعات الإنتاجية، ما قلّل الإنتاج، وبالتالي قلّل الكميات المناسبة للتصدير، بسبب التدابير الاقتصادية التي فُرضت من الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الأوروبي وبعض الدول العربية.

لقد ازدادت الأرقام المرصودة للموازنة العامة للدولة التي بلغت 2660 مليار ليرة بعد أن كانت 1980 مليار عام 2016، إلّا أنّ المبالغ المرصودة لموازنة عام 2016، وبالنظر إلى معدلات التضخم الرسمية المعلن عنها فهي تتجاوز موازنة عام 2011 بنسبة قليلة، كما أنّ موازنة عام 2011 كانت تعادل ما يقارب (17.8) مليار دولار عند إقرارها بينما نجد أنّ موازنة عام 2016 مثلاً تعادل (6.15) مليار دولار، وهذا دليل آخر على تراجع فعالية الموازنات المقررة رغم ارتفاع حجم الاعتمادات المرصودة، كذلك من الملاحظ ارتفاع نسبة العجز في الموازنات خلال مدة (2012-2017) وبلغ عجز الموازنة لعام 2013 (54.16%) وكانت نسبة تغطية الإيرادات للنفقات لا تتجاوز (13.67%) ويلاحظ طيلة مدة الأزمة في سورية ارتفاع نسبة العجز الحكومي مقابل انخفاض نسبة تغطية الإيرادات للنفقات، على عكس الصورة التي كانت موجودة قبل عام 2011، فكانت نسب العجز محدودة ونسب التغطية جيدة، ولكن منذ عام 2016 لوحظ وجود تحسّن طفيف في نسبة تغطية الإيرادات للنفقات وتراجع نسبة العجز، بالتوازي مع تحسّن الوضع الميداني.²

مع دخول قانون قيصر حيز التنفيذ في حزيران 2020، أسهم الخنق الاقتصادي الناتج عن السياسات الأمريكية المتراكمة في فرض التدابير على سورية منذ زمن بعيد في تحقيق إيقاف شبه كامل للتدفقات في الأموال والسلع من وإلى سورية، وتحويل العمليات إلى رجال الأعمال والمال والسماسرة، إما من خلال التهريب من الحدود، أو عبر عمليات غير رسمية ووسطاء، بما يضمن استمرار التدفقات والتفاعلات الاقتصادية والتجارية،

¹. توفيق مديني، الحرب الاقتصادية على سورية (واقع وحلول)، مرجع سابق، ص 17.

². عصام إسماعيل، انعكاس الأزمة على أرقام العجز في الموازنة العامة في سورية، مرجع سابق، ص 75.

حتى لو كانت التكلفة عالية، إضافة إلى زيادة التكاليف والأعباء المالية والإدارية واللوجستية على المتعاملين، ومن ثمّ على الاقتصاد الوطني ما يتسبب بارتفاع كبير في الأسعار، عدا عن استنزاف الاحتياطات المالية لدى الدولة ومؤسساتها، وتحويل شريحة كبيرة من المواطنين مواردهم المالية إلى مصارف خارجية، أو تحويل مواردهم ومدخراتهم إلى ذهب أو عقارات، أو حتى الامتناع عن إيداعها في المصارف.

ثانياً- تراجع إنتاج القطاع الزراعي: الذي يُعدّ من القطاعات الرئيسة المساهمة في الناتج المحلي الإجمالي في سورية. وقد تعرض هذا القطاع لتدمير كبير نتيجة تركّز العمليات العسكرية في الأرياف، كما تعرّضت البنية التحتية لهذا القطاع خلال سنوات الأزمة للاستهداف، فقد دُمّرت الطرق والجسور وأقنية الري والآبار وخربت خطوط نقل الطاقة، وعانى القطاع من نقص كبير في الكهرباء والمحروقات وبرزت ظاهرة هجرة الأيدي العاملة في الزراعة، نتيجة تدهور الوضع الأمني في الأرياف.¹

نتيجة لذلك كله، تراجعت الصادرات الزراعية تراجعاً كبيراً، وانخفضت من (2.3) مليون طن عام 2010، إلى حوالي (358) ألف طن عام 2015، كما تقلّصت مساحات الأراضي الزراعية بحوالي (40%) وتراجع إنتاج المحاصيل الرئيسة بحوالي (50%)، كما عانى القطاع من نقص شديد في مستلزمات الإنتاج الأساسية (بذار، وأسمدة، محروقات) بسبب التدابير الاقتصادية القسرية المفروضة والحصار الاقتصادي وانعدام الخدمات الزراعية المقدّمة من الدولة، في غالبية المناطق الريفية في البلاد.² كما ارتفعت أسعار السلع الزراعية، نتيجة نقص الإنتاج وارتفاع أسعار مستلزماته، وارتفاع كلفة النقل والتأمين وارتفاع تكاليف المستوردات ارتفاعاً كبيراً، وقد أثّرت هذه الأسباب كلها سلباً في إنتاجية القطاع الزراعي، التي تراجعت من 243 مليار ليرة سورية عام 2011، إلى 129 مليار ليرة سورية عام 2015.

ثالثاً- تراجع الصناعة والطاقة والتعدين: لقد تعرضت منظومة الطاقة إلى سلسلة من التدابير المتخذة من قبل الدول المعادية لسورية وخروج الشركات الغربية إرادياً أو تحت بند القوة القاهرة، وأعمال التخريب والسرقة، وتقطع أوصال هذه المنظومة الجغرافية لجهة الإنتاج وخطوط النقل، مع سيطرة الجماعات الإرهابية على بعض الحقول

¹. تأثيرات الأزمة في الاقتصاد السوري (2011-2015)، مرجع سابق، ص 14.

². المرجع السابق، ص 14.

والمعامل (والسدود لاحقاً)، وصولاً إلى الإلتجار غير الشرعي نتيجة التسهيل التركي، قبل التقدّم وتحرير قوات الجيش العربي السوري لمناطق واسعة في السنوات الأخيرة، وقد أسهمت التدابير والأزمة في تآكل مصادر نمو الناتج المحلي من قطاع الطاقة وارتفاع تكاليف الإمداد وصعوبة التحويل المصرفي وضرورة اللجوء إلى طريق أطول بآجال زمنية وكلف أكبر.¹

وبفعل استهداف قطاع الكهرباء في أعمال التخريب خلال الأزمة أصبح بحاجة ماسة للخدمات الرئيسة والصيانة التحديثية الأساسية الأمر الذي تطلب توفير قطع الغيار وإعادة تشغيل التجهيزات وشراء تقانات جديدة، وعلى الرغم من محاولة المانحين الدوليين بالتوازي مع الأمم المتحدة معالجة هذه الأمور على امتداد البلاد، إلا أنّ هذه المحاولات واجهت عقبات عدة مرتبطة بالتدابير مثل مشكلات الحصول على تراخيص السماح، وتكاليف امتثال المصدّرين التي منعت كثيراً منهم من التعامل مع المنظمات الدولية.²

الجدير ذكره أنّ قطاع الطاقة يُعدّ على المستوى الكلي قطاعاً استراتيجياً بامتياز كمساهمة مباشرة في تشكيل الناتج المحلي، ومساهمة غير مباشرة في تحقيق ناتج قطاعات الاقتصاد الأخرى، إذ لا يمكن تسجيل أيّ مساهمة للقطاعات الأخرى في الناتج (كالزراعة أو الصناعة أو النقل أو السياحة) دون توافر مشتقات الطاقة لهذه القطاعات (كمواد احترافية ومواد أولية)، فكان يسهم هذا القطاع الحيوي في تمويل جزء كبير من موازنة الدولة، وتمويل مستوردات القطاعين العام والخاص، واستقرار سعر صرف الليرة، وتنفيذ سياسة التسعير الإداري لأسعار حوامل الطاقة (للاستهلاك المنزلي والإنتاج) انطلاقاً من أثرها الفريد في تأمين حاجات السوق من المشتقات وبالسعر الاجتماعي الذي يُعد الأرخص مقارنةً بدول عدة في المنطقة، وإذا كانت المسألة المركزية المطلوب التصدي لها قبل الأزمة الحالية تتمثل بمواءمة العرض مع الطلب على الطاقة، فإنّ مكّون الطاقة سيحكم مستوى التطور الاقتصادي والاجتماعي ومآل النموذج التنموي المبتغى في السنوات القادمة.³

أما فيما يتعلق بتراجع حجم قطاع الصناعة والتعدين، فقد كان لهذا القطاع النسبة الأكبر من عمليات

¹. زياد أيوب عريش مكون الطاقة كمحدد للنهوض الاقتصادي في سورية "المحاور الاستراتيجية"، مداد "مركز دمشق للأبحاث والدراسات"، دمشق، سورية، 2018، ص 10.

². ربيع نصر. زكي محشي. جاد الكريم جياي. نبيل مرزوق. خلود سابا، سورية "مواجهة التشطي"، مرجع سابق، ص 52.

³. زياد أيوب عريش، مكون الطاقة كمحدد للنهوض الاقتصادي في سورية "المحاور الاستراتيجية"، مرجع سابق، ص 13.

التخريب والتدمير والنهب، الأمر الذي أدى إلى انهياره، ويعود التراجع الكبير في إنتاجية القطاع خلال السنوات الثلاث الأولى من الأزمة (2011-2013) إلى مجموعة من الأسباب منها:

أ- خروج معظم المنشآت الصناعية عن الإنتاج، بسبب أعمال النهب والتخريب وانقطاع الطرقات الذي أدى إلى صعوبة إمكانية وصول العمال إلى المصانع.

ب- توقف العمل بالمشروعات المباشرة بها، بسبب مغادرة الخبراء الأجانب مواقع العمل (حديد حماة - معمل الإطارات) ووقف متابعة المستثمرين المحليين والأجانب تنفيذ المشروعات المرخصة والمباشرة بها.

ج- فقدان الكثير من المواد الأولية ونصف المصنعة التي كانت تنتج محلياً، بسبب وجود المصانع المنتجة لهذه المواد في المناطق الساخنة.

د- النقص الكبير في مصادر الطاقة (غاز، فيول، كهرباء، مازوت) وارتفاع أسعارها وانقطاعها بأوقات غير منتظمة.

هـ- زيادة التكاليف المادية المترتبة على الصناعيين نتيجة اضطرابهم إلى نقل منشآتهم إلى مناطق جديدة آمنة.

و- صعوبات في التمويل.

ز- قيام بعض الشركات العالمية بقطع علاقاتها مع الشركات السورية بفعل تلك التدابير المفروضة، الأمر الذي انعكس سلباً على أسواق التصدير وصعوبات فتح الاعتمادات المستندية واستحالة القيام بعمليات التأمين وإعادة التأمين.

أما الصناعة الاستخراجية فد تعرضت لأقصى الخسائر، نتيجة لعمليات السرقة والتخريب، إضافة إلى التدابير الاقتصادية المفروضة على تصدير النفط واستيراده من سورية وإليها، وسيطرة فصائل المعارضة السورية على مناطق إنتاج النفط، بعد انسحاب القوات الحكومية عام 2012 من مناطق شمال شرق سورية، وسيطرة ما يسمى "تنظيم الدولة "داعش" " أواسط عام 2013 على مناطق إنتاج الطاقة، وليتقاسم لاحقاً السيطرة والإنتاج مع "المليشيات الكردية"، حتى أيلول عام 2017 حينما سيطرت "قوات سورية الديمقراطية" على مدن الحسكة والرقعة

بالكامل وشرقي دير الزور التي تضم أكبر (11) حقلاً للنفط في سورية¹ وتمّ تخريب الحقول وشبكات نقل النفط الخام والمشتقات النفطية، وتعرضت الآليات والتجهيزات للنهب والسرقة. وقد تجاوزت خسائر قطاع النفط والغاز 60 مليار دولار، متضمنةً الخسائر المباشرة وغير المباشرة والناجمة عن فوات المنفعة، بسبب انخفاض الإنتاج من 380 ألف برميل يومياً قبل الأزمة إلى حوالي 9.5 ألف برميل حالياً. وذلك وفقاً لتقديرات وزارة النفط والثروة المعدنية السورية.²

¹. توفيق مديني، الحرب الاقتصادية على سورية (واقع وحلول)، المرجع السابق، ص 27.

². تأثيرات الأزمة في الاقتصاد السوري (2011-2015)، مرجع سابق، ص 18.

المطلب الثالث

آثار التدابير الاقتصادية الدولية القسرية المفروضة منذ عام 2011 في السياسة النقدية في سورية

يحدث التضخم عادةً، إما بفعل عوامل العرض: (ارتفاع تكاليف الإنتاج، انخفاض سعر صرف العملة الوطنية، انخفاض إنتاجية عوامل الإنتاج)، أو بفعل عوامل الطلب (فائض الطلب)، وتكون هناك زيادة في الطلب على العرض. أو قد يحصل نتيجة عدم التناسب بين الكتلة النقدية والكتلة السلعية، ويزداد الإصدار النقدي بنسب تزيد على حاجة الاقتصاد الوطني للتداول. وهذا يعني بالنتيجة إيجاد كتلة نقدية لا يوازيها توفير سلع وخدمات، وبالتالي يحصل فائض في الطلب، أو أن يكون التضخم مستورداً ناجماً عن ارتفاع أسعار السلع الغذائية ومدخلات الإنتاج المستوردة.

يُسلط هذا المطلب الضوء على ما للتدابير الاقتصادية الدولية القسرية من تأثير في السياسة النقدية في سورية، وذلك منذ فرضها عام 2011 حتى الآن، وسنتطرق إلى بحث التضخم في سورية منذ عام 2011 في الفرع الأول، وانخفاض سعر صرف الليرة السورية في الفرع الثاني، وفق الآتي:

الفرع الأول: التضخم في سورية منذ عام 2011.

الفرع الثاني: انخفاض سعر صرف الليرة السورية منذ عام 2011.

الفرع الأول

التضخم في سورية منذ عام 2011

في ظل الحالة المعقّدة التي تعيشها سورية من بداية الأزمة حتى الآن، لم ينتج تضخماً صافياً عادياً، بل هناك ركود تضخمي وهو مرض من الأمراض الاقتصادية، التي يعيشها الاقتصاد بالتزامن مع الحروب والأزمات، ويكون هناك ارتفاع في أسعار السلع والمنتجات يقابله طلب ضعيف. وبالتالي، إذا كان التضخم يُفسّر بأنه زيادة في الطلب على العرض، ويكون علاجه عن طريق سياسة مالية ونقدية تشفّية تقوم على الحدّ من عرض النقود في السوق، فإنّ الانكماش (الركود) يفسر بأنه زيادة في العرض النقدي، وبالتالي فإنّ علاج الأول هو عكس علاج الثاني.

أولاً- ارتفاع معدلات التضخم منذ عام 2011: لقد بلغ معدّل التضخم (4.5%) عام 2011، ومن ثمّ ارتفع هذا المعدل إلى (37%) عام 2012، ومعظم الارتفاع الحاصل يعود لمكون الأغذية والمشروبات بشكل رئيس، كما بلغ معدل التضخم (34.3%) في أيار 2014 مقارنةً بشهر أيار 2013، ويمكن تفسير ذلك من خلال مجموعة من العوامل، أهمها:¹

- القصور الكبير في العرض بسبب التراجع الحادّ في الناتج.
- تراجع صرف الليرة السورية (أثر التضخم المستورد) فضلاً عن الأضرار الكبيرة التي لحقت بالتجارة الخارجية بسبب التدابير الاقتصادية وارتفاع تكاليف الاستيراد.
- تفاقم عجز الموازنة العامة وتمويله عبر الاقتراض المباشر من المصرف المركزي، في ظل مستوى الإنفاق العام العالي وتدهور الإيرادات العامة سواء من الضرائب المختلفة، أو بسبب الأعمال التخريبية التي لحقت بقطاع النفط الذي كان يشكّل مورداً مهماً ورئيساً للموازنة العامة.
- لقد أثار العجز المالي والعجز التجاري تأثيراً سلبياً على الاحتياطي الرسمي من العملات الأجنبية، فعند اندلاع الأزمة كان الاحتياطي الرسمي في مصرف سورية المركزي يقدر بحوالي 22-24 مليار دولار أمريكي، لكن بعد ثلاث سنوات من الأزمة، استخدم المصرف أكثر من (14) مليار دولار أمريكي من هذا الاحتياطي، وبالتالي انخفض سعر الصرف الاسمي لليرة السورية مع اشتداد وطأة الأزمة، كما فرضت التدابير وازداد الطلب على العملات الأجنبية من قبل السوريين المحتمل لجوئهم إلى بلدان أخرى، لذلك توسّعت عمليات بيع العملات وشرائها في السوق السوداء في سورية كما في الدول المجاورة، فكان التّدخل من المصرف المركزي من خلال الحد من الطلب على العملات الأجنبية من خلال ترشيد الواردات وفي إدارة العرض من العملات الأجنبية عبر تدخلات المصرف في السوق، وبيع العملات الأجنبية من خلال العطاءات، وأدّت الأزمة كذلك إلى ارتفاع حاد في أسعار السلع في السوق المحلية السورية وبلغ معدّل التضخّم ذروته عام 2013 بنسبة 90%، ثمّ استقر عام

¹. عبد الرزاق حساني، السياسة المالية في ظل الأزمة الراهنة في سورية، مرجع سابق، ص 213 - 214.

2015 بنسبة (43%).¹

مع اشتداد وطأة الحرب، خصوصاً بعد أن بدأ التحالف الدولي بإطلاق ضرباتٍ جويّةٍ على مستهدفات سورية، ازداد انخفاض قيمة الليرة السورية على الرغم من جهود المصرف المركزي لدعمها، وقد تراجع سعر الصرف الرسمي بين آذار 2011 وحتى نهاية عام 2015، بنسبة (647%)، وبلغت نسبة التراجع للسعر غير الرسمي (714%).²

إنّ حالة الركود التضخّمي، التي تعيشها سورية اليوم، هي نتيجة للخلل القائم بين الكتلة النقدية التي ازدادت بأكثر من (20%) خلال الأزمة وتراجع الاقتصاد الحقيقيّ ممثلاً بالنتاج المحلي بحوالي (11.5%) وسطياً، كما أنّ المعالجة التي تتم من جانب الحكومة، بالتركيز على الجانب النقديّ في زيادة عرض النقد وإهمال الجانب الاقتصادي الحقيقي، من شأنه أن يفاقم هذه المشكلة ويزيد من صعوبة معالجتها. وعليه فإنّ مشكلة الركود العميق الذي يعيشه الاقتصاد السوري لا ترتبط بأسباب الندرة على مستوى العرض النقدي، بمعنى أنّها ليست نتيجة لنمو في حجم الناتج المحلي الإجمالي بمعدّل يتجاوز معدّل النمو في حجم الكتلة النقدية فقد تراجع الناتج المحلي الإجمالي طوال سنوات (2010-2016) من (60.2) مليار دولار إلى (26.4) مليار دولار، أي أنّه تراجع بمقدار (56.14%)، حسب تقديرات اللجنة الاقتصادية لغرب آسيا، في الوقت الذي استمرّت فيه الكتلة النقدية بالنمو من (57%) عام 2012، إلى (60.66%) عام 2016، بسبب التضخّم، والارتفاع في المستوى العام للأسعار، الذي سحب قسماً كبيراً من مدخرات السوريين، وتسبّب بقدرة في تراجع حجم العرض النقدي الحقيقي، إلّا أنّ استمرار التراجع في حجم العرض النقدي عام 2017، والنصف الأول من عام 2018، يطرح بدوره الكثير من التساؤلات، حول وضع السوق، ومصير السيولة النقدية من قبيل: أين ذهبت السيولة وكيف؟ لماذا جفّت السوق بهذه السرعة والحدة، رغم الاستقرار النسبي والهدوء الذي كان متحققاً في المستوى العام للأسعار؟ ما الحكمة من ذلك؟ هل ازداد حجم الاحتياطي من القطع الأجنبي؟ من الذي اشترى، وممن اشترى؟ ومن الذي باع، ولمن؟ كيف يمكن استعادة تلك الأموال لتدخل دورة النشاط الاقتصادي من جديد تساؤلات كبيرة

¹. ربيع نصر. زكي محشي. جاد الكريم جباي. نبيل مرزوق. خلود سابا، سورية "مواجهة التشظي"، مرجع سابق، ص 27.

². المرجع السابق، ص 27.

ومهمة، والإجابات عليها تندرج في نطاق المهمة الكبرى، والمسؤولية التاريخية للإدارة النقدية والمالية، وبالتالي في صميم نشاطها ومهامها وعلى رأسها المصرف المركزي.¹

ثانياً- **العوامل المساهمة في ارتفاع التضخم منذ عام 2011:** لقد أسهم فرض التدابير الاقتصادية الدولية على تجارة النفط والقطاع المالي والتجارة الخارجية، بالتأثير سلباً في حركتي الاستيراد والتصدير، فمع بقاء الطلب كما هو؛ انخفض العرض في الأسواق من السلع والخدمات ما أدى إلى خلل حقيقي بين أسعار عناصر الإنتاج وأسعار السلع والخدمات، فضلاً عن تأثر الميزان التجاري وميزان المدفوعات سلباً بهذه التدابير. كما انعكس ذلك كله بارتفاع معدل التضخم، كما أثرت التدابير في ارتفاع تكاليف الشحن والتأمين وتكاليف التحويلات والاعتمادات المالية.²

لم تكن التدابير هي السبب الوحيد في حصول التضخم، إذ مع تراجع الإنتاج المحلي تراجعاً كبيراً، نتيجة تدهور الوضع الأمني الذي تمر به البلاد، باتت الحكومة بالكاد تستطيع تأمين المواد الأساسية، ما اضطرها إلى عقد اتفاقيات ومعاهدات تجارية مع الدول الصديقة لتوريد المشتقات النفطية والغذاء والدواء. وبات الاقتصاد السوري منكشفاً على العالم الخارجي، لاعتماده شبه المطلق على الواردات الإيرانية والروسية الممولة بالقروض والتسهيلات المالية الخارجية، ونتيجة هذا التمويل وتلك القروض أيضاً ارتفعت الأسعار نتيجة التضخم المستورد، وتفاقم عجز ميزان المدفوعات.

يزداد عجز الموازنة وعجز ميزان المدفوعات ومع قيام السلطة النقدية بزيادة الإصدار النقدي لتمويل عجز الموازنة وانخفاض الناتج المحلي لتوقف العمل في كثير من مراكز الإنتاج، كانت النتيجة ارتفاع معدلات التضخم ارتفاعاً كبيراً فاقت معدلات ارتفاع أسعار الصرف وانخفاض الناتج المحلي كثيراً، وظهرت الأزمة من خلال وجود تضخم كبير وركود أكبر.

إن الزيادة المستمرة والمتتالية نسبياً في معدل التضخم تؤدي إلى إعادة توزيع الدخل قسرياً لصالح

¹. ضابط مدين، السياسة المالية من منظور صندوق النقد الدولي والبنك الدولي والمصلحة الوطنية، ندوة الثلاثاء الاقتصادية الرابعة والعشرون، جمعية العلوم الاقتصادية، دمشق، سورية، 2011، ص 13.

². تأثيرات الأزمة في الاقتصاد السوري (2011-2015)، مرجع سابق، ص 24.

الأغنياء، وبالنتيجة سيحدث إفقار لذوي الدخل المحدود نظراً لتراجع القوى الشرائية لدخولهم الحقيقية، إضافة إلى تزايد نسبة البطالة، وحدوث اختناقات في الاقتصاد الكلي، وتراجع قدرة تصريف المنتجات، نظراً لتراجع الطلب الفعال القادر على الدفع للأسباب السابقة، وهذا من شأنه أن يخلق توازناً جديداً في سوق السلع في تراجع نقطة التوازن باتجاه الانخفاض، ليتلاقى العرض مع الطلب، وأما في حال بقاء عرض السلع أكبر من الطلب الفعال عليها، سيعمل على خلق اختناقات، ومن ثم مشكلة في تصريف المنتجات.

إن التحولات الاقتصادية التي مرّت بها سورية منذ سنوات والتحول إلى ما سُمي باقتصاد السوق الاجتماعي وتراجع أثر الدولة التدخلية، خصوصاً الجانب الاجتماعي منه، رافقه تراجع الإنتاج الزراعي والصناعي، لأسباب مختلفة كان من بينها ارتفاع أسعار المحروقات التي تعدّ مكوناً رئيساً من التكاليف في كلا القطاعين ما انعكس بدوره على الكتلة السلعية عن مستوى الكتلة النقدية، وفي ظل مشكلة الركود التضخمي التي يعاني منها الاقتصاد السوري، كانت الانعكاسات كبيرة من الناحية الاقتصادية والاجتماعية، ترافق ذلك بتخبط في السياسات الاقتصادية تُرجم بالعجز المتراكم في الموازنات العامة المتلاحقة، التي قُوبلت بزيادة العرض النقدي فقط، وبناءً على ذلك كله تلاقى تراجع الكتلة السلعية عن مستوى الكتلة النقدية، مع زيادة الكتلة النقدية الزائدة أصلاً عن المستوى التوازي للكتلتين، ما فاقم مشكلة الركود التضخمي مع بطالة زائدة وتضخم متزايد أي ارتفاع في الأسعار وضعف قدرة على الدفع.

لقد أدت السياسة الحكومية، الرامية إلى تحرير أسعار السلع الأساسية، من قبيل ترشيد الدعم وعقلنته، من أجل سد عجز الموازنة إلى رفع الدعم جزئياً عن الخبز والمشتقات النفطية والكهرباء فزادت أسعار الوقود بنسبة (56%)، والغاز المنزلي (45%)، فضلاً عن الاحتكار الذي ظهر من قبل تجار الأزمة والفاستين، فيتم بيعها بأسعار مرتفعة. وقد أسهمت تلك السياسة في تراجع عجز الموازنة من (41.9%) عام 2014، إلى (28.1%) عام 2015، إلا أنّ سياسة ترشيد الدعم تلك، أسهمت في تعميق الركود الاقتصادي، لأنّها رفعت من تكلفة إنتاج السلع والخدمات، التي لا تزال تنتج محلياً وزادت من الضغوط التضخمية على الأسعار فأدت إلى

تراجع قيمة العملة المحلية بشكل أكبر.¹

لقد أثرت التدابير الاقتصادية على كافة القطاعات الاقتصادية وهي جانب مهم في التراجع الاقتصادي، وأدت إلى تقييد التجارة في كافة القطاعات المهمة والمعاملات مع المؤسسات المالية الرئيسية، وتمنع تعافي عدد من القطاعات الإنتاجية الحيوية مثل الزراعة والصناعة عن طريق رفع الكلف الإنتاجية والتأثيرات السلبية على حركة الاستيراد والتصدير لمعظم المستلزمات والسلع، وتسبب الإنهيار الاقتصادي والتدابير الاقتصادية بتتالي موجات التضخم الجامح، بين 2011 و2021 حوالي 40% سنوياً وكان هناك أربع موجات تضخم في أعوام 2013 و2016 و2020 و2021، كان آخرها مع الأزمة في لبنان وفرض قانون قيصر وفيرس كورونا، ومن الممكن أن تستمر المستويات المرتفعة من التضخم في ظل النزاع القائم في شرق أوروبا الذي يعكس آثار سلبية على أسعار المستلزمات الضرورية والبضائع.²

الفرع الثاني

انخفاض سعر صرف الليرة السورية مع بداية عام 2011

أولاً- تتالي انخفاض سعر الصرف منذ عام 2011: لقد أخذ سعر صرف الليرة السورية مقابل الدولار الأمريكي اتجاهًا هابطاً منذ بداية الأزمة، ودخل ضمن قناة سعرية هابطة، ومن غير المتوقع أن يتمكن من تغيير اتجاهه، في ظل قوى العرض والطلب الحالية، ومن دون وجود أحداث جوهرية تؤثر على العوامل الحقيقية وعلى السوق أيضاً، وقد سجّل سعر صرف الليرة السورية أمام الدولار خلال العام الأول من الأزمة انخفاضاً من 47 ليرة سورية للدولار الواحد إلى مستوى 60 ليرة سورية نهاية عام 2011، وتراجع سعر صرف الليرة السورية بما يعادل (28%) أمام الدولار، وجاءت هذه الانخفاضات نتيجة التدابير القسرية الأمريكية على التحويلات بالدولار الأمريكي من وإلى سورية، والتدابير الاقتصادية الغربية والعربية، إلى جانب تطور الأوضاع الأمنية والمضاربة، وانخفاض الصادرات وزيادة الواردات وهجرة رؤوس الأموال إلى الخارج، وتراجع حجم التدفقات النقدية بالقطع

¹. ربيع نصر. زكي محشي. جاد الكريم جباعي. نبيل مرزوق. خلود سابا، سورية "مواجهة التشطي"، تقرير يرصد آثار الأزمة السورية خلال العام 2015، مرجع سابق، ص 7.

². موجز الموازنة "الموازنة العامة للدولة في الجمهورية العربية السورية للعام 2022، مرجع سابق، ص 7.

الأجنبي الواردة من الخارج.¹

إنَّ استمرار العوامل السابقة عزَّز من وتيرة انخفاض سعر صرف الليرة السورية خلال عام 2012 أيضاً فانخفض من 64 ليرة سورية للدولار الأمريكي، إلى حوالي 93 ليرة بنهاية عام 2012، أي بنسبة 45%، وتعرَّض سعر الصرف لانخفاضات عدة ومتتابة، ومع استمرار الأزمة خلال 2014 و2015، والعوامل المرافقة لها، من تردّي الأوضاع الأمنية واستمرار العمليات العسكريّة في عدد من المناطق، وضبابيّة المشهد المحيط بالوصول إلى حلّ سياسي للأزمة السورية، وتمديد فرض التدابير الاقتصاديّة القسريّة الغربيّة والعربيّة على سورية، إلى جانب الاعتماد على المستوردات لتلبية احتياجات القطر المختلفة، وفي ظلّ تعطلّ عجلة الإنتاج والتشغيل، والمضاربة على سعر صرف الليرة، وتراجع موارد الدولة النفطية وغير النفطية إلى درجة كبيرة، واستنزاف الاحتياطات الأجنبية غيرها من العوامل الاقتصاديّة وغير الاقتصاديّة، استمر تراجع سعر الصرف.

تتالت الانخفاضات في سعر صرف الليرة السورية خلال سنوات الأزمة، ويعود ذلك إلى عوامل اقتصاديّة وأخرى غير اقتصاديّة، فانخفض سعر الصرف (391 ل.س مقابل دولار واحد) بحوالي ثمانية أضعاف حتى نهاية عام 2015، في الوقت الذي تجاوز فيه الدولار عتبة 400 ل.س في السوق السوداء، أي انخفضت قيمة الليرة السورية أمام الدولار الأمريكي (88%)، ورغم هذا التراجع الكبير في سعر صرف الليرة، إلّا أنّه لا يمكن وصفه بانهايار في قيمة الليرة السورية إذا ما تمت المقارنة بين حجم التأثيرات التدميريّة للأزمة في الاقتصاد السوري، وبين تراجع سعر صرف الليرة السورية أو حتى عند المقارنة مع الدُول التي تعرضت لظروف مشابهة لما تمرُّ به البلاد مثل العراق ولبنان، إذ انهار سعر صرف الدينار العراقي والليرة اللبنانية انهياراً كبيراً، ولم يعد لهما قيمة في عمليات التبادل.²

وقد تأثر سعر صرف الليرة السورية مقابل العملات الأجنبية سلباً عام 2013، تأثراً كبيراً بالعوامل غير الاقتصاديّة وعمليات المضاربة، والتهديدات الأمريكية والاسرائيلية بتوجيه ضربة عسكريّة إلى سورية، وتعرّض سعر الصرف لانخفاضات عدة ومتتابة متجاوزاً عتبة (300) ل.س، ليستقر في نهاية عام 2013، عند (146)

¹. تأثيرات الأزمة في الاقتصاد السوري (2011-2015)، مرجع سابق، ص 33.

². المرجع السابق، ص 33.

ل.س، ومع استمرار الأزمة على سورية واستمرار العمليات العسكرية وتمديد فرض التدابير الاقتصادية الغربية والعربية على سورية، إلى جانب الاعتماد على المستوردات لتلبية احتياجات القطر، وفي ظل تعطل عجلة الإنتاج والتشغيل، والمضاربة على سعر الصرف، وتراجع واردات الدولة النفطية وغير النفطية إلى درجة كبيرة، واستنزاف الاحتياطات، استمر تراجع سعر الصرف، عاود سعر صرف الليرة بالتقلب ليُسجل خلال شهر أيار 2014 سعراً بلغ بالمتوسط 1.172¹

في عام 2015 كان سعر الصرف 220 ليرة، وصل إلى عتبة 300 ليرة في شهر نيسان، وقد وصل مع نهاية عام 2015 إلى 391 ليرة سورية للدولار الأمريكي الواحد علماً أن سعر صرف الليرة مقابل الدولار في السوق السوداء قد تجاوز عتبة 400 ليرة سورية،² وقد سجل سعر الصرف انخفاضاً عام 2016، ووصل في أيار إلى 645 ليرة أمام الدولار، وتراوح بين (410) و (550) ليرة عام 2017،³ ووصل إلى ما فوق 570 في شهر كانون الأول عام 2018.⁴

لقد استقرت الليرة السورية بين عامي 2017 و 2018، كما شهدت تحسناً مؤقتاً، وقد انخفض سعر الصرف الرسمي من 494 ليرة إلى 434 ليرة مقابل الدولار في تشرين الثاني 2017، ولم يكن هذا التحسن مرتبطاً بسياسة المصرف المركزي وإجراءاته القائمة على وقف التدخل المباشر في السوق للحفاظ على ما تبقى من الاحتياطات الوطنية، بل أيضاً ببعض التطورات التي طرأت على الاقتصاد، من تحسن في بيئة العمل لبعض الشركات السورية في بعض القطاعات عام 2017، وتأمين قرض جديد من إيران، واستعادة الجيش العربي السوري السيطرة على عدد من المناطق التي كانت تحت سيطرة داعش، لكن ذلك كله لم يكن كافياً لوقف الانخفاض المستمر في قيمة الليرة السورية.

¹. عبد الرزاق حساني، تطور سعر صرف الليرة السورية وعلاقته بالرقم القياسي لأسعار المستهلك خلال الأزمة الراهنة، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 31، العدد الثاني، 236-207، دمشق، سورية، 2015، ص 211.

². تأثيرات الأزمة في الاقتصاد السوري (2011-2015)، مرجع سابق، ص 33.

³. - سعر صرف الليرة السورية مقابل الدولار. موقع الليرة اليوم. 12/1/2020 الرابط <https://sp-today.com/en/> - طلال ماضي، كيف كان أداء الليرة السورية أمام الدولار الأمريكي خلال العام 2019؟، تاريخ 8/1/2020، 4/2/2021 17:14 الرابط

<https://b2b-sy.com/news/1033347053/>

⁴. المرجع السابق.

مع بداية عام 2019 بدأ سعر صرف الليرة السورية ب 500 ليرة أمام الدولار الأمريكي، بزيادة تُقدَّر ب 1000% عما كانت عليه عام 2010، وقد واصلت قيمة الليرة خسارتها أمام العملات الأجنبية، وفي 3 شباط وصل إلى 535 ليرة، وفي آذار وصل سعر الصرف إلى 545 ليرة، وفي 23 نيسان تجاوز 545 ليرة ووصل إلى عتبة 600 ليرة في منتصف شهر أيار، لينخفض إلى 582 في حزيران، ليعاود الارتفاع في أيلول إلى 660 ليرة، ووصل إلى 700 ليرة في تشرين الأول،¹ وقد حافظت النشرة الرسمية الصادرة عن مصرف سورية المركزي على سعر الصرف 436 ليرة وعلى 434 ليرة لتسليم الحوالات، ليسجل بداية عام 2020 سعراً تجاوز 920 ليرة.²

لقد فقدت العملة السورية منذ عام 2020 حوالي 90% من قيمتها مقابل الدولار، ففي منتصف عام 2019 كان هناك حفاظ على تقارب نسبي بين السعر الرسمي وغير الرسمي مقابل الدولار، إلى أن انخفض عام 2020 بنسبة 220%، فكان السعر غير الرسمي حوالي 1000 ليصبح حوالي 3000 مع نهاية كانون الثاني من عام 2020، لتخسر العملة المحلية 77% من قيمتها عام 2021 وفي شهر نيسان من عام 2022 وصل سعر الصرف غير الرسمي إلى 3.848،³ ومع نهاية عام 2022 وصل إلى 5840 ليرة سورية للدولار الواحد، بفعل التدابير وقلة التوريدات النفطية القادمة إلى البلاد، الأمر الذي أدى إلى شل الحركة الاقتصادية فيها.

ثانياً- العوامل المؤثرة في انخفاض سعر الصرف: هناك عدد من التحديات التي يواجهها الاقتصاد السوري التي تؤثر سلباً في الضغط باتجاه انخفاض قيمة العملة الوطنية، ومن هذه التحديات، خاصة في مرحلة الأزمة الراهنة، إذ تواجه الليرة السورية صعوبات كبيرة تعمل على تراجع قيمتها، وما ينجم عنها من آثار اقتصادية واجتماعية خطيرة، وازدادت تلك الصعوبات بفعل منعكسات الأزمة السياسية الراهنة، والحصار الجائر والتدابير الاقتصادية المفروضة، فانعكس ذلك انخفاضاً على قيمة الليرة السورية، ثم تراجع المستوى المعيشي للفرد بتراجع دخله الحقيقي، إضافة إلى زيادة الطلب على القطع الأجنبي (الرسمي وغير الرسمي) وقلة العرض منه نسبياً، لأسباب موضوعية وغير موضوعية، علماً أن التمييز بين الموضوعي وغير الموضوعي، هي مسألة نسبية، وهذه

¹. موقع الليرة اليوم. 2021/3/11 الرابط <https://sp-today.com/en/>.

². طلال ماضي، كيف كان أداء الليرة السورية أمام الدولار الأمريكي خلال العام 2019؟، مرجع سابق.

³. موجز الموازنة "الموازنة العامة للدولة في الجمهورية العربية السورية للعام 2022، مرجع سابق، ص 9.

الأسباب هي:¹

- تراجع القدرة الاقتصادية والانتاجية للقطر المتمثل بتراجع الكتلة السلعية والخدمية وتقلصها، وعلى الأخص من خلال تراجع الإنتاج (الزراعي والحيواني)، والإنتاج الحرفي ومنتجات الصناعة التحويلية، ما أدى إلى زيادة الاستيراد لتلبية احتياجات المواطنين، أي زيادة الطلب على القطع الأجنبي إما من احتياطي المصرف المركزي أو من عرض السوق السوداء، ومن ثمّ إلى مزيد من الاستنزاف لمخزوننا الوطني من القطع الأجنبي.

- التراجع الشديد في إيرادات القطع الأجنبي من قطاع السياحة ومن حصيلة التصدير، وتوقف الاستثمار الأجنبي المباشر، وتراجع تحويلات السوريين في الخارج.

- شدة الطلب على القطع الأجنبي لغايات حماية المدخرات و/أو الاكتناز (بالقطع) بدلاً من الاحتفاظ بالمدخرات و/أو الاكتناز بالليرة السورية، وهذا عاملٌ نفسيٌّ وموضوعيٌّ تخلقه بوصلة الأحداث الأمنية، وبطء أو تسارع تذبذب واتجاه أسعار القطع في السوق السوداء مقابل الليرة السورية.

- شدة الطلب على القطع الأجنبي لغايات تحويل الأموال نحو الخارج لأسبابٍ عدة، وأيضاً لغايات المضاربة والمتاجرة، بعد أن أصبح النقد سلعة لبعض الناس، بدلاً من كونه وسيلة.

- استمرار الطلب على القطع لتغطية الاحتياجات العادية للمواطنين، مثل السفر والطبابة والسياحة والدراسة في الخارج في ظل القلة والندرة النسبية للقطع.

وأخيراً، هناك التدخل المقصود في سوق القطع الأجنبي سواء الداخلي أو الخارجي، و/أو الخارجي بأدواتٍ داخليةٍ لإضعاف قيمة الليرة الوطنية وإحداث اختلالات نقدية واقتصادية واجتماعية. لقد عانت سورية من الأثر السياسي على اقتصادها، بسبب سياستها الخارجية الداعمة لحركات التحرر في المنطقة، والوقوف بوجه المخططات الاستعمارية التي تُحاك ضدّ شعوب المنطقة، وقد كان لذلك ضريبة واضحة، فكان لأحداث 11 أيلول عام 2001 سبب في إدراج سورية ضمن ما أسموه (محور الشر)، تبعه احتلال العراق وتصاعد التهديدات ضدّ سورية، وخاصة بعد اغتيال الحريري عام 2005، وصولاً إلى الأزمة التي بدأت عام 2011، وما رافقها من هجمة

¹. عابد فضلية، انخفاض سعر صرف الليرة السورية وإجراءات مصرف سورية المركزي، ندوة حوارية حول: الوضع المعيشي للمواطن وتحديات الأزمة، الاتحاد العام لنقابات العمال، دمشق، سورية، 2013، ص 16.

إعلامية شرسية وتدابير اقتصادية واسعة، لتضييق الخناق على الاقتصاد السوري واستنزافه.

لقد كان وسطي سعر الصرف عام 2001 (47) ل.س للدولار، ليرتفع إلى (50) ل.س عام 2003، بفعل الأثر الاقتصادي للضغوط السياسية، وقد عملت التدابير الاقتصادية على محاولة إحداث اختناقات في الاقتصاد السوري، كان لها الأثر في تراجع قيمة الليرة السورية مقابل العملات الأجنبية، بسبب ضعف القدرة على استيراد حاجة السوق الداخلية من الخارج بفعل تلك التدابير، ما أدى إلى ارتفاع أسعار المستوردات، وبالنتيجة ارتفاع الأسعار، وتراجع قيمة الليرة السورية. ومع إعلان الولايات المتحدة الأمريكية عن بدء تنفيذ "قانون قيصر" زادت التقديرات حول دخول الأزمة السورية مرحلة جديدة، من بوابة التدابير وسياسات الخنق الاقتصادي للمجتمع والدولة، وانسحاب جانب كبير من تلك السياسات على شركاء سورية في الأزمة، خاصة روسيا وإيران، إضافة إلى تأثيرات محتملة في دول الجوار، مثل لبنان والعراق، بوصفهما "متعاونين" محتملين مع سورية.

لأن سياسات الخنق الاقتصادي الأمريكي ضد سورية حسب قانون قيصر تمثل حلقة جديدة في تسلسل حلقات سابقة من التدابير والإجراءات القسرية أحادية الجانب حيال سورية، ويجري تطبيق الكثير منها في الواقع بحكم السياسات التي تتبعها الولايات المتحدة الأمريكية في الأزمة السورية. فإن ذلك القانون يعزز من تأثيرات الخنق الاقتصادي تلك ومنعكساتها ويجعلها أكثر شمولاً وأبعد تأثيراً، وهي بالنتيجة تطل سعر الصرف وتؤثر به من خلال:¹

- إيقاف شبه كامل لتدفقات الأموال والسلع من وإلى سورية.
- تحويل العمليات إلى "اقتصاد الظل"، أي إلى شبكات رجال الأعمال والمال والسمارة، إما عن طريق التهريب من الحدود، أو عبر عمليات غير رسمية ووسطاء، بما يضمن استمرار التدفقات والتفاعلات الاقتصادية والتجارية، حتى لو كانت التكلفة عالية.
- تطبيق التدابير على المتعاملين من أفراد وشركات من غير السوريين الأمر الذي وضعها تحت مخاطر كبيرة، ما دفع كثيراً منها إلى الإحجام عن التعامل المباشر.

¹. عقيل سعيد محفوض، "السياسة بالاقتصاد: قانون قيصر في الحرب السورية، الأهداف والتأثيرات والاستجابات"، "مداد" مركز دمشق للأبحاث والدراسات، دمشق، سورية، 2020، ص 8.

- زيادة التكاليف والأعباء المالية والإدارية واللوجستية على المتعاملين ومن ثم الاقتصاد الوطني، ما يتسبب بارتفاع كبير في الأسعار وتدني في الثقة والجودة.

كل ذلك وغيرها من المسائل الأخرى اللاحقة لقانون قيصر أدت إلى زيادة سعر صرف الليرة السورية بسبب التدابير المالية، والصعوبات الناتجة والمتربة في التحويلات والتدفقات المالية، والأهم هو التراجع الكبير في حجم الإنتاج أكثر من 60% في قطاعات كثيرة، وبالنتيجة استنزاف الدولة ومؤسساتها احتياطاتها المالية الأجنبية، ودفع المتعاملين للبحث عن بدائل للتحويل وفق أسعار الصرف غير الرسمية، وتحويل شريحة كبيرة من الناس، بما في لك رجال المال والأعمال، لمواردهم المالية، إلى مصارف في الخارج، أو تحويل الموارد والمدخرات المالية إلى ذهب أو عقارات، أو حتى الامتناع عن إيداعها في المصارف، إضافة إلى تراجع التدفقات المالية للسوريين في الخارج عبر النظام المصرفي الرسمي، وتفضيلهم اللجوء إلى بدائل للتحويل والصرف.¹

¹. المرجع السابق، ص 8 - 9.

الباب الثاني

السياسة المالية والنقدية المتبعة في سورية في ظل التدابير الاقتصادية الدولية

الباب الثاني

السياسة المالية والنقدية المتبعة في سورية في ظل التدابير الاقتصادية الدولية

تمهيد وتقسيم:

إن نتائج الأزمة على سورية التي بدأت عام 2011، وما رافقها من فرض تدابير اقتصادية قسرية من أطراف دولية مختلفة، بدأت بالظهور على نحو واضح بسبب مجموعة من الظواهر الاقتصادية والمؤشرات المختلفة، تحديداً لجهة ما يتعلق بتوافر المشتقات النفطية المحرك الأساسي للنشاط الاقتصادي والتجاري والصناعي، وبعض السلع الأخرى التي باتت تخضع لبرنامج تقنين مشدد، وإعادة هيكلة صارمة وفق سلم بدائل وأولويات ليس على مستوى القطاع العائلي فحسب، بل الحكومي أيضاً، إذ تم إصدار بعض القرارات التي تستهدف تخفيض حجم الإنفاق العام، بشقيه الجاري والاستثماري لعام ألفين وتسعة عشر.

إن مظاهر الأزمة الاقتصادية في سورية ومؤثراتها ليست حديثة، ومعروفة للجميع، بكونها واقعاً معاشاً وملموساً، وقد امتدت لسنواتٍ طوال، بدأت مع سنوات الأزمة الأولى، لكن الجديد فيها هو أنها تعمقت أكثر، مع بدء التشدد في تطبيق إجراءات الحصار الاقتصادي، وتضييق الخناق على الدولة السورية، ما جعل صنّاع القرار الاقتصادي ومنفذي السياسات الاقتصادية والبرامج أمام استحقاقاتٍ كبرى، لجهة ما يتعلق بطبيعة البدائل والسياسات الاقتصادية الداخلية والخارجية التي يتعين على الحكومة السورية أن تتبناها لإعادة الإعمار والبناء من جديد، لإخراج الاقتصاد من الواقع القائم الذي دخله إثر الانخفاض الكبير في سعر صرف الليرة السورية، وارتفاع مستويات العجز في موازين السلع الاستراتيجية، فهل تمكّنت الأدوات التقليدية النقدية والمالية الإسعافية، التي سارت الحكومة على اتباعها في ظل ضعف مؤسسات الدولة، من معالجة الأزمة الراهنة، أم لم تتمكن وزاد في تعميها، هذا ما سنعرضه في هذا الباب، وفق الآتي:

الفصل الأول: السياسة المالية في سورية في ظل التدابير الاقتصادية الدولية.

الفصل الثاني: السياسة النقدية في سورية في ظل التدابير الاقتصادية الدولية.

الفصل الأول

السياسة المالية في سورية في ظل التدابير الاقتصادية الدولية

تمهيد وتقسيم:

لم تستطع الدول النامية ومن ضمنها سورية الوصول بسياساتها المالية المتبعة إلى تحقيق الأهداف المطلوبة، بسبب المشكلات التي تعاني منها أدواتها المالية المستخدمة من انخفاض في نسبة الاقتطاع الضريبي، أما القروض العامة، فإن أثرها في دفع عجلة التنمية الاقتصادية نحو الأمام ما زال ضعيفاً، ويتم استخدام تلك القروض في تمويل عجز الموازنة أو من أجل تمويل المشروعات الاستثمارية الإنتاجية التي اقترضت من أجلها من الخارج. وبالنظر إلى سورية خاصة، أسهمت السياسة المالية المعتمدة على مصدر أحادي في الحصول على الجزء الأكبر من الإيرادات وهو قطاع النفط في تعرض الاقتصاد باستمرار للصدمات.

تركزت التدابير القسرية التي فرضتها الدول أثراً واضحاً منذ بداية فرضها عام 2011، إلا أن الأزمة السورية لم تقتصر على ميدان السياسة واستخدام القوة الناعمة، إنما تعدى ذلك لتشمل حرباً شاملة على الأراضي السورية تبعها دمار لحق القطاعات والبنى التحتية والممتلكات العامة والخاصة كلها، وكان لها أثر كارثي في مختلف نواحي الحياة الاقتصادية، والاجتماعية والإنسانية، وقد تزامنت تلك التدابير المفروضة مع اشتداد المعارك العسكرية بين الجيش العربي السوري والمجموعات الإرهابية المتطرفة التي تسربت عبر الحدود بتسهيل من بعض الدول المجاورة، وكان من اللازم أن تنقل الدولة تركيزها إلى ساحات المعارك العسكرية والسياسية فضلاً عن تأمين متطلبات الحياة وسبل العيش للمواطنين السوريين وفق إجراءات آنية ومرحلية بعيدة عن التخطيط الممنهج، يتولى هذا الفصل معالجة السياسة المالية المتبعة في سورية بما تقوم عليه من سياسة إنفاقية وإيرادية، لاحقة للتدابير الاقتصادية الدولية التي فرضت في الثمانينيات، وتلك التي تم فرضها منذ عام 2011 حتى الآن، للوقوف على معرفة فيما إذا كان قد طرأ أي تعديل على تلك السياسة على مدى تلك العقود، وفق المبحثين الآتيين:

المبحث الأول: السياسة الإنفاقية المتبعة في سورية.

المبحث الثاني: السياسة الإيرادية المتبعة في سورية.

المبحث الأول

السياسة الإنفاقية المتبعة في سورية

كما نعلم أنَّ النفقة العامة في البلدان النامية تُشكّل المصدر الرئيسي لخلق المنافع العامة، وعلى حجمها يتوقف تحقيق الرفاه العام والتقدم، كما أنَّ مستوى النمو ارتبط في كثير من هذه البلدان بالازدياد المطرد للنفقات العامة، نظراً إلى ضعف النفقات الأخرى، لأنها لا تهدف أساساً إلى تحقيق أغراض عامة. ويشكل الإنفاق الحكومي جزءاً مهماً من الطلب الكلي، فكلما ازداد حجم الإنفاق العام، ازداد الطلب الكلي في الاقتصاد الوطني وأدى ذلك للرواج الاقتصادي. وعلى العكس فإنَّ انخفاض حجم الإنفاق العام سوف يوقع الاقتصاد في حالة من الجمود والانكماش.

من شأن هذا المبحث أن يعالج سياسة الإنفاق التي تمَّ السير وفقاً لها في سورية بالتوازي مع مراحل فرض التدابير الاقتصادية القسرية من قبل الدّول في الثمانينيات، وتلك التي فُرضت منذ عام 2011، على مرحلتين، الأولى هي السياسة المتبعة حتى عام 2000 في المطلب الأول، والثانية هي السياسة المتبعة حتى عام 2019، فيما يلي:

المطلب الأول: سياسة الإنفاق العام في سورية حتى اعتماد اقتصاد السوق.

المطلب الثاني: سياسة الإنفاق العام في سورية حتى الآن.

المطلب الأول

سياسة الإنفاق العام في سورية حتى اعتماد اقتصاد السوق

كانت الدولة في تلك المرحلة وما زالت تتبنى شعار الخدمات المجانية وشبه المجانية للمواطنين، خاصة في مجال الصحة والتعليم والثقافة والرعاية الصحية والرياضة، وكانت تحافظ على القطاع العام بهدف تنفيذ توجهاتها الاقتصادية في الاقتصاد السوري، وإلى جانب ذلك تنفذ مشروعات القاعدة الأساسية من طرقات وجسور وسكك حديدية ومطارات ومرافئ وماء وكهرباء واتصالات وغيرها، وهذا ما يفرض على الدولة زيادة حجم الإنفاق العام باستمرار، بشقيه الاستثماري والجاري.

يتمحور هذا المطلب حول بحث سياسة الإنفاق العام في سورية على مرحلتين، الأولى حتى عام 1995، والثانية حتى عام 2000، في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: سياسة الإنفاق العام حتى عام 1995.

الفرع الثاني: سياسة الإنفاق العام حتى عام 2000.

الفرع الأول

سياسة الإنفاق العام حتى عام 1995

اعتمدت الحكومة في سياستها المالية على زيادة حجم الإنفاق العام، لكي تؤثر على الناتج المحلي الإجمالي، وقد سُميت هذه المرحلة بمرحلة الانفتاح الاقتصادي، نتيجة اتخاذ الحكومة مجموعة من الإجراءات وإصدار عدد من القوانين، وتمّ بموجب القانون رقم 19 لعام 1990 السماح للمغتربين باستيراد السلع التي يرغبونها، والسماح لهم بإقامة استثمارات زراعية أو صناعية، واستيراد كامل تجهيزاتها مع الإعفاء الكامل من الرسوم الجمركية،¹ كما تمّ إصدار قانون الاستثمار رقم (10) لعام 1991 الذي سمح للقطاع الخاص الوطني والأجنبي بالاستثمار في البلاد على عكس المراحل السابقة، والقانون رقم (20) لعام 1991 القاضي بتخفيض الشرائح الضريبية العليا من (66%) إلى (45%) وذلك بهدف تشجيع الاستثمار الأجنبي داخل سورية، كما تمّت

¹. قانون المغتربين رقم (19) لعام 1990، منشورات وزارة المالية 1990، ص 27.

عملية ربط الاستيراد بالتصدير والسماح لمصدري السلع الزراعية بتخصيص (75%) من قطع التصدير لاستيراد بعض السلع الصناعية و(25%) تصرف من المصرف التجاري بالسعر الحكومي،¹ ومن خلال زيادة حجم الطلب الكلي في الاقتصاد السوري بشقيه الجاري والاستثماري أسهمت بوضوح في تشجيع الإنتاج خلال هذه المرحلة، وكانت الحكومة تعتمد في تمويل الانفاق العام، ليس على الضرائب وإنما على مصادر أخرى، هي:²

1- فروقات الأسعار (الضرائب غير المباشرة) التي فُرضت على الطاقة وتشكل حوالي (27%) من الإيرادات العامة للأعوام 1994-1995، لأنَّ الإيرادات العامة لعامي 1994-1995 كانت (144.16-162.4) على التوالي، كما وردت في الموازنة العامة للدولة، وفروقات الأسعار كانت لنفس الأعوام (39.7-44.7) على التوالي كما وردت في الباب الثامن من الموازنة تحت بند إيرادات مختلفة للأعوام المذكورة، وكان لذلك المصدر أثر في رفع تكاليف الصناعة السورية، وبالتالي ارتفاع الأسعار وتخفيض قدرة الصناعة السورية على المنافسة في السوق الدولية.

2- الإصدار النقدي وقد بلغ حجم العجز المالي 26.3 مليار ل.س عام 1990، وهي تشكّل (40%) من حجم الإنفاق العام، في حين وصل العجز عام 1995 إلى (36.4) مليار ل.س، وهي تُشكّل (22%) من الإنفاق العام.

3- إيرادات النفط والتي تشكل حوالي (50%) من حجم الإيرادات العامة خلال مرحلة من 1990-1995، وقد تمَّ توجيه الإنفاق العام الاستثماري خلال تلك المرحلة نحو مشروعات الكهرباء والماء والاتصالات وغيرها، بدلاً من التركيز على إقامة مناطق صناعية تستطيع جذب الاستثمارات الأجنبية والعربية وتشغيل العمالة الفائضة وتصنيع المواد الأولية السورية، وقد أسهمت هذه الممارسات في تشكيل ضغوط انكماشية خلال مرحلة 1990-1995.

تطوّر حجم الإنفاق العام الفعلي استمراراً من (58.4) مليار ل.س عام 1990 ليصل إلى (144.7) مليار ل.س عام 1995، كما أنَّ معدلات نمو الناتج تأثرت بمعدلات نمو الإنفاق العام، فكلما ازداد معدل نمو

¹. محمد العمادي، تجربة سورية في تحرير التجارة وسياسات الإصلاح الاقتصادي، وزارة الاقتصاد والتجارة بمناسبة معرض دمشق الدولي، دمشق، 1994، ص 27.

². د. علي كنعان، المالية العامة والإصلاح المالي في سورية، مرجع سابق، ص 217.

الإنفاق العام يزداد معدل نمو الناتج، ففي عام 1990 بلغ معدل نمو الإنفاق العام (13%) في حين وصل معدل نمو الناتج إلى (28.5%)، وفي عام 1991 بلغ معدل نمو الإنفاق العام (13.5%) وبلغ الناتج (19.0%)، أما في عام 1995، فقد انخفض معدل نمو الإنفاق العام إلى (9.8%) وعليه انخفض معدل نمو الناتج إلى (12%). وهذا التذبذب في العلاقة بين معدل نمو الإنفاق العام ومعدل نمو الناتج يعود لسببين:

أ- اعتماد الدولة على فروقات الأسعار في تمويل الإنفاق العام ما أسهم في زيادة الأسعار، ورفع تكاليف الإنتاج، وبالتالي تخفيض الإنتاج وتخفيض حجم التصدير الصناعي من السلع السورية.

ب- ظهور فكرة جامعي الأموال عام 1993، وتهريب الكثير من المدخرات الفردية عبر السماسرة الذين تلاعبوا بأموال الأفراد وأخرجوها إلى لبنان والأردن، ما أثّر في حجم السيولة وعلى معدلات نمو الناتج بمعزل عن الإنفاق العام، أي خفض هذا العامل الأثر المباشر والقوي للإنفاق العام في الناتج.

الفرع الثاني

سياسة الإنفاق العام حتى عام 2000

في تلك المرحلة ظهر في سورية حالة ركود بسبب اتباع الحكومة سياسات تقشفية، وتمّ تخفيض حجم الإنفاق العام فتمتدّ الركود الاقتصادي وتراجع معدل نمو الناتج في السنوات الأخيرة وسجل عام 1999 بالأسعار الثابتة (-2%) وهي مؤشر على الإجراءات المالية غير الإيجابية.¹

بدأ الإنفاق العام يتراجع منذ عام 1995، ففي حين بلغ (9%) عام 1999، وصل إلى (-3.5%) ثم ارتفع إلى (9.5%) عام 2000، وهذا يدل على الأثر السلبي الذي يؤديه الإنفاق العام، فبدلاً من زيادة الإنفاق العام وتمويل الأنشطة الإنتاجية والخدمية، كانت الدولة تنفذ حوالي (70%) فقط من خطة الموازنة العامة، وكان هدفها هو التخلص من التضخم الذي كان مرتفعاً عام 1990، بينما وصل إلى معدلات سالبة عام 1999، وإذا تمت المقارنة بين الطلب الكلي والعرض الكلي (الناتج المحلي الإجمالي) يتبين أنّ هناك فجوة بدأت عام 1996 بمقدار (6.85) مليار ليرة لتصل إلى (10.7) مليار ليرة عام 2000، وفي هذه الحالة كان على الدولة القيام

¹ د. علي كنعان، المالية العامة والإصلاح المالي في سورية، مرجع سابق، ص 223-225.

بزيادة الإنفاق العام بمعدلات أكبر لتحفّز الطلب الذي أسهم في زيادة الإنتاج وإخراج الاقتصاد من حالة الركود.¹ أما عن علاقة الإنفاق العام بالنتاج، فإنَّ النسبة بينهما تراجعت من (25%) عام 1995، إلى (21.6%) عام 2000، وهذا يعكس سياسة الركود الموجّهة، لأنَّ الإنفاق يجب أن يتزايد مقارنةً بالنتاج، أي كلما ازداد الإنفاق العام يمكن أن يزداد الناتج حتى الوصول إلى مرحلة التشغيل الكامل، بينما هنا ركود وتراجع إنفاق بدلاً من زيادته الأمر الذي أسهم في تعميق أزمة الركود خلال المرحلة.

الجدير بالذكر أنَّ الطلب الكلي لم يستطع مواجهة العرض الكلي (النتاج)، وظهرت فجوة واضحة منذ عام 1996، وبدأت هذه الفجوة بالزيادة فكانت (28.5) مليار ليرة سورية عام 1996، وارتفعت إلى (109.7) مليار عام 2000، وهي تشكّل (12%) من الناتج، وفي مثل هذه الأحوال يجب على الدولة زيادة حجم الإنفاق لتخفيض هذه الفجوة، من خلال زيادة الرواتب والأجور وتحسين الخدمات الاجتماعية للمواطنين، الأمر الذي يسهم في إخراج الاقتصاد من حالة الركود.

وعامة يمكن القول إن سياسة الإنفاق العام خلال المرحلة 1995-2000، قد أدت تأثيراً سلبياً، وكانت السبب في تعميق الركود بدلاً من تخفيف حدّته، وتعود هذه السياسة للتوجّهات العامة للحكومة، التي كانت تحاول من خلالها تخفيض معدلات التضخم المرتفعة وتحقيق الاستقرار في قيمة العملة الوطنية لجلب المستثمرين إلى سورية، ثم الوصول إلى دولة غنية لديها احتياطات كبيرة، شكّلت الحكومة مجموعة احتياطات نتيجة عدم تنفيذ الموازنة بلغت عام 2000 حوالي 355.6 مليار ل.س.² وقد أسهمت هذه الاحتياطات في تخفيض حجم السيولة الوطنية وفي تخفيض حجم الطلب الكليّ الأمر الذي أدى إلى تعميق الركود.

¹. هيفاء غدير غدير، السياسة المالية والنقدية ودورها في الاقتصاد السوري، الهيئة العامة السورية للكتاب، وزارة الثقافة، دمشق، سورية، 2010، ص 217.

². المجموعة الإحصائية السورية لعام 2001، ميزانية المصرف المركزي ودائع الحكومة لدى المصرف المركزي، ص 484.

المطلب الثاني

سياسة الإنفاق العام في سورية حتى الآن

عملت الدولة منذ عام 2000، على إقامة نوعٍ من التوازن بين الإنفاق الاستثماري والإنفاق الجاري، ففي عام 2000، كان الفرق بين حجم الإنفاق الجاري والاستثماري (كما ورد في الموازنة السورية وليس الإنفاق الفعلي) ضئيلاً ليتساوى حجم الإنفاق بينهما عام 2001، ثم أعطت الحكومة الأفضلية للإنفاق الجاري، إيماناً منها بضرورة تقليص تأثيرها في النشاط الاستثماري وإفساح المجال أمام القطاع الخاص وخاصة مع اعتماد نهج اقتصاد السوق، يتولى هذا المطلب دراسة السياسة الإنفاقية في سورية أيضاً على مرحلتين، الأولى تمتد من عام 2000 حتى عام 2010، والثانية من عام 2010، حتى 2022، من خلال الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: سياسة الإنفاق العام حتى عام 2010.

الفرع الثاني: سياسة الإنفاق العام حتى عام 2022.

الفرع الأول

سياسة الإنفاق العام حتى عام 2010

في عام 2005 كان الفرق واضحاً في الموازنة بين الشقين الاستثماري والجاري وبلغت الفجوة بينهما نحو مئة مليار ل.س لمصلحة الإنفاق الجاري الذي بلغ 280 مليار ل.س.¹

أولاً- الإنفاق الجاري والإنفاق الاستثماري: كان الهدف من تخفيض مخصصات الإنفاق الاستثماري لمصلحة الإنفاق الجاري هو عقلنة الاقتصاد السوري، ولكن هذا التخفيض إذا كان مفيداً على المدى القصير إلا أن الاستمرار بخفض اعتماداته على المدى الطويل قد يؤدي إلى تراجع معدلات النمو الاقتصادي، خصوصاً إذا لم تستطع الدولة توجيه القطاع الخاص فيما يخدم الأهداف العامة من امتصاص بطالة وتوفير فرص جديدة للعمل.²

لقد بقي الإنفاق الاستثماري يعاني من انخفاض وظهرت فروقات واضحة بين المخطط والمنفذ، وقد

¹ هيفاء غدير غدير الإنفاق العام ودوره التنموي في الاقتصاد السوري، مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمية، سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية. المجلد 30، العدد 3، 141 - 158، اللاذقية، سورية، 2008، ص 149.

² رامز باذيب. صافي شجاع. الإنفاق العام في سورية بين إلغاء الدعم وزيادة الأجور، المركز الاقتصادي السوري، أصحاب القرار، الإصدار رقم 35، دمشق، سورية، 2006، ص 2.

بلغت نسبة التنفيذ للأعوام (2000-2001-2002-2003-2004-2005) على التوالي ما مقداره (75%-72%-66%-70%-75%-56%) وتعدُّ هذه المعدلات غير مقبولة (إذ تتراوح النسب العالمية لتنفيذ الموازنة ما بين (95%-98%) ولا تعكس سياسة مالية توسعية بل تحمل في جوهرها الانكماش، فكلما انخفض حجم تنفيذ الموازنة ازداد الركود،¹ إذ يتم تجميد أموال قد تستعمل في مجالات أخرى، بينما كانت نسب تنفيذ الإنفاق الجاري تتجاوز حدود (90%)، وإن متوسط الإنفاق العام في سورية حتى عام 2006، بلغ حوالي 300 دولار للفرد الواحد، في حين بلغ أكثر من 1000 دولار في البلدان المجاورة، وهو بدوره أقل بكثير من البلدان المتقدمة التي يتجاوز الإنفاق العام فيها 6000 دولار في السنة للفرد الواحد.²

لقد اعتمدت الحكومة على وسائل تدخّل تنموية للخروج من مرحلة الركود الاقتصادي التي دخل فيها الاقتصاد السوري خلال النصف الثاني من التسعينيات، وقد ارتفعت نسبة الإنفاق العام من الناتج المحلي الإجماليّ بالأسعار الجارية خلال المرحلة 2000-2004 لتبلغ أعلى قيمة لها عام 2003 بنسبة (33.2%)، وقد رافق هذا الارتفاع انخفاض في نسبة الإيرادات العامة إلى (30.1%) في العام نفسه، ما أدى إلى ازدياد عجز الموازنة العامة. ومنذ عام 2004 أخذت السياسة المالية منحىً جديداً قائماً على سياسة ضغط النفقات العامة فانخفضت انخفاضاً ملحوظاً عام 2005 لتصل إلى (23.7%) من الناتج، وترافق ذلك مع تبني نهج اقتصاد السوق الاجتماعي رسمياً، ومع تعرض سورية لضغوط اقتصادية عام 2005 تدهور العجز الإجمالي حتى بلغ أعلى قيمة له (5%) من الناتج. وقد استطاعت السياسة المالية العامة تخفيض عجز الموازنة، كما عملت على زيادة الرواتب والأجور، وترشيد الإنفاق الإداري، وزيادة الإيرادات المحلية، وتوفير الاعتمادات للمشروعات الاستثمارية، إلا أنّ هذه الزيادة الحاصلة في الإيرادات مؤقتة، فقد اعتمدت بالدرجة الأولى على الإيرادات النفطية التي هي في تناقص مستمر، ولم تأت من تعدّد مصادر الإيرادات كما هو مستهدف، كما أنّ زيادة الاعتمادات على المشروعات الاستثمارية لم تكن مدروسة من خلال جدوى اقتصادية ولم تحقّق الغاية المرجوة منها، فالموارد لم تخصّص بالشكل الكفء.

¹. المرجع السابق، ص 4.

². هيفاء غدير غدير، الإنفاق العام ودوره التنموي في الاقتصاد السوري، مرجع سابق، ص 149.

لقد توزعت النفقات العامة ما بين (65%) نفقاتٍ جاريةٍ، و(35%) نفقاتٍ استثماريةٍ، وقد بقيت الفجوة بين الإنفاق الجاري والاستثماري كبيرة (7%) بالمقارنة بالنسبة المخطط لها (4%). ويأتي ضعف الإنفاق العام نتيجة طبيعية لضعف الإيرادات المحققة، إلا أنه في الوقت نفسه يوحي بتراجع واضح في تأثير الدولة وحجم تدخلها في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية. وكان تأخر في عدد من السياسات والإجراءات التي أوصت بها الخطة الخمسية التاسعة وترك تنفيذها (كإعادة النظر بالإعفاءات الضريبية بما يخدم الأهداف التنموية للاقتصاد، فإن كثرة الإعفاءات الضريبية شكّلت عبئاً)، كما لم يتم معالجة مشكلة العجز التمويني وعجز المشتقات النفطية وتوجيه هذا الدعم لمستحقيه ليطال الفئات الأكثر فقراً والأكثر حاجةً له.¹

ثانياً- الإعانات والدعم: أما بالنسبة إلى حجم الدعم والإعانات فقد بلغ (2.6%) من إجمالي الإنفاق عام 2003، ووصل الدعم المقدم للمواد التموينية في العام نفسه حوالي (28) مليار ل.س، لكنّ هذا الدعم يوزع على جميع المواطنين دون تمييز بين الأغنياء والفقراء، أما المشتقات النفطية فقد بلغ دعمها نحو (38) مليار، ومع تزايد أسعار النفط العالمية إلى (50) دولاراً وسطياً لبرنت، يُصبح الدعم قريباً من (113) مليار ل.س للمشتقات، كما وصل الدعم الحكومي لأسعار المحروقات عام 2004 إلى (200) مليار ل.س، من أصل إجمالي الموازنة العامة والبالغة (460) مليار ل.س، وهذا الدعم للمحروقات استنزف حوالي (86%) من الإنفاق الجاري لعام 2004 البالغ (232.5) مليار ل.س.² فالمازوت على سبيل المثال كان من أهم السلع المدعومة، وبلغ سعر لتر المازوت (7) ليرات سورية، بينما سعره في الدول المجاورة (35) ل.س في لبنان، (27.5) ل.س في الأردن، (12.5) ل.س في العراق، (77.5) ل.س في تركيا، أي إن الدولة كانت تخسر (28) ل.س في كل لتر مازوت تقوم بدفعها دعماً لمادة المازوت وحدها.³

أما البنزين فقد كان الاستهلاك السنوي منه في سورية بحدود (14.4) مليار لتر سنوي (72 مليون برميلاً سنوياً)، يتم إنتاج (90%) منها في سورية من خلال المصافي المتوفرة، ويتم استيراد الباقي من الخارج

¹. تقييم أداء الخطة الخمسية التاسعة 2001-2005، هيئة التخطيط والتعاون الدولي، الجمهورية العربية السورية، 2006، ص 26.

². هيفاء غدير غدير، الإنفاق العام ودوره التنموي في الاقتصاد السوري، مرجع سابق، ص 150.

³. عدنان عبد الرزاق، إعادة توزيع الدعم، مجلة الاقتصاد والنقل، السنة الثالثة، دمشق، سورية، 2007، ص 7.

(تُقدَّر مستوردات البنزين بحدود (7.2) مليون برميل سنوياً)، وبقيَّ سعر البنزين في سورية حوالي (24) ل.س لليتر لمدة طويلة، بينما يصل سعر البنزين في دول الجوار إلى (45) ل.س في الأردن، و(110) ل.س في تركيا، و(40) ل.س في لبنان،¹ وقد تمَّ رفعه في سورية عام 2008 إلى (30) ل.س، ومن ثم إلى (36) ل.س لاحقاً، أي بمعدل (50%) ثم (40) ل.س، على أن يكون هناك ارتفاعات سنوية أخرى وصولاً إلى السعر العالمي في غضون خمس سنوات، بهدف مكافحة التهريب أولاً، وتخفيف نسبة الأموال المخصصة للدعم ثانياً، وبالتالي توجيه هذه الأموال إلى مستحقي الدعم الحقيقيين من أصحاب الدَّخل المحدود.²

ثالثاً- الرواتب والأجور: أما عن الرواتب والأجور، فمن المعروف أنَّ سورية من الدَّول التي تعاني من تدنِّي مستويات الرواتب والأجور، إذ يبلغ وسطي رواتب (66%) من العاملين في الدَّولة والقطاع العام أقل من (7500) ل.س، ولا يزيد وسطي الأجور في القطاع الخاص عن مثيلاته في القطاع الحكومي، والجدير بالذكر أنَّه في عام 1968، كان عدد العاملين بأجر في القطر (450) ألف عامل، وكانوا يُشكِّلون (30%) من مجمل العاملين في القطر، وينالون (43%) من الدخل القومي، أما في 2005 فإنَّ عدد العاملين بأجر هو في حدود (60%) من مجمل العاملين ولا ينالون أكثر من (25%) من الدخل القومي، علماً أنَّ هذه النسبة تصل إلى ما بين (50-70%) في الدَّول المتقدمة.³

لقد عمدت الحكومة إلى إحداث زياداتٍ حقيقيةٍ في الرواتب والأجور، ورفعت من سقف الأجور أملاً منها في تحسين مستوى المعيشة لفئة العاملين، في محاولةٍ لتحقيق نوع من التوازن النسبي بينهما، وبين كتلة الأرباح والربويع، فقد قامت في عام 2005 بزيادة الراتب والأجور بمقدار (5%) من الراتب والأجر الشهري، يُضاف إليها مبلغ (800) ليرة، وهو ما يُكلِّف الدَّولة حوالي (22) مليار ل.س سنوياً.⁴

ولقد أشار المسؤولون إلى أنَّ هذه الزيادة ستُكلِّف خزانة الدَّولة ما قيمته (22) مليار ل.س سيتم تغطيتها من خلال الموارد المحتملة للخزينة من زيادة أسعار البنزين والاسمنت التي حصلت عام 2006، والتي

¹. رامي باذيب. صافي شجاع، الإنفاق العام في سورية بين إلغاء الدعم وزيادة الأجور، مرجع سابق، ص 7.

². هيفاء غدير غدير، الإنفاق العام ودوره التنموي في الاقتصاد السوري، مرجع سابق، ص 150-151.

³. رامي باذيب. صافي شجاع، الإنفاق العام في سورية بين إلغاء الدعم وزيادة الأجور، مرجع سابق، ص 9.

⁴. هاني حمدان. حنان شموط، زيادة الأجور والرواتب جباية .. وليست زيادة، مجلة المال، العدد 10، دمشق، سورية، 2006، ص 18.

تُقدَّر حوالي (15) مليار ل.س، ومن ثمَّ سيتم توفير الفرق الناجم من اعتمادات موازنة الدولة لعام 2006، وخاصة جانب الإنفاق الإداري الحكومي، وسيتم التركيز على الإنفاق غير المنتج (أي تغطي ما قيمته 7 مليارات ل.س من خلال ترشيد الإنفاق غير المنتج)، وهذا برأي بعضهم صعب جداً، وكان على الدولة أن تقوم حينها بزيادة الرواتب والأجور بزيادة دورية ودائمة فتؤدي إلى زيادة فعلية في قوتها الشرائية لا تقل عن (15% أو 10%) سنوياً بما يعادل التضخم تقريباً، ويعتقد أصحاب هذا الرأي أنَّ هذه الزيادة في الأجور لن تقود إلى التضخم؛ لأنَّ التضخم في سورية ليس ناتجاً عن الطلب فقط إنَّما هو تضخم تكلفة في معظم الأحيان، وليس بزيادة الطلب فقط تزداد الأسعار في سورية بل بسبب زيادة الكلفة والفساد الإداري وازدياد المستوردات كلها وغياب استخدام التكنولوجيا.¹

كما أنَّ مصادر تمويل هذه الزيادة يجب أن تكون مصادر حقيقية وليست تضخمية، فلا يمكن الاعتماد مثلاً على فائض الموازنة التي لا تحقِّق نسب تنفيذ كاملة، ولكن ترشيد الإنفاق غير المنتج يُعدُّ جيداً كمصدر (رغم صعوبته) فضغط الإنفاق الحكومي العقيم سيؤدي إلى زيادة الطلب الكلي الفعَّال لاستهلاك السلع والخدمات ما يؤدي إلى زيادة الاستثمار بهدف زيادة الإنتاج لمواجهة الزيادة في الطلب الاستهلاكي، كما أنَّ زيادة الأجور يمكن أن تكون على حساب الأرباح، إذ إنَّ كل زيادة في الأسعار تعني زيادة موازية في الأرباح والطريقة المثلى لتحقيق ذلك هي إعادة النظر بالسياسة الضريبية، كي تصبح فعَّالة وعادلة وتتحول إلى دافع لعجلة التنمية وليس تابعاً لها، ولكن يجب الانتباه إلى أنَّ هذه الطريقة قد تؤدي إلى حرمان القطاع الخاص (الذي اقتطعت جزءاً من أرباحه لزيادة الأجور) من أموال كان من الممكن أن تتحوَّل إلى استهلاك وادخار وأن تؤدي إلى زيادة في الدخل القومي.

في عام 2006 اتبَّعت الحكومة السورية سياسة مالية تركز على خفض العجز الكلي كرقم مطلق، معتمدةً على إجراءات الإصلاح الاقتصادي التي تتفق في بعض جوانبها مع رؤية المؤسسات الدولية مثل صندوق النقد الدولي في علاج عجز الموازنة، أهمها:

¹. هيفاء غدير غدير، الإنفاق العام ودوره التنموي في الاقتصاد السوري، مرجع سابق، ص 152.

1- سياسة تخفيض النفقات العامة من خلال انخفاض نسبة النفقات العامة إلى الناتج، وقد بلغت أدنى مستوى لها عام 2008 وبلغ (22.4%) من الناتج، ويرجع السبب الرئيسي في هذا الانخفاض إلى انخفاض الانفاق الاستثماري بين عامي 2005-2008.

2- سياسة زيادة الإيرادات من خلال زيادة أسعار المنتجات البترولية، وإدخال بعض الإصلاحات في التشريع الضريبي، وعلى الرغم من أهميتها إلا أنها لم تتمكن من تعويض كامل الفوائض الاقتصادية للقطاع العام الاقتصادي وتراجع الإيرادات النفطية، والذي تزامن مع انفجار الأزمة المالية العالمية، ويُلاحظ انخفاض نسبة الإيرادات العامة إلى الناتج لتبلغ أدنى مستوى لها عام 2008 بنسبة (20.1%).

مع ظهور الركود مجدداً في الاقتصاد السوري في ظل الأزمة المالية العالمية، اتبعت الحكومة السورية سياسة مالية توسعية عام 2009، تجلّت بزيادة الإنفاق العام بهدف تحفيز الاقتصاد وتشجيع النمو، ومع زيادة الإيرادات العامة انخفض العجز إلى نحو (53743) مليار ل.س، ليعاود الارتفاع عام 2010 كرقم مطلق ولكن بالنسبة نفسها. في النهاية يمكن القول إن السياسة المالية لم ترتقِ بأهدافها المتعددة إلى ما هو مُقترح ضمن الخطة، كما لم تدعم دعماً فاعلاً اقتصاد السوق الاجتماعي والسياسات الاقتصادية الكلية المخططة، بقدر ما قامت بدعم عمليات التحرير على حساب الكفاءة والعدالة¹، واستمرت تبعات ذلك مع ما زاد من حدة بوادر أزمة طالت البلاد عام 2011، فقلبت هذه الأخيرة السياسات المالية والنقدية كلها وباتجاه محاربة الإرهاب بالتوازي مع ضعف القدرة على انتهاج خطط تضمن الاستقرار على الصعد كلها، وبالتالي ضعف القدرة على ضبط النتائج.

¹. ضابط مدين، السياسة المالية من منظور صندوق النقد الدولي والبنك الدولي والمصلحة الوطنية، مرجع سابق، ص 17.

الفرع الثاني

سياسة الإنفاق العام في سورية حتى عام 2022

أولاً- الإنفاق الجاري والاستثماري حتى عام 2020: أدى النزاع إلى تصاعد العجز في الموازنة العامة خاصة منذ عام 2012 الذي شهدت فيه بداية انخفاض إيرادات الدولة انخفاضاً ملحوظاً، كما انخفض الإنفاق الجاري الذي يُشكّل الجزء الأكبر من الإنفاق العام بنسبة (52%) بالقيمة الفعلية، فيما شهد الإنفاق الرأسمالي انخفاضاً كبيراً بنسبة (95%)، أما الإنفاق على الدعم الحكومي والتحويلات المالية فقد انخفض بالقيمة الفعلية من 285 مليار ليرة عام 2012 إلى 160 مليار عام 2015، أما الرواتب والأجور فقد كانت تشكل الحصة الأكبر من الإنفاق الجاري يليها الإنفاق على التحويلات والدعم الحكومي،¹ ومن جهة أخرى، انخفضت عائدات النفط بنسبة 95% بالأسعار الثابتة، فيما تراجع إنتاج النفط والغاز تراجعاً كبيراً، إثر فقدان الحكومة السيطرة على عدد كبير من حقول النفط وتدمير طرق المواصلات، وانخفضت الإيرادات غير النفطية أيضاً، نتيجة تراجع النشاط الاقتصادي ووقف تسديد الضرائب والرسوم.²

إنّ بعض السياسات والقرارات المتناقضة المتخذة خلال مدة الأزمة، أثّرت سلباً على بيئة الأعمال وزادت حالة الارتباك في أوساط رجال الأعمال الأمر الذي أسهم في نقل استثمارات الكثير منهم إلى الخارج، ما أضعف القطاع الخاص على خلق فرص عمل، ودفع بمعدلات البطالة إلى الارتفاع. ومن ناحية الخدمات الصحية والتعليمية، فالحكومة لم تستطع تخفيف الآثار السلبية للأزمة على هذين القطاعين تخفيفاً فعّالاً، خاصةً مناطق النزاع، كما أنّ ضعف التنسيق بين المديريات المحلية أدى إلى ضعف القدرة على تجاوز روتين المؤسسات الذي زاد مع تفاقم الأزمة، فلم يحصل اللاجئين والنازحون على الدّعم المناسب من قبل الحكومة لتجاوز أزمته، كما أنّ غياب وضوح استراتيجية التخفيف من الفقر وفعاليتها وغياب عدالة التوزيع أسهم في زيادة حدة الفقر خلال الأزمة إلى جانب الزيادة الكبيرة في عدد الأشخاص الذين يحتاجون إلى مساعدات إنسانية.³

¹. ربيع نصر. زكي محشي. جاد الكريم جباي. نبيل مرزوق. خلود سبابا، سورية "مواجهة التشطي"، مرجع سابق، ص 23.

². المرجع السابق، ص 23.

³. المرجع السابق، ص 11.

تتطلب النفقات العامة في سورية إلى نوعين رئيسيين: الأول هو: الإنفاق الجاري، ويتضمن متطلبات تمويل أعباء القطاع الإداري للحكومة كالأمن القومي، والقضاء، والخدمات العامة من مرافق إدارية وغيرها، ومن أهم بنود الإنفاق الرواتب والأجور، والمعاشات التقاعدية، ونفقات الماء والكهرباء والاتصالات، ... والالتزامات واجبة الأداء وتتمثل أساساً في خدمة أعباء أسناد الدين العام وشهادات الاستثمار، والثاني هو: الإنفاق الاستثماري، وينطوي على نفقات تمويل المشروعات الاستثمارية، خصوصاً مجال البنية التحتية ومشروعات القطاع العام الاقتصادي.

وترتكز سياسة الإنفاق العام على توجه الحكومة نحو زيادته بنسبة لا تقل عن 10% سنوياً، والاستمرار في تحسين الوضع المعاشي للعاملين في الدولة، والاستمرار في سياسة الدعم الاجتماعي.¹

في عام 2011 بلغت النفقات الكلية الفعلية حوالي 774 مليار ليرة بالمقارنة مع 696 في عام 2010، أي أنها ارتفعت بنسبة (11.3%)، ويرجع ذلك إلى زيادة نفقات الدعم مع ارتفاع أسعار النفط، ومن الواضح أنَّ حصة الإنفاق الجاري بلغت نحو (62%) و(64%) من مجموع الإنفاق الكلي خلال عامي 2010 و2011 على الترتيب، وعلى ضوء بيانات الموازنة المعدلة بلغت النفقات الكلية 1147 مليار ليرة، منها 856 ملياراً للنفقات الجارية، و291 ملياراً استثمارية، ترجع إلى الزيادة في الرواتب والأجور أساساً، و إلى مساهمة الدولة في تثبيت الأسعار (الدعم الاجتماعي).²

وصدرت مجموعة قرارات عن مجلس الوزراء تتعلق بتقليص الإنفاق الحكومي، وترشيد الإنفاق الجاري، ووضع أولوية لتنفيذ المشروعات الاستثمارية،³ إضافة إلى قرار تخفيض الصرف بنسبة 25% من الاعتمادات المخصصة لموازنة 2012 بشقيها الجاري والاستثماري،⁴ والقرار المتضمن وقف المباشرة بأي مشروع استثماري

¹. على الرغم من عدم توافر بيانات تفصيلية عن ذلك، ولكن بيان الحكومة المالي عن مشروع موازنة 2012، أشار وأول مرة إلى أنَّ نفقات الدعم تُقدَّر بـ 368 مليار ليرة، مقارنة مع 25 مليار في العام السابق، وتتكون من مشتقات نفطية 135، طاقة كهربائية 154، الدقيق والسكر والرز 72، صندوق المعونة الاجتماعية 15، دعم الإنتاج الزراعي 10. مجلة عالم المال، موازنة 2012 الأكبر في تاريخ سورية، العدد 25، تصدر عن وزارة المالية السورية، دمشق، ص 11.

². عبد الرزاق حساني، السياسة المالية في ظل الأزمة الراهنة في سورية، مرجع سابق، ص 267.

³. قرار مجلس الوزراء رقم 1/12477 تاريخ 2011/9/4.

⁴. قرار مجلس الوزراء رقم 15/17782 تاريخ 2011/12/19.

جديد وترشيد الإنفاق الجاري خصوصاً (البنزين والمازوت).¹ ليجري إنفاق كامل الاعتمادات بسبب متطلبات الظروف والتكاليف الإضافية للعمليات الأمنية التي وصلت إلى نوع من العمليات الحربية.

ومع نية الحكومة في خفض العجز المقدّر المبين في الموازنة العامة للدولة لعام 2012 البالغ 529 مليار ليرة، وبمقارنته بالعجز المتوقع لعام 2011 البالغ 320 مليار، من خلال زيادة الإيرادات المحلية (ضرائب ورسوم)، وتحسين إجراءات التحصيل الضريبي، ومكافحة التهريب الضريبي، والإسراع في إنجاز التراكم الضريبي، زيادة الإيرادات الاستثمارية (الفوائض الاقتصادية)، وأخيراً ضبط الإنفاق العام وترشيده،² فإنّ الزيادة تبلغ 209 مليارات، وهي ناجمة عن زيادة الرواتب والأجور للعاملين والمعاشات التقاعدية فضلاً عن الترفيعات الدورية، والدعم التمويني وتدني الإيرادات تدنياً كبيراً بسبب الظروف الحاصلة،³ ويرى بعضهم⁴ أنّ تلك الإجراءات المنوي اتباعها من أجل تخفيض العجز، خصوصاً جانب الإيرادات تبدو خارج سيطرة السلطات المالية خروجاً كبيراً، سواء بسبب الظروف الأمنية السائدة حينها أو الظروف الاقتصادية الناجمة عن ذلك، بسبب التدابير الاقتصادية الدولية على قطاع الطاقة، والمال والمصارف، أو بسبب الخسائر الكبيرة لدى القطاعين العام والخاص الذي سينعكس على تراجع الفوائض الاقتصادية، وضعف القدرة على تسديد الضرائب، وتبدو المشكلة أكثر تعقيداً في ظل غياب خيارات التمويل التي تقتصر على التمويل بالعجز عبر الاقتراض من المصرف المركزي.⁵

الجدير ذكره أنّ وزارة المالية وكما اعتادت؛ لا تعمل بسداد أسناد الدين العام بتاريخ الاستحقاق، بل تُؤجّل ذلك بمقتضى نصوصٍ تشريعيةٍ بسندات دينٍ طويلة الأجل مدة عشر سنوات أو خمسة عشر سنة، ويجري إطفاء العجز التمويني في دين الدولة المجدّد، ومن الجدير بالذكر أنّ هذه النصوص القانونية تعكس منهجاً مُتبعاً منذُ أمدٍ طويلٍ،⁶ وهو الأمر الذي يعكس أثر مصرف سورية المركزي في تمويل عجز الميزانية العامة، ويعكس

¹. قرار مجلس الوزراء رقم 1/16440 تاريخ 2011/11/22.

². مجلة عالم المال، موازنة 2012 الأكبر في تاريخ سورية، مرجع سابق، ص 13.

³. المرجع السابق، ص 13.

⁴. عبد الرزاق حساني، السياسة المالية في ظل الأزمة الراهنة في سورية. مرجع سابق، ص 269.

⁵. المرجع السابق، ص 269.

⁶. - المادة 22 من القانون رقم 27 تاريخ 2011/12/21، تنص على تأجيل سندات الخزينة الموضعية في التغطية النقدية لقاء العجز التراكمية الناشئة عن تثبيت الأسعار وفوائدها والعجز التراكمية السابقة للموازنة العامة للدولة وفوائدها المستحقة وغير المسددة لغاية عام 2012 وتقسط على

تبعيته للحكومة وفقد استقلاليته.

في تشرين الأول من عام 2012، أقرّ مجلس الوزراء موازنة عام 2013 بزيادة (4.8%) عن موازنة عام 2012، حوالي (80%) من الموازنة خُصّص للإنفاق الجاري، الذي ارتفع عن ما كان عليه في موازنة عام 2012 بمعدل (16.4%)، والجزء الأكبر من هذا الإنفاق اتجه إلى الدّعم، بما فيه من دعم (للمازوت والكهرباء والقمح والسكر والرز)، وتجدر الإشارة إلى أنّ إجمالي المبلغ المخصّص للدّعم ارتفع (32.6%) مقارنة بعام 2012، أما (20%) المتبقية من الموازنة فقد اتجه إلى الإنفاق الاستثماري، الذي انخفض بمقدار (26.7%) مقارنة بعام 2012.

ثانياً- **تطورات حجم الاتفاق العام:** لقد تطوّر حجم الإنفاق العام من (835) مليار ل.س عام 2011 إلى 1554 مليار ل.س عام 2015، ويرجع هذا الازدياد الكبير إلى التوسع في الإنفاق العام بشقه الجاري خلال سنوات الأزمة نتيجة تراجع القوة الشرائية لليرة السورية واستمرار الدولة في تقديم الدّعم لكثير من السلع (القمح والسكر والرز) والمازوت والكهرباء، وتخصيص جزء كبير من النفقات لتمويل العمليات الأمنية والعسكرية خاصة بعد تطور الأحداث. لقد انعكس الأثر الاقتصادي للأزمة انعكاساً متفاوتاً على مكونات الناتج المحلي الإجمالي من جانب الإنفاق، إذ إنّ تقديرات التقرير تشير إلى تراجع الاستهلاك الخاص المحلي، والذي شكّل المكوّن الأكبر (42%) من خسارة الناتج، بالمقابل ازداد الاستهلاك العام عام 2011، نتيجة زيادة الأجور ومعدلات التوظيف العام، وانخفض قليلاً عام 2012، كما تراجع الإنفاق الاستثماري العام والخاص كثيراً خلال الأزمة، بسبب تراجع الإيرادات العامة، وازدياد المخاطر، وأصبح مجموع الاستثمارين العام والخاص حوالي (7%) من الناتج المحلي،

عشرة أقساط سنوية متساوية يبدأ تسديد القسط الأول منه في 2027/10/1.

- المادة 23 من القانون رقم 2 تاريخ 2011/12/21، تنص على استثناء من أحكام المرسوم التشريعي رقم (60) لعام 2007: أ- يقوم مصرف سورية المركزي بمنح وزارة المالية (صندوق الدين العام) قروضاً وسلفاً لتسديد العجز التمويني وعجز الموازنة العامة للدولة عام 2012. ب- تُضاف القروض والسلف التي تمنح بموجب هذا القانون إلى العناصر الداخلة في الفقرة (5) من المادة (34) من قانون مصرف سورية المركزي ونظام النقد الأساسي رقم 23 لعام 2020 وتعديلاته. وهذه المواد تتكرر كل سنة عندما يتم إقرار الموازنة العامة ويمكن الإشارة على سبيل المثال أيضاً إلى القوانين: القانون رقم 32 تاريخ 18-12-2008 المتضمن تحديد الموازنة العامة للسنة المالية لعام 2009، والقانون رقم (37) لعام 2009 المتضمن تحديد الموازنة العامة للسنة المالية لعام 2010، والقانون رقم (38) تاريخ 2010/12/23 المتضمن تحديد الموازنة العامة للسنة المالية 2011، القانون رقم (27) تاريخ 2011/12/21 المتضمن تحديد الموازنة العامة للسنة المالية 2012، وهذا معمول به منذ عقود طويلة.

وهو أقل من الإنفاق المطلوب لتعويض اهتلاك مخزون رأس المال حسب المعدلات السابقة للأزمة، أي إنَّ الاستثمار الصافي في الاقتصاد أصبح سالباً.¹

عملت الحكومة السورية خلال مرحلة الأزمة على تخفيض الاستثمار الحكومي الأمر الذي انعكس سلباً على معدلات النمو الاقتصادي والقدرة على خلق فرص عمل جديدة، كما قيّد انخفاض العائدات الحكومية القدرة على التوسع في الإنفاق، لمواجهة الضعف في النشاط الاقتصادي الناتج عن الأزمة، وفُضِّلَت اتخاذ قرارات عدتها مطلوبة شعبياً، كزيادة أجور القطاع العام والتوظيف الحكومي بدلاً من زيادة الإنفاق الاستثماري الحكومي.²

ولتخفيف الأثر السلبي لكل من التدابير القسريّة المفروضة وتقليص النشاط الاقتصادي نتيجة الأزمة، قامت الحكومة السورية بتقليص الإنفاق الاستثماري العام لصالح الإنفاق الجاري، وانخفض الإنفاق الاستثماري العام كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي من (8.8%) عام 2010، إلى (3.5%) عام 2012، وبالمقابل ارتفعت نسبة الرواتب والأجور من (11.35%) إلى (14.7%) بين عامي 2010 و 2012، وازدادت حصة الإنفاق الجاري من الناتج المحلي الإجمالي من (18.1%) إلى (18.5%) خلال المرحلة ذاتها.³

واستمر الأمر على هذا الحال، فبلغت نسبة الإنفاق الجاري من إجمالي الإنفاق العام كوسطي سنوي (70.52%) مقابل (29.48%) للإنفاق الاستثماري وتمّ تخفيض هذا الأخير؛ لأنَّ الحكومة ركّزت على رصد الاعتمادات الاستثمارية للمشروعات ذات نسب تنفيذ مرتفعة، تخدم سلّة الإنتاج السلعي من المواد الأساسية، وتأمين الاحتياجات الأساسية للمواطنين، ولكن في عام 2015 كان هناك زيادة في النفقات الاستثمارية بمقدار 30 مليار ل.س عن موازنة عام 2014، وهذا عكس التوجّه لتوسيع الاستثمار العام وإعادة إعمار المدن الصناعية بعد التدمير الحاصل في شركات القطاع العام ومؤسساته.

في عام 2022 تضمنت الموازنة العامة حصة كبيرة من النفقات الجارية، إذ يستمر هبوط حصة النفقات الرأسمالية المخططة وتشكل حوالي 15% من الموازنة الإجمالية لعام 2022، وقد بلغت الموازنة الإجمالية

¹. ربيع نصر. زكي محشي. خالد أبو إسماعيل، الأزمة السورية "الجذور والآثار الاقتصادية والاجتماعية"، مرجع سابق، ص 9.

². المرجع السابق، ص 11.

³. المرجع السابق، ص 44.

13325 ترليون ليرة سورية، في حين كانت 8.5 ترليون عام 2021، إن قيمة الموازنة عام 2022 تقارب حوالي 5.3 مليار دولار أمريكي أو 233 دولار للفرد¹، وبالمقارنة مع عام 2021 ارتفعت النفقات الرأسمالية "2 ترليون" وارتفعت النفقات الجارية "11.325 ترليون" أي بنسبة 62%، إلا أن القيم الحقيقية للنفقات الرأسمالية انخفضت بنسبة 29% عن عام 2021، كما انخفضت النفقات الجارية بنسبة 14%، وهذا يعود إلى التحديات التي تعترض الحكومة في حشد المواد المحلية الضرورية التشغيلية المباشرة للدولة.²

أما الأجور فقد تضاءلت حصتها بشكل كبير، فالنفقات الجارية تتكون من الرواتب والأجور والتعويضات، والنفقات الإدارية والنفقات التحويلية والديون والالتزامات الواجبة الأداء، إذ تشكل التحويلية منها 51% أي حوالي 5.759 مليار ليرة سورية من مجمل المخصصات الجارية في موازنة 2022 وتتكون بشكل رئيس من مخصصات الدعم الاجتماعي "مواد غذائية ومشتقات نفطية"، في حين أن حصة الرواتب والأجور³ والتعويضات هي 14% من مجمل الاعتمادات الجارية في موازنة 2022 بعد أن كانت تشكل أكثر من 50% عام 2019. وبالرغم من زيادة الرواتب مرات عدة عام 2021⁴ إلا أن القوة الشرائية ضعيفة وقاربت حوالي الربع بين 2011 و2021.

¹. على أساس السعر الرسمي لدى صدور الموازنة "2500" ليرة سورية لكل دولار، وفي شهر نيسان عام 2022 ارتفع السعر إلى 2800 ليرة للدولار. موجز الموازنة "الموازنة العامة للدولة في الجمهورية العربية السورية للعام 2022، اليونسيف، مرجع سابق، هامش ص 12.

². موجز الموازنة "الموازنة العامة للدولة في الجمهورية العربية السورية للعام 2022، اليونسيف، مرجع سابق، ص 12.

³. المرجع السابق، ص 12.

⁴. المرسوم التشريعي 19 لعام 2021 القاضي برفع رواتب موظفي الدولة والعاملين في الجيش والمتقاعدين بنسبة 50%، والرسوم رقم 29 من ذات العام، القاضي برفع أجور موظفي الدولة والعاملين في الجيش بنسبة 30%، والرسوم التشريعي رقم 30 القاضي برفع الرواتب التقاعدية 25%.

المبحث الثاني

السياسة الإيرادية المتبعة في سورية

تعاني سورية من ضآلة الموارد العامة بشكلٍ عام، وضعف في الموارد الضريبية وشبه الضريبية بشكلٍ خاص، بسبب تخلف النظام الضريبي السوري، وكثرة الاعفاءات الضريبية فيه وقصور الإدارة الضريبية في أداء مهماتها، وكان من الممكن أن يُصبح الأمر خطيراً لولا الزيادة المطردة في المواد البترولية، التي استطاعت أن تعوّض النقص جزئياً، وأن تساعد على استمرار النشاط الحكومي بشكلٍ معقول، رغم عدم استقرارها وخضوعها لتقلبات أسعار السوق النفطية، ولكونها في الأصل إيراد من ثروة ناضبة.

يتناول هذا المبحث عرض السياسة الإيرادية المتبعة في سورية والتي تمّ السير وفقاً لها في سورية بالتوازي مع فترات فرض التدابير الاقتصادية القسرية من قبل الدول في الثمانينيات ومنذ عام 2011، على مرحلتين، الأولى سوف نتطرق فيها إلى السياسة الضريبية المتبعة في سورية في المطلب الأول، والثانية نعرض

فيها سياسة القروض المتبعة في سورية، وفق الآتي:

المطلب الأول: السياسة الضريبية المتبعة في سورية.

المطلب الثاني: سياسة القروض المتبعة في سورية.

المطلب الأول

السياسة الضريبية المتبعة في سورية

يتسم النظام الضريبي السوري المشتغل على مجموعة من الضرائب النوعية المباشرة وغير المباشرة بالتعقيد والفوضى، وقد تعددت الضرائب واتصفت بكثرتها وصعوبة تطبيق التصاعد في الضريبة، بسبب اتساع الوعاء الضريبي وكثرة الاجراءات التي يخضع لها المكلف عند تقديم أكثر من تصريح، ولم تسهم التعديلات التشريعية وكثرتها وإصدار المراسيم والقوانين إلّا في إرباك المُكَلَّفِين والعاملين في الدوائر الضريبية، وفقد النظام الضريبي مقومات العدالة والوضوح، وهو ما أضرَّ بمصلحة خزينة الدولة.

إنَّ النظام الضريبي السوري، قبل عام 2011 وبعده تميَّزَ بجملة من السمات، فالسياسة المالية خلال 2011-2018 تمثلت في المحافظة على معدلات الضريبة وعدم زيادتها، والتوسع في الإعفاءات الضريبية من خلال إعفاء الصادرات وعدد من المواد الأولية والآلات من الرسوم، إضافة إلى تخفيض الرسوم الجمركية على المستوردات، فما هي السياسة الضريبية التي كانت سائدة قبل عام 2011 وبعده؟، وهل ساعدت تلك السياسة على تجاوز ثقل الأزمات وقساوة التدابير الاقتصادية القسرية المفروضة ضد سورية في الثمانينيات وبعد عام 2011، وتحقيق الحصيلة المطلوبة واللازمة؟ هذا ما سيتناوله هذا المطلب في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: السياسة الضريبية المتبعة في سورية حتى عام 2000.

الفرع الثاني: السياسة الضريبية في سورية منذ عام 2000 حتى الآن.

الفرع الأول

السياسة الضريبية المتبعة حتى عام 2000

يقوم الهدف الأساسي للنظام الضريبي على تأمين ما يمكن من الإيرادات لتلبية حاجة الإنفاق العام وتمكين الدولة من تحقيق أهدافها التنموية، فالسياسة الضريبية من أهم السياسات التي يمكن أن تسهم في حل مشكلة التخلف والإسراع في بلوغ التنمية الاقتصادية، ولقد عملت الدولة على تطوير النظام الضريبي بشكلٍ متتابع. وفي عام 1949، تم إصدار القانون رقم (85) الذي حدد مصدر الدخل والضرائب المفروضة عليه بشكل

علمي وواقعي، ثم إصدار المرسوم رقم (101) لعام 1952، القاضي بتنظيم ضريبة التركات والرسوم المفروضة على الهبات والإعانات، كما تميّزت هذه القوانين بإجراءات جعلتها قريبةً إلى نفوس المواطنين والمكلفين من قوانين اليوم.

في عام 1967 تم إصدار القانون المالي الأساسي للدولة رقم (92) ، وتمّ بموجبه توحيد الموازنة العامة للدولة، وتوحيد أصول الصرف والجباية بموجب تعليمات محددة، كما تمّ تعديل قانون ضريبة الدخل للشركات العامة وجعلها القانون شخصية تجارية أو صناعية، يجب عليها دفع الضرائب للدولة مثل القطاع الخاص. منذ عام 1985 حتى عام 2000، تتالت المراسيم والقوانين، وعملت الدولة على إصدار عدة إعفاءات ضريبية للمستثمرين، وهي:¹

1- المرسوم التشريعي رقم (10) لعام 1986، القاضي بإحداث الشركات الزراعية ومنحها إعفاءات ضريبية لمدة سبع سنوات.

2- القرار رقم (186) لعام 1985، الصادر عن المجلس السياحي الأعلى والقاضي بإعفاء المنشآت السياحية من ضرائب الدخل لمدة خمس سنوات، ومن (50%) من ضرائب الدخل طيلة حياة المشروع.

3- القانون رقم (19) لعام 1990، (قانون المغتربين) القاضي بمنح إعفاءات جمركية متعددة للسوريين المغتربين، الذين يودون العودة وإقامة مشروعات استثمارية داخل سورية.

4- قانون الاستثمار رقم (10) لعام 1991، القاضي بمنح إعفاءات ضريبية للمستثمرين لمدة خمس سنوات وإعفاء كامل من الرسوم الجمركية عند تأسيس المشروع.

5- القانون رقم (20) لعام 1991، القاضي بتخفيض الشرائح التصاعدية من (92%) على الدخل، بما فيها رسوم الإدارة المحلية (62%) بهدف تشجيع الاستثمار الأجنبي.

6- عدة قرارات لتخفيض الرسوم الجمركية على المواد الأولية والصناعة المستوردة.

7- المرسوم رقم (7) لعام 2000، القاضي بتعديل القانون رقم (10) لعام 1991، بزيادة الإعفاءات الضريبية

¹. د. علي كنعان، المالية العامة والإصلاح المالي في سورية، مرجع سابق، ص 16-17.

لمشروعات الاستثمار، وتخفيض ضريبة الدخل للشركات المساهمة من (32%) إلى (25%).

ويمكن تقسيم هذه المرحلة إلى قسمين:

أولاً- الضرائب في مرحلة الانفتاح الاقتصادي 1990-1995:¹ تميّزت هذه المرحلة بالانفتاح الاقتصادي الذي استمرّ بين عامي (1990-1995)، ورغبةً من الحكومة في إجراء إصلاحات اقتصادية واسعة، فقامت بتشجيع الاستثمار المحلي والعربي والأجنبي، وتم إصدار مجموعة من القوانين والمراسيم والقرارات بهدف تشجيع الاستثمار من جهة، وزيادة الإنتاج والدخل من جهة ثانية، ولكنها شكّلت عبئاً على الموازنة العامة للدولة، لأنها أسهمت في زيادة الاعفاءات، فقد أصبح (60%) من الدخل معفياً من الضرائب، وتمّ الاعتماد على الضرائب غير المباشرة مقابل تخفيض الضرائب المباشرة، من خلال العمل على تخفيض الضرائب المباشرة للشركات المساهمة بهدف تشجيع إقامة مثل هذا النوع من الاستثمار، لأنها تمتلك إمكانيات كبيرة للتوظيف والاستثمار، وتسهم في التطوير والتحديث الاقتصادي، ولم يظهر تخفيض الضرائب في القانون (20) لعام 1991 فحسب، بل جاء في المرسوم رقم (7) لعام 2000 أيضاً.

إنّ ضريبة الدخل تشكّل أحد أهم أشكال الضرائب المباشرة، وأخضع المشرع السوري جميع الأنشطة التجارية والصناعية لهذه الضريبة، حتى شركات القطاع العام التي تحمل شخصية التاجر أو الصانع تخضع لها ويجب عليها تأديتها للخزينة سنوياً. في تلك المرحلة امتازت الضرائب المباشرة بتراجعها السنوي، فكانت عام 1990، تشكل (41%) من إجمالي الضرائب، ووصلت إلى (31.3%) عام 1995، لتعاود الارتفاع عام 1999، نتيجة زيادة أسعار النفط، وخضوع الشركات النفطية إلى ضريبة الدخل مثل باقي الشركات العامة.

هذا التراجع في حصيلة الضرائب المباشرة إلى إجمالي الواردات العامة يعود إلى زيادة مستوى التهرب الضريبي، نظراً لانتشار الفساد، وتعاون مراقبي الدخل مع المكلفين، ووقف انتشار التكليف الضريبي فإن الكثير من المطارح بقيت مجهولة بسبب وقف تطور طرق الاستعلام الضريبي، وحالة الركود في الاقتصاد السوري، وتوقفت مشروعات ومنشآت كثيرة عن العمل، وبالتالي عن دفع الضرائب، إضافة إلى تدني مستوى الرواتب

¹. هيفاء غدير غدير، السياسة المالية والنقدية ودورها في الاقتصاد السوري، مرجع سابق، ص 233-235.

د. علي كنعان، المالية العامة والإصلاح المالي في سورية، مرجع سابق، ص 28-31.

والأجور التي يحصل عليها مراقبو الدخل والعاملون في الدوائر المالية، لذلك تحصل حالات غير حقيقية في التكاليف.

أما عن أسباب انخفاض حصة الضرائب المباشرة إلى إجمالي الضرائب كانت ناتجة عن كثرة الإعفاءات الضريبية الممنوحة للاستثمارات الجديدة، خاصة السياحية منها والمرسوم رقم (10) لعام 1991، واعتماد الحكومة تمويل زيادات الرواتب والأجور عن طريق زيادة أسعار الطاقة (البنزين - المازوت - الغاز - الكاز - الزيوت - الاسمنت) وهي ضرائب غير مباشرة، لكن وزارة المالية أطلقت على هذه الرسوم اسم (فروقات الأسعار) ووضعتها في الباب الثامن من الموازنة تحت بند إيرادات مختلفة، عدا عن نقص الكادر الفني والامكانيات التقنية المستخدمة في تقدير الضرائب، والاعتماد على تصنيفات قديمة للدخل.

اعتمدت الدولة في هذه المرحلة على الضرائب غير المباشرة وعلى فروقات الأسعار فإن إجمالي الضرائب غير المباشرة عام 1994، (58.81) مقابل (27.9) للضرائب المباشرة، وفي عام 1995، كانت (69.18) ضرائب غير مباشرة، مقابل (31.6) ضرائب مباشرة، كما أن إجمالي الضرائب غير المباشرة تشكل من إجمالي الضرائب ما نسبته (67.82%) ، (68.64%) لعامي 1994-1995، على التوالي، مقابل (32.18%) ، (31.36%) كنسبة الضرائب المباشرة إلى إجمالي الضرائب، كما بلغ العبء الضريبي (14.91%) عام 1990 وزاد حتى بلغ أعلى معدل له (17.70%) عام 1995.

هذه الإجراءات الضريبية المتبعة أسهمت في إعادة توزيع الدخل لصالح الأغنياء، كما أسهمت في انخفاض حجم الاستثمارات لدى المستثمرين بسبب انخفاض دخول الفقراء وانخفاض حجم طلبهم الاستهلاكي، وبالتالي ازدياد خروج رؤوس الأموال الوطنية إلى الخارج، ما أدى إلى انخفاض حجم السيولة الوطنية، ودفع الحكومة للاعتماد على القروض الخارجية، والإصدار النقدي في تمويل مشروعاتها العامة، وأدى ذلك إلى زيادة معدلات التضخم، في سنوات التسعينيات، وازدادت مديونية الدولة للعالم الخارجي،¹ وبالمقارنة بين النتائج المتوخاة وما تحقق فعلاً يمكن القول إن الأهداف لم تتحقق، ولم تدخل الاستثمارات إلى سورية وشكّلت ضغوطاً

¹ د. علي كنعان، النظام النقدي والمصرفي السوري "مشكلاته واتجاهات اصلاحه"، مرجع سابق، ص 242.

انكماشية على الاقتصاد ووصل إلى حالة الركود استمرت بين عامي (1995-2000) ومازالت آثارها.

ثانياً- الضرائب في مرحلة الركود الاقتصادي 1995-2000:¹ استمرت السياسة الضريبية في هذه المرحلة كما سابقتها، فبدلاً من العمل على الخروج من حالة الركود الناتجة عن السياسة المتبعة في السنوات الماضية، بتخفيض الضرائب المباشرة للتشجيع على زيادة الاستثمار، وتخفيض الضرائب غير المباشرة للتحفيز على زيادة الطلب ما يحفز زيادة الإنتاج، بقي الحال على ما هو عليه، وقد امتازت هذه المرحلة بتزايد معدلات نمو الضرائب المباشرة، الأمر الذي أدى إلى تعميق الركود الاقتصادي؛ لأنّ فرض هذه الضرائب المباشرة على القطاعات النظامية والملتزمين بالدفع أدى إلى خسارة عدد كبير من هذه الشركات وتوقفها عن العمل ما سبب انخفاض معدلات الاستثمار نتيجة انخفاض أرباح هذه الشركات وتخفيض مستويات الدخل.

تراجعت الضرائب غير المباشرة تراجعاً طفيفاً فكانت تمثل عام 1995، (68.64%) من إجمالي الضرائب، ووصلت إلى (46.50%) منها عام 2000، وذلك لم يكن بسبب سياسة ضريبية تسعى إلى زيادة حجم الإنفاق الاستهلاكي للفقراء وأصحاب الدخل المحدود لزيادة حجم الطلب الكلي وتحفيز الإنتاج، إنما ناجم عن تغير أسعار النفط، ما خفّض حجم فروقات الأسعار، أما باقي الضرائب غير المباشرة، فقد بقيت على حالها. أما عن نسبة الضرائب إلى الناتج المحلي الإجمالي فقد تراجعت من (17.70) عام 1995، إلى (14.75) عام 1996، لتصل عام 2000 إلى (13.42%)، وهذا لا يعود إلى تراجع العبء الضريبي على المواطنين، إنما يعكس حالة التهرب الضريبي المنتشرة في البلاد للقطاعات الربحية والشركات غير الملتزمة بالدفع، والنقل الملقى على كاهل الشركات النظامية، الأمر الذي دفعها إلى التوقف عن الإنتاج، والسبب الرئيسي لحالة التهرب هو وصول المعدّل الضريبي الفعلي على الشريحة العليا للأرباح الحقيقية إلى ما يزيد عن (60%)، وغياب تطبيق مهنة المحاسبة القانونية تطبيقاً دقيقاً وصارماً في البيانات المالية التي تُقدّم إلى وزارة المالية. وهكذا أدّت الضرائب تأثيراً دافعاً باتجاه الركود الاقتصادي، ببقائها على حالها دون تعديلها تعديلاً ملائماً ومدرّساً.

¹. هيفاء غدير غدير، السياسة المالية والنقدية ودورها في الاقتصاد السوري، مرجع سابق، ص 236.

الفرع الثاني

السياسة الضريبية في سورية منذ عام 2000 حتى الآن

امتاز النظام الضريبي في السابق باحتوائه اجراءات معقّدة ومُرَهقة مثقلة بكثير من الضرائب دون أن يحقق أيّاً منها عائداً كبيراً، كما كانت ضرائب الدخل المرتفعة تعيق عملية الاستثمار، ولهذا قامت وزارة المالية خلال مدة قصيرة نسبياً وفي إطار تنفيذ برامج الإصلاح الاقتصاديّة بإعادة النظر بأنظمتها الضريبية بهدف تبسيطها وتطويرها بما يوازي الفكر الحديث في مجال الضرائب الذي يستهدف تخفيض الضرائب على مصادر توليد الدخل لتشجيع الإنتاج والاستثمار والتصدير.

وعلى العموم فقد ركّزت موجة الإصلاح الضريبي على إلغاء بعض الضرائب والرسوم القديمة التي لم تعد مناسبة، إضافة إلى أنّ جدواها الاقتصاديّة لم تعد قائمة، والتعويض عن الموارد التي كانت تتأتى من هذه الضرائب والرسوم الملغاة من خلال تحسين آليات التحصيل والتحقيق، من خلال تبسيط الإجراءات الضريبية وجعلها أكثر شفافية وسهولة وإلغاء التقدير الشخصي لموظفي الدوائر المالية والعلاقات الشخصية وانطلاق جهود مكافحة التهرب الضريبي.¹

أولاً- الضرائب المباشرة التي تضم ضرائب الدخل والثروة:

1- ضرائب الدخل:

أ- ضريبة أرباح المهن والحرف الصناعية والتجارية وغير التجارية: وقد قُسمت هذه الضريبة إلى فئتين هما:

- فئة مكلفي الأرباح الحقيقية التي يقوم فيها المكلف بتقديم تصريح عن نتائج أعماله، كما هو مبين في دفاتره وقيوده المحاسبية، وهذا لا يعني أبداً أنّ الإدارة لا تتدخل فلها أن تدخل التعديلات الضرورية للوصول إلى الربح الحقيقي، ويجب على المكلفين تقديم بيانات أرباحهم السنوية معتمدة من محاسب قانوني مجاز أصولاً من غير العاملين في الدولة.

- فئة مكلفي الدخل المقطوع التي تستند إلى التقدير من قبل الدوائر المالية وفق أسلوب التقدير الجزافي، إذ

¹. هيئة تخطيط الدولة، السياسات الاقتصادية ومقومات الإصلاح الاقتصادي، الخطة الخمسية العاشرة، 2006-2010، ص 70.

يجري تصنيف عام لمكلفي ضريبة الدخل المقطوع عن فعاليتهم مع القطاع الخاص كل ثلاث سنوات، بناء على قواعد وزير المالية لكل مهنة على حدة، ويقوم مراقب الدخل بإعداد تقرير التكلفة الذي يذكر فيه المحددات جميعها التي اتخذها أساساً في التكلفة وينظم جدولاً بأسماء العاملين لدى المكلف وأجورهم لاعتماده من قبل الدوائر المالية، وتصدر لجنة التصنيف البدائية قرارها بتثبيت التكلفة أو زيادته بعد دراسة التقارير المرفوعة إليها من قبل مراقب الدخل التي يجب أن تكون معللة ومبينة الأسس والمحددات التي اعتمدتها أساساً في التكلفة.¹

فبعد أن كانت هذه الضريبة تُفرض سابقاً بمعدل (92%) من الأرباح التي تزيد عن 700 ألف ل.س. عام 1992، وهذه النسبة مرتفعة قدمت حجة قوية للتهرب الضريبي تم تخفيضها في المرسوم التشريعي (رقم 51 لعام 2006) إلى (28%) بالنسبة للمؤسسات الفردية وشركات الأشخاص، و(22%) بالنسبة لشركات الأموال، و(14%) لبعض الشركات المساهمة، بعد أن كانت أعلى نسبة على دخل الأرباح (35%) بموجب قانون الدخل رقم (24) لعام 2003. وبلغت نسبة مساهمتها في الإيرادات الضريبية كوسطي سنوي خلال مدة الدراسة (62.66%)، وقد بدأت نسبتها في الإيرادات الضريبية بالتدني منذ عام 2007 نتيجة تراجع الإيرادات النفطية التي تشكل الجزء الأكبر من حصيلتها، ناهيك عن التهرب الضريبي بهذه الضريبة والنتائج بعضه عن فقد نضج الوعي الضريبي للمكلفين والمتمثل برفض تصريحهم عن أرباحهم الحقيقية، عدا عن الأثر الذي لعبته بعض التشريعات الضريبية في زيادة التهرب الضريبي من خلال إدخال عدد من الفعاليات الاقتصادية المهمة والمعروفة بارتفاع مقدرتها التكلفة ضمن فئة الدخل المقطوع التي يسهل فيها التهرب بسبب أسلوب التقدير الجزافي المتبع الذي يتيح التواطؤ بين المكلف ومراقب الدخل الذي أصبح يقوم بزيارات ميدانية تقديرية منفرداً بعد صدور المرسوم التشريعي رقم (51) لعام 2006، بعد أن كانت هناك لجنة بدائية من ثلاثة أعضاء وفق القانون (24) لعام 2003.²

¹. د. منى محمود إدلي، الضريبة على الدخل المقطوع في التشريع السوري (النطاق الشخصي)، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية. المجلد 29، العدد الثالث، 165-196، دمشق، سورية، 2013، ص 168.

². د. منى محمود إدلي، أسس التكلفة بضرعية الدخل المقطوع في التشريع السوري، مجلة الحقوق البحرين، المجلد 11، العدد 1، 387-423، البحرين، جامعة البحرين، 2013، ص 396-400.

- مادلين حاج خليل، علاقة الإيرادات الضريبية بتغيرات الدخل القومي في سورية (دراسة تحليلية خلال الفترة (2000-2011))، رسالة ماجستير،

ب- **ضريبة الرواتب والأجور:** التي زادت من مبلغ (5500) مليون ل.س عام 2000 إلى (9000) مليون ل.س عام 2010، وكانت نسبة مساهمتها في إجمالي الإيرادات الضريبية (3.98%) بين عامي 2000 و 2010، وتراجعت نسبتها من (6.40%) عام 2000، حتى (1.86%) عام 2004، لترتفع من جديد عام 2008 بسبب زيادة الرواتب والأجور التي شهدتها البلاد آنذاك لتحافظ على صعودها بعد ذلك حتى تبلغ (3.23%) عام 2010، كما تراجعت نسبة مساهمة هذه الضريبة من إجمالي الناتج المحلي الإجمالي من (0.61%) عام 2000 إلى (0.32%) عام 2010.¹

هذا وقد تمَّ زيادة الرواتب والأجور في كل من القطاعين العام والخاص عام 2008 بنسبة (25%) وفق المرسوم التشريعي رقم (24) لعام 2008، والمرسوم التشريعي رقم (25) نفس العام، وقد شهد عام 2011 زيادة في الرواتب والأجور الشهرية المقطوعة للعاملين في القطاع العام بمبلغ قدره 1500 ل.س يضاف إليها زيادة قدرها (30%) من الرواتب والأجور المقطوعة دون الـ 10000 ل.س وزيادة قدرها (20%) من الراتب أو الأجر الشهري والبالغ 10000 ل.س فما فوق بموجب المرسوم التشريعي رقم 40 لعام 2011، وهذه الزيادات المتلاحقة في السنوات الأخيرة أدت إلى ارتفاع الأجور الاسمية؛ إلا أنَّها لا تزال منخفضة نسبياً مقارنةً بالدول ذات الاقتصاديات المتشابهة مع اقتصادنا.

وقد تم رفع الحد الأدنى المعفى من ضريبة الرواتب والأجور في أكثر من موضع خلال مدة 2000 و 2010 بغرض جعل هذه الضريبة أقلَّ وطأةً على أصحاب الدخول المتوسطة والمنخفضة، فبعد أن تمَّ تحديد الحد الأدنى المعفى من الضريبة في المادة (86) من قانون الدخل رقم (24) لعام 2003 بمبلغ 5000 ل.س، تمَّ رفعه وفق المرسوم التشريعي رقم (33) لعام 2009، إلى مبلغ 6010 ل.س، ليرتفع من جديد عام 2011 إلى 10000 ل.س، كما تمَّ إدخال مبلغ 1500 ل.س تعويض تدفئة إلى أصل الراتب وإخضاعه للضريبة بموجب المرسوم التشريعي رقم (44) لعام 2011، ومن ثمَّ تمَّ تعديل المادة الأولى من المرسوم التشريعي رقم (42) عام 2011، بالمرسوم التشريعي رقم (46) لعام 2015 فتم رفع الحد الأدنى المعفى إلى 15000 ل.س، ومن ثم تمَّ

كلية الاقتصاد، جامعة دمشق، 2016، ص 61-62.

¹. المرجع السابق، ص 62.

تعديل النسبة في المرسوم التشريعي رقم 24 لعام 2020 القاضي بتعديل المادتين (68 و69) من قانون ضريبة الدخل رقم 24 لعام 2003 ليصبح الحد الأدنى المعفى 50 ألف ل.س بدلاً من 15 ألف ليرة سورية، وتعديل الشرائح الضريبية التصاعدية لتكون 30 ألفاً لكل شريحة ضريبية¹، ومع ذلك لا زالت هذه الضريبة غير عادلة بسبب ضعف المقدرة التكلفة للشرائح التي تخضع لها خاصة في ظل ظروف الأزمة التي ما زالت مستمرة حتى الآن.

ت- **ضريبة ريع رؤوس الأموال المتداولة:** التي اتصفت بتدني نسبتها في إجمالي الإيرادات الضريبية بين عامي (2000-2010)، إذ بلغت (0.28%)، ثم ارتفعت بعد ذلك منذ عام 2008، بعد إحداث سوق دمشق للأوراق المالية.²

ث- **ضريبة ريع العقارات:** لقد امتازت إيرادات هذه الضريبة بنسبتها المتدنية، المعدل المتوسط السنوي لمساهمتها في إجمالي الإيرادات الضريبية بلغ (0.85%)، ويرجع السبب في تدني هذه الحصيلة إلى مجموعة من المسوغات أهمها:³

- الإعفاءات السخية المؤقتة والدائمة منها الممنوحة لأغراض اجتماعية واقتصادية.

- أسلوب التقدير المعتمد على القيمة المالية التخمينية العائدة لسنوات قديمة دون الأخذ بالحسبان معدلات التضخم المتزايدة.

2- ضرائب الثروة:

أ- **ضريبة ريع العرصات:** تراوحت حصيلتها بين (30-35) مليون ل.س خلال عامي (2000-2004)، ثم انعدمت حصيلتها خلال عامي (2005-2006) لترتفع مجدداً بعد عام 2007 وتستقر طيلة الأعوام (2008-2009) عند مبلغ (50) مليون ل.س، وهذه الحصيلة منخفضة جداً وهي الأقل مساهمة في إجمالي الإيرادات الضريبية إذ بلغت كوسطي سنوي (0.02%) خلال أعوام الدراسة في الوقت الذي كانت نسبة مساهمتها

¹. المادة 1-2 من المرسوم 24 لعام 2020، القاضي بتعديل المادتين 68 و69 من قانون ضريبة الدخل "القانون رقم 24 لعام 2003".

². مادلين حاج خليل، علاقة الإيرادات الضريبية بتغيرات الدخل القومي في سورية (دراسة تحليلية خلال الفترة (2000-2011)، مرجع سابق، ص 64-65.

³. المرجع السابق، ص 64.

في الناتج المحلي الإجمالي شبه معدومة،¹ والسبب في ذلك يرجع إلى أن لا تتوافر سجلات مركزية وإدارة ضريبية كفوءة وغياب تقدير قيمة العرصات بما يتناسب مع القيمة السوقية للعقارات بل يتم اللجوء إلى التقدير الثلاثي بطريقة لا تمت للواقع بصلة.²

ب- **ضريبة الانتقال على التركات والهبات والوصايا:** امتازت هذه الضريبة بحصيلتها المتذبذبة، ويرجع ذلك إلى فقدان دوريتها، لأنها تتحقق عند حدوث الواقعة المنشئة لها، وبلغت (0.2%) نسبة مساهمتها من إجمالي الإيرادات الضريبية.

ثانياً- الضرائب غير المباشرة:

1- **ضريبة الانفاق الاستهلاكي:** تراوحت نسبتها في الإيرادات الضريبية بين (1.29%-2.13%) خلال الفترة (2000-2004)، من ثم بدأت هذه النسبة تتجه نحو الارتفاع إذ وصلت إلى 40000 مليون ل.س عام 2010، بعد أن كانت 3000 مليون ل.س عام 2004، إثر صدور المرسوم التشريعي رقم (61) لعام 2004، المعدل للقانون رقم (15) لعام 1987، والذي كان يتم بموجبه فرض الضريبة على السلع والخدمات الكمالية التي ينحصر استهلاكها بالطبقة الغنية ذات القدرة الشرائية العالية، إلا أن المرسوم التشريعي رقم (61) لعام 2004 عمل على توسيع الوعاء الضريبي الخاضع لهذه الضريبة، وأدخل عدداً من السلع الضرورية والأساسية ضمن دائرة السلع والخدمات المكلفة دون الاكتراث بحال الطبقات الفقيرة المثقلة أصلاً بالأعباء المعيشية في ظل انخفاض دخولهم الحقيقية وغلاء الأسعار الجامح وضعف قدرتهم على التخلي عن هذه السلع ذات الطلب غير المرن الذي سيقود مع تزايد إلى ارتفاع جديد في الأسعار ينهك كاهل الطبقات المتوسطة ومنخفضة الدخل.³

2- **الرسوم الجمركية:** أسهم التغير المستمر في التشريعات الجمركية في سورية بارتفاع وهبوط حصيللة الرسوم الجمركية بشكل متذبذب، وكانت الحصيللة الجمركية منخفضة بعد عام 2001، بعد صدور المرسوم التشريعي

¹. حسين محمود رجب، تحليل دور السياسة المالية وأثرها في عدالة توزيع الدخل القومي في الجمهورية العربية السورية، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد، جامعة دمشق، دمشق، سورية، 2013، ص 101.

². مادلين حاج خليل، علاقة الإيرادات الضريبية بتغيرات الدخل القومي في سورية (دراسة تحليلية خلال الفترة (2000-2011))، مرجع سابق، ص 65.

³. مادلين حاج خليل، علاقة الإيرادات الضريبية بتغيرات الدخل القومي في سورية (دراسة تحليلية خلال الفترة (2000-2011))، مرجع سابق، ص 66.

(266) لعام 2001، القاضي بتخفيض الرسوم الجمركية على بعض المواد والسلع بنسبة 1%، لتعاود الارتفاع عام 2003، نتيجة تخفيض القيود على الاستيراد بسبب اتفاقيات التجارة الحرة مع عدد من البلدان المجاورة وإنشاء مناطق التجارة الحرة بين سورية وبعض الدول المجاورة، ثم انخفضت بعد عام 2005، بسبب استحقاقات منطقة التجارة العربية الكبرى التي تم بموجبها إعفاء جميع السلع الوطنية المنشأ للدول العربية المنضمة إلى الاتفاقية من الرسوم الجمركية بدءاً من 2005/1/1.

وعلى العموم انخفضت الحصيلة الضريبية بين عامي 2006-2007 بسبب انخفاض الصادرات النفطية واتفاقيات التجارة الحرة بين سورية والدول المجاورة (تركيا وإيران). وقد زادت الحصيلة الجمركية منذ عام 2008، بسبب فتح باب الاستيراد أمام القطاع الخاص.

بدأت الإيرادات الضريبية تنخفض بإطراد منذ عام 2011، فقد هبطت الإيرادات الجارية التي تشمل الإيرادات الضريبية وبدلات أملاك الدولة من (405) مليارات ل.س عام 2010 إلى (325) ملياراً عام 2011، وثابتت بالهبوط إلى 189 مليار ل.س عام 2013، وارتفعت إلى (318) ملياراً عام 2014، و(351) ملياراً عام 2015، ويشير التحسن إلى ارتفاع في معدلات التضخم وتحسن تدريجي في النشاط الاقتصادي،¹ ووصلت عام 2017 إلى نحو (322) مليار ل.س، علماً أن الضرائب مؤت (12%) فقط من موازنة عام 2017، في حين بلغت نسبة تمويل الضرائب من موازنة الدولة عام 2011 نحو (39%)، لذا فإن تراجع التحصيلات الضريبية كان سمة رئيسة خلال الأعوام السابقة، وتشير التقديرات إلى انخفاض كبير في نسبة الإيرادات الضريبية من الناتج المحلي الإجمالي، خلال مدة (2004-2014)، وقد أدى تدهورها إلى تعميق العجز في الموازنة العامة للدولة.²

على العموم تشير الدراسات الاقتصادية كلها إلى أن الحصيلة الضريبية في سورية دون المستوى المطلوب، وأن هذه الحصيلة تُعد متدنية بالرغم من إصدار عدد كبير من التشريعات الضريبية منذ عام 2003 ولغاية الآن، وبالرغم من الزيادات المعلنة أو المتحققة في هذه الحصيلة فهي غير قادرة على تغطية الإنفاق

¹. المرجع السابق، ص 73.

². المرجع السابق، ص 73.

الجاري رغم ضآلته قياساً مع الدول الأخرى، فإن الإيرادات الضريبية في سورية (خلفاً لما يجري في غالبية الدول وما كان يجري حتى أواخر الستينيات من القرن الماضي) لا تغطي سوى جزءاً محدود لا يتجاوز (40 - 45%) من الإنفاق العام،¹ وهذا يعكس واقعاً ضريبياً ذا فعالية ضعيفة، مترافق بتطور بطيء للحصيلة الضريبية وبقيت تدور في النسب نفسها من الإيرادات العامة تقريباً، وهذا يدل على أنه لم يحدث أي تطور في هذه الحصيلة رغم الإصلاحات الضريبية كلها والكم الكبير من التشريعات.

بلغت إيرادات الضرائب والرسوم المباشرة وغير المباشرة بحسب الموازنة العامة للدولة 325 مليار ل.س عام 2011، وهي تساوي نسبة (38.2%) من الموازنة العامة للدولة، وتساوي (11.2%) من الناتج المحلي الإجمالي المقدر لعام 2011. إذا يمكن القول إن الإيرادات الضريبية في سورية لعام 2011، إذا أخذت بالأسعار الثابتة وقُورنت مع الإيرادات الضريبية لعام 2006، التي قُدّرت حينها وفقاً لوزارة المالية (297) مليار ل.س، هي في القوة الشرائية أقل مما كانت عليه عام 2006، ولذلك تبقى الإيرادات الضريبية في سورية قاصرة عن تغطية الإنفاق الجاري البالغ (455) مليار ل.س.²

إن الإيرادات الضريبية إيرادات ضعيفة جداً مقارنةً بدول أخرى، وهي تتأثر بعوامل عدة أدت إلى ضعفها أهمها السياسة الضريبية المتبعة وضعف النظام الضريبي المتمثل بالضرائب النوعية واعتماد ضريبة الدخل المقطوع التي تفسح مجالاً كبيراً للتهرب القانوني من الضريبة إضافة للفساد الإداري وسوء العلاقة بين الموظف المالي والمكلفين.

وإذا ما نظرنا إلى سبب تزايد عجز الموازنة في سورية وزيادة الدين العام، فإنه يمكن القول إن السبب بالدرجة الأولى هو انخفاض حصيلة الإيرادات الضريبية، أكثر مما هو بسبب زيادة الإنفاق الحكومي، فالعبء الضريبي لم يتجاوز يوماً (15%) من الناتج المحلي الإجمالي، وقد كان العبء الضريبي بحدود (10%) في السنوات الثلاث السابقة للأزمة، وتراجع تراجعاً كبيراً طوال سنوات الأزمة ليصل إلى (5%) عام 2017،³ وهي

¹. الياس نجمة، الأمن الاقتصادي السوري: رؤية استراتيجية، دمشق 2010/10/24.

². الياس نجمة، دراسة تحليلية للموازنة العامة للدولة للعام 2011، دمشق 2011/10/24.

³. زياد أيوب عريش، مكون الطاقة كمحدد للنهوض الاقتصادي في سورية "المحاور الاستراتيجية"، مرجع سابق، ص 13.

من النسب المنخفضة جداً على المستوى العالمي.¹

يفرز التفاوت الحاد في توزيع الدخل تفاوتاً كبيراً في توزيع الثروات، فإن الأجور هي التي تتحمل العبء الأكبر من العبء الضريبي، والملفت طوال السنوات العشر الماضية تزايد نسبة ضرائب الرواتب والأجور من إجمالي الضرائب المباشرة، إذ كانت بحدود (5%) طوال السنوات السابقة للأزمة وتزايدت بشكلٍ مطرد لتصل إلى (20.8%) عام 2017،² عملياً يدفع أصحاب الرواتب والأجور ضريبة تصاعديّة حقيقيّة، في حين تدفع الشركات ضرائب تنازلية وفي أحسن الأحوال مبالغ ثابتة لا علاقة لها بالدخل الحقيقية، ويبلغ معدل الشريحة الأعلى في ضريبة الرواتب والأجور (22%)، في حين يبلغ متوسط معدل الضرائب على الشركات (22%)، ويبلغ معدل ضريبة الأرباح للشركات المساهمة (14%).³ هذا هو الحال نظرياً دون التهرب الضريبي، أما في الواقع ومع التهرب الضريبي تُصبح معدلات الضرائب على الشركات أقل من معدلات الضرائب على دخل العمل، أي إنّ ضريبة دخل العمل هي أعلى من ضريبة رأس المال، لأن الشركات وأصحاب المهن والحرف هم الأكثر قدرة على التهرب الضريبي.⁴

تعتمد السياسة المالية في سورية على الضرائب غير المباشرة، فقد كانت تشكل بحدود (34%) من إجمالي الإيرادات الضريبية في السنوات السابقة للأزمة، وازدادت لتصل إلى (58%) في عام 2017، والضرائب

¹. رسلان خضور، مشكلة توزيع الثروات والدخل: تحدّي يواجه الاقتصاد السوري، "مداد" مركز دمشق للأبحاث والدراسات، دمشق، سورية، 2019، ص 10.

². المرجع السابق، ص 12.

³. المرجع السابق، ص 14.

⁴. "مثال: عن حجم الإسهام الضريبي لأستاذ جامعي ولشركة متوسطة الحجم في سورية: في البلد الأقرب لبنان يبلغ المرتب الشهري لأستاذ جامعي بمرتبة بروفيسور في الجامعة اللبنانية الحكومية، والذي لديه 25 سنة خدمة بحدود (5500) دولار أمريكي عام 2018، ويبلغ مرتب أستاذ جامعي في جامعة حكومية سورية بالمرتبة نفسها وعدد سنوات الخدمة ذاتها حدود (300) دولار أمريكي شهرياً، وبحسب مستويات المعيشة وتعاقل القوة الشرائية للدولار يفترض أن يكون مرتب الأستاذ الجامعي السوري بحدود (1800) دولار، أي ما يعادل (775000) ليرة سورية (على أساس سعر صرف 430 ليرة للدولار) وبما أن الأستاذ الجامعي السوري يحصل على 130 ألف ليرة سورية شهرياً فقط (ضمناً 200% تعويض تفرغ جامعي)، فهذا يعني أنّ الفارق بين ما يحصل عليه فعلياً، وبين ما يجب أن يحصل عليه هو بمثابة إسهام ضريبي منه في ردف الموارد العامة للدولة، أي أنه يسهم في كل شهر بمبلغ مقداره (1500) دولار أمريكي، أي ما يعادل (645000) ليرة سورية على أساس سعر الصرف الرسمي، وفي السنة بمبلغ (7740000) ليرة سورية، إضافة إلى ذلك فهو يدفع ضريبة دخل عن المبلغ الذي يقبضه بحدود 200 ألف ليرة سورية سنوياً، إجمالي المبلغ هذا (7.94 ملايين ليرة) يعادل الإسهام الضريبي لعدة شركات متوسطة الحجم". المرجع السابق، ص 14.

غير المباشرة هي ضرائب تنازلية وليست تصاعدية¹، لأنها تُفرض على الاستهلاك وليس على الدخل والثروة، وبالتالي فهي تُسهم في زيادة الفقر، وبخاصة عندما تكون حصتها مرتفعة من إجمالي الإيرادات الضريبية.²

المطلب الثاني

سياسة القروض المتبعة في سورية

لقد أدى الدمار الهائل والخراب الذي أصاب مؤسسات الدولة السورية، والتدابير الاقتصادية القسرية التي فرضتها الدول ضد سورية منذ عام 2011، إلى تراجع إيرادات الدولة العادية (الضرائب، الرسوم، عوائد أملاك الدولة، فائض المؤسسات الاقتصادية "الانتاجية والخدمية")، ما دفع الحكومة السورية بحكم الضرورة إلى الاعتماد بصورة كبيرة جداً على مصادر التمويل الاستثنائية، كبديل، سواء أكان ذلك عن طريق الاستدانة الخارجية، عبر فتح الخط الائتماني مع إيران، أم عن طريق الاستدانة الداخلية عن طريق تغذية مالية مستمرة، تتم بوتيرة شهرية، يُقدمها المصرف المركزي للحكومة، من خلال إصدارات نقدية، لسدّ العجز المالي الحكومي الناجم عن التراجع الكبير في حجم الإيرادات العادية، وتوفير السيولة اللازمة لتمويل الإنفاق العام.³

في هذا المطلب سنتطرق إلى دراسة القروض الداخلية والخارجية بحسبانها مصدر من مصادر الدولة

السورية تعتمد عليه في إيراداتها، وفق الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: القروض الخارجية في سورية.

الفرع الثاني: القروض الداخلية في سورية.

¹. François Bourguignon, "Spreading the Wealth", Finance & Development, Vol. 55, No. 1, March 2018.
10/5/2020 20:21 <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2018/03/bourguignon.htm>

². د. رسلان خضور، مشكلة توزيع الثروات والدخول: تحدّي يواجه الاقتصاد السوري، مرجع سابق، ص 13.
³. تشير بعض التقديرات إلى ارتفاع نسبة إجمالي ديون المصرف المركزي على القطاع العام إلى الناتج المحلي الإجمالي من (22.9%) عام 2011 إلى (242.24%) عام 2016، ما يدل على أنها تضاعفت بمقدار (10) مرات، وهي ديون ناجمة عن تزايد الحاجة لتمويل مؤسسات القطاع العام بالأموال جراء توقّف معظمها كلياً أو جزئياً جراء الحرب على سورية في الوقت الذي تضاعف فيه حجم الأوراق النقدية المصدرة بمقدار (1.98) مرة وبمعدل نمو (98.4%) خلال الفترة ذاتها (2011-2016).

- ضابط مدين، السياسة المالية من منظور صندوق النقد الدولي والبنك الدولي والمصلحة الوطنية، مرجع سابق، ص 11.

الفرع الأول

القروض الخارجية في سورية

أولاً- تطور الديون الخارجية في سورية: اضطرت سورية منذ أوائل عهد الاستقلال السياسي وفي السنوات التي تلتها إلى الاستعانة بالقروض الداخلية والخارجية، لسدّ الفجوة القائمة بين ازدياد النفقات العامة ومستلزمات الدفاع الوطني والاحتياجات الاستثمارية المستهدفة، وبين المدخرات والإيرادات المتاحة لتحقيق تنمية اقتصادية سريعة وتنفيذ خططها الخمسية الطموحة، إن الدين العام في سورية بنوعيه الداخلي والخارجي، يؤثر تأثيراً مهماً في مراحل التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتتبع هذه الأهمية خاصة من محدودية الموارد أمام المهام الاقتصادية والدفاعية.

لقد بدأت مديونية سورية بأرقام متواضعة في السنوات الأولى من عهد الاستقلال، وازدادت بصورة بطيئة لتصل عام 1955 إلى مبلغ (305) مليون ل.س، وكان أول قرض حصلت عليه سورية من المملكة العربية السعودية وفق الاتفاق الموقع في 1950/1/29، بمبلغ (6) مليون دولار أمريكي، يبدأ سداد القسط الأول عام 1955، والقسط الأخير عام 1958، والتسديد يكون من خلال منتجات وبيع سورية بالأسعار العالمية، والقرض الآخر عُقد بينهما في 1955-11-9، بمبلغ (10) مليون دولار،¹ ثم تراوح حجم الدين العام حوالي (450) مليون ل.س خلال أعوام (1956-1958)، وتطور الدين بصورة متسارعة عام 1966 وقفز معظمها إلى مبلغ (2323) مليون ل.س عام 1970،² وواصلت ارتفاعها حتى وصلت إلى (3.978) مليار ل.س عام 1981،³ ثم عادت لتتراجع قليلاً عام 2002 وبدأت الدولة بسداد ديونها الخارجية وحل مشكلات المتأخرات مع دول العالم عدا روسيا. إذ مع حذف الديون الروسية البالغة (12) مليار دولار تُصبح الديون الخارجية على سورية بحدود (6) مليارات دولار وهي على قسمين:

أ- الديون الخارجية والصناعية التي عقدتها الحكومة مع صناديق التمويل العربي.

¹. محمد لبيب شقير، الوحدة الاقتصادية العربية "تجارها وتوقعاتها"، ط 1، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، لبنان، 1986، ص 504.

². نعيم إبراهيم عبود، مشاكل وأزمات اقتصادية تقلق العالم، مرجع سابق، ص 65.

³. التقرير الاقتصادي العربي الموحد عام 1984، ص 135-136.

ب- الديون العسكرية المتراكمة للاتحاد السوفيتي السابق، وقد انتقل هذا الدين إلى روسيا، وبلغت ديون سورية الخارجية حتى بداية عام 2001 حوالي (22.7) مليار دولار، وفي موازنة عام 2009 قُدرت القروض الخارجية بحوالي 12.29 مليار ل.س مقابل 10.6 مليار ل.س عام 2008.¹

في عام 1959 وُضعت الخطة الخمسية الأولى للتنمية الاقتصادية والاجتماعية 1960-1965، وكان الهدف زيادة الدخل القومي بمعدلٍ وسطي قدره (7.9%) سنوياً، والعمل على زيادة معدل الادخار السنوي تدريجياً، ولتأمين حجم الاستثمار المطلوب رسمت الخطة العمل على تأمين ما يوازي 770 مليون ل.س مساعدات اقتصادية خارجية من قروض وتسهيلات ائتمانية ومعونات خارجية لتغطية جزء من النقد الأجنبي للاستثمارات المرسومة البالغة 2720 مليون ل.س خلال سنوات الخطة،² ووضعت الخطة موضع التنفيذ اعتباراً من تموز 1960، وبلغت النفقات المتحققة في نهاية الخطة من الموارد المحلية (964) مليون ل.س، ومن المساعدات الاقتصادية الخارجية 224 مليون ل.س،³ ولكن الظروف المناخية القاسية أسهمت في تدني الإنتاج الزراعي، وبالتالي تدني الصادرات وموارد النقد الأجنبي، إضافة إلى الموقف السلبي تجاه القطاع الخاص وتخليه عن المشاركة في تنفيذ الاستثمارات الخاصة به، فقد اضطر البلد إلى الاستعانة بصندوق النقد الدولي والحصول على قرض بمبلغ (15 مليون دولار)، وتخفيض قيمة الليرة السورية بنسبة 6% لتتعاقل قيمتها في السوق.⁴

في الخطة الخمسية الثانية 1966-1970 بلغت النسبة الفعلية للقروض الخارجية (31%) عام 1966، ثم تدفقت القروض والمساعدات المالية بعد حرب 1967، وكانت معظمها من البلدان العربية والاشتراكية، الأمر الذي جعل نسبة مساهمة الموارد الخارجية (37%) في نهاية الخطة، أما خلال الخطة الخمسية الثالثة 1971-1975 فقد بدأت القروض والتسهيلات الائتمانية بالتطور، فبدأت مرحلة جديدة من المديونية الخارجية السورية، ففي عام 1970 كان الدين العام الخارجي غير المسدد أو المدفوع 232 مليون دولار، بلغت فوائده المحلية حوالي

¹. قحطان السيوفي أدوات السياسة المالية في سورية "قراءة في الموازنة العامة للدولة 2009، ندوة الثلاثاء الاقتصادية الثانية والعشرون" حول بعض تداعيات الازمة الاقتصادية العالمية الراهنة دمشق 2009/2/3-2009/5/26، دمشق، سورية، 2009، ص 152.

². مشروع خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للسنوات الخمس 1960-1965، المطبوعة الجديدة، الجمهورية العربية المتحدة، الإقليم السوري، وزارة التخطيط، دمشق، 1960، ص 18.

³. قحطان السيوفي، اقتصاديات المالية العامة، دار طلاس للدراسات والترجمة والنشر، دمشق، سورية، 1989، ص 348.

⁴. هيلان رزق الله، مقدمات اقتصادية لعصر ينتهي، دار الحصاد، د. ت، دمشق، سورية، ص 187.

(6) مليون دولار، ثم تطوّرت هذه الديون بسرعة إلى أن بلغت نهاية الخطة الخمسية الثالثة حوالي (773) مليون دولار.¹

الجدير بالذكر أن الخطة الخمسية الثالثة وما تلاها من خطط تنموية أدت إلى زيادات مستمرة لحجم الإنفاق العام لتأمين الخدمات العامة (صحة، تربية، تعليم، شؤون اجتماعية)، وتمويل المشروعات الاستثمارية إضافة إلى تأمين متطلبات الدفاع الوطني، وتحققت وتائر عالية للتنمية وزيادة في الإنتاج والناتج المحلي الإجمالي.² وفي الخطة الخمسية العاشرة كانت الأهداف تقوم على محاولة إبقاء الدين العام (داخلي وخارجي) بحدود تتراوح بين (41%) و(43%)، لكن كانت النسبة الفعلية للسنوات من عام 2005 حتى 2007، وفق التسلسل (33%-37%-43%) من الناتج المحلي الإجمالي أي أنها أقل من المخطط، وقد تراجعت القروض الخارجية من عام 2005-2008.

إنّ البلدان العربية غير المنتجة والمصدّرة للنفط، كانت قد فتحت أبوابها لتلقي الفوائض الماليّة النفطية إثر تصحيح أسعار النفط خلال 1973-1974، ولم تتمكن من استثمار المبالغ المتلقية كما يجب، وحالت ظروفها الاقتصادية والاجتماعية دون النجاح المأمول لعملية الاستثمار، ومنها النقص في البنية التحتية، وضعف الكفاءات الفنية والأجهزة الإدارية، وتأثر الاقتصاد العربي كبقية البلدان النامية بأزمة المديونية العالمية، فازداد عدد البلدان العربية المدينة ليشمل بعض الدول العربية المنتجة والمصدرة للنفط مثل ليبيا وقطر، وكذلك تزايد حجم الديون الخارجية العربية من (8.6) مليار دولار عام 1975 إلى (156) مليار دولار عام 1998، أي ما يعادل (26.5%) من الناتج المحلي الإجمالي فيها، و(116.4%) من قيمة صادراتها من السلع والخدمات في السنة نفسها.³

ثانياً- استخدامات بعض القروض الخارجية: منذ أن وضعت سورية الخطة الخمسية الأولى عام 1959 للسنوات 1961-1965، وجدت الحكومة نفسها أمام عدد من المشروعات اللازمة لعملية التنمية، وأمام عجز المصادر

¹. قحطان السيوفي، اقتصاديات المالية العامة، مرجع سابق، ص 484.

². قحطان السيوفي، السياسة المالية في سورية "أدواتها- ودورها الاقتصادي"، مرجع سابق، ص 112.

³. التقرير الاقتصادي العربي الموحد، أيلول 1999، ص 304-306.

الداخلية عن تأمين رؤوس الأموال اللازمة لها، كان لا بدّ من اللجوء إلى مصادر التمويل الخارجية وخاصة من الاتحاد السوفييتي سابقاً، بدأ التعاون بين روسيا وسورية عام 1957، وقام الاتحاد السوفييتي بتمشييد (63) مشروعاً كان من أهمها سلسلة المحطات الكهرومائية على نهر الفرات والعقدة المائية مع المحطة الكهرومائية "البعث" والمنشأة المائية مع المحطة الكهرومائية "تشرين" والمرحلة الأولى للمحطة الكهروحرارية "تشرين" ومد (1.5) ألف كيلومتر من السكك الحديدية، و(3.7) ألف كيلومتر من خطوط الكهرباء، وبناء عدد من منشآت الري، كما تمّ اكتشاف حقول النفط في شمال شرقي سورية، وقام بإنشاء خط أنابيب لنقل المشتقات النفطية بين حمص وحلب بطول 180 كم، ومعمل الأسمدة الكيميائية ما سمح بتوفير نسبة (22%) من الطاقة الكهربائية ونسبة (27%) من النفط ومساحة (70) ألف هكتار من الأراضي المروية، لتتخفّف في مطلع التسعينيات حجم التجارة المتبادلة، ثم شهد التبادل السلعي ازدياداً متجاوزاً مليار دولار عام 2007، في الوقت الذي كان يعادل عام 2005 مبلغ 459.8 مليون دولار، وفي عام 2006 مبلغ 635 مليون دولار، كما بلغ التبادل السلعي بين الدولتين حوالي 2 مليار دولار عام 2008.

تأتي في المرتبة الثانية من استخدامات القروض، صناديق التمويل العربية، فكانت دولة الكويت سبّاقة في هذا المجال مع إنشاء الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية عام 1961، الذي توسّع نشاطه عام 1974 ليشمل الدول النامية بوجه عام، إنّ أغلب المؤسسات والصناديق تمّ إنشاؤها خلال مرحلة الانتعاش الاقتصادي التي حدثت عقب حرب تشرين الأول 1973، وتميزت هذه المرحلة بالارتفاع الكبير في الفوائض المالية في ظل ارتفاع أسعار النفط الذي حدث حينها، كما تميزت تلك المرحلة بتكاثف الجهود لتطوير العمل العربي المشترك بغية تدعيم التنمية العربية والتعاون الاقتصادي العربي.¹

وتبلغ إجمالي القروض المقدمة إلى سورية منذ عام 1969 حتى عام 2013 (أي حوالي 44 عام) 27 قرصاً، معظمها في مرحلة التسعينيات، وكانت عددها حوالي 16 قرصاً، بينما كان عدد القروض في مرحلة الثمانينيات ثلاثة قروض فقط، وبالرغم من أنّ نشاط الصندوق الكويتي لم يتوقف في أثناء حرب الخليج الثانية،

¹. التكامل الاقتصادي العربي، ملف خاص بمناسبة مؤتمر القمة العربي بالخرطوم، 2006، ص 7.

إلا أنه لا يمكن إنكار الخسائر الجسيمة التي حلت بدولة الكويت التي أثّرت تأثيراً مباشراً أو غير مباشر على نشاطه الاقراضي، ما أدى إلى ضعف القروض في التسعينيات وما بعدها، وهي مرحلة الحرب وما بعدها فانصرفت تلك الدول لتعويض الخسائر والقيام بإعادة الإعمار، وبالرغم من تلك الظروف إلا أن سورية احتلت مرتبة لا بأس بها بين الدول العربية متعاملة مع الصندوق الكويتي.¹

أما بالنسبة إلى الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي فقد احتلت مشروعات البنية الأساسية المرتبة الأولى في قائمة المشروعات الممولة في الدول العربية خلال المدة (1974-2011)، إذ بلغ نصيبها حوالي (69.3%) من إجمالي القروض، تليها القطاعات الإنتاجية بنسبة حوالي (21%) ومشروعات قطاع الخدمات الاجتماعية بنسبة (7.4%)، والقطاعات الأخرى بنسبة (2.3%)²، ومن أهم المشروعات المقدمة هناك محطة كهرباء بانياس، طريق طرطوس- اللاذقية، طريق دمشق-الضنمين-الحدود الأردنية، توسيع محطة كهرباء محردة (القرض الأول-القرض الثاني-قرض إضافي)، ري سهلي الغاب والعشارنة، إعادة تأهيل مصنع الأسمدة الفوسفاتية في حمص، الأسمدة الفوسفاتية في تدمر، سد تشرين الكهرومائي، محطة توليد كهرباء زيزون.³ أما مشروعات البنك الدولي فقد تنوعت أيضاً بين إنتاجية وخدمية، وتركز القسم الأكبر على الجانب الخدمي، إضافة إلى بعض المشروعات في مجال الصحة والخدمات الاجتماعية.⁴

تتعدد مجالات الاستثمار في سورية، فهناك مجالات واسعة للاستثمار الزراعي المتطور والاستثمار الصناعي خصوصاً المنتجات الزراعية البتروكيميائية الصناعية، عدا عن الاستثمار السياحي نظراً لوجود بيئة سياحية ممتازة وغير ذلك من مجالات الاستثمار الأخرى،⁵ ومع بداية الأزمة التي بدأت لها سورية منذ عام 2011 وحتى يومنا هذا تأثرت معظم القطاعات الاقتصادية، وسبب التدمير الهائل خراباً لحق بالبنية التحتية من

¹. الكويت والتنمية الاجتماعية قيادة وتخطيط ومشاركة شعبية وتوجه إنساني، مركز البحوث والدراسات الكويتية، وزارة التخطيط، الكويت، 2001. ص 152-154.

². الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي "التقرير السنوي"، 2011، المرجع السابق، ص 75.

³. المرجع السابق، ص 82 - 83.

⁴. قروض من البنك الدولي إلى سورية. 10/10 2021/1/12، الرابط

<http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=2176...age>

⁵. سمير ناصر، جماعات الضغط الاقتصادية الدولية وآثارها السلبية على التطور الاقتصادي، ط 1، دار الفرق، دمشق، سورية، 2005، ص 257.

طرق وجسور وسكك حديدية وأنابيب نفط وغاز، ومعظم القروض التي حصلت عليها سورية في العقود الماضية وقامت بتسديدها مع فوائدها على مدى زمن طويل، تركزت في قطاعات النقل والاتصالات والكهرباء والطاقة، هي نفسها القطاعات التي تعرضت إلى التدمير والخسائر، وخسرت سورية انجازات عقود من التنمية.

الجدير بالذكر أنَّ الحكومة السورية في ظل الوضع الراهن الذي تمر به البلاد يمكن أن تلجأ إلى الاقتراض الخارجي من خلال طرح سندات للخرينة للاكتتاب العام في الأسواق العالمية وبالعملة الأجنبية، وبالرغم من قدرتها على جمع كمية أكبر من الأموال، من خلال الأسواق المالية العالمية، مقارنةً بالسوق المالية المحلية، إلا أنَّ نجاح هذا الأمر يتوقف على مدى قناعة المقرضين الخارجيين أو المستثمرين بالقدرات الكامنة للاقتصاد السوري من جهة، ومن جهة أخرى بقدرة الدولة السورية على الوفاء بالتزاماتها المالية والذي سينعكس من خلال عائد أعلى يطلبه هؤلاء المقرضون والمستثمرون كتعويض عن حجم المخاطر المرتفعة التي سيتعرضون لها.

كما أنَّها تستطيع الاقتراض خارجياً من خلال إبرام اتفاقيات للحصول على قروض مُيسَّرة أو تسهيلاتٍ ائتمانية مباشرة مع الدول الصديقة مثل روسيا والصين وإيران والهند، أو مؤسسات دولية مثل البنك الآسيوي للاستثمار في البنية التحتية، أو بنك التنمية الجديد المنبثق عن دول مجموعة البريكس (روسيا، الصين، الهند، البرازيل، جنوب أفريقيا)، أو البنك الدولي وبنك الاستثمار الأوروبي، إلا أنه يجدر القول أن تكلفة الحصول على هذه القروض والشروط المرتبطة بمنحها تؤثر تأثيراً رئيساً، في تحديد الجهة التي يمكن أن يقع الخيار عليها لتأمين التمويل اللازم لما لهذا الأمر من تأثير في سيادة الدولة السورية واستقلال قرارها الاقتصادي والسياسي.

الفرع الثاني

القروض الداخلية في سورية

نظراً لقلّة كفاية الموارد المالية لتمويل الإنفاق العام لجأت الحكومة السورية إلى الإستدانة الداخلية بهدف تمويل برامجها الاقتصادية والاجتماعية، وتعتمد الدولة في تلك القروض على المصرف المركزي، الذي يقوم بموجب أحكام المادة (53) من قانون النقد الأساسي الصادر بالمرسوم التشريعي رقم (87) لعام 1953، المعدّل بموجب المرسوم (23) لعام 2002، والمرسوم التشريعي رقم (21) لعام 2011، القاضي بمنح الموازنة العامة الديون التي تحتاجها، ويُعدّ المصرف المركزي الصديق الوفي للحكومة؛ لأنّه يُشكّل مصرف الإصدار وعميل الحكومة ومصرفها المباشر.

أولاً- آلية تقديم القروض الداخلية: يُعدّ المصرف المركزي مصرف الحكومة وعميلها المالي فعندما تقع الدولة في حالة عجز يمد لها يد المساعدة، فيقرضها الأموال اللازمة على أمل التحسّن وتسدد الأموال لاحقاً، لكن المصارف في الدول النامية لم تشهد هذه الحالة بعد وما زالت الدولة في سورية تستدين باستمرار من المصرف المركزي لتمويل مشروعاتها العامة، ويعد التضخم النتيجة الوحيدة الناتجة عن هذه العمليات وهذه حال البلدان النامية، إذ مع زيادة الإصدار دون مراعاة القواعد الاقتصادية يظهر التضخم وترتفع الأسعار، وهذا هو حال سورية أيضاً؛ لأنّها تعتمد على المصرف المركزي في تمويل عجز الموازنة، ويظهر التضخم عندما يزداد الإصدار.

إن حجم المساعدات العربية التي حصلت عليها سورية تتناسب مع حجم الديون من المصرف المركزي فعندما كانت الديون من المصرف المركزي تشكل (5-6%) من الناتج المحلي، لم تعتمد سورية على المساعدات، وعندما ظهرت المساعدات عام 1974 انخفض حجم الديون الداخلية وبدأت المساعدات بالزيادة، وكانت تشكل (1.5%) إلى الناتج، إلى أن وصلت المساعدات عام 1979 إلى (8.3%) ووصلت الديون بالمقابل إلى (1.4%) من الناتج.¹

¹. د. علي كنعان، النظام النقدي والمصرفي السوري "مشكلاته واتجاهات اصلاحه"، مرجع سابق، ص 42.

لقد سجّلت الديون أعلى ارتفاع لها عام 1980، فوصلت (9.9%)، أي حوالي (10%) من الناتج المحلي، وهكذا انخفضت المساعدات وازدادت القروض بالمقابل، ولعل سبب اعتماد الدولة على الديون الداخلية أو الخارجية يرجع إلى مجموعة من العوامل ناتجة عن تزايد الاعفاءات الضريبية خاصة قطاع الزراعة والسياحة والخدمات ما أسهم في انخفاض الحصيلة الضريبية وزيادة النفقات العامة على الإيرادات العامة، إضافة إلى لجوء الدولة إلى استخدام المساعدات العربية في زيادة حجم المشروعات في الخطط الاقتصادية، وإهمال التحصيل الضريبي وتخلف التشريعات الضريبية، وزيادة الاعفاءات الضريبية الممنوحة، عدا عن سهولة الحصول على قرض من المصرف المركزي وغياب وجود معارضة من قبل المصرف نظراً إلى أنّ المصرف يخضع في قراراته وإدارته للجنة الاقتصادية برئاسة نائب رئيس مجلس الوزراء للشؤون الاقتصادية الذي يقرر هذه القروض.¹

لقد تركّزت أكثر ديون القطاع العام على المواد الأولية أو على تمويل المخزون وتمويل المشتريات فيما بين القطاع، ولم تتجه إلى تحديث الآلات التي تشكل الركيزة الأساسية في الإنتاج وتطويرها ما أدى إلى تخلف هذا القطاع وتدني نوعية منتجاته وزيادة حجم المخزون وعدم قدرة هذه المصانع على تسديد القروض ما فرض على الدولة إعادة جدولة هذه الديون أو تأجيل سدادها، كما لم تسمح الدولة للمصارف من التدخل ومراقبة نشاط الشركات العامة ومراقبة خططها التمويلية لكي تلتزمها بتنفيذ خططها الإنتاجية المقررة.²

أما القطاع الخاص فقد بدأ بتطوير نفسه منذ عام 1989، عندما ربطت الدولة خطة التصدير بالاستيراد (ربط دولار التصدير بالاستيراد)، لكن هذا القطاع سرعان ما توجه إلى المضاربات وأصبح القسم الأعظم من قروضه يخصص للمضاربات العقارية والخدمية والتجارية على حساب الإنتاج، واستأثرت بعض القطاعات بحصة كبيرة من التمويل المصرفي مثل القطاع السياحي وقطاع البناء والتشييد وتضخمت استثماراتهم على حساب انخفاض القروض والاستثمار في الصناعة، فلم تساعد الخطة المصرفية على توجيه المدخرات الوطنية إلى قطاع الإنتاج، ولأن القطاع الخاص يتمتع بالمرونة فقد استطاع الحصول على القروض لأغراض إنتاجية ووجهها إلى قطاعات خدمية تهدف إلى الربح السريع، فانعدم أثر الإقراض المصرفي في النمو والتنمية.

¹. المرجع السابق، ص 42 - 43.

². المرجع السابق، ص 60.

لقد استأثر القطاع العام بمعدل (74%) عام 1990، بينما حصلت القطاعات الأخرى على (26%)، حصل القطاع الخاص على (16%) منها فقط، أما في الأعوام الأخرى 1995 فقد ازدادت حصة القطاع الخاص من (16 إلى 24%)، وتراجعت حصة القطاع العام من (74%) إلى (68%)، وفي عام 1996 ازدادت حصة القطاع الخاص إلى (25%) أي بنقطة واحدة فقط، بينما بقي القطاع العام عند مستوى (68%)، وهذا يعكس اهتمام الدولة وتمسكها باستراتيجية القطاع العام واهتمامها من جهة أخرى بنشاطات القطاع الخاص سيما وأنها أصدرت عام 1991 القانون رقم 10 الذي يشجع القطاع الخاص على الاستثمار والإنتاج دون بيع أو إيقاف القطاع العام عن العمل، بالاستناد إلى سياسة التعددية الاقتصادية وتواجه القطاعين معاً في آن واحد، انطلاقاً من فكرة أن وجودهما معاً يساعد على توفير سلع وخدمات أكثر للاقتصاد وبأسعار مستويات الدخل كلها خصوصاً أن منتجات القطاع العام تباع بأسعار أقل من منتجات القطاع الخاص، لكن القطاع المصرفي يعاني تأخر تسديد القروض في القطاع العام نظراً إلى غياب وجود كميات كبيرة في التخزين، وضعف قدرته على تسويقها داخلياً أو خارجياً، وهذا التأخير يؤثر في ربحية المصارف وفي تنفيذ خططها في التسليف والإيداع والسحب عامة.¹

هناك أيضاً القروض من المصارف المتخصصة الممنوحة للحكومة والقطاع العام مقدارها (7.5%) من وسطي الودائع الشهرية لهذه المصارف لقاء فائدة محددة، إضافة إلى حصيلة شهادات الاستثمار التي تحول شهرياً من مصرف التسليف الشعبي الذي يتولى تحصيل هذه الشهادات وتسديدها لصالح صندوق الدين العام مقابل عمولة تصل إلى (2.1%). واكتتاب المؤسسات ذات الطابع الاقتصادي لقاء نسبة لا تتجاوز (35%) من أموالها لدى المصارف من دون فائدة، عدا عن الفوائض المالية المتحققة من مؤسسة التأمين والمعاشات ومؤسسة التأمينات الاجتماعية مقابل قيام وزارة المالية بدفع تعويضات المتقاعدين وفي ذلك مخالفة صريحة للقواعد المالية الصحيحة النازمة لعمل هاتين المؤسستين ونشاطهما وقد سمح لها عام 2005 استثمار (50%) من أموالها.

ثانياً- أثر التدابير والأزمة في سورية في توسيع القروض الداخلية: لقد أثرت الأزمة التي تمر بها البلاد بشكل كبير على الموازنة العامة للدولة، فقد حدث تراجع كبير في الإيرادات العامة للدولة (النفطية وغير النفطية)

¹ د. علي كنعان، النظام النقدي والمصرفي السوري "مشكلاته واتجاهات اصلاحه"، مرجع سابق، ص 61 - 62.

وارتفاع في الإنفاق العام، إذ تراجعت نسبة تغطية الإيرادات العامة للنفقات في الموازنة العامة للدولة إلى (57%) خلال عام 2015، بعدما كانت تصل إلى (90%) وسطياً خلال المدة الواقعة بين 2005-2010، وهذا الأمر أدى بطبيعة الحال إلى ارتفاع عجز الموازنة العامة، إذ ارتفع عجز الموازنة من (186) مليار ل.س عام 2011، إلى 574 مليار ل.س عام 2015، وهذا الوضع المتردي في المالية العامة للدولة انعكس زيادة كبيرة في الديون الممنوحة من مصرف سورية المركزي للحكومة (التمويل بالعجز)، عبر الاقتراض المباشر، لسداد التزامات الحكومة الأساسية، وارتفع حجم الدين العام الداخلي في نهاية عام 2016 ليصل إلى أكثر من 4000 مليار ل.س بعدما كان بحدود 320 مليار ل.س قبل الأزمة.¹

لقد ارتكزت السياسة النقدية لمصرف سورية المركزي قبل الأزمة على استراتيجية نقدية معلنة وصريحة تركز على استهداف سعر الصرف، لتحقيق هدفها النهائي المتمثل في تحقيق استقرار الأسعار، هذا وقد اتبع مصرف سورية المركزي قبل الأزمة في سورية سياسة نقدية انكماشية لتخفيض معدلات النمو في العرض النقدي قدر الإمكان، وذلك لغرض تحييد أثر المتغيرات الاسمية النقدية في تفسير التضخم المرتفع الذي شهده الاقتصاد السوري بين عامي 2007-2008، لكن بسبب الأزمة التي عصفت بالبلاد والتي كان من نتائجها حدوث تراجع كبير في الإيرادات العامة للدولة، الأمر الذي دفع بالحكومة للاعتماد على المصرف المركزي لتمويل العجز في الموازنة العامة للدولة، ما أفضى إلى زيادة نمو العرض النقدي بمعدلات سنوية عالية وصلت إلى (20%) وسطياً خلال مدة 2012-2016.²

إن العامل الرئيس المولد للنمو في العرض النقدي طوال مدة الأزمة هو الديون الممنوحة للحكومة المركزية، وبلغت مساهمتها النسبية بحدود (15%) وسطياً من نسبة نمو العرض النقدي، وهنا يجب التركيز على مسألتين في غاية الأهمية:³

1- إنَّ الزيادة الكبيرة في مساهمة الديون الممنوحة للحكومة المركزية في نمو العرض النقدي يؤدي إلى مزاحمة

¹. د. كنان ياغي، الآثار الاقتصادية لإصدار أذون وسندات الخزانة، مرجع سابق، ص 6 - 7.

². المرجع السابق، ص 9.

³. المرجع السابق، ص 7.

القطاع الخاص في الحصول على التمويل اللازم لإنعاش النشاط الاقتصادي ضمن الموارد المالية المتاحة، وبالتالي إلى رفع سعر الفائدة ما يؤثر سلباً في معدلات النمو الاقتصادي.

2- إنَّ اعتماد وزارة المالية على الائتمان المقدَّم من المصارف العامة بما في ذلك المصرف المركزي يُفقد السلطة النقدية القدرة على ربط معدلات نمو العرض النقدي، وبالتالي يُفقد المصداقية في الاقتصاد فتُصبح أدواتها وممارساتها، (معدلات الفائدة، سعر الصرف) قليلة الجدوى في تأثيرها في الوضع الاقتصادي المتمثل بتحقيق استقرار الأسعار، والسعي إلى تنشيط النمو الاقتصادي بتوفير التمويل اللازم له دون الإضرار بأهدافه النقدية الوسطية (عرض نقدي، سعر الصرف).

عملياً يسهم التمويل النقدي لعجز الموازنة الذي يشهد زيادة مستمرة بتغذية التضخم، ويؤدي إلى مزاحمة القطاع الخاص على التمويل المتاح من القطاع المصرفي، ما يضعف إمكانية النمو لدى الاقتصاد، فالدين الداخلي يتراكم على الحكومة لصالح الجهاز المصرفي وفق سندات دين عام غير قابلة للتداول، تؤدي إلى زيادة مستوى السيولة المحلية، ونمو العرض النقدي بمستوى لا ينسجم مع النمو في الناتج المحلي الإجمالي، الأمر الذي يؤدي إلى دفع القوى المحركة للطلب مترافقاً مع ضعف مرونة العرض وضعف الجهاز الإنتاجي، وهذا يؤدي إلى دفع المستوى العام للأسعار للارتفاع من جديد، فيعكس التمويل عبر الإصدار النقدي عدداً من النتائج السلبية التي تكمن في الآتي:¹

أ- انخفاض مستوى الشفافية في الموازنة العامة للدولة من جراء تمويل جزء كبير من العجز من خارج هذه الموازنة، ذلك بسبب الاقتراض من الجهاز المصرفي العام.

ب- إرهاق كاهل ميزانيات المصارف العامة بمديونية تراكمية لا يتم تخصيص أي اعتماد لها من وزارة المالية.

ت- ارتفاع معدلات التضخم وغياب عدالة توزيع الدخل، وبالتالي تهديد الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي، فإنه بفعل ارتفاع الأسعار تتآكل القوة الشرائية للدخول النقدية لأصحاب الدخل المحدود، كما يحدث تراجع في القيمة الحقيقية للإنفاق العام نتيجة لتراجع قيمة الإيرادات الحقيقية للدولة، الأمر الذي ينعكس على المواطن بصورة

¹. المرجع السابق، ص 8 - 9.

مضاعفة، وذلك بسبب تراجع القوة الشرائية لدخله النقدي من جهة، وتراجع مستويات الخدمات العامة التي تقدمها الدولة من جهة أخرى، وهذا أمر يؤدي إلى حدوث عجوزات لاحقة تستلزم تمويلها من خلال الآلية السابقة نفسها، وهنا تدخل وزارة المالية في الحلقة المفرغة، ما يوجب كسر هذه الحلقة عن طريق تحسين النظام الضريبي، والبحث عن مصادر تمويلية غير تضخمية (إصدار أوراق مالية حكومية).

ث- تأكل القيمة الحقيقية للمدخرات في المصارف نتيجة ارتفاع معدلات التضخم، إضافة إلى إرباك السوق المحلي بفعل زيادة الطلب على العملات الأجنبية القابلة للتداول، وزيادة العجز في الحساب الجاري من ميزان المدفوعات نتيجة ارتفاع التكاليف المحلية، وتدهور القوة الشرائية لليرة السورية (مبدأ العجز التوأم بين المالية العامة والحساب الجاري في ميزان المدفوعات).

ج- تنشيط سوق المضاربات في أسواق السلع والأراضي والعقارات والإحجام عن الاستثمار الإنتاجي في المجالات الزراعية والصناعية، ما يؤدي إلى سوء تخصيص الموارد واستخدامها.

الجدير بالإشارة إليه هنا هو أنّ عملية إنشاء سوق محلي للأوراق المالية الحكومية في سورية يُعدّ من الخطوات الأساسيّة والأولى لتطوير القطاع المالي، وقد أدركت الحكومة حاجتها لتطوير إدارة فعالة للدين العام، من خلال إصدار أوراق مالية حكومية وفق المرسوم التشريعي رقم 61 لعام 2007، وذلك بعد الارتفاع المتواصل لنسبة الدين الداخلي إلى الناتج المحلي الإجمالي،¹ نتيجة لتمويل العجز من خلال المصرف المركزي والمصارف العامة، عن طريق سندات غير قابلة للتداول وبدون تغطية، الأمر الذي أثر سلباً على القطاع المالي في سورية وعلى معدلات التضخم كما أدركت الحكومة أنّ وجود سوق مالي متطور، سيسهم إسهاماً رئيسياً في تحسين الوضع الاقتصادي، وتحقيق معدلات نمو حقيقية.²

¹. ارتفع حجم الدين الداخلي من 7.5% من إجمالي الناتج المحلي الإجمالي عام 2003 إلى 21% عام 2007. د. كنان ياغي، الآثار الاقتصادية لإصدار أدون وسندات الخزينة، مرجع سابق، ص 9.

². المرجع السابق، ص 10.

الفصل الثاني

السياسة النقدية في سورية في ظل التدابير الاقتصادية الدولية

تمهيد وتقسيم:

يظهر من خلال تتبع سير الوقائع النقدية في الاقتصاد السوري، طوال عقود من الزمن، أنَّ الإدارة النقدية، لم تكن تاريخياً هي الأساس، وليست المتغيّر المستقل ولم يخطط لها لأن تكون كذلك،¹ بمقدار ما كانت متغيراً تابعاً، ومحكومةً بخطط وحساباتٍ، تنسجم مع طبيعة التوجّه أو الخيار الاقتصادي والسياسي التاريخي للاقتصاد السوري، الذي أنتج بنية اقتصادية، أو منظومة قلّلت من أهمية اللجوء لاستخدام أدوات السياسة النقدية، أو الرهان على أثر استراتيجي لمصرف سورية المركزي كذراع فنية وتقنية، ما جعل المصرف يتحوّل إلى مؤسسة بيروقراطية، تُدار بأدوات تقليدية، كأَيِّ مؤسسة اقتصادية في الدولة السورية.

لذلك كله سنتطرق في هذا الفصل إلى بحث السياسة النقدية في سورية من النواحي الهيكلية والإدارية كلها والأدوات وآلية العمل للوقوف على ما حققته خلال عقود من الزمن، منذ إصدار قانون النقد وحتى يومنا هذا مروراً بمراحل فرض تدابير اقتصادية قسرية منذ الثمانينيات وبعد عام 2011، من خلال عرض الأحكام الخاصة بنظام النقد الأساسي والسلطة النقدية في المبحث الأول، وعرض السياسة الخاصة بأدوات السياسة النقدية في سورية في المبحث الثاني للوقوف على السياسة النقدية المتبعة في سورية، وفق الآتي:

المبحث الأول: السياسة الخاصة بأحكام نظام النقد الأساسي والسلطة النقدية في سورية.

المبحث الثاني: السياسة الخاصة بأدوات السياسة النقدية في سورية.

¹. اعتمد الاقتصاد السوري طيلة العقود الأربعة الماضية نظام الإدارة عن طريق القرارات والأوامر الإدارية الرامية لتنفيذ أهداف خطط نقدية ومالية محددة مسبقاً، وهذا ينطبق على مختلف القطاعات والأنشطة الاقتصادية وقد استمر ذلك حتى عام 2005، وبدأ التوجّه نحو اقتصاد السوق.

المبحث الأول

السياسة الخاصة بأحكام نظام النقد الأساسي والسلطة النقدية في سورية

لا يوجد في سورية سياسة نقدية واضحة المعالم والغايات، كما يُلاحظ فقدان وجود أثر فاعل ومؤثر لمصرف سورية المركزي، ينسجم مع طبيعة المهمات والأهداف التي تُشكّل الإطار العام لعمل المصرف والوظائف والغايات التي تأسّس عليها ولأجلها، وأنّ جهد القائمين على إدارة الشؤون النقدية كان قد انصبَّ طوال السنوات الماضية على هدفٍ مركزيٍّ شبه وحيد يتعلّق بكيفية تثبيت سعر الصرف وضبط إيقاع تحركاته، ضمن حدودٍ معينة، مستهدفة من قبل الدولة السورية، وكأنّ سعر الصرف هو البداية والنهاية، ليبقى السؤال هنا هل يوجد فعلاً في سورية سياسة نقدية؟ وهل أثر المصرف المركزي محدود الفعالية والتأثير، وما يقوم به دون مستوى الغايات والأهداف والمهام؟

تلك التساؤلات ضرورية في ظل الظروف السياسية والاقتصادية المعقدة، التي دخل بها ومعها الاقتصاد السوري في أزمة ركود اقتصادي عميق، تعدّ بجانبٍ منها انعكاساً لأزمةٍ كبرى، تستحكم بالاقتصاد السوري منذ زمنٍ، لكنّ مفاعيلها تفاقت بصورة دراماتيكية في ظروف الأزمة لدرجة أنّه لم يعد ممكناً التعاطي مع نتائجها، ما يعني أننا أصبحنا بحاجة ماسة إلى استراتيجية اقتصادية كبرى، تنطلق من حزمة متكاملة من البرامج والسياسات النوعية، بما في ذلك السياسة النقدية، بغية تنفيذ خطة إنعاش استراتيجية يمكن أن تساعد في تحقيق نقلة نوعية في الاقتصاد السوري والعبور الآمن والسليم، إلى رحاب اقتصادٍ صلبٍ ومتين، يمتلك مقومات الاستدامة والنمو والتنمية، ولديه القدرة على استيعاب مفاعيل الدمار والخراب للأزمة التي نعيشها سورية.

يتناول هذا المبحث، التطرّق إلى بحث السياسة الخاصة بأحكام نظام النقد الأساسي للوقوف على تكوينه ودوره ومهامه وما يقوم عليه من أحكام تأسيس مجلس النقد والتسليف في المطلب الأول، وأهداف ومهامه السلطة النقدية في المطلب الثاني.

المطلب الأول: غياب أثر مجلس النقد والتسليف في سورية.

المطلب الثاني: السياسة الخاصة بأهداف السلطة النقدية في سورية واستقلاليتها.

المطلب الأول

غياب أثر مجلس النقد والتسليف في سورية

إن قيام سياسة نقدية حقيقية يتطلب قيام هيكل إداري ومجلس نقد يقوم بنشاط ومهام تلك السياسة، فهل استطاع مجلس النقد والتسليف السوري القيام بذلك بعد إنشائه؟ وهل هو مفعّل حقيقة أم أنّ عمله مهمّش؟، سنتطرق في هذا المطلب إلى بحث تأسيس مجلس النقد والتسليف كسلطة نقدية عليا في الفرع الأول، وكيف تمّ تعييب عمله وتجميد أحكام نظم النقد الأساسي في الفرع الثاني، وفق الآتي:

الفرع الأول: تأسيس مجلس النقد والتسليف في سورية.

الفرع الثاني: تجميد أحكام نظام النقد وغياب السلطة النقدية.

الفرع الأول

تأسيس مجلس النقد والتسليف في سورية

في ظل الانتداب الفرنسي الذي كان مُسيطرًا على دول المشرق ومن بينها دولتي سورية ولبنان، قرر المنتدب الفرنسي أن يُنشئ إدارة اقتصادية واحدة للدولتين خاضعة للمفوضية السامية في بيروت، وكان المجلس الأعلى للمصالح المشتركة في ذلك الوقت لكل من سورية ولبنان يضم مؤسسات اقتصادية متنوعة كان منها مصرف سورية ولبنان الذي كان إضافة إلى نشاطه كمصرف تجاري يتولى إصدار النقد (الليرة اللبنانية - السورية) وإدارة السياسة النقدية، وقام ذلك البنك حينها بتحديد شروط الإصدار والتغطية بما لا ينسجم مع مصلحة البلد واقتصاده، ولم يكن هذا البنك سورياً؛ وإنما عبارة عن شركة مساهمة فرنسية قام بتأسيسها البنك العثماني عام 1919 مقرها باريس.

لقد كان مصرف سورية ولبنان إضافة إلى أنه مؤسسة إصدار يطلع بدور أساسي لتمويل الاقتصاد كمصرف تجاري وكان له عشرة فروع يُضاف إليه مصارف أجنبية أخرى، وقد مر إصدار النقد السوري بعدة ظروف إلى أن استقل عن النقد اللبناني والفرنسي، ولكن مع بقاء امتياز الإصدار للبنك السوري (الشركة الفرنسية)

وقد استطاعت سورية انتزاع هذا الامتياز بعد الحصول على الاستقلال السياسي. وللتغلب على المشكلات النقدية فقد عمدت إلى تعزيز هذا الاستقلال وباشرت إصلاحاً نقدياً شاملاً تدريجياً فقامت الحكومة بما يأتي:

- ألغت الاعتماد على قاعدة الفرنك الفرنسي وأدركت سريعاً أن الاستقلال السياسي لا يكون مكتملاً دون الاستقلال النقدي، وكانت الليرة السورية مجرد ظل للفرنك الفرنسي تعكس تقلبات سعر صرفه، وقد عمدت الحكومة السورية إلى إلغاء الإتفاقية النقدية مع فرنسا سنة 1945 وبذلك أنهت ارتباط الليرة السورية مع الفرنك الفرنسي، ومع ضعف القدرة على السيطرة على مصرف الإصدار (مصرف سورية ولبنان) وبالتالي ضعف القدرة على توفير الائتمان لتلبية احتياجات الاقتصاد الوطني لجأت الحكومة إلى إلغاء امتياز إصدار النقد للمصرف المذكور وتوجهت نحو تأسيس مؤسساتها الوطنية.

- أصدرت الحكومة عدداً من القرارات التنظيمية ثم القانون النقدي لعام 1950 القاضي بحصر إصدار العملة السورية بالحكومة فقط، ومن أبرز الإجراءات التنظيمية أيضاً كان إصدار المرسوم التشريعي (208) لعام 1952 المتضمن تأسيس مكتب القطع الذي أوكل إليه مهمة القيام بعمليات القطع الأجنبي كلها والتي عادة ما تعهد إلى المصارف المركزية.

- وفي آذار 1953 تم اتخاذ خطوات مهمة في مجال تنظيم الأمور النقدية وعلى وجه الخصوص تنفيذ الإصلاح النقدي والمصرفي، وأعيد تنظيم نظام إصدار العملة، ومراقبة وتنظيم الصيرفة، وتأسيس مصرف سورية المركزي. ولقد أدى هذا الإصلاح النقدي المتمثل بإصدار نظام النقد الأساسي، إلى تأسيس مجلس النقد والتسليف كسلطة نقدية عليا تدير مصرف سورية المركزي والنظام المصرفي، وتقوم بمهام مشاور الحكومة المالي والنقدي.

- لقد كان إلغاء الامتياز المعطى لبنك سورية ولبنان في عام 1955 آخر الخطوات في مراحل تعزيز الاستقلال النقدي والمصرفي في سورية وقد تم تتويج ذلك في آب 1956 بتدشين أعمال مصرف سورية المركزي مستهلاً خطوة جديدة في التاريخ النقدي والمصرفي لسورية.

- أما بالنسبة للجهاز المصرفي فقد كانت المصارف العاملة في سورية قبل عام 1956 في معظمها فروعاً لمصارف أجنبية وعربية. وكانت هذه المصارف تقوم بنشاطها المصرفي وفقاً لما تمليه عليها مصالحها الخاصة

بالدرجة الأولى من خلال التمويل الزراعي الذي كان محصوراً بكبار المزارعين فقط، إضافة إلى تمويل التجارة الداخلية والخارجية، أما المصارف الوطنية المحلية فكانت على شكل شركات عائلية محدودة الفاعلية.

ومع تحرير سلطة الإصدار النقدي من سلطة البنك السوري اللبناني الكبير عام 1956 أصبح لسورية في ذلك العام بنكها المركزي المستقل والمتمتع بحق الإصدار بعد أن كان مرسوم تأسيس البنك المركزي قد صدر منذ عام 1953.¹

في عام 1953 صدر المرسوم التشريعي رقم (87) الذي حدد لسورية نظاماً نقدياً ومصرفياً مترابطاً، إذ قضى بتأليف مجلس النقد والتسليف وحدد نظاماً جديداً للنقد ومصرف سورية المركزي، وعد المصرف المركزي الجهاز الرئيس لتنفيذ السياسة التي يرسمها المجلس، وأدرك القانون النقدي أهمية تنظيم أعمال الصيرفة (فأفرد جزءاً لتنظيم المصارف والصيرفة) وعمليات الإقراض النقدي، ولم يكن في سورية قبل ذلك أي ناظم للنشاطات المصرفية باستثناء بعض الترتيبات المتفق عليها بين المصارف التي تتناول نشاطات تجارية، وقد هدف الإصلاح النقدي المذكور إلى تعزيز المدخرات المحلية، وتأسيس صناعة مصرفية حديثة تكون قادرة على تلبية احتياجات الاقتصاد الوطني.

ومع قيام الوحدة بين سورية ومصر برزت اتجاهات التدخل المباشر في النشاط الاقتصادي وخصوصاً في النشاط المصرفي سنة 1958، وتمّ اعتماد سياسة التأمين التي طالت المؤسسات المصرفية كلها استناداً إلى المرسوم (119) لعام 1961 وقد بلغ عدد المصارف المؤممة (19) مصرفاً، ودخلت الدولة للمرة الأولى في رأس مال وإدارة المصارف، إلا أنّ الأمر لم يستمر على حاله، إذ بعد انهيار الوحدة كانت هناك رغبة في إعادة تفعيل مجلس النقد والتسليف والرجوع إلى قانون النقد الأساسي رقم (87) إلا أنّ انقلاباً أطاح بسلطة الانفصال الأولى، واستمر الأمر كذلك إلى حين قيام ثورة الثامن من آذار عام 1963، فظهرت أولى عمليات الدمج بين المصارف عام 1963،² وتم توحيد الجهاز المصرفي بأكمله في خمسة وحدات رئيسية تراعي الاعتبارات الاقتصادية والمحلية وحجم التسليف ونوعه وكانت هذه النتيجة محاولة لتوحيد الأحكام المتعلقة بالمصارف وقوانينها وخاصة ما يتعلق

¹. موقع مصرف لبنان المركزي، المرجع السابق، 10:15 2021/2/11 متوفر عبر الرابط www.bdl.gov.lb.

². قرار وزارة الاقتصاد السورية رقم 446 تاريخ 10 آب 1963.

بالنظام المحاسبي وأحكام منح التسليف وإدارته ونظام العاملين وغير ذلك، وأصبح الجهاز المصرفي القائم منذ عام 1966¹ يتكون من المصرف المركزي وخمسة مصارف تجارية مؤمنة إضافة إلى ثلاث مؤسسات متخصصة للإقراض تتمثل في المصرف الزراعي والصناعي ووكالة الإصلاح الزراعي، وفي ذات العام أُعيد تنظيم الجهاز المصرفي فتم إنشاء المصرف العقاري ومصرف التسليف الشعبي، وجرى تعديل أنظمة المصارف وتم دمج المصارف التجارية الخمسة في المصرف التجاري السوري، إلا أنه في هذه المرحلة أهمل المصرف المركزي الذي فقد أثره في المراقبة والتنظيم، ومع صدور المرسوم التشريعي رقم (147) لعام 1967، الذي تضمن تنظيم أعمال مجلس الوزراء أحدثت اللجنة الاقتصادية في المجلس المذكور والتي تضم الوزراء المعنيين بشؤون الاقتصاد، وأوكل لها دراسة الأسعار والتسليف والفائدة والادخار وتقديم التوجيهات اللازمة بشأنها، في إطار دراسة وتقرير سائر الشؤون الاقتصادية في اقتصاد موجه مركزي وفق خطط مركزية، وبهذا كله انتقلت عدّة من مهمات مجلس النقد والتسليف المتعلقة بالسياسة النقدية إلى اللجنة الاقتصادية.²

الفرع الثاني

تجديد أحكام نظام النقد وغياب السلطة النقدية

لقد تم تطبيق نظام النقد الأساسي كاملاً تقريباً حتى صدور المرسوم التشريعي رقم 147 لعام 1967 الذي خول اللجنة الاقتصادية في مجلس الوزراء بدراسة سياسة الأسعار والتسليف والفائدة والادخار وتقديم التوصيات اللازمة بشأنها لمجلس الوزراء، وكان هذا المرسوم نوعاً من الحل المعلق الذي يبقّي أحكام نظام النقد قائمة ولكنها ليست مطبقة تماماً.

وبالتالي أصبح مجلس النقد والتسليف يمارس صلاحياته ويرفع مقترحاته إلى اللجنة عن طريق وزارة الاقتصاد ومع مرور السنوات أصبح عمل المجلس يتقلّص شيئاً فشيئاً إلى أن توقفت أعماله منذ عام 1984

¹. قرار وزارة الاقتصاد السورية رقم 813 تاريخ 29 تشرين الأول 1966.

². محمد صالح جمعة، السياسة النقدية في سورية وأثرها على نمو الناتج المحلي خلال فترة (1970-2000)، سلسلة الرضا للمعلومات، دمشق، سورية، 2005، ص 44.

لقد نظم المرسوم التشريعي رقم 147 لعام 1967 أعمال مجلس الوزراء وأحدث في المجلس المذكور اللجنة الاقتصادية المكونة من الوزراء المعنيين بشؤون الاقتصاد وأوكل إليها دراسة الأسعار والفائدة والادخار وتقديم التوجيهات اللازمة بشأنها، وذلك في إطار دراسة وتقرير سائر الشؤون الاقتصادية في اقتصاد موجه مركزياً ووفق خطط مركزية.

بسبب بلوغ بعض أعضائه سن التقاعد أو بسبب الوفاة ولم يصدر مرسوم بإعادة تشكيله حتى صدور قانون النقد والتسليف عام 2002، وأصبحت اللجنة الاقتصادية المذكورة تقوم مقام السلطة النقدية، لكن دون أن تقوم بمهام هذه السلطة، وقد نجم عن ذلك غياب في تحديد أهداف السياسة النقدية وأدواتها وقصور شديد في عمل هذه الأدوات في الوقت الذي لم تستطع اللجنة الاقتصادية الدائمة أن تقوم بعمل السلطة النقدية على أكمل وجه.

وهكذا لم يتم النظر إلى المصرف المركزي كمؤسسة مستقلة ذات طبيعة خاصة تتحكم بأحد أهم المتغيرات الرئيسة في الاقتصاد الوطني ألا وهي العرض النقدي، كما لم يتمتع بسلطة واسعة في تحديده والتنبؤ بتطورات، وكما يبدو أنَّ المصرف المركزي اكتفى بذلك، ولم يكن ينشر أي دراسات أو توقعات للعرض النقدي ومعدلات نموه وعلاقته مع المتغيرات الأخرى شأن بقية المصارف المركزية في العالم.

إن التطور الحاصل بين كل من صافي مديونية الدولة والعرض النقدي والتضخم منذ تأسيس مصرف سورية المركزي وحتى عام 1998، يعكس تناسقاً واضحاً بينها فعندما يكون معدل التضخم مرتفعاً يكون كل من معدلي نمو العرض النقدي وصافي مديونية الدولة مرتفعاً، والعكس صحيح، وقد استمر ذلك لسنوات طويلة، ويبدو ذلك جلياً خاصة خلال عقدي الثمانينيات والتسعينيات فكانت مديونية الحكومة من المصرف المركزي من أبرز العوامل المؤثرة في تطورات العرض النقدي بين توسع وانكماش، ونظراً إلى أن مديونية الحكومة تشكل استجابة إلى تمويل عجز الموازنة العامة من خلال إصدار النقد، فإنَّ ذلك يؤدي إلى زيادة العرض النقدي مباشرة، وبالتالي فإنَّ عجوزات الموازنة المتتالية تعدُّ سبباً رئيساً للسياسة النقدية التضخمية في ظل غياب مجلس النقد والتسليف وتبعية مصرف سورية المركزي للحكومة، وأصبحت وزارة المالية تقترض بأيسر الطرق وأقلها تكلفة فلا يتجاوز معدل الفائدة على السندات العامة (1%)، وهذه السندات لا يتم تسديدها أبداً، بل إن العجز المالية التموينية تصدر بها صكوك تشريعية تضاف إلى دين الدولة المجمد.¹

الجدير بالذكر أن مصرف سورية المركزي احتلَّ مكانةً جيدةً في الاقتصاد السوري في الخمسينيات وبدأ بتطبيق القوانين والنظريات الاقتصادية، وقد عكس ذلك تزايداً في حجم التطور، واستقراراً في قيمة الليرة السورية

¹. عبد الرزاق حساني، النظرية والسياسة النقدية والتوازن الاقتصادي واقع السياسة النقدية وأفاقها في سورية، أطروحة دكتوراه، جامعة دمشق. دمشق، سورية، 2002، ص 154.

خلال مرحلة 1956-1960 لكن مرحلة الوحدة بين مصر وسورية عام 1958 كانت ذات أثر سلبي في قانون النقد، لأنَّ السلطات المصرية قامت بتجميد قانون النقد واستبدلت بمجلس النقد مجلساً آخر وكان أكثر أعضائه من الوزراء، إلّا أنَّ مرحلة الانفصال من عام 1961 وحتى 1963 تميزت بعودة العمل بقانون النقد الأساسي وظهرت في هذه المرحلة أهمية المصرف المركزي فقدم للمصارف التجارية قرضاً بمبلغ 312.6 مليون ل.س، وقد بلغت (35.5%) من حجم التسليفات العامة في الاقتصاد.¹

مع بداية السبعينيات عملت السياسة النقدية السورية على التركيز على متغيرين هما: المال والنقد، بهدف تطوير الاقتصاد الوطني وإشاعة العلاقات النقدية وقد قامت الدولة بمجموعة من الإجراءات النقدية أهمها:²

1. تعديل سعر الصرف باستمرار لكي لا تتحمل الخزينة المركزية الأعباء الناجمة عن وجود سعرين للصرف.
2. تحقيق استقرار سعر الفائدة ووقف تحريكه باستمرار، بهدف زيادة الاستثمار.
3. استخدام النقد بوصفه وسيلة للتداول وأداة للدفع فإن الأفراد لا يفضلون التعامل المصرفي كثيراً وأن العلاقات المصرفية والوعي المصرفي ليسا متطورين في الدول النامية، لذلك اعتمدت الدول على وظيفتين أساسيتين للنقد وهذا ما دفعها باستمرار إلى زيادة الإصدار، ما ساعد على تصريف المنتجات وزيادة الإنتاج باستمرار.
4. زادت القروض المصرفية للقطاعات الاقتصادية، وذلك بهدف زيادة الإنتاج الزراعي والصناعي وتوفير السلع والخدمات للمواطنين.

5. الاستفادة من المساعدات العربية والأجنبية التي قدمتها الدول العربية والدول الاشتراكية للبلاد وقد أسهمت هذه المساعدات في تمويل برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

6. إقامة توازن بين المستوى العام للأسعار ومستوى المعيشة، وقد تحقق ذلك خلال عقد السبعينيات وحتى منتصف الثمانينيات من القرن العشرين، نظراً إلى أن الدولة كانت تحصل على مساعدات وكانت تسهم في زيادة الإنتاج. إن تلك الاهداف كانت تركز على زيادة الإنتاج وعلى خلق التوازن بين مستوى الأسعار ومستوى المعيشة.

¹. د. علي كنعان، النظام النقدي والمصرفي السوري "مشكلاته واتجاهات اصلاحه"، المرجع السابق، ص 23-24.

². المرجع السابق، ص 34-35.

المطلب الثاني

السياسة الخاصة بأهداف السلطة النقدية في سورية واستقلاليتها

في هذا المطلب سنتطرق إلى بحث أهداف السياسة النقدية في سورية في الفرع الأول، ومهام السلطة

النقدية في الفرع الثاني، إضافة إلى بحث استقلالية المصرف المركزي في الفرع الثالث، وفق الآتي:

الفرع الأول: أهداف السياسة النقدية في سورية.

الفرع الثاني: مهام السلطة النقدية في سورية.

الفرع الثالث: استقلالية السلطة النقدية في سورية.

الفرع الأول

أهداف السياسة النقدية في سورية

أولاً- الأهداف القريبة للسياسة النقدية: لقد أحدث مجلس النقد والتسليف عام 1953 وهو كما عرفنا سابقاً يمثل السلطة النقدية في سورية ومسؤول عن رسم السياسة النقدية والمصرفية ضمن التوجهات العامة التي تصدر إليه من مجلس الوزراء، ومهمته تتجلى في العمل على وضع الأهداف المنصوص عليها في قانون النقد والتسليف موضع التطبيق والتمثلة فيما يأتي:¹

1- تنمية السوق النقدية والمالية وتنظيمها وفقاً لحاجات الاقتصاد القومي.

2- تثبيت النقد السوري وتأمين حرية تحويله إلى العملات الأخرى.

3- توسيع إمكانيات الاستخدام وزيادة الدخل القومي.

تلك الأهداف في غاية الأهمية، وهي ليست سهلة التحقيق في ظل تقييد عمل المصرف المركزي، فإن قدرة مجلس النقد على ذلك تتوقف على كفاءة المجلس في صياغة السياسة النقدية والتسليفية العملية على ضوء الأسس والمبادئ التي صاغها القانون، بالإضافة إلى المرونة التي ستتعامل بها الحكومة مع المجلس والاستقلالية الممنوحة له، والصلاحيات الخاصة بإدارة النقد والتسليف وأسعار الصرف والفائدة والتحويل للعملات الأخرى وبيع

¹. المادة الأولى من قانون النقد الأساسي رقم (87) عام 1953.

العملات وشرائها وتغطية حاجات القطاع الخاص وغيره، خصوصاً عندما جاء قانون النقد عام 2002 ليعطي وزير الاقتصاد ومجلس الوزراء صلاحيات واسعة وسلطة كبيرة بعد أن كانت اللجنة الاقتصادية سابقاً المسؤولة عن السياسة النقدية، ليتم حصرها فيما بعد وفق المرسوم التشريعي لعام 2011 بمصادقة رئيس مجلس الوزراء.

أما الأسس التي كان يقوم عليها مصرف سورية المركزي، فهي:¹

- عد المصرف المركزي مؤسسة حكومية تكتتب الدولة بكامل رأسمالها لديه.
- خضوع المصرف المركزي -الذي يأخذ صفة المؤسسة العامة المستقلة- للتوجيهات العامة التي تصدر إليه من مجلس الوزراء، وبالتالي فإن استقلاله محدود.
- يتأثر سير عمل المصرف المركزي بكيفية تشكيل أعضاء مجلس إدارته.
- يتمتع وزير الاقتصاد أو ممثله في مجلس النقد والتسليف بحق توقيف نفاذ أي قرار يتخذه المجلس ويراه مخالفاً للقانون أو للمصلحة العامة للدولة.

- تخضع حسابات المصرف المركزي لمراقبة المفتشين الذين يعينهم وزير الاقتصاد.

ثانياً- الأهداف البعيدة للسياسة النقدية: في ظل السياسة النقدية التي يعمل المصرف المركزي على تحقيق أهدافها فإن الرؤية المستقبلية لمصرف سورية المركزي منذ إصدار قانون النقد عام 2002 تقوم على بناء سياسة نقدية فاعلة ومؤثرة تستند إلى نظام نقدي يستهدف تحقيق استقرار الأسعار هدفاً نهائياً معلناً للسياسة النقدية،² إضافة إلى اختيار الأهداف الوسيطة، واختيار مزيج الأدوات المناسبة لتحقيق هذا الهدف، إذ تتجلى الأهداف الاستراتيجية لمصرف سورية المركزي في إطار عمل مجلس النقد والتسليف وبحسب المجلس في استمرار المصرف بالحفاظ على استقرار قيمة الليرة السورية مقابل العملات الرئيسية بما يتناسب مع حجم المبادلات السلعية والخدمية وبما ينسجم مع استراتيجية السياسة النقدية إجمالاً ومتطلبات الاقتصاد الوطني. وعلى المدى الطويل سيعمل المصرف المركزي على تحقيق الأهداف الاستراتيجية الآتية:³

¹. هشام متولي، أبحاث في الاقتصاد السوري والعربي، منشورات وزارة الثقافة والإرشاد القومي، دمشق، سورية، 1974، ص 31.

². موقع مصرف سورية المركزي، السياسة النقدية، 2020/3/12 8:36 متوفر على الرابط

<http://mail.banquecentrale.gov.sy/monetary%20policy/monetary-policy.htm>

³. موقع مصرف سورية المركزي، السياسة النقدية، المرجع السابق.

1- تعميق استقلالية المصرف المركزي، من خلال الاستمرار في تطوير الإطار القانوني لمصرف سورية المركزي.

2- الحفاظ على استقرار الأسعار بوصفه الهدف النهائي لمصرف سورية المركزي.

3- ضمان إقامة سوق مالي يتسم بالاستقرار أو التنافسية، مبني على قواعد السوق وآلياته.

4- مع وقف الإخلال بهذين الهدفين، يدعم مصرف سورية المركزي السياسات الاقتصادية على المستوى الكلي في مجال تعزيز النمو الاقتصادي والتشغيل.

يتولى بنك سورية المركزي تنفيذ السياسة النقدية التي يقرها مجلس النقد والتسليف بما ينسجم مع توجهات السياسة الاقتصادية الكلية. وفي ظل الأزمة التي بدأت عام 2011، فإن الأهداف المعلنة للسياسة النقدية أصبحت تركز بالدرجة الأولى على استقرار سعر الصرف هدفاً للسياسة النقدية، للحفاظ على قيمة الليرة السورية ومنع المضاربات في ضوء آلية العرض والطلب على القطع الأجنبي وبشكل يوازي بين قوى السوق وبين مستوى الاحتياطيات الرسمية من العملات الأجنبية.

إضافةً إلى التنسيق مع الجهات المعنية لتحقيق هدف ضبط ارتفاع الأسعار المحلية ضمن الأدوات المتاحة له، وبذل الجهود الممكنة لضبط أسعار المواد والسلع والخدمات في السوق المحلية ومنع احتكارات التجار والمستوردين.¹

وهنا يجب الإشارة إلى أن هذه الأهداف ليست متألّفة دوماً، فإن تحقيق استقرار النقد في مرحلة ما قد يتعارض مع مقتضيات توسيع إمكانيات الاستخدام وقد يُضخّي في بعض الأحوال بأحد الهدفين في سبيل الآخر الذي يعدّ في تلك المرحلة أكثر أهمية أو أكثر رجحاناً. ولأن السياسة النقدية لا يمكن أن تتولى أكثر من هدف استراتيجي ضمن رؤية مستقبلية واضحة ستسعى السياسة النقدية أولاً للحفاظ على استقرار مستوى الأسعار، وتجنب التضخم على أن يكون هذا السعي متناسقاً مع مستوى النشاط الاقتصادي والتشغيل، لذا وضعت الخطة الخمسية العاشرة من بين أولوياتها المحافظة على استقرار الأسعار فلا يتجاوز معدل التضخم (5%).²

¹. المرجع السابق.

². الخطة الخمسية العاشرة 2006-2010، الفصل الخامس، السياسات الاقتصادية ومقومات برنامج الإصلاح الاقتصادي، هيئة تخطيط الدولة.

الفرع الثاني

مهام السلطة النقدية في سورية

لقد أناط المشرع بمجلس النقد والتسليف مهمة رسم السياسة النقدية والمصرفية تبعاً للظروف الاقتصادية، وضمن نطاق التوجيهات العامة التي تصدر إليه من مجلس الوزراء، ومع إيجاد اللجنة الاقتصادية واستلامها زمام الأمور أوكل إليها مجموعة مهمات هي:

- تحديد أسعار صرف الليرة السورية.
 - تحديد معدل الفائدة للمصرف المركزي والمصارف المتخصصة.
 - تحديد سقف الائتمان للمصارف المتخصصة وإمكانية زيادته في بعض الظروف.
 - تأجيل تسديد القروض في الظروف الاستثنائية.
 - إلزام المصرف المركزي بشراء سندات الدين العام بغض النظر عن حجمها لتمويل عجز الموازنة العامة للدولة.
- إنّ هذه المهمات التي تشكل جوهر السياسة النقدية كانت تصدر بقرارات عن اللجنة الاقتصادية استناداً إلى خطة أو ظروف اقتصادية في كل مرحلة، وبطبيعة الحال فإن طبيعة العمل المصرفي كانت تقتضي تجاوز هذه القرارات في بعض الأحيان، عدا عن التطور الذي حصل من استقلال المصارف بقراراتها خاصة المصرف التجاري السوري الذي يعد أكبر المصارف في سورية، أصبح يقوم بنفسه باستثمار أمواله داخلياً وخارجياً، وأصبح يحدد سقف الائتمان والودائع وبقية الأعمال المصرفية الأخرى.

أولاً- مهام السلطة النقدية في سورية في القانون رقم (23) لعام 2002: لقد كانت السياسة النقدية السورية في جميع إجراءاتها تعتمد على المقررات الحزبية والبيانات الوزارية وتوجيهات اللجنة الاقتصادية وقراراتها صاحبة الصلاحية في تطوير السياسة النقدية وتعديلها، لأن هذه اللجنة صادرت صلاحيات مجلس النقد والتسليف الذي أقره قانون النقد الأساسي عام 1953، بما يعنيه ذلك من اتباع سياسة تقليص صلاحية المصرف المركزي، وبالتالي أصبحت قراراتها ملزمة لقطاع النقد والمصارف في سورية، إلى حين صدور قانون النقد الأساسي رقم

(23) لعام 2002، المعدل بالمرسوم التشريعي رقم (21) لعام 2011، الذي كان هدفه إعادة عمل مجلس النقد، وتمّ التركيز على أثر السلطة النقدية وشكّل أساساً لإحياء مجلس النقد والتسليف، وإعادة تنظيم مؤسساته، كما أضاف أبعاداً أوسع لمهام السلطة النقدية، ولكن بالرغم من ذلك فإنّ قانون النقد (23) وتعديله اللاحق عام 2011، لم يغير من تبعية المصرف المركزي للحكومة ولم يؤمن الاستقلالية اللازمة لعمل السياسة النقدية، وتضمن نظام النقد الأساسي بالمقابل نصوصاً تؤمن مساهمة الحكومة ودرجة كبيرة في رسم السياسة النقدية

لقد رسمت السلطات التشريعية في سورية في القانون رقم (23) لعام 2002، والمرسوم التشريعي (21) لعام 2011، مهمات مجلس النقد والتسليف وصلاحياته، فالمجلس بكونه يمثل السلطة النقدية العليا في البلاد يُعدّ المسؤول الأول عن رسم معالم السياسة النقدية وتحديد أهدافها استناداً لاستراتيجية الدولة وتوجيهاتها، والتحكم بالأدوات النقدية كلها بهدف تحقيق الاستقرار العام للأسعار وزيادة معدل النمو الاقتصادي. فنصت الفقرة (2) من المادة الأولى من قانون النقد الأساسي السوري على أن يقوم مجلس النقد والتسليف في سبيل تحقيق الأهداف بالمهام الآتية:

- 1- وضع السياسة النقدية في الجمهورية العربية السورية وإدارتها وفقاً للاستراتيجية العامة للدولة وحاجات الاقتصاد الوطني وسياسات التسليف والفائدة والادخار المصرفي وأسعار الصرف.
- 2- الصلاحيات الخاصة بمجلس النقد والتسليف المنصوص عنها في الباب الثالث من قانون النقد الأساسي.
- 3- متابعة الجهاز المصرفي وبحث جميع القضايا المتعلقة بالعمل المصرفي والنشاطات ذات الصلة بها واتخاذ القرارات المناسبة بشأنها عن طريق مصرف سورية المركزي.
- 4- تنظيم عمليات الدفع والتسوية بما فيها العمليات الجارية بالوسائل الالكترونية.
- 5- مراقبة المهنة المصرفية وتوجيه فعاليتها وفقاً لأحكام الباب الرابع من قانون النقد الأساسي.
- 6- إجراء الاستقصاءات والدراسات اللازمة المتعلقة بمهامه أو التي تكلفه بها السلطة التنفيذية.

7- مهمة مشاور الحكومة، ويقدم بهذه الصفة الآراء التي يراها ماسة حول الشؤون المتعلقة باختصاصاته وتستشير الحكومة بشأن التدابير والأمور التي لها صلة بوضع الجمهورية العربية السورية المالي والنقدي والمصرفي.

8- ممارسة سائر الصلاحيات والمهام المحددة له في القوانين والأنظمة النافذة.

ثانياً- مهام السلطة النقدية في سورية في المرسوم التشريعي رقم (21) لعام 2011: وتعزيزاً لعمل مجلس النقد والتسليف أصدر السيد رئيس الجمهورية المرسوم التشريعي رقم (21) لعام 2011، الذي كلف المجلس مهاماً أكثر حساسية إضافية إلى تلك التي كانت موجودة في قانون النقد رقم (23) لعام 2002، وكانت غاية هذا المشروع تتجلى في منح البنك المركزي استقلالية أكبر، إذ إن مجلس النقد والتسليف مكلف بمهمة العمل على تنظيم مؤسسات النقد، والتسليف في سورية وتنسيق فعاليتها لتحقيق أهداف معينة في حدود صلاحياته، ويقع على عاتقه¹:

1- اعتماد استراتيجية السياسة النقدية، بما فيها استراتيجية سعر الصرف والفائدة ومن ثم رفعها إلى مجلس الوزراء للنظر بالصادقة عليها.

2- اعتماد السياسة المنبثقة عن استراتيجية السياسة النقدية واتخاذ القرارات اللازمة لتحقيق الأهداف الوسيطة والتشغيلية.

3- اعتماد نظام الصرف ورفعها إلى رئيس مجلس الوزراء للنظر بالصادقة عليه.

4- اعتماد سعر الحسم في إطار إدارة السياسة النقدية،

5- ترخيص المصارف والمؤسسات المالية الخاضعة لرقابة مجلس النقد والتسليف وتسجيلها وفق أحكام القوانين والأنظمة النافذة.

¹. المادة (3) من المرسوم التشريعي رقم 21 عام 2011، الخاص بتعديل قانون النقد الأساسي السوري رقم 23 عام 2002.

- 6- التنظيم والإشراف والرقابة على المصارف والمؤسسات المالية الخاضعة لرقابة مجلس النقد والتسليف وفق أحكام القوانين والأنظمة النافذة، بما في ذلك اعتماد الضوابط الاحترازية وفرض الإجراءات العلاجية الإدارية وفق أحكام هذا المرسوم التشريعي، ويمارس المصرف عمله الإشرافي والرقابي من خلال مديرية مفوضية الحكومة.
- 7- اعتماد القوائم المالية والتقرير السنوي والتقارير الرسمية الأخرى.
- 8- اعتماد استراتيجية استثمار الاحتياطات الأجنبية الرسمية ورفعها إلى رئيس مجلس الوزراء للنظر بالصادقة عليها.
- 9- اعتماد سياسة استثمار الاحتياطات الأجنبية الرسمية بعد المصادقة على الاستراتيجية المشار إليها في البند السابق.
- 10- اعتماد التعليمات التنظيمية للإدارة والإشراف على نظام الدفع والتسوية والنقاص، وفق أحكام هذا المرسوم التشريعي.
- 11- تحديد الجهات المتخصصة المحلية أو الخارجية التي يمكن الاستعانة بها في الشؤون المتعلقة بحسابات مصرف سورية المركزي.
- 12- الإشراف على تنظيم سياسات مصرف سورية المركزي ومهامه.
- 13- تقديم تقارير دورية للحكومة حول مؤشرات السياسة النقدية وأداء المصرف المركزي وتقديم المقترحات لمعالجة حالات معينة ترى السلطة النقدية ضرورة معالجتها.
- 14- الصلاحيات والمهام الأخرى التي يمنحها له القانون رقم (23) لعام 2002، وأي قانون آخر بما لا يتعارض مع أحكام هذا المرسوم التشريعي.
- 15- اقتراح اجراء التعديلات على التشريعات النافذة، أو اقتراح تشريعات جديدة، فيما يدخل باختصاصات المصرف المركزي ومجلس النقد والتسليف.

كل هذه المهام الموكلة لمجلس النقد والتسليف إضافة إلى المهمات الموجودة في قانون النقد (23) لعام 2002، تهدف في النهاية إلى تحقيق الاستقرار في الأسعار، واستقرار النظام النقدي والمالي ودعم سياسة الحكومة في سبيل تحقيق النمو المستدام والتشغيل في إطار أهداف مصرف سورية المركزي ومهامه.¹

والملاحظ من هذه المهمات المذكورة في قانون النقد الأساسي والمرسوم التشريعي (21) لعام 2011، أنها تتصف بالكثرة والتنوع وهذه الميزات بعضها يخرج ولا يختص برسم السياسة النقدية، بل يتعدى إلى القطاعات كلها، وهي غالباً ما تكون سلبية إذ أن كثرة المهام والوظائف تؤدي إلى التشتت وتضعف من الاستقلالية اللازمة للعمل، خصوصاً مع غياب اشتراط توافر الخبرة لأعضاء الأجهزة الإدارية القائمة على إدارة السياسة النقدية (مجلس النقد والتسليف).

الفرع الثالث

استقلالية السلطة النقدية في سورية

أولاً- السلطة النقدية حتى عام 2000: مع صدور المرسوم رقم (87) لعام 1953 المتعلق بنظام النقد الأساسي، استكملت سورية مشروع إحداث جهاز نقدي مستقل يعمل لصالح الاقتصاد الوطني في حجم الكتلة النقدية وتكيفها مع حاجات الاقتصاد الوطني، في الاعتمادات المصرفية وتوزيعها، وكذلك الحفاظ على سعر صرف هذه العملة الوطنية مقابل العملات الأجنبية.

لقد نص قانون النقد الأساسي لعام 1953، على أن مصرف سورية المركزي "مؤسسة مستقلة تعمل تحت رقابة الدولة وبضمانها، وفي حدود التوجهات العامة التي تصدر إليه من مجلس الوزراء، ويتمتع بالشخصية الاعتبارية، ويُعدّ تاجراً في علاقته مع الغير، ولا يخضع لقوانين وأنظمة محاسبة الدولة العامة".

أما بالنسبة إلى المصارف المتخصصة في سورية فقد كانت تتبع لوزارة الاقتصاد مباشرة، وهذه الأخيرة تخضع في توجهاتها للجنة الاقتصادية التي يرأسها نائب رئيس مجلس الوزراء للشؤون الاقتصادية وعضوية الوزارات الأخرى، مثل الاقتصاد، المالية، الزراعة، الصناعة، التمويل، تخطيط الدولة وغيرها، فلا توجه هذه اللجنة

¹. موقع مصرف سورية المركزي. السياسة النقدية. مرجع سابق.

القرارات الاقتصادية في المصارف فحسب، بل في جميع الاختصاصات، وهذه الإجراءات المركزية تؤثر في طبيعة عمل المصرف وفي توظيفاته وخطته للأعوام القادمة، وتؤثر في الربحية عامة، لذلك لا يستطيع المصرف معارضة هذه القرارات، وإنما يلتزم بها استناداً إلى مبدأ المركزية في الإدارة.¹ وبذلك انتقلت عملياً صلاحية اتخاذ الكثير من مهمات مجلس النقد والتسليف المتعلقة بالسياسة النقدية إلى اللجنة الاقتصادية، وأصبح المجلس منفذاً لتوصيات مجلس الوزراء واللجنة الاقتصادية المحددة في هذه الأمور، وبذلك فقد المجلس عملياً مسوغ وجوده، ولم تجر إعادة تشكيله أو تسمية أعضائه منذ أوائل الثمانينيات من القرن العشرين.

إنَّ المصرف المركزي السوري الذي تمَّ تأسيسه عام 1956، يتمتع باستقلالية تامة، ويخضع في قراراته وأوامره لمجلس النقد والتسليف الذي يرأسه حاكم مصرف سورية المركزي، وعليه فقد بقيت الصلاحيات في إطار المصرف، ولكن من الناحية النظرية فقط، أما من الناحية العملية فإن الأمر مختلف تماماً، وقد أشير إلى ذلك بأن الاقتصاد السوري، في الخمسينيات والستينيات من القرن العشرين، يتميز باقتصاد نام يحتاج إلى إمكانيات مالية ضخمة لكي يستثمرها في الفروع الصناعية، ونظراً لضعف الادخار المحلي فإن المصارف عندما تواجه طلبات الاقتراض الإضافية إما أن تعتذر عنها أو تلجأ للتمويل الخارجي، وهذا يؤثر في الوضع المالي للدولة، ولذلك لا بد للمصرف المركزي من تقديم العون للمصارف التجارية والحكومة، وبذلك يخرج عن استقلاليته، لأن الدولة لا تمتلك الإمكانيات المالية لتمويل مشروعاتها العامة، ولا توجد سوق مالية لتسويق سندات الدين العام، فإن ذلك يوجب عليها اللجوء إلى المصرف المركزي.²

ومع إيقاف مهمات مجلس النقد والتسليف واستلامها من اللجنة الاقتصادية العليا بالمرسوم رقم (147) لعام 1967، اقتصر دور المصرف المركزي على تقديم القروض للدولة والمصارف المتخصصة، أو إصدار العملة والمشاركة في احتياطي الدولة من العملات الأجنبية تحت ظل وزارة الاقتصاد وإشرافها، فأخذت اللجنة الاقتصادية على عاتقها عمليات البت بأسعار الفائدة وأسعار الصرف، وتشجيع الادخار وإقرار خطط التسليف والقطع الأجنبي، عدا عن تجاوز المصارف للمصرف المركزي وتوجهها إلى وزارة الاقتصاد والمالية بغرض

¹. د. علي كنعان، النظام النقدي والمصرفي السوري "مشكلاته واتجاهات اصلاحه"، مرجع سابق، ص 54.

². هشام متولي، أبحاث في الاقتصاد السوري والعربي، مرجع سابق، ص 29 - 31.

الحصول على قروض وسلف، وإعادة خصم سندات لها لدى المصرف المركزي متجاوزة بذلك حد الائتمان.

أخذ مجلس النقد والتسليف يمارس صلاحياته ويرفع مقترحاته إلى اللجنة الاقتصادية عن طريق وزارة الاقتصاد، ومع مرور السنوات تقلص عمل المجلس تدريجياً، إلى أن توقفت أعماله منذ عام 1984 لبلوغ بعض أعضائه سن التقاعد أو وفاتهم.¹ وبغياب عمل مجلس النقد والتسليف لم يعد عمل المصرف المركزي يتعدى القيام بأعمال أمين صندوق الدولة، والمقرض الأخير للجهاز المصرفي، ونجم عن ذلك غياب وضوح في أهداف السياسة النقدية وأدواتها، وقصور شديد في عمل هذه الأدوات، في الوقت الذي لم تستطع اللجنة الاقتصادية الدائمة أن تقوم بعمل السلطة النقدية على أكمل وجه.

ثانياً- السلطة النقدية بعد عام 2002: بعد غياب مصرف سورية المركزي عن عمله مدة تقارب أربعين عاماً، تمت إعادة إحياء عمله في الحياة الاقتصادية، من خلال صدور قانون النقد الأساسي رقم (23) لعام 2002، الذي يعد مفصلاً مهماً في تاريخ السياسة النقدية في سورية، فالى جانب قيامه بإعادة تفعيل عمل مجلس النقد والتسليف كونه السلطة النقدية الأعلى في سورية، رسم هذا القانون الخطوة الأولى على طريق استقلالية مصرف سورية المركزي، إذ نص بوضوح على عد المصرف المركزي مؤسسة مالية مستقلة تعمل ضمن التوجهات الاقتصادية العامة التي تقرها رئاسة الوزراء واستكمالاً لهذه الخطوة وحرصاً على تعميق استقلالية المصرف وضمان مصداقيته وشفافيته إجراءاته، يجري العمل على تعديل القانون باتجاه منح المصرف المركزي مزيداً من الاستقلالية.

ومع اتجاه سورية نحو اقتصاد السوق فُرض عليها الأخذ بمبدأ استقلالية السلطة النقدية، ليس من الناحية القانونية (بنص القانون)، بل من خلال التطبيق العملي له، في الوقت الذي يوجد في قانون النقد عدد من المواد التي تخالف الاستقلالية، فإذا أتينا على تركيب مجلس النقد والتسليف في المادة الثانية من قانون النقد نجد أن من بين هؤلاء هناك أعضاء من معاوني الوزراء، وبحسب طبيعة عملهم سيمثلون توجهات وزاراتهم التي تمثل في النهاية توجهات الحكومة، والمعروف في جميع دول العالم أن المصرف المركزي يعتمد على لجنة من الخبراء

¹. عبد الرزاق حساني، النظرية والسياسة النقدية والتوازن الاقتصادي واقع السياسة النقدية وآفاقها في سورية، مرجع سابق، ص 159.

في المجال النقدي، وعلى دراسات ومؤشرات ومعلومات وتنبؤات تجمعها المصارف العاملة من الأسواق، وتنقلها إليه مع وجهات نظرها، لكن هيكلية مجلس النقد والتسليف الذي أعيد إحيائه بعد أكثر من ربع قرن جاءت مماثلة لما كانت عليه، وأكدت غياب استقلاليته، فإن ثمانية من أعضائه موظفون حكوميون، ومع صدور المرسوم التشريعي رقم (21) لعام 2011 المتضمن تعديل قانون النقد والتسليف رقم (23) لعام 2002، طرأ تغيير على التشكيلة الإدارية التي يقوم عليها هذا المجلس، فتضمنت المادة الرابعة منه على أن "تعديل المادة (2) من القانون

رقم (23) لعام 2002. فبعد أن كانت مؤلفة من من عضوية:¹

- 1- حاكم مصرف سورية المركزي - رئيساً
 - 2- النائب الأول لحاكم مصرف سورية المركزي - نائباً للرئيس
 - 3- النائب الثاني لحاكم مصرف سورية المركزي - عضواً
 - 4- معاون وزير الاقتصاد والتجارة الخارجية - عضواً
 - 5- معاون وزير المالية - عضواً
 - 6- معاون وزير الزراعة والإصلاح الزراعي - عضواً
 - 7- معاون وزير الصناعة - عضواً
 - 8- رئيس هيئة تخطيط الدولة - عضواً
 - 9- ثلاثة خبراء في شؤون النقد والتسليف والمصارف - أعضاء
- أصبح مجلس النقد والتسليف بتشكيلته الجديدة يتكون من سبعة أعضاء فقط، هم:

- 1- الحاكم
- 2- رئيس هيئة التخطيط والتعاون الدولي
- 3- نائب الحاكم
- 4- معاون وزير المالية

¹. الفقرة (1) من المادة الثانية من قانون النقد والتسليف رقم 23 عام 2002.

وأغلب هؤلاء يمثلون توجهات الحكومة أيضاً، ولا تزال هذه التشكيلة قائمة حتى الآن، وبالنظر إلى التشكيلة الأولى في القانون (23)، نجد بأنها كانت مؤلفة من عدد كبير من الأعضاء الغالب منها من الحكومة لا يدخل ضمن مجال عمل السياسة النقدية، الأمر الذي سيحقق في الغالب تشعباً في المداخلات، ما يُسبب إعاقة في الإنجاز السريع للمهام.

هذا ويجري تعيين الحاكم وإنهاء خدمته وتحديد راتبه وتعويضاته بمرسوم.¹ ويجري تسمية أحد نائبي الحاكم بمرسوم بناءً على اقتراح الحاكم، كما يتم تسمية معاون وزير المالية بمرسوم بناءً على اقتراح وزير المالية، ويتم اختيار الخبراء المرشحين لعضوية مجلس النقد والتسليف ممن تتوافر لديهم شروط الاختصاص والخبرة في المجالات الاقتصادية أو المالية أو المصرفية أو القانونية ويتم تسميتهم بمرسوم بناءً على اقتراح الحاكم وموافقة رئيس مجلس الوزراء.²

والجدير بالذكر، فيما يخص عضوية مجلس النقد والتسليف السوري، هو ما يتعلق باستبعاد تمثيل وزارة الاقتصاد والتجارة، فإن المرسوم رقم (21) لعام 2011 استبعد كل ما له علاقة بوزارة الاقتصاد، ومقابل ذلك نجد أن من أولى مهمات مجلس النقد هو الحفاظ على استقرار الأسعار، وهذا عمل واتجاه يتقاطع مع العمل الذي تقوم به وزارة الاقتصاد في السوق، فكيف يتم إخراج الوزارة من مجلس النقد؟، ولذلك فإنه من الضروري تمثيلها في المجلس.

إن الصيغة الحالية لمجلس النقد والتسليف السوري وفق المرسوم التشريعي رقم (21) لعام 2011، تُعد أكثر قبولاً ومرونة من المجلس السابق في قانون النقد والتسليف رقم (23) لعام 2002، باستثناء ما يتعلق باستبعاد وجود عضو يمثل وزارة الاقتصاد، إلا أن التساؤلات باتت تدور حول مؤهلاتها ومدى ملائمة الاختصاص لكل عضو من الأعضاء للقيام بعمل فني يحتاجه مجلس النقد والتسليف وهل تمكنت هذه التشكيلة المؤلفة بأكملها من الحكومة من تسيير السياسة النقدية كما يجب أن تكون وبناتج تكون آثارها واقعة على الدولة كلها.

¹. المادة (69) من قانون النقد الأساسي السوري رقم 23 عام 2003.

². المادة (2) من المرسوم التشريعي رقم 21 عام 2011، الخاص بتعديل قانون النقد الأساسي السوري رقم 23 عام 2003.

والواضح أنَّ المرسوم التشريعي رقم (21) لعام 2011، لم يتضمن كما هو حال قانون النقد الأساسي رقم (23) عام 2002، شرط توافر الخبرة العلمية والعملية لتعيين أعضاء مجلس النقد، اقتصرت هذه الشروط على الخبراء فقط، كما لم يحدد مدة عضويتهم أو شروط عزلهم وإقالتهم وبقيت هذه المسائل بيد سلطة التعيين ما يضعف عموماً من الاستقلالية المؤسسية، التي تعدُّ ضرورية لممارسة مهامهم فيما يتعلق بالسياسة النقدية وتعزز من قدرتهم على العمل وتجعلهم غير خاضعين.

كما لم ينص القانون وكذلك المرسوم على ضرورة أن يُقسم الحاكم وأعضاء مجلس الإدارة أمام رئيس الجمهورية قبل ممارسة المهمات، ولم ينص أيضاً على عد الحاكم من أصحاب المناصب، ولم يحدد مدة خدمته، إذ لا يوجد أهمية وحصانة لشخصه، وهي من الأمور الأساسية التي يجب أن تتضمنها نصوص تعيين الحاكم والأعضاء على حد سواء، فهو من يقف على رأس السلطة النقدية وله مع مجلس النقد والتسليف سلطات ومسؤوليات في الحفاظ على النقد.

وبقراءة هذه الأحكام، يظهر للواقع بأن عدد المهام الملقاة على عاتق أعضاء المجلس وحجمها التي كنا قد تطرقنا لها سابقاً لا تتناسب مع اختصاصات هؤلاء وخبرتهم خصوصاً في ظل الأزمة الحالية التي تمر بها البلاد، إذ إنَّ مشهد الحياة النقدية والمصرفية السورية قد اختلف جذرياً خاصة في ظل وجود المصارف الخاصة وشركات الصرافة وانطلاق السوق المالية، وعليه فإنَّ الناظر إلى تكوين مجلس النقد والتسليف، يُلاحظ بأنَّها غير كافية في الأوضاع العادية ومن باب أولى فهي كذلك الآن.

المبحث الثاني

السياسة الخاصة بأدوات السياسة النقدية في سورية

من خلال التطرق إلى سير الوقائع النقدية في الاقتصاد السوري، طوال عقود من الزمن، يمكن القول إن الإدارة النقدية، لم تكن تاريخياً هي الأساس، وليست المتغير المستقل، ولم يخطط لها لأن تكون كذلك، واعتمد الاقتصاد السوري طيلة أربعة عقود ماضية على نظام الإدارة عن طريق القرارات والأوامر الإدارية الرامية لتنفيذ أهداف خطط نقدية ومالية محدّدة مسبقاً، وهذا ينطبق على مختلف القطاعات والأنشطة الاقتصادية، وقد استمر ذلك حتى عام 2005، حين بدأ التوجه نحو اقتصاد السوق، فكانت متغيراً تابعاً ومحكوماً بخطط وحسابات تتسجم مع طبيعة التوجه أو الخيار الاقتصادي والسياسي التاريخي للاقتصاد السوري، الذي أنتج بنية اقتصادية أو منظومة قللت من أهمية اللجوء لاستخدام أدوات السياسة النقدية.

يتمحور هذا المبحث حول أدوات السياسة النقدية في سورية، فنتطرق في المطلب الأول إلى عرض تطور سياسة سعر الفائدة في سورية، لننتقل في المطلب الثاني إلى دراسة تطور سياسة سعر الصرف في سورية، وفق الآتي:

المطلب الأول: تطور سياسة سعر الفائدة في سورية.

المطلب الثاني: تطور سياسة سعر الصرف في سورية.

المطلب الاول

تطور سياسة سعر الفائدة في سورية

اتسمت أسعار الفائدة بالثبات لمدة طويلة نسبياً قبل أن يتم تفعيل سياسة أسعار الفائدة مع التوجه نحو تحرير القطاع المالي في سورية الذي تميز بدخول المصارف الخاصة إلى الاقتصاد السوري. فما هي سياسات سعر الفائدة المتبعة في سورية؟ سنتعرف على ذلك فيما يلي:

الفرع الأول: التحديد الإداري لأسعار الفائدة في سورية.

الفرع الثاني: التوجه نحو تحرير أسعار الفائدة في سورية.

الفرع الاول

التحديد الإداري لأسعار الفائدة في سورية

لم يستخدم مصرف سورية المركزي خلال نحو ما يقارب ثلاثة عقود أسعار الفائدة أداة نقدية في إطار تطبيقه للسياسة النقدية في الاقتصاد السوري، وبقيت أسعار الفائدة ثابتة في المدة التي سبقت عام 2005، وكانت محددة بقرارات إدارية وكان آخر تعديل لها أوائل عام 1981.¹

إنَّ تجميد العمل بقانون النقد الأساسي في سورية منذ عام 1966 وحتى صدور قانون النقد رقم (23) لعام 2002، دفع اللجنة الاقتصادية لأخذ مكان مجلس النقد والتسليف، إذ قامت بتحديد سعر الفائدة، وكان نتيجة هذا الجمود طوال تلك المدة أن حمل المستثمرين على التعامل مع المصارف اللبنانية قرابة 25 عاماً (إيداعاً وإقراضاً) وكانت تلك المصارف تُقدّم للاقتصاد السوري خدمات شبه رسمية، وعليه لم يطالب المتعاملون والتجار والصناعيون بتحريك سعر الفائدة في سورية؛ لأنَّ إيداعاتهم وقروضهم من لبنان. ومع صدور قانون النقد والتسليف رقم (23) لعام 2002 وتشكيل مجلس النقد والتسليف، باشر المجلس بتحريك سعر الفائدة حسب حاجة الاقتصاد الوطني. إذ تعد قرارات مجلس النقد فيما يتعلق بأسعار الفائدة أحد المحددات الرئيسية للسياسة النقدية.

¹. بموجب قرار وزير الاقتصاد رقم (7) تاريخ 1981/1/15، بقيت أسعار الفائدة ثابتة منذ ذلك التاريخ على الرغم من صدور القانون رقم 17/ تاريخ 1988/8/22، الذي سمح بتجاوز السقف المحدد في القانون المدني البالغ (9%) سنوياً، ومع ذلك لم تجر إلا تعديلات بسيطة في معدلات الفائدة منذ صدور هذا القانون.

لقد استمر تثبيت أسعار الفائدة مدة طويلة من الزمن، فإن معدلات الفائدة لدى المصرف المركزي المطبقة على المصارف منذ 22 آذار 1966 ما بين 2.75% إلى 3.5%. وقد أعطت اللجنة الاقتصادية¹ منذ كانون الثاني 1993، مرونة نسبية لسعر الفائدة حسب طبيعة النشاط الممول وأصبحت معدلات الفائدة مختلفة للنشاطات، فالمصرف الصناعي ما بين (7-11%) والزراعي (4-6%) والعقاري (7-11%) ومصرف التسليف الشعبي والتوفير (7-9%).

لقد كان الهدف من تثبيت أسعار الفائدة ولمدة أكثر من 20 سنة، هو تشجيع الإنتاج الزراعي والصناعي وتوفير تشكيلة واسعة من السلع والخدمات الوطنية، وتخفيض تكاليف الإنتاج من خلال تخفيض تكاليف الإقراض والحد من ارتفاع معدلات التضخم، ولكن الواقع أظهر أن هذا الإجراء النقدي لم يسهم في زيادة الإنتاج، وساعد على هروب رؤوس الأموال الوطنية إلى الخارج بحثاً عن أسعار فائدة مرتفعة تفوق معدلات التضخم، وهذا ما دفع المصارف الحكومية إلى الاقتراض من المصرف المركزي بهدف تلبية طلبات الاقتراض، ما زاد في سرعة الإصدار النقدي وزيادة معدلات التضخم، ومن المعلوم أن سعر الفائدة التوازني يجب أن يتحدد بنسبة (3.2%) زيادة عن معدل التضخم وبالمقارنة بين معدل الفائدة الوسطي ومعدل التضخم للمدة 1980-2003 يظهر ما يلي:

لقد كان معدل الفائدة الوسطي من عام 1980 حتى عام 2003 حوالي (8%)، أما معدل التضخم في المدة بين 1980-1990 كان (16%) أي ضعف معدل الفائدة الوسطي، وهذا المعدل لا يشجع المستثمرين على الادخار، لأن المستثمر يقارن بين سعر الفائدة على المدخرات وبين معدل التضخم، ومن خلال هذه المقارنة يتبين أن المدخر يخسر سنوياً (8%)، وبالتالي فإن أصحاب الفعاليات لا يدخرون وفق هذه المعدلات، أما أصحاب الدخل المحدود والطبقة الوسطى سيتعرضون لتآكل أصولهم وتراجع قيمتها مقابل ارتفاع معدلات التضخم وثبات سعر الفائدة، وكذلك الأمر بين عامي 1991-1995 فكان معدل التضخم وسطياً حوالي (8.4%) أي سيخسر

¹. أخذت هذه اللجنة صلاحيات مجلس النقد والتسليف الذي أقره قانون النقد والتسليف عام 1953، وأصبحت قراراتها ملزمة لقطاع النقد والمصارف في سورية منذ (عام 1965 حتى عام 2003).

المدخر سنوياً (0.4%) إذا قام بعملية الإدخار.¹

الفرع الثاني

التوجه نحو تحرير أسعار الفائدة في سورية

مع إحياء مجلس النقد والتسليف بالقانون رقم 23 لعام 2002، بدأت السياسة النقدية في سورية تأخذ منحى مؤثراً في الاقتصاد، الأمر الذي أتاح للسلطة النقدية أن تتخذ خطاها نحو القيام بعملها المرتقب -بعد غياب ناتج عن وجود اللجنة الاقتصادية- كفاعل أساسي في الاقتصاد السوري من خلال قرارات مجلس النقد والتسليف المتعاقبة، وبما يتمشى مع تحرير القطاع المصرفي، خصوصاً تلك التي تتعلق بأسعار الفائدة على عدها أهم أدوات السياسة النقدية التي يمكن للمصرف المركزي التحكم من خلالها بالكتلة النقدية بما يتوافق مع حالة الاقتصاد (ركود-ازدهار)، وتتمثل هذه الأداة بأسعار الفائدة على الودائع والتسليفات المصرفية بالليرة السورية، بالإضافة إلى نسب الاحتياطي الإلزامي، بسبب غياب سوق السندات في سورية.²

وفي هذا السياق استهدفت السلطة النقدية تفعيل أثر أسعار الفائدة المصرفية من خلال تغيير أسعار الفائدة مرات عدة، فبالنسبة إلى أسعار الفائدة الدائنة، فقد تم تعديلها بموجب ثلاث قرارات خلال هذه المرحلة، بدايةً تم تخفيض أسعار الفائدة الدائنة التي تدفعها المصارف العامة على الحسابات الجارية والودائع تحت الطلب نقطة واحدة عن مستوياتها التي كانت سائدة، كذلك تم تخفيض معدلات الفائدة الدائنة على حسابات الودائع لأجل وودائع الإدخار لدى المصارف العامة جميعها،³ وبهدف تصحيح هيكل الفوائد ومنح المصارف العامة المرونة في تحديد أسعار الفائدة تمهيداً لدخول المصارف الخاصة سوق العمل المصرفي في سورية تم العمل على تخفيض أسعار الفائدة الدائنة وتحديد الحدود الدنيا لها.⁴

أما بالنسبة إلى أسعار الفائدة المدينة فقد تم تعديل أسعارها إلى جانب تعديل أسعار الفائدة الدائنة

¹. هيفاء غدير غدير، السياسة المالية والنقدية ودورها في الاقتصاد السوري، مرجع سابق، ص 270.

². لقد تم تفعيل سوق السندات الأولية في نهاية عام 2010 ثم توقفت في بداية عام 2011، مع ضرورة الإشارة إلى عدم وجود سوق ثانوية في سورية.

³. غيث علي، سياسة أسعار الفائدة في سورية، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد، جامعة دمشق، دمشق، سورية، 2013، ص 158.

⁴. قرار مجلس النقد والتسليف رقم (43) تاريخ 2004/1/5.

بهدف خفض تكلفة الائتمان وتحفيز عملية الاستثمار، ورفع كفاءة إدارة السيولة لدى المصارف العامة، مع مراعاة الأهداف التنموية لبعض المصارف، وانطلاقاً من الأهمية التي يوليها مجلس النقد والتسليف لعملية التسليف المصرفي تم تخفيض معدلات الفائدة المدينة لدى جميع المصارف العامة.

ولكن بعد عام 2000 أصبح معدل الفائدة الحقيقي موجباً عندما بدأ معدل التضخم بالتراجع وكان يقدر وسطياً بين 2000-2003 حوالي (3.62%)، واستجابةً لخطط الإصلاح الاقتصادي والنقدي في سورية، ولإعادة إحياء العلاقة بين سعر الفائدة والادخار وبين سعر الفائدة والاستثمار، ظهرت قرارات مجلس النقد والتسليف رقم (4) تاريخ 2003/5/28، ورقم (39) تاريخ 2003/12/3، ورقم (43) تاريخ 2004/1/5، والتي تضمنت تخفيض معدلات الفائدة الدائنة بحدود (4) نقاط والمدينة بحدود نقطتين.¹

وفي عام 2005 أصدر مجلس النقد والتسليف بعض من القرارات التي أسهمت بفاعلية في التحريك المستمر لأسعار الفائدة:²

- القرار رقم (119) الصادر بتاريخ 2005/3/9، الذي خفض معدل الفائدة على ودائع التوفير (التي تزيد على مليون ل.س) من 5% إلى 4%، بينما ارتفعت معدلات الفائدة على الودائع لأجل (أكثر من سنة واحدة) من 6% إلى 7%، في حين رفع العائد على شهادات الاستثمار من 6.5% إلى 7.5%، وكان الهدف تعديل بنية الودائع الهيكلية باتجاه الودائع لأجل.

- كما صدر القرار رقم (160) تاريخ 2005/9/18، والقرار (172) تاريخ 2005/11/14، والقرار (174) تاريخ 2005/12/3، وقد عملت هذه القرارات على تعديل هيكل أسعار الفوائد بالاتجاه نفسه، وأسهمت هذه القرارات بتعديل أسعار الفائدة بتخفيض الطلب على القطع الأجنبي كما شجعت على الادخار بالعملة الوطنية.

ويظهر من خلال القرارات السابقة أن تخفيض معدلات الفائدة الدائنة³، سيؤدي إلى التقليل من الرغبة

¹. هيفاء غدير غدير، السياسة المالية والنقدية ودورها في الاقتصاد السوري، مرجع سابق، ص 270.

². قراءة في آثار قرارات مجلس النقد والتسليف على المؤشرات المالية للمصارف، مجلة الاقتصاد والنقل، العدد (11) كانون الأول. دمشق: سورية، 2005، ص 50 - 51.

³. الفائدة الدائنة: هي التي يحصل عليها المستثمر كريح من جراء إيداعه لمبلغ من المال في المصرف.

في الادخار ما ينعكس إيجاباً على الاستثمار، كما أن تخفيض معدل الفائدة المدينة¹، سيُشجع على الاستثمار لأن انخفاض هذه الفائدة سيزيد من فرصة الربح لأنها ستزيد من فرصة أن يكون معدل العائد على الاستثمار أعلى من معدل الفائدة المدينة.

وبالنسبة إلى أسعار الفائدة على الودائع حُدثت أسعار الفائدة على الودائع عند (8%) لجميع أنواع الودائع (الآجلة والتوفير)، و(4%) على الودائع تحت الطلب، وهكذا تدرجت أسعار الفائدة من (8) إلى (7) إلى (6) بالمئة بين عامي (2003-2005)، ثم قامت السلطات بتخفيض سعر الفائدة على ودائع التوفير من (6) إلى (4%) ثم رفعها إلى (5) لمبلغ مليون ليرة سورية و(4%) للمبالغ الأخرى، وكان نتيجة ذلك أن أدى إلى سحب جزء كبير من الودائع واستثمارها مباشرة، وتوجيه جزء كبير من هذه الودائع إلى المضاربة العقارية الأمر الذي أدى لارتفاع أسعار العقارات بين عامي (2005-2009)، وحصول تضخم بين عامي (2006-2008) الذي وصل إلى (30%)، ونتيجة لذلك فقد عمدت السلطات النقدية إلى اعتماد أسعار فائدة تأشيرية من خلال ترك الحرية للمصارف التجارية بوضع أسعار الفائدة التي تراها مناسبة.²

واستكمالاً لما سبق فيما يخص الفوائد المصرفية والهادفة إلى تصحيح هيكل الفوائد المصرفية وجعلها أكثر انسجاماً مع متطلبات الانفتاح وتطوير الأسواق النقدية ولإعطاء المصارف حيزاً أكبر من الحرية في تحديد معدلات الفائدة وإتاحة فرص المنافسة بينها صدر القرار (298) تاريخ 2007/6/18، وقد نص على أنه لا يجوز لمجالس إدارات المصارف العاملة تخفيض معدلات الفائدة الدائنة أو رفعها بمقدار (2%) كما سمح أن تضع مجالس إدارات المصارف العاملة القواعد والضوابط الموضوعية لتحديد وتطبيق معدلات الفائدة وكيفية استخدام حرية الحركة المتاحة في معدلات الفائدة الدائنة على أن تُبلغ مصرف سورية المركزي كلما طرأ تعديل عليها.³

أما بالنسبة إلى أسعار الفائدة على القروض لقد كان الأمر مختلفاً هنا، فتَمَّ تخفيضها بمعدل (1.5%) عن مستوياتها السابقة وكانت (9%) منذ عام 1981 لغاية 2003 وكان هذا التخفيض أن أسهم بزيادة

¹. الفائدة المدينة: هي التي يدفعها المستثمر خسارة من جراء اقتراضه لمبلغ من المال من المصرف.

². د. علي كنعان، النقود والصيرفة والسياسة النقدية، طبعة أولى، دار المنهل اللبناني للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، 2012، ص 516 - 517.

³. مصرف سورية المركزي يواكب الإصلاح الاقتصادي والمالي، إعداد قسم الدراسات، مجلة البنك والمستثمر، العدد 88، أيلول 2007، ص 59.

الطلب على القروض وزيادة حجم الاستثمار، لكن التضخم الذي كان سائداً مع بداية عام 2003 دفع إلى إعادة النظر بسعر الفائدة واعتماد الفائدة التأشيرية، فانتجعت فيما بعد القروض إلى القطاعات الخدمية، وتراجع حجم الاستثمار في القطاعات الانتاجية من (4%) عام 2000 إلى (46%) من الناتج عام 2009، وتزايدت معدلات التضخم وتوجه الأفراد للمضاربة بالعقارات التي سجلت ارتفاعات غير مألوفة، ودخول الاقتصاد في ركود نتيجة الأزمة العالمية والمعاناة من التضخم الأمر الذي شكل حالة من الركود التضخمي.¹

واستكمالاً لتلك القرارات أصدر مجلس النقد والتسليف قرارات عدة بين عامي (2008-2010)، خفضت تدريجياً أسعار الفائدة على الودائع بهدف خفض كلفة الإقراض وتشجيع الاستثمار المحلي والأجنبي وقد حدد مجلس النقد والتسليف بالقرار رقم 698/من/ب/4/2010، سعر الفائدة على الودائع التي تزيد مدتها عن عام بين (5.5% حد أدنى و 7.5% حد أعلى +/- 2%)، بالقرار رقم 728/م/ن/ب/4/ تاريخ 2010/12/28، أصبح (5% حد أدنى و 7% حد أعلى +/- 2%) ثم أصبحت بموجب القرار 795/م/ن/ب/4/ تاريخ 2011/12/14 (9% حد أدنى - 11% حد أعلى) على ودائع التوفير لأكثر من سنة، ثم عُدلت بالقرار رقم 818/م/ن/ب/4/ 2012/2/15، لتُصبح بين (10% حد أدنى 11% حد أعلى)، وبالقرار رقم 1266/م/ن/ب/4/ تاريخ 2015/5/31، تمّ تعديل الحد الأدنى والأعلى لسعر الفائدة على الودائع لأكثر من سنة لتُصبح بين (10% حد أدنى و 20% حد أعلى) مع تخفيض الهامش إلى (+/- 1%) فقط.²

إن قرارات المصرف المركزي بتعديل أسعار الفائدة على الودائع، أدت إلى إرهاب المصارف وشركات الصرافة والفعاليات الاقتصادية في الوقت ذاته ودفع أغلب المصارف إلى الامتناع عن الإقراض إذ إنّ قرار رفع الفائدة بجذب مزيداً من الایداعات لم يعتمد على واقع السوق، وليس بالضرورة أن يؤدي إلى عودة السيولة إلى المصارف مرة أخرى ويتطلب من أحد الطرفين الخسارة. وبالنتيجة فإن رفع نسبة الفوائد على الإيداع سيقللها بشكل طبيعي ارتفاع نسبة نظيرتها على القروض، وعليه سيكون هناك مأزق أمام بعض البنوك في تطبيق أثر رجعي على الإقراض القديم فالبنوك العامة والخاصة قد أقرضت بمبالغ ضخمة جداً ولا يجوز تطبيق الأثر

¹. د. علي كنعان، النقود والصيرفة والسياسة النقدية، مرجع سابق، ص 517 - 518.

². مصرف سورية المركزي، التقرير السنوي لأعمال مصرف سورية المركزي، 2015، ص 6.

الرجعي لتحديد سعر فائدة جديد، وليس هناك ما يمنع المصارف من رفع أسعار الفائدة المدينة، ولكن على المصرف المركزي التدخل هنا ولو أدبياً وإن تحملت هذه المصارف بعض الخسائر على المدى القصير، لأنّ الفعاليات بحاجة إلى التسهيلات وعلى المصارف تحمل جزء، ولذلك فإنه من الضروري أن تكون القرارات تشاركية وليست محصورة بالبنك المركزي.

وكان مجلس النقد والتسليف قد أصدر قراراً في 2019/3/6 بتحديد أسعار الفائدة الدائنة التي تدفعها المصارف المسموح لها قبول الودائع بالعملات الأجنبية على الودائع بالدولار الأمريكي أو اليورو سنوياً حسب الآجال على الودائع لأجل شريطة ألا يقل الفرق بين أقل معدل فائدة على أدنى أجل إيداع وأعلى معدل فائدة على أطول أجل إيداع يحدده المصرف على هذه الودائع عن (1%)، وفي 2020/2/27، وبهدف استقطاب الودائع بالقطع الأجنبي أصدر مجلس النقد والتسليف القرار رقم (17/ م ن)، القاضي بتعديل أسعار الفائدة على الودائع بالقطع الأجنبي، فتضمن وضع حد أدنى لسعر الفائدة على الودائع بالدولار الأمريكي (3.5%) سنوياً، والحد الأدنى لسعر الفائدة على ودائع اليورو (1%) مع تحديد سعر فائدة تفضيلي على الودائع لأجل سنة التي تبلغ أو تزيد عن 50000 دولار أمريكي أو يورو على أن تكون هذه الودائع جديدة وبنكنوت حصراً، ويحق للمودع حرية سحب مبلغ الوديعة والفوائد المستحقة عليها بالعملة المودعة ذاتها بتاريخ طلبها من دون قيود أو أي سقف، إضافةً إلى أنّ التعديل وفق القرار الجديد يتيح للمصارف إمكانية رفع أسعار الفائدة على القطع الأجنبي وفق ما يحقق سياستها في استقطاب الإيداعات بإلغاء الهامش بين أقل معدل فائدة لأدنى أجل وأعلى معدل لأطول أجل، مع منح المصارف الحرية في تحديد أسعار الفائدة حسب الآجال والحد الأعلى لسعر الفائدة بالقطع الأجنبي وذلك تشجيعاً للتنافسية بين المصارف.

وعلى العموم يمكن القول إن قرار رفع الفائدة في الوقت الحالي سيؤدي إلى زيادة التضخم، وتوقف عجلة الإنتاج أو تسريع العمل، إضافة إلى إلغاء فرص العمل؛ لأنّ الصناعي بدل أن يقوم بتوظيف أمواله بالاستثمار سوف يلجأ إلى الإيداع، وعليه فإنّه من الضروري إيجاد حلول أخرى لدعم النشاط الاقتصادي، كأن يتم رفع أسعار الفوائد على العملات الأجنبية لتمكن المصارف من جذب الإيداعات والمدخرات من الداخل والخارج،

أو أن يتم مثلاً دفع جزء من الفائدة على القروض ولو بنسبة (2) إلى (3%) فقط لأن الصناعة بحاجة إلى تمويل، كما أنه من الممكن القيام بحسم أو إسقاط للفائدة على القروض ووضع آلية محددة للدعم ولمدة محددة مع دراسة كل حالة على حدة ليتم دفع جزء من الفائدة من الحكومة. إضافة إلى ذلك يمكن اتباع أسعار فائدة تفضيلية فيما يخص بعض الاستثمارات فتكون تابعة لنوع الاستثمار ومخاطره.

المطلب الثاني

سياسة سعر الصرف في سورية

على الرغم من تطور عمل المصرف المركزي في سورية بشكل واضح خلال العقد الماضي في وظائفه الرقابية والتشريعية وخاصة بعد دخول القطاع الخاص مجالي البنوك والتأمين، إلا أنَّ استقرار الأسعار بقي الهدف الأول لدى السياسة النقدية، فقد تمَّ استخدام سعر الصرف في سورية لتحقيق استقرار الأسعار من خلال ربط الليرة السورية بالدولار الأمريكي ربطاً رئيسياً ومن ثمَّ تمَّ الربط مع سلة عملات مطابقة لتركيبه حقوق السحب الخاصة. يهدف مصرف سورية المركزي إلى تحقيق استقرار الأسعار مستخدماً سعر الصرف بوصفه هدفاً وسيطاً لسياسته النقدية، وقد استمر -ولا يزال- يعتمد على استقرار سعر الصرف في ذلك، فما هي السياسة الخاصة بسعر الصرف التي تمَّ اتباعها في سورية للحفاظ على استقرار سعر الصرف؟ وهل استطاعت تلك السياسة في ظل التدابير التي تتعرض لها سورية منذ ثمانينيات القرن الماضي، وحتى يومنا هذا، إلى تحقيق هذا الاستقرار؟ وما هي التطورات الخاصة في سياسات الحكومية تجاه ذلك؟. سنتطرق في هذا المطلب إلى الإجابة عن ذلك، وفق الآتي:

الفرع الأول: سعر صرف الليرة السورية 1980-2001.

الفرع الثاني: سعر صرف الليرة السورية 2001-2010.

الفرع الثالث: سياسة سعر الصرف منذ عام 2011 حتى الآن.

الفرع الأول

سعر صرف الليرة السورية 1980-2001

استمرت سورية في الاعتماد على سياسة الرقابة على الصرف وثبات سعر الصرف منذ عام 1963 وحتى عام 1981، بهدف تجميع الاحتياطيات من العملات الأجنبية وتوظيفها في القطاعات الاقتصادية المهمة التي يحتاجها الاقتصاد الوطني، وقد حدّدت السلطات النقدية سعر الصرف (3.95) ل.س منذ عام 1968 وحتى عام 1981.¹ ومنذ عام 1981 اتبعت السلطات النقدية سياسة تعدد أسعار الصرف لتحقيق الأهداف الآتية:²

1- توفير السيولة اللازمة من القطع الأجنبي وذلك لتمويل المستوردات.

2- الحفاظ على استقرار الأسعار الداخلية.

3- تخفيض تكاليف الصناعة الوطنية ورفع قدرتها على المنافسة في السوق الدولية.

4- تشجيع التصدير، من خلال اعتماد سعر خاص بدولار التصدير بدءاً من عام 1989.

5- تمويل المستوردات الحكومية للقطاع العام أو لمشروعات القاعدة الأساسية.

ويتحدّد سعر الصرف في سورية استناداً إلى مجموعة من العوامل، من القوة الشرائية للعملة الوطنية، ثبات أسعار الفائدة، الاستيراد والتصدير، والطلب الحكومي. وقد كانت الأسعار المحددة للصرف³ من قبل الحكومة هي (11.20) ل.س للسعر الرسمي، ما بين (55-60) ل.س دولار التصدير، بين (50-52) ل.س في السوق المجاور، وأسعار عدة للدولار الجمركي (42) ل.س، (23) ل.س حسب السلع، والقطاع العام والحسابات الحكومية (45.5) ل.س.

هذا التعدد في أسعار الصرف كان قد أسهم إسهاماً كبيراً في تعدّد أشكال المعاملة للقطاعات الاقتصادية التي تؤدي بدورها لمزيد من التهرب وتعدد أشكال الحسابات، مع ضعف إمكانية الحصول على فاتورة نظامية من مصانع القطاع الخاص، نظراً لأنّ المستورد يستخدم أساليب احتيال وغش للتخلص من الرسوم

¹. محمد جمعة، رؤية حول تطور سعر صرف الليرة السورية تجاه الدولار الأمريكي، مجلة الاقتصاد والنقل، العدد التاسع، السنة الأولى، دمشق، سورية، 2005، ص 71.

². محمد جمعة، جردة حساب نقدية لما كان وتوقعات للذي سيكون، مجلة الاقتصاد، العدد 16، دمشق، سورية، 2006، ص 72.

³. د. علي كنعان، النظام النقدي والمصرفي السوري "مشكلاته واتجاهات اصلاحه"، مرجع سابق، ص 104 - 105.

المرتفعة المفروضة عليه، علماً أنه يحصل على دولار التصدير بأسعار تزيد بمقدار (10) ليرات عن دولار الحكومة، الأمر الذي يؤدي إلى رفع تكاليف الصناعة الوطنية، ولا تستفيد الدولة من دولار التصدير أو من العقود بالحصول على رسوم أو إيداع هذه المبالغ لديها، وبذلك تخسر الخزينة العامة الرسوم الجمركية التي كانت ستحصل عليها لو كانت أسعار الصرف حرة، وبذلك ساعد تعدد أسعار الصرف في خلق خلل هيكلي في الاقتصاد الوطني وتوجهت الاستثمارات إلى القطاعات الخدمية والتجارية الراححة، وانخفضت الاستثمارات الصناعية، وأدى ذلك إلى تراجع أهمية العمل المنتج وزيادة أهمية العمل الطفيلي الذي يحصل على أسعار صرف مرتفعة تحقق الأرباح العالية، إذ كيف يمكن للدولة أن تشجع الاستثمار الأجنبي وتقدم له التسهيلات وهي تعامله بنظام تعدد أسعار الصرف.

لقد حافظت الليرة السورية على سعر صرف ثابت نسبياً تجاه الدولار الأمريكي خلال السنوات 1995-2001 فبلغ متوسط تلك السنوات قرابة (50.78) ل.س للدولار الواحد، ولقد تجاوز الوسطي السنوي لسعر الصرف في كل من السنوات 1997 و1998 و1999 المتوسط العام المذكور ليصل إلى (51.55) ل.س عام 1997، وإلى (52.05) ل.س عام 1998، وإلى (51.73) ل.س عام 1999.¹

وعلى العموم فإن من أسباب ارتفاع سعر صرف الدولار في السنوات المذكورة السابقة تعود إلى:

- انخفاض صادرات القطاع الخاص في عامي 1997-1998.
- زيادة مستوردات القطاع الخاص في عامي 1998-1999 بنسبة حوالي (5%).
- انخفاض موارد السياحة عام 1997 نتيجة انخفاض عدد القادمين.
- ولقد كان من أهم العوامل التي أسهمت في تحسين قيمة الليرة السورية وتعزيزها خلال المدة 1995-2001 هي الثقة في قيمة الليرة السورية الناجمة عن التطور الإيجابي للأداء الاقتصادي، والاستقرار السياسي، وانخفاض معدل التضخم، وسياسة تشجيع عمليات التصدير المتبعة والإعفاء من ضريبة الإنتاج الزراعي ومن ضريبة دخل الأرباح للصادرات السورية المنشأ من المنتجات الزراعية، والصناعية الاستخراجية "باستثناء النفط

¹. هيفاء غدير غدير، السياسة المالية والنقدية ودورها في الاقتصاد السوري، مرجع سابق، ص 296 - 297.

والمشتقات النفطية والفسفات، إضافة إلى زيادة عدد المشروعات الاستثمارية المنشأة وفقاً لقانون الاستثمار رقم (10) لعام 1991، والمرسوم التشريعي رقم (7) تاريخ 2001/5/14 المعدل له، ما خلق فرصاً جديدة للمستثمرين العرب والأجانب وأدى إلى تدفق الأموال من الخارج.¹

الفرع الثاني

سعر صرف الليرة السورية 2001-2010

انخفض وسطي سعر صرف الليرة السورية تجاه الدولار الأمريكي انخفاضاً ملحوظاً خلال المدة المذكورة مسجلاً (52.38-52.76-52.25) ل.س. للدولار على التوالي خلال أعوام 2002-2003-2004، ويمكن أن تعزى أسباب ارتفاع سعر الصرف هذه إلى مجموعة عوامل منها:²

- 1- الوضع النفسي للمستثمرين عامةً بما فيهم السوريون عقب الأحداث العالمية والإقليمية الناتجة عن ضربات الحادي عشر من أيلول، ما أدى إلى تأجيل العديد من المشروعات الاستثمارية.
- 2- زيادة الإقبال على تبديل الليرة السورية بالدولار الأمريكي نتيجة الظروف السياسية السائدة وقتها، التي استغلها استغلالاً فاحشاً عدد من المضاربين وسماسرة العملة.
- 3- زيادة الطلب على الاستيراد نتيجة الانفتاح الاقتصادي والسماح للقطاع الخاص باستيراد المواد التي كانت ممنوعة سابقاً، ووقف قيام المصارف بتلبية الطلب المتزايد على الدولار.
- 4- انتهاء الموسم السياحي الذي يمتد عادةً من منتصف حزيران لغاية آب.
- 5- بدء موسم الحج والطلب المتزايد على العملات الأجنبية، فيسمح لكل حاج دون أن يُسأل عن مصدر القطع بإخراج مبلغ يصل إلى 3000 دولار أمريكي.
- 6- انخفاض عدد القادمين إلى سورية بسبب أحداث المنطقة والأحداث العالمية.
- 7- شراء الدولار الأمريكي والعملات الأجنبية الأخرى بحسب نشرة المصرف التجاري السوري للعمليات غير التجارية، دون قيام المصرف المذكور بعمليات بيع العملات الأجنبية إلا في حدود ضيقة.

¹. المرجع السابق، ص 297-298.

². إدارة الأزمة الاقتصادية في سورية، مجلة الاقتصاد والنقل، دمشق، سورية، قسم البحوث، 2006، ص 88.

8- زيادة عمليات التهريب السلعي من لبنان خصوصاً بعد تخفيض الرسوم الجمركية اللبنانية.

هذا وقد شهد الربع الأخير لعام 2005 اضطراباً وغياب استقرار الليرة أمام الدولار فوصل سعر صرف الليرة السورية إلى حوالي ستين ليرة للدولار الأمريكي وذلك إثر الضغوط الدولية التي تراكمت مع اغتيال رفيق الحريري، إذ كانت أسعار الصرف قبل ذلك تتراوح ما بين (54-55) ل.س للدولار، وبالتالي بات الدولار أحد مفردات أحاديث الناس وسارع الكثيرون لتحويل أموالهم إلى الدولار، وآخرون سحبوا جزءاً من مدخراتهم من البنوك وحولوها إلى دولار، وأمام هذا الوضع قام المعنيون باتخاذ مجموعة من الإجراءات النقدية الجديدة لمواجهة هذه الأزمة، وتُقدّر الدراسات أنّ الحفاظ على سعر صرف الليرة كان قد كلف الحكومة السورية سنوياً حوالي (500) مليون دولار،¹ ورغم ذلك فالاهتزاز يحصل بين الحين والآخر أمام حالات التعقيد والروتين والسياسة المصرفية المتبعة، تلك السياسة العاجزة عن استقطاب المدخرات السورية في الخارج والتي تقدر (60) مليار دولار، وهي مدخرات خرجت نتيجة تعدّد أشكال المعاملة الاقتصادية الناجمة عن تعدد أسعار الصرف.

لذلك تم إصدار مجموعة من المراسيم والقرارات النقدية التي تؤمّن المناخ الملائم للوصول إلى سعر صرف موحد، ومن هذه الإجراءات النقدية المتخذة في ضوء مسيرة الإصلاح النقدي والمالي، هناك المرسوم التشريعي رقم (82) عام 2005، الذي نصّ على أنّه يجوز بقرار يصدر عن مجلس الوزراء السماح للمصارف المرخصة ببيع المواطنين السوريين العملات الأجنبية من موجوداتها. هناك أيضاً مجموعة قرارات نقدية أصدرها المصرف المركزي في الاجتماع الذي عُقد في 20/9/2005، تضمنت قيام النظام المصرفي الوطني بتمويل التجارة بشقيها الاستيراد والتصدير وخصوصاً تمويل الاستيراد لمجموعة واسعة من المواد الأولية والسلع الوسيطة والنهائية، والسماح للمقيمين بشراء الدولار الأمريكي من المصارف المرخصة بشرط إيداعه بقيمة 5000 دولار لمدة ثلاثة أشهر أو ستة أشهر أو سنة، والسماح ببيع تذاكر الطيران بالليرة السورية على أن تقوم المصارف المرخصة بتحويل صافي مبيعات بطاقات السفر إلى شركات الطيران، وقد أسهمت هذه القرارات في تأمين المناخ الملائم للوصول إلى سعر صرف موحد تم بدء العمل به في مطلع عام 2007 وفقاً لقرار مجلس الوزراء رقم

¹. هاني حمدان، ليرتنا بين رياح الأحداث وفشل خطط الفريق الاقتصادي، مجلة المال، السنة الثانية، العدد 9، دمشق، سورية، 2006، ص 59.

(5787) تاريخ 20/12/2006،¹ بعد أن كانت هناك ثلاثة أسعار صرف، سعر صرف الدولة والقطاع العام، سعر الصرف الحر للعملات الأجنبية، سعر الصرف في السوق الموازية. وكان من أهم النقاط الإيجابية لتوحيد الصرف الآتي:

1- جذب رؤوس الأموال العربية والأجنبية، بسبب توفر جو المنافسة والشفافية في تقييم الفرص الاستثمارية أمام المستثمرين، وهذا سيسهم في تطوير الأسواق المالية وتعبئة المدخرات وهذا بدوره سيؤدي إلى تسريع وتيرة التنمية الاقتصادية.

2- توحيد المعاملة الجمركية ويوفر للخزينة إيرادات جمركية مرتفعة تساعد على تمويل المشروعات الحكومية.

3- تسهيل العمليات المحاسبية المتعلقة بحساب التكاليف الإنتاج والتسويق بالنسبة لمشروعات القطاع العام، وبذلك يستطيع القطاع العام أن يقوم مركزه المالي وأعماله تقوياً حقيقياً ويصبح أكثر قدرة على اتخاذ القرارات الصائبة.²

4- إن الحفاظ على سعر رسمي وواقعي لسعر صرف الليرة سيؤمن بيع العملات الأجنبية للجهاز المصرفي بدلاً من بيعها في الأسواق غير النظامية وبالتالي تحصل المصارف على العملة الناجمة عن بيعها للقطاع الأجنبي.

هذا وقد عمل بنك سورية المركزي على تعديل أنظمة الرقابة على النقد والتي كانت تشكل عائقاً أمام التحول نحو إدارة مرنة لسعر الصرف نتيجة لتأثيرها الأساسي في تأمين أسباب بقاء السوق غير النظامية ونموها وفي هذا السياق صدرت قرارات عدة سمحت للمصارف وشركات ومكاتب الصرافة المرخصة القيام بتمويل معظم العمليات التجارية وغير التجارية. واستكمالاً لعمليات الإصلاح النقدي سمح القانون رقم (24) لعام 2006 بإنشاء مؤسسات صيرفة وهي مؤسسات قانونية قادرة على القيام بنشاطها الاقتصادي بصرف العملات في السوق المحلية بما يضمن شرعية انتقال وتدفق الأموال ومراقبة حجم التداول اليومي وتأمين حقوق الخزينة من خلال الرسوم والضرائب التي ستفرض على عمل هذه المكاتب والمؤسسات، وإن تنظيم هذه العمليات سيؤدي إلى استقرار سعر الصرف، ويتوحد السعر عند السعر الحقيقي للدولار أو اليورو أو غيرهما بناء على العرض والطلب

¹. مصرف سورية المركزي يواكب الإصلاح الاقتصادي والمالي، مجلة البنك والمستثمر، مرجع سابق، ص 57.

². المرجع السابق، ص 58.

وليس السعر الذي يحدده المصرف المركزي، ومن ثم فإن وجود هذه المؤسسات سيتيح تصريف الليرة إلى عملات أجنبية أو العكس بحرية تامة بعيداً عن قلق العقوبات أو الخوف من المصادرة أو الإغلاق، وللوصول إلى الاهداف المطلوبة من هذا القانون لا بد من توفر شبكة واسعة تقدم المعلومات الشفافة والصحيحة والوصول في الوقت المناسب فيما بين الجهة المشرفة على هذه المكاتب وبين هذه المكاتب فإن صحة هذه المعلومات ودقتها سيتيح للجهات المشرفة معرفة اتجاهات السوق الحقيقية وحجم التداول الآني، ما يجنبهم أي خضات ومخاطر من الممكن التعرض لها حين يختل التوازن بين العرض والطلب.¹

الجدير بالذكر أنه بموجب قرار رئيس مجلس الوزراء رقم (3424) بتاريخ 2007/8/15 فك ربط الليرة السورية مع الدولار الأمريكي واستبداله بسلة عملات هي سلة وحدة حقوق السحب الخاصة (SDR) بعد أن استمر ربط الليرة السورية بالدولار لمدة طويلة، ولقد جاء هذا القرار تأكيداً على الأثر البالغ الأهمية الذي يؤديه سعر الصرف اليوم في إطار استراتيجية السياسة النقدية، وإن اعتماد مرجعية سلة العملات يعني استقراراً أكبر في سعر صرف الليرة السورية مقابل العملات الأجنبية الرئيسية والانتقال نحو نظام أكثر مرونة في إدارة سعر الصرف من نظام الربط الثنائي بالدولار، وبالتالي فإنه استناداً لمعطيات التكوين الجغرافي للتجارة الخارجية للقطر ولتوزيع الاحتياطات النقدية لمصرف سورية المركزي بالتساوي بين الدولار الأمريكي واليورو يُطرح خيار سلة وحدة حقوق السحب الخاصة (SDR) التي يصدرها صندوق النقد الدولي (المتقلة حالياً بنسبة 44% دولار أمريكي، 34% يورو، 11% جنيه استرليني، 11% ين ياباني)،² ويتم احتساب قيمة هذه السلة يومياً من قبل صندوق النقد الدولي ونشرها عبر الانترنت في سبيل أن ينتج عن هذا القرار مجموعة من النتائج الإيجابية ومن أهمها:

- تحقيق استقرار سعر صرف الليرة السورية فإن ربط الليرة السورية بسلة عملات سوف يقلل من تقلبات أسعار صرف الليرة السورية تجاه عملات الشركاء التجاريين الرئيسيين للقطر، الأمر الذي سيساعد المصدرين على الحفاظ على ربحهم ويقلل من الضغوط على الأسعار المحلية خصوصاً وأن الدولار الأمريكي يشهد منذ عدة

¹. قانون الصرافة يضغط السوق السوداء، مجلة الاقتصاد والنقل، العدد 8، قسم الدراسات، دمشق، سورية، 2005، ص 86.

². ربط الليرة السورية بوحدة حقوق السحب الخاصة من وجهة نظر المصرف المركزي، مجلة المال، دمشق، سورية، العدد 25، قسم الدراسات، 2007، ص 32.

سنوات تأرجحاً كبيراً تجاه العملات الرئيسية الأخرى.

- التقليل من تقلبات التنافسية في التجارة (من خلال اعتماد سعر صرف حقيقي وفعال) ويلطف من تقلبات الاقتصاد الكلي، وبالتالي فإن الربط بسلة من العملات أقدر من الدولار على حماية الليرة السورية في مواجهة تقلبات الأسعار.¹

- تخفيض التضخم عن طريق تخفيض تكلفة المستوردات بعد أن ارتفعت تكاليف مستورداتنا من أوروبا نتيجة للتغيرات في أسعار صرف اليورو - الدولار مع العلم أن الاتحاد الأوروبي كان الشريك الأساسي لسورية في التجارة الخارجية.

خلال الأعوام 2005-2010 واجهت سورية تحديات جدية نتيجة مواقفها السياسية فتعرضت إلى ضغوط خارجية وتدابير اقتصادية تمثلت بمنع التعامل مع المؤسسات الاقتصادية والمالية والتجارية السورية من قبل الولايات المتحدة الأمريكية، فوصل سعر صرف الدولار في السوق السوداء إلى 61 ل.س. للدولار الواحد، وقد عمل المصرف المركزي على مواجهة ذلك من خلال:²

- إجراءات تتعلق بعرض القطع الأجنبي: نتيجة اشتداد الضغوطات السياسية من الطبيعي أن يكون توجه الأفراد نحو اقتناء العملات الأجنبية خوفاً من تراجع قيمة العملة الوطنية، فعملت السلطات النقدية على التخفيف من ذلك في الأسواق غير النظامية، دون العدول عن السياسة التي انتهجت سابقاً التي استهدفت إعادة هيكلة الودائع المصرفية من خلال تقليص حجم الودائع قصيرة الأجل، خصوصاً ودائع التوفير لمصلحة زيادة حجم الودائع الآجلة، وقد تم ذلك تدريجياً بإصدار قرارات عدة من مجلس النقد والتسليف قرار مجلس النقد والتسليف رقم (172/م/ن/ب4)، والقرار (174/م/ن/ب4)، والقرار (298/م/ن/ب4).

لقد أدت حزمة القرارات السابقة التي استهدفت تشجيع الادخار بالعملية الوطنية لدى المصارف المحلية خصوصاً الإقبال على الودائع لأجل وتخفيض الطلب على العملات الأجنبية في الأسواق غير النظامية إلى

¹. مصرف سورية المركزي يواكب الإصلاح الاقتصادي والمالي، مجلة البنك والمستثمر، مرجع سابق، ص 57.

². سينان عابد، أثر السياسات النقدية على القيمة الشرائية لليرة السورية (2001-2013)، مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمية، سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 37، العدد 5، 249-270، اللاذقية، سورية، 2015، ص 260-262.

عودة سعر الصرف إلى الاستقرار تدريجياً، وقد ازداد حجم الودائع بالليرة السورية من حوالي 598 مليار ل.س بداية عام 2005، إلى حوالي 623 مليار أواخر عام 2005، كما وصلت إلى 647 مليار أواخر عام 2006، وبلغت حوالي 718 مليار ل.س أواخر عام 2007، كما بلغ حجم مجمل الودائع بالليرة السورية 798 مليار ل.س عام 2008، أي زاد حجم تلك الودائع حوالي 200 مليار ل.س بين عامي 2005-2008، مع وجود بعض التذبذبات نتيجة الطلب على النقود بغرض المعاملات باستثناء بعض السحوبات خلال الربع الأول من عام 2005 نتيجة التأثير بالأحداث السياسية تلك المرحلة.¹

الجدير بالذكر أنَّ إجمالي الودائع كانت تتزايد عاماً بعد عام حتى نهاية عام 2010 لتصل إلى 1400

مليار ل.س، ثم أخذت بالتراجع نهاية عام 2011 بسبب الظروف السياسية الحاصلة في البلاد.

- إجراءات المصرف المركزي لتلبية الطلب على العملات الأجنبية: عملت الحكومة على تلبية الطلب على الدولار لأغراض العمليات التجارية، من خلال حزمة من القرارات كانت نتيجتها أن أصبح القطاع المصرفي الوطني يمول استيراد أكثر من ألفي مادة تمثل (60-65%) من إجمالي مستوردات القطاع الخاص لمختلف السلع، ليصل مقدار التمويل إلى حدود ملياري دولار سنوياً، كما قامت الحكومة بالتنسيق مع المصرف المركزي بالسماح للمصارف بتمويل جميع مستوردات القطاعين الخاص والمشارك، بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم (5204) تاريخ 2006/11/15 المتعلق بتحرير كامل الحساب الجاري، وهذا التوجه أدى إلى ارتفاع الأسعار؛ لأنَّ المستورد من القطاع الخاص سوف يضيف بطبيعة الحال هامش الربح، وبالتالي ينعكس على السعر النهائي، ما أسهم في ارتفاع معدل التضخم، وكان حري بالحكومة أن تعمل من خلال وزارة الاقتصاد على استيراد ما تحتاجه من مواد وبيع، وخاصة ما هو ضروري وأساسي منها، فإنه في الظروف الاستثنائية تجب زيادة تدخل الدولة أسوة بتجارب معظم الدول.

¹. المرجع السابق، ص 261.

الفرع الثالث

سياسة سعر الصرف منذ عام 2011 حتى الآن

حافظت الليرة السورية على قيمة مستقرة نسبياً في العقد الأول من القرن الحالي، وبلغ متوسط سعر الصرف في السوق (52) ليرة مقابل الدولار، وصولاً إلى سعر صرف رسمي بلغ (47) ليرة مقابل الدولار حتى عام 2011، ومنذ ذلك الحين بدأت قيمتها بالانخفاض، وأخذ الفرق بين سعر الصرف الرسمي وسعرها في السوق السوداء يتزايد باستمرار، وقد وصل سعر الصرف إلى 900 ليرة عام 2019.

وقد أخفقت السياسات المختلفة التي اتبعتها المصرف المركزي السوري في الحد من تراجع قيمة الليرة، ليبدأ عام 2016، سياسة وقف التدخل في السوق بسبب انخفاض الاحتياطيات من القطع الأجنبي، بعد خمس سنوات من التدخل المباشر في السوق واتخاذ إجراءات للحفاظ على قيمة الليرة.

لقد شهدت سورية طوال مدة الأزمة تسرباً كبيراً لرأس المال خارج البلاد، وقد أثرت الأزمة اللبنانية تأثيراً في انخفاض قيمة الليرة السورية منذ تشرين الأول عام 2019، بعد أن فرضت المصارف اللبنانية قيوداً صارمة على سحب الدولار والحصول عليه ويعد لبنان القناة الأساسية للعمليات الاقتصادية والمصرفية السورية بشقيها العام والخاص، كما يلجأ السوريون إلى النظام المالي اللبناني بصفته قناة إرسال أموال إلى أقاربهم في سورية، إذ مع فرض التدابير القسرية الدولية على سورية اعتمد المواطنون والتجار ورجال الأعمال على لبنان ونظامه المصرفي لمواصلة نشاطاتهم الاقتصادية وغير الاقتصادية.¹

وتبنّى مصرف سورية المركزي مع بداية عام 2011 سياسة التدخل المباشر فتمّ في البداية طرح كميات من الدولار في السوق المحلي للحفاظ على قيمة الليرة السورية، وكان سعر صرف الليرة السورية مستقرّاً نسبياً وراوح بين (48-50) مقابل الدولار الأمريكي قبيل اندلاع الأزمة، لكن ما لبث أن بدأ هذا السعر ينخفض مع تفاقم الأحداث ليصل في شهر كانون الأول 2011 إلى (60.2) مقارنةً بـ 52 في آذار من العام نفسه، وبحلول

¹. K. Ouazzani, Comment la crise de liquidités au Liban affecte l'économie syrienne, le 25 novembre 2019, 12/10/2020 10:10 Available at

<https://www.lorientlejour.com/article/1196187/comment-la-crise-de-liquidites-au-liban-affecte-leconomie-syrienne.html>

شهر كانون الثاني 2012، لم تتجح السياسة النقدية في التدخل لمواجهة الآثار السلبية للأزمة بالرغم من الاحتياطات الكبيرة للعملة الصعبة المتوفرة لدى المصرف المركزي فقد دفعت الأزمة المصرف المركزي إلى تخفيض قيمة العملة بحوالي (67%) حتى كانون الثاني عام 2012 بهدف الحد من المضاربة على العملة الوطنية إضافةً إلى تشجيع الصادرات غير النفطية، إلّا أنّ هذا التخفيض لم ينجح في تفادي نشوء سوق صرف مواز على العملة الوطنية تجاوزت فيه قيمة الدولار مقابل الليرة السورية 100 ليرة، ولكن ومنذ نيسان 2012 تمّ تثبيت الليرة السورية عند حدود 68 مقابل الدولار الأمريكي الواحد، من خلال التدخل المباشر للمصرف المركزي في السوق.

منذ تشرين الأول عام 2012 طرأ انخفاض آخر على قيمة العملة الوطنية، وبهدف الحفاظ على سعر صرف مقبول، عمل المصرف المركزي على رفع أسعار الفائدة نقطتين مؤنيتين، ولكن ذلك لم يؤد إلى زيادة الطلب على الليرة، وبالتالي الحفاظ على قيمتها من الانخفاض وفي الوقت نفسه، بما لا يتناسب مع الهدف من رفع سعر الفائدة قرر المصرف المركزي خفض نسبة الاحتياطي الإلزامي لدى المصارف من (10%) إلى (5%)، وقد أسهمت هذه القرارات المتناقضة في زيادة مخاوف السوق ولم تؤد إلى تحقيق تطور ملموس في أداء الصادرات التي كانت تعاني من التدابير الدولية القسرية والاختناقات في تأمين المواد الأولية داخلياً.¹

كما أعلن المركزي مواصلة تمويل الواردات من السلع الأساسية بسعر الصرف الرسمي، ولكن هذا الإجراء لم يحقق زيادة في الطلب على الليرة، ولم يوقف التراجع في قيمتها، إلّا أنّ توفير العملات الأجنبية للاستعمال الشخصي بقي خاضعاً لسيطرة محكمة، وقد استمر الانخفاض المتتالي لسعر الصرف ليصل إلى (93.5) في شهر كانون الثاني 2013 و(235) في شهر آب من العام نفسه، متأثراً باحتمالات قيام ضربة عسكرية أمريكية، وهو ما يمثل أدنى انخفاض في سعر صرف الليرة السورية خلال المدة (كانون الثاني 2011- أيار 2014).²

¹. ربيع نصر. زكي محشي. خالد أبو إسماعيل، الأزمة السورية "الجذور والآثار الاقتصادية والاجتماعية"، مرجع سابق، ص 47.

². تراجع سعر صرف الليرة مقابل الدولار ترجعاً حاد جداً خلال شهر تموز 2013، على نحو غير مبرر إذ وصل إلى حدود 3015 ليرة/دولار كسعر وسطي يومي، وبعد إعلان الحكومة والمصرف المركزي عن تدخل مباشر في السوق تراجع السعر بعد أول جلسة تدخل إلى 240 ليرة/دولار

في عام 2013 تم إصدار المرسوم التشريعي رقم (54)، لمنع التعامل بغير الليرة السورية وسيلة للمدفوعات أو لأي نوع من أنواع التداول التجاري أو التسديدات النقدية وسواء كان ذلك بالقطع الأجنبي أم بالمعادن الثمينة، ولا يجوز بغير موافقة مجلس الوزراء عرض السلع والمنتجات والخدمات وغيرها من التعاملات التجارية بغير الليرة السورية،¹ ولكن هذا المرسوم لم يضبط التعاملات بالشكل المطلوب، وعاود سعر صرف الليرة بالتقلب ليسجل خلال شهر أيار 2014 سعراً بلغ بالمتوسط 172،² وقد وصل مع نهاية عام 2015 إلى 391 ليرة سورية للدولار الأمريكي الواحد، علماً أنَّ سعر صرف الليرة مقابل الدولار قد تجاوز عتبة 400 ليرة سورية في السوق السوداء،³ ويرجع ذلك إلى تعطل جزء كبير من القوى الإنتاجية للاقتصاد السوري نتيجة الأزمة وما رافقها من اتساع حجم التدمير وازدياده الذي لحق البنية التحتية والمنشآت الاقتصادية والخدمات، ما أثّر في عائدات القطع الأجنبي الناجم عن الصادرات السلعية والنفطية، وعن السياحة تأثيراً كبيراً، إضافة إلى السياسة التي انتهجها مصرف سورية المركزي التي أسهمت في دولة الاقتصاد، من خلال عمليات بيع القطع الأجنبي عبر شركات ومكاتب الصرافة للمواطنين بموجب البطاقة الشخصية ودون مسوغ اقتصادي، الأمر الذي يعزز أثره في سوق القطع ويجعله يستجيب بصورة مباشرة لما يتخذ من القرارات التي من شأنها ترشيد استخدام القطع وتأمين ما يلزم من السلع والخدمات.⁴

ويمكن القول إن التأثير السلبي للعامل النفسي والتوقعات التشاؤمية للمواطنين حيال الوضع السياسي والاقتصادي في البلاد انعكس على تراجع الثقة بالليرة السورية، بسبب عجز المصرف المركزي عن تلطيف تقلبات سعر صرف الليرة، إذ إنّ التذبذب الكبير الذي شهده السعر أسهم في تعزيز الطلب على الذهب والعملات الأجنبية لحماية المدخرات، وأسهم في تنامي حدة عمليات المضاربة. ورغم هذا التراجع الكبير فإنّه لا يمكن وصفه بانهايار في قيمة الليرة السورية إذا ما تمّت المقارنة بين حجم التأثيرات التدميرية والتدابير الاقتصادية

ثم استمر بالتراجع بعد ذلك ليبلغ السعر الوسطي شهرياً 210. عبد الرزاق حساني، تطور سعر صرف الليرة السورية وعلاقته بالرقم القياسي لأسعار المستهلك خلال الأزمة الراهنة، مرجع سابق، ص 211.

¹. المرسوم التشريعي رقم 54 لعام 2013، تاريخ 2013/8/4.

². عبد الرزاق حساني، تطور سعر صرف الليرة السورية وعلاقته بالرقم القياسي لأسعار المستهلك خلال الأزمة الراهنة. مرجع سابق، ص 211.

³. تأثيرات الأزمة في الاقتصاد السوري 2011-2015، مرجع سابق، ص 33.

⁴. القرار رقم (84) الصادر عن مصرف سورية المركزي تاريخ 2010/3/11.

الفسريّة في الاقتصاد السوري، وتراجع سعر الصرف، أو بمقارنة ذلك مع دول مرّت بظروف مشابهة مثل العراق ولبنان.

وقد عملت الحكومة عبر العقود الماضية على الاقتراض من المصرف المركزي بفوائد ضحلة، وسادت ذلك لعقودٍ خلت ما يجعل الاعتقاد بإمكانية تغييرها في ظل الأزمة أمراً صعباً، ويبدو أنّ الحكومة لم تكتفِ بهذه المزايا فقد قَبِلَ مجلس الشعب منذ بداية القرن الحالي عند إصدار قوانين الموازنة سنوياً، على وضع مادةٍ مميّزة تضمن للحكومات المتعاقبة غياب وجود أيّ مساءلةٍ عن أسباب غياب تسديد ما يترتب من أعباء سنوية من ديون سابقة،¹ و"يؤجّل سداد أسناد الخزينة الموضوعة من التغطية النقدية لقاء العجز التراكمية الناشئة عن تثبيت الأسعار..."، وعليه يتم سنوياً تأجيل حقيقة الأعباء لخمس عشرة سنة وإلقاءها على عاتق الأجيال القادمة، كما يدل الاقتراض الحكومي الدائم من المصرف المركزي على تبعية هذا الأخير وارتباطه بالحكومة، وهذا يؤكد في الحقيقة أنّ المناداة المستمرة بالاستقلالية لم تتضح بعد؛ لأنّها غير مسوغة في ظروف الاقتصاد السوري قبل مرحلة النهوض ما بعد الأزمة وفيها وأثناءها.

مع الاستقرار النسبي الحاصل في سعر صرف الليرة السورية الرسمي بين 2015-2018، باتت الإدارة النقدية تستثمر بصورة مكثّفة، بالاستقرار أو التثبيت الذي تحقق على مستوى سعر الصرف متجاهلين التذبذبات وتأرجح سعر الصرف في السوق السوداء، وقد عدّ القائلون على أمر السلطة النقدية ذلك إنجازاً تاريخياً، جاء نتيجة لرؤية استراتيجية نفذتها السلطات النقدية بوساطة إجراءات وتدابير لا تتعدى في الشكل والمضمون، حدود أو نطاق كونها إجراءات وتدابير إدارية محضّة.²

إنّ تحسّن سعر الصرف المزعوم بين (2015-2018) إنما يعود إلى مجموعة من العوامل والتطورات الحاصلة على أرض الواقع في سورية، ولا يرتبط عملياً بأداء الإدارة النقدية، ولا المالية على الإطلاق، ومنها:³

1- الانتصارات العسكرية التي حققها الجيش العربي السوري، والتي نتج عنها استعادة مساحات واسعة من

¹ د. دريد درغام، السياسة النقدية والمالية في سورية تشخيص ومقترحات حلول، ورقة عمل لاحتفالية مرور خمسين عام على تأسيس جمعية العلوم الاقتصادية السورية، جمعية العلوم الاقتصادية السورية، دمشق، 2015.

² ضابط مدين، السياسة المالية من منظور صندوق النقد الدولي والبنك الدولي والمصلحة الوطنية، مرجع سابق، ص 5.

³ المرجع السابق، ص 6-7.

الأراضي السورية، ما ترتب على ذلك من نتائج سياسية واقتصادية إيجابية.

- 2- وضع حدود للاستيراد وتقييده وضبطه قدر الإمكان والاقتصار على حدود استيراد المستلزمات الضرورية.
 - 3- التطورات السيكولوجية للمواطن والمجتمع في سورية، بعد استرداد الدولة مظاهر الهيبة والقوة، التي عززت ثقة المواطن بدور الدولة، وقدرتها على الاستمرار والصمود.
 - 4- تأمين الكثير من السلع والخدمات عن طريق الخط الائتماني الإيراني، وبمبلغ مؤجل الدفع قارب بحسب التقديرات حوالي (8) مليارات دولار أمريكي.
 - 5- تغيير قواعد التعامل الاقتصادي بين سورية والاتحاد الروسي، من خلال الاتفاقيات، التي تضمنت الكثير من المرونة والتسهيلات، لجهة آليات الدفع وطرق تسديد ثمن التوريدات والمشتريات من السلع والخدمات.
- ثمَّ ليأتي أثر بعض الاجراءات على مستوى السياستين المالية والنقدية التي اتبعتها الحكومة في سورية عن طريق:¹

- تقليص حجم الإنفاق العام الفعلي إلى حد ثلث الإنفاق العام المقدر (بحسب بعض التقديرات)، وضبط الإنفاق بالحدود الدنيا، وذلك بوساطة اجراءات تقشفية وترشيد منها تقييد الاستيراد وتشبيث الرواتب والأجور وإلغاء الكثير من الحوافز والتعويضات والمكافآت والبدلات وغير ذلك.
- توقّف المصارف عن الإقراض والتمويل بصورة شبه مطلقة، باستثناء بعض عمليات الإقراض والتسليف البسيط، لأصحاب الدخل المحدود، كان قد نفذها مصرف التوفير طيلة سنوات الأزمة، في الوقت الذي قام فيه مجلس النقد والتسليف في عام 2011 وعام 2015، برفع سقف سعر الفائدة (أدنى وأعلى) على الودائع التي تزيد مدتها عن سنة، بهدف تحفيز السلوك الإدخاري محاولة كبح جماح التضخم.

وقد تسببت عمليات إيقاف الإقراض والتسليف ورفع سعر الفائدة، في زيادة حجم الودائع في المصارف السورية، لدى المصرف المركزي بين (2011-2015) بمقدار (4.4) مرة، وبمعدل نمو بلغ (333.4)، كما تضاعف حجم الفائض الاحتياطي بالليرة السورية، المُتاح للتسليف والإقراض، بمقدار (3.86) مرة، وبمعدل نمو

¹. ضابط مدين، السياسة المالية من منظور صندوق النقد الدولي والبنك الدولي والمصلحة الوطنية، مرجع سابق، ص 7.

(286.5%)، وتضاعف حجم الفائض الاحتياطي بالعملات الأجنبية بمقدار (7.9) مرة، وبمعدل (694.6%)، في الوقت الذي تشكل فيه فائض كبير من الودائع الادخارية والأموال أيضاً لدى المصارف الخاصة، قامت بإبداعها وتوظيفها مؤخراً في المصارف اللبنانية.¹

وتُعدُّ هذه السياسة في جميع الأحوال صحيحة بمنظور الضرورة التاريخية وسياسات الأجل القصير، إذ أثرت تأثيراً كبيراً في لجم مسار التضخم، وحالت دون تسهيل اندفاع مساره، في حركة متصاعدة، بوتائر حادةٍ ما يؤدي إلى انخفاض القوة الشرائية لليرة السورية، وبالتالي انخفاض سعر الصرف لكنها تحولت بالمقابل إلى عبء؛ لأنها تحولت إلى استراتيجية على ما يبدو للإدارة النقدية والمالية، تسببت في تقليص حجم السيولة، وتجفيف السوق بصورة كبيرة، ما أدى إلى تراجع كبير في حجم الطلب على السلع والخدمات، الأمر الذي تسبب في إدخال الاقتصاد السوري في حالة من الركود والجمود الاقتصادي الخطير.²

لقد اقتضت سياسة الحكومة فيما يتعلق بسعر الصرف على إجراءات تتعلق بإغلاق شركات الصرافة، والتضييق على المتعاملين بغير الليرة السورية، وإجراءاتٍ إسعافيةٍ تقوم على تحديد قائمة المستوردات ذات الأولوية لضبط تسعير السلع المستوردة والحد من التلاعب بالأسعار والتقليل من الضغط على طلب القطع الأجنبي في السوق، وقام المصرف المركزي عبر مفوضية الحكومة لدى المصارف وهيئة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب والضابطة العدلية بتنفيذ مهمات ميدانية على جميع مؤسسات الصرافة وشركات الحوالات المالية وكذلك على المتعاملين بغير الليرة السورية "تنفيذاً للمرسوم 3 تاريخ 2020/1/18"،³ بهدف ضبط العمليات المالية، وأكد المصرف استمراره باتخاذ الإجراءات كلها الكفيلة باستعادة ضبط أسعار الصرف وعودة الأسواق إلى الاستقرار

¹. قام (11) مصرف خاص من المصارف الخاصة السورية التي يبلغ عددها (14) مؤخراً بتوظيف نحو (658) مليار ليرة سورية (1.5) مليار دولار في المصارف اللبنانية.

². صحيفة الوطن السورية، العدد 2884، تاريخ 2018/4/23، كذلك الأمر في المصارف العامة التي تكس لديها حجم كبير من الودائع المصرفية. لقد نظرت الإدارة النقدية والمالية بعين واحدة فقط، إذ كان الهاجس الأكبر، والهدف الاستراتيجي الأوحـد بالنسبة إليها هو تثبيت سعر الصرف وزيادة قدرة الدولة على التحكم بسوق القطع وبالتالي تأمين الفرصة والظروف التي ساعدت في تغطية الاحتياطي الاستراتيجي من القطع الأجنبي.

³. المرسوم التشريعي رقم 3 لعام 2020 القاضي بتعديل المادة الثانية من المرسوم التشريعي رقم 54 لعام 2013 المتعلق بمنع التعامل بغير الليرة السورية كوسيلة للدفعات.

ودعم الاقتصاد،¹ ومجاعة سعر الصرف الرسمي مع السعر في السوق السوداء، إذ رفع مصرف سورية المركزي سعر الصرف إلى 700 ليرة، ثمَّ إلى 1250 ليرة مقابل الدولار سعر شراء الدولار لتسليم الحوالات الشخصية الواردة إلى سورية، ضمن الإجراءات لوقف تدهور سعر الصرف مع بدأ تنفيذ قانون قيصر، ووفق نشرة المصارف والصرافة الصادرة عن المصرف المركزي، فقد أصبح سعر الصرف الوسطي للدولار الأمريكي 1256 ليرة بعد أن كان سعره 704، كما أصدر المركزي قراراً يقضي بمنع المصارف العامة والخاصة من الإقراض والتسهيلات الائتمانية.

إنَّ موجات ارتفاع سعر الصرف في سورية تعود في غالبيتها في الفترات الأخيرة لأسباب متعددة مجتمعة تعود إلى الأزمة والتدابير ضد سورية والأزمة في لبنان والداء العالمي المنتشر في العالم "فيروس كورونا"، وقد بدأت تلك الموجات مع التلويح بقانون قيصر منذ بداية عام 2019، وتجديد التدابير القسرية الغربية الأوروبية، وتمَّ تخفيض قائمة المنتجات المستوردة من 40 مادة إلى 13 مادة معظمها مواد غذائية وأدوية، فاندفع السعر صعوداً إلى 600 ليرة بعد أن كان لمدة طويلة دون هذا السعر، ومع تشديد التدابير الأمريكية على إيران وضعف قدرتها على تزويد سورية بالمحروقات، وبداية أزمة لبنان المالية التي أسفرت عن تشديد السياسات المالية والمصرفية، اندفع سعر الصرف إلى 950 ليرة، ثمَّ عاود ليصح نفسه ويقف عند 755 ليرة، ليرتفع بعدها مع توقيع الرئيس الأمريكي قانون قيصر 2019.

وقد شهد سعر صرف الليرة السورية تراجعاً مقابل الدولار الأمريكي خلال تعاملات بداية عام 2020، ليتراوح سعر صرف الليرة السورية للمبيع بين 975 ليرة و995 ليرة سورية للدولار الواحد، ويعود هذا التراجع بصورة رئيسة إلى زيادة التوترات الأمنية والسياسية في المنطقة بعد اغتيال قائد فيلق القدس من قبل القوات الأمريكية، الأمر الذي أسهم في ارتفاع الطلب على الملاذات الآمنة وخاصةً الدولار، إضافةً إلى استمرار تأثير التدابير الأمريكية غير الشرعية، والضغوط الاقتصادية السلبية على أسواق القطع الأجنبي في المنطقة كلها نتيجة التطورات السياسية والأمنية التي تشهدها لبنان والعراق، إضافةً إلى زيادة الطلب المحلي على القطع الأجنبي إما

¹. التقرير الاقتصادي الأسبوعي، مداد مركز دمشق للأبحاث والدراسات، العدد 20، أيار 2020، ص 4.

لتمويل المستوردات أو بهدف التحوط والادخار.¹

لتأتي إجراءات الحجر الصحي في سورية نتيجة تفشي "فيروس كورونا" في العالم، ما أضّر بسلاسل الإمداد والطلب المحلي فوصل سعر الصرف إلى 1000 ليرة سورية، غير أنّ هشاشة الاقتصاد السوري وقطاعاته وتنامي المخاوف من شح الدولار وفيروس كورونا كانا دافعين لارتفاع سعر الصرف إلى 1300 ليرة، لتشتد المضاربة فوصل إلى 3175 ليرة، ثم عاد ليصح نفسه مرةً أخرى إلى مستوى 2200، وأخيراً فإن نفاذ قانون قيصر 17 حزيران جعل من سعر الصرف يتذبذب بين (2500-3000) ليرة سورية، فما كان من المصرف المركزي السوري إلا أن أعلن عن رفع سعر شراء الدولار لتسليم الحوالات الشخصية الواردة إلى سورية إلى 1250 ليرة بدلاً من 700 ليرة، وكان سعر الصرف الرسمي الوسيط للدولار حينها حوالي 1256 ليرة بعد أن 704 ليرات،² وخلال تنفيذ إجراءاته الأخيرة في ضبط تعاملات سوق القطع، يهيب المصرف أصحاب الفعاليات الاقتصادية والمواطنين بالاعتماد في تعاملاتهم على القنوات المصرفية النظامية المتمثلة بالمؤسسات المالية المرخصة أصولاً تجنباً للتعرض لمخاطر عالية ومساءلة قانونية وتكبد خسائر فادحة.³

وبالنظر إلى حركة سعر الصرف خلال عامي 2019 حتى نهاية 2020، فإنّ عملية التتبؤ فيما إذا سيحصل استقرار في سعر الصرف من المسائل الصعبة، إذ ذكرنا سابقاً أن العملة الوطنية فقدت 90% من قيمتها منذ عام 2020 إذ قفز سعر الصرف غير الرسمي إلى 3000 ليرة سورية لتخسر العملة 77% من قيمتها عام 2021 وفي نيسان 2022 وصل السعر إلى 3.848 في السوق السوداء ومع انتهاء العام وصل إلى 5.840 مع استمرار التدابير الاقتصادية المفروضة وتداعياتها على الواقع الاقتصادي كله في سورية.

¹. التقرير الاقتصادي الأسبوعي، مداد مركز دمشق للأبحاث والدراسات، العدد 1، كانون الثاني 2020، ص 4.

². إجراءات مالية في دمشق لوقف تدهور الليرة، الشرق الأوسط "جريدة العرب الدولية"، 18 حزيران 2020، العدد 15178. 2021/5/11 الرابط <https://aawsat.com/home/article/2340351/> 10:11

³. المركزي يصرح حول سعر الصرف والتطبيقات التي تروج له، 2020/7/27، بزنس 2 بزنس سورية، 2021/3/11 الرابط <https://b2b-sy.com/news/1033350095/>

الخاتمة

إنَّ محنة سورية الحقيقية ومأساتها الكبرى تنبعان من جرح غيَّب الذاكرة، وغار في أعماق الكيان، حتى بلغ القلب، وضرب قاعدة البيانات التي تأسس عليها الوعي الجمعي السوري.

وفي الواقع، إنَّ سورية لم يرحمها أحد، لا من أبنائها التائهين، ولا من أصدقائها، وبالتأكيد لن تأتيها الرحمة من أعدائها المتربصين الذين يجدون في مأساتها الفرصة والأمل، وفي محنتها الوسيلة، ما يعني أنه لا بد من العمل المكثف لأجل استنهاض الدولة من جديد، على أسس متينة، تنطلق من وعي حقيقي يمكن بوساطته أن يخرج الجميع من حالة الغيبوبة التي جعلت من واقع السوريين وأوضاعهم السياسية والاجتماعية والاقتصادية، مسرحاً خصباً للابتزاز الشائن، والاستثمار الرخيص.

الآن وبعد أن انتهينا من دراستنا لموضوع "التدابير الاقتصادية الدولية القسرية وأثرها في السياسة المالية والنقدية في سورية"، وبعد الخوض في جوانب علمية متعددة قانونية دولية ومالية ونقدية واقتصادية، وقد أسفرت هذه الدراسة عن مجموعة من النتائج يُمكن تلخيصها على النحو الآتي:

النتائج:

1- تشكل التدابير الاقتصادية القسرية إحدى الاتجاهات المفضلة في السياسة الخارجية لبعض الدول، وعلى رأسها الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الأوروبي، وتقوم هذه التدابير على استخدام دولة ما للإمكانيات الاقتصادية، بقصد ممارسة الضغوط على غيرها من الدول، لا شيء يدفعها في ذلك سوى مصالحها الذاتية المستقلة عن الإرادة الدولية، ما يجعلها تشكل تهديداً لمستقبل العلاقات الدولية عامة، والعلاقات الدولية الاقتصادية خاصة وتستخدم دولة ما علاقاتها الاقتصادية مع دولة أخرى لتحصل منها على بعض التنازلات في مجال معين أو لتعبر عن شجبها لسلوك أбудته هذه الدولة في سياستها الخارجية أو الداخلية.

2- لقد تعرّضت سورية للتدابير الاقتصادية وأساليب الضغط الاقتصادي منذ مطلع الثمانينيات من قبل الولايات المتحدة الأمريكية وبعض الدول المرتبطة بها في المنطقة العربية لتبنيها سياسة مستقلة رافضة للسيطرة والهيمنة الأمريكية، فلم تقم بأي مخالفة لنص قانوني أو معاهدة دولية، ولم تتعرض لأي حق من حقوق الإنسان، ولكن

موقع سورية الإقليمي في المنطقة له خصوصيته من العالم، ومواقفها ضد المشروع الأمريكي والصهيوني في الشرق الأوسط قد خلق ذرائع وحججاً لعددها دولة راعية للإرهاب ينبغي حصارها ومقاطعتها للضغط عليها لتغيير موقفها، وقد تباينت التدابير الاقتصادية على سورية خلال الثمانينيات وفقاً لمراحل الشدة والانفراج في العلاقات السياسية الخارجية السورية مع الدول الغربية، بالأخص علاقتها مع الولايات المتحدة، لذلك كانت تلك التدابير حينها أقرب لكونها وسيلة ضغط ومساومة أكثر من كونها أداة إدانة ومعاقبة.

3- سعت التدابير الاقتصادية في الثمانينيات إلى استهداف مصادر الدخل التي تأمنت لسورية خلال عقد السبعينيات والتي غالت في استخدامها، فأسهمت السياسة المالية التوسعية في زيادة الإنفاق دون تحويل ذلك الربح المتدفق إلى إنتاج حقيقي، وبات استمرار تحقيق النمو مرهون باستمرار المساعدات القادمة من الخارج والقروض الميسرة وعوائد العبور وتحويلات المغتربين، وكانت قد استهدفت من قبل الدول التي مارست الضغوط الاقتصادية على سورية إضافةً إلى تراجع أسعار النفط عالمياً في تلك المرحلة، ما أدخل الموازنة العامة في عجوزات.

4- إن مسألة تقييم آثار التدابير الاقتصادية القسرية في السياسة المالية والنقدية من المسائل الصعبة والمعقدة والطويلة، خصوصاً إذا رافق فرضها ظروف أزمة كالتي تمر على سورية، عدا عن الظروف السائدة في الدول المجاورة، ومواقف تلك الدول السياسية والاقتصادية والعسكرية من الأزمة السورية ضد الإرهاب خلال عشر سنوات، ومساعدة الدول الصديقة، وسياسات الحكومة السورية، فإنه ومنذ عام 2011، مرَّ على سورية ظروف متشابكة مختلفة ومتنوعة بأشكالها وأنواعها شملت حرباً عسكرية واقتصادية وسياسية حاصرتها من جميع الجهات ونتج عنها تدمير للحجر والبشر، وبالتالي قد تحقق التدابير غاياتها الدفينة التي فُرضت من أجلها، وقد لا تحققها، وقد يُصادف الدول الفارضة نتائج معاكسة.

5- قدرة التدابير على تحقيق غاياتها وتأثيرها المطلوب، يمكن أن يتوقف على العلاقات القائمة بين الدولة أو الدول المرسل والمستقبل، وقوة الاقتصاد والموقع الجغرافي، وطبيعة علاقاتها وتحالفاتها الدولية، وهذا انعكس على الحالة السورية، إذ مع فرض الولايات المتحدة تدابيرها قبل عام 2011، والاستقرار العام الذي كانت تتمتع به سورية على الصعد كلها، لم تتأثر بها، كما حصل وتأثرت بعد عام 2011، مع اشتراك الاتحاد الأوروبي في

فرضه تدابير اقتصادية قسرية من جانبه أيضاً منذ ذلك العام، والأزمة التي دمّرت كل شيء في سورية، وعلى الرغم من إخفاق تحقيقها غايتها الأساسية، إلّا أنّها أسهمت في تعميق معاناة السوريين والدولة السورية.

6- تُطبّق الولايات المتحدة الأمريكية قرارات الحظر تطبيقاً يختلف عما هو معمول به في تطبيق القوانين في المكان، وتفرض تطبيقها ليمتد خارج الحدود الإقليمية على أيّ كان، وبشكل يقترب من مفهوم التطبيق العيني، وتفسر الفعالية على المستوى الدولي بارتباطها بعوامل دستورية، قضائية، واقتصادية، يشمل أشخاص عدة من مواطني الولايات المتحدة المقيمين بشكل دائم أو مؤقت، ليشمل كل هيئة أو مؤسسة منظمة بموجب القانون الأمريكي بما فيها الفروع الأجنبية، وكل شخص غير أمريكي لديه علاقة بالولايات المتحدة كأن معاملاته في إقليمها أو يسجلها فيها، فضلاً عن ذلك المؤسسات الأجنبية التي لديها علاقة وطيدة مع مؤسسة أو هيئة منظمة بموجب القانون الأمريكي أو خاضعة لرقابتها كما تمتد على مختلف المتعاملين بالدولار، ولما كانت هذه العملة عملة دولية فإنّ مختلف الأنظمة والقوانين التي يتخذها الكونغرس الأمريكي من أجل حماية الأسواق المالية العالمية للولايات المتحدة تمتد لتمس مؤسسات عدة خارج حدودها الإقليمية.

7- استهدفت التدابير الراهنة موارد سورية استهدافاً رئيسي عبر فرض تدابير على قطاع النفط السوري، وما حمله من ضرر على الموازنة العامة للدولة السورية، إضافةً إلى التدابير المالية التي أعاقَت تنفيذ المعاملات الدولية إضافةً إلى القطاع التجاري، وكان لعملية الانتقال إلى اقتصاد السوق عام 2005، أثر في إعطاء التدابير بعداً أعمق، فقطاع الإنتاج توقف على حساب نمو قطاع الخدمات وتنفيذ التحرير الاقتصادي، واستمرار التعويل على الإيرادات النفطية وفقد تأمين بدائل مضمونة وخصوصاً أنّها موارد ناضبة، ورغم أنّ التحوّل الاقتصادي الذي تمّ السير عليه مع الانتقال لاقتصاد السوق وما نتج عن ذلك من معدلات نمو مبشّرة، إلّا أنّ ثمار هذا النمو لم تصل إلى الغالبية العظمى من المواطنين واقتصرت على القطاعات الخدمية وطبقة رجال الأعمال، إضافةً إلى إهمال السياسة المالية، واكتفاء السياسة النقدية بتأمين استقرار الأسعار قدر الإمكان، وإغفال تزايد حدة التفاوت الطبقي، وقد أسهمت العوامل السابقة مجتمعة في خلق بيئة اجتماعية واقتصادية غير مستقرة ومرشحة للتدهور في مواجهة أي أزمة، وتقلل من قوة البنية الاقتصادية الداخلية في مواجهة التدابير الاقتصادية الدولية.

8- إنَّ تجربة النظام الاقتصادي التحرري تحت شعار اقتصاد السوق الاجتماعي شكّل مع ممارساته تصريحاً واضحاً من قبل الحكومة للانسحاب من كثير من واجباتها الاقتصادية وترك مضمار التنمية الاقتصادية في يد القطاع الخاص، الذي وللأسف بمراقبة الحكومة اتجه نحو استغلال ميراث التراكم الاقتصادي للقطاع العام والبنية التحتية وغيرها لتحقيق أرباح كبيرة ذهبت لفئة اقتصادية محددة ومستغلة لهذا الانسحاب الحكومي من رعاية واقع التنمية الاقتصادية.

9- إنَّ عمل الدولة في سورية خلال مرحلة الأزمة لم يكن بحجم الواقع الاقتصادي والاجتماعي الذي تمرُّ به سورية، بل وكانت السياسات الاقتصادية في تلك المرحلة ضعيفة وقاصرة عن تلبية الحاجات الاقتصادية لكثير من المرافق الاقتصادية الضرورية للمواطنين، لا بل إنَّ بعض السياسات عمّقت الأزمة وزادت من أثرها وخاصة عند انسحاب الدولة من بعض القطاعات التي كانت تؤثر فيها تأثيراً إنتاجياً أو توزيعياً أو تنظيمياً، وهو الأمر الذي فتح الباب أمام كثير من المستغلين وتجار الأزمات والمنفعين الذين انتهزوا هذا التقصير والانسحاب الحكومي ليتم استغلاله بنشاطات اقتصادية متمثلة باقتصاديات العنف والحرب.

10- التدابير الاقتصادية القسرية المباشرة والإجهاذ والعزل السياسي، والحرب الإعلامية والنفسية، بما له من تداعيات على الاقتصاد والاجتماع ومدارك العمل والعيش والاستثمار والمستقبل، أدت إلى هروب رؤوس الأموال، لقد شكلت سياسة الخنق الاقتصادي الذي نتج عن فرض قانون قيصر حلقة جديدة من حلقات سابقة من التدابير والإجراءات القسرية حيال سورية، ويجري تطبيق الكثير منها في الواقع بحكم السياسات التي تتبعها الولايات المتحدة في الأزمة السورية، وهو مدخل لخنق نظم القيم وخلق تصدعات اجتماعية وسياسية، ولعل السبيل الأهم لتغيير المواقف والسياسات هو تغيير نظم القيم، وها يتطلب تقجير البلدان ووضعها تحت أطر اختراق وتشويه لنظم القيم لديها، وتظهير عوالم انقسام وتعطيل البدايات الوطنية.

11- حفاظ السياسة النقدية على هدف الحفاظ على استقرار سعر الصرف الذي كان سائداً قبل الأزمة وأثناءها، وكان عنوانها الأول في كل المراحل التي مرّت بالدولة السورية، رغم أنها لم تستطع القيام قياماً فعال بالحفاظ عليه، بل أسهمت في زيادة انهيار الليرة في أغلب سياساتها المتبعة وجعلت المضاربة على الليرة من أولويات

التجار والمواطنين وأحياناً الحكومة والمصرف المركزي بسياسات تدخله القائمة على المزادات والتدخل عن طريق شركات الصرافة وغيرها، وكان من الأفضل التركيز على المستوى العام للأسعار والحفاظ عليه بنسب مقبولة فجعلت السياسات الحكومية، الاقتصاد الوطني رهينة سعر الصرف وليس سعر الصرف رهينة للاقتصاد الوطني.

12- التذبذب في سعر صرف الليرة السورية، يعكس حالة الاحتكار التي يعاني منها السوق والعرض والطلب غير مرنين، فعند انخفاض قيمة الليرة ترتفع الأسعار، وعندما ترتفع لا تعود الأسعار إلى الانخفاض، وهذا دليل على وجود حالة من الاحتكار مع المضاربة على قيمة الليرة السورية، وهذا ناتج أيضاً عن التخبط الناتج عن الإجراءات والقرارات في السياسة النقدية.

التوصيات:

1- تعزيز عمل مجلس النقد والتسليف ومنحه الصلاحيات اللازمة والتأكيد على أهمية استقلالية المصرف المركزي وامتلاكه السلطة والمرونة الكافية في تنفيذ السياسات التي تتسجم مع طبيعة المهام والأهداف.

2- إجراء إصلاح نوعي جريء للنظام الضريبي يتناوله في العمق، يساعد في تغيير مضمونه من نظام جباية للأموال إلى نظام ضريبي توزيعي وتنموي، محكوم بغايات وأهداف الخطط والبرامج الاقتصادية والاجتماعية والتنمية.

3- ضرورة الاستفادة من تحويلات المغتربين السوريين والتعامل مع هذه التحويلات وأصحابها كثروة وطنية غير مستثمرة، وتوجيهها نحو صيغ استثمارية فعالة تسهم في تحقيق نمو اجتماعي واقتصادي، وليس فقط تحويلات للاستهلاك نحو سلع غير محلية مستوردة، ولا ننسى الكفاءات والشخصيات التي خسرتها سورية خاصة في ظل الأزمة عام 2011، ويجب العمل على محاولة إرجاعهم ليكون لهم تأثير اقتصادي واجتماعي وسياسي في المرحلة اللاحقة لإعادة بناء سورية الدولة القوية، بالإضافة إلى ضرورة محاربة احتكار القلة.

4- العمل على تحسين واقع إيرادات الدولة المالية، وهذا يتطلب بدوره وضع برنامج عمل يستهدف ملاحقة المتهربين من الدفع سواء متهربين من دفع الضرائب أم الرسوم، ومعاقبتهم جزائياً، ومكافحة هدر المال العام، ووضع جدول أولويات محدد بدقة بالنسبة للإنفاق العام، والأطر التنفيذية اللازمة لعمل إدارة الجمارك قادرة على

حماية الاقتصاد.

5- العمل على معالجة التضخم، من باب معالجة القصور في الإنتاج، فإن التدمير الكلي أو الجزئي والأضرار التي لحقت بالقاعدة الإنتاجية خصوصاً الصناعية، وبالمرافق العامة، والمصاعب التي ترافق عمليات التجارة الداخلية، والتجارة الخارجية، بسبب التدابير الاقتصادية، توجب وضع حلول اقتصادية بل سياسية أيضاً لاستئناف دورة النشاط الاقتصادي والاستفادة من التشاركية بين القطاعين العام والخاص، ومن ثمّ تقليص حدة الضغوط التضخمية الناجمة عن جانب العرض، وقد يكون من المفيد في المرحلة الحالية التركيز على الاستثمار في المناطق المبنية غير المدمرة، هذا الاستثمار يجب أن يركز في السلع والمواد الأساسية التي تمس حياة المواطنين بشكل مباشر.

6- العمل الحقيقي الفعال من أجل رفع التدابير الاقتصادية القسرية الغربية والعربية، ومحاولة إقناع الدول العربية في إطار منطقة التجارة العربية الكبرى من حصول سورية على بعض الاستثناءات لحماية الإنتاج السوري باستخدام التعريفات الجمركية، ومن أجل زيادة الإيرادات العامة من خلال الرسوم الجمركية، واستعادة مكانة سورية التي كانت سابقاً في جامعة الدول العربية وبين الدول العربية وغير العربية.

7- العمل على تثبيت التوقعات التضخمية من خلال الحد من تقلبات سعر صرف الليرة تجاه الدولار، خصوصاً تجاه الهبوط، لتعزيز الثقة بالليرة السورية من خلال قدرتها على القيام بوظائف النقد الأساسية "وسيط عام في المبادلات، وحافظ للقيمة"، وهذا يعكس ضرورة تقليص الفجوة بين سعر الصرف الرسمي وغير الرسمي، من خلال العمل على احتواء المضاربات "الهبوط أو الصعود"، نظراً إلى ما لذلك من تأثير سلبي في زيادة حدة التوقعات التضخمية والآثار السلبية في المدخرين والمستوردين والمصدرين والمستهلكين، وما يلحق ذلك من تأثير سلبي في أعمال الوساطة المالية للمصارف، إذ لا بد من الإعلان عن سعر صرف مستهدف أو نطاق له انسجاماً مع بقية الإجراءات.

8- رفع سعر الفائدة المصرفية على الودائع بالعملة الأجنبية تشجيعاً للادخار، وتقليل عمليات المضاربة، والاحتفاظ بالعملات الأجنبية، الأمر الذي قد يحد من التوقعات التضخمية ويسهم في الحفاظ على استقرار أسعار

الصرف، ورفع سعر الفوائد على القروض بالليرة السورية، الأمر الذي يحد من استعمالها في عمليات المضاربة، فتكون تكلفتها قريبة من معدل العائد من المضاربة، ما قد يؤدي في الغالب إلى تحفيز المنتجين تجاه زيادة كفاءة مشروعاتهم وتشغيلها تشغيلاً يمكنهم من تحقيق أرباح تُسدّد بها أقساط القروض وتحقق فوائد مقبولة.

9- توفير الاعتمادات المالية لقطاع البنية التحتية والخدمات والاتصالات والنقل ومياه الشرب والكهرباء، خصوصاً في المرحلة القادمة بعد الدمار الذي حلّ في البلاد منذ عام 2011، فإن بيئة الاستثمار لا تتطلب إعفاءات ضريبية فقط، بل تتطلب توفير الخدمات والبنية التحتية التي بدونها تصبح كلف الاستثمار غير اقتصادية وغير ذات جدوى.

10- الاعتماد على الذات وعلى الطاقات البشرية والمادية الوطنية، وتشجيع الصناعات التصديرية وصناعات ومنتجات بدائل المستوردات، وخاصة منها التي تستخدم المواد الأولية محلية الصنع، الأمر الذي يستلزم بالطبع اتخاذ حزمة من التشريعات الجديدة والإجراءات المناسبة.

11- ترشيد ما يتم استخدامه من القطع الأجنبي من خلال إعادة النظر بطبيعة المستوردات التي تتم تغطيتها بالقطع الأجنبي للنظر فيما إذا كان مسوغاً تغطية استيراد بعضها، وفيما إذا كان لازماً تغطية مستوردات أخرى لازمة وضرورية في ظل التحديات والمستلزمات والظروف الحالية.

12- العمل على ترميم المخزون الاستراتيجي للمصرف من القطع الأجنبي، وإعادة النظر بأسعار النشرات الرسمية له، فتكون مرنة وتتناسب مع المستوى الذي يؤدي إلى جذب بائعي القطع الأجنبي داخلياً لتشتريها المنافذ التي يعتمد عليها رسمياً، بمن فيهم المصدرون، وعند المستوى الذي يُشجع المغتربين السوريين على إرسال الحوالات من الخارج إلى الداخل عبر الطرق الرسمية التي يحددها. ووضع خطة محكمة لإدارة القطع الأجنبي، يعدها المصرف المركزي بعد منحه الصلاحيات اللازمة، بالتعاون والتنسيق مع وزارة الاقتصاد والتجارة الخارجية وهيئة التخطيط والتعاون الدولي.

13- إعادة النظر بالآليات والإجراءات التي يطبقها المصرف لدخول رؤوس الأموال وخروجها وأرباحها من القطع الأجنبي، للنظر بإمكانية جعلها أكثر مرونة وسهولة ووضوح، وأكثر شفافية لتكون مطمئنة لأصحابها المستثمرين.

14- يجب على الحكومات ضبط تنفيذ التدابير ورفع مستوى الوعي بشأن كيفية عملها في أوساط المجتمع الأوسع نطاقاً، وتكمن الحاجة إلى إطار عملي أكثر تساهلاً لجعل تقديم المعونة الإنسانية مستداماً. كما يلزم اتخاذ موقف مشترك متماسك من قبل الحكومات والهيئات التنظيمية والمصارف والمنظمات غير الحكومية لمعالجة الانتهاكات المحتملة للتدابير والمخاوف الرقابية، وفي الوقت نفسه تقادي العواقب المدمرة التي نشأت عن التدابير في سيناريوهات الصراع الأخرى، وينبغي السماح للأمم المتحدة وممثليها بتصدير السلع الإنسانية إلى سورية دون ترخيص، كما يجب على الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة والحكومات الأخرى التي تفرض تدابير إضافية "سياسة تفضيلية لمنح التراخيص" بشأن الطلبات المقدمة من قبل الأمم المتحدة ووكالاتها وممثليها بفرض تقديم المساعدات الإنسانية، ويشمل ذلك تصدير بعض المواد ذات الاستخدام المزدوج غير المدرجة تحت قائمة "الاحتياجات الإنسانية الأساسية" إلى سورية، مثل المركبات والآليات الثقيلة لبناء المأوى.

المراجع

اللغة العربية:

أولاً- الكتب: - العامة:

- 1- ألبر داغر، أية سياسة صناعية لسورية، دار الأهلبي، دمشق، سورية، 2007.
- 2- باسم كريم سويدان جناني، مجلس الأمن والحرب على العراق 2003: دراسة من واقع النزاع ومدى مشروعية الحرب، دار زهران، عمان، الأردن، 2006.
- 3- باسيل يوسف بجك، العراق وتطبيقات الأمم المتحدة للقانون الدولي: 1990-2005، ط 1، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، لبنان، 2006.
- 4- ج. ف. غلان، القانون بين الأمم، ترجمة: عباس العمر. ط 1، منشورات دار الجليل، بيروت، لبنان، 1970.
- 5- الخير قشي، تنفيذ أحكام المحاكم الدوليّة بين النص والواقع، ط 1، المؤسسة الجامعية للنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 2000.
- 6- خلف بو بكر، العقوبات في القانون الدولي المعاصر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.
- 7- السيد أبو عطية، سياسات الأمن الدولي في عالم متغير نحو مجتمع آمن، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2013.
- 8- سموحي فوق العادة، معجم المصطلحات الدبلوماسية والشؤون الدوليّة، مكتبة لبنان، بيروت: لبنان، 2004.
- 9- سمير ناصر، جماعات الضغط الاقتصادية الدولية وآثارها السلبية على التطور الاقتصادي، ط 1، دار الفرق، دمشق، سورية، 2005.
- 10- عبد الغني أبو زيد. عبد الحميد محمد، قوانين ومبادئ المقاطعة العربية لإسرائيل، ط 1، جامعة الملك سعود. مطابع جامعة الملك سعود، الرياض، السعودية، 1993.
- 11- د. عماد حبيب، القانون الاقتصادي الدولي، نينوى للدراسات والنشر والتوزيع، دمشق، سورية، 2001.

- 12-** فؤاد حمدي بسيسو، تأثير المقاطعة الاقتصادية العربية على الاقتصاد الإسرائيلي، ط 1، منشورات دائرة الأبحاث والدراسات، عمان، الأردن. البنك المركزي الأردني، 1970.
- 13-** ف. ب. سولينييه، القاموس العملي للقانون الدولي الإنساني، ترجمة محمد مسعود، ط 1، دار العلم للملايين، بيروت، لبنان، 2006.
- 14-** د. قحطان السيوفي، السياسة المالية في سورية "أدواتها- ودورها الاقتصادي، الهيئة العامة السورية للكتاب، دمشق، سورية، 2008.
- 15-** د. قحطان السيوفي، اقتصاديات المالية العامة، دار طلاس للدراسات والترجمة والنشر، دمشق، سورية، 1989.
- 16-** كمال غالي، الاقتصاد المالي، ط 3، جامعة دمشق، دمشق، سورية، 1968.
- 17-** محمود حسن حسني، العقوبات الاقتصادية الدولية والعالم العربي "دراسات لمحددات النجاح"، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، كراسات استراتيجية، القاهرة، مصر، 1999.
- 18-** م. ه. لابييه، الصراع الاقتصادي في العلاقات الدولية، ترجمة حسن حيدر، منشورات عويدات، بيروت، لبنان، 1996.
- 19-** محمد عزيز شكري، مدخل إلى القانون الدولي العام، ط 8، منشورات جامعة دمشق، دمشق، سورية، 2001.
- 20-** محمد بهاء الدين باشات، المعاملة بالمثل في القانون الدولي الجنائي: الأعمال الإنتقامية وفكرة العقاب، الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية، القاهرة، مصر، 1974.
- 21-** محمد مغربي، السيادة الدائمة على مصادر النفط، دراسة في الامتيازات النفطية للشرق الأوسط والتغيير القانوني، ط 1، دار الطليعة للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، 1973.
- 22-** محمد عبد العزيز عجمية، التطور الاقتصادي في أوروبا والوطن العربي، بيروت، لبنان، دار النهضة العربية، 1983.

23- محمد خليل برعي. علي حافظ منصور، العلاقات الاقتصادية الدولية، ط1، مكتبة القاهرة الحديثة، دار المحامي للطباعة، 1974.

24- مطانيوس حبيب، أوراق في الاقتصاد السوري، دار الرضا، دمشق، سورية، 2006.

25- منير الحمش، الاقتصاد السوري على مشارف القرن الحادي والعشرين، دار مشرق ومغرب، دمشق، سورية، ط 1، 1997.

26- منير الحمش، الاقتصاد السوري في أربعين عاماً، منتدى المعارف، بيروت، لبنان، 2011.

27- محمد لبيب شقير، الوحدة الاقتصادية العربية "تجاربها وتوقعاتها"، ط 1، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، لبنان، 1986.

28- نعيم إبراهيم عبود، مشاكل وأزمات اقتصادية تقلق العالم، دمشق، 2005.

- الكتب المتخصصة:

1- د. علي كنعان، اقتصاديات المال، منشورات دار الحسين، دمشق، سورية، 1997.

2- د. علي كنعان، النظام النقدي والمصرفي السوري "مشكلاته واتجاهات اصلاحه"، ط 1، دار الرضا للنشر، دمشق، سورية، 2000.

3- د. علي كنعان، المالية العامة والإصلاح المالي في سورية، سلسلة الرضا للمعلومات، دمشق، سورية، 2003.

4- د. فاتنة عبد العال، العقوبات الدولية الاقتصادية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2000.

5- محمد صالح جمعة، السياسة النقدية في سورية وأثرها على نمو الناتج المحلي خلال فترة (1970-2000)، سلسلة الرضا للمعلومات، دمشق، سورية، 2005.

6- نبيل سكر، الإصلاح الاقتصادي في سورية، دار الرئيس، بيروت، لبنان، 2000.

7- د. هشام متولي، أبحاث في الاقتصاد السوري والعربي، منشورات وزارة الثقافة والإرشاد القومي، دمشق، سورية، 1974.

- 8- هويدا عبد المنعم، العقوبات الدولية وأثرها على حقوق الإنسان، الناشر الكاتب، القاهرة، مصر، 2006.
- 9- هيفاء غدير غدير، السياسة المالية والنقدية ودورها في الاقتصاد السوري، الهيئة العامة السورية للكتاب، وزارة الثقافة، دمشق، سورية، 2010.

ثانياً- الرسائل العلمية: - رسائل الماجستير:

- 1- حسين محمود رجب، تحليل دور السياسة المالية وأثرها في عدالة توزيع الدخل القومي في الجمهورية العربية السورية، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد، جامعة دمشق، دمشق، سورية، 2013.
- 2- سولاف سليم، الجزاءات الدولية غير العسكرية، رسالة ماجستير، جامعة سعد دحلب، البليدة، الجزائر، 2006.
- 3- صافي شجاع، المصرف المركزي والسياسة النقدية "دور مصرف سورية المركزي في رسم السياسة النقدية في سورية"، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد، جامعة دمشق، دمشق، سورية، 2014.
- 4- غيث علي، سياسة أسعار الفائدة في سورية، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد، جامعة دمشق، دمشق، سورية، 2013.
- 5- مادلين حاج خليل، علاقة الإيرادات الضريبية بتغيرات الدخل القومي في سورية (دراسة تحليلية خلال الفترة (2000-2011)، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد، جامعة دمشق، دمشق، 2016.

- رسائل الدكتوراه:

1. أيهم أسد، سياسات اقتصاد العرض ودورها في تولي صدمة النمو الاقتصادي في سورية (تحرير التبادل التجاري نموذجاً)، أطروحة دكتوراه. كلية الاقتصاد. جامعة دمشق، دمشق، سورية، 2010.
2. إبراهيم دراجي، جريمة العدوان ومدى المسؤولية القانونية الدولية عنها، أطروحة دكتوراه. كلية الحقوق. جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، 2002.
3. خولة محي الدين يوسف، العقوبات الاقتصادية الدولية المُتخذة من مجلس الأمن وانعكاسات تطبيقها على حقوق الإنسان، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة دمشق، دمشق، سورية، 2012.

4. عبير عطيرة، متطلبات إعادة هيكلة الاقتصاد السوري وأبعاده من أجل الدخول في منظمة التجارة العالمية، رسالة ماجستير، جامعة تشرين، اللاذقية، سورية، 2006.
5. عبد الرزاق حساني، النظرية والسياسة النقدية والتوازن الاقتصادي واقع السياسة النقدية وآفاقها في سورية، أطروحة دكتوراه. جامعة دمشق، دمشق: سورية، 2002.
6. محمد خالد مهاني، دور البيانات المحاسبية في عملية التخطيط المالي، أطروحة دكتوراه، كلية الاقتصاد، جامعة دمشق، دمشق، سورية، 1992.
7. ياسر الحويش، مبدأ عدم التدخل واتفاقيات تحرير التجارة العالمية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، 2001.

ثالثاً- المقالات:

أ- الدوريات:

- 1- أحمد السمان، "التشريعات الأجنبية المضادة للمقاطعة العربية لإسرائيل"، مجلة شؤون عربية، العدد 42، حزيران 1985.
- 2- توفيق مديني، الحرب الاقتصادية على سورية (واقع وحلول)، مجلة الفكر السياسي، السنة الواحدة والعشرون. العددان 74-75، الربع الثاني والثالث، اتحاد الكتاب العرب بدمشق، دمشق: سورية، 11-30، 2020.
- 3- الخطة الخمسية العاشرة 2006-2010 (خطة التنمية الخمسية العاشرة لسوريا)، السياسات الاقتصادية ومقومات برنامج الإصلاح الاقتصادي، منظمة الصحة العالمية، هيئة تخطيط الدولة، دمشق، سورية، 26 آذار 2006.
- 4- عدنان عبد الرزاق، إعادة توزيع الدعم. مجلة الاقتصاد والنقل، السنة الثالثة، دمشق، سورية، أيلول 2007.
- 5- قانون الصرافة يضغط السوق السوداء، إعداد قسم الدراسات، مجلة الاقتصاد والنقل، العدد 8، دمشق، سورية، 2005.

- 6- قراءة في آثار قرارات مجلس النقد والتسليف على المؤشرات المالية للمصارف، قسم البحوث، مجلة الاقتصاد والنقل، العدد 11، دمشق، سورية، كانون الأول 2005.
- 7- مصطفى العبد الله الكفري، العقوبات الاقتصادية وجه آخر للحرب الظالمة على سورية، مجلة الفكر السياسي. السنة الواحدة والعشرون. العددان 74-75. الربيع الثاني والثالث، اتحاد الكتاب العرب، دمشق، سورية، 2020.
- 8- مصرف سورية المركزي يواكب الإصلاح الاقتصادي والمالي، إعداد قسم الدراسات، مجلة البنك والمستثمر، العدد 88، دمشق، سورية، أيلول 2007.
- 9- د. محمد جمعة، رؤية حول تطور سعر صرف الليرة السورية تجاه الدولار الأمريكي، مجلة الاقتصاد والنقل، العدد التاسع، السنة الأولى، تشرين الأول 2005.
- 10- د. محمد جمعة، جردة حساب نقدية لما كان وتوقعات للذي سيكون، مجلة الاقتصاد، العدد 16، دمشق، سورية، حزيران 2006.
- 11- موازنة 2012 الأكبر في تاريخ سورية، مجلة عالم المال، العدد 25، وزارة المالية السورية، دمشق، سورية.
- 12- نوال شهابي، النظام الضريبي في سورية هل أصبح أكثر استقراراً، مجلة المال، السنة الأولى، العدد الثاني، دمشق، سورية، 2006.
- 13- هاني خضر الياس حديثي، آثار العقوبات والحصار على حقوق الإنسان في الوطن العربي: دراسة حاليّة العراق وليبيا، مجلة شؤون عربية، العدد 98، جامعة الدول العربية، الأمانة العامة، مصر، حزيران 1999.
- 14- هاني حمدان. حنان شموط، زيادة الأجور والرواتب جباية .. وليست زيادة، مجلة المال، العدد 10، دمشق، سورية، آذار 2006.
- 15- نبيل فوزات نوفل، الصراع الإقليمي والتدخلات التركية والإسرائيلية، مجلة الفكر السياسي، السنة الواحدة والعشرون. العددان 74-75، الربيع الثاني والثالث، اتحاد الكتاب العرب، دمشق، سورية، 2020.

16- هيثم أحمد عيسى، مقارنة اقتصادية لتكاليف الحروب الاقتصادية على سورية، مجلة الفكر السياسي، السنة الواحدة والعشرون، العددان 74 - 75، الربع الثاني والثالث، اتحاد الكتاب العرب، دمشق، سورية، 2020.

17- هاني حمدان، ليرتنا بين رياح الأحداث وفشل خطط الفريق الاقتصادي، مجلة المال، السنة الثانية، العدد 9، دمشق، سورية، شباط 2006.

18- نصر محمد عارف، العقوبات والمعونات: دراسة في عملية إعادة التنمية، مجلة السياسة الدولية، السنة 36، العدد 139، مؤسسة الأهرام، مصر، 2000.

ب- المجلات العلمية:

1- خلف، العقوبات الاقتصادية الدولية الانفرادية في المجتمع الدولي المعاصر، مجلة العلوم القانونية والسياسية. كلية الحقوق والعلوم السياسية، العدد الثالث عشر، جامعة حمه لخصر-الوادي، الجزائر، حزيران 2016.

2- د. سينان عابد، أثر السياسات النقدية على القيمة الشرائية لليرة السورية (2001-2013)، مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمية، سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 37، العدد 5، اللاذقية، سورية، 2015.

3- د. عبد الرؤوف رهبان، التقسيم الجغرافي لموارد النفط والغاز في سورية (دراسة في الجغرافية الاقتصادية)، مجلة جامعة دمشق، المجلد 25، العدد الأول + الثاني، دمشق، سورية، 2009.

4- د. عبد الرزاق حساني، السياسة المالية في ظل الأزمة الراهنة في سورية. مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية. المجلد 29. العدد الثالث، دمشق، سورية، 2013.

5- د. عبد الرزاق حساني، تطور سعر صرف الليرة السورية وعلاقته بالرقم القياسي لأسعار المستهلك خلال الأزمة الراهنة، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 31. العدد الثاني، دمشق، سورية، 2015.

6- د. عصام إسماعيل، انعكاس الأزمة على أرقام العجز في الموازنة العامة في سورية، مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمية، المجلد 40، العدد 4، اللاذقية، سورية، 2018.

7- د. منى محمود إدلبي، أسس التكلفة بضريبة الدخل المقطوع في التشريع السوري، مجلة الحقوق البحرين، المجلد 11، العدد 1، البحرين، جامعة البحرين، 30 حزيران 2013.

8- د. منى محمود إدلبي، الضريبة على الدخل المقطوع في التشريع السوري (النطاق الشخصي)، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 29، العدد الثالث، دمشق، سورية، 2013.

9- هيفاء غدير غدير، الإنفاق العام ودوره التنموي في الاقتصاد السوري، مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمية، سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 30، العدد 3، اللاذقية، سورية، 2008.

ج- ندوات:

1- الياس نجمة، السياسة المالية في سورية، ندوة الثلاثاء الاقتصادية، جمعية العلوم الاقتصادية، دمشق، 2004.

2- حسين القاضي، محركات السياسة الضريبية في سورية واقع وآفاق، مشروع رؤية استشرافية لمسارات التنمية (سورية 2025)، دمشق.

3- د. دريد درغام، الإنفاق الإنمائي العام والخاص في سورية، جمعية العلوم الاقتصادية السورية، دمشق، 2000.

4- د. دريد درغام، السياسة النقدية والمالية في سورية تشخيص ومقترحات حلول، ورقة عمل لاحتفالية مرور خمسين عام على تأسيس جمعية العلوم الاقتصادية السورية، جمعية العلوم الاقتصادية السورية، دمشق، 2015.

5- رامز باذيب. صافي شجاع، الإنفاق العام في سورية بين إلغاء الدعم وزيادة الأجور، المركز الاقتصادي السوري، أصحاب القرار، الإصدار رقم 35، دمشق، شباط 2006.

6- سمير سعيغان، "الآثار الاجتماعية للسياسة الاقتصادية"، جمعية العلوم الاقتصادية (المركز الثقافي في المزة)، دمشق، 9 شباط 2009.

7- سمير سعيغان، واقع النظام المالي والضريبي في سورية وتأثيره على الاستثمار، ملتقى سورية الدولي للاستثمار، دمشق، 2000.

- 8- ضابط مدين، السياسة المالية من منظور صندوق النقد الدولي والبنك الدولي والمصلحة الوطنية، ندوة الثلاثاء الاقتصادية الرابعة والعشرون، جمعية العلوم الاقتصادية، دمشق، 2011.
- 9- قحطان السيوفي، أدوات السياسة المالية في سورية "قراءة في الموازنة العامة للدولة 2009، ندوة الثلاثاء الاقتصادية الثانية والعشرون "حول بعض تداعيات الازمة الاقتصادية العالمية الراهنة دمشق 2009/2/3-2009/5/26، دمشق، 2009.
- 10- مشروع خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للسنوات الخمس 1960-1965، المطبعة الجديدة، الجمهورية العربية المتحدة، الإقليم السوري، دمشق، سورية، وزارة التخطيط.
- 11- مطانيوس حبيب، الاقتصاد السوري، نسخة مقدمة من الباحث لمشروع التقرير الوطني الاستشرافي لمشروع سورية 2025: محور الاقتصاد والإنتاجية.
- 12- محمد جمال باروت، التقرير الاستشرافي الأساسي الأول لمشروع سورية 2025: محور الاقتصادي. مسح المسارات الاقتصادية الكلية وتحليل اتجاهاتها الأساسية في سورية (1970-2005)، المشاهد المستقبلية: المرجعية، الليبرالية، دمشق.
- 13- محمد رياض الأبرش، التضخم في سورية، ندوة الثلاثاء الاقتصادية الثامنة عشرة، جمعية العلوم الاقتصادية، دمشق، 1995.
- 14- محمد العمادي، تجربة سورية في تحرير التجارة وسياسات الإصلاح الاقتصادي، وزارة الاقتصاد والتجارة بمناسبة معرض دمشق الدولي، دمشق، سورية، آب 1994.
- 15- منير الحمش، خيارات الإصلاح في سورية بين الضغوط الخارجية والضرورات الداخلية، سلسلة أوراق شهرية. المركز العربي للدراسات الاستراتيجية. دمشق، سورية.
- 16- منير الحمش، هيكل الصادرات والواردات السورية وتوزيعها الجغرافي، ندوة سياسات التجارة الخارجية في الثمانينيات وآفاقها في التسعينات، جمعية العلوم الاقتصادية، 8 أيار 1990 - لغاية 12 آذار 1991، دمشق.

17- نبيل مرزوق. زياد زنبوعة، السياسات الاقتصادية في سورية في ضوء الأزمة الاقتصادية الراهنة، ندوة الثلاثاء الاقتصادية الثانية والعشرون، حول بعض تداعيات الأزمة الاقتصادية العالمية الراهنة، جمعية العلوم الاقتصادية السورية، دمشق، 2009.

د- أبحاث:

- 1- تأثيرات الأزمة في الاقتصاد السوري (2011-2015)، مركز دمشق للأبحاث والدراسات "مداد"، د. ت، دمشق، سورية.
- 2- ربيع نصر. زكي محشي. خالد أبو إسماعيل، الأزمة السورية "الجزور والآثار الاقتصادية والاجتماعية". المركز السوري لبحوث السياسات في الجمعية السورية للثقافة، دمشق، سورية، كانون الثاني 2013.
- 3- رسلان خضور، مشكلة توزيع الثروات والدخول: تحدّي يواجه الاقتصاد السوري، "مداد" مركز دمشق للأبحاث والدراسات، دمشق، سورية، أيار 2019.
- 4- زياد أيوب عربش، مكون الطاقة كمحدد للنهوض الاقتصادي في سورية "المحاور الاستراتيجية"، مداد "مركز دمشق للأبحاث والدراسات"، دمشق، سورية، 2018.
- 5- عقيل سعيد محفوظ، "السياسة بالاقتصاد: قانون قيصر في الحرب السورية، الأهداف والتأثيرات والاستجابات"، "مداد" مركز دمشق للأبحاث والدراسات، دمشق، سورية، تموز 2020.
- 6- كنان ياغي، الآثار الاقتصادية لإصدار أذون وسندات الخزينة، دراسات اقتصادية، مركز دمشق للأبحاث والدراسات "مداد"، دمشق.
- 7- مدين علي، مِحن الاقتصاد السوري: بين محدودية أداء الإدارة النقدية والمالية ومآزق التمويل البديل "مقاربة نقدية من منظور سياساتي/استراتيجي مختلف"، مداد "مركز دمشق للأبحاث والدراسات"، دمشق، سورية، 2018.
- 8- ملامح اقتصاد الحرب في سورية، مركز دمشق للأبحاث والدراسات "مداد"، قسم الدراسات الاقتصادية، دمشق، سورية، 2016.

9- ربيع نصر. زكي محشي. جاد الكريم جباعي. نبيل مرزوق. خلود سابا، سورية "مواجهة التنشيط"، تقرير يرصد آثار الازمة السورية خلال العام 2015، المركز السوري لبحوث السياسات، دمشق، سورية، شباط 2016.

رابعاً- تقارير وقرارات:

أ- وثائق الأمم المتحدة:

1- الأمم المتحدة، مجلس حقوق الإنسان، تقرير المقرر الخاص المعنى بالآثار السلبية للتدابير القسرية الانفرادية في التمتع بحقوق الإنسان "إدريس الجزائري"، الدورة الثلاثون، البند 3 من جدول الأعمال، A/HRC/30/45، 10 آب 2015.

2- الأمم المتحدة، مجلس حقوق الإنسان، تقرير مرحلي قائم على البحث أعدته اللجنة الاستشارية لمجلس حقوق الإنسان يتضمن توصيات تتعلق بآليات تقييم الأثر السلبي لتطبيق التدابير القسرية الانفرادية على التمتع بحقوق الإنسان، وتعزيز المساءلة، الدورة الثامنة والعشرون، البنود 3 و5 من جدول الأعمال، (A/HRC/28/74)، 10 شباط 2015.

3- الأمم المتحدة، مجلس حقوق الإنسان، تقرير مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان. موجز ما دار في حلقة النقاش التي تناولت التدابير القسرية الانفرادية وحقوق الإنسان والتي يعقدها مجلس حقوق الإنسان كل سنتين، الدورة 37، A/HRC/37/31، 1 كانون الأول 2017.

4- الأمم المتحدة، مجلس حقوق الإنسان، تقرير المقرر الخاص المعني بالحق في الغذاء، أوليفيه دي شوتير عن بعثته إلى مدغشقر، الدورة 19، A/HRC/19/59/Add.4، 26 كانون الأول 2017.

5- الأمم المتحدة، الجمعية العامة، تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها الثانية والثلاثين. الدورة الخامسة والثلاثين. الملحق رقم 10 (A/35/10)، المجلد الثاني، الجزء الثاني، من النص الانكليزي.

6- الأمم المتحدة، الجمعية العامة، التقرير السنوي للأمم العام للأمم المتحدة، بعنوان "حقوق الإنسان والتدابير القسرية المتخذة من جانب واحد، الدورة 66، (A/66/272)، 5 آب 2011.

- 7- الأمم المتحدة، الجمعية العامة، نص مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً. الدورة السادسة والخمسون، الملحق رقم 10 (A/56/10).
- 8- الأمم المتحدة، الجمعية العامة، حولية لجنة القانون الدولي 2001، تقرير لجنة القانون الدولي إلى الجمعية العامة عن أعمال دورتها الثالثة والخمسين، (A/CN.4/SER.A/2001/Add.1(Part2)، 2001.
- 9- الأمم المتحدة، مجلس حقوق الإنسان، وقائع حلقة العمل بشأن مختلف الجوانب المتصلة بتأثير تطبيق التدابير القسرية الانفرادية على تمتع السكان المتضررين في الدول المستهدفة بحقوق الإنسان، البند 2 و 3 من جدول الأعمال، الدورة الرابعة والعشرون، (A/HRC/24/20)، 24 حزيران 2013.
- 10- الأمم المتحدة، مجلس حقوق الإنسان، نتائج حلقة النقاش التي نظمها مجلس حقوق الإنسان بشأن مسألة التدابير القسرية الانفرادية وحقوق الإنسان تقرير مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، الدورة الحادية والثلاثون، البنود 2 و 3 من جدول الأعمال، الأمم المتحدة، (A/HRC/31/82)، 7 كانون الأول 2015.
- 11- الأمم المتحدة، مجلس حقوق الإنسان، دراسة مواضيعية أعدتها مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان عن أثر التدابير القسرية الانفرادية في التمتع بحقوق الإنسان، تتضمن توصيات بشأن إجراءات ترمي إلى وقف هذه التدابير، الدورة 19، (A/HRC/19/33)، 11 كانون الثاني 2012.
- 12- الأمم المتحدة، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، لجنة حقوق الإنسان، ما للجزاءات الاقتصادية من آثار ضارة بالتمتع بحقوق الإنسان"، ورقة عمل، الدورة الثانية والخمسون، 21 حزيران 2000.
- 13- الأمم المتحدة، الجمعية العامة، حقوق الإنسان والتدابير القسرية - الانفرادية. الدورة السبعون، A/70/345، 28 آب 2015.
- 14- الأمم المتحدة، الجمعية العامة، قرار الجمعية العامة رقم 42/159، (A/RES/159/42)، 4 كانون الأول 1987.
- 15- الأمم المتحدة، مجلس الأمن، قرار مجلس الأمن رقم 1373 في جلسته 4385، (S/RES/1373) 2001، 28 أيلول 2001.

16- الأمم المتحدة، الجمعية العامة، مذكرة من الأمين العام، حقوق الإنسان والتدابير القسرية - الانفرادية. الدورة السبعون. A/70/345، 28 آب 2015.

17- تقرير بعثة الأمم المتحدة لتقصي الحقائق بشأن النزاع في غزة، تقرير القاضي ريتشارد غولدستون، الوثيقة (A/HRC/12/48)، 23 أيلول 2009.

18- وثيقة الوكالة الدولية للطاقة الذرية المتضمنة اتفاق الضمانات مع الجمهورية العربية السورية. (INFCIRC/407).

ب- تقارير وقرارات مؤسسات ومراكز أبحاث:

1- موجز الموازنة "الموازنة العامة للدولة في الجمهورية العربية السورية للعام 2022، اليونسيف، تموز 2022.

2- التقرير الاقتصادي الأسبوعي، مداد مركز دمشق للأبحاث والدراسات، العدد 18، أيار 2020.

3- التقرير الاقتصادي الأسبوعي، مداد مركز دمشق للأبحاث والدراسات، العدد 1، كانون الثاني 2020.

4- التقرير الاقتصادي الأسبوعي، مداد مركز دمشق للأبحاث والدراسات، العدد 20، أيار 2020.

5- التقرير الاقتصادي العربي الموحد عام 1984.

6- تقرير الهيئة العامة السورية للاستثمار المنشور في 16 آب 2011.

7- الحوار مع سورية... العوائق والفرص أمام الولايات المتحدة الأمريكية، التقرير الدولي رقم 83 حول الشرق الأوسط الذي أعدته المجموعة الدولية لإدارة الأزمات، 18 آذار 2009.

8- دراسة لغرفة تجارة دمشق، الجمارك أكبر عقبة في وجه الاستثمار، 23 تشرين الأول 2011.

9- صندوق النقد العربي، التقرير الاقتصادي العربي الموحد، أيلول 2006.

10- قرارات الشؤون السياسيّة الصادرة عن الدورة الرابعة والثلاثين للمؤتمر الإسلامي لوزراء الخارجية (دورة السلام والتقدم والوئام)، إسلام آباد، جمهورية باكستان الإسلامية، 15-17 أيار 2007، القرار رقم 34/14-س/ بشأن رفض العقوبات الأمريكية أحادية الجانب المفروضة على الجمهورية العربية السورية.

11- المصرف المركزي السوري، النشرة الربعية، دمشق، 1991.

12- المكتب المركزي السوري للإحصاء، المجموعة الإحصائية السورية (1972-2005).

13- وزارة الاقتصاد السورية، قرار رقم 813، 29 تشرين الأول 1966.

14- وزارة الاقتصاد السورية، قرار رقم 446، 10 آب 1963.

خامساً- القوانين والمراسيم:

1- قانون النقد الأساسي رقم 87 عام 1953.

2- قانون النقد والتسليف رقم 23 عام 2002.

سادساً- منشورات عبر الانترنت:

1- أكرم حوراني، السياسة النقدية في سورية بين مطرقة الأزمة وسندان المركزي، صحيفة تشرين، 31 كانون

الأول 2012 الرابط archive.tishreen.news.sy/tishreen/public/read/249769

2- إجراءات مالية في دمشق لوقف تدهور الليرة، الشرق الأوسط "جريدة العرب الدولية"، العدد 15178، 18

حزيران 2020، الرابط: <https://aawsat.com/home/article/2340351/>

3- حول هذا التعاون الوكالة الدولية للطاقة الذرية، 12 أيار 2019، الرابط:

<http://www.iaea.org/publications/magazines/bulletin/bul1252/2205364145.pdf>

4- خالد أبو إسماعيل وآخرون، سورية: خمس سنوات في الحرب، لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية

لغربي آسيا (الإسكوا)، جامعة سانت أندروز، 2016، الرابط:

https://archive.unescwa.org/sites/www.unescwa.org/files/publications/files/01-syria_final_version_arabic_translation.pdf

[syria_final_version_arabic_translation.pdf](https://archive.unescwa.org/sites/www.unescwa.org/files/publications/files/01-syria_final_version_arabic_translation.pdf)

5- طلال ماضي، كيف كان أداء الليرة السورية أمام الدولار الأمريكي خلال العام 2019؟ 1 كانون الثاني

2020، 20 شباط 2021، الرابط: <https://b2b-sy.com/news/1033347053/>

6- مطانيوس حبيب، الاقتصاد السوري ومتطلبات الشراكة السورية الأوروبية، القسم الأول، الاتحاد الأوروبي

والشراكة المتوسطية، 22 تموز 2020، الرابط: www.mafhoum.com/syr/articles

7- الوكالة الدولية للطاقة الذرية، كلمة سورية في الدورة /52/ للمؤتمر العام للوكالة الدولية للطاقة الذرية (9/29) 2008/10/4، 18 نيسان 2019، الرابط:

<http://www.iaea.org/About/Policy/GC/GC52/Statements/Syria.pdf>

8- الليرة اليوم، سعر صرف الليرة السورية مقابل الدولار، 12 آذار 2021، الرابط:

<https://sp-today.com/en/>

9- موقع مصرف لبنان المركزي، 11 أيار 2019، الرابط: www.bdl.gov.lb

10- موقع مصرف سورية المركزي، السياسة النقدية، 13 تشرين الثاني 2020، الرابط:

<http://mail.banquecentrale.gov.sy/monetary%20policy/monetary-policy.htm>

11- المركزي يصرح حول سعر الصرف والتطبيقات التي تروج له، بزنس 2 بزنس، سورية، 27 تموز 2020،

الرابط: <https://b2b-sy.com/news/1033350095/>

1– Books:

- 1– A. Barker, J. Reed, “European Union close to labelling Palestinian products”, Financial Times, 2015.
- 2– B. Sitt, M. Asada, A. Aust, M. Eriksson, E. Loff, N. Kyriakopoulos, & Others, Sanctions and Weapons of Mass Destruction in International Relations, Geneva Centre for Security Policy, 2010.
- 3– G. C. Haufbauer, J. J. Schoott, k. A. Elliott, B. Oegg, Economic Sanctions Reconsidered, 3rd edition, Peterson Institute for International Economics, Washington, 2007.
- 4– Hazem Beblawi, "The rentier state in the Arab World", Arab studies Quarterly 9. no. 4, 1987.
- 5– M. S. Daoudi, M. S. Dajani, (Economic Sanctions: Ideals and Experiences (ILE), Routledge Kegan & Paul: 1st Edition, 1983.
- 6– R. M. Smith, Issues Concerning The Definition of Economic Sanctions, Glenville State College, Department of Political Science, Midwest political science, Chicago IL, 2008.
- 7– L. Cameron, EU Sanctions: Law and Policy Issues Concerning Restrictive Measure, 1st edition, Cambridge–Antwer, 2013.

8– A. Atteritano, CH. Beaucillon, M. Bothe, M. B. Deli, B. R. Early, M. Gestri, and others. *Coercive Diplomacy, Sanctions and International Law*, Brill Nijhoff, Xxxii, Leiden, 2016.

9– Ch. Beaucillon, *Les Mesures Restrictives de l'Union Européenne*, first edition, Bruxelles: Belgium, 2014.

2– Articles:

1– D. Bowett, "Economic coercion and reprisals by States". *Leiden Journal of International Law*. vol. 13, No. 1, 1972.

2– I. El Badawi, S. Makdisi, *Explaining the Democracy Deficit in the Arab World*, *The Quarterly Review of Economics and Financ*, 2007, available <https://www.infona.pl/resource/bwmeta1.element.elsevier-95473c1c-4169-3d20-9240-e5333bd046e6?locale=en#>

3– J. Gordon, *Smart Sanctions Revisited*, Cambridge University, Issue 3, volume 25, 2011.

4– A. Ascherio, R. Chase, T. Cote, G. Dehae, E. Hoskins, J. Laaouej, M. Passey, and others, Chase and others, *Effect of the Gulf War on Infant and Child Mortality in Iraq*. *The New England Journal of Medicine*, vol 327, No, 13, 1992.

3– Reports, Researches & Papers:

1– M. Bengtsson, *Economic Sanctions Go Smart: A human rights perspective*. Master Thesis, Linkoping University, 2012.

- 2– Council of the European Union, Basic Principles on the use of Restrictive. Brussels, 2004.
- 3– Ch. Eckes, The Law and Practice of EU Sanctions, research handbook on the EU's common foreign and security policy, Amsterdam Centre for European Law and Governance Research Paper No. 2018–01, 2018.
- 4– Ch. Eckes, “The CSFP and Other EU Policies: A Difference in Nature?”. European Foreign Affairs Review, Vol 20. issue 4, Amsterdam Center for European Law and Governance (ACELG), 2015.
- 5– C, Portela, The EU Sanctions against Syria: Conflict Management by other Means?. Singapore Management University, 151–158. School of Social Sciences UNISCIAPapers, 2012.
- 6– C. Portela, The EU’s use of Targeted Sanctions: Evaluating Effectiveness. CEPS Working Document. No. 391, Brussels: Belgium, 2014.
- 7– D. Peksen, (January 2009). Better or worse? The Effect of Economic Sanctions on Human Rights. Journal of Peace Research, Department of Political Science East, vol 46. No 1, Carolina University, Sage Publications, Inc, 2009.
- 8– Ch. Eckes, EU Counter – Terrorist Policies and fundamental Rights: The Case of Individual Sanctions. Amsterdam Centre for European Law and Governance (ACELG), University of Amsterdam. Oxford Scholarship, 2009.
- 9– E. Whinney, Q.C. Mc, General Assembly Resolution 2131 (XX) of 21 December 1965 Declaration on the Inadmissibility of Intervention in the Domestic

Affairs of States and the Protection of their Independence and Sovereignty, United Nations Audiovisual Library of International Law, 2010.

10– W. Farr, Gallagher (UK) LLP, Financial and Trade Sanctions Briefing III, U.S. sanctions and how they can apply to UK institutions and/or U.S. employees working with in those institutions. Department of the Treasury, OFAC, 2013.

11– Council of the European Union, Guidelines on Implementation and Evaluation of Restrictive Measures (Sanctions) in the Frame Work of the EU Common Foreign and Security Policy, 11205/12, Brussels, 2012.

12– J. Walker, Humanitarian Impact of Syria – Related Unilateral Restrictive Measures. Office of United Nations Resident Coordinator in the Syria Arab Republic, a report prepared for the United Nations (UN) Economic & Social Commission for Western Asia (ESCWA) "National Agenda for the Future of Syria", 2016.

13– J. M. Sharp, Syria: Issues for the 112th Congress and Background on U.S. Sanctions. Congressional Research Service, 2010.

14– J. M. Sharp, Ch. M. Blanchard, Unrest in Syria and Us Sanctions Against Asad Regime. Congressional Research Service, 2011.

15– J. M. Sharp, Ch. M. Blanchard, Unrest in Syria and U.S. Sanctions Against the Asad Regime, Congressional Research Service, 2012.

16– J. M. Sharp, Ch. M. Blanchard, Armed Conflict in Syria: Background and U.S. Response, Congressional Research Service, 2013.

- 17- J. Yazigi, Syria's War Economy, European Council on Foreign Relations ecfr.eu. London, 2014.
- 18- Press Release, Remarks of Secretary Lew on the Evolution of Sanctions and Lessons for the Future at the Carnegie Endowment for International Peace, U.S. Dep't of the Treasury, 2016.
- 19- R. Nasser, Could New Growth Cross-Country Empirics Explain The Single Country Growth of Syria during 1965-2004?, Arab Planning institute, working paper. API-Working Paper Series from Arab Planning Institute – Kuwait, Information Center Contact information at EDIRC, 2008.
- 20- R. F. Lyme, Sanctioning Assad's Syria. Danish Institute for International Studies. DIIS REPORT. Copenhagen, 2012.
- 21- Shearman. Sterling LLP, "Facilitation': A New Tool for Extraterritorial Sanctions Enforcement?, Client Publicatio, New York, 2015.
- 22- UNDP, Arab Development Challenges Report 2011, 2012.
- 23- OFAC Advisory to the Maritime Petroleum Shipping Community, Sanctions Risks Related to Petroleum Shipments involving Iran and Syria, 2019.
- 24- M. Russell, EU Sanctions: A Key Foreign and Security Policy Instrument. Briefing European Parliament Research Service, 2018.
- 25- S. K. Afesorgbor, R. Mahaderan, The Impact of Economic Sanctions on Income Inequality of Target States, Economics Working Papers, Department of Economics and Business Economics, Aarhus University, 2016.

4- Documents:**b. USA Documents:****– Legislations:**

- 1- H. R. 13680, International Security Assistance and Arms Exports Control Act, An Act To amend the Foreign Assistance Act of 1961 and the Foreign Military Sales Act, and for other purposes, Public Law 94-329- June 30, 1976, Public Law 94-329, 94th Congress.
- 2- H. R. 4151, Omnibus Diplomatic security and antiterrorism Act of 1986, 22 USC 4801, 99th congress, An Act to provide enhanced diplomatic security and combat international terrorism and for other purposes, Public Law 99-399, Aug. 27.1986.
- 3- H. R. 91. 101st Congress (1989-1990) -Anti- Terrorism and Arms Export Amendments Act of 1989.
- 4- H. R. 1828, Syria Accountability and Lebanese Sovereignty Restoration Act of 2003, Public Law 108-175- DEC.12, 108th Congress, 2003.
- 5- H. R. 5262, International Financial Institutions U. S. Participation increase, Oct.3, 1977, Public Law 95-118, 95th Congress.
- 6- H. R. 2297- Hizballah International Financing Prevention Act of 2015, 114th Congress (2015-2016), Public Law 18/12/2015.
- 7- H. R. 1905 – 112th Congress (2011-2012), Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act of 2012, Public Law 112-158, U. S. government Printing office, 8/10/2012.
- 8- H. R. 1706. No Assistance for Assad Act, to limit assistance for areas of Syria controlled by the government of Syria or associated forces, and for other purposes, 116th Congress, 1st Session, 13 March 2019.
- 9- National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2020, S. 1790, 116th Congress, 1st Session, U.S. Government Publishing Office Washington: 2019.
- 10- S. 960, International Security and Development Cooperation Act of 1985, 99th Congress (1985-1986).
- 11- The Export Administration Act of 1979 [P.L. 96-72].
- 12- The Arms Export Control Act (Public Law 90–629; 22 U.S.C.2781).
- 13- the Foreign Relations Authorization Act, FY 1994-1995.

– Executive Orders (USA Presidency):

- 1- Executive Order 13338: Blocking Property of Certain Persons and Prohibiting the Export of Certain to Syria, 11 May 2004.
- 2- Executive Order 13224: Blocking Property and Prohibiting Transactions With Persons Who Commit, Threaten to Commit, or Support Terrorism, 23 September 2001.
- 3- Executive Order 13315: Blocking Property of the Former Iraqi Regime, Its Senior Officials and their Family Members, and Taking Certain Order Actions, 28 August 2003.
- 4- Executive Order 13382: Blocking Property of Weapons of mass Destruction proliferation and Their Supporters, 28 June 2005.
- 5- Executive Order 13399: Blocking Property of Additional Persons in Connection With the National Emergency with Respect to Syria, 25 April 2006.
- 6- Executive Order 13894, Blocking Property and Suspending Entry of Certain Persons Contributing to the Situation in Syria, Federal Register, vol. 84, No. 201, The White House, October 14, 2019.

c. E U Documents:

- 1- Council Decision 2012/642/CFSP, Concerning Restrictive Measures against Belarus (Oct. 15, 2012).
- 2- Council Decision 2014/512/CFSP of 31 July 2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine, OJ L 229.
- 3- Council Decision 2014/659/CFSP of 8 September 2014 amending Decision 2014/512/CFSP concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine, OJ L 271.
- 4- Council Decision (CFSP) 2017/1860 of 16 October 2017 amending Decision (CFSP) 2016/849 concerning restrictive measures against the Democratic People's Republic of Korea, OJ L 265I.
- 5- Council Decision 2011/273/CFSP of May 2011, concerning restrictive measures against Syria, Official Journal of the European Union.
- 6- Council Decision 2011/522/CFSP of 2 September 2011, amending Decision 273/2011, concerning restrictive measures against Syria, Official Journal of the

European Union.

7- Council Decision of 2 September 2011, partially suspending the application of the Cooperation Agreement between the European Economic Community and the Syrian Arab Republic 2011/523/EU.

8- Council Decision 2011/684/CFSP of 13 October 2011, amending Decision 2011/273/CFSP concerning restrictive measures against Syria, Official Journal of the European Union.

9- Council Decision 2011/628/CFSP of 23 September 2011 amending Decision 2011/273/CFSP concerning restrictive measures against Syria, Official Journal of the European Union.

10- Council Decision 2011/782/CFSP of 1 December 2011, concerning restrictive measures against Syria and repealing Decision 2011/273/CFSP, Official Journal of the European Union.

11- Council Decision 2012/122/CFSP of 27 February 2012 amending Decision 2011/782/CFSP concerning restrictive measures against Syria, Official Journal of the European Union.

12- Council Decision 2012/206/CFSP of 23 April 2012 amending Decision 2011/782/CFSP concerning restrictive measures against Syria, Official Journal of the European Union.

13- Council Decision 2012/33/CFSP of 23 January 2012 appointing the European Union Special Representative for the Middle East peace process, Official Journal of the European Union.

14- Council Decision 2012/420/CFSP of 23 January 2012 amending Decision 2011/782/CFSP concerning restrictive measures against Syria, Official Journal of the European Union.

15- Council Decision 2012/424/CFSP of 23 January 2012 amending Decision 2011/782/CFSP concerning restrictive measures against Syria, Official Journal of the European Union.

16- Council Decision 2012/634/CFSP of 15 October 2012, amending Decision 2011/782/CFSP concerning restrictive measures against Syria, Official Journal of the European Union.

- 17-** Council Decision 2012/739/CFSP of 29 November 2012, concerning restrictive measures against Syria and repealing Decision 2011/782/CFSP, Official Journal of the European Union.
- 18-** Council Decision 2013/109/CFSP of 28 February 2013, amending Decision 2012/739/CFSP concerning restrictive measures against Syria, Official Journal of the European Union.
- 19-** Council Decision 2013/186/CFSP of 22 April 2013 amending Decision 2012/739/CFSP concerning restrictive measures against Syria, Official Journal of the European Union.
- 20-** Council Decision 2013/255/CFSP of 31 May 2013 concerning restrictive measures against Syria, Official Journal of the European Union.
- 21-** Council Decision 2014/309/CFSP of 28 May 2014 amending Decision 2013/255/CFSP concerning restrictive measures against Syria, Official Journal of the European Union.
- 22-** Council Decision 2014/901/CFSP of 12 December 2014 amending Decision 2013/255/CFSP concerning restrictive measures against Syria, Official Journal of the European Union.
- 23-** Council Decision (CFSP) 2015/837 of 28 May 2015 amending Decision 2013/255/CFSP Concerning restrictive measures against Syria, Official Journal of the European Union.
- 24-** Council Decision (CFSP) 2015/1836 of 12 October 2015 amending Decision 2013/255/CFSP concerning restrictive measures against Syria, Official Journal of the European Union.
- 25-** Council Decision (CFSP) 2016/850 of 27 May 2016 amending Decision 2013/255/CFSP concerning restrictive measures against Syria, Official Journal of the European Union.
- 26-** Council Decision (CFSP) 2018/778 of 28 May 2018 amending Decision 2013/255/CFSP concerning restrictive measures against Syria, Official Journal of the European Union.
- 27-** Council Decision (CFSP) 2018/1544 of 15 October 2018 concerning restrictive measures against the proliferation and use of chemical weapons, Official Journal of the

European Union.

28- Council Decision (CFSP) 2019/86 of 21 January 2019 amending Decision (CFSP) 2018/1544 concerning restrictive measures against the proliferation and use of chemical weapons, Official Journal of the European Union.

29- Council Regulation (EU) No 36/2012, of 18 January 2012 concerning restrictive measures in view of the situation in Syria and repealing Regulation (EU) No 442/2011, OJ L 016.

30- Council Regulation (EU) 2017/1858 of 16 October 2017 amending Regulation (EU) 2017/1509 concerning restrictive measures against the Democratic People's Republic of Korea, OJ L 265I.

31- Council Regulation (EU) No 442/2011 of 9 May 2011, concerning restrictive measures in view of the situation in Syria, Official Journal of the European Union.

32- Council Regulation (EU) No 878/2011 of 2 September 2011, amending Regulation 442/2011, concerning restrictive measures against Syria, Official Journal of the European Union.

33- Council Regulation (EU) No 950/2011 of 23 September 2011, amending Regulation (EU) No 442/2011 concerning restrictive measures in view of the situation in Syria, Official Journal of the European Union.

34- Council Implementing Decision 2011/302/CFSP of 23 May 2011, concerning restrictive measures against Syria, Official Journal of the European Union.

35- Council Implementing Decision 2011/515/CFSP of 23 August 2011, concerning restrictive measures against Syria, Official Journal of the European Union.

36- Council Implementing Regulation (EU) No 843/2011 of 23 August 2011, Council Implementing Regulation 442/2011, concerning restrictive measures in view of the situation in Syria, Official Journal of the European Union.

37- Council Implementing Decision 2011/736/CFSP of 14 November 2011 implementing Decision 2011/273/CFSP concerning restrictive measures against Syria, Official Journal of the European Union.

38- Council Implementing Decision 2012/172/CFSP of 23 March 2012 implementing Decision 2011/782/CFSP concerning restrictive measures against Syria, Official Journal of the European Union.

- 39-** Council Implementing Decision 2014/387/CFSP of 23 June 2014 implementing Decision 2013/255/CFSP concerning restrictive measures against Syria, Official Journal of the European Union.
- 40-** Council Implementing Decision 2014/488/CFSP of 22 July 2014 implementing Decision 2013/255/CFSP concerning restrictive measures against Syria, Official Journal of the European Union.
- 41-** Council Implementing Decision (CFSP) 2015/383 implementing Decision 2013/255/CFSP concerning restrictive measures against Syria, Official Journal of the European Union.
- 42-** Council Implementing Decision (CFSP) 2015/117 of 26 January 2015 implementing Decision 2013/255/CFSP concerning restrictive measures against Syria, Official Journal of the European Union.
- 43-** Council Implementing Decision (CFSP) 2017/485 of 20 March 2017 implementing Decision 2013/255/CFSP concerning restrictive measures against Syria, Official Journal of the European Union.
- 44-** Council Implementing Decision (CFSP) 2017/1341 of 17 July 2017 implementing Decision 2013/255/CFSP concerning restrictive measures against Syria, Official Journal of the European Union.
- 45-** Council Implementing Decision (CFSP) 2018/284 of 26 February 2018 implementing Decision 2013/255/CFSP concerning restrictive measures against Syria, Official Journal of the European Union.
- 46-** Council Implementing Decision (CFSP) 2019/87 of 21 January 2019 implementing Decision 2013/255/CFSP concerning restrictive measures against Syria, Official Journal of the European Union.
- 47-** Council Implementing Decision (CFSP) 2019/351 of 4 March 2019 implementing Decision 2013/255/CFSP concerning restrictive measures against Syria, Official Journal of the European Union.
- 48-** Council Implementing Decision (CFSP) 2020/212 of 17 February 2020 implementing Decision 2013/255/CFSP concerning restrictive measures against Syria, Official Journal of the European Union.

5- Internet:

1– E. Ferrari, Are you Dreaming of an OFAC SDN Designation, Sanction Law (Aug. 10, 2017), Available at <https://sanctionlaw.com/dreaming-ofac-sdn-designation/>

2– Ch. Ohler, Unilateral Trade Measures Max Planck Encyclopedia of Public International Law, (Oxford University Press), 2011, para 14, available at www.mpepil.com

3– G. C. Hufbauer, J. J. Schott, b. Oegg, Using Sanctions to Fight terrorism. Peterson Institute for International Economics, USA, 2001, available at [https://piie.com/publications/policy-briefs/using-sanctions-fight terrorism](https://piie.com/publications/policy-briefs/using-sanctions-fight-terrorism)

4– Robert P. O' Quinn. A User's Guide to Economic Sanctions, The Heritage Foundation, 1997, Available at <http://www.heritage.org/research/nationalsecurity/BG1126.cfm>.

5– Gregory Newbold, et. Al, Weighing Benefits and Costs of International Sanctions on Iran, Carnegie Endowment for international peace (Dec.2012), available at <http://carnegieendowment.org/2012/12/06/weighingbenefitsand-costs-of-internationalsanctions-on-iran-event-3884>.

6– R. Gramer, Dan de. Luce, State Department Scraps Sanctions Office, Foreign Policy (Oct. 26, 2017), available at <http://foreignpolicy.com/2017/10/26/state-departmentscraps-sanctions-office/>

7– Iraq Sanctions: Humanitarian Implications and Options for the Future, Global Policy Forum (Aug. 6, 2002), available at <https://www.globalpolicy.org/component/content/article/170sanctions/41947.html>

8– J. Trindle, Bank Crackdown Threatens Remittances to Somalia. Foreign Policy (Jan. 30, 2015), available at <http://foreignpolicy.com/2015/01/30/bank-crackdown-threatensremittances-to somalia/>

9– H. Flentcher, State Sponsor: Syria, Council Foreign Relations, 2008, Available at <https://www.cfr.org/backgrounder/state-sponsor-syria>

10– G. C. Hufbauer, J. J. Schott, K. A. Elliott, B. Oeeg, Case 86–1 USA. Syria (1986–:Terrorism), 14/10/2019 12:10 Available at <http://piie.com/commentary/speeches-papers/case-86-1>

11– R. Hanania, Ineffective, Immoral, Politically Convenient: America's Overreliance on Economic Sanctions and What to do about it. Policy Analysis NO. 884, CATO Institute, 18 February 2020. Available at <https://www.cato.org/publications/policyanalysis/ineffectiv-immoral-politically-convenient-americas-overreliance>

12– B. Obama, Message to the Congress Continuing the National Emergency with Respect to Syria, The White House, office of the Press Secretary, may 3, 2010. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/message-congresscontinuing-national-emergency-with-respect-syria>

13– B. Obama, The White House. Office of the Press Secretary, Executive Order 13572– Blocking Property of Certain Persons with Respect to Human Rights Abuses in Syria. April 29, 2011. Available at <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/04/29/executive->

[order-13572-blocking-property-certain-persons-respect-human-ri](#)

14– B. Obama, The White House, Office of the Press Secretary, Executive Order 13573– Blocking Property of Senior Officials of the Government of Syria, May 18, 2011. Available at

<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/05/18/executive-order-13573-blocking-property-senior-officials-government-syri>

15– B. Obama, The White House, Office of the Press Secretary, Executive Order 13582– Blocking Property of the Government of Syria and Prohibiting Certain Transactions with Respect to Syria. August 18, 2011. Available at

<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/08/18/executive-order-13582-blocking-property-government-syria-and-prohibiting>

16– B. Obama, The White House, Office of the Press Secretary, Executive Order 13573– Blocking Property and Suspending Entry into the United States of Certain persons with Respect to Grave Human Rights Abuses by the Governments of Iran and Syria via Information Technology. April 23, 2012. Available at

<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2012/04/23/executive-order-blocking-property-and-suspending-entry-united-states-cer>

17– B. Obama, The White House, Office of the Press Secretary, Executive Order— Prohibiting Certain Transaction with and Suspending Entry into the United States of Foreign Sanctions Evaders with Respect to Iran and Syria, May 1, 2012. Available at

<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2012/05/01/executive-order-prohibiting-certain-transactions-and-suspending-entry-un>

Abstract

The study dealt with the coercive international economic measures that were imposed against Syria outside the framework of the United Nations during the eighties and after 2011 and their impact on the fiscal and monetary policies. The economic measures imposed in the eighties and the economic measures imposed since the beginning of the Syrian crisis in 2011 until the present day, and their impact on the fiscal and monetary policies and the policies followed at the level of both policies to mitigate the severity of those measures and the accompanying circumstances. The study started from a main question related to the title and content of the research, which is the extent of the impact of these measures, with their diversity and multiplicity, on the fiscal and monetary policy in Syria, especially since 2011, when these measures were more severe in terms of the number of imposing countries and in terms of their comprehensiveness, in addition to the role of the military war waged by the Syrian Arab Army And his allies and the destruction that affected humans and the stone in that, compared to the eighties, when the measures were less severe, and the role of fiscal and monetary government policies in limiting the effects of those measures.

The study came in an introductory chapter and two chapters, where the introductory chapter dealt with the nature and forms of coercive international economic measures, while the first chapter dealt with coercive international economic measures imposed against Syria, in two chapters, the first: coercive international economic measures imposed against Syria during the eighties and their effects, and the second: economic measures The international coercive measures imposed against Syria since 2011 and its effects, while the second chapter deals with the fiscal and monetary policy followed in Syria in light of coercive international economic measures, in two chapters, the first: the financial policy in Syria in light of the coercive international economic measures imposed against it, and the second: Politics Cash in Syria in light of the coercive international economic measures imposed against it.

The study gains its importance because it is one of the modern and original studies that dealt with the subject of measures and their impact on the fiscal and monetary policies in Syria during previous and contemporary periods, especially in light of the changes that occurred in those measures and the circumstances surrounding their imposition, and the different national policies in confronting them.

Syrian Arab Republic
Damascus university
Faculty of Law
Department of Public Law



Coercive International Economic Measures and Their Impact on Fiscal and Monetary Policy in Syria

A dissertation submitted for the degree of doctorate in public law

by
Firas Otel Saad Eddin

Supervisor

Dr. Muhammad Al-Hallak

Professor in the Department of Public Law

Dr. Maya Al-Dabbas

Professor in the Department of International Law

2022AD