عمران
للدراسات الاستراتيجية
OMRAN
For Strategic Studies

الموازنة العامة في سورية:
دراسة تحليلية

الباحث: محمد العبد الله
مسار التنمية والاقتصاد

مركز عمران للدراسات الاستراتيجية

مؤسسة بحثية مستقلة ذات دور رائد في البناء العلمي والمعرفي لسوريا والمنطقة دولةً ومجتمعاً وإنساناً، ترقى لتكون مرجعاً لترشيد السياسات ولرسم الاستراتيجيات.

تأسس المركز في تشرين الثاني/نوفمبر 2013 كمؤسسة بحثية تسعى لأن تكون مرجعاً أساساً ورافداً لصنّاع القرار في سوريا والمنطقة في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية. يُنتج المركز الدراسات المنهجية المنظّمة التي تساند المسيرة العملية لمؤسسات الدولة والمجتمع، وتدعم آليات اتخاذ القرار، وتحقق التكامل المعلوماتي وترسم خارطة الأولويات.

تعتمد أبحاث المركز على الفهم الدقيق والعميق للواقع، ينتج عنه تحديد الاحتياجات والتطلعات ممّا يمكّن من وضع الخطط التي يحقّق تنفيذها تلك الاحتياجات.

الموقع الإلكتروني www.OmranDirasat.org
البريد الإلكتروني info@OmranDirasat.org

تاريخ الإصدار 30 كانون الأول / ديسمبر 2014

جميع الحقوق محفوظة © مركز عمران للدراسات الاستراتيجية 2014

تمهيد

تمتلك الموازنة العامة للحكومة أهمية كبرى في أي دولة، لأنها تعبر عن برنامج العمل السياسي والاقتصادي والاجتماعي للحكومة خلال فترة مالية تحدد عادة بعام واحد، حيث يعكس مشروع الموازنة العامة اتجاهات السياسة المالية وإمكانيات الخزانة العامة للدولة، في ضوء مصادر التمويل المتاحة داخلياً وخارجياً ومتطلبات الإنفاق العام، مع ربط ذلك بإمكانيات موازنة النقد الأجنبي من جهة، وبالخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية من جهة أخرى. لذا فإن أي تعديل في أرقام الموازنة العامة بين سنة مالية وأخرى، قد يؤشر إلى حدوث تغير في الخطة العامة والموازنة النقدية، ويمكن أن يؤثر بدوره على التوازن الاقتصادي العام في الدولة.

ووفقاً لذلك، فإن وثيقة الموازنة العامة تعد من أهم الوثائق التي يجب أن تعنى القوى السياسية بتحليلها، والكشف عما وراء أرقامها من سياسات اقتصادية واجتماعية للحكومة، نظراً لارتباط هذه السياسات بالنظام الاقتصادي والاجتماعي السائد في الدولة، وبالفلسفة السياسية التي تؤمن بها. كما أن فحص الموازنة العامة يتيح فرصة جيدة للكشف عن مدى تجسيد أرقام الموازنة لسياسات الحكومة المعلنة، من حيث ترتيب أولويات الإنفاق العام من زاوية، وأسلوب تدبير التمويل اللازم لهذا الإنفاق من زاوية أخرى. إذ أن فحص الموازنة من هاتين الزاويتين يبين أي القطاعات تحظى باهتمام السلطة الحاكمة وتستفيد أكثر من غيرها من الإنفاق العام، وأي القطاعات تتحمل أكثر من غيرها عبء تمويل هذا الإنفاق، وكيفية توزع هذا العبء بين الحاضر والمستقبل، وهو أمر وثيق الصلة بقابلية النمو والتنمية المستدامة.

تهدف هذه الدراسة إلى تتبع اتجاهات الموازنة العامة لدى حكومة النظام السوري في الأعوام الأربعة المنصرمة، وما طرأ عليها من تغيرات في ظل الحراك الشعبي داخل سورية، حيث يتناول الجزء الأول بنود الموازنة، في حين يتناول الجزء الثاني استشراف الاتجاهات المستقبلية لهذه الموازنة، من خلال تناول مجموعة من العوامل ذات التأثير المباشر عليها.

الموازنة العامة في ظل الثورة السورية

لم تؤدِ الموازنة العامة في سورية -كأداة للتوازن الاقتصادي والاجتماعي-عبر العقود الماضية الدور المأمول منها في العديد من الجوانب، والتي تتمثل في دعم التنمية الاقتصادية، ومعالجة ظاهرة البطالة، وحماية الصناعات الوطنية الناشئة، وصون الاقتصاد الوطني من الاختلالات الهيكلية. وبدا واضحاً غياب الشفافية اللازمة المرتبطة بإجراءات الموازنة العامة، والتي تمثل إحدى الأركان الأساسية لتحقق الشفافية في النشاط المالي الحكومي. مما أدى إلى عدم النجاعة في تطبيق الموازنات العامة؛ نظراً لما شابها من آثار الفساد المالي والإداري لدى الحكومات المتعاقبة للنظام.

لم تؤدِ الموازنة العامة في سورية -كأداة للتوازن الاقتصادي والاجتماعي- الدور المأمول منها، نظراً لما شابها من آثار الفساد المالي والإداري لدى الحكومات المتعاقبة للنظام.

وفي إطار الظروف الحالية التي تمر بها سورية، أصبح من الصعب التحقق بشكل وثيق من البيانات المالية والاقتصادية بشكل عام، والبيانات ذات الصلة بالموازنة العامة بشكل خاص الصادرة عن حكومة النظام، بسبب سياسة التكتم على نشر هذه البيانات والتلاعب بالمعطيات المصرح بها. مع ما يؤشره ذلك على مستوى التحديات التي يواجهها صناع السياسة المالية لدى حكومة النظام السوري بشكل عام، وإعداد الموازنة العامة للدولة بشكل خاص، وتتمثل أهم هذه التحديات في إيجاد الموارد العامة وتوجيهها بقنوات الإنفاق حسب أولويات الخطة الموضوعة من قبل الحكومة.

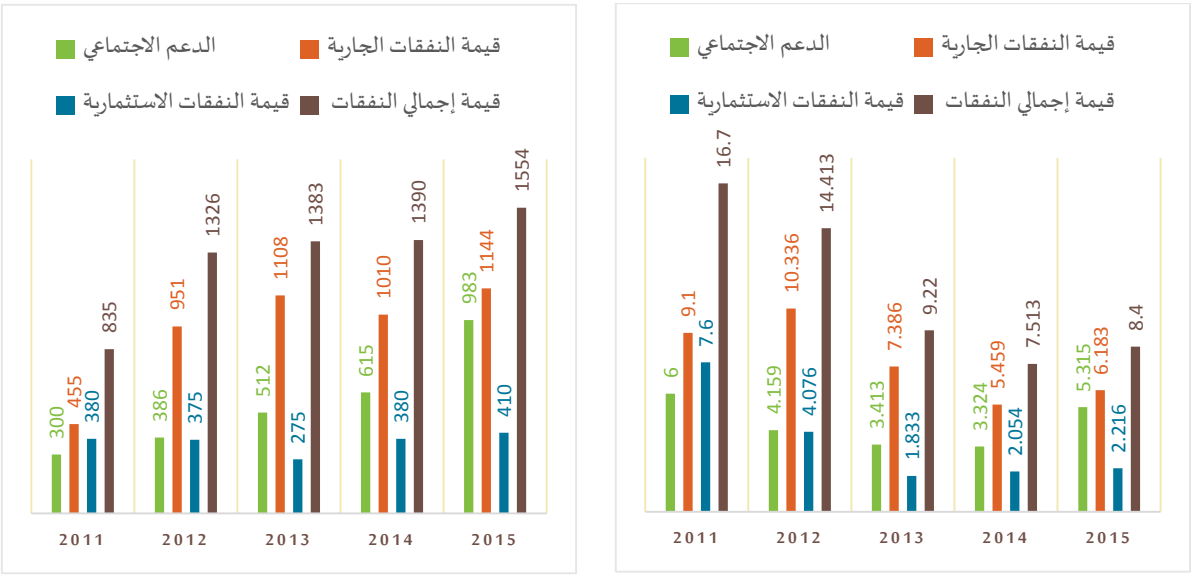
وسنقدم تحليلاً لفحوى الأرقام الواردة في الموازنة العامة لحكومة النظام السوري في الفترة ما بين (2011-2015) للوقوف على الدلالات الاقتصادية والاجتماعية التي تعكسها هذه الأرقام. من خلال تناول البنود الأساسية في الموازنة العامة، والمتمثلة بالإنفاق العام ومصادر الإيرادات العامة وعجز الموازنة.

أولاً: الإنفاق العام

اعتمدت سياسة الإنفاق العام لحكومة النظام السوري خلال السنوات الأربعة الماضية على التوسع في الإنفاق الجاري والذي بلغ ذروته في موازنة عام 2015، وشكّل ما نسبته (73.6%) من إجمالي النفقات، والذي يعزى بشكل كبير إلى متطلبات الإنفاق التي خصصها النظام لتمويل العمليات الأمنية في بداية الثورة، والتي سرعان ما تطورت لتصل في كثير منها إلى نوع من العمليات العسكرية في مختلف أرجاء البلد، تباعاً ازدادت النفقات العسكرية من خارج الموازنة بما يعادل 1.7 % من الناتج المحلي الإجمالي عام 2011، و11% عام 2012، و15.9% عام 2013، وتعد هذه الزيادة في النفقات العسكرية جزءاً من الخسارة الاقتصادية.

وفي إطار الإنفاق الاجتماعي للحكومة، والذي اتصف بتدني نسبة كفاءته وارتفاع نسبة الهدر فيه، والتخبط في أولويات تخصيصه للقطاعات عبر العقود الماضية، يلاحظ الارتفاع في قيمة الدعم الاجتماعي في موازنة عام 2015 عن السنوات السابقة، إلا أن هذا الارتفاع لا يعكس حقيقة رغبة الحكومة بتحسين الظروف المعيشية للمواطنين، كدعم المشتقات النفطية ودعم الطاقة الكهربائية ودعم الإنتاج الزراعي ودعم المواد الغذائية الأساسية من خلال عملية تثبيت الأسعار، بقدر ما يعكس حجم الالتزامات الاجتماعية المطلوبة من النظام لأسر قتلى ومصابي عناصر الجيش والميليشيات التابعة له، من أجل تلبية احتياجاتهم ومتطلباتهم الاقتصادية والاجتماعية والمحافظة على حاضنته الاجتماعية التي تآزره في قمع الحراك الثوري.

ويبين الشكل (1) بعض المعطيات الأساسية عن الإنفاق العام في الموازنة العامة لحكومة النظام في سورية بين عامي 2011-2015.[1]



الوحدة النقدية: مليار دولار أمريكي

الوحدة النقدية: مليار ليرة سورية

الشكل (1) يبين قيمة الإنفاق العام في الموازنة العامة في سورية بين عامي (2011-2015)

تعتبر موازنة عام 2015 الموازنة الأضخم في تاريخ سورية، إذا ما تم أخذها بالليرة السورية[2]، حيث بلغت 1554 مليار ليرة سورية، وازداد حجم الموازنة بمقدار 164 مليار ليرة سورية عن حجم موازنة عام 2014، أما لو تم أخذها بالدولار الأمريكي فإنها تبلغ أقل من نصف حجم موازنة عام 2011، وبزيادة قدرها مليار ليرة عن موازنة عام 2014. غير أن هذه الزيادة لا تعبر عن القيمة الفعلية للنفقات الكلية، إذا ما تم الأخذ بعين الاعتبار قيمة إجمالي الموازنة بالدولار الأمريكي بسبب التقلبات التي يشهدها سعر صرف الليرة السورية منذ بداية الثورة في عام 2011، فبإجراء مقارنة بين قيمة الموازنة بين عامي 2015 و2013 نجد أن قيمة الموازنة في عام 2015 بلغت 8.400 مليار دولار أمريكي. بينما بلغت موازنة عام 2013 مقدار 1383 مليار ليرة سورية ما يعادل 9.220 مليار دولار أمريكي بمتوسط سعر صرف 150 ليرة للدولار الواحد، حيث يلاحظ الانخفاض في قيمة إجمالي الموازنة في 2015 بأكثر من 50 % عن عام 2011، إذا ما أخذنا بعين الاعتبار سعر الصرف الحقيقي عند إعداد موازنة عام 2015 والبالغ 185 ليرة للدولار.

[1]- تم تقدير القيمة بالدولار الأمريكي وفقاً لمتوسط سعر صرف الليرة السورية مقابل الدولار الأمريكي في السوق السوداء، مع التنويه باختلاف هذا السعر بين المناطق السورية داخل وخارج سيطرة النظام.

[2]- تم احتساب قيمة الدولار الأمريكي عند سعر 185 ليرة سورية للدولار، في حين كان السعر الذي تم وضعه من قبل حكومة النظام عند وضع الموازنة لعام 2015 هو 150 ليرة للدولار الواحد.

ترجح العديد من التحليلات أن النظام عمل على تخفيض حجم موازنته لأنه فقد السيطرة على أجزاء واسعة من سورية، حيث تشكل مساحة المنطقة التي يسيطر عليها النظام (29) % من كامل مساحة سورية حتى نهاية الشهر الثامن من عام 2014 [3]، وبالتالي انخفض حجم الإنفاق الجاري المطلوب تخصيصه في الموازنة العامة لتقلص مساحة السيطرة من جهة، وانخفاض حجم السكان بسبب النزوح الداخلي واللجوء إلى دول الجوار من جهة أخرى.

أما ما يتعلق بالإنفاق العام الاستثماري، فيلاحظ انخفاضه، فيما إذا تم أخذ قيمته بالأسعار الحقيقية عند المقارنة بين قيمة هذا الإنفاق بين عامي 2011-2015، حيث أن الحكومة ركزت على رصد الاعتمادات الاستثمارية للمشاريع الهامة وذات الأولوية، والمشاريع ذات نسب التنفيذ المرتفعة والتي تخدم تطوير سلة الإنتاج السلعي من المواد الأساسية، وتأمين الاحتياجات الأساسية للمواطنين. وقد اتسمت سياسة الإنفاق العام الاستثماري في سورية خلال العقود الماضية بأنها انكماشية نتيجة لخوف الحكومة من الحاجة للجوء إلى التمويل بالعجز والوقوع بالتضخم، مع ما حمله ذلك من آثار خطيرة على الاقتصاد السوري، قياساً بالحاجات التي تطلبها هذا الاقتصاد من هذا النوع من الاستثمارات، وقياساً بما هو قائم فعلياً في البلدان المجاورة والبلدان العربية غير النفطية وغير المجاورة لنا.

إن سياسة الإنفاق العام بشقيها الاستثماري والجاري لم تتمكن عبر العقود الماضية من رفع طاقة الدولة في خلق المنافع العامة، وتلبية احتياجاتها على الصعيد الاقتصادي والاجتماعي والخدمي والأمني.

وبشكل عام فإن سياسة الإنفاق العام بشقيها الاستثماري والجاري لم تتمكن عبر العقود الماضية من رفع طاقة الدولة في خلق المنافع العامة، وتلبية احتياجاتها على الصعيد الأمني والخدمي والاقتصادي والاجتماعي، مما ساهم في إضعاف القدرة التنافسية لسورية مقابل دول الجوار، وعكس عدم قدرة صناع القرار الاقتصادي في سورية عبر العقود الماضية على التخطيط الاستراتيجي للاقتصاد، وعلى عدم إمكانيتهم في ربط مدخلات الاستثمار الحكومي بمخرجات عملية التنمية بشكل عام.

ثانياً: الإيرادات العامة

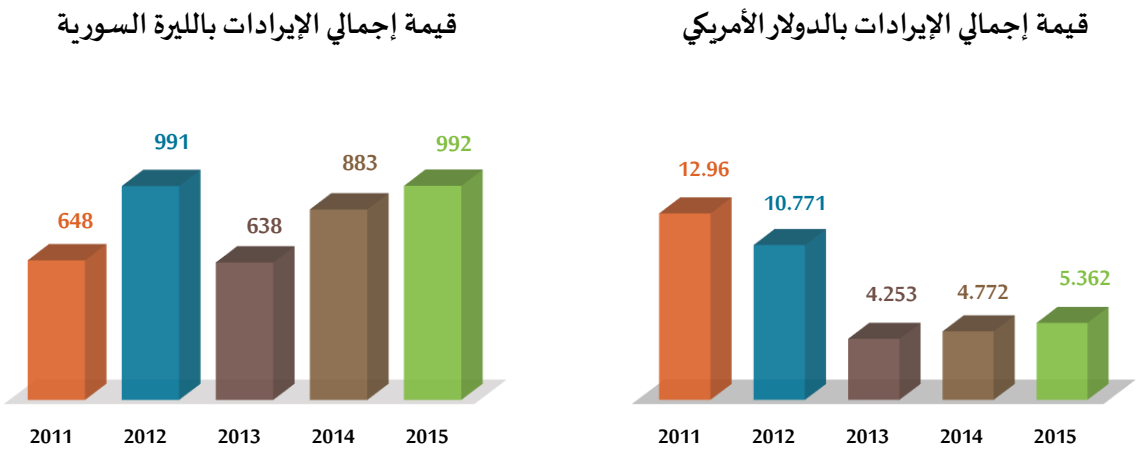
تتسم السياسة المالية العامة في سورية باعتمادها الكبير والمستمر على مصدر رئيس للحصول على الجزء الأكبر من إيراداتها، وهي الإيرادات المتولدة من قطاع النفط، الأمر الذي كان يعرض الاقتصاد السوري للصدمات المتأتية من تذبذب الأسعار العالمية للنفط، فضلاً عن تراجع هذه الإيرادات مع تراجع إنتاج النفط في سورية بشكل ملموس خلال العقدين الماضيين. حيث أسهمت هذه العوائد بشكل كبير في تأمين الجزء الأكبر من إيرادات الموازنة، وفي تغطية الاختلالات الهيكلية للاقتصاد الكلي السوري قبل اندلاع الثورة.

وما يؤخذ على مستوى الإيرادات غير الضريبية في الموازنة العامة عبر العقود الماضية، هو افتقار القطاع العام إلى تطوير موارده بشكل مستمر، وانخفاض فوائده الاقتصادية، والاعتماد بشكل كبير على فوائض السيولة لدى شركات

[3]- تجدر الإشارة هنا، إلى أن هذه النسبة تقديرية وقابلة للتغير وفقاً للتطورات في المشهد العسكري على الأرض.

ومؤسسات القطاع العام كإيرادات عامة للموازنة، في حين كان يتوجب إبقاء هذه السيولة تحت تصرف هذا القطاع لتغطية حاجاته وتطوير فوائضه.

وفيما يتعلق بالإيرادات العامة الضريبية، تشير بعض التقديرات إلى انخفاض هذه العائدات بشكل كبير لأسباب عدة، أهمها التهرب الضريبي من قبل الجهات العاملة في هذا القطاع، ووجود تضارب كبير في الأرقام الخاصة بنسبة وحجم هذا التهرب. ووفقاً لما رشح من بيانات قدر أن نسبة ما دفعه القطاع الخاص من ضرائب لم تتجاوز 15% في عام 2013. وقد حاولت الحكومة عبر عدة تصريحات تحميل الأوضاع التي تعيشها سورية منذ عام 2011 مسؤولية تعثر قطاع الضريبة عن أداء دوره، وانعكاسها المباشر على عدم قدرته في دعم الموازنة بالإيرادات المطلوبة[4]، غير أن المتتبع للواقع الضريبي في سورية منذ عقود خلت، يدرك بشكل واضح مستوى الترهل الذي أصاب هذا القطاع وانكفاء فاعليته في الموازنة العامة للدولة،



الوحدة النقدية: مليار

الشكل (2) يبين قيمة إجمالي الإيرادات في الموازنة العامة في سورية بين عامي (2011-2015)

سواء من ناحية ضعف وتخلف الإدارة الضريبية، مروراً بالتشريع الضريبي المتقادم، انتهاءً بفلسفة الإعفاء الضريبي، التي تبنتها مختلف الإدارات والوزارات على مدار العقود الماضية، والتي أسهمت في تعطيل دور الضريبة في توجيه الإنفاق الاستثماري العام، وشكّلت خرقاً كبيراً لمبدأ مساواة المواطنين أمام الضريبة، وألقت على كاهل المواطنين والنشاطات التي لا تستفيد من هذه الإعفاءات عبء التكليف الضريبي بكامله؛ مما خلق شكوكاً عديدة حول مصداقية البيانات والإحصاءات التي تتكلم عن العبء الضريبي على صعيد الواقع الفردي والقطاعي.

وقد تراوحت الإيرادات العامة الكلية بين عامي 2011-2015 ما بين (648-992.28) مليار ليرة سورية. كما يبين الشكل (2)، ولم تظهر في الموازنة العامة خلال هذه السنوات أي تفصيلات عن هذه الإيرادات، ولكن من المستبعد جداً أن تكون

[4]- لا يزال النظام حتى الوقت الحاضر يكرر مراراً على لسان مسؤولي حكومته المطالبة بضرورة إصلاح الإدارة الضريبية وتحديث التشريع الضريبي لدعم إيرادات الموازنة، مما يؤشر لمستوى الفساد والترهل الذي وصل إليه قطاع الضريبة، وحجم الضائقة المالية التي يعيشها النظام.

الحكومة قريبة من تغطية نفقاتها، في ضوء التراجع الحاد في قيمة هذه الإيرادات خلال سنوات الثورة لأسباب عدة، تمثلت بتراجع أرباح القطاع العام الاقتصادي والخسائر شبه المؤكدة فيه، بسبب الأضرار الكبيرة التي تعرض لها، وتراجع النشاط الاقتصادي بسبب الاضطرابات والعمليات الأمنية، وتعطل عمليات النقل والانتقال للأفراد والسلع، فضلاً عن عمليات التسريح الاختياري والتعسفي لموظفي الدولة، الأمر الذي نجم عنه بالضرورة إغلاق العديد من المشاريع في قطاعات مختلفة وغيرها من المشاريع والمهن الصغيرة والمتوسطة، وقد أدى ذلك إلى تراجع كبير جداً في النمو الاقتصادي وفي الإيرادات الضريبية، في الوقت الذي تزايد فيه الإنفاق الجاري الآني والمستقبلي بشكل كبير جداً تعجز عنه الحكومة في الوقت الحاضر، كما تراجعت الرسوم الجمركية بسبب صعوبات تمويل عمليات الاستيراد نتيجة العقوبات المفروضة على المصارف السورية، إضافة إلى الظروف المناخية الصعبة وتأثيرها السلبي على القطاع الزراعي بشكل خاص، فضلاً عن تنامي الشعور العام لدى المواطنين بعدم الرغبة في تسديد الضرائب والرسوم، وفواتير الخدمات العامة من ماء وهاتف وكهرباء، في ظل السلوك العنيف من قبل الحكومة في معالجة الحراك الثوري.

إن المتتبع للواقع الضريبي في سورية منذ عقود خلت، يدرك بشكل واضح مستوى الترهل الذي أصاب هذا القطاع وانكفاء فاعليته في الموازنة العامة للدولة، سواء من ناحية ضعف وتخلف الإدارة الضريبية، مروراً بالتشريع الضريبي المتقادم، انتهاءً بفلسفة الإعفاء الضريبي.

ثالثاً: عجز الموازنة

تعد مشكلة عجز الموازنة العامة للدولة إحدى أهم الإشكاليات الاقتصادية التي تواجهها، ولا تتوقف خطورة عجز الموازنة على الاقتصاد في طرق تمويل هذا العجز فحسب، بل في أوجه إنفاقه وطبيعة الهيكل الاقتصادي للدولة، والسياسات المالية المتبعة من الحكومة، والظروف الاقتصادية والسياسية التي تمر بها.

وفي ظل تدهور الإيرادات العامة وانكماش الناتج المحلي الإجمالي في سورية، نتيجة لما يمر به الاقتصاد السوري من تحديات، فإن أخطاراً حقيقية باتت تهدد استقرار المالية العامة، ويتمثل ذلك في تزايد أرقام العجز نتيجة ارتفاع حجم الدعم والحاجة الملحة لاستمرار الإنفاق العام، حيث ارتفعت مستويات الإنفاق الجاري بشكل غير مسبوق، مما فاقم وسيفاقم من عجز الموازنة بشكل كبير.

في ظل تدهور الإيرادات العامة وانكماش الناتج المحلي الإجمالي في سورية، فإن أخطاراً حقيقية باتت تهدد استقرار المالية العامة، ويتمثل ذلك في تزايد أرقام عجز الموازنة، نتيجة ارتفاع حجم الدعم والحاجة الملحة لاستمرار الإنفاق العام.

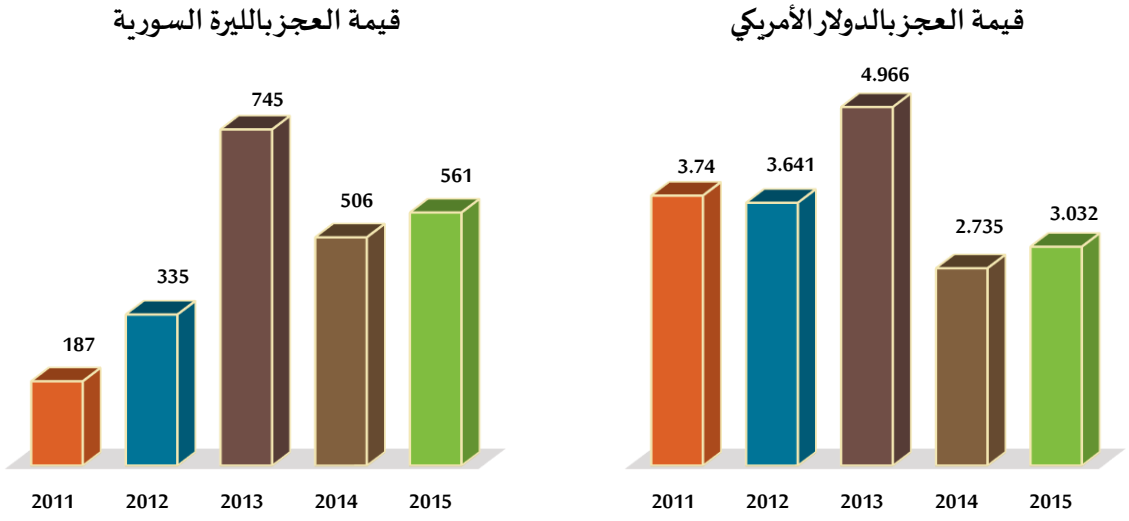
وقد لجأ النظام السوري منذ عام 2012، من أجل تقليص عجز الموازنة إلى الاستدانة من المصارف المتخصصة، والقيام بتسديد العجوزات التموينية من خارج الموازنة عبر الاستدانة من المصرف المركزي، بالإضافة إلى تدوير بعض الديون إلى سنوات مقبلة دون أن يرصد لها أي بند في الموازنة، واللجوء في المقابل على صعيد الإيرادات إلى احتساب فائض السيولة لدى شركات ومؤسسات القطاع العام، وقسم من أموال التأمينات الاجتماعية وأموال التأمين والمعاشات كمورد من موارد الموازنة، خلافاً للمنطق والأغراض التي وجدت من أجلها؛ على الرغم لما لهذه التدابير من كلف وآثار سلبية على النمو والنشاط الاقتصادي.

وتعاني سورية عجزاً مستمراً في الموازنة قد يؤدي اتساعه إلى تهديد الاستقرار المالي والنقدي للدولة، حيث بلغت ذروة هذا العجز في عام 2013 (745) مليار ليرة سورية، أي ما يقارب (5) مليارات دولار.

كما أنه من المتوقع أيضاً أن يرتفع العجز الفعلي بشكل حاد جداً حيث أنه سيصل إلى مستويات قياسية غير مسبوقة في تاريخ سورية، بسب الحاجة المتزايدة للإنفاق العام، في الوقت الذي تدهورت فيه الإيرادات العامة كما سبقت الإشارة أعلاه، إ ذ بلغ هذا العجز (22)، (26.3) كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي لعام (2012)، (2013) على التوالي، وهذه النسبة تعد أكبر من قدرة الاقتصاد السوري على تحملها بسبب غياب السوق المالية، وعدم القدرة على الوصول إلى الأسواق الدولية للحصول على التمويل.

وقد اتجهت الحكومة السورية منذ عام 2012 نحو الاعتماد على التمويل المحلي عبر اللجوء إلى الاقتراض المصرفي والاقتراض الخارجي لتغطية هذا العجز، مما أدى إلى زيادة المديونية السورية، ودفع بالحكومة إلى اتخاذ إجراءات تقشفية، مثل الضغط على الإيرادات من أجل تخفيض حجم النقد الأجنبي اللازم لتمويل المستوردات، وتخصيص الفائض من أجل تمويل الإنفاق الجاري.

ومع اندلاع الثورة السورية في بداية عام 2011 وارتفاع عجز الموازنة بشكل كبير مقارنة بالسنوات الماضية، قامت حكومة النظام السوري برفع قيمة الموازنة العامة كما يبين الشكل (3). الأمر الذي حير العديد من المحللين الاقتصاديين الذين تناولوا أسباب الارتفاع في قيمة الموازنة من سنة لأخرى، وكيفية تخطيط الحكومة لتمويل هذا الارتفاع.



الوحد النقدية: مليار

الشكل (3) يبين قيمة العجز في الموازنة العامة في سورية بين عامي (2011-2015)

ولكن السؤال الذي يطرح نفسه في هذا الصدد هو: كيف ستقوم الحكومة بالتصدي للارتفاع في هذا العجز؟ فوفقاً لتصريحات الحكومة، فإنها تنوي خفض العجز من خلال زيادة الإيرادات المحلية من الضرائب والرسوم، وتحسين إجراءات التحصيل الضريبي، ومكافحة التهرب الضريبي، والإسراع في إنجاز التراكم الضريبي، وزيادة الإيرادات الاستثمارية (الفوائض الاقتصادية)، وأخيراً ضبط الإنفاق العام وترشيده. إلا 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 إليه، أو بسبب العقوبات الاقتصادية الدولية على قطاعي الطاقة والمال والمصارف، أو بسبب الخسائر الكبيرة لدى القطاعين العام والخاص، والذي سينعكس على تراجع الفوائض الاقتصادية، وعدم القدرة على تسديد الضرائب، كما تبدو المشكلة أكثر تعقيداً في ظل غياب خيارات التمويل التي تقتصر على التمويل بالعجز عبر الاقتراض من المصرف المركزي. كذلك اللجوء إلى الاستدانة من الداخل والتي بلغت نسبتها في عام 2013 حسب تقديرات الإسكوا 39% من الناتج المحلي الإجمالي تقريباً[5].

وفي ضوء ما تقدم لا بد من تسليط الضوء على بعض العوامل ذات التأثير المباشر على الموازنة العامة، والتي يمكن أن تساعد بشكل كبير على استشراف الاتجاهات المحتملة لهذه الموازنة، والتي تتضمن:

العقوبات الاقتصادية الخارجية

إن الهدف الأساسي من العقوبات [6] التي فرضت على النظام السوري منذ نيسان 2011، تمثل في زعزعة توازن واستقرار الاقتصاد الكلي للنظام من خلال إلحاق خلل هيكلي في المفاصل الأساسية لهذا الاقتصاد، والتي ستؤدي نتائج اختلاله إلى اهتزاز البنية الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، ووضعها في حالة أزمة هيكلية.

أسهمت العقوبات في حدوث اختلالات كبيرة في عجز الموازنة، من خلال الارتفاع المتواصل في معدل هذا العجز بشكل كبير، والاعتماد المتزايد على تمويل إيرادات الموازنة بالعجز عن طريق الاقتراض من الداخل والخارج، أو بالتضخم عن طريق الإصدار النقدي بدون تغطية.

وقد تجسدت آثار هذه العقوبات في تمكنها من إحداث شلل شبه كامل تقريباً لقطاع النفط والطاقة السوري. وأدت إلى حرمان النظام من عوائد صادراته النفطية التي كانت تسهم بشكل كبير في تغطية الاختلالات الهيكلية للاقتصاد الكلي السوري قبل اندلاع الثورة، وزادت من أعباء النظام في تمويل حاجاته من المشتقات النفطية، في ظل نفاد احتياطيات القطع الأجنبي تقريباً خلال السنوات الأربعة الماضية، بسبب الاعتماد الكبير على هذه الاحتياطيات في تمويل واردات المشتقات النفطية، وتمويل واردات القطاع الخاص من المواد الأولية وما سينتج عنه من حدوث اختلالات كبيرة في عجز الموازنة، من خلال الارتفاع المتواصل في معدل هذا العجز بشكل كبير، والاعتماد المتزايد على تمويل إيرادات الموازنة بالعجز عن طريق الاقتراض من الداخل والخارج، أو بالتضخم عن طريق الإصدار النقدي بدون تغطية، والاستفادة من جميع الفرص الممكنة في الاقتصاد للحصول على الإيرادات، والتي تتركز بشكل أساسي في استحداث أوعية ضريبية جديدة، وزيادة الرسوم على الأوعية

[5]- ظلت حكومة النظام السوري عبر سنوات الثورة تقول على لسان مسؤولها إن إيراداتها ومصروفاتها هي في حدود أكثر أو أقل بما يتماشى مع الموازنة، وأن هذه الموازنة لا تعاني من أي اختلالات خطيرة، إلا أن القرارات التي اتخذتها الحكومة عبر هذه السنوات أثارت الشكوك حول صحة ادعاءاتها بهذا الخصوص.

[6]- تمثل هذه العقوبات في مجملها حزمة سياسات متضافرة تقوم على محاولة إضعاف النظام، وتقليص قدراته سياسياً في الحد الأدنى، ومحاولة إعطاب منظومة تمويله وتحكمه وسيطرته، وفتح الباب أمام عملية انهياره كحد أعلى، وذلك عبر بوابة العقوبات الاقتصادية الموجهة من قبل كل من الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الأوروبي وبعض الدول العربية وتركيا، وجاءت هذه العقوبات تحت عنوان معاقبة النظام السوري على قيامه بعمليات العنف المفرط ضد المتظاهرين، ومن أجل الحد من مصادر تمويله لتلك العمليات.

الضريبية الحالية، للاستمرار في تغطية تكاليف الحرب التي يشنها النظام على الشعب، مما سيؤدي إلى آثار كارثية على الاقتصاد السوري.

كما لا تخفى آثار هذه العقوبات على حكومة النظام السوري وأجهزته المالية والمصرفية والنقدية، التي اعترى سلوكها الكثير من الاضطراب والضبابية في القرارات الاقتصادية والمالية على مدار الأعوام الأربعة الماضية، مما كان له آثار نفسية كبيرة على الثقة في مدى وضوح سياسات هذه الحكومة، وبذلك تحقق أحد أبرز أهداف هذه العقوبات، وهو الأثر النفسي الذي انعكس بدوره على سوق القطع بشكل خاص، كما أنه هز الثقة بمدى استقرار التوازن في الاقتصاد الكلي السوري. وهو ما ظهر جلياً في الانخفاض المتواصل لقيمة الليرة السورية، التي عكس تراجع سعر صرفها على مدار أعوام الثورة خللاً اقتصادياً هيكلياً، أخذت تظهر تداعياته على الاقتصاد السوري الذي يمتاز بصغر حجمه، وضعف حجم إنتاجه، وقدراته التنافسية المحدودة. إلا أن أحد أسباب تأخر ظهور نتائج هذه العقوبات حسب بعض المحللين عائد لطبيعة الاقتصاد السوري، الذي يشكل فيه الاقتصاد غير الرسمي نسبة 40 % من حجم الاقتصاد الوطني قبل بداية الثورة، والذي اتسع حجمه ليتجاوز نسبة الاقتصاد الرسمي حسب بعض التقديرات، مع غياب أي أرقام دقيقة حول نسبته.

المنافذ الجيوسياسية

أصبح جلياً للعيان، أن النظام السوري ما كان ليصمد تجاه العقوبات الخارجية لولا المنافذ الجيوسياسية التي حصل عليها، والتي ضمت مزيجاً من الهوامش الجيوسياسية الريعية والاقتصادية والإنتاجية، والتي فرضها تطور الثورة السورية واكتسابها أبعاداً إقليمية مع مرور الزمن، وشكلت فيها كل من إيران والعراق وروسيا المحور الرئيسي الداعم للنظام، في ظل مجموعة من التفاهمات والاتفاقيات الاقتصادية التي اشتملت على منح نقدية عينية ونفطية أسهمت إلى حد كبير في إطالة عمر النظام السوري، ومنحته القدرة للاستمرار حتى الوقت الحاضر. فوفقاً لبعض المعطيات، قدمت إيران لسورية ثلاث مليارات دولار كمنحة، ووقعت اتفاقات لتقديم تسع مليارات دولار حتى نهاية الربع الأول من عام 2012، مع استمرار هذا الدعم حتى الوقت الحاضر. بينما بلغ الدعم العراقي نحو تسعة مليارات، قدمت على شكل اتفاقات اقتصادية متعددة، تم إبرامها بين الحكومة العراقية وحكومة النظام السوري، كما تم في تموز 2011 توقيع اتفاق استثماري إيراني – عراقي – سوري خاص بالغاز بقيمة عشرة مليارات دولار، إلى جانب العديد من التسهيلات المقدمة من كلا الدولتين لتسهيل دخول المنتجات السورية بشروط ميسرة وتشجيعية مغرية، بهدف دعم اقتصاد النظام السوري المتهالك. وفيما يتعلق بالدعم الروسي، فقد جاء في غالبيته على شكل ديون ناتجة عن تزويد النظام بأسلحة وذخائر لقتل الشعب السوري وقمع ثورته، إضافة إلى تزويد النظام بشحنات من المشتقات النفطية، وأشارت بعض المصادر إلى قيام روسيا بتخصيص 240 مليون يورو لسورية لحل الصعوبات الاجتماعية في عام 2013، كما توجه النظام السوري لطلب الحصول على قرض من الحكومة الروسية بقيمة مليار ليرة سورية قبل نهاية 2014 لدعم استقرار سعر صرف الليرة السورية، ولحل الصعوبات على الصعيد الاجتماعي بحسب تصريحات النظام، هذا من جانب، ومن جانب آخر تشير العديد من المعطيات إلى أن النظام السوري استفاد بشكل كبير من مساعدات منظمات الأمم المتحدة النقدية منها

والعينية المخصصة لمساعدة الشعب السوري، والتي عكست تواطؤاً واضحاً من قبل هذه المنظمات من خلال إصراراها على تسليم المساعدات للنظام ليقوم بتوزيعها على الشعب، ومنحه بالتالي مزيداً من الشرعية على المستوى الدولي.

إلا أن هذه المنافذ الجيوسياسية الإنعاشية للنظام السوري، ووفقاً للعديد من خبراء الاقتصاد، ستبقى في إطار الحلول المؤقتة التي قد تخفف من آثار العقوبات الخارجية المفروضة عليه، لكنها لن تستطيع بالتأكيد مواجهة الأثر المستقبلي لهذه العقوبات المصممة بكيفية محكمة لتضييق الخناق على الاقتصاد السوري وشله بشكل كامل. هذا من جانب، ومن جانب آخر، فإن التقلبات المتسارعة التي تشهدها المنطقة في الظروف الاقتصادية والسياسية الإقليمية والدولية، ستحدد مدى قدرة الدول الداعمة على الاستمرار في مساندة النظام، وستجبر هذه الدول كذلك على مراجعة حساباتها، والتبصر بمدى جدوى الاستمرار في تقديم هذا الدعم.

إن التقلبات المتسارعة التي تشهدها المنطقة في الظروف الاقتصادية والسياسية الإقليمية والدولية، ستحدد مدى قدرة الدول الداعمة على الاستمرار في مساندة النظام، وستجبر هذه الدول كذلك على مراجعة حساباتها، والتبصر بمدى جدوى الاستمرار في تقديم هذا الدعم.

عوامل اقتصادية داخلية

يعزو كثير من المحللين الاقتصاديين سر صمود اقتصاد النظام السوري إلى جملة من العوامل الاقتصادية على المستوى الداخلي التي استطاع النظام أن يجيرها لمصلحته لإدامة اقتصاده وتعزيز بقائه.

فمع فرض العقوبات الخارجية توقف النظام عن سداد ديونه الخارجية، وبالتالي أصبحت كل مدفوعات النظام السوري داخلية وتسدد بالليرة السورية، بحجة أن هذه الأقساط مجمدة في حساباته في البنوك الخارجية، وسيدفعها حالما ترفع العقوبات.

ومن العوامل الهامة التي استطاع النظام أن يستفيد منها كذلك التحويلات المالية للمغتربين إلى ذويهم بالداخل، والتحويلات المالية الخاصة بالمساعدات الإنسانية المقدمة من المنظمات والهيئات الدولية عن طريق البنوك السورية، وشركات تحويل الأموال، والتي تصرف بالليرة السورية وفق تعليمات المصرف المركزي، وبسعر صرف يقل عن سعر صرف السوق السوداء، وقد ازدادت كميتها بنسبة كبيرة منذ بدء الثورة وحتى الآن، نظراً للظروف المعيشية الصعبة وارتفاع تكاليف المعيشة، وبالتالي عززت هذه التحويلات من صمود الليرة السورية[7]، إضافة إلى قيام النظام عبر المصرف المركزي بمنع تداول الدولار والعملات الرئيسية الأخرى إلا بموافقته، مما يحتم عودة الدولار إلى خزائن النظام ليحافظ على تماسك ليرته من الانهيار ودعمها عبر دخول المصرف المركزي بائعاً للقطع الأجنبي إلى شركات الصرافة، كما لا بد من الأخذ بعين الاعتبار التعاون القائم بين النظام وشركائه من التجار ورجال الأعمال المستعدين لضخ المزيد من الدولارات إلى السوق إذا اقتضت الحاجة لذلك.

7- وفقاً لبعض المراقبين، فإن الدعم الذي تتلقاه المعارضة المسلحة للثورة، والذي يقدر بملايين الدولارات، يجد طريقه من خلال التجارة المحلية إلى أقبية المصرف المركزي، حيث أن الدولارات التي يجري تغييرها إلى الليرة تنساب عائدة إلى شرايين الاقتصاد، وتتحرك في الدورة الاقتصادية لتصل في نهاية المطاف إلى المصرف المركزي.

كذلك عمد المصرف المركزي إلى الحفاظ على ما تبقى من احتياطياته من القطع الأجنبي من خلال الحظر على المسافرين خارج سورية إخراج قطع النقد الأجنبي بما يزيد عن 300 دولار، إضافة إلى وضع العديد من القيود على سحب المودعين لأموالهم من البنوك السورية.

لابد من الأخذ بعين الاعتبار، أن هناك بعض العوامل الاقتصادية على المستوى الداخلي، لا زالت تلعب دوراً هاماً في إدامة اقتصاد النظام وتعزيز بقاءه المؤقت.

ويضاف إلى العوامل المذكورة أعلاه استمرار التعامل بالليرة السورية في المناطق المحررة كعملة رئيسية، رغم بلوغ الثورة عامها الرابع، الأمر الذي ترتب عليه زيادة الطلب عليها للتداول بها، ومنحها أحد أسباب صمودها من خلال المساهمة ولو جزئياً باستقرار سعرها في الأسواق المالية حتى الوقت الحاضر.

خلاصة

أثبتت تجارب الماضي أن العقوبات المشددة والموجهة والذكية ضد الأنظمة الاستبدادية في منطقة الشرق الأوسط لم تؤتِ أكلها في وقف العجلة الاقتصادية لهذه الأنظمة. لكن فاعليتها تكمن في قدرتها على إنهاك قدرة هذه الأنظمة عند مستويات معينة على التحكم والسيطرة، وقدرتها على استثارة فئات اجتماعية أوسع ضدها. وبالتالي فإن العزلة والعقوبات التي فرضت على النظام السوري لا تعني أن انهيار اقتصاده بات وشيكاً، إذ يمكن للنظام على المدى القصير الاستمرار في الصمود في وجه العقوبات المعمول بها حالياً، من خلال الاعتماد على حلفائه في الخارج، كما أن كل علامات الانهيار الكبرى (الانخفاض السريع في قيمة العملة، والتضخم المرتفع للغاية، والنقص الحاد في الإمدادات) يجرى تفاديها من خلال الحقن الخارجي للأموال والإمدادات المدعومة للاقتصاد السوري. ويبقى العامل الرئيسي في تحديد درجة تآكل قدرة الاقتصاد السوري عموماً هو الثورة والمواجهات المسلحة التي تحولت إلى عمليات قصف مدمرة يقوم بها النظام، وليس العقوبات.

قد يكون النظام تمكن من الاستفادة من المنافذ الجيوسياسية، والعوامل الاقتصادية الداخلية لتثبيت وجوده خلال السنوات الأربع الماضية، وإرساء وتنفيذ موازناته العامة، إلا أنه لن يتمكن على المدى المنظور من السيطرة على آثار الاختلال الجاري في توازنات الاقتصاد الكلي إلا بشكل محدود، في ظل التدني المستمر لفاعلية أدوات التدخل المالية والنقدية في الاقتصاد، والتخبط الواضح في السياسات الاقتصادية والاجتماعية، وفي ظل تداعي هذا الاقتصاد وتفككه نتيجة تعرض محركاته الأساسية لضربات قوية أنهكت بنيته وأفقدته الكثير من مقوماته جراء الحرب المستمرة والتدمير الممنهج للبلد إنسانياً وعمرانياً واقتصادياً.

وفي صراع البقاء الذي يخوضه النظام، لا يزال يسعى جاهداً للبحث عن موارد جديدة لدعم اقتصاده المنهك، سالكاً في سبيل ذلك كل السبل التي يمكن أن تضمن له الاستمرار، مضحياً بمقومات السيادة الوطنية من خلال الارتهان للقوى الخارجية التي أملت عليه أجندتها السياسية والاقتصادية عن طريق تكبيله بالديون والعقود الاستثمارية طويلة الأجل، ليتحول بالتالي إلى مجرد منفذ لهذه الأجندة، غير آبه بالتكاليف الاقتصادية والاجتماعية التي ستتحملها الأجيال القادمة نتيجة ذلك، والتي ستترك آثاراً عميقة على المدى البعيد.

المراجع

- **آثار العقوبات في الاقتصاد الكليّ السوريّ خلال عام 2012**، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، الدوحة. 2012.
- بشارة، عزمي، **سورية: درب الآلام نحو الحرية – محاولة في التاريخ الراهن**، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، الدوحة، 2013.
- حساني، عبد الزراق، **السياسة المالية في ظل الأزمة الراهنة في سورية**، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، م 13، ع 3. ص 263-277، 2013.
- **الأزمة السورية: الجذور والآثار الاقتصادية والاجتماعية**، المركز السوري لبحوث السياسات، كانون الثاني 2013.
- عبود، سامر، **الاقتصاد السوري: وضع محفوف بالمخاطر**، مركز كارنيغي للشرق الأوسط، بيروت، 2012.
- شحرور، إيمان، **عجز الموازنة العامة في سورية وآثاره الاقتصادية**، بحوث اقتصادية عربية، العددان 63-64، 2013.
- **النزاع في الجمهورية العربية السورية: تداعيات على الاقتصاد الكلي وعقبات في طريق الأهداف الإنمائية للألفية**، حزيران، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، بيروت، 2014.
- **الموقع الالكتروني** www.syria-report.com

عمران
للدراسات الاستراتيجية
OMRAN
For Strategic Studies

Turkey, Istanbul
Tel. +90 (212) 263 41 74 - **Fax.** +90 (212) 263 41 75
www.OmranDirasat.org - info@OmranDirasat.org