



الجمهورية العربية السورية

جامعة دمشق

كلية الحقوق

قسم القانون العام

دور الإصلاح المالي في إنجاح عملية

إعادة الإعمار في سورية

"دراسة تحليلية"

رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم الإدارية والمالية - قسم القانون العام

إعداد الطالب

علي غانم بوحمد

إشراف الأستاذ الدكتور

جميل عبد الرحمن صابوني

الأستاذ في قسم القانون العام في كلية الحقوق - جامعة دمشق

١٤٤١هـ - ٢٠٢٠م

أعضاء لجنة الحكم

الدكتور جميل صابوني

الأستاذ في قسم القانون العام في كلية الحقوق – جامعة دمشق

عضواً مشرفاً

الدكتور محمد العموري

الأستاذ المساعد في قسم القانون العام في كلية الحقوق – جامعة دمشق

عضواً

الدكتور محمد الدالي

الأستاذ المساعد في قسم القانون العام في كلية الحقوق – جامعة البعث

عضواً

الدكتور محمد خير العكام

المدرس في قسم القانون العام في كلية الحقوق – جامعة دمشق

عضواً

الدكتور محمود الصران

المدرس في قسم القانون العام في كلية الحقوق – جامعة دمشق

عضواً

دمشق في / / ٢٠٢٠ نائب عميد كلية الحقوق للشؤون العلمية

الأستاذة الدكتورة أمل شربا

أعوذ بالله من الشيطان الرجيم

بسم الله الرحمن الرحيم

" وما أوتيتم من العلم إلا قليلا "

صدق الله العظيم

سورة الإسراء (الآية ٨٥)

الإهداء

إلى عينيك .. فيهما اتسع فضائي ..
أعود اليوم بما نسجت الأهداب حلماً يغدو حقيقة

أمي

إلى قلب ينبض حرفاً ومحبة ..
يقول في سره .. هذا هو الأبيض الكبير ..
شاء قدري أن تكون له المنير ..

أبي

أهواك غانماً فيك الجمال ..
ويثيه بحسنها جولي الدلال ..
ليفيض كرمٌ سلالاً من غلال ..
ويشد بأزره سيف يزود عن الحلال ..
وختامها بشرٌ كشمس تبقى ولا تزال ..

أبنائي أحبابي: غانم، جولي، كرم، سيف، بشر

هي زهرة ترنو إليّ بعطرها .. أهوى هواها تشدني لأراها ..
أواعدها يوماً فتسرقني الحروف .. اليوم وعدي صادق ألقاها ..

زوجتي ريم

كلمة شكر

تعجز الكلمات عن شكر من فاضوا بكرم عطائهم ونبل أخلاقهم لسنين. هو يوم انتظرتة كثيراً لأقول فيه شهادتي بأعلام نذروا أنفسهم لرفع راية العلم ونشر الفضيلة. فكانوا خير رسل للمحبة وخير قدوة لكل طالب علم وباحث. لكم ولعظيم فضلكم أنحني إجلالاً وتقديراً .

أساتذتي الأفاضل أعضاء الهيئة التدريسية لكلية الحقوق في جامعة دمشق. وأخص بالذكر أساتذتي أعضاء لجنة الحكم الموقرة لتفضلهم بقبول تحكيم هذه الأطروحة وهم:

أ.د جميل صابوني، أ.م.د محمد العموري، أ.م.د محمد الدالي،
د. محمد خير العكّام، د. محمود الصران

لما بذلتموه من أرواحكم المعطاءة فكنتم شموعاً أنارت الدرب ونجوماً أضاءت فألهمت كل طالب علم.

وإن الشكر لا يتم إلا بذكر مشرفي الفاضل الأستاذ الدكتور جميل عبد الرحمن صابوني وقد أتى اليوم المنشود لأتوجه لمقامه الكريم وإن تعجز الكلمات بجزيل الشكر وعظيم الامتتان لتفضله بقبول الإشراف على هذه الرسالة، ولما أفاضه عليّ من غزير علمه ومازال فكان لي نعم المعلم وخير معين في مسيرتي المتواضعة.

مقدمة

يعد الإصلاح المالي في الظروف الطبيعية بوجه عام عملية مستمرة تهدف إلى مواكبة تطورات السياسة المالية ومراقبة أداء أدواتها. وذلك في سبيل تقييم أداء هذه الأدوات وتسليط الضوء على مكامن الخلل في تطبيق السياسة المالية لتجاوزها، وعلى مكامن القوة لتعميم التجارب الإيجابية المطبقة من خلالها وتدعيمها بالقرار المالي العصري والسديد.

إلا أن الظروف الاستثنائية التي تمر بها البلاد تحتم على رعاة الإصلاح المالي توسيع دائرة العمل انطلاقاً من تحليل السياسة المالية القائمة لبيان آثارها مروراً بالتعرف على آليات تطبيقها والمعوقات التي تعترض عملية الإصلاح المالي وصولاً لاستنباط حلول علاجية لمفرزات الأزمة الراهنة على الصعيد المالي بالاستفادة من سياسات الإصلاح المالي الأكثر ملائمة للوضع في بلدنا، إضافة لما قد تم رصده من حلول وقائية تسري في الظروف الاعتيادية.

إن هذه الحلول تشكل في مضمونها سبل مبتكرة لدعم العمليات المواكبة واللاحقة للأزمة الراهنة والتي يعد عمادها عملية إعادة الإعمار، والتي تهدف في جوهرها إلى إعادة

إعمار البنى الفوقية من نظم وتشريعات بما يتواءم مع الرؤية العامة في سورية للإصلاح المالي. وتهدف تالياً لإعادة إعمار البنى التحتية والتي تعد ثمرة ناضجة لجهود إصلاحية متضافرة سابقة هدفها الوصول لمدخل تمويلي ذاتي يساهم في تمويل عملية إعادة الإعمار.

أهمية البحث:

ولدت فكرة هذا البحث إيماناً بأهمية الخوض في كل ما هو جديد ورائد، ليكون خطوة في طريق إعادة إعمار ما دمرته الحرب، ويساهم في وضع تصور لحلول ناجعة تطوّر آليات تحقيق أهداف السياسة المالية، ويقوم على صياغة حلول وطنية داخلية خالية من أي ارتهانٍ أو مسٍ بالسيادة الوطنية، في سبيل الوصول إلى حشد الإمكانيات اللازمة للبدء بإعادة الإعمار في سورية، وتسخيرها لإنجاح برنامج إعادة إعمار متكامل يستفيد من التجارب الدولية السابقة في إعادة الإعمار الناجحة منها والمتعثرة.

إشكالية البحث:

تتلخص إشكالية البحث في الآتي:

- ١- هل تعدّ السياسة المالية في سورية قاصرةً عن إدارة أدواتها بالشكل الملائم لإنجاح عملية إعادة الإعمار؟

٢- هل تعدُّ الإيرادات العامة الحالية كافيةً لتمويل عملية إعادة الإعمار؟

٣- هل من الممكن طرح نماذج عصرية للإصلاح المالي تواكب التطورات وتلبي متطلبات مرحلة إعادة الإعمار؟

أهداف البحث:

يسعى الباحث من خلال هذا البحث إلى الوصول للأهداف الآتية:

١- الإضاءة على نقاط الضعف في السياسة المالية السورية الحالية.

٢- التعرف على متطلبات إصلاح السياسة المالية.

٣- التعرف على احتياجات مرحلة إعادة الإعمار من جهة السياسة المالية.

٤- الدفع باتجاه تطبيق نظم ضريبية حديثة بالنسبة للنظم القائمة بالشكل الذي يحقق التناغم بين مخرجات السياسة المالية والمتطلبات التمويلية لإعادة الإعمار.

٥- الاستفادة من التجارب السابقة للدول التي تجاوزت أو مازالت في مرحلة إعادة الإعمار بما ينسجم مع الواقع السوري.

منهج البحث:

سيتم اعتماد المنهج التحليلي في هذه الأطروحة بما فيه جمع البيانات المتعلقة بأداء السياسة المالية وتحليلها لبيان مكن الخلل والقصور فيها، كما سيجادل الباحث الاستفادة من الأبحاث والدراسات السابقة والتقارير والإحصاءات المتعلقة بعملية إعادة الإعمار وتحليلها لاستخلاص النتائج القابلة للتطبيق وفق خصوصية الوضع السوري.

صعوبات البحث:

إن اختيار موضوع البحث والسير في إنجازه لم يخل من صعوبات وتحديات جمة. كان أولها النقص الحاد في البيانات والاحصائيات الرسمية المتعلقة بالخسائر وتقديرات تكلفة إعادة الإعمار، إضافة لشح البيانات المالية التي تعبر عن الواقع المالي بصورة فعلية.

كما واجه الباحث صعوبات تتعلق بتوفير المراجع المتخصصة في موضوع البحث وبالأخص المراجع العربية لكون الموضوع من المواضيع الحديثة التي لم يتصدى لها الباحثون بالقدر الوافي والتفصيلي بعد.

خطة البحث:

لقد تم اعتماد التقسيم الثنائي في هذا البحث حيث تم تقسيمه إلى بابين، وكل باب إلى فصلين، وكل فصل إلى مبحثين، وكل مبحث إلى مطلبين، وكل مطلب إلى فرعين.

وكانت خطة البحث كما يلي:

الباب الأول: واقع وآليات تطبيق الإصلاح المالي في سورية

الفصل الأول: الملامح العامة للإصلاح المالي في سورية

المبحث الأول: تحليل السياسة المالية في سورية إبان الأزمة الحالية وخلالها

المطلب الأول: أدوات وأهداف السياسة المالية في سورية

المطلب الثاني: آليات تطبيق السياسة المالية وآثارها على الواقع الاقتصادي في سورية إبان الأزمة

المبحث الثاني: الإصلاح المالي وسبل تحقيقه

المطلب الأول: مفهوم الإصلاح المالي وأهدافه

المطلب الثاني: مداخل الإصلاح المالي وسبل تحقيقه

الفصل الثاني: معوقات تحقيق الإصلاح المالي وسياسات الإصلاح الشائعة

المبحث الأول: معوقات تحقيق الإصلاح المالي

المطلب الأول: المعوقات التشريعية والإدارية

المطلب الثاني: المعوقات المالية والاقتصادية

المبحث الثاني: سياسات الإصلاح المالي الشائعة

المطلب الأول: وجهة نظر صندوق النقد الدولي في
عملية الإصلاح المالي

المطلب الثاني: وجهة نظر الدول النامية في
عملية الإصلاح المالي

الباب الثاني: إعادة الإعمار وسياسات الإصلاح المالي المقترح
تطبيقها في سورية

الفصل الأول: عملية إعادة الإعمار بعد الأزمة السورية
بين النظرية والتطبيق

المبحث الأول: ماهية عملية إعادة الإعمار

المطلب الأول: مفهوم عملية إعادة الإعمار ومراحلها

المطلب الثاني: أولويات عملية إعادة الإعمار والتحديات التي تواجهها

المبحث الثاني: واقع عملية إعادة الإعمار في سورية وتكلفة الفرصة البديلة

المطلب الأول: تقييم الواقع السوري وتقديرات إعادة الإعمار

المطلب الثاني: تكلفة الفرصة البديلة وكفاءة الإنفاق العام

الفصل الثاني: أهم التجارب الدولية في إعادة الإعمار ودور سياسات الإصلاح المالي الحديثة في تمويل إعادة إعمار سورية

المبحث الأول: أهم التجارب الدولية في إعادة الإعمار

المطلب الأول : مشروع مارشال وإعادة إعمار أوروبا

المطلب الثاني : إعادة إعمار العراق

المبحث الثاني: دور سياسات الإصلاح المالي الحديثة في تمويل إعادة إعمار سورية

المطلب الأول: رؤية تطبيق الضريبة على القيمة المضافة في سورية

المطلب الثاني: رؤية تطبيق الضريبة على الثروة في سورية

الباب الأول

واقع وآليات تطبيق الإصلاح المالي في سورية

يعد الإصلاح المالي مطلباً ملحاً في الدول التي تعاني من خلل في رسم وتنفيذ السياسة المالية. ولا يمكن تصور القيام بعملية إصلاح حقيقي دون المرور بفترة تحضيرية تبدأ من التعرف على مكان الخلل في السياسة المالية مروراً بتحديد الأهداف والتحديات التي تواجه هذه العملية، وصولاً لاختيار شكل الإصلاح الأنسب حسب واقع وظروف كل بلد، والآليات الكفيلة بتنفيذه بأعلى كفاءة ممكنة.

إلا أن هذا الإصلاح يصبح مطلباً حتمياً في فترات الأزمات التي تمر بها البلاد، وذلك بسبب زيادة الحاجة لتأمين إيرادات مالية كافية لتمويل النفقات المستجدة والضرورية، إضافة إلى الحاجة لضبط الإنفاق العام وتوجيهه بما يتفق ومعايير الكفاءة والترشيد.

في هذا الباب سيتم البحث في فكرة الإصلاح المالي ضمن فصلين، يبحث الأول في الملامح العامة للإصلاح المالي انطلاقاً من التعرف على أدوات وأهداف السياسة المالية ونتائج تطبيقها، بينما يركز الفصل الثاني على معوقات تحقيق برنامج الإصلاح المالي وسياسات الإصلاح الشائعة.

الفصل الأول

الملامح العامة للإصلاح المالي في سورية

سيتم في هذا الفصل البحث في تطورات السياسة المالية في سورية إبان الأزمة انطلاقاً من التعرف على أدوات وأهداف السياسة المالية، مروراً بعرض سبل تطبيقها، وصولاً لعرض آثار هذا التطبيق على الواقع في سورية وذلك في المبحث الأول.

أما المبحث الثاني فسيفرده الباحث للحديث عن مفهوم الإصلاح المالي وأهدافه، إضافة لعرض أشكال الإصلاح المالي الشائعة وآليات تطبيقه.

المبحث الأول

تحليل السياسة المالية في سورية إبان الأزمة الحالية وخلالها

واجهت السياسة المالية في سورية - في ظل الأزمة الراهنة - العديد من التحديات. كان أبرزها عجز الموازنة الناجم عن التدهور الكبير في الإيرادات العامة، وتراجع وانهيار النمو في الناتج المحلي، نتيجة توقف الكثير من المنشآت، ونزوح الخبرات واليد العاملة خارج البلاد، بسبب الظروف الأمنية السائدة علاوة على الإجراءات القسرية الدولية الاقتصادية أحادية الجانب الجائرة المفروضة. ممّا اضطر المصرف المركزي بالدرجة الأولى أن يكون تارة مموّلاً للإنفاق الحكومي المتزايد، وتارة أخرى بائعاً للقطع الأجنبي للحفاظ على سعر صرف الليرة من الانهيار. الأمر الذي استتفز احتياطي البلاد من القطع الأجنبي. وعليه كان لابد من الانطلاق من الأهداف الرئيسة للسياسة المالية ومراجعة النتائج الفعلية لتطبيقها على الأرض لمعرفة أثرها على الواقع الاقتصادي ككل.

وهذا ما يقود الباحث إلى تناول هذا التطور في السياسة المالية من خلال مطلبين، وذلك كما يلي:

المطلب الأول

أدوات وأهداف السياسة المالية في سورية

تهدف السياسة المالية في الظروف العادية إلى تأمين الموارد المالية اللازمة لتلبية متطلبات الإنفاق العام، كما أنها تشكل إحدى أهم عناصر السياسات الاقتصادية للتأثير في النشاط الاقتصادي، والسياسة المالية الناجحة هي التي تقوم باستخدام الأدوات المالية لتشجيع النمو الاقتصادي، وتحسين ظروف المعيشة للمواطنين. فيما يلي سيتم عرض أدوات السياسة المالية، ومن ثم أهدافها.

الفرع الأول

أدوات السياسة المالية

يمكن إدراج أدوات السياسة المالية ووسائلها بشكل بسيط، كما فعل أغلب الباحثين في الشأن المالي حين قاموا بإدراج أدوات السياسة المالية من خلال دراسة نظرية الإنفاق العام، ونظرية الإيراد العام وموازنة الدولة، وبالتالي يدرجون أدوات السياسة المالية ضمن تقسيمات النفقات العامة، والإيرادات العامة، والموازنة العامة، كآلاتي:

أولاً: النفقات العامة:

تعرف النفقة العامة بأنها " مبلغ نقدي يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد تحقيق نفع عام ^١ ". هذا وتعد النفقات العامة من أهم وسائل السياسة المالية المستخدمة التي يمكن من خلالها زيادة حجم الطلب الكلي في الاقتصاد الوطني، فعندما تسعى الدولة إلى مواجهة فجوة تضخمية أو انكماشية تستخدم سياسة الإنفاق العام، إما لزيادة حجم الطلب الكلي، أو لتخفيضه حسب المشكلة التي تواجهها. هي بذلك تستخدم الإنفاق العام، للتأثير في حجم النشاط الاقتصادي بالزيادة أو النقصان، بحسب الحالة القائمة في الاقتصاد الوطني. وفي الأنظمة الليبرالية تنخفض النفقات الاقتصادية والاجتماعية العامة، لأنها تعطي القطاع الخاص صلاحيات واسعة في إشباع الخدمات الاجتماعية، وإنجاز المشاريع الاقتصادية، أما في الأنظمة التدخلية فتعتمد الحكومة على النفقات الاقتصادية والاجتماعية العامة، للتأثير في حجم النشاط الاقتصادي والاجتماعي بآنٍ واحد ^٢.

^١ محمد خالد المهاني، محاضرات في المالية العامة، المعهد الوطني للإدارة، سورية، ٢٠١٣، ص ١٦.

^٢ د. هيفاء غدير غدير، السياسة المالية والنقدية ودورها التنموي في الاقتصاد السوري، الهيئة العامة السورية للكتاب، وزارة الثقافة، دمشق، ٢٠١٠، ص ١٦.

كما أن تأثير هذا الإنفاق في حجم النشاط الاقتصادي والاجتماعي يعتمد على الطريقة التي يتم بها تمويل الإنفاق العام، فإذا تم تمويله عن طريق الاقتراض من الأفراد، يكون أثره على زيادة الدخل بالقدر الذي يعتبر إنفاقاً لمبالغ كان سيحتفظ بها الأفراد دون إنفاق على الاستهلاك أو الاستثمار، وعادةً ما تؤدي هذه الطريقة في التمويل إلى زيادة في الطلب الكلي الفعال بشرط ألا تلجأ إليها الدولة على نطاق كبير حتى لا يؤدي ذلك إلى إنقاص إنفاق الأفراد على الاستهلاك والاستثمار^١.

تعتبر الإعانات شكل من أشكال النفقات العامة، وهي المبالغ النقدية التي تخصصها الدولة لمساعدة المنتجين أو القطاعات الإنتاجية، مثل الإعانات التي تقدم للصناعات الغذائية، والتي تقدمها الدولة للمصدرين بهدف زيادة حجم الصادرات الوطنية، أو رفع قدرتها على المنافسة في السوق الدولية، وقد تستخدم الإعانات لتوطين الصناعة في مناطق نائية، كما تساهم في تخفيض السعر النهائي للمستهلك، أو في دعم المنتج بشكل مباشر مما يؤدي إلى زيادة الإنتاج^٢.

١ د. هيفاء غدير غدير، مرجع سابق، ص ١٦.

٢ عبد الهادي النجار، اقتصاديات النشاط الحكومي، مطبعة ذات السلاسل، الكويت، ١٩٨٢. ص ١٢١ - ١٢٣.

أما بالنسبة للنفقات العامة، فإن تقسيمها النظري ينطوي على تقسيم النفقات^١:

- ١- من حيث مدى تكرارها الدوري في موازنة الدولة إلى:
 - أ- نفقات عادية وهي التي تتفق بشكل دوري ومنظم سنوياً مثل مرتبات الموظفين ونفقات الصيانة والعدالة وتسمى أيضاً بالنفقات الاعتيادية أو الجارية^٢.
 - ب- نفقات غير عادية وهي تلك النفقات التي لا تتكرر كل سنة بشكل منتظم في موازنة الدولة (حالات الحروب مثلاً)، لذلك تسمى بالنفقات الاستثنائية. ومن نتائج هذا التقسيم أن النفقات غير العادية تغطي بإيرادات غير عادية^٣.

^١ لحسن دردوري، لقلطي الأخضر، أساسيات المالية العامة، دار حميثرا للنشر والترجمة، الجزائر، ٢٠١٩، ص ٦٥.

^٢ د. حسين مصطفى حسين، المالية العامة، دار الصفاء للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٩، ص ٤٨.

^٣ - عبد المنعم فوزي، المالية العامة والسياسة المالية، دار النهضة العربية، لبنان، ١٩٧٧، ص ٤٩.

- محرز محمد عباس، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ٢٠٠٣، ص ٩١.

٢- حسب أغراضها إلى^١:

نفقات إدارية تكون موجهة لتسيير المرافق العامة، ونفقات اجتماعية تستهدف النهوض بعبء الخدمات الاجتماعية، ونفقات اقتصادية من أجل تحقيق أهداف اقتصادية مثل الاستثمارات التي يكون الهدف منها تدعيم الاقتصاد الوطني بخدمات هامة، والنفقات المالية المخصصة لأداء أقساط وفوائد الدين العام، ونفقات عسكرية من شراء أسلحة وتجهيزات عسكرية وكل ما يستلزم سير مرفق الدفاع الوطني من رواتب وأجور ونفقات.

٣- من حيث مقابلها أو آثارها إلى:

نفقات حقيقية، تستنزف جزءاً من الموارد المتاحة للاقتصاد القومي، من أجل أداء الخدمات العامة. ونفقات تحويلية، تقتصر على تحويل جزء من هذه الموارد من اتجاهها الأصلي لتحقيق هدف محدد^٢.

وبهذا يمكن القول: إن هذه النفقات بما تحققه من أهداف اقتصادية، أو اجتماعية أو مالية يمكن اعتبارها أداة

^١ محمد طاقة، اقتصاديات المالية العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٧، ص ٥٤.

^٢ مجدي محمود شهاب، الاقتصاد المالي: نظرية مالية الدولة-السياسات المالية للنظام الرأسمالي، الدار الجامعية، ١٩٨٨، ص ٥٩-٦٢.

من أدوات السياسة المالية، تستطيع الدولة أن تتحكم بها لتحقيق مصالحها وأهدافها، على سبيل المثال عندما تغلب النفقات التحويلية على النفقات الحقيقية، إنما يعني ذلك سعي السلطات العامة نحو تقليل الفوارق بين الطبقات، وبالمثل فإن غالبية النفقات الاستثمارية على النفقات الجارية، وتزايد الأولى بمعدل أسرع من الثانية، إنما يعني اهتمام الحكومة بتدعيم القدرات الإنتاجية للاقتصاد الوطني، كما أن تركيز الحكومة على تقديم الإعانات للمشروعات الاقتصادية بهدف تمكينها من تثبيت أسعار السلع التموينية الأساسية، إنما يوضح رغبتها في تخفيف المعاناة عن الطبقات الكادحة^١.

ثانياً: الإيرادات العامة:

تتطلب النفقات العامة وجود إيرادات عامة لتغطيتها حتى تتمكن الدولة من القيام بوظيفتها في إشباع الحاجات العامة، وتعمل الدولة على تأمين الموارد اللازمة لتغطية نفقاتها العامة، بإتباع سياسة مالية معينة تأخذ بعين الاعتبار حقيقة الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تسودها في فترة معينة من مراحل تطورها، وبالتالي يقصد بالإيرادات العامة كأداة مالية " مجموعة الدخل التي

١ د. هيفاء غدير غدير، السياسة المالية والنقدية ودورها التنموي في الاقتصاد السوري،

تحصل عليها الدولة من المصادر المختلفة من أجل تغطية نفقاتها وتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي"^١.

ولقد أدى تطور الدور الاقتصادي والاجتماعي للدولة، وازدياد نفقاتها العامة إلى تطور نظرية الإيرادات العامة؛ الأمر الذي تجلت آثاره في تطوير حجم هذه الإيرادات وتعدد أنواعها وأغراضها، ولقد تعددت في العصر الحديث مصادر الإيرادات العامة واختلفت طبيعتها تبعاً لنوع الخدمة العامة التي تقوم بها الدولة والهدف منها.

وقد اختلف الكتاب في تقسيم الإيرادات العامة فمنهم من قسمها تبعاً للنشاط الذي تقوم به الدولة للحصول على الإيراد، ومنهم من قسمها تبعاً لإلزامية دفعها. إلا أن ما يهم البحث هو كيفية الاختيار بين أوجه الإيرادات العامة المختلفة بما يتناسب مع الهيكل الاقتصادي والاجتماعي والسياسي للمجتمع.

بناء على ماسبق يمكن القول بأن مصادر الإيرادات العامة يمكن إجمالها بالآتي^٢:

^١ محرز محمد عباس ، اقتصاديات المالية العامة، مرجع سابق، ص ١١٥.

^٢ مجدي محمود شهاب، الاقتصاد المالي: نظرية مالية الدولة-السياسات المالية للنظام الرأسمالي، مرجع سابق، ص ١٠٦.

١ - موارد الدولة من أملاكها الخاصة:

وهي الأموال التي تتصرف بها الدولة كما يتصرف الأفراد في أملاكهم كآبار البترول، والأراضي الزراعية والغابات، ومختلف مشاريع الاستثمار الصناعية والتجارية والزراعية والمالية التي تقوم بها الدولة. وهذه الأملاك تطورت مع تطور دور الدولة وظهرت بشكل جديد كمورد للدولة، ومثال ذلك تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية حتى في الدول الرأسمالية، حيث تقوم الدولة بإنشاء المشاريع ذات الخدمات العامة، وتتقاضى بموجبها إيرادات كالبريد والهاتف والماء والكهرباء حتى أن كثيراً من الدول الرأسمالية سيطرت على الصناعات الإستراتيجية والمتعلقة بالأمن القومي للدولة^١.

وهكذا، فإن أملاك الدولة الخاصة في مفهومها العصري، تتضمن ممتلكات صناعية وتجارية وخدمية وزراعية تعود عليها بجانب هام من الإيرادات العامة.

٢ - موارد الدولة من أملاكها العامة:

أموال ذات ملكية عامة: وتخضع هذه الأموال لأحكام القانون العام وتخصص للنفع العام كالطرق والساحات والحدائق

^١ محمد خالد المهاني، محاضرات في المالية العامة، مرجع سابق، ص ٤٤.

العامة والأنهار والموانئ... الخ مثل هذه الأموال لا يحق للدولة أن تتصرف بها، وعادة لا تأخذ الدولة ثمناً من الأفراد مقابل استخدامهم لهذه الأموال، وإن يحدث أحياناً أن تقوم الدولة بفرض رسوم على الانتفاع بهذه الأموال كالرسوم على زيارة المتاحف والحدائق مثلاً^١.

٣- الإيرادات من الضرائب:

تمثل الضرائب في العصر الحديث أهم أنواع الإيرادات العامة التي تعتمد عليها الدولة لتغطية نفقاتها العامة، وتجبر الدولة الأفراد بالمساهمة في أعبائها العامة عن طريق فرض الضرائب عليهم وفقاً لنظام فني معين يقوم على مجموعة من القواعد والمبادئ التي تحكم سلوك الدولة والتزام الأفراد بأداء الضريبة، وترجع أهمية الضرائب إلى الدور الذي تلعبه في تحقيق أهداف السياسة المالية، ولما تثيره من مشكلات فنية واقتصادية وما ينتج عنها من آثار اقتصادية واجتماعية.

تنقسم الضرائب إلى قسمين: القسم الأول ضرائب مباشرة، وهي التي تفرض على ذات وجود الثروة (الدخل أو رأس المال) فتفرض ضريبة الدخل بمناسبة تحقق هذا الدخل، وتفرض ضريبة رأس المال بمناسبة وجود رأس المال، والقسم

^١ محمد خالد المهاني، محاضرات في المالية العامة، مرجع سابق، ص ٤٤.

الآخر، هو الضرائب غير المباشرة، وتفرض على المال عند إنفاقه كالضريبة العامة على المبيعات، وضريبة القيمة المضافة، والضرائب النوعية على الإنتاج والاستهلاك^١.

تعتبر الضرائب المباشرة وغير المباشرة، من أهم الأدوات المالية وذلك لأنها^٢:

- أ- توفر للخزينة العامة الجزء الأكبر من الإيرادات.
- ب- يمكن استخدامها للتدخل في الشؤون الاقتصادية، حيث يمكن مثلاً: إعفاء بعض القطاعات من الضرائب، بهدف تشجيع الاستثمار فيها، كما يمكن زيادتها على بعض القطاعات النشطة، وتخفيضها على القطاعات المتعثرة، والتي لا يقدم عليها القطاع الخاص.
- ج- تستخدم لتحقيق العدالة الاجتماعية عن طريق تخفيض الضرائب غير المباشرة، واستخدام الضرائب التصاعدية التي تقيم علاقة موجبة مباشرة مع الدخل، وتعتبر أكثر عن مقدرة المكلف.

في كل مرحلة يمكن للدولة زيادة أو تخفيض الضرائب، استناداً للهدف الذي تريد الوصول إليه، فقد تقوم الدولة بزيادة

^١ محمد سعيد فرهود، مبادئ المالية العامة، منشورات جامعة حلب، ١٩٩٠، ص ١٧٨.

^٢ د. هيفاء غدير غدير، السياسة المالية والنقدية ودورها التنموي في الاقتصاد السوري، مرجع سابق، ص ١٤.

الضرائب غير المباشرة لمواجهة فجوة تضخمية، وذلك في حال كون الطلب الكلي أكبر من العرض الكلي، كما قد تقوم بتخفيض الضرائب المباشرة لمواجهة فجوة انكماشية، في حال كان العرض الكلي أكبر من الطلب الكلي^١.

٤ - الإيرادات من الرسوم:

يعرف الرسم بصفة عامة بأنه "مبلغ من المال يدفعه المنتفعون إلى الدولة أو لأي سلطة عامة لقاء خدمة معينة ذات نفع عام تؤديها الدولة أو السلطة العامة إليهم" ومن أمثلة ذلك الرسوم القضائية ورسوم التسجيل في الجامعة. وتعتبر الرسوم من الإيرادات العامة التي تدخل خزانة الدولة بصفة تكاد تكون دورية ومنظمة، والتي تستخدم حصيلتها في تمويل النشاط المالي وتحقيق المنافع العامة^٢.

٥ - الإيرادات من القروض العامة:

القرض العام هو "عقد دين تستلف بموجبه الدولة مبالغ من النقود من الأفراد أو المصارف الهيئات المحلية أو الدولية،

١ د. هيفاء غدير غدير، السياسة المالية والنقدية ودورها التنموي في الاقتصاد السوري، مرجع سابق، ص ١٥.

٢ رفعت المحجوب، المالية العامة: النفقات العامة والإيرادات العامة، دار النهضة العربية، الأردن، ١٩٧٥، ص ١٨١.

مع التعهد بوفاء القرض وفوائده للدائنين في التاريخ المحدد للتسديد وفقاً لشروط العقد^١.

إن التعهد بوفاء القرض هو الصفة الأساسية التي يتميز بها القرض العام عن إيرادات الدولة الأخرى. وقد وجد على أساس تعاقدى بين الدولة وبين المقرضين، لذلك فهو يختلف عن الضريبة، فإيرادات الضريبة تدخل الخزنة العامة ولا ترد مطلقاً لدافعها، بينما إيرادات القرض تدخل الخزنة العامة ديناً وتتعهد الدولة بردها مع الفوائد في أجل محدد^٢.

القروض العامة كانت تعتبر وسيلة مالية استثنائية لفترات سابقة، ولكن في الظروف الراهنة أصبحت إيرادات عادية لأن أكثر موازنات دول العالم أصبحت بحالة عجز، لذلك تضطر الحكومات سنوياً للاقتراض، والدول لا تلجأ إلى القروض العامة إلا مدفوعة بمجموعة من العوامل الاقتصادية، وهذه العوامل تختلف من دولة إلى أخرى، ومن اقتصاد إلى آخر، فقد تكون القروض لسد العجز الناجم عن زيادة النفقات على الإيرادات المتوفرة، أو لتمويل مشاريع تنمية في البلد، تعجز الإيرادات الداخلية عن تغطية نفقاتها، أو يستخدم

^١ د. محمد خالد المهاني، محاضرات في المالية العامة، المعهد الوطني للإدارة العامة، ٢٠١٣، ص ٥٧.

^٢ د. محمد خالد المهاني، نفس المرجع، ص ٥٨.

القرض لتغطية نفقات الدولة المتزايدة في فترات الكساد، أو لامتناس القوة الشرائية للنقد. طبعاً، ينجم عن القروض آثار اجتماعية واقتصادية، وحتى سياسية^١.

فهي تزيد من الإنفاق العام الأمر الذي يشجع على زيادة الناتج الكلي ويؤدي إلى زيادة معدل النمو الاقتصادي. وإذا طرحت الدولة القروض العامة على الاكتتاب العام فإن المشتركين في القروض هم أصحاب الدخل المرتفعة أو المتوسطة، أي سوف تسحب جزءاً من دخولهم وإذا قامت بإنفاق القرض على المجالات الخدمية فإن المستفيدين هم الفقراء، في حين يتحمل الأغنياء عبء هذا التحسن، وبالمقابل إذا أنفقت الدولة القروض على المشاريع الإنتاجية فإن المستفيدين هم الأغنياء والمنتجين كونهم سوف يوظفون آلات جديدة وتجهيزات مما يؤدي إلى تحريك عجلة الإنتاج وارتفاع الأرباح وزيادة الحاجة للتوظيف مما يؤدي إلى استفادة الفقراء بسبب انخفاض معدلات البطالة.

أما الآثار السياسية للقروض فتظهر عند الاقتراض من الخارج، الأمر الذي يترتب عليه إذعان الدولة لشروط الجهة

^١ محمد خالد المهاني، الجشي. خالد الخطيب، المالية العامة والتشريع الضريبي، منشورات جامعة دمشق، دمشق، ١٩٩٩-٢٠٠٠، ص ٢٨٨.

المقرضة مما قد يمس بسيادة واستقلال القرار السيادي والوطني.

ثالثاً: الموازنة العامة:

تعد الموازنة العامة عموماً أداة بالغة التأثير في رسم وتوجيه السياسة المالية للدولة، ويستطيع الباحث من خلال استقراء حالة الموازنة العامة التعرف على الأثر الحقيقي للسياسة المالية المطبقة في البلاد. وفي سبيل تحقيق الأثر المطلوب تظهر الموازنة بمظاهر تتفق ومتطلبات تحقيق الهدف المنشود ضمن السياسة المالية. وإن كانت قاعدة توازن الموازنة تعد حجر الأساس عند إعداد الموازنة

إلا أن الفكر المالي الحديث لم يعد ينظر إلى قاعدة توازن الموازنة العامة بنفس النظرة التي كان ينظر إليها الفكر المالي التقليدي. وقد سمح هذا الفكر المالي الحديث بالتضحية بمبدأ توازن الموازنة إذا كانت في هذه التضحية علاج لمشكلات الاقتصاد القومي. حيث نرى أحياناً بعض الدول تتمتع بفائض في الموازنة، مقابل عدد أكبر من الدول في حالة عجز في الموازنة يكون له أسبابه ومبرراته، لذا كان من المفيد البحث في هاتين الصورتين فيما يأتي للوصول إلى فهم أوسع لآثار تطبيق السياسة المالية:

١- **فائض الموازنة:** يحدث فائض الموازنة عندما يكون ما يدخل للحكومة من إيرادات أكثر مما تخرجه من خزينتها كنفقات بمختلف أشكالها. ويمكن أن يحدث هذا إذا كان نمو الدولة كبيراً مما يؤدي إلى ارتفاع عائدات الدولة من الضرائب؛ فوجود فائض الموازنة لدى الحكومة يدل على أن الحكومة تعمل بكفاءة، ويمكن للدولة أن تستخدم هذا الفائض أو هذه الزيادة إما في الادخار وإما أن تستثمر هذا الفائض في مشروعات البنية التحتية؛ مثل: تحسين شبكات النقل والمواصلات العامة، وأخيراً بإمكانها أن تسدد جزءاً من ديونها.

يطرح البعض سؤالاً مشروعاً وهو هل هنالك من دول تملك فائضاً في الموازنة؟ الجواب: نعم، بالطبع هناك عدة دول لكنها قليلة؛ فعلى سبيل المثال: لدينا دولتي مالطة والنرويج، فدولة مالطة في عام ٢٠١٥ بلغ فائض الموازنة لديها بما يقرب ٦٦ % من إجمالي الناتج المحلي (وهذا يعني أنه في آخر السنة يفيض من موازنتها مبلغ يعادل نسبة ٦٦ % من ناتجها المحلي ولدينا دولة عربية واحدة فقط التي تمتلك فائض موازنة وهي دولة قطر^١.

٢- **عجز الموازنة:** وهي سياسة مالية تستخدمها الدولة لزيادة حجم الإنفاق العام. حيث تعتمد الدولة إلى

^١ أمينة حسين، حالات الموازنة العامة بين العجز والفائض، ألف باء الاقتصاد، مقال منشور على الموقع الإلكتروني: [https://www.abeqtisad.com/abeqtisad/economic-](https://www.abeqtisad.com/abeqtisad/economic-policy/government-budget-balance/)

الإصدار النقدي بهدف تمويل المشروعات المخططة للموازنة، وتخفي هذه العملية وراءها سياسة مالية توسعية، لزيادة حجم الإنفاق العام وتنشيط الطلب الكلي. وإن الدول المتقدمة لا تعتمد إلى هذه السياسة إلا في حالات الانكماش، أما الدول النامية فإنها تعتمد هذه السياسة بشكل مستمر نظراً لنقص الموارد العامة للدولة^١، كما أن نجاح مثل هذه السياسة، يتوقف على حالة البلاد الاقتصادية، ففي حالة البلد المتقدم اقتصادياً الذي يعاني من كساد وهبوط في مستوى النشاط الاقتصادي ولكن يتوفر فيه الجهاز الإنتاجي المرن، فإن هذا التمويل عن طريق العجز سيؤدي إلى تنشيط الاقتصاد، ودفع عجلة النمو الاقتصادي نحو الأمام. أما في البلدان النامية التي تعاني من ضعف، وعدم مرونة في الجهاز الإنتاجي فلن يؤدي هذا العجز إلا إلى مزيد من التضخم، ومزيد من العجز^٢.

١ د. علي كنعان، المالية العامة والإصلاح المالي في سورية، دار الرضا للنشر، دمشق، ٢٠٠٣، ص ١٩٦.

٢ د. هيفاء غدير غدير، السياسة المالية والنقدية ودورها التنموي في الاقتصاد السوري، مرجع سابق، ص ١٧.

الفرع الثاني

أهداف السياسة المالية

تسعى السياسة المالية باستخدام أدواتها لتحقيق مجموعة من الأهداف المالية والاقتصادية والاجتماعية يمكن عرضها تباعاً فيما يأتي:

أولاً: الأهداف المالية:

تهدف السياسة المالية بشكل رئيس إلى تحقيق الاستقرار المالي والمقصود به استخدام موارد الدولة على أحسن وجه، فينبغي مثلاً أن يتسم النظام الضريبي بالصفات التي تجعله يلائم حاجات الخزينة العامة من حيث المرونة والوفرة في الحصيلة، ويلتزم في الوقت نفسه مصلحة المكلف من حيث العدالة في توزيع العبء الضريبي ومواعيد الجباية والاقتصاد في الجباية... إلخ، كما يجب أيضاً عدم استخدام القروض إلا لأغراض إنتاجية والابتعاد عن استخدام القروض العامة لتمويل أغراض استهلاكية غير منتجة^١.

ولما كانت الدول النامية عموماً تعاني من نقص كبير في رأس المال اللازم لتمويل عملية التنمية وضعف الادخار

^١ د. محمد خير العكام، السياسة المالية والضريبة، هيئة الموسوعة العربية، الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد الرابع، دمشق، ص ٢٢٥ وما بعد.

المحلي فيها والاستخدام غير العقلاني للمدخرات المتاحة، وبذلك يكون هدف السياسة المالية ابتداءً البحث عن موارد مالية لتغطية حاجات الدولة من النفقات العامة، ومن ثم تهيئة الموارد الاقتصادية المادية والبشرية وتوزيعها توزيعاً عقلانياً نحو أفضل الاستخدامات طبقاً لأولويات المجتمع.

كما تهدف السياسة المالية من خلال السياسة الإنفاقية إلى توجيه النفقات العامة بغرض تكوين الهياكل الاقتصادية الأساسية كإنشاء الطرق العامة والسدود والنقل والمواصلات والهياكل الاجتماعية الأساسية كالتعليم والصحة والثقافة، والتي لا يقدم عليها القطاع الخاص لانخفاض عوائدها، أو حاجتها لرؤوس أموال ضخمة، فضلاً عن أنها لا تحقق له أقصى الأرباح أو لأن الدولة لا تسمح للقطاع الخاص بالاستثمار في هذه المجالات.

ثانياً: الأهداف الاقتصادية:

هنالك جملة من الأهداف الاقتصادية التي تسعى السياسة المالية لتحقيقها يمكن التعرض لبحثها فيما يأتي^١:

^١ د. علي كنعان، المالية العامة والإصلاح المالي في سورية، دار الرضا للنشر، دمشق، ٢٠٠٣، ص ١٦٢.

١ - تصحيح مسار عملية التنمية الاقتصادية:

بما أن السياسة المالية تستطيع التدخل بكل مرحلة من مراحل دورة الاقتصاد، وتستطيع أن تؤثر فيها تأثيراً كبيراً، فإنه من الممكن استخدام أدواتها:

أ- **في مرحلة الإنتاج:** يمكن استخدام السياسة المالية لزيادة الإنتاج، وزيادة الثروات المادية والبشرية بغية تحقيق المصالح الاجتماعية للدولة، حيث تستطيع الدولة تخفيض الضرائب والرسوم على بعض القطاعات والأنشطة التي لا يقدم عليها القطاع الخاص أو القطاعات المتعثرة، كما يمكن إعفاء بعض الفروع بشكل كامل من الضرائب، مثل القطاع الزراعي، وذلك لتأمين المزيد من السلع والخدمات الغذائية، وتوجيه الموارد إلى القطاعات التي تريد الدولة تطويرها، وعلى العكس يمكن رفع الضرائب والرسوم على بعض المجالات التي تريد الدولة الحد منها، مثل قطاع المشروبات الروحية والتبغ وغيرها^١.

ب- **في مرحلة التوزيع:** يمكن توجيه السياسة المالية توجيهها صحيحاً من شأنه أن يستأصل أسباب العيوب التي تشوب نظام التوزيع، حيث يمكن للدولة زيادة الضرائب على

١ د. هيفاء غدير غدير، السياسة المالية والنقدية ودورها التنموي في الاقتصاد السوري،

السلع، والخدمات الرباحة، وتخفيضها على السلع والخدمات التي يتسم سوقها بالجمود^١.

ج- **في مرحلة الإنفاق:** يمكن للسياسة المالية أن توجه الادخار والاستهلاك والاستثمار نحو الاستعمالات الأكثر فائدة من الناحية الاقتصادية والاجتماعية، فتشجع الاستثمار مثلاً في القطاع الزراعي، وتقدم المزايا والإعفاءات، أو تقدم المزايا للاستثمارات في قطاع الصناعات الثقيلة لما لها من دور تشابكي وتداخلي مع الصناعات الأخرى، كما يمكنها أن تحد من عملية استهلاك المصنوعات الأجنبية المستوردة برفع الرسوم الجمركية عليها وزيادة أسعارها^٢.

٢- التأثير في الحالة الاقتصادية التي تمر بها البلاد:

تستطيع الحكومة باستخدام أدوات السياسة المالية التأثير في الحالة الاقتصادية التي تمر بها البلاد، ففي حالة الرواج، تعتمد الحكومة إلى زيادة الضرائب ورفع سعر الفائدة الذي يخفض الطلب على الاستثمار، وبالتالي تهدأ الحركة التضخمية التي تسير نحوها البلاد. أما في حالة الكساد، فتقوم الدولة بتخفيض الضرائب لتشجيع الاستهلاك، وزيادة الدخل،

١ د. هيفاء غدير غدير، مرجع سابق، ص ٢١.

٢ د. علي كنعان، اقتصاديات المال والسياستين المالية والنقدية، دار الحسين، دمشق، ١٩٩٧، ص ٢٢٠-٢٢١.

وتخفيض سعر الفائدة الذي يشجع الطلب على الاستثمار، وبالتالي يعود الاستقرار، والتوازن إلى الاقتصاد الوطني^١.

٣- زيادة معدلات النمو الاقتصادي:

تعتبر زيادة معدلات النمو في الناتج المحلي الإجمالي من أهم الأهداف التي تسعى الدول لتحقيقها باستخدام أدوات السياسة المالية، ولتحقيق هذا الهدف لا بدّ من اختيار التركيبة المناسبة لمفردات السياسة المالية، بحيث تخدم هدف زيادة معدل النمو، حيث أن مفردات السياسة المالية غير المتجانسة قد تؤدي إلى أهداف معاكسة، لذلك لا بدّ من دراسة الحالة الظرفية للاقتصاد، واختيار الأدوات المالية المناسبة التي تساهم في تنشيط حجم الطلب الكلي، الأمر الذي يدفع لزيادة العرض الكلي في الاقتصاد الوطني، وزيادة معدلات النمو الاقتصادي. يمكن القيام بالآتي^٢:

أ- تخفيض الضرائب التي تطال الطبقات ذات الدخل المحدود، وذات الميل الحدي المرتفع للاستهلاك، هذا يؤدي إلى زيادة حجم الطلب الاستهلاكي الذي ينشط الطلب الكلي، كما يمكن تخفيض معدلات الضرائب، لتشجيع المنتجين على زيادة الإنتاج، وبالتالي زيادة حجم العرض الكلي.

١ د. هيفاء غدير غدير، مرجع سابق، ص ٢٢.

٢ د. علي كنعان، المالية العامة والإصلاح المالي في سورية، مرجع سابق، ص ١٩٧.

ب- يمكن زيادة حجم الإنفاق العام على الخدمات الاجتماعية التي تساهم في زيادة الدخل للطبقات الفقيرة، كما يمكن زيادة حجم الإنفاق العام الاستثماري على مشاريع القاعدة الأساسية التي تساعد على توفير مناخ استثماري ملائم يشجع على الاستثمار، ويجذب الاستثمارات الوطنية والأجنبية للقطاعات التي ترغب الدولة بتطويرها.

ثالثاً: الأهداف الاجتماعية:

تستطيع السياسة المالية المساهمة في تحقيق العدالة الاجتماعية، وذلك باستخدام أدواتها مثل الضرائب، الإنفاق العام، وغيرها.

فمثلاً: تستطيع الدولة القيام بزيادة الضرائب على الطبقات الغنية وتخفيضها على الطبقات الفقيرة، أو زيادة الإنفاق العام على المشروعات الخدمية مثل: الصحة، التعليم، الرياضة، الثقافة وغيرها، والمرافق الأخرى التي يستفيد منها الفقراء وأصحاب الدخل المحدود بشكل مباشر، كما يمكن أن تقدم الدولة المساعدات للعائلات كثيرة العدد، أو العائلات التي لا تجد عملاً، أو بشكل عام للعاطلين عن العمل، وكذلك

للكبار والمسئنين وغيرهم، وبذلك تكون الدولة قد سعت إلى إعادة توزيع الدخل لصالح الطبقات الفقيرة^١.

بعد إيراد هذه الأهداف يمكن القول: إن أهداف السياسة المالية لم تتبلور بالشكل السابق إلا بعد أزمة الكساد الكبير في مطلع الثلاثينات من القرن الماضي، فقبل الكساد الكبير، لم تكن السياسة المالية، كسياسة استخدام الإنفاق العام والإيراد العام بقصد إحداث آثار معينة، أو تقادي آثار معينة في النشاط الاقتصادي القومي معروفة، إذ فيما عدا فترات الحرب، كانت السياسة المالية تتلخص بإبقاء التدخل الحكومي عند أدنى مستوى ممكن في تغطية النفقات عن طريق الضرائب.

أما القروض العامة فكان الأصل هو عدم الالتجاء إليها إلا في حالات الضرورة، على أن يتم سدادها في أقرب وقت ممكن، هذا الموقف لم يكن يتطلب من نظرية الإنفاق العام إلا القليل، بينما اهتمت نظرية الضريبة أساساً بفكرة العدالة في تحمل عبء الخدمات العامة، وفي أثناء الكساد، كان تدخل الدولة يهدف في المقام الأول إلى الخروج بالاقتصاد من الأزمة، ومن هنا كان التركيز على الإنفاق العام للقيام بالاستثمارات في المجالات التي لا تتنافى مع المشروع الخاص، وتمثل في نفس الوقت أساس قيامه بالنشاط،

^١ د. هيفاء غدير غدير، مرجع سابق، ص ٢٣.

أي الأشغال العامة، واقتصرت السياسة المالية حينها على الجانب الإنفاقي. في نهاية الثلاثينيات، كانت هناك محاولة لدفع الانتعاش الاقتصادي - خاصة بعد أزمة الكساد الكبير - وقد طالب (هانس) (الاقتصادي الأمريكي) بسياسة مالية تلعب دوراً إيجابياً في كل مراحل الدورة الاقتصادية، ولا تقتصر فقط على المساهمة في إخراج الاقتصاد من أزمة الكساد، الأمر الذي يعني الاعتراف بالحاجة إلى سياسة مالية تواجه مستلزمات التطور في الزمن الطويل^١.

ومن هنا يتضح أن هدف السياسة المالية لم يعد فقط هدفاً مالياً، يتعلق بالمحافظة على توازن النفقات العامة مع الإيرادات العامة، بل على العكس من ذلك، أصبحت السياسة المالية أحد العوامل المحددة للتوازن الاقتصادي، أو أحد الأسباب التي قد تؤدي إلى حدوث الاختلال الداخلي، أو الخارجي وذلك من خلال تأثيرها في الهيكل الاقتصادي القومي عن طريق توجيه الاستثمارات نحو المجالات المختلفة التي قد تساعد على تحقيق التوازن الاقتصادي، أو قد تؤدي على العكس إلى حدوث الاختلال، وهذا أمر يتوقف على كفاءة المخطط المالي في رسم السياسة المالية المثلى.

^١ مجدي محمود شهاب، الاقتصاد المالي: نظرية مالية الدولة-السياسات المالية للنظام

لذلك أصبح ترشيد الإنفاق العام من أهم أهداف السياسة المالية حيث ينطوي هذا الهدف على تحقيق الكثير من الأهداف الاجتماعية، وذلك من خلال سياسة الدعم، وأيضاً الضمان الاجتماعي، والتأمين الصحي، ورعاية المسنين في إطار الهدف العام، ألا وهو توزيع الدخل لصالح الطبقات الفقيرة، والعمل على رفع مستوى معيشتها بالقدر الذي يزيد من رغبة وقدرة هذه الطبقة على العمل، ومن ثم يساهم في زيادة إنتاجية الطاقات البشرية المعطلة.

كما يمكن تحقيق الهدف الاقتصادي من خلال السياسة الضريبية، فهذه الأداة يمكن أن تكون عاملاً من عوامل تحقيق الاستقرار الاقتصادي، ودفع عجلة التنمية الاقتصادية من خلال استخدام السلاح الضريبي كأداة لترشيد الاستهلاك العام والخاص، وزيادة الميل الحدي للادخار، فضلاً عن تشجيع بعض الصناعات التصديرية، وما إلى ذلك^١.

^١ أحمد فريد مصطفى، السيد حسن. سهير محمد، الاقتصاد المالي بين النظرية والتطبيق، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، ١٩٨٩، ص ٤١٤.

المطلب الثاني

سبل تطبيق السياسة المالية وآثارها على الواقع الاقتصادي في سورية إبان الأزمة

يظهر أثر السياسة المالية من خلال سبل عمل أدواتها في سبيل تحقيق أهدافها، وبالدرجة الأولى يمكن قياس هذا الأثر بالنظر لنتائج تطبيقها على الواقع الاقتصادي.

الفرع الأول

سبل تطبيق السياسة المالية

تعتبر أدوات السياسة المالية من العوامل المؤثرة والفاعلة، لتحقيق وإشباع الحاجات العامة التي تضمن الوصول إلى تحقيق النمو الاقتصادي المتوازن، والعدل الاجتماعي، حيث تطبق السياسة المالية وفق ميكانيكية منطقية تقوم على أسباب تولد نتائج، وبالتالي هي تعمل على الآتي^١:

- ١- الاستفادة من كافة الإمكانيات، والموارد المتاحة في المجتمع، وتعبئتها باتجاه القطاعات المحددة في خطة التنمية،

^١ د. قحطان السيوفي، اقتصاديات المالية العامة، الطبعة الأولى، دار طلاس للدراسات والترجمة والنشر، دمشق، ١٩٨٩، ص ٦٧-٦٨.

والعمل على تحقيق التوازن الاقتصادي بديلاً عن التوازن المالي التقليدي.

٢- السعي لتحقيق العدل الاجتماعي من خلال توزيع، وإعادة توزيع الدخل بين مختلف الفئات الاجتماعية بشكل يحد من التفاوت في هيكل توزيع الدخل بين فئات المجتمع.

٣- تغيير مدلول بعض أدواتها، وإعطائها أبعاداً جديدة، فالضريبة لم تعد حيادية، بل أصبحت أداة لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية، أكثر من كونها أداة تمويل فقط... والقرض العام لم يعد أسلوباً لهدر المدخرات المستقبلية للمجتمع، إنما أداة لتمويل النشاط الإنتاجي.

إن قدرة السياسة المالية في تحقيق ما تقدم، تنبع من خلال ميكانيكية أدواتها المالية في التأثير في جميع المتغيرات الاقتصادية، والمساهمة في علاج المشكلات الاقتصادية والاجتماعية، ففي الوقت الحاضر تلعب هذه الأدوات دوراً مهماً من خلال تأثيرها في حجم العمالة، والدخل القومي، ومستويات الأسعار والاستثمار، وكلها تعتبر أهدافاً تسعى السياسة المالية لتحقيقها^١.

^١ د. أحمد فريد مصطفى، السيد حسن. سهير محمد، الاقتصاد المالي بين النظرية والتطبيق،

إن تحقيق أهداف السياسة المالية هذه في الزمن القصير (وليكن مستوى معين من التشغيل مثلاً) إنما يتم عن طريق تحقيق مستوى معين للدخل القومي.

يتم التأثير في مستوى الدخل القومي أساساً عن طريق الإنفاق العام والضرائب، وللتعرف على السياسة المالية التي يتعين اتخاذها، إذن يلزم التعرف على العلاقة بين الإنفاق العام والضرائب من جانب، وبينها وبين الدخل القومي من جانب آخر. وذلك بالتحليل على مرحلتين: ففي المرحلة الأولى يتركز التحليل على الفروض الآتية^١:

١- إن الدولة تحاول تحديد حصيللة الضرائب بشكل تقريبي أولاً، وهو فرض يقصد به التبسيط، إذ إن معرفة حصيللة الضرائب بدقة أمر بالغ الصعوبة كونه مرتبط بتطورات اقتصادية اجتماعية تجعل الحصيللة تتفاوت بين الازدهار والركود.

٢- إن استعداد الأفراد للإنفاق يتوقف على دخولهم القابلة للتصرف فيها (أي الدخل المتاحة بعد فرض الضريبة) كما يتوقف على عوامل أخرى مستقلة عن السياسة المالية للدولة.

^١ د. مجدي محمود شهاب، الاقتصاد المالي: نظرية مالية الدولة-السياسات المالية للنظام

الرأسمالي، مرجع سابق، ص ٣٩٩

٣- زيادة الإنفاق العام الحقيقي (الإنفاق على شراء السلع والخدمات) مع بقاء الضرائب على حالها، يؤدي إلى زيادة في الدخل القومي بقدر قيمة السلع، والخدمات المشتراة، مضافاً إليها ما يترتب على ذلك من أثر على الاستهلاك، والاستثمار الفرديين.

على أساس هذه الفروض يمكن القول إن:

أ- الزيادة في الإنفاق العام (بشكله الحقيقي لا الصوري) مع بقاء الضرائب على حالها تؤدي إلى زيادة الدخل القومي بما لا يزيد عن الآثار التي ترتبها الزيادة في الإنفاق العام على الاستهلاك، والاستثمار الفرديين.

ب- يترتب على ذلك أن زيادة ما في الإنفاق العام، سيكون لها أثر مشابه للذي يحدثه نقص مساوٍ لها في الضرائب على الدخل الفردية القابلة للتصرف فيها، وعلى الإنفاق الخاص.

ج- إذا زاد الإنفاق العام الحقيقي بنفس مقدار زيادة الضرائب فإن الدخل القومي يزيد زيادة تساوي قيمة السلع، والخدمات المشتراة، وتتعاذل الآثار المتعاقبة الناتجة عن الاثنتين تاركةً الدخل الفردية القابلة للتصرف فيها، وكذلك الإنفاق الخاص كما هي دون تغيير.

لكن، إلى أي حد يلزم التعديل من هذه النتائج إذا ما أخذ في الاعتبار الأثر الذي يحققه الإنفاق العام، والضرائب على حجم ونمط توزيع الدخل القومي؟

مما لا شك فيه، أن السياسة الضريبية والسياسة الإنفاقية تؤديان إلى تغيير في حجم ونمط توزيع الدخل القومي لمصلحة الفئات ذات الدخل المنخفض، ويتوقف مدى هذا التغيير على حجم ومكونات الموازنة.

ولكن إلى أي حد يؤثر هذا التغيير في نمط توزيع الدخل القومي على:

- إنفاق الأفراد على الاستهلاك.
- إنفاق الأفراد على الاستثمار.

فيما يتعلق بالأثر على الإنفاق الخاص على الاستهلاك، تشير الدراسات الإحصائية إلى أن هذا الإنفاق يرتبط بالدخل الكلي دون تأثير كبير بالتغيير في توزيع الدخل، بناءً عليه: تبدو مسألة الاختيار بين التأثير عليه عن طريق الزيادة العامة في الإنفاق العام، أو النقص العام في الضرائب قليلة الأهمية لأن التغيير في توزيع الدخل لا يؤثر كثيراً في الإنفاق الخاص على الاستهلاك.

أما فيما يتعلق بالأثر على الاستثمار الخاص، فإن ما يرتبه الإنفاق العام، والسياسة الضريبية من تغيير في نمط توزيع الدخل القومي، يحدث أثراً مهمّة بالنسبة لإنفاق الأفراد على الاستثمار، إذ للأرباح التي تتحقق للمشروع أو للفرد الرأسمالي بعد دفع الضريبة، أثر مستقل ومهمّ على معدل الاستثمار الفردي.

ومن ثم يتعين التفرقة بين الأثر الذي يحدثه إنقاص الضريبة على الربح، وبالتالي على معدل الاستثمار الخاص، وبين الأثر الذي يحدثه على الإنفاق العام^١:

١- واضح أن التخفيض العام في الضريبة على الأرباح يكون له أثر مؤاتي على الاستثمار الخاص، فيزيده (على فرض وجود فرص الاستثمار).

٢- أما الزيادة العامة في الإنفاق العام؛ فرغم أنها تزيد الطلب الكلي الفعال، فإنها إذا انعكست في زيادة في الإنفاق العام على الاستثمار، فهي تقلل من فرص الاستثمار المتاحة للمشروع الفردي الأمر الذي يؤدي إلى توجيه توقعات الربح نحو الانخفاض، ممّا لا يشجع الاستثمار الخاص، ولهذا السبب يتضح أن الجزء الغالب من الإنفاق العام، يتم في نواحٍ

^١ د. مجدي محمود شهاب، الاقتصاد المالي: نظرية مالية الدولة - السياسات المالية للنظام

الرأسمالي، مرجع سابق، ص ٤٠١.

تزيد من أرباح المشروعات الخاصة (كالإنفاق على التسلح) وفي المشروعات الاستثمارية التي لا تجذب أصلاً المشروع الفردي، والتي تنتج سلعاً، وخدمات تعتبر أساسية لزيادة ربحية المشروع الفردي (كالاستثمار في تزويد المشروعات الفردية بالكهرباء والغاز والمياه وخدمات النقل والمواصلات) خاصة إذا بيعت هذه السلع، والخدمات بسعر منخفض نسبياً.

يترتب على ذلك أن إنقاص الضريبة يكون له أثر على الاستثمار الخاص أحسن من الأثر الذي تحدثه زيادة مساوية (للنقص في الضريبة) في الإنفاق العام.

كان هذا التحليل على افتراض أن الإنفاق الخاص يتوقف على دخول الأفراد، ولا يتوقف مباشرة على الإنفاق العام، ولكن هذا قد يكون غير صحيح للأسباب الآتية^١:

- ١- فالإنفاق العام على الخدمات يؤدي إلى نقص الإنفاق الخاص على الخدمات الطبية مثلاً الأمر الذي قد يؤدي إلى زيادة المدخرات الخاصة.
- ٢- التأمين ضد الشيخوخة قد يؤدي إلى نقص مدخرات الأفراد (عادة ما يدخر الفرد لتغطية احتياجاته عند الشيخوخة).

^١ د. مجدي محمود شهاب، الاقتصاد المالي: نظرية مالية الدولة-السياسات المالية للنظام الرأسمالي، مرجع سابق، ص ٤٠٢.

٣- الإنفاق العام قد يؤدي إلى التوسع في الإنفاق الخاص على الاستثمار، كما في حالة الاستثمار العام اللازم للقيام بالاستثمار الخاص (التوسع في صناعة السيارات نتيجة لقيام الدولة ببناء الطرق، وكقيام الدولة بالمشروعات الأساسية اللازمة، لتطوير منطقة معينة فتفتح بذلك آفاقاً جديدة للاستثمار الخاص).

٤- الإنفاق العام قد يؤدي إلى الحد من الاستثمار الخاص إذا كان ينافس في مجالات الاستثمار.

٥- الإنفاق العام يؤدي إلى زيادة الاستثمار الخاص عن طريق تزويد النشاط الفردي بسوق لمنتجاته، كما هو الحال بالنسبة لصناعة الطائرات، والأسلحة بصفة عامة.

كل هذه العوامل يجب أن تؤخذ بالحسبان عند تقدير آثار أية زيادة في الإنفاق العام.

الفرع الثاني

آثار تطبيق السياسة المالية على الواقع الاقتصادي في سورية إبان الأزمة

من المعلوم أن معرفة آثار تطبيق السياسة المالية لا يكون إلا من خلال قراءة وتحليل تفاصيل أداء أدواتها على الأرض. إبان الأزمة التي عصفت بالبلاد.

أولاً: آثار تطبيق السياسة المالية على الإنفاق العام:

تُبوب النفقات العامة إلى نوعين رئيسيين: 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 رئيس في خدمة أعباء أسناد الدين العام، وشهادات الاستثمار. والثاني الإنفاق الاستثماري، وينطوي على نفقات تمويل المشاريع الاستثمارية، ولاسيما مجال البنية التحتية، ومشاريع القطاع العام الاقتصادي.

ترتكز سياسة الإنفاق العام قبل بداية الأزمة على توجه الحكومة نحو زيادته بنسبة لا تقل عن ١٠ % سنوياً،

والاستمرار في تحسين الوضع المعاشي للعاملين في الدولة،
والاستمرار في سياسة الدعم الاجتماعي^١.

إلا أن المتابع لأرقام الموازنة العامة في سورية منذ
بداية الأزمة ولتاريخ إعداد هذه الرسالة يجد أن أرقام الموازنة
كانت في ازدياد مضطرد يمكن عرضه تفصيلاً في الجدول
أدناه:

موازنة	٢٠١١	٢٠١	٢٠١	٢٠١	٢٠١	٢٠١	٢٠١	٢٠١	٢٠١	٢٠٢
إجمالي الاعتمادات مليار ليرة ^٢	٨٣٥	١٣٢٦	١٣٨٣	١٣٩٠	١٥٥٤	١٩٨٠	٢٦٦٠	٣١٨٧	٣٨٨٢	٤٠٠٠
القيمة المقدرة بالدولار/مليار ^٣	١٧,٧٦	٢٤٠,١	١٨	٩,٨	٨,٦	٦,٣٤	٥,٣٥	٧,٣٤	٨,٩٤	٥,٧١

وبتحليل الجدول السابق نجد أن أرقام الموازنة كانت
تزداد عاماً بعد عام، إلا أن قيمتها الفعلية لم تكن كذلك.
وبمقارنة موازنة ٢٠١١ مع موازنة ٢٠٢٠ نجد أن الأخيرة
انخفضت لتعادل ثلث مقدار موازنة العام ٢٠١١ فقط.
وهذا يدل على أن ازدياداً في الأرقام هي زيادة ظاهرية
لا يقابلها زيادة فعلية على أرض الواقع.

^١ مجلة عالم المال، العدد ٢٥، الصادرة عن وزارة المالية السورية بدمشق، ص ١١.

^٢ قوانين الموازنة العامة في سورية من العام ٢٠١١ إلى العام ٢٠٢٠.

^٣ إعداد الباحث وفق سعر الصرف الصادر عن مصرف سورية المركزي بتاريخ كل موازنة.

كما بدا واضحاً من الجدول السابق انخفاض قيمة العملة بشكل متتالٍ مما يؤكد أن هذه الزيادة لم تعكس تحسناً على الواقع المعيشي ولم تؤثر فقط في كم الإنفاق، بل أثرت أيضاً في جودة وكيفية هذا الإنفاق.

ولا يخفى على أحد أن زيادة الإنفاق كانت توجه بقسمها الأعظم لتغطية النفقات الجارية ونفقات العمليات الحربية، إضافة لنفقات الدعم الاجتماعي بأشكاله المختلفة.

ثانياً: آثار تطبيق السياسة المالية على الإيراد العام:

تتألف موارد الموازنة العامة في سورية من ثلاثة مصادر رئيسية:

- ١- الإيرادات الضريبية، تتكون من الضرائب المباشرة، وأهمها: الضرائب على دخل المهن والحرف الصناعية والتجارية، وضريبة الرواتب والأجور. أما الضرائب غير المباشرة فتشمل مقطوعية الكهرباء، وحصر التبغ، والرسوم الجمركية، ورسم الطابع، ورسم الإنفاق الاستهلاكي.
- ٢- الإيرادات غير الضريبية، وتشمل بدلات الخدمات العامة وإيرادات أملاك الدولة، والإيرادات من أملاك الدولة

واستثماراتها، وحصة الدولة من إيرادات النفط، ورسوم الترانزيت.

٣- الإيرادات الاستثمارية، وهي بشكل رئيسي فوائض القطاع العام الاقتصادي، إذ 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. في حال كانت النتيجة عجزاً فيسدد (من صندوق الدين العام) عن طريق تخصيص إعانة من الموازنة العامة. أما فائض السيولة، فيمثل قيمة اهتلاك الموجودات الثابتة والمؤونات غير المخصصة^١.

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 المتتالية من تذبذب الأسعار العالمية، فضلاً عن تراجع هذه الإيرادات مع تراجع إنتاج النفط. تشير بعض الدراسات إلى أن هذه الإيرادات تجاوزت مساهمتها

^١ د. محمد خالد المهاني: دور البيانات المحاسبية في عملية التخطيط المالي. جامعة دمشق، أطروحة دكتوراه. ١٩٩٢، ص ٢٣٦-٢٣٧.

نصف الإيرادات العامة خلال العقدين الماضيين^١، لتنخفض مشكلةً نحو ثلث الإيرادات الجارية بسبب تراجع إنتاج النفط بشكل ملموس مع بداية الأزمة.

بلغت الإيرادات العامة الكلية في عام ٢٠١٠ نحو (٦٦٠) مليار ليرة سورية شملت منها الإيرادات الاستثمارية (٢٧٦) والجارية (٣٩٣) مليار ليرة، أي بنسبة ٤٠ : ٦٠% على الترتيب. وكان من المتوقع حينها أن تتراجع الإيرادات الكلية إلى حدود (٤٨٩) مليار ليرة في عام ٢٠١١. وعلى ضوء اعتماد تبويب جديد لبيانات الموازنة العامة (البيانات المعدلة لعامي ٢٠١١ و ٢٠١١) فقد قُدرت حينها الإيرادات الكلية (٦٤٩) و (٧٧٩) مليار ليرة على الترتيب،

^١ هيئة التخطيط والتعاون الدولي: الخطة الخمسية العاشرة ص ٧٢، إذ ورد "قبعد أن أسهمت الإيرادات النفطية بقاربة ثلثي الإيرادات العامة خلال السنوات الخمس الأخيرة فإنها بلغت الآن ذروتها وبدأت في التراجع الذي سيستمر بنسبة نحو عشرة بالمائة سنوياً طوال السنوات الخمس القادمة..."

^٢ التي تنطوي على: "أظهار الإيرادات المتوقعة جميعها بما فيها الإيرادات النفطية والنفقات جميعها بما فيها كامل العجزات التي تتحملها الدولة متضمنة دعم المشتقات النفطية، ودعم الطاقة الكهربائية، ودعم السلع التموينية، ودعم الصندوق الزراعي، ودعم الصندوق الوطني للمعونة الاجتماعية، إذ كان يدرج في الموازنات السابقة صافي الإيرادات النفطية بعد استبعاد نفقات الدعم الاجتماعي للمشتقات النفطية والطاقة الكهربائية" انظر مجلة عالم المال: موازنة ٢٠١٢ الأكبر في تاريخ سورية. العدد ٢٥، (تصدر عن وزارة المالية السورية بدمشق) ص ١٠.

بينما كان الأمر على أرض الواقع مختلف حيث انخفضت الإيرادات الفعلية بأقل من ذلك بكثير، فقد بلغت (٤٢٢) و(٣٢٠) مليار ليرة، وهي تعادل (٦,١٥) و(٥,١١) % في عامي ٢٠١١ و ٢٠١٢ على التوالي^١.

وإذا انتقلنا إلى موازنة العام ٢٠٢٠ والبالغة (٤٠٠٠) مليار ليرة نجد أن الإيرادات العامة بلغت (٢٥٤٦) مليار ليرة مسجلة انخفاضاً بنسبة ١٣,٣% عن إيرادات عام ٢٠١٩^٢. وبمقارنة الأرقام المعلنة للإيرادات العامة بقيمتها بالدولار نجد أن الإيرادات العامة المقدرة لعام ٢٠١٢ (٧٧٩) مليار ليرة سورية تعادل (١٤) مليار دولار حينها، بالمقابل فإن الإيرادات العامة للعام ٢٠٢٠ والمقدرة ب (٢٥٤٦) مليار ليرة سورية تعادل (٣,٦٣) مليار دولار فقط.

إن هذا الإنخفاض إن دل على شيء فهو يدل على عجز وعدم كفاءة المشاريع الإنتاجية التابعة للدولة، فضلاً عن حجم التهرب الضريبي الضخم الموجود والذي يصعب تحصيله

^١ د. عبد الرزاق حساني، السياسة المالية في ظل الأزمة الراهنة في سورية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٩، العدد الثالث، ٢٠١٣، ص ٢٦٦.

^٢ القانون رقم (٢٥) للعام ٢٠١٩.

^٣ البيان المالي للموازنة العامة في سورية للعام ٢٠٢٠.

ويعزى تراجع الإيرادات بشكل ملموس إلى عدة أسباب أهمها:

- أ- الإجراءات الاقتصادية القسرية أحادية الجانب من قبل (دول المجموعة الأوروبية والولايات المتحدة الأمريكية) وتوقف تصدير النفط بشكل كامل تقريباً.
- ب- صعوبات تمويل عمليات الاستيراد، بسبب العقوبات المفروضة على المصارف السورية، ومن ثم تراجع الرسوم الجمركية.
- ج- تراجع النشاط الاقتصادي بسبب الاضطرابات والعمليات الأمنية، وتعطل عمليات النقل والانتقال للأفراد والسلع، وعمليات الاستقالة والتسريح التعسفي التي حصلت في بداية الأزمة^١، الأمر الذي نجم عنه بالضرورة إغلاق العديد من المشاريع في القطاعات السياحية، والصناعية، والتجارية، والحرفية كلها؛ وغيرها من المشاريع، والمهن المتوسطة الصغيرة.

^١ تشير بعض التقديرات إلى ارتفاع معدل البطالة حتى ٣٨،٨% في عام ٢٠١١ مقابل ٢٠،٤%، وإن الارتفاع الأكبر في نسبة عاطلين عن العمل سجلت لدى القطاع الخاص، وكانت أعلى نسبة للبطالة لدى الشرائح العمرية الأكثر شـباباً.

إن ذلك كلّهُ انعكس على شكل تراجع كبير جداً في النمو الاقتصادي، وفي الإيرادات الضريبية، في الوقت الذي يتزايد فيه الإنفاق الجاري الآتي، والمستقبلي بشكل كبير جداً تعجز عنه الحكومة في الوقت الحاضر.

د- تراجع أرباح القطاع العام الاقتصادي، والخسائر شبه المؤكدة بسبب الاضطرابات، والأضرار الكبيرة التي تعرضت نتيجة لذلك^١.

ثالثاً: آثار تطبيق السياسة المالية على الموازنة العامة:

إن الأثر الأبرز لتطبيق السياسة المالية في سورية إبان الأزمة تجلّى بعجز الموازنة الواضح. حيث بلغ العجز المقدّر المبين في الموازنة العامة للدولة لعام ٢٠١٢، ٥٢٩ مليار وبمقارنته بالعجز لعام ٢٠١١ البالغ ٣٢٠ مليار، فإن الزيادة تبلغ ٢٠٩ مليارات ويعزى ذلك إلى الزيادة الناجمة عن زيادة الرواتب، والأجور للعاملين، والمعاشات التقاعدية، فضلاً عن الترفيعات الدورية؛ وكذلك إظهار كامل الدعم التمويني، وتدني الإيرادات بشكل كبير بسبب الظروف

^١ من قبيل تعطل عمليات النقل والتراخيص، ولاسيما توقف عمل الخطوط الحديدية، ونقل المحروقات، وانقطاع الطاقة الكهربائية، وتخريب أنابيب النفط والغاز؛ وتوقف المصارف العامة عن الإقراض بسبب السحوبات الكبيرة من الودائع، ونتيجة لمخاطر الإقراض المرتفعة.

الراهننة^١. ولم تخل أي من الموازنات اللاحقة من العجز وكان آخرها موازنة العام ٢٠٢٠ حيث بلغ العجز (٥١٤,٦١) مليار ليرة سورية، يعود في سببه إلى زيادة الاعتمادات في مشروع الموازنة بمبلغ (١١٨) مليار ليرة سورية، مقابل انخفاض الإيرادات العامة بواقع (٣٩٧,٢٢) مليار ليرة سورية^٢.

ومن المنطقي أن يرتفع العجز الفعلي بشكل حادّ جداً، بحيث يصل إلى مستويات قياسية غير مسبوقة في تاريخ سورية، بسبب الحاجة المتزايدة للإنفاق العام في الوقت الذي تدهورت فيه الإيرادات العامة، كما سبقت الإشارة أعلاه؛ وهذه النسب أكبر من قدرة الاقتصاد السوري على تحملها بسبب غياب السوق المالية، وعدم القدرة على الوصول إلى الأسواق الدولية للحصول على التمويل^٣.

وقد كانت الحكومة تتوي خفض العجز من خلال: زيادة الإيرادات المحلية (ضرائب ورسوم) وتحسين إجراءات التحصيل الضريبي، ومكافحة التهرب الضريبي، والإسراع في

^١ موازنة ٢٠١٢ الأكبر في تاريخ سورية، مجلة عالم المال: مرجع سبق ذكره، ص ١٣.

^٢ البيان المالي لمشروع الموازنة العامة للعام ٢٠٢٠.

^٣ د. عبد الرزاق حساني، السياسة المالية في ظل الأزمة الراهنة في سورية، مرجع سابق، ص ٢٦٨.

إنجاز التراكم الضريبي، وزيادة الإيرادات الاستثمارية (الفوائد الاقتصادية) وأخيراً، ضبط الإنفاق العام وترشيده^١.

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

وفي الحقيقة فإن وزارة المالية، وكالعادة لا تقوم بسداد أسناد الدين العام بتاريخ الاستحقاق، وإنما تُؤجلُ بموجب نصوص تشريعية بسندات دين طويلة الأجل مدة عشر سنوات أو ١٥ سنة، ويجري إطفاء العجز التمويني في دين الدولة المجمد، ومن الجدير بالذكر، أن هذه المواد القانونية تعكس

^١ موازنة ٢٠١٢ الأكبر في تاريخ سورية، مجلة عالم المال: مرجع سبق ذكره، ص ١٣.

منهجاً متبعاً منذ أمد طويل^١. وهو الأمر الذي يعكس دور مصرف سورية المركزي في تمويل عجز الميزانية العامة، ويعكس تبعيته للحكومة.

رابعاً: آفاق الوضع الراهن:

في ظل تدهور الإيرادات العامة، وانكماش الناتج، فإن أخطاراً حقيقية تُهدد استقرار الأوضاع المالية العامة في سورية، ويتمثل ذلك في تزايد أرقام العجز، نتيجة ارتفاع حجم الدعم، والحاجة الملحة لاستمرار الإنفاق العام، فضلاً عن مشكلة التهرب الضريبي، والتردد والضبابية في إصلاح سياسة

^١ وعلى سبيل المثال: تنص المادتان ٢٢ و ٢٣ من القانون رقم (٢٧) تاريخ ٢١/ ١٢/ ٢٠١١ على:

المادة ٢٢ - يؤجل سداد أسناد الخزينة الموضوعة في التغطية النقدية لقاء العجز التراكمية الناشئة عن تثبيت الأسعار وفوائدها، والعجز التراكمية السابقة للموازنة العامة للدولة، وفوائدها المستحقة، وغير المسددة لغاية عام ٢٠١٢، وتقسط على عشرة أقساط سنوية متساوية، يبدأ تسديد القسط الأول منه في ١/ ١٠/ ٢٠٢٧.

المادة ٢٣ - استثناء من أحكام المرسوم التشريعي رقم ٦٠ لعام ٢٠٠٧:

أ- يقوم مصرف سورية المركزي بمنح وزارة المالية (صندوق الدين العام) قروضاً وسلفاً لتسديد العجز التمويني، وعجز الموازنة العامة للدولة لعام ٢٠١٢.

ب- تضاف القروض، والسلف التي تمنح بموجب هذا القانون إلى العناصر الداخلة في الفقرة (٥) من المادة (٣٤) من قانون مصرف سورية المركزي، ونظام النقد الأساسي رقم ٢٣ لعام ٢٠٠٢ وتعديلاته. وهذه المواد تتكرر كل سنة عندما يتم إقرار الموازنة العامة.

الدعم، الأمر الذي يعكس غياب أي استراتيجية واضحة ومحددة لإصلاح المالية العامة في هذا السياق.

كما أن المؤشرات المالية المتعلقة بتنافسية الاقتصاد السوري تعكس تراجعاً ملموساً خلال السنوات الأخيرة، ونتوقع أن تتراجع هذه المؤشرات، مثل فعالية السياسة الضريبية، والمعدل الإجمالي للضرائب، وعجز الموازنة التي كانت من نقاط الضعف الشديدة، مع مؤشرات هدر الأموال العامة، وشفافية السياسات الحكومية، وقوة أنظمة المحاسبة والرقابة^١.

قام صندوق النقد الدولي بإعداد مقترح للمالية العامة في سورية، تضمن عدة بدائل تبين مدى قدرة الاقتصاد السوري على تحمل الدين العام في ظل الأوضاع المالية العامة. شمل قيمة الدين وخدمته، والإيرادات المتوقعة، وعجز الموازنة، فضلاً عن أوضاع الحساب الجاري، والنمو في الناتج المحلي الإجمالي، والسياسات الاقتصادية المعمول بها في إطار الخطة الخمسية العاشرة. استناداً إلى الإصلاحات الجارية التي تقوم بها الحكومة، ينبغي أن يظل الدين العام في مستويات قابلة للإدارة.

^١ لمزيد من التفصيل انظر: المرصد الوطني للتنافسية: مؤشرات تنافسية الاقتصاد السوري ٢٠١٠-٢٠١١. مأخوذ عن تقرير التنافسية العالمية الصادر عن المنتدى الاقتصادي العالمي ص ٨. هيئة التخطيط والتعاون الدولي.

وآلا يتجاوز نسبة ٢٥% من إجمالي الناتج المحلي. أما ما يخص العجز فلا بد من تثبيته في حدود ٥% من إجمالي الناتج المحلي، وهذا لا يمكن أن يتم إلا بقرارات جريئة تحقق نقلة نوعية في زيادة الناتج المحلي، يكون أولها القرارات الخاصة بالبدء باستخراج الغاز والنفط من البحر الأمر الذي سينعكس إيجاباً على الدخل القومي.

كما افترض المقترح المذكور أنه في حال تعثر تنفيذ الإصلاحات، وهذا متوقع في ظل الظروف الراهنة، وعلى نحو ما ذكر من تنامي العجز بشكل حاد، فإنه من المرجح ما يمكن أن تؤول إليه آفاق المالية العامة من تدهور بشكل كبير. "ويمكن على سبيل المثال أن يرتفع عجز المالية العامة، ونسب الدين العام إلى نحو ٥٠% من إجمالي الناتج المحلي، نتيجة التأخر مدة طويلة في تنفيذ ضريبة القيمة المضافة، والعودة إلى تطبيق دعم صريح كبير على الوقود، وضعف الجهود لضبط الأجور، وترشيد الإنفاق الرأسمالي".^١

عليه سيكون تأثير الأوضاع الراهنة سلبياً، وبشكل كبير جداً في الموازنة العامة، الأمر الذي يرجح مع احتمال كبير تحقق المقترح المذكور أعلاه، بل يمكن أن يكون الوضع أكثر سوءاً بسبب تأثير الظروف الأمنية السائدة، والعقوبات الاقتصادية

^١ صندوق النقد الدولي: تقرير خبراء الصندوق - مشاورات المادة الرابعة، الجمهورية العربية

الدولية، وعدم القدرة على الوصول إلى الأسواق المالية الدولية (كما سبقت الإشارة). فضلاً عن تنامي الشعور العام لدى المواطنين بعدم الرغبة في تسديد الضرائب والرسوم (وحتى فواتير الخدمات العامة من ماء وهاتف وكهرباء) في ظل الازدياد الكبير للسلوك غير المسؤول من قبل الحكومة في معالجة الأزمة التي تجلت تداعياتها في تراجع الودائع المصرفية، وتنامي السحوبات منها على نحو غير مسبوق. الأمر الذي أدى إلى هبوط حاد في الاحتياطيات المصرفية، ومع ازدياد الأزمة وانتشارها، تعثرت كثير من القروض، وامتنع كثير من المقترضين عن السداد الأمر الذي دفع المصارف العامة إلى التشدد في منح القروض في المرحلة الأولى من الأزمة، وفيما بعد توقفت عن منحها تماماً^١.

على صعيد آخر تبرز موضوعات أكثر خطورة، أولها لجوء مصرف سورية المركزي لطباعة إصدارات نقدية جديدة (فئة ٢٠٠٠ ليرة سورية^٢) تحت ذريعة استبدال العملة التالفة، بينما يعود السبب الحقيقي لهذا الإصدار لقيام المصرف المركزي بالتمويل عن طريق العجز، الأمر الذي أدى إلى موجة من التضخم وانهيار جديد في قيمة العملة

^١ صندوق النقد الدولي: تقرير خبراء الصندوق - مشاورات المادة الرابعة، الجمهورية العربية

السورية، شباط ٢٠١٠، ص ١١. رابط الصندوق: www.imf.org.

^٢ مصرف سورية المركزي، ٢ تموز ٢٠١٧.

كون هذا الإصدار تم بدون تغطية إنتاجية أو خدمية.

إضافة لاستمرار المصرف المركزي بتمويل الإنفاق الحكومي مع تنامي الحاجة للإنفاق العام، وقصور الإيرادات عن التمويل، وتوقف التصدير تقريباً، إذ تراجعت مصادر القطع الأجنبي، وقد اقتصر دور المصرف المركزي في التدخل بائعاً للقطع الأجنبي في سبيل المحافظة على سعر صرف الليرة من الانهيار التي تدهورت قيمتها عشرات الأضعاف في بعض الفترات، الأمر الذي استتفز احتياطات البلاد من القطع الأجنبي لتتحد من ١٨-٢٠ مليار دولار في أواخر ٢٠١٠ إلى (٧،٠) مليار دولار مع نهاية ٢٠١٥^١.

في ظل التراجع في التدفقات النقدية من الاستثمار جزئياً، ومن الائتمان التجاري، ومن القروض المصرفية، فإن المصارف لا تعيد إقراض الأموال، بل تلجأ إلى تعزيز احتياطياتها. هكذا يبدي النظام المالي ككل طلباً متزايداً على النقد المركزي (العملة) وفي الوقت نفسه تراجعاً في مقدار

^١ الآفاق الاقتصادية لسورية، البنك الدولي، ربيع ٢٠١٦، على موقع الانترنت:

<https://bit.ly20vwfGx>

الطلب على النقود المصرفية المحتفظ بها من قبل القطاع غير المصرفي^١.

وهكذا فإن العمليات التي يسلكها أي مصرف لاستعادة ملاءته من خلال استخدام التدفقات النقدية الناتجة عن خدمة القروض لعملائه، عندما يقومون بتسديد أقساط ديونهم، عادةً ما تكون تدريجية وبطيئة، الأمر الذي يقلص بدوره من الائتمان الممنوح للقطاع غير المصرفي^٢. وبذلك يتراجع النشاط الاقتصادي على نحو ملموس.

بناءً على ماسبق، فإن الاقتصاد سيعاني من ركود عميق جداً في الوقت الذي سترتفع فيه الأسعار بسبب تجزئة الأسواق، والعقوبات المالية، وعدم استقرار سعر صرف الليرة، والاستمرار في تمويل الإنفاق العام عبر الإصدار النقدي في ظل غياب التمويل عبر الأسواق المالية... وفي مثل هذه الحالات، لكي يتم التصدي للركود العميق، لا بد من تبني سياسات فعالة تديرها، وتنفذها حكومة ذات مصداقية وعقلانية، وإذا كان هناك فوائض مالية مستقبلية متوقعة، يمكن أن توازن العجز المالية الحالية. فإن هذا التوقع يحتاج بدوره إلى الإجماع السياسي اللازم لتنفيذ برنامج الموازنة عبر

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

² Leijonhufvud, op cit, P 745.

الزمن، واحترام تحقيق ذلك، لأن أي تدابير مالية، ومهما تكن مرتكزة إلى أي مدرسة فكرية، لا تبدو ذات معنى ما لم تكن مرتكزة على قدر معقول من الاستقرار السياسي، والاقتصادي والاجتماعي^١.

^١ د. عبد الرزاق حساني، السياسة المالية في ظل الأزمة الراهنة في سورية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٩، العدد الثالث، ٢٠١٣، ص ٢٦٣-٢٧٤.

المبحث الثاني

الإصلاح المالي وسبل تحقيقه

إن الهدف المتوخى من الإصلاح المالي عموماً هو الحفاظ على مرونة وحداثة السياسة المالية، لتسجل استجابة عالية لكل متغير قد يصيب البلاد، بما يضمن فعالية أداء أدواتها تحت أي ظرف. ويتجسد هدف الإصلاح المالي في الدول النامية بإيجاد مخرج للأزمات المالية التي قد تعترض طريق التنمية فيها، ولا سيما أن تنفيذ الإصلاح المالي من شأنه زيادة حجم الدخل القومي، وضمان عدالة توزيعه، إضافةً إلى إمكانية تخفيض اعتماد تلك البلدان على رأس المال الأجنبي.

وعليه سيتم التعرف في هذا المبحث على مفهوم الإصلاح المالي وأهدافه في المطلب الأول، ليتم الانتقال إلى مداخل الإصلاح المالي وسبل تحقيقه في المطلب الثاني.

المطلب الأول

مفهوم الإصلاح المالي وأهدافه

سيتم البحث في هذا المطلب في جوهر الإصلاح المالي وضروراته وأهدافه من خلال الفرعين الآتيين.

الفرع الأول

جوهـر الإصلاح المالي وضروراته

أولاً: جوهر الإصلاح المالي:

يتمثل جوهر الإصلاح المالي في إعادة رسم، وبناء السياسة المالية للدولة وفق أسس جديدة، أي بناء جديد وفق مخطط جديد، وليس مجرد بعض التعديلات على النظام الحالي الذي يفتقد التناسق والتكامل.

لم يكن للسياسة المالية في سورية مبادئ مستقرة مدروسة، ومعلنة على نحو واضح تساعد في توجيه القرارات اليومية، وهذا ما يفسر تأرجح الاقتصاد بين التضخم المفرط في النصف الثاني من الثمانينات، والانكماش المفرط طوال

سنوات النصف الثاني من التسعينات. وقد كانت السياسات إما ردات فعل، أو تتوجه بأحداث آنية^١.

مثلاً: السياسة الانكماشية التي اتبعتها وزارة المالية منذ أواخر الثمانينات، كانت ردة فعل على أزمة تلك السنوات، فبالغت بالانكماش، واستمرت به حتى عام ٢٠٠٠، فحققت نتائج إيجابية من جانب تخفيض العجز، وخفض التضخم، وتحقيق احتياطي عملات صعبة، ولكن من جانب آخر قلّصت حجم السوق، والاستثمار وتدهور مستوى المعيشة، وخلقت ركوداً اقتصادياً مخيماً، وساهمت في زيادة البطالة المقنّعة والصريحة. لقد غلبت السياسة المالية السابقة التوازن المالي على توازن النمو، وقدّمت وظيفة الجباية على أيّة وظيفة اقتصادية اجتماعية للمالية العامة، أي طبّقت تماماً وصفة صندوق النقد الدولي دون الإعلان عن ذلك^٢.

إن السياسة المالية السابقة عززت قوة الدولة المالية، وهذا أمر مرغوب فيه، ولكنّها فعلت ذلك بأسهل الطرق، وعلى حساب إضعاف المجتمع، أي بدلاً من البحث عن سياسات مالية تحفز النمو، لخلق أساس متين لقوة الدولة المالية، فإنّها

^١ سمير سعيّفان، قضايا الإصلاح الاقتصادي والمالي في سورية، دار الرضا، دمشق، ٢٠٠٣، ص ١٠٩.

^٢ سمير سعيّفان، نفس المرجع، ص ١٠٩.

لجأت لسحب السيولة السهلة من أيدي الناس، والقطاع العام عبر إجراءات ضريبية وسعيرية، وسياسات مالية غير مناسبة، مما أفقر القطاعين العام والخاص، وأفقر المجتمع عموماً، وأدى لاختلال في التوازن انعكس في النهاية سلباً على القدرة الإنتاجية للاقتصاد الوطني، وبالتالي على مالية الدولة نفسها، لأن "خزينة الدولة جيوب رعاياها"^١.

لقد اعتقدت السياسة المالية المطبقة أن ردم الهوة بين الإيرادات والنفقات، يكون بخفض النفقات إلى حدود الإيرادات، بدلاً من فعل العكس، وزيادة الإيرادات إلى مستوى النفقات المطلوبة، والمبدأ الأول انكماشى والثاني تنموي، ومن هنا لا بدّ من إعادة نظر جذرية في السياسات المالية، وعمل الأجهزة المالية للدولة^٢.

ثانياً: ضرورات الإصلاح المالي:

تعتبر الإصلاحات المالية ضرورية، ومهمّة في الإصلاح الاقتصادي، حيث تستطيع السياسة الاقتصادية من خلال إصلاح الضرائب جذب مستثمرين أجانب، وزيادة الإنتاج، وتوفير السلع اللازمة في الاقتصاد الوطني، أو من خلال الضرائب يمكن تشجيع التصدير، وبالتالي تشكل

^١ سمير سعيّفان، مرجع سابق، ص ١١٠.

^٢ سمير سعيّفان، نفس المرجع، ص ١١٠.

الإصلاحات المالية والنقدية في إطار برنامج الإصلاح الاقتصادي برنامجاً وطنياً متكاملاً للانتقال من حالة معينة إلى حالة أفضل.

إن ضرورات الإصلاح المالي في سورية متعددة، تستند إلى العوامل التالية^١:

- ١- التطورات العالمية، وتبني أفكار مدرسة مشتركة تجمع بين الفكر الكينزي، والفكر الكلاسيكي تحت اسم الطريق الثالث، وقد نما هذا الاتجاه، وتطور في أوروبا في الظروف الراهنة، ولذلك أصبحت الأدوات المالية في العالم شبه موحدة.
- ٢- مسايرة التطورات التقنية، وعصر المعلوماتية، والانتهاج من فكرة (هذا أو ذاك) لأن هذه الثنائية أصبحت غير موجودة، وغير ضرورية في عصر المعلومات^٢. وبالتالي فإن الأدوات المالية تنتقل من الصبغة الذاتية الوطنية إلى الصبغة العالمية، ويصبح كل مواطن أو مستثمر قادراً على فهم هذه الأدوات والعمل بها.

^١ د. علي كنعان، المالية العامة والإصلاح المالي في سورية، مرجع سابق، ص ٢٨٤.

^٢ نبيل علي، التقنية العربية وعصر المعلومات، سلسلة عالم المعرفة، العدد ٢٦٥ لعام ٢٠٠١، ص ١٥.

٣- المواكبة بين الإصلاح الاقتصادي العالمي، والإصلاح الاقتصادي الوطني، وهذا ما يستدعي ضرورة تحديث وتطوير الأدوات المالية، كي تواكب حركة الإصلاح، فقد استطاعت ماليزيا زيادة صادراتها عن طريق الإعفاءات الضريبية بمعدل متوسط سنوي وصل إلى (١٧%) سنوياً، حيث وصلت صادرات ماليزيا من المنتجات المتطورة تكنولوجياً عام ٢٠١٥ إلى (٥٧) مليار دولار^١، وذلك بفضل السياسة المالية الناجحة.

٤- التلاؤم والانسجام بين خطوات الإصلاح، فإذا قامت الدول بإصلاحات جزئية في مجال الإنتاج دون القيام بإصلاحات مالية، فإن تشجيع الإنتاج لا يصل إلى المستوى الذي ترغب الدولة بالوصول إليه، فيتعثر الإنتاج والإصلاح معاً، وقد شجعت سورية الاستثمار منذ عام ١٩٩١، وحتى الوقت الحاضر، ولم تصل إلى المستوى الذي ترغب به بسبب الإصلاحات الجزئية، لذلك يجب أن يكون الانسجام واضحاً بين مفردات البرنامج، بما فيها مفردات السياسة المالية.

^١ اقتصاد ماليزيا، ويكيبيديا، على الموقع الإلكتروني: <http://ar.m.wikipedia.org>

الفرع الثاني

أهداف الإصلاح المالي

تعتبر العلاقة تابعة بين الإصلاح الاقتصادي، والإصلاح المالي، وبالتالي فإن أهداف الإصلاح المالي يجب أن تخدم الأهداف الاقتصادية التي حددتها الدولة، أي تتركز أهداف الإصلاح بالنقاط الآتية^١:

١- تطوير أدوات العمل المالي التقليدي، والانتقال إلى أدوات أكثر تطوراً وانسجماً مع الظروف الاقتصادية الجديدة في الفكر الاقتصادي، أي ينبغي تحديث الأدوات التالية:

أ- إلغاء جميع أنواع الضرائب القديمة، وإقرار ضرائب جديدة تتركز على الاستهلاك، وانتقال السلع، والثروة مثل ضريبة المبيعات، وضرائب الاستهلاك، وضريبة القيمة المضافة.

ب- استخدام سياسة الاقتراض من الجمهور، بدلاً من الاقتراض من المصرف المركزي، لتمويل عجز الموازنة، ويتم ذلك من خلال تشجيع السوريين والذين يودعون أموالهم بالعملة الصعبة في بنوك الدول المجاورة على إعادتها، ضمن سياسة

^١ د. علي كنعان، المالية العامة والإصلاح المالي في سورية، مرجع سابق، ص ٢٨٤.

تشجيعية تحفيزية يكون عمادها ضمان حرية حركة هذه الأموال، واستقلال أصحابها في إيداعها وسحبها في أي وقت، إضافة لزيادة معدلات الفائدة عليها وربطها بتسهيلات تشغيلية وأفضلية بأي مشاريع مستقبلية وأولها مشاريع إعادة الإعمار.

٢- دعم الإنتاج والاستثمار والتصدير، بحيث يتوجب على الدولة استخدام الأدوات المالية من ضرائب ورسوم وإعانات، لدعم الأنشطة الإنتاجية، فقد شجعت البرازيل التصدير عن طريق زيادة حجم القروض للمصدرين، وبأسعار فائدة متدنية. وكان الفرق يدفع من خزانة الدولة على شكل إعانات تصدير^١، وقد حققت نجاحات باهرة في استخدام الأدوات المالية عند تشجيع الإنتاج والتصدير، ويجب أن نستخدم هذا الأسلوب في سورية بهدف دعم الاستثمار، والإنتاج والتصدير معاً، وذلك عن طريق الإعانات المالية، بدلاً من الإعفاءات الضريبية التي لم تثبت نجاحها حتى الآن.

٣- تحديد الموقف المالي للدولة بشكل فعلي، وذلك عن طريق التعرف على حجم الموازنة، ومصادر تمويلها، والعجز الحالي الممكن، والعجز المتوقع عند إنجاز الإصلاح الاقتصادي، ليكون أداة مالية فعالة تخفف من الآثار السلبية

^١ د. محمد محروس إسماعيل، اقتصاديات الصناعة والتصنيع، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، ١٩٩٧، ص ١٢٠-١٢١.

المتوقعة للعجز الكبير، الذي يعيد توزيع الدخل لصالح الأغنياء على حساب الفقراء.

٤ - تحقيق التلاؤم والانسجام بين النظام المالي، والنظام الاقتصادي من جهة، والنظام المالي الوطني، والأنظمة المالية العالمية من جهة ثانية، وهذا يستلزم تطوير الأدوات المالية، لتخدم التطوير الاقتصادي، وتكون فاعلة في هذا التطور، ولكي تصبح لأدوات المالية الوطنية واضحة ومفهومة بالنسبة للمستثمر الأجنبي، وتتماشى مع بقية الأنظمة المالية العالمية، سيما وأن العالم يتجه لتوحيد الرسوم الجمركية، وتوحيد إجراءات الاستيراد والتصدير.

٥ - إعداد برنامج مالي نقدي يتحدد فيه دور كل وسيلة مالية أو نقدية، فإذا كان برنامج الإصلاح الاقتصادي يركز على الإنتاج، وتشجيع التصدير ينبغي على السياسة المالية استخدام الإعفاءات الضريبية والإعانات، وتخفيض سعر الفائدة للوصول إلى السياسة المطلوبة، وإذا كان البرنامج الاقتصادي يتضمن الإصلاح الشامل، فينبغي على السياسة المالية تحقيق التكامل، والانسجام بين أدوات السياسة المالية والنقدية، بحيث تساهم في دعم خطوات الإصلاح، وإذا لم يتحقق هذا الانسجام تتعرض الدولة لمخاطر المديونية، والإفلاس وهذا ما يفسح المجال لصندوق النقد الدولي

للتدخل، وإقرار وصفته المشهورة بالنقشف، وتخفيض الإنفاق العام بهدف تحقيق التوازن المالي^١.

بدأت التطورات الاقتصادية الحديثة في بداية عام ١٩٨٥ الذي كان بداية الثورة التقنية في العالم، وبداية لثورة المعلومات، وظهور الأنماط المتطورة منها، وتوسع شبكة الاتصالات، ووسائل الاتصال بين الشرق والغرب والشمال والجنوب، حتى أصبح العالم يشكل قرية صغيرة.

إن هذه التطورات التقنية والإلكترونية قد فرضت على الدول إعادة النظر ببرامجها الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، وبالتالي الانتقال من الدولة المتدخلة الدولة الراعية إلى الدولة الحارسة، وقد تجلّى هذا الانتقال بمفهوم الليبرالية الاقتصادية والخصخصة والإصلاح الاقتصادي، حيث قامت أكثر الدول الرأسمالية ببيع القطاع العام، وإفساح المجال للقطاع الخاص، لكي يتحرك بحرية واسعة، وقامت أكثر الدول النامية بمثل هذه الإجراءات.

إن تجربة الإصلاح الناجحة تؤكد بأن معدلات النمو الاقتصادي قد ارتفعت عن السابق، وأن مستوى البطالة قد انخفض، وأن التحسن الاقتصادي انعكس بشكل واضح على

^١ د. رمزي زكي، التضخم والتكيف الهيكلي في الدول النامية، دار المستقبل العربي، القاهرة،

الوضع الاجتماعي، في حين لم تستطع بعض الدول الوصول لهذه النتائج، فمنها من رفع معدل النمو الاقتصادي مقابل زيادة البطالة، ومنها من زاد الصادرات، ومعدل النمو دون تحسين الظروف الاجتماعية.

فقد سعت أكثر الدول في فترة الإصلاح لتطوير أدوات السياسة الاقتصادية، والأدوات المالية والنقدية، بل على الأرجح كانت الأدوات المالية والنقدية المتمثلة في الضرائب، والقروض العامة، وأسعار الفائدة، والإصدار النقدي وسائل فعّالة بهدف إنجاز الإصلاح الاقتصادي^١.

سورية التي بدأت بالإصلاح الاقتصادي منذ بداية عام ١٩٩٩ بإقرار تجربة الإدارة بالأهداف في القطاع العام، وتشجيع الاستثمار، وتعديل القوانين والتشريعات، بهدف خلق بيئة مناسبة للإصلاح، لم تبدأ باستخدام أدوات السياستين المالية والنقدية، وما زالت تتباطأ بهذا الإصلاح رغم التوجهات السياسية الواضحة الداعية لذلك.

^١ د. علي كنعان، المالية العامة والإصلاح المالي في سورية، دار الرضا للنشر، دمشق،

المطلب الثاني

مداخل الإصلاح المالي وسبل تحقيقه

بما أن الإصلاح المالي يشكل أحد أهم أدوات الإصلاح الاقتصادي، فلا بد أن تتناغم مداخل الإصلاح المالي مع الاتجاه الاقتصادي العام في البلاد، وهذا ما سيتم البحث فيه في الفرع الأول، ليتم الانتقال إلى تحديد آليات الإصلاح المالي ثانياً.

الفرع الأول

مداخل الإصلاح المالي

إن أهم مداخل الإصلاح المالي المتوقعة المعروفة هي:

أولاً: الإصلاح المالي بهدف الوصول إلى التوازن الاقتصادي العام:

يتضمن هذا النمط من الإصلاح الوصول إلى حالة تتساوى فيها الموارد الاقتصادية مع الاستهلاك، بحيث يكون الاعتماد على العالم الخارجي متساوياً مع التعامل معه، وهذه

الحالة المرغوب الوصول إليها تتطلب القيام بالإجراءات المالية الآتية^١:

- ١- تخفيض الضرائب على الرواتب والأجور
 - ٢- تخفيض الرسوم الجمركية للسلع الاستهلاكية.
- مما يؤدي إلى زيادة حجم الطلب الكلي في الاقتصاد السوري، بعد ذلك ينبغي تشجيع العرض الكلي في الاقتصاد السوري عن طريق الإجراءات الآتية:
- أ- استخدام إعانات الإنتاج، وإعانات التصدير بقصد زيادة حجم العرض الكلي في الاقتصاد الوطني.
 - ب- تخفيض الرسوم الجمركية على المواد الأولية التي تستخدمها الصناعة الوطنية.
 - ج- تخفيض أسعار الفائدة بقصد تشجيع الاستثمار، وزيادة الإنتاج الوطني.
- إن هذه الإجراءات تساعد على زيادة العرض، وهكذا تتبدل الإجراءات المالية بين تشجيع العرض، وتشجيع

^١ نعمة الله نجيب إبراهيم، أسس علم الاقتصاد، قسم الاقتصاد، جامعة الإسكندرية، ١٩٩٥،

الطلب بغية الوصول إلى التوازن العام في الاقتصاد الوطني^١.

ثانياً: الإصلاح المالي من خلال تشجيع الاستثمار والإنتاج والتصدير:

تسعى الدول النامية لتحفيز الاستثمار، نظراً لعجز الحكومات والقطاع الخاص عن القيام بالإجراءات الاستثمارية اللازمة لزيادة الإنتاج، وفي سورية كان قانون تشجيع الاستثمار رقم (١٠) لعام ١٩٩١ مؤشراً هاماً على تحول الحكومة السورية نحو قونة اقتصاد السوق، وتمهيد الطريق أمام القطاع الخاص بشقيه المحلي والخارجي للاستثمار في البلاد.

وقد تضمن القانون المذكور العديد من الحوافز والضمانات منها مثلاً: إعفاء المشاريع خلال السنوات الخمس الأولى من ضريبة الدخل وضرائب ريع العقارات، بالإضافة إلى منح إعفاء سنتين إذا تم اعتبار المشروع مهماً للاقتصاد الوطني عدا عن اعتبار فترة ٣ سنوات فترة تأسيس يتم خلالها إعفاء المشروع من أية رسوم أو ضرائب.

^١ د. علي كنعان، المالية العامة والإصلاح المالي في سورية، مرجع سابق، ص ٢٨٨.

كما تم أيضاً إعفاء المشاريع من أحكام قوانين العمل رقم (٤٩) لعام ١٩٦٢ المتعلق بالقطاع الصناعي، وأحكام قانون العمل رقم (١٣٧) لعام ١٩٥٨ المتعلق بالقطاع الزراعي.

كما سمح للمرة الأولى للمستثمرين بتحويل أرباحهم ورأسمالهم إلى الخارج بالإضافة إلى السماح لمالك المشروع بالاحتفاظ بالقطاع الأجنبي الناتج عن مشروعه، وقدرت الضريبة على المشاريع التي تطرح للاكتتاب العام ب ٢٥ % متضمنة الرسوم الإدارية^١.

وفي عام ٢٠٠٠ صدر المرسوم التشريعي رقم (٧) الذي عدل بموجبه القانون رقم (١٠) حيث سمح هذا القانون للمستثمر بتملك الأراضي والعقارات وتوسيعها واستثني من سقف الملكية المحدد في القوانين النافذة، كما منحت المشاريع المرخصة وفق القانون رقم (١٠) المزيد من الإعفاءات الضريبية، بعد انقضاء مدة اعفائها من الضرائب، وخفضت معدلات الضريبة على الأرباح التي تحققها الشركات المساهمة إلى ٢٥ % شاملة كل الإضافات الأخرى^٢.

^١ القانون رقم ١٠ للعام ١٩٩١

^٢ المرسوم التشريعي رقم ٧ للعام ٢٠٠٠

عادت الحكومة لتعدل القانون رقم (٧) لعام ٢٠٠٠ في عام ٢٠٠٨ حيث صدر القانون رقم (٨) لتشجيع الاستثمار، والذي حل محل القانون رقم (١٠) لعام ١٩٩١ وتعديلاته وذلك تلبية للاحتياجات الجديدة التي طرأت على الساحة الاقتصادية من متغيرات، حسب ما جاء من تبريرات حكومية. ومن المزايا التي قدمت للمستثمرين هذه المرة بالإضافة إلى كل المزايا السابقة، فهي التوسع بالقطاعات التي تستفيد من مزايا قانون الاستثمار لتشمل مشاريع الزراعة والصناعية والبنية التحتية، مثل: النقل والاتصالات والبيئة والخدمات والكهرباء والنفط أو أية مشاريع أخرى، يقرر المجلس الأعلى تشميلها. إضافة لإمكانية تحويل حصيلة التصرف بالمشروع إلى الخارج والأرباح والفوائد التي يحققها المال الخارجي وبعملة قابلة للتحويل إلى الخارج بعد تسديد الضرائب المترتبة عليه، إضافة لإمكانية تحويل المال الخارجي غير المستثمر إلى الخارج بعد مرور ستة أشهر دون استثماره وبعملة قابلة للتحويل^١.

وبالتالي فإن سورية قد أصدرت قانون الاستثمار رقم ١٠/ لعام ١٩٩١ وتعديلاته، إضافة للقانون رقم ٨ لعام ٢٠٠٧ والذي يتضمن تسهيلات ومزايا عديدة للمستثمرين

^١ القانون رقم ٨ للعام ٢٠٠٧

العرب والأجانب والسوريين، إلا أن كل ذلك لم يسعف الاستثمار الحكومي والخاص الذي حلت عليه الأزمة، وما لحقها من صعوبات وتحديات أعاقَت عملية الاستثمار، كان أبرزها الإجراءات القسرية أحادية الجانب التي شملت القيود على المصارف والبنوك، وعلى استيراد المواد الأولية والمشتقات النفطية، والعقوبات على قطاع الطيران وإغلاق السفارات وغيرها الكثير من القيود التي شلت الاستثمار بشكل شبه كامل.

ثالثاً: الإصلاح المالي والبطالة:

ظهرت مشكلة البطالة منذ أوائل عام ١٩٩٥، عندما تبين للدولة والصناعيين والتجار عدم إمكانية جذب استثمارات أجنبية مؤثرة رغم صدور قانون الاستثمار رقم ١٠، أو حتى استثمارات سورية خارجية أو داخلية، هذا الأمر دعا وزارة التخطيط حينها لإعداد البرنامج الوطني للبطالة، والبحث عن مصادر لتمويل، وتشغيل العاطلين عن العمل، إما عن طريق قروض مصرفية وطنية، أو عن طريق قروض مصرفية خارجية^١.

^١ مشروع البرنامج الوطني لمكافحة البطالة، وزارة التخطيط، الشهر العاشر لعام ٢٠٠٠، ص

بالأرقام يظهر أن معدل البطالة قبل الحرب وصل لنحو ١٤,٨% (من قوة العمل) وخلال فترة الحرب بدأ المعدل يرتفع. حيث وصل المعدل إلى ٤٢% في عام ٢٠١٦. وهناك بالطبع عدة عوامل أثّرت في حساب المعدل، فهناك الكثيرون ممن فقدوا أعمالهم في القطاع الخاص نتيجة تدمير المنشآت والمعامل، أيضاً هناك من أحجموا عن العمل، لأسباب مختلفة، كما تزايد عدد المهاجرين ولا سيما في عام ٢٠١٥ وكان معظمهم من الفئة التي تقع في سن العمالة^١.

أما الإجراءات التي يتوجب القيام بها للتشغيل، فإنها تتضمن مرحلتين:

المرحلة الأولى:

يتوجب على الدولة القيام بالإجراءات الأولية التالية:

- ١- ضخ استثمارات كبيرة في مجال إصلاح القاعدة الأساسية، ويكون تأمين التمويل اللازم لها من خلال العمل على تشجيع عودة رؤوس الأموال السورية المهاجرة والمتوطنة في بنوك الدول المجاورة، إضافة للسعي إلى استعادة السيطرة على حقول النفط والغاز إلى جانب البدء باستخراجهما من

^١ د. إحسان عامر، سورية معدل البطالة قبل وبعد الحرب: مقال منشور على الموقع الإلكتروني: <http://www.alalamtv.net/news/3598036> تاريخ الزيارة ٥-٣-

الساحل بما يضمن توليد موارد ذاتية مستمرة توجه للنهوض بالمشاريع الاستثمارية، إضافة لتغطية نفقات إعادة الإعمار المقبلة، الأمر الذي يضمن تشغيل العمالة الوطنية والحد بشكل كبير من البطالة الموجودة.

٢- زيادة رواتب العاملين في الدولة، لكي تقترب من المستوى العام للأسعار.

٣- استقدام شركات عربية وأجنبية، للعمل في مجال محدد عن طريق التعاقد المباشر بين الوزارة المعنية، على سبيل المثال: وزارة الصناعة، وشركة عالمية متخصصة بإنتاج زيت الزيتون، أو الكونسروة أو تسويق الخضار والفواكه، وذلك بهدف تصنيع الموارد المحلية، وتشغيل الأيدي العاملة عن العمل.

٤- إعطاء قروض للعاطلين عن العمل بأسعار فائدة مخفضة، وتمويل الفرق عن طريق موازنة الدولة، وذلك بهدف إنشاء مشروعات صغيرة، أو متوسطة، وتشجيعها على التصدير.

عند البدء بهذه الإجراءات، يبدأ الطلب الوطني بالازدياد، وينخفض عدد العاطلين عن العمل، ويبدأ الاقتصاد

حركة تصاعدية، وعند بداية هذه الحركة، يتوجب على الدولة البدء بالمرحلة الثانية^١.

المرحلة الثانية:

يتوجب على الدولة في هذه المرحلة القيام بالإجراءات التالية:

- ١- تطبيق نظام الضريبة على مجمل الدخل.
- ٢- تطبيق نظام الضريبة على القيمة المضافة
- ٣- زيادة حجم الإعانات الإنتاجية، وإعانات التصدير.
- ٤- تشجيع عودة رؤوس الأموال السورية المهاجرة عبر إقرار تشريعات تتضمن حوافز وضمانات.
- ٥- التحول من التمويل بالعجز (إصدار نقدي) إلى الاقتراض من الجمهور عبر السوق المالية (طرح سندات الدين العام للاكتتاب).
- ٦- البدء بتخفيض حجم الإعفاءات الضريبية غير المبررة اقتصادياً، أي غير المرتبطة بتشغيل عمالة أو التصدير.

^١ د. علي كنعان، المالية العامة والإصلاح المالي في سورية، مرجع سابق، ص ٢٨٩-

الفرع الثاني

سبل تحقيق الإصلاح المالي

توجد مجموعة من السبل التي تقود إلى إنجاز إصلاح مالي فعّال ومتناسق. وبدونها لا تستقيم عملية الإصلاح المالي في البلاد ولا يمكن أن تحقق أي سياسة مالية الأهداف المرجوة منها مهما دُعِمت بإيرادات وإمكانيات. يمكن عرض هذه السبل وفق الآتي:

أولاً: الإصلاح الضريبي:

تقاس فعالية النظام الضريبي بمؤشرات أهمها: تناسق الهيكل الضريبي وسعيه لتحقيق كل من العدالة الضريبية، ووفرة الحصيلة؛ إضافة لكفاءة الإدارة الضريبية. ومن خلال دراسة النظام الضريبي السوري يتبين ما يلي:

١- يعد إغفال مبدأ العدالة الضريبية سمة واضحة في النظام الضريبي السوري، والأمثلة على ذلك كثيرة منها اعتماده على مجموعة غير متناسقة من الضرائب غير المباشرة التي تؤثر على ذوي الدخل المحدود، في حين تتزايد الإعفاءات الضريبية لأصحاب الثروات والمشاريع الكبيرة، كما هو محدد في نصوص الإعفاءات، ومن خلال مقارنة حجم الضرائب

لكل فئة بالدخل الذي تحصل عليه تتبين مظاهر عدم العدالة^١. وفي قراءة المعدلات الضريبية على رواتب العاملين وأجورهم ومقارنتها بالضرائب على دخول الشركات مثال أوضح لعدم عدالة النظام الضريبي السوري، حيث نجد أن المعدلات الضريبية على رواتب العاملين وأجورهم والتي تصل إلى ٢٢ في المئة من الراتب الذي يزيد على ٧٥ ألف ليرة سورية، تعتبر مرتفعة مقارنة بالمعدلات المفروضة على دخول الشركات والمؤسسات الربعية وأرباحها، وخاصة الشركات المساهمة التي تطرح أسهمها للاكتتاب بمعدل ١٤ في المئة، كما لا يخضع أصحاب الأجور الذين يعملون في المناطق النائية لمزايا وإعفاءات من الضريبة، في حين تُقدّم للشركات والمستثمرين على طبق من ذهب. وكمثال على ذلك فقد تمت المقارنة بين موظف وتاجر، وتبين ما يلي:

أ- موظف يحصل على دخل مقداره /٧٥٠٠٠/ ليرة يدفع ضريبة دخل بمقدار /٧٧٩٠/ ليرة، وبذلك يكون العبء الضريبي عليه ١٠,٣٨%^٢.

^١ د. علي كنعان، اقتصاديات المال والسياسيتين المالية والنقدية، مرجع سابق، ص ١١١-

^٢ المرسوم التشريعي رقم (٤٦) للعام ٢٠١٥

ب- تاجر يحصل على ربح صافي /٢٠٠٠٠٠/ ليرة، يدفع ضريبة /١٥٠٠٠/ ليرة، وبذلك يكون العبء الضريبي عليه ٧,٥%^١.

إن هذه المقارنة البسيطة توضح لنا عدم العدالة الضريبية، وتوضح لنا من جهة ثانية، بأن زيادة العبء الضريبي على ذوي الدخل المحدود سوف تؤثر على وضعهم المعاشي، وتخفف طلبهم على المواد الغذائية والألبسة والحاجات الأخرى، مما يؤدي بشكل تدريجي لانخفاض الطلب الكلي في الاقتصاد، فالعدالة تساهم بشكل دائم في زيادة حجم الطلب الكلي الذي يستفيد منه التاجر أيضاً، وبالتالي عدم العدالة في الضريبة السورية، ساهمت خلال الفترات الماضية في إحداث ضغوط انكماشية.

٢- أما من حيث وفرة الحصيلة، فالنظام الضريبي السوري لا يحقق الوفرة. حيث نجد في قراءة لنسبة الضرائب إلى إجمالي الإيرادات العامة خلال السنوات العشر التي سبقت الأزمة أن نسبة الضرائب المباشرة إلى إجمالي الإيرادات العامة تراوحت بين ٥٧% عام ٢٠٠٠ لتصل في أحسن حالاتها إلى ٦٥% من إجمالي الإيرادات العامة في عام ٢٠٠٩. في حين تراوحت نسبة الضرائب غير المباشرة إلى

^١ المرسوم التشريعي رقم (٥١) للعام ٢٠٠٦.

إجمالي الإيرادات العامة ما بين ١٣% عام ٢٠٠٠ و ١٩% عام ٢٠٠٤ لتعاود الانخفاض إلى ١٦% من إجمالي الإيرادات العامة في عام ٢٠٠٩.^١

يلاحظ من خلال هذه النسب ما يلي:

أ- إن النظام الضريبي السوري في أكثره ضرائب غير مباشرة، ومع ذلك يظهر بأنه غير وافر الحصيلة.

ب- من أوجه القصور في النظام الضريبي أن تراجع العبء الضريبي في الفترة ما بين ٢٠٠١ - ٢٠١٠، بينما ازداد حجم الناتج المحلي الإجمالي؛ إذ تراجع من ١٧,٢% في عام ٢٠٠١ إلى ١٠,٩% في عام ٢٠١٠؛ وهو الذي يراوح في الدول النامية بين ١٦ و ٢٥ في المئة. ففي الوقت الذي زاد فيه الناتج خلال تلك الفترة بنسبة ١٨٤ في المئة، تراجع العبء الضريبي بنسبة لا تقل عن ٦٠ في المئة؛ مما يعني خسارة كبيرة لموارد الخزينة العامة.^٢

ج- إن النظام الضريبي يعتمد على القطاع العام وشركات النفط، ولن يستطيع توفير الحصيلة المناسبة للتنمية الاقتصادية إلا بتغيير أشكال، وأنماط التكليف.

^١ تم إعداد النسب بالعودة إلى الأرقام من قطع حسابات الموازنة العامة للأعوام من ٢٠٠٠ - ٢٠٠٩.

^٢ مناف قومان، سياسات الإدارة الضريبية في سورية: واقعها والتحديات التي تواجهها، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، ٢٠١٨، ص ٨.

٣- أما من حيث كفاءة الإدارة الضريبية نلاحظ وجود ضعف في الجهاز الإداري وإنخفاض كفاءته الأمر الذي يعود إلى سوء بيئة العمل التي يعمل بها هؤلاء الموظفون، من حيث افتقارهم إلى المكاتب والأجهزة الإدارية الحساسة التي تساعد على الإنجاز. من جانب آخر فإن انخفاض الأجور والمرتبات التي يتقاضاها هؤلاء الموظفون قد لا تخلق لديهم الحوافز والبواعث الكافية لإنجاز العمل المنوط بهم. ومن ثم فإن ضعف الجهاز الإداري القائم يؤدي إلى تزايد التهرب ومخالفة مبادئ العدالة الضريبية علاوة على الفساد الإداري، ونقص الحصيلة الضريبية، لذلك يُعدُّ ضعف الإدارات الضريبية، وتعقيد الإجراءات في ربط وتحصيل الضريبة من أهم الأسباب التي تدعو إلى العمل على إصلاحها في مسيرة الإصلاح الضريبي^١.

من خلال استقراء ما سبق تبدو الحاجة ملحة لتطبيق جملة من المقترحات كالآتي:

أ. تحسين أداء الإدارة الضريبية وذلك من خلال رفع كفاءة الموظفين في إدارات التحصيل الضريبي وتحسين قدراتهم

^١ د. محمد العموري، الإصلاح الضريبي، الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد الرابع، هيئة الموسوعة العربية، دمشق، ص ٥٢٩ وما بعد.

وإمدادهم بالمعلومات الكافية والتدريب المطلوب لمزاولة أعمالهم.

ii. توسيع وعاء الضريبة بإلغاء الإعفاءات الضريبية والتقليل منها، وكذلك إلغاء الحسومات إلا ما يقابل عملاً فعلياً كبديل الانتقال ومكافحة التهرب الضريبي. ويتم توسيع الوعاء الضريبي أيضاً من خلال خلق أدوات جديدة لتشمل الضرائب أنواعاً جديدة من الدخل أو السلع الاستهلاكية، أو فرض الضرائب البيئية التي يكون الغرض الأساسي منها حماية البيئة، أو فرض ضرائب على نشاطات القطاع غير المنظم من خلال مؤشرات خاصة تعكس نوع النشاط فيه ودرجته. كما يمكن توسيع الوعاء الضريبي من خلال زيادة كفاءة الجهاز الإداري المنظم لعملية فرض الضرائب وجبايتها، بما يسمح بالوصول إلى شرائح لم تكن تغطي في السابق^١.

iii. ترشيد معدل الضريبة واعتداله وفي سبيل تحقيق ذلك لابد أن يكون المعدل قليل الشرائح وواضح وغير مصحوب بأعباء ضريبية أخرى.

iv. إقامة ربط اجتماعي بين الضرائب، وحالة كل مكلف، بحيث يتم أخذ عدد الأولاد والحالة العائلية ومستوى الإعالة

^١ د. محمد العموري، الإصلاح الضريبي، الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد الرابع، هيئة الموسوعة العربية، دمشق، ص ٥٢٩ وما بعد.

وتكاليف المعيشة والنفقات الأخرى وغيرها في عين الاعتبار، الأمر الذي يساهم في تحسين العلاقة بين المكلف، والدوائر المالية.

v. الانتقال من التكاليف المباشر إلى التكاليف غير المباشر، وفرض ضرائب على الاستهلاك، وتداول السلع والثروة، لأنها تزيد من حصيلة الضرائب، ولا تظهر بوضوح بالنسبة للمكلفين.

vi. انتقال الدول من نظام الضرائب النوعية على الدخل والإنفاق إلى نظام الضريبة العامة على الدخل والضريبة على القيمة المضافة من أجل أن تشمل الضريبة جميع الأنشطة التي تدر دخلاً على المكلف أو جميع نفقاته عند استخدام أمواله في شراء السلع والخدمات^١.

vii. التخلص من الإعفاءات الضريبية غير المعجلة اقتصادياً.

viii. اتباع وسائل حديثة، لوقف التهرب الضريبي مثل استخدام رقم وطني لكل السوريين، وإضبارة كمبيوترية عن عمل كل مواطن، وتطورات الأعمال التي يقوم بها، بحيث تستخدم الدوائر المالية هذا التصنيف، وتستخدمه المصارف عند منح القروض.

^١ د. محمد العموري، الإصلاح الضريبي، الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد الرابع، هيئة الموسوعة العربية، دمشق، ص ٥٢٩ وما بعد.

إن هذه الإصلاحات تشكل جزءاً من مجموعة مقترحات، لتطوير النظام الضريبي السوري.

ثانياً: إصلاح الإنفاق العام:

يشكل الإنفاق العام الحكومي جزءاً مهماً من الطلب الكلي، فكلما ازداد حجم الإنفاق العام، ازداد حجم الطلب الكلي في الاقتصاد الوطني، وأدى ذلك للزواج الاقتصادي، إلا أن ضآلة حجم الإنفاق الاستثمار الحكومي، أدى خلال الفترات السابقة لتخفيض الطلب، وتشكيل ضغوط انكماشية، أدت لحالة الركود التي يعاني منها الاقتصاد السوري. وبالعودة إلى بيانات الموازنات السابقة نجد أن حجم الإنفاق الاستثماري في موازنة ٢٠٢٠ بلغ (١٢٠٠) مليار ليرة بنسبة (٣٢,٥%) من إجمالي الموازنة، وفي موازنة ٢٠١٦ بلغ (٥١٠) مليار ليرة بما نسبته (٢٥,٧%) من إجمالي الموازنة^١. وهذه الأرقام لا تنعكس على الواقع بالنسبة ذاتها كاستثمارات فعلية منتجة، فقد يتم التصرف فيها ضمن بنود وأبواب أخرى تغطي نفقات غير منتجة تحت عناوين تتعلق بضرورة سير المرافق العامة.

إضافةً إلى ذلك، يجب الانتقال من الطريقة المركزية في تحديد النفقات الاستثمارية إلى الطريقة اللامركزية، أي تقوم كل مؤسسة أو شركة أو هيئة حكومية بتحديد نفقاتها

^١ الموازنة العامة للعام ٢٠٢٠ والموازنة العامة للعام ٢٠١٦ في سورية.

الجارية، ونفقاتها الاستثمارية وفق خطة معللة ومدروسة، وعلى السلطات العليا مناقشة إنتاجية النفقات الاستثمارية، والتعرف على دورها في زيادة الإنتاج، والموافقة على المشاريع المهمة التي تحتاجها البلاد، استناداً للخطة الاقتصادية العامة للدولة، وبذلك نتخلص من النفقات العقيمة، والمشاريع غير الضرورية، أو التي لا تأتي في سلم الأولويات، وننتقل عندها إلى النفقات الاستثمارية المهمة التي تساهم في تشغيل العمالة، واستخدام المواد الأولية الوطنية، وزيادة الإنتاج، وهذا يستلزم الانتقال إلى مبدأ الصوفي.

إن العمل بالطريقة السابقة، أدى لتخفيض الطلب الكلي، الذي أدى لحالة الركود التي يعاني الاقتصاد السوري منها في الظروف الراهنة. ومن أبرز الإصلاحات المطلوبة في الإنفاق العام ما يلي^١:

١- إدخال مصطلح مالي جديد، وهو إنتاجية النفقة، ويعني ذلك، المفاضلة بين عدة مشاريع، واختيار المشروع على أساس النفقات الأقل والإنتاجية العالية، أو حتى على مستوى المؤسسة تخفيض النفقة، والوصول إلى إنتاجية أعلى أو خدمات أفضل، وهذا يستلزم الانتقال إلى نظام موازنة البرمجة والتخطيط.

^١ د. علي كنعان، المالية العامة والإصلاح المالي في سورية، مرجع سابق، ص ٢٩٤.

٢- الانتقال من الإنفاق حسب الحصص، ومبدأ التوازن إلى مبدأ المشاريع المهمة، أي تحدد الدولة في خطتها عدداً من المشاريع، وتقوم بتمويلها خلال سنة أو سنتين، عندها ينخفض عدد المشاريع المنفذة، لكنه بالمقابل تنخفض تكاليف المشروعات، فالمشروع الذي لا تتوفر له الاعتمادات اللازمة، يستغرق وقتاً يصل إلى أربع أو خمس سنوات، وتزداد تكاليفه، أما المشروع الذي تخصص له الاعتمادات الكافية، ينفذ خلال سنة أو سنتين، وبذلك ينخفض حجم التكاليف للمشاريع العامة.

٣- تجنب الهدر والتبذير، وذلك من خلال وضع أسس، ومعايير دقيقة لكل مشروع قبل إقراره، أو إقرار الاعتمادات له، وعند التنفيذ تجري عملية المطابقة بين المخطط والمنفذ، وكل تجاوز يضع العاملين تحت المسائلة والمراقبة، وبالمقابل تكافئ كل من ينفذ حسب الخطة، وحسب الاعتمادات المخططة.

٤- زيادة حجم الإنفاق العام مقارنة بالنواتج، لأنه كلما ازداد الإنفاق العام الخدمي، أو الاستثماري، يزداد الطلب الكلي، ويشجع ذلك على زيادة الإنتاج، أي دائماً يؤدي الطلب الحكومي دور المحرض على النمو، عندما ينخفض الطلب الخاص.

٥- التركيز في المرحلة القادمة على الاستثمارات في القاعدة الأساسية، نظراً لتخلف هذه القاعدة، مقارنة مع

ما يجب أن يكون، ومع الدول المجاورة، لأن الاستثمارات الخاصة تحتاج لمناطق صناعية مخدمّة تتوافر فيها كافة الشروط اللازمة للاستثمار، وكذلك تحتاج الاستثمارات الإنتاجية للعديد من الخدمات العامة (سكك الحديد، المطارات، المرافق، الاتصالات، الكهرباء، الماء، ونظم المعلومات والإنترنت وغيرها...).

إن هذه الأسس والتوجهات سوف تدفع الإنفاق العام للقيام بدور مهم، ومحرّض على دعم النمو الاقتصادي.

ثالثاً: إصلاح القروض العامة:

إن نظام القروض العامة في سورية ظهر بعد الاستقلال مباشرة، نظراً للحاجة المالية المتزايدة للدولة، وقد نظمت الدولة القروض العامة بإحداث صندوق الدين العام بالقانون رقم ٨٩/ تاريخ ١٣/٧/١٩٥٥^١، 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.

^١ د. محمد خالد المهاني، منهجية الموازنة العامة للدولة في سورية، منشورات وزارة الثقافة،

يقوم الصندوق حالياً بالحصول على القروض العامة من الجهات الآتية:

- ١- من المصرف المركزي، لتمويل عجز الموازنة المتمثل بالعجز التمويني.
- ٢- من المواطنين عبر شهادات الاستثمار التي أوكل لمصرف التسليف الشعبي مهمة تسويقها.
- ٣- من الجهات الأجنبية، لتمويل مشاريع القطاع العام، ومشاريع القاعدة الأساسية، وذلك بالاتفاق بين المؤسسات المالية الأجنبية، والشركة المستفيدة، وهيئة التخطيط والتعاون الدولي.

إن هذه الآلية تحتاج للتطوير والتحديث، نظراً لعدم الدقة والوضوح في المهام والجهات، وآلية الاستفادة من القروض الداخلية والخارجية، لذلك هنالك جملة من المقترحات كالآتي^١:

- ١- إلغاء صندوق الدين العام، وتحويله إلى مصرف للاستثمار، بعد فصله عن الموازنة العامة للدولة، لأنه لا يجوز أن تقرض الخزينة الجهات العامة، بل تمويلها بالاعتمادات التي تخصص لها.

^١ د. علي كنعان، المالية العامة والإصلاح المالي في سورية، مرجع سابق، ص ٢٩٦.

٢- تحديث مديرية الدين العام بحيث تتولى إدارة الدين العام الداخلي والخارجي، وتنظيمه، وتحديد معدلات الفائدة، وخدمة هذا الدين بفاعلية، وإيضاح مديونية سورية الداخلية والخارجية، وذلك بهدف إجراء الدراسات والمقارنات، وتحديد النتائج الاقتصادية للتمويل الداخلي، أو التمويل الخارجي.

٣- طرح سندات الدين العام على الجمهور بالاكتتاب العام من خلال السوق المالية، وتخفيض حجم التمويل بالعجز لأنه يزيد الإصدار النقدي، ويسبب التضخم.

٤- تخصيص القروض العامة الداخلية، والخارجية لمشاريع محددة، مثل: تمويل مؤسسات القطاع العام الصناعي، أو تمويل مشاريع القاعدة الأساسية (طرق، جسور، مطارات، مرافئ، سكك حديد، الماء والكهرباء والاتصالات وغيرها).

٥- عدم الحصول على قروض أجنبية مشروطة بشراء مواد أولية، أو خبرات من نفس البلد، لأنها لا تخدم البرامج التنموية لدينا، بل تخدم البلد المقرض الذي يسوق موارده وخبراته.

إن آلية القروض العامة وتنظيمها واستثمارها مسألة بالغة التعقيد والدقة، ولذلك لا يجوز أن نتعامل معها بسهولة، بل يجب التنسيق بين هيئة التخطيط والتعاون الدولي، ووزارة المالية، والجهات المستفيدة، لرفع مستوى الفائدة من هذه القروض، وحصر الموارد المالية بشكل جيد، وتوظيفها

التوظيف الأمثل، سيما وأن تجارب كوريا جميعها قامت على مسألة الاستفادة من القروض الأجنبية، وقد نجحت كوريا في تجربتها، نتيجة الاستثمار الأمثل لهذه الديون في مجال الإنتاج، أو في مشاريع القاعدة الأساسية، فقد بلغت ديون كوريا الخارجية عام ١٩٨٠ حوالي ٣٩ مليار دولار، وبلغت ديون بلدان جنوب شرق آسيا عام ١٩٩٠ حوالي ٢٣٥،٧ مليار دولار، لكنها عندما حققت التنمية، انخفضت هذه الديون إلى ١٢٠ مليار دولار عام ١٩٩٥، بل أصبحت هذه الدول مؤخراً تقرض الدول الأخرى لأنها حققت معدلات نمو مرتفعة^١.

رابعاً: إصلاح الموازنة العامة للدولة:

لم تكن الموازنة في الفكر المالي إلا النواة الأساسية للسياسة المالية، حيث يتحدد من خلالها حجم الإنفاق العام، والمشاريع الإنتاجية، والخدمية التي تتوي الدولة تمويلها خلال السنة المالية، استناداً للخطة الاقتصادية.

ولكي نصل إلى إصلاح مالي مستقر، لا بد من تحقيق بعض الشروط في الموازنة العامة للدولة، وأهم هذه الشروط:

^١ جان كلود برتيلمي، ديون العالم الثالث، منشورات عويدات، بيروت، لبنان، ١٩٩٦، ص ٤٠-٤٣.

١- الوضوح والدقة والشفافية، بحيث يستطيع المواطن من خلال قراءة سريعة التعرف على حجم الإنفاق العام، والإيرادات العامة، إضافة إلى ذلك، يجب على الباحث الاقتصادي إجراء المقارنات والدراسات حول تطور الإنفاق العام، والمشاريع التي تركّز عليها الدولة في كل سنة، حيث يتبين من خلال سلسلة زمنية التوجهات العامة للسياسة المالية.

٢- ترتيب الأولويات والمشاريع في وثيقة الموازنة العامة، وترتيب الإيرادات وفق تسلسل وظيفي، أو حسب مصادر الإيرادات بحيث توضع الإيرادات المتجانسة في باب موحد، مثل ضرائب مباشرة يوضع تحتها جميع الضرائب التي تخص هذا الباب، ولا يجوز وضع إيرادات لا تخص الباب الذي تدرج تحته.

٣- تحديد حجم الموارد الأجنبية المتمثلة في القروض الخارجية، أو المساعدات، بحيث يستطيع المحلل المالي التعرف على مايلي:

أ- حجم الإنفاق العام للسنة القادمة.

ب- حجم الإيرادات الداخلية الوطنية.

ت- حجم الإيرادات الخارجية (قروض ومساعدات).

وذلك بهدف معرفة حجم العجز المالي، وتحديد نسبته من الإنفاق العام، ثم تحديد نسبة العجز المالي إلى الناتج المحلي الإجمالي.

إن هذه الشروط توضح لنا بأن الموازنة العامة تحتاج لإعادة الهيكلة، وبالتالي يمكن إعادة ترتيب أبواب الإنفاق العام كما يلي^١:

١- النفقات الاجتماعية:

أ- الصحة

ب- الثقافة

ج- التعليم والتربية

د- الرعاية الاجتماعية

٢- النفقات الاقتصادية:

أ- الصناعة والتصنيع

ب- الزراعة

ج- مشاريع القاعدة الأساسية (البناء، الكهرباء، الماء)

د- الاقتصاد والمال والتأمين

هـ- الاتصالات

و- الغاز والنفط

٣- نفقات الأمن والدفاع، والسلطات العامة:

^١ د. علي كنعان، المالية العامة والإصلاح المالي في سورية، مرجع سابق، ص ٢٩٨.

أ- السلطات العامة

ب- الأمن العام

ج- الدفاع

كما يمكن ترتيب الإيرادات كما يلي:

١- الضرائب المباشرة:

أ- قطاع عام

ب- قطاع خاص

ج- قطاع مشترك

٢- الضرائب غير المباشرة:

أ- الرسوم الجمركية

ب- رسوم الاستهلاك

ج- الإضافات على أسعار السلع

٣- إيرادات النفط والغاز والكهرباء (الطاقة).

٤- إيرادات الدولة من أملاكها العامة.

٥- إيرادات القطاع العام.

٦- القروض الداخلية.

٧- الهبات والمساعدات.

٨- القروض الخارجية.

إن هذا التصنيف الجديد للإيرادات والنفقات يوضح بشكل دقيق توزيع النفقات، والمجالات التي تركز عليها الدولة

في كل سنة، ويوضح هيكل الإيرادات ومصادرها، وإمكانية التركيز على نواحي القصور، وتطويرها في المستقبل، وتطوير بعض الإيرادات مقارنة مع دول أخرى.

الفصل الثاني

معوقات تحقيق الإصلاح المالي وسياسات الإصلاح الشائعة

في هذا الفصل سيتم البحث في المعوقات التي تواجه تحقيق الإصلاح المالي بمختلف أنواعها: معوقات تشريعية، وإدارية، واقتصادية، ومالية، واجتماعية، والتي في حال تلافيها يصبح من الممكن تطبيق سياسات الإصلاح المالي الأكثر ملائمة، وذلك من خلال المبحثين الآتيين.

المبحث الأول: معوقات تحقيق الإصلاح المالي

المبحث الثاني: سياسات الإصلاح المالي الشائعة

المبحث الأول

معوقات تحقيق الإصلاح المالي

في هذا المبحث سيتم عرض جملة من المعوقات التي تواجه عملية تحقيق الإصلاح المالي، مبوبة في المطلبين الآتيين إلى: معوقات تشريعية وإدارية، ومعوقات اقتصادية ومالية.

المطلب الأول

المعوقات التشريعية والإدارية

هنالك جملة من السياسات، والإجراءات، والأنظمة المطبقة منذ زمن والتي أثرت بشكل مباشر، أو غير مباشر على تحقيق الإصلاح المالي، والتي يمكن من خلال عرضها ومناقشتها العمل على تلافيها، عند وضع برنامج متكامل للإصلاح المالي.

ويمكن استخلاص جملة من المعوقات من مناقشة الآتي.

الفرع الأول

المعوقات التشريعية

أولاً: التشريعات الضريبية:

يعاني النظام الضريبي السوري مجموعةً من العيوب التشريعية، مثل عدم الشفافية، وعدم وضوح التشريعات الضريبية وتعليماتها بسبب قدمها، إضافة لعيوب فنية وهيكلية وإدارية تتجلى في ارتفاع في معدلات الشرائح الضريبية، وضعف في كفاءة الجهاز الضريبي، وتخلف أساليب العمل، وضعف التجهيز التقني في الإدارات الضريبية.

ورغم ارتفاع المعدلات الضريبية، فإن العبء الضريبي العام منخفض كما سبقت الإشارة (راجع ص ٨٨)، وهذا تناقض سببه انتشار التهرب الضريبي الكبير، مما يعني ضعف عائدات الخزينة، كما أنه لا يحقق العدالة الضريبية، حيث تلجأ سورية لسياسة الإعفاء الضريبي غير المدروس، لتشجيع الاستثمار، وبمجملة يشكل النظام الضريبي الحالي أحد العوامل الطاردة للاستثمار، ولا يمكن تأجيل تطويره لأمد آخر^١.

وبالتالي يعد إصلاح التشريعات الضريبية من أهم المواضيع وأكثرها حساسية، لانعكاسه المباشر على إيرادات الموازنة، وعلى قطاع الأعمال، ومناخ الاستثمار، ومستوى معيشة المواطنين، وصورة العدالة الاجتماعية، والمطلوب:

- إصلاح شامل للضرائب والرسوم، وضمنها الرسوم الجمركية، يشمل وضع فلسفة ضريبية جديدة، ووضع تشريعات جديدة، وتطوير الكوادر، تطوير التجهيزات المادية، ورفع الوعي الضريبي لدى المكلفين.
- صفات الإصلاح المطلوب، أن يخفض الضرائب، والرسوم المرتفعة إلى مستويات دول الجوار، ويجعل إجراءاتها تتسم بالوضوح البساطة، ويضمن تحقيق العدالة الضريبية

^١ سمير سعيقان، قضايا الإصلاح الاقتصادي والمالي في سورية، مرجع سابق، ص ١١٤.

والاجتماعية، ويشجع الاستثمار والإنتاج، ويرشد الإنفاق الاستهلاكي الترفي، ويزيد من إيرادات الدولة المالية، ويكافح التهرب الضريبي والجمركي والفساد المالي.

- يجب أن يطال التحديث النظام الضريبي السوري ليشمل تطبيق نظام الضريبة على القيمة المضافة إضافة للضريبة على الثروة كون هذا التحديث يشكل تجسيدا حقيقيا للهدفين التنموي والاجتماعي، كما يُعد أكثر تحقيقاً للعدالة الاجتماعية من الأنظمة والهيكل الضريبية الموجود حالياً.

- لا بدّ من إعادة النظر بجميع الإعفاءات الضريبية، وحصرتها بأضيق المطارح، ولأسباب مبررة بقوة اقتصادياً واجتماعياً، والتشدد في منح أية إعفاءات مستقبلاً إلا لمزايا واضحة تماماً تبرر الإعفاء.

- تحضير النظام الضريبي بمجمل تشريعاته ونماذجهِ وإجراءاتهِ، ليتم مكننته بالكامل، وأن يربط بشبكة حاسوبية واحدة، وأن يأخذ بالرقم الضريبي الموحد، ويعزز وظيفة الاستعلام الضريبي، وأن يهدف إلى مكافحة التهرب الضريبي المورد الرئيسي، لزيادة عاجلة في عائدات الخزنة، رغم تخفيض الأسعار الضريبية.

- إن تحقيق الإصلاح يشترط رفع كفاءة الجهاز الضريبي، وزيادة تعويضاته، ومكافحة الفساد.

ثانياً: تشريعات الرواتب والأجور:

يبلغ عدد الموظفين في القطاع الحكومي في سوريا بحسب آخر إحصائية معانة (١,٥٥) مليون موظف^١، إلا أن هذا الكم الكبير من الموظفين يعاني بمجمله من تدني القيمة الفعلية لأجره الشهري لمستوى لا يتناسب البتة مع متطلبات المعيشة في سورية، هذا الأمر يشكل تحدياً بارزاً للمشرعين حول كيفية صياغة تقنين حديث يضمن أجوراً واقعية تتناسب مع المتغيرات الحاصلة في البلاد، ومن جهة أخرى يجب أن تتصف هذه الأجور بالحدثة لجهة بنائها على معايير وأسس من الكفاءة ودرجة التحصيل العلمي والإنتاجية والعبء الوظيفي بشكل يضمن العدالة في صياغة سلم حديث وعصري للأجور يتجاوز جميع السلبيات القائمة حالياً.

إن أنظمة وتشريعات الأجور والرواتب النافذة حالياً تتسم بالبعد عن الواقعية وتساهم في تهجير الكفاءات، ومثال ذلك أن يكون سقف الراتب - حسب المرسوم رقم (٢٣) للعام ٢٠١٩ القاضي بزيادة الرواتب - لحامل درجة الدكتوراه هو (٤٨٧٤٠) ل.س في حين يكون سقف الراتب لحملة شهادة المعهد هو (٣٩٢٨٠) ل.س، فيكون الفرق حوالي تسعة آلاف ليرة سورية وهو يعادل سعر دجاجة في العام

^١ المجموعة الإحصائية للعام ٢٠١٨، المكتب المركزي للإحصاء.

٢٠٢٠ في سورية. إضافة للضالة الغير مدروسة للتعويضات المختلفة (تعويض سفر، عمل إضافي، تعويض عائلة، تعويض مسؤولية، تمثيل، إدارة، أمانة صندوق ... وغيرها).

بناء على ما سبق هنالك جملة من المقترحات لإصلاح سياسة الرواتب والأجور هي:

- إعداد دراسة لحجم الحاجة الفعلية من الموظفين بما يضمن مكافحة البطالة المقنعة.
- ربط الرواتب بمعدل التضخم من خلال آلية محاسبية تضمن تناسب الراتب مع معدل التضخم بشكل دائم.
- إصلاح التعويضات، لتصبح مجزية وعادلة.
- رفع سقوف أنظمة الحوافز، ومكافآت الإنتاج كونها تدفع مقابل زيادة الإنتاج، مع الالتزام بمبدأ الجودة في الإنتاج.

الفرع الثاني

المعوقات الإدارية

أولاً: انعدام الشفافية:

إن انعدام الشفافية في عمل مختلف أجهزة المالية العامة للدولة، أعاق التطور، وراكم المشاكل، وحرّم الباحثين والدارسين والجهات صاحبة القرار من معرفة رقمية ووقائية لا بدّ منها للتشخيص الصحيح للواقع، وصياغة السياسات المناسبة.

إن تحقيق الشفافية يتطلب وضوح التشريعات واستقرارها، واستعداد الأجهزة المالية لتقديم شروح وإجابات وتفسيرات للمراجعين، وعبر أجهزة الإعلام، وتغيير تقاليد التكتّم على المعلومات، وتقديمها للباحثين والدارسين، ونشر المعلومات الأساسية شهرياً عبر مختلف مؤشرات مالية الدولة، كما هو متبع في جميع دول العالم^١.

ثانياً: التدريب والتأهيل:

لعل التدريب والتأهيل موجود في عناوين مراكز وورشات إلى أن أثره الفعلي على الأرض مازال غائباً، فالعبرة تكون لانسجام التدريب مع حاجات العمل على أرض الواقع،

^١ سمير سعيّفان، قضايا الإصلاح الاقتصادي والمالي في سورية، مرجع سابق، ص ١٢٥.

ونحن اليوم مازلنا نتبنى الجانب النظري البحث في التدريب. وكي يؤتي التأهيل ثماره لا بد من ربط كل دورة تدريبية أو تأهيلية بإنجاز مشروع معين على الأرض يعالج مشكلة قائمة أو يساهم بإزالة عشرة قانونية أو إدارية، وما عدا ذلك لا يخرج عن كونه إضاعة للوقت والجهد والمال الذي يمكن استثماره في جوانب أجدى وأنفع.

ثالثاً: التسعير الإداري الحكومي:

تدعم الحكومة السورية بعض السلع، فتبيعها بأقل من أسعارها الفعلية، مثل: المشتقات النفطية والكهرباء والخبز ومياه الشرب ومياه الري، كما أنها تشتري المحاصيل الزراعية، وخاصة القمح والقطن والشوندر السكري، بأعلى من أسعارها الفعلية، وهي تمارس هذه السياسة لأسباب اقتصادية واجتماعية.

لهذه السياسة تأثير مزدوج، فمن جهة تقدم للقطاع الاقتصادي طاقة بأسعار مدعومة، تساهم في خفض التكاليف، كما أن دعم الزراعة يوسع السوق الداخلية، ويدعم الإنتاج الزراعي، الذي يمد الصناعة بالكثير من المواد الأولية، ويوطد استقرار الريف، مما يحمي المدينة من هجرات واسعة تخلق أعباء كبيرة على المدينة، وتفرغ الريف. وهي من جهة أخرى، تحمّل خزينة الحكومة مبالغ طائلة تخلق ضغطاً لزيادة

الإيرادات من مصادر أخرى، وتقليص النفقات، إضافةً إلى أنها تدفع للهدر، وتسبب خسارات كبيرة لبعض المؤسسات الحكومية، مما يدفع لرفع أسعار بيع منتجاتها للشركات الأخرى، حكومية وغير حكومية، كي تعوض خسارتها جزئياً، خاصة وأن استيراد مثلها غير مسموح، فهي تتمتع بالحماية، كما أنها تعوض الجزء الآخر من خسارتها من خزينة الدولة، أو تضطرها لمدىونية كبيرة من القطاع المصرفي، بفائدة ٩%، ترفع تكاليفها، وترهق القطاع المصرفي، ولا يمكن الاستمرار بها في الظروف القادمة^١.

على العموم إذا كانت الغاية من سياسة الدعم صحيحة، فإن الطريقة التي تنفذ بها هذه السياسة غير رشيدة، ولا تصيب أهدافها، وتخلق الكثير من التشابكات المالية، وتحتاج لمراجعة دائمة لترشيدها من أجل تحقيق غايتها بالضبط، وتجنب سلبياتها الحالية.

^١ سمير سعيقان، قضايا الإصلاح الاقتصادي والمالي في سورية، مرجع سابق، ص ١١٥-

المطلب الثاني

المعوقات المالية والاقتصادية

إن الجوانب الاقتصادية والمالية تتضمن الكثير من التفاصيل في المفاهيم والمبادئ وصولاً للتطبيق العملي الذي يؤثر في تحقيق الإصلاح المالي، ويمكن استخلاص جملة من المعوقات من مناقشة الآتي:

الفرع الأول

المعوقات المالية

أولاً: تنظيم الموازنة العامة للدولة:

تعد الموازنة العامة للدولة من أهم أدوات التخطيط المالي، باعتبارها الأداة الأساسية التي تحدد أهداف الحكومة وسياساتها وبرامجها في كيفية استغلال الموارد وعملية توزيعها، ومن المعلوم أن ليس هناك دولة تمتلك القدرة للحصول على موارد غير محدودة بصرف النظر عن مدى ثرائها، لذلك فإن أسس إعداد الموازنة العامة للدولة تركز في عملية المفاضلة بين البدائل المتاحة، وبمعنى آخر الكيفية التي يتم من خلالها تحقيق أكبر قدر ممكن من المنافع باستخدام موارد محدودة، كما تمثل عملية إعداد الموازنة الوسيلة التي تتجسد من خلالها الخطط على الواقع الفعلي، ولهذا فإن هذه العملية تمثل

عنصرًا مهمًا في عملية التخطيط التنموي، واستمرارًا للتنمية الاقتصادية ذاتها، هذا بالإضافة إلى أنها عنصر أساسي في نظام الإدارة المالية، الذي يتميز بخصائص مهمة في نطاق الأداء المحاسبي والرقابة المالية، كما أن إعداد الموازنة يؤثر في عملية تنفيذ البرامج والمشروعات لأنه يتولى عملية تخطيطها وتوزيعها^١.

لذلك وعلى الرغم من هذه الأهمية فإن الموازنة لا تلعب الدور الإيجابي المأمول، فما زالت أشكال تنظيمها، وطرائق عملها تقليدية بيروقراطية، وتفتقد الديناميكية والشفافية، وتعاني نفقاتها ضعف الكفاءة، ونقص الترشيده، وبالتالي ضعف المردود الاقتصادي، لذا لم تستطع الموازنة أن تلعب الدور الموازن الذي تلعبه الموازنات في اقتصاديات البلدان المتقدمة، كأداة في توجيه النمو الاقتصادي، وهي بناء على ذلك تحتاج إلى إصلاح جاد.

إن إصلاح الموازنة العامة للدولة يتطلب:

أ- خلق توازن بين الإنفاق الجاري والاستثماري يكون أساسه كفاءة الإنفاق لا حجمه.

١ د. محمد خالد المهديني، الموازنة العامة للدولة في سورية الواقع والآفاق، مجلة جامعة دمشق، المجلد ١٦، العدد الأول، ٢٠٠٠، ص ٩.

- ب- الاستمرار بسياسة الدعم الاجتماعي مع تطوير آلياتها وتمويلها من عوائد الاستثمارات.
- ج- ضرورة تطوير تبويب الموازنة العامة للدولة، وإعداد تصنيف جديد للحسابات يخدم توحيد تسميات حسابات الموارد والاستخدامات ما أمكن، لمعالجة السلبيات القائمة في التصنيف الحالي^١.
- د- عدم التوسع في سياسات التسعير الإداري عموماً، وحصر اللجوء إليها لأسباب وجيهة اقتصادية واجتماعية.
- هـ- العمل على استكشاف سبل جديدة لزيادة إيرادات الخزينة وتنويعها، وخاصة عبر تكليف مطارح ضريبية كثيرة مازالت مغفلة، ومكافحة التهريب الضريبي والجمركي.
- و- حصر اللجوء إلى القروض لتمويل مشاريع منتجة فقط.
- ز- التخفيف تدريجياً من اللجوء إلى التمويل بالعجز.
- ح- ترشيد الإنفاق الجاري وإعداد دراسات وبيانات تفصيلية تحدد الجدوى من النفقة قبل اعتمادها.
- ط- دعم مديرية الموازنة العامة في وزارة المالية بالكوادر المدربة والمتطلبات التقنية الداعمة لها.

١ د. محمد خالد المهاني، الموازنة العامة للدولة في سورية الواقع والآفاق، مرجع سابق،

ثانياً: أداء مديرية صندوق الدين العام:

لم يكن الدين العام ليخضع لأية رقابة أو تحليل، عدا العمل الحكومي الروتيني، ومديريته في وزارة المالية ضعيفة ومهملة، بل وليس لديها صورة واضحة عن الدين العام الداخلي والخارجي.

كما افتقد الدين العام الداخلي الخضوع لضوابط محددة، وطريقة الاستدانة الحالية غير المعلنة لها مخاطر كثيرة، كما أن تشتت الدين العام الخارجي، وعدم شفافيته أوقع خسائر كبيرة، وإخضاع القروض الخارجية لدراسات جدوى اقتصادية، حيث تكون موجهة نحو مشاريع منتجة مباشرة، حيث تستطيع هي ذاتها تسديد القروض من عائداتها، أو منتجة غير مباشرة، وتدعم الإنتاج دعماً واضحاً، وتتولى خزينة الدولة سدادها. وفي كل الأحوال هناك حصر واضح لجميع القروض، وإعادة تنظيم إدارة الدين العام في وزارة المالية، وشفافية عمل هذه الإدارة، إضافةً لإعادة النظر بطريقة الاقتراض الداخلي الحالية، والتحول إلى إصدار سندات خزينة على نحو معلن، كما يتم في جميع دول العالم.

إن صندوق الدين العام هو أحد مديريات وزارة المالية، ويشكل مع موازنة الدولة وحدة واحدة حسب التنظيم السائد حالياً، وله وظيفة مهمة ليقوم بها، سواء كان في عمل القطاع

الحكومي الإداري أو القطاع الاقتصادي، فهو في جوهره هيئة للاستثمار الحكومي، غير أن آلياته وطرائق عمله بيروقراطية، وهي أبعد ما تكون عن عمل هيئة استثمار، وهذا ما يؤثر سلباً في كفاءة تخصيص موارد الخزينة ومردودها الاقتصادي.

يحتاج الصندوق إلى تطوير أساليب عمله وكوادره ليرتفع إلى مستوى هيئة استثمار تملك الإمكانيات والصلاحيات، لإدارة الموارد الاستثمارية للحكومة، وتوجيه الإنفاق الحكومي الاستثماري على نحو أكفأ، ويعمل وفق أسس وقواعد إدارة الاستثمار في العالم، مما ينعكس إيجاباً على أداء القطاعين الحكوميين، الإداري والاقتصادي.

ثالثاً: قابلية العملة السورية للتحويل:

ما زالت الليرة السورية غير قابلة للتحويل الحر، كما كان المصرف المركزي يتبع لأمد قريب سياسة تعدد أسعار الصرف، والتي تحدد إدارياً من قبل اللجنة الاقتصادية بأسعار تقل عن الأسعار الحقيقية في السوق بنسب متفاوتة. فقد حدد المصرف في آذار ٢٠٢٠ سعر صرف الدولار ب(٧٠٠ ليرة للدولار الأمريكي) في جميع التعاملات باستثناء تمويل مستوردات القطاع الحكومي (٤٣٨ ليرة للدولار الأمريكي)^١. وهذا الأمر كان يشجع الأفراد والمؤسسات على

^١ القرار رقم ٥٩٢ للعام ٢٠٢٠، مصرف سورية المركزي.

سلوك قنوات غير رسمية للتصريف، مما ينشط عمل السوق السوداء.

إلا أن المصرف وبعد حوالي ثلاثة أشهر قام بتوحيد سعر صرف الدولار ليبلغ (١٢٥٦ ليرة للدولار الأمريكي)^١. وذلك في سعي واضح منه لتقليل الفجوة بين سعر السوق الرسمي والسوق السوداء عبر تشجيع جميع المتعاملين على سلوك السبل الرسمية لتصريف الدولار.

هذا الإجراء رغم إيجابياته لن يستطيع أن يمحو الآثار السلبية لتعدد أسعار الصرف والتي كانت سائدة لفترات طويلة فهناك صعوبات وعقبات جمة تواجه القطاع الخاص عند محاولته الحصول على حاجته من العملات الصعبة، وزادت هذه الصعوبات بشكل لافت في فترة الأزمة، مما اضطره للبحث عن موارد في السوق السوداء أو المضاربة غير المشروعة أحياناً. بالمقابل اضطرت الحكومة لاستحداث طرق غير مألوفة لتأمين حاجة القطاع الخاص من العملات الصعبة، مثل سياسة قطع التصدير والحصول على تسهيلات ائتمانية خارجية، شكلية غير حقيقية، أو تحويل العملات الصعبة من حسابات القطاع الخاص في الخارج، هذه أساليب

^١ نشرة أسعار الصرف رقم ١١٩/ تاريخ ١٧-٦-٢٠٢٠، مصرف سورية المركزي.

تفتقر للمرونة ومريكة وتساهم في رفع التكاليف، وبالتالي تعيق القدرة التنافسية.

كما أنها تخلق صعوبات أمام المستثمرين عموماً، وخاصة من غير السوريين، في تحويل أرباحهم، أو إعادة تحويل رؤوس أموالهم للخارج، وكل هذه الأوضاع لا تشجع على جذب الاستثمارات.

الفرع الثاني

المعوقات الاقتصادية

أولاً: سياسة التسليف:

تشكل البنوك الحكومية، المصدر الأبرز المنظم للتمويل إلى جانب المصارف الخاصة التي عانت ما عانتها خلال سنين الأزمة، وقد أدى هذا الوضع إلى أن يواجه الاستثمار غير الحكومي، وعلى مدى أربعة عقود ماضية نقصاً حاداً في التمويل.

فالأموال المخصصة للإقراض محدودة، وخاصة للقطاع الخاص، الصناعي أو الخدمي، كما أن تكاليف الإقراض مرتفعة إضافةً للكثير من البيروقراطية والمبالغة في طلب الضمانات من المقرض، وجاءت العقبة الأكبر بما أطلق عليه (ملف القروض المصرفية والمتعثرة في المصارف العامة) والذي تبلغ قيمته حوالي (٢٦٣) مليار ليرة سورية^١. حيث توقف عدد كبير من المقرضين عن السداد مع بداية الأزمة في عام ٢٠١١، الأمر الذي أدى لأزمة طالت جميع المصارف العامة بمستويات مختلفة. مما دفع الحكومة للطلب

^١ رئاسة مجلس الوزراء السوري، مقررات اجتماع عمل خاص بمعالجة القروض المتعثرة،

تاريخ ١٢-١-٢٠١٧، راجع موقع الإنترنت:

<http://www.pministry.gov.sy/contents/12951>

من مجالس إدارات المصارف العامة اتخاذ كافة الإجراءات الإدارية والقانونية الكفيلة بتحصيل تلك القروض، إضافة لوضع رؤية مستقبلية للتمويل ومنح القروض تحقق البعد التنموي وفق ضوابط ومعايير دقيقة وسليمة.

ثانياً: النظام المصرفي:

تعاني المصارف الحكومية من مجموعة من قيود التخصص ومن جمود أنظمة عملياتها، وتخلفها عن الأساليب المعاصرة، وامتناعها عن تقديم عدد من الخدمات التي تقدمها المصارف العالمية، وضعف تأهيلها التقني الحديث، سيطرة العمل اليدوي التقليدي، وعدم تقديمها للكثير من الخدمات، وعدم مرونة أنظمتها، والتشدد في فرض شروطها، والبيروقراطية في اتخاذ القرار، إضافة لنقص الكوادر المؤهلة. كما يفقد عملها الأخذ بمبادئ الريعية الاقتصادية، ويفتقر للمنافسة^١. علاوة على سلسلة الإجراءات القسرية المفروضة من الولايات المتحدة الأمريكية وأوروبا على قطاع المصارف وكان آخرها قانون (قيصر) وما تضمنه من قيود تتعلق بالتعاملات المالية وتدفقات رؤوس الأموال إلى سورية وأهمها تلك التدفقات التي تتم عبر البنك المركزي الذي تم تخصص بند خاص له ضمن القانون، ما يعني خنق المصرف المركزي

^١ سمير سعيقان، قضايا الإصلاح الاقتصادي والمالي في سورية، مرجع سابق، ص ١١٣.

لأنه يوقف معظم التحويلات التي تصل لسورية عبر المصرف المركزي^١، الأمر الذي عطل العمليات المالية، وشلّ عملية تمويل المستوردات.

ثالثاً: السوق المالية:

يشير تحليل التجارب في الدول النامية بشكل عام، والدول العربية بشكل خاص إلى أن أسواق المال تعاني من مشاكل ومعوقات كثيرة ومتنوعة، ويمكن التطرق لتلك المعوقات، وأسبابها كما يأتي^٢:

- ١- قلة عدد الشركات المدرجة في سوق الأوراق المالية، ونسبة الأسهم المطروحة، ويعود ذلك إلى هيمنة الاقتصاد الفردي والعائلي، وغياب، أو قلة مؤسسات الاستثمار بمختلف أنواعها.
- ٢- انخفاض حجم التبادل، وأحياناً تركزه في أسهم بعض الشركات، وذلك بسبب قلة مؤسسات الوساطة، وأحياناً غيابها، وانخفاض فاعليتها.

^١ قانون قيصر آثاره الاقتصادية والمصرفية على لبنان وسورية، اتحاد المصارف العربية، الدراسات والأبحاث والتقارير، العدد ٤٧٥، حزيران ٢٠٢٠. على موقع الانترنت:

www.wabonline.org

^٢ د. مايح شبيب هدهود، القطاع المالي والمصرفي بين إشكاليات الواقع وآفاق الإصلاح، الغزي للعلوم الاقتصادية والإدارية، جامعة الكوفة، ٢٠٠٩، ص ٣٨ وما بعد

٣- قلة الأدوات والمنتجات المتبادلة، بسبب بقاء بعض المنتجات خارج السوق الرسمية في العديد من البلدان، مثل سندات الخزينة، إضافةً إلى عدم تطوير منتجات ملائمة مع حاجات السوق.

٤- انخفاض حجم المدخرين في عمليات السوق، وذلك لقلّة المؤسسات التي تتعهد بتغطية الإصدارات، ونقلها للمدخرين.

٥- خشية المدخرين أحياناً من دخول عمليات السوق المالية، بسبب ضعف الشفافية، والافتقار إلى مؤسسات تجمع المعلومات وتشرها، وتقوم بتصنيف الشركات، وأوراقها المالية من حيث الملاءة، وسيولة الأوراق، ونمو فوائدها.

٦- عدم توفر الحماية اللازمة للمدخرين من مخاطر تتجاوز تلك التي تنجم عادةً عن التعامل الطبيعي في السوق، وذلك لغياب بعض التشريعات أو عدم كفايتها، إضافةً إلى الحاجة إلى الشفافية، وزيادة فاعلية الهيئات المنظمة، والرقابية للسوق.

مما سبق، وبعد التعرض لأبرز معوقات تحقيق الإصلاح المالي، أصبح من الممكن الانتقال لبحث سياسات الإصلاح المالي المرغوب تطبيقها، وذلك في المبحث الآتي.

المبحث الثاني

سياسات الإصلاح المالي الشائعة

من المعلوم أن النمو الاقتصادي في البلدان النامية هو دالة في النمو الحاصل في الاقتصادات المتقدمة طبقاً للتقسيم الدولي للعمل، وظروف الارتباط التبعية الاقتصادية، وطالما أن النمو في البلدان الصناعية المتقدمة تعرض لدورات اقتصادية، نتج عنها دخول هذه البلدان في أزمة اقتصادية جديدة تتمثل بالتزواج ما بين التضخم والركود، أو ما يسميه بعض الاقتصاديين التضخم الركودي (Stagnant inflation) والذي ظهر في الدول الرأسمالية وفي الولايات المتحدة الأمريكية بالذات منذ بداية السبعينات من القرن الماضي، فمن الطبيعي أن ينعكس ذلك سلباً على مسارات النمو الاقتصادي في الدول النامية^١.

لقد فسر الرأسماليون الآثار السلبية التي واجهت اقتصاديات الدول النامية بأنه يعود إلى أسباب وعوامل داخلية تخص الدول النامية متمثلة بالإدارة الاقتصادية الضعيفة، وليست بالعوامل الخارجية في حين إن الرأي الآخر يرى أن

١. أ.م.د. طاهر فاضل البياتي، الإصلاح المالي في دول العالم الثالث بين رؤية صندوق النقد الدولي والخيارات البديلة، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، العدد الأربعون، ٢٠١٤،

العوامل الخارجية والمتمثلة بالسياسات الانكماشية التي اتبعتها الدول الصناعية تعتبر عاملاً مهماً في تخفيض صادرات الدول النامية الذي أثر سلباً في القدرة الاستيرادية للبلدان النامية، والذي يرتبط بحجم القدرة التصديرية لتلك البلدان، وكان ذلك أحد الأسباب المهمة وراء انهيار النمو الاقتصادي في البلدان النامية خلال عقد الثمانينات.

لقد أدى ذلك إلى حدوث تحول تمثل باعتماد آليات السوق. وقد تأثر هذا التحول بعاملين: هما أزمة المديونية الدولية التي برزت عام ١٩٨٢ والتي نتج عنها اختلالات اقتصادية كبيرة، وفشل الاقتصادات المخططة في معالجة الاختلالات الهيكلية التي طالت هذه الاقتصادات، مما فتح الباب على مصراعيه لإضعاف دور الدولة الاقتصادي، وتعديل توجهات التنمية والارتكاز على المؤشرات الاقتصادية، وإيلاء الأسواق دور أكبر، والبحث عن سبيل للإصلاح، إلا أنها اضطرت، وتحت ضغط الدائنين، وخاصة المؤسسات الدولية، ونادي باريس^١ لإجراء إصلاحات تحت مسميات

^١ نادي باريس: مجموعة غير رسمية مكونة من مسؤولين ماليين ممولين من (٢٠) دولة تعد من أكبر الاقتصادات في العالم، اجتمعت للمرة الأولى عام ١٩٥٦ في باريس عندما وافقت الأرجنتين على الاجتماع بدائنها. مهمتها إعادة جدولة الديون للدول المدينة بدلاً من إعلان إفلاسها، وغالباً ما يتم التوصية بها أو تسجيلها في النادي عن طريق صندوق النقد الدولي.

إصلاحات اقتصادية وتكيفات هيكلية ضمت في جوانبها إصلاح للأنظمة التجارية والمالية والنقدية، ومعالجة أوضاع الدين، إلا أن الهدف المتوخى من الإصلاح في الدول النامية هو إيجاد مخرج للأزمة، لا سيما أن تنفيذ الإصلاح المالي الحقيقي من شأنه أن يعيد توزيع الدخل القومي، ويعمل على تحقيق موارد للدولة إضافةً إلى إمكانية تخفيض اعتماد تلك البلدان على رأس المال الأجنبي.

لقد ظهرت رؤى كثيرة لمعالجة تلك الأوضاع تراوحت ما بين مصالح البلدان المتقدمة المتمثلة بشروط صندوق النقد الدولي، ورؤيا معارضة تنطلق من مصالح العالم الثالث.

لقد انطلقت وجهتي النظر من اختلاف واضح في الفلسفة والسبل والهدف، ففي الوقت الذي طرح صندوق النقد الدولي شروط ورؤى ظاهرها اقتصادي بحت، إلا أن جراتها تقضح أيديولوجية النظام الرأسمالي المتمثلة في توفير شروط ومستلزمات دخول الدول النامية إلى فخّ العولمة، في حين كانت وجهة نظر الدول النامية تسعى إلى تثبيت قواعد عامة للتنمية المستقلة معتمدة على الإمكانيات الذاتية، وبما يعزز موقع هذه البلدان من تقسيم العمل الدولي.

وسيتّم السعي من خلال هذا المبحث إلى تسليط الضوء على طروحات كلا الفريقين، لنصل إلى نتائج تثبت أي الطروحات أكثر واقعية وموضوعية، وذلك لتحديد السياسات الأكثر ملائمة التي يمكن تطبيقها وصولاً إلى تحقيق أهدافها في الإصلاح المالي.

المطلب الأول

وجهة نظر صندوق النقد الدولي في عملية الإصلاح المالي

لقد تأسس صندوق النقد الدولي والبنك الدولي بموجب اتفاقية (بريتون وودز) التي انعقدت في ولاية نيوهامبشاير في الولايات المتحدة الأمريكية في 22 تموز ١٩٤٤. لقد تم التصديق على إنشاء صندوق النقد الدولي في كانون الأول ديسمبر سنة ١٩٤٥، ومارس أعماله سنة ١٩٤٧ حيث بلغ عدد أعضائه ٤٩ عضواً وكانت باكورة أعماله تثبيت عملات ٣٢ دولة عضواً فيه، وفي آذار ١٩٧٤ بلغ عدد الدول الأعضاء ١٥٤ دولة ارتفع إلى ١٨٢ دولة، بعد انضمام روسيا وعدد من دول أوروبا الشرقية عام ١٩٩٢ حيث بلغت أصوله المالية ٢٠٠ مليار دولار منها ٤١ مليار مساهمة الولايات المتحدة الأمريكية في الصندوق.

الفرع الأول

شروط اللجوء إلى صندوق النقد الدولي

لقد اعتبر صندوق النقد الدولي القلب النابض، والمحرك للنظام المالي الدولي، وبالنظر إلى بنود ميثاق الصندوق يتبين أنه وجد لخدمة الدول الرأسمالية والولايات المتحدة الأمريكية بشكل خاص في سعيها بعد الحرب العالمية الثانية لاستغلال العالم أولاً، ثم تكريس سيادتها لتكون هي الدولة الأولى في العالم ثانياً، فكان البنك الدولي توعماً للصندوق ولد من رحم بريتون وودز ثم تم المجيء بمنظمة التجارة الدولية لتكون إطاراً شرعياً تدور في فلكه بقية الدول الأعضاء فيها.

وتعتمد إدارة البنك الدولي على وجهة نظر الصندوق، ومواقفه اتجاه الدول المختلفة وتتبنى هذه المواقف كأساس لانطلاق البنك في مهمته الخاصة لتشكيل برامج التنمية وتقديمها، ومن هنا تبرز العلاقة المؤسسية التي تربط الاثنين، مما يجعل دول العالم النامي تدور في فلكها تحت وطأة الحاجة إلى الاقتراض.

وعندما لجأت الدول النامية إلى الصندوق بهدف الحصول على القروض نتيجة تعثر عملية التنمية فيها وازدياد مديونياتها، واستنفاد احتياطياتها، وعجزها عن دفع أعباء ديونها

الخارجية قدّم الصندوق والبنك الدوليّين حزمة من المقترحات، اعتبرت شروط واجبة التنفيذ إذا كان البلد راعياً في الحصول على التسهيلات والقروض، ومن جملة هذه الشروط إصلاح أوضاع البلد الداخلية، وذلك من خلال اعتماده مبدأ الحرية الاقتصادية ومعارضته أي نوع من التدخل الحكومي، وإن رأس المال الخاص هو القائد لعملية التطور لأن وجهة نظر الصندوق تنطلق في تحديد سبب الأزمات المالية والاقتصادية للبلدان النامية من التدخل الموسع للدولة في القطاع العام، وفي تزايد دورها الاقتصادي المباشر في طريقة علاج عجز الموازنات، نمو العجز بوتائر متزايدة في ميزان المدفوعات، تزايد حجم البطالة، التضخم وضعف الإنتاجية والنمو الاقتصادي¹، كل ذلك أدى إلى إلحاق أضرار في تحقيق التوزيع الأمثل للموارد، والاستخدامات التي يمكن أن تتحقق عن طريق آلية السوق، وعليه فإن الصندوق يرى بأن القطاع الخاص هو أكفأ من القطاع العام في مجال توزيع، وتخصيص الموارد، وتحقيق التوازن، كما أن اتساع

¹ EGon GorGens. IMF and world Bank development, strategies From development policy Dirigisme to market Economy, principles and Back -Economics vol 57-1998-p118.

حجم الإنفاق العام أثر على تقليص دور رأس المال الخاص، مما كان سبباً في إضعافه. لقد أدى تزايد حجم الإنفاق العام، وعدم كفاية حصيلة الضرائب إلى تنامي العجز المالي بشكل مضطرد، مما دفع الدولة إلى انتهاج طريقين^١:

الأول: طرح سندات مالية عامة في السوق المالية، مما يترتب عنه زيادة في حجم الدين العام وتحويل الموارد من النشاط الخاص إلى الدولة.

الثاني: التوسع في الإصدار النقدي، وحسب وجهة نظر النقديين فإن ذلك يمثل إساءة بالغة في استخدام الموارد لأن حكومات الدول النامية تفتقر إلى مبدأ الكفاءة، مما يولد حالة تضخمية، الأمر الذي ينعكس في تخفيضات متكررة في قيمة العملة المحلية، ولجوء المواطنين إلى استبدال نقودهم المحلية بالأجنبية التي تمتاز بارتفاع قيمتها السوقية في ظل معدلات التضخم المرتفعة والسريعة، مما يؤثر سلباً في حوافز الادخار

^١ د. رمزي زكي، الصراع الفكري والاجتماعي حول عجز الموازنة العامة في العالم الثالث، دار ابن سينا- القاهرة، ١٩٩٢، ص ١٣٨.

والاستثمار نتيجة التغيرات السلبية في أسعار الفائدة، مما يؤدي إلى تفاقم الاختلالات الداخلية والخارجية للاقتصاد¹.

ونتيجة لهذا الاختلال الذي حصل في اقتصاديات الدول النامية، جاء دور صندوق النقد الدولي في توجيه النظام المالي والنقد الدولي بفعل دوره التحفيزي، مما زاد من قدرته على منح القروض ضمن شروط يعبر عنها بسياسات وإجراءات تهدف إلى التحكم باستخدام الموارد المالية المقترضة بشكل يحقق الأهداف المنصوص عليها في بنود إتفاقية الصندوق، خاصة إذا علمنا أن مديونية الدول النامية تشكل 90 % من مديونية العالم، في حين إن قوتها الاقتصادية لا تشكل أكثر من 40 % من قوة الاقتصاد العالمي.

إن الصندوق لا ييدي ارتياحه ورضاه على البلد المقترض إلا في حالة التزام ذلك البلد بحسن الأداء للبرامج التي يضعها الصندوق، والموافقة على اعتماد برامج التثبيت (stabilization) والذي يمكن التعبير عنها

¹ C .L Ramez. RoJas, Montetary Substitution in developing countries. Finance and development. IMF, Washington, June, 1986. p37.

بالسياسات الموجهة نحو تحقيق تغيرات في التوازن الداخلي والخارجي.

أما التكيف الهيكلي (structural Adjustment) فيعبر عن السياسات التي تعمل على تغيير هيكل الحوافز والمؤسسات، وضمن نطاق واسع من الإصلاحات الاقتصادية التي تطور اقتصاد ذلك البلد، والعمل على إجراء إصلاحات مالية، وإن ذلك التوجه يتم بالتنسيق مع البنك الدولي.

ويشترط بعملية التكيف توفر عنصر الكفاءة المتمثل بإزالة حالة الاختلال بين العرض والطلب الكليين، ومن خلال حزمة من السياسات التي تعمل على تكيف أنماط الاستهلاك، وإعادة توزيع الموارد، والتغيرات في تراكم عوامل الإنتاج اللازمة لاستعادة النمو المتواصل في وجه بيئة خارجية أكثر سلبية.

إن ظروف الصندوق تختلف عن نهج البنك الدولي، فالبنك الدولي عندما يعطي تقريره الاقتصادي عن أي بلد، فإن هذا التقرير يعتبر بمثابة إشارة خضراء أو حمراء تعطى للمؤسسات المالية، والدول الصناعية بشأن علاقتها الاقتصادية والتجارية والمالية، وحتى السياسية تجاه ذلك البلد.

تتمحور شروط البنك الدولي حول مجموعة من الإجراءات التي يجب أن تطبقها الدول النامية وهي^١:

- ١ - حرية التجارة.
- ٢ - الاعتماد على ميكانيكية السوق ونظام المنافسة.
- ٣ - تشجيع السياسات التي تعمل على زيادة الصادرات.
- ٤ - التخلي عن نزعة حماية الصناعات المحلية.
- ٥ - تنمية وتشجيع القطاع الخاص المحلي والأجنبي.
- ٦ - إلغاء الدعم الحكومي لأسعار السلع الضرورية.
- ٧ - تخفيض العجز في الموازنة.
- ٨ - التخلص من القطاع العام عن طريق الخصخصة.

أما محاور الإصلاحات المقترحة من قبل الصندوق، فتكون متناغمة مع الشروط المقدمة من قبل البنك الدولي، ويمكن تأشير جوانب الإصلاحات التي ينادي بها البنك الدولي بالمحاور التالية:

^١ د . منير الحمش، العولمة ليست الخيار الوحيد، الطبعة الأولى، مطبعة الأهلبي، سورية،

المحور الأول: الإجراءات التي تهدف إلى القضاء على العجز في ميزان المدفوعات من خلال:

- ١- تخفيض القيمة الخارجية للعملة المحلية.
- ٢- إلغاء الرقابة على الصرف، أو تقليلها إلى أدنى مستوى.
- ٣- تحرير الاستيراد من القيود وإلغاء الاتفاقات التجارية الثنائية.
- ٤- السعي لإقامة سوق تجارية للنقد الأجنبي.

المحور الثاني: الإجراءات التي تهدف إلى خفض العجز في الموازنة العامة للدولة، وذلك من خلال اتباع مجموعة من السياسات التي تهدف إلى:

- ١- تخفيض نمو الإنفاق العام على قطاع الخدمات العامة، والضمان الاجتماعي.
- ٢- إلغاء الدعم المالي للسلع التموينية.
- ٣- تخفيض استثمارات القطاع العام.

المحور الثالث: الإجراءات التي تهدف إلى الحد من عرض النقد، والذي يتوافق مع فلسفة مدرسة شيكاغو^١ التي ترى أن سبب اختلال ميزان المدفوعات، وتساعد حدة التضخم يعود

^١ مدرسة اقتصادية تقليدية محدثة مرتبطة بعمل أعضاء هيئة التدريس في جامعة شيكاغو، وقد رفضت نظرية مدرسة شيكاغو للاقتصاد الكلي نظرية الاقتصاد الكينزي لصالح المدرسة النقدية حتى منتصف سبعينات القرن العشرين، عندما تحولت إلى الاقتصاد الكلي الكلاسيكي الجديد. موقع الانترنت: <https://ar.m.wikipedia.org/wiki/>

إلى حالة الفائض النقدي بسبب سلوك الحكومات، لذلك يركّز هذا المحور على تطوير السوق النقدي من خلال تعويم أسعار الفائدة، ووضع حدود عليا على الائتمان.

الفرع الثاني

سياسات الإصلاح المالي المتبعة لدى صندوق النقد الدولي

إن الخط العام لسياسة الإصلاح كما طرحها صندوق النقد الدولي ينطلق من منهج فكري قائم على مجموعة من السياسات ذات أطر عريضة يمكن بلورتها على النحو الآتي^١:

أ - سياسات الأجل القصير الخاصة بسياسات إدارة جانب الطلب.

ب - سياسات الأجل الطويل الخاصة بسياسات إدارة العرض.

ج - سياسات المنافسة الدولية.

أولاً: سياسات إدارة جانب الطلب Demand Side Management Policies

يمكن تحديد مفهوم سياسة إدارة جانب الطلب على أنها سياسات التثبيت (stabilization) الموضوعة في برامج

^١ اندرو كروكيت، بعض المسائل المتعلقة باستخدام موارد الصندوق، مجلة التمويل والتنمية صندوق النقد الدولي، حزيران، ١٩٨٢، ص ٢.

الصندوق، وتمثل هذه السياسة واحدة من المجالات التي تحظى باهتمام الصندوق، وبموجب هذه السياسة يتم تقييد حجم الطلب الكلي، وخاصة الطلب الاستهلاكي وهو ما نلاحظه في جميع استراتيجيات التثبيت الموضوعة من قبل صندوق النقد الدولي، ولجميع البلدان النامية ويتضمن هذا المفهوم جانبين:

الأول: إلغاء الدعم الحكومي للسلع الأساسية.

الثاني: رفع أسعار السلع بنسب متفاوتة.

وبعود السبب الكامن في تحديد ذلك إلى ما يلي:

١- إن الأسعار السائدة في السوق لا تعكس الأسعار الحقيقية، الأمر الذي يتطلب إزالة التشوهات الحاصلة في السعر والتكلفة، لأن ذلك سيؤدي لاستخدام أفضل للموارد، إضافةً إلى جعل أسعار السلع أكثر قرباً إلى قيمتها الحقيقية، مما يشجع المنتجين على التوسع بالاستثمار، وتقليص الموارد المخصصة لاستيراد السلع المماثلة.

٢- إن الدعم الذي تقدمه الدولة لهذه السلع يستفيد منه الأغنياء أكثر مما يستفيد منه الفقراء، وعليه فإن الحاجة تصبح قائمة لإلغاء الدعم، وذلك لتقليل الضغط على الموازنة الحكومية وميزان المدفوعات، وتلعب السياستين المالية والنقدية دوراً مهماً في جانب التثبيت لتحقيق حالة الاستقرار

الاقتصادي شرط ضروري لإنجاح الإصلاحات الهيكلية. ذلك أن تحقيق نوع من التوازن بين جانبي العرض والطلب الكليين في الاقتصاد من شأنه أن يضعف الضغوط التضخمية، ويفسح المجال أمام الإنتاج من أجل التصدير، مما يعزز من وضع ميزان المدفوعات وتوازنه في ظل وضع اقتصادي، يمكن أن يغلب عليه طابع الاستخدام الكامل للموارد.

٣- إن العجز المالي هو أحد الأسباب الرئيسة في زيادة عجز موازين مدفوعات الدول النامية، لذلك يقترح الصندوق تخفيض الإنفاق الحكومي، وزيادة الإيرادات المالية للدولة باستثناء الضرائب، على أن ذلك لا يمنع من القيام بإصلاح النظام الضريبي بهدف الحد من العجز المالي الحكومي من خلال الاعتماد على إجراءات تخفيض النفقات الحكومية، وزيادة كفاءتها، وتغيير مكونات المصروفات وتقييد حجم الطلب الكلي، إن الإجراءات أعلاه تعمل على تحقيق ما يلي^١:

أ- إعادة النظر في حجم العمالة، وذلك من خلال تجميد التوظيف في القطاع الحكومي، وتجميد الأجور والترقيات

¹ Flemming Larsen and Michael wattleworth, structural policies of industrial countries, Finanees and development, IMF, Washiongton .December 1988, pp14-18.

الوظيفية، وإعادة النظر في قضية الضمان الاجتماعي، ومعاشات التقاعد لأن قائمة الأجور والرواتب تمثل العنصر الأساسي والأكبر في المصروفات الحكومية، لذلك يقترح الصندوق تحسين الكفاءة في هذا الجانب، وتقليل الكلفة.

ب- التحول نحو القطاع الخاص بهدف التخلص من دعم المنشآت الخاسرة اقتصادياً وتقليل الكلف من جانب وتخفيض الإنفاق والحصول على موارد تمويلية من جانب آخر.

ج- العمل على تخفيض جميع أنواع النفقات التحويلية ذات الطابع الاجتماعي، وإلغاء الدعم على السلع الاستهلاكية والخدمات، كالأغذية والأسمدة والطاقة، والوصول بأسعارها إلى مستوى الأسعار العالمية.

د- إفساح المجال للقطاع الخاص، ليقوم بمهمة الاستثمار، وخاصة في مجال الصناعات التحويلية، واقتصار دور الحكومة على الاستثمار في البنى التحتية وفق مواصفات معينة مبررة اقتصادياً، وعملية تمويلها تكون معتمدة على المنح والقروض الميسرة مع إعطاء الأولوية للمشاريع المتعلقة بتشغيل وصيانة الاستثمارات القائمة فعلياً.

هـ- اعتماد سياسة مالية لتخفيض العجز الحكومي، لجعله يشكل نسبة مئوية متدنية من الناتج القومي، وذلك باعتماد مبدأ خفض

الإنفاق العام، وتوسيع القاعدة الضريبية من خلال إلغاء، أو تخفيض بعض الامتيازات الضريبية، وتوسيع الوعاء الضريبي.

مما تقدم يتضح أن جوهر برامج الصندوق في الجانب المالي تنطلق من خفض العجز المالي عن طريق تقييد النفقات الجارية، وخاصة نفقات التوظيف والنفقات الإدارية ومشاريع القطاع العام مع إجراء تغييرات في النظام الضريبي في محاولة لزيادة حصيلة الضرائب. إن هذه الإجراءات ستؤدي إلى تخفيض القوى الشرائية للسكان، وزيادة موارد القطاع العام، لتمويل العجز المالي للدولة^١.

أما الإجراءات الإصلاحية في جانب السياسة النقدية فيمكن بلورتها بما يلي:

- ١- الوصول بالمستوى المطلوب من الائتمان، بما يتلائم مع المعدل المستهدف لمنح الائتمان سواء كان ذلك للقطاع العام، أو القطاع الحكومي، أو القطاع الخاص، وبالشكل الذي يمكن ضبطه كماً ونوعاً من أجل بلوغ الأهداف الموضوعة للائتمان والأسعار.
- ٢- تحديد أسعار الفائدة وفقاً لقوى العرض والطلب.

^١ ا.م.د طاهر فاضل البياتي، الإصلاح المالي في دول العالم الثالث بين رؤية صندوق النقد الدولي والخيارات البديلة، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، العدد الأربعون، ٢٠١٤، ص ٢٣ وما بعد.

٣- إجراء تخفيض في قيمة العملة، وتحديد أسعار الصرف وتوحيدها ضمن سوق صرف معينة، وبهوامش سعرية ضيقة، كما ويبرز تأثير سياسة التمويل الخارجي والداخلي عند توسيع نطاق برامج تخفيض الطلب لتمويل غلق فجوات أسعار الصرف، والمدخرات عن طريق وضع قيود على اقتراض القطاع العام خارجياً وداخلياً، ووضع الحد الأدنى لمتطلبات الاحتياطيات الأجنبية.

إن التشديد في برامج التثبيت يعتمد على درجة خطورة الاختلال الخارجي الذي يمكن تحديده عن طريق إجراء مقارنة بين ما تحتاجه الدولة من مساعدات مالية، ومستوى الاختلال فيها، ومن هنا فإن الأسس التي استند عليها الصندوق في هذه السياسة هو إيجاد نوع من الموازنة بين طاقة الاقتراض للبلد وأداء اقتصاده من خلال إيجاد موازنة بين حالة التثبيت التي ينبغي بلوغها في الأجل القصير، والحاجة إلى تعزيز وتحقيق النمو الاقتصادي على المدى البعيد.

ثانياً: سياسات إدارة جانب العرض Supply Side Management Policies

تتطلب سياسة الصندوق ضمن إطار فلسفة إدارة جانب العرض Supply side Economic ذات الجذور الكلاسيكية التي تهدف إلى زيادة العرض والإنتاج، وبما أن مشكلة العالم الثالث تكمن في ضعف قاعدة العرض الكلي نتيجة الضعف الشديد للهيكल

الإنتاجي، فإن سياسات الصندوق تركز على تنشيط جانب العرض، ومعالجة المشكلات ذات الطبيعة الهيكلية في هذه الاقتصادات، وذلك من خلال وضع سياسات تعمل على زيادة تدفق الموارد المالية الأجنبية على شكل قروض أو منح أو مساعدات تنموية تعمل على نمو الطاقة الإنتاجية على المدى الطويل في القطاع الخاص، وتذليل الصعوبات المعيقة لنشاط هذا القطاع عبر تسهيل حصوله على فرص الائتمان المحلي، وتقليل الكلف غير الإنتاجية، وترك الأجور تتحدد وفقاً لآلية السوق إضافةً إلى إحداث إصلاحات هيكلية في مجال التسعير والتسويق للمنتجات، وتشجيع القطاع العام على حصر اهتمامه في قطاع البنى التحتية لزيادة فاعلية الاستثمارات الخاصة^١.

ثالثاً: سياسات المنافسة الدولية International Competition Policies

يهدف صندوق النقد الدولي بموجب هذه السياسات إلى تحسين مستوى المنافسة الدولية للبلد من خلال تحسين وضع الحساب الجاري في ميزان المدفوعات، فمن خلال تحرير التجارة والمدفوعات الخارجية، لا يتوقع أن يزداد عجز الميزان

^١ محسن خان ومالكوم نايت، برامج التكيف التي يدعمها الصندوق هل تعوق النمو، مجلة التمويل والتنمية، صندوق النقد الدولي، مارس، ١٩٨٦، ص ٣١.

التجاري، وذلك لأن أي زيادة في الواردات يمكن أن يعوضها تزايد مقابل في الصادرات، والتي بدورها تشترط التنويع وحسن عملية الترويج، لأن سياسة تحويل الإنتاج نحو التصدير تضم في جوانبها سياسات التحرير المالي، وتحرير التجارة، ويلعب سعر الصرف دوراً رئيساً في مجال هاتين السياستين لأن الصندوق يسعى إلى إيجاد إدارة كفوءة ومرنة لسعر الصرف، واعتماد نظام مفتوح وشفاف ومحاييد للتجارة والمدفوعات الدولية، وترتكز محاور هذه السياسة على ما يلي:

- ١ - إلغاء الضرائب على كل الصادرات.
- ٢ - الحد من القيود على الواردات من خلال وضع لائحة للتعريفات الجمركية بغية بلوغ سعر موحد للتعرفة الجمركية، ويتم ذلك مع إزالة الحواجز غير الجمركية.
- ٣ - اعتماد قيود سعرية إضافة إلى تقليص عدد السلع المحظور استيرادها، حتى يتم إلغاؤها بشكل كامل.

لقد نجم عن تطبيق الدول النامية لوصفة صندوق النقد الدولي، وشروط البنك الدولي في مجال الإصلاحات المالية والاقتصادية مجموعة من النتائج ذات مؤشرات سلبية، أفرزت على أرض الواقع حقائق مغايرة لما جاء به الطرح النظري

للمؤسستين الدوليتين، ويمكن توضيح ذلك من خلال الحقائق التالية:

- ١ - تزايد عجز موازين المدفوعات للدول بدلاً من خفضها.
 - ٢ - تراكم حجم الديون الخارجية، وتفاقم عبء خدمتها، وعدم قدرتها على الإيفاء بها لأن نسبة نمو أعباء المديونية قد تجاوز متوسط معدل النمو السنوي لتلك الأقطار، مما يعني أن معظم النمو المتحقق بالأسعار الجارية إنما يتجه صوب خدمة الدين الخارجي، وإن الوفاء بالديون يعني القبول بالنمو السالب الذي يؤدي إلى تراجع معدلات التنمية، ومستويات المعيشة.
 - ٣ - انخفاض كبير في معدلات الادخار والاستثمار، بدلاً من زيادتها نتيجة لنهج، ونمط الاستهلاك المستورد من الدول الصناعية الرأسمالية.
 - ٤ - تدهور معدلات النمو الاقتصادي سنة بعد أخرى.
 - ٥ - تفاقم مستويات كل من التضخم والبطالة.
 - ٦ - ظهور معوقات حياتية واجتماعية أفضت إلى عدم استقرار اجتماعي، مما عزز من اتساع نطاق الدور التصحيحي للدولة وفق البرامج المشروطة لصندوق النقد الدولي.
- إن تحول الدولة من الدور الإنمائي إلى الوضع التصحيحي يفترض به عدم تخلي الدولة عن مهامها التنموية، بمحاولة تبني

الدولة لدور مختلف في تحقيق التنمية، بحيث يمكن أن يسفر عن مؤشرات تنموية واجتماعية أفضل على مستوى التعليم والصحة والتغذية وتقليص حجم البطالة والإقلال من الفقر^١.

من كل ما ورد، فإن إجراءات التصحيح حسب وجهة نظر الصندوق والبنك الدوليين، والتي تمثلت بتخفيض حجم وإلغاء الدعم لبعض السلع الاستهلاكية، وتخفيض الإنفاق الحكومي على الخدمات الاجتماعية قد أثرت سلباً على الفقراء، إضافة إلى ارتفاع كلف الاستيراد نتيجة انخفاض أسعار صرف العملات المحلية، وانعكاس ذلك على ارتفاع الأسعار محلياً والإضرار بشرائح واسعة من المجتمع ذات الدخل المحدود، سيما وأن هذه العملية تصب في رفع أسعار بعض السلع، والخدمات الضرورية تبعاً لما يمكن أن تترتب على عملية تخفيض قيمة العملة من انخفاض في الإنتاج، فضلاً عن أن اعتماد إجراءات تحرير أسعار الفائدة، وتركها تتحدد بموجب قوى العرض والطلب والذي من شأنه أن يؤدي إلى إضعاف الحافز على الاستثمار وتفاقم معدلات البطالة، كما أن عملية التحول نحو القطاع الخاص يترتب عليها استخدام مكثف لرأس المال، واتساع نطاق التفاوت في توزيع الدخل، وارتفاع معدلات البطالة.

^١ البنك الدولي، تقرير عن التنمية في العالم، واشنطن، ١٩٩١، ص ١٦.

وبهذا الخصوص يمكن القول: إن الأسواق ليست ذات جدوى فيما يتعلق الأمر بإنجاز وتوزيع عادل للدخل، وعليه لا يمكن للحكومات أن تتخلى عن دورها في هذا المجال، ولكن ينبغي أن يمارس هذا الدور بشكل مختلف عن الأسس الفكرية التقليدية، وأن يتم تفعيل سياسات إعادة توزيع الدخل لأغراض تقويمية، وبما يكفل مراعاة مبدأ الحفاظ على النمو الاقتصادي وتزايد وتأثره.

لقد عززت بعض الدراسات الرأي أعلاه، حيث أشارت إلى أنه بعد أقل من عقد من الزمن على تقليص دور الدولة في النشاط الاقتصادي والتسارع نحو الخصخصة ظهرت دعوات مجدداً تذكر بأهمية دور الدولة في توجيهه، وتنظيم الأنشطة الاقتصادية، وهذه الدعوات ليس هدفها إعادة النظر في التوجهات الرئيسة نحو الخصخصة، وتقليص دور الدولة لكنها بالنسبة للدول النامية محطة يفترض التوقف عندها بهدف التفكير في التوجهات التنموية التي تعتمدها، وإجراء تقييم للخيارات والتوجهات السائدة دولياً.

خاصة وأن منابر متعددة ذكرت بأهمية دور الدولة رغم دعوتها للخصخصة، وقد برز ذلك في خطاب وزير الخزانة الأمريكي للشؤون الدولية أمام الاجتماع السنوي للبنك المركزي الأمريكي للتنمية في منطقة أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي عام ١٩٩٦، إذ صرّح: "إنّ التحدي الرئيسي للمنطقة في العقد المقبل

جعل الحكومات قوّة فعالة وبناءة، باعتبار أن قوى السوق لوحدها، وبدون تدخل الحكومات لا يمكنها تحقيق الرخاء وتوزيع منافعه على شرائح أشمل".

كما برز رأي آخر يصب في هذا الاتجاه تمثل برأي رئيس وزراء فنزويلا اتجاه الخصخصة التي يطالب بها البنك الدولي إذ قال في نفس الاجتماع: لا يمكن رفض مقترحاتكم من ناحية وأهدافكم سليمة بلا شك ولكنكم لا تأخذون بعين الاعتبار الظروف الاقتصادية الدولية التي تطبق ضمن إطارها وصفاتكم والأوضاع الواقعية في البلدان التي تطبق فيها، إن عملكم لشبيه بوصف دواء لمرضى دون أن يؤخذ بنظر الاعتبار وضعه الصحي، والتدابير المتوقعة لعلاج^١.

وتأسيساً على ما تقدم، يمكن التوصل إلى حقيقة وهي أن صندوق النقد الدولي استطاع أن يؤسس مذهباً تمويلياً متناسقاً يحكم بواسطته الطوق على مستقبل اقتصاديات العالم الثالث، فبينما يتجاوز سياسات التثبيت ذات الأجل القصير التي يفرضها الصندوق كشرط يمكن اللجوء إليه، فإنه يحث على إعادة هيكلة اقتصاديات العالم الثالث في المديين المتوسط والطويل بصفته الموجه المتميز لنمط تنموي مرجعي

^١ ماري فرانسيس ليرتيو، صندوق النقد الدولي وبلدان العالم الثالث، ترجمة هشام متولي، الطبعة الأولى، دار طلاس، دمشق، ١٩٩٣، ص ١٦.

بغية تطبيع وتكييف الاقتصادات والمجتمعات وفق نسق دولي
يراد منه ضبط إيقاع التطور في الدول النامية.

المطلب الثاني

وجهة نظر الدول النامية في عملية الإصلاح المالي

في هذا المطلب سيتم التعرف على خصوصية الوضع في البلدان النامية والذي يتطلب صياغة برامج إصلاح مالي تتسجم مع واقعها وإمكانياتها.

الفرع الأول

خصوصية عملية الإصلاح المالي في الدول النامية

لقد أكدت أكثر أدبيات الاقتصاد بأن طبيعة التراكم في البلدان النامية هو تراكم معتمد على الخارج، وليس على الموارد الداخلية لتلك البلدان، وهذا ما جعل برامج التنمية في تلك البلدان تصل إلى آفاقها المسدودة، مما دفع الدول النامية للتفتيش عن مسارات جديدة منطلقة من الاعتماد على الإمكانيات الذاتية وذلك باستخدام استراتيجية الاعتماد على الذات (self reliance strategy) انطلاقاً من إدراك هذه البلدان لإمكاناتها الكبيرة التي لو أحسن استخدامها وعُبئت بطريقة أفضل، لحققت الأهداف التي تسعى إليها.

إلا أن ذلك يتطلب السيطرة على الموارد المتاحة كمنهج يتسم بالاستقلالية، والتي تشكل محاولة لبلورة مشروع

وطني بديل لما هو مطروح، لاسيما وأن النظريات التي تنطلق من العالم الثالث تركز دائماً على الاستفادة بشكل إيجابي من تطورات الاقتصاد العالمي، والسعي إلى الانسلاخ الانتقالي عن السوق المالية الدولية، طالما أن هذه الاسواق لم تتوافر فيها الضمانات الكافية والإدارة المالية الكفوءة القادرة على خفض الآثار السلبية لحد الآن.

وما الأزمة المالية التي حصلت في دول شرق آسيا في تسعينات القرن الماضي إلا دليل على ضعف الروابط الدولية التي من شأنها ضبط إيقاع حركات النقد، ورأس المال السريع التغير في ظل الدعوات المتنامية في السوق العالمية، والتكيف مع النظام الاقتصادي العالمي^١، وقد تبلورت تلك الأفكار في بداية التسعينات من العقد السابق بطروحات تنطلق من الاعتماد المتبادل، والشراكة الكونية (global parterership)

إن سيطرة الشركات المتعددة الجنسية، والتي جاءت نتيجة التغيرات في الاقتصاد العالمي لا تغلق الطريق أمام تنمية متسارعة تعتمد على الذات، وتهدف إلى الخروج من حالة التخلف المتمثلة بالاعتماد غير المتكافئ على الغير، بما فيها من تبعية تكنولوجية

^١ د . امال شلاش، اتجاهات التنمية المستقلة تجربة العراق للفترة ١٩٨٨، العراقية

ومالية في البلدان المتقدمة صناعياً إلى حالة الاعتماد المتبادل في كافة المجالات، بهدف تحقيق تحسين في نوعية معيشة المواطنين ضمن إطار من الديمقراطية والعدل الاجتماعي.

إن مجرد التحول نحو نظام اقتصاد السوق والالتزام بقواعده، لا يوفر مقومات نجاح جهود التنمية، ونقل المجتمع من حالة التخلف إلى أوضاع جديدة، وحتى في حالة النجاح في زيادة الإنتاج فإن الاعتماد على آلية السوق دون غيرها لا يضمن تحسين نوعية حياة السكان، ومحاصرة الفقر.

إن رفض السياسات الاقتصادية المتبعة حالياً في العديد من البلدان النامية تحت مسمى التكيف، التصحيح جاء بسبب النتائج السلبية لها، لا سيما وأن البلدان التي جربتها لم تحصد إلا مزيد من الخسائر الاقتصادية ومزيد من الفقر والتهميش.

إن تصورات صندوق النقد الدولي لطبيعة مشكلات التنمية، والاختلالات الهيكلية فيها هو تصور يعكس أساساً نظرة ومصلحة الدول الرأسمالية المتقدمة، ورأس المال الأمريكي باعتباره المهيمن على السوق الدولية.

إن إضفاء الموضوعية على الرأسمالية المعولمة، وجعلها حاملة للتقدم لا يتلائم مع الأوضاع الحياتية في مجتمعات العالم الثالث، فالرأسمالية لا تسمح بظهور أنداد لها إلا إذا فرضوا أنفسهم

بقوة، ومن جانب آخر إن الواقع الحالي يعطي انطباعاً بأنه من الصعب وضع تصور محدد لما يستهدفه العالم النامي، الأمر الذي يجعلنا نعود إلى كتابات مفكري العالم الثالث لصياغة هذا التصور، والذي يشكل على الأقل تطلعات الدول النامية في إحداث تنمية اقتصادية واجتماعية تنفي ما تعاني منه من تخلف وتبعية، وتحقيق الاستقلال لبلدانها، وذلك بتطوير الهيكل الاقتصادي فيها ليتم فيه إنتاج القسم الأكبر من الحاجات المتنوعة للسكان في الداخل وليس بالاعتماد على السوق الدولية.

أي أننا إزاء هيكل إنتاجي تتحدد وتنشأ وحداته المنتجة ابتداءً من قرار مستقل يتحدد في الداخل، وفي ضوء الحاجات الاجتماعية المتنوعة من ناحية والموارد المالية الفنية المتاحة محلياً من ناحية أخرى^١، وهذا يتطلب إمكانية تبلور مركز تنموي خارج إطار المنظومة الرأسمالية التي يمكن أن تقاوم ذلك وتمنع تبلوره، ولعل الدول النامية التي اندمجت في النظام الرأسمالي منذ زمن ليس بالقريب، هي مناطق لا توجد فيها

^١ محمد نور الدين، التنمية الاقتصادية بالاعتماد على الذات، مجلة المنار العدد ١٧ أيار،

بعد قوى قادرة على السيطرة على عملية التراكم، والتي تشترط السيطرة على الجوانب التالية^١:

- ١ - إعادة تكوين قوة العمل.
- ٢ - تكوين الفائض المالي.
- ٣ - على الموارد الطبيعية.
- ٤ - التكنولوجيا وإعادة إنتاجها.

وعلى ضوء ما تقدم فإن التطور إما أن يكون تابع أو تطور متمحور على الذات وذا خصوصية تميزه عن تطور البلدان المتقدمة وطالما أن الرأسمالية قد أخذت في الواقع بعداً كونياً ونظمت علاقات الإنتاج على هذا الأساس فإن البلدان النامية مضطرة للتفكير في نموذج تراكم محلي يتناغم مع ظروف المدرسة الهيكلية^٢ ذات الأطر المستقلة والتي تستقي عوامل

^١ سمير امين، ما بعد الرأسمالية، مركز دراسات الوحدة الاقتصادية، ط ١، بيروت ١٩٨٨، ص ٢٤.

^٢ المدرسة الهيكلية ترعى نهج يؤكد على أهمية مراعاة السمات الهيكلية عند إجراء التحليل الاقتصادي عادة. ونشأ هذا النهج مع عمل اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية (ECLA) ويرتبط بشكل أساسي بمديرها راول بريبيش والاقتصادي البرازيلي سيلسو فورتادو. الموقع على الانترنت: en.wikipedia.org/wiki/structuralist_economics

ديمومة طروحاتها من فلسفة مغايرة لطرح صندوق النقد الدولي^١.

لقد انطلق أتباع المدرسة الهيكلية من وجهة نظر تكمن في أن الاختلال المالي والنقدي والاقتصادي في البلدان النامية يعود بالأساس إلى طبيعة اختلالات الهيكلية في تلك الاقتصادات، والناجمة عن عوامل اقتصادية واجتماعية وسياسية، أكثر من ارتباطها بالسياسات المالية والنقدية، فضلاً عن أن مفكري المدرسة الهيكلية يعارضون سياسة الصندوق والبنك الدوليين، لأنها تؤدي إلى نتائج اقتصادية وسياسية وخيمة.

استندوا في تبرير ذلك إلى أن الهياكل الاقتصادية الموجودة في الأقطار النامية تختلف عنها في الأقطار المتقدمة، إضافةً إلى أن سياسات التكيف الاقتصادي التي تصلح للتطبيق في الأقطار المتقدمة تكون غير فعالة في الأقطار النامية، وحتى في نفس الأقطار النامية، وذلك لاختلاف درجة تطورها، وقد أشار بعض الهيكليين مثل (I-Taylor) إلى أن الأقطار النامية تتميز بهياكل اقتصادية تضم أنواعاً عديدة من الوحدات الاقتصادية متناقضة

^١ سمير أمين، التطور اللامتكافئ ط ٤، دار الطليعة، بيروت ١٩٨٥، ص ٢٩٣.

المصالح ومختلفة السلوك، وبشكل يصعب تجميعه بمؤسسات أو قطاعات تنظيمية ذات سلوك يمكن تحديد مواصفاته^١.

وطبقاً لما ورد فقد اختلف الطرح الهيكلي ونهجه عن النهج الذي اعتمده صندوق النقد الدولي في تشخيص المسببات وتحليلها في تحديد سبل العلاج.

لقد اتضح مما سبق أن برامج الصندوق التي تعتمد عليها الدول المقترضة تضم إجراءات مختلفة ومتعددة إلا أن تأكيد الصندوق ينصب وبشكل بارز على نهج إدارة الطلب الخاص بمعالجة اختلال موازين المدفوعات والتضخم، لذا فإنه يوصي دائماً بالقيود النقدية، وإجراء تخفيض في قيمة العملة المحلية بهدف استعادة التوازن الاقتصادي، لذلك فإن الصندوق ينطلق من معالجته لمشاكل الدول المقترضة من فلسفة نقدية تركز على أن التضخم والاختلالات المرافقة في موازين المدفوعات تتولد عادة بفعل السماح للطلب الكلي بالتوسع أكثر من العرض الكلي، وعليه يتم التوجه نحو اعتماد التثبيت الاقتصادي في إطار يجعل من الطلب الكلي مقيداً ضمن قدرة العرض الكلي للاقتصاد.

¹ -I-Taylor , structuralists macroeconomic (New York) 1983 - p117

الفرع الثاني

سياسات الإصلاح المالي المتبعة في الدول النامية

عطفاً على ماسبق بحثه تبرز وجهة نظر الهيكلين المعارضة، والتي ترى بأن حالات الجمود في نماذج الإنتاج والطلب هي ما يمنع التقيد النقدي من أن ينعكس بسهولة في جعل الضغوط التضخمية معتدلة، وعليه فإنهم يرون أن السياسات الاقتصادية ينبغي أن تركز على إزالة الاختناقات في جانب العرض وحالات الجمود الهيكلي الأخرى، بحيث يمكن زيادة القدرة الإجمالية لنمو الاقتصاد، وتحجيم الطلب الفائض، وتحرير بعضاً من الموارد التي يمكن أن تخصص لتحسين ميزان المدفوعات¹.

في جانب الكفاءة النسبية لإدارة جانب الطلب والعرض انبثق الجدل بين النقديين والهيكلين، ففي حين أكد النقديون على أن التحكم بعرض النقد هو الذي يعمل على تغيير الطلب المحلي، الهيكلون أكدوا على سياسات جانب العرض، تلك السياسات الموجهة لزيادة حجم السلع والخدمات الحقيقية المعروضة محلياً، وعند مستوى معين من الطلب الكلي.

¹ GT-Renshaw, Market Liberalization equite and development, international labour office ,Geneva 1989- pp-55-58.

تشمل تلك السياسات إجراءات تصب في جانب زيادة التدفق الكلي للإنتاج الجاري لتحسين الكفاءة، وخلال الأجل القصير فضلاً عن الإجراءات الخاصة بزيادة معدل النمو طويل الأجل، وربطه بتحقيق الاستخدام الكامل للطاقة الإنتاجية.

يبرز تباين آخر بين وجهات النظر بخصوص أساليب معالجة اختلال ميزان المدفوعات، حيث يؤكد النهج الهيكلي على أن تخفيض أسعار السلع كآلية تكيف، يمكن أن تعمل عندما يكون الاختلال ذو طبيعة شبه هيكلية فحسب، وعندما يترافق بسياسة توسعية مختارة للطلب الكلي، وبعملية إعادة تخصيص ملائم للموارد، وحينها يكون الحديث ممكناً عن اعتماد مجموعة من الوسائل لتوجيه وتعديل حالة الاختلال، ومن هذه الوسائل^١:

أولاً: سياسة الكلف والأسعار النسبية:

تتطلب هذه السياسة من أن تخفيض أسعار الصرف يولد زيادة أولية في الأسعار النسبية للسلع القابلة للتبادل، قياساً إلى السلع غير القابلة للتبادل، ويعمل كسياسة عامة لتحويل الطلب إلى التصدير، وبدائل الاستيراد، ومع ذلك فإن

^١ صباح البدري، نماذج صندوق النقد الدولي لتوجيه السياسات الاقتصادية في البلدان المقترضة، وزارة التخطيط العراقية، ص ٥٧.

تخفيض قيمة العملة يولد أثراً تضخيمياً يعمل على إلغاء التحسن الحاصل في الأسعار النسبية، ويعوق إعادة تخصيص الموارد وزيادات في الإنتاج والاستثمار.

إن تفعيل دور السياسة التجارية ضروري من أجل القيام بتحويل محدد للطلب، ويؤكد النهج الهيكلي في الدول النامية، على أن تخفيض قيمة العملة ينبغي أن يستكمل بسياسة تجارية حمائية، واستخدام موجه للتعريفات الجمركية، والتحكم في التجارة الخارجية بالشكل الذي ينسجم ومرحلة النمو الاقتصادي المحددة للدولة، وهذه السياسات هي في جوهرها مختلفة عن توصية صندوق النقد الدولي التي تصر على اعتماد سياسة حرية التجارة الخارجية في كل الأحوال.

ثانياً: سياسة الطلب الكلي

يرى الهيكليون أن عملية تخفيض قيمة العملة في الدول النامية يولد أثراً انكماشياً على الطلب والدخل، وإن هذا الأثر يكون كبيراً بحيث إن السياسات المالية والنقدية ينبغي أن تكون توسعية، ولكن محددة لحالات معينة، كما أن تحول الطلب نحو قطاعات التصدير، وإحلال الواردات الذي تحركه عملية تخفيض قيمة العملة ينبغي أن يترافق مع سياسة توسعية متحكممة بالنفقات العامة والائتمان، بهدف تحقيق زيادة في الإنتاج والطاقة الإنتاجية في هذه القطاعات. إن تخفيض سعر

الصرف في الدول النامية يفرز مجموعة من الآثار على الطلب الكلي، ومن هذه الآثار:

١- أثر إعادة توزيع الدخل:

إن زيادة أسعار السلع والخدمات القابلة للتبادل بشكل مباشر وبشكل غير مباشر، إضافةً إلى زيادة الطلب عليها كنتيجة لأثر الإحلال، كل ذلك يمكن أن يكون نتيجة لإعادة توزيع الدخل (مع بقاء الأشياء الأخرى على حالها) لصالح المجاميع ذات الدخل المرتفع التي تملك رأس المال، وتمتاز بارتفاع الميل الحدي للادخار، مما يؤدي إلى انخفاض حجم الإنفاق داخل الاقتصاد.

٢- أثر الأرصدة النقدية الحقيقية:

إن قيمة عرض النقد الحقيقي تنخفض، نتيجة تخفيض قيمة العملة، مما يعني إمكانية تخفيض القيمة الحقيقية للنقد المعروض، طالما أن الأسعار الحقيقية المحلية للسلع والخدمات القابلة للتبادل يمكن أن تزداد مستقبلاً، وعليه يمكن أن يترتب على ذلك إعادة قيمة الأرصدة النقدية الحقيقية، والموجودات المالية الأخرى إلى أوضاعها السابقة، وبذلك فإن المجتمع يمكن أن يخفض من نفقاته.

٣- أثر الزيادة التي تحصل في الدين الخارجي بالعملة المحلية:

تتطلب وجهة نظر الهيكلين في الدول النامية من أن كلفة خدمة الدين الخارجي (الفوائد وأقساط استهلاك الدين) حتى لو كانت ثابتة بالعملة الاجنبية، فإن تخفيض قيمة العملة سيرفع من كلفة هذه الخدمات بالعملة المحلية، وبناءً عليه يمكن أن يعاني القطاعين العام والخاص اعتماداً على حصتهما المحددة في هيكل الدين الخارجي من وجود زيادة معينة في كلفة الخدمات للدين الخارجي للعملة المحلية، والتي يمكن أن تؤدي إلى انخفاض مستوى الاستثمار.

٤- الأثر المالي:

إن الأثر التضخمي لتخفيض قيمة العملة حسب وجهة نظر الهيكلين يسمح بجباية إضافية، خصوصاً إذا كان هيكل الضريبة تصاعدياً، ويترتب عليه انخفاض في إعانات التصدير، وعندما يتعلق الأمر بالواردات، فإن جباية الضريبة يمكن أن ترتفع إلى حد كبير من جهة، ويتم التوسع بالرسوم الجمركية من جهة أخرى، وإن جميع تلك الآثار المالية تخفض من النفقات الكلية.

٥- أثر تقليص الاستثمار:

إن حصول زيادة معينة في كلف الاستثمار، والتي تعمل على إعاقة نمو الطاقة الإنتاجية في قطاعات السلع القابلة للتبادل في ظل تخفيض قيمة العملة، سيفرز أثراً معيقاً للنمو في الدول النامية.

٦- أثر عدم اليقين:

إن تخفيض قيمة العملة بطبيعته إشارة إلى الأزمة، وعدم اليقين يؤثر كثيراً في النتائج المتوقعة في الدول النامية، حيث يترافق تخفيض قيمة العملة مع التضخم الركودي (stag flation) الذي يولد حالة عدم اليقين في عملية التكيف الاقتصادي، وإن سيادة حالة عدم اليقين يجعل الطريق الذي يمكن أن تسلكه السياسة الاقتصادية المتبعة متذبذب وغير واضح، وهذا الرأي يتناقض مع منهج الصندوق الذي يفترض في حالة تخفيض قيمة العملة، وجود حالة من اليقين.

إن مختلف العوامل المذكورة، كعدم اليقين بخصوص أسعار الصرف، ومعدلات التضخم والزيادة في الرواتب، وأثرها على الكلف بالإضافة إلى الزيادة في كلف واردات المكائن والمعدات والمواد الأولية، ستجعل المنظمين في الدول النامية يتباطؤون في اتخاذ القرارات المتعلقة بزيادة الإنتاج، وزيادة

الطاقة الإنتاجية على نطاق واسع، كما أن تخفيض سعر الصرف يعد حالة انكماشية، وينبغي أن يتوافق مع سياسة مالية ونقدية توسعية مختارة تعمل على المساعدة في إعادة تخصيص الموارد لصالح قطاعات التصدير وإحلال الواردات.

إن التأثيرات أعلاه، والتي طرحها الهيكلون مهمة بالنسبة لهم لأنها مصدر للآثار الانكماشية الكبيرة التي يمكن أن تحدث عند تخفيض قيمة العملة، وإذا كان تبني القواعد المقترحة في نهج الصندوق المتعلق بميزان المدفوعات، والذي يؤدي للاستخدام التقليدي لوسائل السياسة النقدية والمالية، فإن المنهج الهيكلي يرى في ذلك تخفيضاً إضافياً في مستوى الإنتاج والاستخدام، فضلاً عن كونه كلفة غير ضرورية، وعامل إعاقة لعملية إعادة تخصيص الموارد بسبب وجود مستوى منخفض للطلب الكلي^١.

ثالثاً: سياسة العرض:

لقد انطلقت وجهة نظر الهيكلين من فرضية: "لكي تكون سياسة التنمية معقولة، يكون من الضروري جعل عملية التنمية متلائمة مع التوازن في ميزان المدفوعات" كما أن

^١ ا.م.د طاهر فاضل البياتي، الإصلاح المالي في دول العالم الثالث بين رؤية صندوق النقد الدولي والخيارات البديلة، مرجع سابق، ص ٣٠.

وجهة النظر المذكورة ترى عدم كفاية حوافز الأسعار، والطلب الكلي في ظل طبيعة الاقتصاد للدول النامية من أجل ضمان كفوء لإعادة تخصيص الموارد، وزيادة الإنتاج والاستثمار، وفي تنشيط قطاعات التصدير، وإحلال الواردات، لذلك ارتكزت وجهة النظر هذه على إيجاد سياسة تقوم على تعزيز مباشر للعرض المحلي، الذي يوجه، ويحفز برامج الاستثمار والإنتاج في قطاعات السلع القابلة للتبادل، وفي المجالات التي يحدث بها اختناقات، وترتكز على تغيير سياسات التبادل والتصنيع.

لقد استنتج الهيكلون ضرورة الاعتماد على مجموعة سياسات تسعى إلى التأثير في جانب العرض، كإجراءات تشجيع الاستثمار، وتشجيع التصدير، وإحلاله محل الاستيرادات، وإزالة القيود الجمركية بصورة تدريجية، على أن يكون ذلك مقترناً بتعديل سعر الصرف باتجاه قيمته الحقيقية في المدى الطويل، كما أن استخدام القيود على الاستيراد، وتدفقات رأس المال هي بدائل أقل كلفة من سياسات جانب الطلب، وتخفيض سعر الصرف التي تحد من إمكانيات

الاستيراد، وبما يؤدي إلى تراجع في معدلات النمو وارتفاع معدلات البطالة^١.

وعند تسليط الضوء على وجهة النظر الهيكلية في تفسير الاختلالات المالية والنقدية، وضعف كفاءة إدارة الجوانب المذكورة، فإنه يستند إلى وجود اختلالات هيكلية في البنية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للدول التي ترتبط بأوضاع التخلف، وتحديات النمو، وبطبيعة عملية التنمية نفسها. يمكن حصر وجهة نظر الهيكلين في جوانب الاختلالات، وعلى المستوى الكلي لاقتصاديات الدول النامية بما يلي^٢:

- ١- اعتماد هيكلية الاقتصاد على التخصص في إنتاج المواد الأولية.
- ٢- عدم فاعلية الجهاز المالي للحكومة.

^١ Donal- J. Donovan, Real Responses Associated with Exchange rate Action in Selected upper credit Taxes stabelilization programs , staff papers vol 28 , No December 1981,p-698.

^٢ د. رمزي زكي، علاقة التضخم بالتراكم الرأسمالي في البلاد الآخذة في النمو، معهد التخطيط القومي القاهرة، ١٩٦٦، مذكرة رقم ٦٩١، ص ٦٣ وما بعدها.

- ٣- ضالة مرونة العرض السلعي.
- ٤- الاختلالات الهيكلية التي تولدها عملية التنمية في مراحلها الأولى.
- ٥- ضالة حجم العبء الضريبي، والحصيلة الضريبية إزاء الإنفاق العام اللازم لتحقيق معدل النمو المطلوب، والذي يصب في تزايد عجز الموازنة.
- ٦- تخلف الأجهزة الإدارية للنظام الضريبي، وعدم كفايتها.
- ٧- سيطرة ذوي النفوذ على المؤسسات التشريعية.

إنّ هذه السمات تتطلب: أولاً ضرورة البحث في الطاقة الضريبية الفعلية والطاقة الضريبية الممكنة، ولعل ما يراد بالطاقة الضريبية الفعلية أو المتحققة، بأنها تلك الحصيلة الضريبية التي تتحقق فعلاً في ضوء الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والتنظيمية السائدة بالدولة، أما الطاقة الضريبية الممكنة، أو المحتملة فهي عبارة عن الحصيلة الضريبية التي يمكن تحقيقها على نحو يحقق إيرادات ضريبية أكبر، إذ إن الأخيرة تستلزم القضاء على جميع العيوب الكامنة في البنية التمويلية للدول النامية، من حيث التهرب الضريبي، وتزايد حجم الاعتماد على مصادر التمويل التضخمية، والقروض الخارجية.

يصطدم موضوع التوسع بالإيرادات الضريبية بطبيعة البيئة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للدول النامية على

وجه التحديد، وتبعاً لذلك لا يمكن تحديد ما هي الطاقة الضريبية المثلى، إلا أنه توجد عدة عوامل تمارس دوراً فاعلاً في التأثير على واقع الطاقة الضريبية منها^١:

- أ- مستوى الدخل الحقيقي لكل فرد.
- ب- درجة اللاعدالة في توزيع ذلك الدخل.
- ج- الهيكل الصناعي للاقتصاد، وأهمية مختلف جوانب النشاط الاقتصادي.
- د- الأوضاع الاجتماعية والسياسية والمؤسسية، والأهمية النسبية لكل منها.
- هـ- الكفاءة الإدارية والولاء والأمانة للأطراف المسؤولة عن الجباية الضريبية.

تبرز مسألة البحث في تحقيق رفع أداء الطاقة الضريبية في الدول النامية بأنها إحدى أبرز المهام التي يسعى إليها الفكر التنموي المستقل، وبذا يكون مغايراً لطرح الصندوق، ذلك أن الفكر التنموي الهيكلي (المستقل) يتجه نحو الداخل في عملية التمويل، وبذلك فهو يدعم استقلال الدولة، ويعمل على تحرير إرادتها في مواجهة الضغوط الخارجية،

¹ Michal-P-Todaro, Economic development in the third World, second ed, Long man New york London, 1982, p.473.

وذلك من خلال استثمار موارد المجتمع أفضل استثمار ممكن، وتقليل الاعتماد على المساعدات والقروض الخارجية.

لذلك يقترح الهيكليون أن معالجة الخلل في البنية المالية، إنما يعتمد على قيام الدولة باتخاذ قرارات اقتصادية، وربما سياسية واجتماعية يكون من شأنها أن تواجه بالحسم الاختلالات الحقيقية التي يتسم بها الاقتصاد النامي، ومجابهة حالة التفاوت في توزيع الدخل، والحد منه كونه يؤدي إلى نمو واضح في مستويات الاستهلاك يقابله انخفاض في مستويات الإدخار، وما يترتب عن ذلك من تصاعد حدة الاختلالات المالية والنقدية^١.

نخلص مما تقدم: إنّ وجهة النظر الإصلاحية الهيكلية ترى بأن استعادة التوازن المالي في البلدان النامية لا يمكن أن يتم إلا في ظل نمو اقتصادي متعاضد، ذلك أنّ الركود المصحوب بالتضخم (stag flation) من شأنه أن يزيد الأوضاع سوءاً، ويمكن تأطير المحاور الرئيسية للفكر الهيكلي الإصلاحي في جانبه المالي بما يلي:

^١ د. باسل البستاني، تمويل التنمية البشرية في الوطن العربي، سلسلة دراسات

التنمية البشرية (٣) اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، الأمم المتحدة،

١٩٩٣، ص ١٧.

أ- التوجه نحو تعزيز الطاقة الضريبية دون الإخلال بحوافز الإنتاج والاستثمار والادّخار.

ب- ترشيد الإنفاق العام من خلال زيادة إنتاجية النفقات العامة.

ج- المزج بين اعتبارات السوق، واعتبارات التخطيط على أسس اقتصادية، وذلك عندما تضطلع الدولة بتحقيق هدف النمو الاقتصادي في ظل إعادة ترتيب أولويات موارد القطاع العام، أي أن تكون هنالك مساحة لدور الدولة الوطنية، بما يكفل أمناً اجتماعياً لمواطنيها وتلبية مضمونة للحاجات الأساسية للسكان.

وفي ضوء هذه المنطلقات العامة، يمكن لهذه الدول أن تعالج مشكلاتها المالية المتمثلة بعجز الموازنة الحكومية، وميزان المدفوعات، من خلال تفعيل الإمكانيات الإيرادية المحلية، وإعطاء دور أكبر للضريبة في إطار الطاقة الضريبية الممكنة (المحتملة) وهذا يستلزم إعادة النظر بهيكل، وحجم الإنفاق غير المنتج، وغير المبرر اقتصادياً واجتماعياً مثل الإنفاق العسكري المغالى فيه.

إلى جانب ذلك اعتماد إدارة ضريبية تخفض من حجم التهرب الضريبي، بما يكفل تهيئة الظروف المناسبة، لتقليل الاعتماد المتزايد على القروض الخارجية، وما تتبعه من

مديونية خارجية متراكمة، فضلاً عن التوجه نحو ضغط، وإضعاف دور التمويل التضخمي في مواجهة عجز الموازنة، لما لهذا الإجراء من آثار خطيرة على المدى الطويل على الاقتصاد المحلي.

تأسيساً على ما سبق، فإنه يمكن الاستنتاج بأن وجهة نظر الخيار البديل يمكن أن تستند إلى إعادة صياغة فلسفة التنمية، وجعلها متمحورة على الذات، ونقل عملية التراكم من تراكم معتمد على الخارج إلى تراكم يركز على الداخل، وعلى الإمكانيات الداخلية في تمويل التنمية، ومحاولة نبذ الاعتماد على سياسات تعايش هذه الاقتصاديات في ظل العجز المثلث (عجز الموازنة، عجز الميزان التجاري، عجز ميزان المدفوعات) واستسهال طريقة الاستدانة في ظل يسر الاقتراض.

وعليه فإن الضرورة تدفع الدولة نحو الاستفادة من تطورات الاقتصاد العالمي، وبالشكل الذي يعزز من الخيارات البديلة بالشكل الذي يسمح بتعديل هياكل اقتصادات الدول النامية، وتغير موقعها في الاقتصاد العالمي، وذلك في ظل الإحاطة بحقيقة أن سياسات الصندوق المرتكزة على الفلسفة الليبرالية الجديدة تهمش الاهتمام بالجهد الإنمائي، وبتلبية

الحاجات الإنسانية الأساسية التي تحفز النشاط الاقتصادي بقوة في ظل إعطائها الأولوية في السياسة الإنمائية للتصدير.

كما وتتضح حقيقة أخرى تدفع نحو تزايد الحاجة إلى اعتماد إجراءات للإصلاح المالي وفق النمط البديل، فلصندوق النقد الدولي سطوة حقيقية تتأتى من ارتباط القروض الحكومية، والمساعدات، وقروض البنك الدولي والأسواق المالية بإشارات يرسلها الصندوق، فهو الموجه المعترف به، وإذا توقف الصندوق عن إقراض دولة ما، تجاوزت معه مصادر الائتمان الأخرى المختلفة في العالم، فضلاً عن ذلك، فإن ما يميز نشاط الصندوق هو حزمة السياسات المالية والنقدية التي يروج لها، فهي ليست مجرد أداة لخدمة أهداف اقتصادية ومالية صرفة، بل تصب في أيديولوجية محددة وخاضعة لفلسفة الرأسمالية، لذلك لا يمكن أن تكون محايدة، وبموجب ذلك يعتمد الصندوق على توجيه السياسات الاقتصادية كافة، وتوجهات التنمية في البلدان المقترضة صوب تبني نموذج النمو الرأسمالي بعيداً عن ظروف هذه المجتمعات، وطبيعة اقتصاداتها وخياراتها الوطنية، وهذا ما نلاحظه في التقاطع الرئيس بين سياسات الصندوق، والسياسات البديلة لهذه البلدان.

مما سبق، ومن خلال طرح وجهتي نظر صندوق النقد الدولي، والطرح البديل من قبل الدول النامية في جانب الإصلاح المالي، يمكن تحديد مجموعة من الاستنتاجات كما يلي:

١. ينطلق الجانب الأيدولوجي للصندوق بأن طريق التنمية يجب أن يكون رأسمالياً، من خلال اعتماد آلية السوق، وهذه مصادرة كبيرة بحق المجتمعات في اختيار طريقها المناسب للتنمية.
٢. إن استراتيجية الإقراض للصندوق لا تخلو من دوافع سياسية متحيزة تماماً ضد التنمية في العالم الثالث، ويتضح هذا من خلال اتجاهات الإقراض في حين يذهب الخيار البديل للتركيز على الجوانب التي تخدم عملية التنمية حصراً.
٣. يركز الصندوق على خفض الطلب الكلي، دون إيلاء اهتمام كافٍ لتحفيز جانب العرض الذي يعد جوهر مشكلة البلدان النامية التي تعاني من ضعف مرونة جهازها الإنتاجي، في حين يؤكد الخيار البديل على جوانب العرض من خلال تحفيز، وتفعيل تطور الإنتاج الذي يعتبر أساسه التطور الاقتصادي للبلدان النامية.
٤. يعمل الصندوق على إخضاع جميع البلدان النامية للشروط نفسها، دون أية خصوصية تذكر، في حين ينطلق البديل من

خصوصية أوضاع كل دولة، وهذا ما يتناسب مع الواقع العملي للتطور الاقتصادي للبلدان النامية.

٥. إن وصفة الصندوق التي تعتمدها البلدان النامية تؤثر سلباً على الشرائح الواسعة من المجتمع، وبخاصة ذوي الدخل المحدود، مما ينتج عنه ازدياد حدة الفقر، وعلى العكس من ذلك، فإن المشروع البديل يؤثر على الشرائح والفئات الأكثر دخلاً، وقد يؤثر على الاستقرار السياسي فيها.

٦. إن مسميات صندوق النقد الدولي لبرامجه المالية بالإصلاح المالي لا تخرج عن كونها زيادة الكفاءة الائتمانية لهذه البلدان في سداد ديونها كهدف مباشر قصير الأجل لخدمة الدول الرأسمالية الدائنة للدول النامية، في حين إن الهدف الأساسي هو إعادة ربط هذه البلدان بقوة في الاقتصاد الرأسمالي المعولم من موقع الاقتصاد التابع، أو المهمش، مما يجعلها أكثر تابعة لها.

بعد استعراض النتائج النهائية التي تبرز اختلاف وجهتي نظر كل من الصندوق، والدول النامية، وسياسات الإصلاح المالي المتبعة والمفضلة لكل فريق يبقى التساؤل التالي: هل تستطيع الدول النامية تطبيق فكرها التنموي على الواقع في ظل نظام العولمة الذي يطالب بإزالة الحواجز والحدود بين الدول، وتطبيق وصفة البنك والصندوق الدوليين حتى لو كان ذلك بالقوة؟

الجواب: كلا، لأن النظام الدولي يهدف إلى ربط اقتصاديات الدول النامية بالنظام الرأسمالي الذي وضع أسسه البنك، والصندوق الدوليين، وتقوده الآن الشركات المتعددة الجنسية، والتي تعتبر المحرك الرئيس للنشاط الاقتصادي العالمي، من خلال سيطرتها على أغلب موارد ونشاطات العالم الاقتصادية، وذلك لإرجاع العالم إلى أسلوب النهب الذي كان يمارسه الاستعمار القديم.

الباب الثاني

إعادة الإعمار وسياسات الإصلاح المالي المقترح تطبيقها في سورية

لقد أتت النزاعات والصراعات الداخلية الجديدة على كل شيء، فهي لم تقتل وتهجر وتعذب الإنسان فحسب، وهي لم تدمر فقط البنى التحتية، والتي يعنى بها رأس مال المجتمع، مثل: المدارس والمستشفيات والطرق والجسور والسدود والمحطات والمطارات، وإنما دمرت البنى الفوقية، والتي يقصد بها التشريعات والأنظمة والقوانين، والإطار الأكبر له هي مؤسسات الدولة التي كانت تحكم عمل البنى التحتية.

ما لم تدمره الحرب بشكل مباشر، دمرته أيادٍ خبيثة جاهلة من خلال عمليات السلب والنهب والحرق والتهريب. كان من نتيجة ذلك، أن أصبح أكثر من (٩٠%) من ضحايا حروب اليوم هم المدنيون، وشبه انهيار كامل للبنى التحتية، وتفريغ شبه كامل للتشريعات والقوانين والأنظمة من مضامينها.

ولكن... دائماً، وفي كل الأحوال، تتطلع شعوب البلدان المتضررة إلى نهاية تلك النزاعات المسلحة، وبدء مرحلة جديدة من التفاهات والمصالحات، وعندما تضع النزاعات والصراعات أوزارها، نتيجة توقيع اتفاقية سلام بين الأطراف المتنازعة، أو إعلان أحد الأطراف انتصاره على الآخر، أو عقد تسوية بشكل ما، أو غير ذلك، يكون من الضروري التفكير بإعادة الوضع إلى ما كان عليه سابقاً في المناطق المتضررة، من خلال عملية إعادة الإعمار والتنمية لفترة ما بعد النزاعات، واستخدامها كفرصة لإعادة تنظيم الدولة والمجتمع المتضررين.

فما هو مفهوم عملية إعادة الإعمار؟ وماهي الإجراءات الساعية إلى توطيد السلام، وتعزيز التنمية المستدامة، وتمهيد الطريق أمام النمو، واستعادة الحياة؟ وماهي أهدافها ووسائلها؟ ومن هم اللاعبون الأساسيون؟ وماهي أدوارهم؟ وماهي الاستراتيجيات المالية المساهمة في تمويل عملية إعادة الإعمار؟ وكيف يمكن أن نحصل على مجتمعات محلية متوافقة، ومنسجمة وفاعلة، بعد فترات طويلة من الصراع والنزاع؟ هذا ما سيتم البحث فيه فيما يأتي.

الفصل الأول

عملية إعادة الإعمار بعد الأزمة السورية بين النظرية والتطبيق

تنتظر البلاد بفارغ الصبر نهاية الحرب الكونية التي هدمت البشر والحجر لتبدأ عَصراً جديداً من إعادة إعمار ماتهدم وتأهيل ما تم تخريبه. هذا وتعد عملية الإعمار عملية مبنية على أسس علمية تراكمت من خبرات وتجارب الدول التي مرّت في ظروف مشابهة ونهضت من رماد الحروب.

في هذا الفصل سيتم التعرف على مفهوم عملية إعادة الإعمار ومراحلها بشكل عام. ومن ثم سيتم البحث في واقع عملية إعادة الإعمار في سورية إنطلاقاً من تقديرات إعادة الإعمار وواقع الحال خلال الأزمة الراهنة، وصولاً لعرض فكرة تكلفة الفرصة الضائعة على البلاد بسبب دخولها في نفق الأزمة المظلم. ليتم أخيراً الإضاءة على سبل ضمان كفاءة إنفاق الموارد التي ستخصص لهذه العملية والتي لن تكون أرقام بسيطة البتة.

المبحث الأول

ماهية عملية إعادة الإعمار

سيتم التعرف على ماهية عملية إعادة الإعمار من خلال المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: مفهوم عملية إعادة الإعمار ومراحلها.

المطلب الثاني: تحديات عملية إعادة الإعمار، ومقومات نجاحها.

المطلب الأول

مفهوم عملية إعادة الإعمار ومراحلها

في هذا المطلب، سيتم التعرف على توصيف وشرح لعملية إعادة الإعمار، والخطوات والمراحل التي تمر بها وصولاً لمصادر التمويل المفترضة.

الفرع الأول

مفهوم عملية إعادة الإعمار

تتلاقى تعريفات كثيرة حول "إعادة الإعمار" إذ إن ظهور نموذج نظري، ومفاهيم له، يرسم بالضرورة مجموعة متنوعة من المجالات، بما في ذلك الاقتصاد والعلوم السياسية وعلم الاجتماع والأنثروبولوجيا، وعلم النفس، ودراسات السلام والنزاع، والتي تعكس الطبيعة المتعددة التخصصات لكل من النظرية والممارسة لإعادة الإعمار، إذ لا يمكن التوصل إلى إجماع تام حول مفهوم إعادة الإعمار، ومع ذلك سيحاول البحث تحديد مجموعة من الاشتراكات، التي تمكن في آخر الأمر من تقديم نظرة عامة تساعد على تحديد هذا التقارب بين العلوم.

وعليه سيتم عرض مجموعة من التعاريف، حاول كل مؤلف من خلالها الإجابة على تساؤل يوصله في نهاية الأمر إلى جمع عناصر تعريف شامل وكامل لهذه العملية (إعادة الإعمار)، ومن قبيل هذه الأسئلة: ما نوع السلام الذي يجب بناؤه في فترة ما بعد الحرب؟ ما هي مراحل إعادة بناء الدول الخارجة من الحروب؟ ما هو مستوى التدخل الذي يستطيع الدفع بعملية إعادة الإعمار؟ وغيرها من التساؤلات التي أراد بها أصحابها التفريق بين السلام السلبي، والإيجابي كالذي عرضه (يوهان غالتونغ ١٩٧٥ Yuan Galtong) والذي مازال يدعم بين التمييز الواسع، وضيق النطاق لإعادة الإعمار، في حين يرى البعض الآخر، أنه لا توجد حدود فاصلة بين حل النزاع، وإعادة الإعمار باعتبارهما مرحلتان متداخلتان تسعيان إلى تحقيق دولة ما بعد الحرب بمفهومها الإيجابي¹.

وفيما يلي: بعض التعريفات التي تتناول مفهوم إعادة الإعمار، ومفهوم الاستراتيجية الإعمارية، وبعض المصطلحات المتشابهة لإعادة الإعمار لفترة ما بعد الحرب.

¹ Michael Dojle, Building peace ; **challenge and strategies after civil war** , centre of international stuatis, prince ton university,1999, P2.

١-تعريف إعادة الإعمار لفترة ما بعد الحرب:

يعرف الملحق التابع للأمم المتحدة بأجندة السلم الدولية إعادة الإعمار على أنه: "عملية بذل جهود شاملة لتحديد، ودعم الهياكل التي من شأنها توطيد السلام والدفع باتجاه الشعور بالثقة، والرفاهية بين الناس، من خلال اتفاقات إنهاء الحروب، وقد تشمل هذه العملية نزع سلاح الأطراف المتحاربة سابقاً، واستعادة النظام، وإعادة اللاجئين، والخدمة الاستشارية، والدعم في مجال التدريب لموظفي الأمن، ومراقبة الانتخابات، وجهود الدفع إلى حماية حقوق الإنسان، وإصلاح وتعزيز المؤسسات الحكومية، وتعزيز المشاركة في العملية السياسية من طرف الفواعل الرسمية، وغير الرسمية في الدولة". (بطرس بطرس غالي، الأمم المتحدة ١٩٩٥)^١

وقد اتسعت أبعاد التعريف السابق، حيث تتعدى الآن العملية مجرد التسمية المرتبطة ببناء السلام، من خلال إقامة البرامج، والترويج لثقافة السلام الإيجابي، إذ يمكن استخدام هذا المصطلح لوصف مجموعة متنوعة من الأنشطة والبرامج المتضمنة في استراتيجية شاملة لفترة ما بعد الحرب، بالإضافة إلى احتوائه حتى على الطريقة التي تنفذ بمعاهدة الاستراتيجيات المبذولة على مستويات مختلفة من التدخل، والتي

¹ Boulcler ; tynne Rirner ,**The new UN Peace Keeping Building peace in world of conflicts after war**, New York; ST Martins Press,p34 .

تنفذها مختلف الجهات الفاعلة، إضافةً إلى إدراج مجموعة متنوعة من الأنشطة ذات مستويات عالية من الاحترافية، والتي تسير تحت لواء الجهات الفاعلة في بناء السلام، حيث إن هذا المصطلح كما تم ذكره سابقاً واسع جداً لدرجة احتمالية أن يكون بلا معنى محدد.

فإذا أردنا أن نتناول هذا المصطلح من الناحية الاقتصادية فحسب، كما يروج له الكثير من الاقتصاديين، فإننا نصطدم بفكرة: "الأنشطة السياسية التي تمارس لإعادة بناء المجتمعات الممزقة من الحرب تتطلق دوماً من أرضية اقتصادية تمويلية بحتة، حيث إن الجانب السياسي يحتاج إلى مجموعة كبيرة من الاستراتيجيات، التي تحتاج إلى تمويل لغرض تنفيذها".^١

كما يعرف البنك الدولي عملية إعادة الإعمار في مرحلة ما بعد النزاعات على أنها: "تقديم الدعم لعملية التحول من الصراع إلى السلام، من خلال إعادة بناء البلد اجتماعياً واقتصادياً".^٢

٢- تمييز إعادة الإعمار عن المصطلحات المشابهة:

تقر الأمم المتحدة بكون إعادة الإعمار هي المرحلة الأشمل في استراتيجية الأمم المتحدة، لتسوية الصراعات عند فشل الدبلوماسية الرقابية في تحقيق السلام، وحل النزاع، حيث وضعت إطاراً عاماً،

¹ Boulcler ; tynne Rirner , ,op cit, p 42.

² Post-Conflict Reconstruction the role of the World Bank, IBRD, Washington, 1998, p24.

وجملة من المراحل التي تنطلق من التفاوض ومراقبة وقف إطلاق النار المتفق عليه إلى تحديد، ودعم الهياكل المعززة لثقافة السلم التي تتراوح ما بين تسريح الجنود، وإعادة دمج اللاجئين، إزالة الألغام، وتقديم الإغاثة، والمساعدة الإنسانية، وإعادة التأهيل الاقتصادي، وإصلاح الطرق، والبنى التحتية التي تعد أهم مظاهر استعادة الحياة على المدى الطويل^١.

أما المفهوم الثاني للأمم المتحدة فيقوم على أساس تحديد استراتيجيات إعادة الإعمار، والذي ينطوي على سياسة طويلة المدى، تتضمن أحكاماً اقتصادية واجتماعية، لمعالجة الأسباب الجذرية لنشوء الحروب، والذي على أساسه تمت بلورة مجموعة أخرى من التعاريف التي تختلط إلى حد كبير وتتداخل مع إعادة الإعمار مثل^٢:

أ- **حفظ السلام Keeping peace**: وهي استراتيجية مؤقتة تهدف إلى خلق الشروط اللازمة لمنع تكرار العنف، بشرط حصولها على موافقة الأطراف كلها، وهي المعمول بها بموجب الفصل السادس من ميثاق الأمم المتحدة، إذ يشمل نشر الجنود والمدنيين في شكل مزيج من الاستراتيجيات لغاية منع العنف، بدءاً من إنشاء مراكز للشرطة في المنطقة العازلة، وهذا ما نراه من

¹ See Ratner & Michael, Keeping the peace, Cambridge university press, 2004 , pp378 – 385.

² Michael W.Doyle & others, Building Peace :Challenge and Strategies After Civil War; NY ;international Peace Academy,1995,p p20-22.

خلال مهمة الشرطة العسكرية الروسية في مناطق خفض التوتر في شمال البلاد، نزع السلاح من القوات، وتسهيل المفاوضات عن طريق إقامة اتصالات بين الأطراف، والأمثلة عليها كثيرة، ومنها مجموعة العمل من أجل سورية، ولقاءات جنيف بين وفد الحكومة السورية و وفد المعارضة برعاية دولية، ويمكن أيضاً لهذه الاستراتيجية متعددة الأبعاد من التوسع لغاية نهاية مهمة الإدارة الدولية للبعثة، ولكن عادةً ما تكون محددة على أنها جزء من عملية إعادة الإعمار، كونها تشمل جانب إعادة الإعمار الاقتصادي، وتستطيع حتى أن تؤدي إلى تحويل في البنى المؤسسية داخل الدولة مثل: إصلاح قطاع الشرطة، والجيش والنظام القضائي، ومراقبة الانتخابات، وإعادة بناء قدرات المجتمع المدني.

ب- **تحقيق السلام making peace**: وهي استراتيجية تسعى جنباً إلى جنب مع عمليات حفظ السلام إلى تحقيق المصلحة وتشجيع المفاوضات وتسوية الصراعات السياسية الكامنة وراء العنف، فتحقيق السلام هو إنفاذ قسري للنظام والسلام حتى من دون موافقة الأطراف، تطبيقاً لما جاء به الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، والذي تمت مناقشته مع الأمين العام الأسبق (بترس بطرس غالي) في خطة السلام لعام ١٩٩٢، والتي تم اعتبارها نقلة نوعية، وثرية على المدى الطويل لبناء السلام في دول ومجتمعات ما بعد الحرب، ويكون ذلك في جميع المجالات، كالاقتصاد وبناء مؤسسات الدولة التي تستند إلى تعزيز مواطئ العمل لأجل السلام الدولي إذ تبدأ هذه العملية من

قبل الأمم المتحدة، وتشمل كما ذكرنا سابقاً، بل وإن صح التعبير تتداخل سهامها بسهام حفظ السلام، وهو ما يدعونا إلى القول بأنها أيضاً تشكل جزءاً من الاستراتيجية الشاملة، والمتمثلة في إعادة الإعمار.

أما المفهوم الثالث، والمحدد لطبيعة إعادة الإعمار فهو:

ج- **بناء السلام Peace Building** : وهي استراتيجية لاحقة لتحقيق السلام وتتطوي على نوعية مترابطة من التنسيق بين الاستراتيجيتين السابقتين كونها أنشطة ليست بالمنفصلة، فهي متعاضدة وقابلة للتآكل في طيات بعضها البعض، فمفاوضات السلام تختلف عن ولاية بناء السلام لفترة ما بعد الحرب، إذ تحدد الإجراءات، وتوفر الاستراتيجيات التي تعيد البلد إلى السلام، ومن ناحية أخرى فإن بناء السلام قد يؤدي إلى إعادة البلاد إلى حالة السلام الأولى، وأن يساهم في عملية صنع وحفظ السلام، كما يتضمن احتمالية إعادة التأهيل، وهو الأمر الذي يدفعنا مرة أخرى للقول بأن بناء السلام هو جزء من استراتيجية شاملة هي استراتيجية إعادة الإعمار^١.

وأما المفهوم الرابع: فيقر بأن: "إعادة الإعمار هي حلقة بناء دول قائمة على سلام وقائي" فالغرض الأسمى التي تسعى أنشطة

¹ Gareth Evans, Cooperation of peace: the global agenda for the 1990 and beyond, Allen and uwin ,1993.

إعادة الإعمار إلى تحقيقه، هو تكوين خط أمان ضد عودة ظاهرة العنف، وإعادة الإعمار ليست مصممة لتحقيق السلام وحده، ولا لصنع السلام وحده، ولا لبناء السلام منعزلاً، ولكنه جاء لتحقيق كل الاستراتيجيات مجتمعة، ولغاية القضاء على الصراع، وبناء قدرات الدول الهشة والممزقة بعد الحروب.

ولعل أهم المقاييس المعتمدة لنجاح إعادة الإعمار، هو صياغة استراتيجية شاملة طويلة الأمد تتضمن كافة الاستراتيجيات الجزئية السابقة، ابتداء من نزع السلاح، والتفاوض وصولاً إلى إنشاء نظام سياسي قادر على تحريك دواليب السياسة العالقة داخلياً وخارجياً¹.

إن حفظ السلام بالنسبة لدولة ما بعد الحرب، هو تحقيق الحد الأدنى من مستوى السلام، وبناء السلام لا يقوم إلا بوجود حفظ السلام، والذي لا يتحقق إلا عن طريق تحديد سياق أمني يساعد بعثات السلام على تنفيذ مشاريعها.

بالانتقال إلى بعض التعاريف، ووجهات النظر التاريخية، نلاحظ أن تطور مفهوم إعادة الإعمار قد شكله هرم ذو ثلاث أوجه يعمل كل وجه منها مختلفاً، لكن الاختلاف هنا لا يعبر عن اختلاف

¹ Paul F.Biehl. **International Peace Keeping** kaltiping Johns Hopkins press, p67.

الاستراتيجية وأسسها في حد ذاتها ولكن يعبر عن اختلاف معطيات الصراع.

كما أن حفظ وبناء وتحقيق السلام تستخدم للإشارة إلى نفس الشيء إلا أن أي من هذه الاستراتيجيات لا تحمل تعريفاً واضحاً في ميثاق الأمم المتحدة كون أن الميثاق ما زال يعكس لغاية يومنا هذا العالم كما هو في عام ١٩٤٥م، ومن خلال الممارسة في بيئة الصراعات نستطيع استنتاج أن كل الاستراتيجيات سابقة الذكر إنما تعبر عن فكرة (إعادة الإعمار)، فكل ما ينطوي في مرحلة وقف إطلاق النار عبارة عن صيغ تحمل بعد (إعادة الهيكلة، الإصلاح، بناء القدرات...) وغيرها من المصطلحات الإيمارية المعبرة عن السلم الإيجابي .

٣- مفهوم استراتيجية إعادة الإعمار: تعرف استراتيجية إعادة الإعمار على أنها سلسلة متعاقبة من الخيارات والخطط، يمكن أن تنظم متعاقبة وفقاً للوقت والمجال وأصحاب الأدوار، وفي حالة تعثر أحدها فالسبب حتماً يرجع إلى عامل الوقت والأفعال الملحة في فترة ما، كون أية استراتيجية، ونجاحها مرهون بخطوات متصلة تحدد أسلوباً ونمطاً معيناً لظروف الأزمة، ويكون لاستراتيجية إعادة الإعمار توجه إنمائي، لكن هذا لا يعني أنها تعني التنمية في حد ذاتها لكون الأول يعتبر التنمية جزء من مشواره بعيد المدى، ويستهدف الدول الممزقة من الحروب، أما الثاني فهو استراتيجية قائمة بذاتها، ولا يستهدف

فقط الدول الخارجة من الحرب، بل كل الدول الناقصة أو منعدمة النمو، والتي يطلق عليها البنك الدولي تسمية (الدول الهشة)، وربما يكون العامل الأكثر تناقضاً أن إعادة الإعمار مرتبطة دوماً بدول ما بعد الحرب، أما التنمية فلا تجعل من الحروب شرطاً لقيامها، فإذا كانت استراتيجية إعادة الإعمار سلسلة متعاقبة ومرتبطة، فيكون من الأمور الحاسمة أن تثار تساؤلات بشأن من ينظم هذه السلسلة المتعاقبة، ولمصلحة من سيكون هذا التنظيم^١.

وباختصار، فإن استراتيجية إعادة الإعمار لما بعد الحرب، تتعلق بإطلاق الإمكانيات البشرية، وتوسيع الخيارات المجتمعة، ويصادفها في الوقت الحاضر ما يصفه أمارتيا سين (sen Amartya) بعبارة (إعادة الإعمار هي حرية)، إذ تعرف الحرية بمعنى واسع لتشمل: الحرية من الفساد، والحروب والفقر، ومن كل ما يقف عقبة في طريق مشاركة الناس مشاركة تامة بلا عوائق في تشكيل مستقبل أفضل، إذ تتطلب استراتيجية الإعمار لما بعد الحرب بالضرورة إزالة تامة لكل أشكال الاحتلال، كونها ببساطة لا تستطيع أن تتعايش معه، وكون أحدهما ينفي الآخر^٢.

الأمر المؤكد أن اختيار استراتيجية إعادة الإعمار الملائمة ليس شأنًا مستقلاً عن الرؤية الكلية للمستقبل الاقتصادي والمجتمعي،

¹ Amartya Sen, Development AS freedom, New York, OXFORD UNIVERSITY PRESS, 1999.

² Amartya Sen, , Development AS freedom. Op cit.

والتي تتوضح تفاصيلها من خلال البدء بتقدير سليم للحدود والقوى التي تشكل الميراث الكامل للماضي من دون فقدان البصيرة بالأهداف طويلة الأجل لإعادة الإعمار، إذ يشكل هذا المنظور وتلك المجموعة من القيود الأسس المتصلة بها، والتي تتيح إدارة ناجحة للأزمة، وسعيًا إلى تحقيق الأهداف الكامنة، والمعلنة لإعادة الإعمار في آن واحد^١.

من خلال هذا المنظور، ربما يكون لإعادة الإعمار منظور مختلف، ويمكن أن تكون الاستراتيجية الإعمارية أعقد بكثير من مجرد تنظيم، وتمويل برامج إنشائية ضخمة، وإشراك مؤسسات دولية عملاقة للإنشاءات، فالمسائل الحقيقية تتعلق بالأحرى بإعادة بناء الدولة اقتصادياً واجتماعياً وحكومياً في آن واحد، وبصورة تراكمية وبلا تأخير^٢.

كذلك فإن من قبيل الافتراض المغلوط أن نعتقد بأن بناء مجتمع في فترة ما بعد الحرب يتطلب مجموعة آليات، ومجموع تجهيزات ميكانيكية فقط، وإنما تتطلب استراتيجية إعادة الإعمار إعادة هيكلة المجتمع بصورة شاملة.

¹ R.G lipsy& K, lancaster the general they of Second Best review of economic studiesà ,vol (24), 2005, PP 11 - 32.

² George gorn, **Identifying of the rain financial and monetary issue in post worn reconstruction**, paper presented, ESCWA work shop on Iraq and the hegeo after wan D 9. 10 July 2003.

أما المنظور الأكثر ملائمة، فينظر إلى الاقتصاد والمجتمع ككائنين عضويين في عملية إعادة الإعمار أكثر من كونهما مجرد اليتيم لتتفيذ المشاريع الإعمارفة؁ فقتل الكائن العضوف القفم؁ يفرض خلق كائن عضوف جفف بففل له فف البفئة المتماسكة والمتمكاملة؁ قادر على البقاء على قفء الحفاة فف بفئة ما بفء الحرب^١.

سفتم الانتقال الآن إلى بعض التعارف لإعطاء فكرة حول تطور إعادة الاعمار بفء انتهاء الحرب.

ستكون البفاة مع الأسهل والأكثر تركفزا مع جفمس فوبفنز؁ إذ فعرفه على النحو التالي: "إعادة الإعمار بفء الحرب هف استخدام القوة العسكرية فف أعقاب الصراع لءعم عملية انتقال ءائم للءفمقراطية"^٢. وبتحلفل هءا التعرف؁ فإننا نستطفع القول أنه وصف أكثر شمولفة وعنفا؁ إذ لا فمكن لأي جءول أعمال سلام أن فركز فلفه بطرفقة كبفرة؁ كونه فمفل جزءا مءفئفا أو مرلففا فف عملية إعادة الإعمار لما بفء الحرب؁ والمتمثلة فف حفظ السلام.

أما التعرف الذي اقترحته الأمم المتحدة فف ولاية الأمفن العام الأسبق (بفرس بفرس غالف) فف جءول الأعمال من أجل السلام

¹ Gareth Evans, Cooperating for Peace: The Global Agenda for the 1990s and Beyond, Allen & Uin, 1993, p 41

² Post-Conflict Reconstruction Framework at Tokyo: Japanese International Cooperation Agency, 2002 . 13 August 2004, p 12.

لعام ١٩٩٢، وفي الملحق ل خطة للسلام لعام ١٩٩٥، والتي عالجت خلالها هذه المسائل في العمق، لما قامت به الأمم المتحدة من جهود في مجال نشر السلام والأمن على مدى عدد من الإجراءات، بما في ذلك: الدبلوماسية الوقائية، وصنع السلام وحفظ السلام، وبناء السلام.

فقد تبنى مفاهيم ما بعد الصراع، وبناء السلام باعتراف واسع النطاق. مع التدابير التي يمكن استخدامها، والتي يمكن أيضاً أن تدعم الدبلوماسية الوقائية، والتجريد من السلاح، والإصلاح المؤسسي، وتحسين أجهزة الشرطة والقضاء، ورصد حقوق الإنسان، وإصلاح النظام الانتخابي، والتنمية الاجتماعية والاقتصادية. مع التركيز على تقدير قيمة كل ما يصب في خانة منع الصراعات، وشفاء للجروح بعد الصراع.

يجب التركيز على وجوب توافر ما لا يقل عن أربعة عناصر معاً، من أجل إعادة الإعمار، وإحقيق أساس الانتقال من الحرب إلى السلام. وهي على الترتيب: الأمن، سيادة القانون، الحكم الرشيد، والفرص الاقتصادية.

إن استراتيجية "إعادة الإعمار لفترة ما بعد النزاعات" هي مجموعة شاملة من الإجراءات الساعية إلى تلبية احتياجات الدول الخارجة من النزاعات، بما في ذلك احتياجات السكان المتضررين، والحيلولة دون تصاعد النزاعات، وتقادي

الانتكاس إلى العنف، ومعالجة الأسباب الجذرية، وتدعيم السلام المستدام^١. وتعتمد استراتيجية إعادة الإعمار على أربعة ركائز أساسية هي: الأمن، والعدالة والمصالحة، والرفاه الاجتماعي والاقتصادي، والحوكمة والمشاركة.

وفي دراسة نشرها موقع "غلوبال بوليتيكس" التشيكي، يعرف (توماس فانا) مصطلح إعادة الإعمار بأنه: "انتقال معقد من حالة حرب إلى حالة سلام ذات جوانب أمنية واقتصادية واجتماعية متزامنة، تتجلى من خلال ضمان سيادة القانون، وبناء المؤسسات الاقتصادية، وبناء البنية التحتية الأساسية، واحترام حقوق الإنسان".

وهذا يعني أن مفهوم إعادة إعمار المناطق المدمرة لا يتوقف على الشق الاقتصادي وحده، كإعادة تأهيل قطاعات الإنتاج من زراعة وصناعة وخدمات، ولا يعني فقط إعادة بناء شبكات الطرق والجسور والأنفاق التي لحقها دمار واسع وشبكات المياه والكهرباء وغيرها، بل يُعنى بالإنسان المتضرر الأكبر من هذا النزاع، الجريح وعائلة الشهيد،

^١ جميل عودة إبراهيم، إعادة الإعمار والتنمية بعد النزاعات، مركز آدم للدفاع عن الحقوق والحريات، العراق، <https://annabaa.org/arabic/rights/14801> تاريخ الزيارة

اللاجئ والنازح، بالإضافة إلى عملية المصالحة، وضمان الاستقرار، وعدم تدهور الأوضاع من جديد، وقيادة مرحلة جديدة تؤسس لما بعد الصراع.

وبعد ترسيخ الأمن الداخلي، والاستقرار الاجتماعي عبر ضمان عدم عودة الأمور إلى السابق، من أهم الأمور التي يجب العناية بها في العملية، وإيلاء المؤسسات التعليمية أهمية قصوى في إعادة الإعمار من مدارس ومعاهد وجامعات وسواها، وتأسيس برنامج صحي عاجل لعلاج الجرحى المتضررين، والاهتمام بهم، فضلاً عن التركيز على تجهيز المشافي والمراكز الصحية، وإعادة تأهيلها من جديد، لتتحمل عبء المرحلة الجديدة.

ولأن عملية إعادة الإعمار عملية شاقة ومعقدة، فقد جرت العادة أن يكون هناك طرفان رئيسان يتبنيان معاً، ويتعاونان في إعمار وتنمية المناطق المتضررة، إحداهما طرف داخلي، والثاني طرف خارجي. فأما الأطراف الداخلية الفاعلة، والتي يُشار إليها عموماً على أنها (أصحاب المصلحة) فهي إما أن تستند إلى المشهد الاجتماعي للبلدان في مرحلة ما قبل الصراع (مثل الأحزاب السياسية، والقبائل والعشائر، وجمعيات رجال الأعمال) أو باعتبارها عناصر في مرحلة الصراع، ويلعب أصحاب المصلحة العديد من الأدوار المتعلقة بإعادة الإعمار في مرحلة ما بعد الصراع، إما كعوامل مساعدة، أو

معرقلة للسياسة العامة بحسب معتقدات، ومصالح وتوجهات كل طرف من تلك الأطراف.

وفيما يتعلق بالأطراف الخارجية، لإعادة الإعمار كالدول التي تقدم الدعم الثنائي، وبرامج الأمم المتحدة ووكالاتها، والمنظمات غير الحكومية الدولية، والبنوك والشركات الدولية، فالقاعدة هي المشاركة الدولية الواسعة، للانخراط في إعادة الإعمار بهدف مساعدة المجتمعات في مرحلة ما بعد الصراع. وهذه المشاركة الدولية للأطراف الخارجية تأتي نتيجةً لعاملين رئيسيين:

- ١- مطالب تمويل سياسات إعادة الإعمار التي لا يمكن تلبيتها من جانب السلطات السياسية المحلية التي تفتقر عادة إلى وجود قاعدة إيرادات، لدعم الإنفاق على إعادة الإعمار.
- ٢- الاستثمارات السياسية التي تقوم بها الجهات الفاعلة الدولية، التي تراهن على وقف الصراع.

في الواقع، فإن جزءاً كبيراً من المجتمع الدولي ركّز جهوده على مجالات رئيسة في إصلاح القطاع الأمني. حيث إن الهدف الرئيس لإعادة الإعمار-بالنسبة إلى العديد من الدول المانحة- هو تعزيز قدرات الدولة، وخصوصاً أجهزتها التي تمتلك حق ممارسة القوة، والتي يمكنها الحفاظ على النظام، ومنع العودة إلى الصراع. وقد أدّت مركزية الأمن في إعادة الإعمار إلى جعل العلاقة بين

الأمن، والتنمية مرجعية في كيفية تشجيع الدول المانحة على التنمية من خلال الأمن.

ومع ما يمكن أن تقدمه استراتيجية إعادة الإعمار إلى الدول الخارجة من الصراع، فإن التجربة تدل على أن عمليات التحول من النزاع إلى السلام تظل هشة في مراحلها الأولى، كما تظل مخاطر استئناف العنف مرجحة للغاية. ويرجع ذلك إلى أن الدول الخارجة من النزاعات تتسم بقدرة ضعيفة على جميع الأصعدة، ومؤسسات مدمرة، فضلاً عن الفقر الكامن وراء هذا كله. وعلاوة على ذلك، فإن الاستجابات للأوضاع لفترة ما بعد النزاعات مازالت مفتتة، وغير فعالة إلى حد كبير.

الفرع الثاني

مراحل إعادة الإعمار

إن التخطيط لعملية إعادة الإعمار يعتبر من أكثر المهام حساسية. ويبنى على تحديد مراحل هذه العملية بدقة نجاح أو فشل المشروع برمته. لذا لا بد من الاتفاق على منهجية المرحلة، والشركاء المتوقعين. إضافةً إلى تحديد مصادر التمويل المقبولة، والترويج للاستثمار بشكل فعال.

وفي البدء، لا بد للدولة من التركيز على ثلاث نقاط أساسية:

١- تطوير حزمة تشريعية، لتغطية الجوانب القانونية لمشاريع إعادة الإعمار، وهنا من المقترح تفعيل قانون الشراكة بين القطاع العام والخاص^١ لتطوير وبناء المنشآت والمشروعات العامة الـ PPP Public private partnership .

٢- إحداث بنية تنظيمية مناسبة تتصف بالكفاءة، والقدرة على العمل بعيداً عن البيروقراطية والروتين، والمقترح هنا إنشاء الهيئة الوطنية لإعادة الإعمار، ويكون لهذه الهيئة، لجنة توجيه من الحكومة، وبعض الجهات المانحة أو المشاركة في إعادة الإعمار، مثل ممثلي البنوك المشاركة في عملية الإعمار، ومجلس إدارة تنفيذي يتكون من خبراء، ومختصين من القطاعين العام والخاص، لمتابعة مشاريع البناء والإعمار، بالتعاون مع هيئة التخطيط والتعاون الدولي، وهيئات التخطيط الإقليمية، وبالمشاركة مع المجتمع المحلي لكل منطقة، وتتم الرقابة على الهيئة من قبل لجنة مؤلفة من مجلس الشعب، وبعض الجهات الأخرى مثل الجهاز المركزي للرقابة المالية.

٣- تأسيس صندوق خاص بإعادة الإعمار ، تكون مهامه متركزة على إعادة تأهيل البيوت، والمناطق المتضررة جراء العمليات العسكرية، أما موارده التمويلية فتكون من الإعانات،

^١ القانون رقم ٥ للعام ٢٠١٦.

أو المنح الدولية، بالإضافة إلى حصيلة المساهمة الوطنية لإعادة الإعمار، وهي بنسبة (١٠%)^١ من الضرائب والرسوم.

برغم التحديات فإن تأمين التمويل، هو العملية الأساسية لإعادة الإعمار، سواء من خلال الاعتماد على المصادر المحلية، أو اللجوء إلى المصادر الخارجية، ولكل منها إيجابياتها وسلبياتها، وعادة ما تسلك الدول أحد طريقين، أو تزوج بينهما:

١- المصادر الخارجية: اللجوء إلى الاقتراض من الدول والمؤسسات المالية الصديقة، بالرغم من إيجابيات توفر السيولة التي تساعد على السرعة في إنجاز الأعمال، وهناك مساوئ تتعلق برفع نسبة الدين الخارجي إلى الناتج المحلي الإجمالي، وإضافة عبء مالي كبير على الموازنة العامة للدولة، مما يعيق التنمية فيها لعقود قادمة، أما مساوئ الاقتراض من المؤسسات المالية الدولية، مثل البنك الدولي أو صندوق النقد الدولي، غالباً ما تفرض هذه المؤسسات على الدول المقترضة شروطاً اقتصادية صعبة، وتنازلات سياسية تمس بالسيادة، وتضع البلاد رهينة لهذه المؤسسات لمدة طويلة.

^١ القانون رقم (٤٦) للعام ٢٠١٧

٢- المصادر الداخلية : الاعتماد على الموارد المحلية لتأمين الأموال، يحتاج لطرق فعالة، لتعبئة مدخرات السوريين في داخل وخارج سورية، وإعادة هيكلة الإيرادات العامة، ولا سيما النظام الضريبي، وترشيد الدعم، ومحاربة التهرب الضريبي، وفرض نوع من الرسوم الخاصة بعملية الإعمار، إضافة إلى خصخصة بعض الأصول التي لم تعد منتجة، بل أصبحت عبئاً على الموازنة العامة ، ومثل هذه الإجراءات تحتاج إلى وقت طويل، وكفاءة عالية، وإجراء دراسات للإيرادات المعروفة، أو المحتملة التي يمكن خلقها وتعبئتها، دون أن تؤثر في معيشة المواطنين بشكل كبير.

يجب أن تولد الحلول المكتملة لتأمين الموارد اللازمة لمرحلة إعادة الإعمار من المصادر الداخلية قدر الإمكان، ولا بدّ من تطوير حزمة من الحلول الخلاقة والإجراءات أهمها:

أ- تأسيس شركات مساهمة سورية كبرى، يكون كل مساهمها أو معظمهم من السوريين، وتعطى هذه الشركات الأولوية في مشاريع إعادة الإعمار، بالإضافة إلى المزايا التحفيزية الأخرى.

ب- لا بدّ من طرح أصول عقارية تملكها الدولة، لاستثمارها لفترات طويلة، في مجالات مختلفة، من قبل

مستثمرين سوريين بطرق المزايدات القانونية المتبعة، ولكن بآليات أكثر كفاءة.

ج- اتخاذ القرارات المناسبة والسريعة من قبل الحكومة، بما يحقق مصلحة سورية، لإجراء عقود مع شركات عالمية في مجال الصناعات الاستخراجية، ولا سيما بما يتعلق بالمكتشفات الجديدة في مجال النفط والغاز، مقابل السواحل السورية في البحر الأبيض المتوسط، هذا سيشكل رافداً مهماً لتلبية الاحتياجات التمويلية في البلد.

المطلب الثاني

أولويات عملية إعادة الإعمار والتحديات التي تواجهها

إن الحرب وإن طال أمدها لا بدّ أن تضع أوزارها، لتبدأ بعدها مرحلة جديدة من تاريخ البلاد عنوانها (إعمار ما دمرته الحرب) إلا أنه من المستحيل عملياً البدء بعملية إعادة الإعمار على كافة الأصعدة بنفس الزخم، وهنا لا بدّ من ترتيب الأولويات ضمن كل مجال، كي تكون العملية مدروسة ضمن تخطيط سليم ومنظم.

ومن المؤكد أن المضي قدماً في تحقيق التنمية وإعادة الإعمار، مرهون في شكل كامل بحلول الأمان، وإنجاز توافق وطني حول عملية إعادة البناء وآليات ومصادر التمويل، ومعالجة الاختلالات المتراكمة في الاقتصاد السوري^١.

^١ لمياء عاصي، أولويات التنمية وإعادة الإعمار في سورية، تاريخ النشر ٧-٧-٢٠١٣

الفرع الأول

أولويات إعادة الإعمار

يمثل التخطيط المنظم لتحديد أولويات إعادة الإعمار، وترجمتها إلى عمل مشترك يستند إلى خطط مفصلة أحد أبرز المهام في سبيل تحقيق الإصلاح المطلوب.

ويمكن تحديد الأولويات بالرجوع إلى الرؤية، والأهداف المرسومة لمرحلة ما بعد النزاع. كما يحتاج التخطيط في هذه المرحلة أيضاً إلى صياغة استراتيجيات، ومقترحات لإعادة بناء البنية المؤسساتية، والقانونية والاقتصادية.

هذا وتتطلب الأولويات المتضاربة تقييماً دقيقاً وفقاً للاحتياجات والظروف المحلية، وفيما يلي الأولويات حسب كل مجال مما سبق.

أولاً: الأولويات القانونية:

تحتاج مرحلة إعادة الإعمار إلى تهيئة البيئة القانونية، والتشريعية الداعمة لانطلاقها بشكل منظم وملزم، هذا ويعتبر العمل بشكل أساسي على صياغة سياسات، وقوانين إعادة الإعمار من أهم هذه الأولويات.

خلال الأزمة صدرت مجموعة من القوانين والمراسيم التشريعية تمهد لعملية إعادة إعمار بشكل خجول، حيث صدر

المرسوم التشريعي رقم ٦٦ لعام ٢٠١٢ القاضي بإحداث منطقتين تنظيميتين في محافظة دمشق، والقانون رقم ٢٣ لعام ٢٠١٥ الخاص بتنفيذ التخطيط، وعمران المدن، والقانون رقم ٣ لعام ٢٠١٨، ويعنى بمسألة إزالة الأنقاض، والمباني المتضررة في أصقاع سورية. إضافة للقانون رقم ١٠ لسنة ٢٠١٨، والذي يجيز لمدن، وبلدات في أنحاء سورية كلها بتخصيص مناطق تقع ضمن حدودها الإدارية للتنمية، أو إعادة الإعمار، وإنشاء شركات تطوير عقاري تُشرف على تصميم مثل هذه المشاريع، وتنفيذها.

لكن المطلوب في هذه المرحلة أكثر من مجرد مجموعة من القوانين المتناثرة غير المترابطة، خصوصية المرحلة تتطلب وجود تشريع متكامل خاص بعملية إعادة الإعمار من الألف إلى الياء.

لابدّ في البداية عند تقديم مقترح مشروع قانون إعادة الإعمار النص فيه على إلغاء القوانين، أو نصوص المواد القانونية التي وردت بأي قانون آخر، والتي تتطرق بشكل أو بآخر لتقنين ما يدخل في تنظيم وتخطيط، أو تنفيذ عملية إعادة الإعمار، والتي جاءت غير مكتملة، وفي بعض الأحيان مجحفة بحقوق المواطنين، والدولة السورية.

يجب أن تتولى عملية التحضير لصياغة مشروع القانون لجنة قانونية وفنية من نخب المجتمع السوري، وذوي الاختصاص يراعى فيها خبرات أعضائها في هذا المجال. ومن الثابت، لزوم ترأس اللجنة من قبل أساتذة القانون. كما يجب أن تضم بين أعضائها طيف واسع من الحقوقيين والاقتصاديين، ورجال المال والأعمال.

على هذه اللجنة عند اتخاذ أي إجراءات، أو الوصول إلى نتائج أن تكون معلنة وغير سرية، حتى لا يلقى بظلال الريبة على نزاهة عملية إعادة الإعمار بأسرها.

من المهم أن يتم - بالتوازي مع عمل اللجنة - إقامة ورش عمل تضم المتخصصين القانونيين، يكون هدف إقامة هذه الورش القانونية الوصول إلى أفضل المقترحات القانونية، التي تخرج إلى النور من خلال المناقشات التي تتم في هذه الورش.

يجب النص في قانون إعادة الإعمار على إنشاء هيئة إعادة الإعمار، وتشكيل أعضائها، وبيان أهدافها، وطريقة عملها، وعدد أعضائها وتبعيتها. تنشأ بموجب هذا القانون هيئة تسمى (هيئة إعادة الإعمار) تعنى بالكشف عن المدن المدمرة والمنكوبة، لإدراجها في المناطق المراد إعادة إعمارها، على أن تتمتع الهيئة بالشخصية الاعتبارية، والذمة المالية المستقلة، ويكون مقرها الرئيس العاصمة دمشق، ويكون لها تلقي البلاغات من أي جهة كانت بخصوص

المناطق المنكوبة ودراساتها والتحري حولها والتصرف فيها وفقاً للتشريعات النافذة، وتبين لائحة القانون الإجراءات المنظمة لذلك. وفي شأن إنشاء هيئة إعادة الإعمار، تتشأ بقرار من رئاسة مجلس الوزراء في كل مدينة يتم إدراجها في قائمة إعادة الإعمار مديرية، أو أكثر لهيئة إعادة الإعمار تتولى دون غيرها إصدار جميع القرارات أو الأوراق الرسمية، أو التعليمات للقائمين على عملية إعادة الإعمار.

ويمكن اقتراح تشكيل هيئة إعادة الإعمار من رئيس مجلس الوزراء، أو من يفوضه كرئيس، وتضم في عضويتها وزارة العدل، و يمثلها معاون لوزير العدل، ووزارة الخارجية و يمثلها مستشار من وزارة الخارجية، و وزارة الداخلية، و يمثلها عضو يتم اختياره من وزارة الداخلية، وعضو من وزارة الأشغال العامة والإسكان، والبنك المركزي، ويمثله النائب الأول لمحافظ البنك المركزي، وعضو من هيئة الاستثمار، وعضو من النيابة العامة وعضو من البرلمان، وعضو من العاملين في المجتمع الأهلي، وعضو من أساتذة الجامعة، وعضو من رجال الأعمال السوريين، ويتم تسمية ممثلي الجهات الأعضاء في الهيئة من قبل رؤساء الجهات التي يتبعونها^١.

^١ فراس حاج معلا، القوانين المتعلقة بإعادة الإعمار في سورية ومشروعيتها، المنتدى القانوني السوري، تاريخ النشر ٢٠١٩/٣/١٨

تكون مهمة هيئة إعادة الإعمار، رسم سياسات إعادة الإعمار عبر تحديد الأهداف النهائية، والوسيلة لإعادة الإعمار، ووسائل تحقيقها، ومصادر التمويل المتاحة الداخلية والخارجية ووضع منظومة قانونية للعقود والمنازعات، وآليات الإشراف، والمتابعة على أن يكون لها هيكلية إدارية متكاملة، ومنسجمة مع نظام معلومات يعمل ما بين المحافظات للمساعدة في ضمان تخطيط، وتنفيذ البرامج، والمشاريع بالتوافق مع نظام اتصالات، ورقابة، وتعاون فعال، مع الأخذ ببرنامج تدريبي متكامل يدرّب العاملين فيها لأداء نشاطات إعادة الإعمار، والاستقرار بدقة، واحترافية، ومهنية بالتنسيق مع الهيئات الأخرى الرئيسية في الدولة، والمعنية بعملية حفظ الاستقرار.

بالإضافة لما سبق، تقوم هيئة إعادة الإعمار، كذلك بوضع خطة شاملة لإعادة الإعمار على المستوى الوطني تكون مرنة وواقعية، وتضمن الاستدامة، ودمج الخطط التطويرية لإعادة الحياة إلى طبيعتها، وإعادة تأهيل القدرات الوطنية وبنائها.

تمارس هيئة إعادة الإعمار مهامها، واختصاصاتها باستقلالية وحيادية تامة، ودون تدخل من أي سلطة أخرى، ولها حق تشكيل لجان فرعية من بين أعضائها، أو من خارجها لمساعدتها في تنفيذ مهامها وفقاً للوائح المنظمة لذلك، ويكون للهيئة أمانة عامة للقيام بالأعمال المالية والإدارية اللازمة، ويتم تشكيلها، وتحدد مهامها، واختصاصاتها طبقاً لللائحة التنظيمية للهيئة، وتحدد اللائحة نظام عمل الهيئة

واجتماعاتها، واتخاذ قراراتها، والهيئة أن تدعو من تراه من ذوي الخبرة، والاختصاص لحضور اجتماعاتها دون أن يكون له صوت معدود، فيما تتخذه الهيئة من قرارات.

ويكون للهيئة موازنة مستقلة، ويتم التصرف بها وفقاً للقوانين واللوائح والقرارات المنظمة لذلك، وكذلك في سبيل تنفيذ مهامها الحق في الاطلاع على الملفات، والأوراق وأية بيانات موجودة لدى الأجهزة القضائية والرقابية والتنفيذية والبنوك، وأية جهة أخرى داخل الجمهورية مهما كانت درجة سريتها.

هذا وتلتزم كافة مؤسسات الدولة، وشخصياتها الاعتبارية بتقديم كافة التسهيلات، والعون للهيئة في تحقيق أهدافها، وتقديم المعلومات، والمستندات التي تطلبها الهيئة واللائمة لتنفيذ مهامها، وممارسة اختصاصاتها، وبما يمكنها من تحقيق أهدافها، والأغراض التي أنشئت من أجلها^١.

^١ فراس حاج معلا، القوانين المتعلقة بإعادة الإعمار في سورية ومشروعيتها، مرجع سابق.

ثانياً: أولويات التخطيط

التخطيط السليم يوفر على صانعي القرار الجهود، والكلفة المرتفعة لعملية إعادة الإعمار. وفي عملية التخطيط هنالك أيضاً مجموعة أولويات يمكن لحظها فيما يأتي، انطلاقاً من التخطيط قريب المدى وصولاً للخطط الاستراتيجية طويلة المدى.

يعتبر مشروع إعداد دليل تفصيلي لعملية إعادة الإعمار، الخطوة الأولى والأساسية في مسيرة التخطيط المدروس لعملية إعادة الإعمار. من المطلوب أن يتضمن كل من الرؤية والغاية، والركائز الأساسية، والأهداف المرحلية وصولاً للأهداف الاستراتيجية.

ويكون لهذا الدليل إصدار تجريبي، يليه إصدارات في كل مرحلة من مراحل العمل تتضمن التعديلات، والإضافات المطلوبة، والتي ستظهر تبعاً لسير العمل. ومنها مثلاً في البداية: آلية تحديد المناطق ذات الأولوية في إعادة الإعمار، وأنماط إعادة الإعمار المناسبة وإرشاداتها. تليها تحديد

المناطق التي يمنع فيها التدخل، حتى يتم البدء في مشاريع الحفظ، أو إعادة التطوير المناسبة^١.

وعلى مسار موازٍ لما سبق يعد العمل على إنشاء وتمكين مكتب ارتباط بمتابعة وكالة مخصصة للتنسيق وإعادة الإعمار نشاطاً رديفاً لإعداد الدليل. حيث تعتبر هذه الوكالة بمثابة الذراع التنفيذي الذي يعمل على تفريغ خطط الدليل ضمن مشاريع على أرض الواقع، تحت إشراف هيئة إعادة الإعمار المقترحة، وضمن توجيهاتها، ورؤيتها العملية بأكملها.

ثالثاً: الأولويات المؤسسية

من يعتقد أن إعادة الإعمار، هي عملية من طرف واحد، ويكفي تنظيمها بقوانين وخطط، يكون قد أغفل الجانب الأهم من هذه العملية، وهو المشاركة، ومؤسسات إعادة الإعمار على الأرض - والمقصود هنا لا يقتصر على المفهوم التقليدي للمؤسسات الحكومية - لذا يبرز هذا النوع

^١ يحيى الرحيبي، أولويات إعادة الإعمار، معهد الآثار الألماني، مقال منشور على شبكة الإنترنت على الموقع:

<https://www.recover-urban-heritage.org/priority-reconstruction-areas/?lang=ar>

من الأولويات في سياق تحديد أولويات إعادة الإعمار من خلال ما يلي^١:

- تحديد الاحتياجات التنظيمية للمجتمعات المقيمة، والمنظمات غير الحكومية والجمعيات المحلية، وقدرة هؤلاء على توحيد وبلورة هذه الاحتياجات بشكل جماعي، أو من خلال ممثلين مختارين.
- حصر وتنظيم الموارد الأساسية المتاحة من الحكومة، والمانحين، والمجتمع المحلي، وفرصة تخصيصها للأنشطة ذات الأولوية.
- تقييم القدرة المؤسسية المحلية على دعم وتنفيذ الرؤية، وأهدافها وإجراءاتها، والوقوف على التحديات التي تعرقل العملية، وصولاً لوضع الحلول انطلاقاً من الموارد، والإمكانيات المتاحة.
- إطلاق حملة جماهيرية لنشر ثقافة إعادة الإعمار بين الجميع، تقوم على التدريب للموظفين والمتطوعين بمساعدة المنظمات الدولية، والجهات المانحة ذات الخبرة.

^١ يحيى الرحبي، أولويات إعادة الإعمار، مقال منشور على الإنترنت، مرجع سابق.

- إنشاء آليات، ومنصات لإشراك المجتمعات المحلية، والسكان الغائبين (النازحين) في عملية إعادة الإعمار على المستوى الوطني بكافة مراحلها.
- تنسيق وجدولة عملية التواصل مع المانحين، والمستثمرين.
- وضع وتنفيذ الآليات القانونية الخاصة اللازمة للتعامل مع حالات الطوارئ، بما يضمن استمرار سير العملية من خلال ما يشبه غرفة العمليات، والتحكم التي تعمل على تذليل أي صعوبات إدارية، أو لوجستية تعترض العمل.

رابعاً: أولويات البقاء المادي

بعد تهيئة البيئة القانونية والتشريعية للانطلاق بعملية إعادة الإعمار، تتجه الأنظار إلى الأرض للبدء بالعمل الفعلي بإعادة إعمار ما هدمته الحرب. إلا أن خيارات البدء كثيرة جداً، وقد تصيبنا بالحيرة فيما لو اخترنا البدء بكافة الأعمال دفعة واحدة. مما يقود إلى فشل محقق يليه عجز عن تحقيق الأهداف المرسومة لعملية إعادة الإعمار.

لما سبق كان لا بد من تحديد أولويات العمل ضمن ما يسمى البقاء المادي، والذي يمهد لإيجاد بنية تحتية ثابتة

مستقرة ومتكاملة تستوعب كافة الجهود، والأعمال اللاحقة وهي^١:

- الشروع في إزالة الحطام، وإعادة فتح شبكة الطرق، إصلاح البنية التحتية، وخصوصاً قطاع الماء والكهرباء والصرف الصحي والهاتف.
- إعادة الحياة لمؤسسات الدولة، وقيامها بمهامها بطاقاتها الكاملة، كالمدارس والمستشفيات والمصارف.
- تقديم المساعدة في الإصلاح الطارئ للمنازل القابلة للسكن.
- تقديم المساعدة في الإصلاح الطارئ للأسواق الرئيسية.
- الشروع في تثبيت الهياكل التاريخية المعرضة للخطر، وإنقاذ المواد القيّمة.

خامساً: الأولويات الاجتماعية:

بعد إنجاز أولويات البقاء المادي يصبح الوضع اللوجستي مهيباً للبدء بإعادة العنصر البشري، وبناء النسيج الاجتماعي، والذي يتطلب كأولوية ما يأتي:

- وضع الخطط اللازمة لمخاطبة اللاجئين في الخارج، والنازحين في الداخل بالتعاون مع الجهات الفاعلة والمؤثرة خارجاً

^١ يحيى الرحبي، أولويات إعادة الإعمار، مقال منشور على الإنترنت، مرجع سابق.

وداخلاً، ودعوتهم للعودة بعد تهيئة التشريعات المطلوبة لتيسير عودتهم، ومنها ما تم فعلاً سواء لجهة إصدار مراسيم العفو العام التي تضمن عودة آمنة للجميع.

- وضع طرق وإجراءات لاستقبال العائدين، وتيسير استقرارهم في مدنها وبلداتهم، ودعم السكان المحتاجين بالمواد الأساسية اليومية اللازمة.
- تنظيم المجتمعات المحلية للتصرف بشكل جماعي، وتحمل مسؤولية إعادة الإعمار، وتشجيع الجهود التطوعية، والمبادرات المجتمعية.
- تدريب المتطوعين، وتوفير فرص العمل في إعادة الإعمار.
- تنظيم جهود الدعم المجتمعي من خلال عقد الجلسات المركزة لكلا الجنسين ضمن كل حي لعرض آرائهم، وهمومهم، ومقترحاتهم لعملية إعادة الإعمار.
- تفعيل جلسات الدعم القانوني التي تستهدف كل الفئات العمرية للتنوعية بحقوقهم، وواجباتهم، ودوره في عملية إعادة الإعمار.

سادساً: الأولويات الاقتصادية

في المجال الاقتصادي، لا بدّ من تبني سياسات، واتخاذ إجراءات تهدف لإحداث تغيير في حالة الناتج المحلي الإجمالي من الانكماش إلى النمو الإيجابي، مما يؤثر في امتصاص البطالة جزئياً، وهذا يستلزم بالضرورة إعادة تركيب

وإصلاح وتشغيل المعامل في المدن الصناعية وغيرها، بعد إعادة الأمن والهدوء إليها، بالإضافة إلى تطوير واعتماد سياسات أخرى تتعلق بتأمين المواد الأولية، وحوامل الطاقة للصناعيين، هذه السياسات ستصطدم بمعوقات شتى أهمها، المصاعب التمويلية، وستخلق ضغوطاً على المصارف لسببين: أولهما، نتيجة لازدياد الطلب على السيولة عموماً، وأما الثاني، فهو التغيرات الكبيرة في سعر صرف الليرة، والذي يعيق منطقياً عمل المصارف^١.

من خلال ما سبق تظهر أهمية ترتيب الأولويات، ومن المستحسن في البداية حصر الأعمال بأنشطة التنشيط الأولية والمقصود بها الأنشطة الأساسية التي تضمن سير المرافق العامة بالحد الأدنى، ولكن بشكل مستقر وتأجيل الحفظ الشامل، والأنشطة الكمالية حتى وقت لاحق.

ومن المؤكد أن الأولوية الأولى تبقى لضمان العودة الآمنة، والمستدامة للأسر المهجرة إلى بيوتها بعد ترميمها، وإعادة الخدمات الأساسية إلى مناطقها، وكذلك إعادة تأهيل، وتشيد البنى التحتية، التي استهدفت في شكل مباشر وكثيف من قبل المجموعات الإرهابية المسلحة، وخصوصاً مؤسسات

^١ لمياء عاصي، أولويات التنمية وإعادة الإعمار في سورية، مرجع سابق.

الدولة والمدارس والمستشفيات التي تعتبر الأساس في استقرار،
وحياة المجتمعات.

الفرع الثاني

تحديات إعادة الإعمار

يمكن القول إن استراتيجية إعادة الإعمار ليست سهلة،
ولا يمكن تصورها كما هي في الخطط وعلى الورق، بل تواجه هذه
الاستراتيجية مجموعة كبيرة من التحديات التي ربما عطلتها تماماً في
بعض الدول، أو عرقلتها وحدت من فعاليتها في دول أخرى.

من المتوقع أن يتم مواجهة الكثير من التحديات التي
لا يمكن اعتبارها بسيطة الحلول والنتائج، خصوصاً أن سورية
عانت قبل الأزمة مشاكل اقتصادية مختلفة، شكلت عوائق
جدية تجاه التنمية الشاملة.

ولعل الواقع الأصعب الذي خلفته الأزمة، وما يزال،
هو الانخفاض الكبير في موارد الموازنة العامة من جهة،
وتعاظم المسؤوليات الملقاة على عاتق الدولة من جهة أخرى،
وأهمها تأمين احتياجات الأسر السورية من السلع، والمواد
الرئيسية، وحوامل الطاقة، والكهرباء والمياه وغيرها، إضافة إلى
تقديم خدمات التعليم والصحة، وتوفير فرص عمل للشباب،

وإيجاد دور إيواء للأسر المهجرة، وتأمين الغذاء، والكساء، والمتطلبات الضرورية لها.

إضافةً إلى التكاليف الكبيرة للعمليات العسكرية التي يقوم بها الجيش، والقوات المسلحة لإعادة الأمان للبلد، في ظروف كهذه، لابدّ من إعادة مناقشة الأولويات في مجالات التنمية المختلفة، وكيفية ترتيبها بالتوازي مع متطلبات مرحلة إعادة الإعمار في ظل الإمكانيات المتاحة.

إن التحديات التي تواجه عملية إعادة الإعمار عديدة، يمكن عرض أبرزها وأكثرها تأثيراً فيما يأتي:

١- **ضخامة الموارد المالية المطلوب تخصيصها لإعادة الإعمار:** وهي تتناسب طردياً مع الدمار الحاصل في البنية التحتية لغالبية دول الصراعات في المنطقة العربية. حيث قدرت اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا "الاسكوا" التابعة للأمم المتحدة، تكلفة إعادة إعمار البنية التحتية في سورية بأكثر من ٣٨٨ مليار دولار. وجاءت تقديرات اللجنة الأممية خلال اجتماع عقده في بيروت بحضور ما يزيد على ٥٠ خبيراً سورياً ودولياً، ضمن برنامج الأجندة الوطنية لمستقبل سورية الذي يعمل تحت مظلة "الاسكوا"^١

^١ سياسات إعادة الإعمار في مرحلة ما بعد الاتفاق السياسي في سورية، تقرير صادر عن لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا -أسكوا- (ESCUA)، ٧ آب ٢٠١٨،

٢- آليات تمويل استراتيجية إعادة الإعمار: إن إعادة الإعمار ليس استراتيجية وتصور فقط، بل هي سياسات وبرامج ومشروعات، وهي بحاجة إلى أموال طائلة، ولأن الدول الخارجة من الصراع لا تتوفر لديها الأموال، ولا يمكن تنفيذ سياسات إعادة الإعمار من خلال الاعتماد على الإيرادات المحلية أو الاحتياطات الموجودة لدى تلك الدول فحسب، فإنها مضطرة للاعتماد على الدعم الخارجي، ومشكلة الدعم الخارجي هو دعم متداخل، ولا يأتي عن طريق واحد، فقد يكون هذا الدعم مباشراً من خلال المساعدات، أو دعم المنظمات غير الحكومية العاملة في البلاد، أو من خلال آليات التمويل المجمعّة، مثل الصناديق التي تديرها الأمم المتحدة، والتمويل الموجه إلى المنظمات غير الحكومية الوطنية، كما يمكن أن يتم التمويل عبر الاستثمارات وغيرها، الأمر الذي يربك عملية إعادة الإعمار والبناء، ويقلل من فاعليتها.

٣- ربط التمويل بالقرارات السياسية: وهذا ينطبق على سياسات المنظمات، والحكومات المانحة، والحكومة الوطنية. حيث تؤكد التجارب السابقة بأن التمويل الخارجي يأتي دوماً ضمن حزمة متكاملة تتضمن شروطاً وقيوداً أشبه بالصفقة التي لا تتجزأ، وغالباً ما تتضمن شروطاً مجحفة بحق الدول طالبة التمويل.

٤- **تحديد الجهات المنفذة:** بسبب هذا التحدي المتمثل في كيفية توجيه الموارد إلى وكلاء إعادة الإعمار. فهناك طيف واسع من وكلاء القطاعين العام والخاص القادرين على تنفيذ سياسات إعادة الإعمار، تمتد من مؤسسات القطاع العام إلى منظومة المنظمات غير الحكومية. وبالتالي، تمثل كيفية توجيه الدعم المالي لوكلاء إعادة الإعمار مشكلة بالنسبة إلى أي برنامج، لإعادة الإعمار بداية من خلال التشريعات الناظمة والتي تحدد الأفضلية والأولوية، وصولاً إلى مراعاة التنافسية العادلة بين كافة وكلاء إعادة الإعمار.

٥- **ضمان عدم حصول النزاع:** يكمن هذا التحدي في ضمان ألا يؤدي التمويل إلى إدامة الصراعات. ففي حالة الصومال، يقول كين مينخوس: إن الجهات الفاعلة الدولية أسهمت فعلاً في إدامة الصراع في الصومال، من خلال انتهاج سياسات تتجاهل الحقائق على الأرض، وتعزز السلطة السياسية للجماعات التي ساهمت في القتال، ويمكن أن يقال هذا أيضاً عن إعادة إعمار العراق بعد عام ٢٠٠٣^١.

٦- **تزامن عمليات إعادة إعمار الدول المنهارة:** وتعد هذه إشكالية رئيسية تواجه الدول التي مرت بأزمات وحروب ممتدة، تجاوزت تسع سنوات متواصلة في بعض الأحيان كما هو الحال في سورية، حيث يتطلع

^١ تحديثات إعادة الإعمار في بؤر الصراعات العربية، مركز المستقبل للأبحاث والدراسات المتقدمة، الإمارات، أبو ظبي، ٢٠١٧، مقال منشور على الموقع الإلكتروني: <http://futureuae.com/ar-AE/Mainpage/Item/3266/> تاريخ الزيارة ١٢-

المانحون الدوليون والإقليميون، لإعادة إعمار سورية والعراق واليمن وليبيا في توقيتات متزامنة، وهو ما يلقي بأعباء مضاعفة على الموازنات المالية المخصصة لعمليات إعادة الإعمار.

٧- الإجراءات الاقتصادية القسرية أحادية الجانب والحصار الدولي وتسييس مساهمات الجهات المانحة الدولية: تتمثل إحدى التحديات الرئيسية التي تواجه استعادة الدول عافيتها في بؤر الصراعات العربية، في ربط بعض الجهات المانحة الدولية المساهمة في إعادة بناء أو إعمار تلك المناطق بشروط إجراء تغيير في هياكل النظم السياسية القائمة. وفي الوضع السوري يبرز التحدي الأبرز في كيفية تجاوز الإجراءات الاقتصادية أحادية الجانب والعقوبات الظالمة، والحصار المفروض على مختلف جوانب الحياة الاقتصادية والمالية في سورية.

ونظراً لاشتراط بعض دول الاتحاد الأوروبي التدخل في تحديد المسار الانتقالي السوري، وربطه بالمساهمة في إعادة الإعمار، يسود اتجاه داخل الحكومة السورية بضرورة الاعتماد على الذات والحلفاء فحسب لتجنب هذا التحدي.

٨- انتشار القنوت غير المشروعة في عمليات إعادة الإعمار: هناك إشكاليات أخرى قد تعوق عمليات إعادة إعمار الدول المنهارة، وتتعلق بالخوف من انتشار الفساد، من خلال إبرام بعض العقود بالتراضي، وليس عبر مناقصات.

٩- تضخم المؤسسات البيروقراطية المنخرطة في إعادة الإعمار: والذي يتوازى مع تداخل السلطات، والجهات المشرفة عليها وتضاربها، إذ تتطلب خطة إعادة الإعمار ممثلين عن جميع الوزارات والمجالس المحلية، وأعضاء مجلس النواب. ولا يمكن تجاوز هذا التحدي إلا من خلال إحداث الهيئة الوطنية لإعادة الإعمار، وتركيز كافة الصلاحيات المرتبطة بهذه العملية في يدها.

المبحث الثاني

واقع عملية إعادة الإعمار في سورية وتكلفة الفرصة البديلة

يُعتبر تحديد نقطة البدء بناءً على معطيات الواقع محل الدراسة قبل الأزمة وخلالها، ومن ثم حساب تكلفة الفرصة الضائعة أساساً يمكننا من الوصول إلى صياغة استراتيجية إعادة إعمار ملائمة، وتطبيق سياسات خاصة وجديدة على كافة الأصعدة للنهوض من جديد، والتخلص من الآثار التي نتجت عن هذه الأزمة، والاستفادة من التجربة، لتلافي الأخطاء السابقة والتي ساهمت في جزء منها في توليد الأزمة، أو عرقلت على أقل تقدير الوصول إلى حلول ناجعة بأقل كلفة ممكنة. وهذا ما سيتم تناوله في المطلبين الآتيين.

المطلب الأول

تقييم الواقع السوري وتقديرات إعادة الإعمار

يُقدّم هذا المطلب منظوراً شاملاً للواقع الحالي، ومؤشرات التنمية العامة في سورية إبان الأزمة وخلالها. إضافة لبيان تقديرات لتكاليف الأزمة، وتقدير الأضرار التي لحقت بالبنية التحتية، ورأس المال المادي (استناداً إلى تقييمات الأمم المتحدة، والبنك الدولي للأضرار والاحتياجات).

يقدّم هذا التجميع للأضرار الناتجة عن الحرب خلفية عامة، لتوضيح استراتيجيات إعادة الإعمار بعد انتهاء الصراعات. فعوضاً عن تقديم رقم واحد للتمويل المطلوب، سيتم التركيز على المجالات ذات الأولوية لإعادة الإعمار، والأدوات وبعض المبادئ، لاستراتيجية إعادة الإعمار، وتعد هذه المبادئ مهمة لأن الحاجة هنا ليست فقط لإعادة إعمار البنى التحتية، بل تتعدها لإعمار البنى الفوقية.

الفرع الأول

الوضع في سورية قبل الأزمة وخلالها

تتسم سورية بخصائص الاقتصاد القائم على النفط، وإن كان إجمالي ناتجها المحلي أصغر من معظم البلدان المنتجة للنفط في المنطقة. وعلى مدار أربعة عقود قبل عام ٢٠١١، اعتمد الاقتصاد على النفط الذي يشكل أكثر من ٥٠% من الصادرات و ٣٥% من الإيرادات الحكومية^١.

باستخدام الجزء الأعظم من ثروتها النفطية، أولت الحكومة السورية اهتماماً جاداً بتقديم الدعم الواسع للمواطنين، تجلّى بإتاحة الوظائف بالقطاع العام، وتأمين كل من الرعاية الصحية، والتعليم بالمجان للمواطنين. وأدت فترات ارتفاع الإيرادات النفطية إلى زيادات في الدخل، وتوسع في الوظائف بالقطاع العام، والاستثمار في البنية التحتية، وتحسّن في المستويات المعيشية بالإضافة إلى تحقيق تقدّم في خدمات الرعاية الصحية والتعليم.

^{1 1} Shanta Devarjane, Laila Motaky, **The Economics of Post- Conflict Reconstruction in Middle East and North Africa**. "Middle East and North Africa Economic Monitor (April)", World Bank, Washington, DC. 2017, P 12.

كما كان النمو الاقتصادي قوياً خلال هذه الفترة، حيث بلغ معدله في المتوسط حوالي ٥,٦% مع تحقيق معدلات نمو تزيد على ٩%. تضاعف نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي إلى ٢٨٠٦ دولار في الفترة بين عامي ٢٠٠٠ و٢٠٠٨، وهو أقل من البلدان الأخرى المصدرة للنفط باستثناء اليمن، لكنه مماثل لنظيره في المغرب ومصر^١.

صاحب هذا النمو المرتفع حدوث استقرار في الوضع المالي، وانخفاض الدين (حوالي ٢٠% من إجمالي الناتج المحلي) ووصول احتياطات النقد الأجنبي إلى مستويات معقولة. وتم احتواء العجز في الموازنة العامة عند نحو ٤% من إجمالي الناتج المحلي لسنوات قبل عام ٢٠١٠. وتزايدت تدفقات التحويلات حيث بلغت ملياري دولار في عام ٢٠١٠ مقابل ١٣٥ مليون دولار في عام ٢٠٠٢^٢.

اليوم وبعد ما يقارب عشر سنوات على الأزمة في البلاد، وما تحقق على الأرض من انتصارات عظيمة، وعودة أغلب المناطق لسيطرة الدولة السورية، بدأ المتابعون الحديث عن مرحلة إعادة البناء، وتعافي الاقتصاد، والانتقال إلى مرحلة إعادة الاعمار، بعد أن شهدت

1 , 2 Shanta Devarjane, Laila Motaky, opcit, PP12-13

البلاد أكبر أزمة في تاريخها الحديث، ما قد يعني دوران عجلة إعادة الإعمار، وبناء الاقتصاد المحلي.

مقارنة بالمشهد العام قبل بدء الحرب في سورية عام ٢٠١١ كان الاقتصاد السوري يعتبر الاقتصاد العربي الوحيد المكتفي ذاتياً في معظم احتياجاته، كما كانت الصناعات السورية تفوق حجم الصناعات في معظم دول المنطقة، وكانت الصادرات السورية تصل إلى كل دول المنطقة والعالم، إلا أن هذه الميزات لم تعد كما كانت بعد الحرب التي بدأت في شهر آذار من عام ٢٠١١، والتي نتج عنها هجرة وإغلاق جزء كبير من المصانع، سيما في المناطق التي شهدت المواجهات العسكرية.

لقد كانت آثار الازمة السورية مدمرة على الاقتصاد، فقد بدلت سنوات الحرب معالم الاقتصاد السوري، وإحالته إلى اقتصاد مدمر ومنهك تماماً، وانهارت معظم القطاعات الاقتصادية، والإنتاج الاقتصادي، وفرّ المستثمرون، ورؤوس الأموال من البلاد، وتراجع الناتج المحلي الإجمالي من (٦١,١) مليار دولار في العام ٢٠١٠ إلى (١٧,١) مليار دولار في العام ٢٠١٧.^١

شهدت البلاد أزمات متلاحقة لا حصر لها، وتعد أزمة الوقود الخانقة التي استمرت منذ منتصف تشرين الأول ٢٠١٨ حتى أيار

^١ جوزيف ضاهر، مفارقة إعادة إعمار سورية، مركز كارينغي للشرق الأوسط ٢٠١٩، تاريخ الزيارة ٢٨-١١-٢٠١٩، على الرابط الآتي:

٢٠١٩ من أشد الأزمات، حيث زادت من معاناة المواطنين والتجار وسببت ارتفاع تكلفة شحن البضائع بنسبة ٥٠% عما كانت عليه قبل الحرب.

بقراءة سريعة لإنتاج سورية من النفط نلاحظ تراجع الإنتاج النفطي الداخلي من ٣٨٥/ ألف برميل يومياً قبل الحرب إلى ٢٤/ ألف برميل حالياً، بفعل الأعمال الإجرامية والتخريب والعقوبات والحصار، علماً أننا نحتاج محلياً يومياً إلى ١٣٦/ ألف برميل أي إن إنتاجنا الداخلي يغطي ١٨%، وهذه الفجوة التسويقية، والمتمثلة في أننا بحاجة يومية إلى (٤,٥/ ملايين ليتر بنزين - ٦ ملايين ليتر مازوت - ٧٠٠٠ طن فيول - ١٢٠٠ طن من الغاز) وقيمة هذه الفاتورة يومياً ٨/ ملايين دولار، وشهرياً ٢٤٠/ مليون دولار وسنوياً حوالي ٣٠٠٠/ مليون دولار سنوياً. وترافق هذا مع سيطرة بعض القوى السورية بشكل غير مشروع، وغير مبرر، وغير وطني على بعض الآبار، وتوقف توريدات النفط الإيراني، والخط الائتماني الإيراني منذ تاريخ ١٥/١٠/٢٠١٨ نتيجة العقوبات الأمريكية على طهران^١. الأمر الذي سبب عجزاً في تأمين المشتقات وخلق أزمات متكررة انعكس أثرها سلباً على النقل وأسعار السلع والخدمات بشكل عام.

خلال الأزمة السورية ارتفعت معدلات التضخم، سيما أسعار المواد الغذائية إلى أكثر من ٣٠٠% لبعض السلع مثل: الزيت

^١ د. حيان السلطان، الحرب الاقتصادية - الأسباب والحلول، مجلة وموقع حرمون، تاريخ

النباتي، والسمن النباتي وصولاً إلى ٤٠٠٠% في سلع أخرى مثل: البيض والدجاج، ورافق هذا الواقع لجوء الحكومة السورية للسحب من الاحتياطات النقدية ليتراجع الاحتياطي من العملات الأجنبية، والذي تم تجميعه خلال فترة الوفرة النفطية القصيرة في التسعينيات.

كما بلغ العجز في الموازنة مستويات قياسية خلال الأزمة، حيث وصل في عام ٢٠١٣ إلى ٥٤% لموازنة قدرها ١٣٨٣ مليار ليرة سورية^١، ليعود في عام ٢٠١٩ إلى ٢٤% لموازنة قدرها ٣٨٨٢ مليار ليرة سورية^٢، ويعزى العجز الكبير في الموازنة للحرب والأزمة التي تعرضت لها سورية، والتي أثرت سلباً في نواحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية، حيث انخفضت موارد الموازنة نتيجة تقلص عائدات الضرائب بسبب خسائر الشركات العامة والخاصة، تزامناً مع تراجع إيرادات الخزينة الأخرى، وأهمها إيرادات النفط والسياحة. إضافة لاستمرار الدولة في تلبية متطلبات الصمود، والإنفاق

^١ د. عصام سليمان، انعكاس الأزمة على أرقام العجز في الموازنة العامة في سورية، مجلة جامعة تشرين، المجلد ٤٠، العدد ٤، ٢٠١٨، ص ٧٤.

^٢ تفاقم عجز الموازنة يعكس قوة الحكومة، مقال منشور على موقع روسيا اليوم بناء على تصريحات وزير المالية السوري د. مأمون حمدان على الرابط :

<https://arabic.rt.com/business/983030->

وفي تقديم كافة الخدمات والدعم للسلع الأساسية رغم الحرب والحصار الظالم الذي نتعرض له.

بلغ الناتج المحلي الإجمالي وفق بيانات المكتب المركزي للإحصاء بحسب سعر السوق باعتماد العام ٢٠٠٠ كسنة أساس نحو ١٥٣٧,٢ مليار ليرة سورية في العام ٢٠١١، لينخفض قرب ١١٣٢,٣ مليار ليرة في العام ٢٠١٢، أي بمعدل نمو اقتصادي سالب قدره (-٢٦,٣٤ بالمئة)، ليواصل الناتج انخفاضه مسجلاً ٨٣٤,٥١ مليار ليرة عام ٢٠١٣، بمعدل نمو سنوي سالب قدره (-٢٦,٣ بالمئة) كما انخفض الناتج إلى ٧١١,٨٩ مليار ليرة عام ٢٠١٤، مسجلاً نمواً سنوياً سالباً قدره (-١٤,٧ بالمئة)، ويواصل الناتج انخفاضه مسجلاً ٦٦٨,٢٣ مليار ليرة عام ٢٠١٥، بنسبة نمو سنوية سالبة قدرها (-٦,١٣ بالمئة) كما الناتج أيضاً في العام ٢٠١٦ مسجلاً ٦٤١,٦٤ مليار ليرة، بنسبة نمو سالبة قدرها (-٣,٩٨ بالمئة). قياساً إلى ذلك نجد أن الناتج المحلي بالأسعار الثابتة قد تراجع بنسبة ٥٨,٢٦ % خلال خمس سنوات من عمر الحرب على سورية، الممتدة بين ٢٠١١ و٢٠١٦.

^١ بيانات المكتب المركزي للإحصاء، <http://cbssyr.sy> تاريخ الزيارة ١٩-١٠-٢٠١٨

من منظور مختلف، وبناء على التغييرات التي طالت سعر الصرف خلال الأزمة ومعدل التضخم، واعتماداً على الأسعار الجارية، نجد أن الاقتصاد السوري خسر ٢٢٦ مليار دولار من إجمالي الناتج المحلي، وهو ما يعادل أربعة أضعاف إجمالي الناتج المحلي عام ٢٠١٠.

بمعنى أن الناتج المحلي فقد قرابة ٨٠% من قيمته المسجلة بين عامي (٢٠١١-٢٠١٦) حيث أصبح الناتج ١١,٩ مليار دولار، مقابل ٦٠,٢ مليار دولار المسجل في ٢٠١١.

تسببت الحرب الظالمة على سورية منذ العام ٢٠١١ بخسارة الاقتصاد السوري لأكثر من ٢,٩ مليون مشغل في القطاعين العام والخاص، وذلك حتى نهاية العام ٢٠١٦، توزعت بين نحو ٢,٤٦ مليون مشغل في القطاع الخاص، أي ما يعادل ٦٦,٨% من قوته العاملة في العام ٢٠١٠، وبين نحو ٤٣٨ ألف مشغل في القطاع العام، بما نسبته ٣٢,٢%، علماً بأن القطاع الخاص في كثير من الأحيان اضطر إلى تسريح العمال في المنشآت التي تم تدميرها وتخريبها بسبب الإرهاب وتعطل الإنتاج، في حين لم تقم

^١ خسائر الحرب: التبعات الاقتصادية والاجتماعية للصراع في سوريا، مجموعة البنك الدولي، شوهو بتاريخ ٣٠-١١-٢٠١٩: على الرابط المختصر التالي: <https://cutt.us/eQMnH>

^٢ عدنان عبد الرزاق، تراجع الاقتصاد السوري خلال ٧ سنوات، مقال منشور على الرابط الآتي: <https://www.alaraby.co.uk/economy/> تاريخ الزيارة: ٢٥-٦-٢٠١٨.

الحكومة بتسريح الموظفين لديها، مع استمرار الوزارات بالعمل، على الرغم من ظروف الحرب، حيث تم نقل الموظفين في المناطق الساخنة، وتوزيعهم على مؤسسات الحكومة في المناطق الآمنة^١.

هذا وتكشف التقارير الصادرة عن مجموعة البنك الدولي، أن نسبة البطالة ارتفعت إلى (٧٨%)، وثمة نحو تسعة ملايين سوري من العاطلين عن العمل. وفي التفصيل، زاد إجمالي عدد المشتغلين في العام ٢٠١٠ على (٥) ملايين، في القطاعين العام والخاص، بينما وصل العدد إلى (٢،١٤) مليون في نهاية ٢٠١٦، متراجعاً بنسبة (٥٧،٦%). وبحسب البيانات الإحصائية الرسمية، انخفض عدد المشتغلين في العام ٢٠١١ إلى نحو (٤،٩٥) ملايين مشغل، ما نسبته (٢) بالمئة تقريباً، عن العام ٢٠١٠، موزعين بين (٣٠،١) بالمئة في القطاع العام، و(٦٩،٩) بالمئة في الخاص، ثم انخفض العدد في العام ٢٠١٣ إلى (٣،٨) ملايين مشغل، توزعوا بين (٤١،٥) بالمئة في القطاع العام، و(٥٨،٥) بالمئة في الخاص، وتواصل الانخفاض في عدد المشتغلين إلى (٣،٢٢) ملايين مشغل في العام ٢٠١٤، ما نسبته (١٥،٣)

^١ خسارة الاقتصاد للعمالة، نقابة المهن المالية والمحاسبية، مقال منشور على الرابط الآتي:

<http://www.safap.org.sy/contents/13066/> تاريخ الزيارة ٦-٦-٢٠١٨.

بالمئة، عن العام الذي سبقه، موزعين بين (٥٢،٣) بالمئة في القطاع العام، و(٤٧،٧) بالمئة في الخاص، واستمر الانخفاض مسجلاً مستوى (٢،٦) مليون مشغل في العام ٢٠١٥، ما نسبته (١٨،٧٥) بالمئة عن العام الذي سبقه. أما بيانات عدد المشتغلين في العام ٢٠١٦، فقد تم استنتاجها من البيانات المتوافرة في المجموعة الإحصائية (٢٠١٧) لعدد المشتغلين في القطاع العام، والبالغة (٩٢٢،٣) ألف مشغل، باستخدام نسبتها التي تشكل (٤٣) بالمئة من إجمالي عدد المشتغلين، إذ يبقى للقطاع الخاص نسبة (٥٧) بالمئة من عدد المشتغلين، في سياق تعافٍ واضح، قياساً بالسنوات السابقة. علماً بأن (٥٢،٥) بالمئة من إجمالي عدد المشتغلين في القطاع الخاص في العام ٢٠١٦ يعملون لحسابهم (بواقع ٦٤٢ ألف مشغل من أصل ١،٢٢ مليون)، و(٦،٤) بالمئة هم أصحاب عمل (بواقع يزيد على ٧٨،٢ ألف صاحب عمل) و(٣٩،٩) بالمئة يعملون بأجر (٤٨٨ ألف مشغل بأجر) و(١،١) بالمئة يعملون من دون أجر لدى غيرهم (بواقع يزيد على ١٣،٤ ألف مشغل من دون أجر^١).

^١ بيانات المكتب المركزي للإحصاء، <http://cbssyr.sy> تاريخ الزيارة ١٩-١٠-

الفرع الثاني

تقديرات إعادة الإعمار

تقوم عملية التخطيط السليم لعملية إعادة الإعمار على معرفة حجم الخسائر والأضرار، وصولاً لتحديد قيمتها، وكلفة إعادة إعمار القطاعات المدمرة. وحتى تكون التقديرات واقعية ومنطقية، لا بد من توافر مجموعة من الشروط، أولها انتهاء العمليات الحربية إضافة لاستقرار أسعار الصرف، وثبات المؤشرات الاقتصادية كمعدلات النمو، والنتائج المحلي، والتضخم خلال فترة التقدير بالدرجة الأولى. علاوةً على وجود جهاز مركزي يقوم بمهمة بنك للمعلومات، ويتم فيه إحصاء الأضرار، وكلفة تعويضها بشكل دقيق وفق كل قطاع.

إلا أن الحالة السورية مختلفة تماماً عما سبق ذكره، فحتى لحظة كتابة هذه الكلمات ما زالت هنالك أعمال حربية في عدة مناطق من البلاد منها، مناطق الشمال السوري في ريف حلب وإدلب. وهذا يعني زيادة الخسائر يوماً بعد يوم، علاوةً على حالة عدم الاستقرار الاقتصادي في البلاد، والتي سببتها الإجراءات القسرية أحادية الجانب الأمريكية والأوروبية الظالمة، مما أثر سلباً على قيمة الليرة السورية، وجعل من

المتعذر وضع تقدير معين ثابت لأكثر من أسبوع أو شهر على أبعد تقدير.

إن التذبذبات بأسعار الصرف تتم بشكل يومي، والحصار الاقتصادي، إضافةً للحظر على الواردات إلى سورية بلغ أشده مع إقرار "قانون قيصر" الاستعماري بكل ما للكلمة من معنى، وصولاً لعدم وجود جهة رسمية أو شعبية قامت بالتصدي لموضوع تقييم الأضرار، وكلفة إعادة الإعمار. الأمر الذي جعل تقديرات وكلفة إعادة إعمار سورية أحجية تتفاوت أرقامها من جهة لأخرى، ومن خبير لآخر.

١- نظرة عامة:

ففي مطلع العام ٢٠١٩، تراوحت تقديرات تكلفة إعادة الإعمار بين ٢٥٠ و ٤٠٠ مليار دولار، وهي أرقام تجعل موازنة ٢٠١٩ التي وضعتها الحكومة، والبالغة ٣٨٨٢ مليار ليرة سورية، أو حوالى ٨,٩ مليارات دولار، تبدو قليلة للغاية بكاملها^١.

^١ جوزيف ضاهر، مفارقة إعادة إعمار سورية، مركز كارينغي للشرق الأوسط ٢٠١٩، تاريخ

الزيارة: ٢٨-١١-٢٠١٩، على الرابط الآتي: <https://carnegie-mec.org/2019/09/16/ar->

علماً أن الحال لم يتبدل في عام ٢٠٢٠، حيث بلغت اعتمادات الموازنة ٤٠٠٠ مليار ليرة سورية^١ بزيادة قدرها ١١٨ مليار ليرة سورية عن موازنة ٢٠١٩. هذا وقد تم تقدير الاعتمادات المخصصة لإعادة الإعمار في موازنة ٢٠٢٠ بمبلغ ٥٠ مليار ليرة سورية، وذلك بغية تأهيل المنشآت العامة، والمرافق والطرق التي تعرضت للتخريب بسبب الأزمة، وسبق أن خصصت الحكومة في موازنة ٢٠١٩ مبلغ ٥٠ مليار ليرة لإعادة الإعمار، كذلك تم تخصيص نفس المبلغ في ميزانية ٢٠١٨، لإعادة إعمار البنى الأساسية الحكومية والإنتاجية^٢.

في ظل هذا التضارب، وحالة عدم الوضوح التي تعترض البحث في هذا المجال تم الاعتماد على المقارنة بين المعطيات وفقاً لمصادر متعددة اعتمدت في إحصاءاتها على مدخلات وطنية للوصول إلى تقدير وسطي لكلفة إعادة الإعمار، والتي لا يمكن أبداً حسمها قبل تحقيق ما ذكر بداية من شروط أساسية، أولها انتهاء الأعمال الحربية.

^١ القانون رقم ٢٥ لعام ٢٠١٩ القاضي بتحديد اعتمادات الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠٢٠.

^٢ القانون رقم ٤٤ لعام ٢٠١٨ القاضي بتحديد اعتمادات الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠١٩.

قام البنك الدولي للإنشاء والتعمير، والمركز السوري لبحوث السياسات، ومبادرة ريتش (إمباكت)^١ بإجراء تقييمات للأضرار المادية التي لحقت بالأصول العامة والخاصة الرئيسة في سورية. وتضمن تقرير تقييم الأضرار، والاحتياجات الصادر عن البنك الدولي في عام ٢٠١٤، والذي تم تحديثه بعد ذلك في آذار ٢٠١٦، إجراء عملية لجمع البيانات عن بُعد تجمع بين التصوير بالأقمار الصناعية، والاستعانة بوسائل التواصل الاجتماعي، لتقييم الأضرار في ست مدن دمرتها الحرب، وهي حلب ودرعا وحماة وحمص وإدلب والملاذقية، وفي بعض القطاعات المحددة: الإسكان،

¹ Shanta Devarjane, Laila Motaky, **The Economics of Post- Conflict Reconstruction in Middle East and North Africa**. "Middle East and North Africa Economic Monitor (April), World Bank, Washington, DC. 2017, PP 21-25.

مبادرة IMPACT هي مؤسسة فكرية وتقديرية رائدة مقرها جنيف تهدف إلى تحسين تأثير العمل الإنساني وتحقيق الاستقرار والتنمية من خلال البيانات والشراكات وبرامج بناء القدرات. منذ عام ٢٠١٤، توفر IMPACT خدمات المراقبة والتقييم لوكالات الأمم المتحدة والجهات المانحة. في سياق الإدارة عن بعد الذي يميز العديد من التدخلات داخل سورية، كما تدعم برامج الرصد والتقييم التابعة لـ IMPACT في قياس وتقييم العمل الذي تقوم به الجهات الفاعلة الإنسانية في هذه البيئة الصعبة.

على الموقع الإلكتروني: <https://www.impact-initiatives.org/who-we-are/>

تاريخ الزيارة : ٢٠٢٠-٨-٥

والتعليم، والصحة، والمياه والصرف الصحي، والطاقة، والنقل، والزراعة^١.

وتبين أن الأضرار التي وقعت خلال عام ٢٠١٥، وأوائل عام ٢٠١٦ كانت أشد حدة من الأضرار التي شهدتها الأعوام السابقة، كما زاد تقييم الأضرار في آخر تحديث له مقارنة بالتقديرات في نهاية عام ٢٠١٢، مما يشير إلى اشتداد حدة الحرب في هذه المدن.

ويقدر البنك الدولي تكلفة الأضرار، بالأسعار الثابتة لغاية ما قبل الأزمة، بمبلغ يتراوح من ٥,٩ إلى ٧,٢ مليار دولار حتى آذار ٢٠١٦. ويمثل هذا التقدير الحد الأدنى، نظراً لأن البيانات التي تم جمعها عن بُعد لا ترصد إجمالي الأضرار المادية التي لحقت بهذه المدن، والأسعار المستخدمة في حساب الأضرار تعود إلى مستويات ما قبل الأزمة، والتي لا تراعي معدل التضخم، وأقساط التأمين. فإذا تم التعديل وفقاً لمعدل التضخم وحده،

^١ تجدر الإشارة إلى أن التقييم لا يحسب احتياجات الانتعاش وإعادة البناء. وبما أن تكاليف الإحلال التاريخية لا تأخذ في الاعتبار التضخم والأمن وأقساط التأمين وأوجه القصور الأخرى. في السوق التي تؤثر على تكاليف إعادة الإعمار في مرحلة ما بعد الصراع، فإن احتياجات إعادة الإعمار ستكون أعلى كثيراً من تكلفة الأضرار

فإن الأضرار التي لحقت بست مدن داخل سبعة قطاعات عام ٢٠١٦ ستقدر بما يتراوح من ٣٣,٧ إلى ٤١,١ مليار دولار^١.

وتشير تقديرات وزارة النفط والثروة المعدنية السورية إلى أن تكلفة أضرار صناعة النفط وحدها من جراء الدمار الذي لحق بالآبار، وخطوط الأنابيب، ومصافي النفط، بلغ نحو ٢٧ مليار دولار، وبجمع هذه الأرقام معاً، ستصل تكلفة الأضرار الناتجة عن الحرب في ست مدن، وداخل ثمانية قطاعات، من بينها قطاع النفط، إلى قرابة ٦٨ مليار دولار حتى آذار ٢٠١٦، ويقرب هذا الرقم مما توصل إليه المركز السوري لبحوث السياسات، الذي يقدر تكلفة تدمير البنية التحتية المادية بنحو ٦٧,٣ مليار دولار، بما في ذلك خسارة المباني السكنية، وغير السكنية، وتشمل هذه التقديرات أضرار المعدات والأدوات أيضاً^٢.

ونلاحظ في الجدول أدناه الأضرار التقديرية بالأسعار الثابتة المعتمدة ما قبل الأزمة، وما يوازيها في العام ٢٠١٦.

¹ Shanta Devarjane, Laila Motaky, The Economics of Post- Conflict Reconstruction in Middle East and North Africa. Op cit, P 21.

² Shanta Devarjane, Laila Motaky, The Economics of Post- Conflict Reconstruction in Middle East and North Africa. Op cit, P 21.

التكلفة الاسمية (في 2016)، بملايين الدولارات	التكلفة بأسعار عام 2007 بملايين الدولارات	
530-422	91-74	الزراعة
8,500-6,100	1,500-1,100	الطاقة
28,000-22,800	4,900-4,100	الإسكان
891-752	156-127	النقل
394-320	69-56	المياه والصرف الصحي
2,200-1,800	390-320	البنية التحتية للرعاية الصحية
1,200-1,100	215-195	البنية التحتية للتعليم

المصدر: تقديرات خبراء البنك الدولي وتقرير تقييم الأضرار والاحتياجات لعام 2014 والتحديث اللاحق في مارس/آذار 2016.

الجدول (١): الأضرار التقديرية بالأسعار الثابتة والجارية

علماً أن هذه التقديرات كانت مجرد مقارنة لما كان عليه الوضع قبل الحرب، بناء على التكلفة الاسمية دون الأخذ بعين الاعتبار لخسارة الناتج المحلي، التي يجب إضافتها عند وضع تقدير لكلفة إعادة الإعمار، وهذا ما سيتم ذكره فيما يلي، عند بحث الخسائر وفق القطاعات بشكل تفصيلي.

وفي مثال أكثر تفصيلاً نلاحظ في الجدول الآتي احصائيات الأضرار في قطاعات الصحة، والإسكان، والتعليم في المدن الستة، التي تم اتخاذها كعينة بحث لغاية عام ٢٠١٦.

الوحدات المتضررة جزئياً	الوحدات المدمرة كلياً	التعليم
19	1	رياض أطفال
70	10	مدارس ابتدائية
38	8	مدارس ثانوية
15	3	مدارس ابتدائية وثانوية
11	7	مدارس مهنية
6	1	كليات/جامعات
0	0	مكتبات تعليمية
167	17	غير معلوم*
		الإسكان
141,104	39,607	مباني سكنية
21,856	9,144	مسكن شعبية
98	32	فيلات
1,843	551	دور عربية تقليدية
86	38	منازل ريفية
18	9	منازل زراعية
0	0	خيام
0	0	مخيمات لاجئين
7	2	فنادق
0	0	مؤسسات
		الصحة
56	7	مستشفيات خاصة
8	4	مستشفيات عامة
11	1	مستشفيات (غير معلومة)
8	0	مراكز طبية (عامة)
115	4	مراكز طبية (خاصة)
0	0	مراكز طبية (غير معلومة)
5	1	مراكز طبية متخصصة
3	0	نقاط طبية
2	1	عيادات طبية شاملة
0	0	مراكز لإعادة التأهيل
0	0	مستشفيات تعليمية
0	0	مراكز تدريب طبي
50	24	صيدليات/مستوصفات

المصدر: تقييم البنك الدولي للأضرار والاحتياجات، مارس/آذار 2016.

الجدول (٢): تقدير الأضرار في المدن الست وثلاثة قطاعات محددة، آذار ٢٠١٦

تشير تقديرات تقرير تقييم الأضرار، والاحتياجات إلى أن مدينة حلب تبدو الأشد تضرراً بين المدن الست، حيث يوجد فيها حوالي ٥٧% من الأضرار التقديرية في عام ٢٠١٦. وما زالت الأضرار تتزايد منذ كانون الأول ٢٠١٤ (التقدير المبدئي)، وذلك بسبب الزيادة الكبيرة في تدمير المنازل. وتعد حمص وحماه أكثر المدن تضرراً بعد مدينة حلب. قطاع الإسكان هو القطاع الأشد تضرراً في مدينة حمص، إذ يشكل نحو ٨٣% من تقديرات الأضرار.

٢- خسائر الطاقة:

فيما يخص قطاع الطاقة فقد تسبب تدمير الأصول، أو الإضرار بها في حدوث اضطراب شديد في قطاع الكهرباء الذي لم يكن يستطع بالفعل تلبية احتياجات البلاد في أوقات ذروة الطلب. علماً بأن طاقة التوليد في سورية كانت تبلغ ٧٥٠٠ ميغاوات على مستوى البلاد. وشمل التقييم البنية التحتية للطاقة التي توفر للمدن الست قرابة ٧٠% من الكهرباء المولدة من الشبكة، وتُقدر أضرار قطاع الطاقة في المدن الست بما يتراوح بين ١,١ و ١,٥ مليار دولار بالقيمة الحقيقية حتى آذار ٢٠١٦.

تصل تكلفة الأضرار المعدّلة وفقاً لنسبة التضخم، إلى ما يتراوح من ٦,١ إلى ٨,٥ مليار دولار. ويغطي تقييم الأضرار لقطاع الطاقة كلاً من محطة الكهرباء، والمحطة الفرعية و برج النقل، ويقيم حوالي ٦٠% من الطاقة المركبة لتوليد الكهرباء في البلاد. هذا وتُعد حماه المدينة الأشد تضرراً، حيث تضم أكبر قدرة لمحطات توليد الكهرباء (١٧٣٠ ميغاوات مقسّمة بين محطتين كبيرتين) من بين المدن الست .

٣- خسائر القطاع الزراعي:

كما انخفض الإنتاج الزراعي خلال الحرب، مما أسهم في ارتفاع أسعار المواد الغذائية. وأدى ذلك، مقترناً مع انخفاض قيمة الليرة

السورية، إلى صعوبة الأوضاع المعيشية لمن يقيمون داخل سورية. تشير البيانات التي جمعتها مبادرة ريتش في شمال سورية بين شهري كانون الثاني وآب ٢٠١٦ إلى أن متوسط التكلفة لسلة حد الإنفاق الأدنى للبقاء على قيد الحياة، التي تمثل الحد الأدنى من المواد الغذائية وغير الغذائية، والذي تحتاجه الأسرة السورية كي تبقى على قيد الحياة، ارتفع بنسبة ٣٧% في أيار^١.

وكان السبب الرئيسي لذلك هو ارتفاع أسعار المواد الغذائية، حيث ارتفع متوسط سعر الخبز بالليرة السورية بنسبة ٣٨%، والبرغل بنسبة ٨٢%، والسكر بنسبة ١٢١% خلال ثمانية أشهر، وظلت مستويات إنتاج الحبوب منخفضة حيث تراوح إنتاج القمح بين نحو ٢ و ٢,٥ مليون طن، وهو أقل بكثير من المتوسط المعتاد الذي يتراوح بين نحو ٣,٥ و ٤ مليون طن. ووفقاً لتحليل تقييم الأضرار والاحتياجات، فإن الأضرار التي لحقت بقطاع الزراعة في المدن الست بنحو ٧٤-٩١ مليون دولار، وبتطبيق معدل التضخم على هذه التقديرات، سنحصل على تقدير تقريبي لتكاليف الأضرار يتراوح بين ٤٢٢ و ٥٣٠ مليون دولار لعام ٢٠١٦.

¹ Shanta Devarjane, Laila Motaky, The Economics of Post- Conflict Reconstruction in Middle East and North Africa. Op cit, P 24.

٤- خسائر قطاع الإسكان:

قطاع الإسكان هو القطاع الأشد تضرراً في هذه المدن الست. فحتى آذار ٢٠١٦، تم تدمير ما يُقدّر بنحو ٢٠% من إجمالي المنازل في حلب ودرعا وحماة وحمص وإدلب تدميراً كاملاً. لكن الغالبية العظمى من الوحدات المدمرة كانت في حمص وإدلب، وتضرر نحو ٣٤% من الوحدات السكنية بشكل جزئي، مع وجود العدد الأكبر من الوحدات السكنية المدمرة جزئياً في حلب، ويُقدّر إجمالي أضرار قطاع الإسكان في المدن الست بنحو ٥ مليارات دولار، رغم أن هذه القيمة ربما تكون جزئياً، أقل من مستواها الحقيقي بسبب الأسعار التي تم استخدامها في التقدير، وتصل تكلفة الأضرار، مع تعديلها حسب نسبة التضخم بأسعار عام ٢٠١٦، إلى ٢٨ مليار دولار. ولا تغطي التكلفة التقديرية سوى الأضرار المادية بالمنشآت السكنية الأساسية، ولا تشمل تدمير المرافق داخل المنازل، والخسائر الناجمة عن أعمال السلب والنهب^١.

٥- خسائر قطاع النقل والمواصلات:

في قطاع النقل والمواصلات لحقت أضرار مباشرة بنحو ٢,٢% من إجمالي طول الطرق داخل المدن في كل من حلب ودرعا

¹ Shanta Devarjane, Laila Motaky, The Economics of Post- Conflict Reconstruction in Middle East and North Africa. Op cit, P 24.

وحماة وحمص وإدلب واللاذقية. ومن بين هذه الطرق، تضررت الطرق الرئيسية بالقدر الأكبر، وإن كان التأثير الواقع على وظيفة الطرق يتجاوز نطاق الضرر المباشر، ليشمل الطرق ذاتها. وتوجد الغالبية العظمى من الأضرار المقدرة في حلب (٤٩,٤% من الإجمالي) فيما حلت حمص في المرتبة الثانية حيث تشكل الأضرار الموجودة بها ١٨% من الإجمالي. ويُقدّر إجمالي أضرار الطرق في المدن الست بما يتراوح من ١٢٧ إلى ١٥٦ مليون دولار، وهذه القيمة لا تغطي سوى الأضرار المادية بالطرق والجسور، ولا تشمل البنية التحتية المدنية الإضافية مثل: إشارات المرور، والرادارات، وشبكات الصرف المغطاة، ولافتات الطرق. ستزيد تكلفة الأضرار كثيراً مع تعديلها وفقاً لنسبة التضخم، لتصل إلى ما يتراوح من حوالي (٧٢٥) إلى (٨٩١) مليون دولار بأسعار عام ٢٠١٦.

٦- خسائر قطاع المياه والصرف الصحي:

كما تكبد قطاع المياه والصرف الصحي أضراراً كبيرة. فقد كان هناك (٢٦٠) أصلاً من أصول خدمات المياه، والصرف الصحي تتراوح بين خزانات مياه، ومرافق معالجة، وسدود في مدن حلب ودرعا وحماة وحمص وإدلب واللاذقية. ومن هذا الإجمالي أصيب (٢٣,٨%) بأضرار. تكبدت حلب ودرعا القدر الأكبر من الأضرار، بما يشكل (٤٩%) و (٢٧%) من إجمالي الأضرار المقدرة على

التوالي. رغم عدم تضرر الكثير من مرافق البنية التحتية، فإن الحد من قدرتها على أداء وظائفها يمثل مشكلة كبيرة.

وتأثرت الخدمات أيضاً، بسبب اعتماد مرافق البنية التحتية للمياه على البنية التحتية للكهرباء، لا سيما في حلب، حيث خفّض سد تشرين الذي كان يوفر (٦٠%) من كهرباء المدينة فترات التشغيل لمحطات الضخ، وحدّ من إمكانية حصول المنازل على المياه النظيفة والكهرباء. يُقدّر إجمالي تكلفة أضرار البنية التحتية لقطاع المياه، والصرف الصحي في جميع المدن الست بما يتراوح بين نحو ٥٦ و ٦٩ مليون دولار. تصل تكلفة الأضرار هذه، مع تعديلها وفقاً لنسبة التضخم بأسعار عام ٢٠١٦، إلى ٣٩٤ مليون دولار^١.

٧- خسائر قطاعي الصحة والتعليم:

بالانتقال إلى البنية التحتية لقطاعي الرعاية الصحية، والتعليم، فإن أضرار قطاع الرعاية الصحية شملت كل من البنية التحتية الطبية المتضررة، ونقص المستلزمات والأدوية، ونقص العاملين في مجال الرعاية الصحية. فقد كانت هناك ٧٠٨ منشأة صحية، تتراوح بين مستشفيات وصيديات، في مدن حلب ودرعا وحماة وحمص وإدلب واللاذقية. لكن قرابة ٣٠٢ منشأة منها، بنسبة ٤٠%، لحقت بها أضرار

¹ Shanta Devarjane, Laila Motaky, The Economics of Post- Conflict Reconstruction in Middle East and North Africa. Op cit, P 25.

أو دمرت كلياً وتكبدت حلب القدر الأكبر من الأضرار، بما يشكل ٤٨,٤% من إجمالي الأضرار المقدرة.

وتشير التقديرات إلى أن إجمالي تكلفة أضرار البنية التحتية لقطاع الرعاية الصحية في جميع المدن الست، بالقيمة الحقيقية، يتراوح من ٣٢٠ إلى ٣٩٠ مليون دولار بأسعار ما قبل الأزمة. تصل تكلفة الأضرار هذه، مع تعديلها وفقاً لنسبة التضخم، إلى ما يتراوح من ١,٨ إلى ٢,٢ مليار دولار^١.

كما عانى قطاع التعليم من انتكاسة كبيرة، وخسر معظم ما حققه من تقدم ملحوظ تجاه الاقتراب من الأهداف الإنمائية للألفية لعام ٢٠١٥، حيث كانت توجد ١٤١٧ مؤسسة، بدءاً من رياض الأطفال وصولاً إلى الجامعات، في مدن حلب ودرعا وحماة وحمص وإدلب واللاذقية. لحقت أضرار بنحو ١٤,٨% من هذه المؤسسات، خاصة المدارس الابتدائية والثانوية. عانت حلب ودرعا من النصيب الأكبر من الأضرار بنسبة ٤٦% و ٤٥% من إجمالي الأضرار المقدرة على التوالي.

يُقدّر إجمالي تكلفة أضرار البنية التحتية لقطاع التعليم في جميع المدن الست، بما يتراوح من ١٩٥ إلى ٢١٥ مليون دولار، حتى آذار ٢٠١٦، بأسعار ما قبل الأزمة في عام ٢٠٠٧، ولا يراعي هذا التقدير ارتفاع معدل التضخم في أعقاب الحرب. بالأسعار الحالية في عام

٢٠١٦، يقدر البنك الدولي تكلفة أضرار البنية التحتية لقطاع التعليم بمبلغ يتراوح من ١,١ إلى ١,٢ مليار دولار^١.

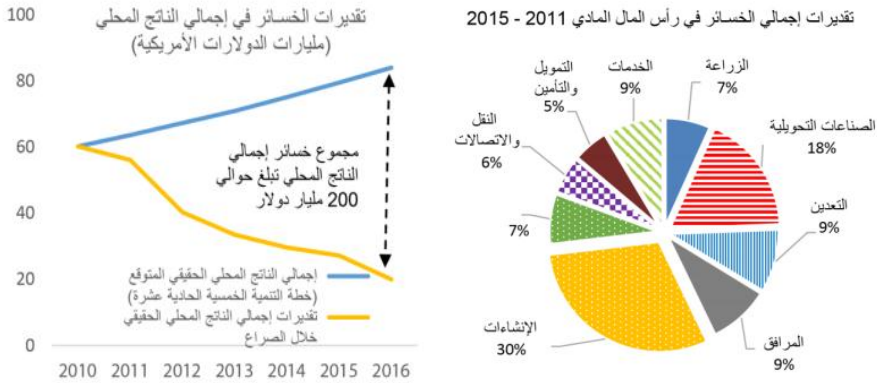
٨- خسائر الاقتصاد الكلي:

بالانتقال مما سبق إلى تقديرات الأضرار التي لحقت بالاقتصاد ككل، نجد أن الأضرار التي طالت هيكل الاقتصاد حولت الموارد من القطاعات الإنتاجية إلى أعمال القتال في الصراع الدائر في مختلف أنحاء البلاد، وتعطلت حركة التجارة، وتحوّل معظمها إلى القطاع غير الرسمي. وفي ظل هذه الظروف، انخفض النشاط الاقتصادي. ومقارنة بمستوى إجمالي الناتج المحلي في عام ٢٠١٠ (قبل الأزمة)، انخفض إجمالي الناتج المحلي بواقع ١٦ نقطة مئوية في المتوسط سنوياً خلال الفترة ٢٠١١-٢٠١٤.

وفقاً لتقديرات البنك الدولي، فإنه كان متوقعاً انكماش النمو بنسبة ١٦% أخرى في عام ٢٠١٥، وبنسبة ٤% في عام ٢٠١٦. وتشير تقديرات كوليه (١٩٩٩) إلى أن معدل النمو السنوي لإجمالي الناتج المحلي الحقيقي للبلدان ينخفض عادةً بأكثر من نقطتين مئويتين في المتوسط في أثناء الحروب، لكن معدل النمو لسورية انخفض بأكثر من خمسة أمثال هذا الرقم. كان التراجع في متوسط نصيب الفرد من الدخل السنوي في سورية أكبر بنحو نقطتين مئويتين، مما هو عليه

¹ - 1 Shanta Devarjane, Laila Motaky, The Economics of Post- Conflict Reconstruction in Middle East and North Africa. Op cit, P 25.

بالنسبة لعينة تضم أكثر من ١٢ بلداً من البلدان الهشة^١. كما تراجع إجمالي الناتج المحلي غير النفطي، بمعدل سنوي بلغ ١٥,٥% للفترة ٢٠١١-٢٠١٤، واستمر تراجعها بما يُقدَّر بنحو ٤,٩ و ٤,٣% خلال عامي ٢٠١٥ و ٢٠١٦ على التوالي. وتشير التقديرات إلى انخفاض الناتج التراكمي بالأسعار الثابتة سنوياً بواقع الثلثين بين عامي ٢٠١٠ و ٢٠١٦. يُقدَّر التراجع في الناتج (لو لم تكن الحرب اندلعت، والاقتصاد نما بنسبة ٥% سنوياً في المتوسط) بنسبة تصل إلى ٣٠٠% من إجمالي الناتج المحلي في عام ٢٠١٠ بالأسعار الثابتة وفي الشكل أدناه تفاصيل تراجع الناتج المحلي إضافة لخسائر رأس المال المادي وفق القطاعات:

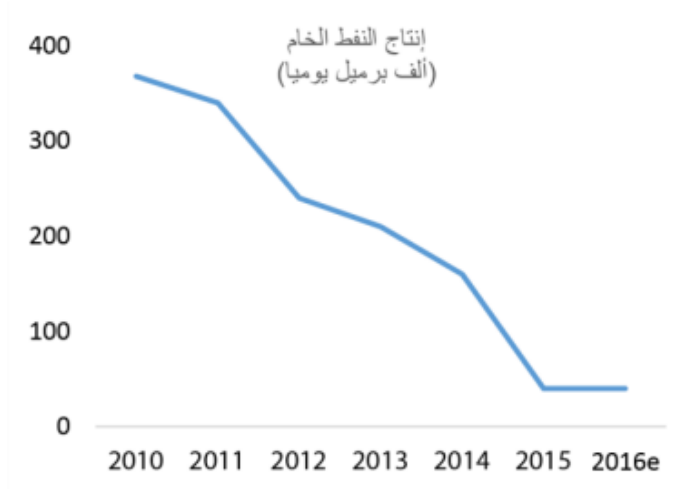


المصدر: البنك الدولي واللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا التابعة للأمم المتحدة (ESCWA)

¹ Shanta Devarjane, Laila Motaky, The Economics of Post- Conflict Reconstruction in Middle East and North Africa. Op cit, P 26.

لقد توقف إنتاج النفط، الذي يمثل المصدر الرئيس للإيرادات الحكومية والصادرات فعلياً، بسبب الصراع، وسيطرة تنظيم (داعش) على حقول النفط. قبل الصراع، حيث كانت البلاد قبل الحرب تنتج ٣٦٨ ألف برميل من النفط يومياً، وتصدّر نصف هذه الكمية إلى أوروبا بشكل أساسي. انخفض إنتاج النفط إلى أقل من ٤٠ ألف برميل في عام ٢٠١٦، بسبب الأضرار التي لحقت بالمنشآت النفطية، وخطوط الأنابيب، والعقوبات الدولية التي فرضت في أواخر عام ٢٠١١.

وفي الشكل أدناه نجد الخط البياني لتدهور الإنتاج النفطي خلال الأزمة



المصدر: البنك الدولي واللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا التابعة للأمم المتحدة (ESCWA)

هذه الخسارة الهائلة في الناتج أسهمت فيها الإجراءات القسرية التي فرضتها الولايات المتحدة الأمريكية، والاتحاد الأوروبي، وجامعة الدول العربية، وبعض البلدان الأخرى في عام ٢٠١١ بفرض حظر على الواردات النفطية السورية، وتجميد الأصول الحكومية وأصول بعض الأفراد، وإلغاء الاستثمار من جانب بعض الحكومات العربية. إذ أوقفت قطر على سبيل المثال، استثماراتها في البلاد بقيمة تُقدّر بنحو ٦ مليارات دولار. وتشير التقديرات إلى أن العقوبات المفروضة على النفط السوري كبدت الحكومة خسائر في الإيرادات بقيمة ٢ مليارات دولار سنوياً، مما أدى إلى حدوث أزمة حادة في النقد الأجنبي^١.

علاوة على ذلك، ستزيد التكاليف الإجمالية للحرب فيما يتعلق بالناتج الاقتصادي بواقع الضعف تقريباً، لو أُضيفت إلى هذا التقدير تكلفة الفرصة البديلة للإصلاحات الضائعة، لتعميق التكامل التجاري داخل مجموعة "شرق المتوسط الرباعي"^٢ (إياننتشوفيتشينا وإيفانيتش،

^١ The Syrian Economy: Hanging by a Thread, Carnegie Middle East Center, site: <https://carnegie-mec.org/publications/?fa=48598>, date of visit: 11-12-2019

^٢ تقدمت المفاوضات المتعلقة باتفاق تجاري إقليمي بين تركيا وسوريا والأردن ولبنان ("رباعية الشام") في عام ٢٠١٠، على النحو المبين في الإعلان المشترك بشأن إنشاء رابطة اقتصادية وتجارية أكثر اتصالاً بين الجيران (نيثاك)، والذي وقع في يوليو/ تموز ٢٠١٠ (البنك الدولي، ٢٠١٤، آيدين ويانار، ٢٠١١).

٢٠١٦). فهذه الإصلاحات كانت ستتيح لسورية تحديث اقتصادها من خلال تحسين القدرة التنافسية للشركات، وتنويع الإنتاج. ورغم استمرار التبادل التجاري بين سورية وجيرانها بعد عام ٢٠١١، فإن مكونات هذا التبادل تغيرت بدرجة كبيرة من السلع الرأسمالية مثل: الآلات والمعدات إلى الضروريات، والسلع الأخرى التي تواجه نقصاً^١.

٩- تقرير إجمالي للخسائر:

مما سبق، وبجمع التقديرات المتوقعة لتكاليف إعادة إعمار القطاعات سابقة الذكر، مضافاً إليها الخسارة في قطاع النفط، وصولاً إلى الخسائر في الاقتصاد الكلي ومعدل النمو، وخسارة الناتج المحلي خلال فترة الحرب، والتي تتجاوز مبلغ (٢٠٠ مليار دولار) نجد أن الكلفة التقديرية المتوقعة لعملية إعادة الإعمار في سورية تقارب ٣٠٠ مليار دولار. هذا الرقم يقع ضمن تقديرات كل من الأمم المتحدة، والحكومة (والتي تراوحت من ٢٥٠ - ٤٠٠ مليار دولار أمريكي) لكلفة عملية إعادة الإعمار في سورية بعد الحرب.

بعد هذا العرض المفصل عن تقديرات إعادة الإعمار في سورية، تبرز ضرورة البحث في صورة أخرى للخسائر في سورية والتي

¹ Shanta Devarjane, Laila Motaky, The Economics of Post- Conflict Reconstruction in Middle East and North Africa. Op cit, P 26.

سنطلق عليها تعبير تكلفة الفرصة الضائعة. ليتم من بعدها وضع أسس الإنفاق الرشيد للمبالغ المتوقعة تخصيصها لعملية إعادة الإعمار من خلال البحث في كفاءة الإنفاق العام.

المطلب الثاني

تكلفة الفرصة البديلة وكفاءة الإنفاق العام

إن الأضرار التي خلفتها الأزمة السورية أصابت كافة القطاعات دون استثناء، وسبق أن تم وضع رقم تقديري للخسائر، وكلفة عملية إعادة الإعمار فيما سبق. لكن البحث في كلفة عملية إعادة الإعمار لا يتوقف عند ما حدث، بل لا بد أن يمتد إلى ما يجب أن يحدث مستقبلاً.

هنا يبرز التحدي الأبرز في تحديد ماهية الخيار الأنسب والأجدي من بين الخيارات المتاحة في التخطيط لعملية إعادة الإعمار، وهنا تبرز الصلة بين كفاءة الإنفاق العام التي تستثمر النفقة بالشكل الأمثل من جهة، وتكلفة الفرصة البديلة (الضائعة) من جهة أخرى.

الفرع الأول

تكلفة الفرصة البديلة

إن تكلفة الفرصة البديلة، والمعروفة أيضاً باسم التكلفة الضائعة، في نظرية الاقتصاد الجزئي، هي قيمة (ليست منفعة) اختيار أفضل تكلفة بديلة من خلال مرحلة اتخاذ

القرار. الاختيار يجب أن يتخذ من بين عدة بدائل غير متكافئة، ولنفترض أنه تمت الموافقة على أفضل اختيار، فإن ذلك الاختيار تكبد بعدم الاستفادة من المزايا الموجودة، لو تمت الموافقة على الاختيار الأفضل الثاني^١.

يعرف قاموس أكسفورد الأمريكي الجديد تكلفة الفرصة البديلة: هي خسارة الأرباح، أو الفوائد من الفرص البديلة الأخرى، عند اختيار بديل واحد.

تكلفة الفرصة البديلة، هي مفهوم أساسي في علم الاقتصاد، وقد تم وصفها بأنها تعبير عن العلاقة الأساسية بين الندرة والاختيار^٢. يؤدي مفهوم تكلفة الفرصة البديلة دوراً مهماً وحاسماً في محاولات ضمان استخدام الموارد النادرة بكفاءة^٣. إذاً، فإن تكاليف الفرصة البديلة لا تقتصر على التكاليف النقدية أو المالية، وإنما تشمل الناتج الضائع، والوقت الضائع، والمتعة، وأية فائدة أخرى.

هذا وقد تمت صياغة مصطلح "تكلفة الفرصة البديلة" في عام ١٩١٤ من قبل الاقتصادي النمساوي (فريدرش فن

¹ ["Opportunity Cost". Investopedia](#)

² [James M. Buchanan](#) (2008). ["Opportunity cost"](#). *The New Palgrave Dictionary of Economics Online* (Second edition)

³ ["Opportunity Cost"](#). *Economics A-Z*. The Economist

واوزير) في كتابه (نظرية الاقتصاد الاجتماعي)^١. ولكن تم توقع هذه الفكرة من قبل الكتاب القدامى مثل (بنيامين فرانكلين) و (فردريك باستيا)، وصاغها (بنيامين فرانكلين) في "الوقت هو المال".

وقد تم شرح مفهوم تكاليف الفرصة البديلة المرتبطة به في "تقديم المشورة إلى التاجر الشاب" عام ١٧٤٦: "تذكر أن الوقت هو المال. فهو يمكنك من كسب عشرة شلن في يوم واحد من خلال عملك، أو تذهب إلى خارج المدينة، أو تجلس لنصف اليوم خاملاً. مع أنك تتفق نصف الشلن من خلال اللهو والخمول ويجب ألا تعتقد أن هذا هو مصروفك فقط، أنت بالفعل قد صرفت، أو رميت خمسة شلن، وليس نصف شلن."^٢

وبناء على ما سبق، يمكن القول: إن تكلفة الفرصة لاستخدام مورد ما، هي الإيرادات الضائعة بسبب هذا الاستخدام بدلاً من استخدام نفس المورد في أفضل الاستخدامات الأخرى، أو هي الموارد الضائعة بسبب اختيار بدل ما بدلاً من أفضل البدائل التي لم يقع عليها الاختيار.

¹ Friedrich von Wieser (1927): A. Ford Hinrichs (translator). Social Economics (PDF). New York: Adelphi. Site: <https://ar.wikipedia.org/wiki/> (تكلفة الفرصة البديلة)

ومثال ذلك: إذا كان هناك مادة خام تكلفتها ١٠٠٠ ليرة سورية، ويلزم تحويلها إلى منتج ٢٠٠٠ ليرة، وبيع المنتج بمبلغ ٣٥٠٠، فإن الربح في هذا الاختيار هو ٥٠٠ ليرة. لكن إذا كان من الممكن بيع تلك المادة الخام على حالتها إلى الغير بمبلغ ١٧٠٠ ليرة فإنه يكون من الأفضل اختيار البديل الثاني، حيث إن الربح في هذه الحالة يكون ٧٠٠ ليرة سورية.

ومن هنا نجد أن محور تكلفة الفرصة البديلة يدور حول الندرة، والمحدودية، والاختيار بين أفضل البدائل، وهذا بالضبط ما سنواجهه في عملية إعادة الإعمار في سورية. ويمكن أن نلاحظه ابتداءً من التكلفة البديلة لخيار الحرب لو أتيح لنا الخيار، وصولاً لاختيار أفضل البدائل في تنفيذ عملية إعادة الإعمار، وهو ما سيتم بحثه مفصلاً في الفصل التالي.

نحن في سورية فرضت علينا الحرب، وكان خيارنا الوحيد، هو خوضها دفاعاً عن الأرض، وعن بقاء الدولة، واستمرار عمل المؤسسات. ولكن من منظور مالي واقتصادي بحثت، ولأغراض الدراسة لنفرض جـدلاً، ما الذي كان سيتغير لو أتيح لنا تجنب هذه الحرب؟ بمعنى أدق، ماهي تكلفة الفرصة البديلة لخيار الحرب؟

للإجابة عن هذه الفرضية يمكن الإضاءة على الأفكار الآتية:

١- التكلفة البشرية البديلة: إن خسارة الإنسان هي أفدح خسارة، ولا يمكن تصور تعويضها بشكل من الأشكال، وللأسف كانت الخسارة في قوة العمل، هي هجرة الشباب والعقول، والتي كان خيار بقائها هو الخيار الأول. تشير الإحصائيات الواردة في التقرير الصادر في تموز عام ٢٠١٧ عن البنك الدولي الذي حمل عنوان (خسائر الحرب الاقتصادية والاجتماعية للصراع في سورية) إلى أن عدد اللاجئين خارج سورية يقدر بأكثر من ستة ملايين، والنازحين داخلياً بقرابة ٥ ملايين و ٧٠٠ ألف نازح.

حيث تعرضت فرص العمل للتدمير بمعدل يقدر بحوالي ٥٣٨ ألف فرصة عمل سنوياً في المتوسط بين عامي ٢٠١٠ و ٢٠١٥، مما يضيف ٤٨٢ ألف شخص إلى مجموع عاطلين عن العمل كل عام. فأكثر من ثلاثة من كل أربعة سوريين في سن العمل لا يشاركون في أي نشاط يولد قيمة اقتصادية: ٢,٩ مليون منهم عاطلون عن العمل، و ٦,١ مليون غير نشطين. بلغت نسبة البطالة بين الشباب ٧٨ % عام ٢٠١٥^١.

^١ خسائر الحرب: التبعات الاقتصادية والاجتماعية للصراع في سوريا، مجموعة البنك الدولي، ص ٦، شوهده بتاريخ ٣٠-١١-٢٠١٩: على الرابط المختصر التالي: <https://cutt.us/eQMnH>

عليه تكون التكلفة البديلة في حالة تفادي الحرب توازي وجود قوة العمل بصورة فاعلة على الأرض.

٢- التكلفة البديلة بما يخص الناتج المحلي: كلما طالت فترة الأزمة، ازدادت تكلفة التعافي بعد أن تنتهي الحرب. فعلى الرغم من أن معدل التدهور يأخذ في التراجع خلال مسار الأزمة، إلا أن الآثار تصبح أكثر استمراراً. لو انتهى الصراع في سنته السادسة، لساوت التكلفة البديلة لانتهاء الأزمة في حينها ما يوازي استرداد إجمالي الناتج المحلي نحو ٤١ % من الفجوة، مقارنة مع مستواه قبل بدء الأزمة، وذلك في غضون السنوات الأربع التالية.

عموماً، فإن خسائر إجمالي الناتج المحلي التراكمية ستصل إلى ٧,٦ أضعاف إجمالي الناتج المحلي عام ٢٠١٠ بحلول السنة العشرين. وبالمقارنة، لا يستعيز إجمالي الناتج المحلي سوى ٢٨ % من الفجوة في أربع سنوات، إذا انتهت الأزمة في سنتها العاشرة (السيناريو البديل)، وستبلغ الخسائر التراكمية ١٣,٢ ضعف إجمالي الناتج المحلي عام ٢٠١٠.

بلغت الخسائر في إجمالي الناتج المحلي بين عامي ٢٠١١ و٢٠١٦ نحو أربعة أضعاف حجم إجمالي الناتج المحلي السوري عام ٢٠١٠. وكان لتدمير رأس المال المادي، والخسائر البشرية، والنزوح القسري، وتفكك الشبكات الاقتصادية عواقب مدمرة على النشاط الاقتصادي السوري. وتشير التقديرات إلى أن إجمالي الناتج المحلي في سوريا انكمش بنسبة ٦١ % بين عامي ٢٠١١ و٢٠١٥ بالقيمة

الحقيقية، ونسبة ٢ % إضافية عام ٢٠١٦، أي بانخفاض بنسبة ٦٣ % مقارنة مع مستواه عام ٢٠١٠. تظهر تقديرات مؤشرات الحسابات القومية، بما في ذلك أرقام إجمالي الناتج المحلي بالواقع المغاير المقدرة باستخدام أساليب التقدير الإحصائي، أن إجمالي الناتج المحلي الفعلي انخفض بمقدار ٥١ مليار دولار (بأسعار عام ٢٠١٠) عن إجمالي الناتج المحلي بالواقع المغاير عام ٢٠١٦.

بتجميع هذه الفروق بين أرقام إجمالي الناتج المحلي الفعلي، وفي الواقع المغاير بين عامي ٢٠١١ و ٢٠١٦، يتبين أن الخسارة التراكمية في إجمالي الناتج المحلي تصل إلى ٢٢٦ مليار دولار بأسعار عام ٢٠١٠، أي حوالي أربعة أضعاف إجمالي الناتج المحلي لعام ٢٠١٠. هذا الرقم يعني الكثير، لو لم تعصف الأزمة بالبلاد. فيكفي أن يتم تصور هذا المبلغ موزعاً خلال عشر سنوات على القطاعات المولدة للناتج المحلي، وكيف سيكون تأثيره تطويراً وتنميةً ورخاء.

٣- التكلفة البديلة لتعطيل التنظيم الاقتصادي، هي أهم قناة يمكن من خلالها أن يتجلى الأثر الاقتصادي للصراع. أين ينبع الجزء الأكبر من الأثر الاقتصادي إن لم ينجم عن تدمير رأس المال والخسائر البشرية؟ إنه ينبع من تعطيل أساليب تنظيم النشاط الاقتصادي. فالصراع لا يدمر عوامل الإنتاج فحسب، بل يحول دون اتصال الناس بعضهم ببعض، ويخفض من حافزهم على

^١ نفس المرجع، ص ٦

مواصلة الأنشطة الإنتاجية، ويحطم الشبكات الاقتصادية، وسلاسل التوريد.

تبين أنه بنهاية السنة السادسة من الأزمة في سيناريو الفوضى الاقتصادية فقط، تتجاوز خسائر إجمالي الناتج المحلي التراكمي الخسائر الناشئة في السيناريوهين القائمين على تدمير رأس المال فقط، والخسائر البشرية فقط بنحو ٢٠ ضعفاً.

تشير هذه النتائج إلى أن إعادة رأس المال المفقود، بحد ذاته، لن يكفي لإعادة الاقتصاد إلى مستوى ما قبل الصراع، إذا لم يتم التصدي للتحديات المؤسسية والتنظيمية بشكل متزامن. هنا تبرز التكلفة البديلة بوضوح من خلال كلفة إعادة بناء تنظيم اقتصادي محكم في الوقت الذي كان من المفروض وجود تنظيم اقتصادي، يتم رفع مهارات كوادره وتعزيز قدراته التقنية.

٤- التكلفة البديلة للوقت: أتمت الأزمة السورية عامها التاسع، وهنا لا بد من العودة للمثال الذي شكل مدخلاً لتعريف مفهوم الفرصة البديلة، الوقت الذي مضى هو وقت عمل وإنتاج، واستثماره في وقت السلم يساهم في رفع معدل النمو.

من خلال ما سبق عرضه ننتقل للبحث في كفاءة الإنفاق العام المطلوبة لإدارة حجم التمويل المتوقع تخصيصه لعملية إعادة الإعمار عند البدء بها.

الفرع الثاني

كفاءة الإنفاق العام

مهما بلغت تقديرات تكلفة إعادة الإعمار، وأياً كانت طريقة أو وسيلة تأمين الموارد اللازمة لتغطية هذه التكلفة. نحن أمام تحدٍ بالغ يتمحور حول كيفية إدارة هذه الأموال. وبمعنى آخر، كيف سنقوم بإنفاق هذه الأموال؟ وأي القطاعات هي الأولى بالإنفاق؟

استكمالاً لما تم البدء به في الفرع السابق بخصوص تكلفة الفرصة البديلة، حيث تم وضع تصور افتراضي للتكلفة البديلة، فيما لو استمرت الحياة في البلاد دون حرب. نجد أن الموارد المخصصة للإنفاق العام جديرة بالاهتمام لجهة كفاءة إنفاقها. ناهيك عن الحالة الواقعية التي ستواجهها كل وزارة وهيئة ومؤسسة وإدارة، فيما يتعلق بإدارة الموارد التي ستخصص لها، لتنفيذ الشق المتعلق بها من عملية إعادة الإعمار المنتظرة.

انطلاقاً من ذلك تعد إدارة الموارد المالية العامة بكفاءة، وتقديم الخدمات بأقل تكلفة ممكنة من الضروريات الحتمية للحكومة. وهذا بدوره يتطلب إيجاد حلول بعيدة عن أطر الموازنة التقليدية، واعتماد نهج أكثر ابتكاراً في إدارة المالية العامة من خلال إجراء مراجعة للإنفاق العام.

تسهم مراجعة الإنفاق العام في توفير رؤى مهمة حول تخصيص موارد الموازنة، مما يؤدي إلى تقديم توصيات من شأنها تمكين الحكومة من زيادة الإنتاجية، ورفع الكفاءة التشغيلية. علاوةً على ذلك، تثمر مراجعة الإنفاق العام عن تعزيز الشفافية من خلال تعريف المواطنين، بأسباب، وطرق إنفاق الأموال العامة.

لا توجد صيغة موحدة لمراجعة الإنفاق العام، وللحكومة حرية وضع أطر العمل المناسبة لها حسب احتياجاتها، واستناداً إلى أولوياتها. لكن هناك منهجيات يمكنها المساعدة في دعم الاستدامة، وزيادة فرص التمتع بالمزايا المتاحة، ومن بين هذه المنهجيات وضع خطوط مرجعية مالية، وتشغيلية شاملة، وفهم العوامل المحركة الأساسية للتكاليف، وقياس كفاءة الإنفاق لتحديد فرص التحسين، وتقديم التوصيات، لتحسين الكفاءة، أو إعادة تخصيص الموارد.

تضمن الحكومة في حال تطبيق هذه الأسس الاستراتيجية نجاحاً مثمرًا في ابتكار توجهات جديدة من مراجعة الإنفاق المصممة بدقة، والتي تتسم بالموثوقية، والكفاءة، والوفرة.

أولاً: مفهوم كفاءة الإنفاق العام

يعد الإنفاق العام إحدى الأدوات الأساسية للسياسة المالية، والتي يمكن من خلالها التأثير في مستويات الطلب الكلي، ومن ثم على النمو، والتشغيل، والدخل القومي، ونمط توزيعه. في ظل محدودية الموارد المتاحة لذلك الإنفاق، يصبح من الضروري التأكد من كفاءة إنفاق تلك الموارد، واستغلالها الاستغلال الأمثل.

يرتكز تحليل الكفاءة Efficiency، في الأساس، على دراسة وتحليل العلاقة بين المدخلات Inputs، والمخرجات Outputs. من ثم، فهو يختلف عن مفهوم الأداء Performance الذي يركز على دراسة، وتحليل جانب المخرجات فقط، دون الالتفات لجانب المدخلات. فالكفاءة تستهدف تحقيق الاستغلال الأمثل للمدخلات (أو الموارد)، وذلك عن طريق تعظيم المخرجات الناتجة عن استخدام قدر معين من تلك المدخلات، أو تقليل المدخلات اللازمة، للحصول على قدر معين من تلك المخرجات^١.

^١ فيما يتعلق بمفهوم كفاءة الإنفاق العام، راجع:

- Ulrike Mandl, Adriaan Dierx and Fabienne Ilzkovitz, "**The Effectiveness and Efficiency of Public Spending**", Economic and Financial Affairs, Economic Papers, N.301, European Commission, February 2008, P.2, at: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication11902_en.pdf

ينطبق ذات التحليل على كفاءة الإنفاق العام، فالمدخلات المتمثلة في صورة إنفاق عام، يتم توظيفها للحصول على المخرجات المختلفة التي تسعى الحكومة، لتحقيقها من خلال ذلك الإنفاق. تستخدم نسبة المدخلات إلى المخرجات، لتحديد مدى كفاءة الإنفاق العام، بحيث يرتفع مستوى تلك الكفاءة، كلما ارتفعت نسبة المخرجات مقارنة بقدر معين من الإنفاق، أو المدخلات المستخدمة، أو كلما انخفضت نسبة الإنفاق، أو المدخلات اللازمة لإنتاج قدر معين من المخرجات.

ثمة تفرقة في الأدبيات بين مفاهيم المخرجات Outputs، والنتائج Outcomes، والآثار Impacts، بحيث يقصد بالمخرجات السلع والخدمات المنتجة، بينما يراد بالنتائج الآثار قصيرة، ومتوسطة الأجل للمخرجات، ويقصد بالآثار تلك الآثار طويلة الأجل على

Miguel St. Aubyn, Alvaro Pina, Filomena Garcia and Joana Pais, "**Study of The Efficiency and Effectiveness of Public Spending on Tertiary Education**", Economic and Financial Affairs, Economic Papers, N.390, European Commission, November 2009, P.5, at:

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication16267_en.pdf

- European Commission, Economic Policy Committee, "**The Efficiency and Effectiveness of Public Spending, Issues for Discussion**", ECFIN/EPC(2007)REP/51792, Brussels, 4 April 2007, P.2, at:

http://europa.eu/epc/pdf/efficiency_effect_public_spend_en.pdf

التممية، أو على الاقتصاد القومي بصفة عامة، أو الأهداف النهائية المراد تحقيقها.

فعلى سبيل المثال، في حين تعتبر أطوال الطرق التي تم إنشائها، أو تحسينها، أو إصلاحها بمثابة مخرجات لقطاع البنية التحتية، يمكن أن تتمثل النتائج في انخفاض الزمن الذي تستغرقه الرحلة من مكان إلى آخر، وزيادة فرص المزارعين والمنتجين في الوصول إلى الأسواق، وزيادة كمية المنتجات المباعة. أما الآثار، أو النتائج النهائية، فيمكن أن تتمثل في زيادة حجم التجارة، وزيادة الدخل الفردي¹.

ثانياً: مناهج قياس كفاءة الإنفاق العام:

تعد عملية قياس كفاءة الإنفاق العام عملية معقدة، نظراً لما يكتنفها من صعوبات في ظل تعدد أهداف الإنفاق العام، إلى جانب عدم بيع مخرجات القطاع الحكومي في أغلب الأحوال من خلال السوق، ومن ثم عدم توافر بيانات سعرية لتلك المخرجات، وكذا صعوبة تحديد كمية تلك المخرجات. هذا بالإضافة إلى صعوبة عزل،

¹ - Pascal Delorme and Olivier Chatelain, "The Role and Use of Performance Measurement Indicators", Policy Steering, Aid Delivery Methods Programme (ADM), European Commission, February 2011, P.8 & 9, at:

http://www.dochas.ie/Shared/Files/4/Guide_on_Performance_Measurement.pdf

وفصل تأثير العوامل الخارجية المحيطة، والتي تؤثر بدورها في كفاءة الإنفاق العام^١.

هذا وقد سعت العديد من الدراسات لقياس كفاءة الإنفاق العام، وذلك من خلال دراسة تأثير الإنفاق العام على مجموعة من المؤشرات الاجتماعية والاقتصادية، والتي يستهدف ذلك الإنفاق التأثير فيها. تعد دراسة "أ. أفونسو وآخرين" ^٢ "A. Afonso et al." من الدراسات الرائدة والبارزة في مجال قياس كفاءة الإنفاق العام، حيث أرست منهجية واضحة لقياسه، اتبعها لاحقاً الكثير من الباحثين.

حاولت تلك الدراسة قياس كفاءة الإنفاق العام في ٢٣ دولة من دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD في المدة ١٩٩٠-٢٠٠٠، وذلك بحساب مؤشر لأداء القطاع الحكومي (Public Sector Performance (PSP أولاً، ثم استخدامه لاحقاً لحساب مؤشر كفاءة الإنفاق العام (Public Sector Efficiency (PSE.

¹ Francesco Grigoli and Eduardo Ley, "**Quality of Government and Living Standards: Adjusting For The Efficiency of Public Spending**", IMF Working Paper, WP/12/182, International Monetary Fund, Washington, July 2012, P.4, at: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12182.pdf>

² Antonio Afonso, Ludger Schuknecht, and Vito Tanzi, "**Public Sector Efficiency: An International Comparison**", European Central Bank Working Paper, N.242, July 2003, at: <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp242.pdf>

يعتمد مؤشر أداء القطاع الحكومي في حسابه على مجموعة من المؤشرات الفرعية (الاقتصادية والاجتماعية) التي تقيس الأداء في مجموعة من المجالات المختلفة، والتي تستهدف الإنفاق العام التأثير فيها.

تتقسم تلك المؤشرات الفرعية إلى مجموعتين رئيسيتين: تشتمل المجموعة الأولى منها على مؤشرات الفرص Opportunity Indicators، والتي تعكس بدورها الأداء في أربعة قطاعات رئيسية، وهي:

- قطاع الإدارة العامة، والذي يُعتمد في قياس أدائه على مؤشرات الفساد، والبيروقراطية، ونوعية النظام القضائي، والاقتصاد الخفي أو الموازي أو غير الشرعي Shadow Economy.
- قطاع التعليم، والذي يقاس أدائه بمؤشر نسبة الملتحقين بالتعليم الثانوي ومؤشرات الـ OECD الخاصة بقياس مدى الإنجاز المتحقق في مجال التعليم Educational Achievement^١،

¹ Organization For Economic Co-Operation and Development (OECD), "**Education at a Glance: OECD Indicators**", 2000, at: <http://athens.src.uchicago.edu/jenni/dvmaster/FILES/edu2000.pdf>

وذلك حتى يتسنى من خلال ذلك المؤشر قياس القدر المتاح من التعليم ونوعيته.

- قطاع الصحة، والذي يقاس مستوى أدائه بمعدل وفيات الأطفال، ومؤشر العمر المتوقع عند الميلاد.

- قطاع البنية التحتية، والذي يعتمد فى قياس أدائه على مؤشر نوعية البنية التحتية الخاصة بقطاع الاتصالات والنقل.

أما المجموعة الثانية من المؤشرات، فهي معنية بثلاثة مجالات، وهي عدالة التوزيع، وكل من الاستقرار، والأداء الاقتصادي، وتشمل الآتي:

- عدالة توزيع الدخل، والتي تقاس بمؤشر نصيب الـ ٤٠ % الأفقر من السكان من الدخل.

- الاستقرار الاقتصادي، والذي يقاس باستقرار معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي والتضخم.

- الأداء الاقتصادي Performance Economic، والذي يقاس بتطور نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، ومعدل نمو الناتج المحلي الإجمالي، ومعدل البطالة.

وبناء عليه، ينسب أداء قطاع الإدارة العامة إلى الإنفاق العام على المشتريات من السلع، والخدمات الخاصة بذلك القطاع، بينما ينسب

أداء كل من قطاع الصحة، والتعليم إلى ما خصص للإنفاق على كل منهما. ينسب الأداء في قطاع البنية التحتية إلى الإنفاق الاستثماري.

كما ينسب الأداء في مجال عدالة توزيع الدخل إلى حجم التحويلات Transfers، بينما ينسب الأداء في مجالي تحقيق الاستقرار الاقتصادي، والأداء الاقتصادي ككل إلى الإنفاق العام الإجمالي^١. وأخيراً فإنه للوصول إلى كفاءة أداء القطاع الحكومي ككل، يتم حساب متوسط لمؤشرات كفاءة أداء جميع القطاعات، والمجالات السبع المذكورة سابقاً.

ثالثاً: العوامل المؤثرة في أداء وكفاءة الإنفاق العام

توجد العديد من العوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والمؤسسية التي تؤثر بالإيجاب، أو السلب في درجة أداء وكفاءة الإنفاق العام. وفيما يلي توضيح لأهم تلك العوامل، وكيفية تأثيرها.

١ - نسبة الإنفاق العام إلى الناتج المحلي الإجمالي: يؤثر حجم الحكومة - مقاساً بنسبة الإنفاق العام إلى الناتج المحلي الإجمالي - على درجة أداء وكفاءة الإنفاق العام، حيث استنتجت عدة دراسات أن الحكومات ذات الحجم الأصغر التي لا تتجاوز نسبة إنفاقها العام ٤٠% من الناتج المحلي الإجمالي، عادة ما تتمتع بمستويات أعلى

^١ د. هبة محمود الباز، قياس كفاءة الإنفاق العام في مصر ومقترحات للارتقاء بها، مسودة ورقة من أوراق بحث "بعض قضايا إصلاح المالية العامة في مصر"، معهد التخطيط القومي، القاهرة، ٢٠١٤، ص ٩-١٠.

في الأداء والكفاءة على حد سواء، وذلك مقارنة بتلك الحكومات ذات الأحجام الأكبر^١.

إلا أن تلك النتيجة لا يمكن قبولها على إطلاقها، أو تعميمها على كل الحالات. فمراجعة أحجام الحكومات في الكثير من البلدان المتقدمة، والتي لطالما سجلت مستويات كفاءة إنفاق عام مرتفعة - وفقاً لما توصلت إليه عدة دراسات سابقة - يتضح أن نسبة إنفاقها عادةً ما تتخطى نسبة الـ ٤٠٪، مثل ألمانيا (٤٥٪)، الولايات المتحدة الأمريكية (٤٣,٦٪)، المملكة المتحدة (٤٨,٥٪)، فرنسا (٥٦٪)^٢.

٢ - **نمط تخصيص الإنفاق على القطاعات الفرعية:** اتفقت أغلب الدراسات على أن نمط تخصيص الإنفاق على القطاعات الفرعية المختلفة، والتي يشتمل عليها كل قطاع يؤثر بدرجة كبيرة على مستويات الكفاءة، وذلك بما يعنى أن تعديل ذلك النمط، دون تعديل حجم، أو نسبة الإنفاق على القطاع ككل من شأنه أن يؤثر على مستوى كفاءة ذلك الإنفاق. ومن ثم، فإن إجراء بعض التعديلات على التوليفة التي يتم من خلالها الإنفاق على مختلف البنود، أو الأنشطة

¹ - Livio Di Matteo, "**Measuring Government in the 21st century: An International Overview of The Size and Efficiency of Public Spending**", Fraser Institute, 2013, at: <http://www.fraserinstitute.org/uploadedFiles/fraser-ca/Content/research-news/research/publications/measuring-government-in-the-21st-century.pdf>

² The Heritage Foundation, " **Index of Economic Freedom**", 2014, at: <http://www.heritage.org/index/explore?view=by-variables>

والمجالات الخاصة بالقطاع، وتحويل بعض الموارد من مجال لآخر قد يكون كفيلاً برفع مستوى كفاءة الإنفاق على ذلك القطاع^١.

٣- **الحوكمة والفساد ودرجة الرقابة على أداء الحكومة:** توصلت بعض الدراسات إلى وجود علاقة طردية بين مستوى الحوكمة الرشيدة الذي تحققه الدولة محل الدراسة، وبين كل من أداء، وكفاءة الإنفاق العام بها. ويرجع السبب في ذلك إلى أن تحسن مستويات الحوكمة يؤدي لتحسن أداء وكفاءة قطاع الإدارة العامة. إن تحسن مستويات الحوكمة من شأنه أن يؤدي في النهاية لتحسن مستويات أداء وكفاءة الإنفاق العام. وعلى العكس، يؤدي الفساد لانخفاض أداء وكفاءة الإنفاق العام، نظراً لأنه يؤدي بشكل رئيسي لإهدار المال العام. وكذلك، فإنه كلما تزايدت إمكانية مساءلة الحكومة، تزايدت درجة أداء وكفاءة الإنفاق العام، نظراً لارتباط مساءلة الحكومة بوجود رقابة مستمرة على أدائها^٢.

٤- **مصادر تمويل الإنفاق العام:** توصلت بعض الدراسات إلى أن البلدان التي تعتمد بدرجة أكبر على المساعدات الخارجية في تمويل إنفاقها العام غالباً ما ينخفض بها مستوى كفاءة ذلك الإنفاق، وذلك

^١ د. هبة محمود الباز، مرجع سابق، ص ٢٠.

^٢ - David de la Croix & Clara Delavallade, "**Growth, Public Investment and Corruption With Failing Institutions**", Economics of Governance, N.10, 2009, P.210, 211, at:

مقارنة بتلك التي تعتمد بدرجة أكبر على زيادة الأعباء الضريبية على مواطنيها^١. ويرجع السبب في ذلك إلى ضعف الدافع لحسن استغلال تلك الموارد في حالة المساعدات الخارجية.

فالمواطنون الذين يتحملون نسباً أعلى من الضرائب، يطالبون حكوماتهم بتقديم خدمات أفضل، مما يدفع الحكومة للبحث عن أفضل السبل لزيادة كفاءة الإنفاق العام.

مع ذلك، فقد لوحظ أن مستويات كفاءة الإنفاق المسجلة في حالة الاعتماد بشكل رئيس على المنح، والمساعدات الخارجية عادةً ما تكون أعلى من تلك المسجلة في حالة الاعتماد على إيرادات الموارد الطبيعية بشكل رئيس.

يرجع السبب في ذلك إلى أن المساعدات، والمنح عادةً ما تكون مصحوبة بمجموعة من الشروط التي تفرضها الدول المانحة، والتي غالباً ما تتعلق بإصلاح بعض أوجه الخلل، وكيفية تخصيص تلك المساعدات، وضمان التصرف فيها بكفاءة.

٥- **الاستقرار السياسي:** يساعد توافر عنصر الاستقرار السياسي بصفة عامة، على زيادة كفاءة الإنفاق العام، نظراً لانخفاض درجة

¹ Santiago Herrera and Gaobo Pang, "**Efficiency of Public Spending in Developing Countries: An Efficiency Frontier Approach**", May 2005, at: <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/PEAMMarch2005/EfficiencyofPublicSpendingin.pdf>

المخاطر المتوقعة في ظله، مما يؤثر بالإيجاب على مختلف جوانب الاقتصاد، وبخاصة على الاستقرار الاقتصادي والتوزيع، وكذا الأداء الاقتصادي، وتخصيص الموارد.

بناءً على ما سبق، وبإسقاط العوامل سابقة الذكر على الوضع في سورية، يبدو أننا أمام تحدٍ حقيقي، لإدارة الإنفاق العام في مرحلة إعادة الإعمار بدرجة عالية من الكفاءة. وذلك كون حجم هذا الإنفاق سيكون ضخماً حسب التقديرات المتداولة، فهو مبلغ بمئات المليارات من الدولارات. سيتم التعامل مع هكذا مبلغ ضمن بيئة إدارية، وحكومية تصنف عالمياً بالمرتبة قبل الأخيرة وفق مؤشر الشفافية^١. إضافةً لكون هذه الموارد ليست بمجملها موارد محلية، إضافةً لارتباطها زمنياً بحالة من عدم الاستقرار السياسي في المنطقة.

جميع هذه العوامل تقودنا إلى ضرورة إيلاء موضوع كفاءة الإنفاق العام الأهمية القصوى عند التخطيط، لإدارة موارد عملية إعادة الإعمار. ولا نقف عند هذا الحد، بل نتعداه لضرورة إتباع بروتوكولات مراجعة الإنفاق العام وفق ما سيتم عرضه تالياً.

رابعاً: مراجعة الإنفاق العام وآلياته:

تسهم مراجعة الإنفاق في مساعدة الحكومة على فهم متطلبات الإنفاق العام بشكل أفضل، وتحديد الفرص السانحة لتحقيق الكفاءة

^١ منظمة الشفافية الدولية على الموقع: www.transparency.org

المطلوبة. وهي عبارة عن تقييمات مفصلة لمجالات محددة للإنفاق بهدف زيادة الشفافية، وتحسين الكفاءة، وإعادة تخصيص الموارد إذا لزم الأمر.

وقد استخدمت حكومات عدة مراجعة الإنفاق، لتعزيز أداء الإنفاق لديها. تعمل حكومة المملكة المتحدة على إجراء مراجعة للإنفاق كل فترة، تتراوح من عامين إلى خمسة أعوام ضمن عملية وضع الموازنة لديها. وفي عام ٢٠١٥، أنشأت وزارة الخزانة البريطانية، بالشراكة مع إدارات حكومية، وحدة جديدة معنية بتقييم التكاليف، بهدف إجراء مراجعة سريعة كل ستة أو ثمانية أسابيع لمجالات الإنفاق الحكومي. وقد أنجزت الوحدة منذ تأسيسها عدداً من المراجعات التي تركز على النفقات التشغيلية في مجالات تتراوح من التعليم المهني إلى إجراءات العدالة الجنائية.

كذلك، أجرت الدنمارك أكثر من ٥٠ مراجعة للإنفاق على خدمات تتراوح من وضع السياسيات إلى مهام الدعم الإداري في مختلف الإدارات الحكومية. وتحدد وزارة المالية الدنماركية عادةً مراجعات عديدة للإنفاق، لإجرائها كل عام. وأصبحت هذه المراجعات أساساً، لإعادة تخصيص الموارد، وبرامج الإنفاق، بالإضافة إلى تحديد توجهات مفاوضات الميزانية.

حققت مراجعة الإنفاق أثراً كبيراً في دول عدة، ففي المملكة المتحدة، عززت مراجعة الإنفاق التي أجرتها الحكومة الشفافية بشأن

أكثر من ٢٠ مليار جنيه إسترليني من الإنفاق العام السنوي، والذي خضع للمراجعة، فضلاً عن إتاحة نهج جديد، لوضع تصورات لأوجه الإنفاق الحكومي عبر ٢٥ دائرة حكومية. وفي الدنمارك، ساعدت مراجعة الإنفاق الحكومة في تحقيق وفورات سنوية بلغت ١ مليار يورو من عدة برامج حكومية، ووزارية على مدى خمس سنوات^١.

لا يوجد نموذج موحد لمراجعة الإنفاق. لذلك، وضعت الحكومات آليات خاصة بها وفقاً لأولوياتها، وهياكلها المؤسسية المختلفة. ومع ذلك، هنالك ثلاثة مجالات واسعة النطاق يجب على الحكومات اتخاذ قراراتها استناداً إليها:

١- **التكوين المؤسسي:** يجب على الحكومات أن تحدد الوزارات، أو فرق العمل المسؤولة عن إجراء مراجعة الإنفاق. ويجب أن يكون مقر الجهة المسؤولة عن المراجعة في مؤسسة تتمتع بالصلاحيات الرسمية، وغير الرسمية الكافية لتنفيذ التنسيق اللازم للعملية.

^١ ريماء عاصي، جوناثان ديمسون، أندرو جوودمان، و رينس ريس أندرسون، مراجعة الإنفاق: منهجية أكثر كفاءة لضمان تحقيق أفضل قيمة مرجوة في المالية العامة، مجلة ماكنزي، بحوث القطاع العام، مقالة منشورة على الانترنت على الموقع الإلكتروني:

<https://www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/spending-reviews-a-more-powerful-approach-to-ensuring-value-in-public-finances/ar-ae>. تاريخ الزيارة ١٣ نيسان ٢٠١٩

وقد تبنت الدول، التي أجرت مراجعة للإنفاق العام، مجموعة متنوعة من الآليات.

ففي المملكة المتحدة والدنمارك على سبيل المثال: تقود وزارة الخزانة في بريطانيا، ووزارة المالية في الدنمارك عملية مراجعة الإنفاق، وذلك بالشراكة مع إدارات معنية أخرى. وعلى النقيض من ذلك، أسندت إسبانيا مسؤولية مراجعة الإنفاق لهيئة مالية مستقلة، في حين إن إيطاليا أسندتها لمفوض معين بقرار سياسي.

وعادةً ما تكون فرق العمل المكلفة بإجراء مراجعة الإنفاق صغيرة الحجم، وتتألف من أفراد من الوزارات، والإدارات المعنية. وفي المملكة المتحدة، يقوم فريق وزارة الخزانة، المؤلف من عشرة أفراد تقريباً، بإجراء مراجعتين أو ثلاث مراجعات في نفس الوقت. ومن المستحسن التحديد مسبقاً ما إذا كانت التوصيات بغرض تقديم المشورة، أو أنها إلزامية.

٢- **النطاق:** يجب على الحكومات أن تحدد نطاق بنية المراجعة وموضوعها. ويُعد تحديد النطاق مهماً نظراً لتأثيره على طبيعة عملية التحليل وتقديم التوصيات. على سبيل المثال: ينصب تركيز مراجعة النفقات التشغيلية عادةً على تكاليف العمالة، والإنفاق الخارجي، وعمليات الدعم الإداري، في حين تتناول مراجعة المشروعات الرأسمالية حجم هذه المشروعات، ومواصفاتها، وتوقيتها، وكفاءة إنجازها.

بالنسبة لمراجعة المدفوعات التحويلية، فإنها تتناول غالباً قضايا مثل الأهلية والاستحقاق والاحتيايل والأخطاء المرتكبة في هذا السياق. وفي بعض الحالات، يتطلب الأمر توفر مجموعة مختلفة من المهارات، والقدرات استناداً إلى نطاق العمل. على سبيل المثال: تختلف مراجعة الإنفاق الخارجي والمشتريات اختلافاً واضحاً عن مراجعة الاحتيايل، والأخطاء التي تنطوي عليها المدفوعات التحويلية.

وقد اختارت الدول أن تركز في مراجعة الإنفاق على مجالات مختلفة من الإنفاق العام. ففي المملكة المتحدة، تناولت المراجعات بشكل أساسي النفقات التشغيلية، إذ تسعى الحكومة إلى خفض التكاليف التشغيلية بنسبة ٣٠ إلى ٤٠ بالمئة في بعض الوزارات منذ عام ٢٠١٠. في السويد، انصب تركيز مراجعة الإنفاق في البداية على المشروعات الرأسمالية، ولكن نطاق أعمالها اتسع مؤخراً، ليشمل مجالات أخرى.

٣- **معايير اختيار المراجعة الفردية:** تُجري الحكومات في العادة ما يصل إلى عشر مراجعات فردية سنوياً، غير أنها قد تتبع معايير مختلفة لتحديد هذه المراجعات. من أهم القرارات التي تتخذها الحكومات لهذه المراجعات، هو أن تحدد إن كان يجب التركيز على وزارة أو جهة معينة، أو أنه يجب التركيز على مشكلات تغطي عدة مجالات حكومية (على سبيل المثال، العدالة الجنائية والرعاية الاجتماعية).

يمكن للمراجعات الشاملة تناول المشكلات المعقدة، بما في ذلك تكاليف التعاملات الناجمة عن التنسيق بين الحكومات، بيد أنها أكثر صعوبة في إجرائها وتنفيذها. علاوةً على ذلك، تحتاج الحكومات إلى اتخاذ قرار بشأن حجم الإنفاق قيد المراجعة، هل هو ضئيل للغاية، وليس من المحتمل أن تكون المراجعة ذات أهمية؟ أم هل هو كبير جداً، وقد يكون من المستحيل استخلاص رؤى فعلية في الوقت المتاح لذلك؟

في المملكة المتحدة، انصب تركيز معظم المراجعات على مجالات تبلغ نفقاتها السنوية ١ مليار جنيه إسترليني على الأقل.

ختاماً، لا توجد خيارات صحيحة أو خاطئة، فيما يتعلق باختيار أبعاد المراجعات وغاياتها. ولكن، يجب أن تتماشى هذه الخيارات مع الأولويات الوطنية، والهيكل الحكومية والحقائق السياسية. ومع ذلك، من المهم التأكد من أن هذه الخيارات تتواءم مع بعضها البعض، بحيث يُكوّن الفريق الذي يُجري المراجعات رؤية مفيدة، ويوصي بتغييرات مُجدية.

خامساً: إجراء مراجعة الإنفاق العام

على الرغم من الخيارات المختلفة المتعلقة بالتكوين المؤسسي، ونطاق المراجعة ومعايير تحديدها، إلا أن ثمة تقارب بين الحكومات بشأن نهج إجراء مراجعة الإنفاق يتمثل في تحديد خطوط مرجعية

مالية، وتشغيلية شاملة، وفهم العوامل المحركة الأساسية للتكاليف، وقياس كفاءة الإنفاق لتحديد فرص التحسين، وتقديم التوصيات، لتحسين الكفاءة، أو إعادة تخصيص الموارد.

تُجرى مراجعة الإنفاق عادةً من قبل فرق عمل تتميز بمرونة تكوينها، وتتألف من خمسة إلى عشرة أشخاص من وزارة المالية، والوزارات التي تقدم الخدمات في المجال الخاضع للمراجعة. وتُمنح فرق العمل هذه فترة زمن معقولة تتراوح بين ستة أسابيع وستة أشهر، إذ يتم تحديد هذه الفترة، حسب حجم المراجعة وتعقيدها. وعادةً ما تتكون مراجعة الإنفاق من أربع مراحل رئيسية^١:

١- وضع خطوط مرجعية مالية وتشغيلية شاملة:

تتم مراجعة الإنفاق في شكلها المبدئي، غالباً، عندما يتم وضع خطوط مرجعية مالية، وتشغيلية شاملة لأحد مجالات الإنفاق العام. بمعنى أسهل، يوضح الخط المرجعي المالي المقدار المُنفق، والجهة

^١ ريماء عاصي، جوناثان ديمسون، أندرو جوودمان، و ينس ريس أندرسون، نفس المرجع، على الموقع الإلكتروني:

<https://www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/spending-reviews-a-more-powerful-approach-to-ensuring-value-in-public-finances/ar-ae>. تاريخ الزيارة ١٣ نيسان

المنفقة، وسبب الإنفاق، بينما يلقي الخط المرجعي التشغيلي الضوء على الأنشطة الممولة من الإنفاق العام ومخرجاتها.

تتمثل المهمة الأولى في الاتفاق على تصنيف موحد للمدخلات، والمخرجات والنتائج، وكيفية قياسها بواسطة الحكومة، مما يسمح بإجراء مقارنات لأوجه التماثل، وربما الكشف عن المستهدفات المتضاربة عبر الوزارات، أو عدم تحقق نتائج محددة.

عندما راجعت وزارة الخزانة البريطانية نظام التعليم الإضافي في إنجلترا في عام ٢٠١٥، حددت مجموعة مشتركة من فئات التكلفة التي يمكن مقارنتها عبر المؤسسات، وتحليلها على مستوى المؤسسة التعليمية الفردية (أي مركز التكلفة). ثم حددت وزارة الخزانة المخرجات المباشرة (مثل شرح درس) والنتائج (على سبيل المثال، اكتساب الطالب للمؤهلات والزيادة المحققة على مستوى الدخل مدى الحياة)، مما يُكوّن نظرة شاملة حول العلاقة بين المدخلات، والمخرجات، والنتائج.

تتمثل الخطوة التالية في وضع خط مرجعي مالي شامل. ويجب أن تشمل هذه الخطوة جميع التكاليف المتكبدة في مجال معين من الإنفاق العام، وهي تكون في الغالب عبر عدة وزارات، وعلى أكبر مستوى ممكن من التفصيل. وقد يكشف الخط المرجعي المالي أن الحكومة تتفق أكثر بكثير، مما هو متوقع في مجال معين. بالإضافة إلى ذلك، يمكن أن تحدد مقارنة الإيرادات، والنفقات بمرور

الوقت أي عجز، أو فائض هيكلي. يمكن أيضاً تصميم المراجعة لتكوين توقعات بشأن التكاليف المستقبلية، استناداً إلى تنبؤات بالعوامل الدافعة الأساسية (مثل أعداد المهاجرين، ومعدلات الجريمة، ومشروعات إنشاء البنى التحتية).

وبالتوازي مع وضع الأساس المالي، يجب على فرق مراجعة الإنفاق وضع خط مرجعي تشغيلي واضح، يكون عبارة عن خارطة للأشطة التي تم إجراؤها، والمخرجات الناتجة عن الإنفاق العام. تساعد الأسس التشغيلية في تحديد المجالات ذات الحجم، والتعقيد الأكبر، بالإضافة إلى عمليات التسليم، ونقاط التضارب المحتملة في الإنفاق المعقد عبر الحكومة.

عندما أجرت وزارة الخزانة البريطانية مراجعة للإنفاق الخاص بنظام العدالة الجنائية في لندن، أنشأت خارطة شاملة للأشطة، والنتائج، ومؤشرات الأداء الرئيسية، تضمنت الأنشطة الشرطية، والدعاوى القضائية، وإدارة المحاكم، والحجز القضائي، وإعادة التوطين.

٢- تحديد العوامل الأساسية الدافعة للتكاليف

من المزايا الرئيسية المهمة لمراجعة الإنفاق هو أنها تمكنّ الوزارات من فهم العوامل الدافعة للتكاليف وكيفية إدارتها

بشكل دقيق. وتتمثل الخطوة الأولى لتحقيق ذلك الفهم في إعداد مخططات للعوامل الدافعة للتكاليف ضمن فئات التكلفة الرئيسية. على سبيل المثال: سوف تشتمل تكلفة دعم أسطول المركبات العسكرية على القوى العاملة المخصصة للقيادة، والصيانة والوقود وقطع الغيار وإقامة القواعد والتخزين.

سيتم تحديد تكلفة قطع الغيار حسب حجم الأجزاء المستهلكة، وسعر كل جزء، وسيتم تحديد حجم قطع الغيار حسب عدد المركبات والمسافة التي تقطعها، وسياسة الصيانة، ومتوسط الوقت بين الأعطال. ومن الممكن وضع نماذج لكل من هذه العناصر، لتحقيق فهم مفصل للعوامل الدافعة لتكاليف دعم الأسطول، وعلى وجه الخصوص، عندما يُحتمل أن تُحدث التغيرات الطفيفة في إحدى تلك العوامل تأثيراً كبيراً على التكاليف الإجمالية.

تتمتع الحكومات التي لديها فهم مفصل للعوامل الدافعة للتكاليف بالقدرة على تحديد تكاليف الوحدات لتقديم الخدمات. ويسمح تحديد تكلفة الوحدة للوزارات، بمقارنة تكلفة تقديم الخدمات بشكل فعال سواء من قبل الحكومة، أو من قبل جهة خارجية. يشبه مستوى الوضوح هذا المستوى المتوقع للربحية على مستوى المنتج من شركة خاصة.

فمثلاً: عندما راجعت وزارة الخزانة البريطانية هيكل تكاليف التعليم الإضافي، عملت مع المؤسسات المهنية لفهم تكلفتها لكل ساعة من ساعات التدريب التأهيلي، وهي التكلفة الشاملة للساعة الواحدة لكل دورة تدريب تأهيلي، والتي يمكن مقارنتها، فيما بعد عبر المؤسسات.

ويتمتع تحليل العوامل الدافعة للتكاليف بأهمية بالغة، لتقييم كفاءة الإنفاق العام، وإعداد السياسات، والاختيارات التشغيلية، فضلاً عن أنه يسمح للإدارات بوضع تكلفة، لتأثير التغييرات المنفذة على السياسات.

٣- إجراء مقارنات مرجعية لكفاءة الإنفاق وتحديد فرص التحسين

يمكن أن تساعد مراجعات الإنفاق الوزارات على اتخاذ قرارات مدروسة بشأن تحسينات الكفاءة والإنتاجية. ويمكن لفريق المراجعة، المتاح لديه صورة شاملة بشأن التكاليف، والعوامل الدافعة لحدوثها، أن يقيس الكفاءة داخلياً وخارجياً لتحديد فرص التحسين. وعندما يتم تقديم نفس الخدمات، أو ما يشبهها من قبل عدد من المؤسسات المختلفة، تتوفر إمكانية كبيرة لقياس الأداء على المستوى الداخلي.

ويتيح تحليل التكلفة المسبق لفرق مراجعة الإنفاق توحيد التكاليف (على سبيل المثال، على أساس تكلفة الوحدة) ومقارنة الأداء عبر المدارس والمستشفيات والجامعات والمؤسسات الأخرى. ففي الولايات المتحدة، على سبيل المثال، يمكن لوجود شرط بنشر تكاليف بعض الإجراءات الطبية في كل مستشفى، أن يساعد المرضى على إجراء مقارنات مباشرة.

وكثيراً ما تتاح للحكومات الفرصة، لتقييم التكاليف، والأداء عبر المناطق أو الأماكن المحلية. في المملكة المتحدة، حددت الحكومة السلطات المحلية التي تُعد متشابهة إحصائياً، أي التي تتسم بخصائص ديموغرافية واجتماعية اقتصادية مماثلة، للسماح بإجراء مقارنات محلية، خاصة في مجالات التعليم والرعاية الصحية. كذلك يمكن أن يكون إجراء المقارنات المرجعية على المستوى الدولي، والقطاع الخاص مفيداً في تحديد الفرص.

هذا وتنتشر حكومة الولايات المتحدة معدلات المدفوعات التي تنطوي على أخطاء على الموقع الإلكتروني: paymentaccuracy.gov مما يسمح للدول الأخرى، بمقارنة حالات الاحتيال، والخطأ في تدفقات المدفوعات.

وفور انتهاء فرق مراجعة الإنفاق من تحديد الفرصة المحتملة من خلال إجراء المقارنات المرجعية، يمكنها إيجاد عوامل دافعة لتحقيق التحسين. وعادةً ما تتطوي هذه العملية على بعض التعقيد، مما يتطلب مزيجاً من التحليل المالي، والتشغيلي ومناقشات مفصلة مع المتخصصين، والخبراء في المجال.

غالباً ما تركز عمليات مراجعة الإنفاق التي تفحص المدفوعات التحويلية على عوامل تقليل مستويات الاحتيال، والخطأ في المدفوعات.

تستطيع فرق مراجعة الإنفاق، من خلال استخدام مجموعة من المقاييس المرجعية، وعوامل تعزيز الكفاءة، مساعدة الوزارات على تحديد التحسينات المحتملة في الإنتاجية، وتقدير حجم الفرصة، وتحديد الإجراءات اللازمة لتوفير الكفاءات التي يمكن اختبارها وتعزيزها.

٤- الاتفاق على التوصيات وتحديد أولويات الإجراءات وضمن الإنجاز:

يتمثل الهدف النهائي لعمليات مراجعة الإنفاق في تقديم مجموعة من التوصيات التي تساعد على تحسين كفاءة، وفعالية الإنفاق العام. ولإحداث الأثر المرجو، يجب أن يتفق

فريق مراجعة الإنفاق على مجموعة من التوصيات مع الوزارات التي ستقوم بتنفيذها. وغالباً ما تتضمن التوصيات تغييرات في السياسات، وترتيبات التمويل والعمليات، إذ إنه وبدون الحصول على موافقة واضحة من الجهات المعنية، سيكون من المستبعد تنفيذها.

فور تقديم فريق مراجعة الإنفاق مجموعة من التوصيات، يمكنه العمل مع الوزارات المعنية لتحديد أولوية الإجراءات. ويمكن أن تشمل هذه العملية تحديد خارطة طريق للأشهر الثلاثة، والستة، والاثنى عشر القادمة، وما بعد ذلك. وقد تتطلب التوصيات أيضاً تمويلاً إضافياً مثل استثمار رأس المال في التحول الآلي لتوفير كفاءات تشغيلية مستمرة. وقد تأتي ترتيبات التمويل على شكل عقد أداء بين وزارة المالية، والوزارات التنفيذية المسؤولة عن الإنجاز.

خلاصة القول، تكون مراجعات الإنفاق أكثر فاعلية عندما يقوم فريق مراجعة الإنفاق بالمتابعة لضمان حسن الإنجاز، استناداً إلى أطر العمل التي تحدد مؤشرات الأداء الرئيسية وتتضمن جداول زمنية للمراجعات اللاحقة والمراجعات السنوية لتأثير فريق المراجعة عبر مجموعة المشروعات.

تقدم عمليات مراجعة الإنفاق، على غرار النماذج الرائدة المطبقة في أستراليا والدنمارك وإيطاليا والمملكة

المتحدة، نهجاً جديداً قوياً لضمان تحقيق القيمة فيما يتعلق بالإنفاق العام. ولطالما ساهم تعيين فريق عمل صغير يتمتع بخبرات مختلفة على مدى فترة زمنية محددة، لمراجعة مجال محدد من الإنفاق العام في تقديم رؤى عميقة حول قاعدة التكلفة، وتحديد سبل تحقيق الكفاءة. وبالنسبة للدول التي لم تنتهز هذه الفرصة بعد، وسورية منها، تقدم مراجعة الإنفاق وسيلة واقعية، وقابلة للتحقيق للحصول على قيمة أكثر من الإنفاق العام.

الفصل الثاني

أهم التجارب الدولية في إعادة الإعمار ودور سياسات الإصلاح المالي الحديثة في تمويل إعادة إعمار سورية

في هذا الفصل سيتم عرض كل من تجربتي إعادة الإعمار في أوروبا بعد الحرب العالمية الثانية، وفي العراق بعد حرب الخليج الثانية. من خلال هذا العرض يمكن للباحث وضع تصور شامل لعملية إعادة الإعمار المرتقبة في سورية، بناء على النتائج المستخلصة من التجارب التي حدثت بالفعل. ليصار بعدها لتحديد السياسة المالية الفضلى، لتمويل عملية إعادة الإعمار، وذلك في المبحثين الآتيين.

المبحث الأول

أهم التجارب الدولية في إعادة الإعمار

من المهم للوصول إلى نتائج موضوعية قابلة للتطبيق في أي بحث، الانطلاق من دراسة التجارب السابقة المماثلة، للوقوف على التحديات التي واجهتها، وتلافي الأخطاء التي تم ارتكابها خلال تنفيذها، والبناء على نقاط القوة التي أعطتها الزخم، ووفرت لها سبل النجاح والاستمرار.

تعد تجربة إعادة إعمار أوروبا، المثال الأبرز لعملية إعادة الإعمار في العالم، تليه عملية إعادة إعمار العراق كونه بلد جار تشابه معه في كثير من الظروف.

سيتم التعرض بإيجاز لكلا التجريبتين في المطلبين الآتيين.

المطلب الأول

مشروع مارشال وإعادة إعمار أوروبا

ترتب على الحرب العالمية الثانية تدمير الاقتصاد الأوروبي، وانهياره وكساده إلى حد كبير وعميق مما أدى إلى انتشار الفقر والبطالة بشكل واسع، مما خلق تربة خصبة لانتشار الشيوعية، كما كان هذا واضحاً من الخطط السوفيتية، فكان لابد من الولايات المتحدة الأمريكية صاحبة أقوى اقتصاد، والتي لم تتضرر كثيراً جراء الحرب أن تتصرف بسرعة، وأن تهتم بمحور الاقتصاد كأهم عامل مؤثر، فكان مشروع مارشال (برنامج التعافي الأوروبي) بادرة أولية لإنعاش اقتصاديات دول غرب أوروبا.

في هذا المطلب سيتم التعرف على ظهور المشروع وصياغته وصولاً لتنفيذ المشروع وتقييمه من خلال الفرعين الآتيين.

الفرع الأول

ظهور مشروع مارشال وصياغته

أولاً: واقع أوروبا بعد الحرب العالمية الثانية

دُمرت معظم أوروبا بحلول نهاية الحرب العالمية الثانية. ألحق القصف الجوي المستمر خلال الحرب أضراراً

بالغةً في معظم المدن الكبرى، إذ تضرّرت المنشآت الصناعية بشكل خاص. كما توقّفت التدفّقات التجارية في المنطقة بشكل كامل، عاش الملايين من الناس في مخيمات اللاجئين معتمدين على المساعدات الأمريكية، التي قدّمت تحت غطاء إدارة الأمم المتّحدة للإغاثة والتأهيل وغيرها من الوكالات. انتشرت حالات نقص الغذاء بشكل شديد وخصوصاً في فصول الشتاء القاسية في خلال عامي ١٩٤٦-١٩٤٧. شحنت الولايات المتّحدة ١٦,٥ مليون طنّاً من المواد الغذائية - القمح خصوصاً - إلى أوروبا واليابان بين شهر تموز من عام ١٩٤٥ وشهر حزيران من عام ١٩٤٦. شكّلت هذه الإمدادات سدس الإمدادات الغذائية الأمريكية، إذ وقّرت ٣٥ تريليون سعة حرارية، والذي كان يُعتبر كافياً لتوفير ٤٠٠ سعة حرارية في اليوم، لمُدّة عام كامل لنحو ٣٠٠ مليون شخص^١.

تضرّرت البنية التحتية للنقل بشكل خاص، إذ استهدفت السكك الحديدية والجسور، والأرصفة بالغارات الجوية على وجه التحديد، بينما غرقت الكثير من السفن التجارية. أسفر تدمير وسائل النقل عن عزل معظم البلدات والقرى الصغيرة اقتصادياً، على الرغم من أنّها لم تتعرض لأضرار كبيرة. لم

¹ Allen J. Matusow, Farm Policies and Politics in the Truman Administration (1967) pp 35-36.

تكن معالجة هذه المشاكل بالأمر السهل، إذ استنفدت معظم الدول المنخرطة في الحرب خزائنها في هذه العملية.

لم تتضرر البنية التحتية في الولايات المتحدة وكندا - بوصفها قوى عظمى - بشكل كبير خلال الحرب العالمية الثانية، إذ أصبحت أكثر ازدهاراً، مما كانت عليه قبل الحرب على الرغم من لعب الصادرات دوراً هامشياً في بنية اقتصادها. استخدم الأوروبيون العديد من المساعدات المقدمة عن طريق مشروع مارشال، بهدف شراء السلع المصنّعة، والمواد الخام من الولايات المتحدة الأمريكية وكندا¹.

ثانياً: ظهور مشروع مارشال

مشروع مارشال هو المشروع الاقتصادي لإعادة تعمير أوروبا، بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية الذي وضعه الجنرال جورج مارشال، رئيس هيئة أركان الجيش الأميركي في أثناء الحرب العالمية الثانية، ووزير الخارجية الأميركي منذ يناير ١٩٤٧، والذي أعلنه بنفسه في ٥ حزيران من ذلك العام في خطاب أمام جامعة هارفارد، وكانت النقطة الحاسمة

¹ James T. Patterson, *Grand expectations: the United States, 1945-1974*. (1997). Oxford University Press.

Site: <https://archive.org/details/grandexpectation00patt> , visited on :10-1-2020

ضمن فقرة في الخطاب دعا فيها مارشال الأوروبيين للاتفاق سوية حول ما يحتاجونه، وحول ما سوف يقومون به في حال تدخلت الولايات المتحدة. حيث قال: "إن الدور الأميركي يجب أن يتكون من مساعدات صديقة في تصميم برنامج أوروبي، ومن ثم الدعم اللاحق لمثل هذا البرنامج بقدر ما يكون ممكناً عملياً لنا القيام بذلك". شدد وزير الخارجية على وجوب أن يعمل الأوروبيون بصورة مشتركة، وأنه يجب السعي لإيجاد علاج، وليس مجرد مسكن للآلام.

كانت المفاجأة بسرعة تجاوب الأوروبيين مع هذا العرض. فقد كتبت الصحافة الأمريكية في وصف ما جرى: "توقعنا أن يقفزوا مسافة بوصتين ولكنهم قفزوا مسافة ستة أقدام". ففي أقل من أسبوعين، نظم وزير الخارجية الفرنسي والبريطاني في باريس مؤتمر التعاون الاقتصادي الأوروبي (CEEC) الذي أنجز على مراحل امتدت بين نهاية حزيران، ونهاية أيلول، بمساعدة ١٤ حكومة أخرى، تقريراً تم رفعه إلى وزارة الخارجية الأميركية حول المساعدات الاقتصادية الإجمالية التي يعتقدون أنهم بحاجة إليها. لم تكن معظم الدول الممثلة في المؤتمر تملك خطة قومية، كما أن بعضها لم تملك حتى صورة إجمالية حول اقتصادها.

بدون أية خبرة من أي نوع حول التخطيط المشترك، الذي يشمل قارة بأكملها، توصل المندوبون إلى تحديد مبلغ إجمالي بقيمة ٢٨ مليار دولار. رفضت واشنطن هذا الرقم فوراً، ووصفته بأنه متفائل إلى حدٍ يائس.

ثالثاً: صياغة المشروع وبداية التنفيذ

تمت صياغة مشروع إعادة الإعمار الذي طُوّر في اجتماع للدول الأوروبية المشاركة بتاريخ ٥ حزيران من عام ١٩٤٧، وقّع الرئيس هاري ترومان على مشروع مارشال في ٣ نيسان من عام ١٩٤٨، مانحاً ٥ مليارات دولار باعتبارها مساعدات لستّة عشر دولة أوروبية. لذلك تبرّعت الولايات المتحدة بمبلغ قدره ١٧ مليار دولار (أي ما يعادل ٢٠٢,١٨ مليار دولار في عام ٢٠١٩) خلال السنوات الأربع التي كانت الخطّة فيها سارية المفعول، إذ اعتُبرت هذه الأموال مساعدات اقتصادية وتقنية، بهدف مساعدة الدول الأوروبية المنضمة إلى منظّمة التعاون الاقتصادي الأوروبي في التعافي.

استُبدل مشروع مارشال بمشروع الأمن المتبادل في نهاية عام ١٩٥١، إذ وهب المشروع الجديد نحو ٧,٥ مليار

دولار سنوياً حتّى عام ١٩٦١ قبل أن يُستبدل مشروع الأمن المتبادل ببرنامج آخر^١.

تعامل مشروع مارشال مع جميع العقبات التي وقفت في وجه التعافي بعد الحرب. تطلّع المشروع إلى المستقبل، ولم يركّز على الدمار الذي نجم عن الحرب. أمّا الأمر الأكثر أهميّة فهو الجهود المبذولة في سبيل تحديث الممارسات الصناعية والتجارية الأوروبية، وفقاً للنماذج الأمريكية عالية الكفاءة، إضافةً إلى الحدّ من العوائق التجارية الاصطناعية، وبتّ الشعور بالأمل، والاعتماد على الذات^٢.

في تلك الأيام، كان التحديث، والتكامل كلمتي سر توأمتين لبرنامج التعافي الأوروبي، وكانت الحجج تدور حول إمكانية تحقيقهما. الفكرة المركزية لأسلوب خطة مارشال كانت تقوم على أن يفكر الأوروبيون، ويعملون بأنفسهم ضمن تلك الرؤيا. هذا ما جعل من الخطة شيئاً أكثر من مجرد برنامج مساعدات آخر.

¹ Mills, Nicolaus, *Winning the Peace: the Marshall Plan and America's Coming of Age as a Superpower*. Wiley. (2008). P 195.

² Barry Eichengreen, *The European Economy since 1945: Coordinated Capitalism and Beyond*, (2008) pp. 64-73

الفرع الثاني

تنفيذ المشروع وتقييمه

أولاً: انطلاق العمل بالمشروع

بعد فصل شتاء طويل من المناقشات، وبعض المساعدات الآنية المؤقتة، وازدياد التوتر بدرجة كبيرة في العلاقات بين الشرق والغرب، ولد رسمياً في نيسان ١٩٤٨ برنامج استعادة النهوض الاقتصادي لأوروبا.

من أجل إدارة المشروع، تم تشكيل وكالة فدرالية جديدة في الوقت نفسه، هي وكالة الإدارة التعاونية الاقتصادية (ECA) لتبدأ الإنفاقات تتساب فوراً تحت إشراف محكم من جانب الكونغرس.

حدد القانون الرسمي للبرنامج الغرض الأسمى في خلق "اقتصاد سليم مستقل عن المساعدات الخارجية الاستثنائية في أوروبا" بحلول العام ١٩٥٢. ولهذا الهدف، يعلق المؤرخ الاقتصادي إيمانويل ويكسلر: "نص القانون على تنفيذ خطة استعادة النهوض الاقتصادي، وتستند إلى أربعة مساعي محددة: (١) جهد قوي للإنتاج.

(٢) توسيع التجارة الخارجية.

(٣) إنشاء وصيانة الاستقرار المالي الداخلي.

(٤) تطوير التعاون الاقتصادي الأوروبي."

انزعج العديد من الأوروبيين الذين اعتمدوا ببساطة على برنامج إغاثة كبير، عندما أصبح واضحاً أمامهم، أنه لا يمكن فقط تحقيق مثل هذه الأجندة سوى عن طريق إدخال تغيير هيكلي دائم في الأنظمة الاقتصادية الأوروبية بشكل إفرادي أو مشترك، وبصورة كاملة. كان هذا ما عناه مارشال عندما تحدث عن "علاج بدلاً من مسكن" ولا شيء أقل من ذلك.

من أجل تلبية هذا التحدي، قام المؤتمر المستمر حول التعاون الاقتصادي الأوروبي (CEEC) بتحويل نفسه إلى منظمة التعاون الاقتصادي الأوروبي (OEEC) بمهمة أساسية تتمثل بالإشراف على إنفاق المساعدات الأمريكية، والتي ساهمت كما سنرى في إعادة اعمار وتشغيل الاقتصاد والمصانع الأوروبية¹.

في هذه الأثناء كانت السفارات الأميركية في كل دولة من الدول الأعضاء، تحصل على التوقييع على المعاهدات الثنائية التي تحدد واجبات الحكومات الأوروبية تجاه رعاتها الجدد. كان بينها الاعتراف بالسلطة المهمة التي تملكها وكالة إدارة التعاون الاقتصادي (ECA) والتي سيتم تشكيلها في كل

¹ Charles L. Mee, *The Marshall Plan*. New York: Simon & Schuster. (1984). P99.

عاصمة قومية. سوف تربط لجنة رسمية كل بعثة بحكومتها المشاركة، من أجل الإشراف على تنفيذ البرنامج على ارض الواقع.

كانت المهمة الرئيسة للجنة إعداد الخطط، لإنفاق المبالغ المخصصة في "الصندوق النظير" الجديد بصورة منتجة. شكّل هذا الصندوق حجر الأساس للعملية بمجملها، الأداة التي ميزت خطة مارشال عن أي برنامج مساعدة تقليدي. كان للصندوق أيضاً حساباً في كل بنك مركزي، وأنشئ خصيصاً لتلقي الإيرادات الناجمة عن البيع المحلي للسلع التي يزودها برنامج استعادة النهوض الاقتصادي. تبين أن الكثير من أموال المساعدات لن يكون حراً أو سائلاً إلى الحد الذي تصوره الأوروبيون. بدلاً من ذلك، سوف تكون هذه الأموال على شكل بضائع ترسل من الولايات المتحدة، وتباع إلى مقدم السعر الأعلى أكان من القطاع العام، أو القطاع الخاص، ولا تعاد دفعاتها إلى الولايات المتحدة، بل يتم إدخالها في الصندوق الجديد. ومن هذا الصندوق تؤخذ الأموال، لتسديد تكاليف الجهود القومية، لإعادة الإعمار والتحديث، حسب ما يتم إقراره بين بعثة إدارة التعاون الاقتصادي، والحكومة في كل عاصمة مشاركة.

ثانياً: ترسيخ مبادئ المشروع لدى الجمهور

أدرك منذ البداية المخططون لدى وكالة إدارة التعاون الاقتصادي، أنه من أجل معالجة العوائق السياسية التي من المحتمل أن تواجهها جهودهم قد يتوجب عليهم تجاوز رؤساء الطبقات الحاكمة المحلية، والتحدث مباشرة مع الناس. مرتجلين الحلول بسرعة، وبحلول نهاية عام ١٩٤٩، قامت فرق الصحفيين، ومنتجي الأفلام الذين أطلقوا "برنامج المعلومات" لبرنامج استعادة النهوض الاقتصادي لأوروبا، بتحويله إلى أضخم عملية دعائية وجدت في وقت السلم يوجهها أي بلد ما إلى مجموعة من البلدان الأخرى.

وجّه تقرير أعده مايك بيردنج، مدير دائرة معلومات برنامج استعادة النهوض الاقتصادي لأوروبا في روما، في كانون الثاني ١٩٥٠ التعليمات التالية^١:

¹ David Alloud, **The Marshall Plan: A strategy that worked.**

US Department of State. On the Site:

<http://iipdigital.usembassy.gov/st/arabic/publication/2010/06/20>

100622121954ssissirdile0.1330683.html#ixzz3lvWrs068

Visited on 12-1-2020

"انقلوا رسالة خطة مارشال إلى الناس. انقلوها إليهم بصورة مباشرة - فهي لن تتسرب إليهم، وشرحوها لهم كي يتمكنوا من فهمها".

تمّ إبلاغ العمال، والمدراء، والموظفين بفوائد الإنتاج الأكبر والإنتاجية، الإدارة العملية، وأوروبا ذات السوق الواحدة. نشرت في كل دولة منشورات متخصصة حول هذه المواضيع، وشُكلت لجان مشتركة، ونظمت رحلات لقادة أوروبيين للاطلاع على المصانع الأميركية، وعقدت مؤتمرات، وفي نهاية الأمر أصبح من الممكن في بعض الأماكن مشاهدة (قرى الإنتاجية) حيث كان من الممكن مشاهدة مصانع نموذجية، ومجتمعات أهلية للعمال وهي تعمل. وبالنسبة لمجموعات أخرى في المجتمع، الموظفين الحكوميين، المعلمين، العائلات وحتى أطفال المدارس، كانت وعود حملة المعلومات الأميركية تنصب على تأمين فرص عمل أكثر، مستويات عيش أعلى، وفي النهاية نشر السلام في أوروبا خالية من النزاعات.

أنتج برنامج المعلومات في نهاية المطاف عشرات من الأفلام الوثائقية، مئات من البرامج الإذاعية، وآلاف من نسخ منشورات، وجذب ملايين من المشاهدين لمعارضه المتنقلة. هنا كانت لافتات، نماذج، عروض مضاءة، رسائل صوتية

وأفلام تعرض الخطة بطريقة بيانية واضحة، لكي تتاسب كافة مستويات الإدراك.

يفتح كتيب عُرض في معرض البندقية الذي عقد في صيف عام ١٩٤٩ صفحاته بإعطاء وصف كمي دراماتيكي حول المساعدات التي كانت تصل في ذلك الوقت: ثلاث سفن شحن في اليوم، ألف دولار في كل دقيقة، وراتب أسبوعي من كل عامل أميركي. جرى شرح أهداف، وأساليب البرنامج باللغة المستعملة يومياً مع إعطاء تفاصيل، كيف أعيد تشغيل صناعات كانت دون حياة، كيف أدّت آلات جديدة إلى تحديث المصانع، وكيف أن الإنتاج الأكبر ضروري لأوروبا بمجملها من أجل تأمين استقرار الحياة الاقتصادية على مستوى القارة. ذكرت الرسالة النهائية:

"برنامج استعادة النهوض الاقتصادي لأوروبا فرصة فريدة تقدم إلى دول أوروبية من أجل إعادة بناء اقتصادياتها، ورفع مستوى المعيشة لجماهير الناس، والوصول بحلول عام ١٩٥٢ إلى الاستقرار الاقتصادي الذي يُشكّل أساس الاستقلال السياسي ... يرتبط كل عامل، كل مواطن بإعادة الولادة هذه.

مستقبل وسلام إيطاليا وأوروبا، رفاهية العيش العامة للجميع تعتمد على إرادة وعمل كل فرد منا"^١.

ثالثاً: المشروع يتطور

شكلت الفترة من عمر المشروع الممتدة من حزيران ١٩٤٩، حتى بداية الحرب الكورية في حزيران ١٩٥٠، ما يمكن أن نعتبره العصر الذهبي للعمل الاقتصادي الصرف، والمكافآت الصرفة. حيث أشار الخبراء إلى ارتفاع بحوالي الربع في الإنتاج الإجمالي للسلع، والخدمات الذي تمتعت به بلدان برنامج استعادة النهوض الاقتصادي لأوروبا بين عام ١٩٤٧ وعام ١٩٤٩. كما أكدوا أن: "المؤشر الإجمالي للإنتاج، المستند إلى أرقام عام ١٩٣٨، ارتفع إلى ١١٥ في عام ١٩٤٩، بالمقارنة مع ٧٧ في عام ١٩٤٦ و ٨٧ في عام ١٩٤٧".

استرجعت الزراعة أيضاً عافيتها، واعتبر التقدم في نسب التضخم بأنه كان متفاوتاً، ولكنه مشجع بالتأكيد. كما استعادت التجارة الأجنبية للدول الأعضاء مستوياتها لما قبل الحرب، ولكن شكل التغيير في اتجاهاتها المزية الأكثر لفتاً للنظر. لم تعد التجارة موجهة إلى الإمبراطوريات الأوروبية

¹ David Alloud, The Marshall Plan: A strategy that worked. Op cit.

القديمة، وازدادت بأكبر سرعة ضمن دول أوروبا الغربية، من بين أعضاء برنامج استعادة النهوض الاقتصادي لأوروبا بالذات. كانت التجربة أكبر دليل على حدوث تحول بنيوي طويل الأمد في اقتصاد القارة الذي كان سيطلق خلال بضعة سنوات طلبات سياسة التكامل الأوروبي.

في أثناء ذلك، وبحلول نهاية العام ١٩٤٩ أصبح من الواضح بأن لدى دول المشروع، تصورات حول برنامج استعادة النهوض الاقتصادي لأوروبا تختلف على نحو ذي شأن عن تصورات المخططين الأمريكيين عندما يتعلق الأمر باتخاذ الخيارات الصعبة. فقد كانت الحكومات عبر أوروبا الغربية بحاجة ماسة إلى أموال برنامج استعادة النهوض الاقتصادي لأوروبا، ولكنها في الوقت نفسه سعت إلى القيام بصفقاتها الخاصة بها مع ما كان الأمريكيون يقدمونه، ولا سيما، بالنسبة لما كانوا يطلبونه مقابل ذلك. فإذا كان الاعتماد على الولايات المتحدة سوف يدوم لبعض الوقت، شعر الأوروبيون بأن ذلك يجب أن يكون بشروطهم.

ذهب البريطانيون إلى أشواط بعيدة، لمقاومة تشديد خطة مارشال على التكامل الاقتصادي الفوري مع بقية أوروبا، وهو الشرط العظيم المربوط بمساعدة خطة مارشال في كل مكان. كما قاوم الهولنديون الضغط، لبدء تفكيك إمبراطوريتهم

باسم التجارة الحرة. ورفض النمساويون بشكل حاسم إصلاح السكك الحديدية، ونظامهم المصرفي، كما رغب الأميركيون، ورفض اليونانيون عملة جديدة رعى إصدارها برنامج استعادة النهوض الاقتصادي لأوروبا، لأنهم اعتقدوا بأن الجنيه الإنكليزي الذهبي هو شكل تبادل العملات الوحيد الذي يمكن الاعتماد عليه بالفعل.

أبلغ رئيس جمعية الصناعيين الإيطاليين، رئيس البعثة الأميركية في روما أنه مهما أصبحت الآلياف الاصطناعية رخيصة، فإن النساء الإيطاليات سوف يفضلن دائماً ارتداء ملابس مصنوعة داخل المنزل من مواد طبيعية. وقال له: لو تم بيع الأغذية المعلبة بأسعار رخيصة جداً، ستبقى تقاليد الطبخ الإيطالية هي المفضلة دائماً، وأن الشركات الصغيرة، والمهارات الحرفية التقليدية قد تكون ذات أهمية مركزية لمستقبل إيطاليا، تماماً كما كانت في الماضي.

رابعاً: تقييم المشروع:

تجاوز اقتصاد كل دولة مشاركة في البرنامج مستوياته قبيل الحرب مع حلول عام ١٩٥٢، وانتهاء التمويل؛ إذ ارتفع الإنتاج في كل دولة مستفيدة من مشروع مارشال بنسبة ٣٥% على الأقل في عام ١٩٥١ عن الحالة التي كان عليها في

عام ١٩٣٨. وعلى مرّ العقود القادمين، تمتّعت أوروبا الغربية بنمو وازدهار لم يسبق لهما مثيل، لكنّ الاقتصاديين لم يتأكّدوا من حجم الدور المباشر، وغير المباشر الذي لعبه برنامج التعافي الأوروبي في هذا النمو، ولم يعرفوا ما كان سيحدث لولا هذا البرنامج.

هذا وقد أعرب رئيس إدارة التعاون الاقتصادي بول هوفمان في عام ١٩٤٩ عن دور البرنامج في التعافي الأوروبي من وجهة نظر التفسير الأمريكي الشائع، إذ أخبر الكونغرس، أن مساعدات مارشال قد قدّمت (الإطار الحاسم) الذي اعتمدت عليه الاستثمارات الأخرى اللازمة للتعافي الأوروبي.

اعتُبر مشروع مارشال واحدًا من العناصر الأولى المساهمة في التكامل الأوروبي، إذ استطاع إلغاء العوائق التجارية، وإنشاء مؤسسات هادفة إلى تنظيم الاقتصاد على المستوى القاري، وبالتالي شجّع على عملية إعادة الإعمار السياسي الكامل لأوروبا الغربية^١.

¹ Barry Eichengreen, The European Economy since 1945: Coordinated Capitalism and Beyond, (2008) p. 57

استنتج المؤرخ الاقتصادي البلجيكي هيرمان فان دير
وي أنّ مشروع مارشال حقّق "نجاحاً باهراً" كما أعطى زخماً
جديداً، وقَدّم إسهاماً حاسماً لإعادة الإعمار في أوروبا الغربية.

تعافت معظم اقتصادات أوروبا، فقد استعاد الإنتاج
الزراعي ٨٣% من مستوياته في عام ١٩٣٨، بينما استعاد
الإنتاج الصناعي ٨٨% والصادرات ٥٩%. يُستثنى من هذا
الأمر كل من المملكة المتحدة وهولندا وفرنسا، حيث استُعيد
مستوى الإنتاج إلى مستويات ما قبل الحرب أي قبل مشروع
مارشال، وذلك بحلول نهاية عام ١٩٤٧. أما إيطاليا وبلجيكا، فلحقتهما بحلول نهاية عام ١٩٤٨.

في النهاية، نجحت كل دولة مشاركة في تنفيذ أسلوبها
الخاص لمشروع إعادة الإعمار. من الوجهة الاقتصادية،
كانت خطة مارشال أكثر أهمية
في اليونان، فرنسا، والنمسا وهولندا، مما كانت عليه في
إيرلندا، النرويج أو بلجيكا. بالنسبة لبعض الدول، كإيطاليا
مثلاً، كانت الخطة ربما حاسمة بالفعل لسنة واحدة فقط،
وبالنسبة لدول أخرى تدفقت الفوائد على مدى سنوات.

¹ Hein A.M. Klemann, **The Dutch economy and World-War Two**. Magazine for history, Volume 110, (1997) . p. 3-40.

استعملت كل دولة الحافز الاقتصادي الذي أمنتها
 الخطة بشكل مختلف. حيث أمّن الدانمركيون مواداً أولية،
 وتجهيزات للطاقة. في إيطاليا واليونان، وفرت المساعدة في
 إعادة بناء السكك الحديدية، والطرق، وإمدادات الطاقة الفائدة
 الدائمة الأكبر. أما في فرنسا، جاء الاستثمار الصناعي أولاً،
 وفي بريطانيا استعمل "الصندوق النظير" بالكامل، لتسديد
 ديون تراكمت في أثناء الحرب، ولإعادة تعويم الجنيه
 الإسترليني.

في الختام: لا بد من الاعتراف بأن خطة مارشال لم
 تبدأ كخطة، وحاجج بعض المراقبين المخضرمين بأنها لم
 تصبح خطة على الإطلاق.
 فقد أسماها الرجل الثاني المسؤول عن تنفيذها هارلان كليفلاند
 "مجموعة من النشاطات الارتجالية ... حدث دولي متواصل".

ومع ذلك، فقد دخل برنامج استعادة النهوض
 الاقتصادي لأوروبا المعروف بصورة أفضل بمشروع مارشال
 التاريخ، كأنجح مشروع للسياسة الخارجية الأميركية منذ الحرب
 العالمية الثانية. فبعد نظام التمييز العنصري، طالب مواطنو
 جنوب أفريقيا بخطة مارشال، وبعد سقوط جدار برلين طالب
 الأوروبيون الشرقيون والروس بخطة مارشال التي حرّمهم منها
 الاتحاد السوفياتي عام ١٩٤٧. واقترحت الحكومة البريطانية

عام ٢٠٠٥، خوفاً من التفقت في أفريقيا، تدخلاً دولياً منسقاً على نفس منوال خطة مارشال. أصبحت أسطورة خطة مارشال قوية بقدر قوة إرثها التاريخي الحقيقي.

المطلب الثاني

إعادة إعمار العراق

ينفرد العراق، وحده عن سائر الدول العربية، بأنه يجمع بين وفرة المياه، ومساحات شاسعة من الأراضي الصالحة للزراعة، مع قلة نسبية في عدد السكان، وموارد طائلة في الثروات الطبيعية - وخاصة النفط - وعدد كبير من الرجال، والنساء المتعلمين. إضافةً إلى ذلك، فإن العراق قد بذل جهوداً جبارة في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية، على مدى عقود من الزمن.

إلا أنه ومنذ ثمانينات القرن الماضي، وحتى مطلع هذا القرن تعرض العراق لحروب، ونكسات، وأزمات كان آخرها غزو التحالف الذي قاده الولايات المتحدة الأمريكية للعراق عام ٢٠٠٣، والذي أרךى بظلاله المدمرة على كافة مناحي الحياة في العراق، مدمراً البنى التحتية والفوقية، ممثلةً بالنظام والقانون وهياكل المؤسسات.

قامت الولايات المتحدة الأمريكية بعد الغزو بإعداد خطة لإعادة إعمار العراق. إلا أن هذه الخطة لم تلاق النجاح ذاته الذي لاقته خطة مارشال. بل على العكس يرى المتابعون بأن هذه الخطة قد فشلت في أكثر من محور، وذلك لأسباب سيتم عرضها في هذا المطلب.

الفرع الأول

العراق من السلم إلى برنامج إعادة الإعمار

أولاً: العراق في زمن السلم:

يمكن القول أن الاقتصاد العراقي كان أحد أهم الاقتصادات العربية في عقد السبعينات، وبداية الثمانينات من القرن الماضي، واستناداً إلى الكثير من المؤشرات آنذاك، يمكن وضع الاقتصاد العراقي في مقدمة اقتصادات المنطقة أو يكاد، ولاسيما الاقتصادات العربية، بعد أن تجاوزت عوائده النفطية آنذاك (٨) مليارات دولار سنوياً، تدعمه في ذلك توفر الموارد البشرية الكبيرة، والقوى العاملة المؤهلة، والمدرية تدريباً جيداً، إضافةً إلى أن العراق تميز عن دول المنطقة بالتنوع النسبي في قاعدة الإنتاج، ولا سيما الإنتاج الزراعي، مما ساهم في بلوغ الناتج المحلي الإجمالي للعراق في العام ١٩٨٠ إلى ٤٠ مليار دولار تقريباً.

استناداً إلى المؤشرات التي تشير إلى أن عدد السكان في العراق آنذاك كان بحدود ١٣,٢٥ مليون نسمة، نجد أن متوسط دخل الفرد يتجاوز الثلاثة آلاف دولار تقريباً، مما يؤكد على أن العراق كان في مقدمة الاقتصادات العربية، مقارنةً بالناتج المحلي الإجمالي، أو متوسط دخل الفرد. أما الوضع

المالي الخارجي للاقتصاد العراقي فكان أكثر من جيد، إذ قدرت الموجودات الخارجية للبنك المركزي العراقي في ذلك الوقت بنحو ٣٦ مليار دولار^١.

ثانياً: تقديرات إعادة الإعمار في العراق وتكلفة الفرصة الضائعة

شهد الاقتصاد العراقي تطورات مهمة في العقدين الأخيرين من القرن الماضي، وبداية العقد الأول من هذا القرن، وتعرض لحالات غير سوية ناتجة عن الحرب العراقية-الإيرانية، والحروب اللاحقة، وبالتالي فإن الاقتصاد العراقي، لم ينشأ ويتطور بفعل عوامل الدفع الذاتية، المتولدة من التناسق بين مكوناته، وهيكله المستقل، وإنما نجد تفسير محدداته عبر تفاعل هذه العوامل مع المؤثرات الخارجية، التي حطمت تطوره الطبيعي، وفككت تناسقه، لتبرز ملامح هيكل جديد يعمل وفقاً لمتطلبات هذه المؤثرات الخارجية.

^١ راجع:

- د. محمد علي موسى المعموري، إعادة إعمار العراق الفرص والتحديات، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد ١٣/٤٥٤، ٢٠٠٧، ص ٢٤-٢٥.
- جمهورية العراق، وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، المجاميع الإحصائية السنوية.

إن الواقع المالي والاقتصادي في العراق استمر في التدهور لعقود، نتيجة لعدة أزمات لا أزمة واحدة، وهذا ما يجعله يختلف عن الواقع في سورية. كون عملية إعادة الإعمار في العراق كانت موجهة لقطاعات تعرضت للتدمير والأذى والخسائر على مدى عقود، بدءاً من الحرب العراقية الإيرانية، مروراً بغزو العراق للكويت، وصولاً لحرب الخليج الثالثة، وغزو العراق.

بناءً على ما سبق، وبعد احتلال العراق وضعت تقديرات عدة لحجم برنامج إعادة الإعمار المطلوب وتكلفته الإجمالية وهي تقديرات فاق بعضها الـ ١٠٠ مليار دولار، كان من أهمها التقرير الذي صدر في شهر تشرين الأول ٢٠٠٦ عن البنك الدولي، والذي يمكن وصفه بالدراسة الأساس حول متطلبات إعادة إعمار العراق، وتكلفتها المتوقعة، ويلاحظ أنه على الرغم من تعدد تقديرات تكلفة إعادة الإعمار في العراق الصادرة عن مؤسسات دولية، وإقليمية، ومكاتب استشارية إلا أن الدول المانحة اعتمدت التقديرات الصادرة عن التقرير المشترك للبنك الدولي، والأمم المتحدة، وتقديرات سلطة الائتلاف المؤقتة المكملة للتقرير، واللذين حددا معاً (١٤) قطاعاً ذو أولوية لمتطلبات الإعمار في العراق خلال الفترة من ٢٠٠٤ إلى ٢٠٠٧ وقد استعان

معدو هذا التقرير بخبراء هيئات الأمم المتحدة العاملة في العراق، وصندوق النقد الدولي، وعدد من الخبراء العراقيين المستقلين^١.

انطلاقاً من الفكرة التي ترى أنه لو تسنى للاقتصاد العراقي النمو بشكل طبيعي في السنوات العشرين الماضية من خلال استثمار، أو استغلال الإمكانات الهائلة من الموارد المالية والمادية والبشرية للاقتصاد العراقي، والتي توفرت له في نهاية عقد السبعينات، لكان الناتج المحلي الإجمالي للعراق قد وصل اليوم إلى أكثر من ٤٠٠ مليار دولار، ولكان متوسط دخل الفرد بحدود (١٥) ألف دولار سنوياً، وهو يضاهي متوسط دخل الفرد في جميع دول مجلس التعاون الخليجي في الوقت الحاضر.

إن تكلفة الفرصة البديلة على الاقتصاد العراقي، نتيجة انحراف الاقتصاد عن مساره الصحيح عالية إلى الحد الذي لا يمكن تصوّره، لاسيما إذا علمنا أن الخسائر التي تحملها الاقتصاد العراقي، نتيجة للأزمات التي مر بها قدرت خلال السنوات (١٩٧٩ — ٢٠٠٢) بنحو ٨٣٠ مليار دولار وفقاً

^١ لمزيد من المعلومات انظر في ذلك:

- مجلة الاقتصاد والأعمال، الشركة العربية للصحافة والنشر والإعلام. العدد ٢٩١،

السنة الخامسة والعشرون، آذار، ٢٠٠٤

- Reports of Special Inspector General for Iraq Reconstruction.(SIGIR).

لإحصاءات الصادرة عن الأكاديمية الأمريكية للفنون والعلوم، منها ٤٥٠ مليار دولار خسائر الحرب العراقية - الإيرانية، ٢٣٠ مليار دولار خسائر الغزو العراقي للكويت، وما أحدثه من تداعيات، و ١٥٠ مليار دولار خسائر عائدات النفط "غير المحققة" بسبب العقوبات الاقتصادية الدولية، والحصار التجاري، والمالي الشامل الذي فرض على العراق لمدة استمرت حوالي ١٣ عاماً، والذي فرضت بموجبه قيود دولية على صادرات النفط العراقي، بخلاف حظر الاستثمارات الأجنبية في العراق.

ومن خلال عملية حسابية، يتبين أنه لو قدر للعراق استثمار أمواله، أو إيداع فوائضه المالية التي تحققت له في نهاية السبعينات في البنوك الأجنبية، لبلغت اليوم أكثر من ١٢٥٠ مليار دولار. وإذا ما قورن ذلك بالوضع الحالي الذي يمر فيه الاقتصاد العراقي في ظل المديونية الكبيرة التي ينوء بحملها الاقتصاد العراقي، والتي تتجاوز ٣٨٣ مليار دولار تقريباً نجد أن تكلفة الفرصة التي تحملها الاقتصاد العراقي بلغت أكثر من ١٦٠٠ مليار دولار تقريباً^١.

^١ د. محمد علي موسى المعموري، إعادة إعمار العراق الفرص والتحديات، مرجع سابق،

لا بد في ضوء هذه الأرقام الضخمة من التساؤل حول أهداف برنامج إعادة الإعمار، إضافة لإمكانية توفير التمويل المطلوب، لتنفيذ هذا البرنامج الطموح الذي وصف بأنه أكبر برنامج لإعادة الإعمار، منذ خطة مارشال بعد الحرب العالمية الثانية.

ثالثاً: أهداف برنامج إعادة إعمار العراق:

تبدو الأهداف الموضوعة طموحة خصوصاً من منظار حالة عدم الاستقرار السائدة. لكنها أيضاً أهداف ملحة، وينطلق برنامج بناء الاقتصاد، وإعادة الإعمار من رؤية تحويل النظام الاقتصادي العراقي إلى نظام سوق منفتح على الاقتصاد العالمي، ويتمتع بمؤسسات عصرية، وشفافة توفر الحماية الاجتماعية للفئات الضعيفة، والمتضررة من خلال الفترة الانتقالية من حالة عدم الاستقرار إلى الاستقرار، ومن النظام الاشتراكي الموجه إلى النظام الحر.

ولا يخفى بأن هدف إنشاء نظام اقتصادي حر، هو بالطبع من وحي الحكومة الأمريكية، ولكنه ضروري من دون شك لوضع العراق منذ بداية الطريق الجديدة على الخط العصري الصحيح، ومن أجل القضاء نهائياً على النظام الموجه السابق، والذي كان له دور أساسي في إضعاف

الاقتصاد العراقي، والقطاع الخاص فيه، وإغلاقه في وجه الاقتصاد العالمي.

كي يتمكن العراق من تحقيق معدلات نمو مرتفعة تتراوح بين ١٢ - ١٥ % خلال السنوات العشر الأولى للبرنامج، ويسيطر على التضخم، ويعزز توازن الاقتصاد الكلي، ويخلق الوظائف الجديدة، ويحقق استقرار سعر صرف العملة المحلية، كان لابد أن يتم ذلك في إطار سياسة اقتصادية كلية تستند إلى الانفتاح على اقتصاد السوق، وتطوير القطاع الخاص، والاندماج في المجتمع الاقتصادي الدولي، وتحسين أداء القطاع العام، وإنشاء شبكة للضمان الاجتماعي للفئات الأقل حظاً.

خاصة أن الواقع المسيطر على الاقتصاد العراقي بعد الحرب، باستثناء الهاجس الأمني الملح بخطورته على مناحي الحياة الأخرى، يتركز في أربعة مشاكل رئيسة هي: البطالة، والديون الخارجية، وإعادة الإعمار، والفساد الإداري، والمالي.

رابعاً: مصادر تمويل برنامج إعادة إعمار العراق:

شكّلت تكلفة برنامج إعادة إعمار العراق تحدّي حقيقي، واجهه مهندسي هذا البرنامج. وظهرت عدّة سيناريوهات لتمويل هذا البرنامج، منها ما يعتمد على المجتمع الدولي، في

حين يركز بعضها الآخر على الإمكانيات الوطنية. فيما يلي
نعرض مصادر تمويل برنامج إعادة إعمار العراق:

١- مؤتمر مدريد وتعهدات الدول المانحة:

من المسلّم به أن الحديث عن برنامج إعادة الإعمار لن يكون واقعياً دون توفير التمويل الميسر، والهبات من الخارج على نطاق كبير. وفي سبيل تحقيق ذلك، قامت الولايات المتحدة بتنظيم مؤتمر للدول المانحة للعراق، تم عقده في مدريد في شهر تشرين الأول ٢٠٠٣.

أسفر هذا المؤتمر كما أُعلن عن تعهدات بلغ مجموعها ٣٣ مليار دولار، منها ٢٠ مليار دولار تعهدت الحكومة الأمريكية على أن يُصرف على مدى ١٨ شهراً، وعلى أن يكون نصفه على شكل منحة، والنصف الآخر، كقرض ميسر حسب قرار مجلس الشيوخ الأميركي.

سيكون هذا المبلغ كافياً، لتمويل احتياجات إعادة الإعمار، وفق ما قدرتها إدارة الحكم المؤقتة للعامين ٢٠٠٤ - ٢٠٠٥، وسيبقى منها فائض يمكن استعماله لتمويل مشاريع أخرى. أما التعهدات الباقية، وهي في حدود ١٣ مليار دولار فلا تغطي سوى ٣٦ % من مجمل الاحتياجات المقدرة، والمتوقعة من قبل البنك الدولي، حتى العام ٢٠٠٧.

وذلك حتى لو تحققت بمجملها، والواقع أن الخبرة المكتسبة من مؤتمرات مماثلة عقدت، لمساعدة دول أخرى في السنوات الأخيرة، ومنها مثلاً: مصر ولبنان تظهر أن التحقق الفعلي من القروض، والمساعدات، والهبات الموعودة يبقى دون ما يتم الالتزام به، وذلك لأسباب متعددة، منها ما قد يكون إجرائياً، ومنها ما هو سياسي، أو اقتصادي، أو غير ذلك. لذلك، فإنه كان لابد من النظر إلى أبعد من الرقم الإجمالي لتعهدات مؤتمر مدريد إلى تفاصيل تلك التعهدات التي جاءت كالاتي:

- على صعيد الدول المشاركة بتمويل إعادة إعمار العراق جاءت اليابان في المرتبة الثانية بعد الولايات المتحدة في حجم تعهداتها، حيث وعدت بتقديم ١,٥ مليار دولار، كمئحة مخصصة لقطاعات الكهرباء والتعليم والمياه خلال العام ٢٠٠٤، على أن تقدم قروضاً متوسطة الأجل بقيمة ٣,٥ مليارات دولار في الفترة من ٢٠٠٥ - ٢٠٠٧ لكن شروط هذه القروض بقيت غير واضحة.
- تعهدت المملكة العربية السعودية بمليار دولار، لكن نصف هذا المبلغ سيقدم على شكل تمويل، وضمنان للصادرات الى العراق وهو بالتالي لن يكون متوفراً للإنفاق على برنامج إعادة الاعمار بشكل مباشر.

• تعهدت الكويت بمبلغ ١,٥ مليار دولار، لكنها أوضحت أن هذا المبلغ يشمل مليار دولار، تم إنفاقه سابقاً لتوفير الوقود، ومساعدات الإغاثة والكهرباء والمياه، وما يعني أن المبلغ الفعلي، والمتبقي هو ٥٠٠ مليون دولار.

• التزم البنك الدولي بتقديم ما بين ٣ و ٤ مليارات دولار على شكل قروض في الفترة حتى ٢٠٠٧، لكن الشروط لتقديم هذه القروض بقيت غير واضحة، وكذلك قدرة العراق على الالتزام بها.

• تعهدت إسبانيا بتقديم ٣٠٠ مليون دولار حتى العام ٢٠٠٧، لكن على شكل مساعدات اقتصادية لم تحدد طبيعتها، وهو ما قد يعني أن هذه المساعدات لن تكون بالضرورة على شكل نقدي يمكن إنفاقه على تمويل مشاريع الإعمار.

عطفاً على ما سبق، وبفرض تحقق جميع تعهدات مؤتمر مدريد، فإن هذه القروض، والهبات النقدية التي توفرت للعراق كانت دون الاحتياجات المحددة من قبل البنك الدولي، وإدارة الحكم المؤقتة مما يعني ضرورة البحث عن مصادر أخرى للتمويل.

إلا أن مجرد انعقاد مؤتمر مدريد، لإعادة اعمار العراق أكد على حقيقتين: الأولى، أن إعمار العراق الذي وصف بأنه ورشة العالم أكبر من أن يحشر في قمم التمويل الأميركي

المقتصر عملياً على الشركات الأميركية. والثانية، أن مستقبل العراق هو شأن عراقي وإقليمي ودولي. لا بدّ فيه من تكامل، وتضافر جهود الجميع في سبيل بلورة مقاربة جديدة على صعيد إعمار العراق تتسم بدور أكبر للتمويل الدولي، وللتمويل الخاص، وبدور أكبر للعراقيين حكومة، وقطاعاً خاصاً. وذلك الأمر يؤسس، في حال استقرار الوضع السياسي والأمني، لظهور موجة جديدة من فرص الأعمال في العراق.

٢- عائدات النفط العراقية:

إن الاحتياجات المالية لإعادة الاعمار التي سبق ذكرها، والتي قد تصل تقديراتها إلى ١٠٠ مليار دولار، تتطلب أكثر من مجرد برنامج مساعدات. فأى برنامج مهما كان حجمه، لا يستطيع أن يوفر مثل هذه الأموال تحت الشروط الميسرة التي تخدم الاقتصاد العراقي في المرحلة الحالية. من هنا توجهت الأنظار إلى موارد العراق الذاتية، والتي يتميز بغناها وقدرتها على تمويل التنمية، إذا ما توفرت الإدارة الواعية للاقتصاد. فمن خلال عملية حسابية بسيطة، نجد أنه إذا ما أنتج العراق بعد الغزو بحدود مليونين برميل من النفط يومياً وبواقع ٤٠ دولار للبرميل الواحد، فإن إيرادات النفط تعادل ٨٠ مليون دولار يومياً، أو ما يقارب ٣٠ مليار دولار سنوياً، فإن هذا المبلغ وحده كافٍ، لبدء عملية إعادة

اعمار حقيقية، وتحقيق التنمية الاقتصادية الاجتماعية الشاملة^١.

صحيح أن هناك من يقول، إن الجزء الأكبر من الإيرادات المتوقعة ستكون ضرورية، لتمويل الموازنات العادية للحكومة العراقية، وللاستثمار المستمر في تطوير قطاع النفط، وتحديثه بعد عقود من الإهمال، وفي زيادة طاقة الإنتاج، والنتيجة الواضحة في هذه الأرقام أن العراق سيعجز بالتأكيد عن تغطية الفارق في احتياجات إعادة الإعمار، وخاصة في السنوات الأولى.

إلا أن تنفيذ هذا البرنامج بالتوازي مع برنامج المساعدات، سيضمن انطلاقة مستقرة ومتزنة لعملية إعادة الإعمار، دون الارتكاز بشكل مطلق على برنامج مساعدات، وهبات وقروض سيحمل بين طياته الكثير من الشروط والقيود. بناءً عليه سيكون من شأن ثروة العراق الهائلة من الموارد الطبيعية والبشرية أن تعدل كفة الميزان باتجاه تحقيق التنمية المستدامة.

٣- الاستثمارات الخاصة ودورها في تمويل إعادة الإعمار:

^١ د. محمد علي موسى المعموري، إعادة إعمار العراق الفرص والتحديات، مرجع سابق، ص ٣٨.

يعيش العراق اليوم نقلة نوعية في تاريخه الاقتصادي، وهذه النقلة تجعل من الضرورة بمكان استقبال الاستثمار الأجنبي بنظرة تفاؤلية، عكس ما يردده البعض من النقيض. من شأن ذلك الاستثمار، وعدم جدواه في الاقتصاد المحلي، مع إثبات مشاركة ذلك الاستثمار في إثراء الناتج المحلي وتوازن ميزان المدفوعات بشكل يساهم في استدامة النمو، هذا الإثبات يجعل الحاجة ماسة إلى تطوير الاقتصاد بشكل يضمن تنوعه، والبعد عن كونه اقتصاد أحادي المنتج، يعتمد كلياً على الصناعة النفطية، تلك الحاجة التي يجمع المختصون على إيجابياتها لضمان الاستقرار، والازدهار في هذا البلد.

إن الحديث عن الاستثمار الأجنبي، وتأييد فائدته ينبع من قناعة راسخة بجدواه، تستند إلى تجارب دول كبيرة كانت في يوم من الأيام أضعف من العراق اقتصادياً، وأقل ميزة نسبية تنافسية، ولكنها استطاعت أن توظف الاستثمار الأجنبي التوظيف السليم، لصالح التنمية الاجتماعية والاقتصادية^١.

ولا شك أن القطاع الخاص المحلي يمكن أن يتولى دوراً مهماً في مسؤولية إعادة الاعمار، ولعب دوراً أكبر على

^١ زيدان محمد، الاستثمار الأجنبي المباشر في البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية، نظرة تحليلية للمكاسب والمخاطر، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، الجزائر، العدد الأول.

الساحة الاقتصادية، وفي تعزيز مبادئ الاقتصاد الحر، وتوريد المستلزمات الضرورية، لإعادة الإعمار، وتنظيم مشاركته في العقود، والمناقصات التي ستطرح كطرف فاعل ورئيس، لتولي مهام تنفيذ العقود.

بالفعل فقد أخذ القطاع الخاص العراقي على عاتقه، وعبر شركات عراقية تنفيذ نحو ١٠٢ عقد من الباطن، منحت له من قبل شركة (بكتل) الأميركية من أصل ١٢٨ عقد لإعادة الإعمار، وفق تصريحات مسؤولي الشركة^١، وقد تم توظيف ٢٥ ألف مواطن عراقي في هذه المشاريع. وبغض النظر عن الجدل الدائر حول قيمة العقود، والأرباح الخيالية التي حصل عليها الجانب الأميركي، مقابل الفترات الذي حصلت عليه الشركات العراقية، إلا أن الواقع يشير إلى أن هذه الشركات نجحت إلى حد بعيد في تنفيذ هذه المشاريع^٢.

بالمقابل تتزايد أهمية الدور العربي، لردم الفجوة بين العراق والعالم، ومساعدة العراق على التقدم، والاندماج في السوق العالمي عن طريق استنهاض القدرة الكامنة في المجتمع

^١ وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، استراتيجية التنمية الوطنية، ٢٠٠٥-٢٠٠٧، تقرير مركز الدراسات الدولية، واشنطن.

^٢ د. محمد علي موسى المعموري، إعادة إعمار العراق الفرص والتحديات، مرجع سابق، ص ٣٩.

العراقي، واستقطاب القدرات الوطنية المهاجرة، وتقديم الدعم اللازم، والدخول في مشاريع استثمارية بتضافر جهود الحكومات، والمنظمات والمؤسسات العربية العامة والخاصة، وإحداث تغييرات نوعية في أسس التعاون العربي المشترك.

لتحفيز الاستثمار الأجنبي، فقد تم إصدار مجموعة من القوانين لإصلاح بيئة الأعمال مثل: قوانين الشركات والبنك المركزي، والعملية الموحدة، وضريبة الدخل والضريبة الجمركية، إضافة إلى قانون الاستثمار الأجنبي. كل هذه تسهم في خلق إطار مؤسسي ملائم للاستثمار الأجنبي في العراق، وكذلك لإصلاح أداء الدولة.

وبالرجوع إلى التقديرات المعدة من قبل البنك الدولي، والأمم المتحدة والموسومة (التقديرات المشتركة لإعادة اعمار العراق)، والتي قدمت إلى مؤتمر المانحين في مدريد في تشرين الأول عام ٢٠٠٣، والتي أشارت إلى حاجة الاقتصاد العراقي بحدود ٥٥ مليار دولار على مدى السنوات ٢٠٠٥-٢٠٠٧، ومن واقع الأرقام الواردة في الموازنة العامة لعام ٢٠٠٦، نرى أنها تشير إلى حجم الإيرادات في حدود ٣١ مليار دولار، خصص منها للإنفاق الاستثماري حوال ٦٢٠٠ مليون دولار أي بنسبة تقارب ٢٠ % فقط، وحتى لو أخذنا بنظر الاعتبار المنح، والإعانات المتوقعة، فإن هناك فجوة

ادخارية لم يتم تجسيورها بعد^١، كان من الممكن للاستثمار الأجنبي أن يقوم بردمها بنسبة أكبر.

الفرع الثاني

تحديات برنامج إعادة إعمار العراق وتقييمه

أولاً: التحديات التي واجهت برنامج إعادة إعمار العراق:

هنالك مجموعة من التحديات التي شكلت عقبة أمام تنفيذ برنامج إعادة الإعمار في العراق بالشكل الأمثل، كانت هذه التحديات في جزء منها تعود لسوء الإدارة، وممارسات الحكم الخاطئة التي سبقت الغزو، والتي أورثت العراق اقتصاداً تالفاً.

إلا أن سلطات المحتل الأمريكي التي تولت زمام الأمور بعد غزو العراق ارتكبت أخطاء بالغة، ومذهلة في أغلبها، تتطوي على دروس هامة ينبغي استخلاصها للاستفادة منها من قبل الحكومات العراقية الحالية والمقبلة. إضافةً للاستفادة منها في التخطيط لعمليات إعادة الإعمار في الدول ما بعد الحروب بشكل عام. فيما يلي عرض لأبرز هذه التحديات:

^١ د. محمد علي موسى المعموري، إعادة إعمار العراق الفرص والتحديات، مرجع سابق،

١- الديون الخارجية والتعويضات:

تشكل ديون العراق الخارجية إحدى أهم العقبات أمام إعادة الإعمار، وتضيف عبئاً سيعيق تحقيق نمو اقتصادي وتنمية اقتصادية فعالة، يذكر أن التقديرات الرسمية العراقية لرصيد الدين الخارجي كانت تقدر بـ ٦٠ مليار دولار، بينما تذكر جهات أخرى تقديرات تتراوح ما بين ١٠٣ إلى ٢٥٠ مليار دولار. وبالرغم من كثرة التقديرات، وتضاربها بشأن الأرقام الفعلية للديون العراقية، فإن الرقم الأكثر شيوعاً اليوم حول حجم هذه الديون الخارجية هو ٣٨٣ مليار دولار منها ١٢٧ مليار من القروض، والفوائد المترتبة عليها و٥٧ ملياراً من المدفوعات المستحقة على عقود، وتوريدات و١٩٩ مليار دولار من تعويضات الحرب المستحقة بشكل خاص على الكويت.

هذا المبلغ يساوي ١٥ مرة الناتج المحلي الإجمالي المقدر للعراق في السنوات الأخيرة، وبذلك يبلغ معدل الدين ١٦٨٠٠ دولار لكل فرد في العراق، والواقع إن هذه الديون هي اليوم بحجمها الاسمي من الضخامة، بحيث يمكن اعتبار العراق بلداً مفلساً، مقارنة بمثله من الدول الأخرى^١.

^١ مجلة الاقتصاد والأعمال، الشركة العربية للصحافة والنشر والإعلام. العدد ٢٩١، السنة

وتقدر بعض الدراسات التي صدرت مؤخراً أنه حتى لو بلغت إيرادات العراق النفطية معدل ٢٢ مليار دولار سنوياً في العقد المقبل، وهو رقم متفائل جداً، وحتى لو تم استخدام كل هذا المبلغ لخدمة الدين الخارجي، فإن قيمته الإجمالية ستخفض بنسبة ٥% سنوياً فقط، أما إذا تم استخدام نصف الإيرادات النفطية المتوقعة لهذه الغاية، فإن تسديد الدين بمجمله سيستغرق ٣٥ سنة^١.

وفي ضوء ذلك لم يكن مستغرباً القول: إن برنامج إعادة الإعمار، وكيفية تمويله يصبح غير ذي معنى قبل إيجاد الحل الناجع لمشكلة الديون الخارجية.

٢- عدم الاستقرار والتحديات الأمنية:

بغض النظر عن الرؤية، والخطط الموضوعة لبناء عراق المستقبل، فإن إطلاق برنامج إعادة الإعمار بقوة وفعالية، وتحقيق غاياته الأساسية، من حيث إعادة بناء المرافق العامة، والقطاعات الإنتاجية الأساسية، وإنعاش الحركة الاقتصادية لن تكون جميعها أموراً ممكنة من دون توفر الأمن، والاستقرار السياسي، والاجتماعي، وهذه الشروط الضرورية، لنجاح انطلاقة إعادة الإعمار لم تزل غير متوفرة

^١ د. محمد علي موسى المعموري، إعادة إعمار العراق الفرص والتحديات، مرجع سابق،

في العراق اليوم، فالتفجيرات الإرهابية تنتقل من حي لآخر، وعمليات الاغتيال تتواصل، وصولاً لظهور تنظيم (داعش) الإرهابي، وسيطرته على مساحة كبيرة من العراق، والانشغال بمحاربتة، وتحرير الأراضي من قبضته.

المشكلة هنا أن هناك ترابطاً عضوياً بين مسيرة الانتعاش الاقتصادي التي ترتبط بإعادة الاعمار من جهة، وبين القدرة على ترسيخ الأمن من جهة أخرى، فتحسين الوضع الاقتصادي سيساعد على تخفيف الضغوط المعيشية التي تواجه العراقيين، والغضب الشعبي المتأاتي منها. كما أن الاستقرار السياسي والأمني، هو شرط مسبق وأساسي لتشجيع المشاركة الواسعة للقطاع الخاص المحلي والعربي، كما الاستثمار الأجنبي في مسيرة إعادة بناء الاقتصاد العراقي، والواقع أن ما سيحتاج إليه الاقتصاد العراقي من الاستثمارات الخاصة في العقد المقبل يفوق تقديرات احتياجات برنامج إعادة الاعمار بأضعاف عدة.

٣- الفساد المالي والإداري:

يؤثر الفساد الإداري والمالي على حد سواء على أداء القطاعات الاقتصادية، ويخلف أبعاداً اجتماعية كبيرة لا يمكن استيعابها، أو الاستهانة بها. وقد أظهرت الأبحاث في هذا المجال أنه يضعف النمو الاقتصادي، إذ يؤثر في استقرار وملائمة المناخ الاستثماري، ويزيد من تكلفة المشاريع ويهدد

نقل التقنية، ويضعف الأثر الايجابي للاستثمار بالنسبة للمشاريع المحلية والأجنبية، ولاسيما عندما تطلب الرشاوى من أصحاب المشاريع لتسهيل قبول مشاريعهم، أو يطلب الموظفون المرتشون نصيب من عائد الاستثمار، وعند ذلك يعتبر الفساد ضريبة ذات طبيعة ضارة ومعيقه لإعادة الإعمار، وفي جانب الاستثمار بشكل خاص^١.

ويشير التقرير الخاص بالفساد في العالم الصادر من (منظمة الشفافية العالمية) عن درجة انتشار الفساد في عينة تشمل (١٨٠) دولة، جرى البحث فيها إلى احتلال العراق موقفاً متخلفاً بتسلسل (١٦٨). أي أنه حصل على (١٨) نقطة من أصل (١٠٠) حيث يعتبر العراق من بين الدول في العالم، التي انتشر فيها الفساد بعمق شديد^٢.

٤- الافتقار لخطة إعادة إعمار متكاملة:

أعاق الافتقار لتخطيط اقتصادي لفترة ما بعد الحرب جهود إعادة الإعمار، وقد أملت ذلك، إلى حد ما، أحداث متفرقة. كان المسؤولون الأمريكيون قد ركزوا جهودهم،

^١ سوزان روز اغرمان، الفساد والحكم، ترجمة فؤاد سروجي، الأهلية للنشر، عمان، ٢٠٠٣.

^٢ مؤشر مدركات الفساد للعام ٢٠١٨، منظمة الشفافية العالمية، الصادر عام ٢٠١٩، تاريخ الزيارة ١٩-١٠-٢٠١٩، عنوان الموقع:

واستعدوا لكوارث إنسانية تتبأت بها منظمات دولية، بما في ذلك الأمم المتحدة، وهي كوارث لم تقع. في حين كانت أعمال النهب (وهي بذاتها نتاج جانبي لضعف التخطيط الأمني) قد انتشرت على نطاق واسع.

كما أبرز الاحتلال تعقيدات سياسية، أكثرها وضوحاً كان انتشار حالة من عدم اليقين، تغيير الجداول الزمنية لنقل السيادة، والعداء العراقي الواسع النطاق للمحاولات التي بذلها المحتلون، أو السلطات المحلية التي عينوها، لاتخاذ قرارات تلزم البلد على المدى البعيد. وقد دفع الشك بأن الولايات المتحدة تسعى أحادياً، لفرض رؤيتها الاقتصادية إلى نشوء معارضة. هذه العوامل مجتمعة أفسدت، بالضرورة، احتمالات وضع خطة اقتصادية مدروسة طويلة المدى.

يبدو أن الإدارة الأمريكية، رغم ذلك، قد أهملت عمداً ما تواجد من خطط، والتي كانت نتاج شهور من المناقشات بين ما يزيد على (٢٠٠) من العراقيين في المنفى، والمسؤولين في وزارة الخارجية الأمريكية^١. فقد كان "مشروع مستقبل العراق" يحوي توصيات تغطي "الاقتصاد والبنية التحتية"، و"الصحة

^١ إعادة إعمار العراق، المجموعة الدولية لمعالجة الأزمات (الشرق الأوسط) (ICG)، التقرير رقم ٣٠، مرجع سابق، ص ٤.

العامة والاحتياجات الإنسانية"، و"إجراءات مكافحة الفساد"^١. تبقى مسألة ما إذا كانت هذه الرؤية هي الأفضل، أم لا مسألة تثير بعض الجدل، أما ما لا جدال حوله، فهو أن هذا المشروع قد تم تجاهله فعلياً من قبل صانعي القرار، بمجرد بدء المجهود الحربي.

في تشرين الأول ٢٠٠٣ قدم البنك الدولي، وعدة وكالات تابعة للأمم المتحدة تقييماً مشتركاً لاحتياجات، وتكاليف إعادة الإعمار. وعلى الرغم من أن هذا التقييم تضمن معلومات مفيدة، وبعض النصائح العامة حول السياسة التي يجب انتهاجها، فإنه لم يقدم خطة عملية حول كيفية إعادة بناء الاقتصاد، وكان ذلك، في جزء منه، يعود إلى الموقف المضطرب للمجتمع الدولي إزاء الاحتلال. أيّاً كان الأمر فقد تغاضت سلطة الاحتلال المؤقت عن معظم التوصيات التي كانت قد أكدت، خلافاً لنصائح التقييم المشترك، على إصلاحات معيارية للسوق.

^١ راجع منشورات وزارة الخارجية الأمريكية: "واجب نحو المستقبل: خطة العراقيين الأحرار لعراق جديد".

٥- عدم إشراك العراقيين في عملية إعادة الإعمار:

إن ما تم استخلاصه من الجهود التي بذلت بعد الحروب في سائر أنحاء العالم، هو اعتبار الحاجة لإشراك السكان المحليين في عملية إعادة البناء أمر أساسياً وجوهرياً. لسوء الحظ لم يكن هناك التزام بذلك في العراق، وعوضاً عن ذلك، فيبدو أن القرارات كانت تتخذ من قبل قوات الاحتلال بالتنسيق، في أحسن الأحوال، مع مجموعة من العراقيين غير المنتخبين (ومنفين سابقين غالباً).

أدى ذلك إلى تضاعف تكلفة عدم المشاركة الكافية والتشاور، حيث برزت أولويات غير صحيحة، وانقطعت الصلة بين التطلعات العراقية، وجهود إعادة البناء، ضاعت الفرصة لتمكين العراقيين، وإصلاح مؤسساتهم، وبشكل أكثر عمومية، لتعزيز قدراتهم المحلية.

ثانياً: تقييم عملية إعادة إعمار العراق:

طراً تحسن ملحوظ على الوضع الاقتصادي في العراق عقب الحرب التي انتهت في نيسان ٢٠٠٣ طبقاً لمؤشرات متعددة، ومتنوعة. فالأسواق كانت تعج بالسلع الاستهلاكية باهظة الثمن، والتي لم يكن بعضها متوفراً أبداً من قبل. حيث

مكن ارتفاع الرواتب، والدخول العديد من العراقيين على إعادة شراء لوازم منزلية كانوا قد باعوها، إبان فترة الحصار^١.

بوسع سلطة التحالف المؤقت أن تتسبب لنفسها الفضل في هذا النمو الاستهلاكي، فقد أفاد قرارها في أيلول ٢٠٠٣ بزيادة رواتب القطاع العام زيادة جوهريّة مليون موظف على الأقل مع عائلاتهم^٢. وساعدت سياسات مقاومة التضخم في استقرار سعر صرف الدينار، وضبط التضخم بحدود ٣٤% خلال عام ٢٠٠٣، وأقل بقليل من ٣٠% خلال الشهرين الأولين من عام ٢٠٠٤^٣.

^١ إعادة إعمار العراق، المجموعة الدولية لمعالجة الأزمات (الشرق الأوسط) (ICG)، التقرير رقم ٣٠، تاريخ ٢ أيلول ٢٠٠٤، ص ١.

^٢ أصبح الحد الأدنى للرواتب الشهرية ٦٩٠٠٠ دينار عراقي (٤٦ دولار أمريكي تقريباً)، وأصبح من يشغل وظيفة مدير عام وزارة يتقاضى الآن ١,٥ مليون دينار عراقي (حوالي ١٠٠٠ دولار أمريكي). مقابلة لـ ICG مع فائق عبد الرسول، نائب وزير التخطيط، بغداد، ١٠ نيسان، ٢٠٠٤. كان معدل الرواتب قبل عام ٢٠٠٣ يعادل سدس المعدلات الحالية. راجع كريستوفر فوت، وويليام بلوك، كيث كرين، وسيمون غراي: "السياسة الاقتصادية وآفاق المستقبل في العراق"، ورقة بحث في السياسة العامة، بنك الاحتياط الفيدرالي في بوسطن، ٤ أيار ٢٠٠٤، ص ٣، على العنوان الآتي:

<http://www.bos.frb.org/economic/ppdp/index.htm>

^٣ راجع وزارة التخطيط، الوحدة المركزية للإحصاء "مؤشرات الرقم القياسي لأسعار المستهلك لسنة ٢٠٠٣ في العراق"، و"نتائج شهر شباط لمستوى التضخم"، ٢٠٠٤.

وفي تحدٍ للتوقعات بانهيار الدينار، نجحت سلطة التحالف المؤقت في تحويل وتوحيد العملة العراقية^١. مع ذلك، فإن النمو الاستهلاكي والاستقرار النسبي للأسعار، ومهما كانا موضع ترحيب، فإن ذلك لا يكفي. إذ ليس في ذلك ما يشير إلى نوع إعادة الإعمار التي يحتاجها اقتصاد دمرته عقود من سوء الإدارة، والحروب، والعقوبات الاقتصادية، وفي الفترة الأخيرة، أعمال النهب واسعة النطاق.

رغم كل مظاهر الاستهلاك الواضحة، لم تقم مشاريع إنشاءات عامة تذكر، والمصانع في معظمها مهجورة، كما تم تحويل عدد من المناطق الصناعية إلى مكبات للنفايات. بالنتيجة لم يحدث أي إصلاح جوهري للبنية التحتية المدمرة بما في ذلك الطرق والجسور، ولم يتمكن العراق من الوصول إلى معدل إنتاجه من الطاقة قبل الحرب إلا مؤخراً^٢، أما منشآت معالجة المياه فما زالت تعمل بمستويات أقل مما كانت عليه قبل الحرب، وذلك نظراً لانقطاعات التيار الكهربائي من جهة، ولأعمال النهب التي جرت من جهة أخرى^٢.

^١ كريستوفر فوت (وآخرون)، المصدر نفسه، ص ١٨-٢٠.

^٢ راجع "USAID إنجازات الماء والصرف الصحي" على العنوان:

<http://www.usaid.gov/iraq/accomplishments/watsan.htm%6C>

وكان من الملاحظ أنه على الرغم من أن الناس ربما كانوا عموماً أحسن حالاً، إلا أنه ليس هناك حركة إعمار حقيقية، باستثناء ما يجري في قطاعات البترول والكهرباء، ولكن التقدم بطيء حتى في هذين القطاعين. يبدو أن معظم العراقيين يوافقون على وجهة النظر هذه، فطبقاً لاستفتاء أجري في أيار ٢٠٠٤ أجاب معظم من جرى توجيه الأسئلة لهم بأن إعادة الإعمار لم تبدأ بعد^١.

من جهة أخرى فقد كانت المعلومات الرسمية الأمريكية تؤكد بأن ما تم عمله على أرض الواقع، لا يرقى لمستوى الأهداف المتوخاة، فالمكتب العراقي للعقود والمشاريع (الذي كان يطلق عليه سابقاً مكتب إدارة البرنامج)، وهو المكتب المسؤول عن إنفاق مخصصات الإعمار الأمريكية، أدار (١٦٤) مشروعاً إنشائياً فقط، وهو ما يقل عن (٧ %) من

^١ راجع دراسات أكسفورد الدولية "دراسة وطنية للعراق"، شباط ٢٠٠٤ على العنوان:

http://news.bbc.co.uk/nol/shared/bsp/hi/pdfs/15_03_04_iraqsurvey.pdf

من المشاريع التي خططها للفترة من ٢٠٠٤ حتى عام ٢٠٠٨.^١

وإن كانت مسألة التحديد الدقيق للمبالغ التي أنفقتها الولايات المتحدة الأمريكية فعلاً في العراق تعد بالفعل مهمة معقدة. إلا أنه من الواضح أنها لا تشكل سوى جزء ضئيل (١٠ % تقريباً) من مبلغ ال ٢٠ مليار دولار المخصصة، لإعادة إعمار العراق.^٢

لو أضفنا الموارد التي وفرتها الحكومة الأمريكية لمشاريع البنية التحتية التي نفذتها قوات الاحتلال^٣، وهي ١,٨٧ مليار دولار، تم إنفاقها على إعادة الإعمار من قبل مجلس الحكم العراقي المؤقت، و ٣,٨ مليار دولار أخرى خصصت لموازنة عام ٢٠٠٤، فإن المجموع يبقى ضئيلاً بالمقارنة مع تقديرات البنك الدولي/ الأمم المتحدة تحت بند

^١ راجع، "خلفية البنتاباغون"، أيار ٢٠٠٤ على العنوان:

http://www.rebuilding-iraq.net/pdf/pmo_update_brief_24_may_04.pdf

^٢ إعادة إعمار العراق، المجموعة الدولية لمعالجة الأزمات (الشرق الأوسط) (ICG)، مرجع سابق، ص ٢.

^٣ راجع مكتب الإدارة والموازنة: "تقرير إلى الكونغرس الأمريكي حول قانون مخصصات الطوارئ للدفاع وإعادة إعمار العراق وأفغانستان، تقرير فترة التسعين يوماً الثانية"، ٢٠٠٤.

"الاحتياجات الفورية"^١. وفي ذلك يقول مسؤول في سلطة التحالف المؤقت: "يبدو الأمر كما لو أننا استطعنا فقط تشغيل جرافة واحدة، لإزالة جبل كالمينجاور بكامله".

إن العمل بمعدل السرعة التي كان عليها الوضع عام (٢٠٠٤)، وباستخدام الشروط، والأولويات التي وضعها البنك الدولي/ الأمم المتحدة، ستحتاج إعادة إعمار، وتطوير العراق إلى (١٠) سنوات تقريباً، وليس (٤) سنوات طبقاً لتقديرات هذه المنظمات. هذا الأمر الذي لم يتم كما يجب لتاريخه لما أصاب العراق والمنطقة من أزمات، بدأت مع غزو العراق، ولم تنته لتاريخ كتابة هذه الأسطر.

بعد البحث في كل من تجربة إعادة الإعمار في أوروبا وفي العراق، يمكننا الانطلاق لوضع ملامح استراتيجية المالية الأنسب، ودور الهندسة المالية في تمويل إعادة الإعمار في سورية، وذلك في المبحث الآتي.

^١ سيحتاج العراق طبقاً لتقديرات أممية إلى ١٧,٥ مليار دولار لإعادة البنية التحتية والخدمات العامة إلى المستوى الذي كانت عليه في آذار ٢٠٠٣، وتبلغ التقديرات المشتركة لكل من البنك الدولي وسلطة التحالف المؤقت لمجموع الاحتياجات في مجال "إعادة الإعمار والتنمية" الخاصة "بأربعة عشر قطاعاً ذات أولوية" وفي مجالي البترول والأمن خلال الأربع سنوات التالية للحرب ٥٥,٣ مليار دولار.

راجع البنك الدولي: "ملاحظات حول الاستراتيجية المرحلية المعدة من قبل مجموعة البنك الدولي الخاصة بالعراق"، ١٤ كانون ثاني ٢٠٠٤.

المبحث الثاني

دور سياسات الإصلاح المالي الحديثة في تمويل إعادة إعمار سورية

كانت مشكلة التمويل وما زالت تشكل الهاجس الأكبر لراسمي السياسة المالية في أية دولة. ونحن في سورية، بسبب الأزمة التي مرت بها البلاد، ونتيجة كلفة الدمار الهائل الحاصل نتيجة الإرهاب الممارس ضد سورية، بأمر الحاجة للبحث عن مصادر وطنية، لتمويل الإنفاق العام، وبالأخص ما يتصل منه بعملية إعادة الإعمار.

قد يختلف فريق من المهتمين بالشأن المالي مع أسلوب اللجوء إلى الضرائب، كمصدر أساسي للتمويل في مثل هكذا ظرف. لكن هذا الاتجاه على الرغم، مما يشكله من عبء ضريبي يتحمله في النهاية المواطن، إلا أنه يبقى الخيار الأسلم للتمويل، كونه يُتخذ بقرار وطني سيادي، ولا ندفع تكلفته انتقاصاً من السيادة، وارتهاناً للخارج، كما في حالة التمويل الخارجي.

نلاحظ تطبيقاً لما سبق، بأن الحاجة لتأمين التمويل في الوضع السوري، يجب أن تبنى على مسربين متوازنين: الأول يتعلق بأسلوب حديث بالنسبة للنظام الضريبي السوري،

لفرض الضرائب غير المباشرة، وهو نظام الضريبة على القيمة المضافة. أما الثاني فيتعلق بفرض ضريبة على الثروة (الملكية) كونها ضريبة مباشرة، تستهدف أصحاب الثروات، والملكيات. إن هذه الإجراءات في حال تم اعتمادها، تعتبر إصلاحاً مؤثراً في السياسة المالية في سورية كون مزايا كلا النظامين تفوق بشكل لافت عيوبهما.

المطلب الأول

رؤية تطبيق الضريبة على القيمة المضافة في سورية

أفرزت الأزمة في سورية تراجعاً حاداً في الإيرادات العامة لخزينة الدولة من جراء الانخفاض الكبير في الإيرادات الضريبية، والنفطية، وتدهور قطاعات الصناعة والتجارة والسياحة، هذا الأمر انعكس سلباً في الموازنة التي تحمّلت عجزاً مالياً في خضم ارتفاع غير مسبوق في معدلات التضخم، وانكماش نمو الناتج المحلي الإجمالي.

أمام هذا الوضع الكارثي، والتحديات الجمة التي تواجه الاقتصاد السوري في مرحلة إعادة الإعمار المقبلة، والتي تتراوح تكلفتها بحسب تقديرات عدة بين ٢٥٠-٥٠٠ مليار دولار أميركي، تبرز الحاجة، إلى وضع استراتيجية إصلاح مالي شامل. ومن المفترض أن تركز في بنائها على قراءة المشهد الاقتصادي والمالي على نحو صحيح، وتعيد النظر في النظام الضريبي المعمول به بوصفه الأداة الأهم بين موارد الموازنة العامة للدولة، والتي ترفع قدرتها الإنفاقية، بما يتماشى مع الظروف الاستثنائية التي تمر بها البلاد، وكذلك مع الفكر الحديث في مجال الضرائب الذي يستهدف تخفيضها عن مصادر توليد الدخل، بهدف تشجيع الإنتاج، والتصدير،

والاستثمارات المحلية والأجنبية، ومكافحة التهرب الضريبي، وتحقيق العدالة الضريبية.

في هذا المطلب سيتم عرض موجبات إصلاح النظام الضريبي، وخطواته، وصولاً لضرورة اعتماد الضريبة على القيمة المضافة في سورية.

الفرع الأول

موجبات إصلاح النظام الضريبي في سورية وخطواته

غالباً ما تتردد في الأدبيات الحديثة للاقتصاد والمالية العامة عبارة "الإصلاح الضريبي" وهي تدل في مجملها على التعديلات التي تطرأ على النظام الضريبي في الدولة، لمواكبة التطورات الاقتصادية، والاجتماعية.

ومن الممكن أن يكون الإصلاح الضريبي شاملاً يتناول الهيكل الضريبي للدولة، أو أن يكون هذا الإصلاح جزئياً لنوع معين من الضرائب. يستلزم الإصلاح الضريبي من القائمين عليه دراية عميقة بأوضاع البلاد، لذلك فإن الإصلاح الضريبي الناجح في دولة معينة قد لا يتلاءم مع دولة أخرى، لذلك لابد من الإحاطة بموجبات الإصلاح الضريبي، وخطواته انطلاقاً من واقع البلد محل الدراسة.

أولاً: موجبات الإصلاح الضريبي في سورية:

تشترك سياسات الإصلاح بوجه عام في بعض الخصائص، منها كونها ظاهرة عامة، حيث إن الأحداث العالمية أدت إلى ضرورة إحداث إصلاح ضريبي عالمي في سائر النظم التي تتأثر بهذه الأحداث. كما يعد الإصلاح الضريبي أحد حلقات الإصلاح الاقتصادي، ذلك أن الضرائب تتخذ كأداة فعالة في إنجاح الإصلاح الاقتصادي.

تختلف أهداف الإصلاح الضريبي بحسب درجة شموله، حيث يهدف الإصلاح الجزئي إلى معالجة خلل تشريعي في قانون ضريبي معين، أو يهدف إلى الحد من التهرب الضريبي، في حين يهدف الإصلاح الشامل إلى تحقيق أهداف عدة أهمها: تبسيط النظام الضريبي، وتحقيق التناسق والإنسجام بين أنظمة الضرائب المفروضة.

وبالانتقال إلى النظام الضريبي السوري يمكن للدارس أن يلاحظ بوضوح معاناته من جوانب قصور عديدة، تشكل موجباً جدياً للإصلاح، يمكن المرور عليها بإيجاز وهي:

- التناقض بين قسوة النظام الضريبي السوري وبين ضآلة الموارد. فالنظام الضريبي يجب أن يحقق إيرادات كبيرة لخزينة

الدولة، بحكم أنه في أكثره ضرائب غير مباشرة، ومع ذلك يظهر بأنه غير وافر الحصيلة.

- تفضيل وظيفة الجباية على كافة الوظائف الأخرى للنظام الضريبي، بحيث يظهر بوضوح تقدم التوازن النقدي، والمالي على توازن النمو الاقتصادي والاجتماعي.

- النظام الضريبي السوري لم يحقق العدالة الاجتماعية، حيث تتزايد الإعفاءات الضريبية لأصحاب الثروات والمشاريع الكبرى، وهذا ما يؤدي إلى انخفاض المستوى المعيشي لأصحاب الدخل المحدود، مما يخفض من الطلب الكلي للاقتصاد، وبالتالي فإن عدم العدالة الضريبية ساهمت في إحداث ضغوط انكماشية.

- عدم الانسجام بين النظام الضريبي، والنظام الاقتصادي. فقد شجعت الدولة الاستثمارات، وقدمت الإعفاءات إلا أن هذه الاستثمارات لم تسهم في زيادة الإنتاج، وتشغيل الأيدي العاملة، لذلك يجب ربط الإعفاءات الضريبية بالعمالة، أو التصدير، أو الاستثمار.

- ضعف شعور المكلفين بواجبهم الضريبي، حيث إن الموقع العملي للمكلف يتحدد بمدى إحساسه بالعدالة الضريبية، وبمفهومه وقناعاته، فالإيرادات الضريبية تستخدم على نحو

يعود بالنفع عليه، وعلى المجتمع عامة. في الواقع ينتشر التهرب الضريبي، حتى يكاد يكون سيد الموقف^١.

بالإضافة إلى المفارقات السابقة فإن هناك مجموعة من أوجه القصور في النظام الضريبي متعلقة بتطبيق النصوص التشريعية النافذة، وهي كالاتي:

- ظاهرة التراكم الضريبي لسنوات طويلة التي تنعكس سلباً على تحصيل الضرائب .
- عدم تكليف العدد الكبير من الحرفيين لكونهم لا يتخذون مكاناً ثابتاً لممارسة حرفهم.
- عدم كفاية الأجهزة الإدارية الضريبية مع الاتساع الكبير في حجم النشاط الاقتصادي.
- قصور الاستعلام الضريبي، وضرورة إعادة النظر في نظام وجهاز الاستعلام الضريبي بأسلوب علمي، واختيار جهاز للاستعلام الضريبي من العناصر الخبرة المتمرسية التي تتمتع بالأخلاق، أو السيرة الحسنة، والأمانة الوظيفية^٢.

^١ سمير سعيغان، قضايا الإصلاح الاقتصادي والمالي في سورية، مرجع سابق، ص ٨.

^٢ محمد المهاني، المالية العامة والتشريع الضريبي، مرجع سابق، ص ٢٢٩ - ٣٣٧.

انطلاقاً مما سبق، وإن كان ثمة ضرورة للقيام بإصلاح ضريبي شامل، فما هي خطوات هذا الإصلاح قبل تطبيق الضريبة على القيمة المضافة؟

ثانياً: خطوات الإصلاح الضريبي في سورية:

إن الإصلاح الضريبي المطلوب يجب أن يتجاوز نقاط الضعف السابقة، ويحقق القواعد المتعارف عليها في الضريبة على أفضل شكل ممكن، مثل قاعدة العدالة، قاعدة الوضوح، قاعدة الشفافية، قاعدة الملاءمة، وقاعدة الاقتصاد في النفقات. وهذا يتطلب مجموعة من الخطوات هي:

١- التعرف على الواقع الضريبي: إن أولى خطوات الإصلاح تتطلب فريق عمل لإعداد دراسة تشخيصية للواقع الضريبي في سورية من مختلف جوانبه، بحيث تدرس عيوب التشريعات على تطبيق النظام الضريبي، كما تدرس ممارسة الإدارة الضريبية من مختلف جوانبها، وكفاءة كوادرها، وهذا ما سبق عرضه بالتفصيل في الباب الأول من هذه الأطروحة.

٢- تحديد السياسة الضريبية: ينطلق رسم السياسة الضريبية من أن الضرائب أداة مالية واقتصادية بأبعاد، ونتائج اجتماعية، حيث يجب أن يكون الإصلاح الضريبي جزءاً من الإصلاح المالي والاقتصادي، وتعبر الفلسفة

الضرورية عن خلفية التشريع التي تساعد المشرع والمفسر، كما تساعد الإدارة الضريبية في تفسير، وتطبيق التشريعات، بما ينسجم مع الفلسفة الضريبية.

٣- إصلاح الإدارة الضريبية: الإدارة الضريبية هي الجهاز الحكومي الذي يتولى تنفيذ التشريعات الضريبية، ونقلها إلى حيز التطبيق، ويعد دور الإدارة الضريبية في منتهى الأهمية^١، حيث تتكون من الكادر البشري، والتجهيزات المادية التي يجب عليها أن تتولى تطبيق القوانين، وتنفيذ المشاريع، كما تتولى فصل المنازعات بين الإدارة الضريبية، وبين المكلفين.

٤- صياغة التشريع الضريبي: بعد أن يتم تحديد الفلسفة، والسياسة الضريبية، وتحديد الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والوسائل والأدوات المستخدمة لتحقيق الأهداف، وبالتالي تحديد السمات العامة للنظام الضريبي المنسجم مع النظام الاقتصادي والاجتماعي القائم، تأتي الخطوة الأهم، وهي صياغة التشريع الضريبي، أي ترجمة هذه السياسة الضريبية في نصوص مكتوبة، حيث يتميز النص القانوني بالتحديد الدقيق الذي ينقل الأهداف العامة إلى إجراءات محددة عبر قواعد وشروط ملموسة.

^١ سمير سعيغان، المصدر السابق، ص ٩٥.

وهنا لا مندوحة من تكرار أهمية وجود تشريع ضريبي جديد وأصيل، واضح ومرن، يتضمن تطبيق الضريبة على القيمة المضافة، عوضاً عن جملة الضرائب غير المباشرة المتناثرة المفروضة في سورية.

الفرع الثاني

أهمية تطبيق الضريبة على القيمة المضافة في سورية

تعد الضريبة على القيمة المضافة ضريبة غير مباشرة، يختلف فيها الشخص المكلف بتحصيلها، وتوريدها إلى الخزينة العامة من المستهلك الذي يتحمل عبئها النهائي، وتفرض بدءاً من الفرق بين سعر مبيع المادة الخاضعة للضريبة (أو الخدمة) وبين تكلفة شراء المستلزمات الوسيطة اللازمة لإنتاجها، ومن ثم تفرض على الفرق في مراحل الإنتاج الأخرى، كما تفرض على الفرق في قيمتها في مراحل التوزيع حتى مرحلة الاستهلاك النهائي، وهذا يعني أنها ضريبة عامة على استهلاك جميع الأموال، والخدمات سواء كانت سلعاً، أم خدمات، محلية أم مستوردة.

وهكذا يمكن تعريفها: إنها نوع من أنواع الضرائب غير المباشرة التي تسري على جميع السلع والخدمات، إلا ما أعفي

منها صراحة، بمناسبة التعامل مع تلك السلع، أو أداء تلك الخدمات، وهي تصيب عمليات بيع السلع، سواء كانت تباع بحالتها المشتراة بها، أم بعد إدخال بعض التعديلات عليها، وسواء كانت محلية أم مستوردة، كما تصيب عمليات تأدية الخدمات، وتفرض على الفرق في قيمتها بين المدخلات والمخرجات في مرحلة المحاسبة الضريبية، وذلك بإضافتها إلى فاتورة البيع، أو تأدية الخدمة في بند مستقل من قبل المكلف بتحويلها (البائع أو مؤدي الخدمة) وتوريدها إلى مصلحة الضرائب على القيمة المضافة في مواعيد، يحددها قانون فرضها^١.

بناءً على ما سبق عرضه، من ضرورة إجراء إصلاح ضريبي لمواجهة الخلل الموجود حالياً في النظام الضريبي، وذلك بما يضمن وجود تشريع جديد وعصري يضمن تحقيق نقلة نوعية على الصعيد المالي الوطني، تساهم في رفد الخزينة بموارد تعزز القدرة على تمويل عملية إعادة الإعمار في البلاد. تبرز الضريبة على القيمة المضافة، كنظام متكامل يستحق البحث في مزاياه وعيوبه، وصولاً لاعتماده كنموذج لتطبيقه في سورية ضمن استراتيجية الإصلاح المالي

^١ د. محمد خير العكام، الضريبة على القيمة المضافة: الموسوعة القانونية المتخصصة،

المجلد الرابع، هيئة الموسوعة العربية، دمشق، ص ٥٦٦ وما بعد.

المنشودة. خاصة وأن هذه الضريبة قد أصبحت مصدر رئيس للدخل الحكومي في أكثر من ١٥٠ دولة يقطنها حوالي ٧٠% من سكان العالم، يدفعون ضريبة على القيمة المضافة بنحو (١٨) تريليون دولار سنوياً^١.

أولاً: مزايا الضريبة على القيمة المضافة وعيوبها:

إن نظام الضريبة على القيمة المضافة يجمع بين العديد من المزايا التي تتناسب مع التطور الحاصل في التشريع الضريبي، ولا يخلو الأمر من بعض العيوب، والتي يمكن عرضها، ومحاولة تجاوزها.

١ - مزايا الضريبة على القيمة المضافة:

هنالك مجموعة من المزايا للضريبة على القيمة المضافة من النواحي الاقتصادية والمالية والاجتماعية والإدارية والتنظيمية، يمكن عرضها فيما يأتي^٢:

- تعمل على تخفيض الاستهلاك غير المرغوب فيه، وترشيده في الدول النامية، وذلك لأنها ترفع أسعار السلع، مما يقلل من الطلب عليها، وخاصة لأصحاب الدخل التي تنتج من

^١ أبريل- ليام، كيين- مايكل، بوديين - جين بول، سومرز - فيكتوريا، الضريبة على القيمة المضافة العصرية، صندوق النقد الدولي، ٢٠٠١، ص ٧.

^٢ د. محمد خير العكام، الضريبة على القيمة المضافة، مرجع سابق، ص ٥٦٦ وما بعد.

التنمية، التي لا تتناولها الضرائب المباشرة بالقدر الكافي في مراحل التنمية الأولى.

- تعمل على زيادة الإنتاج في المجتمع، فأصحاب الدخل المنخفضة والمتوسطة يلجؤون إلى زيادة عملهم، لتعويض النقص في القوة الشرائية، لدخولهم الناتجة من ارتفاع الأسعار، جراء فرض الضريبة عليهم.
- أنها حيادية بالنسبة لقرارات الإنتاج أي أنها لا تؤثر على الكلفة وليس لها أثر سلبي على قرارات الوحدة الاقتصادية لأن هذه الوحدات تستطيع استرجاع الضريبة التي دفعتها على المواد الأولية وغيرها من النفقات كما أنها أقل تسبباً للآثار السلبية أو التشوهات الاقتصادية، باعتبارها تفرض على المنتجات المحلية والمستوردة دون تفریق وبإعفاء السلع المصدرة منها بما يؤمن للضريبة حيادية تامة إزاء التبادل الخارجي والداخلي، باعتبار تأثيرها على الأسعار هو تأثير محدود نظراً لما سيصاحب هذه الضريبة من تخفيضات على الرسوم الجمركية والغاء لبعض الضرائب غير المباشرة^١.

- تحد من التهرب الضريبي لأن تواطىء المكلفين في هذا المجال محدود، ولا يوجد أي دافع مباشر لدى المؤسسات للتهرب منها

^١ عبد الرؤوف قطيش، الضريبة على القيمة المضافة تشريعاً وتطبيقاً، دار الخلود للطباعة والنشر، بيروت، ٢٠٠٢، ص ٢٤.

باعتبار أن المستهلك النهائي هو الذي يدفعها. كما تساعد الضريبة على القيمة المضافة على محاربة الغش فالتجار لا يسمح لهم بخضم الضريبة على مشترياتهم إلا في الحدود التي يحصلون فيها على فواتير تبين تحصيل هذه الضريبة، وبالتالي يفضلون الشراء - بدون فواتير - من تجار الجملة أو الصانع وهذا يدفعهم بالضرورة إلى الاهتمام بصحة حساباتهم^١.

- تهدف إلى تشجيع الاستثمار، وتوجيهه إلى القطاعات المرغوب فيها عن طريق نجاحها في تخفيض الاستهلاك، وتوسيع نطاق الخصم، ليشمل السلع الرأسمالية، إضافة إلى السلع الاستهلاكية.
- إنها تحقق أساساً عادلاً للمنافسة يدعم المركز التنافسي لاقتصاد الدولة مع الأسواق الخارجية، نتيجة فرضها بمعدل صفري على الصادرات مع الأخذ بالاعتبار، عدم فرضها على المواد الخام بهذا المعدل عند تصديرها، والممكن تصنيعها داخل الدولة النامية، كما هو الحال في سورية.
- تعد مورداً مالياً ضخماً يمد الخزينة العامة بحصيلة نقدية كبيرة وفورية ودورية خلال السنة المالية، مما يساعد الدول، وخاصة التي تعاني عجزاً في الموازنة على تحسين وضعها المالي

١ محمود البكري، الضريبة على القيمة المضافة، رسالة ماجستير، جامعة الأزهر، ٢٠٠٦،

العام، والتخفيف من عبء مديونيتها العالية، وهذا ما يفسر انتشارها بعد أزمة ديون الدول النامية في منتصف الثمانينيات من القرن الماضي، لدى تلك الدول، وأصبحت تمثل مطلباً لإصلاح منظومة الضرائب فيها.

- تعمل هذه الضريبة على تبسيط وترشيد الهيكل الضريبي لأنها تحل محل ضرائب متعددة مثل الضرائب الخاصة على الاستهلاك والرسوم على الخدمات^١.

٢- عيوب الضريبة على القيمة المضافة:

بالمقابل فإن لنظام الضريبة على القيمة المضافة مجموعة من العيوب من النواحي: الاقتصادية والمالية والاجتماعية والإدارية والتنظيمية. يمكن عرضها تباعاً فيما يلي^٢:

- تؤدي الضريبة على القيمة المضافة عموماً إلى زيادة الأسعار، وإيجاد موجة من التضخم في الدول عند بداية فرضها، وخاصة عندما تنتقل الدول من نظام الضرائب النوعية إليها، مما يوسع

^١ د. عبد المنعم عبد الغنى علي، الضريبة على القيمة المضافة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤، ص ١١.

^٢ د. محمد خير العكام، التعريف بالضريبة على القيمة المضافة وأهمية تطبيقها في سورية: مجلة المحامون، العددان ٧٦ و ٧٧، ٢٠٠٩، ص ٩٣٤-٩٣٥.

من إمكانية فرضها على سلع وخدمات لم تفرض عليها من قبل.

- تحابي الضريبة المؤسسات الصناعية، والتجارية الكبرى على حساب المؤسسات المماثلة الصغيرة والمتوسطة، لما لها من قدرة أكبر على مقاومة آثارها السلبية، وهذا ما يدعو إلى رفع حد التسجيل في الدولة التي تعتمد في توليد دخلها القومي على هذا النوع من المؤسسات، كما هو الحال في سورية، التي معظم الشركات فيها، شركات عائلية صغيرة الحجم.

- إن الضريبة على القيمة المضافة هي: ضريبة عامة تفرض على جميع السلع والخدمات، مما يجعلها ضريبة شبه إجبارية، وخاصة في الدول النامية التي تعاني انخفاضاً في متوسط دخل الفرد، مما يتطلب فرضها في هذه الدول بأسعار منخفضة، إضافةً إلى توسيع نطاق الإعفاء منها، كيلا تموّل من قبل الفقراء، وتؤدي إلى إعادة توزيع الدخل لمصلحة الأغنياء.

- يتوقف حجم إيرادات الضريبة على القيمة المضافة على نمط وحجم استهلاك المكلف، لا على حجم دخله، مما يجعلها بعيدة عن متطلبات العدالة الاجتماعية، ويقلل عادة من عبء هذا العيب، بفرضها بمعدلات متعددة، وتوسيع وعاء إعفاءاتها،

وخاصة في الدول التي تعاني تفاوتاً كبيراً في توزيع الدخل القومي، وخصوصاً في الدول النامية.

- إن اتساع قاعدة المكلفين بها يزيد من التكاليف الإدارية لتحصيلها^١.

ثانياً: ضرورات تطبيق الضريبة على القيمة المضافة في سورية ومتطلباته:

إن مواكبة التطور الحاصل في أنظمة الضرائب، والمساهمة في عملية الإصلاح المالي المرجوة، يستلزم إدخال الضريبة على القيمة المضافة في النظام الضريبي السوري، من أجل إعادة هيكلة القاعدة الضريبية، وتوسيعها، وتوزيع العبء الضريبي في المجتمع السوري على نحو فعال، وعلى مختلف مكوناته من أجل زيادة فعالية هذا النظام في الاقتصاد، إضافة إلى الهدف التمويلي.

لذلك، فإنه من الضروري تطبيق الضريبة على القيمة المضافة في سورية، إلا أن لذلك متطلبات، لا بد من العمل على تحقيقها قبل فرض هذه الضريبة، والأهم من ذلك كله، هو

^١ د. محمد خالد المهاني، إبراهيم العدي، شوقي عفيف كريم، المحاسبة الضريبية، جامعة دمشق، ٢٠١٧، ص ٥٧٩.

حسن تصميم القواعد الفنية لها، والابتعاد ما أمكن عن النسخ الحرفي للأنظمة المشابهة في الخارج، في مقابل الاستفادة من تجارب الدول الأخرى المشابهة في ظروفها الاقتصادية والاجتماعية والمعاشية، مع ظروف المجتمع العربي السوري.

لذلك سيتم التعرض فيما يأتي، لضرورات ومتطلبات تطبيق الضريبة على القيمة المضافة، ومن ثم البحث في الملامح العامة لتصميم القواعد الفنية لهذه الضريبة، ومتطلبات فرضها.

١ - ضرورات تطبيق الضريبة على القيمة المضافة في سورية:

هنالك جملة من الضرورات تدفع باتجاه اعتماد نظام الضريبة على القيمة مضافة، وهذه الضرورات منها ما يتصل بتوجيه الحياة الاقتصادية في البلاد ودعم حصيلة الإيرادات، وصولاً لمكافحة التهرب الضريبي عبر اعتماد قواعد فنية، وتنظيمية تساعد في ذلك. فيما يلي مجموعة من الضرورات أعرضها تباعاً^١:

^١ د. محمد خير العكام، التعريف بالضريبة على القيمة المضافة وأهمية تطبيقها في سورية: مجلة المحامون، العددان ٧٦ و٧٧، ٢٠٠٩، ص ٩٣٦-٩٣٧.

- معالجة الخلل في الهيكل الضريبي السوري الناجم عن تطبيق رسم الإنفاق الاستهلاكي بمعدلاته العشوائية، وصولاً لعدم العدالة في نسب ومعدلات الضريبة على الدخل، مقارنةً بالضريبة على الرواتب والأجور.
 - كونها ضريبة عامة على الاستهلاك المحلي، يمكن من خلالها التأثير الإيجابي في الحياة الاقتصادية، وتحقيق الكثير من أهداف السياسة الاقتصادية على المستوى الكلي، ومنها: التمييز بن السلع والخدمات حسب درجة أهميتها، وضرورتها للمكلفين. التمييز بين معدلات فرضها على تلك السلع، والخدمات.
 - كونها أداة رقابية مهمة بيد الإدارة الضريبية، تقلل من نسبة التهرب الضريبي العالية التي تعاني منها سورية، ولاسيما ضريبة الدخل. وذلك لإلزامها المكلفين باتباع نظام الفوترة.
 - الحاجة لتعويض النقص الحاصل في الإيرادات الجمركية، والناتج من تخفيض الرسوم الجمركية على الكثير من السلع المستوردة من الخارج.
 - الحاجة الملحة إلى زيادة درجة تنافسية الاقتصاد السوري، من أجل زيادة حجم صادراته إلى الخارج، وخاصة الصادرات
-

الصناعية، منها التي تحمل قيمة مضافة كبيرة، وزيادة نسبة التصنيع في توليد الدخل القومي.

- الحاجة للاندماج في الاقتصاد العالمي: حيث تتسابق معظم الدول إلى تطوير أنظمتها الضريبية بحيث تكون الضريبة أداة مشجعة للاستثمارات المحلية والأجنبية وتنشيط الصادرات. وتستطيع الضريبة على القيمة المضافة أن تعكس الحاجة إلى الاندماج في الاقتصاد العالمي ومواكبة التطورات الدولية والإقليمية. كونها تستجيب لمتطلبات النظام الاقتصادي العالمي الجديد^١.

بعد أن تناقص دور، وأهمية الضرائب الجمركية في المناخ الاقتصادي العالمي الجديد، تبرز ضرورة الأخذ بالضريبة على القيمة المضافة لتحقيق الهدف المالي الذي كانت تحققه تلك الضرائب، والتعويض عن الانخفاض في إيرادات الضرائب المباشرة وغير المباشرة.

بشكل عام يدفع الاعتماد على هذه الضريبة نحو تنظيم جديد للتحرر التجاري العالمي. إلا أن الاعتماد على هذه الضريبة يتطلب توفير بيئة اقتصادية ضريبية مناسبة، ما زال جزء مهم منها غير متوافر في المجتمع الاقتصادي السوري.

^١ ندى هديوة، الضريبة على القيمة المضافة (VAT) وآثارها الاقتصادية والاجتماعية في سورية، أطروحة دكتوراه، جامعة دمشق، ٢٠١٣، ص ١٩٧.

٢ - متطلبات تطبيق الضريبة في سورية:

في الطريق نحو اعتماد الضريبة على القيمة المضافة، لا بدّ من العمل على توفير مجموعة من المتطلبات الأساسية، لتأمين أرضية ملائمة، لانطلاق هذه الضريبة بصورة ثابتة ومستقرة. أهم هذه المتطلبات هي^١:

- تحسين العلاقة بين المكلف، والإدارة الضريبية، ورفع كفاءة الجهاز الضريبي في سورية، ونشر الثقافة، والوعي لضرورة، وأهمية تطبيق هذه الضريبة.
- يجب أن يرافق عملية فرضها زيادة في مستوى الأجور، وتحسين في مستوى الدخل الفردي للمواطن السوري، كيلا تتقلب هذه الضريبة عبئاً إضافياً على المواطن السوري، خاصة أنها تأتي نقلة من نظام الضرائب النوعية على الإنتاج، والاستهلاك الذي كانت تفرض بموجبه الضريبة على سلع، وخدمات محدودة إلى نظام ضريبة عامة على الاستهلاك المحلي، أي ستؤدي إلى فرضها على سلع، وخدمات جديدة لم

^١ د. محمد خير العكام، التعريف بالضريبة على القيمة المضافة وأهمية تطبيقها في سورية:

تفرض عليها من قبل، مما سيؤدي إلى ارتفاع سعرها، ومن ثم تضخم جديد، سيشكل عبئاً إضافياً على المستهلك السوري.

- يجب أن يرافق عملية تطبيقها تعديلات أساسية في قوانين الجمارك، وتزامن تطبيقها مع تخفيض جديد على الرسوم الجمركية على السلع، والخدمات المستوردة، كالرسوم الجمركية على السيارات مثلاً، وإلغاء نظام العمولات الإضافية على الاستيراد.

- وجود نظام للفوترة: ويعرف بأنه مجموعة المستندات والوثائق التي تصف وتوثق عمليات تبادل البضائع أو تقديم الخدمة التي تقوم بها المنشأة بغض النظر عن طبيعتها، وتوثق عمليات تسديد ثمن السلعة أو مقابل الخدمة مفصلة تاريخ وقوع الحدث ووصف نوع وكمية البضاعة المباعة وسعرها^١.

- ضرورة الاستفادة من خبرات الدول الأخرى في هذا المجال، وخاصة الدول النامية، والاستعانة بالخبراء المتخصصين في هذا المجال، لدراسة هذه التجارب، والاستفادة من إيجابياتها مع ضرورة التكيف مع الأوضاع، والظروف الاقتصادية، من أجل الوصول إلى تصميم ضريبية على القيمة المضافة وفق نموذج

^١ د. عابد فضالية، آلية حساب الضريبة على القيمة المضافة وخصائصها ومعوقات تطبيقها في الجمهورية العربية السورية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٦، العدد الثاني، ٢٠١٠، ص ١٧٢.

سوري يتناسب مع هذه الأوضاع، ودراسة الضرائب التي يجب إلغاؤها، أو استبدالها عند تطبيق هذه الضريبة، والقيام بالدراسات التحليلية لآثار الضريبة المتوقعة قبل فرضها.

٣- الملامح العامة لتصميم القواعد الفنية للضريبة على القيمة المضافة:

في حال تحققت المتطلبات السابقة، وتم تذليل العقبات التي تواجه تطبيق الضريبة على القيمة المضافة، ينتقل التحدي لمستوى أعلى، وهو كيفية تصميم القواعد الفنية الخاصة بهذه الضريبة بالشكل الذي يساهم في تجاوز كافة المشاكل الموجودة ومعالجتها، وصولاً لتحقيق الهدف المنشود بوجود نظام ضريبي حديث ومتوازن. وعليه لا بد من الأخذ بالملاحظات الآتية، عند وضع وتصميم القواعد الفنية للضريبة، علماً أن تجاهل هذه الملاحظات سيؤثر سلباً في تحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية، وإن حققت هدفها المالي. ولعل أهم هذه الملاحظات^١:

- التدرج في التطبيق، أي تطبيقها على مراحل، كأن تفرض في البداية على جميع السلع، وعلى مجموعة محصورة من الخدمات، قبل تعميم فرضها على جميع الخدمات، أو فرضها

^١ د. محمد خير العكام، التعريف بالضريبة على القيمة المضافة وأهمية تطبيقها في سورية:

على مرحلة الإنتاج، والتوزيع بالجملة، ثم فرضها على مرحلة التوزيع بالتجزئة، والاستفادة من التجارب الدولية في هذا المجال، فلا يتحمل الاقتصاد السوري هذه القفزة النوعية من أكثر أنظمة الضرائب غير المباشرة تخلفاً إلى أكثرها تطوراً في نقلة واحدة، على الرغم من أهمية الوصول إليها.

- تطبيق الضريبة بأسعار متعددة تصل إلى ثلاث مستويات: الأول منخفض والثاني مرتفع، ويجب أن تحدد السلع والخدمات على هذين المستويين بدقة، فالأول: يفرض على السلع الشائعة الاستخدام، والتي لا يستطيع المواطن التخلي عنها، والثاني: يفرض على السلع والخدمات الكمالية، إضافةً إلى معدل معياري (المستوى الثالث) يفرض على جميع السلع والخدمات الأخرى، ويجب أن يكون هذا المعدل بين ٨ إلى ١٠% على الأكثر. والابتعاد عن المعدل الوحيد، فالأخذ بهذا المعدل، يعني التضحية بمفهوم العدالة الضريبية، والقبول بالحل الأسهل من قبل الإدارة الضريبية على حساب العدالة.
- التوسع في قائمة الإعفاءات الضريبية، لتشمل جميع السلع والخدمات الضرورية لأفراد المجتمع، كالمواد الغذائية الأساسية، والخدمات الأساسية من مياه وكهرباء، هاتف ثابت، مشتقات بترولية، وخدمات التعليم والصحة والتدريب.

- التوسع في تطبيق نظام المعدل الصفري، وعدم حصره في الصادرات، بل لا بد من أن يشمل عمليات النقل الدولي، والسلع الرأسمالية والأدوية، ومنع تطبيقه على الصادرات من المواد الخام اللازمة للصناعة الوطنية.
- فرضها على المستوردات عند الاستهلاك، لا في مرحلة الإفراج الجمركي.

- التوسع في استخدام خاصية الخصم الضريبي، ليشمل السلع الرأسمالية. وعدم منعه لأي سبب، حتى لو أدى إلى ما يسمى بالاسترداد الضريبي، ومن دون هذا التوسع، لا يمكن وصفها بالضريبة على القيمة المضافة.

بعد هذا العرض المفصل عن رؤية تطبيق الضريبة على القيمة المضافة، لا بدّ من الإشارة إلى أن هذه الضريبة، على الرغم من حداثة نظامها وما تتضمنه من قواعد فنية محكمة، ومن متطلبات (وأهمها نظام الفوترة) تؤدي في حال اعتمادها إلى آثار إيجابية على الواقع الاقتصادي والمالي بشكل عام. يبقى المأخذ الشائع على تطبيقها قائماً، وهو انتقال عبئها إلى المستهلك النهائي، وهو المواطن ذو القدرة الشرائية المحدودة. لذا وسعيًا للوصول إلى العدالة في توزيع العبء الضريبي، كان لا بدّ من البحث عن ضريبة أخرى مباشرة

تمس أصحاب الثروات، والأُملاك الكبيرة، وهم طبقة ظهرت
بوضوح خلال الأزمة، ومن العدالة والمنطق، أن يتحمل هؤلاء
نصيباً من تكلفة تمويل إعادة الإعمار. هذه الضريبة هي
الضريبة على الثروة والتي سيتم البحث فيها فيما يأتي.

المطلب الثاني

رؤية تطبيق الضريبة على الثروة في سورية

إن الضريبة على الثروة (الأماك) تتدرج ضمن الضرائب الاستثنائية المباشرة التي تصيب رأس المال الذي يعرف على أنه مجموع الأموال التي يمتلكها الشخص خلال لحظة معينة والقابلة للاستعمال، سواء تعلق الأمر برأس المال النقدي، أو رأس المال العيني أو المادي (أراضي، مباني، آلات...)، أو على رأس المال غير المادي أو المعنوي (برامج الإعلام الآلي، العلامات التجارية...). وبذلك يفضل ألا تكون متكررة وأن يتم اللجوء إليها في الحالات الاستثنائية كحالات الحروب والأزمات، حتى لا تؤدي إلى فناء رأس المال أو هروبه.

على هذا الأساس، فإن الضريبة على الثروة في العصر الحديث يمكن أن تلعب دوراً مؤثراً في تأمين تمويل رديف يتحمل عبئه شريحة من المكلفين المحددين وفق أسس عادلة، دون أن يكون لهؤلاء المكلفين إمكانية نقل عبء هذه الضريبة لسواهم.

في هذا المطلب سيتم التعرف على مفهوم الضريبة على الثروة وواقع تطبيقها في الدول التي اعتمدتها، ومن ثم الانتقال لبحث إشكالية تطبيق الضريبة على الثروة في سورية.

الفرع الأول

مفهوم الضريبة على الثروة

أولاً: الفرق بين مفهومي الثروة والأموال:

إن استخدام مصطلح الأموال كثيراً ما يتم مرادفاً لمصطلح الثروة. بينما في الحقيقة هنالك اختلاف بينهما لا بد للباحث من توضيحه. ولإزالة اللبس الحاصل ما بين الأموال والثروة يمكن أن يتم تعريف كل من المصطلحين كما يلي:

- **مفهوم الأموال:** الأموال: مصدرها ملك والملك: ما يملك ويتصرف فيه. أملاك الشخص: مقتنياته كلها، التي تقدم لرفع الديون عند الإفلاس^١.

فالأموال هي جميع الممتلكات والحقوق والالتزامات التي لها قيمة اقتصادية التي يمكن للشخص الاحتفاظ بها أو التصرف فيها. وهي جميع العناصر القابلة للانتقال والمملوكة في وقت

^١ قاموس المعاني على الموقع الإلكتروني : <https://www.almaany.com>

معين، من قبل شخص أو عائلة أو شركة تجارية أو سلطة عامة.

- **مفهوم الثروة:** بحسب قاموس المعاني العربية فإن الثروة هي الكثير من المال والناس. وهي حالة شخص ما، أو مجموعة تحوز ممتلكات مهمة، الأشياء الثمينة والفاخرة.^١

كما تعرف الثروة أيضاً على أنها صافي المركز المالي للمكلف، أي فائض الأصول المملوكة للشخص عن خصومه في لحظة زمنية معينة، وهي بهذا المفهوم تقترب من مفهوم صافي الموازنة في علم المحاسبة وتختلف عن مفهوم رأس المال في علم الاقتصاد.

من خلال التعاريف السابقة يمكن الوصول إلى العلاقة التي تربط بين مفهومي الأملاك والثروة، حيث أن الأملاك تمثل الرصيد من السلع المادية وغير المادية التي لها قيمة اقتصادية في لحظة معينة، أما الثروة فهي الأملاك التي لها قيمة كبيرة، الثمينة والفاخرة، إذن يمكن أن تكون الثروة جزء من الأملاك التي تمتاز بقيمة معتبرة.

^١ قاموس المعاني على الموقع الإلكتروني : <https://www.almaany.com>

ثانياً: تعريف الضريبة على الثروة ومقارنتها ببعض الضرائب المشابهة:

بناء على التمييز السابق بين الثروة والأموال، وعلى الرغم من الاستخدام الشائع لكلا المفردتين عند وصف الضريبة محل الدراسة، يصبح من الممكن وضع تعريف للضريبة على الثروة باعتبارها التسمية الأدق والتي تعبر عن حقيقة وغاية هذه الضريبة.

تعرف الضريبة على الثروة بأنها كل ما يقتطع ضريبياً من قيمة ما يملكه الفرد على سبيل الثروة في لحظة معينة من عقار أو منقول، سواء كان هذا المنقول مادياً أو معنوياً قابلاً للتقويم، وسواء كانت هذه الممتلكات تدر دخلاً نقدياً أو عينيّاً، أو لا تدر أي دخل على الإطلاق^١.

وقد كانت ضرائب الثروة العقارية لها السبق التاريخي في الفكر المالي والاستثمار والتمويل، ففرضت على الثروة العقارية وخاصة على الأطيان الزراعية قبل أن تفرض ضرائب الدخل بكثير، وما ذلك إلا لأن العقارات ثروة مادية ملموسة وظاهرة لا سبيل إلى إخفائها أو التهرب من دفع الضريبة

^١ الضرائب على الثروة - الاستثمار والتمويل، موسوعة الاستثمار والبورصة، الأكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي. منشور على الموقع الإلكتروني:

<https://www.abahe.uk/abahe-enc/157> تاريخ الزيارة ١٦-٦-٢٠٢٠.

المفروضة عليها، ورغم تفضيل وعاء الدخل بعد ذلك في الفكر المالي على وعاء الثروة، إلا أنه لم يؤدي إلى اختفاء الضرائب على الثروة أو التقليل من شأنها كما كان متوقعاً، فتعددت أنواع الضرائب على الثروة واتسع نطاقها ليشمل أغلب عناصر الثروة بعد أن كانت قاصرة على الثروة العقارية، وتتوعد أساليب فرضها.

حيث وجدت الضريبة التقليدية على الثروة، وهي الضريبة التي يكون وعائها الثروة، لكنها تفرض بأسعار منخفضة تسمح للممول بدفعها من الدخل دون المساس بقيمة الثروة ذاتها، وقد تفرض على أحد عناصر الثروة كالعقارات مثلاً، أو تفرض على كافة عناصرها، كفرضها على الحلي والجواهر النفيسة والتحف الثمينة والأطيان الزراعية وأراضي البناء المتروكة بدون استغلال حسب الهدف من فرضها.

وتوجد الضريبة الاستثنائية على الثروة، وهي تفرض في حالة مواجهة نفقات طائلة غير عادية مثل التي تفرض قبل وبعد الحروب، وتفرض في هذه الحالة بأسعار مرتفعة، بل وقد ترى أن الحرب كانت سبباً في إثراء بعض الفئات، وهنا تفرض ضريبة استثنائية على الثروة بهدف مصادرة الثروات العقارية، وقد سميت بالضريبة الاستثنائية على أرباح الحروب وأغنياء الحرب.

وتوجد الضريبة على الزيادة العفوية في الثروة، وهي تفرض على الزيادة في الثروة دون بذل أي جهد، ومن أشهرها الضريبة على جوائز اليانصيب والضريبة على الزيادة في قيمة العقارات للاستثمار والتمويل.

وتوجد أيضاً الضريبة على التصرف في الثروة، والتي تفرض في حالة تصرف المالك في ثروته فقط، وتوجد في هذا المجال الضرائب على التصرفات في الثروة بين الأحياء والضرائب على التركات، والأخيرة قد تفرض على مجموعة التركة قبل توزيعها على الورثة أو تفرض على نصيب كل وارث بعد توزيع التركة.

في سورية تطبق بعض الضرائب التي ترتبط بالملكية أو بالتصرف بها، ويمكن الإشارة إليها في سبيل تمييزها عن الضريبة على الثروة بشكل عام ومنها:

١- ضريبة ريع العقارات^١: ضريبة تتحدد فيها الواقعة المنشأة للضريبة بتملك المالك لعقار تفرض الضريبة على ريعه (بدل الإيجار) بفرض أن هذا العقار مؤجر ويدر ريعاً. هذه الضريبة لا تقترب من الضريبة على الثروة وإن كانت ترتبط بشكل من

^١ للمزيد من التفاصيل عن ضريبة ريع العقارات مراجعة:

- المرسوم التشريعي ٥٣ للعام ٢٠٠٦

- القانون ١٥ للعام ٢٠١٣

أشكال الثروة وهو العقارات. ففي هذه الضريبة يكون المطرح هو ريع العقار بينما في الثروة يكون المطرح هو العقار بذاته. كما أثبت التطبيق العملي بأن عائد هذه الضريبة هزيل جداً ويكاد لا يذكر حيث يدفع المكلف بها ضريبة لا تتجاوز بضعة آلاف أو عشرة آلاف على أكثر تقدير كونها تربط بالقيمة المالية للعقار في الدوائر المالية والتي لا تمت للواقع بصلة.

٢- ضريبة البيوع العقارية^١: وهذه أيضاً لا تماثل الضريبة على الثروة وإن كان مطرحها هو قيمة العقار (رأس المال). إلا أن ما يجعلها غير مجدية هو كونها تفرض على أساس القيمة المالية الحكومية المقدرة للعقار من أجل تطبيقها وليس قيمته السوقية.

ثالثاً: دواعي فرض الضريبة على الثروة:

تفرض الدولة هذه الضريبة في الحالات التي تعقب الحروب والأزمات، لأن هذه الضريبة كفيلة بأن تحقق لها إيرادات ضخمة تغطي نفقاتها المتزايدة، وتسديد القروض وفوائدها التي حصلت عليها لتغطية نفقات الحرب، ومن أجل وضع حد لمشاكلها المالية بدلاً من رفع أسعار ضرائبها

^١ للمزيد من التفاصيل حول الضريبة على البيوع العقارية في سورية مراجعة:

- القانون رقم ٤١ للعام ٢٠٠٥

- المرسوم التشريعي ٥٢ للعام ٢٠٠٦

التقليدية لفترة طويلة تتراكم خلالها الأعباء. والدولة تجد من خلال هذه الضريبة الاستثنائية وعاءً مغريباً على الاقتطاع منه مرة واحدة لتحصيل الموارد بالقدر المطلوب وفي فترة وجيزة.

وتدعم الدول التي تفرض هذه الضريبة وجهة نظرها في الالتجاء لهذه الضريبة بأنها في ظل ظروف معينة تعد أفضل الوسائل للحصول على المال، كما أنه ليس من العدالة أن يقوم جزء كبير من أفراد المجتمع ببذل دمائهم وأرواحهم في حالة الحرب، وألا يتحمل أصحاب رؤوس الأموال بعض الأعباء في صورة اقتطاع ضريبي من أموالهم لتمويل نفقات الحرب، كما يعد هذا الاقتطاع بمثابة أداة للتقليل من التفاوت في الثروات والدخول وتحقيق للعدالة الاجتماعية.

الفرع الثاني

إشكالية تطبيق الضريبة على الثروة

يوحي تطبيق هذا النوع من الضرائب في عدة بلدان أنها الأصعب من ناحية تحديد وعائها الضريبي بكل دقة، وهذا ما أدى بعدة دول على مراجعتها. حيث نجد أن ضرائب الثروة الصريحة المعمول بها قليلة للغاية في الوقت الراهن سواء في الاقتصاديات النامية أو المتقدمة. ومن خلال عرض بعض التجارب الدولية في فرض هذه الضريبة يمكن الوصول لتحديد

رؤية متكاملة لفرض هذه الضريبة في سورية تتجاوز الإشكاليات المرتبطة بهذا النوع من الضرائب.

أولاً: واقع تطبيق الضريبة على الثروة:

هنالك عدد غير كبير من الدول التي تطبق الضريبة على الثروة، سواء منها النامية أو المتقدمة. وعليه يمكن أن نستعرض أهم تفاصيل تطبيقها في كل من الدول الآتية، إضافة للقواعد الفنية التي تحكمها

- **البرازيل:** ينص الدستور الذي تم إقراره سنة ١٩٨٨ صراحة على فرض ضريبة على الثروات الكبيرة. وفي أيلول ٢٠١١ تم طرح مشروع قانون تكميلي يقضي بفرض ضريبة على الثروة، وينص المشروع على فرض ضريبة على كل شخص يمتلك أصولاً تزيد قيمتها عن ٢,٥ مليون ريال برازيلي، أي ما يعادل حوالي ٩٣٢ ألف دولار أمريكي وفقاً لمعدلات ضريبة تصاعدية تتراوح ما بين ٠,٥% و ٢,٥%^١.

- **الهند:** أقرت الهند منذ سنة ١٩٥٧ قانوناً يقضي بفرض ضريبة سنوية على صافي الثروة، وتطور الحد الأدنى للثروة الخاضعة للضريبة من ١,٥ مليون روبية إلى ٣ مليون روبية

^١ سهير أبو العينين سلامة، الضرائب على الثروة وعلى الأرباح الرأسمالية المفاهيم والإمكانيات ومشكلات التطبيق في مصر: إصدار معهد التخطيط القومي، ٢٠١٦، ص

(أي حوالي ٧٢ ألف دولار) بمعدل ضريبة ثابت ١%، ويستهدف القانون في الهند فرض ضريبة على الأصول التي لا تدر دخلاً، لأن الأصول التي تدر دخلاً يخضع دخلها لضريبة الدخل، وبالتالي لا يجوز فرض ضريبة أخرى على هذه الأصول. كما أن ضريبة الثروة تتحدد وفقاً لكل من جنسية المالك وما إذا كان مقيماً في الهند، وموقع الأصول التي يمتلكها، حيث أن المواطن هندي الجنسية والمقيم في الهند يدفع ضريبة الثروة على الأصول الخاضعة للضريبة حتى لو كانت موجودة خارج الهند^١. وقد تم إلغاء الضريبة على الثروة بعد ٥٨ سنة على تطبيقها في نيسان ٢٠١٥.

- **سويسرا:** يتم فرض هذه الضريبة من قبل المقاطعات والبلديات، ولكل مقاطعة من ال ٢٦ مقاطعة لها تشريع ضريبي خاص بها. وعلى سبيل المثال لا تخضع الأعمال الفنية لأحكام مخففة على عكس باقي بلدان أوربا التي تطبق هذه الضريبة.

^١ المرجع السابق، ص ١٢.

^٢ Le régime fiscal de l'Inde, site d'internet

<http://www.attijaritrade.ma/fr/choisissez-votre-marchecible/profils-pays/inde/fiscalite>

consulte le 28/03/2018 .

● **أيسلندا:** أعادت فرض ضريبة مؤقتة على الثروة للفترة من ٢٠١٠ حتى ٢٠١٣ وذلك عقب الأزمة المالية العامة في ٢٠٠٨. وتم فرض هذه الضريبة بمعدل ١,٥% على صافي أصول الفرد التي تتجاوز ٤٤٥ ألف يورو و ٦٠٦ ألف يورو للزوجين، وتبلغ حصيلة الضريبة على الثروة حوالي ٠,٣% من الناتج المحلي الإجمالي. ولمواجهة احتمالات هروب رأس المال فرضت قيود قانونية على خروج رأس المال إلى خارج البلاد.

● **الجزائر:** اقترح المشرع الجبائي الجزائري في مشروع قانون المالية لسنة ٢٠١٨ اعتماد ضريبة على الثروة، تطبق على الأثرياء لغرض تحقيق أكبر قدر من العدالة، مجسدة بذلك تضامناً أوسع بين مختلف شرائح المجتمع^١.

وقد حُلّت الضريبة على الثروة محل الضريبة على الأملاك التي تأسست بموجب المادة ٣١ من قانون المالية لسنة ١٩٩٣ والتي كانت تُستحق على أملاك الأشخاص الطبيعيين فقط دون المعنويين، سواء كان مقرهم الجبائي في الجزائر أو في الخارج، وتتضمن الضريبة على الأملاك مجموع الأملاك الخاضعة للضريبة التي تعود للأشخاص الطبيعيين

^١ د. أحمد مقدمي، إشكالية تطبيق الضريبة على الثروة في الجزائر: جامعة زيان عاشور بالجلفة، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية - العدد الاقتصادي ٣٦ (٠١)، الجزائر، ٢٠١٩، ص ٦٦.

وأطفالهم القصر دون احتساب أملاك الزوجة التي تخضع باسمها الشخصي، والتي تفوق قيمتها الصافية الخاضعة للضريبة مبلغ مئة مليون دينار جزائري عند تاريخ الأول من كانون الثاني في كل عام^١.

إلا أن المشرع الجبائي في الجزائر أكد أن الضريبة على الثروة جاءت انطلاقاً من النقائص في تطبيق الضريبة على الأملاك، لا سيما فيما يتعلق بعدم التصريح الجبائي بالممتلكات التي يتحاشى المكلفين بإيداعها، وكذا صعوبة التقدير للوعاء الضريبي من قبل المصالح الجبائية نتيجة لصعوبة تقييم العقارات المبنية وغير المبنية، وهذا ما أدى بالضرورة إلى ضعف حصيلة الجبائية للضريبة على الأملاك، ولتصحيح هذه الوضعية تم اقتراح مجموعة من التعديلات عليها بدءاً من تكريس اسم جديد لهذه الضريبة (الضريبة على الثروة)؛ مروراً باستثناء المسكن الرئيس من وعاء الضريبة على الثروة؛ وتعديل نسب الشرائح التصاعدية فقد وصلت نسبة الضريبة في الشريحة الكبرى ٣,٥% بعدما كانت سابقاً ١,٧٥% فقط؛ وصولاً لتوسيع دائرة التصريح الإلزامي لعناصر

^١ وزارة المالية الجزائرية، الإدارة العامة للواردات،

على الموقع الإلكتروني: www.mfdgi.gov.dz تاريخ الزيارة ١٦-٦-٢٠٢٠

الثروة لتشمل الأثاث والمجوهرات والمنقولات متضمنة الديون والودائع والكفالات وعقود التأمين على الحياة^١.

بعد العرض السابق لبعض التجارب الدولية في تطبيق الضريبة على الثروة، يصبح من الممكن البحث في قواعد فرض هذه الضريبة وصولاً لتحديد مزايا وعيوب تطبيقها بشكل موضوعي.

ثانياً: القواعد الفنية لفرض الضريبة على الثروة:

إن للضريبة على الثروة مجموعة من القواعد الفنية التي تحكم تطبيقها يمكن عرضها تباعاً فيما يأتي:

١ - **نطاق تطبيق الضريبة:** يشمل نطاق فرض الضريبة الأملاك العقارية سواء المبنية منها أو غير المبنية، الحقوق العينية العقارية، الأموال المنقولة (السيارات الخاصة، الدراجات النارية، اليخوت، الطائرات، خيول السباق، المجوهرات والأحجار الكريمة والذهب والمعادن الثمينة، التحف واللوحات الفنية). إلا أن هذا النطاق محكم بحد معين للتسجيل، حيث يجب أن تتجاوز قيمة الثروة التي يملكها الفرد رقماً معيناً (ولتكن على سبيل المثال مبلغ مئة مليون ليرة سورية).

^١ قانون المالية التكميلي لسنة ٢٠٠٥، الجمهورية الجزائرية، الجريدة الرسمية، ل ٧ شوال سنة ١٤٣٦ هـ الموافق ل ٢٣ حزيران، المادة ٢٢، العدد ٤٠، ٢٠١٥، ص ١٠.

وفي المنقولات أيضاً توجد معايير محددة لتطبيق الضريبة منها على سبيل المثال في السيارات شرط أن تتجاوز سعة المحرك حداً معيناً وليكن ٢٤٠٠ سم^٣ في السيارات السياحية.

٢- الواقعة المنشئة للضريبة: تعرّف الواقعة المنشئة للضريبة بأنها الواقعة القانونية أو المادية التي ينشأ منها ميلاد الالتزام الضريبي في ذمة المكلف^١. وتحدد الواقعة المنشئة للضريبة على الثروة بامتلاك المكلف الحد الأدنى المطلوب للتكاليف بالضريبة في التاريخ المعين لاستحقاقها والذي يكون عادة في بداية كل عام ميلادي.

٣- تقدير وعاء الضريبة: إن عملية تقدير وعاء الضريبة على الثروة لا تخلو من المشقة، وإن كانت في الظاهر تعتمد على إقرار المكلف بما يملكه من ثروة خاضعة للضريبة، إلا أن الأثرياء قد أظهروا براعة في التهرب من الضريبة عن طريق إخفاء وعاء الضريبة أو على الأقل التلاعب بتقييمه بما لا يرقى لقيمه الحقيقية.

بناء على ما سبق، تتولى عملية تقييم الثروة وتقدير وعاء الضريبة لجان مختصة تحوي بين أعضائها خبراء

^١ د. محمد خير العكام، الضريبة على القيمة المضافة: الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد الرابع، هيئة الموسوعة العربية، دمشق، ص ٥٦٦ وما بعد.

ومختصين حسب كل نوع من أنواع الثروة الخاضعة للضريبة. تتحصر مهمة هذه اللجان بتقدير وعاء الضريبة على الثروة والتأكد من مطابقة إقرارات المكلفين للقيمة الحقيقية لثرواتهم.

وكون هذه المهمة تحتاج لتكامل الجهود بين الإدارة الضريبية وأصحاب الأعمال والمكلف، لذا يقع على عاتق أصحاب الأعمال (الممثلين بأصحاب الشركات العقارية ووكالات السيارات وكبار تجار التحف والصاغة وغيرهم) عبء تزويد الإدارة الضريبية بكشف مفصل يتضمن أسماء وألقاب وعناوين زبائنهم الذين اشترى أو اقتتوا عقارات و ثروات تبلغ حداً معيناً تحدده الإدارة لكل شكل من أشكال الثروة على حدى.

٤- **معدلات الضريبة:** تعددت الآراء بخصوص معدلات الضريبة على الثروة، فقد ذهب جانب من المختصين نحو الاعتماد على معدل وحيد منخفض نسبياً لا يتجاوز ١% من الثروة الخاضعة للضريبة مقابل أن يتوسع وعاء الضريبة من خلال تخفيض حد التسجيل.

بالمقابل نجد الرأي الآخر يعتمد على وجود شرائح تصاعدية لمعدل الضريبة (كما هو معمول به في الضريبة

على الأملاك في الجزائر) تصل في بعض الأحيان إلى ٣,٥%^١ تتناسب طردياً مع قيمة الثروة الخاضعة للضريبة.

تطبيقاً على ما سبق يمكن أن تتحدد معدلات الضريبة في حال فرضها في سورية وفق نظام الشرائح كونه أقرب لتحقيق العدالة الضريبية وذلك وفق الجدول أدناه:

صافي قيمة الثروة الخاضع للضريبة (ل.س.)	معدل الضريبة (%)
أقل أو يساوي ١٠٠,٠٠٠,٠٠٠	%٠
من ١٠٠,٠٠٠,٠٠١ إلى ٢٠٠,٠٠٠,٠٠٠	%١
من ٢٠٠,٠٠٠,٠٠١ إلى ٣٠٠,٠٠٠,٠٠٠	%٢
من ٣٠٠,٠٠٠,٠٠١ إلى ٤٠٠,٠٠٠,٠٠٠	%٣
يفوق ٤٠٠,٠٠٠,٠٠٠	%٤

^١ قانون المالية التكميلي لسنة ٢٠٠٥، الجمهورية الجزائرية، الجريدة الرسمية، ل ٧ شوال سنة ١٤٣٦ هـ، الموافق ل ٢٣ حزيران، المادة ٢٢، العدد ٤٠، ٢٠١٥، ص ١٠.

٥- **إعفاءات الضريبة:** إن الإعفاءات تأخذ شكلين رئيسيين وهما:

- إعفاء عام للثروة التي لم تتجاوز قيمتها الحد الأدنى للتسجيل أيًا كانت طبيعتها.
- إعفاءات خاصة تتعلق بطبيعة الثروة: ومثال ذلك إعفاء الملكية العقارية إذا كانت وحيدة ومخصصة للسكن شريطة ألا تكون ضمن مناطق السكن الفاخر المحددة من قبل لجان تقدير وعاء الضريبة. كما تعفى من الضريبة الأملاك المهنية الضرورية لتأدية نشاط صناعي أو تجاري أو حرفي أو زراعي أو نشاط حر طالما سيتم فرض ضريبة على الدخل المتولد من هذا النشاط. وبالنسبة للمنقولات يتم إعفاء عناصر الثروة وفق شروط تراعي العدالة بين المكلفين فقد يتم إعفاء السيارات الخاصة من الضريبة على الثروة وفق لسنة الصنع وسعة المحرك. ومن الإعفاءات الخاصة أيضاً ما يشمل التعويضات عن الأضرار لانتفاء صفة الثروة والاكتناز عنها والتي تبرر فرض هذا النوع من الضرائب.

ثالثاً: مزايا وعيوب فرض الضريبة على الثروة:

تكشف مراجعة الضريبة على الثروة في الدول التي طبقتها مزايا وعيوب فرض هذا النوع من الضرائب، ويمكن إيجازها فيما يأتي:

١ - مزايا الضرائب على الثروة:

- لتطبيق هذه الضريبة جملة من المزايا لا يمكن إغفالها وهي:
- تشكل الضريبة على الثروة وسيلة فعالة للرقابة على تصرفات المكلفين ومحاربة الغش والفساد وتضييق مجالات التهرب الضريبي.
- تساعد بما توفره من بيانات وإحصائيات عن ثروات الأفراد لمراجعة إقرارات المكلفين المقدمة بالنسبة لضرائب الدخل.
- تساعد على إعادة توزيع الثروة والدخول في المجتمع وتقليل التفاوت في هذا المجال، وخاصة فيما يتعلق بالضرائب الاستثنائية بسبب الحروب وأغنياء الحرب ومحاسبتهم ضريبياً.
- رفد الخزينة بمورد مالي يعزز موقف الدولة المالي في مواجهة متطلبات الإنفاق العام في فترات الأزمات.
- دفع المكلفين من أصحاب الثروات باتجاه تحويل جزء من ثرواتهم إلى سيولة نقدية، تساهم في تحريك عجلة الاقتصاد الوطني وتحقيق أهداف السياسة المالية.

٢ - عيوب الضريبة على الثروة:

لا يخلو فرض هذا النوع من الضرائب من بعض العيوب وأهمها:

- عدم التطابق في حالات عديدة ما بين ثروة المكلفين وقدرتهم التكاليفية، فعلى سبيل المثال فالمكلفين الذين يحوزون ملكيات في مواقع استراتيجية ذات قيمة عالية منذ سنوات عديدة تحصلوا عليها سواء بشرائها بأسعار منخفضة أو عن طريق الإرث لا يمكنهم دفع الضريبة المترتبة عليها، ولمعالجة هذا الموضوع تم اقتراح إعفاء المساكن الرئيسية للمكلفين.
- تملص المكلفين من التصريح عن ثرواتهم أو التصريح بجزء منها وبقيم تقل كثيراً عن قيمتها الفعلية مما يشكل عبئاً كبيراً على الإدارة للتحقق من صحة ما يتم التصريح به.
- تحتاج جهاز كبير ومؤهل خاص بتقييم الثروة وفق قيمتها السوقية مما يستوجب زيادة في كلفة تطبيقها من نواح الوقت والجهد والمال.
- تسيء للمناخ الاستثماري، حيث يشعر المكلف بها بأنها تشكل صورة من صور مصادرة الثروة. مما يدفعه لنقل ثروته خارج الحدود.

على الرغم مما سبق تبدو هذه الضريبة ملائمة جداً لحالة البلاد بعد الأزمة، ولا يمكن التفريط بمورد مهم تقدمه هذه الضريبة في ظل الحاجة الماسة لجمع كافة الموارد وتسخيرها لإنجاح عملية إعادة الإعمار.

الخاتمة

ختاماً يتضح مما سبق أن الباحث حاول من خلال هذه الرسالة أن يضع القارئ في صورة الإصلاح المالي اللازم للخروج من الأزمة السورية وذلك من خلال بابين، أولهما: تناول فيه السياسة المالية في سورية انطلاقاً من أدواتها وأهدافها، مروراً بآليات تطبيقها وآثارها على الواقع الاقتصادي السوري إبان الأزمة التي تمر بها البلاد. وذلك وصولاً للخوض في مفهوم الإصلاح المالي وأهدافه، بالإضافة للبحث في أشكال الإصلاح المالي وآليات تحقيقه، مروراً بالمعوقات التي تعترض مسيرته، وصولاً للخوض في سياسات الإصلاح المالي المتبعة حسب وجهة نظر كل من صندوق النقد الدولي والدول النامية.

وفي الباب الثاني تطرق الباحث وبتعمق لعملية إعادة الإعمار ومراحلها وأولوياتها، مروراً بالتحديات التي تواجهها. كما أفردت الدراسة المجال واسعاً لتقييم الواقع السوري بنتيجة الأزمة التي مرت بها البلاد، وناقشت تقديرات عملية إعادة الإعمار. ولم تغفل الدراسة البحث في تكلفة الفرصة البديلة التي تم فواتها بنتيجة الحرب المدمرة، مع الإشارة لأهمية

التعرض لكفاءة الإنفاق العام كمدخل لترشيد الإنفاق المتوقع على عملية إعادة الإعمار.

وأخيراً وليس آخراً عرض الباحث إمكانية الاستفادة من التجارب المختلفة للدول التي مرت بمرحلة إعادة إعمار بعد الحروب والأزمات حيث ناقشت كل من تجربتي مارشال وإعادة إعمار العراق. لتخلص الرسالة إلى الإشارة لموجبات إصلاح النظام الضريبي في سورية وخطواته. وصولاً إلى اقتراح رؤية حديثة في تأمين موارد مالية من خلال تطبيق كل من نظام الضريبة على القيمة المضافة ونظام الضريبة على الثروة باعتبارهما يشكلان ثورة في عالم الإصلاح المالي والضريبي، ويرفدان الخزينة بإيرادات مهمة تساهم في تمويل عملية إعادة الإعمار.

وقد خلصت الدراسة إلى بعض النتائج والتوصيات وهي:

أولاً: النتائج:

١- إن مهمة الإصلاح المالي هي البحث عن بدائل تضمن استمرارية تمويل النفقات المتزايدة وخاصةً نتيجة تمويل عملية إعادة الإعمار المرتقبة.

٢- أثر التمويل بالعجز سلباً على الواقع المالي في سورية، ومن غير الممكن الاستمرار بالاعتماد عليه كوسيلة لتمويل عملية إعادة الإعمار بسبب آثاره السلبية على عموم الحالة الاقتصادية في البلاد.

٣- إن الاستمرار في سياسات الدعم وفق الآلية الحالية المتمثلة بربطه بمواد استهلاكية يسهل الاتجار بها، سوف يؤدي إلى المزيد من التدهور في الوضع المالي كونه يستنزف كمّاً كبيراً من الاحتياطات النقدية الموجودة وذلك بصورة استهلاكية غير منتجة.

٤- إن تدخل المصرف المركزي كبائع للقطع الأجنبي ينطوي على خطورة كبيرة، وهو ماتم لمسه على مدى سنوات الأزمة انهياراً في سعر الصرف واستنزافاً للقطع الأجنبي الاحتياطي.

٥- إن البنية التشريعية الناظمة لعملية إعادة الإعمار غير مكتملة، ولا تف بغرض تنظيم عملية إعادة الإعمار على الوجه والمستوى المطلوب في سورية.

٦- يتم الاعتماد في الإيرادات الضريبة على هيكل ضريبي معقد غير متناسق ويفتقد للمرونة، إضافة لما يسببه من عبء وتكلفة جباية كبيرة غير مبررة، مما يؤدي لضياع جانب مهم من الإيرادات.

٧- هنالك خلل جلي في الهيكل الضريبي السوري ناجم عن تطبيق رسم الإنفاق الاستهلاكي بمعدلاته العشوائية، وصولاً لعدم العدالة في نسب ومعدلات الضريبة على الرواتب والأجور، مقارنةً بالضريبة على الأرباح الحقيقية والدخل المقطوع.

ثانياً: التوصيات:

١- لابد من تركيز الجهود على توليد الإيرادات العامة، ويتم ذلك من خلال تحديد إيرادات مستهدفة لفترة مستقبلية تتراوح بين ٥ و ١٠ سنوات. إضافة لتنويع مصادر الإيرادات، إلى جانب توسيع وعاء الضرائب القائمة بالفعل.

٢- ربط الإصلاح المالي بإصلاح وتقوية الإدارة الضريبية عن طريق تعزيز قدراتها، تبسيط إجراءاتها وتنمية قدرات ومهارات كوادرها البشرية والفنية.

٣- من المناسب ألا تعتمد الموازنة على القروض الخارجية اعتماداً كبيراً، وأن تكون القروض موجهة إلى مشاريع منتجة مباشرة أو مساعدة على الإنتاج. بما يزيد الناتج المحلي الأمر الذي ينعكس إيجاباً على مكافحة البطالة.

٤- من الضروري عدم اللجوء إلى التمويل بالعجز إلا لأسباب مبررة تعود بنفع مباشر على النمو الاقتصادي والاجتماعي، وأن يبقى في حدود سنوية لا تتجاوز ال ٣%.

٥- يفضل أن تتم إدارة الأموال التي تقرر الدولة استثمارها من قبل هيئة الاستثمار، بما يضمن توجيهها الصحيح، الأمر الذي يدعم الاقتصاد الوطني وفق الخطط الموضوعة.

٦- العمل على تطوير حزمة تشريعية، لتغطية الجوانب القانونية لمشاريع إعادة الإعمار، وهنا من المقترح تفعيل القانون رقم (٥) للعام ٢٠١٦ الخاص بالشراكة بين القطاع العام والخاص لتطوير وبناء المنشآت والمشروعات العامة.

٧- من المقترح أن يتم إحداث هيئة مستقلة لإعادة الإعمار، يكون لهذه الهيئة صلاحيات واسعة في الربط والتنسيق بين الحكومة من جهة، وبين الجهات المانحة والمشاركة في إعادة الإعمار. ينص قانون إحداثها على إدارتها من قبل مجلس إدارة مؤلف من خبراء ومختصين من القطاعين العام والخاص، لمتابعة تنفيذ مشاريع إعادة الإعمار، بالتعاون مع هيئة التخطيط والتعاون الدولي، وبالمشاركة مع المجتمع المحلي لكل منطقة، وتقوم الهيئة برفع تقارير ربعية لمجلس الشعب الأمر الذي يضمن شفافية عملها وإمكانية المساءلة لتصويب العمل وتدارك الخطأ.

٨- العمل على تأسيس صندوق خاص بإعادة الإعمار، تكون مهامه متركزة على إعادة تأهيل البيوت، والمناطق المتضررة جراء العمليات العسكرية، أما موارده التمويلية فتكون من الإعانات،

أو المنح الدولية، بالإضافة إلى حصيلة المساهمة الوطنية لإعادة الإعمار.

٩- السير باتجاه تطبيق نظام الضريبة على القيمة المضافة على جميع السلع وبعض الخدمات بأسعار متعددة تصل إلى ثلاث مستويات، والتوسع في قائمة الإعفاءات الضريبية لتشمل جميع السلع والخدمات الضرورية لأفراد المجتمع، مقابل رفع المعدل المطبق على قائمة السلع والخدمات الكمالية.

١٠- العمل على إقرار فرض الضريبة على الثروة على كل من تتجاوز ثروته مبلغ وقدره ١٠٠ مليون ليرة سورية، بمعدلات تصاعدية تبدأ ب ١% وتنتهي ب ٤%. وذلك مساهمة منهم في تمويل عملية إعادة الإعمار كونهم من الأفراد الذين أثروا بنتيجة الحرب، ويقع عليهم عبء المشاركة في عملية إعادة الإعمار انطلاقاً من مسؤوليتهم الاجتماعية تجاه مجتمعهم ووطنهم.

تمت بعون الله تعالى

الحمد لله من قبل ومن بعد

المراجع

المراجع باللغة العربية:

أولاً: الكتب:

- ١- د. أحمد فريد مصطفى، السيد حسن. سهير محمد، الاقتصاد المالي بين النظرية والتطبيق، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، ١٩٨٩.
- ٢- د. آمال شلاش، اتجاهات التنمية المستقلة تجربة العراق للفترة ١٩٨٨، العراقية، بغداد، ١٩٨٨.
- ٣- جان كلود برتيلمي، ديون العالم الثالث، منشورات عويدات، بيروت، لبنان، ١٩٩٦.
- ٤- د. حسين مصطفى حسين، المالية العامة، دار الصفاء للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٩٩.
- ٥- د. رمزي زكي، الصراع الفكري والاجتماعي حول عجز الموازنة العامة في العالم الثالث، دار ابن سينا، القاهرة، ١٩٩٢.
- ٦- د. رمزي زكي، التضخم والتكيف الهيكلي في الدول النامية، دار المستقبل العربي، القاهرة، ١٩٩٦.
- ٧- سمير أمين، ما بعد الرأسمالية، مركز دراسات الوحدة الاقتصادية، ط ١، بيروت ١٩٨٨.
- ٨- سمير أمين، التطور اللامتكافئ ط ٤، دار الطليعة، بيروت ١٩٨٥.
- ٩- سمير سعيغان، قضايا الإصلاح الاقتصادي والمالي في سورية، دار الرضا، دمشق، ٢٠٠٣.
- ١٠- سهير أبو العينين سلامة، الضرائب على الثروة وعلى الأرباح الرأسمالية المفاهيم والإمكانيات ومشكلات التطبيق في مصر، إصدار معهد التخطيط القومي، ٢٠١٦.
- ١١- سوزان روز اغرمان، الفساد والحكم، ترجمة فؤاد سروجي، الأهلية للنشر، عمان، ٢٠٠٣.
- ١٢- صباح البدري، نماذج صندوق النقد الدولي لتوجيه السياسات الاقتصادية في البلدان المقترضة، وزارة التخطيط العراقية.
- ١٣- عبد الرؤوف قطيش، الضريبة على القيمة المضافة تشريعاً وتطبيقاً، دار الخلود للطباعة والنشر، بيروت، ٢٠٠٢.

- ١٤- عبد المنعم عبد الغنى علي ، الضريبة على القيمة المضافة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤.
- ١٥- عبد المنعم فوزي، المالية العامة والسياسة المالية، دار النهضة العربية، لبنان، ١٩٧٧.
- ١٦- د. عبد الهادي النجار، اقتصاديات النشاط الحكومي، مطبعة ذات السلاسل، الكويت، ١٩٨٢.
- ١٧- د. علي كنعان، المالية العامة والإصلاح المالي في سورية، دار الرضا للنشر، دمشق، ٢٠٠٣.
- ١٨- د. علي كنعان، اقتصاديات المال والسياستين المالية والنقدية، دار الحسين، دمشق، ١٩٩٧.
- ١٩- د. قحطان السيوفي، اقتصاديات المالية العامة، الطبعة الأولى، دار طلاس للدراسات والترجمة والنشر، دمشق، ١٩٨٩.
- ٢٠- ماري فرانسيس ليرتيو، صندوق النقد الدولي وبلدان العالم الثالث، ترجمة هشام متولي، الطبعة الأولى، دار طلاس، دمشق، ١٩٩٣.
- ٢١- د. مجدي محمود شهاب، الاقتصاد المالي: نظرية مالية الدولة-السياسات المالية للنظام الرأسمالي، الدار الجامعية، ١٩٨٨.
- ٢٢- محرز محمد عباس ، اقتصاديات المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ٢٠٠٣.
- ٢٣- د. محمد خالد المهاني، الجشي. خالد الخطيب، المالية العامة والتشريع الضريبي، منشورات جامعة دمشق، دمشق، ١٩٩٩-٢٠٠٠.
- ٢٤- د. محمد خالد المهاني، إبراهيم العدي، شوقي عفيف كريم، المحاسبة الضريبية، جامعة دمشق، ٢٠١٧.
- ٢٥- د. محمد خالد المهاني، منهجية الموازنة العامة للدولة في سورية، منشورات وزارة الثقافة، دمشق، ١٩٩٤.
- ٢٦- د. محمد سعيد فهدود، مبادئ المالية العامة، منشورات جامعة حلب، ١٩٩٠.
- ٢٧- د. محمد محروس إسماعيل، اقتصاديات الصناعة والتصنيع، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، ١٩٩٧.

- ٢٨- د. محمد خير العكام، الضريبة على القيمة المضافة، الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد الرابع، هيئة الموسوعة العربية، دمشق.
- ٢٩- محمد طاقة، اقتصاديات المالية العامة، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٧
- ٣٠- لحسن دردوري، لقلطي الأخضر، أساسيات المالية العامة، دار حميثرا للنشر والترجمة، الجزائر، ٢٠١٩.
- ٣١- د. منير الحمش، العولمة ليست الخيار الوحيد، الطبعة الأولى، مطبعة الأهلي، سورية، ١٩٩٨.
- ٣٢- نعمة الله نجيب إبراهيم، أسس علم الاقتصاد، قسم الاقتصاد، جامعة الإسكندرية، ١٩٩٥
- ٣٣- د. هيفاء غدير غدير، السياسة المالية والنقدية ودورها التنموي في الاقتصاد السوري، الهيئة العامة السورية للكتاب، وزارة الثقافة، دمشق، ٢٠١٠

ثانياً: الدوريات والمجلات والندوات والمقالات والأبحاث والتقارير:

- ١- ابريل- ليام، كيين- مايكل، بوديين - جين بول، سومرز - فيكتوريا، الضريبة على القيمة المضافة العصرية، صندوق النقد الدولي، ٢٠٠١.
- ٢- مجلة عالم المال: موازنة ٢٠١٢ الأكبر في تاريخ سورية. العدد ٢٥، (تصدر عن وزارة المالية السورية بدمشق)
- ٣- د. عابد فضلية، آلية حساب الضريبة على القيمة المضافة وخصائصها ومعوقات تطبيقها في الجمهورية العربية السورية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٦، العدد الثاني، ٢٠١٠.
- ٤- د. محمد خالد المهاني، الموازنة العامة للدولة في سورية الواقع والآفاق، مجلة جامعة دمشق، المجلد ١٦، العدد الأول، ٢٠٠٠.
- ٥- المرصد الوطني للتنافسية: مؤشرات تنافسية الاقتصاد السوري ٢٠١٠-٢٠١١، هيئة تخطيط الدولة

- ٦- صندوق النقد الدولي: تقرير خبراء الصندوق - مشاورات المادة الرابعة، الجمهورية العربية السورية، شباط ٢٠١٠، ص ١١. رابط الصندوق: www.imf.org
- ٧- ضمان الاستثمار: آفاق الاقتصادات العربية لعام ٢٠١٢، العدد الفصلي الأول يناير- مارس ٢٠١٢، المؤسسة العربية لضمان الاستثمار وائتمان الصادرات، الكويت.
- ٨- نبيل علي، التقانة العربية وعصر المعلومات، سلسلة عالم المعرفة، العدد ٢٦٥ لعام ٢٠٠١
- ٩- د. علي كنعان، الآثار الاقتصادية والاجتماعية لقانون الاستثمار رقم ١٠/ لعام ١٩٩١ نـدوة سـيـمـا لعام ٢٠٠٠
- ١٠- د. إحسان عامر، سورية معدل البطالة قبل وبعد الحرب: مقال منشور على الموقع الإلكتروني : <http://www.alalamtv.net/news/3598036> تاريخ الزيارة ٥-٣-٢٠١٩
- ١١- مشروع البرنامج الوطني لمكافحة البطالة، وزارة التخطيط، الشهر العاشر لعام ٢٠٠٠.
- ١٢- مجلة السفير: العدد ٨٨٦٥/ تاريخ ٣٠ آذار، ٢٠٠١.
- ١٣- د. مايح شبيب هدهود، القطاع المالي والمصرفي بين إشكاليات الواقع وآفاق الإصلاح، الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، جامعة الكوفة، ٢٠٠٩.
- ١٤- اندرو كروكيت، بعض المسائل المتعلقة باستخدام موارد الصندوق، مجلة التمويل والتنمية صندوق النقد الدولي، حزيران، ١٩٨٢.
- ١٥- ا.م.د طاهر فاضل البياتي، الإصلاح المالي في دول العالم الثالث بين رؤية صندوق النقد الدولي والخيارات البديلة، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، العدد الأربعون، ٢٠١٤.
- ١٦- محسن خان ومالكوم نايت، برامج التكيف التي يدعمها الصندوق هل تعوق النمو، مجلة التمويل والتنمية، صندوق النقد الدولي، مارس، ١٩٨٦.
- ١٧- البنك الدولي، تقرير عن التنمية في العالم، واشنطن، ١٩٩١.
- ١٨- محمد نور الدين، التنمية الاقتصادية بالاعتماد على الذات، مجلة المنار العدد ١٧ أيار، ١٩٨٦.
- ١٩- محمد خالد المهاني، محاضرات في المالية العامة، المعهد الوطني للإدارة، سورية، ٢٠١٣.

- ٢٠- د. رمزي زكي، علاقة التضخم بالتراكم الرأسمالي في البلاد الآخذة في النمو، معهد التخطيط القومي القاهرة، ١٩٦٦.
- ٢١- د. باسل البستاني، تمويل التنمية البشرية في الوطن العربي، سلسلة دراسات التنمية البشرية (٣) اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، الأمم المتحدة، ١٩٩٣.
- ٢٢- سياسات إعادة الإعمار في مرحلة ما بعد الاتفاق السياسي في سورية، تقرير صادر عن لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا -آسكوا- (ESCUA)، ٧ آب ٢٠١٨، بيروت، لبنان. منشور على الموقع الرسمي للجنة <https://www.unescwa.org/ar/news> تاريخ الزيارة ١٩/١٠/٢٠١٨.
- ٢٣- تحديات إعادة الإعمار في بؤر الصراعات العربية، مركز المستقبل للأبحاث والدراسات المتقدمة، الإمارات، أبو ظبي، ٢٠١٧، مقال منشور على الموقع الإلكتروني: <http://futureuae.com/ar-AE/Mainpage/Item/3266/> تاريخ الزيارة: ١٢-١-٢٠١٨.
- ٢٤- د. حيان السلمان، الحرب الاقتصادية - الأسباب والحلول، مجلة وموقع حرمون، على الرابط الآتي: <https://haramoon.com/?p=72257> تاريخ الزيارة ٢١-٤-٢٠١٩.
- ٢٥- د. عصام سليمان، انعكاس الأزمة على أرقام العجز في الموازنة العامة في سورية، مجلة جامعة تشرين، المجلد ٤٠، العدد ٤، ٢٠١٨.
- ٢٦- عدنان عبد الرزاق، تراجع الاقتصاد السوري خلال ٧ سنوات، مقال منشور على الرابط الآتي: <https://www.alaraby.co.uk/economy/> تاريخ الزيارة: ٢٥-٦-٢٠١٨.
- ٢٧- د. هبة محمود الباز، قياس كفاءة الإنفاق العام في مصر ومقترحات للارتقاء بها، مسودة ورقة من أوراق بحث "بعض قضايا إصلاح المالية العامة في مصر"، معهد التخطيط القومي، القاهرة، ٢٠١٤.
- ٢٨- جمهورية العراق، وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، المجاميع الإحصائية السنوية.
- ٢٩- د. محمد علي موسى المعموري، إعادة إعمار العراق الفرص والتحديات، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد ١٣/٤٥٤، ٢٠٠٧.

- ٣٠- زيدان محمد، الاستثمار الأجنبي المباشر في البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية، نظرة تحليلية للمكاسب والمخاطر، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، الجزائر، العدد الأول.
- ٣١- وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، استراتيجية التنمية الوطنية، ٢٠٠٥-٢٠٠٧، تقرير مركز الدراسات الدولية، واشنطن.
- ٣٢- د. محمد خير العكام، التعريف بالضريبة على القيمة المضافة وأهمية تطبيقها في سورية: مجلة المحامون، العددان ٧٦ و٧٧، ٢٠٠٩.
- ٣٣- د. محمد خير العكام، السياسة المالية والضريبة، الموسوعة القانونية المتخصصة، هيئة الموسوعة العربية، المجلد الرابع، دمشق.
- ٣٤- د. محمد العموري، الإصلاح الضريبي، الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد الرابع، هيئة الموسوعة العربية، دمشق.
- ٣٥- مجلة الاقتصاد والأعمال، الشركة العربية للصحافة والنشر والإعلام. العدد ٢٩١، السنة الخامسة والعشرون، آذار، ٢٠٠٤.
- Reports of Special Inspector General for Iraq Reconstruction. (SIGIR).
- ٣٦- إعادة إعمار العراق، المجموعة الدولية لمعالجة الأزمات (الشرق الأوسط) (ICG)، التقرير رقم ٣٠، تاريخ ٢ أيلول ٢٠٠٤.
- ٣٧- كريستوفر فوت، ويليام بلوك، كيث كرين، وسيمون غراي: "السياسة الاقتصادية وآفاق المستقبل في العراق"، ورقة بحث في السياسة العامة، بنك الاحتياط الفيدرالي في بوسطن، ٤ أيار ٢٠٠٤
- على العنوان الآتي: <http://www.bos.frb.org/economic/ppdp/index.htm>
- ٣٨- البنك الدولي: "ملاحظات حول الاستراتيجية المرحلية المعدة من قبل مجموعة البنك الدولي الخاصة بالعراق"، ١٤ كانون ثاني ٢٠٠٤.
- ٣٩- الضرائب على الثروة - الاستثمار والتمويل، موسوعة الاستثمار والبورصة، الأكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي. منشور على الموقع الإلكتروني: <https://www.abahe.uk/abahe-enc/157>
- تاريخ الزيارة ١٦-٦-٢٠٢٠.
- ٤٠- د. أحمد مقدمي، إشكالية تطبيق الضريبة على الثروة في الجزائر: جامعة زيان عاشور بالجلفة، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية - العدد الاقتصادي ٣٦ (١٠١)، الجزائر، ٢٠١٩.

- ٤١- مناف قومان، سياسات الإدارة الضريبية في سورية: واقعها والتحديات التي تواجهها، المركز العرب للأبحاث ودراسة السياسات، ٢٠١٨.
- ٤٢- قانون قيصر آثاره الاقتصادية والمصرفية على لبنان وسورية، اتحاد المصارف العربية، الدراسات والأبحاث والتقارير، العدد ٤٧٥، حزيران ٢٠٢٠. على موقع الانترنت: www.wabonline.org

ثالثاً: رسائل الدكتوراه والماجستير:

- ١- د. محمد خالد المهياني: دور البيانات المحاسبية في عملية التخطيط المالي. جامعة دمشق، أطروحة دكتوراه. ١٩٩٢.
- ٢- محمود البكري، الضريبة على القيمة المضافة، رسالة ماجستير، جامعة الأزهر، ٢٠٠٦.
- ٣- ندى هديوة، الضريبة على القيمة المضافة (VAT) وآثارها الاقتصادية والاجتماعية في سورية، أطروحة دكتوراه، جامعة دمشق، ٢٠١٣.

رابعاً: القوانين والمراسيم:

- ١- قانون الاستثمار رقم ١٠/ لعام ١٩٩١
- ٢- المرسوم رقم ٧/ لعام ٢٠٠٠ (تعديل قانون الاستثمار)
- ٣- المرسوم التشريعي ٦١ للعام ٢٠٠٤.
- ٤- القانون رقم ٤١ للعام ٢٠٠٥
- ٥- المرسوم التشريعي ٥٢ للعام ٢٠٠٦
- ٦- المرسوم التشريعي ٥٣ للعام ٢٠٠٦
- ٧- القانون رقم ٨/ للعام ٢٠٠٧.
- ٨- مجموعة قوانين الموازنة العامة في سورية من عام ٢٠١١ - ٢٠٢٠
- ٩- القانون رقم ٢٧ للعام ٢٠١١

- ١٠- القانون ١٥ للعام ٢٠١٣
- ١١- المرسوم التشريعي ١١ للعام ٢٠١٥
- ١٢- القانون رقم ٥ للعام ٢٠١٦.
- ١٣- القانون رقم (٤٦) للعام ٢٠١٧
- ١٤- المرسوم رقم (٢٣) للعام ٢٠١٩
- ١٥- القانون رقم ٤٤ لعام ٢٠١٨ القاضي بتحديد اعتمادات الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠١٩
- ١٦- القانون رقم ٢٥ لعام ٢٠١٩ القاضي بتحديد اعتمادات الموازنة العامة للدولة للسنة المالية ٢٠٢٠
- ١٧- قانون المالية التكميلي لسنة ٢٠٠٥، الجمهورية الجزائرية، الجريدة الرسمية، ل ٧ شوال سنة ١٤٣٦ هـ الموافق لـ ٢٣ حزيران، المادة ٢٢، العدد ٤٠، ٢٠١٥

خامساً: مواقع الانترنت:

- ١- رئاسة مجلس الوزراء السوري، مقررات اجتماع عمل خاص بمعالجة القروض المتعثرة، تاريخ ١٢-١-٢٠١٧، راجع موقع الإنترنت:
<http://www.pministry.gov.sy/contents/12951>
- ٢- اقتصاد ماليزيا، ويكيبيديا، على الموقع الإلكتروني: <http://ar.m.wikipedia.org>
تاريخ الزيارة: ١٦-٦-٢٠١٩
- ٣- جميل عودة إبراهيم، إعادة الإعمار والتنمية بعد النزاعات، مركز آدم للدفاع عن الحقوق والحريات، <https://annabaa.org/arabic/rights/14801>
تاريخ الزيارة ١٥-٣-٢٠٢٠
- ٤- لمياء عاصي، أولويات التنمية وإعادة الإعمار في سورية،
<https://arabic.rt.com/news/620494>
تاريخ الزيارة ٧-٧-٢٠١٨
- ٥- فراس حاج معلا، القوانين المتعلقة بإعادة الإعمار في سورية ومشروعيتها، المنتدى السوري-الانساني-القانوني
تاريخ النشر ٢٠١٩/٣/١٨
<http://www.syrianlegalforum.net/publications/view/86>
- ٦- جوزيف ضاهر، مفارقة إعادة إعمار سورية، مركز كارينغي للشرق الأوسط ٢٠١٩،
تاريخ الزيارة ٢٨-١١-٢٠١٩، على الرابط الآتي
<https://carnegie-mec.org/2019/09/16/ar-pub-79843>
- ٧- تفاقم عجز الموازنة يعكس قوة الحكومة، مقال منشور على موقع روسيا اليوم بناء على تصريحات وزير المالية السوري د. مأمون حمدان على الرابط:
<https://arabic.rt.com/business/983030->
تاريخ الزيارة ١١-٢-٢٠١٩.
- ٨- بيانات المكتب المركزي للإحصاء، <http://cbssyr.sy> تاريخ الزيارة ١٩-١٠-٢٠١٨
- ٩- خسائر الحرب: التبعات الاقتصادية والاجتماعية للصراع في سوريا، مجموعة البنك الدولي، شوهود بتاريخ
٣٠-١١-٢٠١٩: على الرابط المختصر التالي: <https://cutt.us/eQMnH>

- ١٠- خسارة الاقتصاد للعمالة، نقابة المهن المالية والمحاسبية، مقال منشور على الرابط الآتي: <http://www.safap.org.sy/contents/13066/> تاريخ الزيارة ٦-٦-٢٠١٨.
- ١١- خسائر الحرب: التبعات الاقتصادية والاجتماعية للصراع في سوريا، مجموعة البنك الدولي، ص ٦، شوهد بتاريخ ٣٠-١١-٢٠١٩: على الرابط المختصر التالي: <https://cutt.us/eQMnH>
- ١٢- ريما عاصي، جوناثان ديمسون، أندرو جوودمان، و ينس ريس أندرسون، مراجعة الإنفاق: منهجية أكثر كفاءة لضمان تحقيق أفضل قيمة مرجوة في المالية العامة، مجلة مكنزي، بحوث القطاع العام، مقالة منشورة على الانترنت على الموقع الإلكتروني: <https://www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/spending-reviews-a-more-powerful-approach-to-ensuring-value-in-public-finances/ar-ae> تاريخ الزيارة ١٣ نيسان ٢٠١٩
- ١٣- وزارة المالية الجزائرية، الإدارة العامة للواردات، على الموقع الإلكتروني: www.mfdgi.gov.dz تاريخ الزيارة ١٦-٦-٢٠٢٠
- ١٤- مؤشر مدركات الفساد للعام ٢٠١٨، منظمة الشفافية العالمية، الصادر عام ٢٠١٩، تاريخ الزيارة ١٩-١٠-٢٠١٩ ، عنوان الموقع: https://www.transparency.org/files/content/pages/CPI_2018_Executive_summary_web_AR.pdf
- ١٥- منشورات وزارة الخارجية الأمريكية: "واجب نحو المستقبل: خطة العراقيين الأحرار لعراق جديد". <http://usinfo.state.gov/products/pubs/dutyiraq>
- ١٦- USAID إنجازات الماء والصرف الصحي على العنوان: <http://www.usaid.gov/iraq/accomplishments/watsan.htm%6C>
- ١٧- دراسات أكسفورد الدولية "دراسة وطنية للعراق"، شباط ٢٠٠٤ على العنوان:

http://news.bbc.co.uk/nol/shared/bsp/hi/pdfs/15_03_04_iraqsurvey.pdf

١٨- قاموس المعاني على الموقع الالكتروني: <https://www.almaany.com>

١٩- PMO، "خلفية البنتاغون"، أيار ٢٠٠٤ على العنوان:

http://www.rebuilding-iraq.net/pdf/pmo_update_brief_24_may_04.pdf

المراجع باللغة الإنكليزية:

- 1- Axel Leijonhufvud: **Out of the Corridor "Keynes and the Crisis"**. Cambridge Journal of Economics, 2009, 33,741-757.doi 10.1093/cje/peb022. Advance Access Publication 29 May 2009.
- 2- EGon GorGens. IMF and world Bank development, strategies From development policy Dirigisme to market Economy, principles and Back -Economics vol 57, 1998.
- 3- C .L Raminez. RoJas, Montetary Substitution in developing countries. Finance and development. IMF, Washington, June, 1986.
- 4- Flemning Larsen and Michael wattleworth, **structural policies of industrial countries, Finanees and development**, IMF, Washiongton .December 1988.
- 5- I-Taylor , **structuralists macroeconomic** (New York) 1983.
- 6- GT-Renshaw,**Market Liberalization equite and development**, international labour office ,Geneva 1989.
- 7- Donal- J. Donovan, Real Responses Associated with Exchange rate Action in Selected upper credit Taxes stabelilization programs , staff papers vol 28 , No December 1981.
- 8- Michal-P-Todaro,**Economic development in the third World**, second ed ,Long man New york London ,1982.
- 9- Michael Dojle, **Building peace: challenge and strategies after civil war** , centre of international stuatis, prince ton university,1999.
- 10- Jacob S.Kreilkamp, UN Post conflict Reconstruction, London.
- 11- Boulcler ; tynne Rirner ,The new UN Peace Keeping Building peace in world of conflicts after world, New York; ST Martins Press.
- 12- Ratner & Michael, **Keeping the peace**, Cambridge university press, 2004.
- 13- Michael W.Doyle & others, **Building Peace :Challenge and Strategies After Civil War**;NY ;international Peace Academy,1995.
- 14- Gareth Evans, **Cooperation of peace**: the global agenda for the 1990 and beyond, Allen and uwin ,1993.

- 15- Paul F.Biehl. **International Peace Keeping** kaltiping Johns Hopkins press
- 16- Amarthia Sen, , **Development AS freedom** ,New York, OXFORD UNIVERSITY PRESS, 1999.
- 17- R.G lipsy& K, lancaster the general they of Second Best review of economic studiesà ,vol (24), 2005.
- 18- George gorn, **Identifying of the rain financial and monetary issue in post worn reconstruction**, paper presented, ESCWA work shop on Iraq and the hegeo after wan D 9. 10 July 2003.
- 19- **Post-Conflict Reconstruction Framework** at Tokyo: Japanese International Cooperation Agency,2002 . 13August 2004.
- 20- Shanta Devarjane, Laila Motaky, **The Economics of Post-Conflict Reconstruction in Middle East and North Africa**. "Middle East and North Africa Economic Monitor (April), World Bank, Washington, DC. 2017.
- 21- **The Syrian Economy: Hanging by a Thread**, Carnegie Middle East Center, site: <https://carnegie-mec.org/publications/?fa=48598>, date of visit: 11-12-2019
- 22- **Opportunity Cost"**. Investopedia
- 23- James M. Buchanan (2008). **"Opportunity cost"**. *The New Palgrave Dictionary of Economics Online* (Second edition)
- 24- **Opportunity Cost"**. *Economics A–Z*. The Economist
- 25- Friedrich von Wieser (1927): A. Ford Hinrichs (translator). **Social Economics** (PDF). New York: Adelphi. Site: https://ar.wikipedia.org/wiki/تكلفة_الفرصة_البديلة
- 26- Ulrike Mandl, Adriaan Dierx and Fabienne Ilzkovitz, **"The Effectiveness and Efficiency of Public Spending"**, Economic and Financial Affairs, Economic Papers, N.301, European Commission, February 2008, P.2, at: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication11902_en.pdf
- 27- Miguel St. Aubyn, Alvaro Pina, Filomena Garcia and Joana Pais, **"Study of The Efficiency and Effectiveness of Public Spending on Tertiary Education"**, Economic and Financial Affairs, Economic Papers, N.390, European Commission, November 2009, P.5, at:

- http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication16267_en.pdf
- 28– European Commission, Economic Policy Committee, "**The Efficiency and Effectiveness of Public Spending, Issues for Discussion**", ECFIN/EPC(2007)REP/51792, Brussels, 4 April 2007, P.2, at: http://europa.eu/epc/pdf/efficiency_effect_public_spending.pdf
- 29– Pascal Delorme and Olivier Chatelain, "**The Role and Use of Performance Measurement Indicators**", Policy Steering, Aid Delivery Methods Programme (ADM), European Commission, February 2011, P.8 & 9, at: http://www.dochas.ie/Shared/Files/4/Guide_on_Performance_Measurement.pdf
- 30– Francesco Grigoli and Eduardo Ley, "**Quality of Government and Living Standards: Adjusting For The Efficiency of Public Spending**", IMF Working Paper, WP/12/182, International Monetary Fund, Washington, July 2012, P.4, at: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12182.pdf>
- 31– Antonio Afonso, Ludger Schuknecht, and Vito Tanzi, "**Public Sector Efficiency: An International Comparison**", European Central Bank Working Paper, N.242, July 2003, at: <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp242.pdf>
- 32– Organization For Economic Co-Operation and Development (OECD), "**Education at a Glance: OECD Indicators**", 2000, at: <http://athens.src.uchicago.edu/jenni/dvmaster/FILES/edu2000.pdf>
- 33– Livio Di Matteo, "Measuring Government in the 21st century: An International Overview of The Size and Efficiency of Public Spending", Fraser Institute, 2013, at: <http://www.fraserinstitute.org/uploadedFiles/fraser-ca/Content/research-news/research/publications/measuring-government-in-the-21st-century.pdf>

- 34- The Heritage Foundation, " **Index of Economic Freedom**", 2014, at: <http://www.heritage.org/index/explore?view=by-variables>
- 35- David de la Croix & Clara Delavallade, "**Growth, Public Investment and Corruption With Failing Institutions**", Economics of Governance, N.10, 2009, , at: <http://perso.uclouvain.be/david.delacroix/pdfpubli/ecogov09.pdf>
- 36- Santiago Herrera and Gaobo Pang, "**Efficiency of Public Spending in Developing Countries: An Efficiency Frontier Approach**", May 2005, at: <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/PEAMMarch2005/EfficiencyofPublicSpendingin.pdf>
- 37- Allen J. Matusow, Farm Policies and Politics in the Truman Administration (1967)
- 38- James T. Patterson, **Grand expectations: the United States, 1945-1974. (1997).** Oxford University Press. Site: <https://archive.org/details/grandexpectation00patt> , visited on :10-1-2020
- 39- Mills, Nicolaus, **Winning the Peace: the Marshall Plan and America's Coming of Age as a Superpower.** Wiley. (2008).
- 40- Barry Eichengreen, The European Economy since 1945: Coordinated Capitalism and Beyond, (2008).
- 41- Charles L. Mee, **The Marshall Plan.** New York: Simon & Schuster. (1984).
- 42- David Alloud, **The Marshall Plan: A strategy that worked.** US Department of State. On the Site: <http://iipdigital.usembassy.gov/st/arabic/publication/2010/06/20100622121954ssissirdile0.1330683.html#ixzz3lvWrs068> , Visited on 12-1-2020
- 43- Barry Eichengreen, The European Economy since 1945: Coordinated Capitalism and Beyond, (2008)
- 44- Hein A.M. Klemann, **The Dutch economy and World-War Two.** Magazine for history, Volume 110, (1997) .
- 45- Post-Conflict Reconstruction the role of the World Bank, IBRD, Washington, 1998.

المراجع باللغة الفرنسية:

- 1- **Le régime fiscal de l'Inde,** site d'internet
<http://www.attijaritrade.ma/fr/choisissez-votre-marchecible/profils-pays/inde/fiscalite> consulte le
28/03/2018 .

الفهرس

١	مقدمة.....
٩	الباب الأول.....
٩	واقع وآليات تطبيق الإصلاح المالي في سورية.....
١١	الفصل الأول.....
١١	الملامح العامة للإصلاح المالي في سورية.....
١٣	المبحث الأول.....
١٣	تحليل السياسة المالية في سورية إبان الأزمة الحالية وخلالها.....
١٤	المطلب الأول.....
١٤	أدوات وأهداف السياسة المالية في سورية.....
١٤	الفرع الأول.....
١٤	أدوات السياسة المالية.....
٣٠	الفرع الثاني.....
٣٠	أهداف السياسة المالية.....
٣٩	المطلب الثاني.....
٣٩	سبل تطبيق السياسة المالية وآثارها على الواقع الاقتصادي في سورية إبان الأزمة.....
٣٩	الفرع الأول.....
٣٩	سبل تطبيق السياسة المالية.....
٤٧	الفرع الثاني.....
٤٧	آثار تطبيق السياسة المالية على الواقع الاقتصادي في سورية إبان الأزمة.....
٦٥	المبحث الثاني.....
٦٥	الإصلاح المالي وسبل تحقيقه.....
٦٦	المطلب الأول.....
٦٦	مفهوم الإصلاح المالي وأهدافه.....
٦٦	الفرع الأول.....
٦٦	جوهر الإصلاح المالي وضروراته.....
٧١	الفرع الثاني.....

٧١	أهداف الإصلاح المالي
٧٦	المطلب الثاني
٧٦	مداخل الإصلاح المالي وسبل تحقيقه
٧٦	الفرع الأول
٧٦	مداخل الإصلاح المالي
٨٥	الفرع الثاني
٨٥	سبل تحقيق الإصلاح المالي
١٠٣	الفصل الثاني.....
١٠٣	معوقات تحقيق الإصلاح المالي وسياسات الإصلاح الشائعة
١٠٥	المبحث الأول
١٠٥	معوقات تحقيق الإصلاح المالي
١٠٦	المطلب الأول
١٠٦	المعوقات التشريعية والإدارية
١٠٦	الفرع الأول
١٠٦	المعوقات التشريعية
١١١	الفرع الثاني
١١١	المعوقات الإدارية
١١٤	المطلب الثاني
١١٤	المعوقات المالية والاقتصادية
١١٤	الفرع الأول
١١٤	المعوقات المالية
١٢١	الفرع الثاني
١٢١	المعوقات الاقتصادية
١٢٥	المبحث الثاني
١٢٥	سياسات الإصلاح المالي الشائعة
١٢٨	المطلب الأول
١٢٨	وجهة نظر صندوق النقد الدولي في عملية الإصلاح المالي
١٢٩	الفرع الأول
١٢٩	شروط اللجوء إلى صندوق النقد الدولي
١٣٦	الفرع الثاني

١٣٦	سياسات الإصلاح المالي المتبعة لدى صندوق النقد الدولي
١٤٩	المطلب الثاني
١٤٩	وجهة نظر الدول النامية في عملية الإصلاح المالي
١٤٩	الفرع الأول
١٤٩	خصوصية عملية الإصلاح المالي في الدول النامية
١٥٦	الفرع الثاني
١٥٦	سياسات الإصلاح المالي المتبعة في الدول النامية
١٧٥	الباب الثاني
١٧٥	إعادة الإعمار وسياسات الإصلاح المالي المقترح تطبيقها في سورية
١٧٧	الفصل الأول
١٧٧	عملية إعادة الإعمار بعد الأزمة السورية بين النظرية والتطبيق
١٧٩	المبحث الأول
١٧٩	ماهية عملية إعادة الإعمار
١٨٠	المطلب الأول
١٨٠	مفهوم عملية إعادة الإعمار ومراحلها
١٨٠	الفرع الأول
١٨٠	مفهوم عملية إعادة الإعمار
١٩٦	الفرع الثاني
١٩٦	مراحل إعادة الإعمار
٢٠١	المطلب الثاني
٢٠١	أولويات عملية إعادة الإعمار والتحديات التي تواجهها
٢٠٢	الفرع الأول
٢٠٢	أولويات إعادة الإعمار
٢١٥	الفرع الثاني
٢١٥	تحديات إعادة الإعمار
٢٢١	المبحث الثاني
٢٢١	واقع عملية إعادة الإعمار في سورية وتكلفة الفرصة البديلة
٢٢٢	المطلب الأول
٢٢٢	تقييم الواقع السوري وتقديرات إعادة الإعمار
٢٢٣	الفرع الأول

٢٢٣	الوضع في سورية قبل الأزمة وخلالها
٢٣٢	الفرع الثاني
٢٣٢	تقديرات إعادة الإعمار
٢٥٢	المطلب الثاني
٢٥٢	تكلفة الفرصة البديلة وكفاءة الإنفاق العام
٢٥٢	الفرع الأول
٢٥٢	تكلفة الفرصة البديلة
٢٦٠	الفرع الثاني
٢٦٠	كفاءة الإنفاق العام
٢٨٧	الفصل الثاني
	أهم التجارب الدولية في إعادة الإعمار ودور سياسات الإصلاح المالي الحديثة في تمويل إعادة
٢٨٧	إعمار سورية
٢٨٩	المبحث الأول
٢٨٩	أهم التجارب الدولية في إعادة الإعمار
٢٩٠	المطلب الأول
٢٩٠	مشروع مارشال وإعادة إعمار أوروبا
٢٩٠	الفرع الأول
٢٩٠	ظهور مشروع مارشال وصياغته
٢٩٦	الفرع الثاني
٢٩٦	تنفيذ المشروع وتقييمه
٣٠٩	المطلب الثاني
٣٠٩	إعادة إعمار العراق
٣١٠	الفرع الأول
٣١٠	العراق من السلم إلى برنامج إعادة الإعمار
٣٢٥	الفرع الثاني
٣٢٥	تحديات برنامج إعادة إعمار العراق وتقييمه
٣٣٩	المبحث الثاني
٣٣٩	دور سياسات الإصلاح المالي الحديثة في تمويل إعادة إعمار سورية
٣٤١	المطلب الأول
٣٤١	رؤية تطبيق الضريبة على القيمة المضافة في سورية

٣٤٢	الفرع الأول
٣٤٢	موجبات إصلاح النظام الضريبي في سورية وخطواته
٣٤٨	الفرع الثاني
٣٤٨	أهمية تطبيق الضريبة على القيمة المضافة في سورية
٣٦٥	المطلب الثاني
٣٦٥	رؤية تطبيق الضريبة على الثروة في سورية
٣٦٦	الفرع الأول
٣٦٦	مفهوم الضريبة على الثروة
٣٧٢	الفرع الثاني
٣٧٢	إشكالية تطبيق الضريبة على الثروة
٣٨٥	الخاتمة
٣٩١	المراجع
٤٠٧	الفهرس