

السياسة المالية في ظل الأزمة الراهنة في سورية

الدكتور عبد الرزاق حساني

قسم المصارف والتأمين

كلية الاقتصاد

جامعة دمشق

الملخص

يعدُّ عجز الميزانية من أهم التحديات التي تواجه السياسة المالية وتبرز حدة المشكلة عندما تندهور الإيرادات العامة، وخصوصاً في ظل غياب السوق المالية وتباطؤ نمو الناتج. وهكذا فإن أخطاراً حقيقية تتهدد استقرار أوضاع المالية العامة في سورية. ونعتقد أن يكون الوضع أكثر سوءاً بسبب تأثير الظروف الأمنية السائدة، والعقوبات الاقتصادية الدولية وعدم القدرة على الوصول إلى الأسواق المالية الدولية. واستمرار المصرف المركزي بتمويل الإنفاق الحكومي مع تنامي الحاجة للإنفاق العام وقصور الإيرادات عن التمويل وتوقف التصدير تقريباً إذ تراجعت مصادر القطع الأجنبي، واقتصر دور المصرف المركزي في التدخل بانعاً للقطع الأجنبي في سبيل المحافظة على سعر الليرة من الانهيار. الأمر الذي استنزف احتياطي البلاد من القطع الأجنبي.

مقدمة:

تهدف السياسة المالية في الظروف العادية إلى تأمين الموارد المالية اللازمة لتلبية متطلبات الإنفاق العام، كما أنها تشكل إحدى أهم السياسات الاقتصادية للتأثير في النشاط الاقتصادي لتحقيق الأهداف الرئيسية. ونسعى في هذه الورقة إلى تحديد أثر الظروف الراهنة في السياسة المالية، ومدى تأثير ذلك في عجز الميزانية والتأثير المحتمل في تطوير السوق المالية لتأمين الاحتياجات الكبيرة للتمويل.

اعتمد الباحث المنهج الوصفي التحليلي بناء على توافر الأدبيات المتعلقة بالموضوع، والبيانات الإحصائية المتاحة عن وضع الميزانية العامة التي شكلت جوهر البحث على الرغم مما يشوب هذه البيانات من قصور سواء من حيث الشمولية أو التأخير الزمني إذ اعتمدنا على التوقعات بناء على البيانات والمعلومات المنشورة في بيان الحكومة المالي عن مشروع الموازنة لعام 2012.

أولاً - الإيرادات العامة:

تتألف موارد الموازنة العامة في سورية من ثلاثة مصادر رئيسية¹:

- الإيرادات الضريبية وتتكون من الضرائب المباشرة، وأهمها الضرائب على دخل المهن والحرف الصناعية والتجارية، وضريبة الرواتب والأجور؛ ومن رسوم السيارات، ورسوم الفراغ والانتقال والتسجيل العقاري. أما الضرائب غير المباشرة فتشتمل مقطوعة الكهرباء، وحصر التبغ، والرسوم الجمركية، ورسوم الطابع، ورسوم الإنفاق الاستهلاكي.
- الإيرادات غير الضريبية وتشمل بدلات الخدمات العامة وإيرادات أملاك الدولة كرسوم التعليم الجامعي، وبدلات الأملاك العامة، والإيرادات من أملاك الدولة واستثماراتها، وحصة الدولة من إيرادات النفط، ورسوم التراخيص.

1 - لمزيد من التفصيل انظر جداول الموازنة العامة للدولة، وزارة المالية. وكذلك، الضابط، مدين: السياسات المالية من منظور صندوق النقد الدولي والبنك الدولي والمصلحة الوطنية. جمعية العلوم الاقتصادية ندوة الثلاثاء الرابعة والعشرون، دمشق 2011. ص 5.

- الإيرادات الاستثمارية، وهي بشكل رئيسي فوائض القطاع العام الاقتصادي، إذ ترتبط المؤسسات العامة الاقتصادية بالميزانية العامة على مبدأ الصوافي فيكون للمؤسسة العامة ميزانية مستقلة في جانبي الإيرادات والنفقات، ويشكل التفاضل بينهما فائض العمليات الجارية (فائض الموازنة) التي تؤول إلى الموازنة العامة بوصفها إيراداً نهائياً. وفي حال كانت النتيجة عجزاً فيُسدّد (من صندوق الدين العام) عن طريق تخصيص إعانة من الموازنة العامة. أما فائض السيولة فيمثل قيمة اهتلاك الموجودات الثابتة والمؤنات غير المخصصة¹.

اتسمت سياسة المالية العامة باعتمادها الكبير والمستمر على مصدر رئيسي للحصول على الجزء الأكبر من الإيرادات وهو قطاع النفط، الأمر الذي كان يعرض الاقتصاد للصدمة المتأتية من تذبذب الأسعار العالمية، فضلاً عن تراجع هذه الإيرادات مع تراجع إنتاج النفط. وتشير بعض الدراسات إلى أن هذه الإيرادات تجاوزت مساهمتها نصف الإيرادات العامة خلال العقدين الماضيين² وهي تشكل حالياً نحو ثلث الإيرادات الجارية المحلية (انظر الجدول رقم - 1) بسبب تراجع إنتاج النفط بشكل ملموس.

بلغت الإيرادات العامة الكلية في عام 2010 نحو 660 مليار ليرة سورية شكلت منها الإيرادات الاستثمارية 276 والمالية (الجارية) 393 مليار ليرة، أي بنسبة 40: 60% على الترتيب. ومن المتوقع أن تتراجع الإيرادات الكلية إلى حدود 489 مليار ليرة في عام 2011. وعلى ضوء اعتماد تبويب جديدة لبيانات الموازنة العامة (البيانات المعدلة لعامي 2011 و 2012³ فقد قُدرت

1 - المهاني، محمد خالد: دور البيانات المحاسبية في عملية التخطيط المالي. جامعة دمشق، أطروحة دكتوراه. 1992، ص 236-237. ومن الجدير بالذكر أن هذه البنية لم تتغير حتى كتابة هذه الورقة وأن معظم إجراءات السياسة المالية نصبت على جهود تطوير التحصيل الضريبي وتحديث التشريعات المالية انصبت على تعديل الشرائح الضريبية ولا يبدو ذلك في إطار استراتيجية واضحة ولاسيما أن التهرب الضريبي لا يزال منتشرًا على نطاق واسع يجري الحديث عنه في كل مناسبة دون أن نجد أي دراسات أو تقديرات رسمية. وأن عجز الميزانية أصبح سمة جوهرية منذ أمد طويل؛ (عجز هيكل).

2 - هيئة تخطيط الدولة: الخطة الخمسية العاشرة ص 72، إذ ورد "فبعد أن أسهمت الإيرادات النفطية بقرابة ثلثي الإيرادات العامة خلال السنوات الخمس الأخيرة فإنها بلغت الآن ذروتها وبدأت في التراجع الذي سيستمر بنسبة نحو عشرة بالمائة سنوياً طوال السنوات الخمس القادمة...".

3 - التي تنطوي على "إظهار الإيرادات المتوقعة جميعها بما فيها الإيرادات النفطية والنفقات جميعها بما فيها كامل العجزات التي تتحملها الدولة متضمنة دعم المشتقات النفطية، ودعم الطاقة الكهربائية، ودعم السلع التحويلية، ودعم الصندوق الزراعي، ودعم الصندوق الوطني للمعونة الاجتماعية، إذ كان يُنرّج في الموازنات السابقة صافي الإيرادات النفطية بعد استبعاد نفقات الدعم الاجتماعي للمشتقات النفطية والطاقة الكهربائية" انظر مجلة عالم المال: موازنة 2012 الأكبر في تاريخ سورية. العدد 25، (تصدر عن وزارة المالية السورية بدمشق) ص 10.

الإيرادات الكلية 649 و 779 مليار ليرة على الترتيب، ونعتقد أن الإيرادات الفعلية ستكون أقل من ذلك بكثير، فقد بلغت 422 و 320 مليار ليرة، وهي تعادل 15.6 و 11.5% في عامي 2011 و 2012 على التوالي، ويعزى تراجع الإيرادات بشكل ملموس إلى عدة أسباب أهمها:

- العقوبات الاقتصادية (دول المجموعة الأوروبية والأمريكية) وتوقف تصدير النفط بشكل كامل تقريباً.
- صعوبات تمويل عمليات الاستيراد بسبب العقوبات المفروضة على المصارف السورية، ومن ثمّ تراجع الرسوم الجمركية.
- تراجع النشاط الاقتصادي بسبب الاضطرابات والعمليات الأمنية، وتعطل عمليات النقل والانتقال للأفراد والسلع، وعمليات التسريح الاختياري والتعسفي¹، الأمر الذي نجم عنه بالضرورة إغلاق العديد من المشاريع في القطاعات السياحية، والصناعية، والتجارية، والحرفية كلها؛ وغيرها من المشاريع والمهن المتوسطة الصغيرة. ومن ثمّ فإن ذلك كلّه سينعكس على شكل تراجع كبير جداً في النمو الاقتصادي وفي الإيرادات الضريبية، في الوقت الذي يتزايد فيه الإتفاق الجاري الآني والمستقبلي بشكل كبير جداً تعجز عنه الحكومة في الوقت الحاضر.
- تراجع أرباح القطاع العام الاقتصادي والخسائر شبه المؤكدة بسبب الاضطرابات والأضرار الكبيرة التي تعرضت نتيجة لذلك².

ثانياً - الإتفاق العام:

تُبوّب النفقات العامة إلى نوعين رئيسيين: الأول الإتفاق الجاري، ويتضمن متطلبات تمويل أعباء القطاع الإداري للحكومة كالأمن القومي، والقضاء، والخدمات العامة من مرافق إدارية وغيرها، ومن أهم بنود الإتفاق الرواتب والأجور، والمعاشات التقاعدية، ونفقات الماء والكهرباء

1 - تشير بعض التقديرات إلى ارتفاع معدل البطالة حتى 38.8% في عام 2011 مقابل 20.4%، وإن الارتفاع الأكبر في نسبة العاطلين عن العمل سجلت لدى القطاع الخاص، وكانت أعلى نسبة للبطالة لدى الشرائح العمرية الأكثر شبهاً. انظر مديرية دعم القرار لدى رئاسة مجلس الوزراء السورية، www.syrialife.org

2 - من قبيل تعطل عمليات النقل والترانزيت، ولاسيما توقف 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.

والاتصالات، ... والالتزامات واجبة الأداء وتتمثل بشكل رئيسي في خدمة أعباء أسناد الدين العام وشهادات الاستثمار. والثاني الإنفاق الاستثماري وينطوي على نفقات تمويل المشاريع الاستثمارية ولاسيما مجال البنية التحتية ومشاريع القطاع العام الاقتصادي.

ترتكز 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 الاجتماعي¹.

بلغت النفقات الكلية الفعلية نحو 774 مليار في عام 2011 ليرة مقارنة مع 696 في عام 2010 أي إنها ارتفعت بنسبة 11.3%، وتعزى إلى زيادة نفقات الدعم مع ارتفاع أسعار النفط. ومن الملاحظ أن حصة الإنفاق الجاري بلغت نحو 62% و64% من مجموع الإنفاق الكلي خلال عامي 2010 و2011 على الترتيب.

وعلى ضوء بيانات الموازنة المعدلة بلغت النفقات الكلية الفعلية 1147 مليار ليرة منها 856 ملياراً للنفقات الجارية و291 ملياراً استثمارية، ترجع إلى الزيادة في الرواتب والأجور بشكل رئيسي ومساهمة الدولة في تثبيت الأسعار (الدعم الاجتماعي). أمّا في عام 2012 فمن المتوقع أن يبلغ إجمالي الإنفاق العام نحو 995 مليار ليرة، أي تطبيق خطة الحكومة بتقليص الإنفاق ولاسيما الجاري بنسبة 25%²، وأن يجري إنفاق كامل الاعتمادات بسبب متطلبات الظروف

1 - على الرغم من عدم توفر بيانات تفصيلية عن ذلك، ولكن بيان الحكومة المالي عن مشروع موازنة 2012 أشار وأول مرة إلى أن نفقات الدعم تقدر بـ 368 مليار ليرة، مقارنة مع 25 مليار في العام السابق، وتتكون من:

15	صندوق المعونة الاجتماعية	135	المشتقات النفطية
10	دعم الإنتاج الزراعي	154	الطاقة الكهربائية
368	المجموع	72	الدقيق والسكر والرز

المصدر: عالم المال مرجع سبق ذكره، ص 11.

2 - انظر قرارات مجلس الوزراء بخصوص تقليص الإنفاق الحكومي: - رقم 1/12477 / 1 تاريخ 2011/9/4 المتضمن ضرورة ترشيد الإنفاق الجاري ووضع أولوية لتنفيذ المشاريع الاستثمارية. ورقم 15/17782 / 19 تاريخ 2011/12/19 المتضمن تخفيض الصرف بنسبة 25% من الاعتمادات المخصصة لموازنة 2012 بشقيها الجاري والاستثماري. ورقم 1/16440 / 1 تاريخ 2011/11/22 المتضمن عدم المباشرة بأي مشروع استثماري جديد وترشيد الإنفاق الجاري ولاسيما (البنزين والمازوت).

الراهنة والتكاليف الإضافية للعمليات الأمنية التي وصلت في بعض الحالات إلى نوع من العمليات الحربية¹.

ثالثاً - عجز الموازنة

"يبلغ العجز المقدر المبين في الموازنة العامة للدولة لعام 2012، 529 وبمقارنته بالعجز المتوقع لعام 2011 البالغ 320 مليار فإن الزيادة تبلغ 209 مليارات" ويعزى ذلك إلى الزيادة الناجمة عن زيادة الرواتب والأجور للعاملين والمعاشات التقاعدية فضلاً عن الترفيعات الدورية؛ وكذلك إظهار كامل الدعم التمويني، وتدني الإيرادات بشكل كبير بسبب الظروف الراهنة²

كما سبقت الإشارة وكما تشير بيانات الجدول رقم (1 و 2) إلى أن العجز الفعلي راوح بين 36 و60 مليار ليرة سورية خلال المدة 2007-2010 تقابلها نسبة 1.3 - 2.5% من الناتج المحلي الإجمالي؛ إذ كانت الحكومة قد اتبعت سياسة مالية انكماشية فضلاً عن تقليص الدعم ولاسيما دعم المحروقات إذ رُفعت الأسعار على عدة مراحل خلال هذه المدة. ومن المتوقع أن يرتفع العجز الفعلي بشكل حاد جداً بحيث يصل إلى مستويات قياسية غير مسبوقة في تاريخ سورية بسبب الحاجة المتزايدة للإتفاق العام في الوقت الذي تدهورت فيه الإيرادات العامة كما سبقت الإشارة أعلاه؛ إذ بلغ بحسب البيانات غير المعدلة 285 مليار ليرة في عام 2011 وهو ما يعادل 10.6% من الناتج المحلي الإجمالي. ولكن بحسب البيانات المعدلة لعامي 2011 و2012 بلغ العجز 725 و675 مليار ليرة وهو يقابل 26.9% و24.4% كنسبة من الناتج وهذه النسب أكبر من قدرة الاقتصاد السوري على تحملها بسبب غياب السوق المالية وعدم القدرة على الوصول إلى الأسواق الدولية للحصول على التمويل.

وتتوي الحكومة خفض العجز من خلال: زيادة الإيرادات المحلية (ضرائب ورسوم)؛ وتحسين إجراءات التحصيل الضريبي، ومكافحة التهرب الضريبي، والإسراع في إنجاز التراكم الضريبي؛ وزيادة الإيرادات الاستثمارية (الفوائض الاقتصادية)؛ وأخيراً ضبط الإتفاق العام وترشيده³.

1 - كلمة السيد رئيس الجمهورية التوجيهية للحكومة بتاريخ 2012/7/26، "نحن نعيش حالة حرب حقيقية بكل جوانبها وبكل هذه الكلمة من معنى وعندما نكون في حالة حرب فكل سياساتنا وكل توجهاتنا وكل القطاعات تكون موجّهة من أجل الانتصار في هذه الحرب وفي معاركها". www.sana.sy

2 - مجلة عالم المال: مرجع سبق ذكره، ص 13.

3 - المرجع السابق ص 13.

ونرى أن هذه الإجراءات المنوي اتباعها من أجل تخفيض العجز ولاسيما جانب الإيرادات تبدو خارج سيطرة السلطات المالية بشكل كبير، سواء بسبب الظروف الأمنية الراهنة أو الظروف الاقتصادية الناجمة عن ذلك كما سبقت الإشارة، سواء بسبب العقوبات الاقتصادية الدولية على قطاعي الطاقة، والمال والمصارف، أو بسبب الخسائر الكبيرة لدى القطاعين العام والخاص الذي سينعكس على تراجع الفوائض الاقتصادية، وعدم القدرة على تسديد الضرائب. وتبدو المشكلة أكثر تعقيداً في ظل غياب خيارات التمويل التي تقتصر على التمويل بالعجز عبر الاقتراض من المصرف المركزي¹.

وفي الحقيقة فإن وزارة المالية وكالعادة لا تقوم بسداد أسناد الدين العام بتاريخ الاستحقاق وإنما تُوجَلُ بموجب نصوص تشريعية بسندات دين طويلة الأجل مدة عشر سنوات أو 15 سنة، ويجري إطفاء العجز التمويني في دين الدولة المجدد ومن الجدير بالذكر أن هذه المواد القانونية تعكس منهجاً متبعاً منذ أمد طويل². وهو الأمر الذي يعكس دور مصرف سورية المركزي في تمويل عجز الميزانية العامة، ويعكس تبعيته للحكومة.

1 - تصريح السيد وزير المالية إذ شُرح مجموعة خيارات لتغطية العجز: التمويل بالعجز عن طريق الإصدار النقدي وهو يؤدي إلى التضخم؛ أو التمويل بمدخرات حقيقية، عن طريق طرح سندات الدين الداخلي؛ الاقتراض من الخارج... ومن ثمّ عند حد معين تؤثر سلباً. ولكننا بأزمة... ونحن ملزمون بنفقات جارية أو إدارية أي تأمين نفقات الدولة كاملة فضلاً عن الإنفاق الاستثماري على البنية التحتية، فالأزمة في سورية أسامت إسهاماً كبيراً في نسبة العجز، بهذه المرحلة إذا قامت الحكومة السورية بطرح سندات خزينة وبمعدل فائدة 12% للمواطنين، ولكن المواطن العادي لا يغامر في هذه المرحلة، لذلك لم يبق إلا التمويل بالعجز عن طريق الإصدار النقدي... ولكن هذا يؤدي إلى التضخم. صحيفة القنديل: العدد 217، 1 تموز 2012، أسبوعية تصدر في دمشق ص 8. بتصرف.

2 - وعلى سبيل المثال تنص المادتان 22 و 23 من القانون رقم (27) تاريخ 21/12/2011، على: المادة 22 - يؤجل سداد أسناد الخزينة الموضوعة في التغطية النقدية لقاء العجز التراكمية الناشئة عن تثبيت الأسعار وفوائدها والعجز التراكمية السابقة للموازنة العامة للدولة وفوائدها المستحقة وغير المسددة لغاية عام 2012 وتقتطع على عشرة أقساط سنوية متساوية يبدأ تسديد القسط الأول منه في 1/10/2027.

المادة 23 - استثناءً 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 لعام 2012.

ب- تضاف 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 2002 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 23/12/2010 المتضمن تحديد الموازنة العامة للسنة المالية 2011 القانون رقم (27) تاريخ 21/12/2011 المتضمن تحديد الموازنة العامة للسنة المالية 2012. وفي حقيقة الأمر فإن هذا الأمر معمول به منذ عقود طويلة.

رابعاً - آفاق الوضع الراهن:

1- في ظل تدهور الإيرادات العامة وانكماش الناتج فإن أخطاراً حقيقية تُهدد استقرار أوضاع المالية العامة في سورية، ويتمثل ذلك في تزايد أرقام العجز نتيجة ارتفاع حجم الدعم والحاجة الملحة لاستمرار الإنفاق العام، فضلاً عن مشكلة التهرب الضريبي¹. والتردد والضبابية في إصلاح سياسة الدعم (خاصة أسعار الطاقة ولاسيما مادة المازوت إذ رُفِعَ السعر ومن ثم حُفِضَ ومن ثم أُعيدَ رفعه)، الأمر الذي يعكس غياب أي استراتيجية واضحة ومحددة لإصلاح المالية العامة في هذا السياق². كما أن المؤشرات المالية المتعلقة بتنافسية الاقتصاد السوري تعكس تراجعاً ملموساً خلال السنوات الأخيرة، 2007-2010، ونتوقع أن تتراجع هذه المؤشرات، مثل فعالية السياسة الضريبية، والمعدل الإجمالي للضرائب، وعجز الموازنة التي كانت من نقاط الضعف الشديدة، مع مؤشرات هدر الأموال العامة، وشفافية السياسات الحكومية، وقوة أنظمة المحاسبة والرقابة³.

- 1 - قدرت وزارة المالية التهرب الضريبي بنحو 200 مليار ليرة سورية في عام 2009، ومن ثم تم نفي قيمة الرقم وتم تأكيد وجود التهرب وتتاميه إذ لا تتوافق نسبة الزيادة في الحصيلة الضريبية مع الزيادة في الناتج المحلي الإجمالي، وتشير دراسة أخرى إلى أن "التهرب الضريبي يراوح بين 10-15% من الناتج المحلي الإجمالي أي بحدود 200-300 مليار ليرة سورية. وأن العنصر المهم من حيث قياس حجم التهرب الضريبي سواء على مستوى الفعاليات والنشاطات الخاضعة للضريبة، أو تلك غير المكتشفة، وحجم القطاع غير الرسمي، والقصور الواضح في فعالية السياسة الضريبية في الحد من التهرب الضريبي وزيادة الالتزام الطوعي، ويكمن في قياس العبء الضريبي على القطاع الخاص من خلال نسبة الحصيلة من ضرائب الدخل والأرباح إلى مساهمة هذا القطاع في الناتج المحلي الإجمالي إذ بلغت 109% و 106%، 2005 و 2006 على الترتيب. انظر الموقع الرسمي للمؤسسة العربية السورية للأنباء، وكذلك تصريح السيد وزير المالية لجريدة البعث عن التهرب الضريبي، بتاريخ 9/ 2009، وكذلك الضابط، مدين: مرجع سبق ذكره ص 17.
- 2 - خلال السنوات الأخيرة ومنذ عام 2008 عُدلت أسعار المشتقات النفطية جميعها، وقد تضاعفت تقريباً، ومن أهمها سعر المازوت الذي يعدّ من أكثرها حساسية بسبب تأثيره في مستوى المعيشة مباشرة (كوقود للتدفئة) وأنه يستخدم في الصناعة والزراعات المروية، ومؤخراً (بتاريخ 15 تموز 2012) رُفِعَ سعر المازوت إلى 23 ليرة للتر الواحد، بعد أن كان سعره 20 ليرة، كان سعره بحدود 7 ليرات قبل أن يُرْفَع إلى 25 ليرة في منتصف عام 2008، ومن ثم تم تخفيضه إلى 20 ليرة في عام 2009، وتم تخفيضه مرة أخرى إلى 15 ليرة في عام 2011، ليرْفَع مرتين متتاليتين في عام 2012 من 15 إلى 20 ومن ثم إلى 23 ليرة. أمّا بالنسبة إلى أسعار الغاز المنزلي والبنزين فقد تمت مضاعفتها أيضاً خلال المدة ذاتها للتخفيف من أعباء الدعم.
- 3 - لمزيد من التفصيل انظر: المرصد الوطني للتنافسية: مؤشرات تنافسية الاقتصاد السوري 2010-2011. مأخوذ عن تقرير التنافسية العالمية الصادر عن المنتدى الاقتصادي العالمي ص 8. هيئة تخطيط الدولة.
ترتيب المؤشرات المالية بين دول العالم

2- قام صندوق النقد الدولي بإعداد سيناريو للمالية العامة في سورية¹، تضمن عدة بدائل تبين مدى قدرة الاقتصاد السوري على تحمل الدين العام في ظل الأوضاع المالية العامة. وقد جرى ذلك بناء على البيانات الفعلية للموازنة خلال المدة 2004-2008 شملت قيمة الدين وخدمته، والإيرادات المتوقعة وعجز الموازنة، فضلاً عن أوضاع الحساب الجاري، والنمو في الناتج المحلي الإجمالي والسياسات الاقتصادية المعمول بها في إطار الخطة الخمسية العاشرة. واستناداً إلى الإصلاحات الجارية التي تقوم بها الحكومة، ينبغي أن يظل الدين العام في مستويات قابلة للإدارة. ويتوقع ألا يرتفع الدين إلا بصورة محدودة، ليصل إلى نحو 25% من إجمالي الناتج المحلي بحلول عام 2014. أما تثبت العجز الأولي في حدود 5% من إجمالي الناتج المحلي، وهو المخرج الأولي لعام 2009، فمن شأنه زيادة نسبة الدين إلى نحو 30% بحلول عام 2014.

3- افترض السيناريو المذكور أنه في حال تعثر تنفيذ الإصلاحات، وهذا ما نتوقعه في ظل الظروف الراهنة وعلى نحو ما بينا من تنامي العجز بشكل حاد، فإننا نتفق مع ما يمكن أن تؤول إليه آفاق المالية العامة من تدهور بشكل كبير. "ويمكن على سبيل المثال أن يرتفع عجز المالية العامة ونسب الدين العام إلى نحو 50% من إجمالي الناتج المحلي نتيجة التأخر مدة طويلة في تنفيذ ضريبة القيمة المضافة، والعودة إلى تطبيق دعم صريح كبير على الوقود، وضعف الجهود لضبط الأجور وترشيد الإنفاق الرأسمالي"². ونرى أن يكون تأثير الأوضاع الراهنة سلبياً وبشكل كبير جداً في الميزانية العامة، الأمر الذي يجعلنا نتفق مع احتمال كبير لتحقيق السيناريو المذكور أعلاه بل يمكن أن يكون الوضع أكثر سوءاً بسبب تأثير الظروف الأمنية السائدة، والعقوبات الاقتصادية الدولية وعدم القدرة على الوصول إلى

اسم المؤشر	2010	2009
هدر الأموال العامة	93	87
الهدر في الإنفاق العام	73	58
عجز الموازنة العامة	98	95
الدين العام	54	45
تأثير الضرائب	67	34
المعدل الإجمالي للضرائب	76	69
معدلات التعريفية الجمركية	109	132

1 - وذلك في إطار مشاورات المادة الرابعة من ميثاق الصندوق، شباط 2010.

2 - صندوق النقد الدولي: تقرير خبراء الصندوق - مشاورات المادة الرابعة، الجمهورية العربية السورية، شباط 2010، ص 11. رابط الصندوق: www.imf.org

الأسواق المالية الدولية (كما سبقت الإشارة). فضلاً عن تنامي الشعور العام لدى المواطنين بعدم الرغبة في تسديد الضرائب والرسوم (وحتى فواتير الخدمات العامة من ماء وهاتف وكهرباء) في ظل الازدياد الكبير للسلوك غير المسؤول من قبل الحكومة في معالجة الأزمة. التي تجلت تداعياتها في تراجع الودائع المصرفية وتنامي السحوبات منها على نحو غير مسبوق الأمر الذي أدى إلى هبوط حاد في الاحتياطيات المصرفية، ومع ازدياد الأزمة وانتشارها تعثرت كثير من القروض وامتنع كثير من المقترضين عن السداد الأمر الذي دفع المصارف العامة إلى التشدد في منح القروض في المرحلة الأولى من الأزمة وفيما بعد توقفت عن منحها تماماً¹.

4- ومن أكثر الموضوعات خطورة استمرار المصرف المركزي بتمويل الإنفاق الحكومي مع تنامي الحاجة للإنفاق العام وقصور الإيرادات عن التمويل وتوقف التصدير تقريباً إذ تراجعت مصادر القطع الأجنبي، وقد اقتصر دور المصرف المركزي في التدخل بائعاً للقطع الأجنبي في سبيل المحافظة على سعر صرف الليرة من الانهيار التي خسرت أكثر من 40% من قيمتها خلال عام (على الرغم من أنها تدهورت أكثر من 100% من قيمتها في بعض الفترات)، الأمر الذي استنزف احتياطيات البلاد من القطع الأجنبي؛ إذ تشير بعض المصادر إلى أنها تغطي نحو ثمانية أشهر من المستوردات في أوائل عام 2012² مقارنة بتغطية المستوردات أكثر من سنتين في المدة المقابلة من العام السابق.

5- في ظل التراجع في التدفقات النقدية من الاستثمار جزئياً، ومن الائتمان التجاري، ومن القروض المصرفية. وفي مثل هذه الحالة فإن المصارف لا تعيد إقراض الأموال بل تلجأ إلى تعزيز احتياطياتها. وهكذا يبدي النظام المالي ككل طلباً متزايداً على النقد المركزي (العملة) وفي الوقت نفسه تراجعاً في مقدار الطلب على النقود المصرفية المحتفظ بها من قبل القطاع

1 - تم التوجيه من المصرف المركزي بهذا الخصوص في أيار 2011 (بحسب ما تداولته معظم الصحف المحلية) وقامت معظم بتوقيف الإقراض مع نهاية العام بسبب نقص السيولة، وفي مطلع العام الحالي تم إيقاف القروض بأشكالها كلها كتاب السيد وزير المالية رقم 39/ 2012 تاريخ 29/ 1/ 2012، ولم يبادر المركزي إلى تقديم أي حلول لذلك بل اقتصر دوره على التدخل في سوق الصرف للحد من تدهور سعر صرف الليرة السورية الذي قارب نحو 50% من قيمتها، وعلى تمويل الحكومة في ظل تدهور إيراداتها. كما أصدرت بضعة مراسيم تشريعية لتسوية الديون المتعثرة لدى مصارف القطاع العام في عامي 2011-2012.

2 - ضمان الاستثمار: آفاق الاقتصادات العربية لعام 2012. العدد الفصلي الأول يناير - مارس 2012. المؤسسة العربية لضمان الاستثمار وائتمان الصادرات. الكويت، ص 10.

غير المصرفي¹. وهكذا فإن العمليات التي يسلكها أي مصرف لاستعادة ملاءته من خلال استخدام التدفقات النقدية الناتجة عن خدمة القروض لعملائه عندما يقومون بتسديد أقساط ديونهم، عادة ما تكون تدريجية وبطيئة الأمر الذي يقلص بدوره من الائتمان الممنوح للقطاع غير المصرفي². وبذلك يتراجع النشاط الاقتصادي على نحو ملموس وإذا ما أخذنا بالحسبان النقطتين (1 و 3) المذكورتين للتو فإن الاقتصاد سيعاني من ركود عميق جداً في الوقت الذي سترتفع فيه الأسعار بسبب تجزئة الأسواق، والعقوبات المالية، وعدم استقرار سعر صرف الليرة، والاستمرار في تمويل الإنفاق العام عبر الإصدار النقدي في ظل غياب التمويل عبر الأسواق المالية.... وأنه في مثل هذه الحالات لكي نتصدى للركود العميق لا بدّ من تبني سياسات فعالة تديرها وتنفذها حكومة ذات مصداقية وعقلانية، وإذا كان هناك فوائض مالية مستقبلية متوقعة يمكن أن توازن العجز المالية الحالية. فإن هذا التوقع يحتاج بدوره إلى الإجماع السياسي اللازم لتنفيذ برنامج الموازنة عبر الزمن واحترام تحقيق ذلك. لأن أي تدابير مالية ومهما تكن مرتكزة إلى أي مدرسة فكرية لا تبدو ذات معنى ما لم تكن مرتكزة على قدر معقول من الاستقرار السياسي والاقتصادي والاجتماعي.

1- Axel Leijonhufvud: Out of the Corridor "Keynes and the Crisis". Cambridge Journal of Economics, 2009,33,741-757.doi 10.1093/cje/peb022. Advance Access Publication 29 May2009, P743.

2 - Leijonhufvud, P745.

مليار ليرة سورية		الجدول رقم (1) الميزانية العامة 2007-2012					البيان
2012	معدل 2011	*2011	*2010	2009	2008	2007	
952.0	806.0	455.0	427.0	410.0	370.0	330.0	الاتفاق الجاري المقدر
714.0	856.0	483.2	446.5	442.0	375.0	325.0	الاتفاق الجاري الفعلي
...	106.2	106.2	104.6	107.6	101.4	98.5	نسبة التنفيذ %
375.0	380.0	380.0	327.0	275.0	230.0	258.0	الاتفاق الاستثماري المقدر
281.3	291.0	291.0	249.0	212.0	173.0	195.0	الاتفاق الاستثماري الفعلي
75.0	76.6	76.6	76.2	77.1	75.2	75.6	نسبة التنفيذ %
1327.0	1186.0	835.0	754.0	685.0	600.0	588.0	مجموع الاتفاق الكلي المقدر
995.3	1147.0	774.2	695.5	654.0	548.0	520.0	مجموع الاتفاق الفعلي
278.5	454.5	454.5	400.5	331.3	308.5	263.9	الإيرادات المحلية المقترنة
69.6	227.3	295.0	393.3	378.9	365.0	301.6	الإيرادات المحلية الفعلية
25.0	50.0	64.9	98.2	114.4	118.3	114.3	نسبة التنفيذ %
21.8	53.9	60.3	59.6	63.1	74.4	65.6	النسبة من مجموع الإيرادات %
23.5	176.6	176.6	156.7	128.3	131.4	99.6	منه إيرادات متعلقة بالنفط
33.8	33.8	33.8	33.7	33.9	36.0	33.0	منه إيرادات متعلقة بالنفط %
10.4	162.3	162.3	133.8	126.1	88.6	74.2	منه ضرائب على الدخل والأرباح
15.0	31.1	31.1	28.8	33.3	24.3	24.6	منه ضرائب على الدخل والأرباح %
500.6	194.2	194.2	177.1	127.6	99.3	239.7	الإيرادات الاستثمارية المقترنة
250.0	194.2	194.2	266.5	222.0	125.9	158.2	الإيرادات الاستثمارية الفعلية
50.0	100.0	100.0	150.5	174.0	127.0	66.0	نسبة التنفيذ %
78.2	46.1	39.7	40.4	36.9	25.6	34.4	النسبة من مجموع الإيرادات %
779.1	648.7	648.7	577.8	458.9	407.8	503.6	مجموع الإيرادات المقترنة
319.6	421.5	489.2	659.8	600.9	490.9	459.8	مجموع الإيرادات الفعلية
-675.7	-725.6	-285.0	-35.7	-53.1	-57.1	-60.2	العجز الفعلي

المصدر: إعداد الباحث على ضوء بيان الحكومة المالي حول ميزانية 2012، الجدول رقم (1) من 3، ورقم (2) من 5، والجدول رقم (32) العمليات المنفذة في الموازنة العامة، الفقرة الرابعة لمصرف سورية المركزي لعام 2010. * تم إعداد التقديرات للبيانات الفعلية على ضوء وسطى نسب التنفيذ خلال السنتين 2008-2009 لعام 2010 وعلى أساس وسطى السنتين 2009 و2010، وكذلك معدل النمو، وبالنسبة لعام 2012 قد تم تقدير البيانات على ضوء قرار الحكومة رقم (1/17782) تاريخ 19/12/2011 القاضي بخفض الإنفاق بنسبة 25% بالنسبة لعام 2011. قرارات مجلس الوزراء بخصوص ترشيد الإنفاق وعدم تنفيذ أي مشروع استثماري جديد، وتوقعات الباحث على ضوء الظروف. تشمل هذه الإيرادات: الضريبة على أرباح الشركة السورية للنفط والاتوات، والضرائب على المنتجات النفطية، والفائض لدى الشركة السورية للنفط. وبالنسبة لبيانات 2011 و2012 المعدلة فهي معدة بحيث تظهر كامل الموارد النفطية ضمن الإيرادات وكامل العجز للنفطية وعجز الطاقة الكهربائية ضمن الإنفاق العام وكذلك الدعم التمويني، حسب ماورد في بيان الحكومة المالي لمشروع موازنة 2012 من 7.

الجدول رقم (2)
الميزانية العامة 2007-2012

ملايير ليرة ونسب مئوية								البيانات
2012	2011	*2011	*2010	2009	2008	2007	2018	
2493	2700	2700	2714	2519	2291	2018	الناتج المحلي الإجمالي الاسمي	
-7.7	...	-0.5	7.7	10.0	13.5	...	كثافة من الناتج المحلي %	
714.0	856.0	483.2	446.5	442.0	375.0	325.0	الاتفاق الجاري الفعلي	
28.6	31.7	17.9	16.5	17.5	16.4	16.1	كثافة من الناتج المحلي %	
-16.6	...	8.2	1.0	17.9	15.4	...	معدل التغير السنوي %	
281.3	291.0	291.0	249.0	212.0	173.0	195.0	الاتفاق الاستثماري الفعلي	
11.3	10.8	10.8	9.2	8.4	7.6	9.7	كثافة من الناتج المحلي %	
-3.3	...	16.9	17.5	22.5	-11.3	...	معدل التغير السنوي %	
995.3	1147.0	774.2	695.5	654.0	548.0	520.0	مجموع الاتفاقي الكلي الفعلي	
39.9	42.5	28.7	25.6	26.0	23.9	25.8	كثافة من الناتج المحلي %	
-13.2	...	11.3	6.3	19.3	5.4	...	معدل التغير السنوي %	
69.6	227.3	295.0	393.3	378.9	365.0	301.6	الإيرادات المحلية الفعالية	
2.8	8.4	10.9	14.5	15.0	15.9	14.9	كثافة من الناتج المحلي %	
-69.4	...	-25.0	3.8	3.8	21.0	...	معدل التغير السنوي %	
250.0	194.2	194.2	266.5	222.0	125.9	158.2	الإيرادات الاستثمارية الفعالية	
10.0	7.2	7.2	9.8	8.8	5.5	7.8	كثافة من الناتج المحلي %	
28.7	...	-27.1	20.0	76.3	-20.4	...	معدل التغير السنوي %	
319.6	421.5	489.2	659.8	600.9	490.9	459.8	مجموع الإيرادات الكلية الفعلي	
12.8	15.6	18.1	24.3	23.9	21.4	22.8	كثافة من الناتج المحلي %	
-24.2	...	-25.9	9.8	22.4	6.8	...	معدل التغير السنوي %	
-675.7	-430.1	-285.0	-35.7	-53.1	-57.1	-60.2	العجز الكلي الفعلي	
-27.1	-15.9	-10.6	-1.3	-2.1	-2.5	-3.0	كثافة من الناتج المحلي %	
57.1	...	698.3	-32.8	-7.0	-5.1	...	معدل التغير السنوي %	

صدر : الجدول رقم (1) وحسابات الباحث

قائمة المراجع

الكتب:

- 1- الضابط، مدين: السياسات المالية من منظور صندوق النقد الدولي والبنك الدولي والمصلحة الوطنية. جمعية العلوم الاقتصادية، ندوة الثلاثاء الرابعة والعشرون، دمشق 2011.
- 2- المهائني، محمد خالد: دور البيانات المحاسبية في عملية التخطيط المالي. جامعة دمشق، أطروحة دكتوراه. 1992.
- 3- هيئة تخطيط الدولة: الخطة الخمسية العاشرة.

الدوريات:

- 1- عالم المال: موازنة 2012 الأكبر في تاريخ سورية. العدد 25، تصدر عن وزارة المالية السورية.
- 2- ضمان الاستثمار: آفاق الاقتصادات العربية لعام 2012. العدد الفصلي الأول يناير- مارس 2012. المؤسسة العربية لضمان الاستثمار وانتمان الصادرات. الكويت. 2012.
- 3- القنديل: العدد 217، 1 تموز 2012، صحيفة أسبوعية تصدر في دمشق.
- 4- النشرة الربعية لمصرف سورية المركزي، دمشق 2010.
- 5- Axel Leijonhufvud: Out of the Corridor "Keynes and the Crisis". Cambridge Journal of Economics, 2009,33,741-757.doi 10.1093/cje/peb022. Advance Access Publication 29 May2009.

التشريعات والتقارير والقرارات الحكومية

- 1- السيد رئيس الجمهورية: الكلمة التوجيهية للحكومة بتاريخ 2012/7/26.
- 2- صندوق النقد الدولي: تقرير خبراء الصندوق - مشاورات المادة الرابعة، الجمهورية العربية السورية، شباط 2010، رابط الصندوق: www.imf.org.
- 3- قرارات مجلس الوزراء: رقم 1/12477 تاريخ 2011/9/4، ورقم 1/16440 تاريخ 2011/11/22، المتضمنان ضرورة ترشيد النفاق الجاري ووضع أولوية لتنفيذ المشاريع

- الاستثمارية. ورقم 15/17782 تاريخ 12/19 / 2011 المتضمن تخفيض الصرف بنسبة 25% من الاعتمادات المخصصة لموازنة 2012 بشقيها الجاري والاستثماري.
- 4- مديرية دعم القرار لدى رئاسة مجلس الوزراء السورية، تقرير المؤشرات التنموية الاقتصادية: www.syrialife.org.
- 5- هيئة تخطيط الدولة. المرصد الوطني للتنافسية: مؤشرات تنافسية الاقتصاد السوري 2010-2011. مأخوذ عن تقرير التنافسية العالمية الصادر عن المنتدى الاقتصادي العالمي.
- 6- وزارة المالية: بيان الحكومة المالي حول ميزانية 2012. ومجموعة القوانين المتعلقة بإصدار الموازنات العامة 2007-2012.
- 7- وزارة الاقتصاد والتجارة: مجموعة قرارات تسعير المحروقات.