

جمعية العلوم الاقتصادية السورية



ص.ب : 2979 - فاكس 2325462

هاتف : 2324427 - 2325461 - دمشق

موقع الجمعية على الأنترنت

<http://www.syrieneconomy.com>

ندوة الثلاثاء الاقتصادية الثانية والعشرون

حول بعض تداعيات

الأزمة الاقتصادية العالمية الراهنة

دمشق 2009/2/3 _ 2009/5/26

أدوات السياسة المالية في سورية

4

(قراءة في الموازنة العامة للدولة 2009)

2009/2/24

د. قحطان السيوفي

جمعية العلوم الاقتصادية السورية

ندوة الثلاثاء الاقتصادية الثانية والعشرون
حول بعض تداعيات الأزمة الاقتصادية العالمية الراهنة

أدوات السياسة المالية في سورية

وبعض تداعيات الأزمة المالية والاقتصادية العالمية الراهنة
(قراءة في الموازنة العامة للدولة 2009)

الدكتور

قحطان السيوفي

دمشق في 2009/2/24

مقدمة

إن من أهم التحديات التي تواجه مسألة التنمية في عصر العولمة، وخاصة في ظل الأزمة المالية العالمية الحالية، إيجاد الموارد العامة وتوجيهها في قنوات الإنفاق حسب أولويات الخطة من ناحية وتأمين متطلبات دور الحكومة التدخلية من ناحية أخرى بما في ذلك ضخ الأموال العامة في مفاصل القطاعات المالية والمصرفية المتأزمة،.. سيما وأن الحكومات أصبحت في ظل الأزمة الحالية مصدراً هاماً لرأس المال واللاعب الرئيسي لوقف انهيار النظام المالي العالمي، ومن هنا تبرز أهمية الدراسات على صعيد السياسات المالية للدول، وهذه الأخيرة تترجم بمجموعة من الإجراءات وآليات العمل عبر ومن خلال أدوات السياسة المالية وهي:

[الضرائب والرسوم _ القروض (الداخلية والخارجية) - الفوائض الاقتصادية - التمويل بالعجز - والإنفاق العام]

وتعتبر السياسة المالية وأدواتها جزءاً من السياسة الاقتصادية العامة، لأن تغير إيرادات الدولة ونفقاتها له تأثير مباشر على التوازن الاقتصادي العام أي أن المتغيرات المالية تؤثر على المتغيرات الاقتصادية والعكس صحيح.. آخذين بعين الاعتبار الأزمة المالية العالمية الحالية التي بدأت بالولايات المتحدة الأمريكية وتحولت إلى أزمة اقتصادية لتصبح بمثابة إعصار مالي واقتصادي يجتاح العالم ومن غير الممكن لأية دولة أن تكون خارج نطاق هذه الأزمة وانعكاساتها.. ولو بنسب متفاوتة.. مع الإشارة إلى أن أحد أسباب هذه الأزمة هو (النيلويراليه الاقتصادية) والفساد والجشع وتهميش دور الدولة والمؤسسات الرقابية على الاقتصاد وخاصة على الأنظمة المالية والمصرفية.

تتضمن المحاضرة عرضاً موجزاً للنشاط المالي العام في سورية، من خلال التعرف على دور أدوات السياسة المالية عبر الموازنة العامة للدولة باعتبار هذه الأخيرة تمثل الحاضنة الأساسية لعناصر وأدوات السياسة المالية والمحرك الرئيسي لتفعيل هذه السياسة.. من خلال رؤية لدور هذه الأدوات في سورية في إطار مفاهيم اقتصاد السوق الاجتماعي ومواجهة تداعيات الأزمة المالية والاقتصادية العالمية.

ومن خلال قراءة متأنية للموازنة العامة للدولة لعام /2009/ سنلقي الضوء على المكونات الرئيسية لهذه الموازنة، أي أدوات السياسة المالية ومدى تأثير هذه الأدوات على المتغيرات الاقتصادية الكلية وبالتالي على مجمل النشاط الاقتصادي من خلال السياسة الضريبية التي تؤثر على الادخار والاستثمار.. والإنفاق العام الذي يؤثر على الاستهلاك والطلب الكلي.. بالإضافة إلى أن الإعانات الحكومية ذات الطابع الإنتاجي التي تشجع الاستثمار وتساهم في زيادة حجم العرض الكلي..ناهيك عن دور السياسات التوسعية والانكماشية على كل من العرض والطلب الكلي

سنتضمن محاضرتنا دور أدوات السياسة المالية في معالجة الصعوبات التي تواجه عملية الإصلاح والتحديث الاقتصادي خاصة في ظل الأزمة المالية العالمية والتي تحولت إلى أزمة اقتصادية.. بدأت آثارها على الاقتصاد السوري بشكل محدود وتدرجي خلال عام /2009/

أدوات السياسة المالية في سورية :

- 1- الضرائب والرسوم
- 2- الفوائض الاقتصادية (إيرادات استثمارية)
- 3- القروض (داخلية وخارجية)
- 4- التمويل بالعجز
- 5- الإنفاق العام

ومن المفيد بداية أن نتساءل هل عرف الاقتصاد السوري سياسة مالية واضحة بالمفهوم العلمي والعملية منذ الاستقلال وحتى الآن؟؟ أم أن ذلك لم يتعد كونه جملة من الإجراءات المالية بعضها ذو طابع ضريبي أو اقتراضي دون أن ننسى المساهمات الكبيرة للقطاع العام الاقتصادي من خلال الفوائض الاقتصادية 0؟0 مع تزايد حجم الإنفاق العام لمواجهة التزامات وأعباء الدولة الاقتصادية والاجتماعية عبر سنتين عاماً ونيف 00 وسنعرض باختصار شديد أهم ملامح النظام المالي والاقتصادي في سورية منذ الاستقلال وحتى الآن من خلال أدوات المالية العامة :

النظام المالي الاقتصادي السوري في مرحلة ما بعد الاستقلال وحتى عام /1963/ اتسم بطابع الاقتصاد الرأسمالي بشكل عام ماعدا بعض الإجراءات ذات الطابع الاشتراكي في السنة الأخيرة من حكم الوحدة مع مصر

في عام /1963/ بدأت مرحلة التحول الاشتراكي .. و منذ عام /1970/ اعتمد نهج التعددية الاقتصادية. وخاصة في الثمانيات حيث شجعت الدولة القطاع المشترك والقطاع الخاص .. وصدر القانون رقم /10/ لعام/1991/ الذي أعطى مزايا وإعفاءات عديدة للقطاع الخاص .. واستخدمت أدوات السياسة المالية لخدمة هذا التوجيه ، وازداد حجم الإنفاق العام الممول من الضرائب وفوائض القطاع العام الاقتصادي ومن الإصدار النقدي .. كما استمر دعم السلع الأساسية الضرورية لحياة المواطنين .. وتقديم الخدمات المجانية وشبه المجانية في الصحة والتعليم والرعاية الاجتماعية .. وتم الاعتماد أكثر في التسعينات على إيرادات النفط الخام المصدر .

• في النصف الثاني من تسعينات القرن الماضي ظهرت حالات الركود في الاقتصاد السوري .. وتراجعت نسبة الإنفاق العام إلى الناتج المحلي الإجمالي من /25% / عام 1995 إلى /21,6% / عام 2000 وبالتالي كانت سياسة الإنفاق العام خلال السنوات الخمس الأخيرة من عقد التسعينات غير إيجابية وساهمت في تعميق حالة الركود الاقتصادي رغم زيادة الاحتياطات .. نتيجة ضغط الإنفاق العام حيث بلغ حجم

الاحتياطيات (355) مليار ل.س (المجموعة الإحصائية لعام /2001/) وعمدت الحكومة إلى اتخاذ إجراءات تقشفية .. وخفض الإنفاق العام الاستثماري وانخفضت نسبته إلى الناتج المحلي الإجمالي من /31 % / عام 1993 إلى /22 % / عام 2000 وكان لحالة الركود الاقتصادي وللإجراءات المالية الحكومية التقشفية أثر سلبي على تآكل الأجور وزيادة البطالة وانخفض معدل النمو الاقتصادي إلى ما يقارب الصفر عام 2000

• في حزيران عام 2000 أقر المؤتمر القطري التاسع لحزب البعث العربي الاشتراكي التوجهات العامة لعملية الإصلاح والتحديث الاقتصادي .. لزيادة الإنتاجية في القطاع العام والقطاع الخاص وإعطاء هذا الأخير مساحات أوسع في عملية التنمية المستدامة .. واتخاذ الإجراءات المالية والاقتصادية اللازمة لمواجهة ظاهرة العولمة .

كما أقر المؤتمر القطري العاشر لحزب البعث العربي الاشتراكي في عام/2005/ التحول إلى اقتصاد السوق الاجتماعي. . ومن الطبيعي والمفترض أن تنعكس هذا التوجهات على أدوات السياسة المالية السورية ومن خلالها على المتغيرات المالية باتجاه إيجاد مكونات سياسية ضريبية ذات بعد مالي واقتصادي تؤمن وفرة في الحصيلة المالية وعدالة .. تكون حافزاً جاذباً للاستثمارات ..بالإضافة إلى إيجاد مكونات سياسة إنفاق عام تساهم وتؤثر في حجم الطلب الكلي وزيادة الإنتاجية .. وتلبي متطلبات وحاجات التنمية المستدامة

- واليوم وبعد مرور ثمانية سنوات ونيف ..إلى أين وصلت أدوات السياسة المالية في سورية بأداء دورها المالي والاقتصادي ؟.. وما المطلوب لتفعيلها خاصة ونحن ككل دول العالم ، نواجه أزمة مالية واقتصادية عالمية حادة .. وإن كانت انعكاساتها على اقتصادنا الوطني لا تزال محدودة ؟؟
- سنحاول من خلال قراءة موجزة لمكونات الموازنة العامة للدولة لعام /2009/ إلقاء الضوء على أثر المتغيرات المالية على مجمل النشاط الاقتصادي من خلال أدوات السياسة المالية التي تتضمنها الموازنة العامة كخطة مالية سنوية من ناحية ومدى ارتباطها بمجمل مكونات الاقتصاد الكلي من ناحية أخرى .. آخذين بعين الاعتبار ما يلي :

- إن الموازنة العامة للدولة عام /2009/ تم البدء بإعداد مشروعها من بداية النصف الثاني من عام /2008/ أي قبل الانفجار الفعلي والمدوي للأزمة المالية العالمية المنتصفة في منتصف أيلول عام /2008/ والأزمة مرشحة للتفاقم بعد أن تحولت إلى أزمة اقتصاد حقيقي رغم أن الموازنة العامة أقرت من قبل السلطة التشريعية في الأيام الأخيرة من عام/2008/

- إن الأزمة المالية والاقتصادية العالمية بدأت تؤثر بشكل محدود جداً وتدرجي على الاقتصاد السوري .. وقد ذكر بيان الحكومة المالي المقدم إلى مجلس الشعب

حول موازنة عام /2009/ أن الأزمة العالمية سيكون لها آثار على الاقتصاد السوري ولكن بنسب أقل بالمقارنة مع غيرنا من دول المنطقة .

- مدى مراعاة مكونات الموازنة العامة للدولة لعام /2009/ للمؤشرات الواردة في الخطة الخمسية العاشرة .. ومدى انسجام أرقام هذه الموازنة مع مجمل مكونات الاقتصاد الكلي ..

نعرض بداية بعضاً من المؤشرات الإجمالية التي تعكس جانباً من التوجهات الإستراتيجية للموازنة العامة لعام 2009 كخطة مالية سنوية عامة للدولة .

1- ارتفعت نسبة مجموع الموارد المحلية الى الناتج المحلي الإجمالي بسعر السوق من (17,8 %) عام 2008 إلى (19 %) عام 2009

2- العجز المقدر في موازنة عام /2009/ يقارب /226/ مليار ل0س أي بنسبة 33 % من إجمالي الموازنة العامة مقابل (192) مليار ل0س عام /2008/ أي بنسبة (32 %) من حجم الموازنة

3- مؤشر زيادة إجمالي الموازنة العامة للدولة خلال السنوات الثلاث الأخيرة

2009	2008	2007	2006
% 14.5	% 2	% 19	% 8

4- مؤشر نسبة إجمالي النفقات الجارية والنفقات الاستثمارية إلى إجمالي الموازنة العامة للدولة

2009	2008	2007
% 59.9	% 63	% 56.4
% 40.1	% 37	% 43.6
% 100	% 100	% 100

5- زادت اعتمادات الإنفاق الجاري في عام 2009 عنها في عام 2008 بنسبة (10.81%) في حين كانت نسبة الزيادة في عام 2008 عنها في عام 2007 بنسبة (12.1 %)

6- زادت أرقام الإنفاق الاستثماري في عام 2009 بنسبة (19.56%) عنها في عام 2008 في حين سجلت أرقام اعتمادات الإنفاق الاستثماري في عام 2008 تراجعاً رقمياً عنها في عام 2007 بنسبة (10.8%) سالباً .

وبالمقابل لا بد أن نأخذ بعين الاعتبار الظروف المحلية والإقليمية والدولية التي أثرت وتؤثر على الاقتصاد السوري وهي :

- الأزمة المالية والاقتصادية العالمية .
- الظروف المناخية الصعبة وتأثيرها السلبي على القطاع الزراعي بشكل خاص .

- ما يتحمله الاقتصاد السوري نتيجة وجود عدد كبير من الأخوة العراقيين في سورية .

الإيرادات العامة :

كما هو معلوم فإن الدخل القومي هو المصدر الرئيسي للإيرادات العامة , وتصنف هذه الإيرادات في سورية ضمن خمسة أبواب من الموازنة العامة للدولة :

(الإيرادات الجارية) (إيرادات استثمارية)	الباب السادس : الضرائب والرسوم
	الباب السابع : بدل الخدمات
	الباب الثامن : إيرادات متنوعة
	الباب التاسع : الفوائض الاقتصادية (إيرادات استثمارية)
الباب صفر : الإيرادات الاستثنائية (القروض:داخلية وخارجية والمأخوذ من الاحتياطي)	

وتشير قراءة الأرقام المقدرة للإيرادات العامة في موازنة عام /2009/ إلى ما يلي :

- * بلغت الإيرادات الجارية المقدرة لعام /2009/ مبلغ (459) مليار ل0س أي بزيادة /12.5 % / عن الإيرادات الجارية في عام /2008/ في حين سجلت الإيرادات الجارية في عام /2008/ تراجعاً بنسبة /18.8 % / عنها في عام /2007/ 0
- بلغت الإيرادات الضريبية المقدرة (الأبواب السادس والسابع والثامن) /317/ مليار ل0س من عام/2009/ مقابل /299/ مليار ل0س عام /2008/ أي بزيادة نسبتها (6 %)
- * قدرت الضرائب والرسوم المباشرة في موازنة عام/2009/ (195) مليار ل0س مقابل (176) مليار ل0س عام /2008/ أي بزيادة (10.8 %) في حين أن نسبة الزيادة كانت (8 %) في عام/2008/ عنها في عام /2007/ 0

بالنسبة للضرائب والرسوم غير المباشرة

فقد زادت بنسبة (4.8%) في عام 2009 عنها في عام 2008 في حين كانت الزيادة عام 2008 (23%) عنها في عام 2007 .

وبالمقابل فإن تحديث تشريعات الضرائب على الدخل الذي تم في السنوات الأخيرة يعتبر خطوة ايجابية وهامة على طريق الإصلاح الضريبي وتضمنت إنهاء العمل بإعفاءات كثيرة كانت ممنوحة بنصوص تشريعية تم إلغاؤها 00 ويفترض أنها انعكست ايجاباً على حصيلة الإيرادات الضريبية وخاصة حصيلة الضرائب المباشرة التي تعتبر مؤشراً للعدالة الضريبية 00 وبالتحديد ضرائب دخل القطاع الخاص الذي استحوذ على مساحات واسعة من النشاط

الاقتصادي ويساهم بنسبة أكثر من (65 %) من الدخل القومي 00 وبالتالي كان يجب أن تتعكس حصيلة مساهمته في الإيرادات الضريبية بما يتناسب وحجم مساهمته في الدخل القومي 0

• أما بالنسبة لإيرادات الشركات النفطية لعام /2009/ قدرت بـ /110/ مليار ل.س أي ما يقارب (24.1 %) من إجمالي الإيرادات المحلية المقدرة في موازنة هذا العام وهي موزعة بين ضرائب دخل أرباح (إيرادات جارية) وفوائض الموازنة (إيرادات استثمارية) مع الإشارة إلى أن موازنة عام /2009/ اعتمدت أسعار النفط الخام بـ /51/ دولار لبرميل النفط للخفيف و/42/دولار الثقيل 0بالمقابل بلغت خسارة شركة محروقات (229) مليار ليرة سورية عام 2009 يقابلها (252) مليار ليرة سورية خسارة عام 2008 وكان من المفروض أن ينعكس موضوع إعادة النظر بأسعار المشتقات النفطية والإجراءات التابعة وأيضاً انخفاض أسعار النفط الخام عالمياً: إيجابياً على شركة المحروقات مما يتطلب في رأينا المزيد من التدقيق المحاسبي والمالي بالموضوع التشابكات المالية وخاصة ما يتعلق منها بشركة محروقات سيما وأن أسعار النفط انخفضت عالمياً بشكل كبير في الثلث الأخير من عام 2008 ولا تزال . . .

جدول يوضح تقدير الإيرادات الجارية المحلية في موازنة عام 2009

مقارنة بموازنة عام 2008

(الأرقام بملايين الليرات السورية)

البيان	2009	عام 2008
الضرائب والرسوم المباشرة	195941	176471
الضرائب والرسوم غير المباشرة	44699	42797
مجموع الضرائب والرسوم (الباب السادس)	240640	219268
بدلات الخدمات وإيرادات أملاك الدولة واستثماراتها العامة (الباب السابع)	47484	46617
الإيرادات المتنوعة (الباب الثامن)	29200	33306
مجموع الضرائب والرسوم	317324	229191
فروقات الأسعار	14000	9306
الإجمالي	331324	308497

ومن المفيد هنا أن نشير إلى العبء الضريبي وأهميته كمؤشر يمثل نسبة الإيرادات الضريبية إلى الناتج المحلي الصافي بالأسعار الجارية لأنه يعبر عن مدى التوازن في الدخل القومي وإمكانية تحقيق الاستقطاعات

الضريبية من هذا الدخل لتمويل الأعباء والالتزامات الجارية المترتبة على الدولة كما يعبر عن المقدرة التكلفة الفردية التي ترتبط بفكرة العدالة في توزيع العبء الضريبي .

جدول يبين العبء الضريبي في سورية

2009	2008	2007	1996	1990	1986	1981
%12.9	%11.2	%11.1	%9.1	%8.6	%19	%10.3

المصدر : المجموعة الإحصائية - المكتب المركزي للإحصاء

علمًا بأن العبء الضريبي في الدول الصناعية المتقدمة يبلغ حالياً 27% في فرنسا و 29% في بريطانيا

ولابد هنا من القول أنه بعد صدور التشريعات الضريبية الحديثة وتطبيقها من الضروري الاستمرار في الجهود الجادة لإعداد وتطوير الكفاءات الفنية والإدارية للإدارة الضريبية للوصول إلى نظام ضريبي متطور يحقق العدالة في التكاليف ووفرة في الحصيلة ويضع حداً للتهرب والتهريب الضريبي الذي يستنزف قسماً هاماً من الموارد العامة وفي رأينا أن وضع سياسة ضريبية عادلة يتطلب أيضاً معرفة مسبقة : بالفئات الاجتماعية التي ستكون مصدراً للاقتطاعات الضريبية . . والحجم التقريبي المطلوب لهذه الاقتطاعات والوسائل الكفيلة بتحقيقها على ضوء الواقع الاقتصادي والاجتماعي .

الإيرادات الاستثمارية :

تشكل الإيرادات الاستثمارية في موازنة عام /2009/ من فوائض الموازنة في مؤسسات وشركات القطاع العام فقط نظراً لان فوائض السيولة تحتفظ بها المؤسسات والشركات العامة سداً لإحكام القانون المالي الأساسي للدولة رقم/54/ لعام 2006/ 0

وقدرت فوائض الموازنة لعام /2009/ بمبلغ /116/ مليار ل0س كما قدرت فوائض الموازنة لدى الجهات العامة النفطية بمبلغ /183/ مليار ل0س يقابله خسارة لدى شركة محروقات/229/ مليار ل0س ناتجة عن بيع المشتقات النفطية بأقل من تكلفة إنتاجها أو استيرادها (حسب بيان الحكومة المقدم إلى مجلس الشعب حول موازنة عام /2009/) 0

علمًا بأنه توجد حوالي /260/ مؤسسة وشركة عامة يعاني معظمها من صعوبات ومشاكل معروفة على صعيد الإدارة والتمويل والإنتاج والتسويق 00 منها /14/ شركة عامة يتقاضى عمالها رواتبهم من وزارة المالية 00 وبالمقابل هناك أكثر من /15/ مؤسسة وشركة عامة تحقق فوائض تقارب/100/ مليار ل0س نذكر منها الشركة السورية للنفط - المصرف

التجاري السوري - المؤسسة العامة للاتصالات - المؤسسة العامة للتبغ - المصارف العامة الأخرى - المؤسسة العامة للتأمين والمعاشات 00

جدول مقارنة الإيرادات الاستثمارية لعام /2008 و 2009 /
(المبالغ بملايين الليرات السورية)

البيان	2009	2008
الفوائض الاقتصادية	116702	90318
فوائض البلديات تمويل ذاتي	9816	8092
إيرادات الفنادق التي تملكها الدولة	1100	893
المجموع	127518	99303

الإنفاق العام :

يغطي الإنفاق العام أنشطة الدولة المختلفة بشقيها الجاري والاستثماري وبأبعادها المالية والاقتصادية والاجتماعية و السياسية 00 لان النفقة العامة بمفهومها الحديث أصبحت من أهم أدوات السياسة المالية والاقتصادية والاجتماعية يتم من خلالها إعادة توزيع جزء من الثروة 00 وتحويل لجزء هام من القوة الشرائية من فئة أو شريحة إلى أخرى داخل المجتمع الواحد 0 بحيث أصبح للنفقة العامة دور في توجيه بعض فروع الاقتصاد وتنفيذ برامج التنمية 00 و يعتبر الإنفاق العام أداة هامة تساهم في تفعيل الطلب الإجمالي في الاقتصاد الوطني كما يؤثر على التصدير وعلى الدعم الاقتصادي والاجتماعي وقد أثبتت الأزمة المالية والاقتصادية العالمية الحالية ضرورة وأهمية تدخل الحكومة من خلال الإنفاق العام لتصحيح الخلل في الأسواق المالية بشكل خاص وفي الشأن الاقتصادي بشكل عام .

وتشير القراءة التحليلية للأرقام المقدرة للإنفاق العام في موازنة عام 2009 إلى ما يلي:

* موزعة بين أرقام الإنفاق العام الجاري تمثل (59.9 %) وأرقام الإنفاق الاستثماري (40.1 %)

* ثمة زيادة في اعتمادات الأجور والرواتب (الإنفاق جاري) في القطاع الإداري بنسبة (27.2 %) في موازنة عام /2009/ علماً بأن كتلة الرواتب والأجور في موازنة عام /2009/ تشكل نسبة (35.4 %) من اعتمادات الإنفاق الجاري أي أكثر من ثلث هذه الاعتمادات 0

* **النفقات التحويلية** في موازنة عام/2009/ تشكل (14.2 %) من إجمالي اعتمادات الإنفاق الجاري وهي تغطي الالتزامات الحكومية لدفع الإعانات والدعم لبعض الجهات العامة الخدمية 00 بالإضافة لتسديد مساهمات الحكومة في المنظمات العربية والدولية 0

* تشكل اعتمادات الديون والالتزامات واجبة الأداء (19.95) من اعتمادات الإنفاق الجاري لتسديد خدمات الدين العام وبعض قطاعات الأمان الاجتماعي 0

على صعيد الإنفاق العام الاستثماري :

يلاحظ أن موازنة عام /2009/ أعادت اعتماد توجه قائم على تأكيد أهمية تدخل الحكومة الإيجابي لتنفيذ المزيد من المشاريع الاستثمارية خدمية وإنتاجية بعد أن تراجع حجم الإنفاق الاستثماري في موازنة عام /2008/ عنه في موازنة عام /2007/ 00 و هذا التوجه بزيادة الإنفاق الاستثماري جاء تنفيذاً لتوجيهات السيد رئيس الجمهورية الدكتور بشار الأسد في اجتماعه الأخير مع الحكومة في المبنى الجديد لرئاسة مجلس الوزراء وقبل انفجار الأزمة المالية العالمية حيث أكد على المحاور الرئيسية التالية:

1- الزراعة هي الأصل في الأمن الغذائي 0

2- الأولوية في الاستثمارات للزراعة والصناعة التحويلية والسياحة 0

3- أمام المتغيرات الاقتصادية الدولية ضرورة تدخل الحكومة الإيجابي لتأمين المستلزمات الأساسية للمواطنين

بأسعار مستقره 0

وهذه التوجهات الإستراتيجية يجب أن تكون دليل عمل لكل الخطط والبرامج الاقتصادية في هذه المرحلة بما في ذلك أدوات السياسة المالية .

• وهكذا زادت اعتمادات الإنفاق العام الاستثماري في موازنة عام /2009/ إلى (275) مليار ل0س وبنسبة زيادة (19.6%) من إجمالي اعتمادات الإنفاق الاستثماري لعام /2008/ البالغة (230) مليون ل0س في حين كانت اعتمادات المشاريع الاستثمارية في عام /2007/ مبلغ (258) مليار ل0س مما يعني أن الإنفاق العام الاستثماري تراجع في عام /2008/ عنه في عام /2007/ بنسبة (10.9%) 00 وكان هذا التوجه في عام /2008/ القائم على تخفيض الإنفاق العام الاستثماري نتيجة إعطاء مساحات أوسع للقطاع الخاص في مجال الاستثمارات ونرى أن إعادة الأخذ بزيادة الإنفاق العام الاستثماري في موازنة عام /2009/ يعتبر توجهاً إيجابياً لمواجهة تداعيات الأزمة المالية والاقتصادية العالمية وأيضاً لمواجهة الظروف المناخية.

• وزعت الاعتمادات الاستثمارية في موازنة عام /2009/ بنسبة (38.7%) لقطاعات الإنتاج السلعي (زراعة - صناعة - ري 00) و (40.6%) للخدمات كما خصص نسبة (20.7%) كاعتمادات احتياطية للمشاريع الاستثمارية (55.7) مليار ل0س مع الإشارة إلى أن زيادة حجم الموازنة العامة للدولة وزيادة العجز 00 يشكل نقطة مثيرة للجدل 00 ولكنها في رأينا تمثل عاملاً ذو طابع إيجابياً كما اشرنا وكما سنوضح لاحقاً 00

جدول توزيع اعتمادات موازنة عام /2009/ للاتفاق الجاري والاستثماري حسب التوزيع الوظيفي للموازنة

العامة للدولة

(الأرقام بمليارات الليرات السورية)

النسبة المئوية	مجموع الاعتمادات	النسبة المئوية	اعتمادات المشاريع	النسبة المئوية	اعتمادات الإنفاق	البيانات

	الجارية والاستثمارية		الاستثمارية		الجاري	
	340427	%27.35	75.3	%64.7	265.2	الخدمات الجماعية والاجتماعية والشخصية
	262.9	% 52	143.0	%29.2	119.8	الخدمات الاقتصادية
	81.7	%20.65	56.7	%6.1	25	اعتمادات غير موزعة
-	25	-	-	-	25	مساهمة الدولة في تثبيت الأسعار
	1	-	1	-	-	رؤوس الأموال لجهات القطاع العام الاقتصادي
% 100	685	%100	275	%100	410	المجموع

تطور النفقات العامة الجارية والاستثمارية في الموازنة العامة للدولة
في سورية

(الأرقام بملايين الليرات السورية)

المجموع	النفقات الاستثمارية		النفقات العادية الجارية		السنة المالية
	النسبة	المبلغ	النسبة	المبلغ	
30480	%45	13779	%55	16701	1981
41822	%43	17508	%57	24314	1987
155416	%43.5	67846	%56.5	87870	1995
275400	%47.9	132000	%52.1	143400	2000
431400	%35.7	154300	%64.3	277000	2005
493700	%35.8	176500	%64.2	317200	2006
585000	%43.6	258000	%56.4	330000	2007
600000	%37	230000	%63	37000	2008
685000	%40.5	275000	%59.5	410000	2009

الملاحظ تراجع نسبة الإنفاق العام الاستثماري في سنوات 2005 ، 2006 ، 2008 وعاد ليرتفع في عام 2009 .

القروض (الداخلية والخارجية)

أحد أدوات السياسة المالية الفعالة لتمويل الإنفاق الاستثماري والمشاريع الإنتاجية وأحياناً في حالات محدودة جداً لتمويل الإنفاق الاستهلاكي الجاري بهدف زيادة الطلب الكلي عن الضرورة 00 وهي أيضاً تؤثر على توزيع العبء المالي العام بين فئات الشعب وأجياله القادمة كما تؤثر على مستوى الدخل القومي وأسلوب توزيعه وتساهم في تحقيق التناسق والربط بين السياستين المالية والنقدية بسبب تأثيرها أيضاً على الطلب الفعّال 00 وعلى كمية النقد المتداول 00 مع الإشارة إلى علاقة السياسة الائتمانية بالسياسة الضريبية وسياسة الإنفاق العام 00 حيث يتوجب أحياناً على الحكومة زيادة الضرائب لسداد بعض القروض العامة 00 ويتوقف أثر كل قرض على مصدره ، وعلى المشاريع التي يمولها وعلى كونه قرصاً داخلياً أو خارجياً 0

القروض الداخلية في سورية :

مصدرها المصرف المركزي و المصارف المتخصصة بالإضافة إلى حصيلة شهادات الاستثمار واكتتاب المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي بإسناد الدين العام 0 وأخيراً صدر قانون إصدار سندات الخزينة العامة كأحد الخيارات القائمة كبديل للتمويل بالعجز عن طريق الاقتراض من المصرف المركزي كما كان قائماً في السابق ونأمل أن ينفذ قريباً .

القروض الخارجية :

إن عدم كفاية الإيرادات العامة بالقطع الأجنبية لتمويل مشاريع استثمارية يدفع الحكومة للاقتراض الخارجي بالإضافة إلى الحاجة للتكنولوجيا العالمية غير المتوفرة محلياً 0

- بلغت ديون سورية الخارجية حتى بداية عام /2001/ (22.7) مليار دولار وكانت يومها تمثل /127% / من الناتج الإجمالي 00 وفي موازنة عام /2009/ قدرت القروض الخارجية بـ (12.29) مليار ل0س مقابل /10.6/ مليار ل0س عام 2008

وعلى الصعيد العملي قامت سورية بتسديد معظم الديون الخارجية بما في ذلك الديون المستحقة لصالح الاتحاد السوفيتي السابق وتعتبر سورية حالياً من أقل دول العالم مديونية وتبلغ نسبة الدين العام الداخلي والخارجي 35% من الناتج المحلي الإجمالي وبالتالي فإن ثمة هامش إضافي تستطيع الحكومة من خلاله الاقتراض داخلياً وخارجياً لتمويل مشاريع التنمية وليس لتمويل الإنفاق العام الجاري .

تأسيساً على ما تقدم نخلص إلى الاستنتاجات التالية:

- إن أهم ما أفرزته الأزمة المالية العالمية تركيز الجهود على إعادة هيكلة النظام المالي العالمي بعد عقود من الإيمان المطلق بنظام السوق المفتوح وآليات الاقتصاد الحر بالإضافة إلى أهمية التركيز على دور الحكومات

التدخل الإيجابي لحماية وتفعيل النشاط الاقتصادي وخاصة إعادة التفكير حول دور هذه الحكومات في قطاع الخدمات المالية .

- إن ظاهرة زيادة إجمالي الموازنة العامة للدولة في سورية لعام 2009 بنسبة (14.3%) عن العام السابق يشير إلى التوجه لزيادة الإنفاق العام وينسجم مع المتغيرات الاقتصادية العالمية في ضوء الأزمة المالية الدولية .
- إن زيادة اعتمادات الإنفاق العام الاستثماري في عام 2009 بنسبة (19.6%) عنه في عام 2008 يؤكد على التوجه أيضاً لتشجيع وتوسيع الاستثمار العام رغم أن عام 2008 شهد انخفاضاً في حجم الإنفاق الاستثماري العام عن عام 2007 وفي رأينا إن إعادة الأخذ بزيادة اعتمادات الإنفاق الاستثماري العام يشكل **توجهاً إيجابياً** في ظل الأزمة المالية والاقتصادية العالية والظروف المناخية التي تشهدها سورية
- يلاحظ أن زيادة حجم الموازنة العامة لعام 2009 رافقها **زيادة في عجز هذه الموازنة الذي وصل إلى (226) مليار ليرة سورية أي بنسبة (9.25%)** من الناتج المحلي الإجمالي بسعر السوق المقدر بـ (2430) مليار ليرة سورية ، ونسبة (33%) من إجمالي حجم موازنة عام 2009 وبالرغم من الجدل والقلق الذي تثيره ظاهرة عجز الموازنة العامة إلا أن هذه الظاهرة ليست سلبية بالمطلق لأسباب عديدة منها :
- ليس من الضروري إن ترتبط سياسة الإنفاق العام بالإيرادات العامة و من المفيد ربطها باحتياجات التنمية وأفاق النمو وحاجات المجتمع والدفاع ونرى أن مثل هذا التوجه إيجابي شريطة التركيز على الإنفاق الإنتاجي.
- إن أرقام العجز لا تتحقق عادة بالكامل لأن بعض الاعتمادات لا تصرف بالكامل ولأن ثمة فرص كبيرة لزيادة الإيرادات العامة الفعلية : نذكر على سبيل المثال إن رقم العجز الفعلي في موازنة عام 2007 انخفض بمعدل (57%) عن العجز المقدر بعد تنفيذ الموازنة العامة لتلك السنة .و تشير الأرقام الأولية لتنفيذ الموازنة العامة للدولة لعام 2008 إلى انخفاض رقم العجز الفعلي لذلك العام بنسبة تقارب (50%)
- إن موازنة عام 2009 تشير إلى تراجع الإيرادات العامة التي مصدرها القطاع العام الاقتصادي (ضرائب وفوائد اقتصادية) في ظل الظروف الصعبة التي يعيشها القطاع العام . . كما أن إيرادات الضرائب التي مصدرها القطاع الخاص لم تحقق الزيادة المتوقعة بعد تطبيق التشريعات الضريبية التي صدرت في السنوات الأخيرة لأسباب عديدة منها التهريب والتهرب الضريبي وعدم اكتمال إعداد تأهيل وإعادة تأهيل الإدارة الضريبية .
- إن ظاهرة زيادة الإنفاق العام وخاصة الاستثماري منه على أهميتها وضرورتها يجب أن تدرس وتطبق بدقة في إطار ضوابط ومعايير محددة والإقلال من الإنفاق غير الإنتاجي مع الأخذ بأساليب تقدير وتوزيع النفقات المعتمدة على مبدأ عقلته **الإنفاق العام وترشيده ، والنظر للنفقة العامة ليس فقط ببعدها المالي وإنما أيضاً ببعدها الاقتصادي والاجتماعي والسياسي .**
- في ظل تزايد مهام الدولة في مرحلة الانتقال إلى اقتصاد السوق الاجتماعي وفي ظل الأزمة المالية العالمية فإن التدخل الإيجابي للحكومة في الشأن الاجتماعي والاقتصادي مسألة هامة وتحتاج لموارد عامة كبيرة خاصة مع تراجع الموارد التي مصدرها القطاع العام الاقتصادي ووجود تهرب وتهريب ضريبي كبير من القطاع الخاص والقطاع غير المنظم فالدولة القوية والقادرة في يومنا هي التي تملك موارد عامة كبيرة. . . وقد عمدت معظم

دول العالم لزيادة حجم موازنتها العامة لمواجهة تداعيات الأزمة المالية العالمية ... اليابان مثلاً وضعت أكبر موازنة عامة في تاريخها للسنة المالية التي تبدأ في 2009/4/1 بمبلغ (88.5) تريليون ين .

• إن بعض الاستثمارات غير المنتجة للقطاع الخاص وخاصة في قطاع العقارات أخذت طابع المضاربات وأدت إلى ارتفاع في أسعار العقارات وأيضاً إلى بطء في نمو الناتج المحلي وتخفيض فاعلية الاستثمار .

• إن التنسيق بين الإجراءات المالية والنقدية لم يصل بعد إلى المستوى المطلوب حتى الآن سيما وأن الإجراءات النقدية لم تتمكن من التحكم بالكتلة النقدية وبشكل فعال وهناك كتلة من العملات الأجنبية في السوق المحلية غير معروفة بدقة وقد تؤدي إلى زيادة في الضغوط التضخمية وتحتاج لمعالجة .

كما أن سعر الفائدة استخدم لتعديل التركيب الهيكلي للودائع بغض النظر عن أثره على الاستثمار والتضخم . . . ويتضح ذلك من خلال تغير تركيبة الودائع لصالح الودائع طويلة الأجل 00 بالإضافة إلى ذلك تم استخدام سعر الفائدة لتحقيق أهداف نقدية دون ربطه بالاستقرار السعري 0

أخيراً . . لقد أثبتت الأحداث السياسية الإقليمية والدولية صحة التوجهات السياسية لسورية وأكدت دورها المحوري الفاعل كقوة أساسية إقليمية رغم الضغوط السياسية والاقتصادية الخارجية الظالمة التي تعرض لها الوطن . لذلك ومن أجل تعزيز صمودنا الوطني والقومي وللمواجهة تداعيات الأزمة المالية والاقتصادية العالمية ، اقترح سلة من الإجراءات العملية من خلال أدوات السياسة المالية التي تشكل الموازنة العامة للدولة حاضنتها الأساسية 0

أولاً : أمام الأزمة المالية والاقتصادية العالمية تؤكد على تعزيز دور الدولة التدخلية الإيجابي وزيادة الموارد العامة لتتمكن الدولة من القيام بمهامها . . بما في ذلك تعزيز شبكات الأمان الاجتماعي 0

ثانياً : إن موضوع زيادة الموارد العامة والتي مصدرها أصلاً الدخل القومي يجب أن تعالج كمسألة وطنية جماعية ومن خلال التعاون الإيجابي بين الإدارة الحكومية والفعاليات الاقتصادية والمنظمات الأهلية من خلال :

* العمل الوطني لتحسين مستوى الثقافة والوعي الضريبي ومن خلال حملة وطنية إعلامية 0

* مكافحة التهريب والتهرب الضريبي بأشكاله المختلفة وخاصة في مجال ضرائب دخل الأرباح الحقيقية للقطاع الخاص الذي تجاوزت مساهمته في الدخل القومي بنسبة 65% وبالتالي يفترض أن تكون مساهمة القطاع الخاص في الإيرادات العامة تتناسب مع مساهمته في الدخل القومي

* مكافحة التهريب والتهرب من الرسوم الجمركية من خلال البيانات الجمركية ومن المفيد إعادة هيكلة المؤسسة الجمركية وتحديثها من النواحي التشريعية وآليات العمل وتبسيطها من خلال الأتمتة 0

* الاستمرار في العمل على إيجاد إدارة ضريبية ومالية كفؤة وشفافة ومنح العاملين حوافز مناسبة 0

* محاربة كل أشكال الهدر و التسيب و الفساد في الجهات العامة مهما كان موقعه وشكله

* إعادة النظر بمنظومة الضرائب والرسوم غير المباشرة باتجاه إحداث ضريبة على القيمة المضافة تعفى منها المواد الأساسية الضرورية لحياة المواطنين .

ثالثاً : المبادرة وبالسرعة الكلية , لمعالجة الصعوبات والمشاكل التي تواجه القطاع العام الاقتصادي لاستعادة دوره الايجابي في خلق قيم مضافة وفرص عمل ورفد الموازنة العامة للدولة بإيرادات جارية (ضرائب) وإيرادات استثمارية (فوائض اقتصادية) 0

رابعاً : الأخذ بسياسة إنفاق عام توسعيه في مجال الاستثمارات العامة لتتمكن الدولة من مواجهة تداعيات الأزمة المالية العالمية 00 والظروف المناخية الصعبة واحتمالات تباطؤ نشاط القطاع الخاص بشكل عام بما في ذلك احتمال تباطؤ استثماراته . . ونرى في هذا المجال ما يلي :

1_ زيادة الإنفاق العام الاستثماري :

خاصة وأن التكلفة الفعلية لمشروعات الحكومات في ظل الأزمة الاقتصادية العالمية هي أقل منها في فترة الازدهار الاقتصادي حيث تكون هناك في الحالة الأخيرة منافسة حادة على المواد وعلى القوى العاملة الماهرة وعلى رأس المال . . . وتكون هذه العوامل متوفرة ورخيصة في ظل الأزمة الاقتصادية 00

2_ زيادة اعتمادات بعض فروع باب النفقات التحويلية في الموازنة العامة (نفقات جارية) :

- تقديم إعانات مادية للصناعات التصديرية حتى تتمكن من المنافسة في الأسواق العالمية
- إعفاء المواد الأولية المستوردة الداخلة في الصناعات التصديرية من الضرائب والرسوم أو تخفيضها حسب كل حالة .

- دعم الإنتاج الزراعي الاستراتيجي كون الزراعة العنصر الأساسي للأمن الغذائي

- دعم الإنتاج الحيواني للحفاظ على الثروة الحيوانية حتى لا يتكرر ما حصل في صيف عام 2008/ 0

- ضرورة زيادة الإنفاق الاجتماعي المنتج كالخدمات التربوية والصحية.

3 - يلاحظ حالياً بداية نوع من الانكماش في السوق السورية . مما يتطلب اتخاذ إجراءات جادة لزيادة القوة الشرائية وتحسين الطلب وتعتبر زيادة الإنفاق العام واحدة من إجراءات معالجة هذه الظاهرة .

خامساً : مساعدة القوى العاملة السورية التي يحتمل أن تعود إلى الوطن بسبب الأزمة المالية العالمية 00 وتقديم قروض ميسره إلى الذين يرغبون منهم بإقامة منشآت متوسطة وصغيرة تخلق فرص عمل جديدة وتحقق قيماً مضافة 00

سادساً : وضع سياسات كلية وقطاعية بما في ذلك السياسة المالية والسياسة النقدية والتنسيق بين أدوات هاتين السياستين 00 مع التأكيد على تفعيل أدوات السياسة النقدية لتخدم أهداف السياسة الاقتصادية الكلية من خلال :

- استخدام سعر الصرف الحقيقي وسعر الفائدة 00 لخدمة التوازنات الكلية وخاصة تأثير ذلك على الصادرات

والاستثمار والسياحة 0

- إيجاد آليات لضبط حركة الكتلة النقدية بالعملة الأجنبية خارج النظام المصرفي 0

سابعاً : إزالة كل المعوقات أمام القطاع الخاص لممارسة دوره الذي أعطى له لزيادة استثماراته و لخلق فرص عمل وقيماً مضافة ويدفع الضرائب المستحقة عليه للخزينة العامة وأرى أن أمام سورية اليوم فرصة مناسبة وإيجابية للاستفادة من

ظروف الأزمة المالية العالمية لجذب استثمارات عربية (غير دافئة) تبحث عن عائد مناسب في جو استثمار ايجابي يتوفر في سورية 0

ثامناً : من المفيد أن تكون انطلاقاً بورصة دمشق للأوراق المالية بعد تأمين كل متطلبات البنية التحتية اللازمة وآليات العمل المناسبة للاستفادة من الدروس المستفادة للأزمة المالية العالمية الحالية .

تاسعاً: الإسراع بتنفيذ قانون إصدار سندات الخزينة العامة لتساهم في تأمين موارد (قروض داخلية) توجه لتمويل مشاريع استثمارية إنتاجية بشكل رئيسي 0

وختاماً أرجو أن يكون ما عرضته حول دور أدوات السياسة المالية في ظل اقتصاد السوق الاجتماعي وعلى ضوء الأزمة الاقتصادية العالمية مساهمة جادة ومتواضعة تساعد على إيجاد بدايات لسياسة مالية ونقدية واضحة وملائمة تتيح للجهات العامة المعنية وضع برامج وصيغ وآليات عمل تنفيذية لتحفيز المبادرات الفردية في إطار الشراكة والمنافسة العادلة والبناء بين الخاص والعام وفي ضوء دور الحكومة التدخلية والإيجابي الهام لتهيئة البنية التنظيمية المحفزة للاستثمار والراعية لتحقيق العدالة الاجتماعية والحد من البطالة والداعمة لشبكات الأمان الاجتماعي ونعتقد أن ذلك يمكن أن يساهم في توسيع قاعدة إنتاج الدخل وزيادته وإعادة توزيعه بشكل أكثر عدالة بين أطراف العقد الاجتماعي :الدولة(الخزينة العامة للدولة) - أصحاب العمل (أصحاب رأس المال) - أصحاب قوة العمل (المشتغلون) ويساعد في تحقيق نوع من التوازن بين العدالة والمساواة في التضحية وبين ثنائية الاقتصادي والاجتماعي وفي رأينا أن ذلك يعتبر من أهم مقومات الممانعة المالية والاقتصادية التي تساهم في تحصين وحماية الاقتصاد الوطني في وجه تداعيات العاصفة المالية والاقتصادية العالمية المستمرة وبما يعزز صمودنا الوطني والقومي .