

סיכוי קלוש לשיקומה הכלכלי המלא של סוריה

עודד ערן

מלחמת האזרחים שהתחוללה בסוריה מראשית שנת 2011 הותירה את המדינה חרבה למחצה. מתוך 24 מיליון תושביה ערב המלחמה ברחו כשישה מיליון לטורקיה, לירדן וללבנון, ועוד שלושה מיליון הם עקורים בתוך סוריה עצמה. מרב המאמצים הבינלאומיים מתמקדים במציאת פתרונות מידיים למצוקות הפליטים. סקרים ומחקרים מעטים עוסקים בשיקומה המקיף וארוך הטווח של סוריה, ובבעיות הכרוכות ביציאתו לדרך של תהליך מתוכנן וממומן. ללא תהליך שיקום כזה עלול כל הסדר על עתידה המדיני של סוריה – אם יושג – לעלות על שרטון וליצור אייציביות מתמשכת בתוך סוריה ובמדינות השכנות, שאליהן נמלטו מיליוני סורים. בשלב זה יש יותר שאלות מתשובות וניתן להעריך שסימני השאלה יתקיימו עוד זמן רב. לישראל יש עניין ישיר בסוגיות הקשורות לתהליך השיקום, וביניהן השלכותיו על זהותו של הממשל בדמשק, זהות המשקמים והמממנים וההדגשים שיינתנו לאזורים ולמגזרים הכלכליים שייהנו מן השיקום.

מלות מפתח: סוריה, ישראל, מעצמות, שיקום כלכלי, פליטים

היקפי ההרס

כל מלחמה באותו סדר גודל הקיים בסוריה בשמונה השנים האחרונות מותירה הרס של חברה, תשתיות, שירותים בסיסיים, כושר ייצור ומבני מגורים. משום כך, שאלה בסיסית ראשונית קשורה למדידת היקף ההרס, כדי לייצר הבנה באשר להיבטים השונים של הפתרון. בהתחשב במספר ההרוגים, הנפגעים האחרים, העקורים בתוך סוריה עצמה והפליטים מחוצה לה והיקף הנזק הכלכלי, מלחמת האזרחים

ד"ר עודד ערן הוא חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי.

בסוריה היא בין האסונות הגדולים שאירעו אחרי מלחמת העולם השנייה. להלן ריכוז מדגמי של ממדי ההרס, המבוסס בעיקר על דוח מקיף של הבנק העולמי.¹

הרס תשתיות

1. מבני מגורים: במחוז חלב נהרסו או נפגעו 320 אלף יחידות דיור (מתוך 890 אלף); במחוז דמשק – 103 אלף יחידות דיור; ובאידליב 47 אלף יחידות דיור.
2. תשתיות מים: סוריה סבלה מבעיות בנושא המים עוד לפני 2011 עקב שילוב של בצורת, ניהול כושל של משק המים ואיגום לקוי של מי גשמים. במחוזות שנבדקו בסקר נהרסו שני שלישי מהמתקנים לטיוב המים, וכמוהם מחצית ממתקני השאיבה ורבע ממתקני טיהור השופכין. שישית מבארות המים נהרסו.
3. חשמל: רשת ההולכה הארצית נותרה במצב תפעולי סביר. נפגעו קשות שתי תחנות, באידליב ובחלב. עם זאת, ייצור החשמל פחת ב־62 אחוזים מאז 2011, בעיקר בגלל מחסור בדלק.
4. תחבורה: ערב מלחמת האזרחים היו בסוריה כ־45 אלף קילומטרים של כבישים סלולים. באזור חלב נפגעו שלישי (כ־1,500 ק"מ) מאורך הכבישים; באזור חומס נפגעו 200 ק"מ מתוך כ־1300 ק"מ; ובאזור דרעא – 100 ק"מ מתוך 650 ק"מ.
5. תעופה: משלושת נמלי התעופה הבינלאומיים – דמשק, חלב ולטקיה – פעל ב־2017 רק זה שבדמשק.
6. שירותי בריאות: בעשר הערים שנבדקו בסקר של הבנק העולמי נהרסו לחלוטין 16 אחוזים מהמתקנים ונפגעו חלקית 42 אחוזים. בחלב נהרסו 35 אחוזים ממתקני הבריאות ובדרעא נפגעו חלקית 69 אחוזים מתשתית שירותי הבריאות. לנתונים אלו יש להוסיף הרס ציוד ומכשור רפואי.
7. חינוך: חלק מהכוחות שהשתתפו בלחימה השתמשו בבתי ספר כמפקדות וכמקלט. נהרסו כ־15 אחוזים מהמבנים ששימשו בתי ספר ומוסדות אקדמיים. כ־57 אחוזים מהמתקנים ששימשו לצורכי חינוך ב־2011 פעילים גם היום, אם כי גם בהם אין אספקה מלאה של מים וחשמל.

פגיעה בענפי כלכלה

1. התוצר המקומי הגולמי שעמד על 60 מיליארד דולר ב־2011 ירד ל־15 מיליארד ב־2016. לפני 2011 נבעו 25 אחוזים מהכנסות המדינה מענף האנרגיה. מאז 2011 פחתה הפקת הנפט ביותר מ־90 אחוזים וכך גם הפקת הגז הטבעי, לאחר שדאע"ש הרס מתקני הפקה.
2. ענף החקלאות, שנפגע גם מבעיות המים ומהמלחמה, הצטמק ב־41 אחוזים, אחרי שכבר ב־2010 סבל מירידה של עשרה אחוזים.

3. בענף התיירות, שהתפתח בצורה מרשימה עד שהיווה שמונה אחוזים מהתמ"ג ב־2010, פסקה כמעט כל פעילות, אף כי ב־2018 ניכרת התאוששות.
 4. באשר לתעשייה, בחלב – שריכזה את מרבית הפעילות התעשייתית של סוריה – נהרסו בין 67 ל־81 אחוזים מארבעת אזורי התעשייה. כתוצאה ממצב המלחמה עברו יצרנים רבים אל אזורים בטוחים יותר בסוריה עצמה, או בעיקר אל המדינות השכנות ולמצרים. אחד הביטויים הבולטים להרס בתשתית הייצור היה הפיחות הדרמטי ביצוא, מ־7.9 מיליארד דולר ב־2011 ל־631 מיליון דולר ב־2015.
 5. יתרות המט"ח בבנק המרכזי, שהן מדד לכושר ההישרדות של מדינה, ירדו מ־21 מיליארד דולר ב־2010 לפחות ממיליארד דולר ב־2015.
 6. שיעור האבטלה עלה ל־53 אחוזים מכלל האוכלוסייה ול־78 אחוזים בקרב הדור הצעיר. שלושה מתוך ארבעה עובדים סורים אינם עוסקים בעבודה היוצרת ערך מוסף. מכאן שהנתון של 60 אחוזים מהאוכלוסייה החיים בתנאי עוני קיצוני אינו מפתיע.
- מחברי הדוח מכירים בכך שאיסוף הממצאים היה בעייתי בשל התנאים ששררו בסוריה. הם מדגישים שהנזק החומרי אינו משקף את הנזק ארוך הטווח שנוצר מאובדן ההון האנושי, הרס המערכת הכלכלית ואובדן היזמות הכלכלית.

מי יחליט בשאלות המרכזיות בנושא השיקום?

שאלות השיקום של סוריה אינן עולות בשלב זה לדיון שיטתי, ומרבית הפעילות הבינלאומית מנותבת לשני ערוצים: סיוע במתן תשובות מיידיות לבעיות הומניטריות,

בעיקר בסוריה עצמה, וסיוע לפליטים הסורים בארצות השכנות. קיומו של דיון מקיף יושפע מהמציאות הפוליטית בסוריה, ובעיקר מעמדתו של הנשיא אסד בכל הסדר מדיני בסוריה, ומהשלכותיה של עמדה זו על תהליך קבלת ההחלטות ועל תוכנו. גם למדינות שפעלו בסוריה במהלך המלחמה ולבעלי יכולת המימון יש שיקולים אסטרטגיים, בראש ובראשונה מדיניים אך גם כלכליים, והם אינם זהים בהכרח.

דלילות הדיון, יחסית להיקף הבעיה בנושא השיקום ארוך הטווח, נובעת בעיקר מהמחלוקת העמוקה בתוך הקהילה הבינלאומית הרלוונטית (בשל משקלה המדיני

דלילות הדיון, יחסית להיקף הבעיה בנושא השיקום ארוך הטווח, נובעת בעיקר מהמחלוקת העמוקה בתוך הקהילה הבינלאומית הרלוונטית באשר למקומו של המשטר הנוכחי בפתרון המדיני העתידי בסוריה.

ויכולותיה הפיננסיות) באשר למקומו של המשטר הנוכחי בפתרון המדיני העתידי בסוריה. האיחוד האירופי מתגאה בהיותו התורם הגדול ביותר לשיקום המידי – 11 מיליארד אירו מאז 2011. אבל באשר לשיקום ארוך הטווח, הוא דוגל בעמדה

מפורטת ונוקשה הרבה יותר. הנציגה הבכירה של האיחוד האירופי (שהיא למעשה שרת החוץ של האיחוד) הצהירה ב־15 במארס 2018 כי "... האיחוד האירופי יהיה מוכן לסייע בשיקום סוריה רק כאשר ייכון מעבר פוליטי מלא, מקיף ואמיתי, בהתאם להחלטת מועצת הביטחון 2254 וההודעה המשותפת בג'נבה...".² החלטת מועצת הביטחון 2254 מדצמבר 2015 מאמצת את ההודעה של מספר גורמים וביניהם ארצות־הברית, רוסיה, טורקיה, צרפת, בריטניה, הליגה הערבית והאיחוד האירופי, שהתכנסו במרכז האו"ם בג'נבה ב־30 ביוני 2012. בפסקה על המבט לעתיד מסכימות כל המשתתפות שסוריה צריכה להיות דמוקרטית ורב־מפלגתית, פלורליסטית, שיתקיימו בה בחירות חופשיות ויישמרו בה זכויות האדם בהתאם לסטנדרטים בינלאומיים.³

ארצות־הברית, שהייתה שותפה בכירה בהשגת הצהרת ג'נבה ובהחלטת מועצת הביטחון 2254, דבקה בהן אף היא כתנאי להשתתפותה בשיקום. יתר על כן, הודעת הנשיא האמריקאי מה־19 בדצמבר 2018 כי הוא מסיג את כוחות ארצות־הברית מסוריה מצמצמת ואף מבטלת לחלוטין את הסיכוי למעורבות אמריקאית משמעותית בתהליך.⁴

תמונת המצב בסוריה רחוקה מהחזון המדיני של המדינות שהתכנסו בג'נבה לפני כשבע שנים, וספק רב אם בעתיד הנראה לעין יחולו שינויים שיקרבו את סוריה ליעדים שהוצבו במפגש בג'נבה. אם תורמים פוטנציאליים גדולים כמו ארצות־הברית והאיחוד האירופי – שלהם גם משקל מכריע בהחלטות של מוסדות פיננסיים בינלאומיים כמו הבנק העולמי – יתמידו בהתניית השיקום הכלכלי בהתקדמות במתווה הפוליטי בסוריה, ספק אם תהליך שיקום מקיף יצא לפועל.

שיקוליו של הנשיא אסד

ניצחונו של הנשיא אסד במלחמה העקובה מדם, הדרך שבה הושג וכל התנהלותו מאז ירש את אביו לפני שני עשורים מלמדים שאין סיכוי גבוה לכך שהוא יאמץ ולו חלק מהמתווה שאומץ בג'נבה ב־2012. בשבע השנים שחלפו מאז, הוא והמדינות שתמכו בו וגוננו על משטרו – ובמיוחד רוסיה ואיראן – הצליחו לטאטא כמעט לחלוטין את דאע"ש ולהכניע את מרבית הכוחות הפנים־סוריים שפעלו נגד המשטר, ששולט כבר על חלקים גדולים של המדינה, למעט האזורים הסמוכים לגבול עם טורקיה ועיראק. אין להניח שבנסיבות אלו יגלה אסד גדלות רוח ויקריב את שלטונו לשם קידום שיקומם המלא של ארצו ושל כל תושביה שנשארו בה, או של אלה המבקשים לחזור אליה. מנגד יש למשטר אסד עניין בשיקום מבוקר שעל יעדיו ומימושו יש לו שליטה, ושאינו כרוך בתנאים שהציבה הקהילה הבינלאומית בג'נבה ובהחלטת מועצת הביטחון 2254, שעמידה בהם עלולה לסכן את שרידותו.

כבר עתה, עוד לפני שגובשה תוכנית שיקום שבה מעורבים גורמים מחוץ לסוריה, מתעל אסד את מאמציו להחזרת החיים לתקנם בערים ובאזורים שבהם האזרחים נשארו נאמנים למשטר. חומס היא דוגמה לעיר שתושביה הלא־סונים סייעו למשטר לסלק את המורדים, רובם ככולם סונים, ואחר כך להמריץ את בריחתם של תושבים סונים, שמתגמלת עכשיו על ידי המשטר.⁵ הנשיא הסורי רואה ככל הנראה גם היבטים חיוביים בתוצאות כאלו של המלחמה, וכבר במחצית 2017 הוא אמר כי נכון אומנם שסוריה איבדה את הנוער שלה ואת התשתיות שלה, אך היא זכתה בחברה בריאה והומוגנית יותר.⁶ הוא עצמו אינו מרבה להתייחס לסוגיית הפליטים הסורים וספק רב אם הוא רוצה בשובם לסוריה, כפי שמשתקף מדבריו. יש להניח שבין שישה מיליון הסורים שנמלטו היו רבים ממתנגדי המשטר, וככל שתתעכב או תתבטל שיבתם כן תקטן מעמסת השיקום. אם המשטר הסורי יגלה בעתיד נכונות לקליטת פליטים, היא תהיה סלקטיבית ותעדיף את אלו שהם בעלי אמצעים כך שלא תהיה עלות גבוהה לקליטתם, והם יוכלו אף לתרום לחיזוק הפעילות הכלכלית. בכך יוכל המשטר להדוף טענות שהוא מונע בפועל שיבת פליטים. בשלב זה המשטר הסורי אינו עומד בפני לחצים בינלאומיים להחזיר פליטים. פתיחתו של מעבר הגבול בין ירדן וסוריה מאפשרת לכאורה חזרה של פליטים סורים, אבל המשטר פועל בדרכים שונות כדי להקשות על המבקשים לחזור. כך למשל, גברים בני 43 ומטה החוזרים לסוריה חייבים להתגייס לצבא או לשירות ביטחוני אחר, שישה חודשים אחרי שובם. פרסום רב ניתן גם לחוק 10 המאפשר לממשלה להפקיע קרקע פרטית לצורכי פיתוח, והמבקשים לקבל פיצוי היו אמורים להגיש את בקשתם בלוויית מסמכים המוכיחים בעלות בתוך חודש מפרסום החוק. לחץ בינלאומי (בעיקר מצד רוסיה) דחה את המועד לשנה מאז הפרסום.⁷

המתכונת הנוכחית של הסיוע הבינלאומי היא ככל הנראה זו המועדפת על המשטר בדמשק. הנשיא אסד עצמו מעריך את הסכום הנדרש לשיקום ב־250–400 מיליארד דולר.⁸ אבל כאמור, לסכומים אלו נלווים תנאים בלתי קבילים מבחינתו. לעומת זאת הסכימה הקהילה הבינלאומית להעניק במשך שנות המלחמה סכומים נכבדים של סיוע הומניטרי לחברה האזרחית בסוריה ולפליטים בארצות השכנות, כדי לחזק את יכולת העמידה שלהם בתנאים הקשים. הוועידה האחרונה של תורמים התקיימה בבריסל ב־25 באפריל 2018 בחסות משותפת של האיחוד האירופי והאו"ם והשתתפו בה 57 מדינות, 10 ארגונים אזוריים ומוסדות פיננסיים בינלאומיים ו־19 סוכנויות או"ם שונות.⁹ בתום הוועידה הוכרז כי בשנת 2018 נתרמו 4.4 מיליארד דולר, ואילו עבור השנים 2019–2020 נתרמו 3.4 מיליארד דולר. מעבר למענקים אלו הסכימו מוסדות פיננסיים שונים כמו הבנק האירופי, בנק ההשקעות האירופי, הבנק העולמי ומספר מדינות להעמיד 21.2 מיליארד דולר למלוות בתנאים נוחים.

בהצהרת הסיכום של שני יושבי הראש של הוועידה הופיעה אומנם ההתייחסות להחלטת מועצת הביטחון 2254, אבל לא כהתניה. הכספים שהוענקו עד כה נוצלו לשיפור תשתיות ולשיקום מבני דיור – פעולות שאותן מרבה המשטר לפרסם כהוכחה למאמציו לשקם את ההרס ולשפר את מצבם של האזרחים.

השיקולים של שחקנים אחרים

מספר גורמים מדינתיים ואחרים חוץ־סוריים פועלים בזירה הסורית, ועניינם בשיקומה ארוך הטווח שונה ומגוון. למדינות שלהן יש כבר נוכחות צבאית ומדינית בסוריה יש כמובן עניין בחיזוק השפעתן ובניסיון להפיק רווחים כלכליים במגזרים שמהם צפויות הכנסות לאחר תהליך שיקום. רוסיה ואיראן השקיעו סכומי עתק בייצוב משטרו של אסד נגד כוחות המורדים ודאע"ש, והן מצפות שפעילות כלכלית מואצת בסוריה תסייע לחברות כלכליות לאזן חלקית את ההוצאה הצבאית שהתלוותה למאמץ לגונן על משטרו של אסד. שיקומם של ענפי האנרגיה, הפטרוכימיה והתיירות הוא זה המבוקש על ידי חברות רוסיות ואיראניות שכבר פועלות בסוריה.¹⁰ בעוד רוסיה מתרכזת בעיקר בתחום חיפושי הנפט והגז, חברות איראניות נכנסו לתחום תחנות הכוח וגם לטלקומוניקציה. החברה האיראנית MAPNA תקים בלטיקיה תחנת כוח מונעת בגז שתפיק 540 מגה־ואט, וחברה איראנית אחרת Iran Power Plant Repairs עוסקת בתיקון תחנות כוח שנפגעו. האיראנים יבנו גם תחנה חדשה בחלב שתפיק 125 מגה־ואט. חברת הטלקומוניקציה האיראנית TCI זכתה בזיכיון של אספקת שירות ודחקה את ספקית השירות הסורית ממעמד הבכורה בתחום זה.¹¹

יצוין שמימושם של זיכיונות אלו ואחרים כרוך בהשקעות עתק, וספק אם רוסיה ואיראן יוכלו לעמוד בהן לבדם בטווח הארוך. משום כך פנה הנשיא פוטין מספר פעמים למנהיגי אירופה בהזמנה להצטרף למאמצי השיקום, אף כי ללא הצלחה עד כה.

לעומת זאת, ארצות־הברית ומדינות האיחוד האירופי דבקות בעמדתן ומתנות את מעורבותן בשיקום ארוך טווח בשינוי פוליטי עמוק בסוריה. גם לפני 2011 הן לא גילו עניין כלכלי בסוריה, ובשל ההשפעה הרבה של רוסיה ואיראן, הסנקציות האמריקאיות והאירופיות על סוריה ואי־הוודאות באשר ליכולתה של סוריה להחזיר את ההשקעות מגבירה את הרתיעה של חברות מערביות

ארצות־הברית ומדינות האיחוד האירופי דבקות בעמדתן ומתנות את מעורבותן בשיקום ארוך טווח בשינוי פוליטי עמוק בסוריה. אי־הוודאות אשר ליכולתה של סוריה להחזיר את ההשקעות מרתיעה חברות מערביות מהשקעה בה.

מהשקעה בסוריה. הוצאת הכוחות האמריקאיים מסוריה מוכיחה בין השאר שהנשיא טראמפ אינו מוטרד מהשתלטות מדינית־ביטחונית מוחלטת כמעט של רוסיה ואיראן על סוריה, ומהשתלטותן על מגזרים כלכליים חיוניים. יצוין שעוד

באוגוסט 2018 הכריז טראמפ על הפסקת השתתפותה של ארצות-הברית במימון הסיוע הבינלאומי לסוריה, כך שהיא גם אינה מעורבת במאמץ הסיוע ההומניטרי.¹² האיחוד האירופי, שנחרד מזרם הפליטים מאזורי מאבק ועוני במזרח התיכון (וגם באפריקה ובמרכז אסיה) מצא פתרון, לפחות זמני, בדמות תמריץ כספי לטורקיה לסגור גבולותיה בפני פליטים הנכנסים לתחומה ומבקשים להמשיך דרכה לאירופה. בכך פחת גם עניינו בשיקום סוריה ובניסיון לדחוק את אותם פליטים סורים שהצליחו להגיע לאירופה – ניסיון שהיה מִחיה את הוויכוח האידיאולוגי באירופה ומשחק לידי הימין הקיצוני, שנבנה מהעצמת איום הפליטים על אירופה.

סין היא אחת מבין המדינות הספורות בעלות היכולת הפיננסית והטכנולוגית להתמודד עם אתגר השיקום הסורי. עניינה של סין במזרח התיכון נובע ממספר הקולות של הגוש הערבי-אסלאמי במוסדות בינלאומיים, מהיותו של האזור המקור העיקרי שלה לאנרגיה החיונית לכלכלתה הצומחת ומהיותו חוליה חשובה בחזון 'החגורה והדרך' של הנשיא שי ג'ינפינג, האמור לחבר את סין לאירופה בשני צירים ראשיים – ימי ויבשתי. הציר היבשתי המרכזי חוצה את מרכז אסיה וטורקיה, אך בראיית סין אפשרית גם הסתעפות דרומית לעבר הים התיכון. השקעות סיניות בסוריה נראות משום כך סבירות, מה גם שבייג'ינג אינה שותפה למערכת השיקולים הערכית האמריקאית-אירופית באשר למשטר העתידי בסוריה. דוברים רשמיים של שתי המדינות התבטאו אומנם בחיוב על מעורבות סינית בשיקום, סין העמידה לצורך זה שני מיליארד דולר, ושני הצדדים מדגישים כי סוריה יכולה להיות חוליה חשובה ב'יזמת החגורה והדרך'.¹³ אולם בפועל, המעורבות הסינית נעשה בסוריה מצומצמת. ההסברים קשורים ככל הנראה לרתיעה מהשקעה במדינה שמצויה עדיין בעימות פנימי ושערכה האסטרטגי לסין אינו משמעותי. סין אומנם תקעה יתד צבאי בג'יבוטי, למשל, חרף אי-היציבות באזור, אך אין ספק שמיקומה של זו על הציר הימי מסין לאירופה מהווה שיקול מרכזי בנושא. גם האפשרות של התנגשות במה שנחשב אינטרס רוסי חיוני עלולה להיות גורם מרתיע בחשיבה הסינית על סוריה.

בין מדינות האזור קיים עניין במעורבות בשיקום מתוך הנחה שחברות עסקיות ממדינות אלו יוכלו ליהנות ממשאבים שיוזרמו למאמץ. יש להניח שחברות בירדן, בלבנון ובטורקיה מעוניינות בנתח מפעילות השיקום, אך אין להן יתרונות על פני חברות רוסיות ואיראניות או חברות מארצות אחרות, המביאות עימן יכולת מימון.

שיקוליה של ישראל

מאזנו של הנשיא אסד בתום כשמונה שנות לחימה הוא מעורב. בניגוד לסדאם חוסיין, מועמר קדאפי או חוסני מובארכ – הוא ומשטרו שרדו, אך מעמדו הבלתי מעורער ערב מלחמת האזרחים השתנה. ספק אם הוא ישלוט בעתיד על כל שטחה

של סוריה, משום שלא ברור אם ומתי יצאו ממנה כל הכוחות הלא־סוריים (כמו למשל כוחות טורקיה או מיליציות שאיראן שלחה). חלק מהכוחות נשלחו כדי להגן על המשטר (כמו כוחות של חזבאללה), אך אין פירוש הדבר בהכרח שהנשיא הסורי יכול לגרום לצאתם של כוחות אלו כל אימת שיחליט על כך. הישרדותו של אסד הסתייעה בזכות הכידונים של רוסיה ואיראן, שכלל הנראה יעמיקו את אחיזתן בסוריה משום שהן גם יניעו תהליך שיקום וישלטו על שירותי תשתית חיוניים. לישראל יש עניין בשיקומה של סוריה במתכונת הקרובה לזו שדורשות ארצות־הברית ומדינות אירופה, מתוך הנחה שמשטר המתקרב לסטנדרטים שהוצבו על ידי המערב וייהנה מסיוע מערבי מסיבי לא יהיה נתון להשפעה רבה של טהראן ומוסקבה. אך כאמור, אין סיכוי רב לחזון המערבי להתממש. בראייתו של אסד, בריחתם של שישה מיליון סורים מארצם משפרת את מצבו כי בכך דולל מספר המתנגדים למשטרו בתוך סוריה, רוסיה וסין מספקת לו מטריות מדינית והוא מוכן לאבד את הסיוע המערבי ובלבד שלא יאלץ להשתתף בתהליך מדיני של פיוס לאומי, שטומן בחובו את קץ שלטונו.

במצב זה נאלצת ישראל להסכים עם נוכחות איראנית ארוכת טווח בסוריה, המתרחבת גם לנושאים אסטרטגיים כמו תשתיות לאומיות. ישראל לא יכלה למנוע התבססות איראנית כלכלית בסוריה גם אילו שאפה לכך. אילו המירו ארצות־הברית ומדינות אירופה את התנאים שהציבו לאסד לשם קבלת סיוע מסיבי בתביעה לסילוק הכוחות הזרים שנכנסו לסוריה "על פי בקשתו" או בהסכמתו, ובהסכמה לשתף פעולה עם מנגנון בינלאומי של ניהול השיקום – ייתכן שאפשר היה להתגבר על עוינותו של אסד כלפי ארצות־הברית וכלפי כל התניה של הסיוע. יש להניח שישראל מעדיפה מצב שבו אסד מקבל סיוע כלכלי מערבי על פני מצב שבו הוא נשען על רוסיה ואיראן בכל עניין ונושא. אך לא כך התפתחו הדברים, והמשמעות היא של ישראל אין יכולת להשפיע על היבטים בתחום השיקום ארוך הטווח, אשר יש להם בראייתה נגיעה לאינטרסים חיוניים שלה.

בשלב זה מתרכז המאמץ של המשטר בסוריה בשיקום של אזורים החיוניים להמשך התמיכה האזרחית, ובראשם העיר חלב, שהייתה מרכז הפעילות הכלכלית ערב מלחמת האזרחים ואשר נפגעה קשות במהלכה. מאמץ השיקום הזה עדיין מתרכז באזורים מרוחקים מהגבול הישראלי־סורי

בשלב זה מתרכז המאמץ של המשטר בסוריה בשיקום של אזורים החיוניים להמשך התמיכה האזרחית, ובראשם העיר חלב, שהייתה מרכז הפעילות הכלכלית ערב מלחמת האזרחים ואשר נפגעה קשות במהלכה.

ברמת הגולן, וסוגיות כמו באילו מגזרים מתרכזות פעולות השיקום ומהי זהות המשקם עדיין אינן מטרודות. מנגד יש לזכור שחברת הטלקומוניקציה TCI, למשל,

נמצאת בשליטת משמרות המהפכה האיראניים. אם פעילותה בתחום התקשורת תביא אותה לקרבת הגבול הישראלי-סורי, עלולה ישראל לעמוד בפני דילמה. עם הוצאת הכוחות האמריקאיים מסוריה גובר הצורך להרחיב את הדיאלוג הישראלי-רוסי, שקיים עתה בעיקר בנושאים צבאיים מסוימים, ולנסות ליצור תיאום גם בתחומים מדיניים-אסטרטגיים, כולל היבטים של מאמץ השיקום. שיתוף הפעולה בין רוסיה ואיראן בסוריה אין פירושו שקיימת ביניהן תמימות דעים בכל הנושאים, ויש להניח שנוצרת ביניהן גם תחרות על זיכיונות. נקודת מבט ישראלית בנושאים מסוימים בתחום השיקום עשויה לתת לרוסיה עילה לפעול בדמשק נגד מתן פרויקט מסוים לגורמים איראניים.

שיקומה של סוריה יהיה תהליך ממושך גם אם הוא יתנהל במסלול מצומצם, בשל היעדר משאבים פיננסיים לתהליך מואץ. היבטים ואירועים מסוימים בתחום השיקום יכולים להיות מאיצי הסדרה מדינית, אבל גם גורמי תסיסה בטווח הארוך. כל אלו מחייבים מעקב ישראלי מתמיד והכנסת נושא זה לדיאלוג המדיני שישראל מנהלת עם המדינות המערבות בתהליכים המדיניים, הכלכליים והצבאיים בסוריה.

הערות

- 1 The World Bank, "The Toll of War: Economic and Social Impact Analysis of the Conflict in Syria-Key Facts," July 10, 2017, <https://www.worldbank.org/en/country/syria/brief/the-toll-of-war-economic-and-social-impact-analysis-esia-of-the-conflict-in-syria-key-facts>
- 2 Brussels II Conference on 'supporting the future of Syria and the region': co-chairs declaration, Press release, April 26, 2018, <https://eu2018bg.bg/en/news/954>
- 3 General Assembly, Security Council, *Final communiqué of the Action Group for Syria*, 30 June 2012, published on 6 July, 2012, https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/SY_120630_Final%20Communique%20of%20the%20Action%20Group%20for%20Syria.pdf
- 4 Tדרוך משותף של שני פקידי ממשל בכירים ב-17 באוגוסט 2018, Briefing on the Status of Syria Stabilization Assistance and Ongoing Efforts to Achieve an Enduring Defeat of ISIS, Special Briefing, August 17, 2018, <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2018/08/285202.htm>; Mark Landler, "Helene Cooper and Eric Schmitt, 'Trump withdraws U.S troops from Syria'", *New York Times*, December 19, 2018, <https://www.nytimes.com/2018/12/19/us/politics/trump-syria-turkey-troop-withdrawal.html>
- 5 "How a victorious Bashar al-Assad is changing Syria", *The Economist*, June 28, 2018, www.economist.com/middle-east-and-africa/2018/06/28
- 6 הדברים נאמרו בפתיחת כנס במשרד החוץ הסורי ב-20 באוגוסט 2017, Speech by Syrian President Bashar al-Assad on August 20, 2017 to the Syrian Diplomatic Corps,

- 7 <https://alethonews.com/2017/08/28/speech-by-the-president-of-the-syrian-arab-republic-bashar-al-assad-on-august-20th-2017-to-the-syrian-diplomatic-corps/>: על השיטות שאותן מפעיל המשטר הסורי להניא פליטים משיבה לסוריה ראו כאן: “Four ways in which the Syrian regime controls refugee return”, Clingedael, Netherlands institute of International Relations, September, 2018, <https://bit.ly/2BVEQw1>
- 8 אסד נקב במספרים אלו למשל בשיחה שניהל עם סגן ראש ממשלת רוסיה, בדצמבר “Assad says Syria reconstruction to cost \$400bn,” December 14, .2018 2018, <https://www.islamicinvitationturkey.com/2018/12/14/assad-says-syria-reconstruction-to-cost-400bn/>
- 9 European Council, “Supporting the future of Syria and the region - Brussels conference, 24-25/04/2018, <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-ministerial-meetings/2018/04/24-25/>
- 10 “Media: Russian companies begin geological exploration in Syria,” UAWIRE, July 6, 2018, <https://www.uawire.org/mass-media-new-russian-private-military-company-in-syria;> Kathrin Hille, Henry Foy and Max Seddon, “Russian business in line for spoils of Syria war,” *Financial Times*, March 2, 2018, <https://www.ft.com/content/c767cfba-1c9a-11e8-aaca-4574d7dabfb6>
- 11 “Iran signs deal to build 540 MW power plant in Syria,” October 3, 2018, <https://www.presstv.com/Detail/2018/10/03/575918/Iran-Syria-electricity-power-plant-Assad-Latakia;> “Iran’s Economic Gains in Syria,” *IDF Perspective: Iran in Syria*, <https://www.idf.il/en/minisites/facts-and-figures/iran-in-syria/irans-economic-gains-in-syria/>
- 12 הסיוע הוקפא במארוס ובוטל באוגוסט 2018.
- 13 Guy Burton, “China and the Reconstruction of Syria,” *The Diplomat*, July 28, 2018, <https://thediplomat.com/2018/07/china-and-the-reconstruction-of-syria>