مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية
المجلد 6 (1) – 2026: 179- 197

Damascus University Journal of Legal Sciences
Vol 6 (1) -2026: 179- 197

العجز في الموازنة العامة السورية وتداعيات الأزمة في ارتفاع معدلاته

سامية محمد الحسن[1]، عمار التركاوي*[2]

[1] دكتوراه في الحقوق، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة دمشق.

[2]* أستاذ دكتور، قسم القانون العام، كلية الحقوق، جامعة دمشق.

ammr.terkawi@damascusuniversity.edu.sy

الملخص:

واجهت الجمهورية العربية السورية خلال الأزمة العديد من التحديات الداخلية والخارجية، ولا سيما مشكلة العجز في الموازنة العامة ، وخصوصاً بعد وصوله إلى مستويات باتت تهدد الاستقرار المالي والنقدي للدولة وما ترتب عليه من آثار مختلفة من تدهور مستمر في القوة الشرائية للعملة الوطنية للدولة، وتدهور في مستوى معيشة المواطن الأمر الذي شكل ضغطاً على الموازنة العامة، واستنزف الاحتياطات والأصول الخارجية.

أثرت الأزمة السورية بشكل كبير في ارتفاع معدلات العجز في الموازنة العامة، بسبب التدهور الكبير في الإيرادات العامة سواء النفطية أو الضريبية ، وتوقف الكثير من المنشآت الاقتصادية عن العمل بالإضافة إلى التدابير القسرية الاقتصادية فرضتها الدول الأوربية والعربية وكذلك الولايات المتحدة الأمريكية، وعدم القدرة على الوصول إلى الأسواق المالية العالمية والفساد الحكومي الذي وجد مناخه المناسب في هذه الظروف الاستثنائية من خلال التهرب الضريبي والترهل الإداري في مؤسسات الدولة، وغياب أي رقابة فعالة من قبل أجهزة الحكومة والمجالس التشريعية، كل هذه الأسباب السابقة ذكرها فاقمة مشكلة العجز في الموازنة العامة للجمهورية العربية السورية.

مفاتيح البحث: العجز في الموازنة، الإيرادات العامة، النفقات العامة، الإصدار النقدي.

تاريخ الايداع: 2023/6/5
تاريخ القبول: 2023/9/26

حقوق النشر: جامعة دمشق – سورية، يحتفظ المؤلفون بحقوق النشر بموجب
CC BY-NC-SA

ISSN: 2789-7621 (online)
https://journal.damascusuniversity.edu.sy

The Deficit In The Syrian Public Budget And The Repercussions Of The Crisis On Increasing Its Rates

Samia Muhammad Al-Hassan[1], Ammar Al-Turkawi*[2]

[1]PhD in Law, Department of Public Law, Faculty of Law, Damascus University.
[2]*Professor , Department of Public Law, Faculty of Law, Damascus University.
amr.terkawi@damascusuniversity.edu.sy

Received: 5/6/2023
Accepted: 26/9/2023

Copyright: Damascus University- Syria, The authors retain the copyright under a CC **BY- NC-SA**

Research Summary:

Syrian Arab Republic faced many internal and external During the crisis, the challenges, especially the problem of the deficit in the general budget, especially after it reached levels that threatened the financial and monetary ffects of a continuous stability of the state and the resulting various e deterioration in the purchasing power of the national currency of the state, and a deterioration in the level of The livelihood of the citizen, which put .pressure on the public budget, andpleted the reserves and external assets

Syrian crisis has greatly affected the high deficit rates in the general The budget, due to the significant deterioration in public revenues, whether oil or tax, and the stopping of many economic establishments from working, in mic coercive measures imposed by European addition to the unilateral econo countries, and the inability to access markets. Global finance, government corruption that found its appropriate climate in these exceptional te circumstances through tax evasion and administrative sluggishness in sta institutions, and the absence of any effective oversight by government agencies and legislative councils over public money. All of these aforementioned reasons exacerbate the deficit problem in the general budget ment, in light of this situation, is of the Arab Republic . The Syrian govern .forced and has no choice in using deficit funding

Research Key: The budget deficit- Public Revenues- Public Expenditures- Monetary Issuance.

مقدمة:Introduction" :

تعد مشكلة العجز في الموازنة العامة للدولة من أهم المشاكل الاقتصادية المعاصرة التي كثر حولها الجدل، وتفاوتت بشأنها الآراء، خاصةً وقد أصبح السمة المميزة لمعظم موازنات الدول المتقدمة فضلاً عن البلدان النامية التي حال وجود عجز في بعض موازناتها العامة دون قيامها بواجباتها في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة. فقد يؤدي اتساع عجز الموازنة العامة إلى تهديد الاستقرار النقدي والمالي للدولة، كما يساعد الوضع التوازني للموازنة العامة للدولة على النهوض بمستويات اقتصادها، وتحسين الأوضاع الاجتماعية العامة لأفراد المجتمع، ولذا فقد ازدادت أهمية هذا الموضوع عند الكثير من المفكرين والاقتصاديين المعاصرين، وبالتالي ازدادت البحوث والدراسات التي تحاول إيجاد حل لهذه المشكلة، واقتراح أدوات لتمويل عجز الموازنة العامة بالشكل الذي يكفل تجنب الآثار السلبية الناجمة عنه أو التخفيف منها.

تعاني أغلب الدول النامية بما فيها سورية من مشكلة العجز في الموازنة العامة، وفي ضوء تنامي الدور الذي أصبحت تلعبه الحكومات في النشاط الاقتصادي، فقد اتجه العجز في الموازنة العامة للدولة إلى التزايد في مختلف دول العالم، ومع نمو هذا العجز تزايد القلق بشأنه، وبخاصة بعد تجاوز هذا العجز الحدود المعقولة، ووصوله إلى مستويات باتت تهدد الاستقرار المالي والنقدي للدولة. وزاد في خطورة الأمر، أن هذا العجز أصبح سمة هيكلية بمعنى أنه غدا صفة لصيقة بخصاص الهيكل الاقتصادي، كما أصبح ذا ميل طويل الأجل ولا علاقة له بأحوال الدورة الاقتصادية. وبعد ذلك أصبحت آثار العجز تظهر بشكل أكثر وضوح، وما ترتب عليه من تدهور مستمر في القوة الشرائية للعملة الوطنية وتدهور في مستوى المعيشة.

ومع بداية الأزمة السورية لوحظ ارتفاع كبير في مستوى العجز المالي في الموازنة السورية مقارنة مع عجز الموازنة في السنوات ما قبل الأزمة، وسط وعود من المسؤولين في وزارة المالية باستخدام طرق لإدارة العجز المالي أثبت فشلها في السابق في السيطرة عليه، مما ينذر بانهيار كبير في قيمة العملة الوطنية وسط تكنهات بإمكانية لجوء الحكومة إلى خيار طباعة كميات من العملة الورقية لمواجهة العجز المالي. إن مشكلة العجز في الموازنة السورية في الوقت الراهن باتت مستعصية ووطئتها الثقيلة حالت دون قيام الحكومة السورية بواجباتها في التنمية الاقتصادية، والإنفاق على المتطلبات الضرورية العامة وخاصةً في ظل التدهور الكبير في الإيرادات العامة، وهو الأمر الذي يتطلب ضرورة البحث في مسببات العجز المالي في ظل الأزمة السورية والمخاطر المترتبة علية، بالإضافة إلى الحلول المقترحة للتخفيف من العجز المالي.

إشكالية البحث:Research Problem :

تعد مشكلة العجز في الموازنة العامة للدولة إحدى أهم الإشكاليات الاقتصادية التي كثر حولها الجدل، وتفاوت بشأنها الآراء، وخصوصاً الآثار والمخاطر الناجمة عن معالجة العجز المالي بالطرق التقليدية، سواء باللجوء الإصدار النقدي وما ترتب عليه من تضخم أو باللجوء إلى الاقتراض وما يترتب عليه من زيادة في المديونية وارتفاع تكاليف أعباء الدين العام. بناءً على ذلك كان لا بد من البحث في مسببات العجز المالي والآثار المترتبة عليه. وتتمثل مشكلة البحث في الإجابة عن الأسئلة التالية:

1. ماذا نعني بالعجز المالي، ما هي الآثار السلبية الناجمة عن معالجة العجز المالي بالأسلوب التضخمي أو غير التضخمي؟
2. ما مدى تأثير أو انعكاس الأزمة السورية في ارتفاع معدلات العجز في الموازنة السورية.
3. ما هي السياسات المالية المقترحة للحد من مشكلة العجز المالي، وهل انخفاض نسبة العجز في بعض دول العالم يدل على قوتها المالية أم العكس.

أهمية البحث:Research Importanc

تتجلى أهمية البحث في:

1. التعرض لأسباب ارتفاع معدلات العجز في الموازنة السورية خلال الأزمة، ومصادر تمويله، والمخاطر والتداعيات الناجمة عن العجز المالي.
2. طرح آليات ووسائل بديلة لمعالجة العجز المالي بجانب القطاع الحكومي ومكمل له وتحت إشراف ورقابة الجهة الحكومية كإحدى السياسات البديلة لمواجهة العجز في الموازنة العامة للدولة، وذلك دون الحاجة إلى اللجوء إلى التمويل الخارجي أو الاعتماد على أسلوب التمويل بالعجز وذلك باللجوء إلى الإصدار النقدي الجديد وما قد يترتب عليه من آثار تضخمية.

مخطط البحث:

تم تقسيم البحث التقسيم الثنائي وفق الآتي:

المطلب الأول: مفهوم العجز في الموازنة العامة وأسبابه.

الفرع الأول: مفهوم العجز المالي وأنواعه.

الفرع الثاني: مصادر تمويل عجز الموازنة في سورية وآثاره.

المطلب الثاني: أثر الأزمة السورية في ارتفاع معدلات العجز المالي والآليات المقترحة لعلاجه.

الفرع الأول: دور الأزمة في ارتفاع معدلات العجز في الموازنة العامة.

الفرع الثاني: الآليات المقترحة لعلاج العجز في الموازنة العامة.

المطلب الأول:

مفهوم العجز في الموازنة العامة وأسبابه:

يعتبر العجز في الموازنة العامة للدولة، من المشاكل المعقدة التي تحتاج إلى تكثيف الجهود لضمان الوصول إلى الاستقرار المالي والاقتصادي والسياسي، حيث تواجه بلدان دول العالم سواء المتقدمة والنامية مشكلة العجز في الموازنة العامة، وتعد واحدة من أهم المشاكل الاقتصادية ذات الآثار المباشرة المتعددة على الاقتصاد القومي. ولهذا السبب وغيره ازداد الاهتمام بها على الرغم من المحاولات العديدة لتقليص دور الإنفاق الحكومي.

إن اتجاه العجز في الموازنات العامة للدول نحو التزايد، أمراً يعكس اختلالاً هيكلياً، كان متزامناً مع ظهور أزمة التنمية في هذه الدول من ناحية، ومقترناً بالصدمات الخارجية الكثيرة التي تلقتها هذه الدول من ناحية أخرى. وأياً كان الأمر الذي آلت إليه الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في الدول النامية عموماً وفي الدول العربية خاصة جراء فشل نماذج التنمية وتزايد تأثرها بالصدمات الخارجية في عقدي السبعينيات والثمانيات في القرن الماضي وهو المناخ الذي نمت فيه ظاهرة العجز في الموازنة العامة للدولة، فإنه وبشكل عام أحد أهم الأسباب الأساسية لانفجار عجز الموازنة في الدول النامية.

في هذا المطلب سوف نتطرق إلى مفهوم العجز المالي وأنواعه، كما سوف نتعرف على أسباب العجز في الموازنة العامة للدولة ومخاطره.

الفرع الأول:

مفهوم العجز في الموازنة وأنواعه:

يعتبر مفهوم العجز في الموازنة للدولة إحدى أكثر مواضيع المالية العامة التي كثرت حولها الدراسات، وتعددت بسببها الآراء منذ نشوء التنظيم المالي قديماً، وحتى ظهور الموازنة العامة وتطورها إلى شكلها الحديث والحالي، وتطورت مفاهيمه التي حددها علماء المالية العامة الذين قاموا بوضع تعاريف مختلفة للعجز، وقسموه إلى أنواع متعددة، وحللوا أسباب نشوئه وآثاره على الموازنة العامة والاقتصاد القومي بشكل عام. اختلف الباحثون في المالية العامة على تحديد مفهوم موحد للعجز في الموازنة في الموازنة العامة فوضعوا له أنواع متعددة وطرق مختلفة في قياسه، ومعرفة مدى تأثيره ومخاطره على الموازنة العامة وعليه، سوف نتطرف إلى مفهوم العجز في الموازنة، وأنواعه وفق الآتي:

أولاً: مفهوم العجز في الموازنة العامة:

يمثل عجز الموازنة في رأي بعض الاقتصاديين أنه حالة اقتصادية مفترضة الحدوث من الصعب تحاشيها، وليس من السهل تحديد أسبابها وطريقة علاجها، ومع ذلك فإن عجز الموازنة لا يكون دائماً أمراً سيئاً، على الأقل في الحالات التي يكون فيها بديل العجز هو انهيار كامل للاقتصاد الوطني، وذلك عندما تعجز الدولة عن تحقيق إيرادات تمكنها من تغطية النفقات المتزايدة، مما يجعل الدولة تغرق في الديون، وهذا يعتبر الوضع الأسوء بالنسبة للدول. [1]

ذهب غالبية علماء المالية أن العجز في الموازنة العامة للدولة يحدث عندما تصبح الإيرادات العامة قاصرة عن تغطية النفقات العامة، ويكون ذلك لأسباب متعددة منها ما يكون بسبب زيادة النفقات العامة عن الحد المقدر لها نتيجة أسباب متعددة (كالنفقات الاستثنائية في حالة الحروب والكوارث) أو بسبب انخفاض الإيرادات العامة مما يؤثر سلباً في الموازنة العامة ويزيد الفجوة العامة بين النفقات العامة والإيرادات العامة.[2]

ويعتقد الباحث: أن العجز في الموازنة العامة يتحقق من خلال التباين الحاصل بين نمو النفقات العامة للدولة من ناحية، ونمو الإيرادات من جهة أخرى. بمعنى تزايد نمو الإنفاق العام، و تباطؤ نمو أو تدهور الإيرادات العامة. ولا يظهر هذا التباين بين النفقات والإيرادات في الظروف الاقتصادية العادية، بل في الظروف غير عادية مثل (الظروف الاقتصادية– الظروف السياسية). وعندما يحدث العكس وتتجاوز الإيرادات العامة النفقات العامة وتزداد الأموال التي يمكن تخصيصها حسب الرغبة فنقول أن هنالك فائض في الموازنة العامة، وأما في الحالات التي تتساوى فيها الإيرادات العامة مع النفقات فنقول أن هنالك توازن في الموازنة العامة.

ثانياً: أنواع العجز في الموازنة العامة:

يتنوع عجز الموازنة إلى نوعين أساسيين هما العجز الدوري والعجز الهيكلي:

1- العجز الدوري للموازنة العامة Budget DeficitsCyclical:

يحدث هذا النوع من العجز نتيجة تبدل الحالة الاقتصادية أثناء السنة المالية فتضع الدولة موازنة متوازنة بتقديرات صحيحة، وفق الحالة الاقتصادية المتوقعة، إلا أنه عند تنفيذ الموازنة أثناء السنة المالية قد ينخفض الدخل القومي فيؤثر في مطرح الضريبة

1- Apergis,Nicholas,Budget deficits review and exchange rate : further evidence from cointergration and causality, N.P, journal of economic studies New York,1998,p161.

2-Budget Deficit : www.economywatch.com -

ويؤدي إلى انخفاض المقدرة التكليفية مما يخلق خلاً بين التقدير والتنفيذ، و يؤدي لحدوث عجز طارئ سببه التبدل في الحالة الاقتصادية في الدولة وليس خطأ في التقدير.[1]

وتستطيع الدولة أن تحقق التوازن في بداية السنة المالية، إلا أن الانخفاض المفاجئ في الإيرادات الذي يحصل أثناء السنة، يجعل من الصعب الحفاظ على التوازن عند ظهور الحساب الختامي للموازنة في نهاية السنة المالية حيث غالباً ما يكون توازناً تقديراً وليس حقيقياً، وأسباب هذا العجز كما يبدو هي في الحالة الاقتصادية أو الدورة الاقتصادية التي تجتازها الدولة.[2]

وعليه، لا يمكن تجنب هذا النوع من العجز إلا في حالة اقتصادية ثابتة، وقلما يحدث هذا الثبات في عالمنا المعاصر وذلك نتيجة التغيير الكبير في الحياة الاقتصادية، وما ينتج عن ظاهرة التضخم في الاقتصاديات المعاصرة.

2- العجز الهيكلي للموازنة العامة Structural Budget Deficits:

إن هذا النوع من العجز ليس راجعاً إلى الدورة الاقتصادية بقدر ما يرجع بالدرجة الأولى إلى هيكل ومكونات الموازنة ذاتها، والتي تؤدي في النهاية إلى زيادة العجز الفعلي عن العجز المقدر في الموازنة، وذلك بسبب تزايد حجم النفقات العامة عن الإيرادات، وعدم نجاح الحكومة في ترشيد النفقات العامة، وعجزها عن تنمية الموارد المالية من خلال زيادة القاعدة الضريبية والقضاء على معدلات التهرب الضريبي. ويعتبر هذا النوع من العجز أكثر خطورة من العجز الطارئ أو الموقت بسبب النقص الحاد في الإيرادات وزيادة حجم النفقات العامة.[3]

3- العجز المقدر:

4- وقد يسمى أيضاً بالعجز المخطط أو المقصود وهو الذي تسمح به الدولة في الموازنة بحدود وشروط معينة، وفق دراسات دقيقة وموضوعية في تحديده حيث تقوم الدولة بصورة مقصودة إلى زيادة نفقاتها العامة على إيراداتها العامة العادية وقد يطول ويقصر أحياناً حسب الظروف والحاجة التي ألجأت الدولة إليه. وهذا العجز ممكن حدوثه في الاقتصاد الإسلامي الذي قد يواجه بعض الظروف الطارئة التي تحتاج لزيادة النفقات العامة لسدها مما قد تعجز معه الإيرادات العامة العادية عند تغطيتها.[4]

أما بالنسبة لحجم العجز المسموح به فتبعاً لاتفاقية ماسترخت للاتحاد الأوربي فقد تم وضع مؤشر لحجم العجز المسموح به وهو في حدود 3 % من الناتج المحلي الإجمالي، ورغم ذلك فإن الاقتصاديين يرون أنه يمكن أن يتم تجاوز هذه النسبة بشرط أن يتم توجيه تمويل العجز إلى مشروعات إنتاجية تؤدي إلى زيادة فرص العمل الحقيقية، وزيادة إنتاج السلع والخدمات أم في حالة توجيه تمويل العجز إلى النفقات الجارية فإنه يؤدي إلى زيادة أعباء المديونية.[5]

1 – د. عصام بشور، توازن الموازنة العامة، منشورات جامعة دمشق، 1984، ص84.

2 – د. محمد مراد، الميزانية العامة،– قواعدها وإعدادها وتطبيقها في بعض الدول العربية، الطبعة الأولى، معهد الدراسات العربية العالمية، 1960، ص 35.

3 - د. إيهاب محمد يونس، نحو رؤية وتشخيص علاج عجز الموازنة العامة في مصر، بحث منشور في مجلة النهضة، مصر، 2012، ص 6.

4 - وليد خالد الشايجي، مدخل إلى المالية العامة الإسلامية، المرجع السابق،.ص88.

5 – د. عبد الحفيظ الصاوي، موازنة ما بعد الثورة " دعم للأغنياء ولا عزاء للفقراء، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، 2011، ص 23.

الفرع الثاني: مصادر تمويل عجز الموازنة في سورية وآثاره :

أولاً: مصادر تمويل عجز الموازنة في سورية.

يتم تمويل العجز في الموازنة العامة في سورية[1] من عدة مصادر وهي على الآتي:

1- القروض العامة:

نظمت الدولة القروض العامة بإحداث صندوق الدين العام بالقانون رقم /89/ تاريخ 1955/7/13، وحددت مهامه بإدارة وتنظيم الدين العام، وتقديم الضمانات للدولة عند الحصول على القروض الداخلية أو الخارجية، ونظراً لعدم صدور سندات الخزينة العامة، فقد استمر عمل الصندوق كمصرف للاستثمار ضمن الخزينة العامة. ويقم الصندوق حالياً بالحصول على القروض العامة من الجهات الآتية:

- من المصرف المركزي، لتمويل عجز الموازنة المتمثلة بالعجز التمويني.
- من المواطنين عبر شهادات الاستثمار التي أوكل لمصرف التسليف الشعبي مهمة تسويقها.
- فوائض مؤسسات التأمين: التي تتمثل بالمؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية والمؤسسة العامة للتأمين والمعاشات التي تحول جزء من مدخراتها إلى صندوق الدين العام.
- من الجهات الأجنبية، لتمويل مشاريع البنى التحتية وذلك بالاتفاق بين المؤسسات المالية الأجنبية والشركات المستفيد، وهيئة التخطيط والتعاون الدولي.

اتجهت الحكومة السورية منذ عام 2002 نحو الاعتماد على التمويل المحلي في تغطية العجز مقابل تراجع الاقتراض الخارجي بهدف الاستغناء عن التكلفة التي عادة ما تستلزمها مثل هذه القروض فضلاً عن أثرها في القرار السياسي والاقتصادي في سورية، وإن نسبة تغطية التمويل المحلي للعجز ارتفعت من نحو 8.9 % من إجمالي العجز في عام 2002 إلى حاولي 82.6 % عام 2010 وبالتالي انخفض الاعتماد على القروض الخارجية من حوالي 91.1 % من إجمالي العجز عام 2002 إلى نحو 17.4 % خلال عام 2010 من إجمالي العجز[2] .

5- سندات الخزينة وأذونات الخزينة.

وضح المرسوم التشريعي رقم / 60/ لعام 2007 ماهية السندات الحكومية "بأنها أوراق دين حكومية متوسطة وطويلة الأجل بحيث تكون مدة استحقاقها أطول من سنة ولا تتجاوز 30 سنة" بينما عرف المرسوم أذونات الخزينة: "بأنها أوراق دين حكومية قصيرة الأجل بحيث يكون تاريخ استحقاقها لا يتجاوز السنة".

---

[1] – لمحة عامة عن إعداد الموازنة العامة في سورية: * تضع هيئة التخطيط والتعاون الدولي الأهداف الأولية الكلية والقطاعية للموازنة وتحضر اقتراحاً أولياً يحدد سقف مخصصات الوزارات والهيئات العامة. ترسل الهيئة هذا الاقتراح للمجلس الأعلى للتخطيط الاقتصادي والاجتماعي بحلول الأسبوع الأول من شهر أيار* يدرس المجلس الأعلى للتخطيط الاقتصادي والاجتماعي الاقتراح ويقر التوزيع الاولي للموارد وسقف المخصصات ويرسل المجلس مقترحاً شاملاً لموازنة الدولة للعام المقبل إلى وزارة المالية وهيئة التخطيط والتعاون الدولي بحلول الأسبوع الأخير من شهر أيار، تضع وزارة المالية بلاغ إعداد الموازنة وتقوم باطلاع مجلس الوزراء عليه للموافقة وتوزعه للجهات العامة والوزارات بحلول الأسبوع الأول من شهر حزيران

* تضع الجهات العامة خطط موازناتها السنوية بناء على سقف الموازنات المقررة وتقوم باطلاع وزارة المالية وهيئة التخطيط والتعاون الدولي بحلول نهاية شهر حزيران* يوافق رئيس الجمهورية على الموازنة عبر مرسوم تشريعي يصدر قبل بداية السنة المالية المعنية* يطلع مجلس الشعب على مقترح الموازنة ويناقشه ويصوت عليه لإقراره قبل نهاية العام* يطلع مجلس الوزراء على مقترح الموازنة ويناقشه ويقره قبل إرساله إلى ملس الشعب بحلول نهاية شهر تشرين الأول. تجري مناقشات ثنائية بين وزارة المالية وهيئة التخطيط والتعاون الدولي من جهة والوزارات والجهات العامة من جهة أخرى في الفترة ما بين شهري تموز وآب. وبناء على هذه المناقشات تضع وزارة المالية مقترح الموازنة بصيغته النهائية لاطلاع مجلس الوزراء عليه في شهر تشرين الأول راجع المرسوم التشريعي رقم 54 لعام 2006.

2 – د. عبدالحميد طالب، سياسة النفقات العامة في سوريا وآثارها في المتغيرات الاقتصادية، جامعة حلب ، العدد 33، 2003، ص 532.

كما حدد المرسوم المشار إليه أعلاه الأغراض التي يقتصر عليها الاقتراض الحكومي بواسطة الأوراق المالية الحكومية وهي :

- تمويل عجز الموازنة العامة.
- تمويل المشاريع ذات الأولوية الوطنية المدرجة في الخطط العامة للدولة.
- توفير التمويل اللازم لمواجهة الكوارث وحالات الطوارئ.
- تسديد ديون مستحقة على الحكومة بما فيها استبدال الدين العام القائم بأوراق مالية حكومية قابلة للتداول وذلك بشكل تدريجي.
- إدارة السيولة الحكومية قصيرة الأجل.

هذا و قد مولت الحكومة السورية العجز في الموازنة العامة عام 2013 عبر إصدار سندات حكومية وأذونات خزينة، بالرغم من أنها ستؤدي إلى تزايد في عجز الموازنة نتيجة لتسديد فوائد الدين العام ولكنها في الوقت نفسه لا تؤدي إلى التضخم باعتبارها قروضاً محلية تتم من خلال سحب القوة الشرائية الزائدة.[1]

وبتاريخ 3 شباط 2022 أعلن مصرف سورية المركزي أنه تم بيع 74% من السندات التي أصدرها في أول مزاد علني بالسنة. وكان هدف مصرف سورية المركزي جمع 200 مليار سورية من المزاد العلني المنعقد في 31 كانون الثاني ولكنه لم يتمكن من بيع سندات بأكثر من 148.5 مليار ليرة سورية والقيمة الاسمية لكل سند 2 مليون ليرة سورية وأجل الاستحقاق 5 سنوات بفائدة سنوية قدرها 6.76% وصرح وزير المالية كنان ياغي للإعلام المحلي أن جميع مبيعات السندات ستذهب إلى تعويض عجز الموازنة لعام 2022 وقدره 4.1 ترليون ليرة سورية وقال إن الوزارة ستنظم 4 مزادات علنية لبيع سندات خزينة بقيمة 600 مليار ليرة سورية من أجل تغطية جزء من العجز[2].

هذا ولم تؤدي سندات الخزينة التي طرحتها الحكومة السورية أي فعالية في تخفيض العجز في موازنة 2022 بسبب عزوف الجميع عن شرائها، وبسبب عم تناسب الفائدة السنوية للمشتري مع نسبة الانهيار التي سجلتها الليرة السورية، عدا عن أن إدخال الاعتماد على الاقتراض الخارجي ضمن خطة تسديد العجز، غير مجدية بسبب غياب الثقة الخارجية بقدرة الحكومة السورية على تسديد القروض مع خروج جل القطاعات الإنتاجية عن سيطرتها لصالح دول متحالفة مع الدولة السورية، بالإضافة إلى خروج العديد من آبار النفط في المنطقة الشرقية عن سيطرة الدولة.

6- الإصدار النقدي.

يعد العجز في الموازنة العامة للدولة السبب الرئيسي للجوء الدولة إلى الإصدار النقدي ويعرف " إصدار عملة جديدة بواسطة البنك المركزي تتمكن الدولة عن طريقها من امتلاك قوة شرائية تمنحها القدرة على التأثير على النشاط الاقتصادي، وتتم عملية الإصدار النقدي بواسطة البنك المركزي مقابل أذونات خزانة تصدرها الحكومة لصالحها، وتشمل سياسة الإصدار أيضاً الاقتراض من المصارف التجارية عن طريق التوسع الائتماني بخلق المزيد من الودائع الكتابية وتحصل الحكومة على قروض المصارف التجارية مقابل أذونات خزينة تصدرها الحكومة لصالح المصارف التجارية.[3]

وفي سورية أعطى القانون رقم /23/ لعام 2002 لمجلس النقد والتسليف صلاحية إقرار السياسة النقدية ويتولى مصرف سورية المركزي صلاحية تنفيذ هذه السياسة النقدية، ولكن لا يعني هذا أن مصرف سورية المركزي هو مجرد منفذ للسياسة النقدية دون أن

1 – رئاسة مجلس الوزراء، بيان الحكومة المالي حول مشروع الموازنة العامة للدولة عام 2023.

1https://syria-report.com/news/first-treasury-bond-auction-of-2022/undersubscribed

3 – د. زكريا بيومي، مبادئ المالية العامة، دار النهضة العربية، جمهورية مصر، ص 571.

يكون رأسمالها فتشكيلة مجلس النقد والتسليف تبين أنها تضم حاكم سورية المركزي بصفة رئيس لمجلس النقد والتسليف، ونائبه الأول يعتبر نائباً لرئيس المجلس ونائبه الثاني عضواً وبقية الأعضاء هم غير المختصين على الأغلب في مجال النقد عدا الخبراء غالباً هم مستقلون، وبالتالي يمكن القول بوجود علاقة تكاملية بين مجلس النقد والتسليف ومصرف سوريا المركزي ليشكلوا مجتمعين السلطة النقدية العليا في الدولة.

وبالطبع إن السلطة النقدية ليست مستقلة عن الحكومة، وإنما تعمل تحت إشراف رئاسة مجلس الوزراء وضمن التوجيهات التي يرسمها له ويحق لوزير المالية أن يوقف تنفيذ أي قرار يراه مخالفاً لمصلحة الدولة لمدة أقصاها سبعة أيام من خلال إعادة عرض القرار على المجلس وفي حال استمرار الخلاف في وجهات النظر يتوجب على وزير المالية عرض الموضوع بصورة مستعجلة على مجلس الوزراء للبت فيه. ويعتقد الباحث أن لجوء مصرف سورية المركزي إلى طباعة عملات ورقية من فئة (2000_ 5000) وحالياً يتم الحديث عن إصدار عملة ورقية بفئة 10000 من أجل مواجهة العجز في الموازنة العامة السورية أثبت عدم فعاليته، وأدى إلى موجة من التضخم وانهيار كبير في قيمة العملة الوطنية أمام العملات الأجنبية كون هذا الإصدار تم من دون تغطية إنتاجية أو خدمية، إضافة لاستمرار المصرف المركزي بتمويل الإنفاق الحكومي مع تنامي الحاجة للإنفاق العام، واقتصر دور المصرف المركزي في التدخل بائعاً للقطع الأجنبي في سبيل المحافظة على سعر صرف الليرة السورية من الانهيار.

ثانياً: مخاطر وتأثيرات العجز في الموازنة العامة.

للعجز المالي تأثيرات ومخاطر تعتمد وتتحدد بطريقة تمويله التي تتم بسبل متعددة(يتم اعتماد أحدها على حجم العجز المالي والظروف الاقتصادية ومستويات التضخم وأسعار الفائدة وأهداف السياسة الاقتصادية)فالتمويل الذي يتم من خلال الاقتراض من مصادر داخلية(بنك مركزي_ مصرف تجاري_ مؤسسات غير مصرفية) وقد يتم من خلال الاقتراض من مصادر خارجية أو السحب من الاحتياطات والاستثمارات الخارجية ويعد هذا التمويل للعجز تمويل غير تضخمي، أن يتم التمويل بزيادة الإصدار النقدي وزيادة الائتمان المصرفي الممنوح ويعد تمويلاً تضخماً فالعجز في ضوء ذلك يولد ظاهرة الدين الداخلي أو الخارجي أو الاثنين معاً وينظر إلى ظاهرة الدين العام الناتجة عن العجز بشكل تراكمي لا تدفقي أي عجز كل سنة يضاف إلى دين السنة السابقة فيزداد رصيده .[1] ونجم عن هذا الأمر الكثير من الإشكاليات، نذكر منها، تصاعد حجم الدين العام الداخلي والخارجي وتصاعد أعباء خدمته على نحو شكل كثير من الضغوط على الموازنة العامة وما نجم عن ذلك من آثار سلبية قد تنتهي بالدولة إلى الخضوع إلى مطالب الدائنين وشروط المنظمات الدولية كثمن لإعادة جدولة الديون. وفي بعض البلدان النفطية، لجأت الحكومات إلى مواجهة عجز الموازنة العامة عن طريق السحب من الاحتياطات الدولية، وتصفية بعض أصولها واستثماراتها الخارجية، الأمر الذي أدى إلى تراجع في حجم إيراداتها.[2] : ومن جانب آخر عادة ما يؤدي العجز في الموازنة العامة إلى التضخم لزيادة الطلب على العرض (لزيادة الإنفاق العام على الإيراد العام) خاصة لو اعتمد على التمويل التضخمي للعجز من خلال اللجوء إلى زيادة عرض النقود (زيادة الإصدار النقدي والائتمان المصرفي) الأمر الذي يؤثر سلباً على القدرة الشرائية لغالبية المواطنين، وتدهور صرف العملة المحلية ويرافق ذلك نتائج سلبية على أسعار الاستيرادات وغيره[3]، إضافة إلى عبء جديد على

1 – أ. خالد بيوشي، أ. عبد الغني سليماني، إشكالية تمويل عجز الموازنة العامة، دراسة حالة الجزائر للفترة الممتدة بين 1999– 2015، رسالة ماجستير، جامعة أحمد دراية، كلية العلوم الاقتصادية، الجزائر، 2016، ص 29.

[2] - د. حسن الحاج، عجز الموازنة _ المشكلات والحلول_ مجلة جسر التنمية_ المعهد العربي للتخطيط، الكويت، العدد 63 2007، ص 3 وما بعدها.

[3] - د. إبراهيم محمد قطب، الموازنة العامة للدولة، الطبعة 3، الهيئة العامة المصرية للكتاب، مصر، القاهرة، 1978، ص 67.

سياسة الدولة النقدية، كما أنه سيؤدي إلى زيادة ظاهرة تفضيل العملة الأجنبية على المحلية وزيادة في تفاوت توزيع الدخل القومي، ومن جانب آخر سيجبر الحكومة على تقليص مشاريعها القائمة وعدم تحفيزها على استثمارات جديدة تبعاً لزيادة كلفة الإنشاء والإنتاج.[1] خلاصة القول إن تفاقم عجز الموازنة العامة سنة بعد أخرى وتحويله إلى عجز هيكلي مستمر ذي تكلفة باهظة سياسياً واقتصادياً واجتماعياً تهدد الاستقرار المالي والنقدي والتنموي وتتطلب التصدي المعالجة قبل تعقد المشكلة واستفحالها. أما القليل من العجز في الموازنة مع عدم وصول الاقتصاد إلى مرحلة الاستخدام الكامل (التي تكون عندها مرونة العرض الكلي منخفضة) فهو مفيد ويمكن أن يصلح الأحوال الاقتصادية ويدعم جهود التنمية الاقتصادية شريطة أن لا يتحول إلى عجز هيكلي.

المطلب الثاني:

أثر الأزمة السورية في ارتفاع معدلات العجز المالي والآليات المقترحة لعلاجه:

واجهت السياسة المالية في سورية في ظل الأزمة التي تشهدها في الوقت الحالي العديد من التحديات، ومن أبرزها مشكلة العجز في الموازنة العامة، الناجمة عن التدهور الكبير في الإيرادات العامة، والارتفاع الكبير للنفقات العامة. مما اضطر المصرف المركزي السوري بالدرجة الأولى أن يكون تارةً ممولاً للإنفاق الحكومي، وتارةً بائعاً للقطع الأجنبي في سبيل الحفاظ على سعر صرف الليرة من الانهيار الأمر الذي أدى إلى استنزاف احتياطي البلاد من القطع الأجنبي، بالإضافة إلى قيام مصرف سورية المركزي بطباعة إصدارات نقدية جديدة لمواجهة العجز المالي، هذا الأمر أدى إلى موجة من التضخم وانهيار جديد في قيمة العملة كون هذه الإصدارات تمت من دون تغطية إنتاجية. ومن المنطقي أن يرتفع العجز المالي بشكل حاد بحيث سيصل إلى مستويات قياسية غير مسبوقة في تاريخ سورية بسبب الحاجة المتزايدة للإنفاق العام في ظل التدهور الكبير للإيرادات العامة، وهذه النسب أكبر من قدرة الاقتصاد السوري على تحملها بسبب غياب السوق المالية، وعدم القدرة على الوصول إلى الأسواق الدولية للحصول على التمويل اللازم.

وعليه سوف نتناول في هذا المطلب دور الأزمة في ارتفاع معدلات العجز في الموازنة العامة السورية ، كما نتناول الآليات المقترحة لعلاج مشكلة العجز المالي.

الفرع الأول: دور الأزمة السورية في ارتفاع معدلات العجز في الموازنة العامة:

زادت الأزمة من المشاكل المالية التي تعاني منها الدولة السورية، وفاقمت الخلل الهيكلي للنظام المالي العام وبشكل خاص العجز في الموازنة العامة، والذي يعتبر أساساً مشكلة شائعة في البلدان متوسطة الدخل في المنطقة، وبالتالي وضعت الأزمة صناع القرار أمام تحدي صعب يواجهون فيه الضغوط المتزايدة على المالية العامة، وبالتالي تراجع المجال المالي المتاح لتحقيق التنمية المطلوبة أدت الأزمة السورية إلى ارتفاع كبير في معدلات العجز في الموازنة العامة، مقارنة بالعجز المالي ما قبل الأزمة، ويعود ذلك إلى العديد من العوامل التي ساهمت في ارتفاع معدلات العجز خلال سنوات الحرب منها:

1. التدابير الاقتصادية الأوربية الأحادية الجانب حيث قام الاتحاد الأوروبي بإيقاف جميع أشكال التعاون الثنائي مع سورية، وتجميد مشروع اتفاقية الشراكة الأوروبية، وأوقف الاتحاد الأوروبي مشاركة سورية في البرامج الإقليمية والأوروبية، بالإضافة إلى تعليق عمليات القروض للحكومة السورية من بنك الاستثمار الأوروبي مما أدى إلى انخفاض كبير في الصادرات السورية. ومن أبرز الآثار

[1] - رمزي زكي، انفجار العجز، علاج العجز في الموازنة العامة في الدولة من خلال المنهج الانكماشي والمنهج التنموي، مرجع سبق ذكره، ص 16.

للتدابير القسرية الأحادية الجانب توقف تصدير النفط بشكل كبير حيث أدى حظر الصادرات النفطية السورية والقيود واسعة النطاق على المعاملات المالية إلى تدهور النشاط الاقتصادي، وانخفاض سعر صرف العملة السورية بشكل كبير. [1]

2. انخفاض العوائد الاقتصادية المقدرة لجهات القطاع العام الاقتصادي، ويعود هذا الانخفاض إلى الأضرار والخسائر الكبيرة التي تكبدها القطاع العام الاقتصادي في منشآته الاقتصادية فاتجهت الصناعة بعدها إلى المشاغل والورشات الصغيرة، لكن هذه المشاغل بطاقتها الإنتاجية الصغيرة لا تستطيع خفض التكاليف بتوزيع أجور عمالها على حجم العمل، مما أدى إلى ارتفاع الاسعار. كما أنها لا تغطي حاجة السوق من المنتجات كافة التي تحتاج إلى مصانع حقيقية، إضافة إلى تأثر الصناعة بشكل مباشر بتقطيع الأوصال بين المحافظات والمدن، مما يعني خسارة المواد الأولية التي يؤمنها قطاع الزراعة لتلك الصناعات، كما أن قطاع السياحة يعتبر أو القطاعات المتأثرة نتيجة الحروب والأزمات، مما أدى إلى توقف السياحة الخارجية في سورية، واقتصر الأمر على السياحة الخارجية التي لا تعتبر مصدراً من مصادر تمويل الموازنة العامة.[2]

3. غياب استراتيجية اقتصادية شاملة ومتكاملة، وأخذت أغلب هذه السياسات ردات الفعل إضافة أن الحكومة لم تستطع خلال فترة الأزمة إعادة الثقة المفقودة مع المواطنين وذلك بسبب التناقض بين القرارات المتخذة، وضعف الالتزام بها، إلى جانب غياب الشفافية والمحاسبة عن أغلب المؤسسات. فعلى سبيل المثال قامت الحكومة خلال فترة الأزمة بتخفيض الاستثمار الحكومي الأمر الذي انعكس سلبياً على معدلات النمو الاقتصادي والقدرة على خلق فرص عمل جديدة، كما قيد انخفاض العائدات الحكومية القدرة على التوسع في الإنفاق كمقاربة لمواجهة الضعف في النشاط الاقتصادي الناتج عن الأزمة، وفضلت الحكومة اتخاذ قرارات اعتبرتها مطلباً شعبياً، كزيادة أجور القطاع العام والتوظيف الحكومي. [3]

4. زيادة الإنفاق العام وتراجع في الإيرادات العامة.

تبنت الحكومة السورية سياسة مالية توسيعه خلال الأزمة، فارتفع الإنفاق الجاري كنتيجة لزيادة الأجور والتعويضات، كما تم توظيف أكثر من 10000 خريج جديد في القطاع العام بناءً على المرسوم رقم /10197/، وتم التوظيف بشكل رئيسي في الأقسام الإدارية إضافة إلى ذلك أصبح آلاف من الموظفين المؤقتين في القطاع العام موظفين دائمين بموجب المرسوم رقم /62/، إضافة إلى الإنفاق الكبير العسكري والذي ازداد بشكل كبير والإنفاق على إصلاح أضرار البنية التحتية وخاصة الأضرار في قطاع الطاقة وأنابيب النفط، بينما انخفض الإنفاق الاستثماري بشكل كبير وبات مجموع الاستثمارين العام والخاص يشكل حوالي 7% من الناتج المحلي.[4]

مع بداية الأزمة السورية قدر العجز في موازنة عام 2012، /529/ مليار وبمقارنته بالعجز لعام 2011 البالغ /320/ مليار، وعليه فإن الزيادة تبلغ /209/ مليار . وفي عام 2013 بلغ العجز في الموازنة العامة حداً كبيراً منذ بداية الأزمة حيث وصل إلى / 744.83/ مليار ليرة سورية، وفي عام 2014 انخفض العجز ليبلغ / 506.63/ مليار ليرة، ومن ثم عاد للارتفاع في عام 2015 حيث بلغ العجز / 561.72/ مليار ليرة سورية، وفي عام 2016 قدر العجز في الموازنة العامة بمبلغ قدره / 621.73/ مليار ليرة سورية.[5] وموازنة عام 2020 حيث بلغ العجز / 514.61/ مليار ليرة سورية ويعود في سببه إلى زيادة الاعتمادات في مشروع الموازنة بمبلغ /118/ مليار ليرة سورية، مقابل انخفاض الإيرادات العامة بواقع / 397.22/ مليار ليرة سورية.

[1] - قرارات منشورة على موقع الاتحاد الأوروبي على الأنترنت تاريخ الزيارة 1/12/2022 www.europa.eu

[2] . سناء علي، 120 مليار خسائر، تاريخ الدخول 3/20/ 2023 ، مقال منشور على الموقع الإلكتروني www.assafir.com

[3] - الأزمة السورية (الجذور والآثار الاجتماعية والاقتصادية) المركز السوري لبحوث السياسات، 2013، ص11.

[4] – الأزمة السورية (الجذور والآثار الاجتماعية والاقتصادية)، المرجع السابق، ص 61

5 – مجلة وزارة المالية السورية، مجلة عالم المال، العدد 25، دمشق، 2016، ص 13.

ومن المنطقي أن يرتفع العجز الفعلي بشكل حاد جداً، بحيث يصل إلى مستويات غير مسبوقة في تاريخ سورية، بسبب الحاجة المتزايدة للإنفاق العام في الوقت الذي تدهورت فيه الإيرادات العامة وهذه النسب أكبر من قدرة الاقتصاد السوري على تحملها بسبب غياب السوق المالية، وعدم القدرة على الوصول إلى الأسواق الدولية للحصول على التمويل.[1]

وقد كانت الحكومة السورية تنوي خفض العجز من جملة من الإجراءات منها(زيادة الإيرادات المحلية_ تحسين اجراءات التحصيل الضريبي_ مكافحة التهرب الضريبي_ الإسراع في إنجاز التراكم الضريبي، زيادة الإيرادات الاستثمارية_ الإسراع في إنجاز التراكم الضريبي_ زيادات الإيرادات الاستثمارية_ ضبط الإنفاق وترشيده).ومن الواضح أن هذه الإجراءات التي اتخذتها الحكومة السورية ولا سيما جانب الإيرادات، من أجل تخفيض العجز في الموازنة تبدو خارج سيطرة السلطات المالية بشكل كبير سواء بسبب الظروف الأمنية الراهنة، أو الظروف الاقتصادية بسبب العقوبات الاقتصادية على قطاعي الطاقة، والمال والمصارف أو بسبب الخسائر الكبيرة لدى القطاعين العام والخاص الذي سينعكس على تراجع الفوائض الاقتصادية وعدم القدرة على تسديد الضرائب ولذا تبدو المشكلة أكثر تعقيداً في ظل غياب خيارات التمويل التي تقتصر على التمويل بالعجز عبر الاقتراض من المصرف المركزي.[2]

الفرع الثاني: الآليات المقترحة لعلاج العجز في الموازنة العامة:

أولاً: إعادة ترتيب أولويات الإنفاق العام.

من الأمور المسلم بها أن الموارد المالية للحكومة تظل محدودة بالنسبة لحجم الإنفاق المطلوب، ذلك أن العديد من البرامج تتزاحم فيما بينها للحصول على حصة من هذه الموارد وقد أدت هذه الحقيقة إلى ابتكار مجموعة من الأدوات الهادفة إلى تقليل الفجوة بين الإيرادات المتاحة والإنفاق المطلوب وإلى تحقيق الاستخدام الأمثل للموارد المنفقة، ومن هذه الأدوات اعتماد وتقييم الحاجات والمشاريع وتبويبها إلى مهم وأهم وهذا ما يعني تحديد أولويات التنفيذ طبقاً للحاجة وأهميتها وإنتاجها، وعلى أساس ذلك لا بد من تغيير نمط وتوزيع أولويات الإنفاق العام إذا ما حلت بالموازنة العامة أو بالاقتصاد أزمة اقتصادية، وهذا ما يجب أن يتم في إطار أصغر وحدة إدارية في الدولة.[3]

وعليه، لا بد من تغيير نمط توزيع أولويات الإنفاق العام إذ ما حلت بالاقتصاد الوطني أزمة اقتصادية، وأصبح هنالك زيادة في الإنفاق أو ندرة في الإيرادات، وهذا يتطلب رؤية اقتصادية واجتماعية جديدة تنحاز لمبادئ الترشيد والتنمية والعدالة الاجتماعية.

ثانياً: ترشيد الإنفاق العام. يعرف ترشيد الإنفاق العام على أنه " توجيه النفقات العامة من أجل زيادة حجم ونوع النفع العام بتوزيعها وفق لمنظور شامل وعام لمجموع حاجات المجتمع والعمل على إشباعها وفقاً لأولويات واضحة الأهمية بعيداً عن التبذير والإسراف وإهدار المال العام وذلك بأدنى حد من التكلفة"[4] وهنالك العديد من الضوابط التي تحكم عملية ترشيد الإنفاق العام وأهمها:

1- الابتعاد عن الإسراف والتبذير: إنه من الأسباب الرئيسية لتزايد الإنفاق العام هو التبذير والإسراف في عملية الإنفاق العام، ويظهر لنا ذلك عندما لا يتعادل نفع الإنفاق العام مع المبالغ المصروفة عليه، حيث تتنافى هذه الحالة مع قاعدة من القواعد الرئيسية للإنفاق العام، فينتج عن هذه الحالة العديد من الآثار السلبية وأبرزها إهدار المال العام، ومن جانب آخر يؤدي التمادي في الإنفاق العام إلى تفشي ظاهرة التهرب الضريبي، وذلك لأن الممولون والمكلفون بدفع الضرائب تكون لديهم فكرة سلبية حول دفع الضرائب وتوجيهيها.[5]

1 – د. عبدالرزاق حساني ، السياسة المالية في ظل الأزمة الراهنة في سورية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 29، العدد الثالث، 2013، ص 266.
2 – مجلة علم المال: موازنة 2012 الأكبر في تاريخ سورية، العدد 25، تصدر عن وزارة المالية السورية بدمشق، ص 13.
3 - د. محمد اليماني، ترشيد الإنفاق وترشيد الهدر، صحيفة الجزيرة، العدد (1633) 2011.
4 – د. زين العابدين ناصر، علم المالية والتشريع المالي، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، دون ذكر سنة النشر، ص 8
5 – د. إبراهيم علي عبدالله أنور العجارمة، مبادئ المالية العامة، دار الصفاء للطباعة والنشر، عمان، الأردن، 2000، ص 76.

2- تحديد حجم أمثل للنفقات العامة: يعتبر الحجم الأمثل للنفقات العامة هو الحجم الذي يسمح بتحقيق أكبر مستوى من الرفاهية لأكبر عدد من الأفراد ولكن بشرط أن يراعي ما يمكن تحصليه من الموارد المالية فليس من المعقول أن تتجه النفقات العامة للدولة نحو التزايد بلا حدود ولكن تفرض المصلحة والحاجة بأن تصل النفقات العامة إلى مستوى معين وهو ما يعرف بالحجم الأمثل للنفقات العامة.

3- فرض رقابة على الإنفاق العام: تعتبر الرقابة من أهم العناصر الفعالة في ترشيد الإنفاق العام، لذلك نجد أن هذه العملية مطبقة في كل الدولة وتقوم بها العديد من الأطراف من أجل السهر على صرف النفقات العامة في أوجهها بشكل يضمن تحقيق أقصى نفع عام، لذلك ظهرت الضرورة لرقابة حازمة ودقيقة على الإنفاق العام من أجل الاقتصاد في صرفه وحسن استغلاله في أحسن وجوه الاستغلال.[1]

ثالثاً: تنمية الإيرادات العامة.

وتعني اتخاذ الإجراءات والوسائل التي تكفل تنمية مستوى الإيرادات العامة وزيادتها سواء الضريبية وغير الضريبية خاصة وأن معظم البلدان النامية تتصف بانخفاض طاقتها الضريبية وعليه، تتطلب عملية تنمية الإيرادات العامة ما يلي:

_ إعادة النظر في قوانين الضرائب المباشرة وغير المباشرة لتطويرها وشمولها للدخول المختلفة وبخاصة الدخول المرتفعة الناجمة عن الملكية.

_ مكافحة التهرب الضريبي.

_ القضاء على ظاهرة التأخر في تحصيل الضرائب من خلال تطوير الأجهزة الفنية لتقدير وربط تحصيل الضرائب في مواعيدها المقررة قانوناً.

_ إلغاء أو ترشيد الإعفاءات التي تزخر بها البلاد النامية.

_ العمل على زيادة الوعي الضريبي بين الناس.

_ زيادة الرسوم الجمركية وبالأخص على السلع الكمالية المستوردة.[2]

رابعاً: الإصلاح الضريبي.

تعد سياسة الإصلاح الضريبي من أهم محاور السياسة المالية لعلاج مشكلة العجز المالي، ويعزى ذلك إلى تعدد أوجه القصور التي تتسم بها النظم الضريبية وهياكلها القائمة في أغلب الدول النامية الأمر الذي يتمخض عنه ضآلة الجهد الضريبي وانخفاض الطاقة الضريبية الفعلية عن الطاقة الضريبية الممكنة أو المحتملة، ومن ثم يُعد تحويل الطاقة الضريبة الفعلية إلى الطاقة الممكنة بمثابة الهدف الاستراتيجي لسياسات الإصلاح الضريبي المقترحة لعلاج العجز في الموازنة العامة[3]، وفي هذا الصدد يشير خبراء صندوق النقد الدولي والبنك الدولي إلى ضرورة قياس التفاوت بين معدلات الاقتطاع الضريبي الفعلي ومعدلاته المستهدفة، وذلك بقياس نسبة الحصيلة الضريبية إلى الحصيلة الضريبية الممكنة. فإذا كان ناتج النسبة أكبر من الواحد الصحيح فإن ذلك يعكس

1 – د. محمد حلمي الطوابي، أثر السياسات المالية الشرعية في تحقيق التوازن المالي العام في الدولة الحديثة، دار الفكر العربي، الاسكندرية، 2008، ص 180.

2 - د. غادة الشمراني، متطلبات إصلاح وتطوير الموازنة العامة، جامعة الملك سعود، الرياض، 2010، ص 12

3 – د. هادف حيزيه، العجز المالي في الدول النامية ودور السياسات المالية في علاجه، بحث منشور في كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية جامعة الدكتور يحيى فارس، المديه، الجزائر، 2014، ص 136.

ارتفاع الجهد الضريبي، وبالتالي فإن العجز المالي لا يرجع إلى قصور السياسة الضريبية، وإنما غلى عوامل أخرى يتعلق بعضها بجانب النفقات، أما إذا كان الناتج أقل من الواحد الصحيح، بمعنى أن الجهد الضريبي أقل مما يجب وأن عجز الموازنة العامة يرجع إلى حد كبير إلى قصور السياسة الضريبية وأنه من الممكن علاج العجز من خلال تلافى أوجه القصور في تلك السياسة. أما إذا كان الناتج يساوي الواحد الصحيح، فإن ذلك يعني أن الجهد الضريبي متوازن، وأن المشكلات المالية التي تواجه الدول في مجال إيراداتها ونفقاتها العامة يمكن علاجها من خلال أدوات السياسة المالية بشقيها الضريبي والإنفاقي[1].

خامساً: الشراكة بين القطاعين العام والخاص:

يُعد نظام الشراكة أحد الآليات البديلة التي تسمح للدولة بتخطي العديد من المشاكل الاقتصادية وبخاصة مشكلة العجز المالي أو على الأقل التخفيف من حدته، حيث يسمح بإقامة مشاريع اقتصادية دون الاستعانة بالموارد العامة، فالتمويل من القطاع الخاص يتيح بصفة عامة نقل المخاطر المالية والصناعية، وغيرها من المخاطر إلى شركة المشروع. وأصبح لنظام الشراكة جاذبية خاصة مع تزايد خصخصة مختلف المرافق التّي كانت من قبل حكراً على القطاع العام، لاعتباره حلاً وسط بين نظام تشييد المرافق العامة وإدارتها بواسطة الجهاز الحكومي مباشرة وذلك بتطبيق قواعد القانون العام وبين نظام الخصخصة الكاملة على أن يتم نقل ملكية المرفق إلى القطاع الخاص ليستقل به تماماً بعيداً عن أي رقابة حكومية مع تطبيق قواعد القانون الخاص.

ومن الميزات التي يتمتع بها هذا البديل[2]:

- نقل عبء التمويل ومخاطر التشغيل للمشروعات الضخمة إلى عاتق القطاع الخاص.
- عدم تحميل الموازنة العامة للدولة أعباء مالية مباشرة، يغنيها عن اللجوء إلى الاقتراض المحلي والخارجي.
- يحقق كفاءة التشغيل وتحسين الخدمة لمستخدمي المشروع، لما يتمتع به القطاع الخاص من خبرة فنية وإدارية تفوق القطاع العام.
- إن دراسة الجدوى الاقتصادية من قبل الطرفين تخفض من نسبة إخفاق المشروع في المستقبل بنسب كبيرة.
- نقل ملكية المشروع بعد انتهاء مدة الامتياز الممنوح للقطاع الخاص، بعكس الخصخصة.
- تأهيل العمالة الوطنية وإكسابها خبرة تستفيد منها الدولة بعد تسلمها المشروع لإدارته بعد مدة الامتياز، وخلق فرص عمل جديدة، حيث أن عمليات الإنشاء التي تستغرق من (3_5) سنوات نؤدي إلى خلق فرص حقيقية لشركات المقاولات الوطنية.

في ضوء ذلك بدأت مشاركة القطاع الخاص مع الحكومات تشهد انتعاشاً ملحوظاً في عدد من الدول العربية. حيث تشير التقديرات إلى أن قيمة مشاريع الشراكة بين القطاعين وصلت إلى 224 مليار دولار في منطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا في عام 2019 وأن المشاريع المنفذة ضمن إطار التشاركية تغطي عدة قطاعات اقتصادية وخدمية، بيد أن التركيز الكبير على قطاعات الطاقة والاتصالات والنقل والصحة، وبدرجة أقل قطاعات التعليم والزراعة والصناعة.[3]

والجمهورية العربية السورية كغيرها من الدول العربية تبنت خيار التشاركية بين القطاعين العام والخاص، واعتبرته خياراً استراتيجياً بعد مؤتمر التشاركية الذي عقد في 30 تشرين الأول 2009 وبسبب الأزمة الراهنة التي تشهدها سورية تأخر صدور

1 – د. هادف حيزيه، العجز المالي في الدول النامية ودور السياسات المالية في علاجه، المرجع السابق

2- د. زياد زنبوعه ، د. منى فرحات، بدائل تمويل عملية التنمية في سورية، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 28، العدد الثاني، 2012، ص 292.

3 – د. أحمد أبو بكر بدوي، د. طارق عبد القادر اسماعيل، أطر الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الدول العربية، صندوق النقد العربي، أبو ظبي، الإمارات العربية المتحدة، 2020، ص10

قانون التشاركية إلى أن تحقق لاحقاً حيث صدر القانون رقم /5/ لعام 2016 الذي يجيز التشاركية بين القطاعين كخطوة أساسية لتعزيز الاستثمار الأجنبي وجذبه لتنفيذ مشاريع البنية التحتية التي تغافلت عنها الحكومة السورية خلال أعوام سابقة في الأزمة وتحقيق متطلبات إعادة الإعمار والتطوير في سورية.

الخاتمة:

تعتبر مشكلة العجز في الموازنة العامة للدولة السورية من أهم المشاكل المالية التي واجهت السياسة المالية في سورية، في ظل الأزمة التي تشهدها منذ عدة سنوات، خصوصاً بعد وصوله إلى مستويات باتت تهدد الاستقرار المالي والنقدي للدولة، وما ترتب عليه من تأثيرات مختلفة من انخفاض في مستوى قيمة العملة الوطنية، وارتفاع معدلات الدين الداخلي والخارجي، وزيادة خدمة أعبائه الأمر الذي استنزف احتياط الدولة من العملات الصعبة. إذ أدت الأزمة السورية إلى ارتفاع كبير في مستويات العجز في الموازنة العامة السورية مقارنة مع السنوات السابقة للأزمة، وذلك بسبب العديد من العوامل أهمها الإجراءات الاقتصادية الأوربية الأحادية الجانب وتراجع الإيرادات الاستثمارية والضريبية والنفطية، وزيادة الإنفاق العام الجاري، بالإضافة إلى زيادة الإنفاق العسكري، والتهرب الضريبي، والتردد والضبابية في إصلاح سياسة الدعم الحكومي، الأمر الذي يعكس غياب أي استراتيجية واضحة ومحددة للإصلاح المالي.

النتائج:

1. ساهمت الأزمة السورية التي تشهدها الجمهورية السورية منذ سنوات عدة إلى ارتفاع كبير في معدلات العجز في الموازنة العامة بسبب التدابير الاقتصادية الأوربية والعربية والأمريكية المفروضة، إضافةً إلى زيادة الإنفاق الحكومي الجاري وتراجع الإيرادات العامة سواء النفطية أم الضريبة.
2. يعود العجز المالي في سورية إلى عدة أسباب أهمها:
   - تقديم الخدمات الصحية والتعليمية والثقافية مجاناً إلى المواطنين.
   - إقامة مشاريع القطاع العام الصناعي على نفقة الدولة.
   - تمويل النفقات العسكرية والتسليح.
   - تخفيض الضرائب بهدف تشجيع الاستثمار وتقديم مزيد من الإعفاءات الضريبية عبر الأنظمة والقوانين الناظمة للاستثمار
3. إن علاج العجز في الموازنة العامة لا يعني إنهاء العجز بشكل نهائي، بل يشير ببساطة إلى المستوى الذي يصبح فيه الاقتصاد قادراً على النمو دون مشاكل تضخمية أو ركود وهو مستوى يجب البحث عنه بدقة وعناية في ضوء التجارب المحلية والدولية، وكذلك الأوضاع الراهنة.
4. أفرز العجز المالي حالة من التضخم في الدولة التي اعتمدت على الإصدار النقدي وزيادة الائتمان المصرفي الممنوح للقطاع العام من أجل علاج العجز المالي، كما نجم عنه تصاعد في حجم الدين العام وزيادة أعباء خدمته في الدول التي اعتمدت على القروض وطرح أذونات الخزينة.
5. يُعد نظام الشراكة أحد الآليات البديلة التي تسمح للدولة بتخطي العديد من المشاكل الاقتصادية وبخاصة مشكلة العجز المالي أو على الأقل التخفيف من حدته، حيث يسمح بإقامة مشاريع اقتصادية دون الاستعانة بالموارد العامة، فالتمويل من القطاع الخاص يتيح بصفة عامة نقل المخاطر المالية والصناعية، وغيرها من المخاطر إلى شركة المشروع.

المقترحات:

1. عدم اللجوء في تمويل عجز الموازنة العامة عن طريق الإصدار النقدي من أجل مواجهة العجز في الموازنة العامة، والذي أثبت عدم فعاليته، وأدى إلى موجة من التضخم وانهيار كبير في قيمة العملة الوطنية أمام العملات الأجنبية كون هذا الإصدار تم دون تغطية إنتاجية أو خدمية .
2. اتخاذ الإجراءات والوسائل التي تكفل تنمية مستوى الإيرادات العامة وزيادتها سواء الضريبية وغير الضريبية خاصة وأن معظم البلدان النامية تتصف بانخفاض طاقتها الضريبية وعليه، تتطلب عملية تنمية الإيرادات العامة ومن بينها إعادة النظر في قوانين الضرائب المباشرة وغير المباشرة لتطويرها وشمولها للدخول المختلفة وبخاصة الدخول المرتفعة الناجمة عن الملكية.
3. إحداث هيئة عامة للإيرادات العامة سيكون جزء مهم من عملها متخصصاً في إدارة ملف أملاك الدولة وذلك ضمن خطة الإصلاح الإداري في وزارة المالية والجهات التابعة والانتقال إلى منظومة الطوابع الإلكترونية والعمل على أتمته العمل الضريبي تدريجياً وصولاً إلى تبسيط الإجراءات، والتسديد الإلكتروني وعبر المصارف العاملة لبعض الضرائب والرسوم.
4. إقرار نظام ضريبي عادل وشامل وصارم يرفع معدل الاستقطاع الضريبي، مع إجراءات متكاملة لإصلاح المنظومة الضريبية(تشريعياً_ إدارياً_ تنظيماً_ جزائياً_ إعلانياً) ومن شأن هذا ووفقاً لتقديرات الخبراء في مجال الضرائب والخبراء الاقتصاديين أن يزيد من نسبة الإيرادات الضريبية.
5. ضرورة اللجوء إلى نظام الشراكة وفق أسس وقواعد قانونية شاملة، والذي يعد أحد الآليات البديلة التي تسمح للدولة بتخطي العديد من المشاكل الاقتصادية وبخاصة مشكلة العجز في الموازنة العامة أو على الأقل التخفيف من حدته، حيث يسمح بإقامة مشاريع اقتصادية دون الاستعانة بالموارد العامة.
6. ترشيد الإنفاق الجاري وإعداد دراسات وبيانات تفصيلية تحدد الجدوى من النفقة قبل اعتمادها.

التمويل:

هذا البحث ممول من جامعة دمشق وفق رقم التمويل (501100020595).

المراجع:

1. د. إبراهيم علي عبدالله أنور العجارمة، مبادئ المالية العامة، دار الصفاء للطباعة والنشر، عمان، الأردن، 2000.
2. د. أحمد أبو بكر بدوي، د. طارق عبد القادر اسماعيل، أطر الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الدول العربية، صندوق النقد العربي، أبو ظبي، الإمارات العربية المتحدة، 2020.
3. د. إيهاب محمد يونس، نحو رؤية وتشخيص علاج عجز الموازنة العامة في مصر، بحث منشور في مجلة النهضة، مصر، 2012.
4. د. رمزي زكي، الصراع الفكري والاجتماعي حول عجز الموازنة العامة في العالم الثالث، الطبعة الأولى، دار سينا للنشر، القاهرة، مصر، 1992.
5. د. زكريا بيومي، مبادئ المالية العامة، دار النهضة العربية، جمهورية مصر.
6. د. زين العابدين ناصر، علم المالية والتشريع المالي، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، دون ذكر سنة النشر.
7. د. زياد زنبوعه، د. منى فرحات، بدائل تمويل عملية التنمية في سورية، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 28، العدد الثاني، 2012.
8. د. سناء علي، 120 مليار خسائر، تاريخ الدخول 3/20/ 2023 ، مقال منشور على الموقع الإلكترونيwww.assafir.com
9. د. عبد الحفيظ الصاوي، موازنة ما بعد الثورة " دعم للأغنياء ولا عزاء للفقراء، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، 2011.
10. د. عبدالحميد طالب، سياسة النفقات العامة في سوريا وآثارها في المتغيرات الاقتصادية، جامعة حلب ، العدد 33، 2003.
11. د. عبدالرزاق حساني ، السياسة المالية في ظل الأزمة الراهنة في سورية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 29، العدد الثالث، 2013.
12. د. عصام بشور، توازن الموازنة العامة، منشورات جامعة دمشق، 1984.
13. د. غادة الشمراني، متطلبات إصلاح وتطوير الموازنة العامة، جامعة الملك سعود، الرياض، 2010.
14. د. محمد مرا، الميزانية العامة، قواعدها وإعدادها وتطبيقها في بعض الدول العربية، الطبعة الأولى، معهد الدراسات العربية العالمية، 1960.
15. د. محمد حلمي الطوابي، أثر السياسات المالية الشرعية في تحقيق التوازن المالي العام في الدولة الحديثة، دار الفكر العربي، الاسكندرية، 2008.
16. د. هادف حيزيه، العجز المالي في الدول النامية ودور السياسات المالية في علاجه، بحث منشور في كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية جامعة الدكتور يحيى فارس، المديه، الجزائر، 2014.
17. *Apergis,Nicholas,Budget deficits review and exchange rate : further evidence from cointergration and causality, N.P, journal of economic studies New York,1998,p161.
18. Budget Deficit : www.economywatch.com*