

It's the Economy, Syria

ניצן פלדמן

כמו נאום ההכתרה הראשון שנשא בשאר אל-אסד בפרלמנט בשנת 2000, גם בנאום אשר נשא לאחר שהושבע לכהונה שנייה – ביולי 2007 – הייתה התייחסות מפורטת למישור הכלכלי. בעודו מצטט נתונים סטטיסטיים שפרסמה קרן המטבע הבין-לאומית (IMF), מנה אסד שורה של הישגים כלכליים אשר התאפשרו לדבריו בזכות הרפורמות שיישם משטרו.

שביעות הרצון שהציג אל-אסד אינה תלושה מן המציאות. בשנת 2006 חל שיפור בכלכלת סוריה; היא צמחה בקצב של 4.4 אחוזים תוך כדי הקטנת החוב החיצוני, שיפור המאזן המסחרי ויצירת מקומות עבודה חדשים. קרן המטבע הבין-לאומית מצביעה על קשר ישיר בין הרפורמות הכלכליות שהוביל המשטר ובין הצמיחה בסוריה, אך היא וכן הבנק העולמי אינם מציניים בדוחותיהם כי השיפור באינדיקטורים הכלכליים מרחיב את יכולתה של סוריה להפנות משאבים לשם הובלת תהליכי התעצמות צבאיים. גידול ראלי עקבי בתוצר יאפשר לסוריה להגדיל את ההוצאה המיועדת לרכישת מערכות נשק, בלי צורך לשנות את היחס הקיים בין היקף ההוצאה הצבאית לתמ"ג.

ואולם ספק רב אם ההתאוששות הנוכחית בכלכלת סוריה מאותתת על יצירת התנאים להשגת צמיחה בת קיימה. להפך, כלכלת סוריה סובלת משורה של בעיות כרוניות, ואלה עלולות להחריף בשנים הקרובות עקב השחיקה המהירה בעתודות הנפט. גם הדוחות המחמיאים ביותר שפורסמו בנוגע למדיניות הכלכלית ציינו כי קצב יישום הרפורמות שהממשל מוביל אינו מהיר דיו כדי להתמודד עם האתגרים הכלכליים הצפויים לסוריה.

האפשרות שאכן תיישם סוריה את הצעדים הכלכליים המרחיקים לכת שקרן המטבע הבין-לאומית ממליצה עליהם תלויה בנכונות המשטר להוביל מדיניות שתפחית את שליטתו בכלכלה, אך תפקודה של כלכלת סוריה תלוי לא רק בצעדים שינהיג המשטר במישור הפנימי, אלא גם במדיניות שתנקוט סוריה בזירה הבין-לאומית.

מאמר זה ינתח את קשרי הגומלין בין מדיניות הכלכלה של סוריה ובין תהליכים שמתרחשים בזירה הבין-לאומית. הן המדיניות הכלכלית והן מדיניות החוץ של סוריה אחראיות לסטגנציה הכלכלית אותה היא חוותה בין השנים 2000 ל-2005. השלכות הסטגנציה הניעו את המשטר להוביל בשנת 2005 שינוי מתון במדיניות הכלכלית. הרפורמות שהשיק לאחרונה הממשל אחראיות במידה ניכרת לשיפור הכלכלי שפקד את סוריה, אך הצמיחה הכלכלית לא תימשך לאורך זמן אם לא יחול שינוי של ממש במעמדה הבין-לאומי.

ניצן פלדמן הוא עוזר מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי ותלמיד מחקר לתואר שלישי באוניברסיטת תל-אביב

מקורות השפל הכלכלי בסוריה

כאשר ירש בשאר אל-אסד את השלטון הוא הצהיר כי בכוונתו להוביל רפורמות שיאפשרו לזנוח בהדרגה את הדגם הכלכלי הישן ולהחליפו בדגם שיאמץ כמה מעקרונות השוק החופשי, ואולם בין השנים 2000 ל-2005 הונהגו בסוריה רפורמות כלכליות מצומצמות בלבד,¹ ואלה לא יצרו תנאי צמיחה.

בשנים האחרונות הפצירו קרן המטבע הבין-לאומית והבנק העולמי בסוריה להוביל שורה של רפורמות כלכליות, שתכליתן להקטין ולייעל את המגזר הציבורי ולפתח את המגזר הפרטי. רבות מן הרפורמות שהמליצה עליהן קרן המטבע הבין-לאומית עולות בקנה אחד עם הצעדים שהבטיח המשטר ליישם עוד בשנת 2000 (רוב ההבטחות לא מומשו).

הפער בין הרטוריקה ובין הצעדים שננקטו בפועל נתן את אותותיו בביצועי הכלכלה. בין השנים 1999 ל-2004 חלה נסיגה ברמת החיים של אזרחי סוריה – קצב גידול האוכלוסייה עלה על שיעור הצמיחה הֶאֱלִי הממוצע. השפעות המיתון ניכרו במרבית המודדים הכלכליים: המשק הסורי לא הצליח ליצור מקומות עבודה חדשים כדי לקלוט את 300 אלף האזרחים המצטרפים בכל שנה לכוח העבודה; העלייה באבטלה תרמה לגידול בשיעור העוני. על פי נתוני האו"ם, כחמישה מיליון ומאה אלף אזרחים סורים (30.1 אחוזים מכלל האוכלוסייה) חיו בשנת 2004 מתחת לקו העוני, שני מיליון מהם לא היו מסוגלים לספק את צורכיהם הבסיסיים; בו זמן חלה בין השנים 2000 ל-2004 הרעה במאזן המסחרי של סוריה, וחובה החיצוני תפח דרך קבע.²

ואולם השפל הכלכלי בסוריה נבע לא רק מהססנות הממשל ומחששותיו להנהיג צעדי ליברליזציה, אלא הוא גם תולדה של תהליכים שאירעו בזירה האזורית.

כניסת צבא ארצות הברית לעיראק הניעה שורה של תהליכים שפגעו בכלכלת סוריה בכמה מישורים. משנת 2000 הושתנו יחסי הסחר בין סוריה לעיראק

על "הסכם ג'נטלמני", ולפיו נהנו המוצרים הסוריים מהעדפה בשיעורי המכס בעיראק, ובתמורה אפשרה סוריה לעיראק להפר את החלטת האו"ם ולהבריח נפט דרך שטחה. המלחמה בעיראק קטעה את הרווחים שגרפה סוריה מהסדר זה, וסוריה איבדה מיד יעד נוח לייצוא וגישה לנפט זול.³

בו זמן נאלצה סוריה להתמודד עם זרם הפליטים העיראקים ששטף את המדינה. משנת 2003 נהרו לשטחה יותר ממיליון פליטים וחצי⁴ (יותר משמונה אחוזים מכלל אוכלוסיית סוריה). העלייה החדה באוכלוסייה, אשר ממילא גדלה בקצב שנתי של 2.4 אחוזים, היא נטל אדיר על שירותים ממשלתיים שונים, כגון מערכת החינוך ומערכת הבריאות.

יכולתה של סוריה להתמודד עם אתגרים אלו הייתה יכולה להיות גבוהה יותר, אלמלא ההידרדרות שחלה ביחסיה עם המערב. עליית המתח בין סוריה לארצות הברית הניעה את ארצות הברית לחוקק ב-2003 את "חוק האחריות הסורית" (The Syria Accountability and Lebanese Sovereignty Restoration Act). חוק זה מחייב את נשיא ארצות הברית להטיל סנקציות על סוריה, אם היא לא תחדל מלתמוך בקבוצות טרור בין-לאומיות, לא תסיים את הכיבוש בלבנון, לא תחדל מפיתוח נשק להשמדת המוניס ולא תפסיק לתמוך ולסייע לפעילות הטרור בעיראק. הסנקציות כוללות איסור על מכירת נשק לסוריה (האסורה ממילא על פי חקיקה קודמת) ואיסור על מכירת מוצרי dual use.⁵ מלבד זאת, על הנשיא לבחור שתי סנקציות נוספות לפחות מתוך תפריט הכולל שש סנקציות.⁶

במאי 2004 חתם בוש על צו נשיאותי 1388 המורה על יישום החוק. מתוך שש הסנקציות בחר בוש באיסור על ייצוא מוצרים אמריקניים לסוריה ובאיסור על מעבר של מטוסים סוריים בארצות הברית. בוש התבסס אז על חקיקה אחרת, והטיל על סוריה שתי סנקציות נוספות: הוראה לגופים פיננסיים אמריקניים לנתק את קשריהם עם ה־Commercial

**חוויאר סולנה
הבהיר כי
האיחוד שואף
להעמיק את
יחסיו הכלכליים
עם סוריה,
ואולם הסכם
"האסוציאציה"
לא יצא מן הכוח
לפועל כל עוד
לא תחדל סוריה
מפעילותה
החתרנית בלבנון**

הנכללות ב"תהליך ברצלונה", אשר לא הצליחה לשפר את הסכם הסחר. ב-1997 החל משא ומתן בין הצדדים, וזה הוביל באוקטובר 2004 להשגת הסכם שנחתם בראשי פרקים. ואולם מדינות האיחוד לא אישרו את ההסכם משום שלטענתן סוריה לא ביצעה את כל הרפורמות הפוליטיות והכלכליות הדרושות ומשום שמדיניות החוץ שלה עומדת בסתירה לרוח "תהליך ברצלונה". טענות אלו היו למדיניות הרשמית של האיחוד לאחר רצח רפיק אל-חרירי בפברואר 2005.

בחודשים האחרונים חלה התקרבות מסוימת במישור הכלכלי בין סוריה ובין חברות מרכזיות באיחוד, אשר הביעו את נכונותן להגיש לסוריה סיוע כלכלי לצורך קליטת הפליטים מעיראק. חוויאר סולנה, הממונה על יחסי החוץ של האיחוד, הבהיר כי האיחוד שואף להעמיק את יחסיו הכלכליים עם סוריה. עם זאת, סולנה ופקידים בכירים נוספים מבהירים כי הסכם האסוציאציה לא יצא מן הכוח לפועל כל עוד לא תחדל סוריה מפעילותה החתרנית בלבנון ולא תבלום את הברחות הנשק משטחה ללבנון ולעיראק.¹⁰

הנזקים שהסב הלחץ הבין-לאומי על סוריה גבוהים הרבה יותר מהנזק הישיר אשר נגרם לכלכלתה בעקבות נסיגת צבא סוריה מלבנון בשנת 2005. בעקבות נסיגת הצבא הוצגו הערכות שלפיהן יחששו רבים מהעובדים הסורים לשהות בלבנון, אך בפועל מספר העובדים שחזר לסוריה אינו גדול, ובמקום העובדים שעזבו הגיעו עובדים חדשים. שוק העבודה הלבנוני עדיין מעסיק בין 300 ל-500 אלף עובדים סורים,¹¹ ואלה מחזירים חלק נכבד מהכנסות העובדים לסוריה. מלבד זאת, אי-אפשר למצוא עדויות לכך שקשרי הגומלין הפיננסיים והיקף הסחר בין המדינות נפגעו.¹²

הדוחות שניתחו את הסיבות הישירות לשפל הכלכלי בסוריה בין השנים 2000 ל-2005 הצביעו על הירידה בהיקף ההשקעה הפרטית כגורם המרכזי שמנע מסוריה צמיחה.¹³ הקושי לעודד השקעות

Bank of Syria והקפאת נכסיהם הפיננסיים של שורת אישים סורים.⁷

הן גורמים סוריים והן גורמים אמריקניים נטו לזלזל בתחילה בנזקים שהסנקציות יכולות להסב לסוריה, שכן יחסיה המסחריים של סוריה עם ארצות הברית מצומצמים ממילא. ירידה בהיקף הייבוא מארצות הברית אכן אינה בבחינת סכנה על מערכת הסחר של סוריה, אך עצם הדבר שסוריה נמצאת תחת עינייה הפקוחות של ארצות הברית מקטין את האטרקטיביות של סוריה בעיני המשקיעים הזרים. חששן של חברות זרות מהידוק הסנקציות מצד ארצות הברית והפחד כי פעילותן בסוריה עשויה להצטייר לא יפה בעיני גופים אמריקניים מרחיקים את המשקיעים הזרים מהמדינה.⁸

המתח בין המדינות יוצר מכשול בפני הצטרפותה של סוריה לארגון הסחר העולמי (WTO). ב-2001 הגישה סוריה בקשה להצטרף לארגון, אך בקשתה לא נענתה, בין היתר בשל ניסיונות בלימה נמרצים מצד ארצות הברית. ב-2005 חידשה סוריה את בקשת ההצטרפות, אך סביר להניח כי כל עוד לא יחול שינוי ביחסי המדינות, תמשיך ארצות הברית בניסיונות החסימה ותמנע את סוריה מלהצטרף לארגון.

הישארותה של סוריה מחוץ לארגון הסחר העולמי תקשה עליה לפצות על הירידה בהכנסות מייצוא הנפט באמצעות הגברת הייצוא של מוצרים אחרים הואיל וכושר התחרותיות של מוצריה יישאר נמוך מזה של המדינות החברות בארגון.

סוריה תוכל להקהות נזקים אלו, במידה שתצליח לשפר את יחסיה עם האיחוד האירופי, שהוא שותף הסחר הגדול ביותר שלה. בעשור האחרון הביעה סוריה את רצונה להשתתף ב"תהליך ברצלונה" ולחתום על הסכם "האסוציאציה".⁹ החתימה על ההסכם יכולה לשפר את כושר התחרותיות של מוצרים סוריים באירופה, והיא עשויה ליצור בסיס להרחבת שיתוף הפעולה הכלכלי בין הצדדים.

מדיניות החוץ של סוריה מונעת ממנה את השגת היעדים האלה. סוריה היא היחידה מן המדינות

קשור קשר הדוק לסביבת העסקים, שהממשל אינו ממנהל לייעלה, אך כאמור, הוא מושפע גם מהלחץ הבין-לאומי שסוריה נתונה בו.

סימנים של שינוי?

המשבר הכלכלי בסוריה זכה להתייחסות רחבה בוועידה העשירית של מפלגת הבעת', שנערכה ביולי 2005. במהלך הוועידה הוכרז על השקת תכנית שתאמץ את דגם ה-"social market economy" – כלכלה הנשענת על עקרונות שוק, אגב שמירה על הרווחה הסוציאלית.

בינואר 2006 אושרה רשמית התכנית הכלכלית שנועדה לקדם דגם זה; שמה הוא FYP.¹⁴ התכנית, המתבססת על רבות מההמלצות בדוחות של קרן המטבע הבין-לאומית, מכירה בצורך להגדיל את חלקם היחסי של סקטורים שאינם נפט בתמ"ג.

על פי תחזיות קרן המטבע הבין-לאומית, כבר בשנת 2012 יהיו הוצאותיה של סוריה על ייבוא נפט גבוהות מהכנסותיה מייצוא. מתוך כ-400 אלף חביות נפט שסוריה מפיקה ביום היא מייצאת כ-175 אלף בלבד. ייצוא הנפט הוא שישים ושישה אחוזים בערך מסך הכנסות הייצוא הכולל, והכנסותיו הן מקור לעשרים וחמישה אחוזים בערך מהוצאות הממשלה.¹⁵

ממשלת סוריה מנסה לעודד חברות זרות להשקיע בתעשיית הנפט והגז במדינה, אך גם השקעה מסיבית תוכל להשהות רק מעט את השחיקה המהירה בעתודות הנפט.¹⁶ אם סוריה רוצה להקחות את הנזקים הראליים והפיננסיים של תהליך זה, עליה לפתח ענפים רבים שאינם קשורים לתעשיית האנרגיה ולדאוג שמוצריהם יוכלו להתחרות בשווקים הבין-לאומיים. כאמור, העקרונות המותווים ב-FYP נועדו להוביל את סוריה לעבר כיוון זה, ואולם בצד ההבטחות על שינויים במתווה הכלכלי, הממשל מדגיש את החשיבות בנקיטת מדיניות זהירה.

הצהרות הממשל מתיישבות עם המדיניות שהוא מוביל משלהי 2005. בצד הססנות וחוסר נכונות

להקטין את מעורבות הממשלה בפעילות הכלכלית של כמה מהענפים המרכזיים, אפשר להצביע על שורה של צעדים שנועדו לשפר את הסביבה העסקית.

בינואר 2007 חתם אל-אסד על שני צווים אשר משנים את חוק ההשקעות המונהג במדינה משנת 1991. אחד הצווים מאפשר למשקיעים לרכוש את הבעלות על הקרקע הנחוצה למימוש המיזם שהם משקיעים בו. הצו מבטיח למשקיעים הזרים כי לא יוטלו הגבלות על ניווט רווחי ההשקעה וכי הם יזכו לפטור ממכס על ציוד שנחנך למימוש המיזם. הצו השני מורה על הקמת "רשות ההשקעות הסורית", אשר אמורה לזרז את הליך קבלת האישור לפתיחת עסקים.¹⁷

בשנת 2006 בוצעה רפורמה במס החברות, ושיעוריו ירדו דרסטית, ובשלהי 2005 חוקק חוק שנועד לאפשר את חידוש פעילותה של הבורסה.¹⁸ בשנתיים האחרונות גדלה רמת החשיפה של כלכלת סוריה לשווקים בין-לאומיים בעקבות החתימה על הסכם סחר עם טורקיה ובעקבות הירידה שחלה בשיעורי המכס.¹⁹ בו בזמן ביטל הממשל שורה של הגבלות שאינן נוגעות למכס.

תהליך נוסף שמעיד על הרצון להגדיל את החשיפה לשווקים בין-לאומיים הוא השינוי במשטר שער החליפין. מ-2006 ישנו בסוריה שער חליפין אחיד לכל הענפים, ולמעשה כמעט אין הגבלות על גישת היבואנים למטבע חוץ. בינואר 2007 הצהיר הממשל על מעבר הדרגתי למשטר שער חליפין מנוהל (managed float), אשר יחליף את ההצמדה הקבועה של הפאונד לדולר (PEG).

תהליכים אלו נתנו את אותותיהם בפעילות הכלכלית. הליברליזציה בענף הבנקאות ושינוי שער החליפין הגדילו את נכונותם של היצואנים להפקיד את רווחיהם בבנקים המקומיים. בו בזמן תרמה הרחבת הגישה לאשראי לגידול בצריכה הפרטית ולעלייה של 250 אחוזים בהיקף ההשקעה הפרטית.²⁰

ב-2006 גדל התמ"ג של סוריה ב-4.4 אחוזים, והתמ"ג ללא הנפט (Non oil GDP) גדל ביותר משישה אחוזים. הצמיחה הכלכלית השפיעה על שוק העבודה, ושיעור האבטלה ירד מתחת לרף של עשרה אחוזים.²¹ הצמיחה צפויה להימשך גם בשנה הקרובה, אך כאמור, אסור לטעות ולהסיק כי צמיחה זו מושתתת על יסודות יציבים וכי היא תלווה את המשק לאורך זמן.

עיקר הצמיחה הכלכלית מיוחס לגידול ניכר בצריכה הפרטית ולעלייה החדה בהיקף הייצוא, שמרביתה נובעת מהרחבת הביקושים של מדינות המפרץ, אשר נהנות מפריחה כלכלית.²² חלק נכבד מהמומנטום שצברה הכלכלה נבע מאירועים חד-פעמיים, כגון צמצום של ממש בהיקף החוב החיצוני של סוריה, אשר ב-2005 נחתך באחד עשר מיליארד דולר בערך, לאחר שרוסיה ויתרה על כשבעים ושלושה אחוזים מהחובות שצברה סוריה. יש לזכור כי זרם הפליטים מעיראק האיץ את הצריכה הפרטית וכן כי עדיין מחירי הנפט הגבוהים משרתים את סוריה.

כלכלת סוריה נותרה ריכוזית, ולמרות הרפורמות, היא ממוקמת במקום ה-135 מתוך 170 מדינות במדד הבנק העולמי לבחינת יעילות הסביבה העסקית (World Bank Doing Business rank).²³ התמ"ג לנפש בסוריה הוא 1,300 דולר בערך, נמוך לעומת מדינות שכנות.²⁴ כדי למנוע ירידה חדה ברמת החיים, סוריה חייבת לא רק לצמוח בקצב מהיר יותר, אלא גם לבסס את הצמיחה על יסודות יציבים יותר, כגון גידול התוצר העסקי ועלייה בהיקף ההשקעות.²⁵

בשנתיים האחרונות ניסתה סוריה לאותת לחברות מערביות כי כדאי להן להרחיב את פעילותן העסקית במדינה, אך חברות מערביות מעטות בלבד השתכנעו שאכן כדאי להן לעשות כן, ועיקר הגידול בהשקעות הזרות נבע מהרחבת הפעילות של חברות מהמפרץ הפרסי.

פעילותן של חברות אלו אכן תרמה לצמיחה הכלכלית, והיא יכולה לפתח בעתיד ענפים שונים,

כגון תיירות, נדל"ן, מזון וטקסטיל. ואולם תהליך זה יכול להיות רווחי הרבה יותר, אם תצליח סוריה להגדיל את מספר החברות שייגשו למכרזים. מלבד זאת, ללא השקעות של חברות מערביות תתקשה סוריה לפתח ענפים כמו הטלקומוניקציה והפטרוכימיה, וספק אם תצליח לשקם באופן יעיל את תעשיית האנרגיה.

כדי למשוך השקעות סוריה צריכה להמשיך ולשפר את הסביבה העסקית. עם זאת, גם אם היא תאמץ כלשונם את כל הצעדים הכלכליים שקרן המטבע הבין-לאומית ממליצה עליהם, היא תתקשה להתמודד עם האתגרים הצפויים לה. רצונם של המשקיעים הזרים להימנע מחיכוך עם גורמים אמריקניים ימשיך להכשיל פיתוח ענפים שונים במדינה. עדות לכך אפשר למצוא בטענות שהציג ראש ממשלת סוריה בחודש אוגוסט האחרון: לדבריו, לחץ של חברות אמריקניות מנע את חברת Mitsubishi היפנית מלהתמודד על מכרז לשיקום רשת החשמל בסוריה, ולחץ של נשיא צרפת לשעבר ז'אק שיראק מנע את חברת Alstom הצרפתית מלהתמודד על מכרז דומה.²⁶

סוריה תתקשה להגדיל את נפח הייצוא בהיקף שיוכל לפצות על הירידה הצפויה בהכנסות מייצוא הנפט, אם היא לא תצליח להצטרף לארגון הסחר העולמי ולא תשפר את יחסיה עם האיחוד האירופי.

הרחבת הקשרים העסקיים בין סוריה ובין מדינות המפרץ, רוסיה וסין, תוכל לפצות רק חלקית על הירידה בהכנסות, הצפויה עקב שחיקת עתודות הנפט. מלבד זאת, תהיה זו טעות לחשוב כי הידוק הקשרים הכלכליים בין סוריה לאיראן הוא הפתרון לבעיותיה הכלכליות. הקשר הכלכלי-אסטרטגי בין המדינות אינו מסתכם בסיוע כספי בלבד לשם רכישת נשק, אלא הוא כולל שיתוף פעולה עסקי רחב בתחומים אזרחיים. היקף ההשקעות של גורמים איראניים בסוריה גדל בשלוש השנים האחרונות, ובשנת 2006 הוא הוערך ב-400 מיליון דולר; לפיכך

סוריה תתקשה להגדיל את נפח הייצוא בהיקף שיוכל לפצות על הירידה הצפויה בהכנסות מייצוא הנפט, אם היא לא תצליח להצטרף לארגון הסחר העולמי ולא תשפר את יחסיה עם האיחוד האירופי

לוח 1: כלכלת סוריה – אינדיקטורים כלכליים מרכזיים

2006-2003

2006	2005	2004	2003	
34.9	28.6	25	22.7	תמ"ג (מיליארדי דולרים)
4.4	3.3	2.8	1.1	גידול ריאלי בתמ"ג (Real GDP)
6.5	6	5	2.5	גידול ריאלי בתמ"ג ללא הנפט (Real Non-Oil GDP)
10	7.2	4.4	5.8	מדד מחירים לצרכן (CPI period average)
20.4	19.3	18.8	17.6	אוכלוסייה (מיליונים)
19.4	23.3	73.2	77.3	חוב חיצוני (באחוזי תוצר) ¹
5.1	5.3	5.9	5.3	הוצאה ביטחונית (באחוזי תמ"ג)

הטבלה מבוססת על הנתונים המוצגים בסקירות קרן המטבע הבין-לאומית, אשר מסתמכת על הרשויות הסוריות וכן על העיבודים של כלכלני קרן המטבע הבין-לאומית.

1. הירידה החדה בחוב היא תולדה של מחיקת החוב מצד רוסיה

את הדרישה לשקיפות ותפגע בגורמים רבים אשר מקורבים לממשל וגורפים רווחים בשל השחיתות במגזר הציבורי ושלטת המדינה בכלכלה. בצד טענה זו יש לשאול אם עלייה באבטלה, התרחבות העוני והתמוטטות פיננסית אינן מציבות סכנה גדולה יותר ליציבות המשטר.

המדיניות הכלכלית הזהירה שהובילה סוריה בשנתיים האחרונות משקפת את הניסיון ליישב את הסתירה הקיימת בין שתי הטענות. העובדה ששינוי מתון במדיניות הכלכלית וכן שכמה תהליכים אקסוגניים נתנו דחיפה לכלכלה מעידה על התנופה שיכולה להיות בכלכלת סוריה, אם תחליט הממשלה להגביר את קצב הרפורמות ובו בזמן תצליח להיפטר מהבידוד הבין-לאומי.

ואולם אף שהממשל מודע לאתגרים הכלכליים שעומדים בפניו, הוא בחר להוביל רק כמה מהצעדים הכלכליים שעשויים להניח את היסודות לצמיחה

נהייתה איראן למשקיעה השלישית בגודלה בסוריה, לאחר ערב הסעודית וטורקיה. בספטמבר השנה הצהירו גורמים סוריים ואיראניים רשמיים כי היקף המיזמים האיראניים בסוריה בחמש השנים הבאות צפוי לגדול ולהסתכם בסכום של עשרה מיליארד דולר.²⁷ למרות הצהרה זו והצהרות נוספות, ברור לשני הצדדים כי גם הכלכלה של איראן אינה חזקה ומגוונת מספיק כדי לפצות על הנזקים הכלכליים שהבידוד הבין-לאומי עשוי להסב לכלכלת סוריה בעידן שסוריה תאבד בו חלק ניכר מהכנסות ייצוא הנפט.

מסקנות

לא אחת עלתה הטענה כי לממשל הסורי אין אינטרס להוביל תהליכים כלכליים שיעלו את רמת החיים במדינה הואיל ותהליכים אלו יגבירו את הדרישה לליברליזציה פוליטית. בניית קהילה עסקית תגביר

סוריה לא הובילה מהלכים משמעותיים אשר היו יכולים להסיר מעליה את הבידוד הכלכלי הבין-לאומי

יציבה. מלבד זאת, סוריה לא הובילה מהלכים משמעותיים אשר היו יכולים להסיר מעליה את הבידוד הכלכלי הבין-לאומי.

4 כאשר מוסדות בין-לאומיים שואלים את בכירי המשטר מדוע סוריה אינה מגבירה את קצב יישום הרפורמות, משיבים בכירי המשטר, כי יישום מהיר מדי עשוי לערער את היציבות הפוליטית והסוציאלית במדינה.²⁸ ההיגיון בבסיס טענה זו תקף גם לזירה הבין-לאומית: הרצון להניח את היסודות לצמיחה כלכלית אינם תנאי מספיק כרגע כדי לשנות את מדיניות החוץ.

הצמיחה הכלכלית שחוותה סוריה, אשר צפויה להימשך גם בשנה הבאה, מעניקה לה מרחב נשימה כדי להתמודד עם הבידוד הבין-לאומי. מלבד זאת, השיפור במצב הפיסקלי והקטנת החוב החיצוני מאפשרים לה לנצל ביעילות את חידוש הקשר הביטחוני עם רוסיה. גידול גאלי של התוצר יאפשר לסוריה להגדיל את ההוצאה הביטחונית בלי לשנות את היחס בין הוצאת הממשלה לתמ"ג.

ואולם מרבית העדויות הכלכליות מלמדות כי הצמיחה הכלכלית בסוריה לא תוכל להימשך זמן רב בתנאים הקיימים. סביר להניח כי ללא האצה ביישום הרפורמות הכלכליות שהכריז עליהן הממשל ובלי התקרבות למערב, לא יוכל בשאר אל-אסד להתגאות בביצועי הכלכלה של סוריה כאשר יושבע לכהונתו השלישית בעוד שבע שנים.

הערות

1 מרבית הרפורמות שהנהיג הממשל בתקופה זו התמקדו בפיתוח הענף הבנקאי. בשנת 2001 נכנס לתוקפו חוק בנקאות חדש שנועד לאפשר את חידוש הפעילות הבנקאית הפרטית במדינה, אשר הופסקה בשנת 1963 לאחר הלאמת הבנקים. משנת 2004 פועלים בסוריה כמה בנקים פרטיים מקומיים וכן כמה בנקים זרים.

2 Soren Schmidt, "The Missed Opportunity for Economic Reform in Syria", *Mediterranean Politics*, 11, No.1 (March 2006), pp. 91–97.

3 היקף הסחר הדו-צדדי הכולל בין עיראק לסוריה

בין השנים 2000 ל-2003 היה יותר מחמישה מיליארד דולר, ואולם סכום זה גבוה הרבה יותר אם מתייחסים למסחר בנפט.

קיימות הערכות שונות בנוגע למספר הפליטים שקלטה סוריה בארבע השנים האחרונות. הנתון שהוצג בטקסט מתבסס על פרסומי קרן המטבע הבין-לאומית.

5 מוצרים שאפשר להשתמש בהם הן שימוש אזרחי והן שימוש צבאי.

6 התפריט כולל את הסנקציות הבאות: איסור על ייצוא לסוריה, למעט מזון ותרופות; איסור על פעילות עסקית של ארצות הברית בסוריה; איסור על מעבר של מטוסים סורים בשטח האווירי של ארצות הברית; הורדת דרגתם של היחסים הדיפלומטיים בין המדינות; הטלת הגבלות על תנועת דיפלומטים סורים בארצות הברית; וחסימת טרנוקציות כלכליות שיש בהן רכוש סורי.

7 Alferd Prados and J. M. Sharp, "Syria: Political Condition and Relation with the United States After the Iraqi War", *CRS Report for the Congress* RL 32727, January 10, 2005, P. 21, <http://www.usembassy.it/pdf/other/RL32727.pdf>

8 את הטענה הזו הציג כמה פעמיים Dr. Nabil Sukkar, אחד הכלכלנים הסורים החשובים. ראו למשל דברים שאמר בריאיון ל-*Executive* ביולי 2005: <http://www.executive-magazine.com/73/article.php?id=460>

9 "תהליך ברצלונה" הוא השם הנפוץ ל"מדיניות היס-תיכונת של האיחוד האירופי", אשר הושקה בשנת 1995. מטרת מדיניות זו היא ליצור סביבה של יציבות כלכלית ופוליטית בגבולו הדרומי של האיחוד האירופי. יעד זה יושג באמצעות יצירת אזור סחר חופשי עד 2010 בין כל המדינות הקשורות בתהליך ובאמצעות חתימה על הסכמי התאגדות (אסוציאציה) בין ובין האיחוד האירופי. הסכמים אלו אמורים לשפר את תנאי הסחר בין הצדדים וכן הם כוללים בסיס לשיתוף פעולה בשורה של סוגיות כלכליות ופוליטיות.

10 את ההצהרות האלה נתן סולנה בביקורו בדמשק בחודש מרס 2007. ראו למשל:

"Problems still mar relation with Syria –EU", *The Daily Star*, March 16, 2007. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/pressReview/93260.pdf

11 מספר זה עולה למיליון כאשר נותנים את הדעת לעובדים זמניים ועובדים לא חוקיים.

- גבוהות ביותר בנוגע לשיעור האבטלה האמתי השורר במדינה.
- 22 על פי ההערכות, בשנת 2006 חלה עלייה של שלושים אחוזים בייצוא של מוצרים שאינם נפט (Non-Oil Product).
- 23 International Monetary Fund, "Syrian Arab Republic: 2007 Article IV Consultation Mission Preliminary Conclusions", May 16, 2007. <http://www.doingbusiness.org/EconomyRankings/>
- 24 התמ"ג לנפש מוצג במחירים שוטפים. התמ"ג לנפש ביחס לכוח הקנייה (PPP) היה בשנת 2006 4,100 דולר, נמוך לעומת ירדן (5,100 דולר), לבנון (5,100 דולר) וכמובן נמוך מטורקיה וממדינות המפרץ. ראו CIA World Factbook : <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2004.html>
- 25 מסקנה זו עולה בבירור בדוח המחמיא שפרסמה קרן המטבע הבין-לאומי במאי 2007.
- International Monetary Fund, "Syrian Arab Republic: 2007 Article IV Consultation Mission Preliminary Conclusions", May 16, 2007
- 26 Hugh Naylor, "Tired of Energy Ills, Syrian Doubt the West Is Blame", *The New York Times*, August 15, 2007.
- 27 Hugh Naylor, "Syria, seeking investors, turns cautiously to Iran", *International Herald Tribune*, October 4, 2007.
- 28 "Is Syria a reforming character ?" , *The Economist*, January 2, 2007. http://www.economist.com/daily/news/displaystory.cfm?story_id=8482744
- 12 Mona Yacoubian, "Syria's Role in Lebanon", *United States Institute of Peace*, November 2006 http://www.usip.org/pubs/usipeace_briefings/2006/1109_syria_lebanon.html
- 13 ראו למשל: International Monetary Fund, "Syrian Arab Republic: 2005 Article IV Consultation– Staff Report", *IMF Country Report*, No. 05/356, October 2005, p. 22. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2005/cr05356.pdf>
- 14 שמה המלא של התכנית הוא: five-Year Plan for 2010–2006 th10
- 15 "Falling oil revenue push Syria to adjust fiscal policies", *IMF Survey*, 35, No. 19 (October 2006) <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/2006/101606.pdf>
- 16 Ibid.
- 17 "Modest reforms: Syria's economy is becoming a little bit more open", *The Economist*, January 2007.
- 18 הממשל מקווה כי המסחר בבורסה, אשר הופסק לפני יותר מארבעים שנים, יתחדש בסוף השנה, אך ספק אם אכן תיפתח הבורסה עוד ב-2007.
- 19 שיעור המכס הממוצע, שהיה לפני שלוש שנים עשרים אחוזים, הוא כיום ארבעה עשר אחוזים וחצי, ושיעור המכס המרבי ירד מ-225 לשישים אחוזים.
- 20 הנתון מתייחס לעלייה בהיקף ההשקעות שאושרו על פי חוק ההשקעות של סוריה (Law#10) ולא דווקא להיקף ההשקעה בפועל.
- International Monetary Fund, "Syrian Arab Republic: 2005 Article IV Consultation Mission Preliminary Conclusions", May 16, 2007.
- 21 אף שנתון זה מוצג בדוח של קרן המטבע הבין-לאומית, הוא שנוי במחלוקת. קיימות הערכות