



المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات
Arab Center for Research & Policy Studies

تقييم حالة | 28 تموز/ يوليو، 2020

قانون قيصر: آثاره وتداعياته الاقتصادية والسياسية

مناف قومان

منايف قومان

باحث وكاتب سوري مختص في الشؤون الاقتصادية

جميع الحقوق محفوظة للمركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات © 2020

المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات مؤسسة بحثية عربية للعلوم الاجتماعية والعلوم التطبيقية والتاريخ الإقليمي والقضايا الجيوستراتيجية. وإضافة إلى كونه مركز أبحاث فهو يولي اهتماماً لدراسة السياسات ونقدها وتقديم البدائل، سواء كانت سياسات عربية أو سياسات دولية تجاه المنطقة العربية، وسواء كانت سياسات حكومية، أو سياسات مؤسسات وأحزاب وهيئات.

يعالج المركز قضايا المجتمعات والدول العربية بأدوات العلوم الاجتماعية والاقتصادية والتاريخية، وبمقاربات ومنهجيات تكاملية عابرة للتخصصات. وينطلق من افتراض وجود أمن قومي وإنساني عربي، ومن وجود سمات ومصالح مشتركة، وإمكانية تطوير اقتصاد عربي، ويعمل على صوغ هذه الخطط وتحقيقتها، كما يطرحها كبرامج وخطط من خلال عمله البحثي ومجمل إنتاجه.

المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات

شارع الطرفة، منطقة 70

وادي البنات

ص. ب: 10277

الضعاين، قطر

هاتف: + 974 40354111

www.dohainstitute.org

المحتويات

1. أولاً: لمحة عن القانون وحيثياته
2. ثانياً: آثار القانون في النظام السوري وطفائه
5. ثالثاً: تداعيات القانون على الاقتصاد السوري
5. تغذية الفساد في الأسواق
8. إضعاف الإنتاج وتقليص الإيرادات والمساعدات
10. خلاصة ونتائج

بدأ في 17 حزيران/ يونيو 2020 سريان قانون العقوبات الأميركي «حماية المدنيين في سورية» المعروف بـ «قيصر»، نسبة إلى الضابط السوري المنشق الذي سرب 55 ألف صورة لمعتقلين في سجون النظام السوري. نص القانون أن الولايات المتحدة الأميركية ستقوم باستخدام كل الوسائل الاقتصادية والدبلوماسية، لإجبار نظام بشار الأسد على وقف هجماته القاتلة ضد الشعب السوري، ودعم الانتقال إلى حكم يحترم القانون وحقوق الإنسان. يحمل هذا القانون بين طياته مروحةً واسعة من العقوبات القاسية التي تشمل، إضافة إلى النظام، كل فرد وشركة وحكومة، بينها روسيا وإيران، تقدم دعماً مالياً ومادياً إلى الأسد وتساعد في تطوير قطاع النفط والغاز وإعادة الإعمار. وتزامن سريان القانون مع انهيار قيمة الليرة السورية، وسوء الأوضاع الصحية، بعد تفشي جائحة فيروس كورونا المستجد (كوفيد-19) وارتفاع معدل الوفيات بين المصابين.

أولاً: لمحة عن القانون وحيثياته

مرّت ستة أعوام على أول شهادة أدلى بها المصور المنشق عن الشرطة العسكرية لدى النظام السوري في تموز/ يوليو 2014، حين استمعت لجنة الشؤون الخارجية في مجلس النواب الأميركي إلى شهادة الضابط الذي سيطلق عليه في ما بعد لقب «قيصر»، عرض خلالها صوراً لمعتقلين مورست بحقهم عمليات تصفية وانتهاكات وتعذيب في سجون النظام. وانتظر القانون خمسة أعوام حتى يصدر؛ إذ جرى تمريره في مجلس النواب، مرة في عهد الرئيس السابق باراك أوباما، ومرتين في عهد الرئيس دونالد ترامب، لكنه كان يقابل بالرفض في مجلس الشيوخ، إلى أن اعتمد باعتباره جزءاً من قانون موازنة الدفاع الوطني للسنة المالية 2020، ووقّع في 20 كانون الأول/ ديسمبر 2019.

يُوصف القانون بأنه الأقسى الذي تفرضه الولايات المتحدة على دولة أخرى، ولا يُعدّ معزولاً عن جملة القوانين التي صدرت عنها خلال الأعوام التسعة الماضية؛ حيث تقاطع مع ما جاء في القرارات التنفيذية التي عاقبت النظام وأدرجت أشخاصاً وكيانات على قوائم العقوبات الأميركية، استناداً إلى الأوامر التنفيذية الصادرة عن وزارة الخزانة الأميركية والكونغرس ذات الأرقام الصادر في 29 نيسان/ أبريل 2011، و13573 الصادر في 18 أيار/ مايو 2011، و13582 الصادر في 18 آب/ أغسطس 2011، و13606 الصادر في 23 نيسان/ أبريل 2012، و13608 الصادر في 1 أيار/ مايو 2012، وقانون عدم مساعدة بشار الأسد ذي الرقم H.R.4681 الصادر في 19 كانون الأول/ ديسمبر 2017، والقرار 13894 الصادر في 14 تشرين الأول/ أكتوبر 2019، والقانون ذي الرقم H.R.4868 الصادر في 28 تشرين الأول/ أكتوبر 2019⁽¹⁾.

على الرغم من أن قانون «قيصر» صادر عن الولايات المتحدة وحدها، فإنه يمتاز بأثر عابر للحدود؛ إذ حظرت العقوبات آنفة الذكر على الأشخاص الأميركيين فقط ممارسة أعمال مع الحكومة السورية، أو مع أفراد أو كيانات مُدرّجة في قائمة الأشخاص الممنوعين من مكتب مراقبة الأصول الأجنبية، بينما نصّ قانون قيصر على أنه بعد مرور 180 يوماً على صدور القانون، فإن على الرئيس الأميركي فرض عقوبات على الأشخاص الأجانب من غير الأميركيين في حال قاموا بنشاطات محظورة. ومن بين تلك النشاطات: أن يوفر الشخص الأجنبي، عن علم، دعماً مالياً أو مادياً أو تقنياً للنظام السوري، أو يشارك في تعامل كبير مع: 1. الحكومة السورية أو أولئك الذين يتصرفون نيابة عن الحكومة كالمتعاقدين العسكري أو المرتزق أو المجموعات شبه العسكرية

1 أقرت القرارات التنفيذية المذكورة أنواعاً عدة من العقوبات، من بينها تجميد أصول وموجودات للحكومة السورية في أميركا ولشخصيات سورية لها علاقة بانتهاكات حقوق الإنسان في البلاد، ومنع بعض التعاملات التجارية مع الحكومة، من ضمنها استثمارات جديدة من شخص يحمل الجنسية الأميركية ومنع استيراد النفط أو المنتجات النفطية إلى الولايات المتحدة، ومنع دخول بعض الشخصيات إلى الأراضي الأميركية، وحظر تقديم المساعدة لإعادة الإعمار أو تحقيق الاستقرار للمناطق الخاضعة للحكومة السورية والقوات المرتبطة بها، وتطبيق عقوبات على ناقلات النفط المتجهة إلى سورية، وأخيراً حظر أي تمويل أميركي لبرامج الأمم المتحدة في سورية ما لم تصادق عليها وزارة الخارجية الأميركية بعد استيفاء شروط معينة.

U.S. Department of the Treasury, "Syria Sanctions," accessed on 27/7/2020, at: <https://bit.ly/32HyaR8>; "Resolutions about Syria in Congress gov," accessed on 27/7/2020, at: <https://bit.ly/32GCIHm>

العامة داخل سورية أو روسيا أو إيران؛ 2. مسؤولين عن انتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان ضد الشعب السوري وخاضعين لعقوبات في هذا الشأن. وبفضل هذه التوليفة من البنود، امتلكت الحكومة الأميركية اليد الطولى ضد كل من يتعامل مع النظام ويدعمه، أفراداً ومؤسسات وحكومات؛ ما أثار حفيظة الدول الحليفة للنظام، روسيا وإيران، التي وصفت القانون بـ «الإرهاب الاقتصادي»⁽²⁾.

كما يفرض عقوبات على كل أجنبي يوفر، عن علم، سلعاً أو خدمات مختلفة أو تكنولوجيا لسورية على نحو يسهل استمرار أو توسيع الإنتاج المحلي للحكومة السورية من الغاز الطبيعي أو النفط أو المنتجات النفطية، وتوفير الطائرات أو قطع غيار لها التي تُستخدم للأغراض العسكرية في سورية وبضائع أو خدمات مرتبطة بتشغيل الطائرات التي تستخدم لأغراض عسكرية؛ وأخيراً يُمنع على الأجنبي تقديم خدمات بناء أو هندسية مهمة إلى الحكومة السورية بصفة مباشرة أو غير مباشرة. في حين يستثني القانون النشاطات المتعلقة بتقديم المساعدة الإنسانية أو دعم المؤسسات الديمقراطية في سورية. ويجوز للرئيس الأميركي تعليق العقوبات في ظروف معينة، منها: وقف عمليات القصف ضد المدنيين والتزام روسيا وإيران والكيانات المرتبطة بها بوقف القصف على المنشآت الطبية ودور التعليم والمجمعات السكنية أو التجارية، ووقف القيود التي تضعها روسيا وإيران والنظام على وصول المساعدات الإنسانية إلى المناطق المحاصرة، وإطلاق سراح المعتقلين السياسيين، وتأمين العودة الآمنة للاجئين السوريين؛ وأخيراً محاسبة مرتكبي الجرائم في سورية وتقديمهم إلى العدالة⁽³⁾.

من بين العقوبات المحددة في هذا القانون ضد الأطراف المذكورة آنفاً: تجميد الأصول أو الحجز على أصول منقولة وغير منقولة موجودة في الولايات المتحدة؛ وحظر التعامل المالي والتجاري مع الشخص محل العقوبة، ويشمل ذلك عمليات الاستيراد والتصدير أو البيع والشراء وتحويل الأموال بالوساطة من خلال مؤسسات أميركية داخل الولايات المتحدة أو خارجها؛ ومنع المعاملات المالية بالعملة السورية وفرض عقوبات على بيع الدولار لحكومة النظام وشرائه؛ وحظر منح اعتمادات مالية أو قروض أو تقديم خدمات في إطار هذه القروض، بما فيها خدمات التحويل عن طريق الشركات الأميركية أو عبرها؛ ومنع زيارة الشخص المُعاقب الولايات المتحدة أو الإقامة فيها أو الاستفادة من مزايا الهجرة واللجوء والجنسية؛ وتشمل العقوبات إجراء وزير الخزانة الأميركي دراسة خلال مدة أقصاها 180 يوماً حول عمليات غسل أموال يقوم بها مصرف سورية المركزي، ومن شأن هذا أن يحد من عمليات التبادل التجاري والمالي الخارجي؛ وأخيراً منع الأجانب من الدخول في عقود إعادة إعمار في المناطق التي تعرّض فيها المدنيون للتهجير القسري⁽⁴⁾.

ثانياً: آثار القانون في النظام السوري وحلفائه

من شأن هندسة القانون التي تتيح فرض عقوبات ضد أطراف ثالثة متعاملة مع النظام، ومروحة الخيارات الواسعة التي يتيحها ضد كل من يدعم النظام في معاملات محددة، أن يُحدث تغييراً في معادلة الدعم التي يحصل عليها النظام من شبكات محلية وإقليمية وأجنبية، ساهمت في إمداده بالموارد المالية والمادية

2 جاء على لسان الممثل الخاص للرئيس الروسي في دمشق، ألكسندر يفيموف: "من المستحيل تحطيم روسيا وسورية بالإرهاب الاقتصادي، وستفشل هذه المحاولات مثلما فشلت محاولات فرض الإرادة الأجنبية على سورية بقوة السلاح". ينظر: ألكسندر يفيموف، "الإرهاب الاقتصادي سيفشل وروسيا لن تتخلى عن سوريا في محتها"، **سبوتنيك**، 2020/6/13، شوهد في 2020/7/15، في: <https://bit.ly/3eVyCO6>. وجاء على لسان المتحدث باسم الخارجية الإيرانية، عباس موسوي، عشية إصدار الحزمة الأولى من قانون قيصر أن العقوبات الأميركية الجديدة على سورية "إرهاب اقتصادي". ينظر: عدنان عبد الرزاق، "إيران للأسد... قانون قيصر إرهاب اقتصادي"، **العربي الجديد**، 19/7/2020، شوهد في 2020/7/20، في: <https://bit.ly/2WLBsPH>.
ينظر أيضاً: "لمحة مختصرة عن بعض أنظمة العقوبات المفروضة على سوريا"، البرنامج السوري للتطوير القانوني، 2020/3/19، ص37، شوهد في 2020/7/16، في: <https://bit.ly/3fT1nwc>

3 "Caesar Syria Civilian Protection Act of 2019," Congress Gov, 1/8/2019, accessed on 17/7/2020, at: <https://bit.ly/39i9YpE>

4 خالد تركاوي، "قانون قيصر وأثره على المشهد السياسي والاقتصادي في سورية والمنطقة"، جسر للدراسات، 2020/6/17، شوهد في 2020/7/18، في: <https://bit.ly/30DUZSZ>

والعسكرية ليتمكن من فتح معارك وشن هجمات ضد المدنيين والمدارس والأسواق والمشافي. لذا، يهدف قانون قيصر إلى رفع تكاليف الدعم الاقتصادي المُقدّم من تلك الشبكات، لإضعاف قدرة النظام العسكرية وإحداث تعديل في سلوكه العسكري ضد المدنيين⁽⁵⁾.

كان النظام يستغل لبنان، باعتباره بوابة عبور وقناة خلفية لخرق العقوبات وعمليات تهريب يومية بلا رادع، ولكن ستصبح تلك الممارسات بعد صدور قانون قيصر ذات تكلفة عالية جداً؛ إذ تجري عمليات التهريب عبر نحو 142 معبراً غير رسمي⁽⁶⁾، يُهرّب من خلالها سنوياً نحو 400 مليون دولار من الوقود من لبنان إلى سورية⁽⁷⁾. وكان حاكم مصرف لبنان رياض سلامة قد ألمح، في حزيران/ يونيو 2020، إلى أن البلاد تنزف أربعة مليارات دولار سنوياً بسبب قيام «حزب الله» والجهات الفاعلة الأخرى بتهريب الوقود المدعوم من الحكومة اللبنانية إلى سورية⁽⁸⁾، إضافة إلى تهريب أغذية وبضائع وعملة صعبة ومواد محظورة بحكم العقوبات، علاوة على العتاد والذخيرة والأسلحة الثقيلة والمسلحين. كما ساهمت الاستثمارات اللبنانية في سبعة مصارف في القطاع المصرفي السوري، وإيداعات السوريين في لبنان البالغة نحو 30 مليار دولار من أصل 160 ملياراً من ودائع الأجانب، في تسهيل وزيادة التعامل بين البلدين، وعمدت المصارف اللبنانية إلى مراجعة حسابات عملائها السوريين بعد سريان قانون قيصر، خوفاً من أن يكون لها ارتباط بالنظام السوري وبالمدعم اللوجستي لعمليات حزب الله العسكرية في سورية⁽⁹⁾.

كما عمد حزب الله إلى تعبيد طريق جديدة يستخدمها معبراً غير رسمي على الحدود اللبنانية - السورية من ناحية مدينة الزبداني، رداً على عرقلة مرور قوافل المساعدات والسلع المهربة من لبنان إلى سورية، ورداً على قانون قيصر الأميركي والإدانات المحلية والدولية لاستمرار تورط الحزب في الحرب السورية⁽¹⁰⁾.

إنّ من شأن استمرار لبنان في احتضان من يدعم انتهاك النظام لحقوق الإنسان، ويساعده في التهرب من العقوبات وتأمين حاجاته، أن يجعل أفراداً ومؤسسات لبنانية ضمن قوائم العقوبات المقبلة. وهو ما سيسبب نزيفاً للبنان خلال الشهور والأعوام المقبلة، يلحق مجالات التجارة الثنائية والمساعدات الأجنبية التي يحصل عليها والاستثمارات الأجنبية وفي قيمة الليرة اللبنانية، علماً أن الاقتصاد اللبناني يعاني أزمة اقتصادية حادة⁽¹¹⁾.

يضع قانون قيصر النظام السوري في عزلة كاملة عن محيطه ويجعله منبوذاً ممن حوله، خوفاً من أن تصيهم عقوبات إذا تعامل مع هذا النظام؛ إذ سيدفع دولاً عربية وأجنبية، إضافة إلى الكثير من الشركات التي بدأت تفكر في مشاريع وامتيازات في سورية، إلى إعادة النظر بشأن مواصلة التعامل مع النظام؛ تفادياً للمخاطر الكبيرة المتوقعة من خرق العقوبات. كما يعدل مسار تطبيع العلاقات مع النظام الذي دعمته الإمارات العربية المتحدة خلال الفترة الماضية⁽¹²⁾؛ فقد استقبلت الإمارات وفداً من رجال الأعمال السوريين، بينهم شخصيات خاضعة للعقوبات الأميركية والأوروبية، شارك في منتدى للقطاع الخاص في أبو ظبي. وفي عام 2019، حضر وفد إماراتي كبير معرض دمشق الدولي، كما حاولت شركات إماراتية وسعودية وكويتية تأسيس شركات أو

5 Steven Heydemann, "The Caesar Act and a pathway out of conflict in Syria," Brookings, 19/6/2020, accessed on 18/7/2020, at: <https://brook.gs/32K2tGU>

6 Nohad Topalian, "Hizbullah touts newly paved illegal crossing," *Al Mashareq*, 22/7/2020, accessed on 22/7/2020, at: <https://bit.ly/3fX5m17>

7 Michal kranz, "How Caesar Act could Hurt Lebanon's Tripoli," *al monitor*, 8/7/2020, accessed on 19/7/2020, at: <https://bit.ly/2ZQJAOQ>

8 حنين غدار، "قانون قيصر يدخل حيز التنفيذ (الجزء الثاني): الضغط على حزب الله في لبنان"، معهد واشنطن، 2020/6/12، شوهد في 2020/7/19، في: <https://bit.ly/2WLMp3y>

9 Sunniva Rose, "Lebanon braces for Caesar Act fall out amid financial meltdown," *The National*, 30/6/2020, accessed on 18/7/2020, at: <https://bit.ly/3zADCLs>

10 زار قائد القيادة المركزية الأميركية، الجنرال كينيث ماكنزي، لبنان في 8 تموز/ يوليو 2020، والتقى الرئيس ميشال عون الذي أكد له الجهود المستمرة للسيطرة على المعابر غير القانونية. ينظر: Topalian.

11 "لبنان ... 6 أسئلة وأجوبتها لفهم الأزمة الاقتصادية"، الجزيرة نت، 2020/7/4، شوهد في 2020/7/19، في: <https://bit.ly/2D3nUbi>

12 معن طلاع، "قانون قيصر والأزمة السورية"، مركز الجزيرة للدراسات، 2020/6/16، شوهد في 2020/7/18، في: <https://bit.ly/30WelgS>

الحصول على تراخيص للعمل في قطاعي البناء والسياحة في سورية، إضافة إلى الشركات اللبنانية الناشطة في سورية في قطاعات يستهدفها قانون قيصر، مثل النفط والغاز⁽¹³⁾.

في ما يتعلق بملف إعادة الإعمار، سيحوّل القانون جميع المشاريع العقارية والهندسية التي انطلقت خلال الفترة الماضية إلى حالة الجمود، وعلى رأسها مشروع «ماروتا سيتي» الذي عمد إلى إطلاق خريطة تفاعلية في اليوم نفسه الذي سرت فيه العقوبات، في رسالة إلى الولايات المتحدة بأن العمل على المشروع سيستمر⁽¹⁴⁾. من جانب آخر، ستبوء جهود الصين وروسيا وإيران بالفشل لبدء مشاريع الإعمار؛ نظرًا إلى قدرة القانون على ملاحقة كل حكومة ومشروع وفرد يساعد النظام في هذا الجانب من المشاريع. ولن يكون في مقدور الأردن ولبنان التعامل مع النظام في هذا الملف، بعدما كان هناك تعويل كبير على الانخراط في هذه العملية الكبيرة لإنعاش الاقتصادات المحلية. وكانت السفارة الأميركية في عمان قد وجّهت رسالة إلى الأردن بضرورة الامتثال الكامل لقانون قيصر، مع توارد معلومات عن وجود قنوات تجارية وصفقات يقوم بها تجار أردنيون مع النظام في مجالات عدة⁽¹⁵⁾.

كما أنه لن يكون في مقدور النظام استغلال مصادر الدخل لديه من نفط وغاز وتجارة خارجية وسياحة واستثمارات عامة وعوائد ضريبية مختلفة؛ من جرّاء استهدافها بعقوبات قانون قيصر. وستكون عمليات غسل الأموال الجارية عبر البنك المركزي، التي أصبحت تحت رقابة وزارة الخزانة الأميركية، في غاية الصعوبة وذات تكلفة عالية جدًّا؛ ومن شأن هذا أن يُضيق الهوامش المالية لدى النظام، ويُجفّف منابع التمويل والإمداد التي كان يتلقاها من إيران وروسيا عبر خطوط أتمان ومساعدات مادية، لتضغط على خفض العمليات العسكرية، كما تأمل واشنطن.

أما بالنسبة إلى حليفَي النظام، روسيا وإيران، ففي حين واجهت طهران عقوبات أميركية قاسية خلال عام 2019 على وقع انسحاب ترامب من الاتفاق النووي الموقع خلال إدارة أوباما وتعزّزت بعقوبات أخرى لمساعدتها سورية في خرق العقوبات، ينتظر موسكو في هذا العام عقوبات أميركية تشمل الجيش الروسي وقياداته ومصنّعي الأسلحة والمقاولين العسكريين ورجال الأعمال والشركات التي وقّعت عقودًا مجزية في قطاعات التجارة والبناء والسياحة وصناعة الطاقة والزراعة وإعادة الإعمار والمطارات والموانئ، ليصبح مصير تلك العقود التعليق، بعدما دخل قانون قيصر حيز التنفيذ. ومن شأن هذا أن يعمّق خسائر الروس في سورية، ليس على الصعيد العسكري والاقتصادي وحسب، بل على الصعيد السياسي عبر الاستمرار في سياسة عرقلة جهود الروس وجعل تدخلهم في سورية «ورطة» عبر تعظيم تكاليف استحقاقات النظام بعد الحرب وربط الروس بنظام غير قادر على إدارة الدولة وغير مسموح له بالتعويض⁽¹⁶⁾.

أما إيران التي ساندت النظام في انتهاكات حقوق الإنسان، فسيقع الأثر الأكبر على أذرعها العسكرية في سورية، التي اعتمدت على المصارف اللبنانية في لبنان وسورية والمعابر الرسمية وغير الرسمية في إيصال الإمدادات المادية والمالية إليها؛ إذ من شأن تطبيق قانون قيصر تقويض القنوات التمويلية التي كانت تساهم في دعم النظام وعملياته العسكرية وفرض ضغوط متزايدة على الحكومة الإيرانية للخروج من سورية⁽¹⁷⁾. وتشترك إيران مع روسيا في ترجمة «الانتصار العسكري» إلى استثمارات مجزية تعود بالفائدة على البلدين، حيث وقّعت طهران

13 دانا سترول وكاثارين باور، "قانون قيصر' يدخل حيز التنفيذ (الجزء الأول): زيادة عزل نظام الأسد"، معهد واشنطن، 2020/6/11، شوهد في 2020/7/19، في: <https://bit.ly/3htkdub>

14 "عقب العقوبات الأمريكية.. إطلاق خريطة تفاعلية لمشروع 'ماروتا سيتي'،" عنب بلدي، 2020/6/18، شوهد في 2020/7/19، في: <https://bit.ly/3f6GXib>

15 طارق ديلواتي، "هل أطاح قيصر بفرض الأردن لإعادة إعمار سوريا؟"، اندبندنت عربية، 2020/6/24، شوهد في 2020/7/19، في: <https://bit.ly/3jyD9JR>

عقوداً اقتصادية كثيرة في مجالات عدة، منها التجارة وإعادة الإعمار والطاقة والكهرباء والاتصالات، وقد تُحوّل عقوبات قانون قيصر العقود الإيرانية في سورية من امتيازات إلى أعباء إضافية على إيران.

ثالثاً: تداعيات القانون على الاقتصاد السوري

تعيش سورية اليوم، بعد توقيع قانون قيصر، أزمات عدة اقتصادية وصحية واجتماعية؛ إذ بات الكثير من المواد، وعلى رأسها الفواكه واللحوم، «رغاهية زائدة»، مع انخفاض قيمة الليرة السورية وارتفاع سعر الصرف أمام الدولار، إضافة إلى التفاوت الكبير بين الأجور والنفقات؛ فارتفع عدد الذين يعانون انعدام الأمن الغذائي إلى 9.3 ملايين شخص، بزيادة قدرها 1.4 مليون في الأشهر الستة الأولى من عام 2020⁽¹⁸⁾، وخرجت تظاهرات في أنحاء متفرقة طالبت بتحسين الأوضاع المعيشية، ومما زاد الوضع سوءاً تفشي جائحة كورونا وزيادة عدد الوفيات وسط إهمال النظام لمعايير الوقاية الصحية والرعاية الطبية⁽¹⁹⁾.

على مستوى الاقتصاد والمواطن أسهم قانون قيصر في ما يلي:

تغذية الفساد في الأسواق

انعكست قساوة عقوبات قانون قيصر مزيداً من التضيق على حكومة الأسد المُفلسة التي تواجه صعوبات بالغة في تأمين إيراداتها وحاجات المواطنين، وعلى إثراء «اقتصاد النزاع» الذي يؤدي، ولا يزال، دوراً كبيراً في التحكم في سلاسل الإمداد وآليات التسعير وزيادة التهريب والاحتكار والاحتكام إلى السوق السوداء، على يد ثلة من المتنفذين وأثرياء الحرب، ممن استغلوا عجز النظام عن تأمين حاجات المواطنين وعوزه إلى العملة الصعبة وحاجته إلى وسطاء للتهرب من العقوبات.

تُظهر أسعار السلع المستوردة حجم الفساد الحاصل في الأسواق؛ إذ تفوق أسعار السكر والشاي والأرز الرائجة في أسواق دمشق أسعارها الحقيقية في الأسواق العالمية (ينظر الشكل 1)، فمتوسط سعر كيلوغرام الأرز في العالم، كما يظهر في منصة *index mundi* حتى نهاية حزيران/ يونيو 2020، نحو 52 سنتاً⁽²⁰⁾ وبإضافة تكلفة النقل والشحن والتفريغ والرسوم، البالغة في الحد الأعلى 40 دولاراً للطن الواحد، ستبلغ تكلفة الكيلوغرام 56 سنتاً أميركياً، أي 708 ليرات سورية، بحسب سعر صرف 1265 ليرة سورية لدولار الاستيراد، وفق تسعيرة المصرف المركزي، وحتى مع تسعيرة السوق السوداء (2000 ليرة تقريباً) سيبلغ سعر الكيلوغرام 1120 ليرة، بينما يباع للمستهلك بحوالي 2500 ليرة، بنسبة ارتفاع 123 في المئة. وتنسحب هذه المعادلة على باقي المواد، مثل السكر الذي يفوق سعره العالمي بنسبة 93 في المئة، والشاي 349 في المئة. ولا يقف الفساد عند آلية التسعير وحسب، بل يلحق الفساد الدولار الممنوح من المركزي للاستيراد، عبر بيعه في السوق السوداء ليضيف التاجر أرباحاً مهولة من الفرق بين السعر الرسمي للدولار وسعر السوق، ورفع سعر السلعة بنسبة كبيرة⁽²¹⁾.

18 "عدد السوريين الذين يقعون في براثن الجوع والفقر يرتفع أكثر من أي وقت مضى في ظل انتشار كوفيد-19"، أخبار الأمم المتحدة، 2020/6/26، شوهد في <https://bit.ly/32ZmaKX>، في: 2020/7/22

19 "مشافي دمشق تستغيث بسبب كورونا وطبيب يقدر الوفيات بـ 100 يومياً"، تلفزيون سوريا، 2020/7/21، شوهد في 2020/7/22، في: <https://bit.ly/39q3wwP>

20 "Rice Monthly Price - US Dollars per Metric Ton," *index mundi*, accessed on 21/7/2020, at: <https://bit.ly/3fbRp8d>

21 عشتار محمود، "أزمة الغذاء السورية... ستتصاعد ماذا بعد 8 ملايين جائع"، قاسيون، 2020/4/13، شوهد في 2020/7/22، في: <https://bit.ly/39wZCIW>

باتت عملية التهريب إلى لبنان والأردن وتركيا، ومنها إلى العالم، أحد المصادر الرئيسية للقطع الأجنبي بالنسبة إلى كبار التجار، تصب بيد النظام في النهاية، ونهجاً منظماً ومتأداً باعتباره أحد تجليات حالة الفوضى والفساد والعقوبات، ليغدو التهريب، لا الإنتاج، مجالاً يتنافس فيه كبار المتهنئين ويساهم في اختلال توازن العرض في الأسواق؛ ما أدى إلى ارتفاع قيمة سبعة من المنتجات الزراعية الأساسية في الأسواق المحلية بين موسمي 2019 و2020، من مليار ليرة سورية إلى 1930 مليار ليرة؛ ويُعزى هذا الارتفاع إلى النقص الكبير في الكميات المتاحة في السوق المحلية من جراء تراجع الإنتاج وزيادة التصدير والتهريب والتخزين بهدف رفع الأسعار. ويظهر هذا عبر مقارنة نشرة مديريات التجارة الداخلية لمنتجات الخضار والفواكه في أسواق الجملة في 22 نيسان/ أبريل 2020 بنشرة 28 نيسان/ أبريل 2019، حيث ارتفع سعر كيلوغرام البندورة (طماطم) من 275 إلى 700 ليرة، وسعر البرتقال من 200 إلى 650 ليرة، والليمون من 175 إلى 1400 ليرة، والبطاطا من 250 إلى 450 ليرة، والتفاح من 300 إلى 800 ليرة⁽²²⁾. وبحسب تقديرات «برنامج الغذاء العالمي»، ارتفعت تكلفة سلة الغذاء القياسية المكوّنة من خمس حاجات أساسية بنسبة 12 في المئة في نيسان/ أبريل 2020 على أساس شهري، وبنسبة 105 في المئة على أساس سنوي⁽²³⁾. وبلغت نسب ارتفاع أسعار الخضار في الربع الأول من عام 2020، 152 في المئة، والفواكه 78 في المئة، واللحوم 62 في المئة، والبيض 60 في المئة⁽²⁴⁾. واستمرت أسعار بعض السلع في الارتفاع خلال الأشهر اللاحقة؛ فقد بلغ سعر كيلوغرام الليمون 4000 ليرة في الأول من تموز/ يوليو، والتفاح 1500 ليرة، بينما هبطت أسعار البطاطا والخيار والبندورة إلى 300 و350 ليرة⁽²⁵⁾.

لم تقتصر عمليات التهريب على المنتجات الزراعية والسلاح والذخيرة والسلع المنوعة، بل تعدتها إلى المخدرات، لتحتل سورية مرتبة جديدة على مستوى العالم بعدما أعلنت الشرطة الإيطالية في تموز/ يوليو 2020 عن ضبط 14 طناً من أقراص مخدرة آتية من سورية، وُصفت بأنها أكبر عملية مصادرة لمخدر «أمفيتامين» على مستوى العالم⁽²⁶⁾.

22 عشتار محمود، "المزروعات السبعة الأساسية في 2020: (المال) يدخل حقول الخضار والفواكه ليهزّبها"، **قاسيون**، 2020/4/27، شوهد في 2020/7/22، في: <https://bit.ly/3f3QHtt>

23 "برنامج الأغذية العالمي: أكثر من 47 مليون شخص في الشرق الأوسط سيعانون من انعدام الأمن الغذائي بسبب كوفيد-19"، **أخبار الأمم المتحدة**، 2020/5/12، شوهد في 2020/7/22، في: <https://bit.ly/39vb7uh>

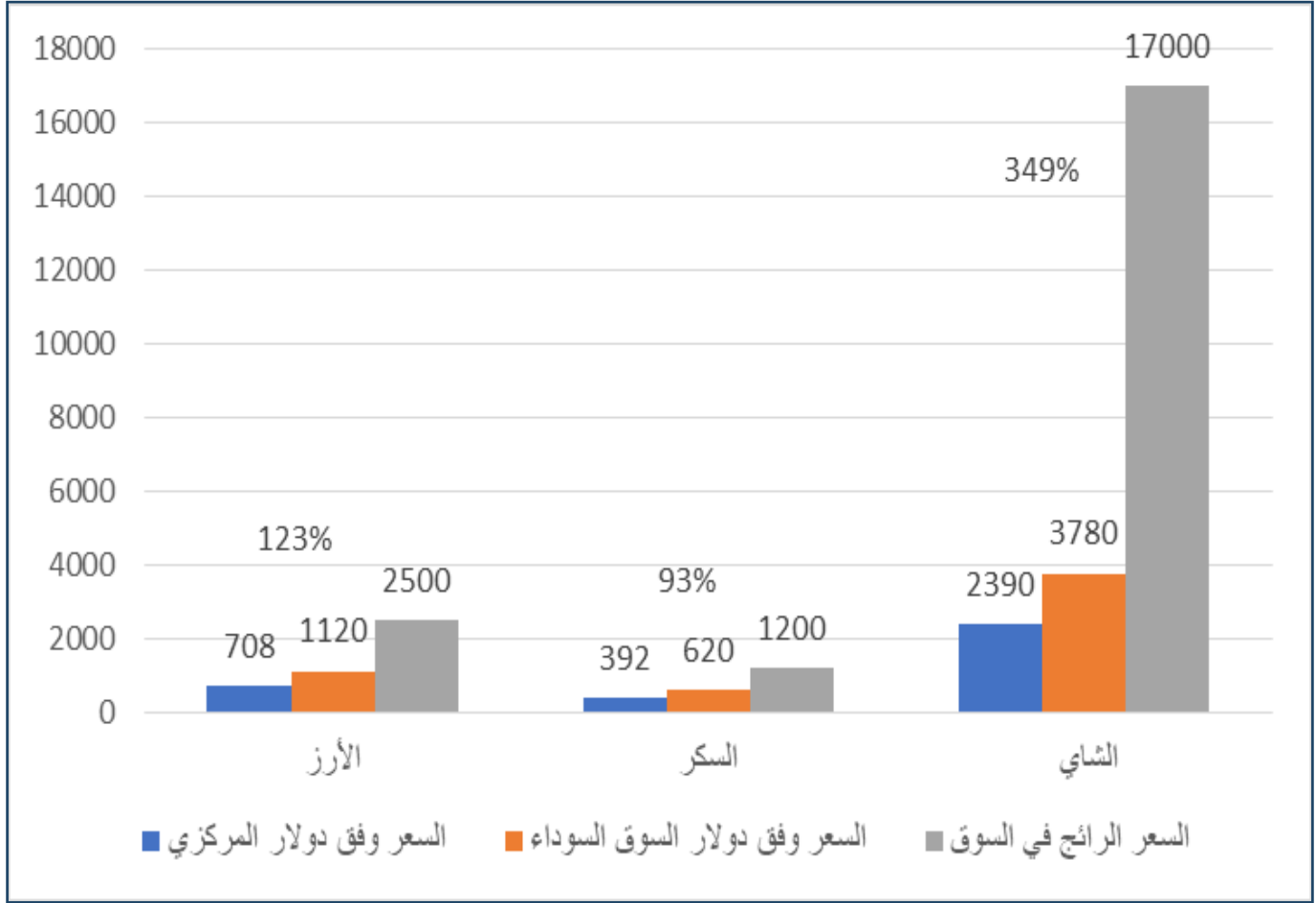
24 "430 ألف ليرة تكاليف المعيشة لأسرة من خمسة أشخاص ارتفاع بنسبة 13% في ثلاثة أشهر"، **قاسيون**، 2020/4/6، شوهد في 2020/7/21، في: <https://bit.ly/330ffBo>

25 "تعرف على أسعار الخضار والفواكه في العاصمة دمشق"، **اقتصاد**، 2020/7/1، شوهد في 2020/7/26، في: <https://bit.ly/2OWKDIJ>

26 خولة حفطي وعلي درويش ونور الدين رمضان، "بعلامات تجارية ... مخدرات سورية تجوب العالم"، **عنب بلدي**، 2020/7/12، شوهد في 2020/7/22، في: <https://bit.ly/30UIEdi>

الشكل (1)

أسعار تموز/ يوليو لسلع مستوردة في دمشق مقارنة بأسعارها في السوق العالمية



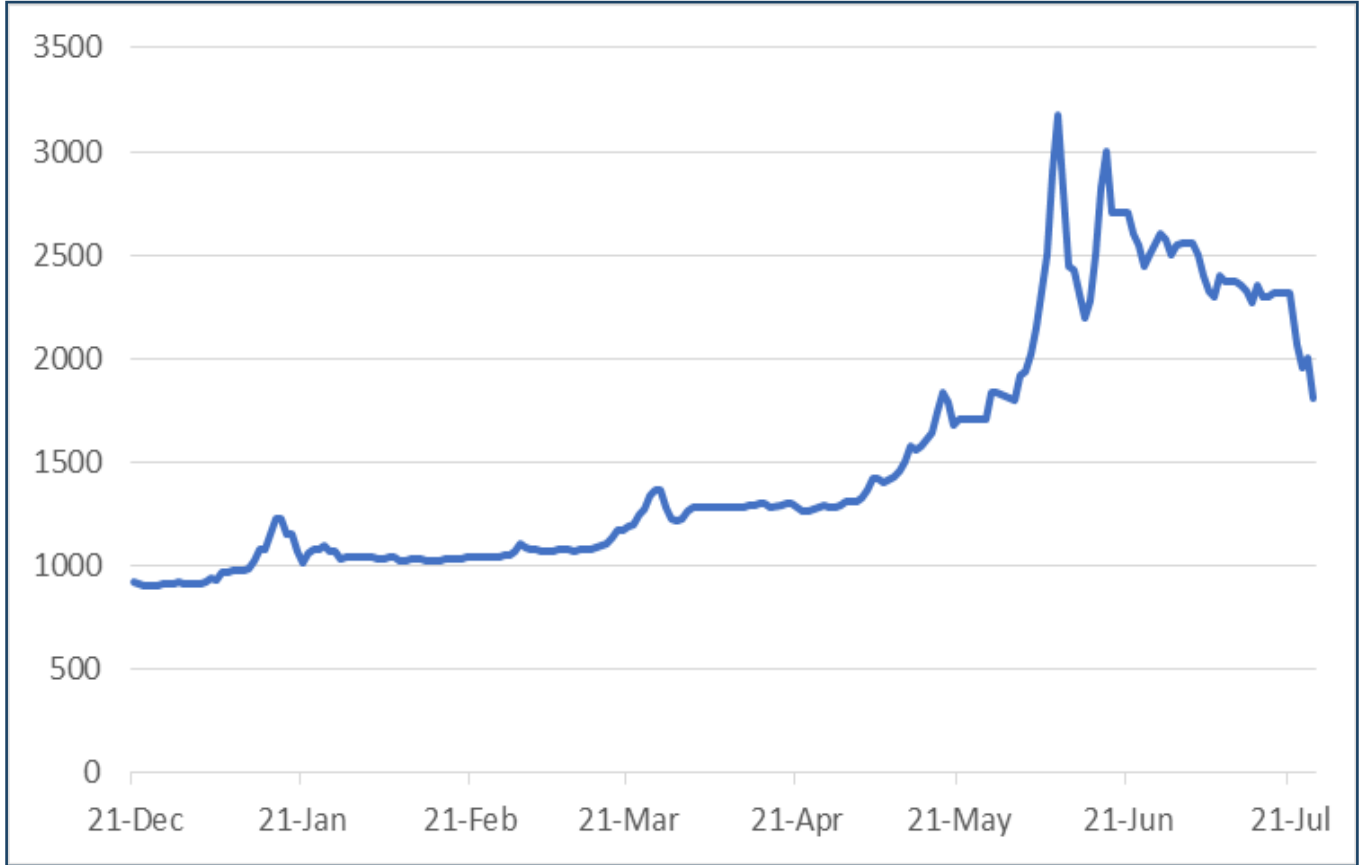
المصدر: من إعداد الباحث.

تسبب تبني قانون قيصر في مجلس الشيوخ الأميركي وتوقيعه من الرئيس ترامب في 21 كانون الأول/ ديسمبر 2019 في صدمة قوية لليرة السورية؛ فقد بدأ سعر الصرف رحلة صعود وصلت في 9 حزيران/ يونيو إلى عتبة 3175 ليرة للدولار الواحد. وأعطى الصراع بين رامي مخلوف وحكومة الأسد والإجراءات الصحية المتخذة بعد تفشي فيروس كورونا وانعكاسات الأزمة المالية في لبنان على سورية زخماً كبيراً لعمليات المضاربة على الليرة، وأضفت مزيداً من حالة الغموض وعدم اليقين التي دخلتها الأسواق.

بعد سريان القانون في 17 حزيران/ يونيو، بدأ سعر صرف الليرة أمام الدولار باتّباع حركة تصحيح (ينظر الشكل 2)، ليهبط إلى قرابة 1800 ليرة للدولار الواحد في 24 تموز/ يوليو، ويُعزى هذا إلى جملة من الأسباب، من أبرزها: اقتراب مناسبة عيد الأضحى (30 تموز/ يوليو)، حيث تزداد حوالات السوريين في الخارج إلى أقربائهم في الداخل، ما يزيد من كتلة الدولارات في السوق المحلية؛ واستمرار القبضة الأمنية ضدّ محلات الصرافة وشركات الحوالات المالية؛ ورفع سعر الحوالات إلى 1250 ليرة، وسعر دولار الاستيراد إلى 1265 ليرة؛ ما يساهم في جذب الدولارات من السوق السوداني إلى المركزي ويضيق هامش المضاربة على سعر الصرف.

الشكل (2)

حركة سعر صرف الليرة السورية أمام الدولار الأمريكي



المصدر: من إعداد الباحث، بالاستناد إلى موقع الليرة اليوم، شوهد في 2020/7/25، في: <https://bit.ly/2YTLcsm>

إضعاف الإنتاج وتقليص الإيرادات والمساعدات

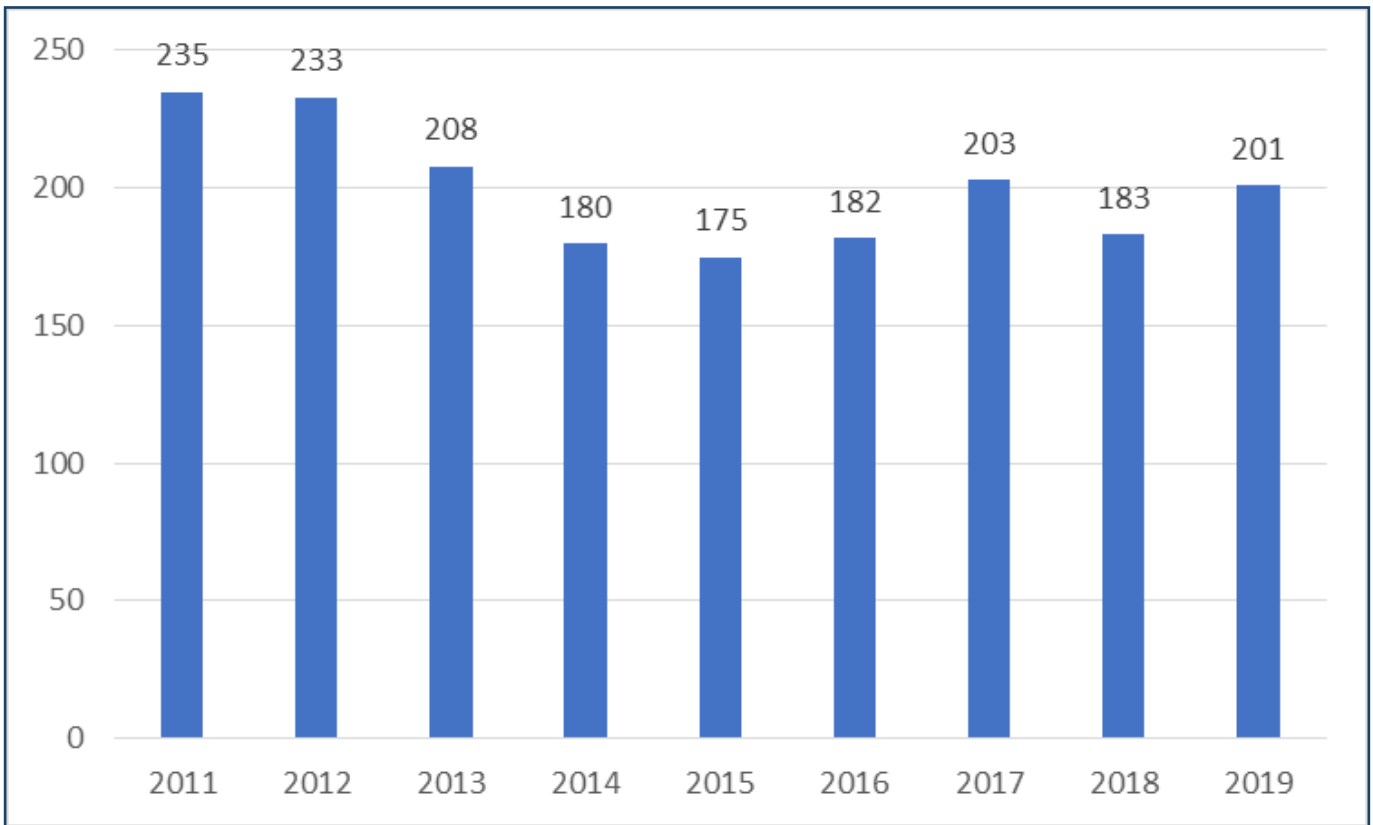
ترافق فرض قانون قيصر مع جملة من المعطيات لدى النظام، سرعان ما انعكست سلبياً على الحاجات الأساسية والأسعار، سواء المدعومة من الحكومة أو التي يُقرّها القطاع الخاص. ومن المتوقع أن تشهد جملة من القطاعات تراجعاً مستمراً، من جرّاء استهدافها المباشر في القانون، وعلى رأسها النفط والغاز؛ إذ تناقصت معدلات الإنتاج خلال الفترة الماضية إلى مستويات متدنّية جداً في النفط، بنسبة 93 في المئة في عام 2019 عن مستويات عام 2010، ليقف الإنتاج عند 24500 برميل يومياً، والغاز بنسبة 50 في المئة. وقد تشهد أسعار المنتجات النفطية ارتفاعات مطّردة في الفترة المقبلة لعدم قدرة النظام على صيانة أي أعطال قد تحصل في الآلات العاملة في الحقول، واستهداف قدرات الروس والإيرانيين على التنقيب والاستخراج في حقول نفطية سورية، وعرقلة مساعي الإدارة الذاتية لتوريد شحنات نفط إلى النظام. ومن شأن الزيادة في أسعار مواد الطاقة، البنزين والمازوت والغاز والكهرباء، أن تؤدي إلى زيادة التكاليف ودفع الأسعار نحو

الارتفاع. ويُذكر أن النقص الحادّ في حاجات النفط والغاز في البلاد، أدى إلى آثار سلبية في التيار الكهربائي، لتشهد دمشق وريفها ساعات تقنين تدوم مدة 20 ساعة يومياً⁽²⁷⁾.

في ما يتعلق بقطاع الزراعة، على الرغم من تحسن المحاصيل الزراعية في موسم عام 2019، مقارنةً بالأعوام السابقة، ما انعكس إيجابياً على إنتاج القمح والشعير والعدس والحمص والبطاطا والشمندر السكري (ينظر الشكل 3)⁽²⁸⁾، فإن العقوبات قد تلحق هذا القطاع من خلال ارتفاع تكاليف المواد الأولية، مثل البذار والأسمدة والمازوت والآلات واليد العاملة، نتيجة الانخفاض المتواصل في قيمة الليرة. ومن شأن الآثار السلبية التي قد تصيب قطاع الزراعة أن تزيد انخفاض كميات الإنتاج، لتنعكس على نحو مباشر على أسعار الأغذية ومستوى معيشة المواطن.

الشكل (3)

آلاف الهكتارات المزروعة لمحاصيل البقوليات والعدس والحمص والفول والبالاء في عام 2019



المصدر: منظمة الأغذية والزراعة (الفاو).

27 "بعض المناطق قد يصل الانقطاع لـ 20 ساعة يومياً ... دمشق وريفها غارقتان في الظلام"، **ستيب نيوز**، 2020/7/23، شوهد في 2020/7/23، في: <https://bit.ly/2ZX6N3Q>

28 Food And Agriculture Organization Of The United Nations & World Food Programme, *FAO/WFP Crop and Food Security Assessment Mission to the Syrian Arab Republic* (Rome: 2019), accessed on 22/7/2020, at: <https://bit.ly/3iitOp7>

في الوقت الذي كان النظام يعتمد في بناء موازنته العامة وتمويل حاجاته على سلة متنوعة من الإيرادات الآتية من النفط والسياحة والصادرات والاستثمارات والضرائب، انخفضت كلها انخفاضاً كبيراً⁽²⁹⁾، ففسحة المجال أمام انكشاف النظام على داعمته روسيا وإيران، وفقدان ملاءته المالية وأمنه الغذائي. وعانى النظام كثيراً مع اشتداد حدة العقوبات ضد إيران وحزب الله في لبنان، وفقد خطوط الائتمان في نهاية عام 2018 الموقعة بينه وبين الحكومة الإيرانية، وواجهت إيران صعوبة بالغة في إيصال النفط والمنتجات النفطية إلى الموانئ السورية شهرياً، وأسهم هذا كله في إضفاء عجز متواصل على حكومة النظام عن تأمين حاجات المواطنين واللجوء إلى تخفيف أعبائه الاجتماعية، مثل رفع الدعم عن بعض المواد الأساسية واللجوء إلى رجال الأعمال لدعم الاقتصاد، وطلب مبالغ مالية طائلة من مقرّبين كما حصل مع رامي مخلوف، والاتجار بالمواد المحظورة، مثل المخدرات، وأخيراً فرض مبالغ مالية على السوريين القادمين من الخارج. وسيعمل تطبيق قانون قيصر على ضمان عدم حصول النظام على المساعدات بهدف تجفيف منابع تمويله من مصادر يحظرها القانون؛ ما سيزيد من عجز النظام عن تأمين الحاجات، ومن ثمّ يعطي السوق السوداء دوراً أكبر.

خلاصة ونتائج

يعدّ قانون «قيصر»، بما له وما عليه، من أقسى العقوبات التي فرضت على سورية؛ بفضل تركيبته التي فرضت عقوبات على كل أجنبي يوفر، عن علم، دعماً مالياً أو مادياً أو تكنولوجياً للنظام، سواء كان فرداً أو مؤسسة أو حكومة. وتزامن صدور القانون مع استفحال أزمة اقتصادية، تمثّلت في ارتفاع الأسعار ولامسة سعر صرف الليرة السورية في مقابل الدولار الأميركي مستوى 3000 ليرة، في حين استغل النظام العقوبات وقساوتها لتعليق فشله في ضمان استقرار الأسواق والمحافظة على قوة المواطن وقدرته الشرائية.

يسبب هذا القانون أضراراً كبيرة للنظام، من بينها: إضعاف قدرته العسكرية من خلال تجفيف منابع تمويل الشبكات الداعمة له، وجعله في عزلة مستدامة ومنبوذاً من محيطه، كما سيغلق القانون بوابة إعادة الإعمار على النظام، وسيعاني باستمرار في تأمين الموارد المالية، وأخيراً زيادة الضغط على رجال الأعمال وحاضنة النظام واحتمال حصول تصدّعات جديدة في بنيته.

ستعرقل العقوبات أي فرصة للاستفادة اقتصادياً بالنسبة إلى روسيا وإيران، لتغدو العقود والاتفاقات المبرمة مع النظام السوري معلّقة ومن دون فائدة، إضافة إلى صعوبات متزايدة بالنسبة إلى إيران في إيصال المساعدات المالية والمادية إلى النظام، وجعل تدخل الروس في سورية «ورطة» عبر تعظيم تكاليف استحقاقات النظام بعد الحرب وربطهم بنظام غير قادر على إدارة الدولة وغير مسموح له بالتعويم.

من جهة أخرى، سيلقي القانون بظلال ثقيلة على المدنيين السوريين، وهم الحلقة الأضعف في الصراع المستمر منذ عقد من الزمن، وسينتج منه استفحال الظروف المعيشية وارتفاع الأسعار بسبب اتساع نطاق عمل السوق السوداء المستفيدة من استئراء الفساد وعجز النظام المتواصل عن تأمين الحاجات وشح الدولار اللازم للاستيراد، وزيادة عمليات التهريب والاحتكار من تجار الحرب وأثريائها، ليحكموا سطوتهم على أسعار المنتجات، الغذائية منها خصوصاً، كما سيؤثر القانون أيضاً في زيادة تراجع إيرادات النظام المختلفة ليعتمد على طرائق أخرى لتعبئة موارد الموازنة، ويضرب قانون قيصر المساعدات الخارجية للنظام، وخصوصاً من إيران وروسيا وحزب الله في لبنان.

29 ينظر: "الأزمة الاقتصادية في سورية: أسبابها وتداعياتها واتجاهاتها"، تقييم حالة، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2020/7/1، شوهدي في <https://bit.ly/2Xf7P9J>، في: 2020/7/24

أخيراً، بالقدر الذي يزيد قانون قيصر من الخناق على النظام لتغيير سلوكه ودفع الروس نحو تسوية سياسية، سيعمل على مزيد من تشطي الدولة السورية وانفلات الأسواق وتحكم أثرياء الحرب في الأسعار بما يعود بأضرار بالغة على المواطنين ومعيشتهم؛ ما يندر بارتفاع عدد الجياع وحصول موجات جديدة من الهجرة واللجوء، وارتفاع في معدلات الجريمة والسرقة وبيع الأعضاء وتفشي الفساد لسد رمق العيش. أما في مناطق المعارضة، فقد يؤدي تبني عملة غير الليرة السورية، بسبب تذبذب سعر صرفها وارتفاع الأسعار، كما يحصل في الشمال الغربي، إلى إضعاف ارتباط هذه المناطق بالوطن الأم.

المراجع

العربية

«الأزمة الاقتصادية في سورية: أسبابها وتداعياتها واتجاهاتها». **تقييم حالة**. المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات. 2020/7/1. في: <https://bit.ly/2Xf7P9J>

تركاوي، خالد. «قانون قيصر وأثره على المشهد السياسي والاقتصادي في سورية والمنطقة». جسور للدراسات. 2020/6/17. في: <https://bit.ly/30DUZSZ>

سترول، دانا وكاثرين باور. «قانون قيصر يدخل حيز التنفيذ (الجزء الأول): زيادة عزل نظام الأسد». معهد واشنطن. 2020/6/11. في: <https://bit.ly/3htkdub>

طلاع، معن. «قانون قيصر و'الأزمة' السورية». مركز الجزيرة للدراسات. 2020/6/16. في: <https://bit.ly/30W6lG5>

غدار، حنين. «قانون قيصر يدخل حيز التنفيذ (الجزء الثاني): الضغط على حزب الله في لبنان». معهد واشنطن. 2020/6/12. في: <https://bit.ly/2WLMp3y>

«لمحة مختصرة عن بعض أنظمة العقوبات المفروضة على سوريا». البرنامج السوري للتطوير القانوني. 2020/3/19. في: <https://bit.ly/3fT1nwc>

الأجنبية

“Caesar Syria Civilian Protection Act of 2019.” Congress Gov. 12019/8/. at: <https://bit.ly/39i9YpE>

Food And Agriculture Organization Of The United Nations & World Food Programme. *FAO/WFP Crop and Food Security Assessment Mission to the Syrian Arab Republic*. Rome: 2019. at: <https://bit.ly/3iitOp7>

Heydemann, Steven. “The Caesar Act and a Pathway out of Conflict in Syria.” Brookings. 192020/6/. at: <https://brook.gs/32K2tGU>

kranz, Michal. “How Caesar Act could Hurt Lebanon’s Tripoli.” *al monitor*, 82020/7/. at: <https://bit.ly/2ZQJAQO>

“Resolutions about Syria in Congress gov.” at: <https://bit.ly/32GCIHm>

“Rice Monthly Price - US Dollars per Metric Ton.” *index mundi*. at: <https://bit.ly/3fbRp8d>

U.S. Department of the Treasury. “Syria Sanctions.” at: <https://bit.ly/32HyaR8>