جامعة دمشق
كلية الحقوق
قسم القانون العام

أهمية التنسيق بين القوانين المالية والنقدية في حل الأزمة الاقتصادية السورية

رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في قسم القانون العام

إعداد

رائد علي بحري

إشراف

الاستاذ الدكتور جميل صابوني

2023م

كلمة الشكر والتقدير

ربي أوزعني أن أشكر نعمتك التي أنعمت علي وعلى والدي..

الحمد لله الذي وفقني لإتمام هذا العمل، فما كان لشيء أن يجري إلا بمشيئته جل شأنه، ولا يسعني وأنا في هذا المقام إلا أن أتقدم بشكري وتقديري وعرفاني إلى الاستاذ الدكتور **جميل صابوني** الذي تفضل بإشرافه على إنجاز رسالتي، ولم يبخل علي بنصائحه وإرشاداته وتوجيهاته السديدة وآرائه القيمة التي كان لها أثر بليغ في إنجاز هذا العمل.. جزاه الله عنا خير جزاء

كما أتقدم بخالص تقديري واحترامي إلى الأساتذة الأفاضل أعضاء لجنة الحكم والمناقشة: **الاستاذ الدكتور محمد الحلاق:** الاستاذ في قسم القانون العام بكلية الحقوق في جامعة دمشق، **والاستاذ الدكتور علي كنعان:** الاستاذ في قسم المصارف والتأمين بكلية الاقتصاد في جامعة دمشق، **والاستاذ الدكتور عبد القادر عزوز:** الاستاذ المساعد في قسم الاقتصاد بكلية الاقتصاد في جامعة دمشق، **والدكتور محمد خير العكام** : الدكتور في قسم القانون العام بكلية الحقوق في جامعة دمشق.

على تفضلهم بالمشاركة في تحكيم هذه الأطروحة، شاكراً لهم ملاحظاتهم العلمية القيمة، التي أسهمت في إثراء هذا البحث، والارتقاء بمستواه العلمي، فلهم مني كل الشكر والتقدير، جزاهم الله تعالى عني خير جزاء وأمدهم بموفور الصحة والعافية.

كما يسعدني أن أتقدم بالشكر إلى كلية الحقوق بيتي الثاني، وأسرة كلية الحقوق في جامعة دمشق، من أعضاء الهيئة التدريسية والموظفين والإداريين بفئاتهم كافة، لاهتمامهم ومساعدتهم لي خلال مسيرتي العلمية.

ولا يفوتني أن أتقدم بالشكر والعرفان إلى كل من ساعدني من قريب أو بعيد في إنجاز هذا العمل..

الإهداء

إلى من كلّله اللّه بالهيبة والوقار..

إلى من أحمل اسمه بكل افتخار

أبي (رحمه اللّه)

إلى التي رآني قلبها قبل عينيها..

وحضنتني أحشائها قبل يديها..

أهدي سلامي ومحبتي إليها

أمي الغالية

إلى من يحملون في عيونهم ذكريات طفولتي وشبابي..

إلى من تذوقت معهم أجمل اللحظات

أخوتي

إلى رفيقة الدرب وشريكة العمر الى هنائي وسعادتي

زوجتي العزيزة

إلى أملي في هذه الحياة، وسر صمودي في صراع البقاء

ولدي (حلا و علاء)

إلى من آثروني على نفسهم وكانوا ملاذي وملجئي

أصدقائي

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات ..... **ج**

الملخص ..... **ل**

المقدمة **1**

أهمية البحث: 3

منهج البحث: 4

إشكالية البحث: 4

أهداف البحث: 5

الصعوبات والمعوقات: 5

خطة البحث: 6

المبحث التمهيدي الأزمة الاقتصادية السورية، أسبابها، وتداعياتها **8**

مقدمة: 8

المطلب الأول أسباب الأزمة الاقتصادية في سورية 9

الفرع الأول أسباب الأزمة الاقتصادية السورية ما قبل 2011 10

أولا– العوامل الاقتصادية: 10

ثانيا– العوامل الاجتماعية: 19

الفرع الثاني أسباب الازمة الاقتصادية السورية خلال فترة الحرب 21

أولا– الإرهاب: 22

ثانيا– العقوبات الاقتصادية أحادية الجانب: 23

ثالثا– بعض السياسات المالية خلال الحرب: 29
رابعا– بعض السياسات النقدية خلال الحرب: 30
المطلب الثاني التداعيات الاقتصادية والاجتماعية للأزمة الاقتصادية السورية 32
الفرع الأول واقع الاقتصاد السوري ما قبل الازمة السورية 33
أولا: ملامح الاقتصاد السوري قبل الأزمة: 33
ثانيا: أبرز نقاط القوة والضعف في الاقتصاد السوري: 35
الفرع الثاني التداعيات الاقتصادية للأزمة السورية 37
أولا: الناتج المحلي الاجمالي: 37
ثانيا: سعر صرف الليرة السورية: 43
ثالثا: التضخم 44
رابعا: التجارة الخارجية 47
خامسا: القطاع المصرفي 49
سادسا: السياحة 49
الفرع الثالث التداعيات الاجتماعية للأزمة السورية 51
الباب الأول الإطار النظري للسياستين المالية والنقدية في سورية 55
الفصل الأول التعريف بالسياستين المالية والنقدية 57
المبحث الأول ماهية السياسة المالية 58
المطلب الأول مفهوم السياسة المالية وتطورها 59
الفرع الأول تعريف السياسة المالية 59
الفرع الثاني تطور السياسة المالية 61
أولا– مرحلة السياسة المالية التقليدية(الفكر الكلاسيكي) : 61
ثانيا– مرحلة التدخل (الفكر الكينزي): 63

ثالثا- مرحلة الدولة المنتجة (الفكر الاشتراكي): 66
رابعا- مرحلة التراجع (الدولة الموجهة أو المشرفة)[0]: 67
المطلب الثاني أدوات السياسة المالية وأهدافها 69
الفرع الأول أدوات السياسة المالية 69
أولا- النفقات العامة: 69
ثانيا- الايرادات العامة: 73
ثالثا- الموازنة العامة للدولة: 77
الفرع الثاني أهداف السياسة المالية 79
أولا: تصحيح مسار عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية[0]: 79
ثانيا: التأثير على الحالة الاقتصادية التي تمر بها البلاد: 80
ثالثا: زيادة معدلات النمو الاقتصادي: 81
رابعا: تحقيق العدالة الاجتماعية[0]: 82
المبحث الثاني ماهية السياسة النقدية 84
المطلب الأول مفهوم السياسة النقدية وتطورها 85
الفرع الأول مفهوم السياسة النقدية 85
أولا: تعريف السياسة النقدية 85
ثانيا: أنواع السياسة النقدية 87
الفرع الثاني تطور السياسة النقدية في الفكر الاقتصادي 88
أولا: المدرسة الكلاسيكية 88
ثانيا: المدرسة الكينزية 89
ثالثا: المدرسة النقدية 90
المطلب الثاني أدوات السياسة النقدية وأهدافها. 92
الفرع الأول أدوات السياسة النقدية 92

أولا: الأدوات الكمية 93

ثانيا: الأدوات الكيفية (النوعية)() 100

ثالثا: التعليمات المباشرة(أدوات التدخل المباشر) 103

الفرع الثاني أهداف السياسة النقدية 105

الفصل الثاني واقع السياستين المالية والنقدية في سورية 110

المبحث الأول واقع السياسة المالية في سورية 111

المطلب الأول السياسة الإنفاقية في سورية 112

الفرع الأول سياسة الإنفاق العام في مرحلة الانفتاح الاقتصادي 1990- 1995 112

الفرع الثاني سياسة الإنفاق العام في مرحلة الركود الاقتصادي 1995- 2000 114

الفرع الثالث سياسة الإنفاق العام في مرحلة الاصلاح الاقتصادي والتحديث منذ عام 2000 حتى2010. 116

أولا: الإنفاق الجاري والإنفاق الاستثماري: 116

ثانيا: الإعانات والدعم 119

ثالثا: الرواتب والأجور 120

الفرع الرابع سياسة الانفاق العام في سورية منذ عام 2011 حتى الآن 122

أولا: الإنفاق الجاري والاستثماري: 122

ثانيا: مراحل تطور حجم الانفاق العام خلال الأزمة 124

المطلب الثاني السياسة الإيرادية في سورية 127

الفرع الأول السياسة الضريبية في سورية 128

أولا: السياسة الضريبية في مرحلة الانفتاح الاقتصادي 1990-1995 () 128

ثانيا: السياسة الضريبية في مرحلة الركود الاقتصادي 1995-2000 () 130

ثالثا: السياسة الضريبية في مرحلة الاصلاح الاقتصادي والتحديث منذ عام 2000 حتى 2010. 131

رابعا: السياسة الضريبية في مرحلة الحرب الاقتصادية منذ عام 2011 حتى الآن: 136

الفرع الثاني سياسة القروض العامة في سورية 143

أولا: القروض الداخلية في سورية 143
ثانيا: القروض الخارجية في سورية 149
المبحث الثاني واقع السياسة النقدية في سورية 155
المطلب الأول النظام النقدي السوري 156
الفرع الأول تأسيس مجلس النقد والتسليف في سورية 156
الفرع الثاني مهام السلطة النقدية في سورية 157
أولا – مهام السلطة النقدية في سورية بموجب قانون النقد الاساسي رقم (23) لعام 2002:..... 158
ثانياً– مهام السلطة النقدية في سورية بموجب المرسوم التشريعي رقم (21) لعام 2011: 160
الفرع الثالث استقلالية السلطة النقدية في سورية 162
الفرع الرابع أهداف السياسة النقدية في سورية 164
أولا: الأهداف القريبة للسياسة النقدية 164
ثانيا: الأهداف البعيدة للسياسة النقدية 165
المطلب الثاني السياسة الخاصة بأدوات السياسة النقدية في سورية 168
الفرع الأول تطور سياسة سعر الفائدة في سورية 168
أولا: التحديد الإداري لأسعار الفائدة في سورية: 169
ثانيا: التوجه نحو تحرير أسعار الفائدة في سورية: 170
الفرع الثاني تطور سياسة سعر الصرف في سورية 174
أولا: سعر صرف الليرة السورية منذ عام1980حتى 2001. 174
ثانيا: سعر صرف الليرة السورية منذ عام2001 حتى2010. 177
ثالثا: سياسة سعر الصرف منذ عام 2011 حتى الآن 180
الباب الثاني التنسيق والتكامل بين القوانين المالية والنقدية في تجاوز الازمة الاقتصادية في سورية 189
الفصل الأول دور التكامل بين القوانين المالية والنقدية في معالجة ظاهرة التضخم في سورية 191
المبحث الأول دور كل من القوانين المالية والنقدية في كبح جماح التضخم. 193

المطلب الأول دور القوانين المالية في إيجاد الحلول لظاهرة التضخم 194

الفرع الأول دور التشريعات المتعلقة بالإنفاق في مواجهة التضخم 195

أولا: مفهوم الإنفاق العام الحكومي وعلاقته مع التضخم: 195

ثانيا: دور القواعد والاجراءات الإنفاقية في علاج التضخم. 197

الفرع الثاني استخدام التشريعات الضريبية في معالجة التضخم 202

أولا: دور الضرائب المباشرة في مواجهة التضخم: 207

ثانيا: دور الضرائب غير المباشرة في مواجهة التضخم: 212

المطلب الثاني دور القواعد القانونية النقدية في كبح جماح التضخم 219

الفرع الأول القواعد الناظمة لسعر الفائدة في سورية خلال الحرب 219

الفرع الثاني القرارات المتعلقة بسعر الصرف في سورية خلال الحرب 223

الفرع الثالث مراحل و آلية تدخل مصرف سورية المركزي في سوق العملات الأجنبية 233

أولا– المرحلة الأولى: 233

ثانيا– المرحلة الثانية: 234

ثالثا– المرحلة الثالثة: 235

رابعا– المرحلة الرابعة: 236

خامسا– المرحلة الخامسة: 236

سادسا– المرحلة السادسة: 237

سابعا– المرحلة السابعة: 238

الفرع الرابع إجراءات المصرف المركزي لدعم تدخله في سوق العملات الأجنبية 240

أولا: إجراءات تتعلق بالجانب التشريعي: 240

ثانيا: إجراءات تتعلق بالجانب الرقابي: 241

ثالثا: إجراءات تتعلق بضبط ارتفاع الأسعار: 241

رابعا: بالنسبة للقطاع المصرفي: 242

المبحث الثاني أثر التكامل بين السياستين المالية والنقدية في ضبط التضخم في سورية 246

المطلب الأول مدى التكامل والتنسيق بين السياستين المالية والنقدية في معالجة التضخم 247

الفرع الأول مفهوم التنسيق المالي والنقدي 247

الفرع الثاني أهمية التنسيق بين السياستين المالية والنقدية() 251

الفرع الثالث التأثير المتبادل بين السياستين المالية والنقدية 253

أولا: أثر النظام الضريبي على السياسة النقدية() 254

ثانيا: الانضباط المالي للإنفاق الحكومي() 254

ثالثا: تأثير إدارة الدين العام في السياسة النقدية: 255

المطلب الثاني متطلبات تحقيق التكامل بين السياستين المالية والنقدية لمواجهة التضخم 260

الفرع الأول شروط فاعلية التنسيق بين السياستين المالية والنقدية 260

أولا . استقلالية السياسات النقدية: 260

ثانيا . تبني استقرار الأسعار: 262

ثالثا . وجود علاقة مستقرة بين أدوات السياسات النقدية والمالية من جهة ومعدل التضخم من جهة أخرى(): 263

الفرع الثاني نقاط الالتقاء بين السياستين المالية والنقدية() 264

الفصل الثاني فعالية التنسيق بين القوانين المالية والنقدية في معالجة عجز الموازنة العامة في سورية.. 268

المبحث الأول دور كل من القوانين المالية والنقدية في علاج عجز الموازنة العامة للدولة 270

المطلب الأول دور التشريعات المالية في مواجهة عجز الموازنة العامة للدولة 271

الفرع الأول عجز الموازنة العامة في سورية خلال مرحلة الأزمة 271

أولا: تعريف عجز الموازنة العامة 271

ثانيا: تطور العجز في الموازنة العامة للدولة بين عامي 2011 و2022(): 273

ثالثا: أسباب العجز في الموازنة العامة: 273

الفرع الثاني دور ترشيد الانفاق العام في علاج عجز الموازنة العامة في سورية 276

أولا: تعريف ترشيد الانفاق العام 276

ثانيا: ضوابط ترشيد الانفاق العام 279
الفرع الثالث تطبيقات ترشيد الانفاق العام في سورية خلال الأزمة الراهنة 284
الفرع الرابع دور الاصلاح الضريبي في علاج عجز الموازنة العامة في سورية 292
أولا: ماهية اصلاح النظام الضريبي السوري: 292
ثانيا: أثر الإصلاح الضريبي في علاج عجز الموازنة العامة في سورية: 297
المطلب الثاني دور القواعد و الاجراءات النقدية في علاج عجز الموازنة العامة 303
الفرع الأول الإصدار النقدي الجديد 303
أولا: تعريف الاصدار النقدي الجديد 304
ثانيا: شروط الاصدار النقدي الجديد 305
ثالثا: الآثار الناجمة عن الاصدار النقدية الجديد 306
الفرع الثاني الاقتراض 308
أولا: تمويل عجز الموازنة بالاقتراض المحلي 309
ثانيا: تمويل عجز الموازنة بالاقتراض الخارجي 315
المبحث الثاني أهمية التنسيق بين السياستين المالية والنقدية في علاج عجز الموازنة العامة في سورية .. 320
المطلب الأول العلاقة بين السياستين المالية والنقدية 321
الفرع الأول السياستان المالية والنقدية كأهم أدوات الإدارة المالية العامة 321
الفرع الثاني التفاعل بين السياستين المالية والنقدية 324
المطلب الثاني التنسيق و التكامل بين السياستين المالية والنقدية في علاج عجز الموازنة العامة..... 327
الفرع الاول تكامل السياسات المالية والنقدية في ظل أنظمة مختلفة لمعدلات الصرف 327
الفرع الثاني إجراءات التنسيق بين السياستين المالية والنقدية لمعالجة عجز الموازنة العامة..... 332
أولا: استقلالية البنك المركزي: 332
ثانيا: وضع ضوابط على إقراض البنك المركزي للحكومة لأغراض تمويل العجز في الموازنة العامة: 333

ثالثا: الحد من التعارض بين السياستين المالية والنقدية: 334

رابعا: التدابير التي من شأنها تحقيق التوازن المالي أو خفض العجز في الموازنة العامة: 335

خامسا: لجان التنسيق بين السياستين المالية والنقدية التابعة اجراءات مواجهة العجز في الموازنة العامة[0]: 335

الخاتمة 337

النتائج: 338

التوصيات: 341

قائمة المراجع 345

المراجع العربية: 345

المراجع الأجنبية: 362

الملخص

تشتمل السياسة الاقتصادية على مجموعة من السياسات التخصصية في مجال عملها ونشاطها بحيث تؤثر جميعها في الوضع الاقتصادي الكلي، وتحتل السياستين المالية والنقدية مكانة مهمة بين السياسات الأخرى نظرا لأهميتها في تحقيق الأهداف المتعددة التي تنشدها اقتصادات الدول. إذ تعد أدوات هاتين السياستين من أهم أدوات الإدارة الاقتصادية في تحقيق التنمية الاقتصادية والقضاء على المشاكل التي تعيق الاستقرار الاقتصادي، من خلال الدور الذي يلعبه كل من الانفاق العام والضرائب العامة والقروض العامة والموازنة العامة من جهة، وكذلك مختلف أدوات السياسة النقدية (أداة سعر الخصم ، ومعدلات الاحتياطي الاجباري، سعر الصرف.، ...) من جهة أخرى، في التأثير في الطلب الكلي والعرض الكلي ومن ثم على المتغيرات الاقتصادية الكلية.

كما تتجلى أهمية هاتين السياستين في كونهما من بين أهم الأدوات المتاحة للسلطات الاقتصادية لتحقيق الأهداف الكبرى للسياسة الاقتصادية العامة كتحقيق التوظيف الكامل ، وتحقيق النمو الاقتصادي، ومعالجة الكساد والبطالة والحد من ظاهرة التضخم، ومن خلال هذه الأهداف التي تصبوان إليها، فالاختيار بينهما يتوقف على مدى توفير شروط عمل كل منهما ونوع النظام المالي المنتهج، وإن الاعتماد على إحدى السياستين دون الاخرى يؤدي في معظم الأحيان الى الوقوع في التناقض، أي ما تبنيه إحدى السياستين تهدمه الأخرى ، فعليه اعتماد كل من السياستين في آن واحد أمر واقع مع ضرورة التنسيق بين أهدافهما، كما أن إعطاء الأولوية لإحدى السياستين لا يعني تفضيلها عن الأخرى ، وإنما الظروف المحيطة هي التي تعطى الدور القيادي لأي منهما.

ومن خلال ما سبق نجد أن أهمية هذا البحث تعود الى ضرورة التنسيق بين هذه السياستين المالية والنقدية بغرض إزاحة المخاطر المحيطة بالاستقرار المالي والاقتصادي في البلاد حيث عرف الاقتصاد الوطني السوري في ظل الازمة الاقتصادية التي تشهدها البلاد حاليا عجزا بالموازنة العامة وارتفاع معدل التضخم والخلل في ميزان المدفوعات وازدياد معدلات البطالة ، وهذا ما دفعنا الى دراسة وبحث ضرورة التنسيق بين القوانين المالية والنقدية للحد من الاثار الاقتصادية السالبة الناجمة عن الحرب وتحقيق قدر أكبر من الفاعلية في التأثير في وضع واتجاه النشاط الاقتصادي في ظل الازمة الاقتصادية التي تعصف في البلاد.

وتم من خلال هذه الدراسة تسليط الضوء على المتغيرات الاقتصادية الكلية للاقتصاد السوري في ظل الازمة الراهنة، وبيان أهمية التنسيق بين القوانين المالية والنقدية في ضبط الأزمات الاقتصادية عموما ودورها في الأزمة الاقتصادية السورية خصوصا.

المقدمة

يُشكل الاقتصاد عصب الحياة، ومحركها في عالم اليوم، لارتباطه بمعظم المجالات وشتى الميادين، التي تنعكس على كافة الأصعدة والمستويات من رغيف الخبز حتى أكبر الشركات وأعظمها. إن الحرب التي شهدتها سورية، أرخت بظلالها على مختلف الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية بمجالاتها كافة الصناعية منها والزراعية والتجارية والمصرفية والخدمية والسياحية. فالأضرار الضخمة طالت كافة القطاعات بكادرها البشري ومؤسساتها وشركاتها، وخاصة موارد الطاقة ومعامل تكرير النفط والمصافي، وصوامع الحبوب وشركات الإنتاج والمرافق العامة كالمدارس والمشافي والمراكز الطبية، وغيرها الكثير. إضافةً إلى الحصار الاقتصادي الذي قامت به الولايات المتحدة الأمريكية ودول الاتحاد الأوروبي وحلفاؤهما على سورية والذي شمل إيقاف الاستيراد والتصدير، والعقوبات على البنوك والمصارف السورية، وإيقاف عمل العديد من الشركات، والعقوبات على الأشخاص من رجال دولة وأعمال وتجار وصناعيين وغيرهم.

كل ذلك أدى إلى تداعيات اقتصادية كثيرة على الاقتصاد السوري، مما استدعى العديد من الإجراءات الحكومية الإسعافية قصيرة الأجل ووضع الخطط المطلوبة لإدارة الأزمة والخطوات والبرامج المستقبلية طويلة الأجل، للمعالجة على المدى البعيد، بغية تخفيف الآثار السلبية الاقتصادية والحؤول دون تفاقمها.

إن الوضع الاقتصادي الصعب الذي وصلت إليه سورية منذ بداية الحرب عام 2011، أدى إلى إشكالية كبيرة تستلزم الوقوف عندها والخوض في أسبابها لمعالجتها والوصول إلى نتائج علمية بغية حلها، لأن الآثار المترتبة عن الأزمة تجاوزت قدرة المواطن على تحملها والتأقلم معها إلى حد كبير.

وعلى الرغم من محاولة الاقتصاد السوري مواجهة الحصار والضغوط والعقوبات الاقتصادية، إلا أن الاقتصاد السوري شهد تغيرات متسارعة في كثير من المؤشرات الاقتصادية خلال الحرب، كمعدل التضخم وسعر الصرف والناتج المحلي الإجمالي والدين الخارجي والعجز في الميزان التجاري وإجمالي الدين، الأمر الذي أدى الى ازدياد الاهتمام بهذه المؤشرات والوقوف على أدائها. وقد بدأ موضوع التضخم يحظى باهتمام واسع النطاق

بعد بدء الأزمة لما وصلت إليه الأسعار من ارتفاع غير مسبوق، وبات يفرض تكاليفا اقتصادية واجتماعية على الاقتصاد الوطني والمواطن السوري على حد سواء.

ومن المسلم به في علم الاقتصاد أن سلامة أي نظام اقتصادي في أي بلد يفرض عليه الحفاظ على أربع مؤشرات اقتصادية مهمة؛ تدهورها يعرض الاقتصاد الكلي الى اختلالات هيكلية وجملة من الانتكاسات تؤدي الى استنزاف الاقتصاد وانهياره في حال استمرار اختلالها وهذه المؤشرات هي: معدل النمو، ومعدل التضخم، و ميزان المدفوعات، ومعدل البطالة. وهذه المؤشرات تمثل التوازن الاقتصادي الكلي في أي بلد كان، وهي تدور في مضمار أهداف السياسة الاقتصادية الكلية للدولة التي تشتمل هذه الأخيرة على حزمة من السياسات كالسياسة المالية والسياسة النقدية الائتمانية والتجارية...، والتي تعمل على تحقيق التوازن الاقتصادي الكلي، وتصحيح الاختلالات والتقلبات الاقتصادية التي تفرضها الأوضاع الراهنة، والتي تعتبر عائقا أمام تحقيق التنمية الاقتصادية للكثير من البلدان النامية على غرار سورية، وتعد السياسات المالية والنقدية أكثر السياسات تأثيرا على المتغيرات الاقتصادية الكلية، حيث إن مجال تأثير السياسة النقدية هو سوق النقد وأدواتها الرئيسية هي سعر إعادة الخصم، الاحتياطي القانوني، السوق المفتوحة ' وسياسة سعر الصرف، أما السياسة المالية فمجال تأثيرها هو سوق الانتاج وأدواتها الرئيسية هي الانفاق الحكومي والايرادات العامة والموازنة العامة ، وباعتبار أن السياسة المالية مدعمة للسياسة النقدية، وهما يمثلان العناصر الأساسية للسياسة الاقتصادية للدولة، ويرتبط بعضها ببعض ارتباط وثيقا مما يستلزم وجود توافق بين الاجراءات والتدابير المتخذة من جانب السلطات النقدية والاجراءات المتخذة من طرف السلطات المالية بشكل يضمن عدم التعارض في أهداف كل منها لأجل تسهيل الوصول الى الأهداف المرجوة.

تعاني الكثير من البلدان النامية و ومن بينها سورية من نقاط ضعف كبيرة في السياسات المالية والنقدية، مما يؤدي الى ظهور العديد من الاختلالات، وذلك لعدم توفير البيئة الاقتصادية الملائمة لتفعيل أدوات كل من السياستين وخاصة في ظل الاوضاع الراهنة التي تشهدها البلد، بحيث لا يمكن الاستمرار بتلك السياسات نفسها التي سادت اقتصاداتها خلال الفترات السابقة، وأصبح استمرار هذه السياسات يخلق من الآثار السلبية أكثر مما

يخلق من النتائج الايجابية التي تسعى إليها من دفع لعجلة التنمية الى الافضل، وتحقيق نمو اقتصادي، وتخفيض معدلات البطالة، وتحقيق استقرار نقدي، ومعالجة لأزماتها الراهنة.

ولا خلاف في أن التصدي لهذه الاختلالات الاقتصادية التي لحقت بالبلد، وكذلك الحفاظ على المؤشرات الأربعة(مؤشرات التوازن الاقتصادي)، يحتاج الى تنسيق كبير بين الادارتين المالية (ممثلة بوزارة المالية) والنقدية (ممثلة بالمصرف المركزي) خاصة اذا بلغ الفارق والعجز المالي مستويات لا تطاق، كنتيجة لاستمرار الحكومة في الانفاق اقتصاديا واجتماعيا أكثر مما تنتج من سلع وخدمات. وغالبا ما يؤدي هذا الامر الى تراكم الدين العام ونمو الأساس النقدي (القاعدة النقدية)، وهو الموقف الذي يجعل قرارات الادارتين المالية والنقدية في المدى البعيد تتجه نحو إصدار قوانين مالية ونقدية متشددة على حد سواء.

ومن خلال ما سبق، سنحاول من خلال هذه الدراسة تسليط الضوء على الأزمة الاقتصادية السورية ، أسبابها وتداعياتها، وبيان أهمية التنسيق والتكامل بين السياستين المالية والنقدية في ضبط الأزمات الاقتصادية عموما ودورها في الأزمة الاقتصادية السورية خصوصا.

أهمية البحث:

- دراسة فاعلية التنسيق بين السياستين المالية والنقدية في مواجهة الاثار السلبية للازمة الاقتصادية والمالية في ظل الوضع الراهن في سورية.
- البحث في ضرورة استكمال إصلاح الأنظمة المصرفية والمالية، وكذلك متابعة تطوير كل من السوقين النقدي والمالي بوصفها من أهم ركائز تطبيق سياسة مالية ونقدية فاعلة.
- تفعيل السياسات الاقتصادية الكلية وخاصة السياستين المالية والنقدية من خلال وضعهم على أسس موضوعية واقتصادية من طرف متخصصين وخبراء اقتصادين وماليين دون ادخال الحسابات السياسية، وذلك للتحكم في معدلات التضخم من جهة وتوفير الكتلة النقدية اللازمة لتنشيط الاقتصاد من جهة أخرى.

- بيان أهمية التكامل النقدي والمالي على صعيد السياسات والإجراءات في مواجهة التضخم والعمل على احتوائه بالشكل الذي يحقق استقرارا نسبيا في مستويات الأسعار على المدى الطويل، وخاصة في ظل الظروف الاقتصادية الراهنة.
- تسليط الضوء على معاناة المواطن السوري من جراء أثار الازمة الاقتصادية السيئة خلال الحرب التي تعرضت لها سورية والتي أضرت بمستوى المعيشة الذي كان موجودا قبل عام 2011م، واقتراح الحلول السريعة للتخفيف من حدة هذه الازمة.

منهج البحث:

يعتمد البحث على المنهج الوصفي والتحليلي في دراسة مفهوم التنسيق بين القوانين المالية والقوانين النقدية ومميزاتهما في سورية، بالإضافة الى علاقتهما مع بقية السياسات الاقتصادية العامة، ودور التنسيق في مواجهة الازمة الاقتصادية في سورية، وذلك في الجانب النظري من البحث.

إشكالية البحث:

مشكلة البحث تكمن في عدم وجود تنسيق بين أدوات السياسة المالية وأدوات السياسة النقدية على مستوى الاقتصاد السوري وكل سياسة تعمل بمفردها، واستنادا لذلك نطرح التساؤلات التالية:

- هل يعتبر التنسيق بين السياستين المالية والنقدية شرطا ضروريا للتعافي من الاثار السلبية للازمة المالية والاقتصادية في سورية في ظل الظروف التي تتعرض لها.
- ما هو الدور الذي تلعبه كل من السياستين المالية والنقدية في الحفاظ على معدلات التضخم ومعدلات المدفوعات ومعدلات البطالة في ظل الازمة الاقتصادية في سورية.
- ما مدى أهمية التنسيق بين القوانين المالية والنقدية من أجل التوصل الى استقرار اقتصادي تتجلى مظاهره في تحقيق معدلات النمو الاقتصادي.

- ماهي أدوات كل من السياستين المالية والنقدية في مواجهة الازمة الاقتصادية في سورية، وما مدى العلاقة بين الازمات الاقتصادية والمالية، وما هو دور أثار كل صيغة من الصيغ (سواء المالية أو النقدية) على المتغيرات الاقتصادية الكلية ببعديها المالي والنقدي.

أهداف البحث:

- التعرف على أهم المفاهيم والنظريات والنماذج التي عرفها الفكر الاقتصادي حول السياستين المالية والنقدية والتنمية الاقتصادية.
- معرفة مدى استجابة المؤشرات الاقتصادية الكلية للاقتصاد السوري في ظل الازمة الراهنة في سورية.
- تحديد العوامل والمحددات المحلية والخارجية التي تؤثر في فاعلية التنسيق بين القوانين المالية والنقدية في سورية.
- ضرورة استكمال إصلاح المنظومة المصرفية والمالية وكذلك متابعة تطوير كل من السوقين النقدي والمالي بوصفهم أحد ركائز تطبيق سياسة نقدية فاعلة.

الصعوبات والمعوقات:

إنَّ من أبرز الصعوبات والمعوقات التي اعترضت الباحث أثناء بحثه، ظروف الحرب الضروس المفروضة على بلدنا الحبيب سورية، بما حملته من مآسي وعذابات، نرجو من الله عزَّ وجلّ أن نكون على مشارف نهاياتها. وكذلك الصعوبات في عدم الحصول على الارقام والاحصائيات، بالإضافة إلى عدم السماح للطلبة بالتصوير الضوئي للأبحاث، والرسائل، والأطروحات العلمية في المكتبات الوطنية، وكذلك عدم إتاحة الكثير من المراجع الإلكترونية المتخصِّصة إلا باشتراكات مالية باهظة الثمن.

خطة البحث:

تم تقسيم هذا البحث – وفق المنهج اللاتيني– تقسيما ثنائيا متوازنا الى بابين اثنين حيث قسم الى مبحث تمهيدي أولا، وبابين وكل باب إلى فصلين، وخاتمة، يتناول المبحث التمهيدي الأزمة الاقتصادية السورية، أسبابها، وتداعياتها، ثمَّ نعقب بعد ذلك في الباب الأول بتناول الإطار النظري للسياستين المالية والنقدية في سورية، ثمَّ ننتهي في الباب الثاني في تناول التنسيق والتكامل بين القوانين المالية والنقدية في تجاوز الازمة الاقتصادية في سورية، وبالتالي تكون خطة البحث على الشكل الآتي:

المبحث التمهيدي

الأزمة الاقتصادية السورية، أسبابها، وتداعياتها

المطلب الأول: أسباب الأزمة الاقتصادية في سورية

المطلب الثاني: التداعيات الاقتصادية والاجتماعية للأزمة الاقتصادية السورية

الباب الأول

الإطار النظري للسياستين المالية والنقدية في سورية

الفصل الأول: التعريف بالسياستين المالية والنقدية

المبحث الأول: ماهية السياسة المالية

المطلب الاول: مفهوم السياسة المالية وتطورها

المطلب الثاني: أدوات السياسة المالية وأهدافها

المبحث الثاني: : ماهية السياسة النقدية

المطلب الأول: مفهوم السياسة النقدية وتطورها

المطلب الثاني: أدوات السياسة النقدية وأهدافها

الفصل الثاني: واقع السياستين المالية والنقدية في سورية

المبحث الأول: واقع السياسة المالية في سورية

المطلب الأول: السياسة الانفاقية في سورية

المطلب الثاني: السياسة الإيرادية في سورية

المبحث الثاني: واقع السياسة النقدية في سورية

المطلب الأول: النظام النقدي السوري

المطلب الثاني: السياسة الخاصة بأدوات السياسة النقدية في سورية

الباب الثاني

التنسيق والتكامل بين القوانين المالية والنقدية في تجاوز الازمة الاقتصادية في سورية

الفصل الأول: دور التكامل بين القوانين المالية والنقدية في معالجة ظاهرة التضخم في سورية

المبحث الأول: دور كل من القوانين المالية والنقدية في كبح جماح التضخم.

المطلب الأول: دور القوانين المالية في إيجاد الحلول لظاهرة التضخم

المطلب الثاني: دور القواعد القانونية النقدية في كبح جماح التضخم.

المبحث الثاني: أثر التكامل بين السياستين المالية والنقدية في ضبط التضخم في سورية

المطلب الأول: مدى التكامل والتنسيق بين السياستين المالية والنقدية في معالجة التضخم

المطلب الثاني: متطلبات تحقيق التكامل بين السياستين المالية والنقدية لمواجهة التضخم

الفصل الثاني: فعالية التنسيق بين القوانين المالية والنقدية في معالجة عجز الموازنة العامة في سورية

المبحث الأول: دور كل من القوانين المالية والنقدية في علاج عجز الموازنة العامة للدولة

المطلب الأول: دور التشريعات المالية في مواجهة عجز الموازنة العامة للدولة

المطلب الثاني: دور القواعد و الاجراءات النقدية في علاج عجز الموازنة العامة

المبحث الثاني: أهمية التنسيق بين السياستين المالية والنقدية في علاج عجز الموازنة العامة في سورية

المطلب الأول: العلاقة بين السياستين المالية والنقدية

المطلب الثاني: التنسيق و التكامل بين السياستين المالية والنقدية في علاج عجز الموازنة العامة

خاتمة

المبحث التمهيدي

الأزمة الاقتصادية السورية، أسبابها، وتداعياتها

مقدمة:

شهدت الجمهورية العربية السورية منذ أذار 2011 واحدًا من أخطر التحديات في تاريخها الحديث والمعاصر، ويمكننا القول أن هذا التحدّي يتمثل بالحرب على مختلف جوانب الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية... فبعد ان انتهجت سورية التخطيط الشامل من أجل التطوير حيث أصدرت قانون الإصلاح الزراعي في عام 1958، ووضعت القوانين، وأعدت خطط خمسيه للتنمية الاقتصادية والاجتماعية بدءًا من عام 1960 واستمرت تلك الخطط حتى الوقت الحالي، والجدير بالذكر أن هذه الخطط تتناول أهدافًا مشتركة أبرزها تبديل البنية الاقتصادية باقتصاد اشتراكي مخطط يكون الأساس في تحقيق التنمية المستدامة.

ولكن مع دخول سورية الازمة عام 2011 يمكن وصف المشهد الاقتصادي بالمرعب، حيث تعيش سورية في هذه الأيام أحداثاً مأساوية تكاد تشل نظام الحياة فيها بعد أن تأزم الوضع السياسي الداخلي إلى حدود غير مسبوقة وتدهورت إلى حدٍ كبير المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية. تُعد سورية إحدى الدول العربية المتوسطة النمو متنوعة المصادر (زراعية– صناعية– خدمات) التي يمكن أن تساعد على التخفيف من آثار المشكلات العديدة التي تعاني منها البلاد إلا أن الحديث حالياً لا يدور حول التخفيف من هذه المشكلات بقدر ما يدور عن ضرورة تقديم المزيد من الجهود والتضحيات لمعالجة الآثار الاقتصادية والاجتماعية الناجمة عن الحرب الدائرة بين الدولة والعصابات الإرهابية المتطرفة، حيثُ تتعرض المقدرات والإمكانيات الاقتصادية للبلاد إلى مزيد من التدمير والتخريب، في الوقت الذي لاتزال فيه آفاق الخروج من الأزمة غير واضحة المعالم. سيتم خلال هذا المبحث دراسة أسباب الأزمة الاقتصادية في سورية، ومن ثم سيتطرق الباحث للحديث عن التداعيات الاقتصادية والاجتماعية للأزمة الاقتصادية السورية.

المطلب الأول: أسباب الأزمة الاقتصادية في سورية

المطلب الثاني: التداعيات الاقتصادية والاجتماعية للأزمة الاقتصادية السورية

المطلب الأول

أسباب الأزمة الاقتصادية في سورية

حقق الاقتصاد السوري قبيل الحرب نتائج متضاربة، منها ما كان إيجابيا على مستوى الاقتصاد الكلي من ناحية معدلات النمو والاستقرار النسبي للأسعار، وعجز الموازنة ومديونية منخفضة، وفائض في الميزان التجاري، وترافق كل ذلك مع تحولات هيكلية في الاقتصاد تمثلت بانخفاض حصة النفط من الناتج والايرادات الحكومية والصادرات، بالمقابل ارتفعت الصادرات التحويلية.

إلا أن هذه المؤشرات كانت تخفي اختلالات هيكلية مثل اعتماد مصادر النمو على العوامل الكمية وبالذات رأس المال المادي، وتضخم قطاعات المضاربة العقارية والمالية، وتوسع القطاع غير المنظم في التجارة والسياحة والخدمات بشكل عام، كما ترافق ذلك مع إنتاجية منخفضة للعمالة وأجور متدنية، بالإضافة الى المعاناة من النسب العالية للتجنب والتهرب الضريبين، وزيادة الضرائب غير المباشرة على حساب المباشرة، وضعف الاستثمار والهدر في القطاع العام الاقتصادي.

ومنذ بداية الحرب في سورية ودخولها معركتها الطويلة ضد الميليشيات الارهابية والتنظيمات الارهابية الاخرى، تتالت الدول الأوربية والعربية المناهضة للدولة السورية وعلى رأسها الولايات المتحدة الامريكية في فرض عقوباتها الاقتصادية على الدولة السورية، وهو الأمر الذي كان له بالتأكيد الأثر السلبي على الاقتصاد السوري بشكل عام، وعلى المواطن السوري بشكل خاص.

في واقع الحال، لم تكن الأزمة الاقتصادية السورية لتأتي من فراغ، بل كانت مقسمة عبر مراحل، فالضغوط الاقتصادية التي تعرضت لها سورية من قبل التحالفات الغربية وبعض التحالفات العربية كان لها الدور الأكبر في تشكيل مكونات الأزمة الاقتصادية السورية.

ومن خلال ما تقدم سنحاول في هذا المطلب من بيان ودراسة الاسباب التي أدت الى نشوء الأزمة الاقتصادية السورية قبيل اندلاع الحرب وبعدها سواء الداخلية والخارجية وفقا لما يلي:

الفرع الأول: أسباب الأزمة الاقتصادية السورية ما قبل 2011

الفرع الثاني: أسباب الازمة الاقتصادية السورية خلال فترة الحرب

الفرع الأول

أسباب الأزمة الاقتصادية السورية ما قبل 2011

تعرض الاقتصاد السوري في فترة ما قبل الحرب 2011 الى جملة من التحديات، منها ما هو خارجي كالأزمة المالية العالمية، وأزمة الغذاء العالمية، وارتفاع أسعار النفط، والتي أثرت سلبا في جميع اقتصادات العالم، ومنها ما هو داخلي كتراجع في الايرادات، وتراجع الانتاج النفطي الذي كان يشكل دعامة أساسية لدفع عملية النمو في الاقتصاد السوري، بالإضافة الى تراجع حصيلة الانتاج الزراعي بفعل عدة عوامل كان أهمها موجة الجفاف الشديدة التي اصابت المنطقة عام 2006. إضافة الى رفع جزء من الدعم عن القطاع الزراعي.

كل هذه العوامل وغيرها شكلت النواة الاساسية للأزمة الاقتصادية السورية فيما بعد، ويمكن القول إن جذور هذه الأزمة تنقسم الى مجموعتين رئيسيين من العوامل وهما العوامل الاقتصادية، والعوامل الاجتماعية، والتي سيتناول الباحث ببيانها بالتفصيل وفقا لما يلي:

أولا- العوامل الاقتصادية:

شهدت سورية خلال السنوات التي أعقبت عام 2000 انفتاحاً إقتصادياً واسعاً وواضح المعالم بعد جملة المتغيرات الاقتصادية التي طرأت في بعض القطاعات كالمالية والمصارف والتجارة الخارجية، فكان من الضروري تحديد معالم وطريقة المرحلة التي يقصدها الاقتصاد السوري مستقبلا ، فبعد تحرير التجارة الخارجية وقطاعات المصارف والتأمين والاتصالات والاعلام وغيرها لم يعد لمفهوم مركزية دور الدولة المباشر وسيطرتها على نواحي الاقتصاد السوري أي معنى، فالخيار المتاح وفق ملامح خطوات الاصلاح الأولى هو التحول نحو تطبيق اقتصاد

السوق الاجتماعي بألياته وشروطه، وبالتالي بات تحول الاقتصاد السوري نحو اقتصاد السوق الاجتماعي أمرا محسوما ولكن هذا التحول لم يأتي دفعة واحدة بل كانت هناك أسس ونظم هيأت لهذا الانتقال[1] .

ويمكن تعريف اقتصاد السوق الاجتماعي " Social Market Economy" بأنه: نظام اقتصادي تنظيمي يرتكز على اقتصاد المنافسة والذي يربط المبادرة الحرة بالتقدم الاجتماعي المضمون من خلال الانجاز الاقتصادي في السوق لخلق وضمان الرخاء لجميع أفراد المجتمع"[2].

فهو إذا يقوم على إطلاق حرية المنافسة ويركز على الكفاءة والفاعلية الاقتصادية وآلية السوق، ويهدف الى تحقيق النمو الاقتصادي والعدالة الاجتماعية وضمان الرعاية للمجتمع، كما يقوم على رفض فكرة حيادية الدولة في الحياة الاقتصادية، وقد أثبت هذا النظام فعاليته في عدة تجارب لدول تبنت هذا النهج كان أهمها التجربة الألمانية، ما دفع الحكومة السورية الى تبنيه رسميا في حزيران عام 2005 وجاء ذلك في المؤتمر القطري العاشر لحزب البعث العربي الاشتراكي[3]، وترجمت الحكومة السورية هذا التبني في خطتها الخمسية العاشرة التي جاءت لإعادة هيكلة شاملة للاقتصاد الوطني عبر تنفيذ برامج الاصلاح الاقتصادي، والتحول نحو اقتصاد مفتوح تنافسي يحقق أكبر معدلات للنمو الاقتصادي والتشغيل والعدالة الاجتماعية وتخفيف الفقر[4].

ولكن كان لخطة الاندماج بالخارج عن طريق اتباع سياسات ليبرالية تحريرية لبلوغ النمو الاقتصادي آثار سلبية كبيرة، حيث ظهر في سورية تياران متصارعان ، أحدهما يريد التدخل والتركيز على دور الدولة والتيار الثاني ليبرالي نوعي يريد التجارة والانفتاح والكمبرادورية التجارية، وكان من أهم السياسات المتبعة التي ساهمت بشكل أو بآخر في ايجاد اختلالات هيكلية في الاقتصاد السوري ما يلي:

---

[1] هيئة تخطيط الدولة،" التحليل الاقتصادي لسورية لعام 2005، ص40.

[2] Dickertmam. D, Wilpert Piel, V." Social market economy: Principles and functioning In Encyclopedia Social Market Economy: History, Principles and Implementation – From Ato Z.". Germany. Paderborn. Ferdinand Schoningh, 2008, p415

[3] المؤتمر القطري العاشر لحزب البعث العربي الاشتراكي، دمشق، 6-9 حزيران، 2005، ص142.

[4] المرجع السابق. ص134.

1- عدم تحسين المناخ الاستثماري:

في ضوء تبني الحكومة السورية لاقتصاد السوق الاجتماعي أكد برنامج الاصلاح الاقتصادي على أولوية الاستثمار في القطاعات الواعدة التي ينتظر منها عوائد سريعة، إضافة الى ضرورة الاستثمار في قطاعات التعليم والصحة والبحث العلمي، والاهتمام بالصناعة التحويلية، وقد ترجم ذلك من خلال الأهداف الواردة في الخطة الخمسية العاشرة التي أكدت على الدور الأساسي الذي ينتظر من القطاع الخاص أن يلعبه في الاستثمار في ظل اقتصاد السوق الاجتماعي[1]، فوجه البرنامج نحو تبسيط الاجراءات الادارية لتأسيس المشروع الاستثماري وتقليص الزمن اللازم للحصول على الموافقات والتراخيص، وإقامة مناطق صناعية مصغرة مجهزة بالخدمات الأساسية، وتفعيل دور المناطق الحرة في زيادة حجم التبادل التجاري[2].

تماشيا مع الأهداف السابقة حددت الخطة عدة أهداف تمثلت بتوظيف الاستثمارات بمعدل 340 مليار ليرة سورية سنويا، وزيادة حجم الاستثمارات الأجنبية المباشرة لتصل الى10 مليار دولار نهاية 2010، وتحقيق كفاءة استثمار بمعدل 25% من إجمالي الاستثمارات، واستثمار صافي بنسبة 28% من الناتج المحلي الإجمالي، والمحافظة على نسبة استثمار للقطاع العام قدرها 14% من الناتج المحلي الإجمالي، وزيادة نسبة الاستثمار الخاص الى الناتج المحلي الإجمالي من 9% سنويا عام 2005 الى 18% عام 2010، بوسطي معدل نمو 8% في عام 2010.[3]

- كما شهد عام 2007 إلغاء العمل بقانون الاستثمار رقم 10 عام 1991 وتعديلاته واستبداله بقانون جديد رقم 8 عام 2007 تضمن كافة الأمور الناظمة للاستثمار من أحكام وتشريعات وشروط وإعفاءات وحقوق وواجبات المستثمرين.
- قامت الدولة بتوقيع اتفاقيات تجارة حرة مع العديد من الدول لتلغي أثار الخطة، وأوقفت الدعم الزراعي للفلاحين وحررت أسعار النفط عام 2008(صدمة النفط)، وازداد العجز في الميزان التجاري ب 40

---

[1] الخطة الخمسية العاشرة، 2006-2010 السياسات الاقتصادية ومقومات الاصلاح، دمشق، هيئة التخطيط والتعاون الدولي، الفصل الخامس، ص 240.

[2] المؤتمر القطري العاشر لحزب البعث العربي الاشتراكي مرجع سابق، ص 127-128.

[3] الخطة الخمسية العاشرة، مرجع سابق، ص 51.

مليار ليرة سورية عام 2005 الى 120 مليار ليرة سورية عام 2009. و إزدات البطالة نتيجة هذه الاجراءات.

- وفي عام 2010 اسست شركات التأجير التمويلي على شكل شركات مساهمة، وجرى العمل على تنظيم إحداث مصارف الاستثمار في سورية، بهدف تمويل النشاط الاستثماري الخاص والعام، وتقديم الخدمات الاستشارية، وفي وقت لاحق من العام نفسه تأسست الشركة السورية للاستثمار التي تملك الدولة جميع أسهمها، كما أحدثت سوق دمشق للأوراق المالية وسوق الأوراق الحكومية. وسمح للقطاع الخاص بالاستثمار في بعض الصناعات التي كانت حكرا على الدولة، مثل السكر والاسمنت والكهرباء، وسمح له الاستثمار في مجال التعليم العالي والتأمين والمصارف، كما سمح للمستثمرين من غير السوريين أصحاب المشاريع المشمولة بأحكام القانون رقم 21 عام 1958 في المدن الصناعية بتملك واستثمار الأراضي والعقارات اللازمة لإقامة وتوسيع مشروعاتهم شريطة استخدامها لأغراض المشروع[1].
- ونتيجة للإجراءات التي قامت بها الحكومة لتشجيع الاستثمار، نما حجم الاستثمارات الاجمالية للمشاريع من 228 مليار ليرة سورية عام 2005 الى 337 مليار ليرة سورية في عام 2010 إلا أن نسبة الاستثمار بشقيه الحكومي والخاص من الناتج الاجمالي بلغت 22% خلال الفترة 2006–2010 وهي أقل من النسبة المخططة لها البالغة 28%.[2]
- كما فاقت نسبة مساهمة القطاع الخاص في التكوين الرأسمالي توقعات الخطة التي تمثلت بالوصول الى حصة 53% من التكوين الرأسمالي، حيث ارتفعت هذه النسبة من 49.1% في عام 2005 الى 57.3% عام 2010، لكن على الرغم من ارتفاع مساهمته في التكوين الرأسمالي كانت نسبة استثمارات

---

[1] يمامة عارف اسماعيل، " تجربة اقتصاد السوق الاجتماعي في سورية وتداعياتها على الواقع الاقتصادي والاجتماعي"، رسالة ماجستير، دمشق، كلية الاقتصاد. 2016، ص 76.

[2] المرجع السابق، ص 94.

القطاع الخاص الى الناتج المحلي الاجمالي دون المستوى اذ وصلت في عام 2010 الى 13% وهي أقل من المخطط (18%)[1].

على الرغم من التحسينات التي طرأت على البيئة الاستثمارية لم تؤدي الى إعطاء القطاع الخاص الدور الذي طلب منه، ويعود ذلك الى استمرار التحديات التي واجهت هذا القطاع والمتمثلة بالفساد والبيروقراطية والصعوبات التمويلية، مما حد من جدوى التحسينات التي طرأت على البيئة الاستثمارية.

وفي السياق ذاته، فقد تجاوزت الاستثمارات الأجنبية المباشرة في سورية ما كان مخططا لها في الخطة الخمسية العاشرة (1 مليار دولار عام 2010)، حيث ارتفعت تدفقات هذه الاستثمارات من 583 مليون دولار عام 2005 الى 1.5 مليار دولار عام 2010. لكن الحصة الأكبر من هذه التدفقات (87%) ذهبت الى قطاعي النفط والغاز، تليها الصناعات التحويلية (6%)، والقطاع المالي(5%)، وباقي القطاعات(1%)[2]. مما يدل على وجود ضعف في سياسات تشجيع الاستثمار في معظم القطاعات الإنتاجية التي تساهم في تطوير السوق المحلية وتجعلها قادرة على المنافسة.

وأخيرا"، يتبين لنا مما سبق أن الحكومة وضعت أهدافا طموحة على صعيد الاستثمارات وركزت بشكل كبير على القطاع الخاص، وهو أمر ينسجم مع منهج اقتصاد السوق الاجتماعي الذي يعتمد على الشراكة الاجتماعية ويعطي دورا كبيرا للقطاع الخاص في الاستثمار، إلا أن هذه الأهداف لم تلق سياسات استثمارية ملائمة تعمل على تحسين المناخ الاستثماري وجذب القطاع الخاص إليه، وبذلك لم يتم تطوير السوق المحلية بما يتماشى مع مخططات الانفتاح على الأسوق العالمية، ما حد من القدرة التنافسية للسوق المحلية.

2- الانفتاح التجاري غير المتوازن:

نظريا، كان أحد الاهداف الأساسية من تطبيق اقتصاد السوق الاجتماعي في سورية هو زيادة المصالح والتشابكات الاقتصادية بين الاقتصاد السوري والتوجهات المعاصرة للاقتصاد العالمي عبر تحسين القاعدة الانتاجية والخدمية وتنويع الصادرات سلعيا وجغرافيا، وتطوير الخدمات الرئيسية الداعمة للتجارة كتأهيل البنية

---

[1] التقرير السنوي لهيئة الاستثمار السورية 2006-2010.

[2] المرجع السابق.

الأساسية للنقل لتخفيض زمن وتكلفة التصدير، وتحسين مستوى الاتصالات المتاحة للأغراض التجارية، إضافة الى تحسين تركيب هيكل الصادرات بزيادة حصة السلع المصنعة وخفض حصة المواد الخام والأولية واستكشاف أسواق جديدة للمنتجات السورية، وتشجيع حركة الإدخال المؤقت ومنحها التسهيلات المطلوبة لمضاعفة القيمة المضافة للسلع و إعادة تصديرها باعتبارها نهائية[1]. إضافة للتقليل من عجز الميزان التجاري من خلال العمل على تغطية الصادرات ل 80% من قيمة المستوردات، وزيادة الصادرات غير النفطية من 11% عام 2005 الى 13.7% عام 2010، بوسطي معدل نمو سنوي 13.4%، بحيث تشكل نسبة 15.9% من الناتج المحلي الإجمالي عام 2010، مقابل 5% من الناتج المحلي للصادرات النفطية[2].

وقد سارت السياسة التجارية متماشية مع الاتجاه العام نحو التحرر والانفتاح الاقتصادي، حيث شهدت العلاقة الاقتصادية الخارجية العديد من الاتفاقات الثنائية والمتعددة الأطراف سعيا للاندماج بالاقتصاد العالمي وتحقيق الانفتاح الاقتصادي كأحد متطلبات اقتصاد السوق الاجتماعي، ومن بين هذه الاتفاقيات اتفاقية منطقة التجارة الحرة بين سورية وتركيا، حيث جرى توقيعها بين البلدين في عام 2004، ودخلت حيز التنفيذ في عام 2007، وقد نصت الاتفاقية على إعفاء الصادرات السورية الى تركيا من الرسوم الجمركية، وكذلك إعفاء جميع المستوردات من السلع التركية من الرسوم الجمركية أيضا، بالإضافة الى اتفاقية التجارة التفضيلية مع إيران التي منحت ميزات تفضيلية تخفض الرسوم الجمركية بنسبة 60% على 68 مادة بما يعادل قيمته مليار دولار من البضائع السورية المنشأ المصدرة الى إيران، وشهد عام 2006 التحرير الكامل لجميع عمليات تمويل المستوردات، حيث سمح للمصارف المرخصة بتمويل كافة مستوردات القطاعين الخاص والمشترك بالقطع الأجنبي، وألغيت حصرية استيراد العديد من السلع والخدمات التي كانت ممنوحة لصالح بعض الجهات العامة (التجارة العامة– الخزن والتسويق– الاستهلاكية– الصناعات الغذائية والهندسية والبتروكيماوية والنسيجية)، وفي أيار عام 2010 قبلت سورية كعضو مراقب في منظمة التجارة العالمية، وتم إعفاء شهادات المنشأ والفواتير التجارية للبضائع

---

[1] المؤتمر القطري العاشر لحزب البعث العربي الاشتراكي، مرجع سابق، ص 129–131.

[2] هيئة التخطيط والتعاون الدولي، الخطة الخمسية العاشرة 2006–2010، مرجع سابق، ص135–153.

المستوردة الى سورية من الدول العربية الاعضاء في منطقة التجارة الحرة العربية الكبرى والدول الموقعة على اتفاقيات تجارية ثنائية مع سورية من التصديق القنصلي شرط المعاملة بالمثل[1].

ونتيجة الانفتاح التجاري غير المتوازن فقد أغرقت السوق بالبضائع الاجنبية، وخاصة التركية منها، وعجزت الصناعة المحلية عن منافسة هذه البضائع، فقد بلغ وسطي معدل نمو الصادرات 8%، وبلغ وسطي معدل المستوردات 11% خلال الفترة 2006-2010، وعانى الميزان التجاري عجزا مستمرا بلغ بالمتوسط 146 مليار ليرة سورية خلال هذه الفترة، وكان العجز قد وصل في عام 2010 الى 243 مليار ليرة سورية، ما يعادل ثلاث أضعاف ما كان عليه في عام 2005 الذي بلغ آنذاك 78 مليار ليرة سورية نتيجة تصاعد الواردات السلعية مقابل انخفاض الصادرات[2].

نستنتج مما سبق أن الأهداف والسياسات المتبعة كانت أقرب لاقتصاد السوق الحر منها الى اقتصاد السوق الاجتماعي، فقد سارعت الحكومة الى تحرير التجارة قبل تمكين صناعاتها المحلية مما أدى الى إغلاق عدد كبير من المصانع والورش الصغيرة المحلية التي كانت تستوعب نسبة عالية من العمالة في المجتمع، ما نتج عنه تفشي ظاهرة البطالة بنسب عالية حيث وصل معدل البطالة الى30% في العام 2010 بعد أن كان 8.1% في العام2005 [3].

3- بعض السياسات المالية المتبعة قبيل الأزمة:

وضعت الحكومة السورية برنامج الاصلاح المالي بما يتماشى مع النظام الاقتصادي المتبنى حديثا من قبلها، وقد سعى هذا البرنامج الى تحقيق أربعة أهداف استراتيجية، يأتي في مقدمتها استكمال إصلاح قطاع المالية العامة بما يتضمنه من تنظيم للدين العام، وتعديل القانون المالي الاساسي والأنظمة المحاسبية المنبثقة عنه لكل من القطاع الاقتصادي والاداري والمصرفي، وحل مسألة الخسائر المتراكمة للمؤسسات الاقتصادية العامة، والتحول الى اسلوب جديد في الدعم وتوجيهه الى الفئات التي تستحقه عبر البدء بإلغاء دعم المشتقات

---

[1] يمامة عارف اسماعيل، " تجربة اقتصاد السوق الاجتماعي في سورية وتداعياتها على الواقع الاقتصادي والاجتماعي" مرجع سابق. ص 64.

[2] رئاسة مجلس الوزراء.المكتب المركزي للإحصاء" -**المجموعة الإحصائية السنوية**"، الإصدار الرابع والستون، لعام 2011.

[3] المرجع السابق.

النفطية بشكل تدريجي ومعالجة مسالة الدعم التمويني، وهدف أيضا لاستكمال إصلاح قطاع الضرائب والرسوم لزيادة الموارد الضريبية والتعويض عن الموارد النفطية المتراجعة، واستكمال إصلاح قطاع الجمارك العامة لرفع كفاءاته، وأتمته الجمارك العامة وفتح مراكز حدودية جديدة و أمانات جمركية جديدة في المدن الصناعية، وهذا ما يحقق الاصلاح الاداري في الجمارك العامة[1].

وقد ترجم ذلك من خلال الخطة الخمسية العاشرة، حيث وضعت الخطة أهدافا كمية كان اهمها[2]:

أ- على مستوى الايرادات العامة: زيادة نسبة الايرادات الضريبية من الناتج المحلي الاجمالي من 10% الى 16%، بحيث يأتي 5% منها من الضرائب غير المباشرة، و 13% منها من الضرائب المباشرة، مما يعني زيادة سنوية في الايرادات الضريبية بحدود 10% سنويا، بحيث تصل نسبة الايرادات غير الضريبية النفطية الى 7%.

ب- على مستوى الانفاق العام: زيادة نسبة الانفاق الاستثماري من الناتج المحلي الاجمالي من 12% عام 2005 الى (20-25%) عام 2010.

ج- على مستوى عجز الموازنة والدين العام: ألا يتجاوز عجز الموازنة عن 5% من الناتج المحلي الاجمالي خلال عام 2010، وإبقاء الدين العام في حدود مقبولة بحيث يرتفع من 37% عام 2005 من الناتج المحلي الاجمالي الى 44% عام 2010.

كما كان لابد على الحكومة من خفض نفقاتها العامة للسير على درب اقتصاد السوق الاجتماعي المتبنى حديثا منها، و قد ارتأت أن يتم ذلك عن طريق رفع الدعم عن المحروقات ورفع أسعارها، وقد تم رفع سعر ليتر المازوت من 7 ليرات سورية عام 2005 الى 20 ليرة سورية عام 2008، ورفع سعر طن الفيول من 6000 ليرة سورية الى 8500 ليرة سورية، وشهد عام 2010 رفع سعر ليتر البنزين الى 44 ليرة سورية بعد أن كان 24 ليرة سورية عام 2005، وكان سعر طن الاسمنت قد رفع ايضا من 4200 ليرة سورية عام 2005 الى 6000 ليرة سورية عام 2006، وقامت الحكومة برفع أجور موظفي الحكومة وإصدار قسائم للأسر تتيح لها شراء مازوت بحد

---

[1] الخطة الخمسية العاشرة 2006-2010، مرجع سابق، ص 79-91.

[2] المرجع السابق، ص 90.

اقصى 1000 ليتر للأسرة الواحدة بسعر مخفض، وفي عام 2009 استبدلت القسائم التي كانت توزع على جميع الاسر بتحويلات نقدية توجه الى المستحقين فقط[1].

وخلال الفترة 2006-2010، بلغت نسبة الايرادات العامة من الناتج المحلي الإجمالي 23%، واستحوذت الايرادات من الضرائب والرسوم على النسبة الأكبر 47% من اجمالي الايرادات و11% من الناتج المحلي الاجمالي وهي أقل من النسبة المخططة لها(16-18%)، اما الايرادات النفطية فبلغت 27% من اجمالي الايرادات العامة و6% من الناتج المحلي الاجمالي، ولم تصل بدورها الى النسبة المخططة لها (7.5-8%)، وتدل النسب السابقة على قصور السياسات المالية في تحصيل الايرادات اللازمة لتمويل الانفاق العام ما ينبئ بالعجز عن النهوض بالمستوى الاقتصادي والمعيشي للسكان، أما من ناحية النفقات العامة فقد كان من المخطط أن تصل نسبة نمو الانفاق العام من الناتج المحلي الاجمالي الى 34% الى أن هذه النسبة لم تتجاوز 4% عام 2010، وذلك يعود لعدة عوامل عديدة أهمها ضعف الاصلاح الضريبي[2].

وأخيرا يمكن القول ان الجانب المالي من الخطة الخمسية العاشرة أتى متوافقا مع اقتصاد السوق الاجتماعي لجهة الاهداف، وأتى القانون المالي الاساسي الجديد ليلبي هذه الأهداف، لكنه ابتعد من ناحية المتحصلات الضريبية فلا يزال النظام الضريبي يعاني من ثغرات تقلل من نسب التحصيل الضريبي، فنجد الحكومة تمنح تخفيضات ضريبية لأصحاب الارباح وتبررها بدافع تشجيع قطاع الاعمال والاستثمارات، وبدلا من التوجه للأغنياء بضرائب إضافية يساهمون عبرها في دعم الاقتصاد الوطني اختارت المنهج التقشفي، وبدأت بسياسات تقشفية تقلل من نفقات الحكومة على دعم المحروقات والكهرباء والمواد التموينية، واستخدمت الحكومة فروق الاسعار الناجمة عن رفع اسعار بيع المحروقات مصدرا لإيراداتها بدلا من البحث عن مصادر جديدة لتمويل الموازنة العامة، مما أثر على تكاليف الانتاج والنقل وانعكس سلبا على الاسعار، وتجلى هذا الاثر بوضوح في التضخم الحاصل في تلك الفترة، حيث نما التضخم بمعدل 15.15% في عام 2008م عما

---

[1] محمد كيكي، عجز الموازنة العامة للدولة في سورية 2005-2012: اسبابه وطرق تمويله وسبل تخفيضه، بحث منشور في جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والاجتماعية. 2014.

[2] الخطة الخمسية العاشرة 2006-2010، مرجع سابق، ص 90-92.

كان عليه في عام 2007م[1]. وقد كشف هذا الارتفاع في معدل التضخم عن هشاشة الاقتصاد السوري وعدم فعاليته أمام خطوات التحرير الاقتصادي.

ثانيا- العوامل الاجتماعية:

تعاني سورية كأي دولة نامية أخرى العديد من المشكلات الاجتماعية منها ناجم من طبيعة تركيب المجتمع السوري وتعدد أَنماط الحياة لدى الشرائح الاجتماعية الموجودة فيه، والاختلاف القائم في الثقافة والأوضاع الاقتصادية لديهم، إلى جانب ضغوط المعيشية، ومفرزات الاحتكاك بالآخر الذي يدفع المواطنين للمقارنةَ والتنافس بغية تحصيل الأفضل، فالتركيب الاجتماعي المعقد أدى إلى بروز مشكلات تحولت فيما بعد إلى أزمات متلاحقة شكلت العديد من الضغوط على القيادة السياسية القائمة.[2]

هذا وتشكل العوامل الاجتماعية جانباً مهما لا تقل أهمية عن العوامل الاقتصادية، فمواطن الخلل الكامنةَ في الجانب الاجتماعي والمستوطنة فَي تركيبة المجتمع السوري وتعدد شرائحه، إضافة إلى جانب انتشار الفقر وارتفاع معدل البطالة، تعد أَبرز الأسباب المرتبطة بالجانب الاجتماعي.

فقد بلغت معدلات البطالة مستويات عالية خلال الفترة 2006- 2010 فكانت 9% بالمتوسط[3]، بينما كانت 8% خلال سنوات الخطة الخمسية التاسعة، حيث لم تتمكن سياسات التشغيل من بلوغ فرص العمل المخطط (مليون ومئتان وخمسون ألف فرصة عمل) حيث لم تخلق سوى 459 ألف فرصة عمل إضافية خلال الفترة 2006-2010، وخرج من قوة العمل 98 ألف شخص عام 2008 نتيجة تأثر قطاع الأعمال بالأزمة المالية العالمية وأزمة الجفاف، وبالتالي يكون صافي فرص العمل التي وفرتها الخمسية العاشرة هي 361 ألف فرصة عمل بمعدل سنوي 65ألف فرصة عمل مقارنة ب 250 ألف فرصة عمل مخطط إيجادها سنويا، وقد أظهر تقرير مراجعة منتصف المدة للخطة الخمسية العاشرة ازدياد انتشار الفقر العام من 30.13% عام 2004

---

[1] بيانات المكتب المركزي للإحصاء على الموقع: www.cbssyr.sy

[2] شاهر شاهر، جدلية الداخل والخارج في ألحرب على سورية، مجلة الدراسات الثقافية واللغوية والفنية، المركز الديمقراطي العربي، العدد 9، 2019، ص25.

[3] بيانات المكتب المركزي للإحصاء على الموقع: www.cbssyr.sy

الـى 33.6% عـام 2007، كمـا ازدادت نسـبة الفقـر الشـديد مـن 11.4% عـام 2004 الـى 12.3% عـام 2007[1]. وهذا ما يفسر تراجع نصيب الفرد من الناتج المحلي الاجمالي، وبالتالي مستويات المعيشة بشكل عام.

وكان متوسط الاجر الشهري لموظفي القطاع المشترك الأعلى 16545 ليرة سورية عام 2010 بمعدل نمو سنوي وسطي 21.5%، يليه القطاع العام 13375 ليرة سورية بمعدل نمو سنوي وسطي 10.2% و وأخيرا القطاع الخاص 9793 ليرة سورية بمعدل نمو سنوي وسطي 6.1%. وبالمقابل فإن الحد الأدنى للأجور الشهرية السائدة لايزال اقل من وسطي انفاق الاسرة الواحدة البالغ (32755) ليرة سورية شهريا، هذا يعني أن السياسات المطبقة لم تتمكن من الموائمة بين الاجور وتكاليف معيشة الاسر، مما يفضي بطبيعة الحال الى تراجع مستويات المعيشية واضرار الاسر للإنفاق من مدخراتها، وبالتالي حرمانهم من توظيفها وتوجيهها نحو الاستثمار[2].

ومن جهة أخرى، يعد الفساد أَحد أَهم العوامل التي ساعدت في ترسيخ الأزمة الاقتصادية وتفشيها، فقد انتشر الفساد والمحسوبيات بأشكاله كافة في الدولة، واستشرى الفساد بشكل أو بآخر في المجتمع السوري، وكان بمثابة ضريبة يدفعها أفراد الشعب داخل شرائح المجتمع السوري وفئاته، حيث انتشرت المحسوبية داخل المواقع الإدارية، بشكل أدى للغياب النسبي للكفاءة والإبداع الشخصي والتراتبية الوظيفية والخبرة الطويلة، فلم يعد معيار الارتقاء المهني والسمات العلمية الإيجابية موجوده في أغلب الأحيان، مما أدى إلى وجود العديد من المظاهر السلبيةَ التي ولدت شعوراً لبعض الشرائح بالفروق المختلفة ليتطور فيما بعد و يشكل تهديدا للأمن والسلم الاجتماعيينَ فقد أَعطى الفساد الصفة السلبية نسبياً لعمل المؤسسات والدوائر الحكومية وأصبح القرار الإداري في بعض الأحيان يصدر بالاستناد إلى اَنتماء الشخص الطبقي والمادي متجاهلاً بذلك الكفاءة العلمية وعنصر المساواةَ الأمر الذي خلق لدى العديد من الأفراد الشعور بالتمييز والاستبعاد من العمل المؤسساتي وكان له الأثر فَي تدني العملية التعليمية والإبداع العلمي وخفض الناتج الفكري والثقافي.[3]

---

[1] تقرير مراجعة منتصف المدة للخطة الخمسية العاشرة، بحث غير منشور لهيئة التخطيط والتعاون الدولي، سورية، أذار 2009، ص25.

[2] يمامة عارف اسماعيل، " تجربة اقتصاد السوق الاجتماعي في سورية وتداعياتها على الواقع الاقتصادي والاجتماعي" مرجع سابق. ص 104.

[3] شاهر شاهر، **تجليات الحرب على سورية**، دمشق: اتحاد الكتاب العرب، الطبعة الأولى، 2015، ص. 150-151.

إن انتشار الفساد وتفشيه داخل أجهزة الدولة أدى إلى عرقلة حركة المؤسسات وعدم قدرتها على القيام بالمهام الموكلة إليها بالشكل المناسب إضافة لوجود الروتين الذي ساهم في زيادة جمود المؤسسات وعدم قدرتها على مواكبة عملية التطوير والتحديث، بشكل أصبح الروتين والبيروقراطية من أبرز المظاهر السلبيةَ في أَجهزة الدولة ومؤسساتها، فقد سيطر الفساد على أجهزة الدولة ومفاصل مؤسساتها إلى جانب تفشي الروتين والبيروقراطية، وبروز مظاهر الرشوة وسرقة المال العام من خلال استغلال الوظيفة العامة حتى أضحت فيه مؤسسات وأجهزة الدولة تعاني في نسبة كبيرة منها من أنتشار هذه المظاهر التي ساهمت في تفاقم الأزمة اجتماعيا،حيث أدى ذلك إلى شعور الأفراد بالتمييز ووصول أَشخاص إلى الوظائف العامة استنادا إلى مقدراتهم المادية مع تجاهل لقدراتهم العلمية والعملية، لذا سعت القيادة السورية عن طريق مؤسساتها إلى محاربة الفساد عن طريق تفعيل الرقابة على أجهزة الدولة بما يضمن فاعلية في إنجازها للمهام الموكلة اليها[1].

ومن خلال ما سبق نجد أن الفساد ينتج عنه تردي الاداء الوظيفي في دوائر الدولة وتوقف التطور الاداري وتعديل وتطوير التشريعات فيحصل التراجع مما يؤدي لتراجع مؤسسات وهيئات الدولة عن التطور.

الفرع الثاني

أسباب الازمة الاقتصادية السورية خلال فترة الحرب

تشهد سورية منذ عام 2011 حربا كونية ظالمة ومدمرة، اسفرت عن استهداف الحجر والشجر والبشر. ومازالت الحرب والعقوبات الاقتصادية تعطل بشكل كبير النشاط الاقتصادي في سورية وإنتاج السلع والخدمات وتوزيعها وتعيق التنمية الاقتصادية، وتواصل الضرر المادي وتعمل على استمرار تراجع تأمين الغذاء والخدمات الصحية وتنامي البطالة وازدياد الفقر، وتراجع الخدمات العامة ذات التأثير الكبير على مجمل السكان.

ويمكن تلخيص أسباب الأزمة الاقتصادية التي مرت بها سورية خلال فترة الحرب في مجموعة من العوامل وهي: الإرهاب، العقوبات الاقتصادية التي فرضت على سورية من قبل الدول المناهضة لها، وبعض

---

[1] شاهر شاهر، جدلية الداخل والخارج في آلحرب على سورية، مرجع سابق، ص 26.

السياسات المالية والنقدية التي اتخذتها الحكومة السورية بعد اندلاع الحرب عليها. وفيما يلي تفصيل موجز لهذه العوامل:

أولا- الإرهاب:

منذ اندلاع شرارة الأحداث الأولى في سورية في آذار من عام 2011 عملت بعض الدول والكيانات العربية والأجنبية المناهضة للدولة السورية الى استغلال هذه الفرصة في محاولة منها لتحقيق أطماعها المختلفة كإخضاع القرار السيادي السوري وقطع سورية عن محور المقاومة الذي تتبناه وغير ذلك من الأطماع. وفي سبيل ذلك قامت هذه الدول والكيانات بتقديم جميع أنواع الدعم بما فيها الدعم المادي والسياسي والعسكري واللوجستي لجماعات تدعي بأنها إسلامية (متطرفة) اختلفت مسمياتها وتأمين التدريب لها ودفعها نحو محاربة الدولة السورية عسكريا، ما جعل الأحداث في سورية تنتهج منهج الحرب وتشتد وتيرتها بشكل متسارع مع تقدم عمرها.

وقد قامت هذه الجماعات المتطرفة بأمر من داعميها بالعديد من العمليات الإرهابية على جميع مناطق الجغرافيا السورية مدمرة رأس المال السوري بشتى أنواعه من طبيعي وبشري واجتماعي، فقد أدت هذه العمليات الارهابية الى خروج مناطق واسعة من الجغرافيا السورية عن سيطرة الدولة السورية وكان منها مراكز أساسية للنشاط الاقتصادي في سورية مثل حلب التي تعد العاصمة الاقتصادية لسورية، والجزيرة السورية وهي المورد الاساسي للنفط السوري، وغيرها من المحافظات التي تم تدميرها ونهبها بما فيها من بنى تحتية ومزارع وآبار نفط ومصانع... الخ، كما قامت هذه المجموعات الارهابية باستهداف المناطق التي لم تخرج عن سيطرة الدولة وقامت بأعمال القتل والخطف وتهجير السكان والنهب والتخريب واستهداف جميع مكونات الحياة في الدولة السورية، وقد أدت هذه الاعمال الارهابية الى تدمير ممنهج للاقتصاد السوري على صعيد البنى التحتية كالطرق والجسور والسكك الحديدية وخطوط نقل الطاقة الكهربائية وأنابيب نقل النفط والغاز، كما تعرضت معظم حقول النفط والغاز للنهب والتخريب على يد الجماعات الارهابية المسلحة، وقد تم تدمير وحرق ونهب العديد من المصانع والآلات الانتاجية والمواد الأولية اللازمة للقطاع الصناعي ما أدى الى خروج العديد من المنشآت الصناعية عن الانتاج،

وتعرض القطاع الزراعي الى انتكاسة كبيرة تمثلت في تقلص المساحات المزروعة وتدهور الانتاج الزراعي، كما تعرضت السدود وشبكات الري ومنشآت القطاع الزراعي للتخريب والسرقة [1].

وبذلك أصبحت محاربة الارهاب تمثل الأولوية الاكثر ضرورة للدولة السورية وتليها إعادة الاعمار بعد التخلص من هذه الجماعات الارهابية، ما أدى الى نقل مركز اهتمام الدولة السورية من الاقتصاد الى العمليات العسكرية والسياسة الداخلية، وبذلك ازدادت النفقات العسكرية السورية بشكل كبير على حساب النفقات الأخرى مع الأخذ بالحسبان التناقص الكبير للإيرادات السورية جراء العمليات الارهابية والعقوبات الاقتصادية التي سوف يتطرق الباحث اليها فيما يلي.

ثانيا- العقوبات الاقتصادية أحادية الجانب:

تخضع سورية لإجراءات وتدابير من قبل الولايات المتحدة الامريكية منذ مرحلة الثمانينات وحتى الان، حيث وضعت الجمهورية العربية السورية على اللائحة الأمريكية للدول الداعمة للإرهاب منذ اول إصدار لها في 29 كانون الأول عام 1979[2] ولاتزال، إضافة للعقوبات الخاصة المفروضة من قبل الولايات المتحدة الامريكية على سورية بموجب قانون محاسبة سورية واستعادة سيادة لبنان المقر في عام 2003 مع العقوبات المفروضة على القطاع المالي والمصرف التجاري السوري في العام 2006[3].

ومنذ بداية الازمة السورية عمدت عدة دول مناهضة للحكومة السورية الى استغلال هذه الأزمة بغية الهيمنة على سورية من خلال تقديم الدعم السياسي لما اعتبروه حراكا شعبيا، تطور لاحقا ليصبح دعما سياسيا واقتصاديا وعسكريا وأمنيا ولوجستيا للمجموعات المسلحة المحاربة للدولة السورية. وكانت العقوبات الاقتصادية أحد أهم أشكال الدعم السياسي والاقتصادي الذي قدمته مجموعة الدول المناهضة للدولة السورية الى المجموعات المسلحة.

---

[1] تصريح للسيد رئيس الجمهورية العربية السورية في مقابلة مع وكالة الاعلام الروسية، 20 شباط، 2015.

[2] Hufbauer, Gary, and Others, SANCTIONS TO FIGHT TERRORISMM, Petrson Institute For International Economics, USA, 2011, pp1

[3] محمود جميل جديد، " العقوبات الاقتصادية الدولية ومنعكساتها على عملية التنمية- دراسة مقارنة مع إشارة خاصة الى سورية"، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد، جامعة دمشق، 2009، ص 128-129.

في بداية الأمر لم تفلح الدول المعادية لسورية من فرض عقوباتها من خلال إصدار قرارات إدانة للحكومة السورية عن طريق مجلس الأمن بسبب نقضها بحق الفيتو من قبل كل من روسيا والصين، إلا أن العقوبات فرضت بشكل أحادي الطرف من قبل عدد من الدول والكيانات الاقليمية، ومن أهم هذه العقوبات كانت عقوبات الولايات المتحدة الامريكية والاتحاد الأوربي وجامعة الدول العربية وتركيا، إضافة لدول أخرى ككندا وألمانيا و اليابان وكرواتيا وغيرها. وفيما يلي تلخيص لأهم هذه العقوبات:

أ- عقوبات الولايات المتحدة الأمريكية على الجمهورية العربية السورية:

إ ن سياسةَ الحصار الاقتصادي المفروضة على الدولة السورية تعد إحدى أبرز الوسائل التي تلجأ إليها القوى المعادية لسورية بغية تضييق الحصار عليها، وذلك مع اختلاف شكل الحصار وطبيعته وفقا للمعطيات الموجودة فعليا، فالعقوبات الأمريكية على الدولة السورية مثلت منذ القدم أحد أبرز مخرجات سياسة الحصار والتي شهدت بداياتها في العام 1978 تتبعها موجة العقوبات في العام 2004 بقانون سمي "قانون محاسبةَ سورية"، لتعود بشدة أعلى في العام 2011 من قبل إدارة الرئيس الأمريكي " باراك أوباما "، فقد شملت العقوبات الاقتصادية الأمريكية قطاع النفط والصناعات النفطية لا سيما منذ العام 2011، و بعد فشلها في استصدار قرار إدانة وعقوبات ضد الحكومة السورية في مجلس الأمن، عمدت الولايات المتحدة الامريكية الى فرض عقوبات أحادية الطرف على الجمهورية العربية السورية وذلك عن طريق إصدار خمسة أوامر تنفيذية رئاسية حتى أيار عام 2012[1]، وكان من أهم هذه العقوبات ما يلي[2]:

1- استهداف كبار الشخصيات الرسمية والأمنية السورية وحظر التعامل التجاري معهم.

2- حظر التعامل وتجميد أصول أي شخص يوفر الدعم أو المساندة للحكومة السورية.

---

[1] الأوامر التنفيذية الرئاسية المفروضة بحق الحكومة السورية هي: الامر التنفيذي رقم /13572/ في 29 نيسان من عام 2011، الامر التنفيذي رقم / 13573/ في 18 أيار من عام 2011، الامر التنفيذي رقم /13582/ في 18 آب من عام 2011، الامر التنفيذي رقم / 13606/ في 23 نيسان من عام 2012، والأمر التنفيذي رقم /13608/ في 1 أيار من العام 2012.

[2] Lyme, Rune Friberg, SANCTIONING ASSAD'S SYRIA, MAPPING THE ECONOMIC, SOCIOECONOMIC AND POLITICAL REPERCUSSIONS OF THE INTERNATIONAL SANCTIONS IMPOSED ON SYRIA SINCE MARCH 2011,DIIS REPORT 2012:13, DIIS. DANISH INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES, Copenhagen 2012,pp.26-27

3- منع التعامل مع المؤسسات المالية ورجال الاعمال المرتبطين ارتباطا وثيقا " بالنظام السوري" – على حد تعبيرهم–، وعلى أثر هذا تم حظر التعامل مع عدة من الشركات السورية كشركة الشام القابضة، و سيرتيل، والمصرف التجاري السوري (الموضوع مسبقا على قائمة العقوبات الأمريكية منذ عام 2006) والشركة التابعة له في لبنان باسم البنك التجاري السوري اللبناني، ثم أضافت السلطات الامريكية في 30 أيار من عام 2012 مصرف سورية الدولي الاسلامي الى هذه القائمة بناء على شكوك على أنه واجهة للمصرف التجاري السوري.

4- حظر الاستثمارات الجديدة في سورية من قبل المواطنين الأمريكيين.

5- حظر استيراد النفط أو المنتجات النفطية ذات المنشأ السوري الى داخل الولايات المتحدة، وحظر أي تعامل من قبل أي مواطن أمريكي بالنفط السوري ومشتقاته أو من الدخول في صفقات أو تسهيل حركة المنتجات السورية المرتبطة بالنفط.

6- حظر تصدير أو إعادة تصدير الخدمات بشكل مباشر أو غير مباشر من الولايات المتحدة أو من أشخاصها أينما وجدوا لسورية، ونتيجة لذلك منعت فيزا وماستر كارد جميع المعاملات التي تنشا في سورية أو ما يرتبط بها.

واستمرارا على ذات النهج لجأت الإدارة الأمريكية عام 2020 إلى إصدار ما يسمى " قانون قيصر " الذي شمل حزمةَ جديدة من العقوبات الاقتصادية على سورية، هدفه بشكل رئيسي شل حركة الاقتصاد السوري وتضييق الخناق عليه، وخاصة وأن بنود ما يسمى "قانون قيصر" يفرض العقوبات على كل من يقَد م المساعدة للدولةَ السورية، حيث نصت الفقرة) أ (من المادة (2) على :" إ ن كل شخص يوفرعن علم دعما ماليا أو ماديا أو تقنيا مهما للحكومة أو لشخص أجنبي يتعاون مع الحكومة السورية وروسيا وإيران في سورية أو أجنبي معاقب من قبل الولايات المتحدة".[1]

[1] أمل يازجي، قانون قيصر، بين الشرعية والمشروعية وانعدامها، **مركز دمشق للأبحاث والدراسات، مداد،2019.ص 5-6.**

ب- عقوبات الاتحاد الأوربي على الجمهورية العربية السورية:

تعتبر عقوبات الاتحاد الأوربي أشد تأثيرا على الحكومة السورية من عقوبات الولايات المتحدة الأمريكية، وذلك نظرا لان سورية كانت تعتبر شريك تجاري للاتحاد الأوربي من جهة، ومن جهة أخرى فإن العقوبات المطبقة على سورية قبل الأزمة قد جعلت العلاقة الاقتصادية بين سورية والولايات المتحدة الامريكية في حدها الادنى، ويعتبر الاتحاد الأوربي نفسه الأسرع استجابة للأزمة السورية، فهو على حد تعبيره أول من اصدر بيانات تحذير للحكومة السورية مطالبا إياها" بالامتناع عن استخدام العنف"، ليطور الموقف بسرعة الى اللجوء الى التدابير التقييدية للضغط على الدولة السورية لوضع حد للعنف وتنفيذ الاصلاحات الديمقراطية"، ويقسم الاتحاد الأوربي عقوباته المفروضة على سورية الى خمسة مجموعات وهي[1]:

- المجموعة الأولى: تستهدف هذه المجموعة الحكومة السورية، حيث تحظر المساعدات المقدمة من بنك الاستثمار الأوربي EIB و كذلك تقديم المنح والقروض لسورية، وفي سبيل ذلك تم إلغاء 17 مشروع جاري في سورية بقيمة 1.3مليار يورو ممول من قبل بنك الاستثمار الاوربي في العام 2011، كما تم الايعاز بإيقاف مشاريع التعاون بين سورية والاتحاد الأوربي وخاصة في مجالات بناء محطات توليد الكهرباء والتعامل المصرفي، حيث أدرج المصرف العقاري السوري على لائحة الحظر الاوربية في/2/ أيلول من عام 2011، ليتبعه المصرف التجاري السوري في 13 تشرين الاول، ومن ثم أضيف مصرف سورية المركزي الى هذه القائمة في 27 شباط من عام 2012 كما تم حظر تقديم الاوراق النقدية والعملات المعدنية أليه، وفي اوائل حزيران من عام 2012 أضيف بنك سورية الدولي الإسلامي الى قائمة الحظر بعد اتهامات له بأنه يمثل واجهة لعمل المصرف التجاري السوري، إضافة الى ذلك تم حظر التجارة بالذهب والمعادن النفيسة والألماس مع الهيئات الحكومية السورية بما فيها مصرف

---

[1] Giumelli Francesco and Ivan Paul, The effectiveness of EU sanctions: An analysis of Iran, Belarus, Syria andMyanmar (Burma), EPC ISSUE Paper NO. 7 6, European Policy Center, November 2013, pp.21

المركزي، كما تم حظر التجارة في السندات الحكومية والتعامل مع المؤسسات المالية السورية وتم منع الدول الأعضاء في الاتحاد الأوربي من تقديم منح جديدة أو قروض ميسرة للحكومة السورية[1].

- المجموعة الثانية: الأفراد المستهدفين– على حد تعبير واضعي هذه القائمة– يقسمون الى ثلاث مجموعات رئيسية هم المسؤولين الحكوميين ومسؤولي الأمن والجيش.
- المجموعة الثالثة: وتتضمن حظر توريد البرمجيات المستخدمة في مراقبة الانترنت والاتصالات الهاتفية، كما تتضمن هذه المجموعة أيضا الحق في تفتيش السفن والطائرات التي يشتبه في نقلها أسلحة للحكومة السورية عبر أوربا.
- المجموعة الرابعة: تستهدف هذه المجموعة قطاع الطاقة السوري بشكل خاص.
- المجموعة الخامسة: تستهدف هذه المجموعة فرض قيود على التجارة السورية.

بالإضافة الى مجموع العقوبات المذكورة سابقا فقد تم تعليق المفاوضات بشأن اتفاقية الشراكة السورية الاوربية في 23 أيار عام 2011، وعلقت الاستعدادات لبرامج التعاون الثنائي والبرامج الثنائية التجارية في إطار اتفاقية دول جوار الاتحاد الاوربي ENPI[2]. وأيضا قرر الاتحاد الأوروبي خلال عام 2011 تمديد العقوبات المفروضة على الدولة اَلسورية حتى حزيران عام 2020 بحق أَشخاص وكيانات مرتبطة بالدولة السورية، ولعل السبب في ذلك حسب بيان الاتحاد "تورطهم في الأحداث السورية.[3]

د- عقوبات جامعة الدول العربية على الجمهورية العربية السورية:

بتحريض من بعض الأنظمة العربية المناهضة للحكومة السورية انعقدت جلسة طارئة لمجلس الجامعة العربية في القاهرة في 12 تشرين الثاني عام 2011 تم بموجبها تعليق عضوية سورية في الجامعة العربية – على الرغم من أن سورية هي من الدول المؤسسة لهذه الجامعة– وتم ذلك بموافقة ثمانية عشر دولة من الدول الاعضاء في الجامعة واعتراض كل من لبنان واليمن وامتناع العراق عن التصويت، وفي 27 تشرين الثاني عام

---

(1) Lyme, Rune Friberg, **SANCTIONING ASSAD'S SYRIA**,Ibid,pp.32

(2) Ibid,pp.32

(3) بيروت "أوروبا تمدد عقوباتها ضد سورية حتى حزيران 2020"، قناة المنار نشر بتاريخ 2019/5/18، تم الاسترجاع بتاريخ 2019/12/17 على الرابط https://almanar.com.lb/5249147

2011وبخطوة غير مسبوقة فرضت جامعة الدول العربية حزمة عقوبات اقتصادية شاملة على سورية تقسم الى أربعة أقسام رئيسية وهي[1]:

- عقوبات على الأنظمة المالية: وتشمل وقف التعامل مع مصرف سورية المركزي بما في ذلك جميع المعاملات الحكومية العربية من قبل المصارف العربية المركزية، إضافة الى حظر التعامل مع المصرف التجاري السوري، وحظر ومراقبة التحويلات المالية باستثناء تحويلات المغتربين السوريين الى أقاربهم أو تحويلات المواطنين في سورية.
- مقاطعة التجارة الحكومية السورية والتحويلات المالية باستثناء حالات خاصة، وتجميد الأصول الحكومية السورية المتواجدة في الدول العربية.
- تعليق وتجميد التمويل للمشاريع العربية على الاراضي السورية.
- قائمة حظر خاصة بالجامعة العربية تطال مسؤولين في الحكومة السورية والجيش والأمن ورجال الأعمال.

هـ- عقوبات الجمهورية التركية على الجمهورية العربية السورية:

على الرغم من أن تركيا كانت المستفيد الاكبر من انتهاج الحكومة السورية لاقتصاد السوق الاجتماعي قبيل أزمتها من خلال الانفتاح التجاري في العلاقات التجارية السورية التركية واتفاقية التجارة الحرة بين البلدين، إلا أن أطماع الحكومة التركية جعل منها ملاذا آمنا وداعما للمجموعات المناهضة للحكومة السورية، وفي 30 تشرين الثاني من عام 2011 عملت تركيا بالتنسيق مع جامعة الدول العربية على فرض حزمة من العقوبات الاقتصادية تكونت من تسعة نقاط بما فيها: تعليق العلاقات مع مصرف سورية المركزي والمصرف التجاري السوري، وتجميد أصول الحكومة السورية في تركيا، وتعليق القروض المقدمة لسورية، وكذلك تعليق اتفاقية الائتمان المنجزة عبر بنك التصدير والاستيراد التركي لتمويل انجاز مشاريع في البنى التحتية في سورية، ووقف

---

[1] مجد عباس، " الاقتصاد السياسي للعقوبات الاقتصادية على الجمهورية العربية السورية (دراسة مقارنة لأثر العقوبات الاقتصادية على سورية خلال مرحلة الثمانينات من القرن العشرين والمرحلة الراهنة 2011-2012)"، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد، جامعة دمشق، دمشق، 2017، ص162.

عمليات التعاون الاستراتيجي عالي المستوى بين البلدين والتي انجزت قبيل الأزمة اكثر من 60 معاهدة ثنائية تتضمن التعاون في مجال الخدمات الاجتماعية وتوريد الكهرباء والطاقة والتنمية وتأسيس البنك السوري التركي[1].

ثالثا- بعض السياسات المالية خلال الحرب:

منذ آذار عام 2011 استوجبت الحرب تخصيص معظم الموارد السورية المتاحة للحفاظ على قدرة الدولة السورية في مواجهة الجماعات الإرهابية والدول الداعمة لها. وفي سبيل ذلك كان على عاتق الحكومة السورية العمل على ضبط النفقات العامة وزيادة الايرادات، وفي منتصف العام 2014 اختارت الحكومة السورية تبني سياسة " عقلنة الدعم" للحد من النفقات العامة، وبذلك تم تحرير أسعار العديد من السلع الأساسية المدعومة حكوميا كالخبز والمشتقات النفطية وغيرها، وعلى سبيل المثال لا الحصر ارتفع سعر كل من ربطة الخبز وجرة الغاز المنزلية وليتر المازوت بنسبة 233%، 620%، 575% على التوالي في عام 2015 عما كانت عليه قبل الازمة[2]، كما عملت الحكومة في سبيل زيادة إيراداتها الى زيادة الضرائب غير المباشرة مثل ضريبة الاستهلاك والتحصيل الجمركي، ورفع عدد من الرسوم كرسوم السيارات والرسوم العقارية ورسوم التسجل في الجامعات والعلاج في المستشفيات وغيرها.

وقد ادت هذه السياسات الى زيادة تكلفة الانتاج المحلي، ما يترتب عليه من زيادة في التضخم وتآكل للقدرة الشرائية للعملة الوطنية، وبالتالي ساهمت هذه السياسات في تخفيض سعر صرف العملة الوطنية، كما ادت الى انخفاض في الطلب المحلي مما ساهم في تعميق الانكماش. **وبذلك يمكن القول أن الحكومة السورية قد اختارت الطريق السهل بغية تحقيق أهدافها في السياسة المالية والذي تقع أعباءه على أصحاب الدخل المحدود، في حين كان من الممكن لها أن تقوم بزيادة ايراداتها عن طريق فرض الضرائب أو زيادتها على قطاع الأعمال في القطاع الخاص، أو القيام بإجراءات فعالة في محاربة الفساد والتهرب الضريبي وعمليات التهريب من والى خارج الحدود.**

---

[1] المرجع السابق. ص162-163.

[2] يمامة عارف اسماعيل، " تجربة اقتصاد السوق الاجتماعي في سورية وتداعياتها على الواقع الاقتصادي والاجتماعي" مرجع سابق. ص 126-127.

رابعا- بعض السياسات النقدية خلال الحرب:

من يتابع الأزمة السورية يستطيع ان يلاحظ أن أخبار سعر الصرف استولت على حيز كبير من أخبار الأزمة الاقتصادية السورية، فقد اتخذ سعر الصرف منحا تصاعديا منذ بداية الحرب وتعرض لتذبذبات عديدة وحادة متأثرا بإجراءات الحكومة السورية تارة، وبالوضع السياسي والعسكري تارة أخرى.

وقد اتخذت الحكومة السورية العديد من الاجراءات التي طالت سعر الصرف منذ بداية الازمة وحتى الأن، وتعددت الآراء بصحة هذه الاجراءات من عدمها، ولكن يمكن القول أن بعض القرارات الصادرة عن السلطة النقدية كان لها اثر سلبي بشكل أو باخر على سعر الصرف، ومن اهم هذه القرارات كان قرار بيع الدولار للمواطنين بدون مبرر، والقرار القاضي بتدخل مصرف سورية المركزي في سوق القطع عبر المزادات، وفيما يلي توضيح لهذين القرارين:

1- قرار بيع الدولار للمواطنين:

قبيل الأزمة السورية وبموجب القرار الصادر عن مصرف سورية المركزي رقم 84 بتاريخ 2010/3/11 سمح للمواطنين السوريين بشراء عشرة ألاف دولار شهريا لغير الأغراض التجارية، ومع اندلاع الأزمة السورية التي ترافقت مع المخاوف مع انهيار قيمة الليرة السورية هرع المواطنين لشراء الدولار بدافع التحوط، ما فتح المجال امام عمل المضاربين فكثرت المضاربات على الدولار، ما أدى الى نقص المعروض منه وارتفاع سعره. وفي شهر ايار عام 2012 اصدر مصرف سورية المركزي تعميما على المصارف تضمن شروطا على بيع الدولار للمواطنين وحدد السقف بخمسة ألاف دولار شهريا، لينخفض الى الف دولار شهريا ثم الى 500 دولار ثم الى 250، ثم عاد بعدها ليسمح ببيع 500 دولار للأغراض غير التجارية.

وقد برر مصرف سورية المركزي هذه الاجراءات بأنها كانت عملية تهدف الى طمأنة المواطنين بقوة الليرة السورية وبوجود احتياطي كاف مقابل تخوف الناس من الانهيار النقدي، لكنه في حقيقة الامر كان استنزافا للاحتياطي وساهم بتفعيل السوق السوداء وفتح المجال أمام عمليات المضاربة، كان الأجدى إتاحة هذه المبالغ للمستوردين لتأمين دخول السلع والمنتجات غير المنتجة محليا الى الأسواق.

2- التدخل في سوق القطع عبر المزادات:

إن من بديهيات علم الاقتصاد في السياسة النقدية هو ضرورة الحفاظ ما أمكن على القطع الأجنبي في أوقات الأزمات، لكن مصرف سورية المركزي ارتأى أن يقوم بهدره عبر بيعه على شكل شرائح الى مؤسسات الصرافة[1] عبر عدة مزادات علنية، فقد" باع في ثلاثة مزادات متتالية نحو 33 مليون دولار بسعر يفوق السعر الرسمي للدولار، وتم بيع نحو 20 مليون دولار لشركات الصرافة.... وفي عام 2013 باع شريحة من القطع الأجنبي بقيمة 3.6 مليون يورو لشركات ومكاتب الصرافة"[2].

و هنا نرى أن المركزي قد ظهر ببيعه للدولار – بسعر يفوق السعر الرسمي- في هذه المزادات كمضارب على سعر الصرف يعمل على مجاراة السوق السوداء وكأنه يعمد الى تحريك سعر الصرف نحو الأعلى في حين كان يفترض منه العكس، وكان الأجدى للمركزي التوجه بهذه المزادات نحو المصارف لتمويل المستوردات وليس الى شركات الصرافة التي لا تمول عادة العمليات التجارية، فقامت الأخيرة بتجميع كميات كبيرة من الدولار واستخدامها في عمليات المضاربة في السوق السوداء.

---

[1] مصرف سورية المركزي، القرار رقم 1594، تاريخ 2011/10/20

[2] ليندا اسماعيل، من محاضرة ألقيت في جامعة تشرين، التفاصيل منشورة في صحيفة الوحدة بتاريخ 2013/6/2 على الرابط:
http://wehda.alwehda.gov.sy/_archive.asp?FileName=337881830201306020751 39

المطلب الثاني

التداعيات الاقتصادية والاجتماعية للأزمة الاقتصادية السورية

خلّفت الحرب في سورية آثاراً كارثية على كل من الاقتصاد والمجتمع السوري، حيث من الناحية الاقتصادية، تركّزت الآثار الاقتصادية في انخفاض بالناتج المحلي ومعدلات الاستهلاك والاستثمار والتجارة الداخلية والخارجية. كما وتأثرت المالية العامة بارتفاع عجز الخزينة وعبء الدين العام وتدهور سعر صرف العملة وصولا الى حدوث تضخم حاد ومن الناحية الاجتماعية، تسببت الأزمة بخسائر بشرية فادحة بين وفيات وجرحى ومعوقين، عدا عن ادخال أكثر من ستة ملايين شخص دائرة الفقر، وبعضهم الفقر المدقع. هذا بالإضافة الى مشاكل البطالة والانعكاسات السلبية للضائقة الاقتصادية التي خلفتها الحرب منذ2011.

فقد تسبب العنف المسلح المستمر في سورية بأزمة إنسانية، كما خلّف أضرارًا اقتصادية كبيرة من ضمنها الدمار الذي لحق بالممتلكات التجارية والسكنية، البنى التحتية، ومستلزمات الإنتاج.

كما أن العقوبات الاقتصادية التي فُرضت على سورية من قبل كل من الولايات المتحدة الأمريكية، الاتحاد الأوربي والجامعة العربية، كان لها أثرها السلبي على الاقتصاد السوري. ومن خلال ما سبق سنتطرق أولا بالحديث عن واقع الاقتصاد السوري ما قبل الأزمة ومن ثم البحث في التداعيات الاقتصادية والاجتماعية للأزمة السورية بالتفصيل وفقا لما يلي:

الفرع الأول

واقع الاقتصاد السوري ما قبل الازمة السورية

سنتطرق بالبحث من خلال هذا الفرع عن ملامح الاقتصاد السوري ما قبل أزمة عام 2011 وبيان نقاط القوة والضعف في الاقتصاد السوري وفقا لما يلي:

أولا: ملامح الاقتصاد السوري قبل الأزمة:

يعتبر الاقتصاد السوري من الاقتصادات القوية في العالم العربي والشرق الأوسط، حيث وصلت سورية قبل الحرب إلى الانفتاح الاقتصادي، والتطوير، والتحديث، من خلال تعزيز قدرات الاقتصاد، وزيادة معدلات النمو، وافساح المجال أمام القطاع الخاص لممارسة دوره الوطني، وتوفير بيئة مناسبة للاستثمار، ودخلت ميدان صناعات جديدة لم تكن متوافرة من قبل ولاسيما السيارات، وتضاعفت إيرادات الخزينة العامة والودائع المصرفية، ووصل معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي إلى 5.5 % بين العامين 2006 و 2010 م، وهو ما شكل أعلى نسب النمو المسجلة في الشرق الأوسط وفقاً لإحصاءات البنك الدولي، كما وصل إنتاج النفط حد الذروة عام 1996 بمقدار 600 ألف برميل باليوم، ومن ثمّ انخفض إلى 500 ألف برميل باليوم عام 2001 واستمر بالانخفاض حتى وصل 407 ألف برميل باليوم عام 2005، و387 الف برميل باليوم عام 2010. وتم افتتاح سوق دمشق للأوراق المالية، وترخيص شركات التطوير العقاري والتمويل، وشهد سعر الصرف استقرار على مدى عشرين عاماً منذ العام 1990 م حتى 2010 م، وانخفض عجز الموازنة بنسبة 10%، وتراجع حجم المديونية إلى العدم، وكل ذلك يشكل نقاط قوة للاقتصاد السوري. ولكن بالمقابل لا يغني ذلك عن وجود نقاط ضعف تمثلت في ضعف معدلات النمو لبعض القطاعات وانخفاض قطاع النفط، وضعف دخل الفرد، وزيادة معدل النمو السكاني وغيرها من المؤشرات التي تعيق عملية التنمية المستدامة[1].

---

[1] عادل محسن، قطاع النفط في سورية، الحوار المتمدن، 14 كانون الأول/ ديسمبر 2014. من خلال الرابط التالي:
http://www.m.ahewar.org/s.asp?aid=441454&r=0

منذ عام 1991 بدأت الحكومة السورية في إجراء إصلاحات اقتصادية انفتاحيه على القطاع الخاص في الداخل، وعلى الاقتصاد العالمي من خلال منح إعفاءات ضريبية وجمركية لمستثمرين، وتسارعت الخطوات الإنفتاحية بعد عام 2001، وشكل عام 2005 محور تحول مهم في شكل بناء الاقتصاد، وذلك بعد القرار التاريخي بالانتقال من الاقتصاد المخطط إلى تفعيل الاقتصاد الحر من خلال محاولة تطبيق فكرة اقتصاد السوق الاجتماعي، دون توفير مقومات نجاحه، وكانت النتائج تحقيق معدلات نمو اقتصادي متواضعة ما بين 2.5-3.5% سنويا، رغم ارتفاع حجم الاستثمارات الأجنبية المباشرة من مليار دولار سنة 2000م الى 10 مليار دولار في 2010م[1].

يعتمد الدخل السوري على الزراعة والسياحة إلى جانب النفط، حيث تشكل الزراعة ما نسبته 15 %، والسياحة ما نسبته 12% فيما تشكل عائدات التجارة الدولية ما يقدر ب 12 مليار دولار سنوياً من الصادرات، واليوم نتيجة الأزمة حدث شلل في عمل القطاعات الأساسية الثلاث وهو ما أثر على الاقتصاد السوري. مع العلم أن أي قطاع لا يقل أهمية عن القطاع الآخر، بالرغم من كل الضغوط والعقوبات الاقتصادية التي فرضت على القطاعات الاقتصادية السورية من أجل شل القطاعات الاقتصادية المذكورة، بالمحصلة هؤلاء (الدول الغربية) لا يستطيعوا أن يستمروا في فرض الحصار على سورية مطلقاً، وذلك لأن سورية بموقعها الاستراتيجي المهم تعدّ نقطة عبور نفطية وتجارية وبرية وبحرية لمعظم الدول، ومن هنا فإن الدولة السورية تركز جلّ اهتمامها على الوضع المعيشي للمواطنين بالدرجة الأولى[2].

---

[1] د. أكرم الحوراني، مرتكزات الاقتصاد السوري وكفاءتها في مرحلة إعادة البناء والتنمية، 2014.
http://damasuniv.edu.sy/faculties/economic

[2] د. خالد رعد، جنان يوسف. الأمن الاقتصادي في ظل الأزمة السورية، مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمية، المجلد 40 العدد 2 لعام 2018، ص 134.

ثانيا: أبرز نقاط القوة والضعف في الاقتصاد السوري:

يمكن إبراز أهم نقاط القوة والضعف في الاقتصاد السوري:

أ- نقاط القوة في الاقتصاد السوري[1]:

يملك الاقتصاد السوري العديد من نقاط القوة أهمها:

1- يتميز الاقتصاد السوري بالتنوع، فهو يعتمد على صناعات استخراجية، وصناعات تحويلية و زراعة وسياحة وموقع جغرافي يقدم العديد من المزايا، وقوة عمل متعلمة وماهرة في العديد من القطاعات، ورجال أعمال مشهود ببراعتهم. فالكفاءة في العمل للفرد السوري مشهود لها في كافة أنحاء العالم. من ناحية أخرى لا تعاني سورية من مديونية ترهق اقتصادها، وتجبرها على اتباع وصفات تفرضها الجهات الدائنة، وهذا يمنحها مرونة كبيرة في تحديد خياراتها. وعلى درجة عالية من الأهمية، حيث إن الاستقلال الاقتصادي، بمعنى عدم الارتباط بالمشاريع الغربية على خلفية اقتصادية، يساهم في تعزيز الخيارات الوطنية الاقتصادية لنمو الاقتصاد وتطويره بطريقة ذاتية ومستقلة، لتكون الوجه الآخر للاستقلال السياسي لسورية، يضاف لكل هذا دور سياسي في المنطقة، وروح وطنية لدى الشعب يمكن إيقاظها وتحويلها إلى طاقة دفع. كل ذلك يتعزز باستقرار سياسي طويل الأمد يحقق شرطاً مهماً للنمو الاقتصادي.

2- بعد عام 1991 وصدور قانون تشجيع الاستثمار رقم /10/ تم زيادة حجم الاستثمار وتحرير التجارة الخارجية وزيادة الانفتاح، وأدى ذلك إلى تطور ملحوظ. الذي أعطى المستثمرين مزايا عديدة و إعفاءات ضريبية، وإمكانية تحويل أرباحهم إلى الخارج، والاقتراض من مصارف الدولة وغيرها من الامتيازات.

3- الاقتصاد السوري اقتصاد (يعتمد في قسم كبير منه على الثروات الطبيعية والمواد الأولية). تشكل صادرات المواد الخام نسبة 80 % من مجمل الصادرات السورية ويشكل النفط والقطن الخام والفوسفات أكثر من 90 % من مجموع صادرات المواد الخام.

---

[1] رامي بيطار، تداعيات الأزمة السورية 2011-2015 على الاقتصاد السوري، رسالة ماجستير، جامعة دمشق، كلية العلوم السياسية، دمشق، عام 2017. ص 52.

4- اقتصاد ذو موارد متعددة حيث يقوم على الزراعة و الصناعة و التجارة و السياحة و الخدمات إضافة إلى القطاع النفطي.

5- اقتصاد تعددي يعمل فيه القطاع الخاص جنباً إلى جنب مع القطاع العام الذي يشرف على صناعات استخراجية و قطاعات معينة رئيسية.

ب- نقاط الضعف في الاقتصاد السوري

يحتوي الاقتصاد السوري على عدة نقاط ضعف من المهم معرفتها، للعمل على تداركها ومن أهمها:

1- ضعف القدرة التكنولوجية الوطنية، ولعلها أبرز نقاط الضعف، فالعلم والتكنولوجيا قاطرة التقدم. ويتمثل الضعف في اعتماد شبه كلي على استيراد التكنولوجيا.

2- على سورية أن تخصص جزءاً كبيراً من دخلها، وتحتفظ بعدد كبير من قوة عملها من أجل تأمين السلاح، بدلاً من خطوط الإنتاج، لمواجهة تهديدات العدو الإسرائيلي الإرهابي المستمرة على مدى أكثر من نصف قرن. بسبب مواقفها الوطنية والقومية تحملت سورية وتتحمل الكثير من السياسات العدائية من الدول الغربية الكبرى، وخاصة الولايات المتحد ة الأمريكية، والتي حرمتها وتحرمها الكثير من المنافع الاقتصادية منذ ستينيات القرن العشرين[1].

3- ضعف القدرة التنافسية للاقتصاد السوري هي المحصلة المنطقية لنقاط الضعف السابقة.

4- يعاني الاقتصاد السوري من معدل بطالة مرتفع، حسب الإحصاءات الرسمية، حيث بلغت نسبة البطالة 9.5% عام 2005وحسب التقرير العربي الموحد 30% وأهم أنواعها في سورية ما يمكن تسميته بالبطالة البنيانية)اشتغال أعداد كبيرة بإنتاجية عمل ضعيفة، بسبب تدني مستوى التجهيز التقني).[2]

---

[1] سميرسعيفان، **الاقتصاد السوري أكثر من نظرة، وأقل من ورقة عمل**"، تشرين الثاني) 2001)، الموقع الإلكتروني http://www.slideshare.net

[2] مطانيوس حبيب" :: **قراءة في القطاع الخاص في سورية** "، http://www.mafhoum.com

5- إنخفاض مستوى الأتمتة في الدوائر الحكومية والقطاع الخاص ، حيث دخل الكمبيوتر كجهاز لكنه لم يدخل كأنظمة عمل.

المحصلة الاقتصادية لكل ذلك هي انخفاض معدلات الادخار ومعدلات الاستثمار ومعدلات النمو إلى ما دون معدلات تزايد السكان، مما يعني نمو سلبي، وخاصة في النصف الثاني من التسعينيات.

الفرع الثاني

التداعيات الاقتصادية للأزمة السورية

غيرت الأزمة الكبيرة التي تعيشها سورية كل الأولويات الاقتصادية السياسية والاجتماعية والثقافية، وكل جانب من الجوانب المذكورة أصبح مشروع وطني حقيقي تختلف محدداته جذرياً عما قبل الأزمة. لقد أثرت الحرب الكونية من حصار وعقوبات وتدمير للمنشآت من قبل العناصر الإرهابية المدعومة من الدول الغربية والولايات المتحدة الأمريكية، على معظم القطاعات الاقتصادية، وتعرض الاقتصاد الوطني لاختلالات جوهرية غير مسبوقة، وحددت تراجعاً كبيراً في إنتاجية عوامل الإنتاج، إذ حدث تدهور في رأس المال البشري، الذي يعد المصدر الرئيس للإنتاجية والتنافسية، إضافة إلى انعدام الاستثمار المادي والتشغيلي. كما شهد الاقتصاد تحولاً " دراماتيكيا" في مؤشراته الكلية، حيث ألقت الأزمة بظلالها على الناتج المحلي الإجمالي، وعلى الموازنة العامة للدولة وضاعفت من حجم الضغوط على مستوى المعيشة، ويعدّ تحسين المستوى المعيشي للمواطن والتخفيف من حدة الفقر، والاستجابة للاحتياجات الإنسانية في ظل الظروف التي تمر بها سورية من أهم الأهداف والأولويات الاقتصادية للدولة.

أولا: الناتج المحلي الاجمالي:

منذ بداية الحرب على سورية في عام 2011 تعرض الناتج المحلي الإجمالي الى تراجع كبير وغير مسبوق، فقد تدهور متوسط معدل النمو الاقتصادي من (4.91%) خلال الفترة 2006-2010 ليصل الى

(-15.6%) في الفترة 2012-2016[1]، والجدول التالي يظهر تطور الناتج المحلي الاجمالي بسعر السوق – اسعار ثابتة- خلال فترة الحرب على سورية (2011-2016):

الجدول رقم (1): تطور الناتج المحلي الاجمالي بسعر السوق (اسعار ثابتة، مليار ليرة سورية):

السنة	2011	2012	2013	2014	2015	2016
الناتج المحلي الاجمالي	1537	1132	834	712	668	642
معدل النمو السنوي	-	-%26.35	-%26.32	-%14.63	-%6.81	-%3.89

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على بيانات المكتب المركزي للإحصاء.

نلاحظ من الجدول السابق أن الناتج المحلي الاجمالي قد استمر بالانخفاض سنويا منذ بداية الحرب، فقد انخفض من (1537) مليار ليرة سورية في عام 2011 ليصل الى (642) مليار ليرة سورية فقط في العام 2016، وبالنظر الى معدل النمو السنوي للناتج المحلي الاجمالي في الجدول السابق يمكننا القول بأن الاقتصاد السوري قد مر بثلاث مراحل خلال الأزمة وهي[2]:

أ- مرحلة الصدمة(2011-2013): وقد تميزت هذه المرحلة بحدوث انهيار وشلل اقتصاديين خاصة في المناطق الخارجة عن سيطرة الدولة، وبدأت فيها هجرة الكفاءات ورؤوس الأموال، كما ترافقت مع سرقة معظم المنشآت العامة والخاصة وقطع طرق النقل، بالإضافة الى مواجهة العقوبات الاقتصادية التي فرضتها الدول المناهضة لسورية، ويمكن تمييز هذه المرحلة من خلال النظر الى معدل نمو الناتج المحلي الاجمالي في الجدول السابق، نرى أن معدل النمو قد حقق أرقاما سلبية كبيرة جدا في العاميين 2012-2013 فقد بلغ (-26.35%)، (-26.35%) على التوالي.

ب- مرحلة امتصاص الصدمة (2014): بدأ الاقتصاد السوري في هذه المرحلة بمحاولة التكيف مع الازمة والسعي نحو النهوض عن طريق إيجاد الحلول البديلة لمدخلات ومخرجات العملية الانتاجية على حد سواء، وقد ازداد معدل نمو الناتج المحلي الاجمالي في هذه المرحلة بمقدار 11.69% عما كان عليه 2013 ليصبح بذلك (-14.63%)

---

[1] بيانات المكتب المركزي للإحصاء على الموقع: www.cbssyr.sy

[2] شيماء جابر، "**الاقتصاد السوري بعد عامه الخامس**"، http://www.arageek.com

ج- مرحلة بدء التعافي(2015-2016): ترافقت هذه المرحلة مع الانتصارات التي حققها الجيش السوري على الأرض، وقد تميزت هذه الفترة بمحاولات واضحة للاقتصاد السوري في السير نحو الأمام والنهوض الواضح على جميع المستويات، وقد ازداد معدل النمو في الناتج المحلي الاجمالي في 2016 بمقدار 22.64% عما كان عليه في عام 2011 حيث سجل معدل النمو معدلا قدره (-3.89%). كما يمكننا الاستدلال على أن الاقتصاد السوري قد دخل في مرحلة التعافي من خلال النظر الى معدل نمو الناتج الصناعي والناتج الزراعي وفقا للجداول التي سنبينها لاحقا، حيث نرى أن كل منهما قد اصبح ايجابيا في العام 2015 فقد سجل كل من القطاعين 4%،8% على التوالي. وفي هذه المرحلة يمكننا القول أن عجلة الاقتصاد السوري عادت للعمل، رغم أن البنية الاقتصادية مازالت ضعيفة نتيجة التدمير والخسائر والاضرار الهائلة التي سببتها الحرب على الاقتصاد الوطني.

ويبين الجدول التالي رقم (2) اجمالي الخسارة حسب القطاعات في الناتج المحلي الاجمالي نتيجة الحرب.

الجدول(2): توزيع الخسارة في الناتج المحلي الاجمالي حسب القطاعات (مليار ليرة سورية)

القطاع	2010	2016	اجمالي الخسارة
الزراعة. الغابات والثروة الحيوانية	240	111	129
الصناعة والتعدين	355	61	294
البناء والتشييد	52	27	25
تجارة الجملة والتجزئة والاصلاح	299	55	244
خدمات النقل والتخزين والاتصالات	191	122	69
المال والتأمين والعقارات	81	21	60
خدمات المجتمع والخدمات الشخصية	59	38	21
الخدمات الحكومية	216	204	12
الهيئات التي لا تهدف الربح	1	2	-1
المجموع	1494	641	853

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على بيانات المكتب المركزي للإحصاء

نلاحظ من الجدول السابق أن مجموع خسائر الناتج المحلي الاجمالي في عام 2016 عن عام 2010 كان 853 مليار ليرة سورية، وأن أكثر القطاعات المتضررة من الحرب هو قطاع الصناعة والتعدين وقد سجل خسارة تقدر ب (294) مليار ليرة سورية أي ما نسبته (34%) من إجمالي الخسائر، يليه قطاع تجارة الجملة

والتجزئة الذي سجل خسارة تقدر ب (244) مليار ليرة سورية أي ما نسبته (29%) من اجمالي الخسائر، ويليه قطاع الزراعة الذي سجل خسارة تقدر ب (129) مليار ليرة سورية أي ما نسبته (15%) من اجمالي الخسائر، ويليه كل من قطاع خدمات النقل والتخزين والاتصالات، وقطاع المال والتأمين والعقارات، وقطاع خدمات المجتمع والخدمات الشخصية، وقطاع البناء والتشييد، الذين سجل كل منهم معدل خسارة 8%،7%،3%،3%،1% على التوالي، في حين لم يسجل قطاع الهيئات التي لا تهدف الى الربح أي خسارة.

وفي ما يلي تفصيل للخسائر التي تعرضت له أهم هذه القطاعات:

1- قطاع الصناعة والتعدين:

يحتل قطاع الصناعة والتعدين المرتبة الأولى من حيث خسارته في المساهمة بالناتج المحلي الاجمالي، وقد تعرض هذا القطاع للقسم الأكبر عمليات النهب والتخريب والتدمير، وقد بلغ إجمالي الخسائر التي تعرض لها هذا القطاع 210 مليار دولار(ما يعادل 94بليون ونصف ليرة سورية على اساس سعر صرف 1 دولار= 450ليرة سورية) حتى عام 2017[1]. ويبين الجدول التالي رقم (3) أن الناتج المحلي لقطاع الصناعة والتعدين سجل تراجعا خلال الفترة 2011-2016، فقد تراجع انتاج قطاع الصناعة والتعدين من 307 مليار ليرة سورية في عام 2011 ليصل الى 61 مليار ليرة سورية في عام 2016. لكن بالنسبة لمعدل نمو انتاج هذا القطاع فقد بقي سالبا في الفترة (2011-2014)، ثم اصبح معدل النمو موجبا في العام 2015 وتابع ازدياده في العام 2016 ليسجل معدل نمو وقدره (19.61%)، وهذا ما يدل على أن الاقتصاد السوري قد دخل مرحلة التعافي.

الجدول رقم (3): تطور ناتج قطاع الصناعة والتعدين من الناتج المحلي الاجمالي(مليار ليرة سورية):

السنة	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ناتج قطاع الصناعة والتعدين من الناتج المحلي الاجمالي	307	162	50	49	51	61
معدل النمو السنوي	_	-%47.23	-%69.14	-%2	%4	%19.61

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على بيانات المكتب المركزي للإحصاء.

[1] مصطفى الكفري." الحرب الكونية الظالمة على سورية وخسائر الاقتصاد السوري"، بحث مقدم للمؤتمر الاقتصادي: (نحو رؤية اقتصادية وطنية لسورية المستقبل)، تجمع سورية الأم، جامعة دمشق، 2017، ص7

2- القطاع الزراعي:

يحتل قطاع الزراعة المرتبة الثالثة من حيث الخسائر في مساهمته بالناتج المحلي الاجمالي، فقد شهد الانتاج الزراعي تدهورا كبيرا بشقيه النباتي والحيواني، وتقدر خسائر القطاع الزراعي لغاية 2017 ب 68 مليار دولار [1](ما يعادل 30 بليون و600 مليار ليرة سورية على أساس سعر صرف واحد ولار =450 ليرة سورية).

ويبين الجدول رقم (4) أن ناتج القطاع الزراعي قد تراجع خلال سنتين الحرب من 282 مليار ليرة سورية في عام 2011 ليسجل أدنى قيمة له في عام 2014 وهي 104 مليار ليرة سورية، وليزداد الى 112 مليار ليرة سورية في عام 2015، ثم ليعاود الانخفاض الى 111 مليار ليرة سورية في العام 2016. وبذلك انتقل معدل نمو ناتج قطاع الزراعة من المعدل السالب الذي بلغ (- 25.89%) في عام 2012 الى المعدل الموجب في العام 2015 حيث سجل معدلا للنمو قدره (8%).

الجدول رقم (4): تطور القطاع الزراعي من الناتج المحلي الاجمالي (مليار ليرة سورية).

السنة	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ناتج القطاع الزراعي من الناتج المحلي الاجمالي	282	209	191	104	112	111
معدل النمو السنوي	-	-%25.89	-8.61	-%64	%8	-%0.90

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على بيانات المكتب المركزي للإحصاء.

وقد أدى تراجع الانتاج الزراعي الى انتقال سورية من بلد مصدر للمنتجات الزراعية يحقق الاكتفاء الذاتي وخاصة في المحاصيل الاستراتيجية كالقمح والسكر والدقيق الى بلد مستورد لهذه المنتجات ماساهم في توسع الفجوة التضخمية التي عاشتها البلاد.

3- قطاع النقل والمواصلات والتخزين:

تعرض قطاع النقل بدوره الى خسائر كبيرة خلال الأزمة، فقد تعرضت معظم الطرق الرئيسية إما للتخريب أو للقطع من قبل الجماعات الارهابية المسلحة ما أدى الى خروجها عن الخدمة، بالإضافة الى استهداف المطارات وخروج مطار حلب عن الخدمة، كما تعرضت معظم المنشآت التابعة لهذا القطاع للنهب والتخريب، إضافة الى ذلك عانى هذا القطاع من النقص الشديد في المحروقات، ويبين الجدول التالي رقم (5)،

---

[1] المرجع السابق، ص7

أن معدل نمو مساهمة قطاع النقل من الناتج المحلي الاجمالي بقي سالبا طول الفترة 2012-2015، وقد سجل أدنى مستوى له في العام 2013 حيث بلغ (-21.35%).

الجدول رقم (5): تطور ناتج قطاع النقل والمواصلات من الناتج المحلي الاجمالي(مليار ليرة سورية)

السنة	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ناتج قطاع النقل والمواصلات من ناتج المحلي الاجمالي	181	178	140	134	115	122
معدل النمو السنوي	_	_%1.66	_%21.35	_%4.29	_%14.18	%6.09

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على بيانات المكتب المركزي للإحصاء

وقد توقف العمل بالخط الحديدي الحجازي وتراجع كمية البضاعة المنقولة بالسكك الحديدة خلال الأزمة. ففي العام 2013 تراجعت هذه الكمية بما يقارب 87 % حيث تراجع من 921 ألف طن في العام 2012 الى 116 الف طن في العام 2013، لتصل الى 243 ألف طن في عام 2016[1]، كما أن خسائر قطاع النقل قدرت بنحو 11 مليار دولار[2] (ما يعادل 4 بليون و950 مليار ليرة سورية على أساس سعر صرف 1 دولار = 450 ليرة سورية).

4- قطاع البناء والتشييد:

كان حال قطاع البناء والتشييد كحال سائر القطاعات الأخرى المكونة للاقتصاد السوري، حيث يوضح الجدول التالي رقم (6) أن هذا القطاع شهد تدهورا كبيرا خلال الأزمة التي تمر بها البلاد، فقد تراجع الناتج المحلي لهذا القطاع من 60 مليار ليرة سورية في العام 2011 الى 27 مليار ليرة سورية في العام 2016، مسجلا معدل نمو سالب في العام 2016 عن العام 2015 بلغ (-3.75%) و (-55%) عن العام 2011[3].

الجدول رقم (6): تطور ناتج قطاع البناء والتشييد من الناتج المحلي الاجمالي (مليار ليرة سورية)

السنة	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ناتج قطاع البناء والتشييد من الناتج المحلي الاجمالي	60	34	32	29	28	27
معدل النمو السنوي	_	_%43.33	_%5.88	_%9.38	_%3.45	_%3.57

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على بيانات المكتب المركزي للإحصاء

---

[1] بيانات المكتب المركزي للإحصاء على الموقع: www.cbssyr.sy

[2] مصطفى الكفري." الحرب الكونية الظالمة على سورية وخسائر الاقتصاد السوري"، مرجع سابق، ص8

[3] بيانات المكتب المركزي للإحصاء على الموقع: www.cbssyr.sy

ثانيا: سعر صرف الليرة السورية:

من المعلوم أن هناك ترابطاً كبيرا بين ميزان المدفوعات وسعر الصرف، فميزان المدفوعات هو المرآة التي تعكس معاملات الدولة من مدفوعات ومتحصلات بالنقد الأجنبي مع الخارج، والفائض فيه يعني أن المتحصلات من النقد الأجنبي تزيد على المدفوعات، والعكس صحيح وكلما انخفض العرض من النقد الأجنبي عن الطلب، فإن ذلك يؤدي إلى انخفاض سعر الصرف المحلي، والذي تحكمه آلية العرض والطلب في تحديد الأسعار.

وبالتطبيق في الحالة السورية يلاحظ أن هناك عجزاً كبيراً في ميزان المدفوعات الوطني، إذ تشير التقديرات الأولية أنه بلغ 8و 10و 8مليار دولار أميركي في الأعوام 2012و 2013و 2014على التوالي، وهذا العجز أثر سلباً في سعر صرف الليرة السورية، ويرتبط هذا الأثر السلبي طرداً مع حجم العجز في ميزان المدفوعات، إضافة إلى ذلك فإن عجز الموازنة العامة للدولة الناتج عن انخفاض الموارد، أ ثر سلباً في سعر صرف الليرة السورية، وذلك بسبب تغطية العجز عن طريق المصرف المركزي أو ما يعرف بالتمويل بالعجز[1].

لقد أثرت الأزمة بشكل مباشر على سعر صرف الليرة السورية، فبدأ سعر صرف الليرة السورية يرتفع منذ بداية الأزمة عام 2011، حيث وصل إلى 68ليرة سورية للدولار الواحد في نيسان عام 2012، واستمر سعر الصرف بالارتفاع، حيث وصل إلى 140ليرة سورية للدولار الأمريكي حتى كانون الأول عام 2013، وفي عام 2014، وصل إلى 178ليرة سورية، وفي نهاية عام 2015 بلغ سعر صرف الليرة السورية 304 ليرة سورية مقابل الدولار الأمريكي الواحد [2]، في حين ترافق تراجع قيمة سعر صرف الليرة السورية، مع استقرار نسبي في سعر الصرف الحقيقي بسبب ارتفاع الأسعار المحلية.[3] مع بداية عام 2019بدأ سعر صرف الليرة السورية ب 500 ليرة أمام الدولار الأمريكي، بزياد ة تُقدَّ ر ب 1000% عما كانت عليه عام 2010، وقد واصلت قيمة الليرة خسارتها أمام العملات الأجنبية، وفي 3 شباط عام 2019 وصل إلى 535 ليرة سورية، ونهاية تشرين الأول من

---

[1] مجموعة من الباحثين، **"تأثيرات الأزمة في الاقتصاد السور ي"**، (دمشق، سورية: مركز دمشق للأبحاث والدراسات، مداد 2015)، ص37.

[2] **أسعار الصرف العملات الأجنبية**، http://www.banquecentrale.gov.sy

[3] **سورية. مواجهة التشظي"**، تقرير يرصد آثار الأزمة السورية خلال عام 2015،)دمشق، سورية: المركز السوري لبحوث السياسات شباط2016)، ص 44.

العام نفسه وصل سعر صرف الليرة السورية أمام الدولار الامريكي الى 700 ليرة سورية[1]، وقد حافظت النشرة الرسمية الصادرة عن مصرف سورية المركزي على سعر الصرف 436 ليرة وعلى 434 ليرة لتسليم الحوالات، ليسجل بداية عام 2020 سعراً تجاوز 920 ليرة سورية.[2]

لقد فقدت العملة السورية منذ عام 2020 حوالي 90% من قيمتها مقابل الدولار، ففي منتصف عام 2019 كان هناك حفاظ على تقارب نسبي بين السعر الرسمي وغير الرسمي مقابل الدولار، إلى أن انخفض عام 2020بنسبة 220%، فكان السعر غير الرسمي حوالي 1000 ليصبح حوالي 3000 مع نهاية كانون الثاني من عام 2020، لتخسر العملة المحلية 77% من قيمتها عام 2021وفي شهر نيسان من عام 2022 وصل سعر الصرف غير الرسمي الى 3848[3]، ومع نهاية عام 2022 وصل إلى 5840 ليرة سورية للدولار الواحد، بفعل التدابير وقلة التوريدات النفطية القادمة إلى البلاد، الأمر الذي أدى إلى شل الحركة الاقتصادية فيها. ووصل سعر الصرف خلال عام 2023 ضمن شهر فبراير الى 7250 ليرة سورية مقابل الدولار الامريكي وتابع سعر الصرف ارتفاعه خلال العام حتى وصل الى نهاية العام 2023 الى 14000 ليرة سورية مقابل الدولار الامريكي، وهذا أكيد أدى الى حدوث نتائج سلبية سيئة على الاقتصاد الوطني ، وانخفاض المقدرة الشرائية للمواطن السوري الى حد كبير.

ثالثا: التضخم

يحدث التضخم عادة، إما بفعل عوامل العرض: (ارتفاع تكاليف الإنتاج، انخفاض سعر صرف العملة الوطنية، انخفاض إنتاجية عوامل الإنتاج) أو بفعل عوامل الطلب: (فائض الطلب)، حيث تكون هناك زيادة في الطلب على العرض. أو قد يحصل نتيجة عدم التناسب بين الكتلة النقدية والكتلة السلعية، حيث يزداد الإصدار النقدي بنسب تزيد على حاجة الاقتصاد الوطني للتداول. وهذا يعني بالنتيجة إيجاد كتلة نقدية لا يوازيها توفير

---

[1] موقع الليرة اليوم، 2021/3/11 على الرابط.https://sp-today.com/en/

[2] طلال ماضي، كيف كان أداء الليرة السورية أمام الدولار الأمريكي خلال العام 2019. تاريخ 2020/1/8، 2021/2/4، الرابط https://b2b-sy.com/news/1033347053/

[3] موجز الموازنة "الموازنة العامة للدولة في الجمهورية الع ربية السورية للعام 2022، اليونسيف، تموز2022، ص 6

سلع وخدمات، وبالتالي يحصل فائض في الطلب؛ أو أن يكون التضخم مستوردا ناجما عن ارتفاع أسعار السلع الغذائية ومدخلات الإنتاج المستوردة[1].

أما في سورية فإن الحالة المعقدة التي تمر بها البلاد منذ عام 2011، والعوامل المتشابكة المتداخلة التي يصعب الفصل بينها، لم تنتج تضخما صافيا عاديا، بل أدت إلى ركود تضخمي وهو عبارة عن أحد الأمراض الاقتصادية، التي يعيشها الاقتصاد بالتزامن مع الحروب والأزمات. وتترافق هذه الحالة مع ارتفاع في أسعار السلع والمنتجات ويقابله طلب ضعيف. وبالتالي، إذا كان التضخم يفسر بأنه زيادة في الطلب على العرض، ويكون علاجه عن طريق سياسة مالية ونقدية تقشفية تقوم على الحد من عرض النقود في السوق، فإن الانكماش (الركود) يفسر بأنه زيادة في العرض على الطلب، ويكون علاجه عن طريق سياسة توسعية بزيادة الانفاق الحكومي وزيادة في العرض النقدي، وبالتالي فإن علاج الأول هو عكس علاج الثاني[2].

تشير بيانات الرقم القياسي لأسعار المستهلك في سورية الصادرة عن المكتب المركزي للإحصاء حتى شهر كانون الأول عام 2011[3]:

أن معدل التضخم خلال عام 2011 قد بلغ 4.75%، مقارنةً بعام 2010 والذي بلغ فيه معدل التضخم 4.40% أي بارتفاع قدره 0.35%.، كما بلغ في كانون الأول 2011 معدل التضخم السنوي مرتفعاً على أساس سنوي بمقدار 4.68 % مقارنة مع شهر كانون الأول فيه 6.32%، و عام 2010 الذي بلغ معدل التضخم السنوي في الشهر السابق تشرين بالمقارنة مع معدل التضخم السنوي2011 فقد ارتفع أيضاً بنسبة 5.26 %.

كما تشير بيانات الرقم القياسي لأسعار المستهلك في سورية الصادرة عن المكتب المركزي للإحصاء حتى شهر كانون الأول عام 2013 [4]:

---

[1]مركز دمشق للأبحاث والدراسات، مداد، " تأثيرات الأزمة في الاقتصاد السوري(2011-2015)"، ص24.

[2] المرجع السابق، ص24.

[3] https://www.banqucentrale,gov.sy/، موقع مصرف سورية المركزي، المكتب المركزي للإحصاء في دمشق، معدل التضخم بين عامي 2011-2013م.

[4] https://www.banqucentrale,gov.sy/، موقع مصرف سورية المركزي، المكتب المركزي للإحصاء في دمشق، معدل التضخم بين عامي 2011-2013م.

معدل التضخم خلال عام 2013 قد بلغ 89.62%، مقارنةً بعام 2012 الذي بلغ معدل التضخم خلاله 37.53%، أي بارتفاع قدره 52.17% وصل معدل التضخم السنوي في شهر كانون الأول عام 2013 إلى88.30% مرتفعاً بمقدار 33.08% بالمقارنة مع شهر كانون الأول عام 2012 الذي بلغ معدل التضخم السنوي فيه 55.23%.

كما تشير بيانات الرقم القياسي لأسعار المستهلك في سورية الصادرة عن المكتب المركزي للإحصاء خلال الربع الأول من عام 2016[1] إلى أنّ معدل التضخم خلال عام 2016 قد بلغ45.77%، مقارنة مع الربع الأول من عام 2015م والذي بلغ 28.16%، أي بارتفاع قدره 17.61 نقطة.

ومن الاسباب التي ساعدت خلال الحرب في سورية على تطور معدل التضخم حتى هذه الفترة هو: –

زيادة حجم الإصدار النقدي لتمويل عجز الموازنة الكبير منذ عام 2011م والذي تجاوز 3.5 ترليون ليرة خلال تلك السنوات السابقة، الأمر الذي أدى لزيادة معدل التضخم.

_ توقف التصدير بشكل شبه كامل وتأمين حاجات السوق المحلية عن طريق الاستيراد أي (استيراد دون تصدير) يزداد الضغط على سعر صرف الليرة السورية فتنخفض قيمتها.

_ تراجع حجم الناتج المحلي الاجمالي من 2791.8 مليار ليرة سورية عام 2010م إلى 1116.7 مليار ليرة أي تراجع بحدود 60% وهذا ما خفض العرض وزاد الطلب فارتفعت الأسعار حتى وصل التضخم إلى 1200% عام 2016م.

_ زيادة أعداد العاطلين عن العمل حتى وصلوا إلى 60% وغادر الكثير من هؤلاء عبر الهجرات التي حصلت عام 2015م إلى أوروبا، فأثر ذلك على الانتاج من جهة وعلى سعر الصرف من جهة أخرى.

_ توقف العديد من المصانع في دمشق وحلب وحمص وحماه عن العمل بسبب الأحداث الأمر الذي خفض الانتاج وأدى إلى ارتفاع التكلفة ومن ثم إلى ارتفاع الأسعار.

---

[1] https://www.banqucentrale,gov.sy/، موقع مصرف سورية المركزي، المكتب المركزي للإحصاء في دمشق، معدل التضخم عام 2016م.

نستطيع القول من خلال عرض هذه النسب التضخمية أن التاريخ الاقتصادي أعاد نفسه في سورية، فالتضخم الجامح الذي وجد في سورية في الثمانينيات من القرن الماضي هو شبيه بالتضخم الموجود في الأزمة الراهنة التي تخيم على الاقتصاد السوري، وتوصلنا من خلال عرض النسب التضخمية إلى وجود اختلاف كبير في النسب التضخمية بين البيانات الرسمية والبيانات الخارجية والبيانات الواقعية، وهذا يدل على عدم وجود معطيات واضحة تشير إلى النسب الحقيقية للتضخم، وقد يكون الواقع التضخمي في سورية مختلف عما هو معلن. فكان يجب على الحكومة زيادة حجم التصريحات الحقيقية لكي تدفع الباحثين لإيجاد الحلول وليس التستر على هذه المعدلات الكبيرة للتضخم.

رابعا: التجارة الخارجية

أفرزت الأزمة السورية نتائج كارثية على الاقتصاد الوطني، من حيث علاقاتها الخارجية، وتعاطي الدول الأخرى مع معطيات الأزمة وخاصة الدول الغربية التي سارعت إلى فرض العديد من العقوبات الاقتصادية على سورية والتي كان لها بالغ الأثر في تقلص حجم التجارة الخارجية.

وتأتي أهمية هذا القطاع كونه المرآة التي تعكس نقاط القوة والضعف في الاقتصاد السوري، حيث تعكس مؤشراتها طبيعة الهيكل الإنتاجي للاقتصاد، ومستوى تطوره من جهة، وتعكس أيضاً تحليلاً للعلاقات الاقتصادية الدولية، من حيث مستوى تطورها ودرجة ارتباطها بالاقتصاد العالمي من جهة أخرى. و تجدر الإشارة إلى أنه لا يمكن لأي اقتصاد في العالم أن يزدهر ويتطور دون أن يوجد تكنولوجيا عالية وتصنيع وتجارة ناشطة تحقق ارباح من شأنها أن تساهم في دعم الاقتصاد الوطني، وبالتالي هذا يتطلب أيضًا الاستقرار والأمان والعلاقات الجيدة مع الدول.....[1]

ومن هذا المنطلق نستطيع القول أنه كان نتيجة التعطيل في عمليات الانتاج والتجارة وخصوصًا وأن البنى التحتية الرئيسية لحقت بها أضرار كثيرة نتيجة الحرب، بالإضافة إلى القيود الاقتصادية التي فرضت

[1]Imoisi, A. Is trade openness suitable for growth of the Nigerian manufacturing sector? An autoregressive distributed lag approach. DimitrieCantemir Christian University. Academic Journal of Economic Studies. Vol. 4. No. 2.2018, PP: 71-82.

الولايات المتحدة الامريكية والاتحاد الاوروبي في بدايات عام 2011، وهذا ما أثر على المعاملات التجارية ما بين سورية ودول العالم، وما نتج عنه من هروب لرأس المالي المادي والبشري إلى الخارج... وبالتالي حدوث عجر في الميزان التجاري السوري[1].

ونجد خلال سنوات الأزمة، أن الصادرات تراجعت بنسب كبيرة حيث بلغت قيمتها عام 2011 حوالي 13,5 مليار دولار، ثم تراجعت إلى مستويات متدنية أقل من 200 مليون دولار عام 2012 و 2013، لتعود الارتفاع نتيجة تحسن المواسم الزراعية في عام 2014 إلى 1,3 مليار دولار والى 1,2 مليار دولار مع نهاية عام 2015، أي سجلت تراجعاً بمقدار 90 % نسبة لعام 2011. أما الواردات فقد تراجعت أيضاً بأكثر من 75 %، فبعد أن كانت قيمتها الإجمالية 16,9 مليار دولار عام 2011، أصبحت بحدود 3,78 مليار دولار عام 2012، ثم عاودت الارتفاع منذ عام 2014 لتبلغ 4,2 مليار دولار عام 2015.[2]

يعزى تراجع التجارة الخارجية خلال الأزمة، إلى انعدام الصادرات النفطية التي كانت تشكل أكثر من 40 % من إجمالي الصادرات قبل الأزمة، وارتفاع تكاليف الإنتاج والتصدير والنقل، وخروج الكثير من المعابر الحدودية من تحت سيطرة الحكومة، بالإضافة إلى تزايد العجز في الميزان التجاري.... الخ. كل ما سبق فرض تغييراً مهماً بأولويات التجارة الخارجية، حيث تمثلت بالانتقال من تسهيل التجارة الخارجية إلى إدارة التجارة الخارجية، أي إعطاء أولويات في المزايا والتسهيلات لتأمين متطلبات الإنتاج من:

- المواد الأولية ومستلزمات الإنتاج وخطوط الإنتاج والتجهيزات.
- تأمين استمرار توافر المواد والخدمات الأساسية.
- تحقيق متطلبات الأمن الدوائي، واستكمال ما يتم إنتاجه محلياً.

---

[1] **سوريا بعد ثماني سنوات من الحرب**، مطبوعات الامم المتحدة تصدر عن الانسكوا، بيروت، 2020، ص 45-53..

[2] الأزمة توصل التجارة الخارجية في سوريا إلى الحضيض، الحل، آذار/ مارس 2016. https://7al.net/WPAPQ

خامسا: القطاع المصرفي

بلغ عدد المصارف العاملة 20مصرفاً، توزعت على المحافظات السورية من خلال مجموعة من الفروع والمكاتب، وأثرت الأزمة بشكل كبير في انتشارها فقد تعرض عدد كبير من الفروع للتخريب والسرقة والنهب من قبل العناصر الإرهابية المدعومة من دول إقليمية وغربية، إلى جانب ذلك لجأ العديد من البنوك إلى نقل بعض الفروع إلى الأماكن الأكثر أماناً لتجنب خسارتها، ونتيجة ذلك تجمع أغلب هذه الفروع والمكاتب في العاصمة ومراكز المحافظات الآمنة[1].

وبالنسبة للقروض تراجع حجم القروض المقدمة من قبل المصارف العامة من 78.3 من حجم القروض في العام 2011إلى حوالي 76.5 في العام 2015. أما بالنسبة للودائع المصرفية فقد تراجع حجمها في العام 2011 بنسبة 20% و6.6 في العام 2012، ومع بداية العام 2013 بدأت بالتحسن والنمو التدريجي، فقدت نمت الودائع) 18% في العام 2013. و16% في العام 2014 ولتصل إلى ذروتها في العام 2015 ب 1690 مليار ليرة سورية. كما نهجت التسهيلات الائتمانية الممنوحة نفسه للودائع، حيث انخفضت في بداية الأزمة لتعاود الارتفاع منذ العام 2013واصلة لذروتها في العام 2015. وبنسبة نمو قدرها 14.8% [2].

سادسا: السياحة

تعد سورية من أهم الوجهات السياحية نظراً لمكوناتها الطبيعية والحضارية التي تشكل عامل جذب لمختلف دول العالم، حيث ساهم القطاع السياحي بنسبة 14 % من الناتج المحلي الإجمالي والمقدر 60 مليار دولار، ويشغل 13 % من القوى العاملة، ويرفد خزينة الدولة بواقع خمس مليارات دولار سنوياً، نتيجة زيارة خمسة ملايين سائح في سورية عام 2010 وفق إحصاءات رسمية. ومنذ بداية الأزمة انخفض معدل القدوم السياحي إلى 98 % من 6 مليون سائح إلى 90 ألف سنوياً في 2013، وبدأ القطاع السياحي يعاني من شلل كبير، حيث

---

[1] **تأثيرات الأزمة في الاقتصاد السور ي**"، مرجع سابق.ص 52

[2] المرجع السابق، ص 53.

اختلف الوضع السياحي في سورية وتدهور كليا، ولم تعد سورية كما كانت سابقاً وجهة سياحية يقبل عليها السياح من مختلف أنحاء العالم[1].

تملك سورية (14) ألف موقع أثري و65 قلعة، تختلف في أهميتها التاريخية منها ما هو منقب بشكل كامل، وأخرى تم نقل مقتنياتها إلى المتاحف، أو تم وضعها في عهدة السلطات الأثرية مبينة أن أكثر من 700 تل أثري جنوب مدينة الحسكة، تم تخريبها وهدمها ونبشها من قبل الإرهابيين، وتقدر خسائر قطاع السياحة في العام 2015 حوالي 387 مليار ليرة سورية، وتراجع بنسبة 98 % لدى مقارنتها مع 2010 نتيجة انخفاض الإيرادات من السياحة الأجنبية بسبب الهجمات الإرهابية[2].

وتشير وزارة السياحة السورية إلى انخفاض كبير في عدد السواح الوافدين إلى سورية، حيث تراجع من 4,832 ملايين سائح في الثمانية أشهر الأولى من عام 2010 إلى 400 ألف في الفترة ذاتها من العام الحالي، كما بلغ إجمالي المنشآت التي خرجت من الخدمة 587 منشأة سياحية، أي بنسبة 21 % من إجمالي المنشآت السياحية، وبلغ عدد العاطلين عن العمل 262 ألف عامل، وبلغ حجم الاستثمارات المتوقفة عن التنفيذ وهي بحدود 300 مشروع حوالي (90) مليار ليرة سورية، وبلغت الاضرار المالية خلال الفترة (2011-2015) ما مقداره 4750 مليار ليرة سورية (نحو 10 مليارات دولار)، نتيجة انخفاض حجم المساهمة المباشرة للقطاع السياحي الكلي في الناتج المحلي الاجمالي[3].

وأخيرا. إن هذه الحرب أعادت الاقتصاد الوطني عشرات السنوات إلى الوراء، فالبلاد تخسر وبسرعة كبيرة جدا قدراتها وامكانياتها الاقتصادية والبشرية إلى درجة أصبح كيان الدولة مهدد بشكل كبير. و أن استمرار الحرب سيرسم صورة قاتمة عن مستقبل البلاد نتيجة للتراجع الدراماتيكي والتشوه الهيكلي في بنية الاقتصاد الوطني من جهة وعلى الكلفة الاقتصادية والبشرية التي يدفعها البلد نتيجة هذا الوضع المأساوي من جهة أخرى. لكن وبالرغم مما ورد أعلاه فقد بدأ الاقتصاد السوري بتحقيق بعض النمو في بعض القطاعات

---

[1] خالد رعد، جنان يوسف. الأمن الاقتصادي في ظل الأزمة السورية، مرجع سابق، ص 140.

[2] المرجع السابق. ص 140.

[3] هيثم مزاحم، السياحة ضحية أخرى للحرب السورية، المونيتور، كانون الأول/ديسمبر 2016. www.al-monitor.com

الاقتصادية نتيجة لتكيف الاقتصاد مع الأزمة من جهة ولتحسن الأوضاع الأمنية في بعض المناطق من جهة أخرى والتي سمحت للقطاع الخاص بالعودة للعمل والإنتاج وان كان بنسب محدودة.

الفرع الثالث

التداعيات الاجتماعية للأزمة السورية

إن الأوضاع الاقتصادية المتردية التي خلفتها الحرب الدائرة في سورية منذ العام 2011 أسفرت عن اضرار جسيمة على المستوى الاجتماعي والانساني، فقد تأثرت معيشة المواطن السوري على خلفية هذه الحرب الدائرة بنوعين أساسين من الإرهاب وهما: الإرهاب المسلح الذي مارسته المجموعات المسلحة المدعومة خارجيا والتي قامت بمحاربة الدولة السورية والتدمير الممنهج للمنازل والمدارس والمعامل والبنى التحتية، كما قامت بأعمال النهب والسرقة والقتل والخطف، والنوع الثاني من الإرهاب وهو الإرهاب الاقتصادي متمثلا بالعقوبات الاقتصادية الأحادية الجانب التي فرضتها الدول المناهضة للدولة السورية عليها.

تشير بعض الاحصاءات ومنها تقارير البنك الدولي الى أن عدد المنازل المدمرة جزئيا أو كليا، بلغ في منتصف العام 2014 ما بين 870ألف الى 1.5 مليون مسكن، وفي تقديرات أخرى وصل عدد المساكن المدمرة جزئيا أو كليا الى أكثر من مليوني مسكن[1].

كما بلغ عدد قتلى الحرب حتى نهاية 2014 حوالي 220ألف شخص بحسب الأمين العام للأمم المتحدة، وبلغ عدد النازحين من المناطق المتوترة نحو مناطق أكثر أمانا في الداخل السوري حوالي 7.6 مليون شخص في العام 2015[2]. بينما بلغ العدد الإجمالي للاجئين السوريين الى الخارج ما يقارب 4 مليون حتى نهاية

---

[1] منير الحمش،" مراجعة تحليلية للسياسات الاقتصادية في سورية قبل وأثناء الأزمة، الحرب وانعكاساتها على التنمية والعدالة الاجتماعية"، ورقة عمل مقدمة الى المؤتمر الاقتصادي (نحو رؤية اقتصادية لسورية المستقبل)، جامعة دمشق، 2017، ص 39.

[2] الأمم المتحدة بالتعاون مع الحكومة السورية، خطة الاستجابة الاقليمية للأزمة السورية وتعزيز القدرة على مواجهة الأزمات 2015، ص3.

شهر نيسان 2015[1]، وتشير تقارير المكتب المركزي للإحصاء عن انخفاض عدد السكان السوريين من 24.5 مليون في العام 2011 الى 13.3 مليون في العام 2016.[2]

كما واجه قطاع التعليم صعوبات كبيرة، مع تدمير البنى التحتية من مدارس ومباني ومرافق عامة والذي تم بشكل مدروس من قبل الارهابين المدعومين عربيا وغربيا، بغية ضرب أهم القطاعات و هو القطاع التعليمي، الأمر الذي أدى الى منع الكثير من الأطفال من الذهاب الى مدارسهم، ووصلت نسبة الأطفال غير الملتحقين بالتعليم الاساسي الى 45.2% خلال العام الدراسي 2015-2016، مما ترك أثارا سلبية على المستقبل العلمي لهم.[3] بالإضافة الى تضرر ما نسبته 34.85% و 14% من مدارس التعليم الأساسي والمدارس الثانوية على التوالي بين العامين 2012 و 2016، حيث انخفض عدد مدارس التعليم الأساسي من (17785) مدرسة في العام 2012 الى (11587) مدرسة في العام 2016، كما انخفض عدد مدارس التعليم الثانوي من (2004) مدرسة في العام 2012 ليصل ال (1725) مدرسة في العام 2016[4].

ونالت المشافي نصيبها من الحرب أيضا فقد حصل تدمير في المشافي والمراكز الصحية ووصل عدد المشافي التي خرجت عن الخدمة إلى (33) مشفى من أصل / 133 / مشفى عام في حين بلغ عدد المراكز الصحية المستهدفة 692 مركزا صحياً من أصل 1919كانت تقدم خدمات الرعاية الصحية الأولية كما أثرت العقوبات الاقتصادية وخاصة المصرفية على موضوع استجرار اللقاحات وباقي أدوية الأمراض المناعية والوراثية والوبائية والمزمنة كما أثرت على آلية شراء التجهيزات الطبية وقطع الغيار. تضررت العديد من المشافي والمراكز الصحية وسيارات الإسعاف وهذا شمل معظم محافظات القطر العربي السوري. بالنسبة لقطاع الصناعات الدوائية؛ لقد تعرض خلال الأزمة، للتدمير والتخريب مما أدى إلى إغلاق العديد من المصانع والمعامل التي كانت تصنع الدواء المحلي، وبالتالي نقص حاد في الدواء، حيث فقدت السوق المحلية بعض أنواع وأصناف الأدوية، وأشارت

---

[1] المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php

[2] تقارير المكتب المركزي للإحصاء للأعوام المذكورة، مع ذكر ملاحظة أن عدد السكان في العام 2016 هو عدد السكان باستثناء المحافظات التي لم يرد عنها بيانات.

[3] **سورية. مواجهة التشظي**"، تقرير يرصد آثار الأزمة السورية خلال عام 2015 مرجع سابق، ص45.

[4] بيانات المكتب المركزي للإحصاء على الموقع: www.cbssyr.sy

منظمة الصحة العالمية إلى أن الأحداث في سورية، تسببت بإغلاق عدد كبير من مصانع الأدوية وخاصة في حلب وحمص وريف دمشق[1].

ومن ناحية أخرى ارتفع حجم اقتصاد الظل خلال فترة الحرب، حيث وصل حجم اقتصاد الظل من حجم الاقتصاد السوري الى 78% في العام 2016[2]، كما أن انخفاض قيمة الليرة السورية والتضخم والعقوبات مجتمعة أفقدت الدخول جزءا كبيرا من قوتها الشرائية حتى لم تعد قادرة على تلبية الحاجات الاساسية للحياة، فضلا عن ارتفاع معدلات البطالة بشكل كبير، حيث تشير بيانات المكتب المركزي للإحصاء عن ارتفاع نسبة البطالة من 8.6% في العام 2010 الى 48.4% في العام 2015.

وأسهمت الحرب في زيادة نسبة الفقر في المجتمع السوري من 10% (الحد الأدنى) و 30% (الفقر الأعلى) قبل الحرب، الى نسبة وصلت الى 64% بحسب خط الفقر الأعلى في السنة الثامنة للحرب[3]،ووصلت نسبة الفقر حتى تاريخ 2023 الى 90% ضمن الاحصائيات الرسمية . كما تراجع ترتيب دليل التعليم الخاص بسورية بين عامي 2011 و2015 من المركز 124 الى المركز 168 من اصل 187 دولة، وتراجع ترتيب دليل الصحة من المركز 67 الى المركز 177 من أصل 195 دولة، وتراجعت مرتبة سورية في دليل الدخل من المركز 116 الى المركز 172 من أصل 190 دولة[4].

ختامًا يمكننا القول إن الأزمة السورية أثرت إلى حد كبير على الاقتصاد السوري " زراعة صناعة تجارة سعر الصرف الليرة الثروات الطبيعية الغاز والنفط..." فالحرب التي فرضت على البلاد تسببت في اضرار الاقتصاد الزراعي وأثرت على الانتاج مما أدى إلى انخفاضه بنسب كبيرة، وأيضًا أثرت على التجارة وتسببت في انخفاض عوائدها كما أنها تسببت في خروج الكثير من المعامل الصناعية عن الانتاج مما أدى إلى انخفاض الانتاج الصناعي بشكل كبير جدًا، وخسرت الحكومة أهم مصادر إيرادات العملة الصعبة للموازنة العامة من

---

[1] وزارة الصحة السورية، مديرية التخطيط والتعاون الدولي، "**إحصائية أضرار المؤسسات الصحية للعام 2015**

[2] رسلان خضور،" مشكلة توزيع الثروات والدخول: تحد يواجه الاقتصاد السوري"، مركز دمشق للأبحاث والدراسات (مداد)، سورية، دمشق، 2019، ص19.

[3] المرجع السابق، ص29.

[4] المرجع نفسه، ص40.

موارد طبيعية من نفط وغاز وغيرها... وذلك بسبب استمرار الحرب على مدار أعوام (2011-2023) وهذا ما كبد القطاعات الاقتصادية السورية خسائر كبيرة وفي مقدمتها التجارة والزراعة والصناعة وهذا ما نتج عن انكماش الناتج المحلي الاجمالي والجدير بالقول ان سورية افتقدت الاكتفاء الذاتي للكثير من المزايا الاستراتيجية ومنها الاكتفاء الذاتي لمحصول القمح وغيره مما أدى إلى انعدام الامن الغذائي وارتفاع الاسعار وارتفاع سعر صرف الليرة السورية، وهذا ما ترك أثراً كبيراً على الاقتصاد السوري الذي ما زال يعاني من تداعيات تلك الازمة حتى الآن...

الباب الأول

الإطار النظري للسياستين المالية والنقدية في سورية

يستقطب موضوع السياسات المالية والنقدية حيزا متزايدا من اهتمام رواد الفكر الاقتصادي، ومن طرف صانعي السياسة ومتخذي القرار في معظم بلدان العالم، حيث ظهرت معالم هذه السياسات في البداية مع مجيء المدرسة الكلاسيكية هذه الأخيرة التي عجزت على اخراج النظام الرأسمالي من أزمة الكساد العالمي لسنة 1929، لتظهر على أنقاضها مدرسة جديدة " المدرسة الكينزية" التي أحدثت ثورة كبيرة في الفكر الاقتصادي بإدخالها لأساليب ووسائل تحليل جديدة أسقطت فروض وأسس الفكر الكلاسيكي، لكن سرعان ما فشلت هذه المدرسة لتحل محلها المدرسة النقدوية المعاصرة التي حاولت الاستفادة مما توصل اليه الفكر الكلاسيكي والكينزي على حد سواء، هذا وبعد أن تجسدت أسس ومعالم كل من السياستين المالية والنقدية في الفكر الاقتصادي المعاصر أصبحت كل سياسة تساهم وبشكل كبير في رسم أهداف السياسة الاقتصادية الكلية، وتختلف طبيعة وأهداف السياستين من دولة لأخرى تبعا لاختلاف ظروفها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ومن خلال ما تقدم سنتناول في هذا الباب دراسة كل من هاتين السياستين بشكل عام والتطرق الى واقع كل منهما في سورية خلال الأزمة الاقتصادية الراهنة التي عصفت بالبلاد وفقا لما يلي:

الفصل الأول: التعريف بالسياستين المالية والنقدية

الفصل الثاني: واقع السياستين المالية والنقدية في سورية

الفصل الأول

التعريف بالسياستين المالية والنقدية

السياسة المالية تحتل مكانة مهمة بين مجموع السياسات المكونة للسياسة الاقتصادية(كالسياسة النقدية، والائتمانية،...)، لأنَّها تستطيع أن تحقق الأهداف المتعددة التي يهدف إليها الاقتصاد الوطني معتمدة في ذلك على أدواتها المختلفة التي تستطيع أن تكيفها حتى تؤثر في كافة الجوانب الاقتصادية و الاجتماعية للمجتمع[1]، و قد شهدت السياسة المالية تطورات جوهرية نتيجة التطور السياسي و الاجتماعي لمفهوم الدولة، و انتقلت من الطور الحيادي إلى الطور التدخلي في الحياة الاقتصادية و الاجتماعية، و ذلك عقب الأزمة الاقتصادية الكبرى عام 1929م التي تعرضت لها الاقتصاديات الغربية و منذ ذلك الحين أصبحت السياسة المالية أداة رئيسية من أدوات السياسة الاقتصادية في توجيه المسار الاقتصادي، و معالجة ما يتعرض له من هزات و أزمات، غير أنَّ السياسة المالية لا تستطيع أن تحقق كافة الأهداف التي ينشدها الاقتصاد الوطني، بل ينبغي التنسيق بينها و بين السياسات الأخرى، كما أنَّ السياسة المالية تتأثر بعوامل متعددة منها ما هو سياسي و الآخر إداري، بالإضافة إلى طبيعة النظام الاقتصادي السائد.

وعلى هذا الأساس نتناول هذا الفصل في مبحثين كما يلي:

المبحث الأول: ماهية السياسة المالية

المبحث الثاني: ماهية السياسة النقدية

---

[1] عبد الحليم رجال،" الاتجاهات الجديدة في السياسة المالية السورية"، أطروحة ماجستير، جامعة دمشق، كلية الاقتصاد،2010، ص5

المبحث الأول

ماهية السياسة المالية

السياسة المالية هي دراسة تحليلية للنشاط المالي للقطاع العام وما يستتبع هذا النشاط من أثار بالنسبة لمختلف قطاعات الاقتصاد القومي، وهي تتضمن فيما تتضمنه تكييفا كميا لحجم الإنفاق العام والإيرادات العامة وكذلك تكييفا نوعيا لأوجه هذا الإنفاق، ومصادر هذه الإيرادات بغية تحقيق أهداف معينة في طليعتها النهوض بالاقتصاد القومي ودفع عجلة التنمية وإشاعة الاستقرار في ربوع الاقتصاد الوطني وتحقيق العدالة الاجتماعية وإتاحة الفرص المتكافئة لجمهور المواطنين بالتقريب بين طبقات المجتمع والإقلال من التفاوت بين الأفراد في توزيع الدخول والثروات. ونظرا لأهمية السياسة المالية خصصنا مبحثا لدراستها معتمدين في ذلك على المطالب التالية:

المطلب الاول: مفهوم السياسة المالية وتطورها

المطلب الثاني: أدوات السياسة المالية وأهدافها

المطلب الأول

مفهوم السياسة المالية وتطورها

سنتناول في هذا المطلب مفهوم السياسة المالية ومراحل تطورها وفقا للفكر الاقتصادي السائد في كل فترة وفقا للآتي:

الفرع الأول

تعريف السياسة المالية

يرجع مصطلح السياسة المالية الى الكلمة الفرنسية "fisc" ويقصد بها حافظة النقود أو الخزانة[1].

ولقد تغيرت الفكرة القديمة عن السياسة المالية تغيرا جذريا، حيث كان الاقتصاديون الكلاسيكيون ينظرون الى السياسة المالية نظرة محايدة لا أثر لها على النشاط الاقتصادي للدولة، إلى أن ظهرت فكرة المالية العامة الوظيفية[2].

حيث تعتبر أكبر أداة من حيث الأهمية في تحقيق الاستقرار الاقتصادي الكلي والتشغيل الكامل. لقد تعددت تعاريف السياسة المالية حيث أننا سنتطرق لبعض منها:

إن السياسة في اللغة تأتي من كلمة (ساس) بمعنى تسيير الأمور ورعاية الشؤون أو التدبير لأمر في جماعة تدبيراً يغلب فيه معنى التحسين والإصلاح. وقد يقصد بها الواقع السياسي، أو برنامج عمل ما كالسياسة السكانية، أو المالية، أو الانمائية[3].

أما عن السياسة المالية اصطلاحاً فقد عرفها بعضهم بأنها: "دراسة تحليلية للأدوات والوسائل المالية للتأثير في مالية الدولة، وهي تتضمن فيما تتضمنه تحديداً لحجم الإنفاق العام والإيرادات العامة بغية تحقيق أهداف معينة"[4].

---

[1] طارق الحاج، المالية العامة، دار الصفاء للنشر والتوزيع، عمان الاردن، 1999، ص201.

[2] وليد عبد الحميد عايب، الاثار الاقتصادية الكلية لسياسة الانفاق الحكومي، دراسة تطبيقية قياسية لنماذج التنمية الاقتصادية، مكتبة حسين العصرية للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت لبنان، 2010، ص92.

[3] د. منى إدلبي، د. جميل الصابوني، السياسة المالية، منشورات، جامعة دمشق 2000-2019، ص13

[4] المرجع نفسه، ص14

وعرفها بعضهم الآخر بأنها: "سياسة استخدام أدوات المالية العامة من برامج الإنفاق والإيرادات العامة لتحريك متغيرات الاقتصاد الكلي مثل الناتج القومي، العمالة، الادخار، الاستثمار وذلك من أجل تحقيق الأثار المرغوبة وتجنب الأثار غير المرغوبة فيها على كل من الدخل والناتج القوميين ومستوى العمالة وغيرها من المتغيرات الاقتصادية[1].

عرفوها آخرون بأنها: "مجموعة السياسات المتعلقة بالإيرادات العامة والنفقات العامة بقصد تحقيق أهداف محددة"[2].

كما عرفها الاقتصاديين أنها: "الإجراءات التي تقوم بها الحكومة بغية تحقيق التوازن المالي العام مستخدمة بذلك الوسائل المالية المهمة من الضرائب والرسوم والنفقات العامة والقروض العامة، وذلك للتأثير في المتغيرات الاقتصادية الكلية، والوصول إلى أهداف السياسة الاقتصادية العامة للدولة"[3].

وأخيراً تعرف بأنها: "السياسات والإجراءات المدروسة والمعتمدة المتصلة بمستوى ونمط الإنفاق الذي تقوم به الحكومة من ناحية وبمستوى وهيكل الإيرادات التي تحصل عليها من ناحية أخرى"[4]

- من خلال التعريفات التي ذكرناها والتي هي على سبيل المثال وليس الحصر نستنتج الآتي: جميع هذه التعريفات تتفق على أن السياسة المالية هي أداة الدولة للتأثير في النشاط الاقتصادي بغية تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسة التي تسعى إلى تحقيقها، بمعنى أن السياسة المالية أسلوب أو برنامج عمل مالي تتبعها الدولة عن طريق استخدام الإيرادات والنفقات العامة لتحقيق أهداف معينة في طليعتها النهوض بالاقتصاد الوطني ودفع عجلة التنمية وإشاعة الاستقرار الاقتصادي وتحقيق العدالة الاجتماعية وإتاحة الفرص المتكافئة للمواطنين بالتقريب بين طبقات المجتمع والإقلال من التفاوت بين الأفراد في توزيع الدخول والثروات.

---

[1] د. محمود حسين الوادي، زكريا عزام، المالية العامة والنظام المالي في الاسلام، دار الميسرة للنشر والتوزيع، لبنان2000، ص182

[2] د. وجدي حسين، المالية الحكومية، والاقتصاد العام، بدون دار نشر، الاسكندرية. 1988. ص431.

[3] د. علي كنعان، اقتصاديات المالي والسياستين المالية والنقدية، منشورات، دار الحسين، دمشق، 1997. ص219.

[4] Philip. A Klein, the management of Market, California, 1973, P17

الفرع الثاني

تطور السياسة المالية

تطور مفهوم السياسة المالية مع تطور مفهوم الدولة وازدياد تدخلها في النشاط الاقتصادي، فمن الطبيعي أن يرافق ظهور ونمو قوى سياسية واقتصادية تغيراً في أنشطة الدولة المالية ليواكب دور الدولة الجديد في الحياة الاقتصادية والاجتماعية[1]، وفي هذا الاطار يمكن أن نميز بين عدة مراحل مختلفة، اختلف في كل منها الدور المالي للدولة، وبالتالي اختلفت طريقة استخدامها لأدواتها المالية الذي أثر بدوره على مفهوم السياسة المالية وفق الآتي:

أولا- مرحلة السياسة المالية التقليدية(الفكر الكلاسيكي) :

لقد وجه الاقتصاديون التقليديون جانباً لا باس به من اهتماماتهم لدراسة موضوع المالية العامة، متأثرين في ذلك بفلسفة الحرية الاقتصادية، التي تحد من تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية و يجب أن يُقتصر دورها على الدفاع و الحفاظ على الأمن و العدالة بالدرجة الأولى، فهي كما شبهها آدم سميث رجل الحراسة الليلي[2].

سادت هذه المرحلة في القرنين 17-18 بعد الثورة الفرنسية التي كرست الحريات الفردية ومنها الحرية الاقتصادية وحجمت دور الحاكم، وهذا ما دعا الى نشوء النظرية الاقتصادية التقليدية التي قيدت دور الدولة في النشاط الاقتصادي و الاجتماعي، وهنا كان دور الدولة مقتصراً على تحقيق الأمن والدفاع والقيام بأعمال القضاء وإشباع الحاجات العامة التي يعجز النشاط الفردي عن القيام بها كونها لا تؤدي الى الربح، دون أن يكون لها أي دور في الحياة الاقتصادية والاجتماعية التي تركت للمبادرة الفردية، بحجة أن نظام المنافسة الحرة وقانون السوق كفيلان بتحقيق التوازن الكلي، فاقتصرت ماليتها على تغطية النفقات العامة المحدودة بالإيرادات المتاحة[3]، ونتيجة لذلك قامت السياسة المالية العامة التقليدية على الاسس التالية[4]:

---

[1] قحطان السيوفي." السياسة المالية في سورية"، وزارة الثقافة، دمشق، 2008، ص15

[2] – جورج نابهانز، تاريخ النظرية الاقتصادية، ترجمة صقر أحمد صقر، الطبعة الأولى، المكتبة الأكاديمية، مصر القاهرة، 1997، ص116.

[3] محمد خير العكام، ويوسف شباط:" المالية العامة"، جامعة دمشق، مركز التعليم المفتوح، قسم الدراسات القانونية، 2010.ص18-19.

[4] د. يوسف شباط ومحمد الحلاق:" السياسة المالية"، جامعة دمشق، مركز التعليم المفتوح، قسم الدراسات القانونية، 2005-2006.ص21.

1- مبدأ توازن الموازنة الذي كان أحد أعمدة النظرية الاقتصادية التقليدية، حيث كان يعتقد أن التوازن المالي الحسابي هو الذي يؤدي الى التوازن الاقتصادي.

2- العمل على تغطية النفقات العامة بالإيرادات العامة العادية(الضرائب)، وعدم اللجوء الى القروض والاصدار النقدي الجديد إلا في الحالات الاستثنائية.

3- اتباع مبدأ الحياد المالي: أي أن تقوم الدولة بتحديد الايرادات التي يمكن توفيرها للوفاء بالتزاماتها لأداء وظائفها التقليدية، دون استخدامها في إحداث تأثير في النشاط الفردي، أو في السوق، أو التأثير في التوازن العام الذي يتحقق تلقائيا، أي بمعنى أنه لا يجوز للدولة أن تستخدم أدواتها المالية الا للغرض المالي المتمثل في تأمين المال اللازم لتمويل النفقات العامة من أجل إشباع الحاجات العامة غير القابلة للتجزئة فقط، وفي ذلك الوقت لم يكن يسمح للدولة أن تستخدم هذه الأدوات من أجل حل أي مشكلة اقتصادية كالبطالة مثلا، وهذا ما أدى فيما بعد الى حدوث الأزمات الاقتصادية والتي كان من أهم صورها البطالة والكساد.

لقد كان المبدأ السائد في هذه المرحلة هو" دعه يعمل، دعه يمر"، أي ترك الأفراد يعملون بحرية دون تدخل من قبل الدولة، لان مجموع المصالح الفردية سوف تؤدي في النهاية الى تحقيق المصلحة العامة فلا تعارض بينهما.

ومن جهة أخرى، إن الاعتماد على النظام الاقتصادي الحر لم يحقق التوازن الاقتصادي المنشود، وقد تبين ذلك في حدوث أزمة الكساد العالمي الكبير عام 1929، الذي كانت نتيجة إعطاء الحرية المطلقة للأسوق ورأس المال التي أدت فيما بعد الى تكرار الأزمات الاقتصادية، التي كان أخطرها أزمة عام 1929، التي أنهت أسطورة الحرية الاقتصادية، وحياد المالية العامة، بسبب التباين المخيف بين مبدأ حرية السوق وحياد الدولة، وقسوة الواقع المنهار، وبالتالي أدى عدم قدرة المالية العامة المحايدة تقديم أي حلول ناجحة للأزمة الى ظهور بعض الافكار التي نادت بضرورة تدخل الدولة عن طريق زيادة الإنفاق العام لتفعيل الطلب الكلي من أجل تشغيل

العاطلين عن العمل– سبب الكساد– وإنهاء الازمة تدريجيا، فكانت هذه البداية الطبيعية للدخول في المرحلة الثانية وهي مرحلة الدولة المتدخلة أو المنتجة[1].

ثانيا– مرحلة التدخل (الفكر الكينزي):

كانت النظرية الكينزية نقطة تحول في الفكر الاقتصادي و السياسة المالية، و قد بدأ التحليل الكينزي بنقد التحليل التقليدي و رفض فكرة أن العرض يخلق الطلب المساوي له و تلقائية التشغيل الكامل، و خلص التحليل الكينزي إلى أن مستوى التشغيل و الإنتاج إنما يتوقف على الطلب الكلي الفعال، و أن الطلب لا يتحدد تلقائياً عند المستوى الذي يحقق التشغيل الكامل لموارد المجتمع الإنتاجية، و لقد كان كينز من أوائل الاقتصاديين الذين نادوا بضرورة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي بهدف الوصول إلى حالة التشغيل الكامل و المحافظة على نوع من الاستقرار الاقتصادي[2].

و حسب كينز دائماً أن الدخل الوطني التوازني يتحقق عند تقاطع كل من منحنى الطلب الكلي و العرض الكلي، و أن هذا المستوى التوازني قد يتحقق عند مستوى يزيد أو يقل عن مستوى التوظيف الكامل[3]. وبالتالي يرى كينز أهمية وضرورة تدخل الدولة باستخدام السياسة المالية بشقيها الأساسيين هما الإنفاق الحكومي والضرائب.

أوضح كينز أن الاقتصاد القومي لا يتصف بالتصحيح الذاتي دائماً، فالقوة التصحيحية التلقائية تتسم بالضعف، كما أن الاقتصاد القومي أساساً غير مستقر، و من ثمَّ فالتدخل الحكومي ضرورة لا مفر منها للتأثير في المستوى العام للنشاط الاقتصادي و تصحيح الخلل في آليات السوق، و ذلك من خلال تعديل الحكومة لوضعها المالي أي الانتقال بدور الدولة من مرحلة الدولة الحارسة إلى مرحلة الدولة المتدخلة.

---

[1] محمد خير العكام.: دور السياسات الضريبية في البلاد العربية في إنجاز السوق العربية المشتركة، رسالة دكتوراه، القاهرة، كلية الحقوق، 2003. ص2.

[2] – أنظر: Levine (Chars.) and Rubin (Jrene), Fiscal Stress and Public Policy, Sage Publication, Beverly Helis, London, 1980, p13.

[3] – محمد فوزي أبو السعود، مقدمة في الاقتصاد الكلي، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2004، ص178.

و وفقاً للتحليل الكينزي، فإن توازن التشغيل الكامل لا يتحقق تلقائياً كما تذهب إليه النظرية التقليدية، و إنما قد يتحقق التوازن عند مستوى أقل من التشغيل الكامل، و بالتالي يخلص التحليل الكينزي إلى أن الانحراف عن التشغيل الكامل هو الوضع المعتاد في النظام الاقتصادي، بمعنى أن هناك قدر من البطالة الإجبارية تظهر في سوق العمل[1]. و نتيجة لكل هذا تخلت السياسة المالية عن قواعدها التقليدية (سالفة الذكر) و اتخذت مفهوماً وظيفياً و أصبحت ذات معنى أوسع من المعنى السابق، فهي تعني وفقاً للمفهوم الكينزي، مجهودات الحكومة لتحقيق الاستقرار و تشجيع النشاط الاقتصادي، فتعدت أهدافها النطاق المالي لتساهم في تغيير البنيان الاقتصادي و الاجتماعي للدولة، و لذلك أُطلق عليها اسم السياسة المالية المتدخلة لتمييزها عن السياسة المالية المحايدة، و أصبحت الدولة هي المسؤولة في نهاية الأمر عن سلامة و قوة الاقتصاد الوطني ككل، كما أصبحت السياسة المالية أداة رئيسية و مسؤولة عن تحقيق التوازن الاقتصادي عند مستوى التوظيف الكامل للموارد الإنتاجية عن طريق التأثير على الطلب الفعال في الاقتصاد و تتمتع السياسة المالية في هذا الشأن بالقدرة على التأثير المباشر على مستوى النشاط الاقتصادي[2].

ففي أوقات الكساد حيث يقل الطلب عن المستوى الذي يحقق التشغيل الكامل لعوامل الإنتاج، و بالتالي فإن السياسة المالية بشقيها الإيرادات و النفقات تعمل على زيادة الطلب عن طريق تيار الإنفاق العام مع الالتجاء إلى العجز المنظم في الموازنة العامة و استخدام الضرائب استخداماً يشجع الطلب الخاص على الاستهلاك و الاستثمار بما يضمن زيادة التشغيل و الإنتاج مما يؤدي إلى الخروج من حالة الكساد أو تحقيق حدتها.

أما في فترات التضخم، حيث يزيد الطلب زيادة تفوق قدرة الاقتصاد الوطني على إنتاج السلع و الخدمات عند مستوى التشغيل الكامل، و بالتالي يتعرض الاقتصاد الوطني لموجات عارمة من ارتفاع الأسعار، و عليه فإن السياسة المالية تعمل في هذه الحالة على خفض و تقييد الطلب عن طريق ترشيد الإنفاق العام و زيادة الضرائب مع تكوين فائض في الموازنة العامة لامتصاص القوة الشرائية الزائدة و حجزها عن التداول، و هكذا يمكن ضبط وقف التضخم أو على الأقل التقليل من حدته إلى الحد الذي لا يشكل خطر، و بالتالي أصبحت السياسة المالية

---

[1] – عبد الفتاح قنديل، سلوى سليمان، الدخل القومي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1979، ص146.

[2] عبد المنعم فوزي، السياسة المالية في النظام الاشتراكي، دار الكتاب العربي للطباعة والنشر و 1967، ص8-9.

تستخدم لمواجهة التقلبات الدورية غير المرغوبة في النشاط الاقتصادي، فتغير الإنفاق الحكومي أو الضرائب سوف يؤديان إلى تغيير ملموس في الطلب الكلي، و بالتالي مستوى الناتج و التشغيل و ذلك على الرغم من وجود أثر المزاحمة[1]، كما أنَّ الموازنة العامة المتوازنة لا تعني بالضرورة حياد السياسة المالية، بل على العكس من ذلك لما لها من تأثير ملحوظ في النشاط الاقتصادي، و ذلك وفقاً لنظرية مضاعف الوحدة أو ما يطلق عليه مضاعف الموازنة المتوازنة (BALANCED BUDJET MULTIPLIER)[2].

و سادت هذه الأسس الجديدة للسياسة المالية خلال الأربعينات، و أفاض زملاء هانسن(hansen) و تلاميذه في تحليل أدوات السياسة المالية و إمكانيتها محاولين إرساء قواعد السياسة المالية تحت أسماء: المالية التعويضية و المالية الوظيفية[3].

و لقد بدا منطقياً نجاح هذه الأسس للسياسة المالية عند تطبيقها في اقتصاديات الدول المتقدمة، حيث أمكن باستخدامها المساهمة في إخراج اقتصاديات هذه الدول من أزمة الكساد الكبير و معالجة الضغوط التضخمية التي ظهرت خلال الحرب العالمية. و لقد دفع هذا النجاح لأسس السياسة المالية ببعض الاقتصاديين إلى المطالبة بتطبيق الأسس نفسها التي أتبعت في الدول المتقدمة على اقتصاديات الدول النامية[4] للنهوض بمستويات النشاط الاقتصادي و القضاء على البطالة الإجبارية و المقنعة و رفع حجم الإنتاج و الدخل الوطني، و منه تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية، و على هذا ظهر إلى جوار السياسة الاقتصادية سياسة مالية تتفق معها و تستخدمها الدولة للتأثير عليها و توجيهها الوجهة التي تراها و هي في هذا التأثير تزداد قوة كلما اتسع مدى نشاط الدولة الاقتصادي.

يلاحظ أن السياسة المالية الكينزية هي سياسة توسعية لا تقف عند حدود التوازن المالي، فالسياسة المالية من وجهة النظر هذه هي وسيلة لتحقيق هدف اقتصادي عام، وليست غاية بحد ذاتها.

---

[1] عباس كاظم الدعمي، السياسات النقدية والمالية وأداء سوق الأوراق المالية، الطبعة الثانية، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان 2014، ص 53-54.

[2] – Rudinger Dornpusch, Stanly Fisher, Macro Economics, Mccraw, Hill International Booklom, 1984, p87.

[3] – حامد عبد المجيد دراز، السياسات المالية، الدار الجامعية، 2002- 2003، ص35.

[4] – حامد عبد المجيد دراز، مرجع سابق، ص36.

ثالثا- مرحلة الدولة المنتجة (الفكر الاشتراكي):

تختلف هذه المرحلة من حيث النشاط الاقتصادي عن المراحل السابقة سواء المرحلة التقليدية أو المرحلة الكينزية، ذلك أنها نشأت في كنف فكر اقتصادي مختلف، وهو الفكر الاشتراكي أو الماركسي الذي كان معاديا للملكية الخاصة، والذي شجع أيضا الدول حديثة الاستقلال الى القيام بحملة تأميمات كبيرة أدت الى تكفل الدولة بإدارة العديد من المؤسسات العمومية[1].

حيث أصبحت الدولة خلال هذه المرحلة تنتج جنبا الى جنب مع الافراد بدرجات مختلفة (حسب درجة الاقتراب الى الاشتراكية). حتى أصبح نموذج الدولة المنتجة يقترب من سيطرة تكاد تكون كاملة على وسائل الانتاج ، واختفاء دور الأفراد تقريبا في النشاط الاقتصادي وامتلاك وسائل الانتاج. ولقد ترتب على ذلك عدد من النتائج، أهمها:[2]

- إن وظيفة الدولة خلال هذه المرحلة تغيرت حيث أصبحت لها السيطرة الكاملة على النشاط الاقتصادي و الاجتماعي في الكثير من المجتمعات، واختفت في هذه المرحلة النشاط الفردي وبالتالي تراجع الحافز الفردي.
- إن المبدأ السائد في مجال المالية العامة للدولة، هو الربط الكامل بين التخطيط المالي للدولة والتخطيط الاقتصادي الشامل، وأصبح النشاط المالي للدولة جزء لا يتجزأ من نشاطها الاقتصادي والذي يرتبط ارتباطا كاملا بتخطيط الاقتصاد القومي وتوزيع الدخل القومي وإعادة توزيعه، وتوجيهه نحو مختلف استخداماته، وبذلك أصبح علم المالية العامة جزءا من الاقتصاد السياسي للاشتراكية.
- إن هدف السياسة المالية والنظام المالي هو محاولة تحقيق عدد من الاهداف وتحقيق التوافق بينها، وأهمها إحداث التوازن المالي والتوازن الاقتصادي، وإحداث التوازن الاجتماعي، و إحداث التوازن العام.

---

[1] د. عبد المجيد قدي، المدخل الى السياسات الاقتصادية الكلية دراسة تحليلية تقييمية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثانية ، عام 2005، ص6.

[2] د. عبد المطلب عبد الحميد، السياسات الاقتصادية على مستوى الاقتصاد الكلي(تحليل كلي)، مجموعة النيل العربية ، الطبعة الأولىو 2003، ص 41.

رابعا– مرحلة التراجع (الدولة الموجهة أو المشرفة)[1]:

ظهر اتجاه جديد في ثمانينات القرن الماضي يدعو الى تقليص دور الدولة في النشاط الاقتصادي بعد فشلها في أداء هذا الدور لدى الكثير من المجتمعات التي توسعت في النشاط العام والقطاع العام، وقد بدأ التحول من الاعتماد على القطاع العام الى الاعتماد على القطاع الخاص (الخصخصة) في تحقيق الأهداف الاقتصادية للدولة، وقد كانت إنكلترا هي البادئة بتطبيقه عام 1979، ثم امتدت الى الكثير من الدول حتى النامية منها، وزاد انتشارها مع دخول العالم عصر العولمة الاقتصادي، ويبدو أن هناك مفهوما جديدا لدور الدولة في النشاط الاقتصادي يدعوها الى التدخل بدرجة أقل بالنسبة للنشاطات التي يمكن أن تؤديها قوى السوق، وبدرجة أكبر بالنسبة للنشاطات الأخرى، إلا أنه لا زال للدولة دور مهم في الحياة الاقتصادية لإحداث التوازن بين أهداف المجتمع و أهداف الاقتصاد الخاص، من خلال رفع مستوى معيشة الأفراد والنمو الاقتصادي وتحديث المجتمع وتطويره، ليواكب التطورات المتسارعة والحد من البطالة بتحقيق مستوى عال من التشغيل، وكذلك الخروج من الكساد والركود والحد من التضخم والركود التضخمي والحفاظ على القوة الشرائية للعملة الوطنية، وتحقيق الاستقرار النقدي والاقتصادي وغيرها من الأهداف..

هذا بالإضافة الى الأزمات التي واجهت الكثير من الدول (كأزمة المكسيك، الأرجنتين و كالأزمة المالية لجنوب شرق آسيا عام 1997، وأحداث 11 أيلول 2001، أزمة الرهن العقاري 2008)، والتي من خلال هذا الأزمات وغيرها تأكد بوضوح ضرورة تدخل الدولة (كموجهة) للنشاط الاقتصادي فقط، بحيث تبقى مسؤولة عن القيام بوظائفها الأساسية إضافة الى القيام بالنشاط الاقتصادي لتوفير السلع والخدمات التي يعزف الأفراد والقطاع الخاص عن إنتاجها، وتوفير السلع الإنتاجية التي ترتبط بمفهوم الأمن الاقتصادي والأمن القومي وحماية المجتمع من المخاطر الداخلية والخارجية، وتنظيم النشاط المصرفي واسواق البورصات وإحكام الرقابة على الاستثمار فيها.

مازال حتى الآن الجدل قائم بين الاقتصاديين على الدور الذي يجب أن تلعبه الأدوات المالية في حل المشاكل الاقتصادية، والاجتماعية التي تعاني منها المجتمعات على اختلاف درجات تطورها الاقتصادي، بعد أن

---

[1] د. محمد خير العكام: المالية العامة، الجامعة الافتراضية، برنامج الحقوق، دمشق. 2010، ص9.

ساد في السبعينات والثمانينات من القرن الماضي الفكر الاقتصادي الأمريكي الذي كان يدعو الى تغليب دور السياسات النقدية على السياسات المالية بحسبانها مؤهلة أكثر للتأثير في المشاكل الاقتصادية والاجتماعية التي تعاني منها المجتمعات حتى جاءت أزمة الديون العقارية في الولايات المتحدة الامريكي، و أجبرت هذا الفكر على العودة الى ضرورة استخدام أدوات السياسة المالية من قبل الدولة لحل هذه المشاكل أكثر من السابق.

من هنا يمكن القول: إن التغيرات التي طرأت على السياسة المالية من خلال تغير أدواتها وأهدافها تلك الأدوات ترافقت مع التغيرات التي أصابت علم الاقتصاد بأكمله في العصر الحديث، وهي لاتزال مستمرة في التغير حتى اليوم يقف خلفها العديد من المتغيرات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية.

المطلب الثاني

أدوات السياسة المالية وأهدافها

إن كل نظام مالي يعتمد في تحقيق أهدافه المالية على عدة أدوات مالية هي النفقات العامة والايرادات العامة، ولا خلاف بين الدول على ضرورة هذه الأدوات لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي ترغب الدولة تحقيقها، بيد أن الخلاف فيما بينها يقع في اختيار أنواع تلك الأدوات وحجمها، واختيار الأهمية النسبية لكل نوع منها من أجل تحقيق الأهداف المالية للدولة، علما أن أهداف الدولة العامة تختلف باختلاف فلسفتها الاقتصادية والسياسية، واختلاف درجة تطورها الاقتصادي، وهذا ما يجعل التشريعات المالية مختلفة في مضمونها، ومتفقة في إطارها العام[1].

الفرع الأول

أدوات السياسة المالية

لقد اتضح مما تقدم أن السياسة المالية تعني استخدام الحكومة للضرائب والإنفاق العام والموازنة العامة من أجل تحقيق الاقتصادية والاجتماعية التي تعاني المشاكل التي تعاني منها الدولة، كل كذلك في إطار تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية. ولما كانت النفقات العامة والإيرادات العامة و الموازنة العامة العناصر الثلاثة الرئيسية لمحور النشاط الاقتصادي والمالي للدولة وتكون في الوقت نفسه الأدوات الرئيسية لرسم وتنفيذ السياسة المالية للدولة فسوف نتطرق الى دراسة هذه الادوات من خلال التالي.

أولا– النفقات العامة:

تعكس النفقات العامة دور الدولة وتطوره، فمع تطور دور الدولة من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة إلى الدولة المنتجة، تطورت النفقات العامة حيث زاد حجمها وتعددت أنواعها، وأصبحت أداة رئيسة من أدوات

---

[1] د. محمد خير العكام." المالية العامة (مفهوم)."، الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد السادس، الطبعة الأولى، دمشق، كلية الحقوق، 2010.ص441.

السياسة المالية والسياسية الاقتصادية. ومع تطور طبيعة السياسة المالية من السياسة المالية المحايدة إلى السيادة المالية المتدخلة، تطورت دراسة النفقات العامة وأصبحت تحتل مكانا بارزا في النظرية المالية. وعلى هذا الأساس، يمكن تعريف النفقة العامة بأنها مبلغ من النقود يقوم بإنفاقه شخص معنوي عام بهدف تحقيق نفع عام يتعلق بأهداف الدولة العامة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية[1].

يتبين لنا من خلال هذا التعريف العناصر الاساسية للنفقة العامة بانها:

1- مبلغ من النقود

2- تصرف من قبل الدولة أو أحد مؤسساتها وهيئاتها.

3- تصرف إشباعا لحاجة عامة.

4- تصرف تحقيقا لأهداف الدولة العامة.

وبالتالي فإن النفقة العامة تعد من أهم وسائل السياسة المالية المستخدمة التي يمكن من خلالها التأثير في 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. فهي بذلك تستخدم الإنفاق العام للتأثير في حجم النشاط الاقتصادي بالزيادة أو النقصان بحسب الحالة القائمة في الاقتصاد الوطني.

وهنا يمكن تقسيم النفقات العامة وفقا لأسس ومعايير محددة وتبعا لخصائص مشتركة، بالرغم من أن لكل منها تقسيمها الخاص بها (التقسيم الوضعي) بما يتلاءم مع ظروفها، وفيما يلي بعض المعايير التي تقسم النفقات العامة على أساسها:

- معيار المقابل أو الأثر أي التأثير بالدخل الوطني (القوة الشرائية): تم تقسيمها الى نفقات حقيقية ونفقات تحويلية.
- معيار التكرار والدورية: قسمت الى نفقات عادية ونفقات غير عادية.
- التصنيف الوظيفي ويكون حسب وظائف الدولة.

---

[1] د. يوسف شباط، د. محمد خير العكام ،" المالية العامة "، مركز التعليم المفتوح قسم الدراسات القانونية ، منشورات جامعة دمشق، 2010، ص67.

فإذا ما أخذنا المعيار الأول، معيار المقابل أو الأثر أي التأثير بالدخل الوطني (القوة الشرائية)، نجد أنه يتألف من نفقات حقيقية ونفقات تحويلية[1]:

أ- **النفقات الحقيقية**[2]: تشمل كافة المصروفات التي تقوم بها الدولة مقابل الحصول على أموال إنتاجية أو استهلاكية، وتنقسم النفقات الحقيقية إلى نفقات جارية ونفقات استثمارية (رأسمالية):

- فالنفقات الجارية: تشمل المصروفات اللازمة لتسيير المرافق العامة بصورة معتادة أي تلك اللازمة لتأدية الإدارات الحكومية المختلفة لوظائفها وخدماتها. ويدخل في نطاقها المصروفات المتعلقة بالأجور والمكافآت، وكذلك أثمان مستلزمات الإنتاج من مواد أولية، ووسائل نقل وما إلى ذلك، وتتصف هذه النفقات بالدورية والانتظام، وتعمل الحكومة عادة على تغطيتها بالإيرادات الجارية التي تشمل الضرائب والرسوم العامة.
- أما النفقات الاستثمارية: فتشمل كافة المصروفات التي تهدف لزيادة التكوين الرأسمالي وتوسيع الطاقة الإنتاجية للدولة، فهي تتعلق بتنمية قدرات أجهزة الدولة على أداء الخدمات التي تقدمها للمواطنين والمشروعات الإنتاجية، ومثال هذه النفقات ما يصرف لبناء السدود وإنشاء محطات القوى الكهربائية، وتتميز هذه النفقات بعدم تكرارها بصورة منتظمة فهي تتغير دائماً تبعاً للظروف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية التي تمر بها البلاد وتواجهها الحكومة عن طريق الإيرادات الرأسمالية كالقروض العامة.

هذا وتؤدي النفقات الحقيقية بوجه عام لزيادة الدخل القومي سواء كانت نفقات جارية تؤدي إلى خلق العديد من الخدمات العامة التي يستفيد منها مجموع المواطنين، أو نفقات استثمارية إذ تساهم في زيادة الطاقة الإنتاجية للاقتصاد القومي وتؤدي تبعاً لذلك لنمو حجم الدخل القومي.

ب- **أما النفقات التحويلية**[3]: فتشمل المصروفات التي تقوم بها الدولة دون أن تحصل مقابلها على سلع أو خدمات، فهي تهدف بذلك إلى تحويل جزء من الموارد المتاحة من مسارها الأصلي بغرض تحقيق هدف اقتصادي أو اجتماعي أو مالي، وتنقسم هذه النفقات تبعاً لأغراضها لثلاثة أنواع:

---

[1] مجدي محمود شهاب، " الاقتصاد المالي: نظرية مالية الدولة- السياسات المالية للنظام الرأسمالي:، الدار الجامعية، 1988، ص59-62.

[2] د. يوسف شباط، د. محمد خير العكام ،" المالية العامة "، مرجع سابق، ص88.

[3] هشام مصطفى الجمل:" دور السياسة المالية في تحقيق التنمية الاجتماعية". الطبعة الأولى، دار الفكر، الاسكندرية 2006، ص185.

- النفقات التحويلية الاقتصادية: وتشمل الإعانات التي تمنحها الدولة لبعض المشروعات الإنتاجية بقصد تخفيض تكلفة إنتاجها، وذلك للمحافظة على أثمان منتجاتها عند مستوى منخفض، إما لإتاحة الفرصة للطبقات الفقيرة لاستهلاك هذه المنتجات أو لمعاونة هذه المشروعات على منافسة المشروعات الأجنبية في السوق العالمي.
- النفقات التحويلية الاجتماعية: وتشمل الإعانات التي تقدمها الدولة للطبقات الفقيرة لمعاونتها على مواجهة أعباء المعيشة، وتتزايد أهمية هذه النفقات في الوقت الحاضر نظراً لاهتمام الدول المتزايد بتحقيق نوع من العدالة الاجتماعية وتقليل الفوارق بين الطبقات.
- النفقات التحويلية المالية: وهي النفقات التي تدفعها الدولة لسداد أقساط الدين العام وفوائده، وأقد اصبحت تمثل هذه النفقات نسبة كبيرة من إجمالي النفقات التحويلية ولا سيما في الدول النامية نتيجة زيادة اعتمادها على القروض في تأمين نفقاتها العامة[1].

ونلاحظ أن النفقات التحويلية عكس النفقات الحقيقية لا تؤدي لزيادة الدخل القومي بشكل مباشر بل تؤثر على قواعد توزيع هذا الدخل التي تؤدي بدورها إلى زيادة الدخل القومي ولو بصورة غير مباشرة، فعلى سبيل المثال الدعم التمويني لبعض السلع الأساسية الذي تقوم به بعض الدول كسورية مثلاً والذي يشكل مساعدة تقدم لذوي الدخل المحدود لمواجهة أعباء المعيشة، يعتبر من النفقات التحويلية ويساهم بزيادة الدخل القومي بصورة غير مباشرة. وبهذا يمكن القول: إن هذه النفقات بما تحققه من أهداف اقتصادية أو اجتماعية أو مالية يمكن اعتبارها أداة من أدوات السياسة المالية، تستطيع الدولة أن تتحكم بها لتحقيق مصالحها وأهدافها، فعندما تغلب على سبيل المثال النفقات التحويلية على النفقات الحقيقية، إنما يعني ذلك سعي السلطات العامة نحو تقليل الفوارق بين الطبقات، وبالمثل فإن غلبة 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.

---

[1] د. يوسف شباط، د. محمد خير العكام ،" المالية العامة "، مرجع سابق، ص 89.

ثانيا- الايرادات العامة:

تمثل الايرادات العامة الأموال التي تحصل عليها الدولة لسد نفقاتها العامة. وإن نظرة واحدة على الموازنة العامة للدولة تعطي صورة شاملة عن المبالغ التي يتطلبها قيام الحكومة بالخدمات العامة الموكلة إليها خلال الدورة المالية القادمة وعن تقديراتها للمبالغ التي تتوقع دخولها الى خزائنها خلال هذه الدورة من إيراداتها المختلفة[1].

ومن الملاحظ في العصر الحديث أن إيرادات الدولة تتزايد باطراد مستمر نتيجة للتزايد المطرد في النفقات العامة، وذلك خوفا من تعرض مصالح الدولة الى خطر التوقف أو التعطيل ومن وقوع الخزانة العامة في الارتباك والافلاس وجنوح اعتبارها المالي للسقوط والانهيار إذا لم توافق حركة الايرادات العامة الحركة الصاعدة للإنفاق العام[2].

والحكومات في سبيل مواجهة نفقاتها العامة لا تعتمد على مصدر واحد من مصادر الايراد بل تتدبر الايرادات اللازمة لها من مصادر متعددة ومتنوعة أهمها المصادر الرئيسة التالية:

- الضرائب والرسوم
- القروض العامة
- املاك الدولة الخاصة
- إصدار العملة[3].

1- **الضرائب:** من أهم الايرادات السيادية للدولة ، وتعرف بأنها: اقتطاع نقدي جبري تفرضه الدولة على الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين وفقا لمقدرتهم التكليفية بصفة نهائية ودون مقابل لتغطية الأعباء العامة وتحقيق أهداف الدولة السياسية والاقتصادية والاجتماعية"[4].

---

[1] د. يوسف شباط، د. محمد خير العكام ،" المالية العامة "، مرجع سابق، ص175.

[2] المرجع السابق. ص 175.

[3] "إصدار العملة" يعد مصدر من مصادر ايرادات الدولة ولكن موضوع هذا المصدر يتعلق بعلم الاقتصاد أكبر من علاقته بالعلم المالي، وتشمل ايرادات الدولة من إصدار العملة الايرادات التي تدخل خزينة الدولة من النقود ، فالدولة تحتكر سك العملة المعدنية و تستفيد من الفروق بين قيمة النقد الحقيقية وقيمته الاعتبارية ..... راجع كتاب د. يوسف شباط، د. محمد خير العكام ،" المالية العامة "، مرجع سابق، ص 175-176.

[4] فاطمة أحمد الهندي." السياسة الضريبية في سورية وأثرها في الايرادات الضريبية"، أطروحة دكتوراه، كلية الاقتصاد، جامعة دمشق، دمشق، 2012. ص29.

ويمكن تعريف الضريبة بشكل جامع بأنها:" فريضة مالية تضامنية ، تقتطعها الدولة بصورة نهائية ومباشرة وتستخدمها وسيلة لتحقيق أهدافها العامة"[1]

وإذا بحثنا في مفهوم الضريبة نجد أن مفهوم الضريبة يتغير بتغير طبيعة دور الدولة على اختلاف مراحلها، فهناك المفهوم التقليدي للضريبة والمفهوم المعاصر للضريبة ، وإذا ما قارنا بين هذين المفهومين نجد أن المفهوم التقليدي للضريبة يقوم على مبدئين هما مبدأ وفرة الحصيلة والعدالة الضريبية. فوفرة الحصيلة الضريبية تتطلب توافر مبدأ الشمول الذي يقضي بسريان الضريبة على جميع المواطنين حسب قدرة تحمل عبئها بحيث يصعب التهرب منها بصورة مشروعة أو غير مشروعة. كما يتعذر نقل عبئها بصورة تؤدي الى انحرافها عن بلوغ أهدافها، بالإضافة إلى ضرورة عدم شعور المكلف بحساسية تجاهها ، الامر الذي لا يمكن تحقيقه إلا بعدالة معدلاتها. أما المفهوم المعاصر للضريبة نجد أنه لم يستبعد المبدأين التقليديين للضريبة غير أنه اضاف إليهما مبدأً جديداً هو التدخل في الحياة الاقتصادية و السياسية والاجتماعية[2].

- 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 انتقال رأس المال[3]، والقسم الآخر هو الضرائب غير المباشرة وتفرض على المال عند إنفاقه كضريبة المبيعات وضريبة القيمة المضافة وضريبة الإنتاج [4].

تعتبر الضريبة من أهم الأدوات المالية وذلك لأنها[5]:

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.

---

[1] د. عصام بشور،" المالية العامة والتشريع المالي"، منشورات جامعة دمشق ، الطبعة السابعة، دمشق 1996، ص 218.

[2] د. محمد الحلاق، التشريع الضريبي، منشورات جامعة دمشق ، كلية الحقوق، دمشق 2018.ص 24-27

[3] محمد سعيد فرهود، مبادئ المالية العامة، منشورات جامعة حلب، 1990 ص178.

[4] http://www.islamecon.com/publish/printer_49.shtml 4/11/2007 .

[5] د.هيفاء غدير غدير، السياسة المالية والنقدية ودورها التنموي في الاقتصاد السوري، دمشق، الهيئة العامة السورية للكتاب، 2010 ص17-18.

ج- تستخدم لتحقيق العدالة الاجتماعية عن طريق تخفيض الضرائب غير المباشرة، واستخدام الضرائب التصاعدية التي تقيم علاقة موجبة مباشرة مع الدخل، وتعبر أكثر عن مقدرة المكَّلف.

وفي كل مرحلة يمكن للدولة زيادة أو تخفيض الضرائب استنادا للهدف الذي تريد الوصول إليه، فقد تقوم الدولة بزيادة الضرائب لمواجهة فجوة تضخمية، وذلك في حال كون الطلب الكلي أكبر من العرض الكلي، كما قد تقوم بتخفيض الضرائب لمواجهة فجوة انكماشية في حال كان العرض الكلي أكبر من الطلب الكلي. فالضرائب وسيلة ذات علاقة وطيدة تتبع الدخل يجب أن تتحرك باتجاهات متوازنة تدعم وتؤكد وتعكس توجهات الدولة لمعالجة حالة معينة، في حالة ما اذا كانت توجهات الضريبة بهدف سياسة انكماشية والحد من التضخم فإنه يكون مغالا في تقدير وفرض معدلاتها وفي حالة التقلقل والتخفيض في معدلاتها هذا يعني توجه الدولة نحو القضاء على الركود الاقتصادي والانكماش الاقتصادي[1].

2- **الرسوم:**(وهو من الايرادات السيادية)، وتعد من الايرادات العامة التي تدخل خزينة الدولة بصفة تكاد تكون دورية، ومنتظمة، والتي تستخدم حصيلتها في تمويل النشاط المالي وتحقيق المنافع العامة، وتحصل الدولة على إيرادها من الرسوم كمقابل للخدمات التي تؤديها مرافقها العامة للأفراد، من خلال النشاط العام الذي خلق المرفق أصلا من أجل القيام به[2].

ويعرف الرسم بأنه:" مبلغ نقدي تحصل عليه الدولة من الأفراد جبرا لقاء انتفاعهم من خدمة عامة معينة تؤديها له، يترتب عليها نفع خاص الى جانب نفع عام، كالرسوم القضائية والجامعية ورسوم تسجيل الملكية العقارية ورسوم الحفلات و.....،"[3].

ويمكن تعريفه بشكل واضح بانه:" مبلغ من المال يدفعه المنتفعون الى الدولة مقابل خدمة معينة تقدمها اليهم"[4].

---

(1) Gaudi B. ejjertsson, federal Reserve Bank of New York, what fiscal policy is effective at zero interest rates, April 2010, p2.

(2) زين العابدين ناصر، علم المالية العامة والتشريع المالي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1971، ص 135

(3) محمد خالد المها يني: محاضرات في المالية العامة، المعهد الوطني للإدارة العامة، دمشق، 2003. ص 54.

(4) د. يوسف شباط، د. محمد خير العكام ،" المالية العامة "، مرجع سابق، ص335.

من خلال هذا التعريف يمكن أن نستخلص خصائص الرسم التالية:

- الرسم مبلغ من المال
- الرسم يدفع الى الدولة
- الرسم يدفعه المنتفع لقاء خدمة معينة تقدمها له الدولة.

3- القروض العامة[1]: (وهي من الايرادات الائتمانية)، وتعرف بأنها: " مبالغ نقدية تقترضها الدولة أو الهيئات العامة من الأفراد أو الهيئات الخاصة أو الهيئات العامة الوطنية أو الأجنبية أو المؤسسات الدولية مع الالتزام برد المبالغ المقترضة وفوائدها طبقا لشروط القرض.

ويعرف القرض العام بانه:" مبلغ من المال يدفعه أحد أشخاص القانون العام أو الخاص للدولة بموجب عقد يستند الى صك تشريعي، ويتضمن مقابل وفاء"[2].

وتعد القروض أحد أهم وسائل التمويل للموازنات العامة ، والتي كانت فيما مضى أداة استثنائية، أما اليوم فقد أصبحت أداة عادية، لأن أكثر موازنات الدول وخاصة النامية منها، باتت في حالة عجز، وتلجأ اليها الدول عندما تريد القيام بإحدى الحالات التالية:

- سد العجز الناجم عن زيادة النفقات على الايرادات.
- تمويل مشاريع تنموية في البلد تعجز الايرادات الداخلية عن تغطية نفقاتها.
- إعادة توزيع جزء من الثروة الوطنية من الأفراد لصالح الدولة.

4- **أملاك الدولة الخاصة**[3]: (أموال الدومين والثمن العام)، وتشمل الايرادات التي تحصل عليها الدولة بصفتها شخصا اعتباريا قانونيا يملك ثروة ويقدم خدمات عامة، وتتمثل هذه الايرادات في أموال الدومين والثمن العام.

---

[1] انظر:- محمد خالد المهايني. خالد الخطيب الجشي. المالية العامة والتشريع الضريبي، منشورات جامعة دمشق، دمشق، 1999-2000، ص288.

- عبد المطلب عبد الحميد، السياسات الاقتصادية على مستوى الاقتصاد القومي (تحليل كلي) ضمن سلسلة الدراسات الاقتصادية، الطبعة الاولى، مجموعة النيل العربية، القاهرة. مصر، 2002م، ص73

[2] د. عصام بشور، " المالية العامة والتشريع المالي "، الطبعة الثانية، جامعة دمشق، دمشق 1978، ص 284.

[3] عبد الحليم رجال،" الاتجاهات الجديدة في السياسة المالية السورية"، مرجع سابق. ص20.

أ- الدومين (ايرادات أملاك الدولة): يطلق لفظ الدومين على ممتلكات الدولة أيا كانت طبيعتها، عقارية أو منقولة، وأيا كان نوع ملكية الدولة لها (عامة أو خاصة)، وتقسم الى دومين عام ودومين خاص.

- فالدومين العام: هو من الأموال التي تمتلكها الدولة وتخضع للقانون العام (الاداري)، وللأفراد حق الانتفاع بها دون مقابل، الا أنه أحيانا قد تفرض بعض الرسوم مقابل الانتفاع بها.

ويتميز الدومين العام بأنه لا يجوز التصرف به أو حجزه طالما أنه مخصص للمنفعة العامة، ولا يجوز تملكه بالتقادم، وملكية الدولة له ملكية عامة تخضع لأحكام القانون الاداري، والغاية منه خدمات عامة، الا أن هذا لا يمنع من تحقيق ايراد كما هو الحال عند دخول الحدائق والمطارات.

- أما الدومين الخاص: فهو كل ما تمتلكه الدولة ملكية خاصة، ويخضع للقانون الخاص شأنها في ذلك شأن الافراد، وهو لا يخصص للمنفعة العامة، ويحقق أرباحا. ويقسم الى:

دومين زراعي: ممتلكات الدولة من أراضي زراعية ومناجم وغابات

دومين صناعي وتجاري: مختلف المشروعات الصناعية والتجارية التي تقوم بها الدولة مثلها مثل الأفراد (إما بالاستثمار المباشر أو الشراكة أو التأميم).

الدومين المالي: إيرادات تحصل عليها الدولة من السندات الحكومية وأذونات أو من توظيف أموالها في البنوك.

ب- الثمن العام: هو المبلغ الذي تحصل عليها الدولة مقابل تقديمها للأفراد خدمة عامة تعود عليهم بمنفعة خاصة، ويمكن تحديد المنتفع بها مثل خدمات البريد، الكهرباء،.

ثالثا- الموازنة العامة للدولة:

الموازنة العامة للدولة هي خطة مالية شاملة تتضمن تقدير نفقات الدولة و إيراداتها وتتضمن إجازة السلطة التشريعية للصرف والجباية بما يؤمن سير المصالح الادارية ويحقق المصالح الادارية ويحقق أهداف الدولة الاقتصادية والاجتماعية. وللموازنة العامة أهمية كبيرة في حياة الدولة تبدو بخاصة من الناحية السياسية والاقتصادية والاجتماعية . فأهمية الموازنة من الناحية السياسية انها انعكاس لبرنامج عمل الحكومة خلال فترة

محددة من الزمن، فهي الوسيلة المالية الاساسية لتنفيذ خطة الدولة، تترجم الى أرقام برنامج الدولة السياسي والاقتصادي، فترصد الاموال اللازمة لتنفيذ المشاريع الاقتصادية والاجتماعية للدولة[1].

ويمكن تعريف الموازنة العامة للدولة بحسب ما ورد بكتاب الدكتور (عصام بشور): بأنها خطة مالية تصدر سنويا بصك تشريعي يقدر و يجيز النفقات والايرادات اللازمة لتحقيق اهداف الدولة[2] .

ومن جهة اخرى يعد عجز الموازنة العامة سياسة مالية تستخدمها الدولة لزيادة حجم الإنفاق العام حيث تعمد الدولة إلى 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 تعمد إلى هذه السياسة إلا في حالات الانكماش، أما الدول النامية فإنها تعتمد هذه السياسة بشكل مستمر نظراً لنقص الموارد العامة للدولة، كما أن نجاح مثل هذه السياسة يتوقف على حالة البلاد الاقتصادية، ففي حالة البلد المتقدم اقتصاديا 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[3].

وأخيرا، لقد أصبح أمام السياسة المالية في العصر الحديث مهمات إضافية ودور فعال في خدمة التنمية سواء عن طريق توفير مصادر حقيقية لتمويل التنمية أو تشجيع وتعبئة رؤوس الأموال وتوجيهها نحو المشاريع الاستثمارية المنتجة، التي تسهم في رفع معدلات التنمية الاقتصادية وحل المشاكل (كالبطالة وغيرها)[4]، فالسياسة المالية قادرة على تحقيق المساواة بين المواطنين من خلال التأثير في توزيع الدخل وإعادة توزيعه بشكل أكثر عدالة بين أبناء المجتمع، وكذلك عن طريق دعم بعض فئات المجتمع الفقيرة من خلال توفير بعض دخولهم، فضلا عن تأثيرها في الحياة الثقافية، وتشجيع البحث العلمي، وكذلك قدرتها على تخصيص مبالغ ونفقات

---

[1] د. يوسف شباط، د. محمد خير العكام ،" المالية العامة "، مرجع سابق، ص401.

[2] د. عصام بشور،" المالية العامة والتشريع المالي"، مرجع سابق ، ص 405.

[3] محمود حسن رجب: "تحليل دور السياسة المالية وأثرها في عدالة توزيع الدخل القومي في الجمهورية العربية السورية"، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد، دمشق 2013، ص15.

[4] الياس نجمة." السياسة المالية في البلدان النامية"، مجلة عالم المعرفة، العدد 114، عام 1971، ص20.

عسكرية لحماية حدودها وأمنها ودعم قضاياها السياسية يعد في غاية الأهمية، ولكن على الدولة أن تتبع سياسة مالية متوازنة مع ظروف البلد واحتياجاته وطبيعة البنيان الاقتصادي والاجتماعي في، ولا كانت النتائج سلبية.

الفرع الثاني

أهداف السياسة المالية

يمكن تحقيق أهداف السياسة المالية في الدولة من خلال تأثير كل عنصر من عناصر المالية العامة للدولة من نفقات وإيرادات وموازنة عامة في مكونات الاقتصاد الكلي من استهلاك وإنتاج و ادخار واستثمار و بطالة وتوزيع دخل وغيرها، إلا أن هذه الأهداف ترسم من خلال ما يعانيه كل مجتمع اقتصادي من مشاكل وما يستخدمه من أدوات سياسته المالية في حلها، والتي يمكن إجمالها في:

أولا: تصحيح مسار عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية[1]:

بما أن السياسة المالية تستطيع التدخل بكل مرحلة من مراحل دورة الاقتصاد، وتستطيع أن تؤثر فيها تأثيرا كبيرا، فإنه من الممكن استخدام أدواتها للقضاء على بعض العيوب والأمراض التي تشوب مراحل هذه الدورة ومنها

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[2].

---

[1] د.هيفاء غدير ، السياسة المالية والنقدية ودورها التنموي في الاقتصاد السوري، مرجع سابق. ص27-28.

[2] شيرين عدنان جديد، فعالية السياسة المالية في تشجيع الاستثمارات في سورية، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد، جامعة تشرين، 2010م، ص35.

ب- **في مرحلة التوزيع:** يمكن توجيه السياسة المالية توجيها صحيحا من شأنه أن يستأصل أسباب العيوب التي تشوب نظام التوزيع، حيث يمكن للدولة زيادة الضرائب على السلع والخدمات الرابحة وتخفيضها على السلع والخدمات التي يتسم سوقها بالجمود.

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[1]

ثانيا: التأثير على الحالة الاقتصادية التي تمر بها البلاد:

تستطيع الحكومة باستخدام أدوات السياسة المالية التأثير في الحالة الاقتصادية التي تمر بها البلاد، فالسياسة المالية تلعب دورا مهما في تحقيق الاستقرار الاقتصادي من خلال اختيار التركيبة المناسبة لأدواتها ففي حالة الرواج تعمد 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 الدخول وتخفيض سعر الفائدة الذي يشجع الطلب على الاستثمار وبالتالي يعود الاستقرار والتوازن إلى الاقتصاد الوطني[2].

وللقروض العامة دورا مؤثرا في تحقيق التوازن الاقتصادي عن طريق توظيفها في المكان الصحيح بما يؤثر في الطلب الفعلي ومستوى التشغيل أو مستوى الدخل القومي[3].كما تستطيع القروض العامة معالجة الاختلالات الاقتصادية، ففي حالات التضخم يمكن أن تحصل الدولة على قروض (داخلية أو خارجية) تمول بها

---

[1] علي كنعان، اقتصاديات المال والسياستين المالية والنقدية، الطبعة الأولى، منشورات دار الحسنين، دمشق، 1997، ص220-221.

[2] د.هيفاء غدير غدير، السياسة المالية والنقدية ودورها التنموي في الاقتصاد السوري، مرجع سابق. ص.28.

[3] خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 2007م. ص246.

بعض مشاريع التنمية، وهي بذلك تكون قد عملت على امتصاص الكتلة النقدية الإضافية والعودة الى وضع التوازن.

وهنا لابد من الإشارة الى أن آثار القروض العامة تتوقف على مصادرها، فإذا كان تمويلها من أموال مكتنزة لدى الأفراد فمن شأن ذلك أن يزيد من الطاقة الإنتاجية والدخل القومي، بينما يحصل العكس في حال تم تمويلها من اقتطاع رأس مال منتج وام يتم تحويله الى استثمارات جديدة، أما إذا كان تمويلها عن طريق إصدار نقدي جديد فإن من شأن ذلك أن يؤثر سلبا في القيمة الحقيقية للنقود مما ينعكس سلبا في قوة الاقتصاد الوطني بشكل عام، وتتعاظم سلبية هذا الإثر إذا ما تم استخدام هذه القروض في عمليات استهلاكية بدلا من توجيهها نمو مشاريع استثمارية، فأي هدف اقتصادي تريد أن تحققه الدولة يمكن أن تسهم في تحقيقه أدوات السياسية المالية[1].

ثالثا: 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 بد من اختيار التركيبة المناسبة لمفردات السياسة المالية، بحيث تخدم هدف زيادة معدل النمو، حيث إن مفردات السياسة المالية غير المتجانسة قد تؤدي إلى أهداف معاكسة، لذلك لابد 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.

ولزيادة معدلات النمو الاقتصادي يمكن القيام بالآتي[2]:

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.

---

[1] غزل حوراني." دور السياسة المالية في معالجة حالة الركود في الاقتصاد السوري"، رسالة ماجستير، جامعة دمشق، كلية الاقتصاد، دمشق.2008،ص125.

[2] عبد الحليم رجال، الاتجاهات الجديدة في السياسة المالية السورية، رسالة ماجستير، جامعة دمشق. كلية الاقتصاد، 2010م. ص61-62.

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

رابعا: تحقيق العدالة الاجتماعية[1]:

تستطيع السياسة المالية المساهمة في تحقيق العدالة الاجتماعية وذلك باستخدام أدواتها مثل الضرائب، الإنفاق العام، وغيرها. فمثلا تستطيع الدولة القيام بزيادة الضرائب على في الطبقات الغنية وتخفيضها على الطبقات الفقيرة، أو زيادة الإنفاق العام على المشروعات الخدمية والقطاعات غير الإنتاجية في الاقتصاد مثل الصحة، التعليم، الرياضة، الثقافة وغيرها، والمرافق الأخرى التي يستفيد منها الفقراء أصحاب 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 والمسنين وغيرهم، وبذلك تكون الدولة قد سعت إلى إعادة توزيع الدخل لصالح الطبقات الفقيرة.

ومن هنا يتضح أن هدف السياسة المالية لم يعد فقط هدفا ماليا 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. ولذلك أصبح ترشيد الإنفاق العام من أهم أهداف السياسة المالية حيث ينطوي هذا الهدف على تحقيق الكثير من الأهداف الاجتماعية، وذلك من خلال سياسة الدعم و أيضاً 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

---

[1] عصام بشور، المالية العامة والتشريع المالي، منشورات جامعة دمشق، 1991-1992م، ص245.

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 الضرائب أداة لترشيد الاستهلاك العام والخاص وزيادة الميل الحدي للادخار فضلاً عن تشجيع بعض الصناعات التصديرية وما إلى ذلك.

المبحث الثاني

ماهية السياسة النقدية

شكلت السياسة النقدية محورا مهما بين السياسات الاقتصادية المختلفة من حيث درجة تأثيرها في النشاط الاقتصادي وفعالية هذا التأثير، وبالتالي اختلف موقعها من حيث الأهمية بين النظريات الاقتصادية، فاحتلت في القرن التاسع عشر مكانة الصدارة في النظرية الكلاسيكية، إذا اعتبرت الاداة الوحيدة المعترف بها كمحدد للسياسة الاقتصادية والوسيلة الفعالة لتحقيق الانتعاش الاقتصادي، ثم أتى كينز ليؤكد أهمية السياسة المالية وفعاليتها، وبعدها استرجعت السياسة النقدية مكانتها وفعاليتها في المدرسة النقدية الحديثة وازدادت أهميتها أكثر في المدرسة الكلاسيكية الجديدة.

حيث تعتبر السياسة النقدية آلية فعالة لحماية الاقتصاد الوطني، إذ تقوم بالحفاظ على استقرار المستوى العام للأسعار والعمل على تفعيل النشاط الاقتصادي من خلال الوسائل والأدوات المتاحة فيما يعرف بأدوات السياسة النقدية ، ونظرا لأهميتها بين مختلف السياسات الاقتصادية فقد حظيت بدارسة من قبل المهتمون بغية معرفة العوامل التي تحدد الكتلة النقدية في فترة محددة والعوامل التي تؤثر في الانتاج والتشغيل والمستوى العام للأسعار.

و لهذا ارتأينا في هذا الحديث أن نبين ماهية السياسة النقدية من خلال تعريفها وحصر جميع أبعادها و المرور بمختلف المدارس التي تناولتها و ساعدت على تطويرها، كما نتطرق إلى الأهداف الرئيسة التي نسعى إلى تحقيقها وذلك من خلال النقاط التالية:

المطلب الأول: مفهوم السياسة النقدية وتطورها

المطلب الثاني: أدوات السياسة النقدية وأهدافها.

المطلب الأول

مفهوم السياسة النقدية وتطورها

تحتل السياسة النقدية مكانة بارزة في الفكر الاقتصادي انطلاقا من كونها الأداة الأساسية للسياسة الاقتصادية في أي بلد من البلدان. وتختلف السياسة النقدية المتبعة من بلد الى أخر ومن مرحلة زمنية الى أخرى نتيجة ارتباطها بتطور وتخصص البنوك المركزية لديها ومن خلال هذا المنطلق سيتناول الباحث مفهوم السياسة النقدية أولا ومن ثم تطور السياسة النقدية في الفكر الاقتصادي كما يلي:

الفرع الأول

مفهوم السياسة النقدية

أولا: تعريف السياسة النقدية

ظهر مصطلح السياسة النقدية مع بداية القرن التاسع عشر، وتطور مدى الاهتمام منذ ذلك الحين مع تطور المراحل المختلفة للنظرية الكمية للنقود من المفهوم الحيادي إلى المفهوم المؤثر ذو التأثير الأقل أهمية بالمقارنة بالسياسة المالية، ثم إلى مرحلة تعظيم دور النقود و السياسة النقدية في النشاط الاقتصادي و ذلك وفقا للمرحلة الثالثة من مراحل تلك النظرية[1].

لقد تعددت تعاريف السياسة النقدية و صيغت جميعها من وجهة نظر معينة تخص الكاتب و الباحث الاقتصادي في المشكلة الاقتصادية و النقدية و المالية و العلاقة التي تربطهم جميعا في الإطار العام للاقتصاد.

اتفقت جميع التعاريف على أن السياسة النقدية ذات العلاقة الوطيدة بالنقد و الجهاز المصرفي و خاصة ما تعلق منها بسياسة الائتمان، و كذلك بالجزء من السياسة المالية الحكومية التي تتعلق بمشكلة الدين العام بصورة خاصة و بالمركز النقدي للدولة بصفة عامة.

---

[1] – سمير محمود معتوق– النظرية و السياسات النقدية – الدار المصرية اللبنانية 1989 القاهرة ص144–149

تعرف السياسة النقدية بأنها (عبارة عن تلك البرامج أو الإجراءات التي تنتهجها السلطات النقدية لتنظيم النقد في المجتمع و صولا للأهداف المرغوبة، و في معظم البلدان يقوم بهذه الإجراءات البنك المركزي)[1].

وتعرف أيضا بأنها: "دراسة العلاقة بين المتغيرات في النظام النقدي، والأهداف الاقتصادية العامة"[2]

ويمكن تعريفها على أنها: عبارة عن مجموعة الإجراءات والتدابير التي تتخذها السلطات النقدية في سبيل التحكم بالعرض النقدي للتأثير في المتغيرات الاقتصادية الكلية "الإنتاج- الاستهلاك- الاستثمار - الادخار - الأسعار والعمالة..." للوصول إلى الأهداف العامة للسياسة الاقتصادية والحفاظ على استقرار المستوى العام للأسعار، فهي تذهب وتمتد لخلق تدابير متوازنة ومتناسقة ومتكاملة، تسعى في محصلتها النهائية إلى تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية العليا[3]

ويقصد بالسياسة النقدية قيام البنك المركزي بتغيير كمية النقود في المجتمع زيادة ونقصانا وذلك بتأثيره على حجم الائتمان وأسعار الفائدة عن طريق استخدام أدواته التقليدية (أدوات السياسة النقدية) للتأثير في الاستثمار و بالتالي على النشاط الاقتصادي في المجتمع"[4].

مما تقدم يمكن القول: أن السياسة النقدية هي مجموعة القوانين التي تضعها السلطات النقدية بما يكفل سرعة و سهولة تداول وحدة النقود، لكي تستطيع أن تقوم بوظائفها الاقتصادية بطريقة تساعد على تحقيق أهداف السياسة النقدية المرغوب فيها.

---

[1]– Christine Ammer and Dean S.Ammer, Dictionnary of Busness and Economy,(NewYork; Macmillan Publishing Co 1977 p269).

[2] Sause, Gorge, Banking and economic activity, D. c health and company, New York, 1960 p197,

[3] الياس نجمة، دراسة في الوضع النقدي الدولي الراهن، مجلة جامعة دمشق، العدد 4، 1985، ص19.

[4] – عبد المنعم راضي- النقود و البنوك مكتبة عين شمس – القاهرة 1998. ص ص290-291.

ثانيا: أنواع السياسة النقدية

قسم الباحثين في علم المالية العامة السياسة النقدية بناء على الهدف المرجو منها الى نوعين:

1- السياسة النقدية التوسعية:

حيث تستخدم في حالة الركود الاقتصادي أو الكساد الاقتصادي أي عندما يعاني الاقتصاد من حالة الانكماش وما يترتب عليه من ارتفاع في معدلات البطالة[1]، وبالتالي نكون أمام سياسة نقدية توسعية عند عدم كفاية السيولة المتوفرة للاقتصاد، فيترتب العمل على زيادتها لتنفيذ الصفقات والمعاملات الاقتصادية، وتدل هذه الحالة بوجود قصور واختناق في الطلب (وضع غير تضخمي) [2] فاتباع هذه السياسة من طرف البنك المركزي تنتهي إلى تسريع نمو الكتلة (زيادة السيولة) وذلك بتشجيع الائتمان وزيادة حجم وسائل الدفع وتخفيض معدل الفائدة. وهكذا يرتفع حجم الاستثمارات كما تؤدي إلى زيادة حجم الإنتاج والتقليص من حدة البطالة [3].

2- السياسة النقدية الانكماشية

تفترض أن الاقتصاد وقع في وضع تفوق فيه السيولة الحد المرغوب فيه (وضع تضخمي)، مما يتطلب إزالة هذه التوترات التضخمية أو منعها من الظهور [4] وعليه يمكن للبنك المركزي أن يتدخل لتنفيذ سياسته، أو بما يسمى السياسة النقدية الانكماشية وذلك بتقييد الإنفاق وتقييد الائتمان وتقليص كمية النقود المتداولة في المجتمع، ورفع معدل الفائدة ومن ثم محاربة ارتفاع الأسعار، وبالتالي محاربة التضخم. [5]

---

[1] علي عبد الوهاب نجا، محمد عزت محمد غزلان، عبير شعبان عبدوه، اقتصاديات النقود والبنوك والاسواق المالية، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، 2014. ص 295.

[2] دحمان بن عبد الفتاح، محاولة تقييم السياسة النقدية ضمن برنامج التكييف لصندوق النقد الدولي، الجزائر، جامعة الجزائر، معهد العلوم الاقتصادية، رسالة ماجيستر غير منشورة، 1997، ص67.

[3] حسينة شملول، أثر استقلالية البنك المركزي على فعالية السياسة النقدية الجزائر، جامعة الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، رسالة ماجيستر غير منشورة، 2001، ص09

[4] دحمان بن عبد الفتاح، محاولة تقييم السياسة النقدية ضمن برنامج التكييف لصندوق النقد الدولي، مرجع سابق، ص68

[5] حسينة شملول، ، أثر استقلالية البنك المركزي على فعالية السياسة النقدية الجزائر، مرجع سابق، ص09

الفرع الثاني

تطور السياسة النقدية في الفكر الاقتصادي

نظرا لأهمية السياسة النقدية و الدور الفعال الذي تلعبه في عملية التنمية فإن هذا ما جعلها تتطور و تمر بعدة مراحل و عقبات حتى أصبحت على وضعها الحالي، و يهمنا هنا التعرف على المراحل التي مرت بها السياسة النقدية من خلال المدارس الفكرية المختلفة التي اهتمت بها و ذلك على النحو التالي:

أولا: المدرسة الكلاسيكية

اعتبر الاقتصاديون الكلاسيك أن النمو يتم تلقائيا دون الحاجة إلى تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية، وقد اعتقدوا أن التوازن الاقتصادي يتحقق دائما عند مستوى التشغيل الكامل، مع افتراض حياد النقود، بحيث يقتصر أثر التغيرات النقدية على إحداث تغيرات مقابلة في قيمتها دون المساس بالنشاط الاقتصادي[1].

حيث تشير نظرية كمية النقود (النظرية النقدية الكلاسيكية) من وجه نظر الكلاسيك إلى وجود علاقة بين كمية النقود والمستوى العام للأسعار يترتب عليها زيادة القدر نفسه و في الاتجاه نفسه ، فأي تغير يحدث في الأول (النقود المعروضة) ينعكس القدر نفسه على الثاني (المستوى العام للأسعار) دون أدنى تأثير في الجانب الحقيقي للاقتصاد الوطني وهذا مع افتراض أيضا أن النقود تؤدي وظيفة واحدة هي وسيط في التبادل مما يفيد حياد النقود[2].

و يتضح من كل هذا أن الفكر الكلاسيكي يعكس المرحلة الأولى من المراحل الأساسية للنظرية النقدية، أي اهتم الاقتصاديون فقط بدراسة و تحليل العوامل المحددة لقيمة النقود و المستوى العام للأسعار ولقد ظهرت نظريتان في تفسير قيمة النقود، الاولى نظرية كمية النقود والتي اهتمت بعرض النقود والثانية نظرية الدخل، والتي اهتمت بالطلب على النقود سواء عند اكتسابها أو عند إنفاقها[3].

---

[1] –محمد زكي الشافعي، مقدمة في النقود و البنوك، دار النهضة العربية، القاهرة 1990 ص ص528–530.

[2] عباس كاظم الدعمي، السياسة النقدية والمالية وأداء سوق الأوراق المالية، الطبعة الثانية، عمان: دار صفاء للنشر والتوزيع، 2014م، ص ص 25–26.

[3] عبد المطلب عبد الحميد، السياسة النقدية واستقلالية البنك المركزي، مرجع سابق. ص40.

لهذا اعتبر الكلاسيك أن السياسة النقدية سياسة محايدة ولا تؤثر بأي صورة من الصور على مستوى التشغيل أو الإنتاج أو حتى الأجور الحقيقة و أسعار الفائدة، ويقتصر دورها في خلق النقود اللازمة لإجراء المعاملات والمبادلات التجارية فقط.

ثانيا: المدرسة الكينزية

لقد ظل الفكر الكلاسيكي سائدا ومقبولا من جانب الاقتصاديين حتى بداية الثلاثينات من القرن الماضي، ثم جاءت أزمة الكساد الدولي الكبير 1929 – 1932 وما نتج عنها من أثار سلبية.

وهنا ظهرت النظرية الكينزية التي قدمت حلولا مقترحة لحل تلك المشكلة، ولقد وجه كينز اهتمامه إلى دراسة الطلب على النقود لذاتها ودرس علاقته بمستوى الإنفاق الوطني ونادى بأن حياد الدولة في ظل هذه الظروف لم يعد مقبولا، ومن ثم فلابد من تدخلها لإنعاش الطلب الكلي للقضاء على مخلفات الأزمة حيث ربطت النظرية الكينزية بين الدخل والإنفاق من خلال تعادل كمية النقود وبين الطلب على النقود، بالإضافة إلى أن التوازن بين الاستثمار والادخار (توازن سوق السلع) مع التوازن في السوق النقدي يحقق التوازن الاقتصادي العام[1].

ولهذا اقترح كينز بعض السياسات المالية (زيادة كمية النقود) التي تسمى سياسة النقود الرخيصة "أي الزيادة في عرض النقود مما يؤدي إلى تنشيط الطلب والذي يؤدي بدوره إلى تحسين المستوى العام الأسعار" والتمويل عن طريق التضخم.

ومن هنا يتضح أن السياسة النقدية عند كينز ليست بالمحايدة بل هي إيجابية، إذ لن يقتصر تأثير النقود على المستوى العام للأسعار في كافة الأحوال، بل يمتد إلى مستويات الدخل والتشغيل وذلك انطلاقا من فرضية أن حالة التوظف الكامل حالة ضمن حالات عديدة يمكن أن يتوازن عندها الاقتصاد الوطني، وهكذا النظرية الكينزية قد عكست المرحلة الثانية من تطور النظرية النقدية، ولكن تم بموجبها إدماج النظرية النقدية في النظرية

---

[1] جميل الزيدانين – السياسات في الجهاز المالي – دار وائل للنشر – عمان، 1999، ص ص 88 – 89.

الاقتصادية الكلية[1].وبدأ الاهتمام يتحول من مجرد البحث عن أسباب تغير المستوى العام للأسعار إلى دراسة معالم سلوك النقود وأثره في مستوى النشاط الاقتصادي كما أوضح كينز إمكانية نجاح السياسة النقدية في علاج مشكلات التضخم والكساد، وقد فسر عمل هذه السياسة من خلال اعتماد السلطات النقدية لسياسة السوق المفتوحة وبالتالي التأثير في كمية النقود المعروضة سواء بالزيادة أو بالنقص وهذا وفقا للظروف الزائدة والأهداف المرغوب فيها، الأمر الذي ينعكس على سعر الفائدة، باعتبار ظاهرة نقدية تتخذ بتلاقي قوى العرض والطلب، ومن ثم التأثير في الإنفاق الاستثماري والذي بدوره يؤثر في الدخل الوطني، ومن ثم التأثير في مستوى النشاط الاقتصادي ككل[2].

ثالثا: المدرسة النقدية

لقد جاءت مدرسة شيكاغو بزعامة ملتن فريدمان لتعيد الحياة من جديد للنظرية الكمية التقليدية، ولكن في صورة جديدة حيث تعكس المرحلة الثالثة من مراحل تطور النظرية النقدية والتي يطلق عليها النظرية المعاصرة لكمية النقود أو النظرية الكمية الجديدة والتي بموجبها تم تحويل النظرية الكمية من مجرد نظرية للطلب على النقود إلى نظرية في الدخل النقدي، مما أعاد التأكيد على الدور الرئيس للنقود في النشاط الاقتصادي[3].

يعتقد أصحاب المدرسة النقدية بأن للسياسة النقدية أثرا فعالا في مختلف الأنشطة الاقتصادية، بصرف النظر عما إذا كانت هذه السياسة انكماشية أو تضخمية، وحسب اعتقادهم دائما أن تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي عن طريق السياسة المالية لتحقيق الاستخدام الكامل لعناصر الإنتاج ومن ثم تحقيق التوازن الاقتصادي فإن هذا الهدف لن يتحقق وإنما على العكس فإن هذا التدخل قد يؤدي إلى تعميق عدم التوازن، ولهذا تحتل السياسة النقدية المرتبة الأولى في السياسة الاقتصادية، على اعتبار أن التغيرات التي تصيب الأنشطة

---

[1] سمير محمود معتوق، النظرية والسياسات النقدية، مرجع سابق، ص ص 162 – 181.

[2] لحلو موسى بوخاري، سياسة الصرف الأجنبي وعلاقتها بالسياسة النقدية (دراسة تحليلية للآثار الاقتصادية لسياسة الصرف الأجنبي)، مكتبة حسين العصرية للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت لبنان، 2010، ص45-46.

[3] عباس كاظم الدعمي، السياسة النقدية والمالية وأداء سوق الأوراق المالية.، مرجع سابق. ص38.

الاقتصادية تبعا للتغيرات التي تحدث في كمية النقود أكثر تأثيرا وأكثر فاعلية من التأثيرات الناجمة عن السياسة المالية (سياسة الإنفاق العام).

لقد أوضح النقديون أن التغير في المعروض النقدي، له آثار واسعة النطاق على الطلب الكلي ومن ثم الناتج الوطني والأسعار، وهذه الآثار تختلف في المدى القصير عنها في المدى الطويل، حيث يمس عرض النقود في المدى الطويل أثره بصفة خاصة على المستوى العام للأسعار فقط كما في الحالة الكلاسيكية، غير أنه في المدى القصير تمارس النقود أثرا مباشرا ومهماً في الإنفاق الكلي ومن ثم في الدخل الوطني وذلك على النحو التالي[1]:

- الحالة الأولى: إن زيادة المعروض النقدي من جانب السلطات النقدية يؤدي إلى زيادة الأرصدة النقدية لدى الأفراد والمشروعات فوق المستوى المرغوب فيه، مما يؤدي إلى ارتفاع الإنفاق عند هؤلاء الأفراد وبالتالي تكون هناك زيادة في الطلب الكلي ينجم عنها زيادة في الإنتاج والتشغيل، هذا إذا كان الاقتصاد دون التشغيل الكامل مما يؤدي إلى حدوث زيادة في الأرصدة المرغوبة. أما إذا كان الاقتصاد في حالة التشغيل الكامل فإن الأثر ينعكس في الأسعار التي ترتفع، أي أن عملية التعديل بين الأرصدة المرغوبة والحقيقة تتم في هذه الحالة عن طريق الأسعار.
- في الحالة الثانية: عند تخفيض المعروض النقدي من طرف البنك المركزي من خلال قيامه ببيع الأوراق الحكومية في السوق المفتوحة هذا يؤدي إلى تقليل كمية النقود عند الجمهور ومن ثم ينخفض الإنفاق على السلع والخدمات مما يدفع الدخل الوطني إلى مستوى أدنى، بمعنى أن الجمهور عندما يواجه نقصا في سيولته فإنه يقلل من إنفاقه إلى أن يهبط الدخل الوطني إلى النقطة حيث تستعاد النسبة الأصلية بينه وبين المعروض النقدي مرة أخرى[2].

---

[1] سهير محمود معتوق: الاتجاهات الحديثة في التحليل النقدي، الدار المصرية اللبنانية، ا مصر، القاهرة، 1988م، ص85..

[2] أحمد فريد مصطفى، محمد عبد المنعم، الاقتصاد النقدي والمصرفي بين النظرية والتطبيق، مؤسسة شباب الجامعة، الاسكندرية. 2000م. ص192.

مما سبق نخلص إلى أن الفكرة الرئيسية للنظرية النقدية المعاصرة تتمثل في أن التغيرات الممكنة في كمية النقود، يمكن أن تعالج الاختلالات الاقتصادية وتؤدي إلى الاستقرار الاقتصادي.

وأخيرا يمكن القول: أنه مهما اختلفت المفاهيم الأساسية للسياسة النقدية عبر مختلف المدارس، ورغم اختلاف مبادئ كل منها إلا أنها تجمع على أنه لابد من وجود سياسة نقدية رشيدة، يمكن من خلالها تسيير الاقتصاد الوطني والتحكم في اختلالاته.

المطلب الثاني

أدوات السياسة النقدية وأهدافها.

تتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي بطريق غير مباشرة من خلال السياسة النقدية التي تتبعها، ويعتبر التأثير في حجم وسائل الدفع في المجتمع من أهم جوانب السياسة النقدية، وذلك بامتصاص النقود الزائدة أو توفير أرصدة تغذية جديدة للتعامل.

يعتمد البنك المركزي في تنفيذ سياسته النقدية للتأثير في حجم ونوع الائتمان المصرفي على مجموعة من الوسائل والأدوات التي يستخدمها حسب الظروف الاقتصادية والمسموح باستخدامها بحكم القانون تلك الأدوات التي يمكن من خلالها تنظيم نشاطه والنشاط المصرفي بصورة عامة والتأثير في المسمار الاقتصادي الوطني وهذه الأدوات هي ما يطلق عليها بأدوات السياسة النقدية، وهذا ما سنبحثه وفقا للاتي:

الفرع الأول

أدوات السياسة النقدية

تمتلك السياسة النقدية مجموعة من الأدوات تطورت وتكاملت مع الزمن، و هذه الأدوات إما كمية أو كيفية، وتهدف بشكل أساسي إلى التأثير في حجم الائتمان، أو التأثير في أنواع معينة من الائتمان والعمل على توجيهها في مسالك تقررها السياسة النقدية. هذا بالإضافة لاستخدام السلطات النقدية نفوذها في الرقابة المباشرة

على الائتمان من خلال أسلوب الاقتطاع الأدبي والتعليمات الملزمة ومن هنا يمكن تقسيم أدوات السياسة النقدية إلى ما يلي:

أولا: الأدوات الكمية

تشمل هذه الأدوات الوسائل المعروفة للتحكم في كمية وحجم النقود وهي سعر إعادة الخصم، السوق المفتوح، نسبة الاحتياطي القانوني.

1- **تغيير سعر البنك أو سعر إعادة الخصم:**

تعد سياسة تغيير سعر البنك من أقدم الأدوات التي يستخدمها المصرف المركزي للتأثير في حجم الائتمان الذي تقدمه المصارف التجارية لسوق النقد[1].

سعر البنك: هو سعر الفائدة الذي يتقاضاه المصرف المركزي على إعادة خصم الأوراق التجارية والأذونات الحكومية للمصارف التجارية، ويمثل أيضاً سعر الفائدة على القروض والسلف التي يقدمها للمصارف التجارية[2].

كما يعرف: بأنه عبارة عن سعر الفائدة أو الثمن الذي يتقاضاه البنك المركزي مقابل تقديم القروض وخصم الأوراق التجارية في المدة القصيرة [3] ومضمون هذه العملية هو أنه قد تحتاج المشروعات المختلفة إلى سيولة لتمويل احتياجاتها، وهي بذلك تلجأ إلى البنوك التجارية لإمدادها بأدوات الدفع اللازمة، لضمان استمرار نشاطها في حالة ما إذا كانت السيولة متوفرة فتقوم (البنوك التجارية) بتوفير السيولة للعميل في شكل قروض أو خصم الأوراق التجارية أي إعطاء العميل ما يسمى بالقيمة الحالية للأوراق المخصومة وهي عبارة عن القيمة الاسمية لهذه الأوراق التجارية مخصوم منها فائدة بمعدل معين يطلق عليها اسم معدل أو سعر الخصم.

---

[1] علي كنعان.، المالية العامة والإصلاح المالي في سورية، الطبعة الأولى، دار الرضا للنشر، دمشق، كانون الثاني، 2003، ص193. ص250.

[2] http://www.cba.edu.kw/malomar/Ch_Last_MAC.doc

[3] – مصطفى رشدي شيحة، الاقتصاد النقدي والمصرفي، الدار الجامعية للنشر، القاهرة 1985 ص 244.

أما في حالة عدم توفر السيولة لتقديم القروض لعملائها فإنها تكون مضطرة (البنوك التجارية) إلى اللجوء إلى البنك المركزي للحصول على مواد نقدية إضافية لتمويل عملياتها (باعتباره مصدرها والقرض النهائي في الاقتصاد) إما بالاقتراض المباشر أو من خلال خصم الأوراق التجارية التي بمحفظتها، فيعرض البنك سعر الفائدة الذي يراه مناسبا على هذه البنوك والذي تحمله بدورها لعملائها (علاوة على عمولتها في ذلك)[1].

فإذا كنا في حالة تضخم، رفع البنك المركزي سعر الفائدة حتى تزيد تكلفة الاقتراض على كل من البنوك التجارية وعملائها، فيحد من حجم الائتمان ويخفض من وسائل الدفع المتاحة في الاقتصاد.

أما إذا كنا في حالة انكماش فيقوم البنك المركزي بتخفيض سعر الفائدة لتشجيع الاقتراض ومن ثم زيادة وسائل الدفع في الاقتصاد.

مما سبق يتضح أن سياسة سعر إعادة الخصم تؤثر في الاقتصاد الوطني من خلال قنوات ثلاث هي: حجم احتياطات المصارف، سعر الفائدة وتوقعات الأفراد.

فعند انخفاض سعر إعادة الخصم تقترض البنوك التجارية من البنك المركزي فتزداد احتياطاتها وبالتالي يزداد المعروض من النقود وينخفض سعر الفائدة، أما عندما يرفع البنك المركزي سعر إعادة الخصم لإتباع سياسة انكماشية فتقوم البنوك التجارية بتسويق قروضها إلى البنك المركزي لتجنب سعر الفائدة المرتفع، فتقل احتياطاتها وينخفض عرض النقود وبالتالي يرتفع سعر الفائدة.

أما بالنسبة إلى توقعات الأفراد فقد تكون داعمة لسياسة البنك المركزي أو معاكسة لها[2].

فلو رفع البنك المركزي سعر إعادة الخصم فيتوقع الأفراد بداية سياسة انكماشية وارتفاعا مقابلا في أسعار الفائدة وانخفاضا مقابلا في أسعار الأوراق المالية، فيقوم الأفراد ببيع الأوراق المالية التي بحوزتهم لتخفيض الخسارة المحتملة ويحجمون عن الاقتراض متوقعين ارتفاع سعر الفائدة مما يؤدي إلى ارتفاع أسعار الفائدة فيتم تسريع أحداث السياسة الانكماشية مما يدعم سياسة البنك المركزي.

أما لو عاكست توقعات الأفراد ما قام به البنك المركزي من رفع سعر إعادة الخصم.

---

[1] حميدات محمود – النظريات والسياسات النقدية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1996. ص49-50

[2] أكرم محمود الحوراني، عبد الرزاق حين حساني، النقود والمصارف، منشورات جامعة دمشق، 2014، ص225-227.

كأن يكون توقعهم عدم استمرار ذلك فيقومون على عكس ما أشرنا إليه سابقا وذلك بشراء الأوراق المالية بأسعار يتوقعون ارتفاعه، فترتفع أسعار الأوراق المالية وتنخفض أسعار الفائدة مما يعكس سياسة البنك المركزي.

أخيراً يمكن القول: إن درجة فعالية سياسة سعر إعادة الخصم تتوقف على الظروف الآتية[1]:

أ- مدى اتساع السوق النقدية وخاصة سوق الخصم.

ب- مدى أهمية سعر الفائدة بالنسبة للنفقات الكلية في العمليات الصناعية والتجارية أو غيرها من أنواع النشاط الاقتصادي.

ج- حالة النشاط الاقتصادي بشكل عام وأنواع النشاط التي تمولها المصارف بشكل خاص.

د- مدى اعتماد المصارف التجارية على المصرف المركزي في الحصول على موارد نقدية إضافية وعلى درجة العلاقة بينهما.

2- السوق المفتوحة:

تعد هذه الوسيلة من أهم الوسائل التي تتبعها البنوك المركزية بغرض التأثير في حجم الاحتياطات النقدية للبنوك التجارية، ومن ثم في قدرتها على خلق الائتمان وخلق نقود الودائع.

يقصد بسياسة السوق المفتوحة: قيام البنك المركزي بدخول سوق الأوراق المالية بائعا أو مشتريا للأوراق المالية من المتعاملين في السوق المالية سواء كانوا بنوكا أو أفرادا من جميع الأنواع وخاصة السندات الحكومية، وذلك بهدف خفض أو رفع قدرة البنوك التجارية على منح الائتمان، وقد يصل الأمر أحيانا ليشمل إلى جانب الأوراق المالية الذهب والعملات الأجنبية.[2]

كما تستخدم هذه السياسة للتأثير في كمية العرض النقدي ومن ثم سعر الفائدة حينما يقوم البنك المركزي بشراء أوراق الحكومة المالية من الوحدات الاقتصادية الأخرى في السوق المفتوح، تأخذ كمية النقود المتداولة واحتياطات البنوك التجارية في الزيادة، كما تأخذ أثمان هذه الأوراق المالية في الزيادة أيضا وهكذا تؤدي الزيادة

---

[1] زياد علواني.، نقود ومصارف، منشورات جامعة حلب، 1982، ص173.

[2] Lester v. chandles. The economies of money and banking. 6::: edition. New york: Harper and row publishers. 1973. P245.

في العرض النقدي والزيادة في مقدرة البنوك على الإقراض من جهة والزيادة في أسعار الأوراق المالية من جهة أخرى إلى تخفيض سعر الفائدة[1].

كذلك حينما يقوم البنك المركزي ببيع أوراق الحكومة(السندات) إلى الوحدات الاقتصادية الأخرى (مثل شركات التأمين، والشركات الصناعية...الخ) في السوق المفتوح تأخذ كمية النقود المتداولة واحتياطات البنوك التجارية في النقصان، كما تأخذ أسعار هذه الأوراق المالية في الهبوط أيضا، وهكذا يؤدي النقص في العرض النقدي والنقص في مقدرة البنوك على الإقراض من ناحية والهبوط في أسعار الأوراق المالية من ناحية أخرى إلى رفع سعر الفائدة السائد في السوق.

بمعنى أنه في حالة توسع الائتمان عن الحجم الذي يرغب فيه البنك المركزي، فيقوم هذا الأخير ببيع الأوراق المالية الحكومية(السندات) فيقوم الأفراد بشرائها بنقود وشيكات فينخفض الاحتياطي النقدي المصرفي وبالتالي ينخفض حجم القروض وتقل الودائع حتى تعود نسبة الاحتياطات إلى الحد الأدنى المطلوب.

إن قيام البنك المركزي ببيع السندات الحكومية دفعة واحدة يخفض قيمتها الفعلية عن قيمتها الأسمية فترتفع أسعار الفائدة الحقيقية عن أسعار الفائدة الإسمية عليها، نتيجة العلاقة العكسية بين أسعار السندات وأسعار الفائدة عليها، فترتفع تكلفة الاقتراض مما يؤدي إلى التقليل من الاقتراض.

أما في حالة انكماش الائتمان عن الحجم الذي يرغب فيه البنك المركزي فيقوم هذا الأخير بشراء الأوراق المالية الحكومية من السوق المفتوحة، ويدفع قيمتها بنقود وشيكات يودعها البائعون في حساباتهم في المصارف التجارية، فتزداد إيداعاتها هي الأخرى لدى البنك المركزي فتزداد سيولة الجهاز المصرفي وتتوسع البنوك التجارية في الائتمان ومنح القروض[2].

---

[1] أحمد جامع – التحليل الاقتصادي الكلي، دار الثقافة الجامعية، القاهرة، 1990 ص 266 – 267

[2] خضير عباس المهر، التقلبات الاقتصادية بين السياسة المالية والنقدية، عمادة شؤون المكتبات – جامعة الرياض، الرياض، 1981، ص 184-189.

ويمكن القول في النهاية: إنه كثيراً ما تتضافر سياستا سعر إعادة الخصم وعمليات السوق المفتوحة للوصول إلى هدف معين أو لحل مشكلة ما[1].

ففي أوقات الرواج والنشاط التضخمي يقوم المصرف المركزي ببيع أوراق مالية في السوق المفتوحة في الوقت نفسه الذي ترتفع فيه أسعار إعادة الخصم، وذلك بغرض تخفيض الاحتياطي النقدي الذي تحتفظ به المصارف أو على الأقل عرقلة الحصول على احتياطيات إضافية.

وفي أوقات الكساد والركود الاقتصادي: يقوم المصرف المركزي بشراء الأوراق المالية في نفس الوقت الذي ينخفض فيه سعر إعادة الخصم، وذلك لزيادة الأرصدة النقدية للمصارف التجارية، وذلك لتشجيع هذه المصارف على التوسع في قروضها.

3- نسبة الاحتياطي النقدي القانوني(الإجباري):

يعرف الاحتياطي القانوني بأنه احتياطي السيولة حيث إن البنوك التجارية يمكن أن تتضمن احتياطاتها القانونية المحددة لدى البنك المركزي نقود سائلة إضافة إلى الأصول السائلة الأخرى بالأسهم والسندات والكمبيالات والذهب والعملات الصعبة[2].

وفقاً للتشريعات المالية الحديثة يتوجب على المصارف التجارية أن تحتفظ بحد أدنى من الأرصدة النقدية لدى المصرف المركزي، وهو يمثل النسبة القانونية للاحتياطي، حيث تقوم المصارف المركزية بالتحكم في مقدرة المصارف التجارية على خلق الودائع وتقديم الائتمان من خلال تلك النسبة، وتزداد أهمية استخدام هذه السياسة في البلدان النامية، حيث تظهر صعوبة استخدام وسائل أخرى مثل عمليات السوق المفتوحة وسياسة تغيير إعادة الخصم وذلك لضيق أسواق النقد والمال في هذه البلاد وعدم تطورها[3].

وعادة فإن البنك المركزي يفرض على البنوك التجارية بالاحتفاظ بنسبة معينة من إجمالي ودائعها في شكل رصيد سائل لدى البنك المركزي ويطلق على هذه النسبة اسم الاحتياطي القانوني، حيث إن البنوك التجارية

---

[1] د.هيفاء غدير غدير، السياسة المالية والنقدية ودورها التنموي في الاقتصاد السوري، دمشق، الهيئة العامة السورية للكتاب، 2010 ص46-47.

[2] محمود حسين الوادي، زكريا أحمد عزام، مرجع سابق، ص 192.

[3] د.هيفاء غدير غدير، السياسة المالية والنقدية ودورها التنموي في الاقتصاد السوري، مرجع سابق، ص 48.

يجب عليها وبصفة إجبارية وبمقتضى القانون الاحتفاظ بها، ويترك للبنك المركزي حق تحديد هذه النسبة حسب أهدافه. وأول من اعتمد أداة الاحتياطي القانوني هي الولايات المتحدة الأمريكية منذ 1933 [1]، التي وضعت اشتراطات قانونية تلزم البنوك التجارية على الاحتفاظ بها بحد أدنى من ودائعها على شكل أرصدة نقدية بحسابها الجاري لدى البنك المركزي بالاستناد الى نسبة ثابتة من ودائعها تحت الطلب ومن ثم استعمل في باقي دول العالم.

في بداية الأمر كانت سياسة الاحتياطي ترمي إلى حماية المودعين من الأخطاء التي قد تنجم عن التصرف غير الرشيد للبنوك التجارية، ثم أصبحت عبارة عن أداة يمكن بواسطتها التأثير في مقدرة البنوك التجارية على خلق الائتمان، حيث منح المشرع للبنك المركزي سلطة تغيير الحد الأدنى لنسبة الاحتياطي النقدي لأغراض السياسة النقدية، وتعد هذه السياسة من السياسات التي تستخدم في مكافحة الكساد والتضخم وذلك من خلال رفع أو تخفيض نسبة الاحتياطي[2].

أما بالنسبة لكيفية عملها أو استخدامها كأداة من أدوات السياسة النقدية فيتم كما يلي:

أ- يقوم البنك المركزي برفع النسبة القانونية للاحتياطي النقدي مما يعني انخفاض قدرة البنوك على توليد الائتمان، وذلك في حال التنبؤ بوجود تضخم مستقبلاً، أو في حال تجاوز حجم الائتمان المستوى المرغوب فيه[3].

ب-يقوم المصرف المركزي بزيادة حجم الائتمان عن طريق تخفيض النسبة القانونية للاحتياطي النقدي لمواجهة حالة الركود الاقتصادي، من أجل زيادة الكتلة النقدية وزيادة حجم الائتمان لدى المصارف التجارية، وبالتالي زيادة حجم التبادل، وتحريك وتائر النمو الاقتصادي[4].

---

[1] أنظر عبد الحسين جليل الغالبي، السياسات النقدية في البنوك المركزية، الطبعة الأولى، عمان. دار المناهج للنشر والتوزيع، 2015، ص 206.

[2] أكرم محمود الحوراني، عبد الرزاق حسن حساني، النقود والمصارف، مرجع سابق، ص 224.

[3] أحمد رمزي محمد عبد العال، العلاقة التبادلية بين معدلات الدولة وفعالية السياسة النقدية، الطبعة الأولى، مصر: المكتب العربي للمعارف، 2014، ص64.

[4] http://www.cba.edu.kw/malomar/Ch_Last_MAC.doc

إن سياسة الاحتياطي القانوني هذه تكون فاعلة في حالات التضخم أكثر منها في حالات الانكماش، لأنها في أوقات التضخم تضع قيداً كمياً مباشراً على مقدرة المصارف التجارية على التوسع في الائتمان، أما في أوقات الكساد فتساعد هذه الوسيلة على مجرد زيادة فائض الأرصدة النقدية لدى المصارف التجارية[1]، ويمكن القول: إن فاعلية رفع نسب الاحتياطي تتوقف على ما لدى المصارف من فائض في احتياطاتها وعلى مدى إمكانية حصولها على أرصدة نقدية من مصادر أخرى.

4- سياسة سعر الصرف:

إن عمل أداة سعر الصرف يكون من خلال سعر الفائدة، ويتمثل سعر الفائدة في السعر الذي تحصل عليه البنوك التجارية عند منحها القروض والتسهيلات لصالح الافراد من جهة ومن جهة اخرى هو ذلك المقابل الذي يحصل عليه الافراد مقابل ايداع مدخراتهم لآجال قصيرة ومتوسطة وطويلة الاجل لدى البنوك التجارية[2]، ومن جهة أخرى يؤدي انخفاض عرض النقود إلى ارتفاع سعر الفائدة الحقيقي في الاقتصاد المحلي بالنسبة لنظيره في الخارج مما يستقطب رأس المال الأجنبي ويرفع من الطلب على العملة المحلية التي ستزداد قيمتها المحلية، وهذا سيؤدي إلى ارتفاع أسعارها في الداخل كما سيرتفع مستوى الأسعار الوطنية وتنخفض أسعار السلع الأجنبية المستوردة، وينخفض الطلب الأجنبي على السلع الوطنية ويزداد الاستيراد والطلب على السلع الأجنبية نظراً لانخفاض أسعارها مما يؤثر سلباً في الصادرات ووضع الحساب الجاري في ميزان المدفوعات، وتنعكس هذه التطورات على انخفاض معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي وركود اقتصادي محلي، ويحدث العكس عند تخفيض قيمة العملة الوطنية وبالتالي يعمل سعر الصرف على ربط الاقتصاد المحلي بالاقتصاد العالمي من خلال العلاقات المتبادلة ما بين العملات المختلفة، إذ إنه يمثل سعر تبادل عملة بأخرى في وقت معين، ويمثل سعر

---

[1] د.هيفاء غدير غدير، السياسة المالية والنقدية ودورها التنموي في الاقتصاد السوري، مرجع سابق، ص 51.

[2] زاهر عبد الرحيم عاطف، إدارة العمليات النقدية والمالية بين النظرية والتطبيق، دار الراية للنشر والتوزيع. الطبعة الاولى، 2008. عمان، الاردن، ص59-60.

الصرف المرآة التي ينعكس عليها مركز الدولة التجاري مع العالم الخارجي، وذلك من خلال العلاقة بين الصادرات والواردات، لذلك تعد أداة ربط بين اقتصاد مفتوح وباقي اقتصاديات العالم[1].

بالتالي يمكن القول: إن التغير في سعر الصرف يؤثر في الاقتصاد المحلي من خلال تأثيره في:

أ- حجم التجارة الخارجية والميزان التجاري في ميزان المدفوعات.

ب- الاستثمار الخارجي وتدفق رأس المال بين الاقتصاد المحلي والاقتصاد الخارجي.

والكثير من الدول تولي سياسة الصرف أهمية خاصة ضمن سياساتها النقدية، فقد تستخدمها الدول النامية وسيلة لتنشيط الصادرات ضمن برامجها الإصلاحية. كما قد تستخدمها الدول المتقدمة والنامية لاستقطاب الاستثمار الأجنبي إلى جانب سعر الفائدة[2]

* ومن خلال سردنا لأحدث الأدوات الكمية للسياسة النقدية والمتمثلة في سياسة السوق المفتوحة، وسعر إعادة الخصم ونسبة الاحتياطي القانوني و سياسة سعر الصرف، يمكن القول أن الأدوات الكمية للسياسة النقدية والمشار لها سابقا تعد ضرورية لتحقيق أهداف السياسة الاقتصادية .

ثانيا: الأدوات الكيفية (النوعية)[3]

يستخدم البنك المركزي إلى جانب الأدوات الكمية التي تؤثر في حجم الائتمان أدوات كيفية للتأثير في كيفية الائتمان واتجاهاته، حيث أن هذه الأدوات (النوعية) تستطيع التمييز بين الأنشطة المختلفة من حيث رفع حجم الائتمان لنشاط معين وخفضه لآخر، بمعنى آخر تهدف هذه الأدوات الكيفية (المباشرة) إلى التأثير على الكيفية التي يستخدم بها الائتمان وليس على حجم الائتمان الكلي، وذلك عن طريق توجيه الائتمان إلى المجالات المرغوبة، وحجبه عن المجالات التي لا تخدم الاقتصاد الوطني.

---

(1) http://www.iraqiamericanCCI.org/others/free-trade/Index/02t8areer/new-page-1htm

(2) Meltzer, A, "monetary, credit transmission process, monetarist perspective' journal of economic perspective vol, no4, 1995, p4-72

(3)أنظر: - عبد المجيد قدي، مدخل الى السياسات الاقتصادية الكلية، مرجع سابق، ص 80 – 83.

- محمد زكي شافعي، مقدمة في النقود والبنوك، مرجع سابق ص 368 – 375.

وهذه الأدوات كثيرة منها:

1- تأطير القروض

قد تقوم السلطة النقدية بتحديد سقف معين لحجم القروض التي يمكن منحها للزبائن من طرف البنوك التجارية (السقوف النوعية للائتمان)، بحيث لا يتجاوز ارتفاع مجموعة القروض الموزعة نسبة معينة، وفي حالة تجاوز البنوك التجارية السقف المحدد لها من طرف السلطة النقدية قد تفرض عليها عقوبات تختلف من دولة لأخرى، كأن تكلفها احتياجاتها من النقود المركزية كثيرا كلما احتاج البنك المركزي إلى نقود طلب ذلك من البنوك التجارية التي تجاوزت السقف المخصص لها لمنح القروض، وهذا ما يحد من قدرتها على خلق الائتمان ومن ثم ضياع فرصة الهامش، غير أنّ استعمال هذه الأداة قد يؤدي تشوهات قطاعية، وهذا ما دفع إلى الاستغناء عنها في كثير من الدول المتقدمة والنامية على السواء.

2- التنظيم الانتقائي للقروض

تهدف هذه الإجراءات الانتقائية إلى تسهيل الحصول على أنواع خاصة من القروض أو مراقبة توزيعها أحيانا.

عادة ما تكون هذه القروض في شكل سقوف مخصصة لأهداف معينة والهدف من هذه الإجراءات هو التأثير في اتجاه القروض نحو المجالات المراد النهوض بها أو تحفيزها والتي تتماشى وأهداف السياسة الاقتصادية للدولة، ولهذا يمكن اتخاذ بعض الإجراءات:

كتحديد مبلغ القرض الذي يسمح للبنوك التجارية أن تمنحه إلى عدد معين من المقترضين، بالإضافة إلى تحديد مبالغ وتاريخ استحقاق القروض الموجهة للاستعمالات الخاصة، كما يجب التعريف بأنواع القروض الممنوعة التقديم إطلاقا، لابد من الإشارة أن استعمال هذه الإجراءات الانتقائية قد تؤدي إلى ارتفاع الأسعار في بعض القطاعات وبالتالي وجود حالة تضخمية هذا بالإضافة إلى ظهور بعض المشاكل الإدارية، كأن تقوم الفئة المحددة من المقترضين بتحويل رؤوس أموالهم إلى نشاطات أقل أهمية الأمر الذي يتطلب متابعة ومراقبة صارمتين.

3- النسبة الدنيا للسيولة

قد يقوم البنك المركزي بإجبار البنوك التجارية على أن تحتفظ بنسبة معينة (دنيا) يتم تحديدها عن طريق بعض الأصول، وهذا تجنبا لخطر إفراط هذه البنوك في الاقتراض بسبب ما لديها من أصول مرتفعة السيولة، وهذا عن طريق التجميد بعض الأصول في محافظ البنوك التجارية ومن ثم الحد من الاقتراض.

4- فرض أسعار تفاضلية لإعادة الخصم[1]

والهدف من هذا هو التأثير في الأنشطة الاقتصادية بتشجيع بعضها دون البعض الآخر، وذلك عن طريق خفض أو رفع سعر إعادة الخصم فمثلا رفع سعر إعادة الخصم لصناعة معينة للحد من ذلك النوع من الصناعات كما قد يخفض سعر إعادة الخصم هذا لتشجيع هذا النوع من الصناعة وهكذا.

5- الودائع المشروطة من أجل الاستيراد

الهدف من هذا الإجراء هو دفع المستوردين إلى إيداع المبالغ اللازمة لتسديد ثمن الواردات وفي صور ودائع لدى البنك المركزي لمدة معينة وبما أنّ المستوردين في غالب الأحيان هم غير قادرين عن تجميد أموالهم فهم يلجأون عادة إلى الافتراض، ومنه تعمل هذه الأداة على تقليل حجم القروض في الاقتصاد، هذا بالإضافة إلى رفع تكلفة الواردات.

6- قيام البنك المركزي ببعض العمليات المصرفية

عندما تكون أدوات السياسة النقدية محدودة الأثر، فعندئذ يلجأ البنك المركزي لهذه الوسيلة، أي يقوم ببعض العمليات التي هي من اختصاص البنوك التجارية وبها يصبح البنك المركزي منافسا للبنوك التجارية، حيث يقوم بمهامها بصفة دائمة أو استثنائية كأن تمنع أو تعجز البنوك التجارية على منح القروض لبعض القطاعات الأساسية في الاقتصاد والتي هي بحاجة ماسة إلى موارد مالية، فعندئذ يكون البنك المركزي مجبر على تقديم هذه القروض مباشرة إلى الراغبين فيها.

---

[1] أكرم محمود الحوراني، عبد الرزاق حسن حساني، النقود والمصارف، مرجع سابق، ص 227-230.

7- تنظيم معدلات الفائدة[1]

عندما تمنح البنوك القروض تحصل على فوائد، وحتى يكون نشاط البنوك مفيدا ومربحا يجب أن تأخذ بعين الاعتبار أسعار الفوائد المدينة، وهي الفوائد التي تدفع من طرف الزبائن مقابل القروض التي تمنحها لهم البنوك، إضافة إلى أسعار الفوائد الدائنة وهي الفوائد التي تمنحها البنوك مقابل الودائع لأجل الاحتفاظ بها من طرف أصحابها.

بحيث يجب أن تكون الفوائد التي تتحصل عليها البنوك أكثر من الفوائد التي تدفعها، ولهذا يترتب على تحديد سقف لمعدلات الفائدة على الودائع والقروض ما يلي:

1- حماية منافسي البنوك (المؤسسات المالية غير المصرفية) كي تتمكن من جلب المودعين.

2- تنظيم الهامش فتحديد سقف لسعر الفائدة من شأنه تنظيم الهامش الذي يحصل عليه البنك من خلال الفرق بين الفوائد المحصلة والمدفوعة.

ثالثا: التعليمات المباشرة(أدوات التدخل المباشر)

يستخدم البنك المركزي أحيانا إلى جانب الأدوات المذكورة سابقا الكمية منها والكيفية التي تؤثر في حجم الائتمان أدوات أخرى يطلق عليها اسم أدوات التدخل المباشر، وخاصة في حالة عدم تحقيق البنك المركزي لأهداف السياسة النقدية باستخدام الوسائل الكمية والكيفية، كذلك في حالة رغبة البنك المركزي في زيادة فعاليتها[2].

عندئذ يتبع البنك المركزي سياسة النصح والإرشاد، وتقديم المشورة إلى البنوك التجارية والتي تعتبر أو تمثل جزءا من سياسته في توجيهه الائتمان والتي تهدف إلى تحقيق أهداف معينة لها علاقة بالائتمان المصرفي.

---

[1] باري سيجل، النقود والبنوك والاقتصاد، ترجمة طه عبد الله منصور وعبد الفتاح عبد المجيد، دار المريخ السعودية، الرياض، 1987 م، ص272.

[2] عجمي جميل الجنابي و رمزي ياسين يسع ارسلان، النقود والمصارف. دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، 2009. ص265

هذه التوجيهات والإرشادات قد تتم عن طريق أسلوب الإقناع المعنوي أو وما يسمى بالنفوذ الأدبي أو الأوامر والتعليمات المباشرة التي يقوم بإصدارها البنك المركزي وتكون ملزمة للبنوك التجارية.[1]

1- الإقناع الأدبي

تستخدم هذه الوسيلة عندما يلاحظ أن آلية السوق لا يتماشى مع المصلحة العامة ويستخدمها البنك المركزي في التأثير في البنوك التجارية كي تسير في الاتجاه الذي يرغبه. وذلك عن طريق قيام البنك المركزي بمناشدة البنوك التجارية بزيادة أو خفض حجم الائتمان في مجال معين بوسائل منها الاقتراحات والتحذيرات الشفهية أو الكتابية.

فإذا لاحظ البنك المركزي أن التوسع في حجم الائتمان من طرف البنوك التجارية ينعكس سلبا في المصلحة العامة، فعندئذ يطلب من هذه البنوك تخفيض حجم الائتمان دون اللجوء إلى تطبيق سياسة سعر إعادة الخصم أو السوق المفتوحة أو نسبة الاحتياطي القانوني، ونظرا للعلاقة المتينة بين البنك المركزي والبنوك التجارية باعتباره بنك البنوك والملجأ الأخير للإقراض، فعندئذ تكون البنوك التجارية ملزمة بالإقناع الأدبي وبالتالي فإن الإقناع الأدبي هو عبارة عن مجرد قبول البنوك التجارية بتعليمات وإرشادات البنك المركزي أدبيا بخصوص تقديم الائتمان وتوجيهه حسب الاستعمالات المختلفة[2].

2- الإعلام

ويكون ذلك عن طريق قيام البنك المركزي بوضع الحقائق والأرقام عن حالة الاقتصاد الوطني أمام الرأي العام، كتفسير وأدلة للأسباب التي جعلته يتبنى سياسة معينة لتوجيه حجم الائتمان، الأمر الذي يجعل البنوك التجارية في موقف لا يمكنها معه تجاهل أرائه بل الأخذ بها.

من الجدير ذكره في الأخير هو أن الاقتصاد كلما كان متقدما ازداد استخدامه للأدوات الكمية للسياسة النقدية من سياسة سعر إعادة الخصم إلى سيادة السوق المفتوحة إضافة إلى نسبة الاحتياطي القانوني نتيجة توفر سوق مالية ونقدية متقدمة ببنيتها الفنية الكاملة وعلاقاتها وعمق تواصلها.

---

[1] زياد علواني، نقود ومصارف، مرجع سابق، ص177.

[2] ضياء ومجيد الموسوي، الإصلاح النقدي، دار الفكر، الجزائر، 1993 الطبعة الأولى، ص 39.

في حين وعلى العكس مما ذكرناه آنفا نجد في الدول النامية الاعتماد بشكل كبير على الوسائل الكيفية (المعنوية) في السياسة النقدية وذلك على حساب الأدوات الكمية نظرا لعدم وجود سوق مالية ونقدية متقدمة فيها.

الفرع الثاني

أهداف السياسة النقدية

إن السياسة النقدية جزء من السياسة الاقتصادية، ذلك أنها تساهم في تحقيق الأهداف العامة للسياسة الاقتصادية، إضافة لما للنقود من تأثير على المتغيرات الاقتصادية الأخرى.

تختلف أهداف السياسة النقدية تبعا لمستويات التقدم والتطور الاقتصادي والاجتماعي للمجتمعات المختلفة، والنظم الاقتصادية والاجتماعية السائدة وظروف احتياجات وأهداف هذه المجتمعات[1].

هناك مجموعة من الاقتصاديين الذين حاولوا المقارنة بين أهداف السياسة النقدية في البلدان النامية وغيرها من البلدان، فعلى سبيل المثال، يمكن تحديد أهداف السياسة النقدية في البلدان العربية من خلال التعرف على الأغراض المنصوص عليها في تشريعات تلك البلدان، والتي تشمل الآتي[2]:

1. تحقيق الاستقرار النقدي ومستوى العام للأسعار.
2. ضمان قابلية الصرف والمحافظة على قيمة العملة.
3. تشجيع النمو الاقتصادي.
4. المساهمة في إيجاد سوق نقدي ومالي متطور.
5. دعم السياسة الاقتصادية للبلد.

أما أهداف السلطة النقدية في الولايات المتحدة الأمريكية مثلاً، فيتمحور على استقرار الأسعار وتعظيم العمالة، كما يدور جدل حول حصر أهداف السلطة النقدية في تحقيق استقرار الأسعار فقط، ومن بين الحجج

---

[1] صندوق النقد العربي، السياسات النقدية في الدول العربية، سلسلة بحوث ومناقشات حول العمل، العدد الثاني، من 4- 9 أيار، 1996، أبو ظبي، ص 24-25، ص89-100.

[2] صندوق النقد العربي، السياسات النقدية في الدول العربية، مرجع سابق، ص34.

التي تستند إليها السلطة النقدية، أن المصرف الاحتياطي الأمريكي غير قادر على الاهتمام بهدفين بآن واحد وهو لديه أداة واحدة فقط[1]

في حين أن المصرف المركزي البريطاني حدد منذ خمس سنوات الأغراض الأساسية التي يعمل على تحقيقها وتتمثل بما يلي[2]:

1- المحافظة على سلامة العملة وقيمتها.

2- المحافظة على استقرار النظام المالي المحلي والدولي.

3- تأمين فاعلية الخدمات المالية البريطانية.

يتضح مما سبق أن الأهداف الرئيسية للسياسة النقدية تتمحور حول الأهداف التالية:

1- **استقرار المستوى العام للأسعار[3]:** تسعى السياسة النقدية عادة إلى التحكم في كمية النقود والائتمان والاستقرار في الأسعار، والنمو الاقتصادي، ويعتبر هدف تحقيق الاستقرار في المستوى العام للأسعار، هو الهدف الأكثر أهمية بالنسبة للسياسة النقدية وخاصة في البلدان المتخلفة كما تعانيه من تضخم بصورة أكثر حدة من الدول المتقدمة.

2- **التوازن في ميزان المدفوعات[4]:** تهدف السياسة النقدية إلى تحقيق التوازن في ميزان المدفوعات ومعالجة الخلل الذي قد يطرأ عليه من فائض أو عجز، وذلك عن طريق تخفيض معدلات الفائدة في الدول التي ميزان مدفوعاتها في حالة فائض وخاصة الدول المتخلفة. أما في حالة تحقيق ميزان المدفوعات عجز تلجأ الدولة الغنية إلى زيادة معدلات الفائدة، حتى تشبع تدفق رؤوس الأموال الأجنبية

---

(1) Blinder, Alan's. The conceptual Basis for monetary policy with particular reference to the united state, BIS review, no 14, Basle 2nd February, 1996, p10.

(2) Basle 2nd, January, 1996, p2. George, E.A the three core objectives of the bank of England BIS Review, no 10

(3) انظر:- عبد الحسين جليل الغالبي، السياسات النقدية في البنوك المركزية، مرجع سابق، ص187.

- زكريا الدويري، يسرى السامرائي، البنوك المركزية والسياسات النقدية، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، 2006. ص185.

(4) انظر:

- حمدي عبد العظيم، السياسات النقدية والمالية في الميزان، مرجع سابق. ص117.

- محمد سيد عابد، التجارة الدولية، مكتبة ومطبعة الإشعاع الفنية مصر. 1999.ص386.

علما أن هذا التحرك لرؤوس الأموال إلى داخل الاقتصاد يعمل على التقليل من حدة العجز في ميزان المدفوعات.

هذا بالإضافة إلى تحقيق موازنة بين التدفقات المالية من نفقات وإيرادات على مستوى الاقتصاد الكلي، و كذلك موازنة بين الاستثمار والاستهلاك من جهة مع تحقيق نوع من الاستقرار في العملة.

وأخيرا ان ميزان المدفوعات يعتبر في المقام الاول ظاهرة نقدية، وليس ظاهرة حقيقية، وأن مشكلة اختلال ميزان المدفوعات، إنما هي محصلة لعدم التوازن بين عرض النقود والطلب على النقود داخل الاقتصاد القومي[1].

3- تقوية واستقلالية البنك المركزي وتطوير المؤسسات المالية والمصرفية: تسعى السلطة النقدية إلى السيطرة على الأدوات النقدية، بهدف تنفيذ سياستها النقدية المناسبة ومن ثم الوصول إلى الأهداف المحددة، حيث من خلال تقوية موقف السياسة النقدية يقوى مركز السلطة النقدية ويتم اتخاذ القرارات المناسبة بمعزل عن أي سلطة أخرى، من هنا يكون هدف تقوية البنك المركزي وتحقيق استقلالية سلطة نقدية هو أحد أهم الأهداف لدى السلطة النقدية والتي تسعى لتحقيقها.

كما تسعى السياسة النقدية إلى تحقيق هدف تطوير المؤسسات المالية والمصرفية، ويقصد بالمؤسسات المالية والمصرفية الوسيطية هي مؤسسات تتعامل بأدوات الائتمان المختلفة (قصير، متوسطة وطويلة الأجل)، في كل من سوقي النقد والمال، وأنها تؤدي مهمة الوساطة بين المقترضين والمقرضين بهدف تحقيق الربح[2].

وتطوير هذه المؤسسات والأسواق التي تتعامل فيها (السوق المالي والسوق النقدي) بما يخدم تطور الاقتصاد الوطني، نظرا للأهمية الكبيرة وتأثير هذه المؤسسات على النشاط الاقتصادي، فهي تعمل على

---

[1] أحمد رمزي محمد عبد العال، العلاقة التبادلية بين معدلات الدولرة وفعالية السياسة النقدية، الطبعة الأولى، مصر المكتب العربي للمعارف، 2014، ص86.

[2] – عمرومحي الدين:التخلف والتنمية، دار النهضة العربية، بيروت، 1975، ص 449، 453.

جمع المدخرات ومن ثم الإقراض والاقتراض من وإلى عدة أطراف، فهي تمارس تأثيرات على كمية ووسائل الدفع والسيولة المحلية ومن ثم التأثير على النشاط الاقتصادي ككل.

4- تحقيق التنمية الاقتصادية[1]: تلعب السياسة النقدية دورا هاما في توجيه السياسة الاستراتيجية والاقتصادية العامة للدولة، إذ أنها تتحكم في حجم وسائل الدفع من حيث تأثيرها على حجم الائتمان وعلى سعر الفائدة وبالتالي على الاستثمار ونموه. وتحقيق التنمية الاقتصادية وهو رفع معدل الاستثمار، ولما كان كل استثمار لابد أن يقابله ادخار. فإن رفع معدل الاستثمار يقتضي بالضرورة رفع معدل الادخار اللازم لمواجهة متطلبات الاستثمار. إذا المشكلة هي مشكلة تمويل الاستثمار بمعنى آخر تمويل التنمية الاقتصادية والتمويل قد يكون محليا كما قد يكون أجنبيا.

والحقيقة هي أن القضية الأساسية لتحقيق التنمية ليست بالضرورة المستوى الذي يرتفع إليه معدل الادخار والاستثمار وإنما المهم هو وجود الإمكانية اللازمة لدفع هذا المعدل نحو الزيادة والارتفاع بصفة مستمرة، وهذا الارتفاع المستمر في معدل الاستثمار لا يتوقف على المستوى الذي يرتفع إليه معدل الاستثمار، لأن ارتفاع معدل استثمار دون توافر مقومات التنمية الأخرى قد لا يدفع الاقتصاد الوطني نحو التقدم، لهذا فإن الارتفاع المستمر في معدل الاستثمار يتوقف على نمط وكيفية استخدام هذا الحجم من الاستثمار، لهذا تعمل السياسة النقدية على تعبئة وتنمية أكبر قدر ممكن من الموارد ووضعها في خدمة عملية التنمية الاقتصادية مع توفير الشروط الملائمة والمناسبة وتقديم التسهيلات المطلوبة لقيام الاستثمارات وتوجيهها نحو القطاعات التي تخدم الاقتصاد الوطني.

---

[1] انظر:

- عدنان حسين يونس، وعلي اسماعيل عبد المجيد، الهيمنة المالية للدول الريعية، الطبعة الأولى، دار الأيام للنشر والتوزيع، عمان، 2016، ص78.
- عبد المطلب عبد الحميد، السياسة النقدية واستقلالية البنك المركزي. مرجع سابق، ص98.

5- تحقيق الاستقرار الاقتصادي وتخفيف الصدمات الناجمة عن التقلبات الاقتصادية[1]: تهدف السياسة النقدية إلى تحقيق الاستقرار الاقتصادي وتخفيف حدة التقلبات الاقتصادية عن طريق الإبقاء على مستويات الإنفاق الكلي اللازمة لتحقيق أكبر قدر من التشغيل وبأقل ارتفاع ممكن في الأسعار، وذلك من خلال التدابير التي تتخذها السلطات النقدية للتأثير في حجم الائتمان وكلفته بحسب طبيعة الوضع الاقتصادي السائد(تضخم أو ركود).

وأخيرا إن السياسة النقدية لأي اقتصاد، تعكس الموقف النقدي لهذا الاقتصاد وتمثل الاستراتيجية المثلى أو الدليل الذي تتبعه السلطات النقدية من أجل المشاركة في توجيه المسار الوحدات الاقتصادية الوطنية. حيث ترمي السياسة النقدية إلى تحقيق أهداف عدة، لتحقيق نمو في الاقتصاد، وتحقيق مستوى مقبول في الاستقرار النقدي والاقتصادي، وكذلك تطوير المؤسسات المالية والمصرفية وتسريع عملية التنمية وتحقيق التوازن في ميزان المدفوعات، والقضاء على البطالة. وفعالية السياسة النقدية تنحصر عموما في مدى إمكانية استخدام أدوات السياسة النقدية الكفيلة بتحقيق الغرض الأساسي من هذا الاستخدام، وترتبط هذه الفعالية أيضا بمدى التوظيف في اختيار الوقت الملائم لاستخدام الأدوات ومعالجة الأوضاع النقدية والاقتصادية غير المرغوب فيها.

---

[1] محمد صالح جمعة. السياسة النقدية في سورية وأثرها في نمو الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة 1970-2000، دار الرضا للنشر، دمشق، كانون الثاني2005، ص17-18.

الفصل الثاني

واقع السياستين المالية والنقدية في سورية

لم تستطع الدول النامية ومن ضمنها سورية الوصول بسياستها المالية المتبعة إلى تحقيق الأهداف المطلوبة، بسبب المشكلات التي تعاني منها أدواتها المالية المستخدمة من انخفاض في نسبة الاقتطاع الضريبي ،أما القروض العامة، فإنَّ أثرها في دفع عجلة التنمية الاقتصادية نحو الأمام ما زال ضعيفاً، ويتم استخدام تلك القروض في تمويل عجز الموازنة أو من أجل تمويل المشروعات الاستثمارية الإنتاجية التي اقترضت من أجلها من الخارج. وبالنظر إلى سورية خاصة، أسهمت السياسة المالية المعتمدة على مصدر أحادي في الحصول على الجزء الأكبر من الإيرادات وهو قطاع النفط في تعرض الاقتصاد باستمرار للصدمات. ومن جهة أخرى تسعى سورية في إطار سياستها الاقتصادية العامة وسياستها النقدية الخاصة إلى ضمان الاستقرار النقدي للعملة السورية ومراقبة توزيع الائتمان، ودعم السياسة الاقتصادية للدولة والرقابة المصرفية وتحقيق التوازن الداخلي والخارجي، وقد ركزت منذ عام ١٩٦٣ على استخدام النقد وسيلة فعالة بهدف زيادة تصريف المنتجات الوطنية من جهة، وزيادة الإصدار النقدي لتمويل برامج الحكومة التنموية من جهة أخرى، الأمر الذي أسهم في زيادة معدلات نمو الناتج وإقامة منشآت القطاع العام التي شكلت ركيزة أساسية للاقتصاد السوري، ومن خلال ما سبق سنتناول في هذا الفصل دراسة واقع كل من السياستين المالية والنقدية في سورية كما يلي:

المبحث الأول: واقع السياسة المالية في سورية

المبحث الثاني: واقع السياسة النقدية في سورية

المبحث الأول

واقع السياسة المالية في سورية

لا تأتي أهمية السياسة المالية من دورها في توليد الموارد المالية للدولة فقط، بل لأنها تشكل أداة مهمة للتأثير في المتغيرات الكلية كمعدلات الادخار والاستثمار ومستوى الأسعار والتكاليف وكذلك توظيف الموارد، وإن التطبيق الجدي لسياسة مالية عامة ملائمة يمكن أن يحفز النمو والادخار وهذا يقود بدوره إلى تحقيق معدلات نمو أسرع في إيرادات الدولة، ولكن يمكن القول: إن البلدان النامية (ومن ضمنها سورية) لم تستطع الوصول بسياساتها المالية لتحقيق هذه الأهداف وذلك بسبب المشكلات التي تعاني منها أدواتها المالية المستخدمة من انخفاض في نسبة الاقتطاع الضريبي، أما القروض العامة، فإنَّ أثرها في دفع عجلة التنمية الاقتصادية نحو الأمام مازال ضعيفاً، ويتم استخدام تلك القروض في تمويل عجز الموازنة أو من أجل تمويل المشروعات الاستثمارية الإنتاجية التي اقترضت من أجلها من الخارج. وبالنظر إلى سورية خاصة، أسهمت السياسة المالية المعتمدة على مصد ر أحادي في الحصول على الجزء الأكبر من الإيرادات وهو قطاع النفط في تعرض الاقتصاد باستمرار للصدمات المتأتية من تذبذب الأسعار العالمية.

ومع بداية الحرب على سورية منذ عام 2011. التي أدت الى دمار لحق بالقطاعات والبنى التحتية والممتلكات العامة والخاصة كلها، وكان لها أثرا كارثيا في مختلف نواحي الحياة الاقتصادية، والاجتماعية والإنسانية، و مع اشتداد المعارك العسكرية بين الجيش العربي السوري والمجموعات الإرهابية المتطرفة التي تسربت عبر الحدود بتسهيل من بعض الدول المجاورة، وكان من اللازم أن تنقل الدولة تركيزها إلى ساحات المعارك العسكرية والسياسية فضلاً عن تأمين متطلبات الحياة وسبل العيش للمواطنين السوريين وفق اجراءات آنية ومرحلية بعيد ةً عن التخطيط الممنهج، يتولى هذا المبحث معالجة السياسة المالية في سورية بما تقوم عليه من سياسة إنفاقية وإيرادية وفقا لما يلي:

المطلب الأول: السياسة الانفاقية في سورية

المطلب الثاني: السياسة الايرادية في سورية

المطلب الأول

السياسة الإنفاقية في سورية

كما نعلم أنَّ النفقة العامة في البلدان النامية تُشكل المصدر الرئيس لخلق المنافع العامة، وعلى حجمها يتوقف تحقيق الرفاه العام والتقدم، كما أنَّ مستوى النمو ارتبط في كثير من هذه البلدان ومن ضمنها سورية بالازدياد المطرد للنفقات العامة، لأنها لا تهدف أساساً إلى تحقيق أغراض عامة. ويشكل الإنفاق الحكومي جزءً مهماً من الطلب الكلي، فكلما ازداد حجم الإنفاق العام، ازداد الطلب الكلي في الاقتصاد الوطني وأدى ذلك للرواج الاقتصادي. وعلى العكس فإنَّ انخفاض حجم الانفاق العام سوف يوقع الاقتصاد في حالة من الجمود والانكماش. من شأن هذا المطلب أن يعالج سياسة الإنفاق التي تمَّ السير وفقاً لها في سورية بالتوازي مع مراحل فرض التدابير الاقتصادية القسرية من قبل الدولة في الثمانينيات، وتلك التي فُرضت منذ عام 2011، وسنورد الآن تطور حجم الإنفاق العام خلال المراحل التالية:

1- سياسة الإنفاق العام في مرحلة الانفتاح الاقتصادي 1990- 1995.

2- سياسة الإنفاق العام في مرحلة الركود الاقتصادي 1995- 2000.

3- سياسة الإنفاق العام في مرحلة الاصلاح الاقتصادي والتحديث منذ عام 2000 حتى2010.

4- سياسة الانفاق العام في سورية منذ عام 2011حتى الآن

الفرع الأول

سياسة الإنفاق العام في مرحلة الانفتاح الاقتصادي 1990- 1995

اعتمدت الحكومة في سياستها المالية على زيادة حجم الإنفاق العام، لكي تؤثر في الناتج المحلي الإجمالي، وقد سميت هذه المرحلة بمرحلة الانفتاح الاقتصادي، نتيجة اتخاذ الحكومة مجموعة من الاجراءات وإصدار عدد من القوانين، وتمَّ بموجب القانون رقم 19 لعام 1990السماح للمغتربين باستيراد السلع التي يرغبونها، والسماح لهم بإقامة استثمارات زراعية أو صناعية، واستيراد كامل تجهيزاتها مع الإعفاء الكامل من

الرسوم الجمركية[1]، كما تمَّ إصدار قانون الاستثمار رقم (10) لعام 1991 الذي سمحَ للقطاع الخاص الوطني والأجنبي بالاستثمار في البلاد على عكس المراحل السابقة، والقانون رقم (20) لعام 1991القاضي بتخفيض الشرائح الضريبية العليا من (66%) إلى(45%) وذلك بهدف تشجيع الاستثمار الأجنبي داخل سورية، كما تمَّت عملية ربط الاستيراد بالتصدير والسماح لمصدري السلع الزراعية بتخصيص (75%) من قطع التصدير لاستيراد بعض السلع الصناعية و(25%) تصرف من المصرف التجاري بالسعر الحكومي[2]، والجدول رقم (6) يبين تطور حجم الانفاق العام للناتج المحلي الإجمالي:

الجدول (6): تطور حجم الإنفاق العام للناتج المحلي الإجمالي (مليار ليرة سورية)

السنة	الإنفاق الجاري	الانفاق الاستثماري	مجموع الانفاق العام	معدل نمو الانفاق العام	الناتج المحلي الاجمالي	معدل نمو الناتج	الانفاق العام (الناتج)
1990	38.5	19.9	58.4		268.3		%21.7
1991	47.5	24.2	71.7	%22.7	311.5	%16.1	%23
1992	53.5	27.9	81.4	%13.5	371.6	%19.2	%21.9
1993	56.2	40.7	96.9	%19	413.7	%11.3	%23.4
1994	68.0	63.7	131.7	%35.9	506.1	%22.3	%26
1995	67.7	68.0	144.7	%9.8	570.9	%12.8	%25

المصدر: د. علي كنعان، المالية العامة والإصلاح المالي في سورية، مرجع سابق، ص217.

نلاحظ من الجدول السابق تطور حجم الإنفاق العام الفعلي من (58.4) مليار ل.س عام 1990 ليصل إلى (144.7) مليار ل.س عام 1995، كما أنَّ معدلات نمو الناتج تأ ثَّرت بمعدلات نمو الإنفاق العام، فكلما ازداد معدل نمو الإنفاق العام ازداد معدل نمو الناتج، ففي عام 1990 بلغ معدل نمو الإنفاق العام (13%) في حين وصل معدل نمو الناتج إلى (28.5)، وفي عام 1992 بلغ معدل نمو الإنفاق العام (13.5%) وبلغ الناتج (19.2%)، أما في عام 1995، فقد انخفض معدل نمو الإنفاق العام إلى (9.8%) وعليه انخفض معدل نمو الناتج إلى (12.8%). ومن خلال زيادة حجم الطلب الكلي في الاقتصاد السوري بشقيه الجاري والاستثماري

---

[1] قانون المغتربين رقم (19) لعام 1990، منشو ا رت، وزارة المالية 1990، ص 27.

[2] محمد العمادي، تجربة سورية في تحرير التجارة وسياسات الإصلاح الاقتصادي، وزارة الاقتصاد والتجارة بمناسبة معرض دمشق الدولي، دمشق، 1994، ص27.

أسهمت بوضوح في تشجيع الإنتاج خلال هذه المرحلة، وكانت الحكومة تعتمد في تمويل الانفاق العام، ليس على الضرائب وإنما على مصادر أخرى، هي:[1]

1- فروقات الأسعار(الضرائب غير المباشرة) التي فُرضت على الطاقة، وتشكل حوالي (27%) من الإيرادات العامة للأعوام 1994-1995، لان الايرادات العامة لعامي 1994-1995 كانت (144.16-162.4) على التوالي كما وردت في الباب الثامن من الموازنة تحت بند ايرادات مختلفة للاعوام المذكورة، وكان لذلك المصدر أثر في رفع تكاليف الصناعات السورية على المنافسة في السوق الدولية.

2- الإصدار النقدي وقد بلغ حجم العجز المالي 26.3 مليار ل.س عام1990، وهي تشكل (40%) من حجم الإنفاق العام، في حين وصل العجز عام 1995 إلى (36.4) مليار ل.س، وهي تُشكل)22%) من الإنفاق العام.

إيرادات االنفط والتي تشكل حوالي (50%) من حجم الايرادات العامة خلال مرحلة من 1995، وقد تم توجيه الإنفاق العام الاستثماري خلال تلك المرحلة نحو مشروعات الكهرباء والماء والاتصالات وغيرها، بدلاً من التركيز على إقامة مناطق صناعية تستطيع جذب الاستثمارات الأجنبية والعربية وتشغيل العمالة الفائضة وتصنيع المواد الأولية السورية، وقد أسهمت هذه الممارسات في تشكيل ضغوط انكماشية خلال مرحلة 1990-1995

الفرع الثاني

سياسة الإنفاق العام في مرحلة الركود الاقتصادي 1995- 2000

في تلك المرحلة ظهرت في سورية حالة ركود بسبب اتباع الحكومة سياسات تقشفية، وتمَّ تخفيض حجم الإنفاق العام فتعمقَ الركود الاقتصاد ي وتراجع معدل نمو الناتج المحلي الاجمالي في السنوات الأخيرة، ويوضح الجدول التالي حجم الانفاق العام الفعلي والناتج المحلي الاجمالي وفجوة الطلب.

---

[1] د. علي كنعان، المالية العامة والإصلاح المالي في سورية، الطبعة الأولى، دار الرضا للنشر، دمشق، كانون الثاني 2003، ص217

الجدول رقم (7): حجم الانفاق العام والناتج المحلي الاجمالي وفجوة الطلب (مليار ليرة سورية)

السنة	الانفاق العام	معدل نمو الانفاق العام	الناتج المحلي الاجمالي	الطلب الكلي	الفجوة	معدل نمو الناتج	الانفاق العام الناتج
1995	144.7	%9.8	570.9	580.3	9.4+	%12.8	%25
1996	158.7	%9.6	690.8	622.3	68.5-	%21	%22.9
1997	175.0	%10.2	745.5	696.4	49.1-	%7.9	%23
1998	183.5	%4.8	790.4	744.4	46.0-	%6	%23
1999	177.2	-%3.5	819.0	770.1	48.9-	%3.6	%21.6
2000	194.1	%9.5	896.6	786.9	109.7-	%9.4	%21.6

المصدر: د. علي كنعان، المالية العامة والإصلاح المالي في سورية، مرجع سابق، ص223.

ونلاحظ من خلال الجدول رقم (7) بأن الإنفاق العام بدء يتراجع منذ عام 1995، حيث وصل الى -3.5% في عام 1999، ثم ارتفع إلى (9.5%) عام 2000، وهذا يدل على الأثر السلبي الذي يؤديه الإنفاق العام، فبدلاً من زيادة الإنفاق العام وتمويل الأنشطة الإنتاجية والخدمية، كانت الدولة تنفذ حوالي (70%) فقط من خطة الموازنة العامة، وكان هدفها هو التخلص من التضخم الذي كان مرتفعاً عام 1990، بينما وصل إلى معدلات سالبة عام 1999، وإذا تمّت المقارنة بين الطلب الكلي والعرض الكلي)الناتج المحلي الإجمالي (يتبين أنَّ هناك فجوة بدأت عام 1996 بمقدار 6.85 مليار ليرة لتصل إلى10.7مليار ليرة عام 2000، وفي هذه الحالة كان على الدولة القيام بزيادة الإنفاق العام بمعدلات أكبر لتحفز الطلب الذي أسهم في زيادة الإنتاج وإخراج الاقتصاد من حالة الركود. [1] أما عن علاقة الإنفاق العام بالناتج، فإنَّ النسبة بينهما تراجعت من 25% عام 1995، إلى21.6 عام 2000، وهذا يعكس سياسة الركود الموجَّهة، لأنَّ الإنفاق يجب أن يتزايد مقارنةً بالناتج، أي كلما ازداد الإنفاق العام يمكن أن يزداد الناتج حتى الوصول إلى مرحلة التشغيل الكامل، بينما هنا ركود و تراجع إنفاق بدلاً من زيادته الأمر الذي أسهم في تعميق أزمة الركود خلال المرحلة.

الجدير بالذكر أنَّ الطلب الكلي لم يستطع مواجهة العرض الكلي(الناتج)، وظهرت فجوة واضحة منذ عام1996، وبدأت هذه الفجوة بالزيادة فكانت 28.5 مليار ليرة سورية عام 1996 وارتفعت إلى 109.7مليار عام2000، وهي تشكل 12% من الناتج، وفي مثل هذه الأحوال يجب على الدولة زيادة حجم الإنفاق لتخفيض

---

[1] هيفاء غدير غدير، السياسة المالية والنقدية ودورها في الاقتصاد السوري، الهيئة العامة السورية للكتاب، و زارة الثقافة، دمشق، سورية، 2010،ص217

هذه الفجوة، من خلال زيادة الرواتب والأجور وتحسين الخدمات الاجتماعية للمواطنين، الأمر الذي يسهم في إخراج الاقتصاد من حالة الركود.

ويمكن القول: إن سياسة الإنفاق العام خلال المرحلة 1995– 2000 قد أثرت سلبا، وكانت السبب في تعميق الركود بدلاً من تخفيف حدته، وتعود هذه السياسة للتوجهَّات العامة للحكومة، التي كانت تحاول من خلالها تخفيض معدلات التضخم المرتفعة وتحقيق الاستقرار في قيمة العملة الوطنية لجلب المستثمرين إلى سورية، ثم الوصول إلى دولة غنية لديها احتياطات كبيرة، شكَّلت الحكومة مجموعة احتياطات نتيجة عدم تنفيذ الموازنة بلغت عام 2000 حوالي 355.6 مليار ل.س، وقد أسهمت هذه الاحتياطات في تخفيض حجم السيولة الوطنية وفي تخفيض حجم الطلب الكلي الأمر الذي أدى إلى تعميق الركود[1].

الفرع الثالث

سياسة الإنفاق العام في مرحلة الاصلاح الاقتصادي والتحديث منذ عام 2000 حتى2010.

عند دراسة الانفاق العام في السنوات الأخيرة منذ عام 2000 حتى 2010 نجد أن الدولة بدأت بمحاولة لإقامة نوع من التوازن بين الانفاق الاستثماري والجاري، ففي عام 2000، كان الفرق بين حجم الإنفاق الجاري والاستثماري)كما ورد في الموازنة السورية وليس الإنفاق الفعلي(ضئيلاً ليتساوى حجم الإنفاق بينهما عام 2001، ثمَّ أعطت الحكومة الأفضلية للإنفاق الجاري، إيماناً منها بضرورة تقليص تأثيرها في النشاط الاستثمار ي وإفساح المجال أمام القطاع الخاص وخاصة مع اعتماد نهج اقتصاد السوق.

أولا: الإنفاق الجاري والإنفاق الاستثماري:

كان الهدف من تخفيض مخصصات الإنفاق الاستثماري لمصلحة الإنفاق الجاري هو عقلنة الاقتصاد السوري، ولكنَّ هذا التخفيض إذا كان مفيداً على المدى القصير إلا أنَّ الاستمرار بخفض اعتماداته على المدى

---

[1] المجموعة الاحصائية السورية لعام 2001، ميزانية المصرف المركزي ودائع الحكومة لدى المصرف المركزي، ص 484

الطويل قد يؤدي إلى تراجع معدلات النمو الاقتصاد ي، خصوصاً إذا لم تستطع الدولة توجيه القطاع الخاص فيما يخدم الأهداف العامة من امتصاص بطالة وتوفير فرص جديدة للعمل[1].

لقد بقي الإنفاق الاستثماري يعاني من انخفاض وظهرت فروقات واضحة بين المخطط والمنفذ، وقد بلغت نسبة التنفيذ للأعوام (2000- 2001-2002-2003-2004-2005) على التوالي معدلات متفاوتة مقدارها (75%- 66%- 70%- 75%- 56%) و هذه المعدلات غير مقبولة إذ تتراوح النسب العالمية لتنفيذ الموازنة ما بين (95%-98%) ولا تعكس سياسة مالية توسعية بل تحمل في جوهرها الانكماش، فكلما انخفض حجم تنفيذ الموازنة ازداد الركود[2]، إذ يتم تجميد أموال قد تستعمل في مجالات أخرى، بينما كانت نسب تنفيذ الإنفاق الجاري تتجاوز حدود 90% وإن متوسط الإنفاق العام في سورية حتى عام 2006، بلغ حوالي 300 دولار للفرد الواحد، في حين بلغ أكثر من 1000 دولار في البلدان المجاورة، وهو بدوره أقل بكثير من البلدان المتقدمة التي يتجاوز الإنفاق العام فيها 6000 دولار في السنة للفرد الواحد.[3]

لقد اعتمدت الحكومة على وسائل تدخل تنموية للخروج من مرحلة الركود الاقتصادي التي دخل فيها الاقتصاد السوري خلال النصف الثاني من التسعينيات، وقد ارتفعت نسبة الإنفاق العام من الناتج المحلي الاجمالي بالأسعار الجارية خلال المرحلة 2000-2004 لتبلغ أعلى قيمة لها عام 2003 بنسبة 33.2% وقد رافق هذا الارتفاع انخفاض في نسبة الايرادات العامة الى 30.1% في العام نفسه، مما أدى الى ازدياد عجز الموازنة العامة. ومنذ عام 2004 أخذت السياسة المالية منحىً جديداً قائماً على سياسة ضغط النفقات العامة فانخفضت انخفاضاً ملحوظاً عام 2005 لتصل إلى 23.7% من الناتج، وترافق ذلك مع تبني نهج اقتصاد السوق الاجتماعي رسمياً، ومع تعرض سورية لضغوط اقتصادية عام 2005 تدهور العجز الإجمالي حتى بلغ أعلى قيمة له 5% من الناتج. وقد استطاعت السياسة المالية العامة تخفيض عجز الموازنة، كما عملت على زيادة الرواتب والأجور، وترشيد الإنفاق الإداري، وزيادة الإيرادات المحلية، وتوفير الاعتمادات للمشروعات

---

[1] رمز باذيب. صافي شجاع. الإنفاق العام في سورية بين إلغاء الدعم وزيادة الأجور، المركز الاقتصادي السوري، أصحاب القرار، الإصدار رقم 35، دمشق، 2006، ص2.

[2] المرجع نفسه، ص4

[3] هيفاء غدير غدير، الإنفاق العام ودوره التنموي في الاقتصاد السوري، مرجع سابق، ص 149.

الاستثمارية، إ لا أنَّ هذه الزيادة الحاصلة في الإيرادات مؤقتة، فقد اعتمدت بالدرجة الأولى على الايرادات النفطية التي هي في تناقص مستمر، ولم تأت من تعدد مصادر الايرادات كما هو مستهدف، كما أنَّ زيادة الاعتمادات على المشروعات الاستثمارية لم تكن مدروسةً من خلال جدوى اقتصادية ولم تحقق الغاية المرجوة منها، فالموارد لم تخصص بالشكل الكفء.

لقد توزعت النفقات العامة ما بين 65% نفقا ت جارية، و35% نفقا ت استثمارية، وقد بقيت الفجوة بين الإنفاق الجاري والاستثماري كبيرة 7% بالمقارنة بالنسبة المخطط لها 4%. ويأتي ضعف الإنفاق العام نتيجة طبيعية لضعف الإيرادات المحققة، إ لا أ نه في الوقت نفسه يوحي بتراجع واضح في تأثير الدولة وحجم تد خلها في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية. وكان تأخر في عدد من السياسات والإجراءات التي أوصت بها الخطة الخمسية التاسعة وترك تنفيذها)كإعادة النظر بالإعفاءات الضريبية بما يخدم الأهداف التنموية للاقتصاد، فإن كثرة الإعفاءات الضريبية شكّلت عبئاً)، كما لم يتم معالجة مشكلة العجز التمويني وعجز المشتقات النفطية وتوجيه هذا الدعم لمستحقيه ليطال الفئات الأكثر فقراً والأكثر حاجةً له[1].

وفي ضوء سياسات الدولة الجديدة ونهجها القائم على اقتصاد السوق الاجتماعي، وأهدافها في إعادة توزيع الدخل ورفع المستوى المعيشي للمواطنين، فإن الحكومة ستحمل عبء تحقيق هذه الأهداف على جانب الإنفاق الجاري في الموازنة، إذ أن وضع الاقتصاد السوري الذي يعاني نقص الطلب المحلي والفعال يتطلب زيادة المقدرة الشرائية، ويمكن القول: إن الإنفاق الجاري يفسح مجالا كبيرا لتحقيق مثل هذه الأهداف من خلال الإنفاق على الرواتب والأجور والإنفاق على الخدمات المختلفة كالتعليم والصحة والضمان الاجتماعي (أي سياسة الدعم) ومن هنا يمكن القول أنه من الضروري دراسة نقطتي الدعم الحكومي والرواتب والأجور[2].

---

[1] تقييم أداء الخطة الخمسية التاسعة 2001-2005، هيئة التخطيط والتعاون الدولي، الجمهورية العربية السورية، 2006،ص26.

[2] هيفاء غدير غدير، السياسة المالية والنقدية ودورها في الاقتصاد السوري، مرجع سابق، ص 219.

ثانيا: الإعانات والدعم

بلغ حجم الدعم والإعانات 2.6% من إجمالي الإنفاق عام 2003 ووصل الدعم المقدّم للمواد التموينية في العام نفسه حوالي 28مليار ل.س، لكنَّ هذا الدعم يوزع على جميع المواطنين دون تمييز بين الأغنياء والفقراء، أما المشتقات النفطية فقد بلغ دعمها نحو 38 مليار، ومع تزايد أسعار النفط العالمية إلى 50 دولاراً وسطياً لبرنت، يصبح الدعم قريباً من 113مليار ل.س للمشتقات، كما وصل الدعم الحكومي لأسعار المحروقات عام 2004 الى 200 مليار ل.س، من أصل إجمالي الموازنة العامة والبالغة460 مليار ل.س، وهذا الدعم للمحروقات استنزف حوالي 86% من الإنفاق الجار ي لعام 2004 البالغ 232.5 مليار ل.س. [1]فالمازوت على سبيل المثال كان من أهم السلع المدعومة، وبلغ سعر لتر المازوت 7 ليرات سورية، بينما سعره في الدول المجاورة35 ل.س في لبنان، 27.5 ل.س في الأردن، 12.5 ل.س في العراق، 77.5 ل.س في تركيا، أي إن الدولة كانت تخسر 28 ل.س في كل لتر مازوت تقوم بدفعها دعماً لمادة المازوت وحدها[2]. أما البنزين فقد كان الاستهلاك السنوي منه في سورية بحدود 14.4مليار لتر سنوي) 72مليون برميلاً سنوياً)، يتم إنتاج 90% منها في سورية من خلال المصافي المتوفرة، ويتم استيراد الباقي من الخارج تُقدَّ ر مستوردات البنزين بحدود7.2 مليون برميل سنوياً، وبقيَّ سعر البنزين في سورية حوالي 24 ل.س لليتر لمدة طويلة، بينما يصل سعر البنزين في دول الجوار إلى 45 ل.س في الأردن، و110 ل.س في تركيا، و40 ل.س في لبنان[3]، وقد تمَّ رفعه في سورية عام 2008 إلى 30 ل.س، ومن ثم إلى 36 ل.س لاحقاً، أي بمعدل 50% ثم 40 ل.س، على أن يكون هناك ارتفاعات سنوية أخرى وصولاً إلى السعر العالمي في غضون خمس سنوات، بهدف مكافحة التهريب أولا، وتخفيف نسبة الأموال المخصصة للدعم ثانياً، وبالتالي توجيه هذه الأموال إلى مستحقي الدعم الحقيقيين من أصحاب الد خل المحدود[4].

---

[1] المرجع السابق.ص220.

[2] عدنان عبد الرزاق، إعادة توزيع الدعم، مجلة الاقتصاد والنقل، السنة الثالثة، دمشق، سورية، 2007، ص 7.

[3] رامز باذيب. صافي شجاع، الإنفاق العام في سورية بين إلغاء الدعم وزيادة الأجور، مرجع سابق، ص7

[4] هيفاء غدير غدير، الإنفاق العام ودوره التنموي في الاقتصاد السوري، مرجع سابق، ص150-151.

ثالثا: الرواتب والأجور

أما عن الرواتب والأجور، فمن المعروف أنَّ سورية من الدول التي تعاني من تدني مستويات الرواتب والأجور، لذلك كانت الحكومة تعمد إلى إحداث زيادات حقيقية في الرواتب والأجور، ورفعت من سقف الأجور أملاً منها في تحسين مستوى المعيشة لفئة العاملين، في محاولة لتحقيق نوع من التوازن النسبي بينهما، وبين كتلة الأرباح والريوع، فقد قامت في عام 2005 بزيادة الراتب والأجور بمقدار 5% من الراتب والأجر الشهري، يضاف إليها مبلغ 800 ليرة، وهو ما يكلف الدولة حوالي 22مليار ل.س سنوياً.[1]

ولقد أشار المسؤولون إلى أنَّ هذه الزيادة ستُكلف خزينة الدولة ما قيمته 22 مليار ل.س سيتم تغطيتها من خلال الموارد المحتملة للخزينة من زيادة أسعار البنزين والاسمنت التي حصلت عام 2006، والتي تُقدَّ ر حوالي 15 مليار ل.س، ومن ثمَّ سيتم توفير الفرق الناجم من اعتمادات موازنة الدولة لعام 2006، وخاصة جانب الإنفاق الإداري الحكومي، وسيتم التركيز على الإنفاق غير المنتج أي تغطي ما قيمته 7مليا ا رت ل.س. من خلال ترشيد الإنفاق غير المنتج، وهذا برئي بعضهم صعب جداً، وكان على الدولة أن تقوم حينها بزيادة الرواتب والأجور بزيادة دورية ودائمة فتؤدي إلى زيادة فعلية في قوتها الشرائية لا تقل عن 10% أو15% سنوياً بما يعادل التضخم تقريباً، ويعتقد أصحاب هذا الرأي أنَّ هذه الزيادة في الأجور لن تقود إلى التضخم؛ لأنَّ التضخم في سورية ليس ناتجاً عن الطلب فقط إ نما هو تضخم تكلفة في معظم الأحيان، وليس بزيادة الطلب فقط تزداد الأسعار في سورية بل بسبب زيادة الكلفة والفساد الإداري وازدياد المستوردات كلها وغياب استخدام التكنولوجيا.[2]

كما أنَّ مصادر تمويل هذه الزيادة يجب أن تكون مصادر حقيقية وليست تضخمية، فلا يمكن الاعتماد مثلاً على فائض الموازنة التي لا تحقق نسب تنفيذ كاملة، ولكن ترشيد الإنفاق غير المنتج يُعد جيداً كمصدر رغم صعوبته فضغط الإنفاق الحكومي العقيم سيؤدي إلى زيادة الطلب الكلي الفعال لاستهلاك السلع والخدمات ما يؤدي إلى زيادة الاستثمار بهدف زيادة الإنتاج لمواجهة الزيادة في الطلب الاستهلاكي، كما أنَّ زيادة الأجور يمكن أن تكون على حساب الأرباح، إذ إنَّ كل زيادة في الأسعار تعني زيادة موازية في الأرباح والطريقة المثلى لتحقيق

---

[1] هاني حمدان. حنان شموط، زيادة الأجور والرواتب جباية.. وليست زيادة، مجلة المال، العدد 10، دمشق، سورية، 2006، ص 18

[2] هيفاء غدير غدير، الإنفاق العام ودوره التنموي في الاقتصاد السوري، مرجع سابق، ص 152

ذلك هي إعادة النظر بالسياسة الضريبية، كي تصبح فعّالة وعادلة وتتحول إلى دافع لعجلة التنمية وليس تابعاً لها، ولكن يجب الانتباه إلى أنَّ هذه الطريقة قد تؤدي إلى حرمان القطاع الخاص)الذي اقتطعت جزءً من أرباحه لزيادة الأجور(من أموال كان من الممكن أن تتحول إلى استهلاك وادخار وأن تؤدي إلى زيادة في الدخل القومي[1].

في عام 2006 اتَّبعت الحكومة السورية سياسة مالية ترتكز على خفض العجز الكلي كرقم مطلق، معتمدةً على إجراءات الإصلاح الاقتصادي التي تتفق في بعض جوانبها مع رؤية المؤسسات الدولية مثل صندوق النقد الدولي في علاج عجز الموازنة، أهمها[2]:

أ- سياسة تخفيض النفقات العامة من خلال انخفاض نسبة النفقات العامة إلى الناتج، وقد بلغت أدنى مستوى لها عام 2008 وبلغ 22.4% من الناتج، ويرجع السبب الرئيسي في هذا الانخفاض إلى انخفاض الانفاق الاستثماري بين عامي 2005-2008.

ب-سياسة زيادة الإيرادات من خلال زيادة أسعار المنتجات البترولية، وإدخال بعض الإصلاحات في التشريع الضريبي، وعلى الرغم من أهميتها إ لا أ نها لم تتمكن من تعويض كامل الفوائض الاقتصادية للقطاع العام الاقتصادي و تراجع الايرادات النفطية، والذي تزامن مع انفجار الأزمة المالية العالمية، و يلاحظ انخفاض نسبة الإيرادات العامة إلى الناتج لتبلغ أدنى مستوى لها عام 2008بنسبة 20.1%.

مع ظهور الركود مجدداً في الاقتصاد السوري في ظل الأزمة المالية العالمية، ا تَّبعت الحكومة السورية سياسة مالية توسعية عام 2009، تجلت بزيادة الإنفاق العام بهدف تحفيز الاقتصاد وتشجيع النمو، ومع زيادة الايرادات العامة انخفض العجز إلى نحو53743 مليار ل.س، ليعاود الارتفاع عام 2010 كرقم مطلق ولكن بالنسبة نفسها. في النهاية يمكن القول إن السياسة المالية لم تصل بأهدافها المتعددة إلى ما هو مُقترَح ضمن الخطة، كما لم تدعم دعماً فاعلا اقتصاد السوق الاجتماعي والسياسات الاقتصادية الكلية المخطّطة، بقدر ما

---

[1] هيفاء غدير غدير، السياسة المالية والنقدية ودورها في الاقتصاد السوري، مرجع سابق.ص 225.

[2] ضابط مدين، السياسة المالية من منظور صندوق النقد الدولي والبنك الدولي والمصلحة الوطنية، ندوة الثلاثاء الاقتصادية الرابعة والعشرون، جمعية العلوم الاقتصادية، دمشق، 2011، ص16.

قامت بدعم عمليات التحرير على حساب الكفاءة والعدالة [1]، واستمرت تبعات ذلك مع ما زاد من حد ة بوادر أزمة طالت البلاد عام 2011، فقلبت هذه الأخيرة السياسات المالية والنقدية كلها وغيرها باتجاه محاربة الإرهاب بالتوازي مع ضعف القدرة على انتهاج خطط تضمن الاستقرار على الصعد كلها، وبالتالي ضعف القدرة على ضبط النتائج.

الفرع الرابع

سياسة الانفاق العام في سورية منذ عام 2011 حتى الآن

أولا: الإنفاق الجاري والاستثماري:

تبوب النفقات العامة في سورية إلى نوعين رئيسين: الأول هو: 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 أساساً في خدمة أعباء أسناد الدين العام وشهادات الاستثمار، والثاني هو: الإنفاق الاستثماري، وينطوي على نفقات تمويل المشروعات الاستثمارية، خصوصاً مجال البنية التحتية ومشروعات القطاع العام الاقتصادي.

وترتكز سياسة الإنفاق العام على توجه الحكومة نحو زيادته بنسبة لا تقل عن 10 % سنوياً، والاستمرار في تحسين الوضع المعاشي للعاملين في الدولة، والاستمرار في سياسة الدعم الاجتماعي[2].

وفي عام 2011 بلغت النفقات الكلية الفعلية حوالي 774 مليار ليرة سورية بالمقارنة مع 696 في عام 2010 أي أنَّها ارتفعت بنسبة 11.3 %، ويرجع ذلك إلى زيادة نفقات الدعم مع ارتفاع أسعار النفط، ومن الواضح أنَّ حصة الإنفاق الجاري بلغت نحو 62 % و64 % من مجموع الإنفاق الكلي خلال عامي 2010 و 2011 على الترتيب، وعلى ضوء بيانات الموازنة المعدلة بلغت النفقات الكلية 1147 مليار ليرة، منها 856

---

[1] ضابط مدين، المرجع السابق، ص 17.

[2] وزارة المالية السورية، موازنة 2012 الأكبر في تاريخ سورية، مجلة عالم المال، العدد 25، دمسق، ص11

ملياراً للنفقات الجارية، و 291 مليارا استثمارية، ترجع إلى الزيادة في الرواتب والأجور أساساً، و إلى مساهمة الدولة في تثبيت أسعار الدعم الاجتماعي.[1]

وصدرت مجموعة قرارات عن مجلس الوزراء تتعلق بتقليص الإنفاق الحكومي، وترشيد الإنفاق الجاري، ووضع أولوية لتنفيذ المشروعات الاستثمارية[2]، إضافة إلى قرارات تخفيض الصرف بنسبة 25 % من الاعتمادات المخصَّصة لموازنة 2012 بشقيها الجاري والاستثماري[3]، والقرار المتضمن وقف المباشرة بأي مشروع استثماري جديد وترشيد الإنفاق الجاري خصوصاً البنزين والمازوت[4]، ليجري إنفاق كامل الاعتمادات بسبب متطلبات الظروف والتكاليف الإضافية للعمليات الأمنية التي وصلت إلى نوع من العمليات الحربية. ومع نية الحكومة في خفض العجز المقدَّر المبين في الموازنة العامة للدولة لعام 2012 البالغ 529 مليار ليرة سورية، وبمقارنته بالعجز المبين لعام 2011 البالغ 320 مليار ليرة سورية، من خلال زيادة الإيرادات المحلية ضرائب ورسوم، وتحسين إجراءات التحصيل الضريبي، ومكافحة التهرب الضريبي، والإسراع في إنجاز التراكم الضريبي، زيادة الإيرادات الاستثمارية الفوائض الاقتصادية، وأخيرا ضبط الإنفاق العام وترشيده[5]، لكن يبدو أنَّ تلك الإجراءات المنوي اتباعها من أجل تخفيض العجز، خصوصاً جانب الإيرادات تبدو خارج سيطرة السلطات المالية خروجاً كبيراً، سواء بسبب الظروف الأمنية السائدة حينها أو الظروف الاقتصادية الناجمة عن ذلك، بسبب التدابير الاقتصادية الدولية على قطاع الطاقة، والمال والمصارف، أو بسبب الخسائر الكبيرة لدى القطاعين العام والخاص الذي سينعكس على تراجع الفوائض الاقتصادية، وضعف القدرة على تسديد الضرائب، وتبدو المشكلة أكثر تعقيداً في ظل غياب خيارات التمويل التي تقتصر على التمويل بالعجز عبر الاقتراض من المصرف المركزي[6].

---

[1] عبد الرزاق حساني، السياسة المالية في ظل الأزمة الراهنة في سورية، مرجع سابق، ص 267

[2].. قرار مجلس الوزراء، رقم 12477/1 تاريخ 2011/9/4

[3] قرار مجلس الوزراء رقم 17782/15 تاريخ 2011/12/19

[4] قرار مجلس الوزراء رقم 1644/1تاريخ 2011/11/22

[5] مجلة عالم المال، موازنة 2012 الأكبر في تاريخ سورية، مرجع سابق، ص 13

[6] عبد الرزاق حساني، السياسة المالية في ظل الأزمة الراهنة في سورية. مرجع سابق، ص 269

الجدير ذكره أنَّ وزارة المالية وكما اعتادت؛ لا تعمل بسداد أسناد الدين العام بتاريخ الاستحقاق، بل تُؤَجَّل ذلك بمقتضى نصوص تشريعية بسندات دين طويلة الأجل مدة عشر سنوات أو خمسة عشر سنة، ويجري إطفاء العجز التمويني في دين الدولة المجمَّد، ومن الجدير بالذكر أنَّ هذه النصوص القانونية تعكس منهجاً مُتَبعَاً منذُ أمد طويل[1]، وهو الأمر الذي يعكس أثر سياسة مصرف سورية المركزي في تمويل عجز الميزانية العامة، ويعكس تبعيته للحكومة وفقد استقلاليته.

ثانيا: مراحل تطور حجم الانفاق العام خلال الأزمة

عملت الحكومة السورية خلال مرحلة الأزمة على تخفيض الاستثمار الحكومي الأمر الذي انعكس سلباً في معدلات النمو الاقتصادي والقدرة على خلق فرص عمل جديدة، كما قيد انخفاض العائدات الحكومية القدرة على التوسع في الإنفاق، لمواجهة الضعف في النشاط الاقتصادي الناتج عن الأزمة، وفضَّلت اتخاذ قرارات عدتها مطلوبة شعبياً، كزيادة أجور القطاع العام والتوظيف الحكومي بدلاً من زيادة الإنفاق الاستثماري الحكومي. ولتخفيف الأثر السلبي لكل من التدابير القسرية المفروضة وتقليص النشاط الاقتصادي نتيجة الأزمة، قامت الحكومة السورية بتقليص الإنفاق الاستثماري العام لصالح الإنفاق الجاري، وانخفض الإنفاق الاستثماري العام كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي من 8.8 % عام 2010، إلى 3.5 %عام 2012، وبالمقابل ارتفعت نسبة الرواتب والأجور من 11.35 % إلى 14.7 % بين عامي 2010 و 2012، وازدادت حصة الإنفاق الجاري من الناتج المحلي الإجمالي من 18.1 %إلى 18.5 % خلال المرحلة ذاتها.[2]

ومن جهة أخرى أدى التوسع في الإنفاق العام بشقيه خلال سنوات الحرب نتيجة تراجع القوة الشرائية لليرة السورية واستمرار الدولة في تقديم الدعم لكثير من السلع)القمح والسكر والرز(والمازوت والكهرباء، وتخصيص جزء كبير من النفقات لتمويل العمليات الأمنية والعسكرية خاصةً بعد تطور الأحداث، الى تطور حجم الانفاق

---

[1] المادة 22 من القانون رقم 27 تاريخ 2011/12/21، تنص على تأجيل سندات الخزينة الموضعية في التغطية النقدية لقاء العجوز التراكمية الناشئة عن تثبيت الأسعار وفوائدها المستحقة وغير المسددة لغاية عام 2012 وتقسط على عشرة أقساط سنوية متساوية يبدأ تسديد القسط الأول منه في.2027/10/1

[2] ربيع نصر، زكي محشي، خالد أبو اسماعيل:"الأزمة السورية الجذور والآثار الاقتصادية والاجتماعية"،)دمشق، سورية: المركز السوري لبحوث السياسات في الجمعية السورية للثقافة والمعرفة، 2013، ص44

العام من (835) مليار ليرة سورية عام 2011 الى 1554 مليار ليرة سورية عام 2015. وبالمقابل ازداد الاستهلاك العام عام 2011، نتيجة زيادة الأجور ومعدلات التوظيف العام، وانخفض قليلاً عام 2012، كما تراجع الإنفاق الاستثماري العام والخاص كثيراً خلال الأزمة، بسبب تراجع الايرادات العامة، وازدياد المخاطر، وأصبح مجموع الاستثمارين العام والخاص حوالي 7% من الناتج المحلي الاجمالي وهو أقل من الإنفاق المطلوب لتعويض اهتلاك مخزون رأس المال حسب المعدلات السابقة للأزمة، أي إنَّ الاستثمار الصافي في الاقتصاد أصبح سالبا[1].

واستمر الأمر على هذا الحال، فبلغت نسبة الإنفاق الجاري من إجمالي الإنفاق العام كوسطي سنوي 70.52% مقابل 29.48 % للإنفاق الاستثماري وتمَّ تخفيض هذا الأخير؛ لأنَّ الحكومة ركَّزت على رصد الاعتمادات الاستثمارية للمشروعات ذات نسب تنفيذ مرتفعة، تخدم سلة الإنتاج السلعي من المواد الأساسية، وتأمين الاحتياجات الأساسية للمواطنين، ولكن في عام 2015 كان هناك زيادة في النفقات الاستثمارية بمقدار 30 مليار ل.س عن موازنة عام 2014، وهذا عكس التوجه لتوسيع الاستثمار العام وإعادة إعمار المدن الصناعية بعد التدمير الحاصل في شركات القطاع العام ومؤسساته[2].

في عام 2022 تضمنت الموازنة العامة حصة كبيرة من النفقات الجارية، إذ استمر هبوط حصة النفقات الرأسمالية المخططة والتي شكلت حوالي 15 % من الموازنة الإجمالية لعام 2022، وقد بلغت الموازنة الإجمالية (13325) ترليون ليرة سورية، اي ما يعادل 5.3 مليار دولار أمريكي، في حين كانت 8.5 ترليون عام 2021، إن قيمة الموازنة عام 2022 تقارب حوالي 5.3 مليار دولار أمريكي أو 233 دولار للفرد [3]، وبالمقارنة مع عام 2021 ارتفعت النفقات الرأسمالية 2 ترليون وارتفعت النفقات الجارية 11.325 ترليون أي بنسبة 62 %، إلا أن القيم الحقيقية للنفقات الرأسمالية انخفضت بنسبة 29 % عن عام 2021، كما انخفضت النفقات الجارية بنسبة

---

[1] المرجع السابق. ص11

[2] المرجع السابق.ص12

[3] موجز الموازنة "الموازنة العامة للدولة في الجمهورية العربية السورية للعام 2022، اليونسيف، مرجع سابق، هامش ص 12

14 %، وهذا يعود إلى التحديات التي تعترض الحكومة في حشد المواد المحلية الضرورية التشغيلية المباشرة للدولة[1].

أما الأجور فقد تضاءلت حصتها بشكل كبير، فالنفقات الجارية تتكون من الرواتب والأجور والتعويضات، والنفقات الإدارية والنفقات التحويلية والديون والالتزامات الواجبة الأداء، إذ تشكل النفقات التحويلية منها 51 % أي حوالي 5.759 مليار ليرة سورية من مجمل المخصصات الجارية في موازنة 2022 وتتكون بشكل رئيس من مخصصات الدعم الاجتماعي "مواد غذائية ومشتقات نفطية"، في حين أن حصة الرواتب والأجور والتعويضات هي 14 % من مجمل الاعتمادات الجارية في موازنة 2022 بعد أن كانت تشكل أكثر من 50 % عام 2019. وبالرغم من زيادة الرواتب عدة مرات عام 2021 إلا أن القوة الشرائية ضعيفة وقاربت حوالي الربع بين 2011 و 2021[2].

وأخيرا. ومن خلال ما سبق لابد من إجراء عدة اصلاحات لتقوم سياسة الانفاق العام بدورها كأداة مالية دافعة لعملية التنمية الاقتصادية ومواجهة أثار الأزمة الاقتصادية الراهنة في سورية، كضرورة التنسيق بين الجهات المسؤولة عن الانفاق العام، اذ تتولى وزارة المالية مسؤولة توزيع الانفاق الجاري بين الرواتب والاجور، والانفاق الاداري وفوائد الدين العام وأقساطه، وكذلك مسؤولية تقدير وإدارة الايرادات، وتتولى هيئة تخطيط الدولة مسؤولية تحديد وتخصيص الانفاق الاستثماري، والمصرف المركزي يقرض الحكومة المبالغ التي تطلبها بمراسيم سنوية على شكل قرض للحكومة، ونحن نعلم أن التنسيق بين هذه الجهات المسؤولة ضعيف ويبدو ذلك واضحا من تضارب البيانات التي تنشر من كل جهة، واتباع الوضوح والشفافية والدقة في صياغة الموازنة العامة وتنظيمها من كل سنة مالية بحيث يستطيع المواطن من خلال قراءتها التعرف على حجم الانفاق العام والايرادات العامة، والعمل على تجنب الهدر والتبذير وذلك من خلال وضع أسس ومعايير دقيقة

---

[1] موجز الموازنة "الموازنة العامة للدولة في الجمهورية العربية السورية للعام 2022، اليونسيف، مرجع سابق، هامش ص 12

[2] المرسوم التشريعي 19 لعام 2021 القاضي برفع رواتب موظفي الدولة والعاملين في الجيش والمتقاعدين بنسبة 50 %، والمرسوم رقم 29 من ذات العام، القاضي برفع أجور موظفي الدولة والعاملين في الجيش بنسبة 30 %، والمرسوم التشريعي رقم 30 القاضي برفع الرواتب التقاعدية.25%.

لكل مشروع قبل اقراره، أو اقرار الاعتمادات له، وعند التنفيذ تجري عملية المطابقة بين المخطط والمنفذ، وكل تجاوز يضع العاملين تحت المسؤولية.

المطلب الثاني

السياسة الإيرادية في سورية

تشكل الايرادات الضريبية المورد الاكثر أهمية بين موارد الموازنة العامة للدولة السورية والتي ترفع من القدرة الإنفاقية لها وخاصة في مثل هذه الظروف التي عانتها وتعانيها سورية منذ مطلع عام 2011، حيث عانت تراجعا كبيرا في مواردها المالية نتيجة خروج كثير من المناطق من تحت سيطرتها واقتصار حصيلة الضرائب على الأنشطة الاقتصادية في المناطق التي تخضع لسيطرة الدولة فقط هذا من جهة، ومن جهة ثانية توقف كثير من المعامل والمنشآت الاقتصادية عن العمل وخروجها من دائرة الانتاج بسبب المواجهات المسلحة بين أطراف الصرع الأمر الذي قلص من المطارح الضريبية للدولة، وتراجع حصيلة الرسوم الجمركية للدولة نتيجة تراجع حجم التجارة الخارجية وانخفاض حجم المستوردات التي انتهجتها الحكومة، كما فقدت سورية حصيلة رسوم الترانزيت نتيجة فقدانها السيطرة على المعابر الحدودية مع الدول المجاورة الأمر الذي حرم الخزينة من موارد مالية هامة.

وقد عملت الادارة الضريبية في سورية منذ عام 2003 على تحديث كثير من القوانين والتشريعات الضريبية، كما قامت خلال سنوات الحرب باتخاذ عدد من الاجراءات لتحسين حجم ايرادات الضرائب و الرسوم المالية تركزت في الضرائب غير المباشرة، الا أننا لم نلحظ أية أثار ايجابية لهذه الاجراءات سواء على مستوى الحصيلة أم على مستوى الحياة المعيشية والاقتصادية. ومن خلال ما سبق سنتناول البحث في مضمون هذا الفرع عن السياسة الضريبية التي كانت سائدة قبل عام 2011 وبعده وسياسة القروض المتبعة في سورية، كما يلي:

الفرع الأول: السياسة الضريبية في سورية

الفرع الثاني: سياسة القروض العامة في سورية.

الفرع الأول

السياسة الضريبية في سورية

إن الهدف الأساسي للنظام الضريبي هو تأمين ما يمكن من الإيرادات لتمويل الإنفاق العام وتمكين الدولة من تحقيق أهدافها الاقتصادية العامة، فالسياسة الضريبية من أهم السياسات التي يمكن أن تسهم في حل مشكلة التخلف والإسراع في بلوغ التنمية الاقتصادية، ولقد عملت الدولة على تطوير النظام الضريبي بشكل متتابع. حيث يشتمل النظام الضريبي السوري على مجموعة من الضرائب النوعية المباشرة وغير المباشرة ولكنها تتصف بالتعقيد والفوضى، و بكثرتها وصعوبة تطبيق التصاعد في الضريبة، بسبب اتساع الوعاء الضريبي وكثرة الاجراءات التي يخضع لها المكلف عند تقديم أكثر من تصريح، ولم تسهم التشريعات واللوائح رغم كثرتها إلا في إرباك المُكلَّفين والعاملين في الدوائر الضريبية، وفقد النظام الضريبي مقومات العدالة والوضوح، وهو ما أضرَّ بمصلحة خزينة الدولة. فما هي السياسة الضريبية التي كانت سائدة قبل 2011 وبعده، وهل ساعدت تلك السياسة على تجاوز ثقل الأزمات وتحقيق الحصيلة المطلوبة واللازمة، وهذا ما سيتناوله الباحث وفقا لما يلي:

1- السياسة الضريبية في مرحلة الانفتاح الاقتصادي 1990-1995.

2- السياسة الضريبية في مرحلة الركود الاقتصادي 1995-2000

3- السياسة الضريبية في مرحلة الاصلاح الاقتصادي والتحديث منذ عام 2000 حتى 2010.

4- السياسة الضريبية في مرحلة الأزمة الاقتصادية منذ عام 2011 حتى الآن.

أولا: السياسة الضريبية في مرحلة الانفتاح الاقتصادي 1990-1995 [1]

تميزت هذه المرحلة بالانفتاح الاقتصادي الذي استمرَّ بين عامي 1990-1995،ورغبةً من الحكومة في إجراء إصلاحات اقتصادية واسعة، فقامت بتشجيع الاستثمار المحلي والعربي والأجنبي، وتم إصدار مجموعة من

---

[1] هيفاء غدير غدير، السياسة المالية والنقدية ودورها في الاقتصاد السوري، مرجع سابق، ص 233-235
وانظر: د. علي كنعان، المالية العامة والإصلاح المالي في سورية، مرجع سابق، ص 28- 31

القوانين والمراسيم والقرارات بهدف تشجيع الاستثمار من جهة، وزيادة الإنتاج والدخل من جهة ثانية، ولكنها شكَّلت عبئاً على الموازنة العامة للدولة، لأنها أسهمت في زيادة الاعفاءات، فقد أصبح 60 % من الدخل معفياً من الضرائب، وتمَّ الاعتماد على الضرائب غير المباشرة مقابل تخفيض الضرائب المباشرة، من خلال العمل على تخفيض الضرائب المباشرة للشركات المساهمة بهدف تشجيع إقامة مثل هذا النوع من الاستثمار، لأنها تمتلك إمكانيات كبيرة للتوظيف والاستثمار، وتسهم في التطوير والتحديث الاقتصادي، ولم يظهر تخفيض الضرائب في القانون 20 لعام 1991 فحسب، بل جاء في المرسوم رقم 7لعام 2000 أيضاً.

إنَّ ضريبة الدخل تشكل أحد أهم أشكال الضرائب المباشرة، وأخضع المشرع السوري جميع الأنشطة التجارية والصناعية لهذه الضريبة، حتى شركات القطاع العام التي تحمل شخصية التاجر أو الصانع تخضع لها ويجب عليها تأديتها للخزينة سنوياً. في تلك المرحلة امتازت الضرائب المباشرة بتراجعها السنوي، فكانت عام 1990، تشكل 41 % من إجمالي الضرائب، ووصلت إلى 31.3 % عام 1995، لتعاود الارتفاع عام 1999، نتيجة زيادة أسعار النفط، وخضوع الشركات النفطية إلى ضريبة الدخل مثل باقي الشركات العامة. هذا التراجع في حصيلة الضرائب المباشرة إلى إجمالي الواردات العامة يعود إلى زيادة مستوى التهرب الضريبي، نظراً لانتشار الفساد، وتعاون مراقبي الدخل مع المكلفين، ووقف انتشار التكليف الضريبي فإن الكثير من المطارح بقيت مجهولة بسبب وقف تطور طرق الاستعلام الضريبي، وحالة الركود في الاقتصاد السوري، وتوقفت مشروعات ومنشآت كثيرة عن العمل، وبالتالي عن دفع الضرائب، إضافة إلى تدني مستوى الرواتب والأجور التي يحصل عليها مراقبو الدخل والعاملون في الدوائر المالية، لذلك تحصل حالات غير حقيقية في التكليف.

أما عن أسباب انخفاض حصة الضرائب المباشرة إلى إجمالي الضرائب كانت ناتجة عن كثرة، الاعفاءات الضريبية الممنوحة للاستثمارات الجديدة، خاصة السياحية منها بموجب المرسوم رقم 10 لعام 1991. واعتماد الحكومة تمويل زيادات الرواتب والأجور عن طريق زيادة أسعار الطاقة البنزين– المازوت– الغاز– الكاز– الزيوت– الاسمنت(وهي ضرائب غير مباشرة، لكن وزارة المالية أطلقت على هذه الرسوم اسم فروقات الأسعار ووضعتها في الباب الثامن من الموازنة تحت بند إيرادات مختلفة، عدا عن نقص الكادر الفني

والامكانيات التقنية المستخدمة في تقدير الضرائب، والاعتماد على تصنيفات قديمة للدخل. اعتمدت الدولة في هذه المرحلة على الضرائب غير المباشرة وعلى فروقات الأسعار.

هذه الإجراءات الضريبية المتبعة أسهمت في إعادة توزيع الدخل لصالح الأغنياء، كما أسهمت في انخفاض حجم الاستثمارات لدى المستثمرين بسبب انخفاض دخول الفقراء وانخفاض حجم طلبهم الاستهلاكي، وبالتالي ازدياد خروج رؤوس الأموال الوطنية إلى الخارج، ما أدى إلى انخفاض حجم السيولة الوطنية، ودفع الحكومة للاعتماد على القروض الخارجية، والإصدار النقدي في تمويل مشروعاتها العامة، وأدى ذلك إلى زيادة معدلات التضخم، في سنوات التسعينيات، وازدادت مديونية الدولة للعالم الخارجي[1]، وبالمقارنة بين النتائج المتوخاة وما تحقق فعلاً يمكن القول إن الأهداف لم تتحقق، ولم تدخل الاستثمارات إلى سورية وشكَّلت ضغوطاً انكماشية على الاقتصاد ووصل إلى حالة الركود استمرت بين عامي 1995- 2000 وما زلت آثارها.

ثانيا: السياسة الضريبية في مرحلة الركود الاقتصادي 1995-2000 [2]

تراجعت الضرائب غير المباشرة تراجعاً طفيفاً فكانت تمثل عام 1995، 68.64% من اجمالي الضرائب، ووصلت إلى 46.50 % منها عام 2000، وذلك لم يكن بسبب سياسة ضريبية تسعى إلى زيادة حجم الإنفاق الاستهلاكي للفقراء وأصحاب الدخل المحدود لزيادة حجم الطلب الكلي وتحفيز الإنتاج، إنما ناجم عن تغير أسعار النفط، ما خفضَ حجم فروقات الأسعار، أما باقي الضرائب غير المباشرة، فقد بقيت على حالها. أما عن نسبة الضرائب إلى الناتج المحلي الإجمالي فقد تراجعت من 17.70 عام 1995، إلى 14.75 عام 1996، لتصل عام 2000 إلى 13.42 % وهذا لا يعود إلى تراجع العبء الضريبي على المواطنين، إنما يعكس حالة التهرب الضريبي المنتشرة في البلاد للقطاعات الرابحة والشركات غير الملتزمة بالدفع، والثقل الملقى على كاهل الشركات النظامية، الأمر الذي دفعها إلى التوقف عن الإنتاج، والسبب الرئيسي لحالة التهرب هو وصول المعد ل الضريبي الفعلي على الشريحة العليا للأرباح الحقيقية إلى ما يزيد عن 60 %، وغياب تطبيق مهنة المحاسبة

---

[1] د. علي كنعان، النظام النقدي والمصرفي السوري "مشكلاته واتجاهات اصلاحه"، مرجع سابق، ص 242

[2] هيفاء غدير غدير، السياسة المالية والنقدية ودورها في الاقتصاد السوري، مرجع سابق، ص 236

القانونية تطبيقا دقيقاً وصارماً في البيانات المالية التي تُقدَّ م إلى وزارة المالية. وهكذا أدَّت الضرائب تأثيراً دافعاً باتجاه الركود الاقتصادي، ببقائها على حالها دون تعديلها تعديلا ملائماً ومدروسا.

وهنا نجد أن السياسة الضريبية في هذه المرحلة استمرت كما سابقتها، فبدلاً من العمل على الخروج من حالة الركود الناتجة عن السياسة المتبعة في السنوات الماضية، بتخفيض الضرائب المباشرة للتشجيع على زيادة الاستثمار، وتخفيض الضرائب غير المباشرة للتحفيز على زيادة الطلب ما يحفز زيادة الإنتاج، بقي الحال على ما هو عليه، وقد امتازت هذه المرحلة بتزايد معدلات نمو الضرائب المباشرة، الأمر الذي أدى إلى تعميق الركود الاقتصادي؛ لأنَّ فرض هذه الضرائب المباشرة على القطاعات النظامية والملتزمين بالدفع أدى إلى خسارة عدد كبير من هذه الشركات وتوقفها عن العمل ما سبب انخفاض معدلات الاستثمار نتيجة انخفاض أرباح هذه الشركات وتخفيض مستويات الدخل.

ثالثا: السياسة الضريبية في مرحلة الاصلاح الاقتصادي والتحديث منذ عام 2000 حتى 2010.

يتألف هيكل النظام الضريبي السوري من مجموعة من الضرائب المباشرة النوعية على الدخل ورأس المال، ومن الضرائب النوعية غير المباشرة على الانفاق و الاستهلاك والرسوم المماثلة لها، وهو يشكل نظاما هرميا تعود بعض ضرائبه الى زمن الحكم العثماني، ومنها الى عهد الانتداب، ثم فجر الاستقلال[1] وخلال الفترة المدروسة والممتدة من عام 1990 الى وقتنا الحالي ساهمت بعض الضرائب المباشرة مثل الضرائب على دخل المهن والحرف الصناعية والتجارية وغير التجارية وضريبة الرواتب والاجور، وبعض الضرائب غير المباشرة مثل الرسوم الجمركية ورسم الانفاق الاستهلاكي ورسم الطابع بالنسبة الكبرى من الايرادات الضريبية، أما الضرائب والرسوم فقد تراوحت نسبتها في مجمل الايرادات الضريبية بين أقل من 1% و2% مثل ضريبة ريع العقارات ورسم الاحصاء والرسوم القنصلية ورسم الخروج.

لذلك سنتناول هذه الضرائب الخمس بالتفصيل لأهميتها النسبية وأثارها المهمة وفقا للاتي.

---

[1] ابراهيم العدي: أثر تعقيد النظام الضريبي في التهرب الضريبي، مجلة جامعة دمشق للابحاث الاقتصادية والقانونية، المجلد 31، العدد الأول، 2015، ص74.

1- الضرائب على ارباح المهن والحرف الصناعية والتجارية وغير التجارية:

تفرض هذه الضريبة على الأرباح الصافية الناتجة عن ممارسة المهن والحرف الصناعية والتجارية وغير التجارية وسائر الاعمال ومصادر الدخل عدا ما يخضع منها لضريبة الرواتب والاجور، أو ضريبة ريع رؤوس الأموال المتداولة، أو ضريبة الدخل المقطوع، أو لضريبة العقارات والعرصات. وتحقق على الاشخاص الطبيعيين والاعتباريين الذين يحققون أرباحا في سورية، وتضم هذه الضريبة ضرائب الدخل على الارباح المتحققة في كل من القطاع العام والخاص، وقد قُسمت هذه الضريبة إلى فئتين هما:

أ- فئة مكلفي الأرباح الحقيقية: التي يقوم فيها المكلف بتقديم تصريح عن نتائج أعماله، كما هو مبين في دفاتر قيوده المحاسبية، وهذا لا يعني أبداً أنَّ الإدارة لا تتدخل فلها أن تدخل التعديلات الضرورية للوصول إلى الربح الحقيقي، ويجب على المكلفين تقديم بيانات أرباحهم السنوية معتمدة من محاسب قانوني مجاز أصولاً من غير العاملين في الدولة.

ب- وفئة مكلفي الدخل المقطوع: التي تستند إلى التقدير من قبل الدوائر المالية وفق أسلوب التقدير الجزافي، حيث يجري تصنيف عام لمكلفي ضريبة الدخل المقطوع عن فعاليتهم مع القطاع الخاص كل ثلاث سنوات، بناء على قواعد وزير المالية لكل مهنة على حدة، ويقوم مراقب الدخل بإعداد تقرير التكليف الذي يذكر فيه المحددات جميعها التي اتخذها أساساً في التكليف وينظم جدولاً بأسماء العاملين لدى المكلف وأجورهم لاعتماده من قبل الدوائر المالية، وتصدر لجنة التصنيف البدائية قراراها بتثبيت التكليف أو زيادته بعد دراسة التقارير المرفوعة إليها من قبل مراقب الدخل التي يجب أن تكون معللة ومبينة الأسس والمحددات التي اعتمدتها أساساً في التكليف[1].

فبعد أن كانت هذه الضريبة تُفرض سابقاً بمعدل 92 % من الأرباح التي تزيد عن 700 ألف ليرة سورية عام 1992، وهذه النسبة المرتفعة قدمت حجة قوية للتهرب الضريبي، حيث تم تخفيضها في المرسوم التشريعي رقم 51 لعام 2006 إلى 28 % بالنسبة للمؤسسات الفردية وشركات الأشخاص، و22 % بالنسبة لشركات

---

[1] د. منى محمود إدلبي، الضريبة على الدخل المقطوع في التشريع السوري النطاق الشخصي، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية. المجلد 29، العدد الثالث، 165-196 دمشق، سورية، 2013،ص168.

الأموال، 14 % لبعض الشركات المساهمة، بعد أن كانت أعلى نسبة على دخل الأرباح 35 % بموجب قانون الدخل رقم 24 لعام 2003. وبلغت نسبة مساهمتها في الايرادات الضريبية كوسطي سنوي خلال مدة الدارسة 62.66%،وقد بدأت نسبتها في الايرادات الضريبية بالتدني منذ عام 2007 نتيجة تراجع الايرادات النفطية التي تشكل الجزء الأكبر من حصيلتها، ناهيك عن التهرب الضريبي بهذه الضريبة والناتج بعضه عن فقد نضج الوعي الضريبي للمكلفين والمتمثل برفض تصريحهم عن أرباحهم الحقيقية، عدا عن الأثر الذي لعبته بعض التشريعات الضريبية في زيادة التهرب الضريبي من خلال إدخال عدد من الفعاليات الاقتصادية المهمة والمعروفة بارتفاع مقدرتها التكليفية ضمن فئة الدخل المقطوع التي يسهل فيها التهرب بسبب أسلوب التقدير الجزافي المتبع الذي يتيح التواطؤ بين المكلف ومراقب الدخل الذي أصبح يقوم بزيارات ميدانية تقديرية منفرداً بعد صدور المرسوم التشريعي رقم 51 لعام 2006، بعد أن كانت هناك لجنة بدائية من ثلاثة أعضاء وفق القانون 24 لعام 2003[1].

2- الضريبة على الرواتب والأجور:

وهي ضريبة تؤمن مصدرا ماليا مستمرا يصعب التهرب منها كونها تقتطع من المنبع بالنسبة للعاملين في القطاع العام، أما العاملين في القطاع الخاص فينتشر التهرب من أداء هذه الضريبة في صفوفهم لعدم التزام المكلفين بالتصريح عن الأجر الحقيقي، أو عدم التصريح كليا عن وجود مطرح لهذه الضريبة ضمن هذا القطاع، وتعود ضريبة الرواتب والاجور في سورية الى عام 1949، حيث صدرت بالمرسوم التشريعي رقم 85 وما زالت سارية المفعول حتى الآن وتحتل المرتبة الثانية في الضرائب المباشرة من حيث الاهمية بعد ضريبة دخل المهن والحرف الصناعية والتجارية وغير التجارية.

وبتتبع تطور ايرادات هذه الضريبة خلال هذه الفترة ونسبتها الى الايرادات الضريبية، نلاحظ إن حصيلة هذه الضريبة تطورت بالأسعار الجارية من مبلغ 5500 مليون ليرة سورية عام 2000 إلى 9000 مليون ليرة سورية عام 2010، وكانت نسبة مساهمتها في إجمالي الإيرادات الضريبية 3.98 % بين عامي 2000 و

---

[1] د. منى محمود إدلبي، أسس التكلف بضريبة الدخل المقطوع في التشريع السوري، مجلة الحقوق البحرين، المجلد 11، العدد 1، 387-423.جامعة البحرين، 2013، ص396-400.

2010، وتراجعت نسبتها من 6.40 % عام 2000، حتى 1.86 % عام 2004، لترتفع من جديد عام 2008 بسبب زيادة الرواتب والأجور التي شهدتها البلاد آنذاك لتحافظ على صعودها بعد ذلك حتى تبلغ 3.23% عام 2010، كما تراجعت نسبة مساهمة هذه الضريبة من إجمالي الناتج المحلي الإجمالي من 0.61% عام 2000 إلى 0.32 % عام 2010 [1].

هذا وقد تمَّ زيادة الرواتب والأجور في كل من القطاعين العام والخاص عام 2008 بنسبة 25% وفق المرسوم التشريعي رقم 24 لعام 2008، والمرسوم التشريعي رقم 25 نفس العام، وقد شهد عام 2011 زيادة في الرواتب والأجور الشهرية المقطوعة للعاملين في القطاع العام بمبلغ قدره 1500 ل.س يضاف إليها زيادة قدرها 30 % من الرواتب والأجور المقطوعة دون ال 10000 ل.س وزيادة قدرها 20 % من الراتب أو الأجر الشهري والبالغ 10000 ل.س فما فوق بموجب المرسوم التشريعي رقم 40 لعام 2011، وهذه الزيادات المتلاحقة في السنوات الأخيرة أدت إلى ارتفاع الأجور الاسمية؛ ألا أنها لا تزال منخفضة نسبياً مقارنةً بالدول ذات الاقتصاديات المتشابهة مع اقتصادنا.

3- رسم الانفاق الاستهلاكي

فرضت سورية رسم الإنفاق الاستهلاكي بالمرسوم التشريعي رقم /61/ لعام 2004 وأدخلت عليه العديد من التعديلات، وهو ضريبة غير مباشرة تُفرض على مجموعة محددة من السلع والخدمات معينة بذاتها، وهذا الرسم يماثل الضريبة على القيمة المضافة سواء من ناحية الواقعة المنشئة للرسم وطريقة تقدير وعائه، أو من ناحية طريقة التحصيل والتوريد والتزامات المكلفين، لذلك عد فرض رسم الإنفاق الاستهلاكي خطوة نحو تطبيق نظام الضريبة على القيمة المضافة، إذ حل محل /12/ قانوناً ومرسوماً تشريعياً كانت تفرض بموجبها ضرائب ورسوم إنتاج واستهلاك على السلع والخدمات جمعها في قانون واحد ووحّد القواعد الفنية المفروضة عليها واقترب فيها من القواعد الفنية الناظمة للضريبة على القيمة المضافة[2]، . وينظمه حاليا المرسوم التشريعي رقم 11 لعام

---

[1] مادلين حاج خليل، علاقة الايرادات الضريبية بتغيرات الدخل القومي في سورية، دراسة تحليلية خلال الفترة 2000-2011،رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد، جامعة دمشق، 2016، ص 61-62.

[2] د. محمد خير العكام، " الضريبة على القيمة المضافة"، بحث مقدم في الموسوعة القانونية. الموسوعة العربية، مجلد الرابع، ص566.

2015. سجل هذا الرسم زيادات مستمرة وقفزات جيدة تؤكد على أهميته من الناحية المالية، حيث نلاحظ أن ايرادات هذا الرسم قد وصلت الى 3 مليارات ليرة سورية في عام 2004 وقفزت خلال العام التالي أي في عام 2005 الى 13 مليار ليرة سورية مع بداية تطبيق المرسوم التشريعي رقم 61 لعام 2004 حيث نمت هذه الايرادات ما بين هاذين العامين 2004-2005 بمقدار 333% وقد كان لصدور المرسومين التشريعين رقم 41 لعام 2005 ورقم 51 لعام 2006 المعدلين للمرسوم التشريعي رقم 61 لعام 2004 الأثر الكبير في زيادة ايرادات رسم الانفاق الاستهلاكي خاصة مع اخضاع مكالمات الخليوي والثابت لرسم الانفاق الاستهلاكي بموجب المرسوم 41 لعام 2005 حيث ارتفعت هذه الايرادات الى 23 مليار ليرة سورية عام 2007 واستمرت هذه الزيادة حتى بلغت هذه الايرادات 40 مليار ليرة سورية عام2010. علما أن هذا الرسم لا ينسجم مع مبدا العدالة الضريبية نظرا لكونه من الضرائب الموجهة الى الاستهلاك والسلع الاستهلاكية التي ترتفع أسعارها بعد فرض هذه الضريبة عليها، وتصيب الفقراء والاغنياء بمعدل واحد وتتجاهل دخل المستهلكين وأوضاعهم المادية والاجتماعية.

4- الرسوم الجمركية

يستوفى الرسم الجمركي وفق التعريفة الجمركية السورية والتي عرفت في قانون الجمارك رقم 38 لعام 2006 بالمادة الأولى منه بانها: الجدول المتضمن تسميات البضائع ومعدلات الرسم الجمركية الخاضعة لها والقواعد والملاحظات الواردة فيه[1].

. وقد ارتفعت هذه الايرادات من 44 مليون دولار عام 1990 الى ما يقارب 605 مليون دولار عام 2010 حيث أثر النمو الاقتصادي وعوامل عديدة في زيادة حجم المستوردات، على الرغم من التوجه نحو تحرير التجارة الخارجية من خلال توقيع عدد من الاتفاقيات مع عدد من دول العالم مثل تركيا والصين، فضلا عن محاولة توقيع اتفاقية الشراكة مع التحاد الأوربي[2]،

---

[1] المادة الأولى من قانون الجمارك رقم 38 لعام 2006.

[2] محمود قاسم زنبوعة، الازمة السورية، السياسات التنموية والاثار الاقتصادية والاجتماعية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 30، العدد الثاني،،2014، ص228.

5- رسم الطابع:

صدر رسم الطابع المالي بالقانون رقم 1 لعام 1981 وأدخلت عليه بعض التعديلات من خلال القانون رقم 15 لعام 1993، وينظم هذا الرسم حاليا المرسوم التشريعي رقم 44 لعام 2005. علما أن ايرادات هذا الرسم بالأسعار الجارية شهدت ارتفاعا مستمرا ابتداء من عام 1990 لغاية 2010 حيث ارتفعت من 0.9 مليار ليرة سورية عام 1990 بما يعادل 20 مليون دولار تقريبا، حتى بلغت 13.5 مليار ليرة سورية في عام 2010 بما يعادل 291.6 مليون دولار[1].

رابعا: السياسة الضريبية في مرحلة الحرب الاقتصادية منذ عام 2011 حتى الآن:

ركز المشرع السوري في ظل الأزمة منذ عام 2011، على استخدام الضرائب والرسوم كأداة لكبح جماح الانفاق الاستهلاكي لدى الافراد من جهة، ومن جهة أخرى استعمالها لتخفيف العبء على المواطن ذي الدخل المحدود من خلال إعفاء جزء من دخل العاملين من ضريبة الرواتب والاجور أو من خلال خفض الرسوم الجمركية على السلع الأساسية والضرورية.

لذلك نجد أن الايرادات الضريبية منذ عام 2011 بدأت بالانخفاض تدريجيا، فقد هبطت الايرادات الجارية التي تشمل الايرادات الضريبية وبدلات أملاك الدولة من 405 مليار ليرة سورية عام 2010 إلى 325 مليار ليرة سورية عام 2011، وثابرت بالهبوط إلى 189 مليار ليرة سورية عام 2013، وارتفعت إلى 318 مليار ليرة سورية عام 2014، و351 مليار ليرة سورية عام 2015، ويشير التحسن إلى ارتفاع في معدلات التضخم وتحسن تدريجي في النشاط الاقتصادي[2]، ووصلت عام 2017 إلى نحو 322 مليار ليرة سورية، علماً أن الضرائب مولت 12 % فقط من موازنة عام 2017، في حين بلغت نسبة تمويل الضرائب من موازنة الدولة عام 2011 نحو 39 % لذا فإنَّ تراجع التحصيلات الضريبية كان سمة رئيسة خلال الأعوام السابقة، وتشير التقديرات

---

[1] المرجع السابق. ص55.

[2]. مادلين حاج خليل، علاقة الايرادات الضريبية بتغيرات الدخل القومي في سورية. مرجع سابق. 73.

إلى انخفاض كبير في نسبة الايرادات الضريبية من الناتج المحلي الاجمالي خلال مدة 2004-2014، وقد أدى تدهورها إلى تعميق العجز في الموازنة العامة للدولة.[1]

حيث نلاحظ إنه تم رفع الحد الأدنى المعفى من ضريبة الرواتب والأجور في أكثر من موضع خلال فترة من عام 2000و 2010 بغرض جعل هذه الضريبة أقلَّ وطأةً على أصحاب الدخول المتوسطة والمنخفضة، فبعد أن تم تحديد الحد الأدنى المعفى من الضريبة في المادة 86 من قانون الدخل رقم 24 لعام 2003 بمبلغ 5000 ل.س، تمَّ رفعه وفق المرسوم التشريعي رقم 33 لعام 2009، إلى مبلغ 6010 ل.س، ليرتفع من جديد عام 2011 إلى 10000 ليرة سورية، كما تمَّ إدخال مبلغ 1500ليرة سورية تعويض تدفئة إلى أصل الراتب وإخضاعه للضريبة بموجب المرسوم التشريعي رقم 44 لعام 2011، ومن ثمَّ تمَّ تعديل المادة الأولى من المرسوم التشريعي رقم 42 عام 2011، بالمرسوم التشريعي رقم 46 لعام 2015 فتم رفع الحد الأدنى المعفى إلى 15000 ل.س، ومن ثم تمَّ تعديل النسبة في المرسوم التشريعي رقم 24 لعام 2020 القاضي بتبديل المادتين 68 و 69 من قانون ضريبة الدخل رقم 24 لعام 2003 ليصبح الحد الأدنى المعفى 50 ألف ل.س بدلاً من 15 ألف ليرة سورية، وتعديل الشرائح الضريبية التصاعدية لتكون 30 ألفاً لكل شريحة ضريبية، ومع ذلك لا زالت هذه الضريبة غير عادلة بسبب ضعف المقدرة التكليفية للشرائح التي تخضع لها خاصة في ظل ظروف الأزمة التي ما ا زلت مستمرة حتى الآن[2].

ومن جهة اخرى شكلت ضرائب ارباح المهن والحرف الصناعية والتجارية وغير التجارية خلال الفترة 2011-2018 نسبة 32% من الايرادات الضريبية كوسطي سنوي، وعلى الرغم من ارتفاعها بالأسعار الجارية من 72 مليار ليرة سورية كوسطي سنوي الى ما يقارب 80 مليار ليرة سورية خلال هذه الفترة، الا أننا في حال قمنا بحساب قيمة هذه الايرادات مقومة بالدولار الامريكي، ستختلف الصورة حيث نلاحظ ان نسبة هذه الضريبة مقومة بالدولار الامريكي وفق نشرة الاسعار الصادرة عن البنك المركزي انخفضت من 1441 مليون دولار كوسطي سنوي الى 843 مليون دولار كوسطي سنوي خلال الفترات نفسها، وقد ساهم تراجع الايرادات الضريبية

---

[1] المرجع نفسه، ص73.

[2]المادة 1-2 من المرسوم 24 لعام 2020، القاضي بتعديل المادتين 68 و 69 من قانون ضريبة الدخل "القانون رقم 24 لعام 2003.

للشركة السورية للنفط، نتيجة تراجع الانتاج في انخفاض ايرادات الضرائب على دخل المهن، بالإضافة الى الضرر الذي لحق بالمنشآت الانتاجية والخدمية الخاضعة لهذه الزمرة الضريبية.[1] ومن جهة اخرى ارتفعت نسبة الضريبة على الرواتب والاجور في عام 2011 الى 43.5 مليار ليرة سورية حيث لم تكن البلاد قد تأثرت تاثرا سلبيا كبيرا بالأزمة ثم بدأت بالانخفاض المثابر حتى بلغت 15 مليار ليرة سورية فقط نتيجة تراجع الدخول والاستهلاك، الا أنه سجل تحسنا بدءا من عام 2015 بسبب فرض هذا الرسم على قائمة جديدة من السلع المستوردة والخدمات وتعديل هذه النسبة على انواع أخرى بموجب المرسوم التشريعي رقم 11 لعام 2015 وقد سجل هذا الرسم كوسطي سنوي خلال فترة الأزمة 35مليار ليرة سورية بين 2011-2020 تقريبا بما يعادل 263 مليون دولار مقابل 8.7 مليار ليرة سورية بما يعادل 180 مليون دولار خلال الفترة بين 1999-2010[2]. اما نسبة هذا الرسم الى مجمل الايرادات الضريبية فقد بلغت 7% وسطيا خلال الفترة 1990-2010 من مجمل الايرادات الضريبية وارتفعت هذه النسبة خلال الفترة 2011-2020 الى 14%. وهي نسبة جيدة اذا ما أخذنا بعين الاعتبار الصعوبات التي تحول دون التطبيق الدقيق أو الجيد له على أرض الواقع وكل حالات التهرب الضريبي منه.

وأيضا قد بلغ وسطي نسبة الايرادات الجمركية في الايرادات الضريبية 10% خلال الفترة 1990-2010 وارتفعت الى 16% خلال فترة الأزمة 2011-2018 و ذلك بعد تراجع حصيلة الايرادات الضريبية الأخرى في سورية نتيجة تراجع حجم الضرائب على الدخل خاصة الضرائب على الشركة السورية للنفط نتيجة خروج آبار النفط السورية عن الخدمة، وسيطرة المجموعات الارهابية عليها وتراجع النشاط الاقتصادي بسبب الاضطرابات والعمليات العسكرية والأمنية، وتعطل عمليات النقل والانتقال، وإغلاق العديد من المشاريع في القطاعات السياحية والصناعية والتجارية مما انعكس سلبا في النمو الاقتصادي ومن ثم في الايرادات الضريبية.

---

[1] د. فاطمة الهندي، أثر الأزمة الاقتصادية – الحرب في الايرادات الضريبية في سورية – مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والسياسية المجلد 37، العدد الثالث. 2021. ص48.

[2] د. فاطمة الهندي، أثر الأزمة الاقتصادية – الحرب في الايرادات الضريبية في سورية – مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والسياسية المجلد 37، العدد الثالث. 2021. ص50-51.

- ومن جهة أخرى انخفضت ايرادات الضرائب الجمركية انخفاضا حادا مع بدء الحرب في سورية حيث انخفضت بشكل مثابر وحاد خلال سنوات الأزمة باستثناء عام 2011 حيث سجلت زيادة الى ما يقارب 772مليون دولار وقد ثابرت الرسوم الجمركية في الانخفاض بعد عام 2011 حتى بلغت 74.8 عام 2016 مليون دولار، لانخفاض الواردات[1]ولأسباب عديدة أهمها: فقدان السيطرة على بعض المنافد الجمركية ولاسيما الشمالية، وإعفاء المؤسسات والشركات العامة ذات الطابع الاقتصادي من الرسوم الجمركية، وتوجيه الاستيراد نحو السلع الضرورية والاساسية ذات الرسوم الجمركية المنخفضة، والتراجع عن استيراد نحو السلع الكمالية التي هي بطبيعتها ذات الرسوم الجمركية المرتفعة، كما عانت سورية حصارا من اغلب دول العالم ومن الدول العربية، وصعوبات تمويل عمليات الاستيراد بسبب العقوبات على المصارف السورية[2].
- ولابد من التنويه أيضا بالنسبة الى ايرادات الرسوم الجمركية في سورية والتي تعد منخفضة سواء قبل الحرب أم بعد الحرب إذا ما أخذنا حجم المستوردات ومستوى التعرفة الجمركية المرتفعة نسبيا بعين النظر مقارنة بكثير من بلدان العالم[3]، وهذا قد يفسره التهرب والتهريب الجمركي وانتشار فنون أساليب الفساد والرشوة والمحسوبية، وأشكال التهرب والتهريب الجمركي كثيرة، منها تقليص قيمة فواتير السلع المستوردة أو تخليص البضاعة تحت بند جمركي أخر غير بندها الحقيقي أو من خلال قيام المستورد بتقديم وثائق شحن بأقل من الكمية الحقيقية ثم قيامه بإدخالها كاملة.
- أما بالنسبة لرسم الطابع فقد انخفضت ابتداء من عام 2011 حتى بلغت 7.5 مليار ليرة سورية في عام 2014 بما يعادل 44.6 مليون دولار. ثم شهدت تحسنا بالأسعار الجارية ابتداء من عام 2015 حتى بلغت 28 مليار ليرة سورية عام 2018 بما يعادل 64 مليون دولار، حيث يمكن القول أن الضرائب

---

[1] انظر: اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الاسكوا): النزاع في الجمهورية العربية السورية، تداعيات على الاقتصاد الكلي وعقبات في طريق الاهداف الانمائية للألفية، حزيران / يونيو، 2014، ص4.

[2] غزل الحوري، أثر السياسة الجمركية على الاقتصاد السوري في ظل تحرير التجارة الخارجية، أطروحة دكتوراه، غير منشورة، جامعة دمشق، 2015، ص 250-251.

[3] د. فاطمة الهندي، أثر الأزمة الاقتصادية – الحرب في الايرادات الضريبية في سورية مرجع سابق. ص54.

والرسوم غير المباشرة قد سجلت زيادة نسبية مقارنة بباقي الضرائب. حيث حاولت الدولة من خلالها تعويض النقص الحاصل في ضريبة دخل المهن والحرف الصناعية والتجارية وغير التجارية. وشكلت ايرادات هذا الرسم وسطيا 4% خلال الفترة 1990-2010 وارتفعت 7% خلال الفترة 2011-2018، علما أن ايرادات المحصلة من هذا الرسم ليست كما هو متوقع لها حيث أن التجار والمستثمرين الذين اعتادوا أن يخفوا أرباحهم الحقيقية لن يصرحوا عن كامل عقودهم المبرمة من أجل إيفاء الخزينة ما يترتب عليهم[1].

- انعكست الازمة التي عانتها سورية خلال هذه المرحلة على جملة من القوانين والمراسيم الضريبية الصادرة وأهمها:

- المرسوم التشريعي رقم 42 لعام 2011 المتعلق بتعديل معدل الضريبة على الرواتب والاجور ورفع الحد الادنى المعفى من ضريبة الدخل الى 10000. ورفع هذا الحد الى 15000 بالمرسوم التشريعي رقم 46 لعام 2015
- المرسوم رقم 401 لعام 2011 الخاص بتعديل الرسوم الجمركية على بعض أنواع السيارات الى 100% والى 150%.
- القانون رقم 13لعام 2013 المتضمن إضافة نسبة 5% على تحققات الضرائب والرسوم تسمى المساهمة الوطنية لإعادة الإعمار، وعدلت هذه النسبة الى 10% بالقانون رقم 46 تاريخ 2017/12/7.
- القانون رقم 27 لعام 2013 المتضمن إعفاء مؤسسات وشركات القطاع العام من الرسوم الجمركية(وغيرها من الضرائب والرسوم) عن مستورداتها من المواد الغذائية الأساسية.
- القانون رقم 8 لعام 2017 المتضمن إعفاء منشأت المداجن والمباقر من ضريبة الدخل لمدة 5 أعوام.
- المرسوم التشريعي 388 لعام 2018 والمتضمن تخفيض الرسوم الجمركية على الجرارات الزراعية ومستلزماتها ومركبات النقل الجماعي.

---

[1]محمود قاسم زنبوعة، الازمة السورية، السياسات التنموية والاثار الاقتصادية والاجتماعية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 30، العدد الثاني،،2014، ص 55.

- المرسوم التشريعي رقم (3) لعام 2023 الذي يقضي بمنح إعفاءات خاصة للمتضررين من الزلزال، تشمل الضرائب والرسوم المالية وبدلات الخدمات والتكاليف المحلية ورسوم الترخيص على أعمال إعادة البناء الكلي أو الجزئي أو إعادة التأهيل الكلي أو الجزئي لمنشآتهم ومحالهم ومنازلهم وأبنيتهم وذلك لغاية 31/ 12/ 2024.
- المرسوم التشريعي رقم 30 لعام 2023 ..والمتضمن تعديل قانون الضريبة على الدخل .

على العموم تشير الدراسات الاقتصادية كلها إلى أنَّ الحصيلة الضريبية في سورية دون المستوى المطلوب، وأنَّ هذه الحصيلة تُعد متدنية بالرغم من إصدار عدد كبير من التشريعات الضريبية منذ عام 2003،ولغاية الآن، وبالرغم من الزيادات المعلنة أو المتحققة في هذه الحصيلة فهي غير قادرة على تغطية الإنفاق الجاري رغم ضآلته قياساً مع الدول الأخرى، فإن الإيرادات الضريبية في سورية خلافاً لما يجري في غالبية الدول وما كان يجري حتى أواخر الستينيات من القرن الماضي لا تغطي سوى جزء اً محدود لا يتجاوز 40- 45% من الإنفاق العام[1]، وهذا يعكس واقعاً ضريبياً ذا فعالية ضعيفة، مترافق بتطور بطيء للحصيلة الضريبية وبقيت تدور في النسب نفسها من الإيرادات العامة تقريباً، وهذا يدل على أنه لم يحدث أيَّ تَطور في هذه الحصيلة رغم الإصلاحات الضريبية كلها والكم الكبير من التشريعات.

بلغت إيرادات الضرائب والرسوم المباشرة وغير المباشرة بحسب الموا زنة العامة للدولة 325 مليار ليرة سورية عام 2011، وهي تساوي نسبة 38.2 % من الموازنة العامة للدولة، وتساوي 11.2 % من الناتج المحلي الإجمالي المقدر لعام 2011. إذا يمكن القول إنَّ الإيرادات الضريبية في سورية لعام 2011، إذا أُخذت بالأسعار الثابتة و قورنت مع الإيرادات الضريبية لعام 2006، التي قدرت حينها وفقاً لوزارة المالية 297 مليار ل.س، هي في القوة الشرائية أقل مما كانت عليه عام 2006، ولذلك تبقى الإيرادات الضريبية في سورية قاصرة عن تغطية الإنفاق الجاري البالغ 455 مليار ليرة سورية[2].

---

[1] الياس نجمة، الأمن الاقتصادي السوري: رؤية استراتيجية، دمشق 2010/10/24

[2] الياس نجمة، دراسة تحليلية للموازنة العامة للدولة للعام 2011، دمشق 2011/10/24

إن الإيرادات الضريبية إيرادات ضعيفة جداً مقارنةً بدول أخرى، وهي تتأثَّر بعوامل عدة أدت إلى ضعفها أهمها السياسة الضريبية المتبعة وضعف النظام الضريبي المتمثل بالضرائب النوعية واعتماد ضريبة الدخل المقطوع التي تفسح مجالاً كبيراً للتهرب القانوني من الضريبة إضافة للفساد الإداري وسوء العلاقة بين الموظف المالي والمكلفين. وإذا ما نظرنا إلى سبب تزايد عجز الموازنة في سورية وزيادة الدَّين العام، فإنَّه يمكن القول إن السبب بالدرجة الأولى هو انخفاض حصيلة الإيرادات الضريبية، أكثر مما هو بسبب زيادة الإنفاق الحكومي، فالعبء الضريبي لم يتجاوز يوماً 15 % من الناتج المحلي الإجمالي، وقد كان العبء الضريبي بحدود 10 % في السنوات الثلاث السابقة للأزمة، وتراجع تراجعاً كبيراً طوال سنوات الأزمة ليصل إلى 5% عام 2017[1]، من النسب المنخفضة جداً على المستوى العالمي[2].

يفرز التفاوت الحاد في توزيع الدخول تفاوتاً كبيراً في توزيع الثروات، فإن الأجور هي التي تتحمل العبء الأكبر من العبء الضريبي، والملفت طوال السنوات العشر الماضية تزايد نسبة ضرائب الرواتب والأجور من إجمالي الضرائب المباشرة، إذ كانت بحدود 5% طوال السنوات السابقة للأزمة وتزايدت بشكل مطرد لتصل إلى 20.8 % عام [3]2017،عملياً يدفع أصحاب الرواتب والأجور ضريبة تصاعدية حقيقية، في حين تدفع الشركات ضرائب تنازلية وفي أحسن الأحوال مبالغ ثابتة لا علاقة لها بالدخول الحقيقية، ويبلغ معدل الشريحة الأعلى في ضريبة الرواتب والأجور 22 %، في حين يبلغ متوسط معدل الضرائب على الشركات 22% ويبلغ معدل ضريبة الأرباح للشركات المساهمة 14%.هذا هو الحال نظريا دون التهرب الضريبي، أما في الواقع ومع التهرب الضريبي تُصبح معدلات الضرائب على الشركات أقل من معدلات الضرائب على دخل العمل، أي إنَّ ضريبة دخل العمل هي أعلى من ضريبة رأس المال، لأن الشركات وأصحاب المهن والحرف هم الأكثر قدرة على التهرب الضريبي.[4]

---

[1] زياد أيوب عربش، مكون الطاقة كمحدد للنهوض الاقتصادي في سورية "المحاور الاستراتيجية"، مرجع سابق، ص 13

[2] رسلان خضور، مشكلة توزيع الثروات والدخول: تحد يواجه الاقتصاد السوري، "مداد" مركز دمشق للأبحاث والدراسات، دمشق، سورية، 2019، ص 10

[3] المرجع السابق. ص12

[4] المرجع السابق، ص14

تعتمد السياسة المالية في سورية على الضرائب غير المباشرة، فقد كانت تشكل بحدود 34 % من إجمالي الإيرادات الضريبية في السنوات السابقة للأزمة، وازدادت لتصل إلى 58 % في عام 2017، والضرائب غير المباشرة هي ضرائب تنازلية وليست تصاعدية [1]، لأنها تُفرض على الاستهلاك وليس على الدخل والثروة، وبالتالي فهي تُسهم في زيادة الفقر، وبخاصة عندما تكون حصتها مرتفعة من إجمالي الإيرادات الضريبية.[2]

الفرع الثاني

سياسة القروض العامة في سورية

لقد أدى تراجع ايرادات الدولة العادية (الضرائب، الرسوم، عوائد أملاك الدولة، فائض المؤسسات الاقتصادية الانتاجية والخدمية) بسبب الدمار الهائل والخراب الذي أصاب مؤسسات الدولة السورية ونتيجة العقوبات الدولية التي فرضتها الدول المعادية لسورية منذ عام 2011، الى دفع الحكومة السورية بحكم الضرورة الى الاعتماد بصورة كبيرة جدا على مصادر التمويل الاستثنائية، كبديل و سواء أكان ذلك عن طريق الاستدانة الخارجية، عبر فتح الخط الائتماني مع ايران، أم عن طريق الاستدانة الداخلية من خلال تغذية مالية مستمرة، تتم بوتيرة شهرية، يقدمها المصرف المركزي للحكومة، من خلال اصدارات نقدية، لسد العجز المالي الحكومي الناجم عن التراجع الكبير في حجم الايرادات العادية، وتوفير السيولة اللازمة لتمويل الانفاق العام.[3]

ومن خلال ما تقدم سنتطرق الى دراسة القروض الداخلية والخارجية باعتبارها مصدر الدولة السورية تعتمد عليه في ايراداتها وفقا لما يلي:

أولا: القروض الداخلية في سورية

نظرا لقلة كفاية الموارد المالية لتمويل الإنفاق العام لجأت الحكومة السورية إلى الاستدانة الداخلية بهدف تمويل برامجها الاقتصادية والاجتماعية، وتعتمد الدولة في تلك القروض على المصرف المركزي، الذي يقوم

---

[1] François Bourguignon, “Spreading the Wealth”, Finance & Development, Vol. 55, No. 1, March 2018 10/5/2020 20:21 https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2018/03/bourguignon.htm

[2] د. رسلان خضور، مشكلة توزيع الثروات والدخول: تحد يواجه الاقتصاد السوري، مرجع سابق، ص13

[3] ضابط مدين، السياسة المالية من منظور صندوق النقد الدولي والبنك الدولي والمصلحة الوطنية، مرجع سابق، ص 11

بموجب أحكام المادة (53) من قانون النقد الأساسي الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 87 لعام 1953 المعدل بموجب المرسوم 23 لعام 2002، والمرسوم التشريعي رقم 21 لعام 2011، القاضي بمنح الموا زنة العامة الديون التي تحتاجها، ويُعد المصرف المركزي الصديق الوفي للحكومة؛ لأنه يشكل مصرف الإصدار وعميل الحكومة ومصرفها المباشر.

1- ألية تقديم القروض الداخلية:

لقد تركزت أكثر ديون القطاع العام على المواد الأولية أو على تمويل المخزون وتمويل المشتريات ، ولم تتجه إلى تحديث الآلات التي تشكل الركيزة الأساسية في الإنتاج وتطويرها ما أدى إلى تخلف هذا القطاع وتدني نوعية منتجاته وزيادة حجم المخزون وعدم قدرة هذه المصانع على تسديد القروض ما فرض على الدولة إعادة جدولة هذه الديون أو تأجيل سدادها، كما لم تسمح الدولة للمصارف من التدخل ومراقبة نشاط الشركات العامة ومراقبة خطتها التمويلية لكي تلزمها بتنفيذ خطتها الإنتاجية المقررة[1].

ويعد المصرف المركزي مصرف الحكومة وعميلها المالي فعندما تقع الدولة في حالة عجز يمد لها يد المساعدة، فيقرضها الأموال اللازمة على أمل التحسن وتسدد الأموال لاحقاً، لكن المصارف في الدول النامية لم تشهد هذه الحالة بعد وما زالت الدولة في سورية تستدين باستمرار من المصرف المركزي لتمويل مشروعاتها العامة، ويعد التضخم النتيجة الوحيدة الناتجة عن هذه العمليات وهذه حال البلدان النامية، إذ مع زيادة الإصدار دون مراعاة القواعد الاقتصادية يظهر التضخم وترتفع الأسعار، وهذا هو حال سورية أيضاً؛ لأنها تعتمد على المصرف المركزي في تمويل عجز الموازنة، ويظهر التضخم عندما يزداد الإصدار. إن حجم المساعدات العربية التي حصلت عليها سورية تتناسب مع حجم الديون من المصرف، فعندما كانت الديون من المصرف المركزي تشكل 5-6% من الناتج المحلي، لم تعتمد سورية على المساعدات، وعندما ظهرت المساعدات عام 1974

[1] د. علي كنعان، النظام النقدي والمصرفي السوري "مشكلاته واتجاهات اصلاحه"، ط 1، دار الرضا للنشر، دمشق،2000، ص60

انخفض حجم الديون الداخلية وبدأت المساعدات بالزيادة، وكانت تشكل 1.5% إلى الناتج، إلى أن وصلت المساعدات عام 1979 إلى 8.3 % ووصلت الديون بالمقابل إلى 1.4 من الناتج[1].

ولعل سبب اعتماد الدولة على الديون الداخلية أو الخارجية يرجع إلى مجموعة من العوامل ناتجة عن تزايد الاعفاءات الضريبية خاصة قطاع الزراعة والسياحة والخدمات ما أسهم في انخفاض الحصيلة الضريبية وزيادة النفقات العامة على الإيرادات العامة، إضافة إلى لجوء الدولة إلى استخدام المساعدات العربية في زيادة حجم المشروعات في الخطط الاقتصادية، وإهمال التحصيل الضريبي وتخلف التشريعات الضريبية، وزيادة الاعفاءات الضريبية الممنوحة، عدا عن سهولة الحصول على قرض من المصرف المركزي وغياب وجود معارضة من قبل المصرف نظراً إلى أنَّ المصرف يخضع في قراراته وإدارته للجنة الاقتصادية برئاسة نائب رئيس مجلس الوزراء للشؤون الاقتصادية الذي يقرر هذه القروض[2].

أما القطاع الخاص فقد بدأ بتطوير نفسه منذ عام 1989، عندما ربطت الدولة خطة التصدير بالاستيراد حيث ربط دولار التصدير بالاستيراد، لكن هذا القطاع سرعان ما توجه إلى المضاربات وأصبح القسم الأعظم من قروضه يخصص للمضاربات العقارية والخدمية والتجارية على حساب الإنتاج، واستأثرت بعض القطاعات بحصة كبيرة من التمويل المصرفي مثل القطاع السياحي وقطاع البناء والتشييد وتضخمت استثماراتهم على حساب انخفاض القروض والاستثمار في الصناعة، فلم تساعد الخطة المصرفية على توجيه المدخرات الوطنية إلى قطاع الإنتاج، ولأن القطاع الخاص يتمتع بالمرونة فقد استطاع الحصول على القروض لأغراض إنتاجية ووجهها إلى قطاعات خدمية تهدف إلى الربح السريع، فانعدم أثر الإقراض المصرفي في النمو والتنمية[3].

2- أثر الأزمة السورية في تضخم القروض الداخلية:

من تداعيات الأزمة التي عصفت بالبلاد أنها أدت الى تراجع كبير في الايرادات العامة للدولة سواء كانت النفطية وغير النفطية مما أثر سلبا بشكل كبير في الموازنة العامة للدولة وارتفاع في الإنفاق العام، إذ

---

[1] المرجع السابق، ص42.

[2] المرجع السابق، ص42-43.

[3] المرجع السابق

تراجعت نسبة تغطية الإيرادات العامة للنفقات في الموازنة العامة للدولة إلى 57% خلال عام 2015 بعدما كانت تصل إلى 90 % وسطياً خلال المدة الواقعة بين 2005– 2010 وهذا الأمر أدى بطبيعة الحال إلى ارتفاع عجز الموازنة العامة، إذ ارتفع عجز الموازنة من 186 مليار ل.س عام 2011 إلى 574 مليار ل.س عام 2015، وهذا الوضع المتردي في المالية العامة للدولة انعكس زيادة كبيرة في الديون الممنوحة من مصرف سورية المركزي للحكومة التمويل بالعجز عبر الاقتراض المباشر، لسداد التزامات الحكومة الأساسية، وارتفع حجم الدين العام الداخلي في نهاية عام 2016 ليصل إلى أكثر من 4000 مليار ل.س بعدما كان بحدود 320 مليار ليرة سورية قبل الأزمة[1].

لقد ارتكزت السياسة النقدية لمصرف سورية المركزي قبل الأزمة على استراتيجية نقدية معلنة وصريحة ترتكز على استهداف سعر الصرف، لتحقق هدفها النهائي المتمثل في تحقيق استقرار الأسعار، هذا وقد اتبع مصرف سورية المركزي قبل الأزمة في سورية سياسة نقدية انكماشية لتخفيض معدلات النمو في العرض النقدي قدر الإمكان، وذلك لغرض تحييد أثر المتغيرات الإسمية النقدية في تفسير التضخم المرتفع الذي شهده الاقتصاد السوري بين عامي 2007– 2008، لكن بسبب الأزمة التي عصفت بالبلاد منذ عام 2011 والتي كان من نتائجها حدوث تراجع كبير في الايرادات العامة للدولة، الأمر الذي دفع بالحكومة للاعتماد على المصرف المركزي لتمويل العجز في الموازنة العامة للدولة، ما أفضى إلى زيادة نمو العرض النقدي بمعدلات سنوية عالية وصلت إلى 20 % وسطياً خلال مدة 2012–2016[2].

إن العامل الرئيسي المولد للنمو في العرض النقدي طوال مدة الأزمة هو الديون الممنوحة للحكومة المركزية، وبلغت مساهمتها النسبية بحدود 15 % وسطياً من نسبة نمو العرض النقدي، وهنا يجب التركيز على مسألتين في غاية الأهمية: [3]

---

[1] كنان ياغي، الآثار الاقتصادية لإصدار أذون وسندات الخزينة، دراسات اقتصادية، مركز دمشق للأبحاث والدراسات "مداد"، دمشق. ص7

[2] المرجع السابق، ص9

[3] المرجع السابق، ص7

– إنَّ اعتماد وزارة المالية على الائتمان المقدَّم من المصارف العامة بما في ذلك المصرف المركزي يفقد السلطة النقدية القدرة على ربط معدلات نمو العرض النقدي، وبالتالي يفقدها المصداقية في الاقتصاد فتُصبح أدواتها وممارساتها، معدلات الفائدة، سعر الصرف قليلة الجدوى في تأثيرها في الوضع الاقتصادي المتمثل بتحقيق استقرار الأسعار، والسعي إلى تنشيط النمو الاقتصادي بتوفير التمويل اللازم له دون الإضرار بأهدافه النقدية الوسطية من عرض نقدي وسعر الصرف.

– إنَّ الزيادة الكبيرة في مساهمة الديون الممنوحة للحكومة المركزية في نمو العرض النقدي يؤدي إلى مزاحمة القطاع الخاص في الحصول على التمويل اللازم لإنعاش النشاط الاقتصادي ضمن الموارد المالية المتاحة، وبالتالي إلى رفع سعر الفائدة ما يؤثر سلباً في معدلات النمو الاقتصادي.

عملياً يسهم التمويل النقدي لعجز الموازنة الذي يشهد زيادة مستمرة بتغذية التضخم، ويؤدي إلى مزاحمة القطاع الخاص على التمويل المتاح من القطاع المصرفي، ما يضعف إمكانية النمو لدى الاقتصاد، فالدَين الداخلي يتراكم على الحكومة لصالح الجهاز المصرفي وفق سندات دين عام غير قابلة للتداول، تؤدي إلى زيادة مستوى السيولة المحلية، ونمو العرض النقدي بمستوى لا ينسجم مع النمو في الناتج المحلي الإجمالي، الأمر الذي يؤدي إلى دفع القوى المحركة للطلب مترافقاً مع ضعف مرونة العرض وضعف الجهاز الإنتاجي، وهذا يؤدي إلى دفع المستوى العام للأسعار للارتفاع من جديد، فيعكس التمويل عبر الإصدار النقدي الجديد عدداً من النتائج السلبية التي تكمن في الآتي[1]:

أ– انخفاض مستوى الشفافية في الموازنة العامة للدولة من جراء تمويل جزء كبير من العجز من خارج هذه الموازنة، ذلك بسبب الاقتراض من الجهاز المصرفي العام.

ب– إرهاق كاهل ميزانيات المصارف العامة بمديونية تراكمية لا يتم تخصيص أي اعتماد لها من وزارة المالية.

---

[1] المرجع السابق، ص8–9

ج- ارتفاع معدلات التضخم وغياب عدالة توزيع الدخل، وبالتالي تهديد الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي، فإنه بفعل ارتفاع الأسعار تتآكل القوة الشرائية للدخول النقدية لأصحاب الدخل المحدود، كما يحدث تراجع في القيمة الحقيقية للإنفاق العام نتيجة لتراجع قيمة الإيرادات الحقيقية للدولة، الأمر الذي ينعكس على المواطن بصورة مضاعفة، وذلك بسبب تراجع القوة الشرائية لدخله النقدي من جهة، وتراجع مستويات الخدمات العامة التي تقدمها الدولة من جهة أخرى، وهذا أمر يؤدي إلى حدوث عجوزات لاحقة تستلزم تمويلها من خلال الآلية السابقة نفسها، وهنا تدخل وزارة المالية في الحلقة المفرغة، ما يوجب كسر هذه الحلقة عن طريق تحسين النظام الضريبي، والبحث عن مصادر تمويلية غير تضخمية إصدار أوراق مالية حكومية.

د- تآكل القيمة الحقيقية للمدخرات في المصارف نتيجة ارتفاع معدلات التضخم، إضافة إلى إرباك السوق المحلي بفعل زيادة الطلب على العملات الأجنبية القابلة للتداول، وزيادة العجز في الحساب الجاري من ميزان المدفوعات نتيجة ارتفاع التكاليف المحلية، وتدهور القوة الشرائية لليرة السورية مبدأ العجز التوأم بين المالية العامة والحساب الجاري في ميزان المدفوعات.

هـ- تنشيط سوق المضاربات في أسواق السلع والأراضي والعقارات والإحجام عن الاستثمار الإنتاجي في المجالات الزراعية والصناعية، ما يؤدي إلى سوء تخصيص الموارد واستخدامها.

الجدير بالإشارة إليه هنا هو أنَّ عملية إنشاء سوق محلي للأوراق المالية الحكومية في سورية يعد من الخطوات الأساسية والأولوية لتطوير القطاع المالي، وقد أدركت الحكومة حاجتها لتطوير إدارة فعالة للدين العام، من خلال إصدار أورارق مالية حكومية وفق المرسوم التشريعي رقم 61 لعام 2007، وذلك بعد الارتفاع المتواصل لنسبة الدين الداخلي إلى الناتج المحلي الإجمالي[1]، نتيجة لتمويل العجز من خلال المصرف المركزي والمصارف العامة، عن طريق سندات غير قابلة للتداول وبدون تغطية، الأمر الذي أ ثَّر سلباً في القطاع المالي

[1] المرجع السابق. ص9

في سورية وفي معدلات التضخم كما أدركت الحكومة أنَّ وجود سوق مالي متطور، سيسهم إسهاماً رئيسياً في تحسين الوضع الاقتصادي، وتحقيق معدلات نمو حقيقة. [1]

ثانيا: القروض الخارجية في سورية

1- مراحل تطور الدين الخارجي في سورية:

إن الدين العام في سورية بنوعيه الداخلي والخارجي، يؤثر تأثيراً مهماً في مراحل التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتتبع هذه الأهمية خاصة من محدودية الموارد أمام المهام الاقتصادية، فقد اضطرت سورية منذ أوائل عهد الاستقلال السياسي وفي السنوات التي تلته إلى الاستعانة بالقروض الداخلية والخارجية، لسد الفجوة القائمة بين ازدياد النفقات العامة ومستلزمات الدفاع الوطني والاحتياجات الاستثمارية المستهدفة، وبين المدخرات والايرادات المتاحة لتحقيق تنمية اقتصادية سريعة وتنفيذ خططها الخمسية الطموحة، والدفاعية. لقد بدأت مديونية سورية بأرقام متواضعة في السنوات الأولى من عهد الاستقلال، وازدادت بصور بطيئة لتصل عام 1955 إلى مبلغ 305 مليون ليرة سورية، وكان أول قرض حصلت عليه سورية من المملكة العربية السعودية وفق الاتفاق الموقع في 1/29/ 1950، بمبلغ 6مليون دولار أمريكي، يبدأ سداد القسط الأول عام 1955، والقسط الأخير عام 1958، والتسديد يكون من خلال منتجات وسلع سورية بالأسعار العالمية، والقرض الآخر عُقد بينهما في 1955/11/9، بمبلغ 10 مليون دولار[2]، ثم تراوح حجم الدين العام حوالي 450 مليون ليرة سورية خلال أعوام 1956-1958.وتطور الدين بصورة متسارعة عام 1966 وقفز معظمها الى مبلغ 2323 مليون ليرة سورية عام1970 [3] وواصلت ارتفاعها حتى وصلت إلى 3.978 مليار ليرة سورية عام 1981[4] ثم عادت لتتراجع قليلاً عام 2002 وبدأت الدولة بسداد ديونها الخارجية وحل مشكلات المتأخرات مع دول العالم عدا روسيا. إذ مع

---

[1] المرجع السابق. ص10

[2] محمد لبيب شقير، الوحدة الاقتصادية العربية "تجاربها وتوقعاتها"، ط 1، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، لبنان، 1986، ص 5

[3] نعوم إبراهيم عبود، مشاكل وأزمات اقتصادية تقلق العالم، دمشق، 2005، ص65

[4] التقرير الاقتصادي العربي الموحد عام 1984، ص 135-136

حذف الديون الروسية البالغة 12 مليار دولار تُصبح الديون الخارجية على سورية بحدود 6مليارات دولار وهي على قسمين:

– الديون الخارجية والصناعية التي عقدتها الحكومة مع صناديق التمويل العربي

– الديون العسكرية المتراكمة للاتحاد السوفييتي السابق، وقد انتقل هذا الدين إلى روسيا، وبلغت ديون سورية الخارجية حتى بداية عام 2001 حوالي 22.7 مليار دولار، وفي موازنة عام 2009 قُد رت القروض الخارجية بحوالي 12.29 مليار ل.س مقابل 10.6 مليار ل.س عام 2008[1].

في عام 1959 وضعت الخطة الخمسية الأولى للتنمية الاقتصادية والاجتماعية 1960الهدف زيادة الدخل القومي بمعد ل وسطي قدره 7.9 % سنوياً، والعمل على زيادة معدل الادخار السنوي تدريجياً، ولتأمين حجم الاستثمار المطلوب رسمت الخطة العمل على تأمين ما يوازي 770 مليون ل.س مساعدات اقتصادية خارجية من قروض وتسهيلات ائتمانية ومعونات خارجية لتغطية جزء من النقد الأجنبي للاستثمارات المرسومة البالغة 2720 مليون ليرة سورية خلال سنوات الخطة، [2]ووضعت الخطة موضع التنفيذ اعتبارا من تموز 1960، وبلغت النفقات المتحققة في نهاية الخطة من الموارد المحلية 964 مليون ليرة سورية، ومن المساعدات الاقتصادية الخارجية 224 مليون ل.س[3]، ولكن الظروف المناخية القاسية أسهمت في تدني الإنتاج الز ا رعي، وبالتالي تدني الصادرات وموارد النقد الأجنبي، إضافة إلى الموقف السلبي تجاه القطاع الخاص وتخليه عن المشاركة في تنفيذ الاستثمارات الخاصة به، فقد اضطر البلد إلى الاستعانة بصندوق النقد الدولي والحصول على قرض بمبلغ 15 مليون دولار، وتخفيض قيمة الليرة السورية بنسبة 6% لتتعادل قيمتها في السوق[4].

وبلغت النسبة الفعلية للقروض الخارجية في الخطة الخمسية الثانية 31% عام 1966 ثم تدفقت القروض والمساعدات المالية بعد حرب 1967، وكانت معظمها من البلدان العربية والاشتراكية، الأمر الذي جعل

---

[1] قحطان السيوفي أدوات السياسة المالية في سورية "قراءة في الموازنة العامة للدولة 2009، ندوة الثلاثاء الاقتصادية الثانية والعشرون "حول بعض تداعيات الأزمة الاقتصادية العالمية الراهنة دمشق 2009/2/3– 2009/5/26، دمشق 2009، ص 152

[2] مشروع خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للسنوات الخمس 1960–1965 المطبعة الجديدة، الجمهورية العربية المتحدة، الإقليم السوري وزارة التخطيط، دمشق، 1960، ص18.

[3] قحطان السيوفي، اقتصاديات المالية العامة، دار طلاس للدراسات والترجمة والنشر، دمشق، سورية، 1989، ص 348

[4] هيلان رزق الله، مقدمات اقتصادية لعصر ينتهي، دار الحصاد، د. ت، دمشق، سورية، ص 187

نسبة مساهمة الموارد الخارجية 37 % في نهاية الخطة، أما خلال الخطة الخمسية الثالثة بين عامي 1971-1975فقد بدأت القروض والتسهيلات الائتمانية بالتطور، فبدأت مرحلة جديدة من المديونية الخارجية السورية، ففي عام 1970 كان الدين العام الخارجي غير المسدد أو المدفوع 232 مليون دولار، بلغت فوائده المحلية حوالي 6مليون دولار، ثمَّ تطو رت هذه الديون بسرعة إلى أن بلغت نهاية الخطة الخمسية الثالثة حوالي 773 مليون دولار[1].

و نلاحظ أن الخطة الخمسية الثالثة وما تلاها من خطط تنموية أدت إلى زيادات مستمرة لحجم الإنفاق العام لتأمين الخدمات العامة صحة، تربية، تعليم، شؤون اجتماعية، وتمويل المشروعات الاستثمارية إضافة إلى تأمين متطلبات الدفاع الوطني، وتحققت وتائر عالية للتنمية وزيادة في الإنتاج والناتج المحلي الإجمالي[2]. وفي الخطة الخمسية العاشرة كانت الأهداف تقوم على محاولة إبقاء الدين العام داخلي وخارجي بحدود تتراوح بين 41 % و43 % لكن كانت النسبة الفعلية للسنوات من عام 2005 حتى 2007، وفق التسلسل 43%-37%-33% من الناتج المحلي الإجمالي أي أنها أقل من المخطط، وقد تراجعت القروض الخارجية من عام 2005-2008.

2- مجالات استخدام القروض الخارجية:

وجدت الحكومة نفسها أمام عدد من المشروعات اللازمة لعملية التنمية، وأمام عجز المصادر الداخلية عن تأمين رؤوس الأموال اللازمة لها، كان لا بدَّ من اللجوء إلى مصادر التمويل الخارجية، وخاصة بعد ازدياد حجم الانفاق العام لتأمين الخدمات العام من صحة وتربية وتعليم وتمويل مشاريع استثمارية بهدف تحقيق وتائر عالية للتنمية وزيادة الانتاج والناتج المحلي الاجمالي. فمنذ أن وضعت سورية الخطة الخمسية الأولى، كان اللجوء إلى مصادر التمويل الخارجية وخاصة من الاتحاد السوفييتي الخيار الوحيد للنهوض بتلك الاعباء الداخلية للدولة، فبدأ التعاون بين روسيا وسورية عام 1957، وقام الاتحاد السوفييتي بتشييد 63 مشروعاً كان من أهمها سلسلة المحطات الكهرومائية على نهر الفرات والعقدة المائية مع المحطة الكهرومائية "البعث" والمنشأة المائية مع المحطة الكهرومائية "تشرين" والمرحلة الأولى للمحطة الكهرحرارية "تشرين" ومد 1.5 ألف كيلومتر من السكك

---

[1] قحطان السيوفي، اقتصاديات المالية العامة، مرجع سابق، ص484

[2] قحطان السيوفي، السياسة المالية في سورية "أدواتها- ودورها الاقتصادي"، مرجع سابق، ص 112.

الحديدية، و3.7 ألف كيلومتر من خطوط الكهرباء، وبناء عدد من منشآت الري، كما تمَّ اكتشاف حقول النفط في شمال شرقي سورية، وقام بإنشاء خط أنابيب لنقل المشتقات النفطية بين حمص وحلب بطول 180 كم، ومعمل الأسمدة الكيميائية ما سمح بتوفير نسبة 22 % من الطاقة الكهربائية ونسبة 27 % من النفط ومساحة 70 ألف هكتار من الأراضي المروية، لتنخفض في مطلع التسعينيات حجم التجارة المتبادلة، ثم شهد التبادل السلعي ازدياداً متجاوزًا مليار دولار عام 2007، في الوقت الذي كان يعادل عام 2005 مبلغ 459.8 مليون دولار، وفي عام 2006 مبلغ 635 مليون دولار، كما بلغ التبادل السلعي بين الدولتين حوالي 2 مليار دولار عام 2008.

تأتي في المرتبة الثانية من استخدامات القروض، صناديق التمويل العربية، فكانت دولة الكويت سباقة في هذا المجال مع إنشاء الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية عام 1961، الذي توسَّع نشاطه عام 1974 ليشمل الدول النامية بوجه عام، إنَّ أغلب المؤسسات والصناديق تمَّ إنشاؤها خلال مرحلة الانتعاش الاقتصادي التي حدثت عقب حرب تشرين الأول 1973، وتميزت هذه المرحلة بالارتفاع الكبير في الفوائض المالية في ظل ارتفاع أسعار النفط الذي حدث حينها، كما تميزت تلك المرحلة بتكاثف الجهود لتطوير العمل العربي المشترك بغية تدعيم التنمية العربية والتعاون الاقتصادي العربي[1].

وتبلغ إجمالي القروض المقدمة إلى سورية منذ عام 1969 حتى عام 2013 أي حوالي 44 عام27 قرضاً، معظمها في مرحلة التسعينيات، وكانت عددها حوالي 16 قرضاً، بينما كان عدد القروض في مرحلة الثمانينيات ثلاثة قروض فقط، وبالرغم من أنَّ نشاط الصندوق الكويتي لم يتوقف في أثناء حرب الخليج الثانية، إ لا أ نه لا يمكن إنكار الخسائر الجسيمة التي حلت بدولة الكويت التي أ ثَّرت تأثيراً مباشراً أو غير مباشر على نشاطه الاقراضي، ما أدى إلى ضعف القروض في التسعينيات وما بعدها، وهي مرحلة الحرب وما بعدها فانصرفت تلك الدول لتعويض الخسائر والقيام بإعادة الإعمار، وبالرغم من تلك الظروف إلا أنَّ سورية احتلت مرتبة لا بأس بها بين الدول العربية متعاملة مع الصندوق الكويتي[2].

---

[1] التكامل الاقتصادي العربي، ملف خاص بمناسبة مؤتمر القمة العربي بالخرطوم، 2006، ص 7

[2] الكويت والتنمية الاجتماعية قيادة وتخطيط ومشاركة شعبية وتوجه إنساني، مركز البحوث والدراسات الكويتية، وزارة التخطيط، الكويت، 2001 ص 152-154

أما بالنسبة إلى الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي فقد احتلت مشروعات البنية الأساسية 2011، إذ بلغ نصيبها – المرتبة الأولى في قائمة المشروعات الممولة في الدول العربية خلال المدة 1974 حوالي 69.3 % من إجمالي القروض، تليها القطاعات الإنتاجية بنسبة حوالي 21 % ومشروعات قطاع الخدمات الاجتماعية بنسبة 7.4 %، والقطاعات الأخرى بنسبة) 2.3%[1] ومن أهم المشروعات المقدمة هناك محطة كهرباء بانياس، طريق طرطوس– اللاذقية، طريق دمشق–الصنمين–الحدود الأردنية، توسيع محطة كهرباء محردة، ري سهلي الغاب والعشارنة، إعادة تأهيل مصنع الأسمدة الفوسفاتية في حمص، الأسمدة الفوسفاتية في تدمر، سد تشرين الكهرومائي، محطة توليد كهرباء زيزون [2]. أما مشروعات البنك الدولي فقد تنوعت أيضاً بين إنتاجية وخدمية، وتركز القسم الأكبر على الجانب الخدمي، إضافة إلى بعض المشروعات في مجال الصحة والخدمات الاجتماعية[3].

تتعدد مجالات الاستثمار في سورية، فهناك مجالات واسعة للاستثمار الزراعي المتطور والاستثمار الصناعي خصوصاً المنتجات الزراعية البتروكيميائية الصناعية، عدا عن الاستثمار السياحي نظراً لوجود بيئة سياحية ممتازة وغير ذلك من مجالات الاستثمار الأخرى [4]، ومع بداية الأزمة في سورية منذ عام 2011 وحتى يومنا هذا تأثرت معظم القطاعات الاقتصادية، وسبب التدمير الهائل خراباً لحق بالبنية التحتية من طرق وجسور وسكك حديدية وأنابيب نفط وغاز، ومعظم القروض التي حصلت عليها سورية في العقود الماضية وقامت بتسديدها مع فوائدها على مدى زمن طويل، تركزت في قطاعات النقل والاتصالات والكهرباء والطاقة، هي نفسها القطاعات التي تعرضت إلى التدمير والخسائر، وخسرت سورية انجازات عقود من التنمية.

ولابد من الاشارة أنَّ الحكومة السورية في ظل الوضع الراهن الذي تمر به البلاد يمكن أن تلجأ إلى الاقتراض الخارجي من خلال طرح سندات للخزينة للاكتتاب العام في الأسواق العالمية وبالعملة الأجنبية، وبالرغم

---

[1] الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي "التقرير السنوي"، 2011، المرجع السابق، ص75

[2] المرجع السابق، ص 82–83

[3] قروض من البنك الدولي إلى سورية. 2021/1/12، 10:10. الرابط

http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=2176...age

[4] سمير ناصر، جماعات الضغط الاقتصادية الدولية وآثارها السلبية على التطور الاقتصادي، ط 1، دار الفرقد، دمشق، سورية، 2005 ص.257

من قدرتها على جمع كمية أكبر من الأموال، من خلال الأسواق المالية العالمية، مقارنةً بالسوق المالية المحلية، إ لا أنَّ نجاح هذا الأمر يتوقف على مدى قناعة المقرضين الخارجيين أو المستثمرين بالقدرات الكامنة للاقتصاد السوري من جهة، ومن جهة أخرى بقدرة الدولة السورية على الوفاء بالتزاماتها المالية والذي سينعكس من خلال عائد أعلى يطلبه هؤلاء المقرضون والمستثمرون كتعويض عن حجم المخاطر المرتفعة التي سيتعرضون لها[1].

كما أنها تستطيع الاقتراض خارجياً من خلال إبرام اتفاقيات للحصول على قروض مُيسَّرة أو تسهيلا ت ائتمانية مباشرة مع الدول الصديقة مثل روسيا والصين وإيران والهند، أو مؤسسات دولية مثل البنك الآسيوي للاستثمار في البنية التحتية، أو بنك التنمية الجديد المنبثق عن دول مجموعة البريكس (روسيا، الصين، الهند، البرازيل، جنوب افريقيا)، أو البنك الدولي وبنك الاستثمار الأوربي، إ لا أنه يجدر القول أن تكلفة الحصول على هذه القروض والشروط المرتبطة بمنحها تؤثر تأثيرً رئيساً، في تحديد الجهة التي يمكن أن يقع الخيار عليها لتأمين التمويل اللازم لما لهذا الأمر من تأثير في سيادة الدولة السورية واستقلال قرارها الاقتصادي والسياسي.

---

[1] قروض من البنك الدولي إلى سورية. 2021/1/12، 10:10 مرجع سابق.

المبحث الثاني

واقع السياسة النقدية في سورية

لا يوجد في سورية سياسة نقدية واضحة المعالم والغايات، كما يُلاحظ فقدان وجود أثر فاعل ومؤثر لمصرف سورية المركزي، ينسجم مع طبيعة المهمات والأهداف التي تُشكل الإطار العام لعمل المصرف والوظائف والغايات التي تُأسَّس عليها ولأجلها، وأنَّ جهد القائمين على إدارة الشؤون النقدية كان قد انصبَّ طوال السنوات الماضية من بداية الحرب على هدف مركزي شبه وحيد يتعلق بكيفية تثبيت سعر الصرف وضبط إيقاع تحركاته، ضمن حدود معينة، مستهدفة من قبل الدولة السورية، وكأنَّ سعر الصرف هو البداية والنهاية، ليبقى السؤال هنا هل: يوجد فعلاً في سورية سياسة نقدية؟ وهل أثر المصرف المركزي محدود الفعالية والتأثير، وما يقوم به دون مستوى الغايات والأهداف والمهام؟

تلك التساؤلات ضرورية في ظل الظروف السياسية والاقتصادية المعقدة، التي دخل بها ومعها الاقتصاد السوري في أزمة ركود اقتصادي عميق، تعد بجانب منها انعكاساً لأزمة كبرى، تستحكم بالاقتصاد السوري منذ زمن، لكنَّ مفاعيلها تفاقمت بصورة دراماتيكية في ظروف الأزمة لدرجة أنه لم يعد ممكناً التعاطي مع نتائجها، ما يعني أننا أصبحنا بحاجة ماسة إلى استراتيجية اقتصادية كبرى، تنطلق من حزمة متكاملة من البرامج والسياسات النوعية، بما في ذلك السياسة النقدية، بغية تنفيذ خطة إنعاش استراتيجية يمكن أن تساعد في تحقيق نقلة نوعية في الاقتصاد السوري والعبور الآمن والسليم، إلى رحاب اقتصاد قوي، يمتلك مقومات الاستدامة والنمو والتنمية، ولديه القدرة على استيعاب مفاعيل الدمار والخراب للحرب التي تعيشها سورية.

يتناول هذا المبحث، الإضاءة على السياسات النقدية التي طبقتها السلطات النقدية في سورية خلال الأزمة الحالية، وكيفية تفاعلها مع الظرف الاقتصادي، وذلك وفقا لما يلي:

المطلب الأول

النظام النقدي السوري

إن قيام سياسة نقدية حقيقية يتطلب قيام هيكل إداري ومجلس نقد يقوم بنشاط ومهمات تلك السياسة، فهل استطاع مجلس النقد والتسليف السوري القيام بذلك بعد إنشائه؟ وهل هو مفعل حقيقةً أم أنَّ عمله مهمَّش؟، هذا ما سنتناوله من خلال ما يلي:

الفرع الأول

تأسيس مجلس النقد والتسليف في سورية

أسس مجلس النقد والتسليف (CMC) في العام 1953 بموجب المرسوم التشريعي رقم 87[1]. والذي تضمن النظام النقدي الاساسي في سورية، وتضمن ذات المرسوم التشريعي إنشاء مصرف سورية المركزي (CBS) الذي بدأ عملياته عام 1956، الا أن عمل مجلس النقد والتسليف علق عام 1983 وعهد الى اللجنة الاقتصادية ووزير الاقتصاد والتجارة الخارجية بمهامهه[2]، قبل إعادة تفعيله مرة أخرى في العام 2002 بصدور القانون رقم 23 والمعروف باسم قانون النقد الاساسي.

يعتبر مجلس النقد والتسليف هو السلطة النقدية الأعلى في البلد وتتمثل مهامه في تنظيم المؤسسات النقدية والائتمانية، وتنسيق أنشطتها لتحقيق أهدافه في حدود صلاحياتها وبما ينسجم مع التوجهات الاقتصادية العامة للدولة، وتتمثل أهداف المجلس في تحقيق الاستقرار في المستوى العام للأسعر المحلية، والحفاظ على القوة الشرائية للعملة الوطنية ونمو واستقرار الاسواق المالية و فضلا عن دعم سياسة الحكومة لتحقيق النمو والعمالة المستدامين ضمن أهداف ووظائف المصرف المركزي[3].

---

[1] عدل بالمرسوم التشريعي رقم 23 تاريخ 2002/3/17

[2] هشام البساط. (2001). ورقة عمل بعنوان "تحديث وتطوير القطاع المالي والمصرفي في سورية" دمشق: صندوق النقد العربي

[3] المرسوم التشريعي رقم 21 لعام 2011 المادة 2

تمكن كل من مجلس النقد والتسليف ومصرف سورية المركزي بعد عام 2002 من تحقيق العديد من الإصلاحات القانونية التي شملت المؤسسات المالية الخاضعة للرقابة المباشرة لمجلس النقد والتسليف و مصرف سورية المركزي.: حيث عمل مصرف سورية المركزي على إصلاح القطاع المالي في سورية من خلال السماح للقطاع الخاص بمنافسة القطاع العام والبنوك العامة في السوق السورية فتم افتتاح اربعة عشر مصرفاً خاصاً، منها احد عشر مصرفا تقليديا وثلاثة مصارف إسلامية خلال فترة زمنية قصيرة نسبياً ويعزى هذا النجاح إلى عامل الاستقرار الاقتصادي الذي اتسم به السوق السوري ونجاح المصرف المركزي في جذب الاستثمارات في هذا القطاع ووصل عدد فروعها بتاريخ 30 / 09 / 2008 إلى 546 فرعاً مصرفياً عاملا في سورية[1].

كما أذن المصرف المركزي بترخيص شركات ومكاتب الصرافة للعمل تحت مظلته لمساعدة القطاع المصرفي وخدمة سياسات المصرف في مكافحة نشاط السوق الموازية السوداء وذلك بموجب القانون رقم 24 لسنة 2006، حيث يوجد في السوق السورية حالياً 24 شركة و 55 مكتبًا[2]. بالإضافة إلى ذلك رخص المصرف المركزي عام 2008 لأول مؤسسة تمويل صغيرة للمساهمة في تمويل المشاريع الصغيرة للأسر الفقيرة التي لا تملك القدرة على تأمين الضمانات والمستندات التي تطلبها البنوك للإقراض حيث وصل العدد الآن إلى أربعة مؤسسات للتمويل الأصغر في سورية وبعدد فروع يتجاوز 28 فرعاً ومكتباً.

الفرع الثاني

مهام السلطة النقدية في سورية

لقد أناط المشرع بمجلس النقد والتسليف مهمة رسم السياسة النقدية والمصرفية تبعاً للظروف الاقتصادية، وضمن نطاق التوجهات العامة التي تصدر إليه من مجلس الوزراء، ومع ايجاد اللجنة الاقتصادية واستلامها زمام الأمور أوكل إليها مجموعة مهمات هي:

---

[1] مصرف سورية المركزي (30 / 09 / 2018) دليل المصارف العاملة في الجمهورية العربية السورية استرجعت بتاريخ 12 / 10 / 2018 من: http://cb.gov.sy/ar/publications/single?id=04328d2d52

[2] مصرف سورية المركزي (30 / 09 / 2018) دليل مؤسسات الصرافة استرجعت بتاريخ 12 / 10 / 2018 من: http://cb.gov.sy/ar/publications/single?id=04328d2d52

- تحديد أسعار صرف الليرة السورية.
- تحديد معدل الفائدة للمصرف المركزي والمصارف المتخصصة.
- تحديد سقف الائتمان للمصارف المتخصصة وإمكانية زيادته في بعض الظروف.
- تأجيل تسديد القروض في الظروف الاستثنائية.
- إلزام المصرف المركزي بشراء سندات الدين العام بغض النظر عن حجمها لتمويل عجز الموازنة العامة للدولة. إنَّ هذه المهمات التي تشكل جوهر السياسة النقدية كانت تصدر بقرارات عن اللجنة الاقتصادية استناداً إلى خطة أو ظروف اقتصادية في كل مرحلة، وبطبيعة الحال فإن طبيعة العمل المصرفي كانت تقتضي تجاوز هذه القرارات في بعض الأحيان، عدا عن التطور الذي حصل من استقلال المصارف بقرارتها خاصة المصرف التجاري السوري الذي يعد أكبر المصارف في سورية، أصبح يقوم بنفسه باستثمار أمواله داخلياً وخارجياً، وأصبح يحدد سقف الائتمان والودائع وبقية الأعمال المصرفية الأخرى.

أولا – مهام السلطة النقدية في سورية بموجب قانون النقد الاساسي رقم (23) لعام 2002:

لقد كانت السياسة النقدية السورية في جميع إجراءاتها تعتمد على البيانات الوزارية وتوجيهات اللجنة الاقتصادية وقراراتها صاحبة الصلاحية في تطوير السياسة النقدية وتعديلها، لأن هذه اللجنة صادرت صلاحيات مجلس النقد والتسليف الذي أقره قانون النقد الأساسي عام 1953، بما يعنيه ذلك من اتباع سياسة تقليص صلاحية المصرف المركزي، وبالتالي أصبحت قراراتها ملزمة لقطاع النقد والمصارف في سورية، إلى حين صدور قانون النقد الأساسي رقم 23 لعام 2002، المعدل بالمرسوم التشريعي رقم 21 لعام 2011، الذي كان هدفه إعادة عمل مجلس النقد، وتمَّ التركيز على أثر السلطة النقدية وشكَّل أساساً لإحياء مجلس النقد والتسليف، وإعادة تنظيم مؤسساته، كما أضاف أبعاداً أوسع لمهمات السلطة النقدية، ولكن بالرغم من ذلك فإنَّ قانون النقد 23 وتعديله اللاحق عام 2011، لم يغير من تبعية المصرف المركزي للحكومة ولم يؤمن الاستقلالية اللازمة لعمل السياسة النقدية، وتضمن نظام النقد الأساسي بالمقابل نصوصاً تؤمن مساهمة الحكومة ولدرجة كبيرة في رسم السياسة النقدية.

لقد رسمت السلطات التشريعية في سورية في القانون رقم 23 لعام 2002، والمرسوم التشريعي 21 لعام 2011، مهمات مجلس النقد والتسليف وصلاحياته، فالمجلس بكونه يمثل السلطة النقدية العليا في البلاد يُعد المسؤول الأول عن رسم معالم السياسة النقدية وتحديدها استناداً لاستراتيجية الدولة وتوجيهاتها، والتحكم بالأدوات النقدية كلها بهدف تحقيق الاستقرار العام للأسعار وزيادة معدل النمو الاقتصادي. فنصت الفقرة 2من المادة الأولى من قانون النقد الأساسي السوري على أن يقوم مجلس النقد والتسليف في سبيل تحقيق الأهداف بالمهام الآتية[1]:

1- وضع السياسة النقدية في الجمهورية العربية السورية وإدارتها وفقاً للاستراتيجية العامة للدولة وحاجات الاقتصاد الوطني وسياسات التسليف والفائدة والادخار المصرفي وأسعار الصرف.

2- الصلاحيات الخاصة بمجلس النقد والتسليف المنصوص عنها في الباب الثالث من قانون النقد الأساسي

3- متابعة الجهاز المصرفي وبحث جميع القضايا المتعلقة بالعمل المصرفي والنشاطات ذات الصلة بها واتخاذ القرارات المناسبة بشأنها عن طريق مصرف سورية المركزي.

4- تنظيم عمليات الدفع والتسوية بما فيها العمليات الجارية بالوسائل الالكترونية.

5- مراقبة المهنة المصرفية وتوجيه فعاليتها وفقاً لأحكام الباب الرابع من قانون النقد الأساسي.

6- إجراء الاستقصاءات والدراسات اللازمة المتعلقة بمهامه أو التي تكلفه بها السلطة التنفيذية.

7- مهمة مشاور الحكومة، ويقدم بهذه الصفة الآراء التي يراها ماسة حول الشؤون المتعلقة باختصاصاته وتستشيره الحكومة بشأن التدابير والأمور التي لها صلة بوضع الجمهورية العربية السورية المالي والنقدي والمصرفي.

8- ممارسة سائر الصلاحيات والمهمات المحددة له في القوانين والأنظمة النافذة.

---

[1] موقع مصرف سورية المركزي. السياسة النقدية. مرجع سابق

ثانياً- مهام السلطة النقدية في سورية بموجب المرسوم التشريعي رقم (21) لعام 2011:

وتعزيزاً لعمل مجلس النقد والتسليف أصدر السيد رئيس الجمهورية المرسوم التشريعي رقم (21) لعام 2011، الذي كلَّف المجلس مهاماً أكثر حساسية إضافية إلى تلك التي كانت موجودة في قانون النقد رقم (23) لعام 2002، وكانت غاية هذا المشروع تتجلى في منح البنك المركزي استقلالية أكبر، إذ إن مجلس النقد والتسليف مكلف بمهمة العمل على تنظيم مؤسسات النقد، والتسليف في سورية وتنسيق فعاليتها لتحقيق أهداف معينة في حدود صلاحياته، ويقع على عاتقه[1]:

1- اعتماد استراتيجية السياسة النقدية، بما فيها استراتيجية سعر الصرف والفائدة ومن ثم رفعها إلى مجلس الوزراء للنظر بالمصادقة عليها.

2- اعتماد السياسة المنبثقة عن استراتيجية السياسة النقدية واتخاذ القرارات اللازمة لتحقيق الأهداف الوسيطة والتشغيلية.

3- اعتماد نظام الصرف ورفعه إلى رئيس مجلس الوزراء للنظر بالمصادقة عليه

4- اعتماد سعر الحسم في إطار إدارة السياسة النقدية.

5- ترخيص المصارف والمؤسسات المالية الخاضعة لرقابة مجلس النقد والتسليف وتسجيلها وفق أحكام القوانين والأنظمة النافذة.

6- التنظيم والإشراف والرقابة على المصارف والمؤسسات المالية الخاضعة لرقابة مجلس النقدي والتسليف وفق أحكام القوانين والأنظمة النافذة، بما في ذلك اعتماد الضوابط الاحترازية وفرض الإجراءات العلاجية الإدارية وفق أحكام هذا المرسوم التشريع، ويمارس المصرف عمله الإشرافي والرقابي من خلال مديرية مفوضية الحكومة

7- اعتماد القوائم المالية والتقرير السنوي والتقارير الرسمية الأخرى

---

[1] المادة 3 من المرسوم التشريعي رقم 21 عام 2011، الخاص بتعديل قانون النقد الأساسي السوري رقم 23 عام 2002.

8- اعتماد استراتيجية استثمار الاحتياطات الأجنبية الرسمية ورفعها إلى رئيس مجلس الوزراء للنظر بالمصادقة عليها.

9- اعتماد سياسة استثمار الاحتياطات الأجنبية الرسمية بعد المصادقة على الاستراتيجية المشار إليها في البند السابق.

10- اعتماد التعليمات التنظيمية للإدارة والإشراف على نظام الدفع والتسوية والتقاص، وفق أحكام هذا المرسوم التشريعي.

11- تحديد الجهات المتخصصة المحلية أو الخارجية التي يمكن الاستعانة بها في الشؤون المتعلقة بحسابات مصرف سورية المركزي.

12- الإشراف على تنظيم سياسات مصرف سورية المركزي ومهامه.

13- تقديم تقارير دورية للحكومة حول مؤشرات السياسة النقدية وأداء المصرف المركزي وتقديم المقترحات لمعالجة حالات معينة ترى السلطة النقدية ضرورة معالجتها.

14- الصلاحيات والمهام الأخرى التي يمنحها له القانون رقم (23) لعام 2002، وأي قانون آخر بما لا يتعارض مع أحكام هذا المرسوم التشريعي.

15- اقتراح اجراء التعديلات على التشريعات النافذة، أو اقتراح تشريعات جديدة، فيما يدخل باختصاصات المصرف المركزي ومجلس النقد والتسليف.

كل هذه المهام الموكلة لمجلس النقد والتسليف إضافة إلى المهمات الموجودة في قانون النقد 23 لعام 2002، تهدف في النهاية إلى تحقيق الاستقرار في الأسعار، واستقرار النظام النقدي والمالي ودعم سياسة الحكومة في سبيل تحقيق النمو المستدام والتشغيل في إطار أهداف مصرف سورية المركزي ومهامه.[1]

والملاحظ من هذه المهمات المذكورة في قانون النقد الأساسي والمرسوم التشريعي (21) لعام 2011، أنها تتصف بالكثرة والتنوع وهذه الميزات بعضها يخرج ولا يختص برسم السياسة النقدية، بل يتعدى إلى القطاعات

---

[1] موقع مصرف سورية المركزي. السياسة النقدية. مرجع سابق

كلها، وهي غالباً ما تكون سلبية إذ أن كثرة المهام والوظائف تؤدي إلى التشتت وتُضعف من الاستقلالية اللازمة للعمل، خصوصاً مع غياب اشتراط توافر الخبرة لأعضاء الأجهزة الإدارية القائمة على إدارة السياسة النقدية مجلس النقد والتسليف.

الفرع الثالث

استقلالية السلطة النقدية في سورية

أعاد صدور القانون رقم 23 لعام 2002 الاعتبار لمجلس النقد والتسليف من خلال إعادة منحه صلاحيات رسم السياسة النقدية في سورية كما منح مصرف سورية المركزي الاستقلال المالي والإداري[1]،وتعززت هذه الاستقلالية أكثر بصدور القانون 21 لعام 2011 والذي ربط مصرف سورية المركزي برئاسة مجلس الوزراء عوضاً عن وزير الاقتصاد والتجارة الخارجية[2]،وتضمن ذات القانون تعديل هيكلية مجلس النقد والتسليف وبالتالي الحد من إمكانية التأثير في قرارات مجلس النقد والتسليف من خلال استبعاد عدد من أعضائه وهم معاون وزير الاقتصاد والتجارة الخارجية ومعاون وزير الزراعة والإصلاح الزراعي ومعاون وزير الصناعة فضلاً عن أحد نواب الحاكم وبالتالي أصبح مجلس النقد والتسليف يتألف من وفقا لقانون رقم 21 لعام 2011:

1- حاكم مصرف سورية المركزي	رئيسا
2- رئيس هيئة التخطيط والتعاون الدولي	عضوا
3- نائب الحاكم	عضوا
4- معاون وزير المالية	عضوا
5- ثلاثة خبراء	أعضاء

[1] المادة – 51 من القانون رقم 23 لعام 2002

[2] المادة – 1 من القانون رقم 21 لعام 2011

*إلا أن مصرف سورية المركزي لم يستطع حتى الآن التخلص من سيطرة السياسة المالية على السياسة العامة للدولة بالرغم من صدور قانون الأوراق المالية الحكومية،[1]منذ ما يقارب 17 عاماً وتضمينه النصوص اللازمة التي تساهم في استقلالية السياسة النقدية عن المالية كالمادة الثامنة من المرسوم التي تتضمن " لا يتم الاقتراض الداخلي للحكومة إلا بواسطة الأوراق المالية الحكومية ويستثنى من ذلك الاقتراض لأغراض إدارة السيولة الحكومية قصيرة الأجل وفق أسس وضوابط يضعها مجلس النقد والتسليف" والمادة (11) منه المتضمنة " لا يجوز أن يزيد الرصيد القائم للدين العام الداخلي في أي وقت من الأوقات على 60 % مان الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية للسنة الأخيرة التي تتوافر عنها البيانات". والمادة (18) المتضمنة " لا يجوز أن تتجاوز مديونية الحكومة تجاه المصرف بعد سريان أحكام هذا المرسوم التشريعي الرصيد القائم لهذه المديونية بتاريخ سريانه"[2].

*وقد عانى تطبيق هذا المرسوم من عدة معوقات حيث لم يفعل بالشكل المطلوب لغاية تاريخه واقتصر على سبعة مزادات بين عامي 2010 و 2011 اكتتبت خلالها المصارف العامة بكامل الإصدار وهذا ما تسبب باعتماد وزارة المالية على تمويل العجز بالموازنة العامة من خلال الاقتراض من مصرف سورية المركزي ولتحقيق الانسجام وفق هذا الإجراء مع القانون 60 لعام 2007 التزم المصرف المركزي بالاكتتاب على أوراق مالية حكومية غير قابلة للتداول تساوي مبلغ التمويل المطلوب، وهذا الإجراء يشابه بنتائجه الإصدار النقدي الجديد ويتسبب بزيادة العرض النقدي في السوق مما يخلق ضغوطاً تضخمية وما لذلك من أثار وارتدادات على سعر الفائدة وسعر الصرف وهو ما سينتهي إلى إفقاد مصرف سورية المركزي لمصداقيته أمام الجمهور الأمر الذي ينعكس سلباً في السوق المالية والمصرفية وعلى قدرته على توجيه توقعات المستهلكين في إطار ممارسته لسياسته النقدية[3].

---

[1] المرسوم التشريعي رقم 60 تاريخ 01 / 10 / 2017

[2] عباده محمد أحمد، " دور وفعالية السياسة النقدية للبنك المركزي السوري في الأزمة الاقتصادية الحالية" رسالة ماجستير، جامعة دمشق، كلية الاقتصاد، دمشق 2019، ص52.

[3] المرجع السابق.ص52-53.

ولا يقتصر ضرر عدم تفعيل العمل بالمرسوم التشريعي رقم (60) على المصرف المركزي على النتائج المباشرة التي تم ذكرها سابقاً بل يتعداها إلى أضرار غير مباشرة مثل فوات إمكانية الاستفادة من أداة السوق المفتوحة ودخول المصرف المركزي في سوق تداول سندات الخزينة السوق الثانوية كبائع أو شاري لهذه السندات وذلك بما ينسجم مع توجهات المصرف المركزي والسياسة النقدية كما يتيح تداول السندات الحكومية الفرصة للمصرف المركزي للانتقال إلى مستوى جديد لتحقيق هدف السياسة النقدية باستقرار الأسعار من خلال استهداف التضخم وذلك عبر ضبط الكتلة النقدية الموجودة في السوق وبالتالي التحكم بمعادلات الفائدة الموجودة في السوق بطريقة غير مباشرة الأمر الذي سينعكس في حال حصوله على مصداقية مصرف سورية المركزي وفعالية في الوصول إلى الأهداف المعلنة للسياسة النقدية[1].

الفرع الرابع

أهداف السياسة النقدية في سورية

إن السياسة النقدية جزء من السياسة الاقتصادية، ذلك أنها تساهم في تحقيق الأهداف العامة للسياسة الاقتصادية، إضافة لما للنقود من تأثير في المتغيرات الاقتصادية الاخرى. حيث تتمحور أهداف السياسة النقدية في سورية وفقا للآتي:

أولا: الأهداف القريبة للسياسة النقدية

يمثل مجلس النقد والتسليف السلطة النقدية في سورية ومسؤول عن رسم السياسة النقدية والمصرفية ضمن التوجهات العامة التي تصدر إليه من مجلس الوزراء، ومهمته تتجلى في العمل على وضع الأهداف المنصوص عليها في قانون النقد والتسليف موضع التطبيق والمتمثلة فيما يأتي[2]:

1- تنمية السوق النقدية والمالية وتنظيمها وفقاً لحاجات الاقتصاد القومي.

2- تثبيت النقد السوري وتأمين حرية تحويله إلى العملات الأخرى.

---

[1] المرجع السابق.ص53.

[2] المادة الأولى من قانون النقد الأساسي رقم 87 عام 1953

3- توسيع إمكانيات الاستخدام وزيادة الدخل القومي.

تلك الأهداف في غاية الأهمية، وهي ليست سهلة التحقيق في ظل تقييد عمل المصرف المركزي، فإن قدرة مجلس النقد على ذلك تتوقف على كفاءة المجلس في صياغة السياسة النقدية والتسليفية العملية على ضوء الأسس والمبادئ التي صاغها القانون، بالإضافة إلى المرونة التي ستتعامل بها الحكومة مع المجلس والاستقلالية الممنوحة له، والصلاحيات الخاصة بإدارة النقد والتسليف وأسعار الصرف والفائدة والتحويل للعملات الأخرى وبيع العملات وشرائها وتغطية حاجات القطاع الخاص وغيره، خصوصاً عندما جاء قانون النقد عام 2002 ليعطي وزير الاقتصاد ومجلس الوزراء صلاحيات واسعة وسلطة كبيرة بعد أن كانت اللجنة الاقتصادية سابقاً المسؤولة عن السياسة النقدية، ليتم حصرها فيما بعد وفق المرسوم التشريعي لعام 2011 بمصادقة رئيس مجلس الوزراء.

أما الأسس التي كان يقوم عليها مصرف سورية المركزي وفق القانون 87 لعام 1953، فهي: [1]

- يعد المصرف المركزي مؤسسة حكومية تكتتب الدولة بكامل رأسمالها لديه.

- خضوع المصرف المركزي الذي يأخذ صفة المؤسسة العامة المستقلة للتوجيهات العامة التي تصدر إليه من مجلس الوزراء، وبالتالي فإن استقلاليته محدودة.

- يتأثر سير عمل المصرف المركزي بكيفية تشكيل أعضاء مجلس إدارته.

- يتمتع وزير الاقتصاد أو ممثله في مجلس النقد والتسليف بحق توقيف نفاذ أي قرار يتخذه المجلس ويراه مخالفاً للقانون أو للمصلحة العامة للدولة.

- تخضع حسابات المصرف المركزي لمراقبة المفتشين الذين يعينهم وزير الاقتصاد.

ثانيا: الأهداف البعيدة للسياسة النقدية

في ظل السياسة النقدية التي يعمل المصرف المركزي على تحقيق أهدافها فإن الرؤية المستقبلية لمصرف سورية المركزي منذ إصدار قانون النقد عام 2002 تقوم على بناء سياسة نقدية فاعلة ومؤثرة تستند إلى نظام

---

[1] هشام متولي، أبحاث في الاقتصاد السوري والعربي، منشورات وزارة الثقافة والإرشاد القومي، دمشق، سورية، 1974، ص31

نقدي يستهدف تحقيق استقرار الأسعار هدفاً نهائياً معلناً للسياسة النقدية[1]، إضافة إلى اختيار الأهداف الوسيطة، واختيار مزيج الأدوات المناسبة لتحقيق هذا الهدف، إذ تتجلى الأهداف الاستراتيجية لمصرف سورية المركزي في إطار عمل مجلس النقد والتسليف وبحسب المجلس في استمرار المصرف بالحفاظ على استقرار قيمة الليرة السورية مقابل العملات الرئيسة بما يتناسب مع حجم المبادلات السلعية والخدمية وبما ينسجم مع استراتيجية السياسة النقدية إجمالا ومتطلبات الاقتصاد الوطني. وعلى المدى الطويل سيعمل المصرف المركزي على تحقيق الأهداف الاستراتيجية الآتية[2]:

أ- تعميق استقلالية المصرف المركزي، من خلال الاستمرار في تطوير الإطار القانوني لمصرف سورية المركزي.

ب-الحفاظ على استقرار الأسعار بوصفه الهدف النهائي لمصرف سورية المركزي.

ج- ضمان إقامة سوق مالي يتسم بالاستقرار أو التنافسية، مبني على قواعد السوق وآلياته.

د- يدعم مصرف سورية المركزي السياسات الاقتصادية على المستوى الكلي في مجال تعزيز النمو الاقتصادي والتشغيل.

يتولى مصرف سورية المركزي تنفيذ السياسة النقدية التي يقرها مجلس النقد والتسليف بما ينسجم مع توجهات السياسة الاقتصادية الكلية. وفي ظل الأزمة التي بدأت عام 2011، فإن الأهداف المعلنة للسياسة النقدية أصبحت ترتكز بالدرجة الأولى على استقرار سعر الصرف هدفاً للسياسة النقدية، للحفاظ على قيمة الليرة السورية ومنع المضاربات في ضوء آلية العرض والطلب على القطع الأجنبي وبشكل يوازي بين قوى السوق وبين مستوى الاحتياطيات الرسمية من العملات الأجنبية.

---

[1] موقع مصرف سورية المركزي، السياسة النقدية، 2020/3/12 10:45 متوفر على الرابط
http://mail.banquecentrale.gov.sy/monetary%20policy/monetary- policy.htm

[2] موقع مصرف سورية المركزي، السياسة النقدية، المرجع السابق

إضافةً إلى التنسيق مع الجهات المعنية لتحقيق هدف ضبط ارتفاع الأسعار المحلية ضمن الأدوات المتاحة له، وبذل الجهود الممكنة لضبط أسعار المواد والسلع والخدمات في السوق المحلية ومنع احتكارات التجار والمستوردين.[1]

وهنا يجب الإشارة إلى أن هذه الأهداف ليست متآلفة دوماً، فإن تحقيق استقرار النقد في مرحلة ما قد يتعارض مع مقتضيات توسيع إمكانات الاستخدام وقد يضحى في بعض الأحوال بأحد الهدفين في سبيل الآخر الذي يعد في تلك المرحلة أكثر أهمية أو أكثر رجحاناً. ولأن السياسة النقدية لا يمكن أن تتولى أكثر من هدف استراتيجي ضمن رؤية مستقبلية واضحة ستسعى السياسة النقدية أولاً للحفاظ على استقرار مستوى الأسعار، وتجنب التضخم على أن يكون هذا السعي متناسقاً مع مستوى النشاط الاقتصادي والتشغيل، لذا وضعت الخطة الخمسية العاشرة من بين أولوياتها المحافظة على استقرار الأسعار فلا يتجاوز معدل التضخم 5%.[2]

---

[1] المرجع السابق.

[2] الخطة الخمسية العاشرة، 2006–2010، الفصل الخامس، السياسات الاقتصادية ومقومات برنامج الإصلاح الاقتصادي، هيئة تخطيط الدولة 2006/3/26

المطلب الثاني

السياسة الخاصة بأدوات السياسة النقدية في سورية

من خلال التطرق إلى سير الوقائع النقدية في الاقتصاد السوري، طوال عقود من الزمن، يمكن القول: إن الإدارة النقدية، لم تكن تاريخياً هي الأساس، وليست المتغير المستقل، ولم يخطط لها لأن تكون كذلك، واعتمد الاقتصاد السوري طيلة العقود الماضية على نظام الإدارة عن طريق القرارات والأوامر الإدارية الرامية لتنفيذ أهداف خطط نقدية ومالية محدَّدة مسبقاً، وهذا ينطبق على مختلف القطاعات والأنشطة الاقتصادية، وقد استمر ذلك حتى عام 2005 ، حين بدأ التوجه نحو اقتصاد السوق، فكانت متغيرً تابعاً ومحكوما بخطط وحسابات تنسجم مع طبيعة التوجه أو الخيار الاقتصادي والسياسي التاريخي للاقتصاد السوري ، الذي أنتج بنية اقتصادية أو منظومة قللت من أهمية اللجوء لاستخدام أدوات السياسة النقدية.

يتمحور هذا المطلب حول أدوات السياسة النقدية في سورية، فنتطرق في الفرع الأول إلى عرض تطور سياسة سعر الفائدة في سورية، لننتقل في الفرع الثاني إلى دراسة تطور سياسة سعر الصرف في سورية، وفق الآتي:

الفرع الأول: تطور سياسة سعر الفائدة في سورية.

الفرع الثاني: تطور سياسة سعر الصرف في سورية.

الفرع الأول

تطور سياسة سعر الفائدة في سورية

اتسمت أسعار الفائدة بالثبات لمدة طويلة نسبياً قبل أن يتم تفعيل سياسة أسعار الفائدة مع التوجه نحو تحرير القطاع المالي في سورية الذي تميز بدخول المصارف الخاصة إلى الاقتصاد السوري . فما هي سياسات سعر الفائدة المتبعة في سورية؟ سنتعرف على ذلك فيما يلي:

أولا: التحديد الإداري لأسعار الفائدة في سورية:

لم يستخدم مصرف سورية المركزي خلال نحو ما يقارب ثلاثة عقود أسعار الفائدة أداة نقدية في إطار تطبيقه للسياسة النقدية في الاقتصاد، وبقيت أسعار الفائدة ثابتة في المدة التي سبقت عام 2005 ، وكانت محددة بقرارات إدارية وكان آخر تعديل لها أوائل عام 1981[1].

إنَّ تجميد العمل بقانون النقد الأساسي في سورية منذ عام 1966 وحتى صدور قانون النقد رقم 23 لعام 2002 ، دفع اللجنة الاقتصادية لأخذ مكان مجلس النقد والتسليف، إذ قامت بتحديد سعر الفائدة، وكان نتيجة هذا الجمود طوال تلك المدة أن حمل المستثمرين على التعامل مع المصارف اللبنانية قرابة 25 عاماً إيداعاً وإقراضا، وكانت تلك المصارف تُقدم للاقتصاد السوري خدمات شبه رسمية، وعليه لم يطالب المتعاملون والتجار والصناعيون بتحريك سعر الفائدة في سورية؛ لأنَّ إيداعاتهم وقروضهم من لبنان. ومع صدور قانون النقد والتسليف رقم 23 لعام 2002 وتشكيل مجلس النقد والتسليف، باشر المجلس بتحريك سعر الفائدة حسب حاجة الاقتصاد الوطني. إذ تعد قرارات مجلس النقد فيما يتعلق بأسعار الفائدة أحد المحددات الرئيسة للسياسة النقدية.

لقد كان الهدف من تثبيت أسعار الفائدة ولمدة أكثر من 20 سنة، هو تشجيع الإنتاج الزراعي والصناعي وتوفير تشكيلة واسعة من السلع والخدمات الوطنية، وتخفيض تكاليف الإنتاج من خلال تخفيض تكاليف الإقراض والحد من ارتفاع معدلات التضخم، ولكن الواقع أظهر أن هذا الإجراء النقدي لم يسهم في زيادة الإنتاج، وساعد على هروب رؤوس الأموال الوطنية إلى الخارج بحثاً عن أسعار فائدة مرتفعة تفوق معدلات التضخم، وهذا ما دفع المصارف الحكومية إلى الاقتراض من المصرف المركزي بهدف تلبية طلبات الاقتراض، ما زاد في سرعة الإصدار النقدي وزيادة معدلات التضخم، ومن المعلوم أن سعر الفائدة التوازني يجب أن يتحدد بنسبة 3.2 %

---

[1] بموجب قرار وزير الاقتصاد رقم 7 تاريخ 1981/1/15، بقيت أسعار الفائدة ثابتة منذ ذلك التاريخ على الرغم من صدور القانون رقم 17 تاريخ 1988/8/22، الذي سمح بتجاوز السقف المحدد في القانون المدني البالغ 9% سنوياً، ومع ذلك لم تجر إلا تعديلات بسيطة في معدلات الفائدة منذ صدور هذا القانون.

زيادة عن معدل التضخم وبالمقارنة بين معدل الفائدة الوسطي ومعدل التضخم للمدة 1980- 2003 يظهر ما يلي[1]:

لقد كان معدل الفائدة الوسطي من عام 1980 حتى عام 2003 حوالي 8%، أما معدل التضخم في المدة بين 1980-1990 كان 16% أي ضعف معدل الفائدة الوسطي، وهذا المعدل لا يشجع المستثمرين على الادخار، لأن المستثمر يقارن بين سعر الفائدة على المدخرات وبين معدل التضخم، ومن خلال هذه المقارنة يتبين أن المدخر يخسر سنوياً 8%، وبالتالي فإن أصحاب الفعاليات لا يدخرون وفق هذه المعدلات، أما أصحاب الدخل المحدود والطبقة الوسطى سيتعرضون لتآكل أصولهم وتراجع قيمتها مقابل ارتفاع معدلات التضخم و سعر الفائدة، وكذلك الأمر بين عامي 1991-1995 فكان معدل التضخم وسطيا حوالي 8.4% أي سيخسر المدخر سنويا 0.4% إذا قام بعملية الادخار.

ثانيا: التوجه نحو تحرير أسعار الفائدة في سورية:

مع إحياء مجلس النقد والتسليف بالقانون رقم 23 لعام 2002 ، بدأت السياسة النقدية في سورية تأخذ منحى مؤثراً في الاقتصاد، الأمر الذي أتاح للسلطة النقدية أن تتخذ خطاها نحو القيام بعملها المرتقب -بعد غياب ناتج عن وجود اللجنة الاقتصادية- كفاعل أساسي في الاقتصاد السوري من خلال قرارات مجلس النقد والتسليف المتعاقبة، وبما يتماشى مع تحرير القطاع المصرفي، خصوصاً تلك التي تتعلق بأسعار الفائدة على عدها أهم أدوات السياسة النقدية التي يمكن للمصرف المركزي التحكم من خلالها بالكتلة النقدية بما يتوافق مع حالة الاقتصاد (ركود-ازدهار)، وتتمثل هذه الأداة بأسعار الفائدة على الودائع والتسليفات المصرفية بالليرة السورية، بالإضافة إلى نسب الاحتياطي الإلزامي، بسبب غياب سوق السندات في سورية[2].

وفي هذا السياق استهدفت السلطة النقدية تفعيل أثر أسعار الفائدة المصرفية من خلال تغيير أسعار الفائدة مرات عدة، فبالنسبة إلى أسعار الفائدة الدائنة، فقد تم تعديلها بموجب ثلاث قرارات خلال هذه المرحلة،

---

[1] هيفاء غدير غدير، السياسة المالية والنقدية ودورها في الاقتصاد السوري ، مرجع سابق، ص 270.

[2] لقد تم تفعيل سوق السندات الأولية في نهاية عام 2010 ثم توقفت في بداية عام 2011 ، مع ضرورة الإشارة إلى عدم وجود سوق ثانوية في سورية

بدايةً تم تخفيض أسعار الفائدة الدائنة التي تدفعها المصارف العامة على الحسابات الجارية والودائع تحت الطلب نقطة واحدة عن مستوياتها التي كانت سائدة، كذلك تم تخفيض معدلات الفائدة الدائنة على حسابات الودائع لأجل وودائع الإدخار لدى المصارف العامة جميعها[1]، وبهدف تصحيح هيكل الفوائد ومنح المصارف العامة المرونة في تحديد أسعار الفائدة تمهيداً لدخول المصارف الخاصة سوق العمل المصرفي في سورية تم العمل على تخفيض أسعار الفائدة الدائنة وتحديد الحدود الدنيا لها[2].

أما بالنسبة إلى أسعار الفائدة المدينة فقد تم تعديل أسعارها إلى جانب تعديل أسعار الفائدة الدائنة بهدف خفض تكلفة الائتمان وتحفيز عملية الاستثمار، ورفع كفاءة إدارة السيولة لدى المصارف العامة، مع مراعاة الأهداف التنموية لبعض المصارف، وانطلاقاً من الأهمية التي يوليها مجلس النقد والتسليف لعملية التسليف المصرفي تم تخفيض معدلات الفائدة المدينة لدى جميع المصارف العامة.

ولكن بعد عام 2000 أصبح معدل الفائدة الحقيقي موجباً عندما بدأ معدل التضخم بالتراجع وكان يقدر وسطيا بين 2000-2003 حوالي 3.62 % ،واستجابةً لخطط الإصلاح الاقتصادي والنقدي في سورية، ولإعادة إحياء العلاقة بين سعر الفائدة والادخار وبين سعر الفائدة والاستثمار، ظهرت قرارات مجلس النقد والتسليف رقم 4 تاريخ 2003/5/28، ورقم 39 تاريخ 2003/12/3، ورقم 43 تاريخ 2004/1/5، والتي تضمنت معدلات الفائدة الدائنة بحدود 4 نقاط والمدينة بحدود نقطتين[3].

وفي عام 2005 أصدر مجلس النقد والتسليف بعض من القرارات التي أسهمت بفاعلية في التحريك المستمر لأسعار الفائدة[4]:

- القرار رقم 119 الصادر بتاريخ 2005/3/9 ، الذي خفض معدل الفائدة على ودائع التوفير التي تزيد على مليون ل.س من 5% إلى 4%، بينما ارتفعت معدلات الفائدة على الودائع لأجل أكثر من سنة

---

[1] غيث علي، سياسة أسعار الفائدة في سورية، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد، جامعة دمشق، دمشق، سورية، 2013 ، ص 158.

[2] قرار مجلس النقد والتسليف رقم 43 تاريخ 2004/1/5.

[3] هيفاء غدير غدير، السياسة المالية والنقدية ودورها في الاقتصاد السوري ، مرجع سابق، ص 270.

[4] قراءة في آثار قرارات مجلس النقد والتسليف على المؤشرات المالية للمصارف، مجلة الاقتصاد والنقل، العدد 11 كانون الأول. دمشق: سورية، 2005، ص 50-51.

واحدة إلى 7%، في حين رفع العائد على شهادات الاستثمار من 6.5 % إلى 7.5 %، وكان الهدف تعديل بنية الودائع الهيكلية باتجاه الودائع لأجل.

- كما صدر القرار رقم 160 تاريخ 2005/9/18، والقرار 172 تاريخ 2005/11/14، والقرار 174 تاريخ 2005/12/3، وقد عملت هذه القرارات على تعديل هيكل أسعار الفوائد بالاتجاه نفسه، وأسهمت هذه القرارات بتعديل أسعار الفائدة بتخفيض الطلب على القطع الأجنبي كما شجعت على الادخار بالعملة الوطنية. ويظهر من خلال القرارات السابقة أن تخفيض معدلات الفائدة الدائنة [1]،سيؤدي إلى التقليل من الرغبة في الادخار ما ينعكس إيجاباً على الاستثمار كما أن تخفيض معدل الفائدة المدينة [2]، سيشجع على الاستثمار لأن انخفاض هذه الفائدة سيزيد من فرصة الربح لأنها ستزيد من فرصة أن يكون معدل العائد على الاستثمار أعلى من معدل الفائدة المدينة.

وبالنسبة إلى أسعار الفائدة على الودائع حُددت أسعار الفائدة على الودائع عند 8% لجميع أنواع الودائع الآجلة والتوفير، و4% على الودائع تحت الطلب، وهكذا تدرجت أسعار الفائدة من 8إلى 7إلى 6 بالمئة بين عامي 2003-2005، على الودائع تحت الطلب، ثم قامت السلطات بتخفيض سعر الفائدة على ودائع التوفير من 6إلى 4% ثم رفعها إلى 5 لمبلغ مليون ليرة سورية و4% للمبالغ الأخرى، وكان نتيجة ذلك أن أدى إلى سحب جزء كبير من الودائع واستثمارها مباشرة، وتوجيه جزء كبير من هذه الودائع إلى المضاربة العقارية الأمر الذي أدى لارتفاع أسعار العقارات بين عامي 2005 – 2009، وحصول تضخم بين عامي 2006-2008 الذي وصل إلى 30 %، ونتيجة لذلك فقد عمدت السلطات النقدية إلى اعتماد أسعار فائدة تقديرية من خلال ترك الحرية للمصارف التجارية بوضع أسعار الفائدة التي تراها مناسبة[3]

. واستكمالاً لما سبق فيما يخص الفوائد المصرفية والهادفة إلى تصحيح هيكل الفوائد المصرفية وجعلها

---

[1] الفائدة الدائنة: هي التي يحصل عليها المستثمر كربح من جراء إيداعه لمبلغ من المال في المصرف.

[2] الفائدة المدينة: هي التي يدفعها المستثمر خسارة من جراء اقتراضه لمبلغ من المال من المصرف

[3] د. علي كنعان، النقود والصيرفة والسياسة النقدية. طبعة أولى، دار المنهل اللبناني للطباعة والنشر، بيروت، لبنان، 2012 ، ص 516-517.

أكثر انسجاماً مع متطلبات الانفتاح وتطوير الأسواق النقدية ولإعطاء المصارف حيزاً أكبر من الحرية في تحديد معدلات الفائدة وإتاحة فرص المنافسة بينها صدر القرار 298 تاريخ 2007/6/18، وقد نص على أن لا يجوز لمجالس إدارات المصارف العاملة تخفيض معدلات الفائدة الدائنة أو رفعها بمقدار 2% كما سمح أن تضع مجالس إدارات المصارف العاملة القواعد والضوابط الموضوعية لتحديد وتطبيق معدلات الفائدة وكيفية استخدام حرية الحركة المتاحة في معدلات الفائدة الدائنة على أن تُبلغ مصرف سورية المركزي كلما طرأ تعديل عليها[1].

أما بالنسبة إلى أسعار الفائدة على القروض لقد كان الأمر مختلفاً هنا، فتمَّ تخفيضها بمعدل 1.5% عن مستوياتها السابقة وكانت 9% منذ عام 1981 لغاية 2003 وكان هذا التخفيض أن أسهم بزيادة الطلب على القروض وزيادة حجم الاستثمار، لكن التضخم الذي كان سائداً مع بداية عام 2003 دفع إلى إعادة النظر بسعر الفائدة واعتماد الفائدة التأشيرية، فاتجهت فيما بعد القروض إلى القطاعات الخدمية، وتراجع حجم الاستثمار في القطاعات الانتاجية من 4% عام 2000 الى 46% من الناتج عام 2009، وتزايدت معدلات التضخم وتوجه الأفراد للمضاربة بالعقارات التي سجلت ارتفاعات غير مألوفة، ودخول الاقتصاد في ركود نتيجة الأزمة العالمية والمعاناة من التضخم الأمر الذي شكل حالة من الركود التضخمي[2].

إن قرارات المصرف المركزي بتعديل أسعار الفائدة على الودائع، أدت إلى إرهاق المصارف وشركات الصرافة والفعاليات الاقتصادية في الوقت ذاته ودفع أغلب المصارف إلى الامتناع عن الإقراض إذ إنَّ قرار رفع الفائدة بجذب مزيد اً من الايداعات لم يعتمد على واقع السوق، وليس بالضرورة أن يؤدي إلى عودة السيولة إلى المصارف مرة أخرى ويتطلب من أحد الطرفين الخسارة. وبالنتيجة فإن رفع نسبة الفوائد على الإيداع سيقابلها بشكل طبيعي ارتفاع نسبة نظيرتها على القروض، وعليه سيكون هناك مأزق أمام بعض البنوك في تطبيق أثر رجعي على الإقراض القديم فالبنوك العامة والخاصة قد أقرضت بمبالغ ضخمة جداً ولا يجوز تطبيق الأثر الرجعي لتحديد سعر فائدة جديد، وليس هناك ما يمنع المصارف من رفع أسعار الفائدة المدينة، ولكن على

---

[1] مصرف سورية المركزي يواكب الإصلاح الاقتصادي والمالي، إعداد قسم الدراسات، مجلة البنك والمستثمر، العدد 88 ، أيلول 2007 ، ص 5

[2] د. علي كنعان، النقود والصيرفة والسياسة النقدية، مرجع سابق، ص 517- 518.

المصرف المركزي التدخل هنا ولو أدبياً وإن تحملت هذه المصارف بعض الخسائر على المدى القصير، لأنَّ الفعاليات بحاجة إلى التسهيلات وعلى المصارف تحمل جزء، ولذلك فإنه من الضروري أن تكون القرارات تشاركية وليست محصورة بالبنك المركزي.

الفرع الثاني

تطور سياسة سعر الصرف في سورية

يهدف مصرف سورية المركزي إلى تحقيق استقرار الأسعار مستخدماً سعر الصرف بوصفه هدفاً وسيطاً لسياسته النقدية، وقد استمر – ولايزال– يعتمد على استقرار سعر الصرف في ذلك، فما هي السياسة الخاصة بسعر الصرف التي تمَّ اتباعها في سورية للحفاظ على استقرار سعر الصرف؟ وهل استطاعت تلك السياسة في ظل التدابير التي تتعرض لها سورية منذ ثمانينيات القرن الماضي، وحتى يومنا هذا، إلى تحقيق هذا الاستقرار وماهي التطورات الحاصلة في السياسات الحكومية تجاه ذلك ، سنتطرق في هذا الموضوع الى الاجابة عن ذلك، وفق الاتي:

أولا: سعر صرف الليرة السورية منذ عام1980حتى 2001.

استمرت سورية في الاعتماد على سياسة الرقابة على الصرف وثبات سعر الصرف منذ عام 1963وحتى عام 1981 ، بهدف تجميع الاحتياطيات من العملات الأجنبية وتوظيفها في القطاعات الاقتصادية المهمة التي يحتاجها الاقتصاد الوطني، وقد حدَّدت السلطات النقدية سعر الصرف 3.95 ل.س مقابل الدولار الامريكي منذ عام 1968 وحتى عام1981.[1] ومنذ عام 1981 اتبعت السلطات النقدية سياسة تعدد أسعار الصرف لتحقيق الأهداف الآتية: [2]

أ- توفير السيولة اللازمة من القطع الأجنبي وذلك لتمويل المستوردات.

---

[1] محمد جمعة، رؤية حول تطور سعر صرف الليرة السورية تجاه الدولار الأمريكي، مجلة الاقتصاد والنقل، العدد التاسع، السنة الأولى، دمشق، سورية، 2005 ، ص71

[2] . محمد جمعة، جردة حساب نقدية لما كان وتوقعات للذي سيكون ، مجلة الاقتصاد، العدد 16 ، دمشق، سورية، 2006 ، ص72

ب- الحفاظ على استقرار الأسعار الداخلية.

ج- تخفيض تكاليف الصناعة الوطنية ورفع قدرتها على المنافسة في السوق الدولية.

د- تشجيع التصدير، من خلال اعتماد سعر خاص بدولار التصدير بدء اً من عام 1989

هـ- تمويل المستوردات الحكومية للقطاع العام أو لمشروعات القاعدة الأساسية.

ويتحدَّد سعر الصرف في سورية استناداً إلى مجموعة من العوامل، من القوة الشرائية للعملة الوطنية، ثبات أسعار الفائدة، الاستيراد والتصدير، والطلب الحكومي. وقد كانت الأسعار المحددة للصرف[1] من قبل الحكومة هي 11.20 ل.س للسعر الرسمي، ما بين 55-60 ل.س دولار للتصدير ، بين 50-52 ل.س في السوق المجاور، وأسعار عدة للدولار الجمركي 42 ل.س ، حسب السلع، والقطاع العام والحسابات الحكومية 45.5 ل.س. هذا التعدد في أسعار الصرف كان قد أسهم إسهاماً كبيراً في تعدد أشكال المعاملة للقطاعات الاقتصادية التي تؤدي بدورها لمزيد من التهرب وتعدد أشكال الحسابات، مع ضعف إمكانية الحصول على فاتورة نظامية من مصانع القطاع الخاص، نظراً لأن المستورد يستخدم أساليب احتيال وغش للتخلص من الرسوم المرتفعة المفروضة عليه، علماً أ نه يحصل على دولار التصدير بأسعار تزيد بمقدار 10 ليرات عن دولار الحكومة، الأمر الذي يؤدي إلى رفع تكاليف الصناعة الوطنية، ولا تستفيد الدولة من دولار التصدير أو من العقود بالحصول على رسوم أو إيداع هذه المبالغ لديها، وبذلك تخسر الخزينة العامة الرسوم الجمركية التي كانت ستحصل عليها لو كانت أسعار الصرف حرة، وبذلك ساعد تعدد أسعار الصرف في خلق خلل هيكلي في الاقتصاد الوطني وتوجهت الاستثمارات إلى القطاعات الخدمية والتجارية الرابحة، وانخفضت الاستثمارات الصناعية، وأدى ذلك إلى تراجع أهمية العمل المنتج وزيادة أهمية العمل الطفيلي الذي يحصل على أسعار صرف مرتفعة تحقق الأرباح العالية، إذ كيف يمكن للدولة أن تشجع الاستثمار الأجنبي وتقدم له التسهيلات وهي تعامله بنظام تعدد أسعار الصرف.

---

[1] . د. علي كنعان، النظام النقدي والمصرفي السوري "مشكلاته واتجاهات اصلاحه"، مرجع سابق، ص 104-105.

لقد حافظت الليرة السورية على سعر صرف ثابت نسبياً تجاه الدولار الأمريكي خلال السنوات 1995-2001. فبلغ متوسط تلك السنوات قرابة 50.78 ل.س للدولار الواحد، ولقد تجاوز الوسطي السنوي لسعر الصرف في كل من السنوات 1997 و 1998 و 1999 المتوسط العام المذكور ليصل إلى 51.55 ل.س عام 1997 ، وإلى 52.05 ل.س عام 1998 ، وإلى 51.73 ل.س عام 1999.[1]

وعلى العموم فإنَّ من أسباب ارتفاع سعر صرف الدولار في السنوات المذكورة السابقة تعود إلى:

- انخفاض صادرات القطاع الخاص في عامي 1997- 1998
- زيادة مستوردات القطاع الخاص في عامي 1998- 1999 بنسبة حوالي 5%
- انخفاض موارد السياحة عام 1997 نتيجة انخفاض عدد القادمين.

ولقد كان من أهم العوامل التي أسهمت في تحسين قيمة الليرة السورية وتعزيزها خلال المدة 1995-2001هي الثقة في قيمة الليرة السورية الناجمة عن التطور الإيجابي للأداء الاقتصادي، والاستقرار السياسي، وانخفاض معدل التضخم، وسياسة تشجيع عمليات التصدير المتبعة والإعفاء من ضريبة الإنتاج الزراعي ومن ضريبة دخل الأرباح للصادرات السورية المنشأ من المنتجات الزراعية، والصناعية الاستخراجية "باستثناء النفط والمشتقات النفطية والفوسفات، إضافة إلى زيادة عدد المشروعات الاستثمارية المنشأة وفقاً لقانون الاستثمار رقم 10/ لعام 1991 ، والمرسوم التشريعي رقم 7 تاريخ 2001/5/14 المعدل له، ما خلق فرصاً جديدة للمستثمرين العرب والأجانب وأدى إلى تدفق الأموال من الخارج. [2]

---

[1] هيفاء غدير غدير، السياسة المالية والنقدية ودورها في الاقتصاد السوري ، مرجع سابق، ص 296- 297.

[2] المرجع السابق ، ص 297-298

ثانيا: سعر صرف الليرة السورية منذ عام2001 حتى2010.

انخفض وسطي سعر صرف الليرة السورية تجاه الدولار الأمريكي انخفاضاً ملحوظاً خلال المدة المذكورة مسجلا 52.38- 52.76- 52.25 ل.س للدولار على التوالي خلال أعوام 2002-2003-2004 ، ويمكن أن تعزى أسباب إنخفاض سعر الصرف هذه الى مجموعة عوامل منها:[1]

أ- الوضع النفسي للمستثمرين عامةً بما فيهم السوريون عقب الأحداث العالمية والإقليمية الناتجة عن ضربات الحادي عشر من أيلول، ما أدى إلى تأجيل العديد من المشروعات الاستثمارية.

ب- زيادة الإقبال على تبديل الليرة السورية بالدولار الأمريكي نتيجة الظروف السياسية السائدة وقتها، التي استغلها استغلالا فاحشاً عدد من المضاربين وسماسرة العملة.

ت-زيادة الطلب على الاستيراد نتيجة الانفتاح الاقتصادي والسماح للقطاع الخاص باستيراد المواد التي كانت ممنوعة سابقاً، ووقف قيام المصارف بتلبية الطلب المتزايد على الدولار.

ث-انتهاء الموسم السياحي الذي يمتد عادةً من منتصف حزيران لغاية آب.

ج- بدء موسم الحج والطلب المتزايد على العملات الأجنبية، فيسمح لكل حاج دون أن يُسأل عن مصدر القطع بإخراج مبلغ يصل إلى 3000 دولار أمريكي.

ح- انخفاض عدد القادمين إلى سورية بسبب أحداث المنطقة والأحداث العالمية.

خ- شراء الدولار الأمريكي والعملات الأجنبية الأخرى بحسب نشرة المصرف التجاري السوري للعمليات غير التجارية، دون قيام المصرف المذكور بعمليات بيع العملات الأجنبية إ لا في حدود ضيقة.

د- زيادة عمليات التهريب السلعي من لبنان خصوصاً بعد تخفيض الرسوم الجمركية اللبنانية

هذا وقد شهد الربع الأخير لعام 2005 اضطراباً وغياب استقرار لليرة أمام الدولار فوصل سعر صرف الليرة السورية إلى حوالي ستين ليرة للدولار الأمريكي وذلك إثر الضغوط الدولية التي ترافقت مع اغتيال رفيق الحريري ، أذ كانت اسعار الصرف قبل ذلك تتراوح ما بين 54-55 ل.س للدولار، وبالتالي بات الدولار أحد

---

[1] إدارة الأزمة الاقتصادية في سورية، مجلة الاقتصاد والنقل، دمشق، سورية، قسم البحوث، 2006 ، ص 88

مفردات أحاديث الناس وسارع الكثيرون لتحويل أموالهم إلى الدولار، وآخرون سحبوا جزءاً من مدخراتهم من البنوك وحولوها إلى دولار، وأمام هذا الوضع قام المعنيون باتخاذ مجموعة من الإجراءات النقدية الجديدة لمواجهة هذه الأزمة، و تُقدر الدراسات أنَّ الحفاظ على سعر صرف الليرة كان قد كلف الحكومة السورية سنوياً حوالي 500 مليون دولار(1)، ذلك فالاهتزاز يحصل بين الحين والآخر أمام حالات التعقيد والروتين والسياسة المصرفية المتبعة، تلك السياسة العاجزة عن استقطاب المدخرات السورية في الخارج والتي تقدر 60 مليار دولار، وهي مدخرات خرجت نتيجة تعدد أشكال المعاملة الاقتصادية الناجمة عن تعدد أسعار الصرف. لذلك تم إصدار مجموعة من المراسيم والقرارات النقدية التي تؤمن المناخ الملائم للوصول إلى سعرصرف موحد، ومن هذه الإجراءات النقدية المتخذة في ضوء مسيرة الإصلاح النقدي والمالي، هناك المرسوم التشريعي رقم 82 عام 2005 ، الذي نصَّ على أ نه يجوز بقرار يصدر عن مجلس الوزراء السماح للمصارف المرخصة ببيع المواطنين السوريين العملات الأجنبية من موجوداتها. هناك أيضاً مجموعة قرارات نقدية أصدرها المصرف المركزي في الاجتماع الذي عقد في 2005/9/20 ، تضمنت قيام النظام المصرفي الوطني بتمويل التجارة بشقيها الاستيراد والتصدير وخصوصاً تمويل الاستيراد لمجموعة واسعة من المواد الأولية والسلع الوسيطة والنهائية، والسماح للمقيمين بشراء الدولار الأمريكي من المصارف المرخصة بشرط إيداعه بقيمة 5000 دولار لمدة ثلاثة أشهر أو ستة أشهر أو سنة، والسماح ببيع تذاكر الطيران بالليرة السورية على أن تقوم المصارف المرخصة بتحويل صافي مبيعات بطاقات السفر إلى شركات الطيران، وقد أسهمت هذه القرارات في تأمين المناخ الملائم للوصول إلى سعر صرف موحد تم بدء العمل به في مطلع عام 2007 وفقاً لقرار مجلس الوزراء رقم 5787 تاريخ 20-12-2006.[2] بعد أن كانت هناك ثلاثة أسعار صرف، سعر صرف الدولة والقطاع العام ، سعر الصرف الحر للعملات الأجنبية، سعر الصرف في السوق الموازية. وكان من أهم النقاط الإيجابية لتوحيد الصرف الآتي:

---

[1] هاني حمدان، ليرتنا بين رياح الأحداث وفشل خطط الفريق الاقتصادي، مجلة المال، السنة الثانية، العدد 9، دمشق، سورية، 2006 ، ص 59.

[2] مصرف سورية المركزي يواكب الإصلاح الاقتصادي والمالي، مجلة البنك والمستثمر، مرجع سابق، ص 57

– جذب رؤوس الأموال العربية والأجنبية، بسبب توفر جو المنافسة والشفافية في تقييم الفرص الاستثمارية أمام المستثمرين، وهذا سيسهم في تطوير الأسواق المالية وتعبئة المدخرات وهذا بدوره سيؤدي إلى تسريع وتيرة التنمية الاقتصادية.

– توحيد المعاملة الجمركية ويوفر للخزينة إيرادات جمركية مرتفعة تساعدها على تمويل المشروعات الحكومية.

– تسهيل العمليات المحاسبية المتعلقة بحساب التكاليف الإنتاج والتسويق بالنسبة لمشروعات القطاع العام، وبذلك يستطيع القطاع العام أن يقوّم مركزه المالي وأعماله تقويماً حقيقياً ويصبح أكثر قدرة على اتخاذ القرارات الصائبة. (1)

– إن الحفاظ على سعر رسمي وواقعي لسعر صرف الليرة سيؤمن بيع العملات الأجنبية للجهاز المصرفي بدلاً من بيعها في الأسواق غير النظامية وبالتالي تحصل المصارف على العمولة الناجمة عن بيعها للقطع الأجنبي.

الجدير بالذكر أنه بموجب قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 3424 بتاريخ 2007/8/15فك ربط الليرة السورية مع الدولار الأمريكي واستبداله بسلة عملات هي سلة وحدة حقوق السحب الخاصة SDR بعد أن استمر ربط الليرة السورية بالدولار لمدة طويلة، ولقد جاء هذا القرار تأكيداً على الأثر البالغ الأهمية الذي يؤديه سعر الصرف اليوم في إطار استراتيجية السياسة النقدية، وإن اعتماد مرجعية سلة العملات يعني استقراراً أكبر في سعر صرف الليرة السورية مقابل العملات الأجنبية الرئيسة والانتقال نحو نظام أكثر مرونة في إدارة سعر الصرف من نظام الربط الثنائي بالدولار، وبالتالي فإنه استناداً لمعطيات التكوين الجغرافي للتجارة الخارجية للقطر ولتوزيع الاحتياطيات النقدية لمصرف سورية المركزي بالتساوي بين الدولار الأمريكي واليورو يُطرح خيار سلة وحدة حقوق السحب الخاصة SDR التي يصدرها صندوق النقد الدولي المثقلة حالياً بنسبة 44 % دولار أمريكي، 34 %

---

(1) المرجع السابق ، ص58

يورو، 11 % جنيه استرليني، 11 % ين ياباني،(1) ويتم احتساب قيمة هذه السلة يومياً من قبل صندوق النقد الدولي ونشرها عبر الانترنت في سبيل أن ينتج عن هذا القرار مجموعة من النتائج الإيجابية ومن أهمها:

– تحقيق استقرار سعر صرف الليرة السورية فإن ربط الليرة السورية بسلة عملات سوف يقلل من تقلبات أسعار صرف الليرة السورية تجاه عملات الشركاء التجاريين الرئيسين للقطر، الأمر الذي سيساعد المصدرين على الحفاظ على ربحهم ويقلل من الضغوط على الأسعار المحلية خصوصاً وأن الدولار الأمريكي يشهد منذ عدة سنوات تأرجحاً كبيراً تجاه العملات الرئيسة الأخرى.

– التقليل من تقلبات التنافسية في التجارة من خلال اعتماد سعر صرف حقيقي وفعال ويلطف من تقلبات الاقتصاد الكلي، وبالتالي فإن الربط بسلة من العملات أقدر من الدولار على حماية الليرة السورية في مواجهة تقلبات الأسعار(2).

– تخفيض التضخم عن طريق تخفيض تكلفة المستوردات بعد أن ارتفعت تكاليف مستورداتنا من أوربا نتيجة للتغيرات في أسعار صرف اليورو – الدولار مع العلم أن الاتحاد الأوربي كان الشريك الأساسي لسورية في التجارة الخارجية.

ثالثا: سياسة سعر الصرف منذ عام 2011 حتى الآن

حافظت الليرة السورية على قيمة مستقرة نسبياً في العقد الأول من القرن الحالي، وبلغ متوسط سعر الصرف في السوق 52 ليرة مقابل الدولار، وصولاً إلى سعر صرف رسمي بلغ 47 ليرة مقابل الدولار حتى عام 2011 ، ومنذ ذلك الحين بدأت قيمتها بالانخفاض، وأخذ الفرق بين سعر الصرف الرسمي وسعرها في السوق السوداء يتزايد باستمرار، وقد وصل سعر الصرف إلى 600 ليرة عام 2019، وقد أخفقت السياسات المختلفة التي اتبعها المصرف المركزي السوري في الحد من تراجع قيمة الليرة، ليبدأ عام 2019 ، سياسة وقف التدخل في السوق بسبب انخفاض الاحتياطات من القطع الأجنبي، بعد خمس سنوات من التدخل المباشر في السوق واتخاذ

---

(1) ربط الليرة السورية بوحدة حقوق السحب الخاصة من وجهة نظر المصرف المركزي ، مجلة المال، دمشق، سورية، العدد 25 ، قسم الد راسات، 2007 ، ص 32

(2) مصرف سورية المركزي يواكب الإصلاح الاقتصادي والمالي، مجلة البنك والمستثمر، مرجع سابق، ص57

إجراءات للحفاظ على قيمة الليرة. لقد شهدت سورية طوال مدة الأزمة تسرباً كبيراً لرأس المال خارج البلاد، وقد أثرت الأزمة اللبنانية تأثيراً في انخفاض قيمة الليرة السورية منذ تشرين الأول عام 2019 ، بعد أن فرضت المصارف اللبنانية قيوداً صارمة على سحب الدولار والحصول عليه ويعد لبنان القناة الأساسية للعمليات الاقتصادية والمصرفية السورية بشقيها العام والخاص، كما يلجأ السوريون إلى النظام المالي اللبناني بصفته قناة إرسال أموال إلى أقاربهم في سورية، إذ مع فرض التدابير القسرية الدولية على سورية اعتمد المواطنون والتجَّار ورجال الأعمال على لبنان ونظامه المصرفي لمواصلة نشاطاتهم الاقتصادية وغير الاقتصادية. [1]

وتبنى مصرف سورية المركزي مع بداية عام 2011 سياسة التدخل المباشر فتمَّ في البداية طرح كميات من الدولار في السوق المحلي للحفاظ على قيمة الليرة السورية، وكان سعر صرف الليرة السورية مستقراً نسبياً وراوح بين 48–50 مقابل الدولار الأمريكي قبيل اندلاع الأزمة، لكن ما لبث أن بدأ هذا السعر ينخفض مع تفاقم الأحداث ليصل في شهر كانون الأول 2011 إلى 60.2 مقارنةً ب 52 في آذار من العام نفسه، وبحلول شهر كانون الثاني 2012 ، لم تنجح السياسة النقدية في التدخل لمواجهة الآثار السلبية للأزمة بالرغم من الاحتياطات الكبيرة للعملات الصعبة المتوفرة لدى المصرف المركزي فقد دفعت الأزمة المصرف المركزي إلى تخفيض قيمة العملة بحوالي 67 % حتى كانون الثاني عام 2012 بهدف الحد من المضاربة على العملة الوطنية إضافةً إلى تشجيع الصادرات غير النفطية، إ لا أنَّ هذا التخفيض لم ينجح في تفادي نشوء سوق صرف مواز على العملة الوطنية تجاوزت فيه قيمة الدولار مقابل الليرة السورية 100 ليرة، ولكن ومنذ نيسان 2012 تمَّ تثبيت الليرة السورية عند حدود 68 مقابل الدولار الأمريكي الواحد، من خلال التدخل المباشر للمصرف المركزي في السوق.

منذ تشرين الأول عام 2012 طرأ انخفاض آخر على قيمة العملة الوطنية، وبهدف الحفاظ على سعر صرف مقبول، عمل المصرف المركزي على رفع أسعار الفائدة نقطتين مئويتين، ولكن ذلك لم يؤد إلى زيادة الطلب على الليرة، وبالتالي الحفاظ على قيمتها من الانخفاض وفي الوقت نفسه، بما لا يتناسب مع الهدف من

---

[1] K. Ouazzani, Comment la crise de liquidités au Liban affecte l'économie syrienne, le 25 novembre 2019 12/10/2020 10:10 Available at https://www.lorientlejour.com/article/1196187/comment-la-crise-de-liquidites-au-iban-affecte-leconomiesyrienne.html

رفع سعر الفائدة قرر المصرف المركزي خفض نسبة الاحتياطي الإلزامي لدى المصارف من 10 % إلى 5% ، وقد أسهمت هذه القرارات المتناقضة في زيادة مخاوف السوق ولم تؤد إلى تحقيق تطور ملموس في أداء الصادرات التي كانت تعاني من التدابير الد ولية القسرية والاختناقات في تأمين المواد الأولية داخلياً.[1]

كما أعلن المركزي مواصلة تمويل الواردات من السلع الأساسية بسعر الصرف الرسمي، ولكن هذا الإجراء لم يحقق زيادة في الطلب على الليرة، ولم يوقف التراجع في قيمتها، إ لا أنَّ توفير العملات الأجنبية للاستعمال الشخصي بقي خاضعاً لسيطرة مُحكمة، وقد استمر الانخفاض المتتالي لسعر الصرف ليصل إلى 93.5 في شهر كانون الثاني 2013 و235 في شهر آب من العام نفسه، متأثراً باحتمالات قيام عدوان أمريكي، وهو ما يمثل أدنى انخفاض في سعر صرف الليرة السورية خلال المدة كانون الثاني 2011– أيار[2] 2014.

في عام 2013 تم إصدار المرسوم التشريعي رقم 54 ،لمنع التعامل بغير الليرة السورية وسيلة للمدفوعات أو لأي نوع من أنواع التداول التجاري أو التسديدات النقدية وسواء كان ذلك بالقطع الأجنبي أم بالمعادن الثمينة، ولا يجوز بغير موافقة مجلس الوزراء عرض السلع والمنتجات والخدمات وغيرها من التعاملات التجارية بغير الليرة السورية، [3]ولكن هذا المرسوم لم يضبط التعاملات بالشكل المطلوب، وعاود سعر صرف الليرة بالتقلب ليسجل خلال شهر أيار 2014 سعراً بلغ بالمتوسط 172[4] ،وقد وصل مع نهاية عام 2015 إلى 391 ليرة سورية للدولار الأمريكي الواحد، علماً أنَّ سعر صرف الليرة مقابل الدولار قد تجاوز عتبة 400 ليرة سورية في السوق السوداء، [5]ويرجع ذلك إلى تعطل جزء كبير من القوى الإنتاجية للاقتصاد السوري نتيجة الأزمة وما رافقها من اتساع حجم التدمير وازدياده الذي لحق البنية التحتية والمنشآت الاقتصادية والخدمية، ما أثَّرَ في عائدات القطع الأجنبي الناجم عن الصادرات السلعية والنفطية، وعن السياحة تأثيراً كبيراً، إضافة إلى السياسة

---

[1] ربيع نصر. زكي محشي. خالد أبو إسماعيل، الأزمة السورية "الجذور والآثار الاقتصادية والاجتماعية"، مرجع سابق، ص47

[2] تراجع سعر صرف الليرة مقابل الدولار ترجعاً حاد جداً خلال شهر تموز 2013 ، على نحو غير مبرر إذ وصل إلى حدود 3015 ليرة/دولار كسعر وسطي يومي، وبعد إعلان الحكومة والمصرف المركزي عن تدخل مباشر في السوق تراجع السعر بعد أول جلسة تدخل إلى 240 ليرة/دولار ثم استمر بالتراجع بعد ذلك ليبلغ السعر الوسطي شهرياً 210 . عبد الر ا زق حساني، تطور سعر صرف الليرة السويرة وعلاقته بالرقم القياسي لأسعار المستهلك خلال الأزمة الراهنة، مرجع سابق، ص 211

[3] . المرسوم التشريعي رقم 54 لعام 2013 ، تاريخ 2013/8/4

[4] عبد الرزاق حساني، تطور سعر صرف الليرة السويرة وعلاقته بالرقم القياسي لأسعار المستهلك خلال الأزمة الراهنة. مرجع سابق، ص 211

[5] تأثيرات الأزمة في الاقتصاد السوري 2011–2015 ، مرجع سابق، ص33

التي انتهجها مصرف سورية المركزي التي أسهمت في دولرة الاقتصاد، من خلال عمليات بيع القطع الأجنبي عبر شركات ومكاتب الصرافة للمواطنين بموجب البطاقة الشخصية ودون مسوغ اقتصادي، الأمر الذي يعزز أثره في سوق القطع ويجعله يستجيب بصورة مباشرة لما يتخذه من القرارات التي من شأنها ترشيد استخدام القطع وتأمين ما يلزم من السلع والخدمات.[1]

ويمكن القول إن التأثير السلبي للعامل النفسي والتوقعات التشاؤمية للموطنين حيال الوضع السياسي والاقتصاد ي في البلاد انعكس على تراجع الثقة بالليرة السورية، بسبب عجز المصرف المركزي عن تلطيف تقلبات سعر صرف الليرة، إذ إنَّ التذبذب الكبير الذي شهده السعر أسهم في تعزيز الطلب على الذهب والعملات الأجنبية لحماية المدخرات، وأسهم في تنامي حدة عمليات المضاربة. هذا التراجع الكبير فإنَّه لا يمكن وصفه بانهيار في قيمة الليرة السورية إذا ما تمَّت المقارنة بين حجم التأثيرات التدميرية والتدابير الاقتصادية القسرية في الاقتصاد السوري، وتراجع سعر الصرف، أو بمقارنة ذلك مع دول مرَّت بظروف مشابهة مثل العراق ولبنان.

وقد عملت الحكومة عبر العقود الماضية على الاقتراض من المصرف المركزي بفوائد ضحلة ، وسادت ذلك لعقود خلت ما يجعل الاعتقاد بإمكانية تغييرها في ظل الأزمة أمراً صعباً، ويبدو أنَّ الحكومة لم تكتف بهذه المزايا فقد قَبلَ مجلس الشعب منذ بداية القرن الحالي عند إصدار قوانين الموازنة سنوياً، على وضع ماد ة مميزة تضمن للحكومات المتعاقبة غياب وجود أيَّ مساءلة عن أسباب غياب تسديد ما يترتب من أعباء سنوية من ديون سابقة،[2] و" يؤجَّل سداد أسناد الخزينة الموضوعة من التغطية النقدية لقاء العجوز التراكمية الناشئة عن تثبيت الأسعار ..."، وعليه يتم سنوياً تأجيل حقيقة الأعباء لخمسة عشرة سنة وإلقاءها على عاتق الأجيال القادمة، كما يدل الاقتراض الحكومي الدائم من المصرف المركزي على تبعية هذا الأخير وارتباطه بالحكومة، وهذا يؤكد في الحقيقة أنَّ المناداة المستمرة بالاستقلالية لم تنضج بعد؛ لأنها غير مسوغة في ظروف الاقتصاد السوري قبل مرحلة النهوض ما بعد الأزمة وفيها و أثنائها.

---

[1] . القرار رقم 84 الصادر عن مصرف سورية المركزي تاريخ 2010/3/11

[2] د. دريد درغام، السياسة النقدية والمالية في سورية تشخيص ومقترحات حلول، ورقة عمل لاحتفالية مرور خمسين عام على تأسيس جمعية العلوم الاقتصادية السورية، جمعية العلوم الاقتصادية السورية، دمشق، 2015

مع الاستقرار النسبي الحاصل في سعر صرف الليرة السورية الرسمي بين 2015–2018، باتت الادارة النقدية تستثمر بصورة مكثفة، بالاستقرار أو التثبيت الذي تحقق على مستوى سعر الصرف متجاهلين التذبذبات وتأرجح سعر الصرف في السوق السوداء، وقد عدَّ القائمون على أمر السلطة النقدية ذلك إنجازاً تاريخياً، جاء نتيجة لرؤية استراتيجية نفذتها السلطات النقدية بوساطة إجراءات وتدابير لا تتعدى في الشكل والمضمون، حدود أو نطاق كونها إجراءات وتدابير إدارية محضة[1].

إنَّ تحسن سعر الصرف المزعوم بين 2015–2018 إنما يعود إلى مجموعة من العوامل والتطورات الحاصلة على أرض الواقع في سورية، ولا يرتبط عملياً بأداء الإدارة النقدية، ولا المالية على الإطلاق، ومنها: [2]

- الانتصارات العسكرية التي حققها الجيش العربي السوري، والتي نتج عنها استعادة مساحات واسعة من الأراضي السورية، ما ترتب على ذلك من نتائج سياسية واقتصادية إيجابية.
- وضع حدود للاستيراد وتقييده وضبطه قدر الإمكان والاقتصار على حدود استيراد المستلزمات الضرورية.
- التطورات السيكولوجية للمواطن والمجتمع في سورية، بعد استرداد الدولة مظاهر الهيبة والقوة، التي عززت ثقة المواطن بدور الدولة، وقدرتها على الاستمرار والصمود.
- تأمين الكثير من السلع والخدمات عن طريق الخط الائتماني الإيراني، وبمبلغ مؤجل الدفع قارب بحسب التقديرات حوالي 8 مليارات دولار امريكي .
- تغير قواعد التعامل الاقتصادي بين سورية والاتحاد الروسي، من خلال الاتفاقيات، التي تضمنت الكثير من المرونة والتسهيلات، لجهة آليات الدفع وطرق تسديد ثمن التوريدات والمشتريات من السلع والخدمات.

ثمَّ ليأتي أثر بعض الاجراءات على مستوى السياستين المالية والنقدية التي اتبعتها الحكومة في سورية عن طريق:[3]

---

[1] ضابط مدين، السياسة المالية من منظور صندوق النقد الدولي والبنك الدولي والمصلحة الوطنية، مرجع سابق، ص 5

[2] المرجع السابق، ص 6–7

[3] ضابط مدين، السياسة المالية من منظور صندوق النقد الدولي والبنك الدولي والمصلحة الوطنية، مرجع سابق، ص 7

– تقليص حجم الإنفاق العام الفعلي إلى حد ثلث الإنفاق العام المقدر بحسب بعض التقديرات، وضبط الإنفاق بالحدود الدنيا، وذلك بوساطة اجراءات تقشفية وترشيد منها تقييد الاستيراد وتثبيت الرواتب والأجور وإلغاء الكثير من الحوافز والتعويضات والمكافآت والبدلات وغير ذلك.

– توقف المصارف عن الإقراض والتمويل بصورة شبه مطلقة، باستثناء بعض عمليات الإقراض والتسليف البسيط، لأصحاب الدخل المحدود، كان قد نفذها مصرف التوفير طيلة سنوات الأزمة، في الوقت الذي قام فيه مجلس النقد والتسليف في عام 2011 وعام 2015 ، برفع سقف سعر الفائدة أدنى وأعلى على الودائع التي تزيد مدتها عن سنة، بهدف تحفيز السلوك الادخاري محاولة كبح جماح التضخم.

وقد تسببت عمليات إيقاف الإقراض والتسليف ورفع سعر الفائدة، في زيادة حجم الودائع في المصارف السورية، لدى المصرف المركزي بين 2011–2015 بمقدار 4.4 مرة ، وبمعدل نمو بلغ 333.4 ، كما تضاعف حجم الفائض الاحتياطي بالليرة السورية ، المتاح للتسليف والاقراض، بمقدار 3.86 مرة ، وبمعدل نمو 286.5% وتضاعف حجم الفائض الاحتياطي بالعملات الأجنبية بمقدار 7.9 مرة، وبمعدل 694.6 % ، في الوقت الذي تشكل فيه فائض كبير من الودائع الادخارية والأموال أيضاً لدى المصارف الخاصة، قامت بإيداعها وتوظيفها مؤخراً في المصارف اللبنانية[1].

وتُعد هذه السياسة في جميع الأحوال صحيحة بمنظور الضرورة التاريخية وسياسات الأجل القصير، إذ أثرت تأثيراً كبيراً في لجم مسار التضخم، وحالت دون تسهيل اندفاع مساره، في حركة متصاعدة، بوتائر حاد ة ما يؤدي إلى انخفاض القوة الشرائية لليرة السورية، وبالتالي انخفاض سعر الصرف لكنها تحولت بالمقابل إلى عبء؛ لأنها تحولت إلى استراتيجية على ما يبدو للإدارة النقدية والمالية، تسببت في تقليص حجم السيولة، وتجفيف

[1] قام 11 مصرف خاص من المصارف الخاصة السورية التي يبلغ عددها 14 مؤخراً بتوظيف نحو 658 مليار ليرة سورية 1.5 مليار دولار في المصارف اللبنانية صحيفة الوطن السورية العدد 2884و تاريخ 23–4–2018 ، كذلك الأمر في المصارف العامة التي تكدس لديها حجم كبير من الودائع المصرفية.

السوق بصورة كبيرة، ما أدى إلى تراجع كبير في حجم الطلب على السلع والخدمات، الأمر الذي تسبب في إدخال الاقتصاد السوري في حالة من الركود والجمود الاقتصادي الخطير.[1]

لقد اقتصرت سياسة الحكومة فيما يتعلق بسعر الصرف على اجراءات تتعلق بإغلاق شركات الصرافة، والتضييق على المتعاملين بغير الليرة السورية، وإجراءات إسعافية تقوم على تحديد قائمة المستوردات ذات الأولوية لضبط تسعير السلع المستوردة والحد من التلاعب بالأسعار والتقليل من الضغط على طلب القطع الأجنبي في السوق ، وقام المصرف المركزي عبر مفوضية الحكومة لدى المصارف وهيئة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب والضابطة العدلية بتنفيذ مهمات ميدانية على جميع مؤسسات الصرافة وشركات الحوالات المالية وكذلك على المتعاملين بغير الليرة السورية "تنفيذاً للمرسوم التشريعي/3/ تاريخ 2020/1/18 [2] ، بهدف ضبط العمليات المالية، و أ كد المصرف استمراره باتخاذ الإجراءات كلها الكفيلة باستعادة ضبط أسعار الصرف وعودة الأسواق إلى الاستقرار ودعم الاقتصاد[3]، ومجاراة سعر الصرف الرسمي مع السعر في السوق السوداء، إذ رفع مصرف سورية المركزي سعر الصرف إلى 700 ليرة، ثمَّ إلى 1250 ليرة مقابل الدولار سعر شراء الدولار لتسليم الحوالات الشخصية الواردة إلى سورية، ضمن الإجراءات لوقف تدهور سعر الصرف مع بدأ تنفيذ ما يسمى بقانون قيصر، ووفق نشرة المصارف والصرافة الصادرة عن المصرف المركزي، فقد أصبح سعر الصرف الوسطي للدولار الأمريكي 1256 ليرة بعد أن كان سعره 704 ، كما أصدر المركزي قراراً يقضي بمنع المصارف العامة والخاصة من الإقرار والتسهيلات الائتمانية. إنَّ موجات ارتفاع سعر الصرف في سورية تعود في غالبها في الفترات الأخيرة لأسباب متعددة مجتمعة تعود إلى الأزمة والتدابير ضد سورية والأزمة في لبنان والداء العالمي المنتشر في العالم "فيروس كورونا"، وقد بدأت تلك الموجات مع التلويح بقانون قيصر منذ بداية عام 2019 ، وتجديد التدابير القسرية الغربية الأوروبية، وتمَّ تخفيض قائمة المنتجات المستوردة من 40 مادة إلى 13 مادة معظمها مواد غذائية

---

[1] لقد نظرت الإدارة النقدية والمالية بعين واحدة فقط، إذ كان الهاجس الأكبر، والهدف الاستراتيجي الأوحد بالنسبة إليها هو تثبيت سعر الصرف وزيادة قدرة الدولة على التحكم بسوق القطع وبالتالي تأمين الفرصة والظروف التي ساعدت في تغطية الاحتياطي الاستراتيجي من القطع الأجنبي.

[2] المرسوم التشريعي رقم 3 لعام 2020 القاضي بتعديل المادة الثانية من المرسوم التشريعي رقم 54 لعام 2013 المتعلق بمنع التعامل بغير الليرة السورية كوسيلة للمدفوعات

[3] التقرير الاقتصادي الأسبوعي، مداد مركز دمشق للأبحاث والدراسات، العدد 20 ، أيار 2020 ، ص 4

وأدويـة، فانـدفع السـعر صـعوداً إلـى 600 ليـرة بعـد أن كـان لمـدة طويلـة دون هـذا السـعر، ومـع تشـديد التـدابير الأمريكية على إيران وضعف قدرتها على تزويد سورية بالمحروقات، وبداية أزمة لبنان المالية التي أسفرت عن تشديد السياسات المالية والمصرفية، اندفع سعر الصرف إلى 950 ليرة، ثمَ عاود ليصحح نفسه ويقف عند 755 ليرة، ليرتفع بعدها مع توقيع الرئيس الأمريكي ما يسمى بقانون قيصر 2019 وقد شهد سعر صرف الليرة السورية تراجعاً مقابل الدولار الأمريكي خلال تعاملات بداية عام 2020 ، ليتراوح سعر صرف الليرة السورية للمبيع بين 975 ليرة و 995 ليرة سورية للدولار الواحد، ويعود هذا التراجع بصور ة رئيسة إلى زيادة التوترات الأمنية والسياسية في المنطقة بعد اغتيال قائد فيلق القدس قاسم سليماني من قبل القوات الأمريكية، الأمر الذي أسهم في ارتفاع الطلب على الملاذات الآمنة وخاصةً الدولار، إضافةً إلى استمرار تأثير التدابير الأمريكية غير الشرعية، والضغوط الاقتصادية السلبية على أسواق القطع الأجنبي في المنطقة كلها نتيجة التطورات السياسية والأمنية التي تشهدها لبنان والعراق، إضافةً إلى زيادة الطلب المحلي على القطع الأجنبي إما لتمويل المستوردات أو بهدف التحوط والادخار[1].

لتأتي إجراءات الحجر الصحي في سورية نتيجة تفشي "فيروس كورونا" في العالم، ما أضرَّ بسلاسل الإمداد والطلب المحلي فوصل سعر الصرف إلى 1000 ليرة سورية، غير أنَّ هشاشة الاقتصاد السوري وقطاعاته وتنامي المخاوف من شح الدولار وفيروس كورونا كانا دافعين لارتفاع سعر الصرف إلى 1300 ليرة، لتشتد المضاربة فوصل إلى 3175 ليرة، ثمَّ عاد ليصحح نفسه مرةً أخرى إلى مستوى 2200 ، وأخيراً فإن نفاذ قانون قيصر 17 حزيران جعل من سعر الصرف يتذبذب بين 2500– 3000 ليرة سورية، فما كان من المصرف المركزي السوري إلا أن أعلن عن رفع سعر شراء الدولار لتسليم الحوالات الشخصية الواردة إلى سورية إلى 1250 ليرة بدلاً من 700 ليرة، وكان سعر الصرف الرسمي الوسطي للدولار حينها حوالي 1256 ليرة بعد أن 704 ليرات[2]، وخلال تنفيذ إجراءاته الأخيرة في ضبط تعاملات سوق القطع، يهيب المصرف أصحاب الفعاليات

---

[1] التقرير الاقتصادي الأسبوعي، مداد مركز دمشق للأبحاث والدراسات، العدد 1، كانون الثاني 2020 ، ص 4

[2] إجراءات مالية في دمشق لوقف تدهور الليرة، الشرق الأوسط "جريدة العرب الدولية"، 18 حزيران 2020 ، العدد 15178. 2021/5/11 10:11 الرابط https://aawsat.com/home/article/2340351/

الاقتصادية والمواطنين بالاعتماد في تعاملاتهم على القنوات المصرفية النظامية المتمثلة بالمؤسسات المالية المرخصة أصولاً تجنباً للتعرض لمخاطر عالية ومساءلة قانونية وتكبد خسائر فادحة[1].

وبالنظر إلى حركة سعر الصرف خلال عامي 2019 حتى نهاية 2020 ، فإنَّ عملية التنبؤ فيما إذا سيحصل استقرار في سعر الصرف من المسائل الصعبة، إذ ذكرنا سابقاً أن العملة الوطنية فقدت 90 % من قيمتها منذ عام 2020 إذ قفز سعر الصرف غير الرسمي إلى 3000 ليرة سورية لتخسر العملة 77 % من قيمتها عام 2021 وفي نيسان 2022 وصل السعر إلى 3.848 في السوق السوداء ومع انتهاء العام وصل إلى 5.840 مع استمرار التدابير الاقتصادية المفروضة وتداعياتها على الواقع الاقتصادي كله في سورية.

[1] المركزي يصرح حول سعر الصرف والتطبيقات التي تروج لهو 2020/7/27، بزنس 2 بزنس سورية، 2021/3/11 الرابط https://b2b- sy.com/news/1033350095

الباب الثاني

التنسيق والتكامل بين القوانين المالية والنقدية

في تجاوز الازمة الاقتصادية في سورية

تمهيد:

تعد السياسات المالية والنقدية أكثر السياسات تأثيرا على المتغيرات الاقتصادية الكلية، حيث إن مجال تأثير السياسة المالية هو سوق الانتاج وأدواتها الرئيسية هي الانفاق الحكومي والضرائب، أما مجال تأثير السياسة النقدية هو سوق النقد وأدواتها الرئيسية هي سعر إعادة الخصم، الاحتياط القانوني، السوق المفتوحة، سياسة سعر الصرف، وباعتبار أن السياسة المالية مدعمة للسياسة النقدية، وهما يمثلان العناصر الأساسية للسياسة الاقتصادية للدولة، ويرتبط بعضها ببعض ارتباطا وثيقا مما يستلزم وجود توافق بين الاجراءات والتدابير المتخذة من جانب السلطات النقدية والتدابير والاجراءات المتخذة من طرف السلطات المالية، بشكل يضمن عدم التعارض في أهداف كل منهما لأجل تسهيل الوصول الى الأهداف المرجوة، ومن جهة أخرى تعاني الكثير من البلدان النامية، ومن بينها سورية من نقاط ضعف كبيرة في السياسات المالية والنقدية، مما يؤدي الى ظهور العديد من الاختلالات، وذلك لعدم توفير البيئة الاقتصادية الملائمة لتفعيل أدوات كل من السياستين، و نظرا لما تعرضت له البلاد خلال الحرب الكونية التي عصفت بها منذ بداية عام 2011م، والتي أدت الى خلق أزمة اقتصادية ومالية لا تطاق، سنحاول من خلال هذا الباب التطرق الى أهمية التنسيق والتكامل بين السياستين المالية والنقدية لعلاج الاختلالات الاقتصادية من عجز موازنة وتضخم وغيرها التي كانت نتاج تداعيات الأزمة على الاقتصاد السوري الراهن وفقا لما يلي:

الفصل الأول: دور التكامل بين القوانين المالية والنقدية في معالجة ظاهرة التضخم في سورية

الفصل الثاني: فعالية التنسيق بين القوانين المالية والنقدية في معالجة عجز الموازنة العامة في سورية

الفصل الأول

دور التكامل بين القوانين المالية والنقدية في معالجة ظاهرة التضخم في سورية

يمكن تعريف السّياسات بشكلٍ عامّ بأنّها: خطط تنفيذيّة أو إجراءات مُحدّدة قائمة على مرتكزات استراتيجية معيّنة بحيث يتمّ تحليل الواقع ومعطياته والتّعامل معه في ضوء هذه الاستراتيجيّات.[1]

تقوم الحكومة بدورٍ حيويٍّ هام في استقرار الاقتصاد الوطني عن طريق مواجهة الاختلالات والمشاكل الاقتصادية التي يتعرَّض لها اقتصاد الدّولة مُنطلقةً من قراءة سياسيّة وفكريّة وثقافيّة وأخلاقيّة مُعمّقة للمجتمع تشكِّل المدخل الأساس لأيّ تغييرٍ في الأداء الاقتصادي أو المالي. لقد حاولت دول أوروبا خلال نهضتها الاقتصادية بعد الحرب العالمية الثانية أن تعزز دور النقد في الاقتصاد والعدالة في إعادة التوزيع من خلال الضرائب، أي أنها أعطت المال والنقد دورًا متميزًا في سياستها الاقتصادية، فحققت نجاحات متميزة وتخلصت من التخلف.أما الدول النامية فهي ما زالت تتخبط في إجراءاتها الاقتصادية فتارة تضع أهدافًا طموحة تفوق إمكانياتها، وتارة تضع سياسات انكماشية للقضاء على التضخم، وفي جميع سياساتها لا تعطي أي وزن للسياسة المالية أو السياسة النقدية، بل وتعتبرهما تابعتين لا مبادرتين، لذلك لم تحقق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية حتى الوقت الحاضر، أما الدول التي أعطت دوراً متميزاً للسياسة المالية والنقدية فقد قفزت وبسرعة خلال ربع قرن من الزمن(أمثال: تركيا وكوريا وماليزيا) إلى دول متوسطة النمو لتصل إلى مستوى الدول المتقدمة[2].

سورية كغيرها من الدول النامية والدول العربية ما زالت تركز على الأهداف الاقتصادية الطموحة دون الأخذ بعين الاعتبار السياستين المالية والنقدية، أي ما زالت أدوات السياسة المالية والنقدية تتحرك بحرية دون ضوابط أو قيود لتخدم السياسة الاقتصادية العامة[3].

---

[1] محمود حسن رجب، **تحليل دور السياسة المالية في سورية**، رسالة ماجستير، دمشق، كلية الاقتصاد، 2010م، ص129.

[2] علي كنعان، ندوة علمية، **آثر التضخم على الديون**، مرجع سبق ذكره.

[3] علي كنعان، **النقود والصيرفة والسياسة النقدية**، مرجع سبق ذكره، ص 506.

سنتناول في هذا الفصل الحديث عن دور القوانين المالية والنقدية في سورية في كبح جماح ظاهرة التضخم، وصولاً إلى إلقاء الضوء على التنسيق والتكامل بين السياستين المالية والنقدية لتلافي أي قصور في معالجة التضخم وذلك من خلال:

المبحث الأول

دور كل من القوانين المالية والنقدية في كبح جماح التضخم.

أن تحقيق الاستقرار على مستوى الاقتصاد الكلي من خلال توظيف مزيج من السياسات المالية والنقدية تتسم بالشفافية أحد أهم أهداف سياسة الاقتصاد الكلي، ويساهم هذا الأمر في توفير بيئة اقتصادية تتميز بمعدلات نمو غير تضخمية، بما يفضي الى جذب الاستثمارات الخاصة. على الصعيدين المحلي والأجنبي على حد سواء بما يدعم توفير فرص توظيف والارتقاء بمستوى معيشة المجتمع.

يجب على القائمين على إدارة الاقتصاد الكلي تعظيم التنسيق بين الجهات الحكومية المعنية للتأكد من توحيد الهدف والعمل على تحقيقه بشفافية من خلال تواصل دوري معلن، ويأتي هذا من خلال استهداف معدل للتضخم معلن كهدف مباشر تلتف حول هذا الهدف السياسات المالية والنقدية من خلال سعي الحكومة بتبني إطار استهداف التضخم. بحيث يكوم خفض عجز الموازنة من أهم الأولويات ليتناسب مع نمو اقتصادي غير تضخمي.

سنعرض من خلال هذا المبحث دور القوانين المالية في ايجاد الحلول لظاهرة التضخم كمطلب أول، ودور القوانين النقدية في كبح جماح التضخم كمطلب ثاني.

المطلب الأول

دور القوانين المالية في إيجاد الحلول لظاهرة التضخم

أضحت السياسة المالية أداة عمل فعّالة ومعتمدة من قبل الكثير من الدول حتّى النامية منها نظراً لفاعليّة أدواتها من إنفاق عام، إيراد عام، قروض...الخ، حيث نستطيع تكييف هذه الأدوات بالشكل الذي يناسبها للتأثير بكافّة الجوانب الاقتصادية والاجتماعية، وتحقيق الأهداف المطلوبة في هذه المجالات[1].

تعد السياسة المالية كما عرفناها في الباب الاول من هذا البحث بأنها: أسلوب أو برنامج عمل مالي تتبعها الدولة عن طريق استخدم الإيرادات والنفقات العامة، علاوةً على القروض العامة لتحقيق أهداف معينة في طليعتها النهوض بالاقتصاد الوطني ودفع عجلة التنمية وإشاعة الاستقرار الاقتصادي وتحقيق العدالة الاجتماعية والإقلال من التفاوت بين الأفراد في توزيع الدخل والثروات[2].

وللسياسة المالية عدة أدوات رئيسية تستخدم كل منها من أجل وضع استراتيجيات فعالة في تقديم العلاج المناسب لظاهرة التضخم، ومنها الانفاق العام والضرائب والقروض والدين العام.

تشير السياسة الانفاقية (المالية) إلى القرارات والأفعال المتعلقة بمصاريف الحكومة وانفاقاتها والسياسات الضريبية في البلاد، وذلك بهدف تحقيق الاستقرار والتخلص من الأزمات الاقتصادية وتقليص التضخم[3]، أما الجهة المسؤولة عن إدارة السياسة الانفاقية وتنفيذها عادة تكون وزارة المالية أو مجلس الوزراء بخلاف السياسة النقدية التي يقوم بإدارتها المصرف المركزي دون تدخل من الحكومة.

---

[1] عبد الحليم رجال، الاتجاهات الجديدة في السياسة المالية السورية، رسالة ماجستير، جامعة دمشق. كلية الاقتصاد، 2010م.، ص5.

[2] طه سعد علام، **دراسات في الاقتصاد والتنمية**، دار طيبة للنشر والتوزيع، القاهرة، 2003م.ص33.

[3] محمد نضال الشعار، تساؤلات اقتصادية، ط4، حلب، 2009م، ص84.

الفرع الأول

دور التشريعات المتعلقة بالإنفاق في مواجهة التضخم

أولا: مفهوم الإنفاق العام الحكومي وعلاقته مع التضخم:

النفقة العامة هي مبلغ يخرج من خزينة عامة لصالح جهة عامة (إدارية أو اقتصادية) في معرض ممارستها لأعمالها ومهامها الخدمية منها أو الإنتاجية بقصد إشباع حاجة عامة، وهكذا فإن للنفقة العامة ثلاث عناصر فهي مبلغ من المال، يصدر عن خزينة عامة، ويصرف لتأمين حاجة عامة، كأجور وتعويضات العاملين في الدولة [1].

كما ويُقصد بالسياسة الانفاقية بأنها مجموعة من القواعد والإجراءات والتعليمات المتعلقة بالإنفاق العام بهدف تحقيق أهداف الدولة، وتحقيق الاستقرار الاقتصادي والتنمية وتوجيه النشاط الاقتصادي[2].

كما وتظهر أهمية السياسة الإنفاقية عندما يؤدي استخدام أدوات السياسة المالية إلى التأثير على المتغيرات الاقتصادية كتغيير حجم الإنفاق والتأثير في الأجور والأسعار والاستهلاك[3].

وتتمثل الوسيلة الرئيسية للسياسة الإنفاقية في النفقات العامة التي تستهدف تحقيق النفع العام، كما ويمكن للحكومة أن تؤثر في المسار الاقتصادي العام عبر سياستها عن طريق تغير حجم إنفاقها فمثلاً: يقترب الاقتصاد في فترة التضخم إلى حالة التشغيل الكامل فترتفع أسعار السلع والخدمات ويزداد الطلب الكلي، فتلجأ الحكومة إلى تخفيض سياستها الإنفاقية، لتقليل عملية التداول لإيجاد الفائض في الموازنة[4].

وينقسم الإنفاق العام عادة إلى[5]:

أ . إنفاق استثماري.

---

[1] قحطان السيوفي، السياسة المالية في سورية: أدواتها ودورها الاقتصادي، الهيئة العامة السورية للكتاب، دمشق، 2008م.، ص177.

[2] . زينب عوض الله، **اقتصاديات النقود والمال**، الدار الجامعية، لبنان، بيروت، 1998م، ص23.

[3] عبد الله الصعيدي، **علم المالية العامة**، دار النهضة العامة، الاسكندرية، 2007م، ص19.

[4] طارق الحاج، **المالية العامة**، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، 1999م، ص 202.

[5] عبد المنعم فوزي، المالية العامة والسياسة المالية، دار النهضة العربية، بيروت، 1994م، ص 56.

ب . إنفاق استهلاكي.

جـ . زيادة في صافي ما في حوزة الأفراد من أصول.

* الإنفاق الاستثماري: يُقصد به الإنفاق الحكومي الذي ينفق على إنشاء الطرق والخزانات والسدود والمباني والمشروعات العامة وكل ما تدفعه الحكومة في شكل إعانات للاستثمار الخاص.

*الإنفاق الإستهلاكي: يزداد عاماً بعد آخر في كل الدول نتيجةً لزيادة تدخل الحكومات في الحقل الاجتماعي والأخذ بالنظم الاشتراكية ومبادئ العدالة الاجتماعية.

* زيادة في صافي ما في حوزة الأفراد من أصول تذهب في شكل زيادة مقدرة للطبقات التي تقع في فئات الدخل الدنيا، ومن الواضح أن ميل هذه الطبقات إلى الاستهلاك مرتفع.

ويغطّي الإنفاق العام كافّة أنشطة الدّولة بأبعاده الماليّة والاقتصاديّة والاجتماعيّة، حيث تتولّى وزارة الماليّة مسؤوليّة تخصيص الإنفاق الجاري بين الرّواتب والأجور والإنفاق الإداري وفوائد الدّين العام وأقسامه وكذلك مسؤوليّة تقدير وإدارة الإيرادات، وتتولّى هيئة تخطيط الدّولة مسؤوليّة تحديد وتخصيص الإنفاق الاستثماري[1].

تأتي أهميّة السّياسة الإنفاقيّة كونها أحد أهمّ أدوات السّياسة الماليّة التي تستخدم لتحقيق الاستقرار الاقتصادي، ولمعرفة مدى نجاح هذه السّياسة يجب معرفة الأثر الذي تحقّقه على الاستقرار الاقتصادي، أي معرفة مدى فاعليّتها في تحقيق أهداف السّياسة الاقتصاديّة، لما لها من دورٍ مهمّ في تحقيق التّنميّة، ولكن قدرة الحكومة على حل المشاكل الاقتصادية عن طريق السياسة الانفاقية تعتبر بطيئة، ويعزى ذلك إلى أن هناك تأخير في المراحل التي تمر بها السياسة الانفاقية لتشكل أي تأثير فعلي على الاقتصاد وهذه المراحل هي[2]:

1_ مرحلة اكتشاف واستيعاب المشاكل الاقتصادية، والتي قد تأخذ وقتاً من المسؤولين لفهم أبعاد المشكلة وتحديدها.

---

[1] خزامى عبد العزيز الجندي، **الاستثمار في الجمهورية العربية السورية**، مجلّة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 26، العدد الثاني 2010م.

[2] محمد نضال الشعار، تساؤلات اقتصادية،مرجع سابق، ص85.

2_ مرحلة إعداد السياسة الإنفاقية اللازمة وتنفيذها

3- مرحلة ظهور الآثار الملموسة للسياسة الإنفاقية على أرض الواقع.

هناك ارتباط وثيق في الواقع بين سياسة الإنفاق العامّ وسياسة الإيرادات العامّة في إطار السّياسة الماليّة الرّشيدة، فمقدرة الدّولة على الإنفاق مرتبطة بقدرتها في الحصول على الإيرادات العامّة، وباعتبار أنّ الإنفاق العام لابُدَّ منه، وهو في تزايدٍ مستمرٍ بحكم الواقع الاقتصاديّ والاجتماعيّ ومتطلّبات التّنمية، فإنَّ عجز وتراجع الإيرادات العامّة عن تغطية النّفقات العامّة في الدّولة سيؤدّي حتماً إلى تزايد وتفاقم مشكلة عجز الموازنة العامّة للدّولة سنة بعد أخرى.

ثانيا: دور القواعد والاجراءات الإنفاقية في علاج التضخم.

النفقات العامة تشكل في الوقت الحاضر عنصراً مهماً من عناصر الطلب الكلي، فإنه من الممكن التأثير عليها لكبح توسعها و حتى لتخفيضها، وهذه السياسة معروفة بسياسة التقشف في الموازنة.

- كما أن سياسة الموازنة لها دور فعّال في الرقابة على التضخم من خلال الإنفاق الحكومي، سواء كان إنفاقاً استثمارياً بحيث يمكن التحكم بهذا الإنفاق بالزيادة أو الانخفاض حسب الوضع الاقتصادي السائد بحيث تتكرس سياسة الإنفاق الحكومي في إحداث عجز أو فائض في الموازنة حتى تتمكن من الضغوط التضخمية، بحيث يجب أن يؤخذ بالاعتبار ظروف الأوضاع الخاصة لحركة النشاط الاقتصادي من حيث ممارسة الحكومة لسياستها الإنفاقية[1].وهنا في سورية نجد أنه صدرت مجموعة قرارات عن مجلس الوزراء تتعلق بتقليص الإنفاق الحكومي ، وترشيد الإنفاق الجاري ، ووضع أولوية لتنفيذ المشروعات الاستثمارية[2]، إضافة إلى قرارات تخفيض الصرف بنسبة 25 % من الاعتمادات المخصَّصة لموازنة 2012 بشقيها الجاري والاستثماري[3]، والقرار المتضمن وقف المباشرة بأي مشروع

---

[1] غازي حسين عناية، التضخم المالي، مؤسسة شباب الجامعة، الاسكندرية، 2006م، ص 349.

[2] .. قرار مجلس الوزراء ، رقم 12477/1 تاريخ 2011/9/4

[3] قرار مجلس الوزراء رقم 17782/15 تاريخ 2011/12/19

استثماري جديد وترشيد الإنفاق الجاري خصوصاً البنزين والمازوت[1]، ليجري إنفاق كامل الاعتمادات بسبب متطلبات الظروف والتكاليف الإضافية للعمليات الأمنية التي وصلت إلى نوع من العمليات الحربية. ومع نية الحكومة في خفض العجز المقدَّر المبين في الموازنة العامة للدولة لعام 2012 البالغ 529 مليار ليرة سورية، وبمقارنته بالعجز المبين لعام 2011 البالغ 320 مليار ليرة سورية ، من خلال زيادة الإيرادات المحلية ضرائب ورسوم، وتحسين إجراءات التحصيل الضريبي ، ومكافحة التهرب الضريبي، والإسراع في إنجاز التراكم الضريبي ، زيادة الإيرادات الاستثمارية الفوائض الاقتصادية، وأخيراً ضبط الإنفاق العام وترشيده[2]، لكن يبدو أنَّ تلك الإجراءات المنوي اتباعها من أجل تخفيض العجز، خصوصاً جانب الإيرادات تبدو خارج سيطرة السلطات المالية خروجاً كبيراً، سواء بسبب الظروف الأمنية السائدة حينها أو الظروف الاقتصادية الناجمة عن ذلك، بسبب التدابير الاقتصادية الدولية على قطاع الطاقة، والمال والمصارف، أو بسبب الخسائر الكبيرة لدى القطاعين العام والخاص الذي سينعكس على تراجع الفوائض الاقتصادية، وضعف القدرة على تسديد الضرائب، وتبدو المشكلة أكثر تعقيداً في ظل غياب خيارات التمويل التي تقتصر على التمويل بالعجز عبر الاقتراض من المصرف المركزي[3] .

ومن جهة أخرى أدى التوسع في الإنفاق العام بشقيه خلال سنوات الأزمة نتيجة تراجع القوة الشرائية لليرة السورية واستمرار الدولة في تقديم الدعم لكثير من السلع(القمح والسكر والرز) والمازوت والكهرباء، وتخصيص جزء كبير من النفقات لتمويل العمليات الأمنية والعسكرية خاصةً بعد تطور الأحداث، الى تطور حجم الانفاق العام من (835) مليار ليرة سورية عام 2011 الى 1554 مليار ليرة سورية عام 2015 . وبالمقابل ازداد الاستهلاك العام عام 2011 ، نتيجة زيادة الأجور ومعدلات التوظيف العام، وانخفض قليلاً عام 2012 ، كما تراجع الإنفاق الاستثماري العام والخاص كثيراً خلال الأزمة، بسبب تراجع الايرادات العامة، وازدياد المخاطر، وأصبح مجموع الاستثمارين العام والخاص حوالي 7% من الناتج المحلي الاجمالي وهو أقل من الإنفاق المطلوب

---

[1] قرار مجلس الوزراء رقم 1644/1تاريخ 2011/11/22

[2] وزارة المالية السورية ، موازنة 2012 الأكبر في تاريخ سورية، مجلة عالم المال ، العدد 25، ص 13

[3] عبد الرزاق حساني، السياسة المالية في ظل الأزمة الراهنة في سورية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية المجلد 29 العدد الثالث، دمشق 2013. ص269.

لتعويض اهتلاك مخزون رأس المال حسب المعدلات السابقة للأزمة، أي إنَّ الاستثمار الصافي في الاقتصاد أصبح سالبا[1].

لكن في الواقع إن هامش الحركة بالنسبة للحكومة هو ضعيف نسبياً، إذ لا يمكنها التحرك إلا بالنسبة لعدد معين من النفقات الهامشية التي لا يكون الإنفاق قد باشر فيها بعد نتيجة العمل الطبيعي لدوائرها، ومن الممكن دوماً مهاجمة النفقات المعروفة باسم النفقات غير المنتجة، إلا أنه عندما يجري ذلك تحدث عامة اعتراضات كثيرة لأن أحداً لا يريد الاعتراف بأن النفقات العامة التي يتمتع بها هي نفقات غير منتجة، فالاقتصاد في النفقات العسكرية مثلاً: يؤدي عامة إلى اعتراضات قوية في صناعة الأسلحة بما في ذلك النقابات التي كانت اتحاداتها من المطالبين بضغط هذه النفقات [2].

أما بالنسبة للإعانات فإن إلغائها يؤدي إلى ارتفاع في الأسعار يتناول بشكل خاص الأسعار النموذجية ويسرع بالتضخم، لذلك هنا من الأجدر العمل على ترشيد الإعانات والعمل على توجيهها لتحقيق الغاية المرجوة منها كي تبقى الأسعار عند مستوياتها المعقولة وبالتالي العمل على السيطرة على التضخم، بالتالي أن سياسة التقشف في الموازنة هذه تتمثل من جهة في الحد من ارتفاع الأجور في الإدارات العامة وحتى في القطاع العام، ومن جهة أخرى في العمل في مجال الاستثمارات. بالنسبة لعدم زيادة رواتب الموظفين والأجور في القطاع العام يؤدي إلى تحميل فئة اجتماعية عبء التضخم، وهذا لا يسهل عمل القطاع العام وبالتالي النظام الإنتاجي[3]، **وهذا ما يحدث الآن في سورية نوعاً ما.**

أما تخفيض النفقات الأساسية فيعتبر أكثر خطورة مما عليه في مجال الرواتب والأجور، فتخفيض نفقات التجهيزات العامة ونفقات البنيان الهيكلي الأساسية يعني تخفيض النشاط العام للاقتصاد، وبالتالي التأثير في التوازن بين الرفاهية الناتجة عن الاستهلاك الفردي وتلك الناتجة عن التجهيزات العامة، وكذلك التخفيض المستمر للنفقات العامة في مجال الاستثمارات الذي يرافق عملية مكافحة التضخم يعتبر أمراً مهماً، وهذه المخاطرة تعتبر

---

[1] المرجع السابق . ص11

[2] صافي فلوح، **ما هو التضخم ؟ معلومات أولية دراسة نظرية تطبيقية**، منشورات وزارة الثقافة والإرشاد القومي، دمشق، 1980م، ص178.

[3] المرجع السابق، ص178.

كبيرة جداً على الآمد الطويل لأنه لكي تنجح سياسات التقشف في الموازنة يجب أن تأخذ أهمية متزايدة على اعتبار أن التضخم لم يعد تماماً نتيجة لعدم الكفاية الإنتاجية وزيادة الطلب، لذلك فان هذه الاعتبارات تفسح مجالاً متزايد الاتساع في نطاق سياسة تنظيم التوسع ومكافحة التضخم لسياسة التأثير في الواردات العامة [1].

تتجسد سياسة الإنفاق الحكومي في إحداث عجز أو فائض في الموازنة للتحكم في الضغوط التضخمية، على أنه يجب أن يؤخذ بعين الاعتبار ظروف الأوضاع الخاصة لحركة النشاط الاقتصادي في البلدان النامية من حيث ممارسة الحكومة سياستها الإنفاقية، وكذلك ما يحكمها من ضغوط واتجاهات تضخمية تحدد نوعية الإنفاق الحكومي بل وحجمه أيضاً، ومن ثم تتحدد المشكلة في نوع الرقابة المستحدثة على الإنفاق الحكومي، ففي أحوال الكساد يمكن الاعتماد على سياسة التوسع الانفاقي من قبل السلطات الحكومية، للتأثير في حجم الإنفاق الخاص وتعويض الانخفاض الطارئ في مستوياته باستحداث عجز في الموازنة (بحيث يزيد الإنفاق الحكومي بنوعيه عما تحصل عليه الخزينة من إيرادات الضريبة بنوعيها) يمول عن طريق الاقتراض أو الإصدار النقدي، وكذلك الحال في أحوال التضخم وذلك بإنقاص الإنفاق الحكومي باستحداث فائض في الموازنة يؤثر به على أوجه الإنفاق الأخرى وهنا يجب التفريق بين نوعي الإنفاق العام بحيث تكون الرقابة بالتقليل من حجم الاستهلاك أقوى أثراً، وأكثر مفعولاً من التأثير في حجم الاستثمار، وتقليله في الاقتصاديات المتخلفة [2].

إن سياسة الرقابة على الإنفاق الحكومي قد تعمل على مضاعفة مستويات الإنتاج الكلي والدخول بتوفير معدلات الطلب الفعلي بالقدر اللازم لتحقيق مستويات مقبولة من التوظف الكامل، إلا أن سياسة التوسع الإنفاقي قد تؤدي إلى مضاعفة معدلات الارتفاع في الأسعار بسبب الطبيعة الهيكلية للعمليات الإنتاجية وخاصة في الاقتصاديات النامية: كطول الفترة الزمنية ما بين بدء الإنتاج وتحققه، وهنا لابد من الاعتماد على المدخرات أو التخفيف من حدة العجز في الموازنة (بالتقليل من النفقات التحويلية التي تؤخذ من الأغنياء للفقراء مثلاً وكنفقات المعيشة والإعانات الحكومية لبعض المشروعات العامة والخاصة) فضلاً عن صعوبة تعديل سياسة الإنفاق الحكومي ارتفاعاً وانخفاضاً لسنوية الموازنة، فقد يحدث تبايناً في بنود الموازنة من حيث التوقع والتحقق مما يرفع

---

[1] المرجع سابق، ص178.

[2] غازي حسين عناية، التضخم المالي، مرجع سابق، ص161.

من حدة تكلفتها التنموية، ومن المناسب القول إن سياسة تقييد الإنفاق الحكومي في معالجة التضخم تتعارض مع السياسات التنموية وضرورات التنمية الملحة في البلدان النامية، (فنجاح سياسة الإنفاق الحكومي مرتبط إلى حد كبير بنوع التضخم، فمن الصعب على تلك السياسة كبح جماح التضخم في البلدان النامية لكونه مزمناً وليس بالنوع الذي يحدث مع كل دورة)[1].

نستطيع أن نختم بالقول إنه على الرغم من كون التضخم مزمناً في سورية إلا أنه من الممكن المحافظة على معدلات ثابتة منه أو التخفيف من حدته عن طريق الإنفاق الحكومي، و بهذا نستطيع القول أنه يمكن معالجة التضخم في سورية إذا استطعنا تحقيق ذلك، بالتالي يتعين على الدولة أن تقوم بالإنفاق العام في شكل منح سواء كانت تصاعدية أم تنازلية أو نسبية أو تستخدم الاعانات لتوطين الصناعة في مناطق نائية ودعم مشاريع الانتاج بشكل مباشر لزيادة الانتاج، هذا بدوره يؤثر في تحقيق الاستقرار الاقتصادي وتقليل التفاوت بين الدخول والفجوات التضخمية الناتجة عن ارتفاع الدخل الذي بدوره يؤدي إلى زيادة الطلب على السلع. ومن خلال ما سبق لابد من إجراء عدة اصلاحات لتقوم سياسة الانفاق العام بدورها كأداة مالية دافعة لعملية التنمية الاقتصادية ومواجهة أثار الأزمة الاقتصادية الراهنة في سورية والتي من ضمنها التضخم ، كضرورة التنسيق بين الجهات المسؤولة عن الانفاق العام، اذ تتولى وزارة المالية مسؤولة تخصيص الانفاق الجاري بين الرواتب والاجور ، والانفاق الاداري وفوائد الدين العام وأقساطه، وكذلك مسؤولية تقدير وإدارة الايرادات ، وتتولى هيئة تخطيط الدولة مسؤولية تحديد وتخصيص الانفاق الاستثماري، والبنك المركزي يتولى تمويل العجز، ونحن نعلم أن التنسيق بين هذه الجهات المسؤولة شبه معدوم ويبدو ذلك واضحا من تضارب البيانات التي تنشر من كل جهة ، واتباع الوضوح والشفافية والدقة في صياغة الموازنة العامة وتنظيمها من كل سنة مالية بحيث يستطيع المواطن من خلال قراءتها التعرف على حجم الانفاق العام والايرادات العامة.

---

[1] عبد المنعم راضي، **النقود والبنوك في النشاط الاقتصادي**، القاهرة، 1971م، ص 287 وما بعدها.

الفرع الثاني

استخدام التشريعات الضريبية في معالجة التضخم

في كل مرحلة يمكن للدولة زيادة أو تخفيض الضرائب استناداً للهدف الذي تريد الوصول إليه (سياسياً كان أو اقتصادياً أو اجتماعياً)، فقد تقوم الدولة بزيادة الضرائب لمواجهة فجوة تضخمية، وذلك في حال كون الطلب الكلي أكبر من العرض الكلي، كما قد تقوم بتخفيض الضرائب لمواجهة فجوة انكماشية في حال كان العرض الكلي أكبر من الطلب الكلي[1]، أي هنا تعتبر العلاقة عكسية بين حالة التضخم و الانكماش فيما يتعلق بكيفية استخدام الضريبة (تخفيضاً أو زيادة).

تلجأ الدولة إلى استعمال الضرائب بنوعيها المباشرة وغير المباشرة، وتستخدم الضرائب المباشرة من خلال رفع الضرائب على دخول الأفراد وأرباح المؤسسات أو التخفيض من حجم الإعفاءات أو فرض ضرائب على فئات لم تخضع من قبل للاستقطاعات الضريبية، حيث تؤدي تلك الإجراءات إلى انخفاض القوة الشرائية لدى الأفراد نتيجة انخفاض دخولهم النقدية الحقيقية، وكذلك انخفاض الأرباح التي تحققها المشروعات الاستثمارية، مما يؤدي إلى تحقيق حجم الطلب الكلي على السلع والخدمات، والانخفاض في استثمارات المشروعات، والذي يؤدي إلى انخفاض حجم الدخول التي تولدها تلك المشروعات، مما يساهم في انخفاض حجم الطلب الكلي على السلع والخدمات والتخفيف من حدة الضغوط التضخمية[2].

لم تعد الضريبة إذاً أداة مالية تخصص فقط لتمويل النفقات العادية عند الفكر المالي التقليدي والمتمثلة في تحقيق الأمن الداخلي والخارجي، وإنما أصبحت الضريبة إضافة إلى ذلك أداة ووسيلة تستخدمها الدولة للتأثير في مختلف المجالات الاقتصادية وأيضاً في معدلات النمو الاقتصادي ضمن سياسة الدولة الاقتصادية، ففي الدول الرأسمالية التي كانت تحرص على الحياد أصبحت الضرائب وسيلة من وسائل التدخل في زيادة العمليات الاقتصادية أو الحد منها، وتشجيع بعض أوجه النشاط و إلى ما ذلك من النشاطات الاقتصادية، أما في الدول

---

[1] هيفاء غدير غدير، السياسة المالية والنقدية ودورها التنموي في الاقتصاد السوري، مرجع سابق، ص15.

[2] نايف الشبول، التضخم في الاقتصاد الاردني، جامعة عين شمس، كلية التجارة، اطروحة دكتوراه غير منشورة، القاهرة، 1990م، ص54.

الاشتراكية فالضرائب تكون أداة من أدوات التوجيه الاقتصادي والرقابة على النشاط الخاص وكفاءته، وفي الدول النامية يهدف النظام الضريبي إلى تعزيز إمكانيات الادخار والاستثمار وتهيئة الظروف المواتية للتنمية والتخصيص الأمثل للموارد الاقتصادية [1].أما بالنسبة لاستخدام الضريبة على دخل العائلات يطرح مشكلة أخرى في حالة التضخم، وهي تحديد الفئات التي يجب زيادة الضريبة عليها الفئات الموسرة أو على الفئات الفقيرة ؟، و هنا أن العدالة الضريبية لا تتوافق مع فعالية السياسة الاقتصادية، فالفئات الأكثر يسراً هي أيضاً الفئات ذات معدل الادخار الأكثر ارتفاعاً، فهل ستخفض هذه الفئات استهلاكها حقاً عندما تلاحظ زيادة الاقتطاع الضريبي ؟، ألن تعمد بالعكس إلى استخدام مدخراتها بنفس المقدار بحيث يبقى طلبها ثابتاً ؟، بالتالي فإن السياسة التي ستتبعها هذه الفئات هي إما تخفيض استهلاكها أو زيادة استخدام مدخراتها بما ينسجم مع زيادة العبء الضريبي عليه بحيث يبقى الطلب على السلع لديها ثابتاً، هذا الأمر يمكن تلافيه بإعطاء ميزات إضافية للادخار كلما ازدادت تصاعدية الضريبة، غير أن هذه الميزات ستبدو بعد حد معين في نظر الرأي العام وكأنها هدية للأغنياء، وبالعكس فإن فعالية الضريبة على دخل الفئات الأقل يسراً تبدو واضحة لأن هذه الفئات تدخر قليلاً ولذلك فإن فرض الضريبة عليها يعني مباشرة إنقاص طلبها [2].

لابد من الإشارة إلى دور الضرائب التصاعدية في معالجة التضخم في فترات الانتعاش الاقتصادي، حيث ترتفع معدلات الدخل والتي بدورها تؤدي إلى ارتفاع معدلات الاستهلاك التي تشكل ضغطاً على مستوى الأسعار، وفي حال تطبيق معدلات الضريبة التصاعدية فإن ذلك يؤدي إلى تقليص مقدار الدخل الذي ينفق على الاستهلاك مما يخفف من حدة الطلب على الموارد الاستهلاكية وبالتالي يخفف من حدة التضخم[3]، **مثال: حالة الضريبة على الرواتب والأجور حيث تفرض الضريبة بشرائح معينة، فكلما ارتفعت أجور العامل زادت الضريبة بمقدار معين (حالة تصاعدية) وهذا يلعب دوراً كبيراً في علاج التضخم.**

---

[1] يوسف شباط، محمد الحلاق، **السياسة المالية**، منشورات جامعة دمشق، دمشق، 2005م ص213.

[2] صافي فلوح، ما هو التضخم ؟ معلومات أولية دراسة نظرية تطبيقية، مرجع سابق، ص182.

[3] محمد نضال الشعار، تساؤلات اقتصادية،مرجع سابق، ص79.

إن فكرة السياسة الضريبية تسيطر على أهم بنود نظرية الضريبة كجزء من سياسات المالية العامة في التحكم بعوامل الإنفاق العام، وكإحدى المتغيرات التي تستخدمها سياسة الموازنة في الرقابة على التضخم، بحيث تشكل السياسة الضريبية دعامة كبرى من دعائم سياسة الموازنة في مواجهة التقلبات الاقتصادية، والسيطرة على حركات الضغوط التضخمية في الاقتصاد القومي تحقيقا للاستقرار، والنمو المتوازن في الاقتصاديات النامية[1].ومن خلال ما سبق سنبين أثر كل من الضرائب المباشرة وغير المباشرة على معدل التضخم ومدى إمكانية الحد من التضخم.

فبالنسبة للضرائب المباشرة : حيث تعتبر الضرائب من أهم ايرادات الدولة، ولذلك فإن التأثير على الضرائب واستخدامها بشكل صحيح يعتبر أمراً بالغ الأهمية، ويشكل دوراً فعالاً في ضبط التضخم. فعندما يزيد الطلب على السلع والخدمات عن عرضها في حالة التضخم وهنا تستعمل الضرائب المباشرة من اجل تقييد الطلب. ويكون ذلك من خلال فرض ضرائب مباشرة على الدخول الموجهة للاستهلاك الكمالي، وعلى المشروعات الاستثمارية، أو من خلال توسيع القاعدة الضريبية لتشمل فئات لم تخضع من قبل الاستقطاعات الضريبية، وهذا ما يؤدي لانخفاض الدخول الحقيقية للأفراد وانخفاض الأرباح التي تحققها المشروعات الاستثمارية وبالتالي انخفاض الدخول التي تولدها هذه المشروعات، الأمر الذي يدفع نحو انخفاض الطلب الكلي على السلع والخدمات والتخفيف من حدة الضغوط التضخمية ويتوقف ذلك على مرونة أسعار السلع من جهة وقدرة المؤسسات على التحكم في التكاليف من جهة أخرى[2].تعبر الفجوة التضخمية عن زيادة الطلب الكلي عن العرض الكلي مما يؤدى إلى اختلال التوازن الاقتصادي ، وتعد هذه الظاهرة إحدى أهم المشكلات التي تواجهها كافة الاقتصادات في العالم حيث تأتى في مقدمة الاختلالات التي تعاني منها هذه الاقتصادات ، وهناك شبه

---

[1] غازي حسين عناية، التضخم المالي، مرجع سابق، ص153.

[2] حميد بو زيدة، **الضريبة وانعكاساتها على الاقتصاد الجزائري 1988**–1996، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 1997م، ص 91–29.

اتفاق على وجود عدد من الأثار السلبية لهذه الظاهرة على كافة نواحي الحياة سواء كانت اقتصادية أو اجتماعية أو غيرها خاصة في الدول النامية والتي تعاني من هذه الظاهرة بأوجه اكثر حدة من نظيرتها المتقدمة[1].

وينتج عن تلك الفجوة بما يعرف بتكاليف التضخم والتي تعبر عن تلك الأعباء التي يلقيها على كاهل المجتمع وافراده ككل حيث تتمثل تلك الأثار في التالي:

- انخفاض مستوى المعيشة
- إعادة توزيع الدخل القومي لمصلحة الأغنياء
- إمكانية وجود سعرين للفائدة في السوق
- تحمل أعباء ضريبية أكبر مما يجب
- زيادة المخاطر في العقود طويلة الأجل[2]

ويعد استخدام المنظومة الضريبية وسياساتها الطريقة غير المباشرة في السياسات المالية في مواجهة مثل هذه الفجوات ، حيث يتم ذلك من خلال فرض تلك الضرائب التأثير على عامل الاستهلاك والادخار، فارتفاع مستوى الضريبة المفروضة على دخول الافراد يؤدى إلى انخفاض الدخل الشخصي المتاح ، وبالتالي انخفاض حجم الاستهلاك والادخار ومن ثم انخفاض حجم الطلب الكلي.

ما يسمى بالسياسات المالية الانكماشية " ويأتي دور المنظومة الضريبية في كونها أحد أهم وسائل علاج الفجوات التضخمية وذلك باستخدام Contractionary Fiscal Policy" للحد من زيادة الطلب الكلي حيث تعد الضرائب أهم الأدوات المستخدمة وذلك عن طريق رفع معدلات الضرائب المفروضة واستحداث ضرائب جديدة

---

[1] د / السيد محمد السريتى، د / أسامه احمد الفيل – الاقتصاد الكلي – مؤسسة رؤية للطباعة والنشر – 2009–ص 207

[2] ارجع في ذلك

- Dan Moynihan & Brian Tetley, Economics "A Complete Course", Oxford University Press,1987,P.387

د / محمد عبد النبي محمد سلام – فاعلية السياسة النقدية بين استهداف التضخم واستهداف الناتج "الاختيار الأفضل "– مجلة مصر المعاصرة – الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع ، يوليو 2014 . العدد 515 . القاهرة . ص 166

تحد من القوة الشرائية المتزايدة لدى الأفراد بالإضافة الى استخدام أسلوب الضرائب التصاعدية والتي تعمل على امتصاص القوة الشرائية من الشرائح ذات الدخول المرتفعة[1].

– مواجهة الفجوات الانكماشية أو مشكلة الركود Recessionary Gap

وهى الفجوة الناتجة عن انخفاض الطلب الكلي عن العرض الكلي ، وتؤدى هذه الفجوة إلى هبوط النمو الاقتصادي والذى يعبر عنه ارتفاع الإنتاج مقابل الاستهلاك نظرا لضعف القوة الشرائية للإفراد مما يؤدى إلى كساد السلع وانخفاض الأسعار.

وعلى عكس طريقة معالجة ومواجهة الفجوة التضخمية تستخدم الدولة هنا ما يسمي بالسياسة المالية التوسعية "Expansionary Fiscal Policy" وتتمثل هذه السياسة في خفض معدلات الضرائب المفروضة لدعم القوة الشرائية لدى الافراد ، ويدفعهم إلى الاستهلاك مما يدفع المنتجين إلى زيادة إنتاجهم ومواجهة مشكلات البطالة. ومن جهة أخرى لقد مرت الضرائب المباشرة في سورية بعدة مراحل منذ صد ور القانون رقم 85 لعام 1949 وحتى الوقت الحاضر، حيث تميزت جميعها بحصر مباشر لما يمكن أن يحصل عليه المكلّف من دخول ومحاولة فرض ضريبة عليها. إن التأثير على التضخم بواسطة الضريبة على الدخل مثلاً: يتحقق نظرياً من خلال زيادة العبء الضريبي المباشر بحيث يخفض الطلب بالمقدار نفسه، وهنا على سبيل المثال من الضرائب المباشرة التي تؤثر على معدلات التضخم، ضريبة الرواتب والأجور وفقا لقانون ضريبة الدخل رقم 24 لعام 2003 وكافة التعديلات التي طرأت عليها حتى الآن، ومن الضرائب غير المباشرة مثلا ، الرسوم الجمركية و رسم الانفاق الاستهلاكي ورسوم المفروضة على بعض الخدمات وغيرها وسنتناول مما سبق كما يلي :

---

[1] ارجع في ذلك

د / كامل بكرى د / رمضان محمد مقلد، د محمد سيد عابد، د ايمان عطية ناصف مبادئ الاقتصاد الكلي . الدار الجامعية . 2000 . ص 290

–د / محمد فوزي ابو السعود . الاقتصاد الكلي – قسم الاقتصاد – كلية التجارة – جامعة الإسكندرية . 2002. ص200

–د / حامد عبد المجيد د ارز . السياسات المالية . الدار الجامعية . 2004 . ص 27

أولا: دور الضرائب المباشرة في مواجهة التضخم:

1- الضرائب على ارباح المهن والحرف الصناعية والتجارية وغير التجارية:

مفهومها: هي الضريبة المباشرة التي تصيب الأرباح التي يشترك في إنتاجها رأس المال والعمل معاً، وهي تتناول حصيلة هذا الجهد المشترك القائم على الجهد البشري وطاقة رأس المال وذلك دون توقف عند نسبة كل من العنصرين المذكورين في تحقيق الربح[1]، وبالتالي تفرض هذه الضريبة على الأرباح الصافية الناتجة عن ممارسة المهن والحرف الصناعية والتجارية وغير التجارية وسائر الاعمال ومصادر الدخل عدا ما يخضع منها لضريبة الرواتب والاجور، أو ضريبة ريع رؤوس الأموال المتداولة، أو ضريبة الدخل المقطوع، أو لضريبة العقارات والعرصات. وتحقق على الاشخاص الطبيعيين والاعتباريين الذين يحققون أرباحا في سورية، وتضم هذه الضريبة ضرائب الدخل على الارباح المتحققة في كل من القطاع العام والخاص. شكلت ضرائب ارباح المهن والحرف الصناعية والتجارية وغير التجارية خلال الفترة 2011-2018 نسبة 32% من الايرادات الضريبية كوسطي سنوي، وعلى الرغم من ارتفاعها بالأسعار الجارية من 72 مليار ليرة سورية كوسطي سنوي الى ما يقارب 80 مليار ليرة سورية خلال هذه الفترة، الا أننا في حال قمنا بحساب قيمة هذه الايرادات مقومة بالدولار الامريكي، ستختلف الصورة حيث نلاحظ ان نسبة هذه الضريبة مقومة بالدولار الامريكي وفق نشرة الاسعار الصادرة عن البنك المركزي انخفضت من 1441 مليون دولار كوسطي سنوي الى 843 مليون دولار كوسطي سنوي خلال الفترات نفسها، وقد ساهم تراجع الايرادات الضريبية للشركة السورية للنفط، نتيجة تراجع الانتاج في انخفاض ايرادات الضرائب على دخل المهن، بالإضافة الى الضرر الذي لحق بالمنشآت الانتاجية والخدمية الخاضعة لهذه الزمرة الضريبية[(2)]

[1] د. محمد الحلاق ، التشريع الضريبي، مرجع سابق، ص149.

[(2)] د. فاطمة الهندي، أثر الأزمة الاقتصادية – الحرب في الايرادات الضريبية في سورية – مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والسياسية المجلد 37، العدد الثالث. 2021. ص48.

2- الضريبة على الرواتب والأجور:

وهي ضريبة نوعية مباشرة ذات صبغة شخصية ، تفرض على الدخل المحقق من رابطة تبعية، وتحصل بطريقة الحجز عند المنبع[1]، بالعموم نرى أن ضريبة الرواتب والاجور لا تراعي في سورية الظروف الشخصية للمكلّفين، فهي أشبه ما تكون ضريبة عينية، حيث إن إعفاء مبلغ ثابت للجميع ليس من العدل في شيء، وكان الأولى بهذه الإعفاءات أن تتماشى تتباين وتتغير مع ظروف المكلفين الشخصية والعائلية التي يجب معها تغيير الحد الأدنى المعفى تبعاً لذلك. وسنتطرق لبعض المراسيم التشريعية التي تناولت تنظيم هذه الضريبة منذ بداية الأزمة 2011، ومدى تأثيرها على معدلات التضخم خلال هذه الفترة كما يلي:

أ- ضريبة الرواتب والأجور في ظل المرسوم التشريعي رقم 46 لعام 2015:

الذي قضى برفع الحد الأدنى المعفى من الضرائب على لرواتب والأجور من عشرة آلاف ليرة إلى خمسة عشرة ألف ليرة سورية[(2)]وحدد معدل الضريبة بما في ذلك إضافات الدفاع الوطني ورسوم المدارس وحصة البلدية والمساهمة النقدية في دعم التنمية المستدامة. و هنا نجد أن هذا التعديل لم يُضف شيئاً إلى سابقه سوى رفع الحد الأدنى المعفى منها إلى 15000 ليرة سورية بدلاً من 10000 ليرة سورية مع تعديل لبعض الشرائح دون أن يطال هذا التعديل معدلاتها مما جعل شرائحها كثيرة وغير منتظمة وفيها الكثير من التشوه.

ب-ضريبة الرواتب والأجور في ظل المرسوم التشريعي رقم 48 لعام 2015:

الذي تم بموجبه فقط إضافة إلى أحكام المادة رقم 68 من القانون رقم 24 لعام 2003 وتعديلاتها الفقرة الآتية: " يحدد معدل الضريبة بنسبة 10% عن كل دفعة مقطوعة" بعد أن كانت سابقاً مفروضة الضريبة على هذه الدفعات 5% بموجب القانون رقم 24 لعام 2003.

---

[1] د. محمد الحلاق ، التشريع الضريبي، مرجع سابق ، ص203.

[(2)] عدل المادة رقم 1 من المرسوم التشريعي رقم 42 تاريخ 2011/3/24.

ت-ضريبة الرواتب والأجور في ظل المرسوم التشريعي رقم 24 لعام 2020:

تضمن هذا المرسوم تعديل المادتين 68-69 من قانون ضريبة الدخل رقم 24 لعام 2003، بحيث تم تعديل الحد الأدنى المعفى من الضريبة على دخل الرواتب، وبموجب هذا المرسوم أصبح الحد الأدنى المعفى من الضريبة على دخل الرواتب والأجور خمسين ألف ليرة سورية بدلا من خمسة عشر ألف ليرة سورية.

كما عدّل هذا المرسوم الشرائح الضريبية التصاعدية لتكون ثلاثين ألف ليرة سورية لكل شريحة ضريبية، فيما أصبحت المعدلات الضريبية للشرائح تبدأ من4% بدلا من 5% ، وتصل إلى 18% بدلا من 22% ويجري الانتقال من شريحة إلى أخرى بمعدل درجتين بين كل شريحة وأخرى.

وكما ورد في الأسباب الموجبة لهذا التعديل بأنه سيساعد في تخفيف العبء الضريبي على فئة أصحاب الدخل المحدود، ويحقق مبدأ العدالة الضريبية فيما يخص الضريبة التصاعدية إذ ستطبق تعديلات ضريبة الدخل على الرواتب والأجور للعاملين في القطاعين العام والخاص.

ونلاحظ هنا بأن شريحة واسعة من رواتب وأجور العاملين في الجهات العامة باتت بالحدّ الأدنى من الضريبة على دخل الرواتب والأجور، وبعضها أصبح من دون ضريبة، إضافة إلى تخفيض الحدّ الأعلى لضريبة الدخل من 22% الى 18% والانتقال من شريحة لأخرى بمعدل درجتين. وتطبيق الحدّ الأعلى للضريبة 18% يتطلب أجراً شهرياً يتجاوز 260 ألف ليرة، بينما كانت تطبق الضريبة في حدها الأعلى 22% عند راتب يتجاوز خمساً وسبعين ألف ليرة، ومثالا على ذلك، فإن الموظف الذي راتبه ثمانون ألف ليرة سورية يدفع ضريبة بحدود 7700 ليرة سورية، بينما بتطبيق هذا المرسوم والتعديل الجديد سيدفع بحدود 9800 ليرة سورية.

* وبتاريخ 2021/7/11 صدر المرسوم التشريعي رقم 19 وتم فيه إضافة زيادة بنسبة 50% الى الرواتب والأجور المقطوعة لكل العاملين في الدولة، من مدنيين وعسكريين، ورفع الحد الأدنى العام للأجور والحد الأدنى لأجور المهن لعمال القطاع الخاص والتعاوني والمشترك، غير المشمولة بأحكام القانون الأساسي للعاملين بالدولة، ليصبح 71515 ليرة سورية شهريا، إلا أن هذا التعديل للحد الأدنى والأجور لم يرافقه أي تغيير في الشرائح الضريبية.

* وبتاريخ 2021/12/15 صدر المرسوم رقم 29 الذي قضى بزيادة مقدارها 30% الى الرواتب والأجور المقطوعة لكل العاملين في الدولة، من مدنيين وعسكريين ، مما رفع من عبء الضريبة مجدداً على المكلفين وبات من الضروري إعادة النظر فيها وبمعدلاتها وشرائحها والحد الأدنى المعفى منها.

كذلك نص المرسوم على رفع الحد الأدنى العام للأجور والحد الأدنى لأجور المهن لعمال القطاع الخاص والتعاوني والمشترك غير المشمولة بأحكام القانون الأساسي للعاملين بالدولة ليصبح 92790 ليرة سورية شهريا. إلا أن هذا التعديل أيضاً للحد الأدنى والأجور لم يرافقه أي تغيير في الشرائح الضريبية.

*وهنا نرى أن هذه التعديلات الجديدة في قانون الضريبة، قد تكون مؤشراً لزيادة في الرواتب والأجور قريباً، مما يمهد لآلية جديدة لإحتساب الضرائب، على أنه في حال زيادة الرواتب والأجور في سورية، فإن ذلك لن يجدي نفعاً مالم يتم ضبط الأسواق والأسعار ومؤشرات التضخم التي قد تلتهم هذه الزيادة مباشرة.

د- **ضريبة الرواتب والأجور في ظل المرسوم التشريعي رقم 30 لعام 2023:**

وأهم ما ورد فيه "تخفيض نسبة الضريبة على دخل الرواتب والأجور، وتخفيض الضريبة على الدفعة المقطوعة ورفع الحد الأدنى المعفى منها وربطها مباشرة مع الحد الأدنى للأجور المحدد للعاملين بالقطاع العام وذلك اعتبارا من بداية شهر سبتمبر/ أيلول من العام 2023".

كما تضمن هذا المرسوم "تخفيض نسبة الضريبة على الدخل لمكلفي ضريبة المهن والحرف التجارية وغير التجارية بما فيهم المهن العلمية ورفع الحد الأدنى المعفى ليصبح ثلاثة ملايين ليرة سورية سنويا بدلا من 50 ألف ليرة سورية، وتخفيض الضريبة على الدخل بالنسبة للمنشآت السياحية إلى 2% بدلا من 2.5%".

وقضت التعديلات بإعفاء كامل لأرباح منشآت المباقر والمداجن من الضريبة على الدخل اعتباراً من عام 2022، وقبول تخفيض نفقات المسؤولية الاجتماعية والتبرعات المدفوعة من قبل المكلفين بما لا يتجاوز 4% من الأرباح[1].

---

(1) https://t.co/IfCDz6t9QF

وبتاريخ 2023/8/8 صدر المرسوم التشريعي رقم 11 الذي قضى بزيادة مقدارها 100% الى الرواتب والأجور المقطوعة لكل العاملين في الدولة، من مدنيين وعسكريين على أن يبدأ العمل بذلك اعتباراً من أول الشهر المقبل.

ووفق المرسوم التشريعي رقم 11 للعام 2023، تسري هذه الزيادة أيضاً على المشاهرين والمياومين والمؤقتين، سواء كانوا وكلاء، أم عرضيين، أم موسميين، أم متعاقدين، أم بعقود استخدام، أم معينين بجداول تنقيط أو بموجب صكوك إدارية، وكذلك العاملين على أساس الدوام الجزئي أو على أساس الإنتاج أو الأجر الثابت والمتحول.

كما تسري الزيادة في الرواتب والأجور على المتعاقدين من العرب السوريين ومن في حكمهم، متى كان الراتب أو الأجر الشهري المتعاقد عليه لا يزيد على الأجر الشهري الذي عين فيه أمثالهم من حملة الشهادة نفسها أو المؤهل بصفة دائمة لدى الجهة العامة المتعاقد معها، وذلك بمراعاة المدة المنقضية على تخرجهم أو حصولهم على المؤهل، وفق المرسوم.

وصدر المرسوم التشريعي رقم 12 للعام 2023، الذي ينص على منح أصحاب المعاشات التقاعدية من العسكريين والمدنيين المشمولين بقوانين التأمين والمعاشات والتأمينات الاجتماعية النافذة زيادة قدرها 100 % من المعاش التقاعدي. ويستفيد من هذه الزيادة المستحقون عن أصحاب المعاشات التقاعدية، وتوزع عليهم وفق الأنصبة المحددة في القوانين والأنظمة الخاضعين لها، وأصحاب معاشات عجز الإصابة الجزئي من المدنيين غير الملتحقين بعمل ولا يتقاضون معاشاً آخر من أي جهة تأمينية

ومن جهة أخرى، عدلت وزارة التجارة الداخلية وحماية المستهلك أسعار المشتقات النفطية "المازوت والبنزين والفيول والغاز السائل"، مشيرة إلى أنه لا يوجد أي تعديل على سعر ربطة الخبز.

ووفق القرارات التي أصدرتها الوزارة ، أصبح سعر مادة المازوت للمخابز التموينية الخاصة 700 ليرة سورية للتر الواحد، فيما أصبح سعر مادة المازوت المدعوم للمستهلك 2000 ليرة سورية للتر الواحد. كما أصبح سعر مبيع مادة المازوت الصناعي المقدم لكل من "الزراعة خارج المخصصات المدعومة والصناعات الزراعية

والمشافي الخاصة ومعامل الأدوية" 8000 ليرة سورية للتر الواحد. أما سعر مبيع مادة البنزين الأوكتان 90 المدعوم أصبح 8000 ليرة سورية للتر الواحد، فيما تم تحديد سعر مبيع مادة البنزين الممتاز الأوكتان 95 بـ 13500 ليرة سورية للتر الواحد. وحددت الوزارة سعر مبيع المواد المذكورة الموزعة للقطاع الصناعي والقطاعات الأخرى وهي: المازوت الحر بسعر 11550 ليرة سورية للتر الواحد والفيول بسعر 7887500 ليرة سورية للطن الواحد والغاز السائل دوكما بسعر 9372500 ليرة سورية للطن الواحد[1].

وهنا نرى بأن هذه القرارات جاءت معاكسة لبعضها البعض فمضاعفة الأجور ورفع الدعم الحكومي عن المشتقات البترولية سيضاعف الأسعار الى حد كبير يفوق المقدرة الشرائية للمواطن، وذلك لأنها ستؤدي الى زيادة معدل التضخم وانخفاض قيمة الليرة السورية ، وهنا كنتيجة حتمية سيدفع العاملين في القطاع العام الى الاعتماد أكثر فأكثر على مصادر دخل أخرى والتي تكون في الغالب إما مصادر غير رسمية أو تعتمد على ممارسات الفساد واستغلال الوظيفة ، وبالتالي مثل هذه القرارات تزيد من معدلات التضخم لا تقليصها . ومن جهة أخرى نرى بأن صدور قانون ضريبة الدخل رقم 30 لتخفيض نسبة الضريبة على الرواتب والأجور والذي صدر مؤخرا بعد صدور مرسوم الزيادة الأخير ورفع الدعم ، قد خفف من حدة التضخم السائد في البلد وهذا يعتبر ايجابيا لأنه قد ساعد الى حد ما على تعديل المقدرة الشرائية للمواطنين بشكل عام .

ثانيا: دور الضرائب غير المباشرة في مواجهة التضخم:

يتميز هذا النوع من الضرائب بأنها يمد خزينة الدولة بالإيرادات بسرعة وبسهولة وغزارة في الحصيلة، وأنها تصيب جميع المكلفين ويصعب التهرب منها، وبالتالي إن هذه العملية تستوجب مرونة في زيادة وتخفيض معدلاتها ووضوح في الأوعية الضريبية وتنامي الوعي الضريبي لدى المجتمع[2].

فمثلاً زيادة الضريبة على القيمة المضافة يعني أن الدولة تخفض بنفس المقدار القدرة الشرائية للعائلات، وذلك يتم عن طريق زيادة الأسعار، أي بمعنى آخر إن الدولة تصادر التضخم لمصلحتها وهذا أهون الشرور،

---

(1) https://t.me/SyrianArabNewsAgency

(2) طه سعد علام، دراسات في الاقتصاد والتنمية، دار طيبة للنشر والتوزيع، القاهرة، 2003م.، ص 330.

والدولة تستطيع أن تستخدم الضريبة لتخفيض الأسعار وهذه العملية قليلة الكلفة بالنسبة للحكومة لأن التضخم يزيد الإيرادات الضريبية أكثر من اللازم خاصة عندما تقوم الدولة بالوقت نفسه بوقف زيادة نفقاتها، فقيام الدولة بتخفيض الضريبة على القيمة المضافة يخفض الأسعار بالوقت نفسه ويمكن هكذا أن يهدأ جنون التضخم، غير أن هذا الإجراء غير معدوم المخاطر لأنه يزيد من القوة الشرائية للعائلات، فإذا كنا في وضع تضخم عن طريق التكاليف دون أن يكون هناك زيادة في الطلب فعلاً، فإن انخفاض الضريبة على القيمة المضافة يمكن أن يكون ذو فعالية، وبالعكس إذا كان التضخم عن طريق التكاليف مترافقاً مع تضخم عن طريق الطلب وهو واقع الحال غالباً أو أسوء من ذلك، أما إذا كنا في وضع تضخم عن طريق الطلب فقط فأن انخفاض الضريبة على القيمة المضافة يسهل زيادة الطلب الحقيقي ويزيد من حدة الضغط التضخمي[1].

1- الرسوم الجمركية:

وهي إحدى صور الاقتطاع المالي المفروض على السلع والخدمات عند عبورها الحدود الجمركية للدولة، وكما هو الحال بالنسبة للضرائب على الإنفاق تتسم الرسوم الجمركية بوفرة الحصيلة وعدم شعور المكلّف بعبئها ومرونة تحصيلها، ويمكن التمييز بين نوعيين رئيسيين من هذه الاقتطاعات المالية[2]:

- الضرائب المقطوعة: وهي تفرض بمعدل مقطوع ثابت على أساس العدد أو الوزن أو نوع السلعة بغض النظر عن قيمتها، وتُفرض بمبلغ ثابت على كل وحدة من وحدات السلعة المتجاوزة الحدود بغض النظر عن قيمة السلعة. ويطلق عليها البعض اسم الرسوم النوعية، التي تصيب بضاعة من طبيعة معينة على أن يتم تحديد مبلغ هذه الرسوم وفق مقاييس مادية بسيطة ترتبط بالبضاعة محل فرض الضريبة[3].

- الضرائب النسبية: تفرض هذه الضريبة بمعدل نسبي من قيمة السلع المصدرة أو المستوردة، وهذه النسبة تختلف من سلعة إلى أخرى وللسلعة نفسها من فترة زمنية إلى أخرى وفقاً لاختلاف الأهداف التي ترغب

---

[1] صافي فلوح، ما هو التضخم ؟ معلومات أولية دراسة نظرية تطبيقية، مرجع سابق، ص184.

[2] د. سعيد عبد العزيز عثمان، النظام الضريبي وأهداف المجتمع "مدخل تحليلي معاصر"، الدار الجامعية، بيروت. 2007.ص121.

[3] د. محمود الصران، التشريع الجمركي، منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق، 2017-2018. ص31.

الدولة في تحقيقها. ويطلق عليها البعض اسم الرسم القيمي الذي يقوم على تحديد مقدار الرسم الجمركي بالاستناد إلى قيمة البضائع في نظام الترسيم القيمي[1].

ويُعد قانون الجمارك الصادر بالقرار 137 لعام 1935 البداية الفعلية للتشريع الجمركي في سورية وتم تعديله لافتقاره إلى وحدة التشريع والانسجام[2]. ومن ثم توالت القوانين الصادرة حتى صدور القانون رقم 38 الصادر بتاريخ 2006/7/6 وهو قانون الجمارك النافذ حالياً حيث تضمن هذا القانون كافة النصوص الاساسية المتعلقة بالمواضيع الجمركية والقواعد المتعلقة بإدخال البضائع وإخراجها والأحكام الجزائية وغير ذلك.

وخلال سريان هذا القانون توالت أيضاً المراسيم والقرارات بما يخص تعديل التعرفة والرسوم الجمركية لعدد من السلع والمواد الأساسية ومن هذه المراسيم: المرسوم رقم 70 لعام 2011، والمرسوم رقم 377 لعام 2014، والمرسوم التشريعي رقم 388 لعام 2018 ، والمرسوم التشريعي رقم 251 لعام 2019.

واخيرا لا بد وأن نوضح الدور المهم الذي تضطلع به إدارة الجمارك في سورية في دعمها للخزينة العامة وذلك من خلال تحصيل الرسوم على البضائع المستوردة والمصدرة وتجارة الترانزيت وغرامات القضايا ضمن أعمال مديرية مكافحة التهريب الجمركي التابعة لإدارة الجمارك. والتي تؤدي بدورها الى رفد خزينة الدولة بالإيرادات الكبيرة وبالتالي تساهم بدورها في مواجهة التضخم.

2- رسم الإنفاق الاستهلاكي :

فُرض هذا الرسم لأول مرة بموجب القانون رقم18 لعام 1987 حيث تناول أهم السلع والخدمات الكمالية الترفيهية وبنسب تترا وح بين 5و20% حسب قيمة السلعة أو الخدمة المطلوبة، ثم جاء المرسوم التشريعي رقم 61عام 2004 ليوسّع قاعدة السلع الاستهلاكية والخدمات الخاضعة للرسم ويلغي الصفة الكمالية من السلع الاستهلاكية، وبنسب تترا وح أيضاً بين 1.5% و40% عُدّل المرسوم التشريعي 61 بعد صدوره بسبعة أشهر ثم عُدّل ثلاث مرات وبصراحة هذا يدل على ضعف التشريع الضريبي لدينا وأن إصدار القوانين يتم دون إعداد أية

---

[1] المرجع السابق. ص32.

[2] د. فادي الخليل، ثناء ابا زيد، ناديا نعمان ثابت، الرسوم الجمركية في ظل تحرير التجارة الخارجية، مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمية، سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد رقم 30، العدد رقم 3، 2008. ص107.

دراسة. وينظمه حاليا المرسوم التشريعي رقم 11 لعام 2015. سجل هذا الرسم زيادات مستمرة وقفزات جيدة تؤكد على أهميته من الناحية المالية وخاصة لمواجهة التضخم . حيث سجل تحسنا بدءا من عام 2015 بسبب فرض هذا الرسم على قائمة جديدة من السلع المستوردة والخدمات وتعديل هذه النسبة على انواع أخرى بموجب المرسوم التشريعي رقم 11 لعام 2015 وقد سجل هذا الرسم كوسطي سنوي خلال فترة الأزمة 35مليار ليرة سورية بين 2011-2020 تقريبا بما يعادل 263 مليون دولار مقابل 8.7 مليار ليرة سورية بما يعادل 180 مليون دولار خلال الفترة بين 1999-2010[1]. اما نسبة هذا الرسم الى مجمل الايرادات الضريبية فقد بلغت 7% وسطيا خلال الفترة 1990-2010 من مجمل الايرادات الضريبية وارتفعت هذه النسبة خلال الفترة 2011-2020 الى 14%. وهي نسبة جيدة اذا ما أخذنا بعين الاعتبار الصعوبات التي تحول دون التطبيق الدقيق أو الجيد له على أرض الواقع وكل حالات التهرب الضريبي منه. علما أن هذا الرسم لا ينسجم مع مبدا العدالة الضريبية نظرا لكونه من الضرائب الموجهة الى الاستهلاك والسلع الاستهلاكية التي ترتفع أسعارها بعد فرض هذه الضريبة عليها، وتصيب الفقراء والاغنياء بمعدل واحد وتتجاهل دخل المستهلكين وأوضاعهم المادية والاجتماعية.

3- رسم الطابع:

وينظم هذا الرسم حاليا المرسوم التشريعي رقم 44 لعام 2005. علما أن ايرادات هذا الرسم بالأسعار الجارية شهدت ارتفاعا مستمرا ابتداء من عام 1990 لغاية 2010 حيث ارتفعت من 0.9 مليار ليرة سورية عام 1990 بما يعادل 20 مليون دولار تقريبا، حتى بلغت 13.5 مليار ليرة سورية في عام 2010 بما يعادل 291.6 مليون دولار، ثم انخفضت ابتداء من عام 2011 حتى بلغت 7.5 مليار ليرة سورية في عام 2014 بما يعادل 44.6 مليون دولار. ثم شهدت تحسنا بالأسعار الجارية ابتداء من عام 2015 حتى بلغت 28 مليار ليرة سورية عام 2018 بما يعادل 64 مليون دولار، حيث يمكن القول أن الضرائب والرسوم غير المباشرة قد سجلت زيادة نسبية مقارنة بباقي الضرائب. حيث حاولت الدولة من خلالها تعويض النقص الحاصل في ضريبة دخل المهن والحرف الصناعية والتجارية وغير التجارية. وشكلت ايرادات هذا الرسم وسطيا 4% خلال الفترة 1990-2010

---

[1] د. فاطمة الهندي، أثر الأزمة الاقتصادية – الحرب في الايرادات الضريبية في سورية – مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والسياسية المجلد 37، العدد الثالث. 2021. ص50-51.

وارتفعت 7% خلال الفترة 2011–2018، علما أن ايرادات المحصلة من هذا الرسم ليست كما هو متوقع لها حيث أن التجار والمستثمرين الذين اعتادوا أن يخفوا أرباحهم الحقيقية لن يصرحوا عن كامل عقودهم المبرمة من أجل إيفاء الخزينة ما يترتب عليهم[1].

وأخيرا: نجد أن الدراسات الاقتصادية كلها تشير إلى أنَّ الحصيلة الضريبية في سورية دون المستوى المطلوب، وأنَّ هذه الحصيلة تُعد متدنية بالرغم من إصدار عدد كبير من التشريعات الضريبية منذ عام 2003،ولغاية الآن، وبالرغم من الزيادات المعلنة أو المتحققة في هذه الحصيلة فهي غير قادرة على تغطية الإنفاق الجاري رغم ضآلته قياساً مع الدول الأخرى، فإن الإيرادات الضريبية في سورية خلافاً لما يجري في غالبية الدول وما كان يجري حتى أواخر الستينيات من القرن الماضي لا تغطي سوى جزء اً محدود لا يتجاوز 40– 45% من الإنفاق العام[2]، وهذا يعكس واقعاً ضريبياً ذا فعالية ضعيفة، مترافق بتطور بطيء للحصيلة الضريبية وبقيت تدور في النسب نفسها من الإيرادات العامة تقريباً، وهذا يدل على أنه لم يحدث أيَّ تَطور في هذه الحصيلة رغم الإصلاحات الضريبية كلها والكم الكبير من التشريعات.

بلغت إيرادات الضرائب والرسوم المباشرة وغير المباشرة بحسب الموا زنة العامة للدولة 325 مليار ليرة سورية عام 2011، وهي تساوي نسبة 38.2 % من الموازنة العامة للدولة، وتساوي 11.2 % من الناتج المحلي الإجمالي المقدر لعام 2011. إذا يمكن القول إنَّ الإيرادات الضريبية في سورية لعام 2011، إذا أُخذت بالأسعار الثابتة و قورنت مع الإيرادات الضريبية لعام 2006، التي قدرت حينها وفقاً لوزارة المالية 297 مليار ل.س، هي في القوة الشرائية أقل مما كانت عليه عام 2006، ولذلك تبقى الإيرادات الضريبية في سورية قاصرة عن تغطية الإنفاق الجاري البالغ 455 مليار ليرة سورية[3].

إن الإيرادات الضريبية إيرادات ضعيفة جداً مقارنةً بدول أخرى، وهي تتأثَّر بعوامل عدة أدت إلى ضعفها أهمها السياسة الضريبية المتبعة وضعف النظام الضريبي المتمثل بالضرائب النوعية واعتماد ضريبة الدخل

---

[1] المرجع السابق، ص 55.

[2] الياس نجمة، الأمن الاقتصادي السوري: رؤية استراتيجية، دمشق 2010/10/24

[3] الياس نجمة، دراسة تحليلية للموازنة العامة للدولة للعام 2011، دمشق 2011/10/24

المقطوع التي تفسح مجالاً كبيراً للتهرب القانوني من الضريبة إضافة للفساد الإداري وسوء العلاقة بين الموظف المالي والمكلفين. وإذا ما نظرنا إلى سبب تزايد عجز الموازنة في سورية وزيادة الدَّين العام، وارتفاع معدل التضخم، فإنَّه يمكن القول إن السبب بالدرجة الأولى هو انخفاض حصيلة الإيرادات الضريبية، أكثر مما هو بسبب زيادة الإنفاق الحكومي، فالعبء الضريبي لم يتجاوز يوماً 15 % من الناتج المحلي الإجمالي، وقد كان العبء الضريبي بحدود 10 % في السنوات الثلاث السابقة للأزمة، وتراجع تراجعاً كبيراً طوال سنوات الأزمة ليصل إلى 5% عام 2017[1]، من النسب المنخفضة جداً على المستوى العالمي[2].

ومن جهة أخرى نجد أن فعالية السياسة الضريبية قد تتعارض مع الطبيعة البنيانية للاقتصاديات النامية كبدائية الأنظمة المالية والمصرفية، وتخلف التراكيب الخاصة بالأجهزة الضريبية، وقصور أوعيتها، فضلاً عن عدم مرونتها وعدم اكتمال العادات والنظم الضريبية، فضلاً عن عوامل التأخر والتخلف، والتي تشكل في حد ذاتها ضغوطاً تضخمية تعيق من نجاح تطبيق السياسات الضريبية، كارتفاع الميول الحدية للاستهلاك، والإنتاج الاستهلاكي الشخصي، وطبيعته الزراعية بحيث لا يخضع لعمليات الإنتاج الضرورية عبر الأسواق النقدية والمالية[3]، **وهذا الأمر يعتبر خطيراً جداً لأن بنية الاقتصاد البدائي وتخلفه يعتبر ضغط تضخمي بذاته.**

إلا أن الإفراط في فرض الضرائب وبصورة غير طبيعية يؤدي إلى التأثير في دخول الأفراد، مما قد يعمل على انتشار بعض الظواهر السلبية كالرشوة والتهرّب من دفع الضريبة المفروضة على المشروعات الاستثمارية، هذا بالإضافة إلى إمكانية توقف بعض المشروعات الإنتاجية التي تعاني من انخفاض أرباحها نتيجة ارتفاع معدلات الضرائب المفروضة عليها بصورة تتعارض مع أهداف بقائها واستمرار نشاطاتها، مما يؤثّر سلباً في انخفاض حصيلة الدولة من الضرائب[4].

---

[1] زياد أيوب عربش، مكون الطاقة كمحدد للنهوض الاقتصادي في سورية "المحاور الاستراتيجية"، مرجع سابق، ص 13

[2] رسلان خضور، مشكلة توزيع الثروات والدخول: تحد يواجه الاقتصاد السوري، "مداد" مركز دمشق للأبحاث والدراسات، دمشق، سورية، 2019، ص 10

[3] غازي حسين عناية، التضخم المالي، مرجع سابق، ص155.

[4] نبيل الروبي، نظرية التضخم، مؤسسة الثقافة الجامعية، الطبعة 2، مصر الاسكندرية، 1984م.ص444.

ونختم بالقول: بأن الضرائب تلعب دوراً هاماً في تخفيض معدلات التضخم فكلما ازدادت الضرائب غير المباشرة حتما سيؤدي ذلك الى تخفيض حجم الاستهلاك وبالتالي تتأثر الدخول ومن ثم ينخفض حجم التضخم تدريجياً لأن السياسة الضريبية هي مخصصة لتهدئة التضخم. وإن الحكومة قادرة على معالجة التضخم عن طريق استخدام السياسة المالية ولكن قد يكون ذلك من الأساليب البطيئة نوعاً ما والتي لا يمكن استخدامها على المدى القصير، فعلى سبيل المثال إن تعديل المعدلات الضريبية زيادة أو نقصاناً لن تأتي آثارها الملموسة في الاقتصاد إلا بعد وقت طويل، وهذا الأسلوب قد لا يؤثر على التضخم في الأزمة المستمرة حتى الآن في سورية باعتبار لا يوجد استقرار اقتصادي ولكن ليس معنى ذلك عدم استخدامها و إنما يجب استيعاب مشكلة التضخم في سورية وتقيمها و إعداد السياسة المالية اللازمة لتنفيذها في الوقت المناسب.

المطلب الثاني

دور القواعد القانونية النقدية في كبح جماح التضخم

يتولى مصرف سورية المركزي تنفيذ السياسة النقدية التي يقرها مجلس النقد والتسليف بما ينسجم مع توجهات السياسة الاقتصادية الكلية. وفي ظل الأزمة التي بدأت عام 2011، فإن الأهداف المعلنة للسياسة النقدية أصبحت ترتكز بالدرجة الأولى على استقرار سعر الصرف هدفاً للسياسة النقدية، للحفاظ على قيمة الليرة السورية ومنع المضاربات في ضوء آلية العرض والطلب على القطع الأجنبي وبشكل يوازي بين قوى السوق وبين مستوى الاحتياطيات الرسمية من العملات الأجنبية.

فإن تحقيق استقرار النقد في مرحلة ما قد يتعارض مع مقتضيات توسيع إمكانات الاستخدام وقد يضحى في بعض الأحوال بأحد الهدفين في سبيل تحقيق الآخر الذي يعد في تلك المرحلة أكثر أهمية أو أكثر رجحاناً. ولأن السياسة النقدية لا يمكن أن تتولى أكثر من هدف استراتيجي ضمن رؤية مستقبلية واضحة ستسعى السياسة النقدية أولاً للحفاظ على استقرار مستوى الأسعار، وبالتالي تجنب التضخم على أن يكون هذا السعي متناسقاً مع مستوى النشاط الاقتصادي والتشغيل، ومن هنا سنتناول مدى فعالية القوانين النقدية وفقا لأدواتها في مواجهة الأزمة الاقتصادية السورية الحالية وفقا لما يلي:

الفرع الأول

القواعد الناظمة لسعر الفائدة في سورية خلال الحرب

يحدد سعر الخصم الناظم لتعاملات المؤسسات المصرفية مع مصرف سورية المركزي أو حتى معدلات الفائدة الممنوحة لودائع العملاء بشكل إداري وبصيغة قرارات صادرة عن مجلس النقد والتسليف (CMC) وقد أدت هذا السياسة إلى هروب الودائع من المصارف باعتبار أن عائد السوق أعلى من سعر الفائدة المحدد إدارياً وهذا ساهم أيضاً في عدم القدرة على الاستفادة من سعر الفائدة كمؤشر لقياس حساسية السوق واستجابتها للأحداث الاقتصادية وسيتم عرض التعديلات الحاصلة على معدلات الفائدة الممنوحة على الودائع: حيث اعتمد مجلس

النقد والتسليف ومصرف سورية المركزي على القرار الإداري في تحديد سعر الفائدة وهي تقل عن معدلات التضخم التي يعاني منها الاقتصاد السوري كما تقل بطبيعة الحال عن سعر الفائدة الموجود في السوق وهذا الأمر الذي تسبب بهروب الأموال من القطاع المصرفي إلا أن ذلك لم يكن بمعضلة لهذا القطاع بسبب بقاء احتفاظه بفوائض مالية وسيولة عالية لديه بسبب عدم وجود رغبة لهذا القطاع بمنح المزيد من التسهيلات في السوق السورية بسبب ما تعانيه هذه التسهيلات من مخاطر ائتمانية عالية.

وبناءً على هذه المعطيات لم يتم التركيز على معدلات الفائدة لكبح جماح التضخم الموجود باعتبار أنها ليست ذات فعالية عالية في معالجة الأزمات الكبيرة التي تمر بها البلدان وخاصة الأزمات الأمنية منها حيث عمل المصرف المركزي طوال السنوات التي تغطيها هذه الدراسة على تعديل أسعار الفائدة على الودائع خمس مرات فقط منها 3 تعديلات حصلت خلال أول عام للأزمة السورية حيث كانت التعديلات وفق التالي:

عدلت أسعار الفائدة خلال شهر أيار من العام 2011[1]، بحيث أصبحت الفائدة على الودائع بالليرات السورية 7%– 9 % حسب الآجال مع إعطاء هامش حركة ± 1 % مع شرط ألا يقل الفرق بين أقل معدل على أدنى أجل وأعلى معدل على أطول أجل عن 2 %، كما حددت الفوائد على الودائع لأجل بالدولار الأمريكي بين libor+3, libor+2% شريطة ألا يقل الفرق بين أقل معدل على أدنى أجل وأعلى معدل على أطول أجل عن 1.%. وعدلت أسعار الفوائد مرة ثانية في شهر تموز[2] من العام 2011 من خلال زيادة هامش الحركة على الودائع بالليرة السورية إلى 2 % وتخفيض معدلات الفائدة على الودائع بالدولار الأمريكي لتصبح ((libor+1% libor+2 ثم في شهر كانون الأول من ذات العام تم تعديل أسعار الفائدة على الودائع بالليرات السورية [3]لتصبح 7 % – 11 % حسب الآجال.

---

[1] قرار رئاسة مجلس الوزراء رقم 5937 تاريخ 02 / 05 / 2011

[2] قرار مجلس النقد والتسليف رقم 747 تاريخ 18 / 07 / 2011

[3] قرار مجلس النقد والتسليف رقم 495 تاريخ 14 / 12 / 2011

وفي الشهر الثاني من العام 2012 أصدر مجلس النقد والتسليف قراراً جديداً حدد فيه أسعار الفائدة للودائع بالليرات السورية وفق كل أجل بحيث تكون [1] 7 % للودائع لغاية 3 أشهر 8 % للودائع من 4 – 6 أشهر، 9 % للودائع من 7 – 9 أشهر 10 % للودائع من 10 – 12 شهر، 11 % للودائع لأكثر من سنة، وأخيراً صدر تعديل لأسعار الفوائد للودائع التي تتجاوز سنة واحدة لتصبح [2] 10 –% 20.%

أما بالنسبة للفوائد على القروض: الممنوحة للعملاء فقد أبقى مجلس النقد والتسليف ومصرف سورية المركزي للمصارف حرية تحديد معدلات الفائدة عليها بناءً على معطيات السوق والمنافسة والقطاعات التي سيتم تمويلها إلا أنه تم استثناء التسهيلات الممنوحة من المصارف العامة للمؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي [3] حيث تقييد هامش الربح بنسبة 1% – 2 % بحيث تضاف إلى معدل التكلفة المرجحة للودائع الموجودة لديها. فقد كان الأمر مختلفاً هنا، حيث تم تخفيض معدل الفائدة على القرض بنسبة 1.5% عن مستوياتها السابقة وكانت 9% منذ عام 1981 لغاية 2003 وكان هذا التخفيض أن أسهم بزيادة الطلب على القروض وزيادة حجم الاستثمار، لكن التضخم الذي كان سائداً مع بداية عام 2003 دفع إلى إعادة النظر بسعر الفائدة واعتماد الفائدة التأشيرية، فاتجهت فيما بعد القروض إلى القطاعات الخدمية، وتراجع حجم الاستثمار في القطاعات الانتاجية من 4% عام 2000 إلى 46 % من الناتج عام 2009، وتزايدت معدلات التضخم وتوجه الأفراد للمضاربة بالعقارات التي سجلت ارتفاعات غير مألوفة، ودخول الاقتصاد في ركود نتيجة الأزمة العالمية والمعاناة من التضخم الأمر الذي شكل حالة من الركود التضخمي[4].

إن قرارات المصرف المركزي بتعديل أسعار الفائدة على الودائع، أدت إلى إرهاق المصارف وشركات الصرافة والفعاليات الاقتصادية في الوقت ذاته ودفع أغلب المصارف إلى الامتناع عن الإقراض إذ إنَّ قرار رفع الفائدة بجذب مزيد اً من الايداعات لم يعتمد على واقع السوق، وليس بالضرورة أن يؤدي إلى عودة السيولة إلى المصارف مرة أخرى ويتطلب من أحد الطرفين الخسارة. وبالنتيجة فإن رفع نسبة الفوائد على الإيداع سيقابلها

---

[1] قرار مجلس النقد والتسليف رقم 818 تاريخ 15 / 02 / 2012.

[2] قرار مجلس النقد والتسليف رقم 1266 تاريخ 31 / 05 / 2015.

[3] قرار مجلس النقد والتسليف رقم – 938 تاريخ 13 / 02 / 2013

[4] د. علي كنعان، النقود والصيرفة والسياسة النقدية، مرجع سابق ص517–518

بشكل طبيعي ارتفاع نسبة نظيرتها على القروض، وعليه سيكون هناك مأزق أمام بعض البنوك في تطبيق أثر رجعي على الإقراض القديم فالبنوك العامة والخاصة قد أقرضت بمبالغ ضخمة جداً ولا يجوز تطبيق الأثر الرجعي لتحديد سعر فائدة جديد، وليس هناك ما يمنع المصارف من رفع أسعار الفائدة المدينة، ولكن على المصرف المركزي التدخل هنا ولو أدبياً وإن تحملت هذه المصارف بعض الخسائر على المدى القصير، لأنَّ الفعاليات بحاجة إلى التسهيلات وعلى المصارف تحمل جزء، ولذلك فإنه من الضروري أن تكون القرارات تشاركية وليست محصورة بالبنك المركزي[1].

وكان مجلس النقد والتسليف قد أصدر قراراً في 2019/3/6 بتحديد أسعار الفائدة الدائنة التي تدفعها المصارف المسموح لها قبول الودائع بالعملات الأجنبية على الودائع بالدولار الأمريكي أو اليورو سنوياً حسب الآجال على الودائع لأجل شريطة أ لا يقل الفرق بين أقل معدل فائدة على أدنى أجل إيداع وأعلى معدل فائدة على أطول أجل إيداع يحدده المصرف على هذه الودائع عن 1%، وفي 2020/2/27، وبهدف استقطاب الودائع بالقطع الأجنبي أصدر مجلس النقد والتسليف القرار رقم 17 / م ن، القاضي بتعديل أسعار الفائدة على الودائع بالقطع الأجنبي، فتضمن وضع حد أدنى لسعر الفائدة على الودائع بالدولار الأمريكي 3.5 % سنوياً، والحد الأدنى لسعر الفائدة على ودائع اليورو (1%) مع تحديد سعر فائدة تفضيلي على الودائع لأجل سنة التي تبلغ أو تزيد عن 50000 دولار أمريكي أو يورو على أن تكون هذه الودائع جديدة وبنكنوت حصراً، ويحق للمودع حرية سحب مبلغ الوديعة والفوائد المستحقة عليها بالعملة المودعة ذاتها بتاريخ طلبها من دون قيود أو أي سقوف، إضافةً إلى أنَّ التعديل وفق القرار الجديد يتيح للمصارف إمكانية رفع أسعار الفائدة على القطع الأجنبي وفق ما يحقق سياستها في استقطاب الإيداعات بإلغاء الهامش بين أقل معدل فائدة لأدنى أجل وأعلى معدل لأطول أجل، مع منح المصارف الحرية في تحديد أسعار الفائدة حسب الآجال والحد الأعلى لسعر الفائدة بالقطع الأجنبي وذلك تشجيعاً للتنافسية بين المصارف[2].

---

[1] فراس عطيل سعد الدين." التدابير الاقتصادية الدولية القسرية وأثرها في السياسة المالية والنقدية في سورية"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة دمشق، دمشق، 2022، ص302.

[2] المرجع السابق، ص 302-303.

وعلى العموم يمكن القول إن قرار رفع الفائدة في الوقت الحالي سيؤدي إلى زيادة التضخم، وتوقف عجلة الإنتاج أو تسريع العمل، إضافة إلى إلغاء فرص العمل؛ لأنَّ الصناعي بدل أن يقوم بتوظيف أمواله بالاستثمار سوف يلجأ إلى الإيداع، وعليه فإنه من الضروري إيجاد حلول أخرى لدعم النشاط الاقتصادي، كأن يتم رفع أسعار الفوائد على العملات الأجنبية لتتمكن المصارف من جذب الإيداعات والمدخرات من الداخل والخارج، أو أن يتم مثلاً دفع جزء من الفائدة على القروض لأن الصناعة بحاجة إلى تمويل، كما أنه من الممكن القيام بحسم أو إسقاط للفائدة على القروض ووضع آلية محددة للدعم ولمدة محددة مع دارسة كل حالة على حدة ليتم دفع جزء من الفائدة من الحكومة. إضافة إلى ذلك يمكن اتباع أسعار فائدة تفضيلية فيما يخص بعض الاستثمارات فتكون تابعة لنوع الاستثمار ومخاطره.

الفرع الثاني

القرارات المتعلقة بسعر الصرف في سورية خلال الحرب

يهدف مصرف سورية المركزي إلى تحقيق استقرار الأسعار مستخدماً سعر الصرف بوصفه هدفاً وسيطاً لسياسته النقدية، وقد استمر ولايزال يعتمد على استقرار سعر الصرف في ذلك، فما هي السياسة الخاصة بسعر الصرف التي تمَّ اتباعها في سورية للحفاظ على استقرار سعر الصرف؟ وهل استطاعت تلك السياسة في ظل الأزمة التي تتعرض لها سورية إلى تحقيق هذا الاستقرار المالي والاقتصادي، وماهي التطورات الحاصلة في سياسات الحكومية تجاه ذلك، سنتطرق في هذا الموضوع الى الاجابة عن ذلك، وفق الاتي:

حافظت الليرة السورية على قيمة مستقرة نسبياً في العقد الأول من القرن الحالي، وبلغ متوسط سعر الصرف في السوق 52 ليرة مقابل الدولار، وصولاً إلى سعر صرف رسمي بلغ 47 ليرة مقابل الدولار حتى عام 2011، ومنذ ذلك الحين بدأت قيمتها بالانخفاض، وأخذ الفرق بين سعر الصرف الرسمي وسعرها في السوق السوداء يتزايد باستمرار، وقد وصل سعر الصرف إلى 900 ليرة عام 2019 وقد أخفقت السياسات المختلفة التي اتبعها المصرف المركزي السوري في الحد من تراجع قيمة الليرة، ليبدأ عام 2016، سياسة وقف التدخل في السوق بسبب انخفاض الاحتياطات من القطع الأجنبي، بعد خمس سنوات من التدخل المباشر في السوق واتخاذ

إجراءات للحفاظ على قيمة الليرة. لقد شهدت سورية طوال مدة الأزمة تسرباً كبيراً لرأس المال خارج البلاد، وقد أثرت الأزمة اللبنانية تأثيراً في انخفاض قيمة الليرة السورية منذ تشرين الأول عام 2019، بعد أن فرضت المصارف اللبنانية قيوداً صارمة على سحب الدولار والحصول عليه ويعد لبنان القناة الأساسية للعمليات الاقتصادية والمصرفية السورية بشقيها العام والخاص، كما يلجأ السوريون إلى النظام المالي اللبناني بصفته قناة إرسال أموال إلى أقاربهم في سورية، إذ مع فرض التدابير القسرية الدولية على سورية اعتمد المواطنون والتجَّار ورجال الأعمال على لبنان ونظامه المصرفي لمواصلة نشاطاتهم الاقتصادية وغير الاقتصادية. [1]

وتبنى مصرف سورية المركزي مع بداية عام 2011 سياسة التدخل المباشر، فقد تم التّركيز خلال هذه الفترة على سعر الصّرف كهدف أساسي للسّياسة النقديّة للحدّ من التّقلّبات التي شهدتها اللّيرة السّورية مقابل العملات الأجنبية وبالتالي الحد من التضخم؛ لذلك كان لابدّ لمصرف سورية المركزي من حماية قيمة اللّيرة السّورية من التّقلّبات، والحفاظ على استقرار نسبي لسعر الصّرف في ضوء آلية العرض والطلب على القطع الأجنبي، وبوجود المضاربين في سوق الصّرف. وقد تمّ ذلك من خلال مجموعة من الإجراءات الناظمة لمستوى سير سعر الصّرف، تدخُّلاً في سوق الصّرف وتنظيماً له ورقابة على الأطراف المشاركة في السّوق[2].

فقد ألزم القرار رقم (1043/ل إ) الصادر 2011/7/18 الصادر عن مصرف سورية المركزي المصارف المسموح لها التّعامل بالقطع الأجنبي وشركات الصّرافة العاملة بتنفيذ الحوالات الواردة من الخارج، إمّا باللّيرة السّورية وامّا بالعملة الأجنبيّة المحررة بها، حسب تعليمات تسليم هذه الحوالات، والمحدّدة بالا تّفاق مع مرسلها حصراً، والذي يقوم بتحديد نوع العملة التي سيتمّ بها تنفيذ الحوالة[3].

وكذلك القرار رقم 791/م ن /ب 4 تاريخ 2011/11/23 والذي يلزم بحسب المادّ ة 3 منه مؤسّسات الصّرافة العاملة ببيع القطع الأجنبي الذي تشتريه خلال جلسات بيع القطع الأجنبي التي يجريها مصرف سورية

---

[1] K. Ouazzani, Comment la crise de liquidités au Liban affecte l'économie syrienne, le 25 novembre 2019 12/10/2020 10:10 Available at liban-affecte-leconomiesyrienne. Html
https://www.lorientlejour.com/article/1196187/comment-la-crise-de-liquidites-au-

[2] باسل ابراهيم عبدو " مدى قدرة مصرف سورية المركزي في التأثير في سعر صرف الليرة السورية خلال الأزمة". رسالة ماجستير ، كلية الاقتصاد جامعة دمشق ، دمشق ، 2021.ص 87.

[3] المرجع السابق و ص88.

المركزي للتّدخّل في سوق القطع الأجنبي، وفق أنظمة القطع النافذة، وبسعر صرف لا يزيد عن سعر الشّراء من المصرف المركزي خلال الجلسة مُضافاً له هامش0/005 خمسة بالألف.

و أيضا القرار رقم (162/ل أ) تاريخ 2011/3/8 الذي يتضمن التعليمات التنفيذية للقرار 84 والذي يسمح من خلاله للمصارف والشركات الصرافة المرخصة ببيع المواطنين السوريين ومن في حكمهم الذين تتجاوز اعمارهم ثمانية عشر عاما مبلغ 10000 دولار امريكي شهريا، أو ما يعادله من العملات الاجنبية الاخرى لأغراض غير التجارية و وذلك نقدا أو حوالة أو لتغذية حساب بطاقة الدفع الصادرة عن احد المصارف المرخصة لتستعمل داخل أو خارج القطر لدى الجهات المرخص لها التعامل بالقطع الأجنبي[1].

ولكن لم تنجح السياسة النقدية في التدخل لمواجهة الآثار السلبية للأزمة بالرغم من الاحتياطات الكبيرة للعملات الصعبة المتوفرة لدى المصرف المركزي فقد دفعت الأزمة المصرف المركزي إلى تخفيض قيمة العملة بحوالي 67 % حتى كانون الثاني عام 2012 بهدف الحد من المضاربة على العملة الوطنية إضافةً إلى تشجيع الصادرات غير النفطية، إلا أنَّ هذا التخفيض لم ينجح في تفادي نشوء سوق صرف مواز على العملة الوطنية تجاوزت فيه قيمة الدولار مقابل الليرة السورية 100 ليرة، ولكن ومنذ نيسان 2012 تمَّ تثبيت الليرة السورية عند حدود 68 مقابل الدولار الأمريكي الواحد، من خلال التدخل المباشر للمصرف المركزي في السوق[2].

منذ تشرين الأول عام 2012 طرأ انخفاض آخر على قيمة العملة الوطنية، وبهدف الحفاظ على سعر صرف مقبول، عمل المصرف المركزي على رفع أسعار الفائدة نقطتين مئويتين، ولكن ذلك لم يؤد إلى زيادة الطلب على الليرة، وبالتالي الحفاظ على قيمتها من الانخفاض وفي الوقت نفسه، بما لا يتناسب مع الهدف من رفع سعر الفائدة قرر المصرف المركزي خفض نسبة الاحتياطي الإلزامي لدى المصارف من 10 % إلى 5%، وقد أسهمت هذه القرارات المتناقضة في زيادة مخاوف السوق ولم تؤد إلى تحقيق تطور ملموس في أداء الصادرات التي كانت تعاني من التدابير الد ولية القسرية والاختناقات في تأمين المواد الأولية داخلياً.[3]

---

[1] المرجع السابق ص 89.

[2] فراس عطيل سعد الدين." التدابير الاقتصادية الدولية القسرية وأثرها في السياسة المالية والنقدية في سورية" مرجع سابق. ص 313.

[3] ربيع نصر. زكي محشي. خالد أبو إسماعيل، الأزمة السورية "الجذور والآثار الاقتصادية والاجتماعية"، مرجع سابق، ص47

كما أعلن المركزي مواصلة تمويل الواردات من السلع الأساسية بسعر الصرف الرسمي، ولكن هذا الإجراء لم يحقق زيادة في الطلب على الليرة، ولم يوقف التراجع في قيمتها، إ لا أنَّ توفير العملات الأجنبية للاستعمال الشخصي بقي خاضعاً لسيطرة مُحكمة، وقد استمر الانخفاض المتتالي لسعر الصرف ليصل إلى 93.5 في شهر كانون الثاني 2013 و235 في شهر آب من العام نفسه، متأثراً باحتمالات قيام ضربة عسكرية أمريكية، وهو ما يمثل أدنى انخفاض في سعر صرف الليرة السورية خلال المدة كانون الثاني 2011-أيار2014[1].

في عام 2013 تم إصدار المرسوم التشريعي رقم 54،لمنع التعامل بغير الليرة السورية وسيلة للمدفوعات أو لأي نوع من أنواع التداول التجاري أو التسديدات النقدية وسواء كان ذلك بالقطع الأجنبي أم بالمعادن الثمينة، ولا يجوز بغير موافقة مجلس الوزراء عرض السلع والمنتجات والخدمات وغيرها من التعاملات التجارية بغير الليرة السورية، [2]ولكن هذا المرسوم لم يضبط التعاملات بالشكل المطلوب، وعاود سعر صرف الليرة بالتقلب ليسجل خلال شهر أيار 2014 سعراً بلغ بالمتوسط 172[3]،وقد وصل مع نهاية عام 2015 إلى 391 ليرة سورية للدولار الأمريكي الواحد، علماً أنَّ سعر صرف الليرة مقابل الدولار قد تجاوز عتبة 400 ليرة سورية في السوق السوداء، [4]ويرجع ذلك إلى تعطل جزء كبير من القوى الإنتاجية للاقتصاد السوري نتيجة الأزمة وما رافقها من اتساع حجم التدمير وازدياده الذي لحق البنية التحتية والمنشآت الاقتصادية والخدمية، ما أثَّرَ في عائدات القطع الأجنبي الناجم عن الصادرات السلعية والنفطية، وعن السياحة تأثيراً كبيراً، إضافة إلى السياسة التي انتهجها مصرف سورية المركزي التي أسهمت في دولرة الاقتصاد، من خلال عمليات بيع القطع الأجنبي عبر شركات ومكاتب الصرافة للمواطنين بموجب البطاقة الشخصية ودون مسوغ اقتصادي، الأمر الذي يعزز أثره في سوق

---

[1] تراجع سعر صرف الليرة مقابل الدولار ترجعاً حاد جداً خلال شهر تموز 2013، على نحو غير مبرر إذ وصل إلى حدود 3015 ليرة/دولار كسعر وسطي يومي، وبعد إعلان الحكومة والمصرف المركزي عن تدخل مباشر في السوق تراجع السعر بعد أول جلسة تدخل إلى 240 ليرة/دولار ثم استمر بالت ا رجع بعد ذلك ليبلغ السعر الوسطي شهرياً 210. عبد الر ا زق حساني، تطور سعر صرف الليرة السويرة وعلاقته بالرقم القياسي لأسعار المستهلك خلال الأزمة الراهنة، مرجع سابق، ص 211

[2]. المرسوم التشريعي رقم 54 لعام 2013، تاريخ 2013/8/4

[3] عبد الرزاق حساني، تطور سعر صرف الليرة السويرة وعلاقته بالرقم القياسي لأسعار المستهلك خلال الأزمة الراهنة. مرجع سابق، ص 211

[4] تأثيرات الأزمة في الاقتصاد السوري 2011-2015، مرجع سابق، ص33

القطع ويجعله يستجيب بصورة مباشرة لما يتخذه من القرارات التي من شأنها ترشيد استخدام القطع وتأمين ما يلزم من السلع والخدمات.[1]

ويمكن القول إن التأثير السلبي للعامل النفسي والتوقعات التشاؤمية للمواطنين حيال الوضع السياسي والاقتصادي في البلاد انعكس على تراجع الثقة بالليرة السورية، بسبب عجز المصرف المركزي عن تلطيف تقلبات سعر صرف الليرة، إذ إنَّ التذبذب الكبير الذي شهده السعر أسهم في تعزيز الطلب على الذهب والعملات الأجنبية لحماية المدخرات، وأسهم في تنامي حدة عمليات المضاربة. ورغم هذا التراجع الكبير فإنَّه لا يمكن وصفه بانهيار في قيمة الليرة السورية إذا ما تمَّت المقارنة بين حجم التأثيرات التدميرية والتدابير الاقتصادية القسرية في الاقتصاد السوري، وتراجع سعر الصرف، أو بمقارنة ذلك مع دول مرَّت بظروف مشابهة مثل العراق ولبنان.

وقد عملت الحكومة عبر العقود الماضية على الاقتراض من المصرف المركزي بفوائد ضحلة، وسادت ذلك لعقود خلت ما يجعل الاعتقاد بإمكانية تغييرها في ظل الأزمة أمراً صعباً، ويبدو أنَّ الحكومة لم تكتف بهذه المزايا فقد قَبلَ مجلس الشعب منذ بداية القرن الحالي عند إصدار قوانين الموازنة سنوياً، على وضع ماد ة مميزة تضمن للحكومات المتعاقبة غياب وجود أيَّ مساءلة عن أسباب غياب تسديد ما يترتب من أعباء سنوية من ديون سابقة، [2] و" يؤجَّل سداد أسناد الخزينة الموضوعة من التغطية النقدية لقاء العجوز التراكمية الناشئة عن تثبيت الأسعار..."، وعليه يتم سنوياً تأجيل حقيقة الأعباء لخمسة عشرة سنة وإلقاءها على عاتق الأجيال القادمة، كما يدل الاقتراض الحكومي الدائم من المصرف المركزي على تبعية هذا الأخير وارتباطه بالحكومة، وهذا يؤكد في الحقيقة أنَّ المناداة المستمرة بالاستقلالية لم تنضج بعد؛ لأنها غير مسوغة في ظروف الاقتصاد السوري قبل مرحلة النهوض ما بعد الأزمة وفيها و إثنائها. ومن جهة أخرى عمد مصرف سورية المركزي_ مع تولي الإدارة الجديدة للمركزي مهامها _إلى تصحيح دور كلّ من المصارف ومؤسّسات الصرافة ومكانتها، وتعزيز الرقابة على

---

[1]. القرار رقم 84 الصادر عن مصرف سورية المركزي تاريخ 2010/3/11

[2] د. دريد درغام، السياسة النقدية والمالية في سورية تشخيص ومقترحات حلول، ورقة عمل لاحتفالية مرور خمسين عام على تأسيس جمعية العلوم الاقتصادية السورية، جمعية العلوم الاقتصادية السورية، دمشق، 2015

عمليات البيع من خلال مجموعة من التشريعات واجراءات صححت دور المصارف وشركات الصرافة التي تم تفعيل دورها من خلال القرار رقم 1199/ ل.إ تاريخ 2016/8/14 وبحسب القرار فإنه يتمّ تمويل المستوردات من خلال المصارف العاملة في سوق القطع الأجنبي. كان من أهمّ توجّهات السّياسة النّقدية في هذه الفترة تخفيض حجم العمليات عن مؤسّسات الصّرافة، لما جابه هذه المؤسّسات من أعمال ساعدت على تنشيط المضاربة في سوق الصّرف المحليّة، وانخفاض في قيمة اللّيرة السّورية[1].

وكذلك القانون رقم 29 تاريخ 2017/9/26 المتعلّق برفع الحدّ الأدنى لرأسمال مؤسّسات الصّرافة والتّرخيص لها. وقد أتى المرسوم في وقته لناحيّة ضرورة رفع رؤوس أموال شركات الصرافة نظراً للدور الكبير الذي قامت به من خلال عمليات بيع القطع، أو تمويل المستوردات في سبيل تخفيف حدة المخاطر التي يمكن أن تتعرض لها، حيث أن أرقام أعمالها تجاوزت بشكل كبير جداً حجم رؤوس أموالها.

ومع الاستقرار النسبي الحاصل في سعر صرف الليرة السورية الرسمي بين 2.16-2018، باتت الادارة النقدية تستثمر بصورة مكثفة، بالاستقرار أو التثبيت الذي تحقق على مستوى سعر الصرف متجاهلين التذبذبات وتأرجح سعر الصرف في السوق السوداء، وقد عدَّ القائمون على أمر السلطة النقدية ذلك إنجازاً تاريخياً، جاء نتيجة لرؤية استراتيجية نفذتها السلطات النقدية بوساطة إجراءات وتدابير لا تتعدى في الشكل والمضمون، حدود أو نطاق كونها إجراءات وتدابير إدارية محضة[2].

إنَّ تحسن سعر الصرف المزعوم بين 2016-2018 إنما يعود إلى مجموعة من العوامل والتطورات الحاصلة على أرض الواقع في سورية، ولا يرتبط عملياً بأداء الإدارة النقدية، ولا المالية على الإطلاق، ومنها: [3]

- الانتصارات العسكرية التي حققها الجيش العربي السوري، والتي نتج عنها استعادة مساحات واسعة من الأراضي السورية، ما ترتب على ذلك من نتائج سياسية واقتصادية إيجابية.
- وضع حدود للاستيراد وتقييده وضبطه قدر الإمكان والاقتصار على حدود استيراد المستلزمات الضرورية.

---

[1] المرجع السابق . ص 91.

[2] ضابط مدين، السياسة المالية من منظور صندوق النقد الدولي والبنك الدولي والمصلحة الوطنية، مرجع سابق، ص 5

[3] المرجع السابق، ص 6-7

- التطورات السيكولوجية للمواطن والمجتمع في سورية، بعد استرداد الدولة مظاهر الهيبة والقوة، التي عززت ثقة المواطن بدور الدولة، وقدرتها على الاسمرار والصمود.
- تأمين الكثير من السلع والخدمات عن طريق الخط الائتماني الإيراني، وبمبلغ مؤجل الدفع قارب بحسب التقديرات حوالي 8 مليارات دولار امريكي.
- تغير قواعد التعامل الاقتصادي بين سورية والاتحاد الروسي، من خلال الاتفاقيات، التي تضمنت الكثير من المرونة والتسهيلات، لجهة آليات الدفع وطرق تسديد ثمن التوريدات والمشتريات من السلع والخدمات.

* ثمَّ ليأتي أثر بعض الاجراءات على مستوى السياستين المالية والنقدية التي اتبعتها الحكومة في سورية عن طريق:[1]

– تقليص حجم الإنفاق العام الفعلي إلى حد ثلث الإنفاق العام المقدر بحسب بعض التقديرات، وضبط الإنفاق بالحدود الدنيا، وذلك بوساطة اجراءات تقشفية وترشيد منها تقييد الاستيراد وتثبيت الرواتب والأجور وإلغاء الكثير من الحوافز والتعويضات والمكافآت والبدلات وغير ذلك.

– توقف المصارف عن الإقراض والتمويل بصورة شبه مطلقة، باستثناء بعض عمليات الإقراض والتسليف البسيط، لأصحاب الدخل المحدود، كان قد نفذها مصرف التوفير طيلة سنوات الأزمة، في الوقت الذي قام فيه مجلس النقد والتسليف في عام 2011 وعام 2015، برفع سقف سعر الفائدة أدنى وأعلى على الودائع التي تزيد مدتها عن سنة، بهدف تحفيز السلوك الادخاري محاولة كبح جماح التضخم.

* وقد تسببت عمليات إيقاف الإقراض والتسليف ورفع سعر الفائدة، في زيادة حجم الودائع في المصارف السورية، لدى المصرف المركزي بين 2011–2015 بمقدار 4.4 مرة، وبمعدل نمو بلغ 333.4، كما تضاعف حجم الفائض الاحتياطي بالليرة السورية، المتاح للتسليف والاقراض، بمقدار 3.86 مرة، وبمعدل نمو 286.5% وتضاعف حجم الفائض الاحتياطي بالعملات الأجنبية بمقدار 7.9 مرة، وبمعدل 694.6 %، في الوقت الذي

[1] ضابط مدين، السياسة المالية من منظور صندوق النقد الدولي والبنك الدولي والمصلحة الوطنية، مرجع سابق، ص 7

تشكل فيه فائض كبير من الودائع الادخارية والأموال أيضاً لدى المصارف الخاصة، قامت بإيداعها وتوظيفها مؤخراً في المصارف اللبنانية[1].

* وتُعد هذه السياسة في جميع الأحوال صحيحة بمنظور الضرورة التاريخية وسياسات الأجل القصير، إذ أثرت تأثيراً كبيراً في لجم مسار التضخم، وحالت دون تسهيل اندفاع مساره، في حركة متصاعدة، بوتائر حاد ة ما يؤدي إلى انخفاض القوة الشرائية لليرة السورية، وبالتالي انخفاض سعر الصرف لك نها تحولت بالمقابل إلى عبء؛ لأنها تحولت إلى استراتيجية على ما يبدو للإدارة النقدية والمالية، تسببت في تقليص حجم السيولة، وتجفيف السوق بصورة كبيرة، ما أدى إلى تراجع كبير في حجم الطلب على السلع والخدمات، الأمر الذي تسبب في إدخال الاقتصاد السوري في حالة من الركود والجمود الاقتصادي الخطير.[2]

* لقد اقتصرت سياسة الحكومة فيما يتعلق بسعر الصرف على اجراءات تتعلق بإغلاق شركات الصرافة، والتضييق على المتعاملين بغير الليرة السورية، وإجراءات إسعافيه تقوم على تحديد قائمة المستوردات ذات الأولوية لضبط تسعير السلع المستوردة والحد من التلاعب بالأسعار والتقليل من الضغط على طلب القطع الأجنبي في السوق، وقام المصرف المركزي عبر مفوضية الحكومة لدى المصارف وهيئة مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب والضابطة العدلية بتنفيذ مهمات ميدانية على جميع مؤسسات الصرافة وشركات الحوالات المالية وكذلك على المتعاملين بغير الليرة السورية "تنفيذاً للمرسوم3 تاريخ 2020/1/18[3]، بهدف ضبط العمليات المالية، و أ كد المصرف استمراره باتخاذ الإجراءات كلها الكفيلة باستعادة ضبط أسعار الصرف وعودة الأسواق إلى الاستقرار ودعم الاقتصاد[4]، ومجاراة سعر الصرف الرسمي مع السعر في السوق السوداء، إذ رفع مصرف سورية المركزي سعر الصرف إلى 700 ليرة، ثمَّ إلى 1250 ليرة مقابل الدولار سعر شراء الدولار لتسليم الحوالات

---

[1] قام 11 مصرف خاص من المصارف الخاصة السورية التي يبلغ عددها 14 مؤخراً بتوظيف نحو 658 مليار ليرة سورية 1.5 مليار دولار في المصارف اللبنانية صحيفة الوطن السورية العدد 2884و تاريخ 23-4-2018، كذلك الأمر في المصارف العامة التي تكدس لديها حجم كبير من الودائع المصرفية.

[2] لقد نظرت الإدارة النقدية والمالية بعين واحدة فقط، إذ كان الهاجس الأكبر، والهدف الاستراتيجي الأوحد بالنسبة إليها هو تثبيت سعر الصرف وزيادة قدرة الدولة على التحكم بسوق القطع وبالتالي تأمين الفرصة والظروف التي ساعدت في تغطية الاحتياطي الاستراتيجي من القطع الأجنبي.

[3] المرسوم التشريعي رقم 3 لعام 2020 القاضي بتعديل المادة الثانية من المرسوم التشريعي رقم 54 لعام 2013 المتعلق بمنع التعامل بغير الليرة السورية كوسيلة للمدفوعات

[4] التقرير الاقتصادي الأسبوعي، مداد مركز دمشق للأبحاث والدراسات، العدد 20، أيار 2020، ص 4

الشخصية الواردة إلى سورية، ضمن الإجراءات لوقف تدهور سعر الصرف مع بدأ تنفيذ قانون(قيصر)، ووفق نشرة المصارف والصرافة الصادرة عن المصرف المركزي، فقد أصبح سعر الصرف الوسطي للدولار الأمريكي 1256 ليرة بعد أن كان سعره 704، كما أصدر المركزي قراراً يقضي بمنع المصارف العامة والخاصة من الإقرار والتسهيلات الائتمانية.

* إنَّ موجات ارتفاع سعر الصرف في سورية تعود في غالبها في الفترات الأخيرة لأسباب متعددة مجتمعة تعود إلى الأزمة والتدابير ضد سورية والأزمة في لبنان والداء العالمي المنتشر في العالم "فيروس كورونا"، وقد بدأت تلك الموجات مع التلويح بقانون قيصر منذ بداية عام 2019، وتجديد التدابير القسرية الغربية الأوروبية، وتمَّ تخفيض قائمة المنتجات المستوردة من 40 مادة إلى 13 مادة معظمها مواد غذائية وأدوية، فاندفع السعر صعوداً إلى 600 ليرة بعد أن كان لمدة طويلة دون هذا السعر، ومع تشديد التدابير الأمريكية على إيران وضعف قدرتها على تزويد سورية بالمحروقات، وبداية أزمة لبنان المالية التي أسفرت عن تشديد السياسات المالية والمصرفية، اندفع سعر الصرف إلى 950 ليرة، ثمَ عاود ليصحح نفسه ويقف عند 755 ليرة، ليرتفع بعدها مع توقيع الرئيس الأمريكي قانون قيصر 2019.

وقد شهد سعر صرف الليرة السورية تراجعاً مقابل الدولار الأمريكي خلال تعاملات بداية عام 2020، ليتراوح سعر صرف الليرة السورية للمبيع بين 975 ليرة و 995 ليرة سورية للدولار الواحد، ويعود هذا التراجع بصور ة رئيسة إلى زيادة التوترات الأمنية والسياسية في المنطقة بعد اغتيال قائد فيلق القدس من قبل القوات الأمريكية، الأمر الذي أسهم في ارتفاع الطلب على الملاذات الآمنة وخاصةً الدولار، إضافةً إلى استمرار تأثير التدابير الأمريكية غير الشرعية، والضغوط الاقتصادية السلبية على أسواق القطع الأجنبي في المنطقة كلها نتيجة التطورات السياسية والأمنية التي تشهدها لبنان والعراق، إضافةً إلى زيادة الطلب المحلي على القطع الأجنبي إما لتمويل المستوردات أو بهدف التحوط والادخار[1].

[1] التقرير الاقتصادي الأسبوعي، مداد مركز دمشق للأبحاث والدراسات، العدد 1، كانون الثاني 2020، ص 4

لتأتي إجراءات الحجر الصحي في سورية نتيجة تفشي "فيروس كورونا" في العالم، ما أضرَّ بسلاسل الإمداد والطلب المحلي فوصل سعر الصرف إلى 1000 ليرة سورية، غير أنَّ هشاشة الاقتصاد السوري وقطاعاته وتنامي المخاوف من شح الدولار وفيروس كورونا كانا دافعين لارتفاع سعر الصرف إلى 1300 ليرة، لتشتد المضاربة فوصل إلى 3175 ليرة، ثمَّ عاد ليصحح نفسه مرةً أخرى إلى مستوى 2200، وأخيراً فإن نفاذ قانون قيصر 17 حزيران جعل من سعر الصرف يتذبذب بين 2500– 3000 ليرة سورية، فما كان من المصرف المركزي السوري إلا أن أعلن عن رفع سعر شراء الدولار لتسليم الحوالات الشخصية الواردة إلى سورية إلى 1250 ليرة بدلاً من 700 ليرة، وكان سعر الصرف الرسمي الوسطي للدولار حينها حوالي 1256 ليرة بعد أن 704 ليرات[1]، وخلال تنفيذ إجراءاته الأخيرة في ضبط تعاملات سوق القطع، يهيب المصرف أصحاب الفعاليات الاقتصادية والمواطنين بالاعتماد في تعاملاتهم على القنوات المصرفية النظامية المتمثلة بالمؤسسات المالية المرخصة أصولاً تجنباً للتعرض لمخاطر عالية ومساءلة قانونية وتكبد خسائر فادحة[2].

وبالنظر إلى حركة سعر الصرف خلال عامي 2019 حتى نهاية 2020، فإنَّ عملية التنبؤ فيما إذا سيحصل استقرار في سعر الصرف من المسائل الصعبة، إذ ذكرنا سابقاً أن العملة الوطنية فقدت 90 % من قيمتها منذ عام 2020 إذ قفز سعر الصرف غير الرسمي إلى 3000 ليرة سورية لتخسر العملة 77 % من قيمتها عام 2021 وفي نيسان 2022 وصل السعر إلى 3.848 في السوق السوداء ومع نهاية العام وصل إلى 5.840 ليرة سورية للدولار الواحد، ، بفعل التدابير القصرية وقلة التوريدات النفطية القادمة إلى البلاد، الأمر الذي أدى إلى شل الحركة الاقتصادية فيها. ومن ثم شهد سعر الصرف ارتفاعا كبير غير مسبوق خلال عام 2023 حيث سجل سعر الصرف في سوق السوداء 14800ليرة سورية مقابل الدولار الواحد خلال شهر اغسطس 2023، ويعود سبب هذا الارتفاع بحسب أراء الاقتصاديون السوريون ما يشبه "الانهيار" في سعر الصرف، إلى العقوبات الغربية والحصار المفروض على سوريا منذ بدء الحرب العسكرية، فيما يقف التجار أمام ما خلفته

---

[1] إجراءات مالية في دمشق لوقف تدهور الليرة، الشرق الأوسط "جريدة العرب الدولية"، 18 حزيران 2020، العدد 15178. 2021/5/11 10:11 الرابط https://aawsat.com/home/article/2340351/

[2] المركزي يصرح حول سعر الصرف والتطبيقات التي تروج لهو 2020/7/27، بزنس 2 بزنس سورية، 2021/3/11 الرابط https://b2b- sy.com/news/1033350095/

الحرب من جهة والسياسات الاقتصادية المتبعة في البلاد من جهة أخرى. كقيام الحكومة مؤخرا برفع الدعم عن المشتقات النفطية (مازوت والبنزين.. وغيرها) من مشتقات الطاقة ، ومثل هذا القرار يؤدي بدوره الى ارتفاع سعر الصرف وبالتالي الى حدوث تضخم وبدورها تؤدي الى شلل الحركة الاقتصادية في البلاد .

الفرع الثالث

مراحل و آلية تدخل مصرف سورية المركزي في سوق العملات الأجنبية

دار نقاش كبير واختلفت أراء الاقتصاديين في بداية الأزمة حول مدى حاجة الاقتصاد إلى تدخل المصرف المركزي في سوق العملات الأجنبية المحلي من خلال بيع جزء من الاحتياطيات الأجنبية لدعم سعر صرف الليرة السورية SYP، إلا أن زيادة الطلب على العملات الأجنبية مع الانخفاض الذي سجله جانب العرض خلق فجوة كبيرة أدت إلى تدهور سعر صرف الليرة السورية الأمر الذي دفع إلى اتخاذ قرار بالتدخل والحد من انخفاض قيمة الليرة السورية SYP مقابل العملات الأجنبية بالوسائل المتاحة وفقاً للمراحل التالية:

أولا- المرحلة الأولى:

زيادة عرض العملات الأجنبية لتلبية الطلب عليها في السوق المحلية (آذار 2011 إلى آب 2011).

خلال هذه الفترة بقيت الفجوة بين سعر الصرف الرسمي لليرة السورية SYP وسعر السوق الموازي ضمن حدود مقبولة نظراً لتمويل العمليات التجارية مباشرةً من خلال المصارف، مع لعب المصرف المركزي دوراً غير مباشر في تمويل العمليات التجارية من خلال إعادة ترميم مركز القطع التشغيلي للمصارف التي شاركت في التمويل [1]

كما عمل المصرف المركزي توفير القطاع الأجنبي لتمويل العمليات غير التجارية من خلال السماح ببيع القطع الأجنبي لكل مواطن سوري مبلغ 10000 دولار أمريكي أو ما يعادلها من العملات الأجنبية شهرياً،

[1] قرار رئاسة مجلس الوزراء رقم 5204 تاريخ 15 / 11 / 2006

[1]وشارك في هذه العملية المصارف ومؤسسات الصرافة وفي تلك الفترة لم يكن لمؤسسات الصرافة دور في عملية التمويل التجاري حيث تم تمويل مؤسسات الصرافة بالقطع الأجنبي من خلال توقيع مصرف سورية المركزي لعقود مقايضة معها حيث تم تسليمها القطع الأجنبي اللازم للتدخل في سوق العملات مقابل تخليها عما يقابله من الليرات السورية وعلى أن يتم لاحقاً إجراء عملية معاكسة وإعادة القطع الأجنبي للمصرف المركزي مقابل هامش ربح محدد بتاريخ العقد، وتراوحت فترات هذه العقود من شهر إلى سنة كاملة.

ثانيا– المرحلة الثانية:

تمويل استيراد قائمة محددة من المواد والاستمرار في تمويل العمليات غير التجارية وفقًا لضوابط محددة (من سبتمبر 2011 إلى آذار 2012).

دفع انخفاض قيمة الليرة السورية في السوق الموازية نتيجة المضاربة الحادة عليها المصرف المركزي إلى البدء في تخفيض قيمتها تدريجياً من أجل تقليص الهامش بين سعر السوق الموازية والسعر في السوق الرسمية لتفويت فرصة على المتلاعبين والمضاربين على سعر الصرف ومنعهم من الاستفادة من ارتفاع هذا الهامش وفي هذا المرحلة راعى تدخل المصرف المركزي ترشيد استخدام العملات الأجنبية لأغراض تجارية خلال هذا الفترة من خلال حصرها بتمويل قائمة محددة فقط من السلع [2]قبل أن يتم تقييدها لاحقاً بقائمة من 67 سلعة سمحت بتمويلها من العملات الأجنبية العائدة للمصرف المركزي. علاوة على ذلك سمح مصرف سورية المركزي للبنوك ومؤسسات الصرافة بتاريخ 18 / 01 / 2012 بتسعير نشراتهم بالاعتماد على سعر الصرف في السوق ودون تقييدهم بسعر الصرف الصادر عن المصرف المركزي [3]، في ذات الوقت سمح مصرف سورية المركزي لمؤسسات الصرافة بالمشاركة في تمويل المستوردات من خلال المشاركة في المزادات العامة للمصرف المركزي لبيع العملات الأجنبية لمؤسسات الصرافة لاستخدامها في تمويل العمليات التجارية وغير التجارية وذلك مع الاحتفاظ بذات الضوابط الموضوعة لتمويل العمليات غير التجارية.

---

[1] قرار رئاسة مجلس الوزراء رقم 84 تاريخ 04 / 011 / 2010

[2] قرار رئاسة مجلس الوزراء رقم 14184 تاريخ 08 / 10 /2011

[3] قرار لجنة إدارة مصرف سورية المركزي رقم 67 / ل.أ تاريخ 19 / 01 / 2012

ثالثا– المرحلة الثالثة:

مزيد من القيود على بيع العملات الأجنبية لتمويل الأغراض التجارية لضمان استخدامها للأغراض المقصودة. بالإضافة إلى تدخل مصرف سورية المركزي بشكل غير علني لتمويل العمليات غير التجارية (آذار 2012 إلى آذار 2013).

أدى ارتفاع الطلب على العملات الأجنبية إلى زيادة الفجوة بين سعر الصرف في السوق الرسمية والسوق الموازية وترافق هذا العامل مع انخفاض إيرادات العملات الأجنبية بسبب العقوبات المفروضة على الاقتصاد السوري مما أدى إلى انخفاض سعر صرف الليرة السورية إلى مستويات غير مسبوقة تجاوزت 100 ليرة سورية للدولار الأمريكي الواحد وبالتالي كان التدخل المباشر في سوق العملات الأجنبية ضرورياً والتي تمت وفقاً للآلية التالية:

استمر المصرف المركزي بتمويل العمليات التجارية من خلال المصارف وفقاً للآلية السابقة مع بعض التعديلات على قائمة المنتجات المستوردة التي سمح للبنوك ببيع العملات الأجنبية لتمويلها، كما سمح للمصارف تمويل العمليات غير التجارية من خلال المصرف التجاري السوري [1].

علاوة على ذلك سمح مصرف سورية المركزي لمؤسسات الصرافة – شركات الصرافة – ببيع العملات الأجنبية لتمويل الواردات شريطة الالتزام بالتكافل مع العميل بتزويد مصرف سورية المركزي بالنسخة الأصلية للشهادة الجمركية،[2] كما استمر التدخل بإجراء مزادات علنية لبيع العملات الأجنبية لمؤسسات الصرافة وفقاً للقواعد والضوابط التي تم تحديدها في جلسات التدخل. واعتباراً من تاريخ 12 / 12 / 2012 واستثناءً من الضوابط السابقة دخل المصرف المركزي في عملية بيع قطع أجنبي غير معلنة للتدخل في سوق العملات الأجنبية من خلال عدد من مكاتب الصرافة حيث تم اعتبارهم كوكلاء للتدخل لصالح المصرف المركزي للحد من نشاط السوق الموازي وتم تحديد شروط البيع ببطاقة هوية العميل فقط وبالسعر الذي يحدده مصرف سورية

---

[1] قرار لجنة إدارة مصرف سورية المركزي رقم 1481 /ل.أ. تاريخ 14 / 11 / 2012

[2] قرار لجنة إدارة مصرف سورية المركزي رقم 1352 /ل.أ. تاريخ 10 / 10 / 2012

المركزي بغض النظر عن مبرر المعاملة والهدف من ذلك هو بيع أكبر عدد ممكن من المواطنين لتغطية الطلب على العملات الأجنبية غير التجارية ويجدر الإشارة إلى أن هذه العملية تمت دون سقف للمعاملة واحدة.

رابعا- المرحلة الرابعة:

استمرار التدخل غير العلني في السوق من خلال بعض مكاتب الصرافة لتمويل العمليات التجارية وغير التجارية مع الاستمرار بتمويل العمليات التجارية بالطريقة التقليدية وفقاً لبعض القواعد والضوابط التي تتناسب مع الاحتياجات الفعلية(نيسان 2013 إلى حزيران 2013):

تحرك المصرف المركزي للتخفيف من استنزاف الاحتياطيات الأجنبية من خلال إلزام جميع مؤسسات الصرافة [1] والمصارف ببيع مصرف سورية المركزي حصيلة الحوالات غير التجارية الواردة من الخارج وبيع جميع التحويلات الواردة التي تقل قيمتها عن 5,000 دولار وفي الوقت نفسه واصل المصرف المركزي التدخل في السوق المحلي للعملات الأجنبية.[2]

ولكن نظراً لانخفاض حجم الاحتياطيات الأجنبية وانخفاض الواردات من العملات الأجنبية توقف المصرف المركزي عن تمويل الواردات اعتباراً من 11 / 05 / 2013 وحصرها بتمويل الواردات الحكومية فقط وواردات القطاع الخاص التي تخص الأجهزة الحكومية بالإضافة إلى ذلك ونظراً لاستمرار الضغط على سعر صرف الليرة السورية لجأ المصرف المركزي في 19 / 5 / 2013 إلى سياسة جديدة حيث أعلن من جديد عن بيع شريحة من العملات الأجنبية للبنوك ومؤسسات الصرافة التي تقدر بنحو 100 مليون يورو مما انعكس بشكل مباشر على سعر صرف الليرة السورية في السوق الموازية خاصة في يوم 22 / 5 / 2013.

خامسا- المرحلة الخامسة:

استمرار سياسة التدخل الجديدة بالإعلان عن بيع شرائح من العملات الأجنبية وتمويل العمليات التجارية وفقًا للاحتياجات الفعلية وفي حدود سقف محدد (حزيران 2013 إلى نيسان 2014).

---

[1] قرار لجنة إدارة مصرف سورية المركزي رقم 506 /ل. أ تاريخ) 15 / 05 / 2013

[2] قرار لجنة إدارة مصرف سورية المركزي رقم 508 /ل.أ تاريخ) 15 / 05 / 2013

واصل سعر صرف الليرة السورية انخفاضه بالقرب من أدنى مستوياته هذا العام في10 / 7 / 2013 ففي أيار 2014 طلب مصرف سورية المركزي المصدرين بتسليم 50 بالمائة من القطع الأجنبي المتحصل من عملية التصدير[1]، ثم زات نسبة القطع المطلوب تسليمه إلى المصرف المركزي إلى 100 % وذلك في نيسان 2015 واستخدم المصرف المركزي متحصلاته من العملات الأجنبية نتيجة هذا القرار في تخفيف القيود المفروضة على بيع العملات الأجنبية لغايات تمويل المستوردات وبهدف زيادة العرض من العملات الأجنبية بشكل أكبر سمح لشركات الصرافة والمصارف باستخدام جزء من حصيلة العملات الأجنبية المقابلة للتحويلات التي ينبغي بيعها إلى مصرف سورية المركزي في عملية التمويل بالإضافة إلى ذلك شاركت البنوك ومؤسسات الصرافة في بيع العملات الأجنبية للمواطنين لأغراض غير تجارية بغرض تقليل الفجوة السعرية بين السعر السائد بين البنوك ومؤسسات الصرافة والسعر في السوق الموازية من خلال نهج سياسة بيع كمية أقل من القطع الأجنبي للعدد الأكبر من المواطنين من خلال البنوك ومؤسسات الصرافة.

سادسا– المرحلة السادسة:

التركيز على مؤسسات الصرافة في التدخل وتراجع العملة السورية بطريقة غير مسبوقة (أيار 2015 حتى تموز 2016).

استمرت نفس سياسة تمويل الواردات من خلال المصارف، كما تم الاعتماد على عدد محدد من مؤسسات الصرافة في تمويل المستوردات بكميات غير محدودة من القطع الأجنبي واستمرت آلية التمويل عبر مؤسسات الصرافة لغاية شهر تشرين الثاني من العام 2015.وبعد هذا التاريخ عاد المصرف المركزي إلى الاعتماد على كافة مؤسسات الصرافة ولكن بكميات أقل واستمرت هذه الآلية لغاية 10 / 05 / 2016. وبتاريخ 10 / 05 / 2016 وبسبب انخفاض سعر صرف العملة السورية إلى مستويات غير مسبوقة تم الإعلان على استعداد مصرف سورية المركزي لبيع القطع الأجنبي بكميات غير محدودة وبدون وجود أي ضوابط وقيود لعملية الشراء من العملاء وذلك

---

[1] قرار لجنة إدارة مصرف سورية المركزي رقم 605 /ل أ تاريخ) 07 / 05 / 2014.

بهدف إعادة بعض القوة إلى قيمة الليرة السورية كما تم في ذات الوقت تقييد السحوبات بالليرات السورية من الحسابات المفتوحة لدى المصارف حيث أثمرت هذه السياسة عن نجاح في تحسين سعر صرف الليرة السورية ووضع حد لانهيار قيمتها.

سابعا– المرحلة السابعة:

اعتماد المصرف المركزي على القطاع المصرفي في تمويل المستوردات مع ضبط وتقييد السيولة في السوق السورية، ووضع رؤية جديدة لدور ووظيفة مؤسسات الصرافة (آب 2016 حتى 30 / 04 / 2018). اتبع مصرف سورية المركزي في النصف الثاني من عام 2016 سياسة مختلفة عن السياسة السابقة لإدارة سوق العملات الأجنبية في سورية عن طريق الحد من استنزاف الاحتياطيات الأجنبية والعمل على الوصول إلى نقطة التوازن بين احتياجات وموارد الاقتصاد السوري من العملات الأجنبية حيث تم إلغاء جلسات التدخل كما منعت مؤسسات الصرافة من المشاركة بعملية تمويل المستوردات[1]، وسمح للمصارف المسموح لها التعامل بالقطع الأجنبي بالاحتفاظ بمركز قطع تشغيلي يبلغ بين (– 1%، + 1%) من الأموال الخاصة الصافية للمصرف كما سمح لها باستخدام هذا المركز في تمويل المستوردات على أن لا تتجاوز الحركة اليومية نسبة 0.05 % من الأموال الخاصة الصافية،[2] مع إمكانية التقدم بطلبات إلى مصرف سورية المركزي لترميم مركز القطع المكشوف [3]،من خلال الشراء مباشرةً من مصرف سورية المركزي وقبل أن يتم لاحقاً رفع نسبة الاحتفاظ بمراكز القطع التشغيلية مدينة أو دائنة لكل مصرف مسموح له التعامل بالقطع الأجنبي إلى 2 % بدلاً من 1 % من مجموع عناصر الأموال الخاصة الأساسية الصافية مما يتيح للمصارف هامشاً أكبر للاحتفاظ بالقطع الأجنبي كما رفع القرار نسبة مبيعات القطع الأجنبي اليومية المسموح بها من 5 بالألف إلى 1 % لتلبية طلبات التمويل بالقطع الأجنبي عن طريق المصارف العاملة[4].

---

[1] قرار لجنة إدارة مصرف سورية المركزي رقم 1062 /ل.أ تاريخ (24 / 07 / 2016)

[2] قرار مجلس النقد والتسليف رقم 1409 تاريخ 24 / 07 / 2016

[3] قرار لجنة إدارة مصرف سورية المركزي رقم 1153 /ل.أ تاريخ 04 / 08 / 2016

[4] قرار لجنة إدارة مصرف سورية المركزي رقم 292 تاريخ 10 / 3 / 2019

إضافةً إلى آلية التمويل السابقة أعلن المصرف المركزي عن آلية إضافية لتلبية الطلب على القطع الأجنبي لتمويل الغايات التجارية التي لا تستطيع المصارف تلبيتها بسبب محدودية مركز قطعها التشغيلي من خلال التقدم بطلبات شراء للقطع الأجنبي من المصرف المركزي لبيعها للعملاء وذلك بهدف الإبقاء على هامش مقبول من المرونة يساعد المصرف المركزي بالتدخل لمنح سوق العملات الأجنبية لمزيد من التوازن والثقة بالإجراءات المتخذ ة. يضاف إلى الخطوات السابقة بدء المصرف المركزي للخطوة الأولى في مشروع نظام التسويات الإجمالية السوري SYGS لخدمة العمليات ما بين البنوك وذلك بالاعتماد على كوادر وخبرات محلية والذي تم الانتهاء منه باكتمال ربط كافة المصارف الخاصة بهذه المنظومة الجديدة [1]وذلك بتاريخ 25 / 02 / 2018 وفي سبيل ضبط السيولة في السوق السورية تم تحديد شروط للحصول على التمويل من القطاع المصرفي من خلال ربط التسهيلات التي يحق للعميل الحصول عليها مع حجم نشاطه والذي تم تقييمه من خلال ربطه برصيد مكوث أرصدته لدى المصرف الذ ي يتعامل معه.

ونلاحظ انخفاض سعر صرف الليرة السورية مقابل الدولار الأمريكي في السوق الموازية عن السعر الرسمي في نهاية شهر 11 من العام 2016 وهو ما عولج بداية بفرض المصرف المركزي قيوداً على عمليات تصريف القطاع الأجنبي من خلال إلزام العملاء بالاحتفاظ بالليرات السورية المقابلة للقطع الأجنبي كوديعه لدى أحد المصارف المحلية لمدة 3 أشهر وهدف هذا الإجراء إلى نشر الثقافة المصرفية من جهة ومنع المضاربين من استغلال الحدث والمضاربة على الليرة السورية وتحقيق الأرباح،وتضمن ذات القرار مرونة بالتطبيق من خلال السماح للعملاء بسحب المعادل بالليرة السورية شريطة دفع عموله على المبلغ المسحوب قبل انقضاء المهلة المبينة أعلاه.

---

[1] مصرف سورية المركزي 25 / 02 / 2018 استرجعت بتاريخ 30 / 06 / 2018 من
http://cb.gov.sy/ar/eid/post?id=19ee45143e

الفرع الرابع

إجراءات المصرف المركزي لدعم تدخله في سوق العملات الأجنبية

أولا: إجراءات تتعلق بالجانب التشريعي:

عمل المصرف المركزي على خلق أدوات رقابية إضافية لتساعده في ضبط السوق الموازية من خلال تشكيل ضابطة عدلية متخصصة بهدف المساعدة في ضبط السوق الموازية سواءً من خلال تنفيذ المهام منفردة أو من خلال التنسيق مع السلطات المختصة لضبط المتعاملين في السوق الموازية ومصادرة أموالهم حيث صدر في هذا الإطار القانون رقم 29 لعام 2012 المعدل للقانون 24 لعام 2006 إضافة إلى صدور المرسوم التشريعي رقم 54 لعام 2013 الذي تضمن منع التعامل بغير العملة السورية سواءً بالعملة الأجنبية أو المعادن الثمينة كوسيلة للمدفوعات أو أي نوع من أنواع التداول التجاري أو التسديدات النقدي، حيث تضمن المرسوم تحديد مدة العقوبة حسب حجم المخالفة[1].

كما تم العمل على تحديث القوانين والتشريعات التي تمنع ممارسة نشاط الصرافة بدون ترخيص وزيادة العقوبة المنصوص عليها في القانون وفي هذا الإطار شدد القانون رقم 18 لعام 2013 العقوبات على أي شخص يمارس مهنة الصرافة بدون ترخيص وشدد العقوبة على من يقوم بنقل أو تحويل الأموال بين الجمهورية العربية السورية والخارق دون ترخيص بحيث تم تشديد العقوبة المرتبطة بهذا الجرم وتحويلها لجنائية مع تشديد العقوبة المالية[2].

وصدر المرسوم التشريعي رقم 46 لعام 2013 متضمناً تعديل المرسوم رقم 33 لعام 2005 المتعلق بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب حيث تم اعتبار جريمة التعامل غير المشروع للمعاملات بالعملات الأجنبية جريمة أصلية في جرائم غسل الأموال وتمويل الإرهاب[3].

---

[1] انظر: المرسوم التشريعي رقم 54 لعام 2013

[2] راجع: القانون رقم 18 لعام 2013.

[3] المرسوم التشريعي رقم 46 لعام 2013.

ثانيا: إجراءات تتعلق بالجانب الرقابي:

إن توجهات المصرف المركزي لم تتوقف عند الجانب التشريعي حيث ضاعف مصرف سورية المركزي خلال سنوات الأزمة من جهوده في مجال الرقابة المالية والمصرفية من خلال تنفيذ مهمات ميدانية رقابية واسعة النطاق على الجهات الخاضعة لرقابته والمرخص لها التعامل بالعملات الأجنبية من البنوك العاملة ومؤسسات الصرافة لضمان التطبيق السليم للقوانين والضوابط ونتج عن هذا المهام ضبط العديد من المخالفات التي انتهت إلى إلغاء ترخيص عدد من مؤسسات الصرافة نظراً لحجم المخالفات المرتكبة للقوانين والتعليمات الناظمة فضلاً عن اكتشاف تورط البعض منهم في أنشطة أو تحويلات مالية غير قانونية مع فرض غرامات مالية أو عقوبة الإغلاق المؤقت للمخالفات الأقل أهمية، علاوة على ذلك تم إغلاق مقرات وفروع المصارف ومؤسسات الصرافة التي كانت تعمل في المناطق الساخنة بسبب الظروف الأمنية ولحماية هذا المؤسسات من استخدامها في تمويل الإرهاب بالإضافة إلى ذلك قام مصرف سورية المركزي بمتابعة مخالفي تعليمات القطع من العملاء خاصةً أولئك الذين اشتروا عملات أجنبية بما يتجاوز المسموح به وفقًا للقوانين والأنظمة[1].

ثالثا: إجراءات تتعلق بضبط ارتفاع الأسعار:

واتبع المصرف المركزي إجراءات لضبط ارتفاع أسعار السلع في الأسواق المحلية من خلال توفير العملات الأجنبية لتغطية جميع واردات القطاع العام ومعظم واردات القطاع الخاص بأسعار تفضيلية لتحييد الآثار السلبية لتقلبات سعر الصرف في السوق الموازية والحفاظ على القوة الشرائية لليرة السورية إلا أن هذه الجهود لم تنجح في كافة الأوقات على اعتبار أن نجاحها يحتاج إلى بذ ل جهود موازية من قبل الجهات المعنية الأخرى لتأمين احتياجات المواطنين من المواد الأساسية ومكافحة الاحتكار في السوق وعليه يمكننا القول بأن تحقيق نجاحات كبيرة في ظل الظروف المحيطة بالاقتصاد الوطني كان مستبعد اً نظراً لتدمير الهيكل الاقتصادي والاجتماعي والأضرار التي لحقت برأس المال المادي والاجتماعي بالإضافة إلى ارتفاع تكاليف النقل نتيجة عدم

---

[1] عباده محمد أحمد، " دور وفعالية السياسة النقدية للبنك المركزي السوري في الأزمة الاقتصادية الحالية، مرجع سابق، ص 68.

توفر خطوط الإمداد والنقل الآمنة بسبب العقوبات وانعدام الأمان والاستقرار على الأراضي السورية وكذلك وجود الاحتكار لعدد من البضائع وبسبب عمليات التهريب[1].

رابعا: بالنسبة للقطاع المصرفي:

عمل المصرف المركزي من بداية الأزمة على مراعاة حساسية القطاع المالي بشكل عام والقطاع المصرفي بشكل خاص من خلال حمايته قدر الإمكان من تقلبات في الوضع الاقتصادي والسياسي والعسكري في البلاد لذلك التزم المصرف المركزي باتخاذ إجراءات للحفاظ عليه نظراً لأهمية هذا القطاع في دعم آليات تدخل المصرف المركزي أو للحكومة في دعم التوازن الاقتصادي خلال الأزمة من جهة، علاوة عن دوره المهم في المرحلة اللاحقة في المساهمة في تجميع المدخرات على المستوى الوطني وتوفير التمويل لإعادة الإعمار من جانب آخر ونتيجة لهذا الاهتمام حافظت المصارف السورية على قدرتها بنشر بياناتها المالية المرحلية على أساس ربع سنوي على موقع بورصة دمشق للأوراق المالية DSE فضلاً عن التزامها بنشر بياناتها الختامية المدققة متضمنة التوضيحات مفصلة. ويعتبر دخول المصرف المركزي مع المصارف باتفاقيات مقايضة بالليرة السورية أو القطع الأجنبي لدعم سيولة المصارف المحلية بالليرة السورية أو العملات الأجنبية [2]، أهم تدابير دعم المصرف المركزي للمصارف علاوة على ذلك أعد المصرف المركزي مظلة من الإجراءات التي يمكن استخدامها في حال تعرض سيولة أحد البنوك لأية أزمة مفاجئة بسبب عمليات السحب من المودعين.

كما واصل المصرف المركزي مراقبة التزام المؤسسات المالية المصرفية بمتابعة المخاطر المصرفية التي تتعرض لها من أجل ضمان الحفاظ على أموال المودعين والحفاظ على حقوق المساهمين من خلال الحفاظ على عمل مؤسساتهم في السوق بكفاءة وشفافية، حيث تم تعديل الضوابط المتعلقة بالقطع البنيوي المسموح للمصارف السورية المسموح لها التعامل بالقطع الأجنبي الاحتفاظ به من خلال إلغاء ربطها بصافي الأموال الخاصة للمصرف حيث حددت سابقا ب 60 % من صافي الأموال الخاصة،[3] بحيث تم ربطها بالجزء المكتتب به

---

[1] المرجع السابق، ص 69.

[2] قرار مجلس النقد رقم 766 لعام 2011

[3] قرار مجلس النقد والتسليف رقم 362 تاريخ 04 / 02 / 2008

بالقطع الأجنبي من رأسمال المصرف 113[1]، واتخذ هذ ا الإجراء نتيجة انخفاض هذه الأموال نتيجة تراجع قيمة الليرة السورية مقابل العملات الأجنبية.

كما صدرت عدة قرارات تساعد القطاع المصرفي في تجاوز العقوبات المفروضة على القطاع المصرفي السوري والحد من تأثير هذه العقوبات على عمل المصارف وأهم هذه القرارات تلك التي سمحت للمصارف السورية بالإبقاء على توظيفاتها بالقطع الأجنبي في الخارج ملا ذات آمنة من العقوبات لضمان استمرار حصولها على عوائد تضمن استمرارية عملها وتغطي تكاليفها التشغيلية وأن المصارف السورية مرت بمراحل زمنية اعتبر فيها قيام المصارف بتقديم التسهيلات في السوق السورية أمر يتخلله الكثير من المخاطر، وعليه تم رفع الحد الأقصى للمبالغ المسموح توظيفها واستثمارها لدى نفس المجموعة المصرفية والمؤسسات المالية الأجنبية عن النسب الموضوعة مسبقاً قبل الأزمة [2]، لتصبح حدود القصوى ل " إيداعات وتوظيفات المصرف وارتباطاته المالية الناشئة عن بنود داخل الميزانية مع مجموعته المصرفية بما في ذلك الأوراق الصادرة عن تلك المجموعة نسبة 100 % من أمواله الخاصة الصافية... وألا يتجاوز مجموع التعاملات في داخل وخارج الميزانية غير القابلة للإلغاء مع مجموعته المصرفية 150 % من الأموال الخاصة الصافية للمصرف..[3]."

كما تم تقديم تسهيلات أخرى تتعلق بآليات تمويل المستوردات وإيصال القطع الأجنبي للمورد في الخارج بحيث تم السماح للمصارف وبعد تدقيق الوثائق لديها بتحويل قيمة المستوردات وعلى مسؤوليتها إلى حساب المصرف المراسل في الخارج أو إلى حساب المصدر المفتوح لديه أو لدى أحد المصارف المرخصة العاملة في القطر وفي حال تعذر ذلك يمكن إتمام العملية عن طريق شركات الصرافة [4]، كما تم العمل على مساعدة المصارف العاملة في متابعة ملفات الديون المتعثرة وبشكل خاص متابعة كبار المتعثرين من خلال دراسة ملفاتهم واتخاذ إجراءات تتناسب مع وضع كل منهم. يضاف إلى الإجراءات السابقة السماح لشركات الصرافة بشحن

---

[1] قرار مجلس النقد والتسليف رقم 1116 تاريخ 23 / 04 / 2014

[2] قرار مجلس النقد والتسليف رقم 501 تاريخ 10 / 05 / 2009

[3] قرار مجلس النقد والتسليف رقم 1101 تاريخ 02 / 04 / 2014 المعدل بقرار مجلس النقد والتسليف رقم 101 تاريخ2017/7/30

[4] قرار لجنة إدارة مصرف سورية المركزي رقم 1040 /ل.أ تاريخ 15 / 08 / 2017

العملات الأجنبية إلى البلاد لتلبية حاجة السوق السورية إلى السيولة من العملات أجنبية[1]، علاوة على ذلك نجح مصرف سورية المركزي في مواجهة المحاولات الرامية إلى استبدال الليرة السورية بالليرة التركية في مناطق في الشمال لا تخضع لسيطرة الحكومة.

وفي سبيل ضبط السيولة النقدية في السوق عمل المصرف المركزي على تقييد سحوبات المواطنين والتجار من حساباتهم المفتوحة بالليرات السورية لدى المصارف وهذا الإجراء ساهم بالحد من الطلب على القطع الأجنبي بالأمد القصير إلا أن هذا الإجراء انعكس سلباً على الأمد الطويل نظراً لفقدان الثقة بالمصارف السورية وقدرتها على الوفاء بالتزاماتها وتأمين السيولة لهذه الودائع وهو ما تسبب بخروج جزء من الودائع الموجود بالمصارف والاحتفاظ بها بشكلها السائل ويضاف لذلك انخفاض عمليات فتح الحساب أو انخفاض كتلة الإيداعات الجديدة.

وأخيرا: نجد مما سبق أن السياسة النقدية لمصرف سورية المركزي لم تتمكن من التخفيف من الصعوبات التي رافقت الأزمة باعتبار أن مستويات التضخم المرتفعة التي عانى منها الاقتصاد السوري ساهمت في تآكل دخل المواطن السوري وزيادة معدلات الفقر وهذا ما دفع جزء كبير من الشباب السوري للهجرة الى الخارج للبحث عن حياة أفضل، كما أن تذبذب سعر صرف الليرة السورية صعودا وهبوطا وبمستويات كبيرة خلال فترات زمنية قصيرة نسبيا تسبب في مساعدة طبقة التجار في مضاعفة أرباحهم من خلال تسعير السلع على المستويات الأعلى للسعر السائد في السوق الموازي ودون أن يكون لذلك أي عائد في زيادة عوائد الدولة من الضرائب التي يتوجب فرضها على هذه الأرباح بسبب عجز الجهاز الضريبي الذي خسر جزء كبير من مطارح الضريبية بسبب خسارة جزء من الجغرافيا السورية على مجاراة الأزمة، وبالتالي كان لسياسة تمويل العجز الأثر الأكبر على زيادة العرض النقدي وارتفاع معدلات التضخم بسبب لجوء وزارة المالية الى التمويل بالعجز لمقابلة نفقاتها المرتفعة بالرغم من عدم وجود آلية قادرة على إعادة امتصاص المبالغ التي يتم ضخها في السوق، كما لابد من الإشارة الى أن سياسة المصرف المركزي ساهمت في زيادة الأعباء الملقاة على

---

[1] قرار لجنة إدارة مصرف سورية المركزي رقم 40 /ل.أ تاريخ 13 / 01 / 2013.

الطبقة الفقيرة في سورية من خلال سياسة تسعير سعر الدولار الامريكي للحوالات الواردة عند قيم أقل بكثير من قيمتها في السوق الموازية، كما لم تتمكن السياسة النقدية من الحفاظ على سعر صرف الليرة السورية وهذ واضح من حركة التذبذب الكبيرة في سعر الصرف خلال فترات زمنية قصيرة جدا من خلال اتباع أسلوب الصدمات الأمر الذي شجع المزيد من المواطنين على المضاربة على سعر صرف الليرة السورية إما بهدف تحقيق الربح والاستفادة من تذبذب السعر أو بهدف تعويض خسارتهم الناتجة عن الحفاظ على مدخراتهم بالليرة السورية في بداية الأزمة، يضاف الى ما سبق قيام المصرف المركزي ببيع القطع الأجنبي بدون ضوابط أو مبررات تجارية فضلا عن قيامه بتمويل سلع كمالية أو سلع لها بدائل محلية حتى وقت متأخر في الأزمة بالرغم من محدودية وقلة الموارد من القطع الأجنبي.

المبحث الثاني

أثر التكامل بين السياستين المالية والنقدية في ضبط التضخم في سورية

يعد المال والنقد العصب الحساس في الاقتصاد الوطني، فكلما تعافى هذا العصب كلما أدى ذلك لنمو وتطور جسد الاقتصاد الوطني. إن مفردات السياسة المالية والسياسة النقدية تترابط مع كافة السياسات الأخرى وتؤثر في بشكل مباشر، فالضرائب تؤثر في الإنتاج والتكلفة ودخول الأفراد، وكذلك الحال سعر الفائدة يؤثر على قرار الاستثمار وفي تكاليف السلع ويؤثر في دخول الأفراد والشركات.

إن المعنى الواسع لمصطلح السياسة الاقتصادية يجمع كل الإجراءات التي تحكم سلوك عمل السلطات العامة وهي بصدد التدخل في الحياة الاقتصادية، أما المعنى الضيق للسياسة الاقتصادية فيجعلها تنحصر في جانب واحد من جوانب ثلاث للتدخل (السياسة النقدية، السياسة المالية، التدخل المباشر من خلال القيود والترخيص) فهي بذلك تقوم بالرقابة المباشرة للتغييرات الأساسية للاقتصاد الوطني مثل الإنتاج والاستثمار والاستهلاك والادخار والصادرات والواردات والصرف الأجنبي والأجور[1].

وعليه فإن السياسة الاقتصادية بالمعنى الواسع يمكن أن تضم السياسة النقدية والمالية وبالطبع السياسة التجارية تندرج تحت السياسة الاقتصادية فهي جزء منها وتتخصص بأمور الصادرات والواردات والإعانات والصرف الأجنبي[2].

لأهمية الموضوع سنسلط الضوء على التنسيق المتبادل بين السياستين المالية والنقدية ومتطلبات تعزيز هذا التنسيق، والبدائل المترتبة على عدم وجود تكامل وتنسيق بين السياستين.

---

[1] أحمد جامع، النظرية الاقتصادية، الجزء الثاني، دار النهضة العربية، مصر القاهرة، 1973م، 241.

[2] جودة عبد الخالق، الاقتصاد الدولي، دار النهضة، القاهرة، 1983م، ص149.

المطلب الأول

مدى التكامل والتنسيق بين السياستين المالية والنقدية في معالجة التضخم

لكل دولة أهداف اقتصادية تسعى إلى تحقيقها وهي في ذلك تستند إلى سياسة اقتصادية عامة بهدف بلوغها وتمثل كل من السياستين المالية والنقدية مكونات السياسة الاقتصادية والأكثر دعامة لها وتضع الدولة أهدافاً للسياسة الاقتصادية تسعى إلى تحقيقها عن طريق أدوات ووسائل هاتين السياستين ونظراً لهذه الأهمية الكبيرة التي تتمتع بها كل من هاتين السياستين فإن التنسيق بينها وبين أهداف كل منها أصبح ضرورة حتمية لا بد منها وذلك بهدف تجنب التضارب بين أهداف ووسائل كل منهما[1].

الفرع الأول

مفهوم التنسيق المالي والنقدي

يعد التنسيق المالي والنقدي من المصطلحات الاقتصادية الحديثة التي ظهرت بعد الحرب العالمية الثانية على أثر تنفيذ السياسة الاقتصادية الكينزية في أوربا والولايات المتحدة الأمريكية، لكنه سرعان ما انهار هذا المصطلح تحت وطأة الضغط النقدي على الولايات المتحدة وقيامها بفصل الدولار عن الذهب في 15 آب 1971 الأمر الذي أدى لظهور فوضى نقدية ومالية أدت لظهور الأزمات، فظهرت أزمة المديونية عام1982، وظهرت الأزمة المالية الأثنين الأسود عام 1987، والأزمة الآسيوية عام 1997، وآخرها أزمة الرهن العقاري أيلول 2008[2].

إن هذه الأزمات المتلاحقة منذ عام 1971 وحتى الوقت الحاضر قد دفعت بالاقتصاديين للمطالبة من جديد بالعودة إلى التنسيق والتكامل بين السياستين المالية والنقدية، وذلك بهدف توجيه جهود الدولة لمعالجة آثار الأزمات، أو تلافي الأزمات قبل حدوثها، أي عندما تؤازر السياسة المالية السياسة النقدية في معالجة نقص

---

[1] ناظم محد الشمري، النقود والمصارف، ، جامعة الموصل، العراق، 1995م، ص321.

[2] علي كنعان، **النقود والصيرفة والسياسة النقدية**، مرجع سبق ذكره، ص 492.

السيولة أو زيادة الأسعار أو الركود فإن هذه الإجراءات سوف تخفف من الآثار الضارة التي قد تؤدي إلى الأزمة، فما هو مفهوم التنسيق المالي والنقدي؟

التنسيق المالي والنقدي: هو انسجام وتكامل الإجراءات المالية والنقدية بهدف تحقيق التوازن والاستقرار بين الأجور والأسعار وقيمة النقود وتلافي حدوث الأزمات وتحقيق الأهداف الاقتصادية العامة للدولة[1].

إن هذا المفهوم البسيط يشرح ويوضح مدلولات كبيرة، فهو يوضح بأن التنسيق بين المال والنقد سوف يؤدي لاستقرار الأجور والأسعار الأمر الذي ينعكس إيجاباً على حياة المواطنين.

واستناداً لهذا التعريف يمكن تحديد خصائص التنسيق المالي والنقدي كما يلي[2]:

1 _ تحقيق الانسجام والتكامل:

وهذا الأمر يعني أن تقوم السياسة المالية بما تمتلكه من أدوات بمؤازرة السياسة النقدية بحيث تتعاون السياستان معاً لمعالجة أوضاع الأزمة أو صنع الرواج في الاقتصاد، وبالمقابل لا يجوز أن تعارض السياسة المالية إجراءات السياسة النقدية فيؤدي ذلك لفشل السياسة النقدية ومن ثم حدوث الأزمات.

2 _ الإجراءات المالية والنقدية:

هي مجموعة التدابير التي تتخذها الدولة في إطار كل سياسة بهدف الوصول إلى الأهداف المحددة واستناداً لذلك تكون الإجراءات النقدية:

*رفع أو تخفيض سعر الفائدة.

*زيادة حجم التسليف أو تخفيضه.

*رفع أو تخفيض سعر الصرف.

*زيادة عرض النقد أو تخفيضه.

---

[1] علي كنعان، **النقود والصيرفة والسياسة النقدية**، مرجع سبق ذكره، ص 492.

[2] علي كنعان، **النقود والصيرفة والسياسة النقدية**، مرجع سبق ذكره، ص 493.

* أما الإجراءات المالية فهي:

*زيادة أو تخفيض حجم الإنفاق العام.

*زيادة أو تخفيض حجم الضرائب.

إن الإجراءات الأولى تؤثر في الثانية وبالعكس لذلك لا داعي للتعارض ويجب التنسيق والتفاعل بين هذه الأدوات بحيث تؤدي من خلال تكاملها لمعالجة حالات الأزمة ومن ثم زيادة معدل النمو الاقتصادي.

3_التوازن والاستقرار بين الأجور والأسعار:

تعد سياسة الاستقرار الاقتصادي من أهم السياسات التي تتبعها الدولة المتقدمة لأنها تركز على متغيرين مهمين هما: الأجور والأسعار، فإذا حصل التوازن بين مستوى الأجور والمستوى العام للأسعار أدى ذلك للاستقرار الاقتصادي، أي الاستقرار بين كافة المتغيرات الاقتصادية، ولكي يستقر السعر يجب أن تستقر التكلفة ويكون الأجر نفسه جزءاً من هذه التكلفة وهذا الأمر يرتبط بشكل مباشر باستقرار قيمة النقود.

4 _ التوازن والاستقرار بين الأجور والأسعار من جهة والنقود من جهة أخرى:

إذا استقرت قيمة النقود استقرت كافة القيم الاقتصادية وحصل التوازن بين جميع المتغيرات الاقتصادية، إن علاقة النقود قوية بين كل من الأجور والأسعار فعندما تختل قيمة النقود تختل العلاقة بين الأجور والأسعار لذلك تركز جميع السياسات النقدية على استقرار قيمة النقود بالدرجة الأولى ثم على سياسات التسليف والاستثمار وزيادة الإنتاج بالدرجة الثانية.

5 _ تحقيق الأهداف الاقتصادية العامة للدولة:

إن التكامل والانسجام بين السياستين المالية والنقدية يساهم في تحقيق الأهداف المرسومة ضمن خطط الدولة، فإذا كانت سياسة الدولة تركز على زيادة الأجور وتحسين ظروف العمال والفقراء، فإن السياسة المالية تزيد الإنفاق العام، وتقوم السياسة النقدية بزيادة حجم التسليف الأمر الذي يؤدي لتحسين مستوى الدخول أما إذا قامت السياسة المالية بزيادة الإنفاق العام وقامت السياسة النقدية بالمقابل برفع سعر الفائدة فإن هذا الإجراء سوف يبطل مفعول السياسة المالية وتنخفض الدخول بدلاً من أن ترتفع، وتفشل الدولة في تحقيق أهدافها العامة. لذلك لابد من

التكامل والانسجام بين الإجراءات المالية والنقدية لتحقيق أكثر الأهداف التي رسمتها الدولة في خطتها العامة، فهو ضرورة حتمية.

6_تلافي الأزمات:

ركزت المدارس الاقتصادية في أفكارها على الانسجام والتنسيق بين جميع الإجراءات بهدف الوصول إلى النمو الاقتصادي وتحقيق التشغيل الكامل، لكن الوضع الاقتصادي بعد الحرب العالمية الثانية، وخاصة بعد انفصال الدولار عن الذهب عام 1971م الذي أدى بدوره لانفصال الإجراءات المالية عن النقدية وسار الاقتصاد في الدول المتقدمة باتجاه الأرباح المرتفعة(المضاربة). وهذا الأمر يتطلب عدم التنسيق بين الإجراءات المالية والنقدية، لذلك تتالت الأزمات منذ عام 1971 وحتى عام 2008 بشكل مستمر ومازالت تتوالى الأزمات.

إن التكامل والانسجام بين الإجراءات المالية والنقدية سوف يخفف بل ويوقف حدوث الأزمات ؛ وخاصة التضخم، لأن استقرار قيمة النقد وتحديد حجم التسليف في الاقتصاد استناداً لحجم الناتج (وليس لحاجة المضاربين) والتكامل والانسجام مع تحديد حجم الإنفاق العام والضرائب سوف يوصلنا إلى اقتصاد منسجم ذاتياً يسعى لأهداف مرحلية ويستطيع تحقيقها، أما إذا كانت أهداف الاقتصاد بيد المضاربين، فإن الأزمة تكون الهدف **وهذا ما يحصل في الوقت الراهن**، لذلك لا بد من العودة للتكامل والانسجام بين جميع الإجراءات الاقتصادية بشكل عام وكل من الإجراءات المالية والنقدية بشكل خاص للوصول إلى اقتصاد بعيد عن الأزمات، وبالتالي مفهوم التكامل والانسجام هذا يعد مفهوماً ينبغي العمل عليه في الاقتصاديات الراهنة وذلك لوقف حدوث الأزمات من جهة، وزيادة حجم النمو والتطور في الاقتصاد العالمي من جهة ثانية الأمر الذي ينعكس إيجاباً على الاقتصاد العالمي الذي نعيش فيه[1].

ترتبط السياسات النقدية والمالية ارتباطاً متبادلاً، ويعزز بعضها بعضاً في معظم الحالات، فَصِحةُ النظام المالي تؤثر في إدارة السياسة النقدية، والعكس صحيح، لكن الترتيبات المؤسسية لكل من هذين النوعين من

---

[1] علي كنعان، **النقود والصيرفة والسياسة النقدية**، مرجع سبق ذكره، ص 495.

السياسات تختلف اختلافاً بيّناً، خاصة بما يتعلق بالأدوار، والمسؤوليات، والأهداف، وعمليات صياغة وتنفيذ تلك السياسات[1].

يؤدي انخفاض قيمة النقد لارتفاع المستوى العام للأسعار (التضخم)وقد ينجم التضخم في كثير من الأحيان عن التعارض بين إجراءات السياستين، فقد تستمر السياسة المالية بزيادة الإنفاق العام وتخفيض الضرائب في حين تقوم السياسة النقدية برفع سعر الفائدة مما يخفض حجم الاستثمار وينخفض الإنتاج فترتفع الأسعار.[2]

مما سبق يلاحظ أن الهدف الذي تسعى إليه كل من السياسة المالية و النقدية هو هدف مشترك و المتمثل في زيادة حجم الطلب الكلي و بالتالي زيادة حجم الإنتاج و التشغيل و الدخل الوطني ومن ثم دفع الاقتصاد نحو الرواج الاقتصادي أي معالجة أزمة الركود الاقتصادي. ومن هنا ضرورة التنسيق و الملائمة بين السياسة النقدية والسياسة المالية حتى تحقق الدولة ما تطمح إليه في سياستها الاقتصادية العامة.

الفرع الثاني

أهمية التنسيق بين السياستين المالية والنقدية[3]

لكل دولة أهداف اقتصادية تسعى لتحقيقها وهي في ذلك تستند إلى سياسة اقتصادية عامة بهدف بلوغ تلك الأهداف، من مكونات السياسة الاقتصادية نجد السياسة المالية والسياسة النقدية التي تمثل أحد الركائز الأكثر دعامة لها وغالبا ما تضع الدولة أهدافا للسياسة الاقتصادية تسعى لتحقيقها عن طريق أدوات ووسائل هاتين السياستين.

نظرا لهذه الأهمية الكبيرة التي تتمتع بها كل من السياستين فان التنسيق بينها وبين أهداف كل منها، أصبح ضرورة حتمية لا مفر منها، هذا بهدف تجنب التضارب بين أهداف ووسائل كل من السياستين (النقدية والمالية) أو بين وسائل وأهداف كل سياسة وحدها.

---

[1] صندوق النقد الدولي، **ميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية السياسة النقدية والمالية: إعلان مبادئ**، 1999م، ص5.

[2] علي كنعان، **النقود والصيرفة والسياسة النقدية**، مرجع سبق ذكره، ص 499.

[3] – ناظم محمد النوري الشمري المرجع السابق ص 321– 325.

إن أهمية التنسيق بين السياستين تتجلى في قدرتها على مواجهة بعض الأزمات الاقتصادية كالضغوط التضخمية التي تتمثل في انخفاض العرض الكلي من السلع والخدمات عن الطلب الكلي، نظر الوصول الاقتصاد إلى مرحلة التشغيل الكامل، حيث لا يمكن زيادة حجم الإنتاج، و لإعادة التوازن بين الطلب الكلي و العرض الكلي و للتخفيض من حدة الضغوط التضخمية، تتخذ كل من السلطة النقدية والمالية إجراءات وتدابير يمكن حصرها فيما يلي:

1- يقوم البنك المركزي (السلطة النقدية) بامتصاص الكمية الزائدة من المعروض النقدي أي تقليص حجم الإنفاق ومن ثم الطلب الكلي، بالإضافة إلى تقليص حجم الائتمان المصرفي الذي تقدمه المصارف (البنوك) التجارية إلى الأفراد و المشروعات مما يؤدي إلى تقليص حجم الإنفاق ومن ثم الطلب الكلي، بالإضافة إلى تقليص حجم القروض الحكومية الموجهة للأفراد والبنوك أو القيام بالاقتراض من الأفراد (طرح السندات الحكومية) بهدف تخفيض حجم الكتلة النقدية المتداولة لدى الأفراد، و بالتالي تخفيض الإنفاق الاستهلاكي و الاستثماري.

2- كما تقوم السلطة المالية و في المجال نفسه بالعمل على تخفيض حجم الإنفاق الحكومي وذلك بالتخفيض من حجم الدخول، بالإضافة إلى زيادة حجم الإيرادات الحكومية من خلال الرفع من مقدار الضرائب المباشرة وغير المباشرة، و التخفيض من حجم الإعانات.

من خلال ما تم سرده للإجراءات و التدابير المتخذة من طرف السلطتين النقدية و المالية يتضح أن كل منهما يسعى إلى تحقيق قدر من الاستقرار في مستويات الأسعار، وخلق توازن بين العرض الكلي و الطلب الكلي لهذا يستوجب التنسيق و الملائمة بين السياستين لنفترض الآن أن الاقتصاد يعاني من البطالة و الركود الاقتصادي فإن السياسة الاقتصادية و المتمثلة في السياسة النقدية و السياسة المالية في هذه الحالة تهدف إلى تحقيق قدر من الرواج الاقتصادي وذلك عن طريق مجموعة الإجراءات و التدابير تكون عكس ما اتخذ من إجراءات في فترات التضخم وذلك على النحو التالي:

1- تقوم السلطة النقدية(البنك المركزي) بتوسيع الائتمان و بالتالي زيادة حجم المعروض النقدي ومن ثم زيادة حجم الطلب الكلي كما يقوم البنك المركزي باستخدام الوسائل الكمية و الكيفية لتشجيع البنوك التجارية على منح القروض بهدف زيادة حجم الإنفاق الكلي(وذلك بتخفيض سعر إعادة الخصم مثلا).

2- في حين تعمل السياسة المالية على زيادة الإنفاق الحكومي و الجاري و الاستثماري لزيادة الإنفاق الكلي، كما تلجأ إلى تخفيض حجم الضرائب المباشرة و غير المباشرة مع الرفع من المدفوعات الحكومية(الإعانات) لزيادة حجم الطلب الكلي.

مما سبق يلاحظ أن الهدف الذي تسعى إليه كل من السياسة المالية و النقدية هو هدف مشترك و المتمثل في زيادة حجم الطلب الكلي و بالتالي زيادة حجم الإنتاج و التشغيل و الدخل الوطني ومن ثم دفع الاقتصاد نحو الرواج الاقتصادي أي معالجة أزمة الركود الاقتصادي.

من خلال ما سبق و في الحالتين (تضخم أو ركود) يتضح جليا ضرورة التنسيق و الملائمة بين السياسة النقدية والسياسة المالية حتى تحقق الدولة ما تطمح إليه و المسطر في سياستها الاقتصادية العامة.

الفرع الثالث

التأثير المتبادل بين السياستين المالية والنقدية

تتأثر السياسة النقدية بالسياسة المالية المتبعة، فالنظام الضريبي المتبع له أثر على السياسة النقدية، و كذلك مستوى الانضباط المالي للحكومة فالتوسع المالي قد يضيع أثر السياسة النقدية الانكماشية في مجال تحقيق هدف تخفيض التضخم، كما أن الهيمنة المالية للسياسة المالية تجعل السلطة المالية تحقق عجزا ماليا كما يحلو لها، مما يعطل على السياسة النقدية تحقيق أي من أهدافها، و فيما يلي نحاول عرض التأثيرات المختلفة للسياسة المالية على السياسة النقدية.

أولا: أثر النظام الضريبي على السياسة النقدية[1]

يؤثر النظام الضريبي على التوازن الاقتصادي الكلي من خلال أثر الضرائب على الدخل، لأن زيادة الضرائب تؤدي إلى تخفيض الجزء من الدخل المخصص للإنفاق على الاستهلاك و تخفيض الادخار الذي يتم توجيها فيما بعد إلى الإنفاق على الاستثمار. أي أن زيادة الضرائب تؤدي إلى تخفيض بعض عناصر الإنفاق الكلي، لأنها تؤثر على الاستهلاك (تأثير مباشر و الاستثمار، تأثير غير مباشر).

كما أن أدوات السياسة النقدية لا يتم الاستجابة لها في المدى القصير نتيجة وجود نظام ضريبي معين.

فمثلا نجد أن تخفيض معدل الفائدة لا ينتج عنه زيادة في الاستثمار نتيجة للتخفيض الذي حدث في الادخار بسبب زيادة الضرائب على الدخل.

ثانيا: الانضباط المالي للإنفاق الحكومي[2]

في ظل الاقتصاد المغلق يجبر البنك المركزي المستقل الحكومة أن تفرض انضباطا ماليا على إنفاقها و ذلك من خلال آلية التدخل في السوق، فعندما تزيد متطلبات إقراض القطاع العام فإن البنك المركزي يبيع سندات حكومية، و الذي يؤدي بدوره إلى نقص المعروض النقدي، فترتفع أسعار الفائدة و ترتفع معها تكلفة الإقراض، حيث تتراجع السلطة المالية عن خطة الإنفاق التي قررتها، أو حتى فإنها لن تستطيع استكمال الخطة، لأنها قد لا تتمكن من الإقراض، أو تقترض بتكاليف عالية جدا.

أما في ظل الاقتصاد المفتوح، ربما يجذب ارتفاع سعر الفائدة الناتج عن تدخل البنك المركزي في السوق بيع الأوراق الحكومية المزيد من التدفقات الرأسمالي، و التي تمول الزيادة في العجز الحكومي.

بينما إذا قام البنك بشراء أوراق حكومية من السوق فيزيد من عرض النقود، و تنخفض أسعار الفائدة، و ينتج عن ذلك خروج تدفقات رأسمالية من السوق، وهكذا في حالة عدم وجود تنسيق بين السياسة المالية و السياسة النقدية يصبح الانضباط المالي مكلفا، خاصة في ظل انخفاض مصداقية السياسات النقدية و المالية لدى

---

[1] دراوسي مسعود." السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي، حالة الجزائر، 1990-2004"، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2005. ص274.

[2] المرجع السابق.ص275.

العناصر الاقتصادية و التي ينتج عنها وجود توقعات لدى العناصر الاقتصادية بزيادة متطلبات الحكومة و القطاع العام من القروض، لذلك فإن هذه التوقعات ربما تعجل من حدوث التضخم، وتخفيض قيمة الصرف الأجنبي، و في هذه الظروف فإن معدلات الفائدة المحلية المرتفعة جدا قد تكون مطلوبة لتجنب هروب رأس المال و عندها يكون الانضباط المالي مكلفا جدا

ثالثا: تأثير إدارة الدين العام في السياسة النقدية:

أما فيما يتعلق بتأثير إدارة الدين العام في السياسة النقدية، فيمكن توضيح الآثار الآتية[1]:

* تؤثر استراتيجية إدارة الدين الحكومي على أداء السياسة النقدية، حيث تمثل قيداً على الاستقلال الفعلي للبنك المركزي، كما تؤثر وسائل إدارة الدين العام في أسعار الفائدة. وتعقد العمليات المالية الحكومية من مهمة البنك المركزي في السيطرة على الإجماليات النقدية، وإذا اتّسم معدل الزيادة في الدين العام بعدم القابلية لتحمل أعبائه فإن مصداقية السياسة النقدية ستتأثر بالسلب وترتفع أسعار الفائدة، وفي حالة الدول التي تسمح بتحركات رؤوس الأموال، فإن ارتفاع أسعار الفائدة يؤدي بدوره إلى تدفّق رؤوس الأموال من الخارج، وما ينشأ عنه من ضرورة إجراءات لتعقيم أثر تلك التدفقات من قبل البنك المركزي.

* يؤثر ارتفاع الدين العام كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي بالسلب على مصداقية وفعالية السياسة النقدية إذ ينطوي على مخاطر تتمثل في اكتساب هذا العجز الصفة النقدية أو تقييد ذلك العجز في المستقبل وهو ما يُعدّ بمثابة مؤشر على ضعف أداء السياسة المالية، وإذا ما تفاقمت مشكلة الدين يتمثل الحل الملائم في ضرورة إجراء إصلاح مالي، وهو الأمر الذي من شأنه حصار العجز في الموازنة العامة من خلال تعدد مصادر تمويل ذلك العجز، حيث يتم تمويله من خلال الأسواق المالية عوضاً عن الاقتراض المباشر من البنك المركزي والذي ينجم عنه آثار تضخّمية.

* يكون لارتفاع نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي تأثيراً سلبياً على النشاط الاقتصادي حيث يدفع الحكومة إلى رفع الضرائب لتمويله، كما يؤدي إلى تزايد الضغوط لرفع معدلات الفائدة الحقيقية ومزاحمة

---

(1) World Economic Outlook, **Public Debt in Emerging Markets:Is It Too High**, Chapter 3,2003, p.113.

الحكومة للاستثمار الخاص، وعندما تصل الحكومة إلى وضع يتعذر معه تمويل العجز المالي، يتوجب عليها في تلك الحالة ترشيد الإنفاق أو زيادة الإيرادات، في حين كان على السياسة المالية أن تمارس دوراً فاعلاً في تحقيق الاستقرار الاقتصادي وبالتالي يتحول دور السياسة المالية إلى مسايرة التقلبات الاقتصادية الدورية وليس لمواجهة تلك التقلّبات[1].

*- تؤثر إدارة الدين العام على الطلب على النقود من خلال عدة طرق حيث تؤدي زيادة الاحتفاظ بالأوراق المالية الحكومية إلى تحقيق أثر الثروة وبالتالي زيادة الطلب على الأرصدة النقدية الحقيقية، كذلك تُعد الأوراق المالية الحكومية التي يسهل تسييلها بديلاً للأرصدة النقدية مما يخفض من الطلب على تلك الأرصدة، وإذا ما اتسم الدين الحكومي بعدم القابلية للاستدامة، فقد تؤدي التوقعات بحدوث تضخم على انخفاض الطلب على النقود.

* إذاً تعد السياستان المالية والنقدية وجهان لعملة واحدة، إذ لا يمكن اعتماد الأولى بدون الثانية ولا يمكن اعتبار إحداهن الأولى فكلتاهن الأولى والثانية بآن معاً، وما يميز الأولى عن الثانية الآثار التي تنتجها كل واحدة، وسوف نشرح هذه الآثار كما يلي[2]:

1 _ الاقتراض من المصرف المركزي:

يعد الاقتراض من المصرف المركزي سياسة مالية بهدف تمويل عجز الموازنة، وبعد تمويل الإنفاق العام سوف تذهب المبالغ إلى الأفراد الذين يودعونها في المصارف التجارية الأمر الذي يزيد من قدرة المصارف على خلق الائتمان. لقد ترتب على الإجراء المالي أثر نقدي، فالحكومة لا تنوي زيادة عرض النقد، ومع ذلك ظهر التوسع في عرض النقد نتيجة الإجراء المالي لقد أنتجت السياسة المالية إجراءاً نقدياً جديداً.

2 _ زيادة الدخول:

إن قيام الحكومة بزيادة الأجور للعمال يفرض عليها زيادة حجم الإنفاق العام، فإذا كانت الضرائب غير قابلة للزيادة، فإن الحكومة سوف تقترض وهذا ما يترتب عليها زيادة المديونية، أما الأموال التي اقترضتها فإنها

---

[1] دراوسي مسعود." السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي، مرجع سابق 277.

[2] علي كنعان، **النقود والصيرفة والسياسة النقدية**، مرجع سابق، ص 504.

ستذهب للأفراد ومن ثم المصارف فيؤدي ذلك لزيادة عرض النقد، التوسع النقدي، في حين قد لا ترغب الحكومة بالتوسع النقدي، لقد ترتب على زيادة الدخول التوسع المالي والتوسع النقدي وقد يؤدي ذلك إلى التضخم.

3_ زيادة الإنتاج:

إن زيادة الإنتاج تتطلب تشجيع الاستثمار ويكون ذلك عن طريق (تخفيض الضرائب وتخفيض سعر الفائدة) فإذا خفضت السياسة المالية الضرائب وقامت السياسة النقدية برفع سعر الفائدة فلن يزداد الإنتاج وتفشل السياسة المالية، وإذا وافقت السياسة النقدية وانخفض سعر الفائدة فإن ذلك يشجع على الاقتراض وتظهر الآثار المالية والنقدية الإيجابية، أي تنخفض الضرائب فتزداد الدخول ويزداد الطلب، وعندما يشاهد المستثمرون زيادة الطلب يقترضون لتمويل زيادة الإنتاج فيزداد الاقتراض وطالما هذه الزيادة يقابلها زيادة في الإنتاج لن يحصل التضخم وتزداد الدخول أيضاً.

فالنتيجة تكامل السياستين معاً قد أدى لزيادة الاستثمار والإنتاج وترتب على ذلك زيادة الدخول وتحسين مستوى المعيشة للمواطنين.

4_ معالجة الأزمات:

* إن أهم ما يميز فعالية وكفاءة السياستين المالية والنقدية تكاملهما في معالجة الأزمات أو تلافي وقوع الأزمات ويكون ذلك كما يلي:

أ – لتلافي الأزمات على السياسة النقدية مؤازرة السياسة المالية باتجاه الرواج و مؤازرتها باتجاه الركود، فإذا حصل التعارض أي ذهبت السياسة النقدية لتشجيع المضاربة في الأسواق المالية فإن ذلك يعني زيادة حجم القروض للمضاربين، ويؤدي ذلك لارتفاع أسعار الأصول المالية، فإذا كان الاقتصاد الحقيقي غير قادر على الزيادة يؤدي ذلك لحدوث الأزمة.

ب – إذا حدثت الأزمة ينبغي على السياسة المالية زيادة الإنفاق العام وعلى السياسة النقدية زيادة عرض النقد وتخفيض سعر الفائدة بهدف الخروج من الأزمة، فإذا لم يحصل هذا الانسجام بقيت الأزمة قائمة وتعمقت، وإذا حصل الانسجام سوف يخرج الاقتصاد من الأزمة ولكن بشكل تدريجي من ثلاث إلى خمس سنوات.

إن تكامل السياستين مع بعضهما يساعد على تلافي حدوث الأزمات وهذا ما ترغب به الحكومة، لكن سلطة رأس المال قد تفرض التعارض بين السياستين وعادة ما تحصل الأزمة بعد كل تعارض كما هو الحال في أزمة 2008، **وبرأينا هذا ما يحصل الآن في الأزمة الاقتصادية السورية.**

– تتجلى أهمية التنسيق بين السياستين المالية والنقدية في قدرتها على مواجهة بعض الأزمات الاقتصادية كالضغوط التضخمية التي تتمثل في انخفاض العرض الكلي من السلع والخدمات عن الطلب وذلك لوصول الاقتصاد إلى مرحلة التشغيل الكامل حيث لا يمكن زيادة حجم الإنتاج، ولإعادة التوازن بين الطلب الكلي والعرض الكلي ولتخفيض حدة الضغوط التضخمية تتخذ كل من السلطة النقدية والمالية إجراءات وتدابير يمكن حصرها فيما يلي[1]:

* يقوم البنك المركزي بامتصاص الكمية الزائدة من المعروض النقدي أي تقليص حجم الإنفاق ومن ثم الطلب الكلي بالإضافة إلى تقليص حجم الائتمان المصرفي الذي تقدمه البنوك التجارية إلى الأفراد والمشروعات مما يؤدي إلى تقليص حجم الإنفاق ومن ثم الطلب الكلي بالإضافة إلى تقليص حجم القروض الحكومية الموجهة للأفراد والبنوك أو القيام بالاقتراض من الأفراد (طرح السندات الحكومية) بهدف تخفيض حجم الكتلة النقدية المتداولة لدى الأفراد.

* كما تقوم السلطة المالية في المجال نفسه بالعمل على تخفيض حجم الإنفاق الحكومي وذلك بالتخفيض من حجم الدخول بالإضافة إلى زيادة حجم الإيرادات الحكومية من خلال رفع مقدار الضرائب مباشرة وغير المباشرة والتخفيض من حجم الإعانات.

فعلى سبيل المثال: لنفرض وجود تضخم في بلد ما نتيجة زيادة الطلب الكلي عن العرض الكلي بسبب وصول الاقتصاد لمرحلة التشغيل الكامل لموارده بحيث يتعذر زيادة حجم الإنتاج نتيجة زيادة الطلب، ففي هذه

---

[1] ناظم محد الشمري، النقود والمصارف، مرجع سابق، ص 325.

الحالة ستقوم السياسة الاقتصادية العامة من خلال السياستين المالية والنقدية باتخاذ إجراءات من شأنها تحقيق التوازن بين العرض والطلب الكلي، ومن هذه الإجراءات[1]:

1_ تخفيض حجم السيولة والمعروض النقدي بواسطة الرقابة الائتمانية التي يقوم بها البنك المركزي.

2_ قيام الحكومة بالاقتراض من الأفراد لتخفيض حجم السيولة المحلية أو المعروض النقدي.

3_رفع أسعار الفائدة يؤدي إلى انخفاض عرض النقود وبالتالي استقرار الأسعار.

4- تخفيض مستويات الإنفاق الحكومي بشقيه الجاري والاستثماري.

5- زيادة مستويات الإيرادات الحكومية من خلال زيادة مقدار الضرائب بنوعيها المباشرة وغير المباشرة وتخفيض حجم الإعانات الحكومية.

نلاحظ مما سبق أن الإجراءات في البند الأول والثاني والثالث تتصل مباشرة بالسياسة النقدية، بينما يتصل الإجراء الرابع والخامس بالسياسة المالية.

نستطيع القول إن هذا التكامل والانسجام بين السياستين المالية والنقدية يحقق نتائج كبيرة وفعالة في ضبط التضخم في سورية، للوصول إلى الهدف المطلوب في تحقيق التوازن بين العرض الكلي والطلب الكلي على السلع والخدمات، وهذه الإجراءات المتبعة للتنسيق بين السياستين تعتبر ذات جدوى حقيقية في مواجهة التضخم على الرغم من أن هذا التنسيق تحتاج آثاره مدة طويلة للظهور للوصول الى حالة الاستقرار الاقتصادي.

---

[1] هيفاء غدير غدير، السياسة المالية والنقدية ودورها التنموي في الاقتصاد السوري، مرجع سابق، ص 88-89.

المطلب الثاني

متطلبات تحقيق التكامل بين السياستين المالية والنقدية لمواجهة التضخم

إن هدف التنسيق بين السياسة المالية و النقدية هو تعظيم الأداء الاقتصادي ككل في الأجل الطويل، كذلك عن طريق تحقيق، أهداف السياسة النقدية و التي تتضمن الاستقرار في المستوى العام للأسعار، و تقوية البنك المركزي وتحقيق استقلاليته، بالإضافة الى أهداف السياسة المالية، و هي تخفيض تكاليف خدمة الدين العام بالإضافة إلى الأهداف الاقتصادية الأخرى.

ولتحقيق التنسيق بين السياسة النقدية والمالية بهدف تحقيق الأهداف المشار إليها أعلاه لا بد من بيان شروط فاعلية التنسيق بينهما و بالإضافة الى البحث في نقاط الالتقاء بين السياستين المالية والنقدية من خلال ما يلي:

الفرع الأول

شروط فاعلية التنسيق بين السياستين المالية والنقدية

يتم تعزيز التكامل بين السياسات النقدية والمالية في سورية من خلال الاستهداف المشترك للتضخم نقدياً ومالياً، وتعزيز فاعلية هذا الاستهداف تتعلق بمدى إمكانية السلطات النقدية والمالية للتحكم في المعدل أو المدى المستهدف كهدف أساسي للسياسات النقدية والمالية على المدى الطويل، ولضمان فاعلية هذه السياسة يجب توفر الشروط الآتية:

أولا . استقلالية السياسات النقدية:

تعتبر من المتطلبات الأساسية لاستهداف التضخم من خلال إعطاء استقلالية كاملة للمصرف المركزي للتعديل الحر لأدواته النقدية للوصول إلى التضخم المنخفض، وتعني الاستقلالية الكاملة إعطاء قدر أكبر للسياسة النقدية لتوجيه الأدوات بشكل فعال لبلوغ أهدافها، وتشير ضمنياً إلى عدم تمويل عجوزات الموازنة العامة من خلال التوسع النقدي، وفي الوقت نفسه عدم التقيد بالتمويل اللازم للقطاع العام بأسعار فائدة

منخفضة أو الإبقاء على سعر صرف أسمي معين، كما يجب ألا يمارس ضغط سياسي على المصرف المركزي لرفع معدلات النمو الاقتصادي بطريقة تتعارض مع تحقيق استقرار الأسعار في الأجل الطويل، وفي سورية تم رفع معدلات النمو الاقتصادي مع وجود توسع نقدي منضبط من خلال ضبط العرض النقدي بمعناه الضيق وتضاؤل أهميته النسبية لصالح النقد، فاتخذت السياسة النقدية بذلك سلوكاً متزامناً مع النشاط الاقتصادي، حيث اتجه العرض النقدي نحو التوسع بالوقت نفسه الذي نما فيه الناتج الحقيقي، وتبين أن هناك أثر قوي للسياسة النقدية على النمو الاقتصادي من خلال الدور الإيجابي الذي يحدثه نمو العرض النقدي في الناتج الحقيقي[1].

إن الاستقلالية لا تعني الانفصال التام بين الحكومة والبنك المركزي، نظراً لأن هذا الأخير ما هو إلا مؤسسة حكومية تعمل في الإطار المؤسسي للدولة، ولكنه يعني أن تكون قرارات تلك المؤسسة وخصوصاً فيما يتعلق بالسياسة النقدية مستقلة، وأن تكون هذه السياسة متسقة إلى حد كبير مع السياسة الاقتصادية العامة للدولة، ويمكن التمييز بين ثلاث مفاهيم للاستقلالية، الاستقلالية في تحديد الأهداف و الاستقلال في تحديد الأدوات و الاستقلالية الشخصية[2].

ومما لا شك فيه أن البنوك المركزية تهتم بقضايا النمو الاقتصادي والبطالة، إلا أنها تؤمن بأن أفضل ما يمكن أن تقدمه من إسهامات للنمو الاقتصادي طويل المدى هو استهداف الاستقرار في الأسعار أو ما يقارب ذلك، ففي المدى القصير خلال سنة على سبيل المثال يمكن أن يؤدي انخفاض أسعار الفائدة وزيادة المعروض النقدي إلى زيادة الطلب والناتج في الاقتصاد، على أنه إذا لم يكن الناتج أقل من المستوى الممكن تحقيقه، فإن ذلك سيكون على حساب ارتفاع معدلات التضخم، وتعمل معدلات التضخم المرتفعة بدورها على تخفيض الناتج مرة أخرى، وفي الواقع، يمكن أن تكون للتأثيرات طويلة المدى للتضخم المرتفع انعكاسات سلبية على الاقتصاد، حيث تشير الدراسات الحديثة إلى أنه خلال فترات تزيد على عشر سنوات عادة ما يرتبط التضخم المرتفع خاصة المعدلات الأعلى من 10 إلى 20% سنوياً بنمو اقتصادي منخفض[3].

---

[1] Ben S. Bernankke, fridman's monetary framework: some lesson, fedral reserve of dallas, 2003,p.3.

[2] نبيل حشاد، استقلالية البنوك المركزية بين التأييد والمعارضة، اتحاد المصارف العربية، 1994م، ص 87.

[3] جلين هوجارث، **مقدمة في السياسة النقدية**، بنك انكلترا، مركز دراسات البنوك المركزية، نسخة مترجمة، 1996م، ص 2.

ونظراً للدور المهم الذي لعبه مفهوم استقلالية البنك المركزي في إجراء عدد من الإصلاحات بالبنوك المركزية بحيث تقلص دور الحكومة في تحديد السياسة النقدية وزاد بالتالي دور البنك المركزي في هذا المجال، فلا بد أن يتم التعامل مع الأبعاد المختلفة لذلك المفهوم حيث تتعدد معايير الحكم على مدى استقلالية البنك المركزي من الناحية القانونية والاقتصادية:

فمن الناحية القانونية: ترتبط تلك المعايير بتحديد المهام الرئيسية للبنك المركزي في القوانين والتشريعات المنظمة لعمله، وتوضيح الجهة التي تتولى مساءلة ومحاسبة المسؤولية وتعيين المحافظ وأعضاء مجلس الإدارة ومدى عملهم. أما الحكم على استقلالية البنك المركزي **من الناحية الاقتصادية:** من حيث القدرة على اختيار أدوات السياسة النقدية وحدود تمويل الحكومة من خلال الإقراض المباشر من البنك المركزي، أي تمويل العجز المالي، الأمر الذي يتعارض مع الاستقلال الفعلي للبنك المركزي في تحقيق هدف الاستقرار في الأسعار كهدف رئيسي للسياسة النقدية[1].

ثانيا ـ تبني استقرار الأسعار:

يفرض هذا الشرط عدم تبني استهدافات أخرى أسمية مثل الأجور أو مستوى التشغيل أو سعر الصرف الاسمي، تتعارض مع تحقيق هدف استقرار الأسعار في المدى الطويل، وحدد الاقتصادي ميشكين خمسة شروط عامة ضرورية لقيام سياسة استهداف التضخم[2]:

. الإعلان العام عن أهداف رقمية لمعدل التضخم في الأجل المتوسط.

ـ الالتزام بأن استقرار الأسعار هو الهدف الأولي للسياسة النقدية في المدى الطويل مع التعهد بتحقيق الهدف.

. وجود إستراتيجية المعلومات الشاملة التي تحتوي العديد من المتغيرات بالفترة المستقبلية للتحكم في معدل التضخم، ووجود آليات متقدمة للتنبؤ بمعدلات التضخم.

---

[1] سهير محمود معتوق، استقلالية البنك المركزي، مرجع سابق، ص40-46.

[2] frredric s.mishkin, **inflation targeting**, 2001, p10www.gsb.columbia.edu.

. زيادة الشفافية في السياسة النقدية.

. إخضاع البنك المركزي للمساءلة في إنجاز هدف معالجة التضخم كهدف أساسي للسياسة النقدية في المدى الطويل.

ثالثا . وجود علاقة مستقرة بين أدوات السياسات النقدية والمالية من جهة ومعدل التضخم من جهة أخرى[1]:

يجب أن تسود علاقة مستقرة ويمكن التنبؤ بها بين أدوات السياسات النقدية والمالية من جهة، ومعدل التضخم من جهة أخرى، ويفترض على السياسات النقدية والمالية أن تشكل نموذج ديناميكي للتضخم يمكن تقديره عند مستوى يمكن تحقيقه والتحكم فيه وفقاً للمعلومات المتاحة، كما لا بد من أن تكون هناك أسواق مالية متطورة فيها استخدام أدوات السياسة النقدية بكفاءة أكبر، ويجب أن تقدر السلطات المالية موارد الموازنة ونفقاتها في ضوء معدلات التضخم السائدة، بحيث لا تتبنى توسعاً مالياً من شأنه إحداث ارتفاع مستمر في المستوى العام للأسعار.

كما يشترط أن تكون كل من السياسات النقدية والمالية واضحة وموضوعة بدقة، وأن تكون هناك مشاركة كاملة بين السلطات النقدية والسلطة المالية في صياغة وتنفيذ السياسات والرقابة على تأثيراتها، والاتفاق على رد الفعل المناسب في إطار صيغة موحدة، مما يجعل هذه السياسات مكللة بالنجاح، فتضارب السياسات النقدية مع السياسات المالية يشكل سبب رئيس لنقص المصداقية لدى القطاعات الاقتصادية تجاهها.

---

(1) frredric s.mishkin, **inflation targeting**, 2001op.cit. p11.

الفرع الثاني

نقاط الالتقاء بين السياستين المالية والنقدية[1]

بالرغم من وجود تأثيرات متبادلة بين السياستين النقدية والمالية إلا أنه توجد نقاط التقاء بينهما وهي:

ـ أولاً: تتعلق بالقرض العام: إن عقد القرض يتضمن حجمه وتوقيته وصرف حصيلته ويعتبر إيراداً من الإيرادات المالية في موازنة الدولة، وكل هذه الاعتبارات تحددها السياسة المالية، أما شكل القرض؛ أي شكل سنداته، من حيث الأجل القصير أم الطويل، وسعر الفائدة وفئاته، فتتعلق بالسياسة النقدية.

ثانياً: هي تمويل عجز الموازنة عن طريق الإصدار النقدي، واللجوء إلى هذا الإصدار من حيث حجمه وتوقيته وكيفية التصرف في حصيلته يتقرر في مجال السياسة المالية، لأنها تعتبر تمويلاً تضخّمياً ولكنه إيراد مالي من الإيرادات العامة للدولة، أما الطريقة الفنية التي تتعلق بالإصدار النقدي ومقابله وحجمه وطريقة سداده فهذه الاعتبارات تتعلق بالسياسة النقدية. في حال التضخم يمكن تخفيض الطلب الفعلي عن طريق أدوات السياسة المالية، منها زيادة إيرادات الدولة عن نفقاتها أي عن طريق إحداث فائض في موازنتها، وبساطة عقد القروض العامة لامتصاص السيولة الفائضة للاقتصاد، كما يمكن في الوقت نفسه الاعتماد على الأساليب التي تستخدمها السياسة النقدية لتضييق فرص الائتمان المتاح للأفراد والمؤسسات عن طريق رفع سعر الخصم وسعر الفائدة للمقترضين هذا في حالة التضخم.

أما في حالة الانكماش فيمكن استخدام أدوات السياسة المالية لتنشيط الطلب عن طريق تدخل الدولة بزيادة الإنفاق، كما تطالب النظرية الكينزية بإحداث عجز في موازنة الدولة، ويتم ذلك بالاعتماد على الإصدار النقدي، كما يمكن في التجاه نفسه استخدام أدوات السياسة النقدية لزيادة الائتمان للأفراد والمؤسسات بتخفيض تكلفته وتسهيل الحصول عليه بتخفيض سعر الخصم. وفي هذه العلاقات ونقاط الالتقاء تدعو الضرورة الملحة إلى التنسيق بين السياستين المالية والنقدية في كل الظروف الاقتصادية، بحيث أن السياسة المالية من اختصاص الحكومة باعتبارها السلطة التنفيذية وعلى وجه الخصوص وزارة المالية ، أما السياسة النقدية فهي من اختصاص

---

[1] أحمد جامع، النظرية الاقتصادية، مرجع سابق ص 471.

السلطة النقدية وبصفة خاصة البنك المركزي، وبالتالي فإنه لتحقيق الهدف المنشود للدولة تكون الحاجة ضرورية إلى التنسيق بين هاتين الهيئتين، ويكون اتجاه السياسة النقدية في نفس اتجاه السياسة المالية وبذلك تكون هناك نظرة متكافئة لأهمية ودور في كل من السياستين في علاج الأزمات وتحقيق الاستقرار الاقتصادي، كما أن التنسيق أو المزج بين السياستين النقدية والمالية لا يفترض استخدام كافة أدوات كل سياسة، بل إن الأمر متروك للظروف الاقتصادية التي تعيشها كل دولة، وتتفاوت نسبة التنسيق والمزج حسب كل نظام اقتصادي ودرجة تطوره ونوعية الأزمة التي يعاني منها، ودرجة تفاعله في المحيط الدولي... إلخ.

أما عن الآثار المترتبة على عدم وجود تنسيق بين السياسات النقدية والمالية فتتمثل في ارتفاع أسعار الفائدة بينما إذا تم تثبيت أسعار الفائدة عند مستويات دنيا في ظل وجود عجز مالي كبير فإن التضخم سيصبح جامحاً وسوف ينمو الطلب على القروض بصورة كبيرة وتتشوه عملية توزيع الموارد لتوضيح العلاقة بين السياسة المالية والنقدية بطريقة مبسطة فإننا يمكن أن نوضح العلاقة بين عجز الموازنة ومصادر تمويله حيث تستطيع السلطة المالية تدبير التمويل اللازم لعجز الموازنة من خلال ثلاثة مصادر:

. المصدر الأول: هو الدين العام المحلي عن طريق إصدار سندات حكومية قصيرة الأجل، ويتوقف حجم التمويل من هذا المصدر على عدة عناصر منها حجم الدين العام، وسعر الفائدة في السوق المحلي، وقدرة السوق المحلي على توفير هذا التمويل، كما أن الجهاز المصرفي والبنك المركزي لهما دور في تسويق هذه السندات.

. المصدر الثاني: الاقتراض الخارجي عن طريق إصدار سندات حكومية قصيرة أو طويلة الأجل النوع من التمويل بالعملة الأجنبية ويتوقف هذا وإمكانية الحصول عليه على مغيرات منها مقدار استيعاب أسواق المال الأجنبية لهذه السندات ودرجة قبول الوحدات الاقتصادية الخارجية لمثل هذا النوع من السندات كذلك تعمل على درجة الثقة في الاقتصاد المحلي وهناك ضمانات أخرى مثل سعر الفائدة وآجال الاستحقاق، الضمانات المتوفرة.

ـ المصدر الثالث: زيادة المعروض النقدي عن طريق البنك المركزي نتيجة إصدار نقود جديدة من طرفه[1].

---

[1] ناظم محمد الشمري، النقود والمصارف، مرجع سابق، ص324.

ويترتب على عدم وجود تنسيق بين السياسات النقدية والمالية ثلاث بدائل:[1]

البديل الأول: هيمنة السياسات النقدية:

يقوم المصرف المركزي بتحديد النمو في العرض النقدي بمعزل عن الاحتياطات النقدية للحكومة وإمكانيات تمويلها من أسواق المال المحلية والأجنبية، وهذا الأمر يدفع الحكومة إلى تخفيض عجز موازنتها إلى مستوى التمويل المتاح من أسواق المال المحلية والخارجية مع خطورة عدم سداد ما تقترضه من هذه الأسواق لأن عدم استهلاك هذه الديون يفقد المتعاملين في الأسواق المالية ثقتهم في السندات الحكومية، والذي يؤدي بدوره إلى صعوبة تسويق أية ديون جديدة والاقتراض بمعدلات فائدة مرتفعة، مما يجعل تكلفة الدين عند حد غير مرغوب فيه.

البديل الثاني: هيمنة السياسات المالية:

تنفرد السلطات المالية في تحديد حجم عجز الموازنة دون استشارة السلطة النقدية، والتي لا تقوم بدورها بتمويل أي من العجز في صورة زيادة في العرض النقدي، فإذا تعدى تمويل العجز حدود التوسع في الطلب على القاعدة النقدية الحقيقية عند مستوى الأسعار المستهدف، فسوف يؤدي ذلك إلى زيادة الضغوط التضخمية.

البديل الثالث: استقلال كل سياسة بنفسها:

نجد هنا أن السلطات النقدية والمالية تعملان بطريقة مستقلة، وينتج عن ذلك أن السلطات النقدية والمالية قد يصوغان قرارات متضاربة مع أهدافها بالنسبة للقاعدة النقدية وحجم عجز الموازنة، حيث تمول السلطة النقدية الجزء غير المغطى من عجز الموازنة في أسواق السندات المحلية والأجنبية. فإذا لم يكن سوق رأس المال قد تم تطويره بعد فسوف يكون في حالة لا تسمح بتقديم تمويل جوهري، أما إذا كان قد تم تطويره وكانت أهداف السياسة المالية متضاربة مع السياسة النقدية، فإن معدلات الفائدة في سوق السندات المحلية قد ترتفع لأعلى مستوياتها.

---

[1] sundarajan,V,and others, the coordination of domestic public debit and monetary management in economics, in transition issues and lessons from experiences, IMF, working paper N° 148, 1994.

مما سبق يتضح أن التنسيق بين السياسات النقدية والسياسات المالية يعطي نتائج أفضل ويجعل السلطات المالية تمول عجز الموازنة وتوسع سوق رأس المال المحلي، على اعتبار أن وجود التنسيق سوف يعزز من ثقة القطاعات الاقتصادية في توليفة السياسات الاقتصادية، كما يعزز أيضاً من مصداقية هذه السياسات، وبالتالي الوصول من خلال هذا التكامل والتنسيق بين السياستين المالية والنقدية للهدف المنشود وهو ضبط ومعالجة التضخم.

الفصل الثاني

فعالية التنسيق بين القوانين المالية والنقدية

في معالجة عجز الموازنة العامة في سورية

تضطلع الموازنة العامة بدور مهم في تحقيق الأهداف الاقتصادية خصوصا تلك المتعلقة بزيادة الناتج الحقيقي وتقليص البطالة حيث تقوم الحكومات بإعداد موازنتها، فلو أن إيرادتها من الضرائب جاوزت نفقاتها لكان هناك فائض في الموازنة أما إذا جاوزت نفقاتها إيرادتها من الضرائب لكان هناك عجز في الموازنة العامة ولا خلاف في أن التصدي لمشكلة العجز المالي بالموازنة العامة للدولة لابد أن يحتل مكانة بارزة وتنسيق كبير بين السلطتين المالية (الحكومة) والنقدية (البنك المركزي) خاصة إذا بلغ ذلك العجز مستويات لا تطاق، كنتيجة لاستمرار الحكومات في الإنفاق اقتصاديا واجتماعيا أكثر مما تنتج من سلع و خدمات. بالإضافة إلى ذلك فغالبا ما يؤدي تواصل ارتفاع العجز المالي بالموازنة العامة إلى تراكم الدين العام ونمو الاساس النقدي (القاعدة النقدية)، وهو الموقف الذي يجعل قرارات السلطتين المالية والنقدية في المدى البعيد تتجه نحو تشديد السياسات المالية والنقدية على حد سواء بغرض إزاحة المخاطر المحيطة بالاستقرار المالي والاقتصادي من خلال تطبيق خطط للتيسير الكمي أو التقشف المالي، هذا كما هو معمول به حاليا في بعض دول الاتحاد النقدي الأوروبي وكذلك الولايات المتحدة الامريكية. وفي هذا الإطار عرف الاقتصاد الوطني كمثله من الاقتصاديات الأخرى عجزا ماليا بالموازنة العامة. يعتبر موضوع عجز الموازنة العامة من المواضيع التي يولي لها الاقتصاديون اهتماماً كبيراً وذلك نظراً لما تمثله الموازنة العامة من أهمية في الاقتصاد الوطني، حيث تحاول جميع الدول النامية والمتقدمة الوصول إلى تحقيق نوع من التوازن في الموازنة العامة، وذلك من خلال تنويع الإيرادات وتنميتها وترشيد النفقات، إلا أن كل ذلك لم يستطع أن يعالج هذه المشكلة، ومع تفاقم هذه المشكلة بدأت تظهر آثار هذا العجز من تدهور في القوة الشرائية للعملة الوطنية، وتصاعد حجم الدين العام، وزيادة أعباء خدمة هذا الدين، وفي سورية لاحظنا ومع بداية الأزمة تصاعداً في حجم العجز في الموازنات المقررة، وهذا ورافق ذلك انخفاض في نسبة تغطية

الإيرادات للنفقات، ولمحاولة إبراز النتائج المترتبة عن تزايد العجز المالي بالموازنة العامة ومدى مسؤولية هذا العجز في خلق التعارض بين أهداف الناتج والتوظيف والتضخم نطرح التساؤل التالي: كيف تم التنسيق بين السياستين المالية والنقدية في ظل تزايد العجز المالي بالموازنة العامة ؟ ومن خلال ما سبق سنقوم في هذا الفصل بدراسة دور كل من السياستين المالية والنقدية في علاج عجز الموازنة العامة للدولة كمبحث أول ومن ثم دراسة أهمية التنسيق بين السياستين المالية والنقدية في مواجهة عجز الموازنة العامة كمبحث ثاني وفقا للآتي:

المبحث الأول

دور كل من القوانين المالية والنقدية في علاج عجز الموازنة العامة للدولة

سنتناول في هذا المبحث دراسة دور التشريعات المالية في مواجهة عجز الموازنة العامة للدولة كمطلب أول، ودور القواعد والإجراءات النقدية في علاج عجز الموازنة العامة كمطلب ثانٍ، وذلك وفقاً للآتي.

المطلب الأول

دور التشريعات المالية في مواجهة عجز الموازنة العامة للدولة

تزداد أهمية السياسة المالية عند ربطها بدورها الفعال في ترشيد النفقات العامة، وتحقيق إصلاح ضريبي حقيقي بالنسبة للمجتمعات النامية التي تعاني من التحديات الكبيرة والمعقدة في الوقت الذي لا تتمتع فيه إلا بإمكانيات وموارد محدودة، كما يمثل هذا الدور إحدى الاهتمامات الكبرى للدول النامية عامة وذلك بفضل تعدد أدوات هذه السياسة، والتي تعد من أهم أدوات الإدارة الاقتصادية في القضاء على المشاكل التي تعوق التوازن في الموازنة العامة وتحقيق الاستقرار الاقتصادي، حيث تنطوي السياسة المالية على استخدام السياسات المتعلقة بالإنفاق والضرائب من أجل التأثير في الاقتصاد وتحفيزه نحو التغيير الإيجابي [1].

بنا ء على ما سبق، فإن السياسات الهادفة إلى ترشيد الإنفاق العام، وتحقيق إصلاح حقيقي وملموس في النظام الضريبي، إنما تمثل الدور المأمول للسياسة المالية في علاج عجز الموازنة العامة للدولة، وهو ما سنعرض له تباعا في هذا المطلب:

الفرع الأول

عجز الموازنة العامة في سورية خلال مرحلة الأزمة

أولا: تعريف عجز الموازنة العامة

يعتبر بعض الاقتصاديين وعلماء المالية، أن عجز الموازنة العامة يمثل خطأ مفترض الوقوع، ومن الصعب تجنبه ومعالجته، كما أنه ليس من السهل أيضا تحديده، ومن هنا فقد أصبحت الحاجة ملحة لتناول هذا المفهوم من مختلف الجوانب، وعليه فقد تعددت الدراسات التي حاولت التوصل إلى وضع تعريف دقيق لهذه الظاهرة، إلا أن معظم هذه الدراسات بحثت في إطار المفهوم التقليدي للعجز، والذي يحصر مفهوم العجز في

---

[1] Einar Bowitz, and Erik Storm, Fiscal Expansion, the Budget Deficit and the Economy: Norway 1988-91, Research Department, Statistics Norway, No. 91 August 1993.p22

الحكومة المركزية فقط؛ دون أن يأخذ بعين الاعتبار كافة القطاعات العامة، ومن ثم فإن هذا المقياس أو المفهوم لا يترجم لنا صورة واضحة ودقيقة عن حجم هذا العجز، وأهم التعاريف التي وردت في هذا الاتجاه ما يأتي:

– "يمثل عجز الموازنة العامة للدولة إحدى الظواهر الأساسية للمالية العامة ويعكس زيادة الإنفاق الحكومي عن الإيرادات الحكومية، وهو ما يعبر عنه بعدم توازن الموازنة العامة"[1].

– كما يعرف بأنه: " رصيد موازني سالب تكون فيه نفقات الدولة أعلى من إيراداتها مما يعني قصور الإيرادات العامة المقدرة للدولة عن سداد النفقات المقدرة"[2].

– في حين عرفه ماريو بليجير بأنه: "الفرق بين إجمالي النفقات والإيرادات الحكومية باستثناء المديونية"[3].

– أما الاقتصادي الأمريكي الشهير " بنجامين فراكلين "، فقد عبر بطريقة مختلفة عن العجز في الموازنة العامة، وذلك من خلال قوله الشهير: "عندما نعيش حياة الفاتورة للمستقبل، التكاليف... ستضمن مستوى أدنى من المعيشة للأمريكيين الأفراد، وانخفاض نفوذ أمريكا وأهميتها في الشؤون العالمية"[4].

مما سبق يمكن القول بأن العجز في الموازنة كمفهوم عام، يعبر عن وضعية غير مرغوبة لأي اقتصاد سواء أكان اقتصاد نامي أو اقتصاد متقدم، وهذه الوضعية ترجع إلى وجود خلل في السياسة المالية المطبقة، أو إلى وجود خلل في المنهج المتبع في إعداد الموازنة وتنفيذها، وفي كلتا الحالتين فإنها تتمثل بوجود نقص في الإيرادات الحكومية، أو انخفاض في حجمها، يقابله زيادة في النفقات العامة أو ارتفاع في حجمها، الأمر الذي تصب معه تلك الإيرادات في حالة عجز عن تمويل وسداد النفقات العامة سواء كانت نفقات استثمارية أو جارية، وما ينجم عن ذلك من آثار سلبية سواء بالمعنى الًاقتصادي أو الًاجتماعي، ومن ثم فإن هذا الفارق السلبي هو ما يعبر عنه بعجز الموازنة العامة للدولة.

---

[1] عبد اللطيف ماجد، مأمون دقامسة، "الدين العام الداخلي وعجز الموازنة العامة للدولة"، مجلة آفاق اقتصادية، المجلد / 22 /، العدد / 87 /، الإما رات العربية المتحدة، 2001،ص52

[2] J, Yves & O, Garnier. Edition Hatier dictionnaire et Sciences Sociales.paris 2002,,p;26

[3] M. I. Blejer & A. Cheasty, "How to Measure Fiscal Deficit", International Monetary Fund, Washington. DC, 1993p;3-9.

[4] حسين راتب يوسف ريان، "عجز الموازنة وعلاجه في الفقه الإسلامي"، دار النفائس، عمان، 1999. ص93

ثانيا: تطور العجز في الموازنة العامة للدولة بين عامي 2011 و2022[1]:

نلاحظ من خلال متابعة الموازنة العامة للدولة منذ بداية الأزمة السورية عام 2011، أن هنالك زياد مطّردة في عجز الموازنة العامة للدولة حيث حققت نسبة مرتفعة جداً من العجز خلال الفترة الزمنية بين 2011 و2022، خاصة في عام 2013 بمقدار 54.16%، وبمبلغ اجمالي وقدره 749.038 مليار ليرة سورية، ويعود هذا الأمر بالدرجة الأولى إلى حالة الحرب التي شهدتها البلاد آنذاك، الأمر الذي تطلب زيادة كبيرة في الانفاق لا سيما العسكري منه، إضافة إلى شح الموارد العامة للدولة نتيجة خروج بعض المناطق عن سيطرة السلطة الشرعية، ناهيك عن الدمار الذي أصاب العديد من المنشآت الصناعية والانتاجية والذي أدى لخروجها من الخدمة، وفقدان مواردها لصالح الخزينة، ولكن ورغم تحسن الوضع الأمني، للبلاد، فقد استمر الوضع الاقتصادي على ما هو عليه مع تحسن طفيف في عامي 2017– 2018 وبمعدل 28% و 25% على التوالي، ليعاود الصعود من جديد في عام 2019، إلى 42.8% وبمبلغ إجمالي وقدره 948.3 مليار ل.س، وتعود أسباب العجز في موازنة العام 2021 بحسب الحكومة، إلى زيادة كتلة الإنفاق العام والتغير في سعر الصرف الذي كان له تأثير كبير في زيادة النفقات لدى الجهات العامة وصعوبة تخفيضها، إضافة إلى عجز شركة المحروقات وزيادة الرواتب والأجور وإضافة إلى العجز التمويني للمؤسسة العامة للحبوب وغيرها.

ثالثا: أسباب العجز في الموازنة العامة:

تختلف أسباب العجز المالي بين بلد وآخر وتختلف بين البلاد المتقدمة والبلاد النامية، وإن أسباب العجز تعود إلى السياسات المالية غير الصحيحة التي تقوم بها الحكومة وفق تقدير معين، في حين يحصل العكس، لذلك لا يجوز حصر أسباب العجز في مجموعة معينة من الأسباب.

إن هذا التباين بين الدول وبين السياسات قد يوحد الأسباب التي تؤدي إلى العجز نسبياً، ومهما قيل في الأسباب فإنه يمكن تحديد مجموعة من الأسباب العامة في سورية توضح آلية حدوث العجز وأهمها[1]:

---

[1] تقارير للمكتب المركزي للإحصاء في سورية، وبيانات منشورة للبنك الدولي لدى الفترة بين 2011–2021

1. الخدمات الاجتماعية والثقافية والتعليمية المجانية وشبه المجانية:

تقدم الحكومات في الدول النامية وفي الدول المتقدمة العديد من الخدمات الاجتماعية مجاناً أو بصورة شبه مجانية ومن هذه الخدمات (خدمات الصحة والضمان الاجتماعي، خدمات التعليم، خدمات النظافة والطرق العامة والحدائق العامة والرفاهية، الخدمات الثقافية والرياضية وغيرها).

إن أكثر هذه الخدمات يكون مجاناً أو مقابل رسوم بسيطة لذلك تشكل ضغطاً على النفقات العامة فتصل في أكثر الدول إلى 50% من حجم الإنفاق العام، وبالمقابل فإن فرض رسوم على هذه الخدمات قد لا يعوض ما تنفقه الدولة، وتبقى هذه النفقات تشكل ضغطاً على حجم الإنفاق العام، **وفي سورية مازال القسم الأكبر من هذه الخدمات يقدم بشكل مجاني أو شبه مجاني حتى في خضم الأزمة الاقتصادية الراهنة.**

2. نفقات الأمن والدفاع والتسلح: كلما ازداد التطور الاقتصادي والاجتماعي ازدادت الحاجة إلى الأمن وتحقيق الأمان الاجتماعي، وتطورت خدمات الدفاع، لقد عدّ المفكرون والكتاب أن نهاية الحرب العالمية الثانية هي نهاية الحروب، لكن الواقع قد أثبت عكس ذلك لأن الدول المتقدمة وخاصة الولايات المتحدة الأمريكية تسعى إلى السيطرة العسكرية على العالم وقد قامت بعدة حروب في الآونة الأخيرة، وهذه الحروب زادت من نفقات الأمن والدفاع وشكلت عنصر ضغط على الخزينة العامة للولايات المتحدة الامريكية و أوربا، أما الدول النامية فإنها بدافع حماية نفسها وتشكيل الجيوش وتقدم السلاح والعتاد اللازم الأمر الذي يرفع من حجم نفقاتها الحربية فتشكل ضغطاً على الإنفاق العام وتزيد من عجز الموازنة في هذه الدول التي تحتاج إلى المشاريع الاقتصادية أكثر من حاجتها إلى النفقات الحربية والدفاعية.

ويعتبر العالم اليوم داخلاً في سباق تسلح ضخم تقوده الدول الكبرى من خلال خلق العداء بين الدول أو خلق نزاعات داخلية في بعض الدول حتى ترتفع مبيعاتها من الأسلحة الحديثة وبالتالي يشكل ضغط انفاقي كبير على الدول التي تشتري هذه الأسلحة، وبهذه الأسلحة الحديثة تحاول الدول الكبرى أن تسيطر على العالم عن طريق وضع قواعد عسكرية في المناطق الاستراتيجية في العالم وكل ذلك يؤدي إلى نفقات عسكرية كبيرة

---

[1]، د. عصام اسماعيل، انعكاس الأزمة على أرقام العجز في الموازنة العامة في سورية، 2018، مجلة جامعة تشرين، المجلد 40، العدد **4**، ص74.

تزعزع الموازنة العامة وتدخلها بعجز مالي ضخم، وفي سورية فإنها تواجه إرهاباً داخل الدولة و عدواً شرساً سلب الأرض والحقوق منذ عقود من الزمن وهي تسعى من خلال جيشها إلى الصمود والعمل على استعادة الأرض والحقوق المغتصبة من العدو الصهيوني، وهذه النفقات تشكل عنصر ضغط على الإنفاق العام وتزيد من عجز الموازنة العامة، وقد ازداد هذا الضغط بعد عام 2011م بسبب ظروف الأزمة الاقتصادية الخانقة التي ألقت بظلالها على سورية والتي تستمر تداعياتها حتى اليوم الأمر الذي زاد من العجز المالي بشكل كبير جداً.

3ـ التوظيف والعمالة: حيث تسعى جميع الدول إلى إنفاق المليارات بهدف تخفيض معدلات البطالة فالدول المتقدمة تدعم شركاتها الإنتاجية بهدف تشغيل العمال، أو تقدم إعانة البطالة وجميعها نفقات عامة تزيد من عجز الموازنة، أما الدول النامية فإنها توظف العمال في مشاريع القطاع العام أو في المؤسسات الخدمية فتزداد الأجور لديها وتشكل عنصر ضغط على الإنفاق العام وتزيد من عجز الموازنة.

4. الإنفاق على مشاريع البنية التحتية أو تحديثها بهدف جذب الاستثمار والمستثمرين الأجانب وزيادة حجم الإنتاج والتصنيع: حيث تشكل مشاريع البنى التحتية من طرقات وجسور وسكك الحديد والاتصالات والكهرباء والماء والمطارات والمرافئ والصرف الصحي وغيرها المجال الاقتصادي الحيوي لكل دولة، ومن دون هذه الخدمات لا يمكن زيادة الإنتاج وتصريف السلع والخدمات وسهولة تنقُّل المواطنين بين المدن والأقاليم.

إن هذه الخدمات الإنتاجية المساعدة تقع على عاتق الدولة ومن دونها لا يمكن إحداث التقدم الاقتصادي والاجتماعي في أي بلد، إلا أن هذه الخدمات تحتاج إلى مبالغ ضخمة في كل بلد ومن ثم تشكل عنصر ضغط كبير على النفقات العامة، وعادة ما تقترض الدول الفقيرة لكي تمول هذه المشاريع فتزيد من حجم العجز وتزيد من حجم مديونية الدول النامية.

5. السياسة المالية التوسعية:

إن زيادة الطلب الحكومي على السلع والخدمات تؤدي إلى زيادة الطلب الكلي؛ لأن الإنفاق الحكومي قد يصل في بعض الدول إلى 40% من حجم الطلب الكلي، لذلك إذا زادت الدولة إنفاقها العام سوف يزداد الطلب

وسوف يشعر الأفراد بأن السياسة التوسعية الحكومية تهدف إلى زيادة الطلب، لذلك تبدأ منشآت القطاع الخاص بتوسيع أنشطتها وتشغيل ورديات إضافية وزيادة عدد العمال وشراء مواد أولية وهكذا يزداد الإنتاج ويمكن لهذه السياسة أن تنقل الاقتصاد من حالة الركود إلى الرواج أو إذا كان الاقتصاد في حالة الرواج فإن ذلك يؤدي إلى حدوث التضخم، إن هذه السياسة التوسعية تعني زيادة الإنفاق العام ومن ثم زيادة حجم الضغط على الإنفاق العام فيزداد العجز المالي[1].

6ـ تخفيض الضرائب: وذلك من خلال مبدأ تشجيع القطاع الخاص عن طريق تخفيض الضرائب وبالتالي يؤدي إلى زيادة العجز المالي في جميع الدول، حتى الدول النامية التي تشجع الاستثمار من خلال الإعفاءات الضريبية تقع في حالة العجز المالي، بل يزداد لديها العجز المالي وتزداد مديونيتها، **وهذا ما يحصل في معظم الدول النامية ومنها سورية التي تعاني من فجوة استثمارية فهي مضطرة إلى تخفيض معدلات ضريبة الدخل ومنح حوافز للمستثمرين فيها، وهذا يضغط على حجم الإيرادات العامة مما يجعلها تقع في العجز المالي.**

الفرع الثاني

دور ترشيد الانفاق العام في علاج عجز الموازنة العامة في سورية

أولا: تعريف ترشيد الانفاق العام

يعرف ترشيد الإنفاق العام على أنه: (تحقيق أكبر نفع للأفراد بواسطة زيادة كفاءة هذا الإنفاق إلى أعلى درجة ممكنة، والقضاء على جميع أوجه الإسراف والتبذير ومحاولة تحقيق التوازن بين النفقات العامة وأقصى ما يمكن تدبيره من الموارد المالية للدولة)[2].

---

[1] علي كنعان، **المالية العامة والإصلاح المالي في سورية**، دار الرضا، دمشق 2003، ص 86.

[2] حسني عواضة، المالية العامة، الموازنة العامة، الضرائب والرسوم "دراسة مقارنة"، ط 5، دار الخلود، بيروت، 2000ص: 20

ويعرف أيضا على أنه: (توجيه النفقات العامة من أجل زيادة حجم، ونوع النفع العام بتوزيعها وفق المنظور شامل، وعام لمجموع حاجات المجتمع، والعمل على إشباعها وفق ا لأولويات واضحة الأهمية بعيد ا عن التبذير والإسراف وإهدار الأموال العمومية وذلك بأدنى حد من التكلفة)[1].

كما يعرف ترشيد الإنفاق هو اختيار أمثل للنفقة العامة، يحدد بدقة وفق منهج موضوعي ويهدف إلى بيان قدرة الوسائل الفنية على تحديد قيمة العائد في المجالات العامة، وهو يعني التركيز الأولي على بعض القطاعات، وبعض المشكلات الكبيرة ذات الأولوية، وإعداد استراتيجية على المدى المتوسط لاختيار النفقة الرشيدة[2].

وجدير بالذكر أنّ ترشيد النفقات العامة يختلف حسب الخدمات والأنشطة المقدَّمة، كالخدمات العامة، أو الأشغال العامة، أو المشروعات العامة التجارية والصناعية، ففي مجال "الخدمات العامة"، يختلف أسلوب ترشيد النفقات العامة والقنوات التي تسري فيها طبقاً للفلسفة السياسية والعقيدة الاقتصادية المنتهجة، لأنَّ ترشيد النفقة العامة وتوظيف استخدامها الأمثل في الدولة التي تنادي بحرية الاقتصاد والدور الريادي للقطاع الخاص؛ يختلف عما هو عليه في الدولة التي تأخذ بالملكية الجماعية لوسائل الإنتاج وتتزايد فيها ضخامة النفقات المقدّمة.

أمّا في مجال الأشغال العامة الإنشائية" فالأمر يختلف حسب المشروع المقدَّم، ومدى ضرورته، ونفعه العام، لأنَّ ترشيد النفقة العامة وضبطها في مشروعات إقامة الطرق مثلاً، تختلف عن ذلك في مشروعات إنشاء السكك الحديدية، أو توصيل شبكات المياه والكهرباء، أو إنشاء مراكز للبحث العلمي... الخ، وكلٌّ حسب أولوياته ومنفعته. أما بالنسبة لترشيد الإنفاق العام في مجال "المشروعات العامة التجارية والصناعية"، فإنَّه من الممكن تنظيم الإنفاق العام المتعلق بهذه المشروعات وفق الأساليب المتبعة في المشروعات الخاصة، كالاستعانة بجهاز السوق مثلاً، أو تحفيز الكوادر، أو الاستعانة بوسائل الدعاية والإعلان.. الخ [3].

---

[1] زين العابدين ناصر، " علم المالية العامة والتشريع المالي "، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون سنة النشر.ص: 82

[2] يوسف شباط، **مبدأ ترشيد النفقات العامة**، الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد السادس، القانون المالي، ص 449.

[3] وسام ونوس، **أهمية ترشيد الإنفاق العام ودوره في حماية الأموال العامة للدولة**، رسالة مقدمة لنيل درجة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة دمشق، قسم القانون العام، دمشق 2014، ص ٨٠ وما بعد.

وبناء على ما تقدم، يمكن القول بأن ترشيد الإنفاق العام يقوم على عنصرين اثنين هما: «التزام الفعالية في تخصيص الموارد والكفاءة في استخدامها بما يعظم رفاهية المجتمع»[(1)].

ويقصد «بالفعالية» توجيه الموارد العامة إلى الاستخدامات التي ينشأ عنها مزيج من المخرجات تتفق مع تفضيلات أفراد المجتمع، فالفعالية تنصرف إلى مرحلة دراسة الأهداف التي يسعى المجتمع إلى تحقيقها، وترتيب هذه الأهداف وفقاً لأهميتها[(2)].

كما أن الفعالية يمكن تعريفها على أنها« قياس مدى تحقيق الأهداف، ويتطلب هذا المفهوم مقارنة المخرجات مع الأهداف المطلوب تحقيقها والأساليب المتبعة في تحقيقها»[(3)]....

وفعالية النفقات العامة "هي حجم الأهداف المنتظرة من خلال الآثار الاجتماعية والاقتصادية لبرنامج انفاقي معين مقارنة بالأهداف المحددة مسبقاً"، وهذه الفعالية تعتبر مؤشر على مدى قدرة الوحدة الإدارية في تحقيق أهدافها في إطار مجموعة من الأعمال داخل نشاط حكومي معين، وتقاس هذه الفعالية بنسبة الانجاز الفعلي لبرنامج معين إلى الانجاز المخطط لهذا البرنامج[(4)].

أما (الكفاءة) فهي علاقة نسبية بين التكلفة والناتج أو بين المدخلات والمخرجات فيقصد بها تقنين العلاقة بين المدخلات والمخرجات وللكفاءة بعدين[(5)]:

- الأول: كفاءة المخرجات: وتعني تحقيق قدر أكبر من المخرجات بنفس القدر من المدخلات، وعلى هذا فهي تقاس بنسبة المخرجات الفعلية إلى المخرجات المتوقعة عند قدر معين من المدخلات.
- الثاني: كفاءة المدخلات: وتعني تحقيق قدر معين من المخرجات بقدر أقل من المدخلات، ومن ثم فهي تقاس بنسبة المدخلات الفعلية إلى المدخلات المتوقعة عند قدر معين من المخرجات. عندما تكون

---

(1) د.مسعود دراوسي، **السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي**، أطروحة مقدّمة لنيل درجة دكتوراه دولة في الاقتصاد، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التيسير، جامعة الجزائر، الجزائر، 2004 ص174.

(2) د. محمد عمر أبو دوح، **ترشيد الإنفاق العام وعجز ميزانية الدولة**، الدار الجامعية، القاهرة، 2006، ص 44.

(3) د. عطا الله وراد خليل، **دراسة تحليلية لتقييم أداء الوحدات الحكومية من منظور محاسبي**، مجلة ندوة الأساليب الحديثة في الإدارة المالية العامة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، دمشق، 2005، ص 120.

(4) محمد عبد الفتاح , **نموذج مقترح لتحسين بيئة القياس المحاسبي لإنتاجية وفعالية الأنفاق بالجامعات** , ملتقى موازنة البرامج والأداء في الجامعات العربية , دمشق , 2004م، ص 77-78.

(5) د. محمد عمر أبو دوح، **ترشيد الإنفاق العام وعجز ميزانية الدولة**، مرجع سبق ذكره، ص44.

مخرجات الإنفاق العام قابلة للقياس الكمي، أما إذا كانت تلك المخرجات ذات طابع اجتماعي فيمكن الاعتماد على مقاييس وسيطة، فبرامج الإنفاق تبدأ بالحصول على مدخلات مثل العمل ورأس المال...الخ للقيام بأنشطة معينة مثل علاج المرضى، تعليم الأطفال...الخ بهدف الحصول على مخرجات نهائية كتحسين الصحة والارتقاء بالمستوى الثقافي، ولما كان من الصعب قياس هذه المخرجات بدقة من الممكن استعمال مقاييس وسيطة مثل عدد المرضى لكل طبيب، وعدد الطلبة لكل معلم.

وبالتالي نستطيع القول: إن ترشيد الإنفاق العام يعني اعتماد الكفاءة في استخدام الموارد المتاحة دون إسراف ولا تبذير مع التركيز على ضرورة تحقيق الأهداف المرجوة من خلال كل عملية إنفاق، مع التزام الفعالية في تخصيص الموارد لتحقيق المنفعة العامة بأقل التكاليف وأعلى جودة للسلع والخدمات، وهذا المفهوم لفعالية النفقة وكفاءتها هو المفهوم الأكثر فعالية والأكثر تطبيقاً باعتقادنا عند الحديث عن ترشيد النفقات العامة في ظل الأزمة الاقتصادية الخانقة التي تمر بها سورية والتي مازلنا نعاني من تداعياتها حتى اليوم.

ثانيا: ضوابط ترشيد الانفاق العام

تتطلب عملية ترشيد الإنفاق العام توافر جملة من الضوابط والدعائم التي ترتكز عليها، ولعل من أهمها ما يلي:

1- التحديد الدقيق لحجم الإنفاق العام الأمثل:

يعد الحجم الأمثل للنفقات هو الحجم الذي يسمح بتحقيق أكبر مستوى من الرفاهية لأكبر عدد من الأفراد، لكن بشرط أن يراعي ما يمكن تحصيله من الإيرادات المالية للدولة، فليس من المعقول أن تتجه النفقات العامة للدولة نحو التزايد بلا حدود، ولكن تفرض المصلحة العامة والحاجة بأن تصل النفقات العامة إلى مستوى معين، وهو ما يعرف بالحجم الأمثل للنفقات العامة. كما أن تزايد الإنفاق العام غالباً ما يكون مقصوداً ومتعمداً، خصوصا في ظل الاتجاهات الحديثة التي تعتمد على آليات السوق، بالاعتماد على سياسة الموازنة الهادفة إلى

تحقيق أهداف المجتمع، خصوصاً هدفا التنمية الاقتصادية والعدالة في توزيع الدخول، فترشيد الإنفاق العام هنا قد يؤدي إلى تدهور معدلات التنمية الاقتصادية والتزايد في التفاوت في توزيع الدخول[1]، و عليه يمكن القول أنه لا بد من تحديد لحجم أمثل للنفقات العامة يتماشى مع تحقيق أهداف المجتمع إلى حد كبير، وتجنب الزيادة المفرطة في الإنفاق العام والتي لا يقابلها نفع عام[2].

من أجل الوصول لتحديد الحجم الأمثل للنفقات العامة يجب أن تتوفر العناصر الآتية:[3]- زيادة الدخل الوطني، طريقة توزيع الدخل الوطني على أفراد المجتمع، حجم الموارد المالية للدولة.

يلاحظ أن الرفاهية في أي مجتمع ترتفع كلما ارتفع متوسط دخل الفرد الحقيقي، وكلما تقلصت درجة التفاوت في توزيع الدخل الوطني بين الأفراد.

2- توجيه النفقات العامة نحو النفع العام:

يقصد به ضرورة أن تكون النفقة العامة لإشباع حاجات عامة، ولن ندخل في الجدل العلمي الدائر بين علماء المالية حول تحديد طبيعة وماهية الحاجة العامة، والمعايير التي يحتكم إليها، فهذا معروف جيداً في الأدب المالي المعاصر، لكن الذي يستحق التأكيد والتنويه هو أن الفكر المالي المعاصر يعتبر ذلك ركنًا أساسيًا من أركان النفقة العامة، و يعتبر الخروج عليه هو خروج عن المبادئ المالية الرشيدة، ويتطلب هذا عدم تخصيص النفقات العامة لتحقيق المصالح الخاصة ببعض الأفراد أو الفئات لما يتمتعون به من نفوذ خاص، ولذا متى كان الإنفاق يستهدف حاجة خاصة كان هدر للمال العام وخروجا عن سياسة الترشيد[4].

3- إتباع مبدأ الأولوية:

يوصي الخبراء الماليون بضرورة احترام هذا المبدأ وعدم الخروج عليه، وإلا اتجهت الأموال إلى مجالات ومشروعات أقل أهمية، وحرمت منها مجالات ومشروعات أكثر أهمية، الأمر الذي يؤدي إلى تشويه الاقتصاد

---

[1] محمد عمر أبو دوح، **ترشيد الإنفاق العام وعجز ميزانية الدولة**، مرجع سابق، ص 132

[2] نفس المرجع، نفس الموضع.

[3] الحسن دردوري، . **سياسة الميزانية في علاج عجز الموازنة العامة للدولة**، جامعة بسكرة، الجزائر، 2014، ص 139.

[4] شعبان فرج، "**الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر**"- **دراسة حالة الجزائر**، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، 2012، ص 90.

الوطني، وعدم تحقيق الإنفاق العام لأثاره المرجوة، فاحترام هذا المبدأ ضرورة لحفظ الأموال العامة من الضياع وتعظيم منفعة استخدامها[1].

قد تعرض الفكر الاقتصادي إلى بعض الأدوات التي تُمكن من تطبيق هذا المبدأ، ومن ذلك تحليل التكلفة والعائد، حيث إن المقارنة بين تحليل التكلفة ومستوى العائد تسمح باختيار تلك المشاريع، التي تكون عوائدها أكبر من التكاليف اللازمة لإنشائها، كما أن إعطاء أوزان ترجيحية للأهداف الموجودة، والآثار المباشرة لكل من هذه المشاريع، يسمح بترتيبها والبدء بأفضلها تحقيقاً للمصلحة العامة[2].

4- الابتعاد عن الإسراف و التبذير:

من الأسباب الرئيسة لتزايد الإنفاق العام هو التبذير و الإسراف في عملية الإنفاق العام، ويظهر لنا ذلك عندما لا يتعادل نفع الإنفاق العام مع المبالغ المصروفة عليه، حيث تتنافى هذه الحالة مع قاعدة من القواعد الرئيسة للإنفاق العام، فتنجر عن هذه الحالة العديد من الآثار السلبية وأبرزها إهدار الأموال العامة للدولة، وبالتالي تبديد جزء من دخل الأفراد والذي تحصلت عليه الدولة عن طريق الضرائب، ومن جانب آخر يؤدي التمادي في الإنفاق العام إلى تفشي ظاهرة التهرب الضريبي، وذلك لأن الممولون والمكلفون بدفع الضرائب تكون لديهم فكرة سلبية حول دفع الضرائب وتوجيهها، ومن أهم الآثار السلبية الأخرى والخطيرة هي إضعاف الثقة في مالية الدولة.[3]

* هناك الكثير من أوجه التبذير و الإسراف في صرف النفقات العامة في كثير من الدول خصوصاً الدول النامية وأهمها:[4]

---

[1]– شرياق رفيق، **ترشيد الإنفاق العام ومعالجة العجز في الموازنة العامة للدولة من وجهة نظر إسلامية**، بحث مقدم للمؤتمر الوطني" الحوكمة والترشيد الاقتصادي رهان استراتيجي لتحقيق التنمية في الجزائر، جامعة أدرار، 2016، منشور في الموقع:
fsecg.univ-guelma.dz/sites/default/files/4_0.docx – تاريخ الاطلاع 2018/3/22.

[2] شعبان فرج، "**الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر**"– **دراسة حالة الجزائر**، مرجع سابق، ص91.

[3] الحسن دردوري، **سياسة الميزانية في علاج عجز الموازنة العامة للدولة**، مرجع سابق، ص 138.

[4] ابراهيم أحمد عبد الله، **المالية العامة والمالية العامة الإسلامية**، مطبعة جامعة النيلين، الخرطوم، 1996، ص .72

– سوء تنظيم الجهاز الحكومي، فنلاحظ تداخل في اختصاصات الوحدات الإدارية وقيام أكثر من جهة واحدة بأداء الخدمات نفسها أو خدمات متفاوتة أو متكاملة، وهو الأمر الذي يترتب عليه ارتفاع تكاليف أداء هذه الخدمات بدون أي مبرر.

– الزيادة المفرطة في عدد العاملين في الإدارات الحكومية، فهذه الزيادة تنعكس سلباً على الموازنة العامة للدولة، فالعدد الزائد من العاملين في الإدارات العمومية يمثل ثقلاً كبيراً على الموارد المالية للدولة و اهداراً للأموال العامة لها.

– الارتفاع الكبير في تكاليف تقديم الخدمات العامة كالخدمات التعليمية والصحية، بحيث نجد أن هناك مبالغة في تقديم هذه الخدمات يفوق الطاقة المالية للدولة، وفي كثير من الأحيان ما يقوم القائمون على تقديم هذه الخدمات بعدم ترشيد الإنفاق فيها ومثال ذلك شراء الأدوية بكميات كبيرة ثم بعد ذلك تتلف لانتهاء تاريخ صلاحيتها، وهناك الكثير من الأمثلة التي تظهر و تبين مدى الإسراف والتبذير في مثل هذه الخدمات.

– غياب التنسيق بين مختلف الإدارات العامة المكلفة بإنجاز مختلف المشاريع، سواء مشاريع توصيل الماء، أو الكهرباء، أو الغاز، أو تعبيد الطرق، فعدم وجود تنسيق يؤدي إلى الإسراف والتبذير و إهدار الأموال العامة، فيمكن تعبيد الطريق أكثر من مرة جراء الحفر المتكرر لتوصيل الغاز والكهرباء والماء... إلخ.

– الزيادة المفرطة في نفقات التمثيل الخارجي بسبب المبالغة في إنشاء العديد من السفارات والقنصليات والمكاتب الثقافية والتجارية والمالية والسياحية، فيترتب على ذلك نفقات كبيرة تخص الإدارات ومرتبات العاملين فيها ونفقات أخرى وغيرها الكثير من المظاهر.[1]

5- الحرص على ضمان الجودة والرفع من المردودية:

ينبغي أن تعكس المردودية النتيجة التي تترتب عن النفقة العامة، أي المردودية الاقتصادية والاجتماعية للنفقة العامة، فينبغي أن تكون المردودية جيدة تعكس قيمة الأموال التي صرفتها الدولة من أجل توفير السلع والخدمات.

---

[1] ابراهيم أحمد عبد الله، **المالية العامة والمالية العامة الإسلامية**، ، مرجع سابق، ص 74.

و الحرص على جودة الخدمات والسلع، يمَكن من تجنب المصاريف الإضافية الكثيرة التي تثقل كاهل الدولة، وتغني عن أعمال الترميم المتكررة والمتتابعة وعن تكاليفها، بالإضافة إلى ذلك فإن المردودية الاجتماعية للنفقة تنطوي على تحويل النفقات العامة الاجتماعية قصد محاربة ظاهرة الفقر، فكل مصلحة ينبغي أن تبحث عن أعلى درجة من الفعالية مقابل أقل تكلفة[1].

6- التحديد الدقيق لمقدار النفقة المطلوبة و التوقيت السليم لها:

هذا العنصر يرتبط مع قضيتين أساسيتين هما:

- قضية أن تكون النفقة في حدود الوضع الأمثل لها، أو بعبارة أخرى ضرورة تحري أن تكون النفقة معيارية أو قريبة منها.

- قضية أن يتم الإنفاق في الوقت المناسب دون تقديم أو تأخير.

* لا يخفى ما لهاتين القضيتين من تأثير جوهري في عملية ترشيد الإنفاق العام، فإذا كان الإنفاق لا يشبع أي حاجة فهو إنفاق سفيه، مثل الإضاءة في النهار، والأوراق المهدرة في غير فائدة، أو أن تعطى مرتبات بغير تقديم خدمة حقيقية تفيد المجتمع، أو إعطاء إعانات لغير من يستحقها، كل ذلك يعد إنفاقاً في غير حاجة وهو مرفوض، وفي المقابل نجد عدم الإنفاق مع وجود الحاجة لذلك وتوفر المال يعد سلوكاً غير رشيد، وكثيراً ما نجد ذلك التشوه الإنفاقي في مجال النفقات الجارية من مرتبات ومكافآت ودعم ومعونات، والشيء الذي لا يجادل فيه حالياً هو وجود الكثير من الأجور والمرتبات وملحقاتها تعتبر أكبر من الحجم والمقدار الصحيح، وعلى المقابل وجود الكثير منها أقل من المقدار الصحيح، وفي كل ذلك انحراف، ولكل مضاره وسلبياته، فقلة الأجور إضافة إلى ما تحدثه من معاناة ومن آثار غير مباشرة على الكفاءة الإدارية والاقتصادية، فإنها مدعاة للخيانة والاختلاسات، الرشاوى، التهاون في العمل، وقلة بذل الجهد الكافي فيه، وزيادة الأجور والمرتبات عن الحد

---

[1] شعبان فرج، "**الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر**"- **دراسة حالة الجزائر**، مرجع سابق، ص91.

المناسب تمثل هي الأخرى مضار عديدة، فهي مدعاة للإسراف والتبذير والتضخم والفساد، والاضطرار إلى المزيد من الضرائب والقروض وما يتبع ذلك من الآثار السلبية الاجتماعية التي تنتشر بين فئات المجتمع

*** ويرى الباحث أن الإنفاق الرشيد هو كلمة السر في الإدارة الحكومية الناجحة للاقتصاد باعتباره يعني الحكمة والنضج ووضع الأمور في نصابها في كل التصرفات ومنها الإنفاق العام، الذي يعني إنفاق المال العام بالقدر الصحيح للغرض الصحيح لتحقيق المردود المناسب، الذي يمكن أن يكون على شكل عائد مادي أو منفعة اجتماعية، أي أن الأولوية في الإنفاق الرشيد للكيف وليس للكم، وعلى هذا الأساس يمكن أن يكون الإنفاق رشيداً ليس فقط عند وجود الفائض أو في حالة التوازن بل حتى في حالة العجز عندما يزيد حجم النفقات عن حجم الإيرادات طالما أن اعتمادات الإنفاق العام تم تخصيصها وفق معايير الإنفاق الرشيد**

الفرع الثالث

تطبيقات ترشيد الانفاق العام في سورية خلال الأزمة الراهنة

قامت رئاسة الحكومة باتخاذ الكثير من القرارات المتعلقة بضغط النفقات وذلك بهدف ترشيد الانفاق العام وحماية المال العام من الهدر والتبذير حيث طلبت رئاسة مجلس الوزراء من الوزارات والجهات العامة التابعة لها ضغط نفقاتها، الذي تضمن ترشيد وضبط الاستهلاك ومكافحة الهدر، موضحةً البنود التي طالها وإمكانية شد الأحزمة فيها[1].

وأوضح تعميم رئاسة مجلس الوزراء أنه جاء استكمالاً لإجراءات اتخذتها الحكومة سابقاً كانت ضمن إطار عملية الترشيد في النفقات ووقف الهدر، وبناء عليه قامت وزارة الصناعة بترجمة القرار وطالبت المؤسسات العامة الصناعية التابعة لها، إضافة إلى هيئة المواصفات والمقاييس العربية السورية، ومركز تطوير الإدارة الإنتاجية، والتدريب المهني والتأهيل، ومركز الاختبارات والأبحاث الصناعية، طالبت الجهات المذكورة بضرورة التقيد بمضمون الكتاب المذكور، وخاصة لجهة التدقيق على مشتريات مستلزمات الإنتاج والقطع التبديلية من حيث السعر والمواصفة، وتحت طائلة المسؤولية وتحميل إدارة الجهة تبعات ذلك، والعمل على ترشيد الإنفاق

---

[1] تعميم رقم 14843 تاريخ 10/17 رئاسة مجلس الوزراء لعام 2017.

الجاري من كل جوانبه، وخاصة فيما يتعلق بالقرطاسية ومصروفات الكهرباء والماء والاتصالات والصيانة بمختلف أنواعها والمباني والسيارات وغيرها من هذه الأبواب.

كما حدد كتاب وزارة الصناعة إيقاف شراء كل أنواع المفروشات المكتبية، من خزن وكراسي وطاولات، ومراوح ومكيفات وأجهزة كهربائية، أجهزة هاتف وحواسيب محمولة وثابتة ومتمماتها، والطابعات بمختلف أنواعها، وإيقاف الاشتراك بالمجلات والصحف والإعلانات غير الرسمية وترشيد الاشتراك في الصحف الرسمية، إضافة لإيقاف الصرف على بند الدعاية والإعلان، والاستفادة المثلى من موجودات الجهات العامة المتوافرة لديها. كما تم الطلب من كل جهة ضرورة تشكيل لجنة من المعنيين لديها لضبط وترشيد الإنفاق، وتحديد مكامن الهدر وحالات الترهل والفساد، واقتراح الإجراءات الواجب اتخاذها حيال ذلك.

ومن الأمثلة على قرارات الحكومة حيث طالبت العمل على تخفيض الصرف بنسبة (50%) من الاعتمادات المخصصة للبند /216/ القرطاسية والمطبوعات والأدوات المكتبية، والبند /220/ الدعاية والضيافة والمؤتمرات في الجهات العامة ذات الطابع الإداري وما يقابلها في حسابات الجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي في الموازنة العامة للدولة للسنة المالية /2019/.[1]

كما قرر مجلس الوزراء بأنه يعاد النظر بإجراءات ضبط استهلاك الوقود (بنزين – مازوت) وتصبح كما يلي[2]:

1- يمنع تزويد أي سيارة أو آلية أو معدة هندسية بالوقود ما لم تكن مزودة بعداد مسافات – ساعي / ومنظم بها محضر معايرة أصولي موقع من اللجنة المعنية بذلك / رئيس المرآب – محاسب المحروقات – فني ميكانيك – السائق) بعد أن يتم تجهيزها فنياً بشكل تام.

2- يمنع تزويد أي آلة تعمل على الوقود قبل أن يتم معايرتها وفق واقع عملها من قبل اللجنة المشار إليها أعلاه وتنظيم محضر معايرة أصولي بذلك.

---

[1] **بـــلاغ مجلس الوزراء في سورية رقم (2/ 15 / ب)** لعام 20 / 2 / 2019 م.

[2] قرار مجلس الوزراء رقم: 1/13770 لعام 2017/10/29

3- يمنع تخزين أي كميات من الوفود في خزانات مختلفة السعات / غير المركّب عليها محطات وقود / ما لم يتم تركيب عداد على مخرجها ويتم إغلاق كافة الفتحات ومعالجة التوصيلات التي تسمح بالعبث بمخزونها.

4- تعتمد كمية الوقود /البنزين/ للدراجات النارية وتصبح كما يلي:

- /20/ ليتر شهرياً للدراجة النارية في وزارات (الكهرباء – الموارد المائية – الزراعة والإصلاح الزراعي) والجهات التابعة لها.
- /15/ ليتر شهرياً للدراجة النارية في باقي الوزارات والجهات التابعة لها
- .يحدد الحد الأقصى للمسافة الشهرية لآليات الخدمة وفق ما يلي:
- /1000/ كم شهرياً للسيارات السياحية بما فيها الحقلية وذات الدفع الرباعي /نقل صغيرة – نقل وركوب/ التي حددت نسبة استهلاكها من البنزين نتيجة المعايرة بـ /14%/ وما دون.
- /500/ كم شهرياً للسيارات (السياحية بما فيها الحقلية وذات الدفع الرباعي – نقل صغيرة – نقل وركوب) التي حددت نسبة استهلاكها من البنزين بنتيجة المعايرة بـ (15%) وما فوق.

كما عممت رئاسة مجلس الوزراء بأنه نظراً للظروف السائدة حالياً، وبغية تحقيق الإدارة الرشيدة للقطع الأجنبي وتوجيه استخداماته نحو الاحتياجات الأساسية والأولويات، وتعزيز التعامل بالليرة السورية من جهة، وتخفيف الضغط على سعر الصرف من جهة أخرى، واستناداً إلى توصية اللجنة الاقتصادية بالجلسة رقم /42/ تاريخ 2017/9/14 حول هذا الموضوع يعدل التعميم رقم (15/386) تاريخ 2017/5/29، المتضمن تأمين احتياجات الجهات العامة التي لا يمكن تأمينها إلا بالقطع الأجنبي، على النحو الآتي:

1. ضرورة أخذ الجهات العامة موافقة لجنة القطع بالنسبة للاحتياجات التي لا يمكن تأمينها عن طريق الإعلان الداخلي إذا كانت القيمة التقديرية للمناقصة أو طلب العروض تفوق /200/ ألف دولار أمريكي قبل الإعلان.

2. تقوم الجهات العامة بمراعاة تأمين احتياجاتها داخلياً فيما إذا كانت القيمة التقديرية للمناقصة أو طلب العروض أقل من /200/ ألف دولار أمريكي.
3. تقوم الجهات العامة بالاستمرار بتأمين الاحتياجات داخلياً كما هو معمول به وفق الأنظمة النافذة[1].

كما عممت رئاسة مجلس الوزراء أيضاً بضرورة تخفيض مخصصات البنزين والمازوت للسيارات والتدفئة وغيرها وذلك في إطار ترشيد الإنفاق العام، والحد من الهدر في ظل الظروف الراهنة التي تمر بها الجمهورية العربية السورية، يُطلب إليكم:

1. تخفيض المخصصات الشهرية بنسبة (50%) لكلٍ من سيارات الخدمة والسيارات المخصصة العاملة على البنزين أو المازوت اعتباراً من تاريخه.
2. تخفيض مخصصات المازوت الشهرية للاستخدامات الأخرى البند /2135/ (تدفئة – مولدات...) من اعتمادات الموازنة الجارية لعام /2017/ بنسبة (50%) ويُستثنى من هذا التخفيض وزارة الدفاع والمشافي العامة.
3. إيقاف تشغيل التدفئة المركزية في مباني الجهات العامة، ويُستثنى من هذا التخفيض المشافي العامة، اعتباراً من تاريخه.لا يشمل هذا التخفيض الآليات الهندسية والإنتاجية [2].

ولكن سرعان ما تم تعديل هذا التعميم من قبل رئاسة مجلس الوزراء وتقليص النسبة الموضوعة للتخفيض وبرأينا تعتبر هذه الخطوة صحيحة نظراً لما سببه تخفيض نسبة ال 50% من نتائج سلبية على الانتاج في مختلف قطاعات الدولة وخاصة القطاعات المنتجة فكان من المرغوب أن يشمل فقط القطاعات غير المنتجة ، ودليل على حالة تخبط في اتخاذ القرارات الحكومية المتعلقة بترشيد الانفاق العام. حيث جاء التعميم الجديد بناءً على ما تقرر في جلسة مجلس الوزراء المنعقدة بتاريخ 2017/7/21 في إطار ترشيد الإنفاق والحد من الهدر في ظل الظروف الراهنة التي تمر بها الجمهورية العربية السورية.

يعدل التعميم رقم (15/114) تاريخ 2017/2/11 بحيث يصبح على النحو الآتي:

---

[1] تعميم مجلس الوزراء رقم **843 / 15** تاريخ 2017/10/8.

[2] تعميم لرئاسة مجلس الوزراء رقم 15/114 تاريخ 2017/2/11.

* تخفّض المخصصات الشهرية بنسبة (25%) لكل من سيارات الخدمة والسيارات المخصصة العاملة على البنزين أو المازوت اعتباراً من تاريخه، ولا يشمل هذا التخفيض كافة الآليات الهندسية والإنتاجية والخدمية وسيارات المبيت المخصصة لنقل العاملين في الجهات العامة.

* تخفّض مخصصات المازوت الشهرية للاستخدامات الأخرى البند /2135/ (تدفئة – مولدات...) من اعتمادات الموازنة الجارية لعام /2017/ بنسبة (25%) ويستثنى من هذا التخفيض وزارتا (الدفاع – الداخلية) المشافي العامة.

* يوقف تشغيل التدفئة المركزية في مباني الجهات العامة، ويستثنى من ذلك المشافي العامة اعتباراً من تاريخه [1].

ونلاحظ باعتقادنا وجود تخبط في اتخاذ القرارات الحكومية وعدم اتخاذ القرارات المبنية على الدراسة الدقيقة مع الوزارات و الجهات المعنية في موضوع ترشيد الإنفاق العام، وهذا يعود على الأغلب الى تواتر الكتب من الوزارات والهيئات المختلفة والتي تطلب استثنائها من قرارات التخفيض سواء بالنسبة لموضوع المحروقات أو المصرفات الإدارية لما يسبب ذلك من ارباك في العمل لبعض الوزارات ولا يناسب طبيعة عمل الجهات العامة[2].

وإضافة إلى هذه الإجراءات الحكومية في ترشيد الإنفاق العام أيضاً تم العمل على القيام بإعادة توجيه الانفاق العام بهدف تخفيف العقوبات الدولية فقد صدرت القوانين 16 و17 و18 لعام 2016، القاضية بدمج ست وزارات وهي: الإدارة المحلية، والبيئة، والأشغال العامة، والإسكان، والشؤون الاجتماعية، والعمل، في ثلاث وزارات جديدة هي: وزارة الإدارة المحلية والبيئة، ووزارة الأشغال العامة والإسكان، ووزارة الشؤون الاجتماعية والعمل[3].

---

[1] تعميم رئاسة مجلس الوزراء رقم 15/142 تاريخ 2017/7/21

[2] وعلى سبيل المثال لا الحصر كتاب وزارة الاتصالات والتقانة موجه لرئاسة مجلس الوزراء بطلب استثنائها من التعاميم المشار إليها لأن ذلك سيراكم الأعطال الهاتفية، وكتاب وزارة الموارد المائية بالاستثناء أيضاً لن ذلك سيؤدي إلى تعطل أعمالها بسبب بعد مواقع العمل من مراكز المدن، وكتاب وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل استثنائها نظراً لأنها تتعامل مع ذوي اعاقة ومسنين مما يتطلب تدفئة مستمرة في فصل الشتاء.

[3] القانون رقم /16/ لعام 2016 الخاص بإحداث وزارة باسم وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل.

القانون رقم /17/ لعام 2016 الخاص بإحداث وزارة باسم وزارة الاشغال العامة والإسكان.

كما أعلن وزير التجارة الداخلية وحماية المستهلك عن دمج مؤسستي الحبوب والمطاحن والصوامع تحت اسم مؤسسة عامة تسمى المؤسسة العامة لتجارة وتخزين وتصنيع الحبوب (السورية للحبوب)[1]، كما تم دمج مؤسسات التدخل الإيجابي "سندس" و الاستهلاكية" و "الخزن والتبريد"، في مؤسسة واحدة تقوم بالاستيراد المباشر من الخارج للسلع التي تحتاجها، لأن الاحتكار الحالي يستحيل كسره إلاّ بهذه الطريقة، بحسب قوله.

لم تكتف الحكومة بدمج الوزارات والمؤسسات، بل تعدت ذلك إلى إعلان وزارة الإعلام إغلاق قنوات إعلامية ومنها قرار اغلاق القناة الأولى وإذاعة صوت الشعب وذلك بهدف ضغط النفقات وترشيد الاستهلاك كما قررت وزارة الاعلام إغلاق قناة "تلاقي" السورية وإيقاف بثها، كما سيطبق قرار وقف البث على قناة "الشرق الأوسط" السورية، التي تعرض تقارير وبرامج باللغة الإنكليزية عبر الإنترنت، وقناة "تلاقي" أطلقت عام 2013، وأرجعت مصادر قرار الإغلاق في ظل تحركات وزارة الإعلام، لضبط النفقات نتيجة الضغوطات الاقتصادية التي تتعرض لها الموازنة العامة للدولة. وكان مجلس الوزراء وافق، في 2012، على تحويل مؤسسة الوحدة للصحافة والطباعة والنشر إلى شركة مساهمة مغفلة وفق قانون الشركات باسم الشركة السورية للإعلام والنشر، تصدر عنها صحيفة مركزية جديدة تحل محل صحيفتي تشرين والثورة.

كما أصدر مكتب الآليات في رئاسة مجلس الوزراء تعميمًا حول إمكانية بيع السيارات إلى موظفي الدولة بالتقسيط أو نقدًا أو عبر مزاد علني، واقترح المكتب أن يشتري الموظف السيارة المخصصة له إذا رغب في ذلك وفق قيمتها الدفترية إما نقدًا أو عن طريق التقسيط من راتبه.

كما صدر تعميم من مجلس الوزراء يتصل بموضوع ترشيد الطاقة فإننا نؤكد على كافة الوزارات والجهات العامة تفعيل عمل الوحدات التنظيمية لحفظ الطاقة، واللجان الوزارية المشكلة لديها لمتابعة حسن تطبيق إجراءات الترشيد وتوجيهها الإشراف على عدم تشغيل أجهزة الإنارة الخارجية نهاراً في المواقع وساحات المباني العامة

القانون رقم /18/ لعام 2016 الخاص بإحداث وزارة باسم وزارة الإدارة المحلية والبيئة.

[1] القانون رقم /11/ الخاص بإحداث المؤسسة العامة (السورية للحبوب) لعام 2019.

التابعة لها والتأكد من إطفاء الإنارة الداخلية خارج أوقات الدوام الرسمي والاقتصار على الضروري منها داخل أوقات الدوام الرسمي [1].

وبهدف إعادة تنظيم إنفاق إيرادات الدولة واستثمارها بالشكل الأمثل والحد من الهدر، صدر بلاغ أيضاً من مجلس الوزراء يطلب من الوزارات العمل على تخفيض الصرف بنسبة (25%) من إجمالي الاعتمادات المخصصة للباب الثاني (النفقات الإدارية) في الجهات العامة ذات الطابع الإداري وما يقابلها من اعتمادات للنفقات العامة والإدارية في حسابات الجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي والإنشائي في الموازنة العامة للدولة للسنة المالية /2019/ [2].

كما **طلبت الحكومة** إلى الجهات العامة كافّةً التشدّد في موضوع الإيفاد الخارجي والاقتصار على الضروري جداً منه، وبإشراف الوزير المختص، بغية ترشيد الإنفاق العام، وتحقيق الاستفادة المثلى من موارد الدولة المالية وفق الأولويات التي تحدد بهذا الشأن وبالتالي التخفيف من عجز الموازنة العامة وتوجيه الانفاق لما يترتب على الايفاد الخارجي من انفاق بالعملة الصعبة تخرج من خزينة الدولة[3].

وفي **عام 2022** بدأت الحرب بين الاتحاد الروسي من جهة وأوكرانيا من جهة أخرى حيث عقد مجلس الوزراء السوري جلسة استثنائية مصغرة استجابة للتطورات الحاصلة في ملف الأزمة الأوكرانية وبهدف "إدارة التداعيات المحتملة ودراسة سيناريوهات التعامل معها" حيث أقر مجلس الوزراء خطة متكاملة وبرامج تنفيذية تتضمن تحديد أولويات توجيه الإنفاق بهدف ضمان استمرار العمل في جميع القطاعات وتعزيز المخازين من المواد والسلع الأساسية والمشتقات النفطية والأدوية وتعزيز دور المؤسسات الإنتاجية والخدمية والتركيز على إنجاز المشروعات التي يمكن وضعها في الخدمة بأقرب وقت ودعم الإنتاج المحلي والاستمرار ببرنامج إحلال بدائل المستوردات[4].

---

[1] **تعميم رقم: 206 / 15**، تاريخ 2019/3/25 رئاسة مجلس الوزراء.

[2] **بـــلاغ رقم (5 / 15 / ب) رئاسة مجلس الوزراء تاريخ 2019/3/24**.

[3] **بـــلاغ رقم (6 / 15 / ب)** رئاسة مجلس الوزراء تاريخ 2019/4/1.

[4] http://sana.sy/ موقع سانا، **مجلس الوزراء يقر خطة متكاملة وبرامج تنفيذية تتضمن تحديد أولويات توجيه الإنفاق**، تاريخ الدخول 2022/3/1، الساعة:10.00م.

وهذه الخطة التي أقرها مجلس الوزراء تضمنت عدد من الإجراءات:

1- وقف تصدير عدد من المواد الغذائية الأساسية لمدة شهرين بهدف تأمين حاجة السوق المحلية منها بأسعار وجودة مناسبة.

2- وركزت الخطة على أولوية تأمين مستلزمات الإنتاج الزراعي للموسم الحالي من المحروقات والأسمدة والأعلاف للثروة الحيوانية والتشدد بمنع تهريب أي مواد إلى خارج سورية واستلام كامل محصول القمح للموسم القادم من المزارعين وإعطاء الأولوية لتأمين المحروقات اللازمة لمحصول القمح.

3- كما تقرر فتح مدة الشحن في إجازات الاستيراد ودراسة تخفيض الأسعار الاسترشادية لبعض المواد الأساسية لتخفيض أسعارها في السوق المحلية وتعزيز الاحتياطي من المشتقات النفطية والقمح وضمان عدم حصول أي نقص كذلك ضبط إدارة المخازين المتوافرة من المواد الأساسية والعمل على تعزيزها وتحديد المواد الأساسية الأكثر احتياجاً وتنفيذ عقود التوريدات وفق البرامج الزمنية المحددة وتعزيز العمل مع شركاء التعاون الدولي في هذا المجال.

4- وعلى المستوى المالي والمصرفي، قرر مجلس الوزراء ما يلي:

- تشديد الرقابة على سوق الصرف لضمان استقراره خلال الشهرين المقبلين ومتابعة التطورات المتوقعة واتخاذ ما يلزم حيالها.
- الترشيد في تخصيص القطع خلال هذه المدة لتلبية الاحتياجات الأكثر ضرورة ووضع برمجة زمنية ونقدية مناسبة لتمويل عقود القمح كمادة استراتيجية.
- العمل على ترشيد الإنفاق العام حالياً بحيث يقتصر على الأولويات خلال هذه المدة حرصاً على عدم زيادة التمويل بالعجز.
- التشديد في مراقبة الأسواق وتوحيد الجهود لمراقبتها والتأكد من ضبط الأسعار ومنع أي شكل من مظاهر الاحتكار والتلاعب باستقرار السوق.

وباعتقادنا أن قرارات الاندماج التي لجأت إليها الحكومة والإجراءات الأخرى تعود إلى حالة العجز المالي الذي أصاب الحكومة، فأرادت تقنين المصاريف والهدر ومخصصات الوزارات والمؤسسات، خاصة بعد التراجع الحاد في إيرادات الخزينة العامة للدولة، نتيجة خروج النفط والسياحة من قائمة دخل الموازنة، وتوقف الاستثمارات العامة والخاصة، ونستطيع القول : إن إدارة الأزمة التي يعاني منها البلد بسبب تداعيات الحرب والتطورات المستجدة الحاصلة سياسياً وعسكرياً تقتضي إجراءات استثنائية لتفادي أي مخاطر اقتصادية قد تؤثر في السوق المحلية بشكل مباشر ويجب ترتيب الأولويات وتوجيه الإنفاق إلى القضايا التي تصب بشكل مباشر في خدمة المواطنين، حتى يمكن القول باعتقادنا أننا انتقلنا من مرحلة ترشيد الانفاق العام وتوجيهه إلى مرحلة التقشف وشد الأحزمة خاصة في الثلاث السنوات المنصرمة حيث تعتبر كل إجراءات الحكومة هي سياسة تقشفية تبتعد عن المعنى العلمي والواقعي لترشيد الانفاق العام.

الفرع الرابع

دور الاصلاح الضريبي في علاج عجز الموازنة العامة في سورية

أولا: ماهية اصلاح النظام الضريبي السوري:

يتردد كثيرا عبارة إصلاح النظام الضريبي في الأدبيات الحديثة للاقتصاد والمالية العامة، وهي تدل في مجملها على التغيرات التي تطرأ على هذا النظام في الدولة لمواكبة التطورات الاقتصادية والاجتماعية، ويمكن أن يكون الإصلاح هنا شاملا لكامل الهيكل الضريبي للدولة، أو أن يكون هذا الإصلاح جزئيا لنوع معين من الضرائب، وبطبيعة الحال يتطلب الأمر دراية عميقة بأوضاع الدولة [1].

فيعرف الإصلاح الضريبي بأنه:(إصلاح نظام الضرائب في الدولة بشكل يجعله منسجما مع مجمل السياسة العامة فيها، ومع حاجة الاقتصاد، وذلك من خلال إدخال ضرائب أكثر تطورا، وفقا لسياسات مدروسة وهادفة تضمن العدالة الاجتماعية، وإعادة توزيع الدخل والثروة، وإلغاء أنواع الضرائب التي تشوه الاقتصاد،

---

(1) Thamer Zidane, The role of tax funding in the state budget in Iraq for the period 1995, 2010, and ways to activate, Master Thesis, University of Baghdad, College of Business and Economics. 2012.p66-67،

واختيار كادر الجهاز الضريبي الإدارة الضريبية من الأشخاص المؤهلين علميا وفنيا وأخلاقيا، بما من شأنه أن يزيد من قدرة الحكومة في الحد من ظاهرة التهرب الضريبي وتبعاتها السلبية، بحيث تصبح إيرادات الضرائب كافية لتحقيق النهوض بمشاريع الدولة وتمويل إنفاقها، ومنع مظاهر التهرب بتطبيق القانون حيال ذلك) [1].

و يعرف النظام الضريبي السوري على أنه: " مجموعة من التشريعات المتباينة التي صدرت خلال فترات طويلة لتنظيم عمل الدوائر المالية وجباية الضرائب المباشرة وغير المباشرة بهدف إشباع الحاجة المالية للدولة وتحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية ويعتمد النظام الضريبي السوري النافذ حاليا في سورية على نظام الضرائب النوعية وعلى المطارح المتعددة وهو في هيكله العام وليد تشريعات عديدة وضعت موضع التنفيذ خلال ظروف مختلفة خلقت في بنيانه تباينا واضحا من الوجهة الفقهية، أو من وجهة أساليب التطبيق وإجراءاته وجباية الضريبة[2]

أ- خصائص النظام الضريبي السوري:

إشارة إلى ما ذكر آنفا حول وجود طبيعة خاصة للإصلاح الضريبي في مختلف الدول، فإنه يمكن لنا الاشارة هنا إلى وجود مفارقات خاصة بالنظام الضريبي السوري تحديدا، نوردها في ما يلي [3]:

1- التناقض بين قسوة النظام الضريبي السوري وبين ضآلة الموارد، فالنظام الضريبي يجب أن يحقق إيرادات كبيرة لخزينة الدولة، بحكم أنه في أكثره يتكون من ضرائب غير مباشرة، ومع ذلك يظهر بأنه غير وافر الحصيلة.

2- تقديم وظيفة الجباية على كل الوظائف الأخرى للنظام الضريبي، بحيث يظهر أن وزارة المالية تفضل التوازن النقدي والمالي على توازن النمو الاقتصادي والاجتماعي.

---

[1] عمار السيد عبد الباسط نصر، الإصلاح الضريبي ودوره في مكافحة الاقتصاد غير المنظم، ط 7 مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2013، ص27

[2] علي كنعان، المالية العامة والإصلاح المالي سورية، دار الرضا، دمشق، 2003، ص18

[3] سمير سعيفان، قضايا الإصلاح الاقتصادي والمالي في سورية، دمشق، دار الرضا، 2003، ص89

3- 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 ساهم في إحداث ضغوط انكماشية.

4- 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.

5- ضعف شعور المكلفين بواجبهم الضريبي، حيث أن الموقع الحقيقي للمكلف يتحدد بمدى إحساسه بالعدالة الضريبية وبمفهومه وقناعته، فالإيرادات الضريبية تستخدم على نحو يعود بالنفع عليه، وعلى المجتمع عامة وفي الواقع ينتشر التهرب الضريبي حتى يكاد يكون سيد الموقف.

بالإضافة إلى المفارقات السابقة فإن هناك مجموعة من أوجه القصور في النظام الضريبي متعلقة بتطبيق النصوص التشريعية النافذة، وهي كالتالي [1]:

1- ظاهرة التراكم الضريبي لسنوات طويلة والتي تنعكس سلبا على تحصيل الضرائب والرسوم سنوات سابقة بسنوات لاحقة مما أدى إلى الانخفاض الحقيقي في حصيلة الضرائب والرسوم.

2- عدم تكليف العدد الكبير من الحرفيين الذين لا يتخذون مكانا معينا.

3- عدم كفاية الأجهزة الإدارية الضريبية مع الاتساع الكبير في حجم النشاط الاقتصادي.

4- قصور الاستعلام الضريبي وضرورة إعادة النظر في نظام وجهاز الاستعلام الضريبي بأسلوب علمي، واختيار جهاز للاستعلام الضريبي من العناصر الخبيرة المتمرسة التي تتمتع بالأخلاق أو السيرة الحسنة والأمانة الوظيفية.

بناء على ما سبق يمكن القول بأن النظام الضريبي السوري غير قادر بالعقلية الاقتصادية الحالية أن يواكب التطورات الاقتصادية ، بل أنه يسير وفق خطة غير منسجمة تبعا للخطة الاقتصادية التي تنتهجها الدولة

---

[1] محمد المهايني، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار الرضا، دمشق، 2000 ص 229-237
و برهان الدين الجمل، المالية العامة دراسة مقارنة، دار طلاس للنشر، دمشق،.1992، ص125

من الأهداف المستلهمة من بيانات الوزارة وخطة التنمية وهي جميعها تؤكد على ضرورة أن يكون المطرح الضريبي متماثلا مع العدالة في التحصيل وخدمة الأهداف العامة للدولة [1].

ب- ألية الاصلاح الضريبي:

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 وذلك على النحو التالي[2]:

1- التعرف على الواقع الضريبي: إن أولى خطوات الإصلاح تتطلب فريق عمل لإعداد دارسة تشخيصية للواقع الضريبي في سورية من مختلف جوانبه بحيث تدرس عيوب التشريعات في تطبيق النظام الضريبي كما تدرس ممارسة الإدارة الضريبية من مختلف جوانبها وكفاءة كوادرها.

2- تحديد توجه السياسة الضريبية: يبدأ رسم السياسة الضريبة من أن الضرائب أداة مالية واقتصادية بأبعاد ونتائج اجتماعية حيث يجب أن يكون الإصلاح الضريبي جزءا من الإصلاح المالي والاقتصادي.

3- صياغة التشريع الضريبي: بعد أن يتم تحديد السياسة الضريبية، وتحديد الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والوسائل والأدوات المستخدمة لتحقيق الأهداف، وبالتالي تحديد السمات العامة للنظام الضريبي المنسجم مع النظام الاقتصادي والاجتماعي القائم، ومن ثم 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.

4- إصلاح الإدارة الضريبية: الإدارة الضريبية هي الجهاز الحكومي الذي يتولى تنفيذ التشريعات الضريبية ونقلها إلى حيز التطبيق، ويعد دور الإدارة الضريبية في منتهى الأهمية، حيث تتكون من الكادر البشري والتجهيزات المادية التي يجب عليها أن تتولى تطبيق القوانين وتنفيذ المشروعات.

---

[1] برهان الدين الجمل، المالية العامة دراسة مقارنة، مرجع سابق. ص125

[2] سمير سعيفان، قضايا الإصلاح الاقتصادي والمالي في سورية، دمشق، دار الرضا، 2003. ص95.

باتت مسألة الإصلاح الضريبي مسألة ضرورية يجب إيجاد الحلول المنطقية لها، فعلى الدولة الإسراع في عملية الإصلاح وأن تتوافق هذه الأخيرة مع عملية الإصلاح الاقتصادي، حيث أنه مع انفتاح الاقتصاد السوري على المتغيرات العالمية لا سيما في مرحلة ما بعد الحرب، فإنه لا بد من عملية إعادة النظر في العلاقة بين القطاع العام والموازنة العامة للدولة، وعدم تحميل موازنة الدولة الخسارة والعجز التي تعاني منهما وتحديد علاقة القطاع العام الاقتصادي مع وزارة المالية من خلال دفع الضريبة المستحقة وتسديد حصة الدولة من الأرباح القابلة للتوزيع واحتفاظ الشركات بفائض السيولة [1]، وبنجاح هذه التوجهات لابد من إعادة النظر في النظام الضريبي السائد باتجاه تخفيض المعدلات ليكون عنصرا محركا للاقتصاد، وفي هذا المجال لابد من التأكيد على استعمال الضريبة كأداة لخدمة أهداف السياسة الاقتصادية وألا يقتصر دورها على الوظيفة المالية حيث يجب تخفيض الضرائب على الدخل ومدخلات الإنتاج لتشجيع الاستثمار والإنتاج والادخار وكذلك تخفيض أعباء الرسوم الجمركية على المواد الأولية اللازمة للصناعة[2].

ج-معوقات برنامج الاصلاح الضريبي:

توجد أمام عملية الإصلاح الضريبي عدة معوقات منها ماله صفة العمومية، بحيث تشترك فيه الدول المختلفة، ومنها ما تنفرد به كل دولة ويمكننا تلخيص هذه المعوقات فيما يلي[3]:

1- الضرائب الجديدة لن تكون أحسن حالا من الضرائب الحالية: لقد شاع القول بأن الضريبة القديمة أفضل من الضريبة الجديدة على أساس أن معظم الضرائب التي يتوقع تطبيقها في المستقبل موجود فعلا، ومن ثم فالاعتماد على الضرائب القديمة التي تعودٌ الناس عليها هي الأجدى و الأضمن، وهذه النظرية لا تتماشى مع حقائق الأمور، قد يؤدي تعديل الضرائب التي تؤدي إلى تخفيض العبء الضريبي المتزايد على المكلف وتوسيع وعاء الضريبة بحيث يشمل مكلفين جدد، وهو ما يعني أن الضرائب الجديدة يمكن

---

[1] عتيقة بن طاطة، بحث بعنوان النظام الضريبي في سوريا والجزائر، كلية الاقتصاد، جامعة دمشق 2009، ص10-11

[2] محمد جليلاتي، " النظام الضريبي السوري واتجاهات إصلاحه".جمعية العلوم الاقتصادية، سورية، العدد / 8/ لعام 2000. ص21

[3] عتيقة بن طاطة، بحث بعنوان النظام الضريبي في سوريا والجزائر، مرجع سابق، ص12-13

أن تعتبر أحسن حال من الضرائب القديمة من وجهة نظر المكلف كما أنها قد تكون الأفضل من وجهة نظر الإدارة الضريبية.

2- تنازع أهداف الإصلاح: قد تتعارض أهداف السياسة الضريبية في الدولة وتتباين معها النصوص الضريبية التي تتعلق بهدف دون آخر، فبينما يكون الهدف العام للضرائب هو الحصول على إيرادات لتمويل النفقات العامة، فإن هذا الهدف المالي قد يتعارض مع المزايا التي يجب أن تتوافر لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية من خلال تخفيض العبء الضريبي، وما يترتب عليه من نقص الإيرادات الضريبية لذلك يتطلب الإصلاح تحديد الأهداف ذات الأولوية ودراسة أثارها على الأهداف الأخرى.

3- التأثير السلبي للإصلاح الضريبي على العلاقات الدولية: إن التساؤل الذي يثار هو عن مدى تأثير عملية الإصلاح الذي تقوم بها هذه الدولة على جدوى الاتفاقيات الضريبية، وإمكانية سريان مفعولها في نظام ضريبي يختلف بصورة جوهرية مع النظام الذي أعدت الاتفاقيات على أساسه.

4- معوقات أخرى: هناك معوقات أخرى من أهمها عدم قدرة الإدارة الضريبية على استيعاب خطة الإصلاح التي تسعى الدولة إليها، ونقص كفاءة النظم المعاونة للإدارة الضريبية في إنجاح مشروعات الإصلاح ومن أهمها تخلف الفنون المحاسبية أو قصور الأدوات التشريعية التي تعين في تطبيق وتنفيذ القانون الضريبي، مما يتطلب الأمر معه إجراء إصلاحات من جوانب أخرى حتى نضمن نجاح الإصلاح الضريبي المقترح[1].

ثانيا: أثر الإصلاح الضريبي في علاج عجز الموازنة العامة في سورية:

لما كان العجز في الموازنة العامة للدولة ناجما عن الفجوة والخلل بين المصروفات النفقات والإيرادات، فإن هذا الخلل بحد ذاته ليس هو المشكلة وإنما المشكلة الاساسية تكمن في قدرة الدولة على الوفاء بالتزاماتها في

---

[1] Mohammed Hussein Abonsar, income tax and sales tax accounting, the first edition, Jordan, (2011).p16

المجتمع، حيث إن دور الموازنة يقوم أساسا على أن تكون مولدة للنمو بمعنى أن يكون هناك جزء منها يضخ في صالح الاستثمارات في المجتمع لتحريك عجلة الإنتاج ونمو الاقتصاد [1].

المتعارف عليه اقتصاديا أنه لا يمكن الحصول على أي قرض أو منحة من أي دولة إذا كان الهيكل الضريبي للدولة المقترضة لا يتسم بالتنوع، حيث إن تنوع الهيكل الضريبي يعني القدرة على تحصيل الضرائب من مصادر مختلفة، وهذا يشير إلى قدرة الدولة على تمويل النفقات الخاصة بها، والتي تشمل تسديد القروض والالتزامات المطلوبة منها [2].

إن نجاح المنظومة الضريبية يتوقف على ضرورة العمل على إحداث طفرة في الإيرادات الضريبية خاصة أنها المصدر الأساسي لتمويل الإنفاق العام والحتمي من أجور وفوائد للدين والدعم بكل بنوده مع الأخذ في الاعتبار التزايد المستمر في مخصصات هذا الإنفاق مما يؤدي إلى التزايد في معدلات نمو عجز الموازنة، وبالتالي فإنه لبد من ضبط إيقاع عجز الموازنة في السنوات القادمة للحفاظ على السلامة المالية للدولة، وعدم تحميل الأجيال القادمة أعباء الموازنة، وذلك من خلال نقلة نوعية في زيادة الإيرادات الضريبية [3].

لا يتسم معدل نمو الإيرادات الضريبية في الدول محل الدراسة بالاستقرار، وغالبا ما يتجه نحو الانخفاض، رغم أهمية هذا الإيراد؛ حيث إن نسبة الإيرادات إلى النفقات تبلغ في المتوسط حوالي 65%، وهذا يشير إلى وجود مشكلة في جانب الموارد في الموازنة العامة [4].

تشكل ضرائب الدخل والأرباح والمكاسب الرأسمالية أكبر نسبة لهيكل الإيرادات الضريبية، والتي تمثل في المتوسط 6.45% في دول الدراسة، وذلك أن ضرائب الدخل تنقسم إلى جزء خاص بالضرائب على الأفراد، وآخر على الشركات والجزء الأكبر من الضرائب الخاصة بالشركات تأتي من قطاع البترول، وهذا يعني أن هذه

---

[1] Abonsar (2011), p 3

[2] Thamer Zidane, The role of tax funding in the state budget in Iraq for the period 1995, 2010, and ways to activate, op. cit. (2012), p 63-67

[3] إيهاب محمد يونس، السياسة المالية المثلى لتحقيق التوازن بين التقشف المالي والنمو الاقتصادي: حالة مصر، المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة، جامعة عين شمس – كلية التجارة، العدد: 1، القاهرة، 2016. ص345

[4] أمينة باعلي، دور الإصلاحات الضريبية في دعم وترقية الاستثمار المحلي في الجزائر، " رسالة ماجستير، ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة البويرة، الجزائر، 2015. ص43

الشركات لا تسدد الضرائب بشكل كاف، وفي بعض الأحيان كان معدل نمو إيرادات الضرائب من الشركات في الاتجاه السالب، فرغم الإصلاحات الضريبية، إلا أن بعض الشركات في هذه الدول مازالت ترى أن الضريبة أحد التحديات التي تواجه الأعمال [1].

وفيما يخص الضرائب على الممتلكات كأحد مصادر الهيكل الضريبي نجد أنه وسطيا هناك نسبة 38% في سورية –كمثال على دول الدراسة– يأتي من رسوم وضرائب على السيارات والنسبة الأكبر، والتي تبلغ 46% تأتي من الضريبة على العمليات التجارية والرأسمالية، وترجع هذه الزيادة إلى ما فرضته الدولة من ضرائب على العائد من أذون الخزانة البالغ 20%، ولا ننسى أيضا الضريبة على السلع والخدمات وهنا يمكن أن نقول بأن أكبر جزء من الضرائب على المبيعات هي ضرائب غير مباشرة[2].

مما تقدم يمكن القول بأن منظومة الضرائب في أغلبية الدول النامية، وبحكم وضعها الراهن وما تتسم به من ضعف وانخفاض المعدلات، فإنها غير قادرة على أن تخرج الموازنة من عجز كبير ومستدام، وإذا بقيت الأوضاع على ما هي عليه من المتوقع أن تتضاعف أرقام عجز الموازنة بهذه الدول، وفي ظل هذا العجز المتفاقم لا بد أن تتبنى الدولة برنامج إصلاح النظام الضريبي، بما يحقق زيادة في الحصيلة الضريبية للتغلب على العجز المذكور [3]. يتم توجيه المنظومة الضريبية لمضاعفة أثرها على الاقتصاد والاستثمار، بحيث تصب في زيادة موارد الدولة بشرط أن يكون ذلك وفق مبدأ العدالة الضريبية وآليات التيسير على المكلفين، خاصة وأن السياسة الضريبية تعد آلية بالغة الأهمية في مجتمع يعتمد على السوق الحر، باعتبارها المصدر الرئيسي لدخل الدولة والوسيلة الوحيدة لتوجيه النشاط الاقتصادي، لا سيما في الدول التي تشهد نمو كبيرا واستقرارا في معدلات

---

[1] عبد الرزاق حساني، السياسة المالية في ظل الأزمة الراهنة في سورية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 29، العدد الثالث، دمشق، 2013، ص259

[2] المرجع نفسه، ص 260

[3] محمد إبراهيم غريب، النظام الضريبي المصري ومتطلبات تحقيق العدالة الاجتماعية ومواجهة عجز الموازنة، المؤتمر الضريبي الحادي والعشرين: إعادة بناء المنظومة الضريبية تحقيق ا للعدالة الضريبية والعدالة الاجتماعية، الجمعية المصرية للمالية العامة والضرائب، القاهرة، 2014، ص3 –5

التضخم واعتدال الأعباء الواقعة على المكلف والمستثمر، وبالتالي فإن الضرائب هي الخطوة الأولى في قائمة خطوات يمكن للدولة أن تتخذها في سبيل علاج عجز الموازنة العامة [1].

تمثل الضرائب الشريان الرئيسي للموازنة العامة للدولة، وهي أحد أساليب السياسات المالية التي تتعامل بها الدولة لتحقيق أهدافها الاقتصادية، مما يتطلب إعادة النظر في المنظومة الضريبية حتى تكون دافعا للاقتصاد والنمو من خلال تعديلات جوهرية في هذه المنظومة تتمثل في[2]:

1- تعديل قوانين الضرائب لإزالة نقاط القصور والخلل ومشاكل التطبيق.

2- حتمية التحول إلى ضريبة القيمة المضافة بدل من قانون الضريبة على المبيعات، أو رسم الانفاق الاستهلاكي.

3- إجراء تعديلات على الضرائب العقارية، من خلال رفع الكفاءة المهنية لمديري المديريات بمصلحة الضرائب العقارية، وتفعيل مواد التصالح، وافتراض قيمة إيجاريه كأساس لربط الضريبة، وتقدير قيمة المنشآت غير السكنية.

وفي هذا الصدد، نذكر رأي لخبراء صندوق النقد الدولي، والذي جاء فيه بأن الحكومة السورية لا تفرض ضريبة استهلاك ذات وعاء واسع، وهو ما يفسر الانخفاض الواسع في الضريبة غير المباشرة نسبة إلى إجمالي معدل الضريبة[3].

بناء على ما سبق يمكن القول بأن الحكومة السورية، قد عملت على استحداث ضريبة جديدة على الاستهلاك منذ عام 2004، أطلق عليها رسم الإنفاق الاستهلاكي، وفقا للمرسوم التشريعي رقم / 61 / لعام 2004. وتعديلاته، والذي حل محل قانون رسم الإنفاق الاستهلاكي الكمالي رقم / 18 / لعام 1987، بهدف

---

[1] Oroba Aeesh & Nusrat Sheikha, the role of tax revenue in addressing the budget deficit in iraq, European Journal of Accounting Auditing and Finance Research, European Centre for Research Training and Development, Vol.3, No, 5, UK, May 2015.pp 55-63

[2] محمد إبراهيم غريب، النظام الضريبي المصري ومتطلبات تحقيق العدالة الاجتماعية ومواجهة عجزالموازنة، المؤتمر الضريبي الحادي والعشرين: إعادة بناء المنظومة الضريبية تحقيق ا للعدالة الضريبية والعدالة الاجتماعية، الجمعية المصرية للمالية العامة والضرائب، القاهرة، 2014. ص32

[3] إيمان غسان شحرور، "عجز الموازنة العامة في سورية وآثاره الاقتصادية"، مجلة البحوث الاقتصادية العربية، الجمعية العربية للبحوث الاقتصادية، المجلد / 20 /، العدد/ 64 /، القاهرة، 2013. ص127

إيجاد مطارح ضريبية جديدة من خلال توسيع شمول المواد والسلع والخدمات التي أخضعت سابقا لرسم الإنفاق الاستهلاكي الكمالي، ويلاحظ ذلك من خلال التغير الذي طرأ على الإيرادات الضريبية المحصلة، والتي ارتفعت من نحو 180 مليارا عام 2003 إلى 135 مليارا عام 2010، الأمر الذي شكل ضغوطا على ذوي الدخل المحدود[1].

ومن جانب أخر نلاحظ تطور حجم الايراد الضريبي في سورية منذ بداية عام 2011، حيث حقق نموا مضطردا بنسبة 56.20%، ليحقق عقب ذلك تراجعا ملحوظا عبر السنوات المتعاقبة، نتيجة الظروف الأمنية التي مرت بها البلاد، والتي أخرجت العديد من المناطق خارج السيطرة بما فيها من أسباب التكليف والإيراد الضريبي، ناهيك عن حجم التهرب الكبير الذي مارسه البعض مستغلا انشغال السلطات الحكومية بمهمة اعادة الأمن والاستقرار للبلاد، حيث سجل أدنى مستوى لها في عام 2014، ومن ثم عاود الصعود من جديد وبنسب متزايدة خلال الأعوام التالية، ليبلغ ذروته في عام 2019، بقيمة اجمالية بلغت 563.45 مليار ليرة سورية، وفي سياق متصل حقق هذا الإيراد أيضا نموا جيدا بالنسبة للناتج المحلي الجمالي، مرتفعا من 15.78% عام 2007، ليصل إلى أعلى معدل في نهاية المدة 2019 وبمعدل عام بلغ 78.78%، وبالمحصلة يظهر لنا جليا نهج السياسة المالية في سورية باعتمادها على الايراد الضريبي بشكل كبير في رفد الخزينة العامة بالموارد اللازمة لتغطية نفقاتها المتزايدة، في ظل شح مصادر الإيراد الأخرى، وصعوبة تحقيقها، ولربما كان هذا المصدر هو الأكثر سهولة في التحقيق خلال المرحلة محل الدراسة، والدليل على ذلك النسبة المحققة من الناتج الإجمالي.

تشير إحصائيات البنك الدولي إلى أن متوسط حصيلة الإيرادات الضريبية في سورية لم تتعد نسبة ال 13% من الناتج المحلي الإجمالي، وبالتالي يمكن زيادة هذه الحصيلة من خلال زيادة النمو والتوسع في حجم الاقتصاد القومي وتحقيق موارد حقيقية من خلال البحث عن أوعية ضريبية جديدة تؤدي إلى زيادة موارد الدولة

---

[1] زيد الشلبي، عجز الموازنة العامة للدولة في سورية خلال الفترة 2005 – 2012: أسبابه وطرق تمويله وسبل تخفيضه، مجلة البحوث المالية، وزارة المالية، دمشق، 2014. ص 21-23

مع ضرورة الالتزام بعدم إضافة أعباء جديدة على المكلفين، وذلك من خلال حزمة إجراءات وتشريعات تتمثل في عدة أمور منها [1]:

1- فرض ضريبة على أرباح التعامل في الأوراق المالية.

2- الأخذ بمبدأ عالمية الإيراد.

3- التوسع في فرض الضريبة على إيرادات التصرفات العقارية.

4- ضرورة العمل على زيادة كفاءة وفاعلية الإدارة الضريبية بتطبيق أساليب الإدارة الفعالة الحديثة لمواجهة التحديات المعاصرة وتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المطلوبة في ضوء ما يسمى بالتطوير الدائم والمستمر وهو ما يمثل أسلوب التنمية المستدامة.

وبالنتيجة يبقى الهدف المعلن لهذه السياسات هو إصلاح النظام الضريبي والعمل على ترجمة هذا الإصلاح كآلية في إطار علاج ظاهرة عجز الموازنة، و لأجل ذلك ينبغي على الحكومة الانتقال إلى نظام ضرائب مناسب، ينسجم مع الوضع الاقتصادي والتطلعات نحو المستقبل، وما يتطلبه ذلك من إعادة النظر في التشريعات الضريبية التي تؤثر بشكل مباشر بذوي الدخل المحدود، كما وينبغي مكافحة التهرب الضريبي عبر إصدار قوانين جادة وتطبيقها بشكل فعال دون محاباة، وضبط اقتصاد الظل والقضاء على المتأخرات الضريبية من خلال تطوير الأجهزة الفنية لتقدير وربط وتحصيل الضرائب في مواعيدها المقررة قانونا، وترشيد الإعفاءات الضريبية وتوجيهها نحو المشاريع الإنتاجية بحسب المناطق، والعمل على زيادة الوعي الضريبي لدى أفراد المجتمع وتشجيعهم على دفع الضرائب [2].

---

[1] Philip Arestis & Malcolm Sawyer, On fiscal policy and budget deficits, European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention, 2004, vol. 1, issue 2. p74.

[2] قحطان سيوفي، السياسة المالية في سورية، منشورات وزارة الثقافة: الهيئة العامة السورية للكتاب، . دمشق، 2008 ص12-17

المطلب الثاني

دور القواعد و الاجراءات النقدية في علاج عجز الموازنة العامة

تعتبر السياسة النقدية جزءا لا يتجزأ من السياسات الاقتصادية، فهي بمثابة جزء لتلك السياسات، وترتبط بها ارتباطا وثيقا بشكل عام، وبالسياسة المالية بشكل خاص، فلكي تحقق السياسة النقدية أهدافها لا بد أن يكون هناك تكامل بينها وبين السياسات الاقتصادية الأخرى، ومن أهم السياسات المكملة لها هي السياسة المالية، حيث يظهر التداخل بين السياسيتين عندما يتجاوز حجم الإنفاق العام حجم الإيرادات العامة، ففي هذه الحالة يتجه التفكير الاقتصادي نحو عملية الإصدار النقدي، أو الاقتراض من البنك المركزي، وهذه إحدى المجالات الكثيرة التي تلتقي وتتكامل فيها السياستين[1].بناء على ما سبق يمكن القول بأن السياسة النقدية بما تمثله من أساليب وقواعد، لا سيما الإصدار النقدي الجديد، وسياسة الاقتراض، إنما تجسد أداة أساسية يمكن التعويل عليها في مواجهة الخلل في التوازن العام بين النفقات والإيرادات، وما يعنيه ذلك من دور مهم تضطلع به هذه الأخيرة في علاج ظاهرة العجز في الموازنة العامة، وذلك كسياسة مكملة لعمل السياسة المالية في هذا المجال، لما تقدم فإننا سنعرض في هذا المطلب لدور السياسة النقدية في علاج عجز الموازنة العامة للدولة من خلال الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: الإصدار النقدي الجديد.

الفرع الثاني: الاقتراض

الفرع الأول

الإصدار النقدي الجديد

تعمل الدولة في اطار سعيها لتمويل العجز في الموازنة العامة لديها؛ إلى اللجوء للإصدار النقدي الجديد، وهو ما يعرف " بنقدنة عجز الموازنة العامة"، وهو في حقيقة الأمر صورة من صور فرض ضرائب إضافية، والبعض يسميها بالضرائب " غير المرئية "، حيث أن الحكومة وانطلاقا من مبدأ السيادة، يمكن لها أن

---

[1]الحسن دردوري، دور سياسة الميزانية في علاج الموازنة العامة للدولة – دراسة مقارنة " الجزائر وتونس"، أطروحة دكتوراه، جامعة محمد خضيرة، الجزائر، 2014، ص24

تستخدم عملية الإصدار النقدي الجديد طبع النقود الجديدة، وذلك من أجل تأمين إيرادات إضافية للموازنة العامة لديها، فأي حكومة من الطبيعي أن تملك الحق في اتخاذ كل السبل الممكنة لزيادة إيرادها، ولها في ذلك أن تفرض سيادتها، وتستخدم حقها في خلق النقود، وبالرغم من أهمية هذا المورد فقد أثار كثيرا من النقاش، وكثرت حوله التحفظات، نظرا لما يحدثه من آثار سلبية على الاقتصاد القومي، حيث لا يمكن وصفه بالمورد المستقر[1].

أولا: تعريف الاصدار النقدي الجديد

يعرف الإصدار النقدي بأنه: " خلق كمية من النقود الورقية تستعملها الدولة في تمويل نفقاتها" [2]، كما يعرف أيضا بأنه: " قيام الحكومة بإصدار نقود جديدة خلال فترة معينة بنسبة تتجاوز نسبة الزيادة الاعتيادية في حجم المعاملات في الاقتصاد الوطني خلال الفترة نفسها مع افتراض ثبات سرعة تداول النقود[3].

أيا كان تعريف الإصدار النقدي الجديد، فإن هذه العملية تعتبر إحدى الوسائل التي تلجأ إليها الدولة من أجل تمويل عجز موازنتها، فتقوم الأخيرة بالتوسع النقدي عن طريق البنك المركزي بنا ء على طلب الخزانة العامة، وذلك مقابل تقديم سندات حكومية بدل من الارتكاز على مدخرات حقيقية كغطاء لعملية الإصدار وفق ا للقوانين والأنظمة المرعية بهذا الشأن، وبمعنى آخر فإن هذه الكتلة النقدية التي يصدرها البنك المركزي ويقوم بضخها في السوق المحلية ليس لها مقابل [4]، الأمر الذي يدفع الكثير من الاقتصاديين للقول بوجوب توخي المزيد من الحيطة والحذر عند اللجوء إلى هذه الآلية، لما ينجم عنها من آثار سلبية؛ لعل أهمها تدني قيمة النقد المحلي ذاته والتي أصبحت هذه الكتلة الجديدة جزءا منه، واذا كان الاقتصاد قريبا من العمالة الكاملة، فإن هذه

---

[1] الحسن دردوري، عجز الموازنة العامة للدولة وعلاجه في الاقتصاد الوضعي، بحث علمي منشور في مجلة جامعة بسكرة " أبحاث اقتصادية وإدارية"، العدد / 14 /، الجزائر، 2013، ص 118

[2] سعيد علي محمد العبيدي، " اقتصاديات المالية العامة، دار دجلة، ط 1، عمان، 2011، ص176.

[3] محمد طاقة، هدى الغزاوي، " اقتصاديات المالية العامة "، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، 2010، ص 161

[4] جمال بن دعاس، التكامل الوظيفي بين السياستين النقدية والمالية " دراسة مقارنة بين الاقتصاد الوضعي والإسلامي "، رسالة دكتوراه، جامعة الحاج لخضر، الجزائر، 2010، ص119

السياسة ستؤدي إلى ازدياد معدل التضخم، ومن ثم فإن ازدياد الطلب الكلي سيؤدي إلى ازدياد معدل الفائدة الحقيقي[1].

ثانيا: شروط الاصدار النقدي الجديد

لإنجاح هذا النوع من التمويل، يجب توافر مجموعة من الشروط نذكر منها [2]

1- أن يكون الجهاز الإنتاجي في الدولة مرنا وليس جامدا.

2- توجيه أموال الإصدار النقدي الجديد لإنشاء مشاريع استثمارية حيوية سريعة العائد، بحيث يمكن من خلالها وفي فترة زمنية قصيرة الاستغناء عن الإصدار النقدي لحقا، كما لو تم توجيه هذه المشاريع لزيادة السلع الاستهلاكية، بما يوفر لها متسعا من المرونة في عرض هذه السلع لتحمل الزيادة في الطلب النقدي عليها حاليا، ويخفض منه مستقبلا

3- ألا تقوم الحكومة بعملية الإصدار دفعة واحدة، بل تقوم بإصدار نقدي جديد عبر دفعات بكميات مدروسة لكيلا تلحق ضررا بالاقتصاد الوطني، وبمعنى آخر ضخ الإصدار النقدي بجرعات صغيرة وعلى فترات متباعدة.

4- العمل الجاد على تحقيق تضافر في السياسات الاقتصادية الوطنية، مثل سياسات الاستثمار وسعر الفائدة والضرائب، وذلك لضمان السيطرة على الآثار التضخمية التي يسببها هذا الإصدار.

وعليه فإن عدم توافر الشروط الآنفة الذكر، سيجعل من قيمة النقد المتداولة أكثر من قيمة السلع والخدمات الموجودة، وهذا ما سيقود من حيث النتيجة إلى ارتفاع المعدل العام للأسعار، وانخفاض قيمة العملة، وبالتالي انخفاض معدلات النمو الاقتصادي [3].

---

[1] – أحمد الأشقر، الاقتصاد الكلي، ط 1، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع، عمان، 2002,346

[2] أحمد ضيف، أثر السياسة المالية على النمو الاقتصادي المستديم في الجزائر (1989-2012) أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، 2015/، ص 109- 110

[3] جمال بن دعاس، التكامل الوظيفي بين السياستين النقدية والمالية " دراسة مقارنة بين الاقتصاد الوضعي والإسلامي "، مرجع سابق ص120

مما تقدم يمكن لنا أن نجمل مبررات اللجوء إلى تمويل العجز عن طريق الإصدار النقدي الجديد من خلال فيما يلي [1]:

1. زيادة معدل التكوين الرأسمالي: كما ذكرنا سابقا فإن الإصدار النقدي الجديد يؤدي إلى ارتفاع الأسعار، وهذا الأمر سيؤدي أيضا بطبيعة الحال إلى تخفيض جزء ليس بقليل من حجم الاستهلاك، وعليه فإن هذا التخفيض سيحافظ من حيث النتيجة على جزء من الناتج القومي، ومن جانب آخر إن ارتفاع الأسعار المشار إليه آنفا سيترجم من حيث النتيجة زيادة في دخول أصحاب رؤوس الأموال ورجال الأعمال، وهؤلاء بطبيعة الحال لديهم ميل كبير لزيادة استثماراتهم كلما زادت مدخراتهم، الأمر الذي سيتحقق معه توجه عام نحو مزيد من الاستثمار، ومزيد من التشغيل، وبالتالي مزيد من الانتعاش والنمو الاقتصادي.
2. سد الفجوة التمويلية: في حال عدم وجود قدرة لدى الدولة على فرض ضرائب جديدة، فإن التمويل بالعجز يصبح عندئذ مصدرا ضروريا لسد الفجوة التمويلية [2].
3. تحقيق التشغيل الكامل للموارد الاًقتصادية: ويتم ذلك من خلال توفير مصادر التمويل الجديدة للدولة، وتوجيهها نحو تنفيذ المشروعات التنموية المرغوبة، والتي ستؤدي من حيث النتيجة إلى موارد جديدة، لعل أهمها اليد العاملة المؤهلة، والآلات الحديثة والمتطورة ذات الإنتاجية العالية.

ثالثا: الآثار الناجمة عن الاصدار النقدية الجديد

تعتبر هذه الأداة من أقل أنواع الإيرادات عبئا من حيث التكلفة، ولكن رغم ذلك فهي تعتبر من أخطر الوسائل التي ينجم عنها آثار سلبية على الاقتصاد الوطني خصوصا ما تحدثه من آثار تضخمية، وارتفاع عام في الأسعار وانخفاض في قيمة العملة ويمكن لنا أن نجمل هذه الآثار فيما يلي[3]:

---

[1] ربيا رقية، التمويل غير التقليدي كآلية لمعالجة العجز الموازني (دراسة حالة الجزائر 2000-2019)، رسالة ماجستير جامعة البويرة، الجزائر، 2019و ص 43

[2] جمال بن دعاس، التكامل الوظيفي بين السياستين النقدية والمالية " دراسة مقارنة بين الاقتصاد الوضعي والإسلامي. مرجع سابق. ص122.

[3] الحسن دردوري، دور سياسة الميزانية في علاج الموازنة العامة للدولة – دراسة مقارنة " الجزائر وتونس"، مرجع سابق

1- يؤدي الإصدار النقدي الجديد إلى إعادة توزيع الدخل الوطني في غير صالح الفقراء وفي غير صالح الدائنين أيضا، حيث تخلق هذه الحالة عبء اقتصادي كبير لا يتماشى مع مقدرتهم المالية والاقتصادية، كما تظهر هذه الآلية الفوارق الاجتماعية بين طبقات المجتمع الغنية والفقيرة.

2- عزوف الأفراد عن الادخار الموجه إلى الاستثمار المنتج، وتوجههم إلى الاستثمار في المشاريع غير المنتجة، والتي يكون فيها العائد سريعا مثل شراء العقارات والذهب، وذلك بسبب تدهور قيمة العملة جراء التوسع في عملية الإصدار النقدي[1].

3- انتقال رؤوس الأموال الوطنية والأجنبية إلى الخارج جراء الارتفاع العام في الأسعار وارتفاع تكاليف الإنتاج، وهذا ما يؤثر في قوة الاقتصاد الوطني، لأن الاقتصاد بحاجة دائمة وماسة لرؤوس الأموال، ومن ثم فإن استمرار تدهور قيمة العملة يؤدي بالأفراد لفقدانهم الثقة بها، ويتجهون لاكتساب العملات الأخرى خصوصا العملات الصعبة، وهو ما يؤثر بشكل كبير في النظام النقدي للدولة.

4- وقوع ميزان المدفوعات في عجز جراء ارتفاع الأسعار وقلة الصادرات وارتفاع في الواردات.

5- إن الإصدار النقدي الجديد غير المبني على أسس سليمة من حيث مراعاة الشروط والمبررات المطلوبة له، وما قد ينجم عنه من آثار تضخمية، لا بد أن يؤدي في نهاية المطاف إلى نتيجة عكسية من خلال زيادة حدة العجز بدل من تمويله وتخفيض معدله [2].

6- وقوع خلل في تنفيذ مشاريع التنمية، وذلك بسبب استحالة تحديد التكاليف النهائية لتلك المشاريع نتيجة التغير المستمر لقيمة العملة وتوجهه نحو الانخفاض، ويضاف إلى ذلك توجه قسم كبير من رؤوس الأموال نحو المشاريع الاقتصادية الكمالية ذات الربح السريع التي ل تفيد في عملية التنمية[3].

، ص 96-97

[1] علي لطفي، محاضرة بعنوان " عجز الموازنة العامة للدولة ومصادر تمويله في مصر"، مؤتمر الخروج من الأزمة، جامعة عين شمس، القاهرة، أيار 2012، ص21

[2] المرجع نفسه. ص22

[3] ربيا رقية، التمويل غير التقليدي كآلية لمعالجة العجز الموازني (دراسة حالة الجزائر 2000-2019) مرجع سابق. ص 46

لما تقدم ونظرا لهذا الكم من الآثار السلبية لهذه الوسيلة التمويلية فقد تخلت الكثير من الدول عنها، فهي وإن كانت مصدر منخفض التكلفة في الحصول على الموارد المالية، ولكنها في المقابل ذات تكلفة عالية يدفعها الاقتصاد الوطني عند اللجوء إليها، واستناد ا إلى ذلك فالإصدار النقدي يصفه البعض بالضريبة العشوائية التي تصيب كل من يملك النقود لأنه يتم توزيع أعبائه بشكل غير عادل، فهو يؤدي إلى إعادة توزيع الدخل لصالح الأغنياء والملا ك على حساب الفقراء[1].

الفرع الثاني

الاقتراض

لقد توسع دور القروض العامة في المالية العامة للدولة، واستخدمت كأداة مالية للتأثير في مكونات الاقتصاد الكلي شأنها شأن الضرائب، والنفقات العامة، وخاصة في الدول النامية التي تعاني من فجوة تمويلية لبناء تنميتها وتطورها الاقتصادي، وعليه فقد ارتبط ظهورها بالعجز المالي أو بالحاجة المالية المتزايدة للدولة، فأصبحت أدا ة مالية سنوية تستخدمها الدولة لتمويل برامجها الاقتصادية، وتمويل عجز الموازنة العامة لديها، وقد يكون هذا الاقتراض داخليا، أو خارجيا، بحيث تتوقف طبيعة القرض على عدة عوامل أهمها المبالغ التي تحتاجها موازنة الدولة، ومدى استعداد الجهة المقرضة لتقديم هذه المبالغ من جهة وعلى الوضعية الاقتصادية السائدة في الدولة من جهة أخرى، وبالتالي فالظروف العامة التي تعيشها الدولة هي من بين العوامل التي تحدد آلية الاقتراض الذي سوف تلجأ إليه فقد يكون قرضا داخليا، وقد يكون قرضا خارجيا[2].

---

[1] أحمد ضيف، أثر السياسة المالية على النمو الاقتصادي المستديم في الجزائر (1989-2012). مرجع سابق، ص 118

[2] الحسن دردوري، عجز الموازنة العامة للدولة وعلاجه في الاقتصاد الوضعي، مرجع سابق، ص112

أولا: تمويل عجز الموازنة بالاقتراض المحلي

أ- مصادر الاقتراض الداخلي:

هنالك العديد من مصادر الاقتراض المحلي (الداخلي)،التي تلجأ إليها الدولة عندما يكون هنالك قدرة تمويل محلية من اجل تمويل عجز موازنتها العامة، ومن أهم هذه المصادر: البنك المركزي، البنوك التجارية، الجمهور [1].

1- <u>الأقتراض من البنك المركزي:</u>

يعتبر البنك المركزي المستشار المالي للدولة، ومصدراً مهماً من مصادر الائتمان، حيث تلجأ إليه الأخيرة عندما تكون بحاجة إلى أموال لتغطية عجز موازنتها ودعم نفقاتها [2]، فيقوم البنك عندئذ بتقديم القروض اللازمة من أجل مواجهة هذا العجز المالي، ويتم ذلك عن طريق الإصدار النقدي الجديد كما سبق وأشرنا سابقا، بحيث يتم هذا الإصدار ضمن الحدود القانونية بما يسمح بتلافي الأثار السلبية التي يمكن أن تنجم عنه [3].

يعتبر اللجوء إلى البنك المركزي خطوة توسعية، وذلك باعتبار أن زيادة القروض الممنوحة للحكومة يوسع من القاعدة النقدية في البلاد، مع الإشارة إلى أن ازدياد الائتمان المسموح للحكومة لا يتطلب إجراء تخفيض مقابل في الائتمان الممنوح للقطاع الخاص[4].

على سبيل المثال في سورية، يقوم المصرف المركزي بإقراض مبالغ ليست بالرقم القليل للمؤسسات العامة، مثل مؤسسة الحبوب والمؤسسة العامة لحلج وتسويق الأقطان، وبعض المؤسسات العامة الصناعية الأخرى وشركاتها التابعة، وهذه العملية تعتبر بمثابة إصدار نقدي لأن الحكومة لم تستطع إعادة هذه المبالغ المقترضة، وهي تتراكم سنويا لتشكل في مجموعها ديون المصرف المركزي على الحكومة.

---

[1] إسماعيل محمد هاشم، مذكرات في النقود والبنوك، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996، ص92

[2] محمد سحنون، الاقتصاد النقدي والمصرفي، بهاء الدين للنشر، الجزائر، 2003، ص90

[3] الحسن دردوري، عجز الموازنة العامة للدولة وعلاجه في الاقتصاد الوضعي، مرجع سابق، ص112

[4] د. عبد الرزاق الفارس، " الحكومة والفقراء والإنفاق العام – دراسة لظاهرة عجز الموازنة وآثارها الاقتصادية والاجتماعية في البلدان العربية"، ط 1، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت 1997، ص 134

2- <u>الاقتراض من البنوك التجارية.</u>

يتوقف توجه الدولة إلى هذا النوع من الاقتراض على مدى استطاعة هذه المؤسسات المالية البنوك التجارية على تمويل الائتمان الإضافي دون تخفيض حجم الاقتراض للقطاعات الأخرى، وبمعنى آخر فإن عدم وجود فائض في الاحتياطات لدى البنوك التجارية، والتي يمكن استخدامها من اجل زيادة العرض الكلي للائتمان، فإنه في هذه الحال أي زيادة في الاقتراض الحكومي من قبل هذه البنوك سوف يكون بالتأكيد على حساب القروض الممنوحة لباقي القطاعات[1].

بناء على ما سبق، فإن قيام هذه البنوك بإقراض الحكومة، سيولد من حيث النتيجة ضغوطاً آلية تزيل الأثر التوسعي للزيادة في الإنفاق الحكومي، بحيث إن هذا النوع من الاقتراض لن تكون له أثر على الطلب الكلي طالما أن لدى البنوك التجارية فائض في الاحتياطات، سواء كانت هذه الاحتياطات موجودة لدى تلك البنوك، أو قام البنك المركزي من خلال عملياته النقدية بتوفيرها لها؛ هذا في حال وجود فائض في الاحتياطات، أما في خلاف ذلك فإن إقراض الحكومة يعني بلغة المال الحد من الائتمان للقطاع الخاص، وهذا الأمر لن يمر بسلام من دون أي أثر مادي أقله أثر توسعي على الطلب الكلي وعلى المخزون النقدي[2].

على سبيل المثال، أحدث في سورية مصرف للتوفير بهدف تشجيع الادخار واستخدام هذه المدخرات في مشاريع تنموية، وكان يعرف سابقا تحت اسم صندوق توفير البريد، وكانت أمواله مخصصة لتمويل عجز الموازنة بالكامل، أما حاليا ومنذ عام 2000 فقد أصبح مصرفا للتوفير.

---

[1] عبد المطلب عبد الحميد، "السياسات الاقتصادية على المستوى الاقتصادي الوطني"، مجموعة النيل العربية، القاهرة، 2003، ص 78-79.

[2] صالح مفتاح، النقود والسياسة النقدية " المفهوم، الهداف، الأدوات"، دار الفجر للنشر، القاهرة، 2005. ص 85

3- <u>الاقتراض من الجمهور (أذونات الخزينة)</u>.

في هذا النوع من الاقتراض تقوم الدولة بطرح أذونات الخزينة العامة بسعر الفائدة السائد في السوق، للجمهور والمتعاملين في السوق المالي، ويتم ذلك الطرح إما بشكل مباشر في السوق، أو عن طريق البنك المركزي [1].

تعتبر هذه الأداة فعالة في حال تمكنت الحكومة من جعل الدخل الناجم عن هذه الأذونات السندات مغريا ومجزيا لدى الجمهور، والخطوة الأولى لتحقيق ذلك تتمثل بجعل سعر الفائدة عليها موجبا، أي أن يكون أعلى من معدل التضخم مما يخلق سوقا واسعا للأوراق المالية يتم تداول هذه السندات فيها نظرا للسيولة العالية التي تتمتع بها، خصوصا عندما تقدم الحكومة على إعفاء الفوائد المترتبة على هذه السندات من الضرائب الأمر الذي من شأنه أن يزيد من الإقبال والطلب عليها [2].

تجدر الإشارة أخيرا إلى أن البنك المركزي يستطيع التدخل لشراء هذه الأذونات، ولكن عند اللزوم فقط، أي عندما يتم طرح هذه الأخيرة، ولا تلقى الإقبال والطلب الكافي، عندئذ يسمح للبنك المركزي بالتدخل من أجل تغطية الفراغ غير المغطى من تلك الأذونات، وذلك باعتبار أن حجم ما يطرح من هذه الأخيرة للبيع؛ إنما يقدربحجم العجز المتوقع في الموازنة العامة للدولة والمراد تغطيته بها [3].

وفي سورية على سبيل المثال تم تكليف مصرف التسليف الشعبي بإصدار وتسويق وتخديم شهادات الاستثمار، وهي بأشكال متعددة تجمع حصيلتها، وترحل إلى الخزينة العامة للدولة، وبذلك فهي تعتبر قروض داخلية يكتتب بها الأفراد، وتدفع الدولة عليها أسعار فائدة مجزية لجذب المكتتبين

---

[1] رمزي زكي، انفجار العجز " علاج عجز الموازنة العامة للدولة في ضوء المنهج الانكماشي والمنهج التنموي"، دار الهدى للثقافة والنشر، دمشق، 2000، ص 166.

[2] الحسن دردوري، عجز الموازنة العامة للدولة وعلاجه في الاقتصاد الوضعي، مرجع سابق، ص113

[3] د. عبد الرزاق الفارس، " الحكومة والفقراء والإنفاق العام – دراسة لظاهرة عجز الموازنة وآثارها الاقتصادية والاجتماعية في البلدان العربية" مرجع سابق، ص 133

ب- ابرز المحددات التي تحكم القروض العامة الداخلية:

- **قدرة الأقتصاد الوطني على تقديم القروض:**

حيث ترتبط هذه المقدرة بمدى قدرة البلد على الادخار، وحجم المواد التي يستهلكها الأفراد من الدخول المحققة في فترة معينة، وهو بدوره يتوقف على حجم الدخل الوطني وحجم الاستهلاك الوطني، وبالتالي فإن قدرة الاقتصاد على تقديم القروض ترتفع عند ارتفاع الدخل القومي، أو انخفاض الاستهلاك [1].

- **قدرة الأقتصاد على خدمة القروض:**

يترتب على لجوء الدولة إلى القرض العام الداخلي؛ التزامات مستقبلية واجبة السداد عندما يحين تاريخ الاستحقاق، وهو الأمر الذي يجب أخذه بعين الاعتبار عندما تقوم بالحصول على هذا القرض، فيجب أن تحاول الحكومة توجيه القرض إلى المجالات الإنتاجية التي تحقق عوائد في المستقبل تساعد على تسديد خدمة القروض، ولكن غالبا ما تستخدم هذه القروض لتغطية نفقات استهلاكية وهو ما يشكل عبئ ا على موازنة الدولة يؤدي إلى إضعاف المركز المالي للدولة[2].

- **وجود سوق واسعة ومنظمة للأوراق المالية:**

إن وجود مثل هذه السوق يتيح المجال لتداول السندات، وغيرها من أدوات الدين العام، وترفع من رغبة الأفراد في شراءها، وذلك نظرا للسيولة العالية التي تتمتع بها.

وبشكل عام يمكن الاعتماد على هذه الأدوات في تمويل عجز الموازنة العامة للدولة، إذا ما تم توفير البيئة المناسبة والملائمة لهذه الآلية من جهة، وأن ل تكون قيمة العجز كبيرة، وتكون أسبابها أسباب هيكلية، إضافة إلى ذلك ل يجوز أن تتجاوز نسبة القروض الداخلية نسبة معينة من الدخل الوطني، وتلك النسبة تتحكم فيها الأوضاع الاقتصادية السائدة للدولة[3]

---

[1] محمد حمري، معالجة عجز الموازنة العامة للجزائر خلال الفترة(1993-2016) رسالة ماجستير جامعة مستغادم، الجزائر، 2017، ص 60

[2] الحسن دردوري، دور سياسة الميزانية في علاج الموازنة العامة للدولة – دراسة مقارنة " الجزائر وتونس"، مرجع سابق، ص 83

[3] محمد حمري، معالجة عجز الموازنة العامة للجزائر خلال الفترة(1993-2016). مرجع سابق، ص 90

ح-مزايا القروض العامة الداخلية

بناء على ما سبق يمكن أن نخلص إلى أهم المزايا التي يتمتع بها هذا النوع من الاقتراض ونذكرمنها [1]:

1- يمكن استخدام القرض العام الداخلي من أجل معالجة الأزمات الاقتصادية، ففي حالت الموجات التضخمية تقوم الحكومة بطرح سندات للاكتتاب عليها، وذلك من أجل امتصاص القوة الشرائية، والكتلة النقدية الزائدة في الاقتصاد، وتقوم بتسديد القروض في أوقات الكساد من أجل زيادة السيولة، وتنشيط الاقتصاد الوطني.

2- أما الميزة الأخرى للقروض الداخلية، فتتمثل في أن الدولة لها حرية كبيرة في تحديد شروط القرض، وإعطاء مختلف الامتيازات من أجل تشجيع أكبر عدد من المكتتبين.

3- يقوم القرض العام الداخلي بنقل القوة الشرائية من فئة إلى فئة أخرى، وذلك بدون أن تنجز عليه أثار تضخمية، ومنه فالقرض العام يؤدي إلى إعادة توزيع القوة الشرائية بين مختلف فئات المجتمع[2].

د- آثار القروض العامة الداخلية:

تختلف هذه الآثار باختلاف الجهة المكتتبة في القرض العام الداخلي فقد يكون المكتتب من الأفراد أو من المؤسسات المالية.

1- <u>آثار الأقتراض من البنوك التجارية والبنك المركزي</u>:

من أبرز آثار لجوء الدولة إلى الاقتراض من البنك المركزي والبنوك التجارية هو ظهور آثار توسعية، لأن هذه المؤسسات المالية يمكن لها خلق قوة شرائية جديدة تضاف للقوة الشرائية الموجودة في التدا ول، فالإصدار النقدي الجديد للبنك المركزي والاقتراض إضافة إلى الاحتياطي بالنسبة للبنوك التجارية يؤثر في زيادة إحداث قوة شرائية جديدة [3]، وعليه فإنه لا ينجم عن هذا النوع من الاقتراض في الحالات العادية أي آثار انكماشية، والسبب في ذلك أن القوة الشرائية المستعملة في شراء السندات العامة هي عبارة عن قوة شرائية جديدة

---

[1] عبد المطلب عبد الحميد، "السياسات الاقتصادية على المستوى الاقتصادي الوطني"، مجموعة النيل العربية، القاهرة، 2003،ص 96

[2] الحسن دردوري، دور سياسة الميزانية في علاج الموازنة العامة للدولة – دراسة مقارنة " الجزائر وتونس"، مرجع سابق، ص 85

[3] زغلول رزق، "اتجاهات الدين العام المحلي في مصر وكيفية إدارته"، مجلة الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، العدد / 13 /، القاهرة، 2002، ص7

لا تنقص من القوة الشرائية الموجودة سابقا، ومنه لا يتأثر الاستثمار الخاص جراء الاقتراض العام، ولكن قد يكون له آثار توسعية إذا كانت لهذه المؤسسات المالية احتياجات نقدية زائدة.[1]

2- آثار الأقتراض من الأفراد:

تعتبر القروض العامة اقتطاعا من دخول الأفراد، قد تؤدي إلى انخفاض في الأثمان، وهو العامل الذي لا يشجع على الإنتاج، ولكن قد يشجع على التداول النقدي، ومنه تشجيع تكوين الدخول، بحيث يمكن للقروض العامة أن تؤثر في تكوين مدخرات جديدة، ويكون ذلك بالنسبة للأفراد ذوي الدخول المرتفعة لأن القرض يعطي لهم فرصة سامحة لاستثمار دخولهم النقدية، فيقومون بتقليل استهلاكهم من أجل زيادة مدخراتهم، وعلى وجه الخصوص عندما ترتفع أسعار الفائدة بتدخل الدولة في السوق المالية[2].

إضافة إلى ذلك، فالقروض العامة تعمل على تعبئة المدخرات الزائدة، والمعطلة وبالتالي الاستفادة منها، ومما سبق يتضح لنا مدى الأثر الكبير للقروض العامة المتأتية من الأفراد فهي تؤدي إلى زيادة تيار التداول النقدي وتؤدي أيضا إلى زيادة الطلب الفعلي، ومنه التوسع في دائرة النشاط الاقتصادي [3].

3- آثار خدمة واستهلاك القروض:

للقرض العام الداخلي عند سداده وخدمته العديد من الآثار على النشاط الاقتصادي، فهذه الآثار تتعدد بتعدد مصادر الأموال التي استعملت في سداده، ففي مرحلة السداد والخدمة تقوم الدولة بتخصيص جزء من إنفاقها لهذا القرض، وبالتالي يزداد الإنفاق العام، وعليه تقوم الدولة بتغطية تلك الزيادة بزيادة الأعباء الضريبية على المكلفين، أو تقوم الدولة بسداد هذا القرض وفوائده من عائدات المشاريع الإنتاجية، والتي أنفق فيها مبلغ القرض العام الذي تم اقتراضه، وباعتبار أن كل ذلك يؤدي إلى زيادة القوة الشرائية لدى المقرضين حاملي سندات القرض العام، فإنه عندئذ سيتوقف الأثر الاقتصادي للقرض العام على كيفية استعمالهم لهذه الأموال، فسداد القرض العام وفوائده يؤدي إلى نقل جزء من القوة الشرائية من منظمي المشاريع الإنتاجية ودافعي الضرائب، وهذا

---

[1] عادل أحمد حشيش، أصول الفن المالي في الاقتصاد العام، دار النهضة، القاهرة، 1974. ص285.

[2] محمد سعيد فرهود، مبادئ المالية العامة، ج 1، منشو ا رت جامعة حلب، حلب، 2003. ص480

[3] المرجع نفسه. ص 481

ما يؤدي إلى التقليل من دخولهم ومدخراتهم ومنه انخفاض في الاستثمار، وهذا ما يتبعه انخفاض في الإنتاج والدخل القومي.

بالمقابل إذا اعتمدت الدولة على الإصدار النقدي في استهلاك القرض العام فإن آثاره تعتمد على الطريقة التي سيتصرف بها المقرضون في أموالهم، فإذا قاموا بادخارها فلن تكون لها آثارا اقتصادية، أما إذا قاموا بإنفاقها فأثرها الاقتصادي يتوقف على الحالة الاقتصادية التي يكون عليها اقتصاد الدولة المقترضة[1].

ثانيا: تمويل عجز الموازنة بالاقتراض الخارجي

القرض العام الخارجي هو ذلك القرض الذي تتحصل عليه الدولة من الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين المقيمين في الخارج أو من الدول الأجنبية، أو من الهيئات الخارجية، وبمعنى آخر هي تلك القروض التي تصدرها الدولة خارج حدودها الإقليمية ويكتتب فيها الأفراد والهيئات العامة أو الخاصة الأجنبية، ويكون مبلغ القرض بالعملة الأجنبية [2]

أ- أسباب اللجوء الى الاقتراض الخارجي:

تلجأ الدولة إلى القروض العامة الخارجية في الحالات التي تكون القروض الداخلية غير كافية لتمويل احتياجاتها، وفي الحالات الاستثنائية مثل حالات الأزمات الاقتصادية أو حالات الحروب، ويمكن لنا أن نجمل أهم الأسباب التي تلجأ من خلالها الدولة للقروض العامة الخارجية فيما يلي[3]:

1- عجز الإيرادات العامة من الضرائب والقروض العامة الداخلية عن تغطية النفقات العامة المتزايدة.

2- التوسع في إقامة المشاريع الاقتصادية الضخمة، والتي يستدعي إقامتها مبالغ كبيرة، لذلك تلجأ الدولة عندما تجد نفسها غير قادرة على التمويل الداخلي إلى الاقتراض الخارجي من أجل تمويل إقامة هذه المشاريع الضخمة والكبيرة.

---

[1] مرسي السيد حجازي، مبادئ الاقتصاد العام – النفقات والقروض العامة، ج 1، الدار الجامعية، بيروت، 2000، ص 26

[2] سعيد علي محمد العبيدي، " اقتصاديات المالية العامة، دار دجلة، ط 1، عمان، 2011، ص165.

[3] علي كنعان، اقتصاديات المال والسياستين المالية والنقدية، ط 3، دار المعارف، دمشق، 2000، ص 125

3- عند مواجهة الدولة للمخاطر الاقتصادية أو ظروف استثنائية مثل الحروب فتلجأ إلى التمويل الخارجي من أجل علاج الأوضاع الاقتصادية، وإعادتها لحالة الاستقرار.

4- عندما تريد الدولة تمويل المستوردات، أو تصحيح الاختلال في ميزان المدفوعات.

ب- مصادر التمويل الخارجي(الاقتراض الخارجي):

يعتبر الاقتراض الخارجي من أهم الوسائل التي يمكن للدولة أن تلجأ إليها من أجل تغطية جزء من عجز موازنتها العامة، وبالأخص النفقات المتعلقة بالنقد الأجنبي، ولأجل ذلك أصبح للمؤسسات الدولية أهمية واسعة في جانب التمويل الدولي، ومن بين أهم هذه المؤسسات البنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، والبنوك الإقليمية، إضافة إلى مؤسسات التنمية والتمويل الدولي الأخرى [1].فعلى سبيل المثال يقدم البنك الدولي من خلال برامجه الإقتراضية ؛ المساعدات التمويلية اللازمة للدول التي تعاني من المديونية، وذلك من خلال إقراضها المبالغ التي تخفض من مديونيتها، وبالتالي ستخفض من العجز في موازنتها العامة[2].

أما بالنسبة لصندوق النقد الدولي فهو يسهم من خلال برامجه في عملية التصحيح الهيكلي، والتي من شأنها أن تعالج الاختلالات المالية الخارجية، والتي لا تعدو في حقيقة الأمر أن تكون منعكس ا للاختلالات المالية الداخلية، وعليه فإن السياسات التي يطبقها الصندوق تقوم على أساس تخفيض، وإعادة هيكلة النفقات العامة، وتحرير السوق الداخلي، ومن ثم الانفتاح على المستوى العالمي، وحقيقة الأمر أن صندوق النقد الدولي؛ يعمل مع المنظمات العالمية الأخرى بإرسال مختصين يعملون على إعطاء الإرشادات للسلطات المحلية، والتي تعاني

---

[1] د. عبد الرزاق الفارس، " الحكومة والفقراء والإنفاق العام – دراسة لظاهرة عجز الموازنة وآثارها الاقتصادية والاجتماعية في البلدان العربية"، مرجع سابق، ص 138

[2] رعد الصرن، أساسيات التجارة الدولية المعاصرة، ج 2، سلسلة الرضا للنشر، دمشق، 2001. ص 112

موازنتها من العجز المالي، فتبين لها ما يجب اتخاذه من إجراءات للوقوف المشاكل النقدية ومشاكل الميزانية، والتي تعتبر سببا من أسباب عدم الاستقرار الاقتصادي الكلي لتلك الحكومات، وفي النهاية يتم منح المساعدات الضرورية من أجل المباشرة بالإصلاحات المقترحة[1].

مما تقدم يمكن القول بأن صندوق النقد الدولي يقوم بوظيفتين أساسيتين، الأولى وظيفية مصرفية تتمثل بإمداد أعضائه بوسائل الدفع الدولية قروض – تسهيلات ائتمانية، وذلك بما من شأنه أن يسهم في تقليص العجز المالي لديها وتخفيضه، أما الوظيفة الثانية فهي وظيفة رقابية، وتتجسد بقيام الصندوق بمراقبة تصرفات الدول الأعضاء، بالشكل الذي يكفل تحقيق الاستقرار لأسعار الصرف.[2]

ث- الآثار الاقتصادية للقروض الخارجية:

بالنسبة للقرض الخارجي تكون الآثار لهذا النوع من القروض آثارا توسعية على الكميات الاقتصادية الكلية، وبالتحديد على الناتج القومي، ويمكن لنا أن نجمل هذه الآثار بما يلي:

1- تؤدي هذه القروض إلى تحسين وضعية ميزان المدفوعات مبدئيا، والسبب في ذلك أن القروض الخارجية تعتبر زيادة في القدرة الشرائية الوطنية، وبالتالي يمكن لها أن تكون آثار توسعية في حالة ما تم وضع مبلغ القرض لدى البنك المركزي، والذي يقوم بدوره بزيادة كمية النقود المتداولة [3]، ولكن باعتبار أن خدمة هذا النوع من القروض تتطلب التسديد بالعملة الصعبة للخارج، فإن هذا الأمر مع مرور الوقت سينعكس سلبا على ميزان المدفوعات، وقد يزيد من عجزه[4].

2- تؤدي القروض الخارجية إلى زيادة الناتج القومي عندما توجه هذه القروض لتمويل المشاريع الاستثمارية الإنتاجية، فالاقتراض الخارجي يتيح للدولة قوة شرائية جديدة تتصرف فيها، وبالتالي فهي تخلق آثار

---

[1] الحسن دردوري، عجز الموازنة العامة للدولة وعلاجه في الاقتصاد الوضعي، مرجع سابق، ص113

[2] رعد الصرن، أساسيات التجارة الدولية المعاصرة، مرجع سابق، ص 112

[3] عبد الفتاح عبد المجيد: " اقتصاديات المالية العامة "، مكتبة الجلاء، بغداد، 1983. ص307.

[4] رمزي زكي، انفجار العجز " علاج عجز الموازنة العامة للدولة في ضوء المنهج الانكماشي والمنهج التنموي"، دار الهدى للثقافة والنشر، دمشق، 2000، ص 133

توسعية على الاقتصاد الوطني [1]، أما عندما تقوم الحكومة بإنفاق حصيلة القرض الخارجي لتمويل النفقات الاستهلاكية فإن ذلك سيؤدي إلى زيادة الطلب الكلي، وبالتالي ارتفاع الأسعار عند جمود الجهاز الإنتاجي[2].

3- بالنسبة لآثر استهلاك القروض العامة الخارجية، فإنه يمكن القول بأن هذه الأخيرة تشكل عبئا حقيقيا لأنها تستوجب من الدولة تحويل جزء من الناتج الوطني أو من الدخل إلى المقرضين في الخارج سدادا لالتزاماتها[3].

4- إن عملية تسديد هذا النوع من القروض ينجم عنها انتقال الأموال من الدولة المقترضة إلى الخارج، وهو ما يرتب آثار انكماشية ناجمة عن اقتطاع جزء من القوة الشرائية الداخلية وتصديرها للخارج على شكل عملات أجنبية، ومنه تظهر آثار سلبية جراء ذلك وأهمها يكون على الاستهلاك والاستثمار والإنتاج وانخفاض في الدخل الوطني والتنمية الاقتصادية، وعليه نلاحظ مدى الآثار الوخيمة للجوء إلى القروض الخارجية خصوصا عندما لا توجه إلى القنوات الإنتاجية والاستثمارية بالشكل السليم.

5- تؤثر القروض الخارجية على السياسات الاقتصادية الداخلية بحيث تصبح صناعة القرار الاقتصادي على المستوى الخارجي، الأمر الذي يتطلب تطبيق سياسات اقتصادية قاسية من اجل إعادة التوازن للاقتصاد الوطني، مما يؤثر بشكل كبير على المستوى المعيشي للأفراد خصوصا الطبقات المحدودة الدخل [4].

بناء على ما سبق، يمكن القول بأن علاج عجز الموازنة وإن كان مطلوبا لما يحققه من مزايا متعددة لمصلحة الاقتصاد القومي ولمصلحة المستثمر والمستهلك، فإن فاتورة العلاج التي يتعين أن تتحملها الدولة يجب أخذها في الاعتبار، وذلك لأن اسلوب علاج العجز في الموازنة ليس بالأمر الهين، وبالتالي يجب اختيار اسلوب العلاج المناسب الذي يعظم من الإيجابيات ويقلل من التكلفة أو السلبيات بقدر المكان، وبمعني أخر

---

[1] محمد الصغير بعلي، المالية العامة، دار العلوم للنشر، الجزائر، 2004، ص 83

[2] رمزي زكي، انفجار العجز، علاج عجز الموازنة العامة للدولة في ضوء المنهج الانكماشي والمنهج التنموي"، مرجع سابق، ص 133.

[3] طارق الحاج، المالية العامة، دار الصفاء للنشر والتوزيع، عمان، 1999، ص119

[4] رمزي زكي، انفجار العجز " علاج عجز الموازنة العامة للدولة في ضوء المنهج الانكماشي والمنهج التنموي"، مرجع سابق. ص133

فإن أي برنامج أو اسلوب لعلاج العجز سواء عن طريق خفض معدل نمو النفقات العامة او عن طريق تنمية الموارد العامة، فانه سينطوي بالضرورة على تحمل تكاليف اقتصادية واجتماعية.

وبذلك نرى أن لجوء الدولة للاقتراض العام بشقيه المحلي والدولي لتمويل عجز الموازنة العامة للدولة يجب ان يكون في ظل شروط معينة حتى لا يتعدى نسبة الدين العام الناتج المحلي الجمالي، وهي الحدود الآمنة، التي عبر عنها معظم الاقتصاديين، وأهم وأبسط هذه الشروط أن توجه حصيلة الاقتراض العام تجاه الانفاق العام الاستثماري والتراكم الرأسمالي حتى يزداد قدرة الدولة على خدمة هذا الدين مستقبلا، وعلى ذلك فإنه يتعين الربط بين معدل نمو الدين العام من ناحية وبين معدل نمو رأس المال من ناحية اخرى، بحيث يمكن القول انه لا يمكن الوصول إلى الاستقرار الاقتصادي إلا اذا تساوى معدل نمو كل من الدين العام ورأس المال.

المبحث الثاني

أهمية التنسيق بين السياستين المالية والنقدية

في علاج عجز الموازنة العامة في سورية

باعتبار أنّ السياسة المالية مدعمة للسياسة النقدية وهما يمثلان العناصر الأساسية للسياسة الاقتصادية للدولة، ويرتبط بعضها ببعض ارتباط وثيقا مما يستلزم وجود توافق مع الإجراءات والتدابير المتخذة من جانب السلطات المالية والتدابير والإجراءات المتخذة من طرف السلطات النقدية لمواجهة عجز الموازنة العامة في سورية، ولهذا نحاول في هذا المبحث التطرق إلى نوع العلاقة الموجودة بين السياسة المالية والسياسة النقدية والتنسيق والتكامل بين السياستين المالية و النقدية في علاج عجز الموازنة العامة وذلك من خلال المطلبين التاليين:

المطلب الأول: العلاقة بين السياستين المالية والنقدية

المطلب الثاني: التنسيق والتكامل بين السياستين المالية والنقدية في علاج عجز الموازنة العامة.

المطلب الأول

العلاقة بين السياستين المالية والنقدية

يمكن أن يجمع المعنى الواسع للسياسة الاقتصادية كل الإجراءات التي تحكم سلوك عمل السلطات العامة وهي بصدد التدخل في الحياة الاقتصادية، أما المعنى الضيق للسياسة الاقتصادية فيجعلها تنحصر في جانب واحد من الجوانب الثلاث للتدخل(السياسة المالية، السياسة النقدية، التدخل المباشر من خلال القيود، والترخيص)، فهي بذلك تقوم بالرقابة المباشرة للتغيرات الأساسية للاقتصاد الوطني مثل الإنتاج والاستثمار والاستهلاك والادخار، والصادرات والواردات، والصرف الأجنبي والأجور[1]، وعليه فان السياسة الاقتصادية بالمعنى الواسع يمكن أن تضم السياسة النقدية والمالية وبالطبع السياسة التجارية تندرج تحت السياسة الاقتصادية فهي جزء منها وتتخصص بأمور الصادرات والواردات والإعانات والصرف الأجنبي...إلخ[2]، ولهذا سنحاول إلقاء الضوء على أهمية التنسيق وشروطه مع الأخذ في الاعتبار الآثار المترتبة على عدم وجود التنسيق.

الفرع الأول

السياستان المالية والنقدية كأهم أدوات الإدارة المالية العامة

الإدارة المالية العامة في إطارها العام، مصطلح واسع يضم مجموعة التشريعات المالية، ومتطلبات تنفيذها والإجراءات وأساليب العمل التي تستخدمها في تصريف الأمور المالية للدولة[3].

يقع على عاتق الإدارة المالية في الأجهزة الحكومية ثلاث مسؤوليات رئيسية أولها تقديم النصح أو المشورة المالية، وثانيها توفير المعلومات المالية وأخيرا الرقابة المالية.

---

[1] احمد جامع، التحليل الاقتصادي الكلي- مرجع سابق- ص 241.

[2] جودة عبد الخالق- الاقتصاد الدولي- دار النهضة- القاهرة 1983- ص149.

[3] حنا رزوقي الصائغ- الإدارة المالية العامة ودورها في التنمية الإدارية، المنظمة العربية للعلم الاقتصادية- عمان. 1987. ص5

ويدخل في إعداد اختصاصات ومسؤوليات الإدارة المالية العامة التشريعات الضريبية والجمركية، إدارة الملكية العقارية للدولة، الإجراءات المالية والمحاسبية المتعلقة بالجباية والصرف، والتوثيق المالي والمحاسبي، النظم المحاسبية المتبعة بما في ذلك الأسس المحاسبية ونظم المعلومات وأساليب الرقابة الداخلية والخارجية[1]

فالدراسات في الإدارة المالية العامة لا تنصب أساسا على الزاوية المالية بقدر ما تنصب على الزاوية الإدارية، حيث يتمركز نشاطا في هذا الشأن على ثلاث محاور جوهرية هي: تحصيل الإيرادات و توزيع النفقات و الرقابة على الموارد المالية، وضمان الاستخدام الأمثل لها[2].

وفي سبيل ممارستها لهذه المهام المختلفة تظل الإدارة المالية محكومة بإطار عام ينظم ويضبط تحركها وهو ما يسمى بالسياسة المالية للدولة والتي تقع بدورها في إطار أكثر شمولية يسمى بالسياسة العامة للدولة، واهم ما تمارسه الإدارة المالية العامة في مجال تحصيل وتعبئة الموارد المالية ما يلي:

1- المساهمة في دراسة وتحديد مصادر تمويل النشاطات الحكومية المختلفة.

2- المساهمة في دراسة وتحديد الحجم الكلي للإرادات العامة المطلوبة.

3- القيام بتحصيل الأموال التي تم تحديدها خلال الفترة الزمنية المحددة مع القيام على صيانتها والمحافظة عليها.

وفيما يخص عملية توزيع الموارد المالية للدولة فان الإدارة المالية العامة تضطلع بعدة ادوار هامة يمكن تلخيصها فيما يلي:

1- المساعدة في تحديد حجم وأولويات الإنفاق الحكومي وذلك في إطار السياسات العامة للدولة.

2- المساعدة في تحضير مختلف البيانات والجداول والدفاتر اللازمة لتنفيذ عمليات الصرف على مختلف أوجه النشاط الحكومي.

3- القيام بعمليات الصرف للأموال العامة في إطار القوانين والنظم المالية للدولة.

---

[1] المرجع السابق. ص5

[2] على العربي وعبد المعطي عساف- الإدارة المالية العامة- دار عالم الكتب- الرياض- 1992. ص4-5.

لا شك أن تنفيذ تلك المهام لا يمكن أن يتيسر دون دراسات مسبقة، وبذلك يمكن القول بان الإدارة المالية العامة يجب أن تقوم بإجراءات البحوث والدراسات المطلوبة وبكل دقة قبل إقدامها على تحديد حجم وأولويات ومجالات لإنفاق الحكومي في هذا الصدد فإن على الإدارة المالية العامة يجب أن تفاضل بين المنافع العامة من اجل الوصول إلى تحقيق أقصى المنافع بأقل حجم من النفقات.

أما فيما يخص عملية الرقابة المالية التي تهدف إلى ترشيد إنفاق الأموال العامة والمحافظة عليها وصونها من عبث العابثين فان الإدارة المالية العامة تقوم بدور يعتبر في غاية الأهمية ويمكن تلخيصه فيما يلي[1]:

1- المساهمة في تطوير القوانين واللوائح والنظم التي تساعد على المحافظة على الأموال العامة.

2- تصميم الدفاتر والنماذج والجداول البيانية المتعلقة بعمليات تحصيل الإيرادات العامة والتحكم في التصرف فيها.

3- إعداد التقارير الدورية والإحصاءات الخاصة بتحصيل وصرف الأموال العامة.

وأخيرا تمتاز الإدارة المالية العامة بعدة مزايا منها[2]:

1- تعالج النشاطات المالية في القطاع العام، يعني مصادر الأموال العامة واستخدام الأموال العامة.

2- تولي الموازنة العامة اهتماما خاصا، وما الموازنة إلا خطة مالية سنوية تعكس السياسات المالية لبلدها وتعالج مصادر الأموال العامة وطرق استخدامها.

3- تتقاسم الأجهزة المالية للدولة وظيفتها المالية المتمثلة في التخطيط ورسم السياسات النقدية والمالية وتنفيذ هذه السياسات ومتابعتها والرقابة عليها وتطويرها وغير ذلك من الأعمال التي يتطلبها حسن استعمال وإدارة الأموال العامة غير أن الإدارة العامة المباشرة للأموال الحكومية تعتبر وضيفة

---

[1] على العربي وعبد المعطي عساف- الإدارة المالية العامة مرجع سابق. ص5.

[2] فيصل فخري وعدنان الهندي – مبادئ الإدارة المالية العامة واقتصادياتها – الجزء الأول (مكان النشر غير موجود –عمان- 1980. ص28-29.

متخصصة لعدد معين من الأجهزة الحكومية التي أنشأت لهذا الغرض، وتتمثل الأجهزة الرئيسية للإدارة المالية العامة في كل من[1]: وزارة المالية، – البنك المركزي.

يتضح من خلال السرد السابق لبعض مهام الإدارة المالية العامة أن كل من السياسة المالية والنقدية تعدان أداتين هامتين لهذه الإدارة.

الفرع الثاني

التفاعل بين السياستين المالية والنقدية

تتمتع السياسات النقدية والمالية بأهمية بالغة وبالتالي مما يعكس أهمية التنسيق فيما بينها من خلال انسجام أهداف كل منها كضرورة حتمية لا مفر منها، بهدف تجنب التضارب بين أهداف ووسائل كل من السياستين (النقدية والمالية). ويرتبط التفاعل بين السياسات النقدية والمالية بالتأثير المتبادل بينهما فمثلاً: تؤثر السياسات النقدية في تحديد قدرة السياسات المالية الحكومية على تمويل عجز الموازنة، لأنّ تكلفة خدمة الدين تتغير تبعاً لضيق أو اتساع المصادر المتاحة للتمويل، كما أن اعتماد السياسات المالية الحكومية على المصرف المركزي تمثل قيداً على استقلالية السلطات النقدية. ويمكن إيضاح التأثيرات المتبادلة للسياسات النقدية والسياسات المالية من خلال العرض الآتي:

1– العلاقة بين السياسات النقدية وعجز الموازنة[2]:

لتوضيح تأثير السياسة النقدية على عجز الموازنة نأخذ مجموعة من المتغيرات المختلفة التي تتأثر بالسياسة النقدية، وتؤثر هي بدورها في عجز الموازنة، بالرغم أن أثر كل متغير من هذه المتغيرات يكون صغيراً إذ أخذ على حده، إلا أن الأثر الكلي لهذه المتغيرات مجتمعة يكون كبيراً، حيث إن معظم هذه المتغيرات (الارتفاع في المستوى العام للأسعار، زيادة الإنفاق العام، نقص الإيرادات الضريبية، زيادة الدين العام) تؤدي إلى زيادة عجز الموازنة إذا ما تم إتباع سياسة نقدية انكماشية بسبب ارتفاع سعر الفائدة، لذلك فإن التغيير في الوضع

---

[1] نائل العواملة– الإدارة المالية العامة بين النظرية والتطبيق– مؤسسة زهران للطباعة والنشر والتوزيع – عمان الأردن– 1990. ص67.

[2] D. ahan and mami **the fiscal effect of monetary policy**. Internationa Monetary fund working paper N° 66.1998,p122.

المالي ككل (الدين العام، عجز الموازنة) يتعقد نتيجة السياسات النقدية الانكماشية، إلا أن السياسة النقدية في سورية ابتعدت عن النهج الإنكماشي البحت وحافظت على نمو منضبط للعرض النقدي وعدلت من هيكليته، وبالتالي لن يكون هناك أثر لنهج السياسة النقدية على زيادة عجز الموازنة. ونتيجة لتبني السياسة النقدية استقرار الأسعار كهدف أساسي، تضاءلت فرص السياسة المالية في اللجوء إلى المصرف المركزي لتأمين الموارد التمويلية اللازمة لسد عجز الموازنة، فانعكس في خفض العجز المالي تدريجياً، وحافظ على الاستقرار في قيمة العملة، وبذلك ابتعدت السياسة المالية في سورية عن القيام بعمليات اقتراض جديدة من المصرف المركزي بعد عام 2002 لتمويل الإنفاق العام. وهذا ما أحدث استقراراً في قيمة الليرة من جهة، وساهم في الحد من عجز الموازنة.

2 . العلاقة بين السياسات المالية والعرض النقدي:

تتأثر السياسات النقدية بالسياسات المالية المتبعة، فالنظام الضريبي المتبع له أثر على السياسات النقدية، وكذلك مستوى الانضباط المالي للحكومة، فالتوسع المالي قد يضيع أثر السياسات النقدية الانكماشية في مجال تحقيق هدف تخفيض التضخم، كما أن هيمنة السياسة المالية تجعل السلطة المالية تحقق عجزاً مالياً كما يحلو لها، مما يعطل على السياسة النقدية تحقيق أي من أهدافها، وتؤثر السياسة الضريبية بطريقة غير مباشرة على السياسة النقدية، فزيادة الضرائب على الدخل والأرباح تؤدي إلى تخفيض الجزء من الدخل المخصص للإنفاق على الاستهلاك وتخفيض الادخار الذي يتم توجيه جزء منه فيما بعد إلى الإنفاق على الاستثمار، أي أن زيادة الضرائب تؤدي إلى تخفيض بعض عناصر الإنفاق الكلي، وهذا يترتب عليه انخفاض عرض النقود والأسعار وزيادة الطلب الأجنبي على السلع المحلية وارتفاع سعر صرف العملة المحلية مقابل العملات الأجنبية وينعكس ذلك في انخفاض أسعار السلع المستوردة وبالتالي انخفاض التضخم المستورد [1].

وبشكل عام ارتفع حجم ضريبة الدخل في سورية نتيجة تخفيض معدلاتها وتوسيع قاعدتها، وبدأت تتسق في تطورها مع تطور معدلات التضخم منذ العام 2005، فتم تحويل العبء الضريبي من أولئك الذين يميلون للادخار إلى أولئك الذين يميلون للإنفاق، وهذا أدى لزيادة سرعة دوران النقود، وتراجع مستويات الأسعار، وركزت

---

[1] توفيق عبد الرحمن يوسف، **الإدارة الدولية والعملات الأجنبية**، دار صفاء، عمان، 2004م، ص98-100.

السياسات المالية الحكومية على الاستمرار في ترشيد الإنفاق العام وذلك لتحقيق إعادة هيكلية النفقات العامة باتجاه تحجيم الدعم الحكومي وتقليص نفقات الإدارة الحكومية إلى جانب تحديد مسار الإنفاق الرأسمالي بمشاريع البنى الأساسية، وكان لهذه السياسة الفضل في فتح الطريق أمام السلطة النقدية لتخفيض الضغط الداخلي على سعر الصرف ولتطبيق سياسة نقدية أكفأ تستهدف الاختلالات الداخلية التي أصابت العوامل الاقتصادية الجذرية[1].

[1] توفيق عبد الرحمن يوسف، نفس المرجع، ص99.

المطلب الثاني

التنسيق و التكامل بين السياستين المالية والنقدية في علاج عجز الموازنة العامة

يرتبط التفاعل بين السياسات النقدية والمالية بتبادل تأثير كل منهما على أهداف الآخر فنرى للسياسة النقدية تأثير على السياسة المالية في مسألة تمويل عجز الموازنة حيث يؤثر موقف السياسة النقدية في قدرة الحكومة على تمويل عجز الموازنة لأنّ تكلفة خدمة الدين تتغير تبعا لضيق أو اتساع المصادر المتاحة للتموين كما نجد أنّ اعتماد الحكومة على البنك المركزي واستراتيجيتها في هذا المجال تمثل قيدا على استقلالية السلطة النقدية. ولذلك نحاول أن نتعرض إلى التأثيرات المختلفة والمتداخلة لكل من السياسة النقدية والمالية وذلك على النحو التالي:

الفرع الاول

تكامل السياسات المالية والنقدية في ظل أنظمة مختلفة لمعدلات الصرف

يحتل الاستقرار الاقتصادي بصورة عامة كأهم غاية يسعى الاقتصاد الكلي لتحقيقه، والاستقرار في أسعار الصرف بصورة خاصة أهمية كبيرة في المدارس الاقتصادية لما لها من تأثير على النشاط الاقتصادي، حيث يستلزم تحقيق الاستقرار الاقتصادي كهدف لكل دولة من دول العالم المتقدم والنامي على حد سواء، التكامل والتنسيق بين الاجراءات المتخذة باستخدام الأدوات المتنوعة لكل سياسة من هذه السياسات، المالية والنقدية[1]. أن هذا التكامل يشكل فيما بينهما منظومة تتناسق أجزاؤها وتتفاعل أركانها، حيث تؤثر كل أداة وتتأثر بالأدوات الأخرى على نحو متناغم ومتوازن من أجل تحقيق الغاية التي يسعى المجتمع دائما إليها وهي الاستقرار الاقتصادي.

أن استقرار سعر صرف العملة من أولويات السياسة النقدية والمالية في مختلف الدول، وذلك لأن هذا الاستقرار يعد أساسا لتوفير البيئة المناسبة للاستثمار، وجذب المدخرات والمحافظة على استقرار الأسعار، لذلك

---

[1] Jess Benhabib and Stefano Eusepi, " The Design of Monetary and Fiscal Policy: A Global Perspective", Paper Presented ata conference held in Federal Reserve BankofSan Francisco, March 2005, p19.

تسعى معظم الحكومات الى انتهاج سياسات تهدف الى ضمان استقرار سعر صرف عملتها لتجنيب دولها التقلبات الحادة التي تمر بها العملات في الدورة الاقتصادية، ويتعاظم هذا الدور في الدول النامية ومنها (سورية) و لان معظم هذه الدول تعاني من الانفتاح الاقتصادي بشكل كبير ومن عجز أكبر في ميزان مدفوعاتها، مما يجعلها أشد تأثرا بالتقلبات الاقتصادية الدولية، وأكثر عرضة للأزمات والمشاكل الخارجية، مما ينعكس سلبا على درجة الاستقرار المحلي فيها[1]. يختلف خليط السياسات المالية و النقدية المستخدم باختلاف نظام سعر الصرف المتبع، وفيما يلي نحاول عرض خليط السياسات المناسب في ظل النظم المختلفة لأسعار الصرف[2].

1- <u>نظام سعر الصرف الثابت:</u>

إن أول ما تهدف اليه عملية تثبيت سعر الصرف تحقيق الاستقرار السعري في الاقتصاد، لأن سعر الصرف المستقر يمكن من التحكم بالتضخم وبالتالي من تحقيق الاستقرار في المستوى العام للأسعار. ذلك الاستقرار سيشجع بدوره على الانفاق في الاقتصاد المحلي ما يزيد من سرعة تداول النقد في المنظومة الاقتصادية ويؤدي الى رفع معدل النمو بسبب زيادة الطلب الاجمالي. ولا بد من الاشارة بأن هذا النظام يناسب الدول التي تكون فيها الهيمنة للسلطة المالية، ففي ظل معدل الصرف الثابت تكون السياسة المالية هي الفعالة في التحكم في الطلب الكلي، وذلك لأن العجز المالي لا يؤثر في معدل الفائدة الصرف، أو في معدل الصرف الذي يكون ثابتا (بقرار سياسي)[3].

وتجدر الاشارة هنا الى أن سياسة سعر الصرف الثابت هي سياسة مرغوب فيها فقط في حال استمرت الظروف الاقتصادية التي جعلت من تبني تلك السياسة أمرا مرغوبا فيه كدورها في تحقيق الاستقرار السعري في

---

[1] السيد عطيه عبد الواحد،" دور السياسة المالية في تحقيق التنمية الاقتصادية، التوزيع العادل للدخول، التنمية الاجتماعية وضبط التضخم. القاهرة، دار النهضة العربية، 1993، ص122-135.

[2] Ugo Panizza, monetary and fiscal policies in emerging markets, the Egyptian center for economic studies, working paper n°50, Décember2000

[3] Antonio Fatás, and Andrew K. Rose, " Do Monetary Handcuffs Restrain Leviathan? Fiscal Policy in Extreme Exchange Rate Regimes", International Monetary Fund, Staff Papers, Vol.47, 2001, Special Issue, IMF Annual Research Conference, p. 40

الاقتصاد المحلي وفي دعم الصادرات من خلال ايجاد المناخ الاقتصادي والنقدي الملائم[1]. إلا أن منظومة سعر الصرف تنطوي على كثير من نقاط الضعف التي أدت بالعديد من الدول الى التخلي عنها كليا بسبب عجز تلك المنظومة النقدية عن الاستمرار في تمكين الاقتصادات التي تبنتها من التحكم بمعدلات التضخم، أو في دعم صادراتها من حيث المنافسة السعرية في ظل العولمة.

أن من أهم نقاط ضعف هذه المنظومة هو احتمال تعرض الاقتصادات التي تتبناها لأزمات نقدية تؤدي للإخلال بالعلاقة بين القيمة الحقيقية للعملة وسعر صرفها المثبت تجاه عملة معينة، وهذا الامر يأخذ بعدا أخطر في حال كانت الاحتياطات النقدية للبنك المركزي لا تسمح بالحفاظ على ثبات سعر الصرف تجاه العملة (العملات) المحددة على المدى الطويل أو بسبب عمليات المضاربة السلبية أو العشوائية[2].

2- <u>نظام سعر الصرف المرن</u>:

أن قرار تعويم العملة الوطنية كان يجب أن يبنى على أساس تحسن أداء المؤشرات الاقتصادية الاربعة الاساسية للاقتصاد الوطني وهي معدل نمو اقتصادي ايجابي معين، معدل تضخم منخفض، رصيد ايجابي لميزان المدفوعات، ومعدل بطالة منخفض جدا، لذلك فإن تعويم العملة لا يخدم مصلحة الاقتصاد الوطني لأن ما يجب أخذه بالحسبان عند اتخاذ قرار بهذا الشأن هو مدى تفاعل قوتي العرض والطلب على العملة، فالتعويم سياسة مرغوب فيها اقتصاديا لسبب بسيط وهو أن قوى السوق ستعكس قيمة العملة الحقيقية من وجهة نظر قوتها الشرائية، فالعملة كما أوضحنا يمكن أن تعتبر كأي سلعة أخرى، سعرها يتحدد بالعرض والطلب عليها[3].

---

(1) Bernard Laurens and Enrique G. de la Piedra, "Coordination of Monetary and Fiscal Policies", IMF, WP. No.25, March 1998, p15.

(2) أحمد محمد متولي دهشان،: التنسيق بين السياستين المالية والنقدية وأثره على متغيري التضخم وسعر الصرف في مصر. دراسة مقارنة"، كلية الحقوق، جامعة الزقازيق مصر. ص76.

(3) Rupa Duttagupta, Gilda Fernandez and Cem Karacadag, " From Fixed to Float: Operational Aspects of Moving Toward Exchange Rate Flexibility", International Monetary Fund, Working Paper, No. 126, July2004, p. 71

فمن بين الخطوات العملية حاليا[1]: – انشاء سوق نظامية للصرف بحيث تتحقق الشفافية في سعر صرف العملة المحلية بما يعزز الثقة بالتعامل فيها محليا ويمكن من رصد عمليات المضاربة السلبية ما يتيح للبنك المركزي التدخل بشكل فاعل أكبر لحماية العملة المحلية. من جهة أخرى فإن السياسة المالية المتمثلة بجذب الاستثمارات الوطنية والخارجية وبالتالي تحقيق معدل نمو مستقر لكنه متزايد يجب أن تتماشى مع السياسة النقدية وحدها لا يمكن أن تقدم حلولا جذرية على المدى الطويل لكن في المقابل فاعليتها على المدى القصير أمر لا شك فيه.

توفير البيئة التنافسية لسوق الصرافة منعا للاحتكار، بحيث يعكس سعر الصرف القيمة الحقيقية للعملة المحلية منعا للاستفادة من الفروقات السعرية، كما أن تطوير السوق المالية (البورصة) هو خطوة هامة تندرج ضمن إطار السياسة الاقتصادية السليمة التي تهدف الى جذب رؤوس الأموال للسوق المحلية ما سيعزز على العملة الوطنية وبالتالي سيسهم في دعم استقرار سعر صرف العملة المحلية على أسس اقتصادية على المدى الطويل الاجل.

_ وأخيرا، بالنظر الى السياسة المالية في سورية قد انتهجت العمل بنظام سعر الصرف الموحد الصادر عن مصرف سورية المركزي منذ أواخر عام 2006 بموجب قرار السيد رئيس مجلس الوزراء رقم 5787 تاريخ 2006/12/20، ولغاية بداية الأزمة السورية حيث نشأت الحاجة لإعادة العمل بنظام تعدد أسعار الصرف كأسلوب لدعم بعض القطاعات المهمة في الاقتصاد؛ حيث تميزت هذه المرحلة باعتماد سعر صرف مختلف لكل قطاع من القطاعات الاقتصادية بحسب الأهمية النسبية للقطاع ودوره في الاقتصاد الوطني وكان الهدف تشجيع بعض القطاعات الاقتصادية التي تكتسب أهمية خاصة وأهمها قطاع الصادرات؛ إلا أنّ تطبيق هذا الأسلوب لم يصل إلى تحقيق الأهداف المنشودة عملياً حيث كان من نتائج اتباع هذا الاسلوب[2]:

---

[1] أحمد محمد متولي دهشان،: التنسيق بين السياستين المالية والنقدية وأثره على متغيري التضخم وسعر الصرف في مصر. دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 78–79.

[2] فؤاد محمود علي،" أثر سعر الصرف الحقيقي على ميزان المدفوعات (بدلالة المناهج التحليلية)، دراسة تحليلية على الاقتصاد السوري"، أطروحة دكتوراه في كلية الاقتصاد، جامعة دمشق، دمشق، 2019. ص107–108.

1. ضرب استقرار سعر الصرف وخروج جزء لا بأس به من عملية تحديده عن سيطرة مصرف سورية المركزي وارتهانها للمضاربين الذين بدورهم تواطؤوا مع بعض التجار لجر سعر الصرف إلى مستويات مرتفعة لتحقيق مكاسب كبيرة وغير مشروعة.

2. زيادة نشاط التصدير الوهمي وتفويت الموارد المالية على الخزينة.

3. خلق بيئة خصبة للمضاربين للتلاعب بسعر الصرف وجني أرباح طائلة؛ حيث تشكل بيئة تعدد أسعار الصرف فرصة لتحقيق أرباح مجزية من الفروقات الناجمة عن ذلك.

4. تشويه آلية التسعير وعدم المقدرة على احتساب التكلفة الحقيقية للسلع والخدمات نتيجة صعوبة تطبيق آلية تعدد أسعار الصرف في جميع مراحل الانتاج وتكاليفها.

5. ارتفاع المستوى العام للأسعار وعدم قدرة السلطات النقدية على التدخل لضبطه.

6. تقييّد فعاليّة السياسة النقدية ما أدى إلى فقدان الليرة السورية الكثير من قيمتها خلال فترة الأزمة والذي يعيد تجربة البلد في الثمانينات والتسعينات من القرن الماضي.

7. اتساع الفارق بين أسعار الصرف الرسمية وغير الرسمية مما يجعل أية محاولات لخفض سعر إجراءات غير مجدية نظرا لقيام قوى السوق السوداء بتخفيض متزامن ومنافس لسعر الصرف بشكل يحافظ على فجوة كبيرة بين السعرين بغية تحقيق مكاسب غير مشروعة.

8. صعوبات محاسبية وعملية في تطبيق أسعار الصرف وتعقيد الإجراءات الإدارية وغيرها.

9. عدم تمكين السلطة النقدية من القدرة على إدارة سعر صرف بمرونة تعكس القيمة الفعلية لليرة السورية استناداً إلى آلية العرض والطلب.

10. عدم تمكين متخذي القرار من قراءة سليمة للواقع النقدي والاقتصادي والتكاليف الحقيقية واتخاذ القرارات المناسبة على صعيد السياسة النقدية.

11. عدم المساواة في معاملة القطاع العام والخاص مما أعطى حسابات القطاع العام الاقتصادي نظرة غامضة دون المقدرة على اكتشاف الأخطاء.

الفرع الثاني

إجراءات التنسيق بين السياستين المالية والنقدية لمعالجة عجز الموازنة العامة

إن التنسيق الكفء بين السياسة النقدية و السياسة المالية يتطلب ترتيبات دعم مؤسسية وتنفيذية، ولهذا سنحاول عرض الترتيبات اللازمة التي يجب أن تتخذها كل من السلطة النقدية و المالية في سبيل التنسيق بين السياسة النقدية و المالية.

أولا: استقلالية البنك المركزي:

يتعين على البنك المركزي التحكم في نمو المعروض النقدي بشكل يتوافق والنمو في الناتج المحلي الإجمالي بما يؤدي إلى الاستقرار النقدي ومن ثم الاستقرار في المستوى العام للأسعار، وأن عدم الاستقرار في الأسعار من ناحية ارتفاعه المستمر سوف يكون مكلفا[1]،وفي حقيقة الأمر يعد استبعاد تلك التكاليف متعلقا أساسا باستقلالية البنك المركزي عن مالية الحكومة، بحيث يمكن اعتبار استقلالية البنك المركزي إحدى المسائل المرتبطة بقوة الوضع المالي للدولة [2]،لذلك فزيادة مدى استقلالية البنك المركزي تكفل وجود سياسة نقدية فاعلة في مجال التحكم في التضخم في الفترتين القصيرة والطويلة فإذا واجهت السلطات المالية بنكا مركزيا مستقلا يستهدف سياسة لمكافحة التضخم، فإن توقعات هذه السلطات أو الحكومة بأنها لن يتم تدبير العجز في الموازنة العامة، بواسطة البنك المركزي سوف يحد من تحقيقها لهذا العجز، ويؤيد ذلك تاريخ العلاقة بين استقلالية البنك المركزي والتمويل الحكومي، فكلما زاد مدى الاستقلالية كلما انخفضت نسبة العجز في الموازنة الذي يتم تمويلها عن طريق البنك المركزي[3]،وفي هذا السياق تقاس استقلالية البنك المركزي من الناحية الاقتصادية من خلال قدرتها على اختيار أدوات السياسة النقدية وكذلك حدود التمويل المباشر لموازنة الحكومة، حيث إنّ التوجه نحو

---

[1] أحمد شعبان محمد علي، انعكاسات المتغيرات المعاصرة على القطاع المصرفي ودور البنوك المركزية، الدار الجامعية، الاسكندرية، 2007، ص 16.

[2] سودرلينج لودفيج وأخرون، استهداف التضخم، المعهد المصرفي المصري، 2003، ص7

[3] أحمد شعبان محمد علي، انعكاسات المتغيرات المعاصرة على القطاع المصرفي ودور البنوك المركزية، مرجع سابق. ص305.

استقلالية البنك المركزي يصاحبه عدم التمويل النقدي أي أن البنوك المركزي لا تقرض أو على الأقل لا تقدم قروضا جديدة للحكومة وفي بعض الحالات يسمح بإقراض محدود وقصير الأجل للحكومة، وحتى تكون

تلك الاستقلالية في اختيار الأدوات كاملة يجب أن لا تكون السياسة النقدية مرتبطة بقيود مالية مفروضة من طرف الحكومة، ولمثل هذه الأسباب نصت وثيقة ميثاق الممارسات الجيدة لشفافية السياسات النقدية والمالية في جزء منها والصادرة عن صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، أن تحديد التشريعات المنشئة للبنوك المركزية لابد أن تضمن للبنوك المركزية سلطة استخدام أدوات السياسة النقدية لتحقيق هدف أو أهداف السياسة النقدية [1].

ثانيا: وضع ضوابط على إقراض البنك المركزي للحكومة لأغراض تمويل العجز في الموازنة العامة:

يعد الاقتراض من البنك المركزي هو المصدر الرئيسي للتمويل المحلي لعجز الموازنة، و قد يضر تكثيف الاقتراض الحكومي المباشر من البنك المركزي بالاقتصاد الكلي و هناك حتمية لاستقلال البنك المركزي لإيجاد ترتيبات مؤسسية للحد من الاقتراض الحكومي المباشر من البنك المركزي.

فالاعتمادات والقروض المصرفية وتسهيلات السحب على المكشوف من بين أشكال القروض المهمة التي يقدمها البنك المركزي للحكومة، وقد توجد للحكومة أو البنك المركزي قواعد أو حدود مرسومة مسبقا لنطاق إقراض الحكومة من البنك المركزي، ومن الممكن أن تشمل شروط هذه القروض وحدها قيود على ظروف منحها و قيودا أخرى على حجم أو مبلغ أو مدة هذه القروض، حيث تعد آجال وشروط القروض عوامل مهمة تتحكم في العلاقة بين الحكومة والبنك المركزي [2]،ولعل أهم الوظائف التي يقوم بها البنك المركزي و أخطرها في نفس الوقت تقديمه القروض المباشرة للحكومة لمواجهة عجز الموازنة وفي هذه الحالة يتم إقراض الحكومة من قبل البنك المركزي عن طريق إصدار جديد للنقد[3]،لكن ولضمان الاستقرار النقدي يتعين على البنك المركزي أن

---

[1] خبراء صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، ميثاق الممارسات الجيدة لشفافية السياسات النقدية والمالية، 2000، ص8.

[2] المرجع السابق، ص 20

[3] بسام الحجار، الاقتصاد النقدي والمصرفي، دار المنهل البناني، بيروت، 2009، ص 231-232.

يصدر النقد تبعا للحاجات الاقتصادية للدولة بما يخدم هدف المحافظة على استقرار قيمة العملة المصدرة والمحافظة على مستويات الأسعار[1]،

وبصفتها مسؤولة عن تسيير السياسة النقدية للحكومة، يتزايد في الوقت الحالي التوجه نحو تحديد مسؤولية البنوك المركزي على النحو الذي يكفل لها أكبر قدر ممكن من الاستقلالية وفي كثير من البلدان تشدد قوانين البنك المركزي على استقلالية البنك في إدارة عملياته وتمنع أو تقيد تمويله عجز المالية العامة بصورة مباشرة [2]،لذلك يساعد وضع الحدود القصوى للاقتراض الحكومي وممارسات إدارة المخاطر السليمة في حماية الموازنة العامة من صدمات خدمة الدين العام[3]،وفي الاخير يجب الإشارة

إلى أن هذا الترتيب المؤسسي الذي يتوجب توفره لتحقيق التنسيق بين السياستين المالية والنقدية يتوقف من جهة على مدى التزام البنك المركزي والحكومة بنظام لاستهداف التضخم ومن جهة أخرى على التزام الحكومة بتطبيق القواعد المالية المعروفة.

ثالثا: الحد من التعارض بين السياستين المالية والنقدية:

يمكن الحد من التعارض بين السياستين المالية والنقدية من خلال تبني سياسة Stability Oriented اقتصادية موجهة بالأساس نحو تحقيق هدف الاستقرار الاقتصادي كشرط ضروري لتحقيق الاستقرار المالي واستقرار الاقتصاد الكلي، Economic Policy وتشير هذه السياسة إلى ضرورة أن يتمتع البنك المركزي بالاستقلالية الفعلية في تحقيق هدف واضح وصريح يتمثل في تحقيق الاستقرار في الأسعار[4]

وتظهر أهمية التوجه نحو الحد من التعارض بين أهداف السياستين المالية والنقدية بسبب الخوف من أن يقود ذلك التعارض إلى فقدان فعالية السياستين معا في التأثير على النمو الاقتصادي والتضخم، وهو ما ينجر عنه في العادة معاناة الاقتصاد من ظاهرة الكساد التضخمي التي كما هو معلوم يترافق أو يتزامن فيها الارتفاع

---

[1] أكرم حداد وأخرون، النقود والمصارف، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، 2008، ص141.

[2] دليل شفافية المالية العامة، صندوق النقد الدولي، 2007. ص 32-33.

[3] خبراء الصندوق الدولي والبنك الدولي، المبادئ التوجيهية لادارة الدين العام 2001. ص15

[4] منى كمال، الاطار النظري للتنسيق بين السياستين المالية والنقدية -mpra.ub.uni-muenchen.de/26856 2010. ص43.

في معدلات التضخم والبطالة. ومن جهة أخرى فمن غير المستبعد أن يكون لإصدار الدين العام أو تحويل عجز الموازنة إلى سيولة نقدية أثر كبير على الوضع الائتماني العام داخل الاقتصاد (ارتفاع سعر الفائدة وما يتبعه من تأثيرات على النمو الاقتصادي)، وبالمثل من الممكن أن يكون لإستعاب مبالغ كبيرة من السيولة تكاليف مهمة على الموازنة تتحملها الحكومة (نمو الدين العام وما يتبعه من تأثيرات على النمو الاقتصادي) وبالتالي من الممكن أن تكون لعمليات المالية العامة عواقب نقدية وخيمة ارتفاع معدل النمو النقدي والتضخم[1].

رابعا: التدابير التي من شأنها تحقيق التوازن المالي أو خفض العجز في الموازنة العامة:

من واجب الحكومة اتباع قواعد مالية تحد من ارتفاع الدين العام وتزايد العجز المالي، حيث من المفترض أن تعمل هذه القواعد على تحقيق الانضباط المالي، الذي يمكن أن ينعكس إيجابا على استعادة فعالية السياسة النقدية في مجال التحكم في تغيرات الأساس النقدي والتضخم على المدى الطويل. وبشكل عام يمكن تلخيص هذه القواعد والتي تشمل قواعد عجز الموازنة، Fiscal Policy Rules في قواعد السياسة المالية الهادفة إلى الخفض السنوي للعجز المالي بالميزانية حتى يتم Deficit Rules العامة والتي تهدف إلى تحقيق الرشاد Borrowing Rules تحقيق التوازن وقواعد الاقتراض التي تهدف إلى استدانة Debt Rules في اختيار طرق التمويل العام وأخيرا قواعد الدين الحكومة عند مستويات آمنة[2].

خامسا: لجان التنسيق بين السياستين المالية والنقدية التابعة اجراءات مواجهة العجز في الموازنة العامة[3]:

يمكن الوصول إلى التنسيق بين السياسة المالية و النقدية عن طريق لجان تنسيق رسمية أو غير رسمية لغرض إدارة الدين، و تتضمن هذه اللجان طبعا أعضاء من وزارة المالية و البنك المركزي، و يتقابل أعضاء هذه اللجان بطريقة منتظمة لتبادل المعلومات، مع الأخذ في الاعتبار متطلبات التمويل الحكومية. ومناقشة وتحليل

---

[1] المرجع السابق. ص19

[2] منى كمال، الاطار النظري للتنسيق بين السياستين المالية والنقدية، مرجع سابق، ص44-45.

[3] المرجع السابق، ص46.

الأرصدة النقدية للحكومة و السيولة و تطوير السوق، ومناقشة إستراتيجية إنجاز الدين العام، كما تهتم هذه اللجان بتطوير سوق المال، و تقويم عمليات التنسيق المكثفة التي تجري من خلالها، و توفر الفرصة ليعلم كل عضو في هذه اللجنة أهداف العضو الأخر، وتساعد على إتباع الترتيبات و الإجراءات و المساعدة في إدارة الدين و الإدارة النقدية.

مما تم سرده من إجراءات لإحداث التنسيق بين السياسة المالية و النقدية نخلص إلى:

وجود بنك مركزي مستقل لا يعد كافيا، خاصة في ظل وجود كثير من المعلومات المتناقضة و التوقعات غير الأكيدة و التفصيلات المتغيرة، لذلك فإنه من الضروري أن يعمل كل من السلطة المالية والسلطة النقدية (البنك المركزي ووزارة المالية) سويا في مراحل التصميم و التنفيذ و المراقبة للسياسات النقدية و المالية، وعند الضرورة يشتركان في تعديل و تنقيح السياسة الاقتصادية الكلية.

ولكن يشترط الإعلان بطريقة مستمرة عن كافة التطورات الاقتصادية و التغيرات في السياسة الاقتصادية الكلية[1]. كما يتضح أن التنسيق بين السياسة المالية و النقدية على المستوى العملي يعد أمرا حتميا، ويمكن برمجة الأطر النقدية أو من خلال إتباع مزيج السياسات النقدية و المالية من خلال لجان التنسيق.

---

(1) De List Worrel, Monetary and Fiscal Coordinations in small open economies. International Monetary Fund, working paper n° 56,2000 P1.

الخاتمة

تعتبر السياسات المالية والنقدية من بين أهم أدوات السياسة الاقتصادية الكلية لأجل تحقيق أهدافها المسطرة والمتمثلة أساسا في تحقيق التوازن والاستقرار الاقتصاديين، هذا الأخير الذي يعتبر مطلبا لكل من الدول المتقدمة والنامية على حد سواء، ولأجل الوصول الى هذه الحالة لابد من تصحيح الاختلالات التي قد تصيب التوازن والاستقرار الاقتصاديين سواء كان مصدرها داخليا أم خارجيا، ولعل أبرز مظاهرها الارتفاع كل من معدلات التضخم والبطالة وعجز الموازنة العامة للدولة واختلال ميزان المدفوعات المرفق بعد استقرار أسعار العملة الوطنية، بالإضافة الى أثار العدوى التي تسببها الأزمات المالية والمصرفية الراهنة بفعل التشابك الحاصل بين مختلف دول العالم بسبب ظاهرة العولمة، كل هذه المظاهر السلبية تدفع بواضعي السياسات ومتخذي القرارات الى السعي وبكل الطرق الى التخفيف من حدة الآثار المدمرة لمثل هذه الأزمات والتي كانت ولا زالت سببا في تخلف العديد من اقتصاديات العالم وعرقلت بشكل كبير خططها التنموية.

وقد سعينا من خلال هذه الدراسة الى إبراز الدور الفعال الذي تؤديه السياسة المالية والنقدية لأجل استعادة التوازنات الكلية للاقتصاد، وأهمية التنسيق والتكامل بينهما من أجل تجاوز الأزمة الاقتصادية التي عصفت بالبلاد منذ عام 2011 ومازالت الى يومنا هذا مستمرة.

وفي الواقع، إنَّ سورية لم يرحمها أحد، لا من أبنائها التائهين، ولا من أصدقائها، وبالتأكيد لن تأتيها الرحمة من أعدائها المتربصين الذين يجدون في مأساتها الفرصة والأمل، وفي محنتها الوسيلة، ما يعني أنه لا بد من العمل المكثف لأجل استنهاض الدولة من جديد، على أسس متينة، تنطلق من وعي حقيقي يمكن بوساطته أن يخرج الجميع من حالة الغيبوبة التي جعلت من واقع السوريين وأوضاعهم السياسية والاجتماعية والاقتصادية، مسرحاً خصباً للابتزاز الشائن، والاستثمار الرخيص.

الآن وبعد أن انتهينا من دراستنا لموضوع "أهمية التنسيق بين السياسة المالية والنقدية في حل الأزمة الاقتصادية السورية"، وبعد الخوض في جوانب علمية متعددة قانونية دولية ومالية ونقدية واقتصادية، وقد أسفرت هذه الدراسة عن مجموعة من النتائج يُمكن تلخيصها على النحو الآتي:

النتائج:

1- لقد تعرضت سورية لإجراءات وتدابير اقتصادية وأساليب الضغط الاقتصادي منذ مطلع الثمانينيات من قبل الولايات المتحدة الأمريكية وبعض الدول المرتبطة بها في المنطقة العربية لتبنيها سياسة مستقلة رافضة للسيطرة والهيمنة الأمريكية، فلم تقم بأي مخالفة لنص قانوني أو معاهدة دولية، ولم تتعرض لأي حق من حقوق الإنسان، ولكن موقع سورية الإقليمي في المنطقة له خصوصيته من العالم، ومواقفها ضد المشروع الأمريكي والصهيوني في الشرق الأوسط قد خلق ذرائع وحججاً لعدها دولة راعية للإرهاب ينبغي حصارها ومقاطعتها للضغط عليها لتغيير موقفها، وقد تباينت الإجراءات و التدابير الاقتصادية على سورية خلال الثمانينيات وفقاً لمراحل الشدة والانفراج في العلاقات السياسية الخارجية السورية مع الدول الغربية، بالأخص علاقتها مع الولايات المتحدة، لذلك كانت تلك التدابير حينها أقرب لكونها وسيلة ضغط ومساومة أكثر من كونها أداة إدانة ومعاقبة.

2- إنَ مسألة تقييم آثار الأزمة السورية على الواقع الاقتصادي والاجتماعي من المسائل الصعبة والمعقدة والطويلة، خصوصاً بما تتعرض له الدول المجاورة من أزمات اقتصادية عدا عن مواقف تلك الدول السياسية والاقتصادية والعسكرية من الأزمة السورية ضد الإرهاب خلال بداية الأزمة، ومساعدة الدول الصديقة، وسياسات الحكومة السورية، فإنه ومنذ عام 2011، مرَّ على سورية ظروف متشابكة مختلفة ومتنوعة بأشكالها وأنواعها شملت حرباً عسكرية واقتصادية وسياسية حاصرتها من جميع الجهات ونتج عنها تدمير للحجر والبشر.

3- تبرز أهمية السياستين المالية والنقدية من خلال الأهداف التي تصبوان إليها، فالاختيار بينهما يتوقف على مدى توفير شروط عمل كل منهما ونوع النظام المنتهج، وأن الاعتماد على إحدى السياستين دون الاخرى يؤدي في معظم الأحيان الى الوقوع في التناقض، أي ما تبنيه إحدى السياستين تهدمه الأخرى، فعليه اعتماد كل من السياستين في آن واحد أمر واقع مع ضرورة التنسيق بين أهدافهما، كما أن إعطاء

الأولوية لإحدى السياستين لا يعني تفضيلها عن الأخرى، وإنما الظروف المحيطة هي التي تعطى الدور القيادي لأي منهما.

4- ومن خلال تطرقنا للعلاقة والتأثير المتبادل بين السياسة المالية والسياسة النقدية تبين لنا أنه لا بد ان يكون هناك تكاملا مهماً وقويا بين السياستين لتحقيق الاهداف الاقتصادية بشكل عام والاستقرار الاقتصادي على وجه الخصوص، أذ يعود هذا الترابط بينهما الى أن مكونات الطلب الكلي تتأثر بمستوى سعر الفائدة السائد من جهة كما أنها تتأثر بمستوى الضرائب والانفاق وتغيرهما من جهة أخرى، بالإضافة الى ذلك تأثرها بطريقة تمويل الفائض أو عجز الموازنة، ويترتب على ذلك بالضرورة وجود تنسيق ما بين السياستين لتحقيق الاهداف وبكفاءة عالية مما يقتضي بالضرورة استخدام مزيج بين السياستين معا.

5- عانى الاقتصاد السوري بالتداول النقدي خارج الدائرة المصرفية وهذا يضعف سيولة الجهاز المصرفي، ويعيق عمل السياسة النقدية، وذلك بسبب ضعف الجهاز المصرفي قبل الحرب وخلال الحرب .

6- غياب تأثير السياسة النقدية على الأسعار في الاقتصاد السوري والذي يرجع الى عدة أسباب أهمها إن التضخم في سورية ليس نقديا فحسب، بل قد يرجع التضخم الى أسباب أخرى تتمثل في الاختلالات الهيكلية الناجمة عن التخلف في بنيان الاقتصاد الوطني، وتزايد الاعتماد على الواردات وتفاقم المديونية الخارجية وارتفاع قيمة الفجوة في الموارد المحلية، بالإضافة الى عدد من الاختلالات الاخرى التي ترجع الى طبيعة التغيرات التي تتزامن مع عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية في مراحلها الأولى.

7- أثبتت الدراسة الإحصائية لتقدير انحدار التضخم بالنسبة للتغير في العرض النقدي وعجز الموازنة كمتغيران رئيسيان للسياسات النقدية والمالية أن تغير العرض النقدي مسؤول عن48.5 % من التضخم، في حين كان عجز الموازنة مسؤولاً عن 38.4 %، وضرورة التنسيق بين هذه السياسات الذي برز بشكل واضح من خلال العلاقة بين السياسات النقدية وعجز الموازنة من جهة، والعلاقة بين السياسات المالية والعرض النقدي من جهة أخرى. فبرز اتساق بين النمو السنوي لضرائب الدخل والأرباح و تغيرات

سعر الصرف التي شهدت من خلالها الليرة السورية ارتفاعاً في قيمتها، وابتعدت السياسة المالية في سورية عن القيام بعمليات اقتراض جديدة من المصرف المركزي بعد عام 2002 لتمويل الإنفاق العام، وهذا ما أحدث استقرارا في قيمة الليرة من جهة، وساهم في الحد من عجز الموازنة. ولتعزيز التكامل بين السياسات النقدية والمالية لمواجهة التضخم لابد من وضوح وشفافية كلاهما وتحقيق استقلالية السياسة النقدية وعدم تبعيتها للسياسة المالية، والاستهداف المشترك للتضخم، وبناء علاقة مستقرة بين أدوات هذه السياسات والتضخم على المدى الطويل.

8- أدوات السياسة النقدية (سعر الخصم، السوق المفتوحة، سعر الصرف، الاحتياطي القانوني سعر الفائدة) و أدوات السياسة المالية (الضرائب والإنفاق العام، القروض، الدين العام) كلها أدوات تستخدم لمعالجة وضبط الارتفاع المتزايد لعجز الموازنة العامة والتضخم من خلال التكامل والتنسيق فيما بينها، ولكن حتى تظهر آثارها تحتاج لمدة زمنية قد تكون سنوات، وتكون هذه الأدوات أكثر فاعلية عند حالة الاستقرار الاقتصادي.

9- حفاظ السياسة النقدية على هدف الحفاظ على استقرار سعر الصرف الذي كان سائداً قبل الازمة وإثنائها، وكان عنوانها الأول في كل المراحل التي مرت بالدولة السورية، رغم أ نها لم تستطع القيام بشكل فعال بالحفاظ عليه، بل أسهمت في زيادة انهيار الليرة في أغلب سياساتها المتبعة وجعلت المضاربة على الليرة من أولويات التجار والمواطنين وأحياناً الحكومة والمصرف المركزي بسياسات تدخله القائمة على المزادات والتدخل عن طريق شركات الصرافة وغيرها، وكان من الأفضل التركيز على المستوى العام للأسعار والحفاظ عليه بنسب مقبولة فجعلت السياسات الحكومية، الاقتصاد الوطني رهينة سعر الصرف وليس سعر الصرف رهينة للاقتصاد الوطني.

10- التذبذب في سعر صرف الليرة السورية، يعكس حالة الاحتكار التي يعاني منها السوق والعرض والطلب ، فعند انخفاض قيمة الليرة ترتفع الأسعار، وعندما ترتفع لا تعود الأسعار إلى الانخفاض، وهذا دليل

على وجود حالة من الاحتكار مع المضاربة على الليرة السورية، وهذا ناتج أيضاً عن التخبط الناتج في الإجراءات والقرارات في السياسة النقدية.

التوصيات:

1- العمل في المدى القريب على بناء سياسة نقدية تتخذ من استقرار الأسعار هدفاً لها في الأجل الطويل، يترافق ذلك مع التزام المصرف المركزي بشكل معلن بتحقيق هذا الهدف، بالإضافة إلى خلق البيئة المواتية لذلك، كما يجب العمل على تثبيت التوقعات التضخمية عن طريق بناء مصداقية المصرف المركزي فيما يتعلق بضبط توقعات التضخم.

2- وضع إطار جديد للسياسة المالية و النقدية يتسم بالشفافية ويكون معلناً بشكل كامل للسوق، وهو ما يتطلب بناء استراتيجية واضحة للتواصل تخدم تنفيذ السياستين المالية و النقدية، وهذا يعني نشر التقارير حول الاتجاهات والنسب التضخمية بكل شفافية مع تلافي التأخر في جمع البيانات.

3- وضع إطار قانوني لعمل المصرف المركزي ينسجم مع التغيرات المطلوبة في السياسة النقدية، مع ضمان توفير الاستقلالية الكاملة للمصرف المركزي في وضع وتنفيذ السياسة النقدية التي يراها مناسبة لتحقيق هدف استقرار الأسعار، بالإضافة إلى أنه يجب أن يفرض قانون جديد يتضمن صراحة تفويض معلن للمصرف المركزي في تحقيق استقرار الأسعار كهدف وحيد للسياسة النقدية، (تطوير قانون النقد الاساسي).

4- تقييم فعالية السياسة المالية و النقدية وتطوير هذه الفاعلية كونهما أداتان أساسيتان لمواجهة الأزمة الاقتصادية الراهنة وتشكلان شرطاً موضوعياً لاستهداف التداعيات المترتبة من الأزمة على المدى الطويل، بشرط استقلال السياسة النقدية عن السياسة المالية وتلاقيهما معاً على قاعدة التكامل وليس التبعية.

5- ضرورة الاستفادة من تحويلات المغتربين السوريين والتعامل مع هذه التحويلات وأصحابها كثروة وطنية غير مستثمرة، وتوجيهها نحو صيغ استثمارية فعالة تسهم في تحقيق نمو اجتماعي واقتصادي، وليس

فقط تحويلات للاستهلاك نحو سلع غير محلية مستوردة، ولا ننسى الكفاءات والشخصيات التي خسرتها سورية خاصة في ظل الأزمة عام 2011، ويجب العمل على محاولة إستقطابهم ليكون لهم تأثير اقتصادي واجتماعي وسياسي في المرحلة اللاحقة لإعادة بناء سورية الدولة القوية، بالإضافة إلى ضرورة محاربة احتكار القلة، وإلغاء المنصة التي تساعد على الاحتكار.

6- العمل على تحسين واقع إيرادات الدولة، وهذا يتطلب بدوره وضع برنامج عمل يستهدف ملاحقة المتهربين من الدفع سواء متهربين من دفع الضرائب أم الرسوم، ومعاقبتهم جزائياً، ومكافحة هدر المال العام، ووضع جدول أولويات محدد بدقة بالنسبة للإنفاق العام، والأطر التنفيذية اللازمة لعمل إدارة الجمارك قادرة على حماية الاقتصاد.

7- العمل على معالجة التضخم، من باب معالجة القصور في الإنتاج، فإن التدمير الكلي أو الجزئي والأضرار التي لحقت بالقاعدة الإنتاجية خصوصاً الصناعية، وبالمرافق العامة، والمصاعب التي ترافق عمليات التجارة الداخلية، والتجارة الخارجية، بسبب التدابير الاقتصادية، توجب وضع حلول اقتصادية بل سياسية أيضاً لاستئناف دورة النشاط الاقتصادي والاستفادة من التشاركية بين القطاعين العام والخاص، ومن ثمَّ تقليص حدة الضغوط التضخمية الناجمة عن جانب العرض، وقد يكون من المفيد في المرحلة الحالية التركيز على الاستثمار في المناطق المبنية غير المدمرة، هذا الاستثمار يجب أن يركز في السلع والمواد الأساسية التي تمس حياة المواطنين بشكل مباشر.

8- رفع سعر الفائدة المصرفية على الودائع بالعملة الأجنبي تشجيعاً للادخار، وتقليل عمليات المضاربة، والاحتفاظ بالعملات الأجنبية، الأمر الذي قد يحد من التوقعات التضخمية ويسهم في الحفاظ على استقرار أسعار الصرف، ورفع سعر الفوائد على القروض بالليرة السورية، الأمر الذي يحد من استعمالها في عمليات المضاربة، فتكون تكلفتها قريبة من معدل العائد من المضاربة، ما قد يؤدي في الغالب إلى تحفيز المنتجين تجاه زيادة كفاءة مشروعاتهم وتشغيلها تشغيلا يمكنهم من تحقيق أرباح تُسدد بها أقساط القروض وتحقق فوائض مقبولة.

9- توفير الاعتمادات المالية لقطاع البنية التحتية والخدمات والاتصالات والنقل ومياه الشرب والكهرباء، خصوصاً في المرحلة القادمة بعد الدمار الذي حلَّ في البلاد منذ عام 2011، فإن بيئة الاستثمار لا تتطلب إعفاءات ضريبية فقط، بل تتطلب توفير الخدمات والبنية التحتية التي بدونها تصبح كلف الاستثمار غير اقتصادية وغير ذات جدوى.

10- الاعتماد على الذات وعلى الطاقات البشرية والمادية الوطنية، وتشجيع الصناعات التصديرية وصناعات ومنتجات بدائل المستوردات، وخاصة منها التي تستخدم المواد الاولية محلية الصنع، الأمر الذي يستلزم بالطبع اتخاذ حزمة من التشريعات الجديدة والإجراءات المناسبة.

11- ترشيد ما يتم استخدامه من القطع الأجنبي من خلال إعادة النظر بطبيعة المستوردات التي تتم تغطيتها بالقطع الأجنبي للنظر فيما إذا كان مسوغاً تغطية استرداد بعضها، وفيما إذا كان لازماً تغطية مستوردات أخرى لازمة وضرورية في ظل التحديات والمستلزمات والظروف الحالية.

12- العمل على ترميم المخزون الاستراتيجي للمصرف من القطع الأجنبي، وإعادة النظر بأسعار النشرات الرسمية له، فتكون مرنة وتتناسب مع المستوى الذي يؤدي إلى جذب بائعي القطع الأجنبي داخلياً لتشتريها المنافذ التي يعتمدها رسمياً، بمن فيهم المصدرون، وعند المستوى الذي يُشجع المغتربين السوريين على إرسال الحوالات من الخارج إلى الداخل عبر الطرق الرسمية التي يحددها. ووضع خطة محكمة لإدارة القطع الاجنبي، يعدها المصرف المركزي بعد منحه الصلاحيات اللازمة، بالتعاون والتنسيق مع وزارة الاقتصاد والتجارة الخارجية وهيئة التخطيط والتعاون الدولي.

13- إعادة النظر بالآليات والإجراءات التي يطبقُها المصرف لدخول رؤوس الأموال وخروجها وأرباحها من القطع الأجنبي، للنظر بإمكانية جعلها أكثر مرونة وسهولة ووضوح، وأكثر شفافية لتكون مطمئنة لأصحابها المستثمرين.

14- ضرورية تقييم مدى التكامل بين السياسات النقدية والمالية في مواجهة التقلبات الاقتصادية من خلال تقارير ونشرات دورية مشتركة.

15- نوصي بعقد مؤتمر يضم عدداً من علماء القانون والاقتصاد والمالية العامة، للخلاص إلى بيان موقف موحد لحل مشكلة تغير قيمة الليرة السورية و أثرها على المستوى المعيشي للمواطن السوري، ووضع حل لمشكلة تغير قيمة الأوراق النقدية وأثره في الالتزامات التعاقدية المؤجلة، واقتراح الوسائل القانونية الكفيلة بإيجاد حلول عادلة في هذا الصدد.

قائمة المراجع

المراجع العربية:

أولاً: الكتب

1- أحمد الأشقر، الاقتصاد الكلي، ط 1، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع، عمان، 2002

2- د. أحمد جامع – التحليل الاقتصادي الكلي، دار الثقافة الجامعية، القاهرة، 1990

3- أحمد رمزي محمد عبد العال، العلاقة التبادلية بين معدلات الدولة وفعالية السياسة النقدية، الطبعة الأولى، مصر: المكتب العربي للمعارف، 2014

4- أحمد فريد مصطفى، محمد عبد المنعم، الاقتصاد النقدي والمصرفي بين النظرية والتطبيق، مؤسسة شباب الجامعة، الاسكندرية. 2000م.

5- أحمد فريد و سهير محمد." السياسات النقدية"، مؤسسة شباب الجامعة- الإسكندرية 2000

6- إسماعيل محمد هاشم، مذكرات في النقود والبنوك، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996

7- د. أكرم محمود الحوراني، عبد الرزاق حين حساني، النقود والمصارف، منشورات جامعة دمشق، 2014

8- باري سيجل، النقود والبنوك والاقتصاد، ترجمة طه عبد الله منصور وعبد الفتاح عبد المجيد، دار المريخ السعودية، الرياض، 1987

9- د. برهان الدين الجمل، المالية العامة دراسة مقارنة، دار طلاس للنشر، دمشق،.1992

10- بسام الحجار، الاقتصاد النقدي والمصرفي، دار المنهل البناني، بيروت، 2009

11- توفيق عبد الرحمن يوسف، الإدارة الدولية والعملات الأجنبية، دار صفاء، عمان، 2004م

12- جميل الزيدانين – السياسات في الجهاز المالي – دار وائل للنشر – عمان، 1999

13- د. جودة عبد الخالق، الاقتصاد الدولي، دار النهضة، القاهرة، 1983م

14- جورج نابهانز، تاريخ النظرية الاقتصادية، ترجمة صقر أحمد صقر، الطبعة الأولى، المكتبة الأكاديمية، مصر القاهرة، 1997

15- حامد عبد المجيد دراز، السياسات المالية، الدار الجامعية، 2002-2003

16- الحسن دردوري، . سياسة الميزانية في علاج عجز الموازنة العامة للدولة، جامعة بسكرة، الجزائر، 2014

17- د. حسني عواضة، المالية العامة، الموازنة العامة، الضرائب والرسوم "دراسة مقارنة"، ط 5، دار الخلود، بيروت، 2000

18- حسين راتب يوسف ريان، "عجز الموازنة وعلاجه في الفقه الإسلامي"، دار النفائس، عمان، 1999

19- حميدات محمود – النظريات والسياسات النقدية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1996

20- د. خالد شحادة الخطيب، أحمد زهير شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 2007م

21- خضير عباس المهر، التقلبات الاقتصادية بين السياسة المالية والنقدية، عمادة شؤون المكتبات – جامعة الرياض، الرياض، 1981

22- د. سعيد عبد العزيز عثمان، النظام الضريبي وأهداف المجتمع "مدخل تحليلي معاصر"، الدار الجامعية، بيروت. 2007.

23- د. عبد الرزاق الفارس، " الحكومة والفقراء والإنفاق العام – دراسة لظاهرة عجز الموازنة وآثارها الاقتصادية والاجتماعية في البلدان العربية"، ط 1، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت 1997

24- د. علي كنعان، المالية العامة والإصلاح المالي في سورية، الطبعة الأولى، دار الرضا للنشر، دمشق، كانون الثاني.2003.

25- د. علي كنعان، النظام النقدي والمصرفي السوري "مشكلاته واتجاهات اصلاحه"، ط 1، دار الرضا للنشر، دمشق،2000

26- د. محمد الحلاق ، التشريع الضريبي، منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق، دمشق،2017-2018م

27- د. محمد خير العكام: المالية العامة، الجامعة الافتراضية، برنامج الحقوق، دمشق. 2010

28- د. محمد عمر أبو دوح، ترشيد الإنفاق العام وعجز ميزانية الدولة، الدار الجامعية، القاهرة، 2006

29- د. محمود الصران، التشريع الجمركي، منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق، 2017-2018.

30- د. محمود حسين الوادي، زكريا عزام، المالية العامة والنظام المالي في الاسلام، دار الميسرة للنشر والتوزيع، لبنان2000

31- د. منى إدلبي، د. جميل الصابوني، السياسة المالية، منشورات، جامعة دمشق 2000-2019

32- د. وجدي حسين، المالية الحكومية، والاقتصاد العام، بدون دار نشر، الاسكندرية. 1988.

33- د. يوسف شباط ومحمد الحلاق:" السياسة المالية"، جامعة دمشق، مركز التعليم المفتوح، قسم الدراسات القانونية، 2005-2006

34- د.هيفاء غدير غدير، السياسة المالية والنقدية ودورها التنموي في الاقتصاد السوري، دمشق، الهيئة العامة السورية للكتاب، 2010

35- رحيم حسين، النقد والسياسة النقدية في إطار الفكرين الاسلامي والغربي، عمان الاردن، دار المناهج للنشر والتوزيع، 2016

36- رعد الصرن، أساسيات التجارة الدولية المعاصرة، ج 2، سلسلة الرضا للنشر، دمشق، 2001

37- رمزي زكي، انفجار العجز " علاج عجز الموازنة العامة للدولة في ضوء المنهج الانكماشي والمنهج التنموي"، دار الهدى للثقافة والنشر، دمشق، 2000

38- رمزي زكي، انفجار العجز " علاج عجز الموازنة العامة للدولة في ضوء المنهج الانكماشي والمنهج التنموي"، دار الهدى للثقافة والنشر، دمشق، 2000

39- زاهر عبد الرحيم عاطف، إدارة العمليات النقدية والمالية بين النظرية والتطبيق، دار الراية للنشر والتوزيع. الطبعة الاولى، عمان، الاردن،2008

40- زكريا الدويري، يسرى السامرائي، البنوك المركزية والسياسات النقدية، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، 2006

41- زياد علواني.، نقود ومصارف، منشورات جامعة حلب، 1982،

42- زياد علواني، نقود ومصارف، منشورات جامعة حلب، حلب، 1982م

43- زين العابدين ناصر، علم المالية العامة والتشريع المالي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1971

44- سعيد علي محمد العبيدي، " اقتصاديات المالية العامة، دار دجلة، ط 1، عمان، 2011

45- سمير محمود معتوق- النظرية و السياسات النقدية – الدار المصرية اللبنانية، القاهرة،1989

46- سمير ناصر، جماعات الضغط الاقتصادية الدولية وآثارها السلبية على التطور الاقتصادي، ط 1، دار الفرقد، دمشق، سورية، 2005

47- سهير محمود معتوق: الاتجاهات الحديثة في التحليل النقدي، الدار المصرية اللبنانية، مصر، القاهرة، 1988م

48- السيد عطيه عبد الواحد،" دور السياسة المالية في تحقيق التنمية الاقتصادية، التوزيع العادل للدخول، التنمية الاجتماعية وضبط التضخم. القاهرة، دار النهضة العربية، 1993

49- صالح مفتاح، النقود والسياسة النقدية " المفهوم، الهداف، الأدوات"، دار الفجر للنشر، القاهرة، 2005

50- ضياء ومجيد الموسوي، الإصلاح النقدي، دار الفكر، الجزائر، الطبعة الأولى.1993

51- طارق الحاج، المالية العامة، دار الصفاء للنشر والتوزيع، عمان الاردن، 1999

52- طه سعد علام، دراسات في الاقتصاد والتنمية، دار طيبة للنشر والتوزيع، القاهرة، 2003م

53- عادل أحمد حشيش، أصول الفن المالي في الاقتصاد العام، دار النهضة، القاهرة، 1974.

54- عباس كاظم الدعمي، السياسات النقدية والمالية وأداء سوق الأوراق المالية، الطبعة الثانية، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان 2014

55- عباس كاظم الدعمي، السياسة النقدية والمالية وأداء سوق الأوراق المالية، الطبعة الثانية، عمان: دار صفاء للنشر والتوزيع، 2014م،

56- عبد الحسين جليل الغالبي، السياسات النقدية في البنوك المركزية، الطبعة الأولى، عمان. دار المناهج للنشر والتوزيع،2015

57- عبد الفتاح قنديل، سلوى سليمان، الدخل القومي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1979

58- عبد الله الصعيدي، علم المالية العامة، دار النهضة العامة، الاسكندرية، 2007م

59- عبد المجيد قدي، " المدخل إلى السياسات الاقتصادية الكلية" ديوان المطبوعات الجامعية – الجزائر- 2003

60- عبد المطلب عبد الحميد، السياسات الاقتصادية على مستوى الاقتصاد القومي (تحليل كلي) ضمن سلسلة الدراسات الاقتصادية، الطبعة الاولى، مجموعة النيل العربية، القاهرة. مصر،2002

61- عبد المطلب عبد الحميد، "السياسات الاقتصادية على المستوى الاقتصادي الوطني"، مجموعة النيل العربية، القاهرة، 2003

62- عبد المنعم راضي- النقود و البنوك مكتبة عين شمس – القاهرة 1998

63- عبد المنعم فوزي، السياسة المالية في النظام الاشتراكي، دار الكتاب العربي للطباعة والنشر و 1967

64- عجمي جميل الجنابي و رمزي ياسين يسع ارسلان، النقود والمصارف. دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، 2009

65- عدنان حسين يونس، وعلي اسماعيل عبد المجيد، الهيمنة المالية للدول الريعية، الطبعة الأولى، دار الأيام للنشر والتوزيع، عمان، 2016

66- عصام بشور، المالية العامة والتشريع المالي، منشورات جامعة دمشق، 1991-1992م

67- علي عبد الوهاب نجا، محمد عزت محمد غزلان، عبير شعبان عبدوه، اقتصاديات النقود والبنوك والاسواق المالية، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، 2014.

68- علي كنعان، اقتصاديات المالي والسياستين المالية والنقدية، منشورات، دار الحسين، دمشق، 1997

69- علي كنعان، اقتصاديات المال والسياستين المالية والنقدية، الطبعة الأولى، منشورات دار الحسنين، دمشق، 1997

70- علي كنعان، اقتصاديات المال والسياستين المالية والنقدية، ط 3، دار المعارف، دمشق، 2000

71- عمار السيد عبد الباسط نصر، الإصلاح الضريبي ودوره في مكافحة الاقتصاد غير المنظم، ط 7 مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2013

72- عمرو محي الدين: التخلف والتنمية، دار النهضة العربية، بيروت، 1975

73- قحطان السيوفي." السياسة المالية في سورية"، وزارة الثقافة، دمشق، 2008

74- قحطان السيوفي، اقتصاديات المالية العامة، دار طلاس للدراسات والترجمة والنشر، دمشق، سورية، 1989

75- كمال شرف و هاشم أبو عراج، النقود والمصارف، منشورات جامعة دمشق، سورية، 1994م

76- لحلو موسى بوخاري، سياسة الصرف الأجنبي وعلاقتها بالسياسة النقدية (دراسة تحليلية للآثار الاقتصادية لسياسة الصرف الأجنبي)، مكتبة حسين العصرية للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت لبنان، 2010

77- مجدي محمود شهاب، " الاقتصاد المالي: نظرية مالية الدولة- السياسات المالية للنظام الرأسمالي:، الدار الجامعية، 1988،

78- محمد خالد المهايني، المالية العامة والتشريع الضريبي، دار الرضا، دمشق، 2000

79- محمد خالد المها يني: محاضرات في المالية العامة، المعهد الوطني للإدارة العامة، دمشق، 2003

80- محمد خالد المهايني. خالد الخطيب الجشي. المالية العامة والتشريع الضريبي، منشورات جامعة دمشق، دمشق، 1999-2000،

81- محمد خير العكام، ويوسف شباط:" المالية العامة"، جامعة دمشق، مركز التعليم المفتوح، قسم الدراسات القانونية،2010.

82- محمد زكي الشافعي، مقدمة في النقود و البنوك، دار النهضة العربية، القاهرة 1990

83- محمد سعيد فرهود، مبادئ المالية العامة، ج 1، منشورات جامعة حلب، حلب، 2003

84- محمد سعيد فرهود، مبادئ المالية العامة، منشورات جامعة حلب، 1990

85- محمد صالح جمعة. السياسة النقدية في سورية وأثرها في نمو الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة 1970-2000، دار الرضا للنشر، دمشق، كانون الثاني2005،

86- محمد طاقة، هدى الغزاوي، " اقتصاديات المالية العامة "، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، 2010

87- محمد فوزي أبو السعود، مقدمة في الاقتصاد الكلي، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2004،

88- محمد لبيب شقير، الوحدة الاقتصادية العربية "تجاربها وتوقعاتها"، ط 1، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، لبنان، 1986

89- محمود يونس، عبد المنعم مبارك، مقدمة في النقود وأعمال البنوك و الأسواق المالية، الدار الجامعية، مصر، الاسكندرية، 2002م

90- مرسي السيد حجازي، مبادئ الاقتصاد العام - النفقات والقروض العامة، ج 1، الدار الجامعية، بيروت، 2000

91- مصطفى رشدي شيحة، الاقتصاد النقدي والمصرفي، الدار الجامعية للنشر، القاهرة 1985

92- ناظم محد الشمري، النقود والمصارف، ، جامعة الموصل، العراق، 1995م

93- نبيل الروبي، نظرية التضخم، مؤسسة الثقافة الجامعية، الطبعة 2، مصر الاسكندرية، 1984م

94- هشام مصطفى الجمل:" دور السياسة المالية في تحقيق التنمية الاجتماعية". الطبعة الأولى، دار الفكر، الاسكندرية 2006

95- وليد عبد الحميد عايب، الاثار الاقتصادية الكلية لسياسة الانفاق الحكومي، دراسة تطبيقية قياسية لنماذج التنمية الاقتصادية، مكتبة حسين العصرية للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت لبنان، 2010

96- يوسف شباط، محمد الحلاق، السياسة المالية، منشورات جامعة دمشق، دمشق، 2005م

ثانياً: الرسائل العلمية (الماجستير و الدكتوراه)":

1- أحمد ضيف، أثر السياسة المالية على النمو الاقتصادي المستديم في الجزائر (1989-2012) أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، 2015

2- أمينة باعلي، دور الإصلاحات الضريبية في دعم وترقية الاستثمار المحلي في الجزائر، " رسالة ماجستير، ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة البويرة، الجزائر، 2015

3- جمال بن دعاس، التكامل الوظيفي بين السياستين النقدية والمالية " دراسة مقارنة بين الاقتصاد الوضعي والإسلامي "، رسالة دكتوراه، جامعة الحاج لخضر، الجزائر، 2010

4- الحسن دردوري، دور سياسة الميزانية في علاج الموازنة العامة للدولة – دراسة مقارنة " الجزائر وتونس"، أطروحة دكتوراه، جامعة محمد خضيرة، الجزائر، 2014

5- حسينة شملول، أثر استقلالية البنك المركزي على فعالية السياسة النقدية الجزائر، جامعة الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، رسالة ماجيستر غير منشورة، 2001

6- حميد بو زيدة، الضريبة وانعكاساتها على الاقتصاد الجزائري 1988-1996، رسالة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 1997م

7- د.مسعود دراوسي، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي، أطروحة مقدّمة لنيل درجة دكتوراه دولة في الاقتصاد، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التيسير، جامعة الجزائر، الجزائر، 2006

8- دحمان بن عبد الفتاح، محاولة تقييم السياسة النقدية ضمن برنامج التكييف لصندوق النقد الدولي، الجزائر، جامعة الجزائر، معهد العلوم الاقتصادية، رسالة ماجيستر غير منشورة، 1997

9- رامي بيطار، تداعيات الأزمة السورية 2011-2015 على الاقتصاد السوري، رسالة ماجستير، جامعة دمشق، كلية العلوم السياسية، دمشق، عام**2017**

10-ربيا رقية، التمويل غير التقليدي كآلية لمعالجة العجز الموازني (دراسة حالة الجزائر 2000-2019)، رسالة ماجستير جامعة البويرة، الجزائر.2019

11-شعبان فرج، "الحكم الراشد كمدخل حديث لترشيد الإنفاق العام والحد من الفقر"– دراسة حالة الجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، 2012

12-شيرين عدنان جديد، فعالية السياسة المالية في تشجيع الاستثمارات في سورية، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد، جامعة تشرين، 2010م،

13-عباده محمد أحمد، " دور وفعالية السياسة النقدية للبنك المركزي السوري في الأزمة الاقتصادية الحالية" رسالة ماجستير، جامعة دمشق، كلية الاقتصاد، دمشق 2019

14-عبد الحليم رجال، الاتجاهات الجديدة في السياسة المالية السورية، رسالة ماجستير، جامعة دمشق. كلية الاقتصاد، 2010م

15-غزل الحوري، أثر السياسة الجمركية على الاقتصاد السوري في ظل تحرير التجارة الخارجية، أطروحة دكتوراه، غير منشورة، جامعة دمشق، 2015

16-غزل حوراني." دور السياسة المالية في معالجة حالة الركود في الاقتصاد السوري"، رسالة ماجستير، جامعة دمشق، كلية الاقتصاد، دمشق.2008

17-فاطمة أحمد الهندي." السياسة الضريبية في سورية وأثرها في الايرادات الضريبية"، أطروحة دكتوراه، كلية الاقتصاد، جامعة دمشق، دمشق، 2012.

18-فراس عطيل سعد الدين." التدابير الاقتصادية الدولية القسرية وأثرها في السياسة المالية والنقدية في سورية"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة دمشق، دمشق، 2022

19-فؤاد محمود علي،" أثر سعر الصرف الحقيقي على ميزان المدفوعات (بدلالة المناهج التحليلية)، دراسة تحليلية على الاقتصاد السوري"، أطروحة دكتوراه في كلية الاقتصاد، جامعة دمشق، دمشق، 2019

20-مادلين حاج خليل، علاقة الايرادات الضريبية بتغيرات الدخل القومي في سورية، دراسة تحليلية خلال الفترة. 2000–2011،رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد، جامعة دمشق، 2016

21-مجد عباس، " الاقتصاد السياسي للعقوبات الاقتصادية على الجمهورية العربية السورية (دراسة مقارنة لأثر العقوبات الاقتصادية على سورية خلال مرحلة الثمانينات من القرن العشرين والمرحلة الراهنة 2011–2012)"، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد، جامعة دمشق، دمشق، 2017، ص162.

22-محمد حمري، معالجة عجز الموازنة العامة للجزائر خلال الفترة(1993–2016) رسالة ماجستير جامعة مستغادم، الجزائر، 2017

23-محمد خير العكام.: دور السياسات الضريبية في البلاد العربية في إنجاز السوق العربية المشتركة، رسالة دكتوراه، القاهرة، كلية الحقوق، 2003

24-محمود جميل جديد، " العقوبات الاقتصادية الدولية ومنعكساتها على عملية التنمية– دراسة مقارنة مع إشارة خاصة الى سورية"، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد، جامعة دمشق، 2009،

25-محمود حسن رجب: "تحليل دور السياسة المالية وأثرها في عدالة توزيع الدخل القومي في الجمهورية العربية السورية"، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد، دمشق 2013

26-نايف الشبول، التضخم في الاقتصاد الاردني، جامعة عين شمس، كلية التجارة، اطروحة دكتوراه غير منشورة، القاهرة، 1990م

27-وسام ونوس، أهمية ترشيد الإنفاق العام ودوره في حماية الأموال العامة للدولة، رسالة مقدمة لنيل درجة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة دمشق، قسم القانون العام، دمشق 2014

28-يمامة عارف اسماعيل، " تجربة اقتصاد السوق الاجتماعي في سورية وتداعياتها على الواقع الاقتصادي والاجتماعي"، رسالة ماجستير، دمشق،**2016**.

ثالثاً: المجلات والدوريات العلمية:

1- ابراهيم العدي: أثر تعقيد النظام الضريبي في التهرب الضريبي، مجلة جامعة دمشق للأبحاث الاقتصادية والقانونية، المجلد 31، العدد الأول، 2015

2- الياس نجمة." السياسة المالية في البلدان النامية"، مجلة عالم المعرفة، العدد 114، عام 1971

3- الياس نجمة، دراسة في الوضع النقدي الدولي الراهن، مجلة جامعة دمشق، العدد 4، 1985

4- إيمان غسان شحرور، "عجز الموازنة العامة في سورية وآثاره الاقتصادية"، مجلة البحوث الاقتصادية العربية، الجمعية العربية للبحوث الاقتصادية، المجلد / 20 /، العدد/ 64 /، القاهرة، 2013

5- خزامى عبد العزيز الجندي، الاستثمار في الجمهورية العربية السورية، مجلّة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 26، العدد الثاني 2010م

6- د محمد خير العكام، " الضريبة على القيمة المضافة"، بحث مقدم في الموسوعة القانونية. الموسوعة العربية، مجلدالرابع

7- د. خالد رعد، جنان يوسف. الأمن الاقتصادي في ظل الأزمة السورية، مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمية، المجلد 40 العدد 2 لعام 2018

8- د. عصام اسماعيل، انعكاس الأزمة على أرقام العجز في الموازنة العامة في سورية، 2018، مجلة جامعة تشرين، المجلد 40، العدد 4

9- د. فاطمة الهندي، أثر الأزمة الاقتصادية – الحرب في الايرادات الضريبية في سورية – مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والسياسية المجلد 37، العدد الثالث.

10-د. منى محمود إدلبي، أسس التكلف بضريبة الدخل المقطوع في التشريع السوري، مجلة الحقوق البحرين، المجلد 11، العدد 1، 387-423.جامعة البحرين، 2013،

11-د. منى محمود إدلبي، الضريبة على الدخل المقطوع في التشريع السوري النطاق الشخصي، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية. المجلد 29، العدد الثالث، 165-196 دمشق، سورية، 2013،

12-رمز باذيب. صافي شجاع. الإنفاق العام في سورية بين إلغاء الدعم وزيادة الأجور، المركز الاقتصادي السوري، أصحاب القرار، الإصدار رقم 35، دمشق، 2006

13-زيد الشلبي، عجز الموازنة العامة للدولة في سورية خلال الفترة 2005 – 2012: أسبابه وطرق تمويله وسبل تخفيضه، مجلة البحوث المالية، وزارة المالية، دمشق، 2014

14-شاهر شاهر، جدلية الداخل والخارج في الحرب على سورية، مجلة الدراسات الثقافية واللغوية والفنية، المركز الديمقراطي العربي، العدد 9، 2019،

15-صندوق النقد العربي، السياسات النقدية في الدول العربية، سلسلة بحوث ومناقشات حول العمل، العدد الثاني، من 4- 9 أيار، أبو ظبي.1996

16-عبد الرزاق حساني، السياسة المالية في ظل الأزمة الراهنة في سورية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 29، العدد الثالث، دمشق، 2013

17-عدنان عبد الرزاق، إعادة توزيع الدعم، مجلة الاقتصاد والنقل، السنة الثالثة، دمشق، سورية، 2007

18-عطا الله وراد خليل، **دراسة** تحليلية لتقييم أداء الوحدات الحكومية من منظور محاسبي، مجلة ندوة الأساليب الحديثة في الإدارة المالية العامة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، دمشق، 2005

19-محمد خير العكام." المالية العامة (مفهوم)."، الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد السادس، الطبعة الأولى، دمشق، كلية الحقوق، 2010

20-محمود قاسم زنبوعة، الازمة السورية، السياسات التنموية والاثار الاقتصادية والاجتماعية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 30، العدد الثنائي،،2014

21-هاني حمدان. حنان شموط، زيادة الأجور والرواتب جباية.. وليست زيادة، مجلة المال، العدد 10، دمشق، سورية، 2006

22-وزارة المالية السورية، موازنة 2012 الأكبر في تاريخ سورية، مجلة عالم المال، العدد 25، دمسق 2012

رابعا: المؤتمرات والندوات:

1- أمل يازجي، قانون قيصر، بين الشرعية والمشروعية وانعدامها، مركز دمشق للأبحاث والدراسات، مداد،2019

2- التكامل الاقتصادي العربي، ملف خاص بمناسبة مؤتمر القمة العربي بالخرطوم، 2006

3- دريد درغام، السياسة النقدية والمالية في سورية تشخيص ومقترحات حلول، ورقة عمل لاحتفالية مرور خمسين عام على تأسيس جمعية العلوم الاقتصادية السورية، جمعية العلوم الاقتصادية السورية، دمشق

4- ربيع نصر، زكي محشي، خالد أبو اسماعيل":الأزمة السورية الجذور والآثار الاقتصادية والاجتماعية"،)دمشق، سورية: المركز السوري لبحوث السياسات في الجمعية السورية للثقافة والمعرفة)، 2013

5- رسلان خضور،" مشكلة توزيع الثروات والدخول: تحد يواجه الاقتصاد السوري"، مركز دمشق للأبحاث والدراسات (مداد)، سورية، دمشق، 2019

6- ضابط مدين، السياسة المالية من منظور صندوق النقد الدولي والبنك الدولي والمصلحة الوطنية، ندوة الثلاثاء الاقتصادية الرابعة والعشرون، جمعية العلوم الاقتصادية، دمشق، 2011.

7- قحطان السيوفي أدوات السياسة المالية في سورية "قراءة في الموازنة العامة للدولة 2009، ندوة الثلاثاء الاقتصادية الثانية والعشرون "حول بعض تداعيات الأزمة الاقتصادية العالمية الراهنة دمشق 2009/2/3- 2009/5/26، دمشق 2009

8- كنان ياغي، الآثار الاقتصادية لإصدار أذون وسندات الخزينة، دراسات اقتصادية، مركز دمشق للأبحاث والدراسات "مداد"، دمشق

9- الكويت والتنمية الاجتماعية قيادة وتخطيط ومشاركة شعبية وتوجه إنساني، مركز البحوث والدراسات الكويتية، وزارة التخطيط، الكويت، 2001

10- محمد عبد الفتاح , نموذج مقترح لتحسين بيئة القياس المحاسبي لإنتاجية وفعالية الأنفاق بالجامعات , ملتقى موازنة البرامج والأداء في الجامعات العربية , دمشق , 2004م

11- مصطفى الكفري." الحرب الكونية الظالمة على سورية وخسائر الاقتصاد السوري"، بحث مقدم للمؤتمر الاقتصادي: (نحو رؤية اقتصادية وطنية لسورية المستقبل)، تجمع سورية الأم، جامعة دمشق،2017

12- منير الحمش،" مراجعة تحليلية للسياسات الاقتصادية في سورية قبل وأثناء الأزمة، الحرب وانعكاساتها على التنمية والعدالة الاجتماعية"، ورقة عمل مقدمة الى المؤتمر الاقتصادي (نحو رؤية اقتصادية لسورية المستقبل)، جامعة دمشق، 2017

13- نعوم إبراهيم عبود، مشاكل وأزمات اقتصادية تقلق العالم، دمشق، 2005

14- الياس نجمة، الأمن الاقتصادي السوري: رؤية استراتيجية، دمشق 2010/10/24

15- الياس نجمة، دراسة تحليلية للموازنة العامة للدولة للعام 2011، دمشق 2011/10/24

خامسا: القوانين والتعاميم والتقارير:

1- القانون المالي الاساسي، المرسوم التشريعي رقم /54/ لعام 2006.

2- المرسوم التشريعي رقم /55/ لعام 2006، قانون سوق الاوراق المالية.

3- قانون النقد الأساسي رقم/ 23/ لعام 2002، والمعدل وفقا للمرسوم التشريعي رقم /21/ لعام 2011، والمرسوم التشريعي رقم /48/ لعام 2013 حول مجلس النقد والتسليف.

4- رئاسة مجلس الوزراء. المكتب المركزي للإحصاء- "المجموعة الإحصائية السنوية"، الإصدار الرابع والستين، لعام 2011.

5- قانون المغتربين رقم (19) لعام 1990.

6- تقييم أداء الخطة الخمسية التاسعة 2001-2005، هيئة التخطيط والتعاون الدولي، الجمهورية العربية السورية، 2006

7- قرار مجلس الوزراء، رقم 12477/1 تاريخ 2011/9/4

8- قرار مجلس الوزراء رقم 17782/15 تاريخ 2011/12/19

9- قرار مجلس الوزراء رقم 1644/1تاريخ 2011/11/22

10- المرسوم 24 لعام 2020، القاضي بتعديل المادتين 68 و 69 من قانون ضريبة الدخل "القانون رقم 24 لعام 2003.

11- التقرير الاقتصادي العربي الموحد عام 1984

12- مشروع خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للسنوات الخمس 1960-1965 المطبعة الجديدة، الجمهورية العربية المتحدة، الإقليم السوري وزارة التخطيط، دمشق، 1960

13- الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي "التقرير السنوي"، 2011

14- الخطة الخمسية العاشرة، 2006-2010، الفصل الخامس، السياسات الاقتصادية ومقومات برنامج الإصلاح الاقتصادي، هيئة تخطيط الدولة 2006/3/26

15- قرار رئاسة مجلس الوزراء رقم 5937 تاريخ 02 / 05 / 2011

16- قرار مجلس النقد والتسليف رقم 747 تاريخ 18 / 07 / 2011

17- قرار مجلس النقد والتسليف رقم 495 تاريخ 14 / 12 /2011

18- قرار مجلس النقد والتسليف رقم 818 تاريخ 15 / 02 / 2012.

19- قرار مجلس النقد والتسليف رقم 1266 تاريخ 31 / 05 / 2015.

20- قرار مجلس النقد والتسليف رقم - 938 تاريخ 13 / 02 / 2013

سادساً: المواقع الالكترونية:

1- بيروت "أوروبا تمدد عقوباتها ضد سورية حتى حزيران 2020"، قناة المنار نشر بتاريخ 2019/5/18، تم الاسترجاع بتاريخ 2019/12/17 على الرابط https://almanar.com.lb/5249147

2- ليندا اسماعيل، من محاضرة ألقيت في جامعة تشرين، التفاصيل منشورة في صحيفة الوحدة بتاريخ 2013/6/2 على الرابط:

http://wehda.alwehda.gov.sy/_archive.asp?FileName=337881830201306020

75139

3- عادل محسن، قطاع النفط في سورية، الحوار المتمدن، 14 كانون الأول/ ديسمبر 2014. من خلال الرابط التالي: http://www.m.ahewar.org/s.asp?aid=441454&r=0

4- سميرسعيفان، **الاقتصاد السوري أكثر من نظرة، وأقل من ورقة عمل**"، تشرين الثاني) 2001)، الموقع الإلكتروني: http://www.slideshare.net

5- مطانيوس حبيب" :: **قراءة في القطاع الخاص في سورية** "، http://www.mafhoum.com

6- شيماء جابر، "**الاقتصاد السوري بعد عامه الخامس**"، http://www.arageek.com

7- **أسعار الصرف العملات الأجنبية**، http://www.banquecentrale.gov.sy

8- موقع الليرة اليوم، 2021/3/11 على الرابط.https://sp-today.com/en

9- طلال ماضي، كيف كان أداء الليرة السورية أمام الدولار الأمريكي خلال العام 2019. تاريخ 2020/1/8، 2021/2/4، الرابط: https://b2b-sy.com/news/1033347053/

10- موجز الموازنة "الموازنة العامة للدولة في الجمهورية الع ربية السورية للعام 2022، اليونسيف، تموز2022 على الرابط: https://www.banqucentrale,gov.sy/

11- الأزمة توصل التجارة الخارجية في سوريا إلى الحضيض، الحل، آذار/ مارس 2016. https://7al.net/WPAPQ

12- هيثم مزاحم، السياحة ضحية أخرى للحرب السورية، المونيتور، كانون الأول/ديسمبر 2016. www.al-monitor.com

13- المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php

14- http://www.islamecon.com/publish/printer_49.shtml. 4/11/2007

15- قروض من البنك الدولي إلى سورية. 2021/1/12، 10:10. الرابط -http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=2176...age

16- صرف سورية المركزي (30 / 09 / 2018) دليل المصارف العاملة في الجمهورية العربية السورية استرجعت بتاريخ 12 / 10 / 2018 من http://cb.gov.sy/ar/publications/single?id=04328d2d52

17- مصرف سورية المركزي (30 / 09 / 2018) دليل مؤسسات الصرافة استرجعت بتاريخ 12 / 10 / 2018 من http://cb.gov.sy/ar/publications/single?id=04328d2d52

18- موقع مصرف سورية المركزي، السياسة النقدية، 2020/3/12 10:45 متوفر على الرابط http://mail.banquecentrale.gov.sy/monetary%20policy/monetary- policy.htm

19- مصرف سورية المركزي. (2015) التقرير السنوي في العام 2015 دمشق مصرف سورية المركزي. استرجعت بتاريخ01 / 06 / 2019 من http://cb.gov.sy/ar/publications/single?id=449060df33

20- إجراءات مالية في دمشق لوقف تدهور الليرة، الشرق الأوسط "جريدة العرب الدولية"، 18 حزيران 2020، العدد 15178. 2021/5/11 10:11 الرابط https://aawsat.com/home/article/2340351/

21- مصرف سورية المركزي 25 / 02 / 2018 استرجعت بتاريخ 30 / 06 / 2018 من http://cb.gov.sy/ar/eid/post?id=19ee45143e

المراجع الأجنبية:

1) Blinder, Alan's. The conceptual Basis for monetary policy with particular reference to the united state, BIS review, no 14, Basle 2nd February, 1996
2) Christine Ammer and Dean S.Ammer, Dictionnary of Busness and Economy,(NewYork; Macmillan Publishing Co 1977
3) Dickertmam. D, Wilpert Piel, V." Social market economy: Principles and functioning In Encyclopedia Social Market Economy: History, Principles and Implementation – From Ato Z.". Germany. Paderborn. Ferdinand Schoningh, 2008
4) Einar Bowitz, and Erik Storm, Fiscal Expansion, the Budget Deficit and the Economy: Norway 1988-91, Research Department, Statistics Norway, No. 91 August 1993
5) Gaudi B. ejjertsson, federal Reserve Bank of New York, what fiscal policy is effective at zero interest rates, April 2010
6) George, E.A the three core objectives of the bank of England BIS Review, no 10 Basle 2nd, January, 1996
7) Giumelli Francesco and Ivan Paul, The effectiveness of EU sanctions: An analysis of Iran, Belarus, Syria andMyanmar (Burma), EPC ISSUE Paper NO. 7 6, European Policy Center, November 2013
8) Hufbauer, Gary, and Others, SANCTIONS TO FIGHT TERRORISMM, Petrson Institute For International Economics, USA, 2011
9) Imoisi, A. Is trade openness suitable for growth of the Nigerian manufacturing sector? An autoregressive distributed lag approach. DimitrieCantemir Christian University. Academic Journal of Economic Studies. Vol. 4. No. 2.2018,
10) Lester v. chandles. The economies of money and banking. 6::: edition. New york: Harper and row publishers. 1973
11) Levine (Chars.) and Rubin (Jrene), Fiscal Stress and Public Policy, Sage Publication, Beverly Helis, London, 1980
12) Lyme, Rune Friberg, SANCTIONING ASSAD'S SYRIA, MAPPING THE ECONOMIC, SOCIOECONOMIC AND POLITICAL REPERCUSSIONS OF THE INTERNATIONAL SANCTIONS IMPOSED ON SYRIA SINCE MARCH

2011,DIIS REPORT 2012:13, DIIS. DANISH INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES, Copenhagen 2012

13) Meltzer, A, "monetary, credit transmission process, monetarist perspective' journal of economic perspective vol, no4, 1995,

14) Philip. A Klein, the management of Market, California, 1973, P17

15) Rudinger Dornpusch, Stanly Fisher, Macro Economics, Mccraw, Hill International Booklom, 1984

16) Sause, Gorge, Banking and economic activity, D. c health and company, New York, 1960

المواقع الإلكترونية الأجنبية:

1- rançois Bourguignon, “Spreading the Wealth”, Finance & Development, Vol. 55, No. 1, March 2018 10/5/2020 20:21 https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2018/03/bourguignon.htm

2- K. Ouazzani, Comment la crise de liquidités au Liban affecte l’économie syrienne, le 25 novembre 2019 12/10/2020 10:10 Available at liban-affecte-leconomiesyrienne. html https://www.lorientlejour.com/article/1196187/comment-la-crise-de-liquidites-au-

Abstract

Economic policy encompasses a range of policies that work on one or more important economic quantities, and fiscal and monetary policies occupy an important place among others because of their importance in achieving the multiple objectives pursued by economies. The tools of these policies are one of the most important instruments of economic management in achieving economic development and eliminating problems that impede economic stability, through the role played by both public spending and taxes, loans, public debt on the one hand, as well as various monetary policy instruments (discount rate instrument, compulsory reserve rates, exchange rate.,...) On the other hand, in influencing aggregate demand and aggregate supply and then on macroeconomic variables.

The importance of these policies is also reflected in the fact that they are among the most important tools available to economic authorities to achieve the major objectives of economic policy such as full employment. To achieve economic growth, tackle recession and unemployment and reduce the phenomenon of inflation, Through these goals, the choice between them depends on the extent to which each other's working conditions and the type of financial system are provided. And relying on one policy but not the other often leads to contradiction. What one policy adopts is demolished by the other. The adoption of both policies simultaneously is a fait accompli with the need to coordinate their objectives. And prioritizing one policy does not mean preferring it from the other. It is the circumstances that give each other's leading role.

The importance of this research is due to the need to coordinate these fiscal and monetary policies with a view to removing the risks surrounding the country's financial and economic stability. The Syrian national economy, in view of the current economic crisis, has identified a general budget deficit, high inflation rate, payments rate and increased unemployment rates. This has led us to study and examine the need to harmonize fiscal and monetary laws to reduce the negative economic effects of the crisis and to achieve greater effectiveness in affecting the situation and direction of economic activity in the context of the country's economic crisis.

Through this study, we will try to highlight the economic variables of the Syrian economy in the current crisis and demonstrate the importance of harmonizing fiscal and monetary laws in controlling economic crises in general and their role in the Syrian economic crisis in particular.

Damascus University

Faculty of Law

Department of Public Law

The importance of coordination between financial and monetary laws in solving the Syrian economic crisis

A dissertation submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of PhD in public law

By

Raed Ali Bahri

Supervised By

Prof. Jamiel Sabouni

2023 AD