مجلة جامعة تشرين – سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية

اسم المقال: واقع السياسة المالية في سورية بين عامي 2011 و 2019
اسم الكاتب: د. منى محمود إدلبي، حسن محمد فاضل
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/library/5570
تاريخ الاسترداد: 2026/04/23 18:40 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة جامعة تشرين – سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية – ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

واقع السياسة المالية في سورية بين عامي 2011 و2019

الدكتورة منى محمود إدلبي*

حسن محمد فاضل**

(تاريخ الإيداع 6 / 9 / 2020. قُبِل للنشر في 21 / 2 / 2021)

□ ملخّص □

في الظروف العادية لأي دولة ترتكز السياسة المالية فيها على زيادة النفقات العامة وتخفيض الضرائب وتخفيض عجز الموازنة العامة للدولة وذلك بهدف تنشيط الطلب على السلع والخدمات التي يحتاجها المجتمع ، إلا ان الظروف الأمنية السائدة في سورية والعقوبات الدولية الظالمة التي طالت المجتمع السوري بكل قطاعاته أدى الى أخطار حقيقية تتهدد استقرار أوضاع السياسة المالية العامة في سورية.

وعند الحديث عن إصلاح مالي واقتصادي وإعادة إعمار حقيقي وتخفيض عجز الموازنة لابد من وجود سياسة مالية واقعية تتمثل في كيفية العمل على زيادة الايرادات العامة المتاحة بسبب تنامي الحاجة للإنفاق العام وبالتالي العمل للوصول إلى توازن بينهما ما أمكن أو تقليص الفجوة الكبيرة بينهما في الوقت الراهن، خاصة بعد خروج جزء أساسي من ايرادات الدولة من تغطية النفقات العامة والمتمثل بخروج القطاع النفطي وبعض المحاصيل الاستراتيجية من موازنة الدولة بعد سيطرة المجموعات الارهابية عليها .

الكلمات المفتاحية : سياسة مالية – نفقات –ايرادات – عجز موازنة.

* **أستاذ مساعد – قسم القانون العام – كلية الحقوق – جامعة دمشق – سورية.**

** **طالب دكتوراه– قسم القانون العام – كلية الحقوق – جامعة دمشق – سورية.**

The Reality Of Fiscal Policy In Syria Between 2011 And 2019

Dr. Mona Mahmoud Edelby*
Hassan Mohamed Fadel**

(Received 6 / 9 / 2020. Accepted 21 / 2 / 2021)

□ ABSTRACT □

In the normal circumstances of any country in which the fiscal policy is based on increasing public expenditures, reducing taxes and reducing the state's general budget deficit, with the aim of stimulating the demand for goods and services needed by society. A real threat to the stability of the situation of public financial policy in Syria..

When talking about financial and economic reform, real reconstruction and reducing the budget deficit, there must be a realistic fiscal policy represented in how to work to increase the available public revenues due to the growing need for public spending and thus work to reach a balance between them as much as possible or reduce the large gap between them at the present time, especially After a major part of the state's revenues came out of covering public expenditures, represented by the exit of the oil sector and some strategic crops such as cotton from the state budget after terrorist groups took control of them

Key words: fiscal policy - expenditures - revenues - budget deficit.

*Associate Professor, Puplic Law, Faculty Of Law, Damascus University, Syria.
**Postgraduate Student, , Puplic Law, Faculty Of Law, Damascus University, Syria.

مقدمة:

تعد السياسة المالية من المفاهيم التي طرأ عليها تحولات كبيرة في التاريخ الاقتصادي والاجتماعي والمالي، فهي المرآة لدور الدولة الاقتصادي والاجتماعي وتشكل انعكاساً له في كل عصر.

حيث تعتبر السياسة المالية من أهم أدوات التخطيط الاقتصادي الحديث، و أقوى دعامة ترتكز عليها السياسة الاقتصادية العامة للبلاد، و تمتد جذورها في مختلف ميادين المجتمع الاقتصادي، وتسعى السياسة المالية لتحقيق أهداف اقتصادية عن طريق أدواتها .

ففي العصور القديمة كان دور السياسة المالية باهتاً جداً، ولم تكن هنالك دلالات واضحة على تكوين سياسة مالية قائمة ومنظمة ومنفصلة عن مالية الحكام في تلك العصور، وكانت مالية الدولة مرتبطة بمالية الحاكم وله فيها حق التصرف المطلق، ولا يوجد عليه أي رقابة، . أما في العصر الإسلامي ونظراً للدور الكبير الذي أدته الدولة في ذلك العصر في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية فقد ظهر دور الأدوات المالية الإسلامية في تحقيق أهدافها في تلك المجالات وتكونت نظرية متكاملة للمالية العامة في الإسلام ولدورها في تحقيق الأهداف التي تسعى الدولة إلى تحقيقها، فانفصلت مالية الدولة عن مالية الحكام وتكون بيت مال المسلمين وتكونت قواعد أساسية تحكم السياسة المالية في الفكر الإسلامي.

وبقي حال السياسة المالية على هذا الوضع إلى أن ظهر في الأفق الأزمات الاقتصادية، وبصفة خاصة الأزمة العالمية التي اجتاحت العالم سنة 1929، إلا يمكن انه يمكن القول بأن التطور الأعظم الذي لحق بالسياسة المالية قد نبع من الإسهام الكبير للاقتصادي الكبير جون ماينرد كينز في مؤلفه "النظرية العامة في العمالة والفائدة والنقود"، مع تأكيده على فشل آليات السوق وحدها في علاج المشاكل الاقتصادية وخاصة مشكلة الكساد العظيم، وما ترتب عليه في الواقع العملي من ضرورة تبني أراء كينز الخاصة بتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي والانتقال من نطاق الدولة الحارسة إلى نطاق الدولة المتدخلة بسياسات مالية مناسبة.

ومنذ ذلك الحين اكتسبت السياسة المالية دورا أكثر أهمية وأصبحت أداة رئيسية من أدوات السياسة الاقتصادية في توجيه مسار الكيان الاقتصادي، ومعالجة ما يتعرض له من هزات وأزمات فضلاً عن ما لها من أثر في التنمية لاقتصادية وخاصة في الدول الأخذة في النمو، وبفضل ذلك التطور الذي لحق بالسياسة المالية في النظم المعاصرة أصبح من واجب الدولة ولزاماً عليها أن تتدخل في توجيه الاقتصاد الوطني في كافة نواحيه، وأصبحت السياسة المالية تلعب دوراً جوهرياً في تحقيق الأهداف التي ينشدها الاقتصاد الوطني.

أهمية البحث و أهدافه :

إن لدور السياسة المالية أهمية كبيرة، فهي تؤثر في مستوى التوظيف، الادخار في الاستيراد والتصدير، في الإنتاج والاستهلاك في مستوى الأسعار، أي أن هذا الموضوع له أثر مباشر في ملامسة القضايا اليومية الملحة، ويكون للسياسة المالية في الإنفاق والاقتطاع الأثر الكبير في تحقيق الغرض من الموازنة ، وكما تتضح أهمية البحث والمتمثلة في أهمية عمل الدولة اقتطاعاً وإنفاقاً للتأثير في الحياة الاقتصادية للبلاد الغير مستقرة وبما يتلاءم مع تحقيق توازن الموازنة العامة.

كما تتجلى أهمية الدراسة حيث تعتبر الأزمة المالية التي عصفت بالبلاد من المواضيع والدراسات التي نالت اهتماماً كبيراً في السنوات الأخيرة، وتم تسليط الضوء على دراسة انعكاساتها على الاقتصاد السوري لذلك كان لا بد من التعرف على تحديات السياسة المالية من أجل مواجهة الأزمة.

أهداف البحث :

تهدف السياسة المالية في الظروف العادية إلى تأمين الموارد المالية اللازمة لتلبية متطلبات الإنفاق العام، كما أنها تشكل إحدى أهم السياسات الاقتصادية للتأثير في النشاط الاقتصادي لتحقيق الأهداف الرئيسة ، ونسعى في هذا البحث إلى تحديد أثر الظروف الراهنة للحرب على سورية في السياسة المالية بالنسبة للنفقات والايرادات ، ومدى تأثير ذلك في عجز الموازنة والتأثير المحتمل على الاصلاح المالي وإعادة الأعمار.

منهجية البحث:

استخدم الباحث المنهج التحليلي الوصفي في عرض واقع السياسة المالية في ظروف الحرب على سورية وتحليل النفقات والايرادات لبيان الوضع المالي وتوجهاته .

إشكالية البحث :

تتجلى إشكالية البحث في الحديث عن الوضع الراهن للسياسة المالية بين عامي 2011 و2019 من خلال تحليل النفقات العامة والايرادات العامة في موازنة هذه السنوات ، وتأثير هذا الواقع للسياسة المالية على عجز الموازنة العامة للدولة وعدم الثقة بجدوى السياسات المالية وما يتبعه من نتائج سلبية على الاصلاح المالي ، وما هي الأهداف التي تريد الحكومة الوصول إليها من خلال السياسة المالية الحالية النمو الاقتصادي ؟ إصلاح ما دمرته الحرب ؟ التهيئة لمسيرة إعادة الإعمار ؟ أم تحسين الوضع الاجتماعي؟

خطة البحث :

المطلب الأول : السياسة المالية الراهنة والعوامل المؤثرة فيها.

المطلب الثاني : تحليل النفقات والايرادات العامة.

المطلب الأول

السياسة المالية الراهنة والعوامل المؤثرة فيها

تحتلّ السياسة المالية مكانة مهمّة بين مجموع السياسات المكوّنة للسياسة الاقتصادية (كالسياسة النقدية والائتمانية وسياسة سعر الصرف.....)، حيث أضحت أداة عمل فعّالة ومعتمدة من قبل الكثير من الدول حتّى النامية منها[1] نظراً لفاعليّة أدواتها من إنفاق عام، إيراد عام، قروض....، حيث نستطيع تكييف هذه الأدوات بالشكل الذي يناسبها للتأثير بكافّة الجوانب الاقتصادية والاجتماعية، وتحقيق الأهداف المطلوبة في هذه المجالات.

أولاً – تعريف السياسة المالية :

لتوضيح مفهوم السياسة المالية نستعرض مجموعة من التعاريف المختلفة التالية:

السياسة المالية دراسة الاقتصاديات القطاع العام بالمعنى الحديث، أما قديما فكانت تعرف بأنها العلم الذي يتناول بالبحث مصروفات الدولة و إيراداتها، أو كل الأمور المتعلقة بخزينة الدولة[2].

[1] عبد الحليم رجال، الاتجاهات الجديدة في السياسة المالية السورية، أطروحة ماجستير، جامعة دمشق .كلية الاقتصاد ص (5).

[2] صالح خصاونة– مبادئ الاقتصاد الكلي، مؤسسة وائل للنسخ السريع، الأردن، 1995، ص188.

كما تعرف السياسة المالية بأنها سياسة الدولة فيها يخص الإنفاق الكلي للحكومة، وفرض الضرائب و المتمثلة في الموازنة العامة للدولة، و تعتبر السياسة المالية إحدى أدوات السياسة الاقتصادية العامة في تحقيق الأهداف الاقتصادية.[3]

أيضاً تعرف السياسة المالية بأنها دراسة الأوجه و المسائل المالية المتعلقة بالنشاط الحكومي و الإنفاقي، و الإيرادي، و موازنة الدولة و قيامها بعمليات الاقتراض وكيفية استخدامها لهذه الأنشطة في التأثير على المجرى العام للاقتصاد[4].

ومن خلال التعاريف السابقة يمكن أن نعطي تعرف شامل للسياسة المالية:

في أنها الاستخدام أو التنظيم الذي تستعمله الدولة في توجيه برامجها الاقتصادية التي تشمل الإيرادات أو النفقات وفقا للأهداف التي تضعها فلسفة و نظام الحكم. وبالتالي نستنتج أنها العلم الذي يدرس نفقات و إيرادات من اجل رفع مستويات النشاط الاقتصاد.

ثانياً– الوضع الراهن للسياسة المالية في سورية :

قبل عام 2011 عانى الوضع المالي في سورية من ضآلة الموارد العامة بشكل عام، والضعف الشديد في الموارد الضريبية وشبه الضريبية بشكل خاص، بسبب تخلف النظام الضريبي السوري، وكثرة الإعفاءات فيه وقصور الإدارة الضريبية في أداء مهامها، وكان من الممكن أن يصبح الأمر خطيراً جداً ، لولا الزيادة المطردة في الموارد البترولية والتي استطاعت في السنوات الأخيرة أن تعوض النقص جزئياً ، وان تساعد على استمرار النشاط الحكومي بشكل معقول، رغم عدم استقرارها وخضوعها لتقلبات أسعار السوق النفطية ولكونها في الأصل ايراداً من ثروة ناضبة[5].

وأمام هذا الواقع المالي في ذلك الوقت، وبسبب غياب الارادة الحكومية الجدية والواضحة للقيام بإصلاحات مالية جذرية لزيادة الموارد العامة وتطويرها سنوياً لتغطية حاجات الإنفاق العام المتزايدة والضرورية، اتجهت الحكومة (وزارة المالية) ومنذ منتصف الثمانينات وحتى بداية الألفية الجديدة إلى ممارسة سياسة إنفاق انكماشية لتقليص العجز، وعدم استفحال أمر المديونية، كما لجأت إلى استخدام أساليب وتدابير محاسبية غير مقنعة أو غير نظامية أحياناً ، لتحقيق توازن موازني مصطنع وظاهري بين الواردات والنفقات، رغم ما لهذه السياسات والتدابير من كلف وآثار سلبية على النمو والنشاط الاقتصادي، ومستويات الأجور والرفاهية العامة والعمالة، وعلى صعيد آخر عمدت الحكومة وخلال فترة التسعينات إلى تكوين احتياطي نقدي بالعملة الوطنية وكان مبلغاً لا بأس به. إلا أن هذه العملية لم تسلم من النقد لكونها تمت على حساب الإنفاق العام وخصوصاً الاستثماري منه وزيادة الاقتراض وليس بسبب وفرة الموارد ويصبح النقد أكثر خطورة، عندما نكتشف أن هذا الاحتياطي النقدي قد تكون من خلال تغذية حساب الحكومة الدائن لدى المصرف المركزي بأموال وواردات كان من المفترض قانونا أن تذهب لتغطية العجوزات التموينية بدلاً من الاستدانة لتمويلها من المصرف المركزي بالذات وتسديد الديون المترتبة على الدولة لدى المصرف المركزي أيضاً بدلاً من تدويرها والتي تتجاوز حالياً في مجموعها وبكثير مجمل المبالغ المودعة في حساب الاحتياطي النقدي[6].

وفي عام 2011 بدأت الأزمة الاقتصادية في سورية ، ومنذ عام 2012 بدأت بعض المناطق تخرج عن سيطرة الدولة بشكل تدريجي واستمر ذلك حتى خرجت عدة محافظات عن سلطة الحكومة في عام 2014 وهي المنطقة الشرقية شبه

---

[3] **نزار سعد الدين العيسى ،مبادئ الاقتصاد الكلي، الدار العلمية الدولية ودار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن، 2001،ص 263.**

[4] **– حامد عبد المجيد دراز– السياسات المالية، الدار الجامعية، الإسكندرية مصر، 1999، ص : 28.**

[5] **http://www.mafhoum.com/press6/165E14.htm الياس نجمة ، السياسة المالية في سورية ، مجلة الاقتصادية ، 2003.**

[6] **http://www.mafhoum.com/press6/165E14.htm الياس نجمة ، السياسة المالية في سورية ، مجلة الاقتصادية ، 2003.**

كاملة وتدمر ودرعا وجزء من ريف دمشق نتيجة سيطرة المجموعات الارهابية عليها ، وبالتالي خرجت أهم القطاعات الإنتاجية ومناطق انتاج النفط والغاز ، مما أدى لتراجع حجم الناتج المحلي الإجمالي وارتفاع حجم المستوردات لتعويض النقص الحاصل في الانتاج ، وانخفض سعر الصرف بشكل تدريجي حتى وصل إلى 250 ليرة للدولار أواسط الأزمة و إلى مستويات قياسية حتى نهاية عام 2019 حيث بلغ أكثر من 900 ليرة للدولار الواحد ، وكل ذلك أدى تفاقم نسبة العز في الموازنة العامة للدولة.

أما من الناحية المالية فقد تراجعت الضرائب وازداد حجم الانفاق العام وتوقفت المصارف عن الاقراض ، الأمر الذي زاد حجم الانكماش في الاقتصاد الوطني ، لذلك واستناداً للظروف الحربية والاقتصادية تميزت السياسة المالية بالخصائص التالية [7]:

1_ تراجع حجم الضرائب : حيث تميزت هذه المرحلة بانخفاض حجم الضرائب مقارنة مع الفترة السابقة فقد تراجع العبء الضريبي من 13.6% عام 2010 ومن حجم المساهمة في تمويل الانفاق العام من 45% إلى 6.5% عام 2015 وإلى مساهمة في الانفاق العام وصلت إلى 10.2% ، ويعود السبب في ذلك إلى :

أ_ التهرب الضريبي الذي كان قبل الازمة الاقتصادية من المعدلات المرتفعة عالمياً حيث أصبح التجار لا يصرحون عن أعمالهم ولا يقدمون بينات عن نتائج أعمالهم.

ب_ انخفاض حجم الانتاج الصناعي والتجاري والخدمات ، حيث تراجع الناتج من 297.8 مليار ليرة عام 2010 إلى 1640 مليار ليرة عام 2015 أي انخفض بحدود 58.7 الأمر الذي يخفض حجم الواردات العامة.

ج_ تخفيض الرسوم الجمركية بهدف تشجيع دول البضائع لتعويض النقص الحاصل في الإنتاج ، الأمر الذي خفض الرسوم الجمركية.

د_ إدخال البضائع بالطريق غير المشروعة للتهرب من الرسوم الجمركية ، وقيام التجار بتحصيل الضرائب الغير مباشرة وخاصة المطاعم والفنادق وتجار الذهب وعدم تسديدها لوزارة المالية نظراً للظروف السائدة .

2_ **زيادة حجم الانفاق العام** لتمويل العمليات العسكرية ومحاربة المجموعات الإرهابية وإصلاح الأضرار الناجمة عن المجموعات الإرهابية مثل أعطال الكهرباء والطرق العامة وأعطال شبكة الاتصالات وشبكة المياه وغيرها ، الأمر الذي زاد حجم الانفاق من 22.4% من حجم الناتج لعام 2010 إلى 59.3% من حجم الناتج لعام 2015، وما زال الازدياد مستمر وسيستمر نتيجة لما تطلبه مرحلة إعادة الإعمار.

3_ **زيادة حجم الإعانات للمواد الغذائية** بسبب ارتفاع أسعار المواد الأولية وخاصة الخبز والدقيق والمازوت والفيول ...وغيرها وبالتالي تزايد مستوى الفقر.

4_ **الحصول على قروض خارجية** من إيران بحدود 4 مليار دولار لتوريد المشتقات النفطية والدقيق ، وعقد اتفاقيات مع جمهورية روسيا الاتحادية لتوريد الأسلحة والمعدات العسكرية وبعض السلع اللازمة للاقتصاد.

5_ **تمويل عجز الموازنة من خلال الاصدار النقدي الجديد** مما أدى إلى تضخم بمعدلات مرتفعة جداً.

ونستطيع القول إن هذه الإجراءات المالية شكلت عنصر ضغط كبير وهام على سعر صرف الليرة السورية حيث يشكل عجز الموازنة المؤثر الأول وفي جميع الدول ، لأن كمية الليرات السورية المطروحة في التداول دفعت المضاربين لشراء الدولار مقابل الليرة السورية وتأجيج المضاربات التي أثقلت كاهل الحكومة وأدت لخسارة كبيرة في الاحتياطيات النقدية ، فقد أكدت الحكومة أنها خسرت حوالي 14 مليار دولار من احتياطاتها بهدف تثبيت سعر

[7] د. علي كنعان ، اعادة توزيع الدخل في ضوء السياسة المالية الحالية في سورية. المرصد العمالي للدراسات والبحوث ، دمشق ، 2019 ، ص 19.

الصرف وتمويل المستوردات الهامة للاقتصاد الوطني مما أدى إلى عجز كبير في الموازنة العامة للدولة ، وأمام هذا العجز وهذه الخصائص للسياسة المالية من غير الممكن الحديث عن إصلاح مالي.

ثالثاً _ العوامل المؤثرة في السياسة المالية :

هناك عوامل متعددة تؤثر في السياسة المالية منها ما يؤثر بالتشجيع و منها ما يؤثر عكس ذلك، لهذا ينبغي مراعاة هذه الآثار المتنوعة و ذلك على النحو التالي:

1- العوامل السياسية

أن كل نظام ضريبي هو ناتج عن قرار سياسي، حيث أن هذا التأثير للسياسة على الضريبة وُجد منذ قديم الزمان، و قد مس كل من الدول المتقدمة و المتخلفة.

كانت السياسة المالية حتى سنوات قليلة خلت هي الخادمة للسياسة المسؤولة عن إمدادها بالأموال لنفقاتها و في الحاضر أصبحت السياسة المالية هي المعاون للسياسة بالإضافة إلى الوظائف الاجتماعية و الاقتصادية التي أُسندت لها.

إن التأثير المتبادل بين السياسة المالية و العوامل السياسية يظهر بوضوح لأن الاقتطاع العام من الدخل الوطني جد هام، كما أن تحديد قيمة هذا الاقتطاع و تحديد توزيعه و قرارات استعماله تثير مشكلات سياسية هامة، و يمكن توضيح الأثر المتبادل بين السياسة المالية و العوامل السياسية في نقاط ثلاث[8] :

أ_ تأثير الظواهر المالية على السياسة الداخلية

يمكن للسياسة المالية أن تؤثر على الحياة السياسية سواء عن طريق النظم السياسية، حيث أن كل نظام سياسي يمارس اختصاصات مالية يستخلص من هذا الواقع سلطة سياسية أعلى من السلطة النابعة عادة من الأحكام القانونية التي تحدد نظامه و خير دليل سلطة البرلمان و اختصاصه المالي و تفوق وزير المالية لأنه الوحيد المسؤول عن تحقيق التوازن بين نفقات و إيرادات الدولة ، كما له الحق في الاطلاع على جميع القرارات التي يمكن اتخاذها من طرف زملائه و المتعلقة بالنفقات ، و من أجل السماح له بإنجاز عمله المالي اعترف له بامتيازات قانونية اشتق منها زيادة سلطته السياسية.

كما يمكن للسياسة المالية أن تمارس تأثيرها على الحياة السياسية من خلال تأثيرها على الأحداث السياسية ذات الأصل المالي أي الناتجة عن أسباب مالية و ضريبية كوطأة العبء الضريبي على الطبقات الفقيرة.

ب_ تأثير العوامل السياسية على السياسة المالية

يمكن أن ينظر لهذا التأثير من ناحيتين: فمن ناحية تأثر البنيات السياسية نجد أنّ الطبقة الحاكمة في أيّ وفي أيّ تاريخ تمثل عنصراً هاماً للتوجيه المالي للدولة، أي أن السياسة المالية و حجم توزيع النفقات و تحصيل الإيرادات مكيفة بقدر كبير حسب النظام السياسي السائد، أي أنَّ الفئة ذات التفوق السياسي تستعمل سلطتها المالية للمحافظة على سيطرتها في الدولة سواء عن طريق السياسة الضريبية أو حتى عن طريق النفقات العامة التي أصبحت تستخدم كوسيلة تأثير اجتماعي و اقتصادي قوية مثل ما هو معروف بالنفقات الحكومية و الإعانات.

أما من ناحية تأثير الوقائع السياسية، هو أن الأحداث السياسية الهامة لها انعكاسات على السياسة المالية لما لها من تأثير على إمكانيات الإيرادات و ما تحدثه من تغيرات في قيمة و محل النفقات العامة، و من هذه الوقائع السياسية نجد الأحداث العسكرية و ما لها من تأثير واضح على السياسة المالية، و يمكن تتبع تطور السياسة المالية من خلال تطور

[8] – **السيّد عطية عبد الواحد، دور السياسة المالية في تحقيق التنمية الاقتصادية، التوزيع العادي للدخول، التنمية الإجتماعية، ضبط النظم، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993،ص 143- 144.**

الظواهر العسكرية، فميلاد الضريبة مثلاً مرتبط بظهور الحملات العسكرية، هذا من جهة، و من جهة أخرى أنَّ الحروب عادة تترك خلفها آثار مالية، مثل عبئ القروض و نفقات إعادة التعمير، لذلك يجب معالجة هذه النفقات الاستثنائية بطرق استثنائية كالقروض القهرية أثناء الحرب ، زيادة عن الحروب نجد كذلك الاضطرابات الاجتماعية التي هي الأخرى لها انعكاسات على السياسة المالية .و عادة تؤدي هذه الاضطرابات إلى عرقلة عمل المصالح الضريبية الذي ينعكس هو الآخر على التحصيل الضريبي.

ج_ التأثير المتبادل بين الموازنة العامة و العوامل السياسة

الموازنة هي ذلك التصريح الدوري الممنوح من البرلمان إلى السلطة التنفيذية بتحصيل الإيرادات و صرف النفقات، و من هذا يظهر جلياً التفوق التشريعي على السلطة التنفيذية الناتج عن تطور تاريخي طويل ، كما توجد علاقة وثيقة بين الموازنة و البرلمان ، فقد ظهرت الموازنة أحياناً كعامل لدعم البرلمان و أحياناً أخرى عامل لاندثاره.

و أخيراً إن المتتبع للعلاقات المتبادلة بين الاعتبارات السياسية و السياسة المالية يلاحظ أنَّهما سياستان لا يمكن الفصل بينهما ،كما أن فعالية أداء السياسة المالية في الدول المستقلة تكون أكبر منها في الدول المستعمرة.

2- العوامل الإدارية [9]

من العوامل الهامة التي تؤثر في السياسة المالية نجد العوامل الإدارية فهي تؤثر في السياسة المالية و تتأثر بها ، و من أهم جوانب السياسة المالية تأثراً بالجهاز الإداري هو الجانب الضريبي ، لذلك فإن النظام الضريبي يجب أن يتكيف حتما مع الهياكل الموجودة، حيث أنّ الجهاز الإداري الكفؤ يهيئ للسياسة المالية فعالية كبيرة في تحقيق أهدافها.

أي أنه هناك تأثير متبادل بين السياسة المالية والعوامل الإدارية، بحيث أنّ كلاهما يؤثر ويتأثر بالآخر وحتى تحقق السياسة المالية أهدافها فلابد أن يتوفر الجهاز الإداري الكفء الذي تتوفر فيه الإمكانيات البشرية والفنية وإلا كان جهازاً جامداً ويكون معوقاً فعلياً لفعالية السياسة المالية وهذا ما نجده في الدول المتخلفة وأخيراً يمكن القول أن الجهاز الذي يساعد السياسة المالية في أداء مهامها هو ذلك الجهاز الإداري المقتصد في نفقاته البسيط في تكوينه، سريعاً في مهامه.

3- أثر النظام الاقتصادي

ينبغي أن تنسق السياسة المالية في طبيعتها وتكوينها وأهدافها وطريقة عملها مع النظام الاقتصادي الذي تعمل من خلاله(في إطاره)، لهذا تختلف السياسة المالية في النظام الرأسمالي عنها في النظام الاشتراكي، فإذا كانت طبيعة الاقتصاد الرأسمالي تفسح مكانا للضريبة، فإنّ الاقتصاد الاشتراكي يصل إلى تجاهلها أو على الأقل اضمحلال دورها[10].

المطلب الثاني

تحليل النفقات والايرادات العامة

أولاً – تحليل الإيرادات العامة:

:تتألف موارد الموازنة العامة في سورية من ثلاثة مصادر رئيسة[11]:

[9] عطية عبد الواحد، مرجع سابق، ص173.

[10] – عطية عبد الواحد، مرجع سابق، ص185.

[11] –لمزيد من التفصيل انظر جداول الموازنة العامة للدولة، وزارة المالية .وكذلك، الضابط، مدين :السياسات المالية من منظور صندوق النقد الدولي والبنك الدولي والمصلحة الوطنية .جمعية العلوم الاقتصادية ندوة الثلاثاء الرابعة والعشرون، دمشق . 2011 ص5.

–الإيرادات الضريبية وتتكون من الضرائب المباشرة، وأهمها الضرائب على دخل المهن والحرف الصناعية والتجارية، وضريبة الرواتب والأجور؛ ومن رسوم السيارات، ورسوم الفراغ والانتقال والتسجيل العقاري .أما الضرائب غير المباشرة فتشتمل مقطوعية الكهرباء، وحصر التبغ، والرسوم الجمركية، ورسم الطابع، ورسم الإنفاق الاستهلاكي.

–الإيرادات غير الضريبية وتشمل بدلات الخدمات العامة وإيرادات أملاك الدولة كرسوم التعليم الجامعي، وبدلات الأملاك العامة، والإيرادات من أملاك الدولة واستثماراتها، وحصة الدولة من إيرادات النفط، ورسوم الترانزيت.

_ الإيرادات الاستثمارية، وهي بشكل رئيسي فوائض القطاع العام الاقتصادي، إذْ ترتبط المؤسسات العامة الاقتصادية بالموازنة العامة على مبدأ الصوافي فيكون للمؤسسة العامة ميزانية مستقلة في جانبي الإيرادات والنفقات، ويشكل التفاضل بينهما فائض العمليات الجارية فائض الموازنة (التي تؤول إلى الموازنة العامة بوصفها إيراداً نهائياً .وفي حال كانت النتيجة عجزاً فَيسدد من صندوق الدين العام (عن طريق تخصيص إعانة من الموازنة العامة أما.فائض السيولة فيمثل قيمة اهتلاك الموجودات الثابتة والمؤونات غير المخصصة.[12]

اتسمت سياسة المالية العامة باعتمادها الكبير والمستمر على مصدر رئيسي للحصول على الجزء الأكبر من الإيرادات وهو قطاع النفط، الأمر الذي كان يعرض الاقتصاد للصدمات المتأتية من تذبذب الأسعار العالمية، فضلاً عن تراجع هذه الإيرادات مع تراجع إنتاج النفط .وتشير بعض الدراسات إلى أن هذه الإيرادات تجاوزت مساهمتها نصف الإيرادات العامة خلال العقدين الماضيين وهي تشكل نحو ثلث الإيرادات الجارية المحلية بسبب تراجع انتاج النفط بشكل ملموس. أما بدءاً من عام 2012 انحسر حجم الايرادات الجارية والتي تمثل الضرائب والرسوم وإيرادات مختلفة من 70% عام 2011 إلى 35% خلال السنوات من 2012 حتى 2015 ، وقد لجأت الحكومة لتعويض النقص في الايرادات العامة إلى الاعتماد على السيولة والموازنة ، ولكن عند الدخول في تفصيل الايرادات العامة والبحث عن أهم مصادر الايرادات العامة التي تم الاعتماد عليها خلال سنوات الحرب [13]سنجد ما يقارب 82.86% من إجمالي الموارد العامة للدولة عبارة عن /27.58%/ فائض الموازنة والسيولة و /44.41%/ إيرادات ارتفاع أسعار التي تمثل ارتفاع أسعار لمادة الإسمنت والمازوت والبنزين والفيول للكميات التي تباع محلياً المقرر توريدها إلى الخزينة العامة ، و/1087%/ هي ضرائب ورسوم غير مباشرة ، أما الضرائب الغير المباشرة لا تتجاوز /5.37%/ من إجمالي الموارد العامة في حين يبلغ حق الدولة من شركات النفط 4.74%.[14]

بالتالي يتم تمويل الموازنة من خلال المواطنين بمقدار /55.28%/ عن طريق التضخم والرسوم غير المباشرة بالإضافة إلى أرباح القطاع العام الاقتصادي في الوقت الذي يتم المطالبة فيه بإعادة الهيكلة وإصلاحه بسبب تحقيقه خسارات متتالية ، أي نجد من يمول الموازنة العامة للدولة /55.29%/ من إجمالي الموارد العامة يتم تمويلها من خلال القطاع العام ، وهي عبارة عن ضرائب القطاع العام وبدلات الخدمات وأملاك الدولة وايرادات مختلفة ويليها الأفراد بنسبة /42.15%/ والتي تتكون من ضرائب على الرواتب والأجور وضرائب ورسوم غير مباشرة ، أما قطاع الأعمال يسهم /2.55%/ من الموارد العامة والتي تتمثل بالضرائب والدخل المقطوع ، **وبالتالي نجد أن الموازنة العامة للدولة باعتبارها أداة مالية من أدوات السياسة المالية لا تراعي أسس العدالة الاجتماعية نتيجة الاستمرار في عدم**

[12] المهايني، محمد خالد :دور البيانات المحاسبية في عملية التخطيط المالي .جامعة دمشق، أطروحة دكتوراه 1992 .، ص 236- 237

[13] قانون /43/ لعام 2017 قانون اعتمادات الموازنة العامة .

[14] د. رشا سيروب ، تحليل الحالة الراهنة للمالية العامة في سورية ، المرصد العمالي للدراسات والبحوث ، دمشق ، 2019، ص8.

العدالة في توزيع الأعباء الضريبية والتي لم تضمن تحقيق هدفها في تخفيف العبء على محدودي الدخل وعدم المساس بالطبقات الأكثر فقراً.

ويعزى تراجع الإيرادات بشكل ملموس إلى عدة أسباب أهمها-[15]:

_العقوبات الاقتصادية(دول المجموعة الأوربية والأمريكية)وتوقف تصدير النفط بشكل كامل تقريباً.

-صعوبات تمويل عمليات الاستيراد بسبب العقوبات المفروضة على المصارف السورية، ومن ثم تراجع الرسوم الجمركية.

-تراجع النشاط الاقتصادي بسبب الاضطرابات والعمليات الأمنية، وتعطل عمليات النقل والانتقال للأفراد والسلع، وعمليات التسريح الاختياري والتعسفي للعمال ،الأمر الذي نجم عنه بالضرورة إغلاق العديد من المشاريع في القطاعات السياحية، والصناعية، والتجارية، والحرفية كلّها؛ وغيرها من المشاريع والمهن المتوسطة الصغيرة .ومن ثم فإن ذلك كّله سينعكس على شكل تراجع كبير جداً في النمو الاقتصادي وفي الإيرادات الضريبية، في الوقت الذي يتزايد فيه الإنفاق الجاري الآني والمستقبلي بشكل كبير جداً تعجز عنه الحكومة في الوقت الحاضر.

-تراجع أرباح القطاع العام الاقتصادي والخسائر شبه المؤكدة بسبب الاضطرابات والأضرار الكبيرة التي تعرضت نتيجة لذلك.

ثانياً _ تحليل النفقات العامة :

تُبوب النفقات العامة إلى نوعين رئيسين :الأول الإنفاق الجاري، ويتضمن متطلبات تمويل أعباء القطاع الإداري للحكومة كالأمن القومي، والقضاء، والخدمات العامة من مرافق إدارية وغيرها، ومن أهم بنود الإنفاق الرواتب والأجور، والمعاشات التقاعدية، ونفقات الماء والكهرباء والاتصالات، ... والالتزامات واجبة الأداء وتتمثل بشكل رئيسي في خدمة أعباء أسناد الدين العام وشهادات الاستثمار .والثاني الإنفاق الاستثماري وينطوي على نفقات تمويل المشاريع الاستثمارية ولاسيما مجال البنية التحتية ومشاريع القطاع العام الاقتصادي[16].

ترتكز سياسة الإنفاق العام على توجه الحكومة نحو زيادته بنسبة لا تقل عن % 10 سنوياً، والاستمرار في تحسين الوضع المعاشي للعاملين في الدولة، والاستمرار في سياسة الدعم الاجتماعي .

حيث بلغت النفقات الكلية الفعلية نحو 774 مليار في عام 2011 ليرة ، وفي موازنات سنوات الحرب بعد 2012 نرى أن نسبة الاعتمادات الاستثمارية لم تتجاوز 29% طوال سنوات الحرب[17] أما في عام 2019 قدرت الاعتمادات المخصصة للعمليات الاستثمارية بمبلغ 1100 مليار ل.س أي ما نسبته 28.34% فقط من إجمالي اعتمادات الموازنة في حين بلغت الاعتمادات الجارية 71.66% وتعتبر هذه النسبة منخفضة جداً لأي اقتصاد وبالتالي فأن هذه الأرقام لم تأخذ بعين الاعتبار دخول الاقتصاد السوري في مرحلة التعافي ، وقد درجت العادة في الموازنات تخصيص ما يقارب 25% من الاعتمادات الاستثمارية لبند اعتمادات احتياطية استثمارية تستخدم عند ارتفاع نسب التنفيذ ، لكن ارتفعت هذه النسبة إلى 40% من عام 2014 لتتجاوز 50% عام 2016 ، وقد أشار البيان العام 2019 لتخصيص 433.91 مليار ل.س اعتمادات احتياطية لمشاريع استثمارية وهذا يقودنا الى انخفاض المخصصات الاستثمارية إلى 17.6% وعند استبعاد الاعتماد المخصص للإعمار وإعادة التأهيل والمقدرة ب50 مليار ل.س سنجد أن النسبة

[15] د. عبد الرزاق حساني ، السياسة المالية ، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية ، المجلد 29، العدد الثالث ، 2013 ص266

[16] د. عبد الرزاق حساني ، مرجع سابق ، ص 267.

[17] قانون /44/ لعام 2018 قانون اعتمادات الموازنة العامة .

ستنخفض إلى 15.87% [18]**وبالتالي سنجد أن ما تم تخصيصه للإنفاق الاستثماري غير قادر على تدوير عجلة الانتاج في الوقت الذي لا يستطيع فيه قطاعنا الخاص من تغطية الفجوة الاستثمارية اللازمة للنهوض بالاقتصاد السوري وتحقيق نمو اقتصادي و تحسين الوضع الاجتماعي وهذا لا يتفق مع بيان الحكومة المالي الحالي[19].**

ومن حيث التبويب الوظيفي انخفضت نسبة كتلة الرواتب والأجور من 34.18% عام 2011 نسبة إلى النفقات الجارية إلى 17.35% عام 2019 وهي أدنى نسبة وصلت إليها مخصصات الرواتب والأجور من الإنفاق الجاري وازدادت نسبة مخصصات النفقات الادارية وبلغت الاعتمادات الغير موزعة 26% عام 2019 بعد أن كانت 12% عام 2012 حيث كان النصيب الأكبر لمخصصات مساهمة الدولة في تثبيت الأسعار (الدعم) حيث بلغ 29.15% من إجمالي النفقات الجارية ، حيث أنه ابتداءً من عام 2014 تم تغطية 90% من الدعم الاجتماعي من خلال ارتفاع الأسعار ومن ثم يتحقق وفورات تجاوزت الدعم المخصص بما يقارب 243% عام 2016 و102% عام 2017 و 116.7% عام 2018 ، أما في عام 2019 من المخطط تمويل الدعم الاجتماعي بـ 95.5% من خلال فروقات الأسعار [20].

ونجد من خلال هذا التحليل إلى أنه لا يوجد دعم فعلي وهذا ما يراه المواطن من عدم وجود اهتمام من قبل الحكومة في تحسين مستوى المعيشة وتحسين المستوى الاجتماعي وأنها مازالت تعتمد على تمويل انفاقها العام عن طريق رفع الأسعار وكان التضخم أحد أدوات تمويل الموازنة العامة للدولة لذلك لا رغبة واضحة في تحسين مستوى المعيشة عن طريق زيادة الرواتب أو تخفيض الأسعار وذلك سينعكس سلباً على البدء بمرحلة إعادة الأعمار.

خاتمة:

يمكن القول إنه لا يوجد سياسة مالية واضحة المعالم تساعد على تحقيق الأهداف التنموية فيها، ففي ضوء نهج اقتصاد السوق الاجتماعي وتشجيع المبادرات الفردية والأخذ بآليات السوق في ظل إرادة الدولة للعملية التنموية والقيام بدورها في تحقيق العدالة الاجتماعية ودعم شبكات الأمان الاجتماعي لا بد من إيجاد سياسة انفاقية تأخذ دورها في تحسين الطلب الكلي وزيادة معدل النمو الاقتصادي وتحسين الناتج المحلي الإجمالي من جهة ثانية. وبذلك تكون السياسة المالية جزءاً من برنامج الإصلاح والتحديث الاقتصادي قادرة على التحكم في عجز الموازنة لتسهم في زيادة الدخل القومي وإعادة توزيعها على مكونات الاقتصاد الوطني، وبما يؤثر إيجاباً في الاصلاح المالي على المدى البعيد وتحسين مستوى المعيشة والبدء بمرحلة إعادة الإعمار.

النتائج و المناقشة:

– من خلال تعرضنا لمفهوم السياسة المالية وتطورها اتضح لنا أن السياسة المالية لها مكانة هامة في السياسة الاقتصادية المعاصرة ، حيث أن السياسة المالية المعاصرة قد شهدت تطورات جوهرية وأصبحت أداة الدولة للتوجيه والإشراف على النشاط الاقتصادي والحيلولة دون تعرضه لمراحل الكساد والرواج التي تعصف به بين الحين والأخر.

– عند معالجة أدوات السياسة المالية تبين لنا أن الإيرادات العامة والإنفاق العام بالإضافة إلى الموازنة العامة لها دور فعال في تعديل كل من الهيكل الاقتصادي والاجتماعي للمجتمع فضلاً عن قدرتها على ترشيد استخدام الأموال العامة

[18] د. رشا سيروب ، مرجع سابق ، ص 5.

[19] البيان المالي السنوي عن مختلف السنوات.

[20] نفس المرجع، نفس الموضع.

وتحقيق أقصى إنتاجية منها بالإضافة إلى الدور الذي تلعبه هذه الأدوات في التأثير على النمو الاقتصادي و تحسين مستوى المعيشة.

_ العجز في ميزانية أي دولة لا يعتبر خطأ في حد ذاته إذ أن هناك ظروف اقتصادية تملي على الدولة التوسع في إنفاقها في فترة معينة لكن الخطأ أن يلازم ذلك العجز الموازنة لسنوات عديدة الأمر الذي ينبأ عن خلل اقتصادي يجب معالجته.

الاستنتاجات و التوصيات:

على ضوء النتائج التي توصل إليها البحث نضع بعض التوصيات بهدف الوصول إلى سياسة مالية منضبطة تتماشى مع الحالة الراهنة للبلاد ونجمل أهم التوصيات فيما يلي:

– لمعالجة العجز في الموازنة العامة بطريقة فعالة ينبغي ترشيد الانفاق العام بصورة عامة، وترشيد نفقات التمثيل الخارجي والدبلوماسي والبرلماني والحد من الانفاق العام الترفي وغير الضروري، ومن ناحية أخرى عدم تجاوز نمو النفقات نمو الإيرادات في الحالات الحتمية.

– ضرورة القيام بإجراء بحوث ودراسات لمعرفة أسباب تدني الحصيلة من الإيرادات غير الجبائية وإيرادات الجباية العادية.

– زيادة حجم الاقتطاع الضريبي لزيادة الايرادات العامة للدولة وذلك لزيادة حجم الانفاق العام والاهتمام بإدارة الضرائب وتطويرها بهدف تحسين التحصيل الضريبي فتعميم استعمال الإعلام الآلي سيخفض من التهرب والغش الضريبي؛

– تشجيع الصادرات خارج المحروقات عن طريق منح مزايا للمستثمرين وتشجيعهم على التصدير للخارج وبالتالي فك الميزانية والاقتصاد الوطني ككل من أثر التغيرات الخارجية؛

– إن الموازنة العامة للدولة هي الوسيلة الأساسية لإخضاع السلطة التنفيذية لرقابة السلطة التشريعية فيما يتعلق بالتصرف في الموارد المالية العامة، ولكل سلطة مهام في كل مرحلة من المراحل التي تمر بها الموازنة خلال دورتها، وعليه يجب العمل على ضمان عدم التداخل والازدواجية بين السلطتين ومهامهما؛

– من أجل تحقيق الكفاءة والفعالية في استخدام الموارد العامة لابد من إخضاع الإنفاق العام لمعايير الجدوى الاقتصادية؛

وأخيرا أقول: إن إنفاق عاما أكثر رشداً واقتطاعاً عاماً أكثر جدوى وتجارة خارجية أكبر ربحاً، وسياسة مالية أكثر فعالية، وموازنة عامة أكثر شفافية من شأنها مجتمعة أن تحقق الاصلاح المالي وتحسن مستوى المعيشي وتؤمن الأرضية لإعادة الإعمار .

References:

_Mr. Attia Abdel Wahed, The Role of Financial Policy in Achieving Economic Development, Normal Distribution of Income, Social Development, Regulation, Dar Al-Nahda Al-Arabiya, Cairo, 1993.

_Hamed Abdel Majid Draz - Financial Policies, University House, Alexandria, Egypt, 1999.

_Saleh Khasawneh - Principles of Macroeconomics, Wael Corporation for Rapid Transcription, Jordan, 1995.

_Nizar Saad Eddin Al-Issa, Principles of Macroeconomics, International Scientific House and House of Culture for Publishing and Distribution, Jordan, 2001.

Journals And Conferences:

_d. Elias Najma, Fiscal Policy in Syria, Al-Eqtisadiah Magazine, 2003.
_dr. Ali Kanaan, Income redistribution in light of the current fiscal policy in Syria. Labor Observatory for Studies and Research, Damascus, 2019.
_Dr. Madin Aldaabit , Fiscal Policies from the Perspectives of the International Monetary Fund, the World Bank, and the National Interest. Association of Economic Sciences Symposium Tuesday twenty-fourth, Damascus 2011. .
_dr . Abdul Razzaq Hassani, Financial Policy, Damascus University Journal of Economic and Legal Sciences, Volume 29, Issue Three, 2013.
_dr. Rasha Seroub, Analysis of the Current State of Public Finance in Syria, Labor Observatory for Studies and Research, Damascus, 2019.

Masters And Phd Theses:
_Muhammad Khaled Al-Mahaini: The role of accounting data in the financial planning process. Damascus University, PhD thesis. 1992،
_Abdul Halim Rijal, New Trends in Syrian Financial Policy, Master's thesis, Damascus University, Faculty of Economics.

Laws And Reports:
_The government's financial statement for different years.
_Law 44 of 2018 the General Budget Appropriations Law.
_Law 43 of 2017 the General Budget Appropriations Law.