

כלכלת סוריה לאחר עשור של מלחמה - חורבן וסיכויי שיקום דלים

שמואל אבן ותומר פדלון

לאחר עשור של מלחמת אזרחים אסד עדיין שולט בסוריה, אך כלכלת המדינה הרוסה ושיקום אינו נראה באופק. תחילת השיקום מותנית ביציבות פנימית, בהסרת הסנקציות ובסיוע חוץ רב-ממדים - תנאים שאינם עומדים על הפרק. כיום מתקיימת בסוריה כלכלה מינימלית ובכלל זאת ניהול תקציב מדינה קטן, שנועד לשמר את המשטר ומנגנוניו. על אף שתקציב המדינה נמוך ריאלית מאשר בשנים קודמות - סוריה מתקשה לממנו בלי להדפיס כסף ללא כיסוי. עובדה זו וכן מחסור במוצרים בסיסיים, בשל הרס המשק והקושי לממן ייבוא, גורמים עליות מחירים תלולות במדינה, המוסיפות לאי-היציבות הכלכלית.

עשר שנים לאחר פרוץ מלחמת האזרחים בסוריה, בשאר אל-אסד אמנם עדיין אוזן ברסן השלטון, אך סוריה היא מדינה שסועה. עקב הקרבות, מאות אלפים מתושבי המדינה נהרגו, מיליונים הפכו עקורים במדינות נוספות הפכו פליטים מחוצה לה - בעיקר בטורקיה, בירדן, בלבנון ובגרמניה. כיום אסד אינו שולט בשליש משטח המדינה המקורי, שבו קרוב לשליש מהאוכלוסייה הנוכחת בסוריה. המשבר הכלכלי העמוק, שאליו שקעה סוריה במהלך המלחמה, הוחמר בשנה החולפת בשל מגפת הקורונה, החמרת הסנקציות מצד המערב על המשטר (לרבות "חוק קיסר", שמיישם הממשל האמריקאי מקיץ 2020 ותכליתו לפגוע בגורמים המשתפים פעולה עם משטר אסד במישור הכלכלי), והידרדרות כלכלת לבנון, המשמשת בסיס פיננסי לסוריה.

אומדני המאקרו של המשק

אין נתונים אמינים לגבי התוצר הסורי. נוכח הרס הכלכלה, האבטלה (הנאמדת בסדר גודל של כ-50 אחוזים) והגירת חלק מהאוכלוסייה, ניתן להניח שהתוצר בשנת 2020 הינו בסדר גודל של כ-40 אחוזים, בערכים ריאליים, מגודל התוצר הסורי בשנת 2010, בשנה שלפני המלחמה. אז נאמד התוצר הסורי בכ-60 מיליארד דולר (במחירי 2010) עם צמיחה של 3 אחוזים. בבנק העולמי העריכו כי סך הפסדי תוצר סורי בשנים 2011-2018 הינו 300 מיליארד דולר, בהנחה תיאורטית שהתוצר היה גדל ב-5.3 אחוזים בשנה אלמלא המלחמה. להערכת יחידת המודיעין של האקונומיסט (EIU), נסיגה ריאלית בתוצר הסורי צפויה גם ב-2021, נוכח ירידה ריאלית בצריכה הפרטית.

הפגיעה בענפי התעשייה ובחקלאות במלחמת האזרחים החריפו את תלותה של סוריה בייבוא, אלא שמחסור במט"ח וחולשת המטבע הסורי פגעו ביכולת המשטר לממן ייבוא, לרבות מוצרי מזון. בשנה האחרונה, בשל משבר הקורונה, נפגעו גם העברות הכספים לסוריה מעובדים סורים בחו"ל כתוצאה מהמשברים הכלכליים במדינות המעסיקות. מוערך כי קודם למשבר הקורונה, עובדים סורים בערב הסעודית העבירו למשפחותיהם בסוריה חצי מיליארד דולר בשנה ועובדים סורים מלבנון שלחו רבע מיליארד דולר בשנה.

שער החליפין הרשמי הינו 1,256 לירות סוריות לדולר אמריקאי - מאז יוני 2020, לעומת 513 לירות סוריות לדולר ב-1 במאי 2020, 214 לירות לדולר ב-1 באוגוסט 2016, ו-47 לירות לדולר ב-1 בינואר 2011 (Investing.com, Mars 2021). בשוק "השחור" הגיע מחירו של דולר במרס 2021 ל-4,000 לירות לדולר, לעומת 700 לירות לפני שנה. בינואר 2021 נכנס למחזור שטר חדש של 5,000 לירות, לאחר שבשנת 2017 הוכנס למחזור שטר של 2,000. להערכת תוכנית המזון העולמית של האו"ם (WFP), מחירי מוצרי המזון הבסיסיים גבוהים כיום פי 29 (נומינאלית) מאשר לפני המלחמה. נתונים אלה משקפים בביור את ירידת ערך המטבע הסורי, כמו גם את ההחמרה שחלה בכלכלה הסורית.

השלכות המצב על האזרח הסורי

אוכלוסיית סוריה סובלת כיום מעוני עמוק ונרחב, שכולל מחסור במוצרים בסיסיים ותרופות. תחת שלטון אסד נאלצים האזרחים להמתין בתורים ארוכים כדי לקנות לחם ודלק מסובסד. לפי דיווח של תכנית המזון העולמית של האו"ם, המסייעת במזון לאוכלוסייה בסוריה, 12.4 מיליון סורים סובלים מאי-ביטחון תזונתי, 4.5 מיליון מהם נוספו לרשימה בשנה החולפת (תקופת משבר הקורונה), והמצב גרוע מאי-פעם. התורמות העיקריות ל-WFP בסוריה הן גרמניה, קנדה, יפן נורבגיה ואירלנד.

המחירים ממשיכים להאמיר ולשחוק את כוח הקניה הזעום של האזרח הסורי. דוגמאות: מחירו של קילוגרם סוכר עלה השנה מ-700 לכ-2,400 לירות סוריות, יותר מפי שלושה; מחיר הדלק הלא-מסובסד עלה במארס 2021 מ-1,300 לירות סוריות ל-2,000 לירות לליטר, יותר מ-50 אחוזים, מחיר הדלק המסובסד עלה בכמעט 60 אחוזים ל-750 לירות סוריות לליטר ומחיר גז לבישול ביתי עלה ב-37 אחוזים.

סוריה סובלת גם משחיתות ונפוטיות, כך שהמקורבים למשטר בסוריה חיים אחרת. הסקטור הציבורי שבו תלוי המשטר מפוצה על האינפלציה, כנראה באופן חלקי. באמצע 2021, יום לאחר שהממשלה העלתה את מחירי הדלק, הוציא אסד צו המעניק סכום השווה לשכר חודשי ממוצע למאות אלפי עובדי המגזר הציבורי ולאנשי הצבא. זהו המענק השלישי מאז אוקטובר 2020.

באזורים הצפוניים, שבשליטת האופוזיציה והכורדים, המצב הכלכלי קשה פחות, משום ששם קל יותר לארגוני הסיוע הבינלאומיים לפעול, ומזון ודלק נמצאים בכמויות סבירות. באזורים אלה מפיקים נפט, הנמכר בין היתר לממשלת סוריה.

תקציב המדינה לשנת 2021

התקציב הסורי לשנת 2021 עומד על 8.5 טריליון לירות סוריות (6.77 מיליארד דולר לפי שע"ח רשמי), כאשר ההכנסות הצפויות הן כ-6 טריליון לירות סוריות והגירעון 2.5 טריליון לירות סוריות (קרוב ל-30 אחוזים מהוצאות המתוכננות). התקציב הסורי נחלק לתקציב שוטף ותקציב השקעות. השקעות מהוות 18 אחוזים מהוצאות - הנתון הנמוך מאז שנת 2010.

תקציב 2021 הוא התקציב הסורי הקטן ביותר בערכו הריאלי, מאז פרצה מלחמת האזרחים בשנת 2011. לפי הערכה (Atlantic Council, Dec. 2020), ההוצאה התקציבית לנפש נמוכה ריאלית בכ-70 אחוזים לפחות לעומת תקציב 2010, למרות שמספר התושבים בתחומי שליטת אסד כיום קטן משמעותית מאשר היה בשנת 2010; וההכנסות בתקציב 2021 נמוכות ריאלית בכ-83 אחוזים

מההכנסות בתקציב 2010. לפי דו"ח של המרכז הסורי לחקר מדיניות, בשנת 2019 הכנסות שאינן ממסים היוו רק שליש מההכנסות הציבוריות השנתיות, לעומת שני שליש בשנת 2010, וזאת במיוחד נוכח הירידה חדה בהכנסות המשטר מנפט. הפסדי המשטר בסקטור הנפט והגז בעשר השנים האחרונות מוערכים ב-91.5 מיליארד דולר. בחודשים האחרונים, עם העלייה במחיר הנפט והרגיעה בקרבות, מקווים בסוריה לגידול בהכנסות מנפט.

שאלת שיקומה של סוריה

להערכת האו"ם משנת 2018, הסכום הדרוש לשיקום מלא של סוריה הינו 250 מיליארד דולר, כך שלשם שיקומה של סוריה נדרשת חבילת סיוע בינ"ל. תנאי הכרחי לשיקום הוא יציבות פנימית. העובדה שאסד נותר בשלטון מהווה אף היא בלם בפני השיקום, משום שזה איבד את הלגיטימציה לשלוט בסוריה בעיני המערב ובעולם הערבי עקב אחריותו לרצח המוני של סורים ולשימוש בחומרי לחימה כימיים, גם השחיתות והנפוטיזם הפושים בסוריה מקשים על השגת סיוע כלכלי והשקעות.

בקרב מדינות המקורבות למשטר קשה למצוא מועמדות שיובילו את השיקום ויחלצו את כלכלת סוריה. בעלות בריתו של אסד, איראן ורוסיה, נחושות להגן עליו בכוח צבאי, אבל לא מציעות פתרון לבעיותיה הכלכליות הקשות של סוריה ובוודאי לא לצורך בשיקומה. לשתיהן אתגרים כלכליים קשים משל עצמן. יתרה מזאת, אין להוציא מכלל אפשרות שהאינטרס שלהן הוא שמשטר אסד יהיה יציב על-כנו אך מוחלש, כך שיקל עליהן להמשיך לפעול בסוריה באין מפריע. קיימות הערכות, שאיראן הילוותה לסוריה עשרות מיליארדי דולרים במהלך המלחמה - בכספים, בהעמדת קווי אשראי ובנפט; אך בשנים האחרונות נרשמה באיראן ביקורת פנימית על הפניית הכספים אל מחוץ למדינה, שעה שהאיראנים עצמם סובלים ממשבר כלכלי וסנקציות. נראה שהכספים שאיראן מוציאה כיום בסוריה משמשים בעיקר להקמה, חימוש ופעילות של מליציות מקומיות הנתונות למרותה.

בשנים האחרונות יחסי איחוד האמירויות עם סוריה טובים יחסית. בנובמבר 2020 העבירה איחוד האמירויות לסוריה כספים בהיקף לא ידוע. למדינה עשירה זו יש יכולת לסייע ואף להשקיע בסוריה אם תרצה בכך, אך סביר שלא תזדרז להשקיע סכומים גבוהים בסוריה כל עוד נמשכת בה אי-היציבות ונוכח הסנקציות מצד המערב, המופנות גם כלפי חברות זרות שישתפו פעולה עם המשטר הסורי.

סין, התומכת במשטר אסד, היא בעלת יכולות גבוהות העשויות לסייע לשיקום סוריה. ביוני 2019, בעת ביקור ברוסיה, אמר נשיא סין, שי ג'ין-פינג, כי ארצו "עומדת הכן להשתתף בשיקום סוריה, בהתאם ליכולותיה". עם זאת, ספק אם סין תשקיע בקרוב סכומים ניכרים בסוריה, שבה המשטר אינו שולט על כל המדינה, נתון לחסדי טהראן ומוסקבה ודל בנכסים אסטרטגיים וכלכליים, שיכולים לשרת את סין. לכן סביר שסין תשקיע משמעותית בסוריה אם וכאשר יבשילו תנאים, שיאפשרו לה לקטוף את פירות המהלך.

סיכום ומשמעויות

בסוריה מתקיימת כלכלה כושלת ומינימלית: כל הפרמטרים הכלכליים הם ברמה נמוכה מאוד, רוב האוכלוסייה סובלת מאי-ביטחון תזונתי ונוקת לסייע הומניטארי. ההידרדרות בערך

המטבע משקפת את המשך קריסת האמון בכלכלה הסורית. תקציב המדינה הקטן נועד בעיקר לקיים את משטר אסד, מנגנוניו ומקורביו. על אף שהתקציב פחת בערכו הריאלי, סוריה מדפיסה כסף, ללא כיסוי, כדי לממן, מה שמאיץ את האינפלציה הגבוהה ממילא. כך יוצא, שהציבור הסורי מממן את הגירעון התקציבי באמצעות מס אינפלציוני, כאשר הסקטור הציבורי, שבו תלוי המשטר, מקבל מענקים, לפחות כפיצוי חלקי. במצב זה וכל עוד מצבה הפנימי ומדיני של סוריה הוא רעוע, תחילת שיקום המשק ממלחמת האזרחים אינה נראית באופק.

ישראל רואה באסד אויב מר ושליט לא לגיטימי, אולם הידרדרות כלכלית של אוכלוסיית סוריה אינה אינטרס ישראלי. בין היתר, מצוקת האוכלוסייה עלולה להגביר את זרם הפליטים הסוריים לירדן וללבנון ולהחמיר שם את אי-היציבות. אם וכאשר יחול שיפור במצב הכלכלי צפוי שאסד יגדיל את משאבים המופנים לצבא הסורי, הזוכה לעדיפות על פני רווחת האוכלוסייה ושיקום המדינה, מה עוד שבתחום זה קל יותר לרוסיה ואיראן לסייע. לכן, על ישראל לפעול (לרבות מול איחוד האמירויות), כדי שכל סיוע שיינתן לסוריה ישמש במישרין את האוכלוסייה ולא יופנה לצורכי הצבא.