

الجمهورية العربية السورية
جامعة دمشق
كلية الاقتصاد
قسم الاقتصاد والتخطيط

دور السياسة المالية في معالجة حالة الركود في الاقتصاد السوري (بحث مقدم لنيل درجة الماجستير في الاقتصاد)

إعداد
غزل أكرم الحوري

إشراف الأستاذ الدكتور
أكرم الحوراني

عام ٢٠٠٨

المحتوى

الموضوع	الصفحة
تمهيد	
الفصل الأول	
المبحث الأول : السياسة المالية العامة	
المبحث الثاني: الركود الاقتصادي	
الفصل الثاني	
المبحث الأول: واقع السياسة المالية في سوريا	
المبحث الثاني: الركود في الاقتصاد السوري (أسبابه وأثاره)	
الفصل الثالث	
المبحث الأول: السياسة الإنفاقية	
المبحث الثاني: السياسة الضريبية	
المبحث الثالث: القروض العامة	
الفصل الرابع	
المبحث الأول: استعراض الأنظمة والقوانين المعدلة والكشف عن نواحي العجز والقصور في السياسات المالية النافذة	
المبحث الثاني: الجهود الرسمية المبذولة لتطوير السياسة المالية	
الفصل الخامس	
التوصيات والمقترحات	
المراجع	

تمهيد:

تسلط هذه الدراسة الضوء على واحدة من أبرز المشكلات التي عانى منها اقتصادنا الوطني وهي مشكلة الركود الاقتصادي التي بدأت بواردها بالظهور منذ منتصف التسعينات، وذلك في محاولة للتعرف على مجموعة الأسباب المختلفة التي أدت إلى الوصول إليه، واستشراف سبل تجاوزه.

ذلك أن خطورة هذه الظاهرة تنبع من كونها تحمل في طياتها أبعاداً اجتماعية إضافة إلى أبعادها الاقتصادية، نظراً إلى ما أدت إليه من بطالة وفقر وتردي في إشباع الحاجات الأساسية، إلى جانب تراجع مستويات الإنتاج والاستثمار، وإنخفاض معدلات النمو الاقتصادي، وتدهور الأوضاع الاقتصادية بشكل عام. مع الإشارة بإيجاز إلى ملامح الوضع المالي العام للدولة، والتطرق إلى أبرز وأهم الإصلاحات المالية الأخيرة والتي أدخلت على هيكل الاقتصاد السوري، وذلك ضمن مسيرة التطوير والتحديث التي أطلقها ويقودها الدكتور بشار الأسد.

أهمية البحث:

تأتي أهمية هذا البحث من خلال التركيز على أهمية الدور الذي تؤديه السياسة المالية بأدواتها المختلفة في معالجة حالة الركود الاقتصادي، وكيف أن السياسة المالية بتكليفها أدوات السياسة المالية المختلفة في التأثير على القطاعين الخاص والحكومي، من خلال آليات ومنعكسات والنفقات والإيرادات الحكومية، تستطيع أن تؤثر بشكل كبير على مختلف المجالات الاقتصادية. وفي بحثنا سنركز على حصر ومتابعة تطور أدوات السياسة المالية في معالجة حالة الركود التي يعاني منها الاقتصاد السوري منذ منتصف التسعينات وحتى أواخر عام ٢٠٠٣، نظراً للدور الفعال الذي تؤديه سياسة الدولة المالية (الاقتصادية والإنفاقية) في التأثير على مستويات التوظيف والأجور - الإنتاج والاستهلاك - الأسعار - النمو...

وذلك لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية عامة في الدولة، والوصول إلى العدالة الاجتماعية في توزيع الدخل والثروات، ورفع معدلات النمو الاقتصادي، ومعالجة حالة الركود التي عصفت باقتصادنا الوطني.

هدف البحث:

يهدف البحث بشكل أساسي إلى الكشف عن الأسباب المختلفة سواء كانت المالية، أو النقدية، أو الاقتصادية بشكل عام، والتي أدت إلى الوصول إلى حالة الركود الاقتصادي في سوريا، وإبراز أهمية ودور أدوات السياسة المالية في مكافحة حالة الركود هذه، رغم أنها كانت أحد أهم الأسباب التي أدت إلى تعميق هذه الظاهرة. إضافة إلى دراسة الآثار والمنعكسات التي أحدثتها حالة الركود في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية، ويتطلب ذلك إلقاء الضوء وبشكل موجز على أهم الإصلاحات المالية الأخيرة وأثرها على حالة الاقتصاد الوطني. بشكل عام يتلخص هدف البحث في إبراز دور أدوات السياسة المالية في سوريا في معالجة حالة الركود.

منهج البحث:

تمر عملية البحث العلمي بمراحل مختلفة تبدأ بتحديد المشكلة، ثم وضع الفرضيات، وبعدها تجميع البيانات وصولاً إلى النتائج والمقترحات. وتعتمد الأبحاث العلمية على مناهج تفرضها شروط كثيرة أهمها طبيعة المشكلة. وفي علم الاقتصاد تطور منهج البحث في العلوم الاقتصادية وأصبح يهدف بشكل أساسي إلى تفسير ظواهر الحياة الاقتصادية باستخدام التحليل المنطقي، والمحاكاة العقلية والتي تتمثل بالاستدلال الاستقرائي والاستنباطي والاستنتاجي. وفي هذا البحث سنحاول استخدام المنهج التاريخي والوصفي ومنهج دراسة الحالة بمختلف أدواتها، وبما لا يتناقض مع أسس الاستنباط الاقتصادي، باعتبار أن علم الاقتصاد أحد فروع العلوم الاجتماعية ويهدف بشكل أساسي إلى الوصول إلى الحقيقة بعد إخضاع الظواهر الاقتصادية للفحص.

أما في إطار الإشارة إلى واقع الجمهورية العربية السورية فستعتمد الدراسة على البيانات الرقمية الصادرة عن المكتب المركزي للإحصاء، والجهات الرسمية ذات العلاقة مثل وزارة المالية والبنك المركزي.

فرضيات البحث:

- ١- لقد عانى الاقتصاد السوري منذ منتصف التسعينات حتى أواخر عام ٢٠٠٣ من حالة ركود اقتصادي.
- ٢- قصور النظام الضريبي قد ساهم في تدني حصيله الإيرادات الضريبية وضعف القدرة على الإنفاق.
- ٣- إتباع سياسات إنفاقية حذرة بل انكماشية قد ساهم في الوصول إلى حالة الركود، وتعميق ظاهرة سوء توزيع الدخل القومي.
- ٤- انخفاض مستوى الاستثمار أدى إلى انتشار البطالة، وتراجع حجم الإنتاج، وتعزيز ظاهرة الركود الاقتصادي.
- ٥- جمود السياسة المالية وغياب أدواتها الفاعلة ساهم في تكريس ظاهرة الركود الاقتصادي.
- ٦- تطوير وتفعيل السياسات المالية كفيل بالمساهمة في معالجة ظاهرة الركود الاقتصادي.

الدراسات السابقة في المجال نفسه:

- ١- الركود الاقتصادي والطلب الكلي - هدف صافي رجب - رسالة ماجستير - جامعة دمشق - عام ٢٠٠٥.

أهم نتائج البحث:

- يعاني الاقتصاد السوري من ركود اقتصادي منذ منتصف التسعينات.
- يعتبر انخفاض حجم الاستثمار منذ عام ١٩٩٤ السبب الرئيسي في حالة الركود التي يعاني منها الاقتصاد السوري.
- يرتفع في الاقتصاد السوري معدل البطالة إلى أكثر من ٢٠ %، مما يساهم في انخفاض حصة العمل من الدخل وانخفاض مستوى المعيشة.
- لا زال النظام المالي والنقدي في سوريا متخلفاً وعاجزاً عن ممارسة دور فعال في إدارة وتوجيه الاقتصاد.

- ٢- عفيف عبد الكريم صندوق - دور السياسة المالية في تحقيق الإصلاح الاقتصادي - جامعة دمشق - عام ٢٠٠٥.

أهم نتائج البحث:

- إن الزيادة المضطربة للإنفاق العام بأنواعه لم تكن باتجاه إصلاح واقع الاقتصاد السوري، ولم تستطع تخفيف حدة الركود الذي خيم على الاقتصاد منذ منتصف التسعينات.
- وجود مشكلات متعددة وعميقة في تشريعنا الضريبي السوري تؤدي إلى نظام ضريبي لا يطبق الضريبة على الإيراد العام، كما يتضمن إعفاءات غير مبررة، ولا يميز في فرض الضريبة بين القطاعين العام والخاص، كما يتضمن التصاعدية التي تدفع الكثيرين إلى التهرب من دفع الضريبة.
- إن الإصلاح الاقتصادي المتمثل بتكامل السياسة المالية مع السياسة النقدية يؤدي إلى تحقيق التوازن الاقتصادي.

الفصل الأول

السياسة المالية العامة والركود الاقتصادي

المبحث الأول السياسة المالية

مقدمة :

في الوقت الذي تواجه فيه الحكومات ضمن الظروف الراهنة تحديات عديدة على المستوى الداخلي والخارجي , تحتل مسألة تعبئة الموارد المالية المتاحة حيزاً هاماً في اهتمامات هذه البلدان .

وتبرز الحاجة إلى تطوير جديد للمالية العامة وأساليبها بما يكفل توجيه الموارد لتحقيق أفضل استخدام في إطار علاقات اقتصادية معقدة.

وقد بدأت الحاجة تظهر إلى المزيد من الجهد والدراسة حول الإيرادات وسبل زيادتها , وحول النفقات وسبل ترشيدها , وذلك في إطار سياسة مالية حكيمة توجه الاقتصاد الوطني، وتدرأ خطر الأزمات والتقلبات الاقتصادية، وتدفع عجلة التنمية إلى الأمام .

وفي هذا المبحث سيتم تناول بعض المفاهيم الأساسية حول السياسة المالية وأدواتها المختلفة وما تلعبه من دور هام في تحريك عجلة الاقتصاد ودفعه للنمو .

أولاً: مفهوم السياسة المالية *Finance Policy*:

يقصد بالسياسة المالية بشكل عام، السبل الذي تنتهجه الحكومة في تغطية نفقاتها العامة، وتدبير وسائل تمويلها كما يظهر في الموازنة العامة . وتعرف بأنها:

[استخدام السلطات العامة لإيرادات الدولة من ضرائب وقروض عامة لتمويل نفقات الدولة , والتي تجمعها معاً موازنة واحدة، وذلك من أجل مواجهة مسؤوليتها في تحقيق الأهداف الاقتصادية المختلفة وفي مقدمتها النمو الاقتصادي](^١).

منذ عهد النظرية الكنزية وإلى الآن سيطرت فكرة ضرورة استخدام السياسة المالية العامة لتحقيق الاستقرار الاقتصادي وحل مشكلة البطالة , «ولكن أظهرت الوقائع ناجعية محدودة لقدرتها على السيطرة على الاقتصاد , في الوقت ذاته أظهرت ضماناً للنمو الاقتصادي فيما لو تكامل وتعاضد عملها مع السياسة النقدية وغيرها من السياسات الاقتصادية الكلية»(^٢).

ثانياً : السياسة المالية في الفكر الاقتصادي :

من الناحية التاريخية يلاحظ أنه حتى حدوث الكساد الكبير في الثلاثينات من القرن الماضي، كان الرأي السائد بين الاقتصاديين بأن السياسة المالية الحكيمة تستوجب قيام الحكومة بتحقيق توازن في جانبي الميزانية والمتمثلين في جانب الإيرادات وجانب النفقات، وبحيث لا تزيد النفقات العامة على الإيرادات العامة والتي تعني الضرائب بصفة أساسية. لكن حدة الكساد الكبير اضطرت البلدان الرأسمالية إلى إعادة النظر في ضرورة توازن الميزانية، وأفسحت المجال أمام وجهة نظر أخرى مغايرة تبناها كينز تتلخص بوجود استخدام السياسة المالية

(١) ناظم محمد نوري الشمري - النقود والمصارف والنظرية النقدية - دار زهران للنشر والتوزيع - عمان - ١٩٩٩ - ص ٤٥٢.

(٢) د. عبد الناصر العبادي وآخرون - مبادئ الاقتصاد الكلي - المكتبة الأكاديمية - القاهرة - ١٩٩٦ - ص ١٩١.

بشكل يسمح بوجود عجز أو فائض في موازنة الدولة إذا كان في هذا علاج للركود أو التضخم الذي يصيب الاقتصاد الوطني .

وبهذا نجد تعريفين مختلفين للسياسة المالية من وجهة نظر الكلاسيك ومن وجهة نظر الكينزيين.

١- النظرة الكلاسيكية للسياسة المالية:

«وتعنى بعملية تغيير حجم الإنفاق العام أو الإيراد العام، وذلك للوصول إلى حالة التوازن بين جانبي الموازنة»^(٣).

حيث تقوم السياسة المالية لدى الكلاسيك على مبدأ أساسي هو مبدأ توازن الموازنة، والذي يقتضي وجوب تغطية النفقات الجارية بكاملها عن طريق الإيرادات الضريبية ، أما القروض فلا يجوز اعتبارها من الوسائل العادية لتحقيق توازن الموازنة. وبالتالي لا يجوز اللجوء إليها إلا في حالات معينة مثل^(٤):

- ١ - حالات تمويل الإنفاق العسكري .
 - ٢ - تنفيذ المشروعات التي لا يقدم عليها الأفراد مثل مشاريع الخدمات والبنية التحتية .
 - ٣ - وجود ادخارات لدى الأفراد لا يستطيعون استثمارها .
 - ٤ - تمويل النفقات الاستثنائية غير المتوقعة .
- وبالنسبة للإصدار النقدي فيعتبر أيضاً من الوسائل التي تستبدها القواعد المالية والنقدية السليمة، لأن المحافظة على استقرار عرض النقد ضروري للمحافظة على استقرار الأجور والأسعار ضد التضخم أو الانكماش .
- فحسب رأي الكلاسيك السعي المتواصل لتحقيق وفر في الموازنة يشجع الحكومة على زيادة الإنفاق ليلعب المستوى الذي وصلته الإيرادات ، وهو إنفاق قد يتعذر فيما بعد، «بينما يقتضي المبدأ تقليص النفقات العامة إلى حدها الأدنى، وبالتالي فهو يستبعد الوفر كما يستبعد العجز»^(٥).
- ويقدم الكلاسيك مجموعة من المبررات لدعم آراءهم، وهي أن السياسة المالية بما تقوم به من اقتطاعات تؤثر على الادخار، وبالتالي على الاستثمار، فتكون عقبة في وجه عملية التقدم الاقتصادي، سواء كانت هذه الاقتطاعات تتم عن طريق الضرائب التي تخفض من المبالغ المدخرة لدى الأفراد، أو عن طريق القروض العامة التي تؤثر أيضاً على الأموال المدخرة والمخصصة للاستثمار مما يرفع سعر الفائدة، وبالتالي تكاليف الاستثمار، ومن ثم الإنتاج، وهذا يخل بالتوازن القائم .
- كما أنه عن طريق تدخل الدولة عبر السياسة المالية إما عن طريق القروض، أو زيادة الضرائب، أو إصدار النقد لتعويض النقص في حصيلة الضرائب أو القروض فإنها تؤثر على المستوى العام للأسعار، وتؤدي إلى الإخلال بالتوازن الاقتصادي.
- لذلك يفضل الكلاسيك عدم تدخل الدولة وحصر النفقات والإيرادات في أضيق الحدود .

٢- النظرة الكينزية للسياسة المالية :

وتعرف الكينزية السياسة المالية:

(٣) د. خضير عباس المهر - التقلبات الاقتصادية بين السياستين المالية والنقدية - عمارة شؤون المكتبات - جامعة الرياض - ١٩٨١ - ص ١٣٩.

(٤) د. علي كنعان - المالية العامة والإصلاح المالي في سوريا - دار الرضا للنشر - دمشق ٢٠٠٣ - ص ١٩٢.

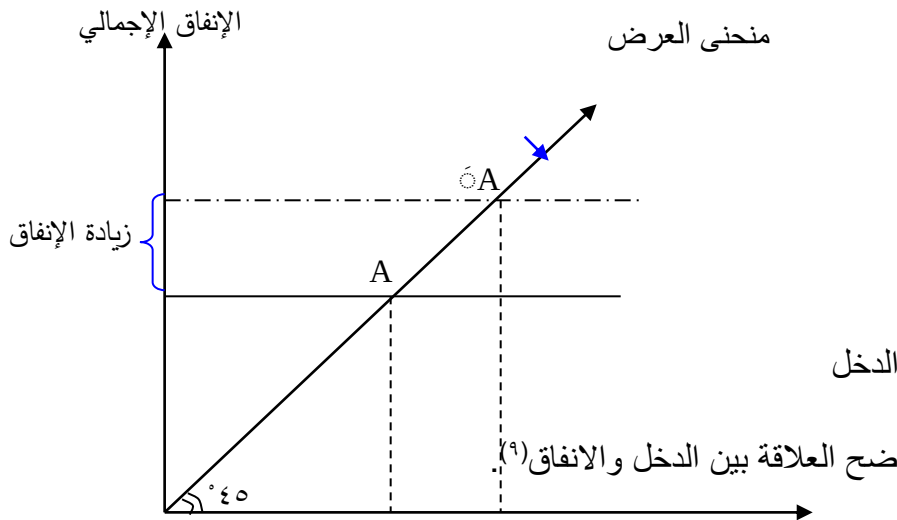
(٥) د. علي كنعان - اقتصاديات المال والسياستين المالية والنقدية - دار الحسين - دمشق - ١٩٩٧ - ص ٢٢٢.

«الأدوات التي تتدخل الدولة من خلالها لتوجيه الاقتصاد الوطني، وإحداث تغييرات واضحة، بحيث تؤدي إلى زيادة حجم الإنتاج والتشغيل ومعدلات النمو الاقتصادي»^(٦).

لقد جاءت الكينزية رداً على ظروف الركود الاقتصادي، «وبذلك فهي تعتبر سياسة مالية توسعية بحد ذاتها تنظر إلى الإنفاق الحكومي كعامل إيجابي في زيادة الإنفاق الإجمالي، وإلى الضرائب كعامل سلبي في زيادة هذا الإنفاق»^(٧)، وبالتالي فإن زيادة الإنفاق الحكومي أهم مصدر مؤثر في تغيير الإنفاق الكلي، وبالتالي مستوى الطلب الكلي، وهذا سيساعد في تحسين مستوى الدخل والتشغيل والأسعار في الاقتصاد الوطني.

وتسعى الحكومة بشكل مستمر لزيادة إنفاقها الحكومي وذلك من خلال^(٨):

- ١ - تمويل الإنفاق الجاري في الدوائر الحكومية .
- ٢ - زيادة الإنفاق على مشاريع الخدمات الاجتماعية .
- ٣ - زيادة الإنفاق الاستثماري الحكومي على مشاريع القاعدة الأساسية .
- ٤ - إقامة مؤسسات القطاع العام، أو المشاركة مع القطاع الخاص في إقامة شركات إنتاجية .



الشكل (١) يوضح العلاقة بين الدخل والإنفاق^(٩).

حسب الشكل السابق يتحدد مستوى الدخل عند نقطة تلاقي منحنى الإنفاق الإجمالي مع منحنى العرض الإجمالي عند النقطة A حيث الدخل y ، وزيادة الإنفاق الحكومي سوف تؤدي إلى انتقال منحنى الإنفاق الإجمالي لتتلاقى مع منحنى العرض الإجمالي في النقطة A' حيث مستوى الدخل الجديد y' والتي تعبر عن زيادة حقيقية في الدخل.

كما ترى الكينزية بأن الآثار الناجمة عن زيادة الإنفاق العام تتوقف على مصادر تمويل هذا الإنفاق، حيث أن تمويله يعتمد بالإضافة إلى الضرائب، على القروض العامة، وعلى الإصدار النقدي من قبل البنك المركزي.

فالبنسبة إلى الضرائب يمكن أن تعدل على الأقل جزء من التأثير التوسعي للإنفاق الحكومي، كما ويمكن للقروض العامة أن تحدد زيادة الطلب الإجمالي باعتبارها التزامات مالية لا بد من سدادها مع فوائدها حسب جداول زمنية، بينما بالمقابل يكون التأثير المتولد عن الإصدار الجديد للعملة أكثر مرونة إذا توافرت طاقات إنتاجية معطلة.

(٦) د. علي كنعان - المالية العامة والإصلاح المالي في سوريا - دار الرضا للنشر - دمشق ٢٠٠٣ - ص ١٩٢.

(٧) د. هوشيار معروف - تحليل الاقتصاد الكلي - دار الصفا للنشر والتوزيع - عمان - ٢٠٠٥ - ص ٢٧٢.

(٨) د. علي كنعان - المالية العامة والإصلاح المالي في سوريا - مرجع سابق - ص ١٩٨.

(٩) ناظم نوري الشمري - النقود والمصارف والنظرية النقدية - مرجع سابق - ص ٤٥٨.

بناء على ما سبق نجد بأن الكينزية تخرج عن إطار التوازن المالي، وتعتبر السياسة المالية وسيلة وليست غاية لتحقيق هدف اقتصادي عام. فهي تهدف بشكل أساسي إلى تمويل الإنفاق العام الذي يعتبر جزء هام من الطلب الكلي باستخدام الضرائب والقروض العامة، فكلما زاد الإنفاق العام ازداد الطلب الإجمالي وحفز ذلك على زيادة الإنتاج والتشغيل والخروج بالاقتصاد إلى حالة أفضل.

بينما اعتبرها الكلاسيك أداة لتحقيق التوازن المالي، فهم يقللون من تأثير زيادة الإنفاق الحكومي وتخفيض الضرائب على الطلب الإجمالي، ويفضلون تخفيض الإنفاق العام بشكل مستمر كي لا تقع الدولة في حالة العجز.

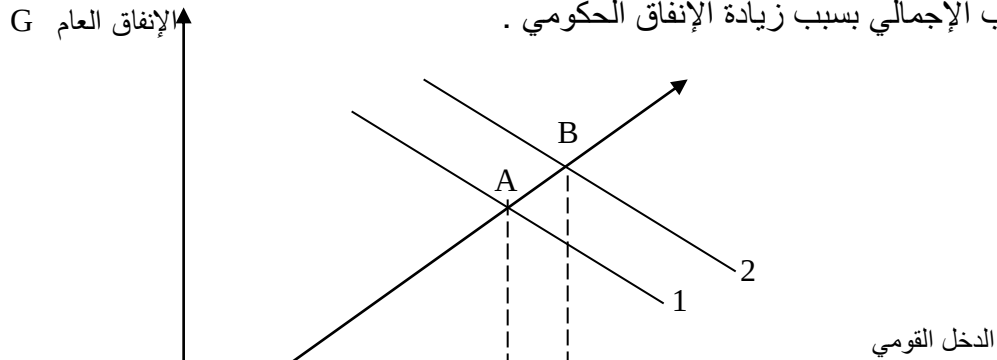
ثالثاً : السياسة المالية التوسعية والانكماشية:

يجري عادة التمييز بين سياستين مائيتين رئيسيتين إحداهما سياسة مالية توسعية، والأخرى سياسة مالية انكماشية.

* فيما يخص السياسة المالية التوسعية Expansionary Fiscal Policy فإنها تتضمن الإجراءات الآتية^(١٠):

١ - تخفيض الضرائب والرسوم، وهذا ما يزيد من متوسط الدخل الفردي القابل للتصرف، بشكل يشجع على زيادة الإنفاق الخاص بشقيه الاستهلاكي والاستثماري مما يحفز بالتالي النشاط الاقتصادي بشكل عام.

٢ - زيادة الإنفاق الحكومي، وهذا ما يسهم مباشرة في رفع الطلب الإجمالي، ويضمن مستويات معيشية مقبولة للعاطلين عن العمل وذوي الدخل المنخفضة. والشكل التالي يوضح زيادة الطلب الإجمالي بسبب زيادة الإنفاق الحكومي.



الشكل (٢) يوضح زيادة الطلب الكلي بسبب زيادة الإنفاق العام^(١١).

تتضح أثر الزيادة في الإنفاق الحكومي على الدخل القومي بانتقال منحنى 1 حيث الدخل y_1 الممثل للطلب الإجمالي، إلى منحنى رقم 2 حيث الدخل y_2 . وهذا يعني أن الزيادة في الإنفاق الحكومي يترتب عليه نفس تأثير المضاعف على الدخل القومي.

** وبالنسبة للسياسة المالية الانكماشية Contractionary Fiscal Policy فإنها تشمل الإجراءات التالية^(١٢):

(١٠) د. هوشيار معروف - تحليل الاقتصاد الكلي - مرجع سابق ص ٢٦٨.

(١١) د. ناظم نوري الشمري - النقود والمصارف والنظرية النقدية - مرجع سابق - ص ٤٥٥.

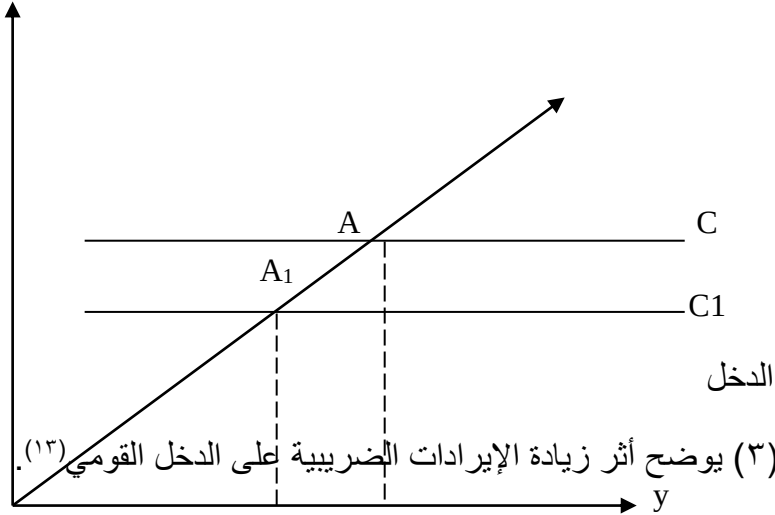
(١٢) د. هوشيار معروف - تحليل الاقتصاد الكلي - مرجع سابق - ص ٢٦٨.

١ - زيادة الضرائب والرسوم لتقليل الدخل القابل للتصرف، بما يؤثر على الطلب على السلع والخدمات بالانخفاض، وبالتالي على المستوى العام للأسعار .

٢ - تخفيض الإنفاق الحكومي، وذلك لتوفير المجال الأوسع أمام الإنفاق الخاص للترشيد، ولدفع العاطلين للقبول بفرص العمل المتاحة، ولتقليل الطلب الإجمالي مباشرة باعتبار أن هذا الإنفاق جزء هام من الطلب في أسواق السلع والخدمات .

والشكل التالي يوضح أثر انخفاض الدخل على الاستهلاك بسبب زيادة الإيرادات الضريبية.

الإنفاق الاستهلاكي



من الشكل السابق يمكن أن نلاحظ التغيرات التي تطرأ على الدخل القومي y بسبب الزيادة في الإيرادات الضريبية والتي تنعكس بشكل أساسي على الاستهلاك C ، إذ ينتقل منحنى الاستهلاك من C إلى $C1$ نتيجة لانخفاض الدخل الناشئ عن زيادة الضرائب . ويجري الاختيار بين هاتين السياستين حسب الهدف من التأثير على حجم الدخل القومي، وكيفية توزيع أو إعادة توزيع هذا الدخل بين الفئات الاجتماعية المختلفة في الدولة، والتأثير في مستوى الأسعار في سوق السلع والخدمات .

رابعاً : السياسة المالية والاستقرار عبر مراحل الدورة الاقتصادية :

ترتكز دراسة دور السياسة المالية في تحقيق الاستقرار الاقتصادي عبر الدورة الاقتصادية على نظرية العمالة عند كينز ، فقد كان كينز يعتبر السياسة المالية (بجانبها السياسة الإنفاقية وسياسة الاقتصاع العام) أهم الأسلحة التي يمكن استخدامها لعلاج الركود والبطالة في حالات هبوط النشاط الاقتصادي ، ثم اعتبرت بعد ذلك - ولاسيما فيما يتعلق بسياسة الاقتصاع العام - سلاحاً هاماً في التخفيف من حدة التضخم في فترات التوسع الاقتصادي . وهذا ما يشار إليه بفعالية السياسة المالية والتي تعني «مدى قدرة السياسة المالية على التأثير في مجمل النشاط الاقتصادي ومواجهة الأزمات والمشكلات الاقتصادية»^(١٤).

١-السياسة المالية في حالات الركود الاقتصادي:

(١٣) ناظم نوري الشمري - النقود والمصارف والنظرية النقدية - مرجع سابق - ص ٤٥٧.

(١٤) د. محمد دويدار - مبادئ الاقتصاد السياسي - الاقتصاد المالي - منشورات الحلبي الحقوقية - بيروت - لبنان - ٢٠٠١ - ص ٦١٧.

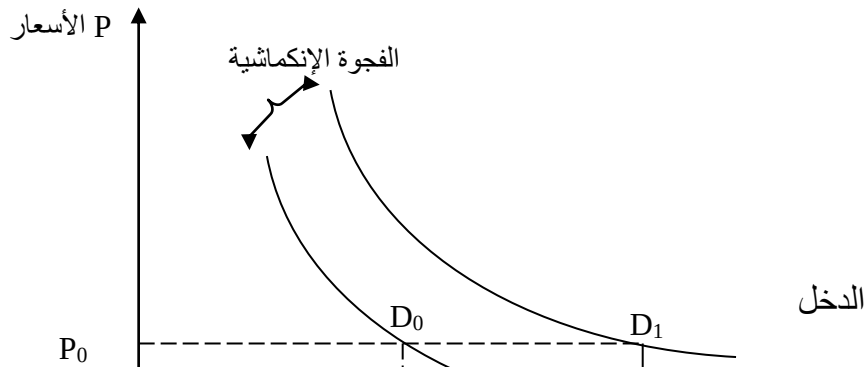
تتمثل حالة الركود الاقتصادي بانخفاض حجم الإنفاق الكلي، مما يؤدي إلى عدم قدرة الطلب الكلي على مواجهة العرض، والبطء في تصريف السلع والخدمات في السوق، مما يدفع بالمستوى العام للأسعار بالانخفاض، ومن ثم تخفيض تدريجي في عدد العمال في الوحدات الإنتاجية، وتكديس المعروض والمخزون من السلع والبضائع.

إن هذا يدفع بالحكومة إلى اتخاذ إجراءات معاكسة لإيقاف تعمق حالة الركود الاقتصادي، ومن أهم الإجراءات زيادة الإنفاق الحكومي بهدف زيادة الإنفاق الكلي، بشكل يؤدي إلى زيادة الطلب الكلي الفعال اللازم وجوده للوصول بالاقتصاد إلى مستوى مرتفع من التشغيل، مع الأخذ بعين الاعتبار مصادر تمويل الزيادة في الإنفاق العام، إذ أن التمويل عن طريق الضرائب يمثل إنفاق يحل محل إنفاق آخر، إذ يخفض الإنفاق الخاص عن طريق الضرائب ويزيد الإنفاق العام، فالضرائب غالباً ما ينتج عنها أثر انكماشى يحد من الإنفاق الخاص بمقدار الضريبة.

إلا أن هذا الأثر ليس واحداً بالنسبة لجميع الضرائب: «فتمويل الإنفاق العام عن طريق الضرائب المباشرة التصاعدية التي تقع على عاتق الأغنياء لا يدفع بالإنفاق الخاص إلى النقص بشكل كبير، أما الضرائب غير المباشرة التي يقع عبؤها على ذوي الدخل المنخفضة والمحدودة تؤدي إلى إنقاص الإنفاق الفردي ولا تحفز على زيادة الطلب الكلي الفعال»^(١٥).

من أجل ذلك كان من المستحسن الالتجاء إلى القروض في حالة هبوط النشاط الاقتصادي، إذ يمثل الإنفاق العام في هذه الحالة إنفاقاً صافياً، الأمر الذي يعني زيادة الطلب الكلي الفعال، بشرط ألا تلجأ إليه الدولة على نطاق كبير.

وكذلك الأمر بالنسبة للتمويل عن طريق الإصدار النقدي، إذ تهدف الدولة من خلال ذلك إلى زيادة الدخل القومي النقدي عن طريق المضاعف مما يؤدي إلى زيادة الطلب الإجمالي. على أنه مع التوسع في النشاط الاقتصادي وتحسن الأوضاع والاقترب من مستوى التشغيل الكامل، يتعين ترك هذه الطريقة قبل ظهور الخطر التضخمي.



الشكل رقم (٤) يوضح حالة الركود الاقتصادي وتراجع حجم الطلب^(١٦)

يشير الشكل التالي إلى حالة نقص الطلب الكلي D بسبب حالة الركود الاقتصادي، حيث أنه عند مستوى السعر P يكون مستوى الطلب الكلي D على الناتج أقل من حجم الناتج عند مستوى الاستخدام التام Y_0 ، وبالتالي يترتب على حالة الاقتصاد هذه وجود فائض في العرض الكلي، أو نقص في مستوى الطلب الكلي داخل الاقتصاد من شأنه أن يدفع مستوى السعر إلى الأسفل متسبباً في خلق بطالة ونقص في الطلب.

(١٥) د. محمد دويدار - المرجع السابق - ص ٦١٩ وما بعد.

(١٦) د. مجيد ضياء - مبادئ الاقتصاد الكلي - التحليل الاقتصادي الكلي - الإسكندرية - مؤسسة شباب الجامعة - ١٩٩٩ - ص ١٤٢.

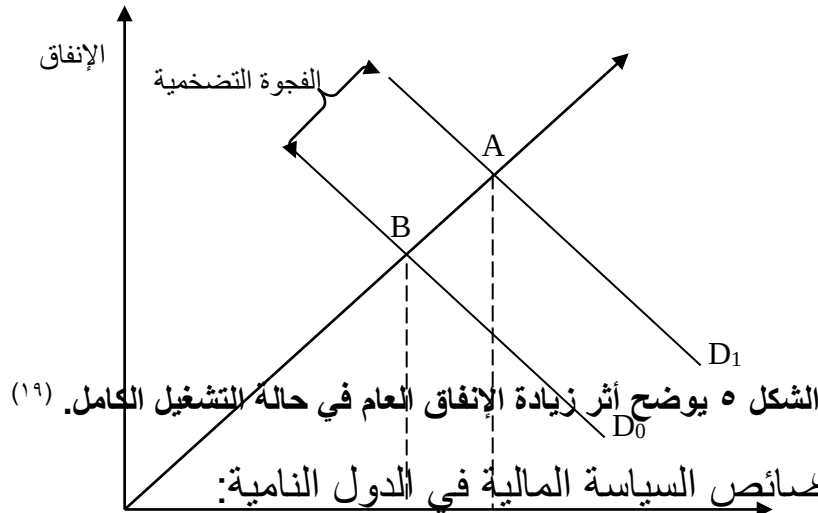
وبالتالي يصبح في هذه الحالة هدف السياسة المالية العمل على نقل منحني الطلب الكلي إلى الأعلى D1، والقضاء على الفجوة الانكماشية وبلوغ حالة الاستخدام التام^(١٧).

٢- السياسة المالية في حالات الرواج:

تتمثل حالة الرواج الاقتصادي بزيادة الطلب الكلي في مواجهة العرض الكلي، الأمر الذي يؤدي لزيادة حجم الاستثمار لتلبية طلبات الاستهلاك المستمرة، «حيث أن حجم الاستهلاك يكون مرتفع مقارنة بالدخل ليصل إلى ٩٠ - ٩٥ % من الدخل، كما يتزايد أعداد العاملين ليصل مستوى التشغيل إلى ٩٥ - ٩٧ %، وتسمى هذه الحالة حالة التشغيل الكامل في الاقتصاد»^(١٨)، ويتم تمويل الاستثمارات عن طريق الاقتراض المصرفي أو الخارجي، وتقوم الدولة بتمويل الإنفاق العام عبر الإصدار النقدي، وهذا ما يدفع بالمستوى العام للأسعار إلى الارتفاع ودخول الاقتصاد بحالة تضخم.

إن هذه المظاهر تدفع السلطات الاقتصادية عادة إلى اتخاذ إجراءات مالية تقلصية تسعى من خلالها إلى تخفيض الإنفاق الحكومي من أجل تقليص الطلب الكلي وبالتالي الضغوط التضخمية. كما أن زيادة الضرائب في حالات التوسع الاقتصادي يكون مجدياً لما لها من آثار انكماشية تؤدي إلى تناقص الاستهلاك، وتخفيض حجم الاستثمارات، مما يدفع بالاقتصاد إلى العودة لحالة التوازن.

كما أنه في حالة الرواج ينبغي على الدولة أن تسرع في تسديد ديونها العامة طالما أنها تمتلك الإمكانات اللازمة لذلك، وتخفيض من حجم الإعانات الإنتاجية إلى أدنى الحدود، وأن تقوم بتمويل الإنفاق العام عن طريق الضرائب وسندات الدين العام، فهذه الإجراءات الاقتصادية للسياسة المالية سوف تؤدي إلى تخفيض الاندفاعات التضخمية في الاقتصاد وتدفع إلى العودة إلى حالة التوازن.



لا تزال السياسات المالية المطبقة في أغلب الدول النامية غير قادرة على خدمة مصالح التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتحقيق أهداف السياسة الاقتصادية العامة، ومواكبة التطورات الخارجية، فمعظم السياسات المالية المطبقة في تلك الدول هي عبارة عن إجراءات مالية تقليدية

(١٧) د. مجيد ضياء - المرجع السابق - ص ١٤٠-١٤٩.

(١٨) د. علي كنعان - المالية العامة والإصلاح المالي في سوريا - مرجع سابق - ص ٢١٠.

(١٩) عفيف صندوق - دور السياسة المالية في تحقيق الإصلاح الاقتصادي - رسالة دكتوراه دمشق ٢٠٠٥ - ص ٦٤.

لم تثبت فعاليتها، ولم تؤد الهدف المطلوب منها، وبذلك كان هناك مجموعة من السمات المشتركة التي تنسم بها أدوات السياسة المالية في الدول النامية، من أبرزها:

١- في مجال الانفاق العام:

- تعتمد معظم الدول النامية على التوسع في الانفاق الاستهلاكي، دون أن تعطي لزيادة الانتاج والإنتاجية ما تستحقه من اهتمام، مما يؤثر على معدلات النمو الاقتصادي لتلك البلدان.
- توجه الحكومة في تلك البلدان أغلب نفقاتها الاستثمارية نحو إقامة وتحديث البنية التحتية بهدف تهيئة البيئة الاستثمارية الملائمة، وترك للقطاع الخاص والاستثمار الأجنبي مهام القيام بأعباء التنمية، إلا أن أغلب الاستثمارات تتجه نحو القطاعات العقارية وعمليات المضاربة، والأنشطة التجارية والخدمية، مما يؤثر على مستقبل النمو والتنمية .
- كون الحاجة للانفاق العام في الدول النامية تتجاوز الموارد المتاحة، فإن الانفاق العام يعتمد بشكل أساسي على الإصدار النقدي لتمويل العجز في الموازنة العامة للدولة، مما يؤدي إلى ظاهرة التضخم التي تساهم في ارتفاع الأسعار وإعادة توزيع الدخل لصالح الأغنياء، وهذا ما يدفع بالدولة إلى تطبيق إجراءات انكماشية توصلها إلى حالة من الركود الاقتصادي.
- إن الإنفاق الكبير على مرافق البنية الأساسية كان من الممكن أن ينتج عنه استخدام أفضل لهذه المرافق، حيث أنه لم يتم العمل في هذه البلدان على تنمية الإنتاج بنفس المعدل الذي يستفاد منه من هذه المرافق، مما جعل النفقات المصروفة عليها تشكل عبئاً على الموازنة العامة.

٢- في مجال الضرائب:

- ضعف الاستقطاع الضريبي: في هذه البلدان عن الضعف في الدخل الفردي ونتائج الأعمال والقطاعات الاقتصادية العامة والاعفاءات الضريبية، التهرب الضريبي وعدم الوعي الضريبي... حيث لا تتجاوز نسبة الاستقطاع الضريبي ٢٠٪ - ٢٥٪ من الناتج القومي الإجمالي، مما يعني ضعف الطاقة الضريبية لهذه الدول.
- مع الإشارة إلى أن الطاقة الضريبية هي «مقدار من الدخل القومي يمكن اقتطاعه عن طريق الضرائب دون إثارة أعوجاجات اقتصادية واجتماعية ضارة بالمجتمع، وتحدد بالمتبقى من الدخل القومي بعد سحب ما يلزم للاستهلاك والادخار الخاص»^(٢٠).
- عدم الانسجام في التشريع الضريبي، ذلك لأن التشريعات الضريبية في معظم الدول النامية غالباً ما تكون نسخة مشوهة عن التشريعات الضريبية في الدول الرأسمالية المتقدمة، ولا تنسجم مع الواقع والبنى الاقتصادية والاجتماعية في تلك الدول.
- ارتفاع حصيللة الضرائب على الرواتب والأجور للعاملين في الدولة بسبب دقة تحققها واقتطاعها من المنبع، في حين تكون حصيلتها منخفضة لغير العاملين في القطاع الخاص، مما يعني أن الضرائب في تلك البلدان لا تمارس دورها في عدالة توزيع الأعباء بين الأفراد.
- خصائص الهياكل الضريبية في الدول النامية:
 - معقدة تصعب إدارتها.
 - غير مرنة لا تستجيب لاحتياجات النمو وتغير هيكل النشاط الاقتصادي.
 - غير فعالة تؤدي إلى تشوهات اقتصادية خطيرة وتسفر عن حصيللة ضئيلة.

(٢٠) د. الياس نجمة: السياسة المالية في البلدان النامية - ١٩٧١ - ص ٨١.

- غير عادلة تعامل الأفراد والدوائر التي تتشابه ظروفها بشكل متفاوت، كما تقوم على حماية ذوي القدرة على عدم الخضوع للنظام.
- عدم توفر إدارة ضريبية ذات كفاءة فنية وإدارية متقدمة، مما ينعكس على التطبيق غير السليم للتشريعات والأنظمة الضريبية المتطورة إن وجدت وينعكس ذلك بالتالي ضعفاً على إجراءات التحقق والتحصيل الضريبي»^(٢١).
- ٣- في مجال القروض العامة:
 - إن سوء توظيف القروض في الدول النامية أدى إلى دخولها في أزمة مديونية خطيرة، وهي أزمة بنيوية عميقة نابعة عن عدم ملائمة السياسات الاقتصادية المتبعة في الواقع الاقتصادي النامي مع خصوصيات هذه الدول.
 - إن زيادة أعباء الديون الخارجية على الدول النامية سوف يربط اقتصادها باقتصاد الدولة المقرضة، مما يتيح المجال بشكل دائم إلى نقل أمراض اقتصادية خطيرة من الدولة المقرضة كالتضخم.
 - كثيراً ما تكون القروض المقدمة للدولة النامية مرتبطة بشروط معينة لا تخدم المصالح التنموية لتلك الدولة (كشراء مواد أولية أو خبرات من البلد المقرض نفسه) مما يؤثر على مستوى النمو والتنمية، ويزيد من تبعيتها للدولة المقرضة.
 - إن زيادة أعباء القروض الخارجية في الدول النامية تستهلك جزءاً كبيراً من حصيلة الصادرات، مما يجعل العلاقة بين زيادة أعباء الدين الخارجي والحاجة الملحة لزيادة مخصصات التراكم الداخلي في الاقتصاد علاقة عكسية.

سادساً: خصائص وأهمية السياسة المالية:

* تتميز السياسة المالية بمجموعة من الخصائص، أهمها :

١ - هي مجموعة من الإجراءات المالية^(٢٢):

تتضمن الإجراءات (القوانين والقرارات والترتيبات والعلاقات بين المواطنين والدوائر المالية وغيرها من الأمور التي يمكن أن تضعها الدولة تحت تصنيف الإجراءات) والتي تشكل في مجموعها سياسة مالية معينة. وغالباً ما تستخدم الدولة هذه السياسة استناداً لحالة الاقتصاد الوطني نتيجة دراسات وأبحاث تقوم بها ، وبناء على ذلك تحدد الإجراءات الواجب اتخاذها . ففي أوقات الرواج والازدهار الاقتصادي يزداد معدل التضخم ، لذلك تتركز الإجراءات المالية في حقل زيادة الضرائب، وتخفيض حجم القروض العامة، وتخفيض حجم الإنفاق العام، بهدف تخفيض حجم الطلب الكلي ، الأمر الذي يمكن أن يخفض معدلات التضخم. وفي أوقات الكساد والركود الاقتصادي يمكن استخدام الإعفاءات الضريبية لزيادة حجم الاستثمارات ، والاعتماد على القروض العامة، أو الإصدار النقدي لزيادة حجم الإنفاق الحكومي، وهذا يزيد من حجم الطلب ويشجع على زيادة العرض .

٢ - ذات أثر على المتغيرات الاقتصادية :

(٢١) د. قحطان السيوفي - السياسة المالية في سوريا (أدواتها ودورها الاقتصادي). الهيئة العامة السورية للكتاب - دمشق - ٢٠٠٨ - ص ٩٧.

(٢٢) د. علي كنعان - المالية العامة والإصلاح المالي في سوريا - المرجع السابق - ص ١٩٤.

يمكن للسياسة المالية من خلال أدواتها المختلفة التدخل في النشاط الاقتصادي، حيث أن الجهات الاقتصادية تقوم بتحديد حالة الاقتصاد الوطني من خلال دراساتها العامة ، ومن ثم تقرر الأدوات المالية التي يمكن من خلالها التأثير على المتغيرات الاقتصادية . فالضرائب تؤثر في الادخار ، والإنفاق العام يزيد الاستهلاك ، السياسات التوسعية تشجع الطلب الكلي وبالتالي تحفز العرض الكلي ، و السياسات الانكماشية تخفض الطلب الكلي الذي يدفع بدوره لتخفيض العرض الكلي .

إن كل إجراء مالي يؤثر بشكل مباشر أو غير مباشر في المتغيرات الاقتصادية، وبالتالي يتأثر النشاط الاقتصادي ، وكل إجراء مالي لا يحدد الوسائل والأهداف التي يسعى للوصول إليها يمكن أن يؤدي إلى نتائج غير مرغوب فيها في حقل السياسة الاقتصادية .

٣ - زيادة معدلات النمو الاقتصادي:

هناك مجموعة من أدوات السياسة المالية ينبغي استخدامها بعد دراسة الحالة الاقتصادية القائمة بهدف زيادة معدلات النمو في الناتج المحلي الإجمالي والنمو الاقتصادي بشكل عام، ومن أهمها :

- تخفيض معدلات الضرائب للتشجيع على زيادة الإنتاج .
- زيادة حجم الإنفاق العام على الخدمات الاجتماعية بهدف زيادة الدخل الحقيقي لدى ذوي الدخل المنخفضة والطبقات الفقيرة .
- إقامة مشاريع البنية التحتية .
- تقديم الإعانات الإنتاجية " المؤقتة " .

** وتكتسب السياسة المالية أهميتها من خلال الأهداف التي تسعى لتحقيقها، ومن أهمها :

١ - تحقيق العدالة الاجتماعية:

وذلك من خلال الأدوات المالية التي تملكها كزيادة الضرائب على الطبقات الميسورة وتخفيضها على الطبقات الفقيرة ، أو زيادة الإنفاق العام على الخدمات الاجتماعية والقطاعات غير المنتجة كالصحة والتعليم وغيرها من المرافق التي يستفيد منها أصحاب الدخل المحدود ، وبذلك تكون الدولة قد سعت إلى إعادة توزيع الدخل القومي لصالح الطبقات الفقيرة . أما استخدام القروض العامة أو الإصدار النقدي والتي تدفع لزيادة الأسعار وحصول التضخم، فذلك يعني إعادة توزيع الدخل لصالح الأغنياء حيث أن التضخم ضريبة يدفعها الفقراء للأغنياء وهذه الحالة يجب أن لا تقدم عليها الدولة ، كذلك على الدولة أن تقوم بتقديم الإعانات والمساعدات للعاطلين عن العمل والكبار والمسنين .

٢ - تصحيح مسار عملية التنمية والتقدم الاجتماعي^(٢٣):

إن السياسة المالية تتدخل في كل مرحلة من مراحل دورة الاقتصاد، وبالتالي من الممكن استخدامها للقضاء على بعض العيوب التي تشوب المراحل المختلفة لهذه الدورة ومنها :

• مرحلة الإنتاج:

يمكن استخدام السياسة المالية لزيادة الإنتاج عن طريق تخفيض الضرائب والرسوم على بعض القطاعات التي لا يقدم عليها القطاع الخاص، أو إعفاء بعض القطاعات بشكل كامل من الضرائب لتوجيه الموارد إلى القطاعات التي تريد الدولة تنميتها. وعلى العكس يمكن زيادة الضرائب على المجالات التي تريد الحد من تطورها .

(٢٣) د. علي كنعان اقتصاديات المالي والسياستين المالية والنقدية - مرجع سابق - ص ٢٢٠.

وبالتالي يمكن أن نلاحظ حركة اقتصادية نشيطة باتجاه الفروع التي قدمت لها المزايا والإعفاءات الضريبية , وتتحقق بذلك الأهداف العامة للسياسة الاقتصادية للدولة .

• في مرحلة التوزيع:

يمكن توجيه السياسة المالية توجيهاً صحيحاً من شأنه تحسين نظام التوزيع مثل تخفيف الضريبة على البعض وتشديدها على البعض الآخر، وذلك حسب طبيعة الدخل وأهداف السياسة الاقتصادية .

• في مرحلة الإنفاق:

يمكن للسياسة المالية أن توجه الادخار والاستهلاك والاستثمار نحو الاستثمارات الأكثر فائدة من الناحية الاقتصادية والاجتماعية باستخدام أدواتها المختلفة. فيمكن أن تشجع الاستثمار مثلاً في القطاع الزراعي من خلال تقديم المزايا والإعفاءات، أو أن تشجع وتقدم المزايا للاستثمار في قطاع الصناعات الثقيلة لما لها من دور تشابكي مع القطاعات الأخرى، وكذلك يمكن أن تحد من عملية استهلاك الصناعات الأجنبية المستوردة برفع الرسوم الجمركية عليها وزيادة أسعارها.

٣ - التأثير في حركة الاقتصاد الوطني:

حيث أن الدولة تراقب الحركة الاقتصادية العامة وتستخدم الأدوات المالية اللازمة حينما تبغي تطوير أو الحد من سير الحركة الاقتصادية , فيمكن استخدام الإصدار النقدي لزيادة التوسع وتطوير الحركة الاقتصادية حتى الوصول لحالة التشغيل الكامل والتي تبدأ معها الضغوط التضخمية بالظهور , وعلى العكس يمكن الحد من الاستثمارات برفع الضرائب للتأثير في العرض , وكذلك تخفيض الطلب للتأثير على الأسعار حسب الحالة الاقتصادية .

سابعاً: أدوات السياسة المالية وآثارها الاقتصادية:

تمتلك السياسة المالية مجموعة من الأدوات ذات أهمية كبيرة في الاقتصاد الوطني من الممكن استخدامها للتأثير على المتغيرات الاقتصادية بهدف زيادة الإنتاج، وتحقيق النمو المتزايد في معدلات الدخل القومي، والوصول إلى حالة العمالة الكاملة للقضاء على بعض الظواهر الاقتصادية السيئة كالتضخم والبطالة وغيرها في حال وجودها . ومن أهم أدوات السياسة المالية:

١ - الإنفاق العام :

يتمثل الإنفاق العام في «مجموع ما تدفعه الدولة بمختلف هيئاتها وإداراتها ومؤسساتها من نفقات بقصد الحصول على الموارد اللازمة للقيام بالخدمات المشبعة للحاجات العامة، كدفع مرتبات وأجور موظفي الدولة ، الإنفاق على المشاريع الاجتماعية العامة، إلى غير ذلك من إنفاق جوهريه استخدام مورد نقدي بواسطة هيئة عامة بقصد إشباع حاجة عامة»^(٢٤). إن الإنفاق العام إحدى الوسائل المالية الهامة التي يمكن من خلالها زيادة حجم الطلب الكلي في الاقتصاد الوطني ، فكلما ازداد الإنفاق العام يزداد الطلب الكلي وبالعكس . وتستخدم الدولة الإنفاق العام للتأثير على حجم النشاط الاقتصادي بالزيادة أو النقصان، وحسب الحالة القائمة في الاقتصاد الوطني .

- الآثار الاقتصادية للنفقات العامة:

إن دراسة الآثار الاقتصادية للإنفاق العام تساعد على معرفة الأوجه الصحيحة لهذا الإنفاق، حيث أنها تمكن من اتخاذ القرارات المناسبة لاعتبار هذا الإنفاق واعياً وهادفاً وأداة فعالة من أدوات السياسة المالية . ويتوقف الأثر الاقتصادي للإنفاق العام على بعض العوامل :

- كيفية تأمين التمويل اللازم لهذا الإنفاق ، أي النظر إلى الجانب الخاص بالسياسة الإيرادية .
- مستوى النشاط الاقتصادي في مجموعه من حيث التوسع أو الانكماش .
- كيفية القيام بعمليات الإنفاق العام .

- أثر الإنفاق العام على توزيع الدخل القومي :

يقصد بتوزيع الدخل القومي الكيفية التي يتم من خلالها توزيع الدخل القومي بين الطبقات والشرائح الاجتماعية. وتستطيع الدولة من خلال الإنفاق العام أن تقوم بتوزيع الدخل القومي لصالح الطبقات الغنية، أو لصالح الطبقات الفقيرة، حسب الطريقة التي توجه بها الإنفاق العام . فتقديم الدعم للسلع الأساسية التي تشكل المصدر الرئيس لغذاء الطبقات الشعبية ، وتقديم إعانات غلاء المعيشة للعمال والموظفين والعاطلين عن العمل، وإقامة منشآت الخدمات العامة التي يستفيد منها الفقراء بشكل مباشر، تعتبر من أشكال النفقات العامة التي تؤدي إلى توزيع الدخل القومي لصالح الطبقات الفقيرة . أما إعادة توزيع الدخل القومي لصالح الطبقات الغنية، «فيتم عندما تقوم الدولة بتمويل النفقات العامة عن طريق خلق عجز في الميزانية تتم تغطيته بالقروض العامة، مما يؤدي إلى زيادة كمية النقود الموجودة في التداول ومن ثم ارتفاع المستوى العام للأسعار إلى الحد الذي يصل إلى التضخم ، وفي هذه الحالة تزداد معدلات الأرباح بينما تنخفض مستويات الأجور الحقيقية التي يحصل عليها العمال»^(٢٥). " فالرأسماليون وأصحاب المصانع والمحلات التجارية يصفهم البعض بأنهم تجار التضخم (عملاء التضخم)".

٢ - الضرائب :

(٢٤) د. محمد دويدار - مبادئ الاقتصاد السياسي - مرجع سابق - ص ١٤٤ .

(٢٥) د. علي كنعان - اقتصاديات المالي والسياسيتين المالية والنقدية - مرجع سابق - ص ١٦٨ .

تعتبر الضريبة من أهم الأدوات المالية حيث أنها توفر للخزينة العامة ما يقارب ٧٠٪ من الإيرادات , كما يمكن استخدامها كأداة مالية للتدخل في الشؤون الاقتصادية. وتتمثل الضريبة بشكل «مساهمة نقدية يجبر الأفراد (سوا أكانوا أشخاص طبيعيين أو معنويين) على تقديمها للدولة دون مقابل.»^(٢٦).

-الآثار الاقتصادية للضرائب:

يؤدي النظام الضريبي في اقتصاد معين إلى آثار بعيدة المدى من الناحية الاقتصادية، وهو يؤثر على كفاءة استخدام الموارد الإنتاجية الموجودة تحت تصرف المجتمع عن طريق تأثيره في الأسعار النسبية للمنتجات وعناصر الإنتاج , «إذ ينتج عن النظام الضريبي تغير بعض الأسعار بالارتفاع، وتغير البعض الآخر بالانخفاض، مما يؤدي إلى إعادة توزيع الموارد الإنتاجية بين الاستخدامات المختلفة سعياً وراء أعلى معدل للربح»^(٢٧).

«كما يؤثر النظام الضريبي على معدل نمو الاقتصاد الوطني عن طريق التأثير على دخول الأفراد وتوزيعها بين الاستهلاك والادخار , ومن ثم على كميات الاستثمار وتوزيعها بين الفروع الاقتصادية المختلفة»^(٢٨).

(٢٦) د. محمد دويدار - مبادئ الاقتصاد السياسي - مرجع سابق - ص ٢٢٠.

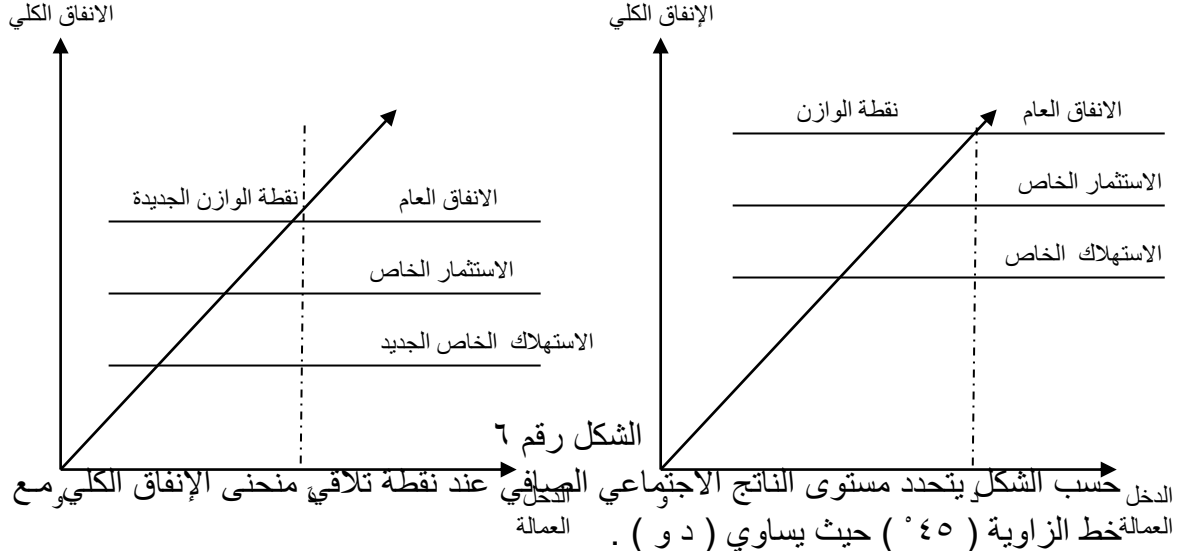
(٢٧) د. محمد الصباخي - دراسات في الاقتصاد العام - نظرية المالية العامة والسياسة المالية - دار النشر المغربية - الدار البيضاء - ١٩٨٢ - ص ٢٩.

(٢٨) د. علي كنعان - اقتصاديات المالي والسياسيتين المالية والنقدية - مرجع سابق - ص ٥٥.

١- أثر الضريبة على الاستهلاك الكلي ومستوى الدخل والعمالة:

يتحدد مستوى الدخل والعمالة بمستوى الإنفاق الكلي الذي يتكون من الإنفاق الخاص والعام على كل من الاستهلاك والاستثمار , وبالتالي «فإن فرض ضريبة أو رفع سعر ضريبة قائمة سوف يؤدي إلى تخفيض الدخل المتاح للإنفاق لدى الأفراد وهذا سوف يؤدي إلى نقص الإنفاق على الاستهلاك^(٢٩).

ويمكن تصوير هذا الأثر الانكماشى بالشكل التالي^(٣٠):



بعد فرض الضريبة وانخفاض الإنفاق الخاص على الاستهلاك تصبح نقطة التوازن الجديدة عند تقاطع منحني الإنفاق الكلي الجديد مع خط الزاوية (٤٥°) حيث يكون الناتج الاجتماعي الصافي مساوياً للكمية (د و) والذي هو أصغر من (د و).

وتجدر الإشارة إلى أن الضريبة تنقص من الإنفاق الخاص على الاستهلاك لذوي الدخل الضئيلة والمتوسطة بشكل أساسي، وهذا يتوقف على نوع السلع التي تفرض عليها الضريبة، ودرجة مرونة الطلب على هذه السلع .

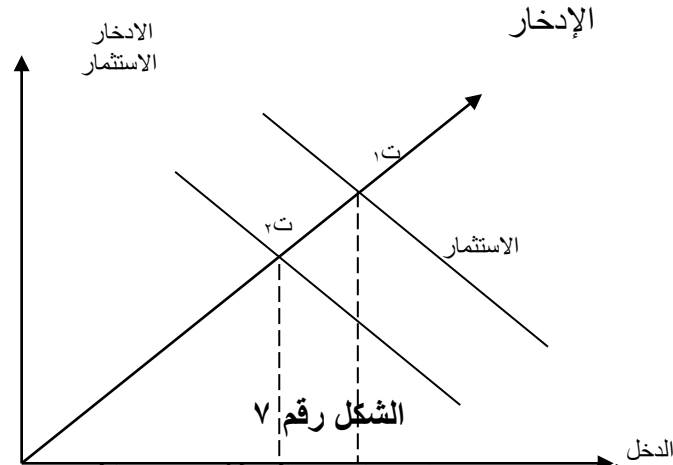
(٢٩) د. حمدي الصباخي - دراسات في الاقتصاد العام - مرجع سابق - ص ١٣٥.

(٣٠) د. علي كنعان - اقتصاديات المالي والسياسيتين المالية والنقدية - مرجع سابق ص ٦٠-٦١.

٢ - أثر الضريبة على الادخار وتكوين رأس المال :

يتكون الادخار القومي من الادخار الخاص والادخار العام الذي تقوم به الدولة , ولتقوم الدولة بمشاريعها الاستثمارية تلجأ عادة إلى الضرائب لتمويل هذه الاستثمارات، وبالتالي يمكن أن تكون الضريبة وسيلة تكوين ادخار الدولة وتؤثر بالتالي على الادخار القومي. وفيما يتعلق بأثر الضريبة على الادخار الخاص فإن الضريبة تنقص من الدخل المعدد للاستهلاك والادخار لدى الأفراد مما يؤدي إلى الحد من إنفاقهم الاستهلاكي، وإنقاص مدخراتهم

ولما كان الإنفاق على الاستهلاك يتميز في علاقته بالادخار بانعدام المرونة نسبياً فإن الادخار يكون أول ضحايا الضريبة ويتحمل العبء الأكبر لنقص الدخل نتيجة لفرض الضريبة. والشكل التالي يوضح أثر الضريبة على الادخار^(٣١):



إن تقاطع منحنى الاستثمار مع منحنى الادخار في النقطة ت ١ يقابله مستوى معين من الدخل y_1 ، ولكن فرض الضريبة سوف يؤدي إلى تخفيض الادخار ومن ثم تخفيض الاستثمار. ويتقاطع المنحنيان في النقطة ت ٢ يقابلها دخل y_2 مما يعني انخفاض مستوى الدخل .

٣ - أثر الضرائب على إعادة توزيع الدخل :

باتت عملية إعادة توزيع الدخل من العمليات المعقدة التي تحتاج إلى دراسة وتفكير بالغ الأهمية نظراً لما لها من مؤثرات اقتصادية واجتماعية .

وتلعب السياسة الضريبية دور كبير في إعادة توزيع الدخل القومي بين مختلف الفئات الاجتماعية في الدولة .

فالضرائب التي تفرض على السلع الاستهلاكية والضرائب العينية جميعها لا تأخذ المقدره التكلفة بعين الاعتبار ويقع عبؤها على ذوي الدخل المحدود، وبهذا النوع من الضرائب تسعى الدولة لإعادة توزيع الدخل لصالح الطبقات الغنية.

أما الضرائب التصاعدية على الدخل والتركات خاصة تلك التي يصحب التصاعد في سعرها تقرير اعفاءات الدخل والتركات الصغيرة فإنها تؤدي إلى الإقلال من التفاوت في توزيع الدخل والثروات، وتسعى الحكومة من خلالها إلى إعادة توزيع الدخل لصالح الطبقات الفقيرة.

(٣١) د. علي كنعان - اقتصاديات المال والسياسيتين المالية والنقدية - مرجع سابق - ص ٦٢.

كما أن الدخول الناتجة عن العمل هي دخول منخفضة وبالتالي يجب أن تخفض الضرائب عليها، أما الدخول الناتجة عن الملكية فإنها عادة تكون مرتفعة، ويجب على الدولة زيادة الضرائب عليها لكي تصل إلى الأهداف المطلوبة من وراء عملية إعادة التوزيع. يضاف إلى أن إنفاق حصة الضرائب يؤدي أيضاً بشكل أو بآخر إلى إعادة توزيع الدخول، ويكون ذلك عندما تقوم الدولة بتقديم المساعدات المادية لذوي الدخل المحدود مثل دعم أسعار السلع الغذائية، أو تقديم تعويضات شهرية للعاطلين عن العمل والعجزة.

٣ - القروض العامة :

القرض العام هو «مبلغ من المال تحصل عليه الدولة عن طريق الالتجاء إلى الغير من الأفراد أو المصارف أو غيرها من المؤسسات المالية الوطنية أو الأجنبية ، هذا المبلغ يتم تسديده بشروط يتفق عليها الطرفان وذلك لإشباع الحاجات المالية المتزايدة للدولة»^(٣٢). إن القرض العام وسيلة مالية استثنائية لكنها أصبحت عادية في الظروف الراهنة لأن أكثر مميزات دول العالم أصبحت بحالة عجز لذلك تضطر الحكومات سنوياً للاقتراض ، وقد تلجأ بعض الدول للقروض العامة لتمويل المشاريع الاستثمارية التي لا تتوفر لها الاعتمادات اللازمة ، أو لتمويل الإنفاق الاستهلاكي بقصد زيادة الطلب الكلي .

- الآثار الاقتصادية للقروض العامة :

لدراسة الآثار الاقتصادية لعملية الاقتراض لا بد من التمييز بين عدة حالات :

■ حالة الكساد :

يكون الموقف مناسباً لإصدار القروض العامة في حالة الكساد حيث وفرة رؤوس الأموال، وسيطرت النظرة المتشائمة لدى أصحاب المدخرات، وانخفاض الاستثمار الخاص ، هنا يكون للقروض العامة فائدها الاقتصادية ، إذ يؤدي إنفاق حصيلتها إلى زيادة الطلب الكلي الفعال. فمن جهة إذا قامت الدولة باستخدام القرض لتمويل الإنفاق الجاري بشكل عام فإن الطلب الناتج عن الإنفاق الحكومي الجديد سوف يعوض النقص الحاصل في الطلب العام . ومن جهة أخرى «إذا قامت الدولة بإنفاق القرض في المجال الاستثماري فإن ذلك سوف يخلق طلباً على السلع الاستثمارية، ويكون حافز على الاستثمار وسيطراً تحسين طفيف على الأوضاع الاقتصادية، ويبدأ الاقتصاد بالخروج من حالة الكساد المسيطرة»^(٣٣).

■ حالة الرواج :

في ظل ظروف الرواج والازدهار الاقتصادي سوف تزداد النفقات العامة للدولة وبالتالي فإنها ستستخدم القرض لتغطية النفقات الجارية وهذا سوف يؤدي إلى مايلي:

- ارتفاع أسعار الفائدة نتيجة لزيادة الطلب على الأموال المعدة للاستثمار .
- ارتفاع الأسعار بشكل عام، لأن قيمة القرض أنفقت على الخدمات والنفقات العامة وهذا الطلب لم يقابله زيادة في المنتجات مما يؤدي إلى ارتفاع الأسعار .
- «سوف يثير القرض تنافساً حقيقياً بين القطاع العام والقطاع الخاص حول اقتسام المدخرات المعدة للاستثمار ، هذا التنافس سوف يؤدي إلى ارتفاع أسعار الفائدة ، ويكون الاتجاه العام نحو

(٣٢) د. محمد دويدار - مبادئ الاقتصاد السياسي - مرجع سابق - ص ٤٨٠.

(٣٣) د. علي كنعان - اقتصاديات المال والسياسيتين المالية والنقدية - مرجع سابق - ص ١٣٠.

الحد من عمليات الاستثمار، ومن استبدال وسائل الإنتاج المستهلكة ومن ثم الحد من زيادة الناتج المحلي على المدى الطويل»^(٣٤).

وبذلك نجد بأن إصدار القرض في حالة التوسع الاقتصادي يكون عاملاً لظهور مضاعفات وأثاره غير مرغوبة، وينصح الاقتصاديين في هذه الحالة بعدم الاقتراض بل اللجوء إلى الضرائب .

■ حالة العرض المرن :

يكون العرض مرن أو أن الدولة تتمتع بجهاز إنتاجي مرن إذا تمكنت من زيادة الإنتاج أو تخفيضه حسب الظروف القائمة .

فإذا قامت الدولة في مثل هذه الحالة بالاقتراض، فإن عملية الاقتراض سوف تكون عاملاً مشجعاً من قبل الدولة على زيادة الحركة الاقتصادية وتشغيل بعض الطاقات الإنتاجية التي كانت معطلة سواء في قطاع إنتاج السلع الاستهلاكية أو الاستثمارية.

■ حالة العرض غير المرن :

وذلك عندما لا تتمكن الدولة من زيادة إنتاجها مع زيادة الطلب على السلع والخدمات مما يؤدي إلى ارتفاع الأسعار , فإذا قامت الدولة التي يكون جهازها الإنتاجي غير مرن بالاقتراض من السوق الداخلية لتلبية احتياجاتها في تمويل مشاريع خدمية أو استثمارية، فإن ذلك سوف يزيد الطلب دون زيادة العرض، مما يؤدي إلى ارتفاع المستوى العام للأسعار وحدث التضخم، وفي هذه الحالة لا ينصح الاقتصاديون بالاقتراض.

(٣٤) د. خضير عباس المهر – التقلبات الاقتصادية بين السياستين المالية والنقدية – مرجع سابق – ص ١٤٠ .

المبحث الثاني الركود الاقتصادي

مقدمة:

يعتبر الركود من الظواهر الاقتصادية الحديثة، لكن ذلك لا يعني أن الاقتصاديات القديمة لم تعرف الركود، بل تعرضت معظم اقتصاديات الدول للدورات الاقتصادية والركود الاقتصادي الذي كثيراً ما كان يستمر لعدة سنوات.

لكن ظهوره في الوقت الحاضر يختلف في الآثار والنتائج عن المراحل السابقة، نظراً للعلاقات الترابطية بين الاقتصاديات العالمية.

لقد سجل التاريخ العديد من الأزمات الاقتصادية منذ ١٩٨١ على وجه التحديد وحتى الوقت الحاضر تمثلت في أزمة أسعار الصرف في أوروبا وأمريكا عام ١٩٨٥، وأزمة الأسواق المالية في الولايات المتحدة الأمريكية ١٩٨٧، وأزمة دول جنوب شرق آسيا عام ١٩٩٧، إضافة إلى تعرض الاقتصاد الأمريكي إلى أزمة ركود في نهاية عام ٢٠٠٠ وأزمة ركود على أثر أحداث ١١ أيلول، ناهيك عن حالات الركود المتعددة والمستمرة في معظم الدول النامية. والسؤال المطروح ما هي أسباب الركود، وما هي النتائج التي يؤدي إليها، وما هي وسائل علاجه...؟ ولكن قبل البدء في طرح موضوع الركود سنتناول بشكل مختصر بعض الأفكار الرئيسية عن الدورات الاقتصادية.

أولاً: الدورة الاقتصادية: *Business _ Cycle*.

تعرف الدورة الاقتصادية بأنها: «تأرجح مجموع الناتج القومي والدخل والعمالة الذي يدوم عادة لفترة تتراوح ما بين سنتين إلى عشر سنوات، والتي تتصف بتوسع معظم قطاعات الاقتصاد أو انكماشها»^(٣٥).

على مدى سنوات عدة كانت موضوعات الاقتصاد الكلي تشحن بالمناقشات الحادة حول أسباب الدورة الاقتصادية، وما الذي يدفع الطلب أو العرض الإجمالي إلى التحرك فجأة، فكان هناك سلسلة لا نهاية لها من التفسيرات قسمت إلى (داخلية وخارجية):^(٣٦)

- الداخلية والتي تبحث في الآليات التي تحرك الدورات الاقتصادية داخل النظام الاقتصادي ذاته، وبالتالي فإن كل توسع يغذي ركود وانكماش، وكل انكماش يغذي توسع.

- والخارجية والتي ترى أن جذور الدورة الاقتصادية تعود إلى تقلبات عوامل عدة من خارج النظام الاقتصادي مثل الحروب والثورات والخطر الاقتصادي.

أما مراحل الدورة الاقتصادية فهي:

١ - **مرحلة الازدهار:** وتمثل قمة النشاط الاقتصادي، حيث يزداد الاستثمار والإنتاج ويرتفع مستوى التشغيل والطلب على الاستثمار وبالتالي الطلب الاستهلاكي ويزداد الدخل، وبترافق

(٣٥) الاقتصاد - بول سامو يلسون- ترجمة د. هشام عبد الله - الدار الأهلية للنشر والتوزيع - عمان - عام ٢٠٠١ - ص ٥٨٥.

(٣٦) الاقتصاد - المرجع السابق - ص ٥٨٩ - ٥٩٠.

ذلك مع ارتفاع الأسعار والأرباح، ويزداد الاستثمار حتى الوصول إلى حالة التشغيل الكامل في الاقتصاد، كما وترتفع أسعار الفائدة بسبب توسع المصارف في منح الائتمان فتزداد التكاليف. وفي إطار هذه الحركة التوسعية ما يلبث أن يختل التوازن بين الإنتاج والاستهلاك بما يؤدي إلى تراجع الأرباح وبالتالي حجم الاستثمار، ويبدأ الانتقال للمرحلة التالية.

٢ - **مرحلة الانكماش:** تشهد هذه المرحلة انخفاض في الدخل عند مستوى مرتفع من الأسعار بشكل يؤدي إلى بطء في تصريف المنتجات، مما يؤدي إلى تراكم المخزون السلعي فتتخفض الأرباح، ومن ثم يتقلص حجم الاستثمار، وتنخفض الأجور، ويقل التشغيل، وبالتالي تتراجع القدرة الشرائية لدى الأفراد، فينخفض حجم الطلب الكلي، وتبدأ الأسعار بالانخفاض تدريجياً، وتحدث خسارات في المنشآت الاستثمارية والإنتاجية مما يؤدي إلى خروج بعض المستثمرين من السوق، وتبدأ معدلات النمو بالتراجع لتدخل المرحلة التالية.

٣ - **مرحلة الركود:** وفي هذه المرحلة يتراجع الإنتاج بشكل كبير، ويزداد أعداد العاطلين عن العمل، وترتفع معدلات البطالة، وتنهار الأسعار. وتترافق هذه المرحلة مع مظاهر اجتماعية سلبية بسبب انخفاض الدخل وانتشار البطالة.

وتتراجع معدلات النمو بشكل كبير حتى تكاد تصبح سالبة. ومتى وصل الاقتصاد إلى هذه المرحلة من الانهيار تبدأ قوى مختلفة بالتدخل لإيقاف هذه الحالة لتبدأ المرحلة التالية.

٤ - **مرحلة التوسع والانتعاش:** وفيها يبدأ الطلب بالارتفاع ليتجاوز العرض مما يدعو المستثمرين إلى العودة إلى الاستثمار، فيزداد الإنتاج من جديد، وعلى أثر ذلك يرتفع مستوى التشغيل وترتفع الأجور، فتزداد الدخل والقوة الشرائية لدى الأفراد، ويتوقف مستوى الأسعار عن الهبوط بل ويبدأ بالارتفاع تدريجياً مما يدفع إلى زيادة الاستثمار والإنتاج لتوقع زيادة الأرباح. ويستمر الوضع هكذا حتى الوصول إلى التشغيل الكامل وتحدث حالة انتعاش في الاقتصاد تقود نحو مرحلة ازدهار جديدة وهكذا.

مع الإشارة إلى أنه ليس من الضروري انطباق هذه المراحل على الدول النامية. وبعد أن استعرضنا بعض النقاط الرئيسية عن الدورات الاقتصادية ومراحلها سندخل في موضوع الركود الاقتصادي الذي هو موضوع بحثنا الأساسي.

ثانياً: تعريف الركود الاقتصادي:

- يعرف الركود الاقتصادي بأنه «انخفاض في معدلات نمو الناتج وتراجع حجم الاستثمار وزيادة الادخار الأمر الذي يؤدي إلى زيادة حجم البطالة»^(٣٧).

ويمكن أن يعرف الركود الاقتصادي أيضاً بأنه «انخفاض حجم الإنفاق الحكومي يدفع المستثمرين لتخفيض استثماراتهم الخاصة مما يؤدي إلى تراجع حجم الإنتاج وظهور البطالة»^(٣٨).

يركز التعريف الأول على آثار الركود، بينما يركز الآخر على الأسباب دون أن يلامس كل منهما جوهر الركود الاقتصادي.

ويعرف الركود أيضاً من جانب تركيزه على دور النقد بأنه:

(٣٧) عادل أحمد حشيش - اقتصاديات النقود والبنوك - الدار الجامعية - بيروت - ١٩٩٣ - ص ٢٧٣.

(٣٨) د. علي كنعان - الركود في سوريا - ندوة الثلاثاء الاقتصادية - جمعية العلوم الاقتصادية - دمشق - عام ٢٠٠٢.

«حركة وفعل من شأنهما تعقيم دور النقد في الاقتصاد، وامتصاص الزيادة في الرصيد النقدي، وتقييد الإنفاق بكافة أنواعه العام والخاص، وحصر النشاط الحكومي ونشاط المشروعات، وتخفيض حجم الائتمان الأمر الذي يؤدي إلى انخفاض حجم النشاط الإنتاجي»^(٣٩).
إن هذا التعريف يتضمن الأسباب والنتائج معاً لكنه أيضاً لا يلامس جوهر الركود.
ومن خلال هذه التعاريف يمكن اشتقاق تعريف يجمع الجوهر والأسباب والنتائج كما يلي:
«حركة تراجعية تتصف بالاستمرار الذاتي الناتج عن نقص الطلب في مواجهة العرض، مما يؤدي إلى انخفاض المستوى العام للأسعار، وزيادة معدلات البطالة، وتراجع معدلات النمو الاقتصادي»^(٤٠).

وتختلف طبيعة وأسباب الركود ونتائجه باختلاف الظروف الاقتصادية السائدة، وفيما بين الدول النامية أو المتقدمة، ولذلك قد يكون الركود مزمنًا أو طارئًا.
«فلو مالت سنوات الركود إلى أن تطغى في عنفها وعددها على سنوات الرواج في فترة زمنية طويلة لأضحت هناك ظاهرة الركود المزمن وما يصاحبها من بطالة مزمنة»^(٤١).
ومن سمات هذه الظاهرة أن الدخل القومي الفعلي أقل في مستواه من مستوى الدخل القومي عند حد للتوظيف الكامل للموارد، ويتضمن ذلك وجود بعض الموارد الإنتاجية المتعطلة حتى في سنوات الرخاء وبالتالي وجود بعض التدني في التوظيف والإنتاج والنمو.

ثالثاً: الركود في الفكر الاقتصادي:

اختلفت وتنوعت المدارس والأفكار الاقتصادية في تفسيرها لموضوع الدورات الاقتصادية، وظهرت العديد من التيارات الاقتصادية التي تباينت في تفسير الظواهر الاقتصادية المختلفة بما فيها ظاهرة الركود الاقتصادي. وكان الفكر الكينزي والفكر الكلاسيكي الاتجاهين الأساسيين المسيطرين على الفكر الاقتصادي، إضافة إلى بعض المفكرين الاقتصاديين الذين قدموا الكثير من الإسهامات الهامة في تفسيرهم للدورة الاقتصادية، وسنتحدث بشكل موجز حول بعض هؤلاء المفكرين والمدارس.

١- كارل ماركس ١٨١٨ - ١٨٨٣:

إن آلية عمل النظام الرأسمالي لا تهدف إلى تحقيق التوازن والعمل على استقراره، وإنما إلى زيادة الخلل فيه ومضاعفته إلى حدوده القصوى للوصول إلى الأزمات الدورية المستمرة.
فليس من المهم عند الرأسماليين أن يتطابق العرض مع الطلب، فإذا حصل في لحظة ما توازن بين العرض والطلب فهذا يعود حتماً إلى الصدفة.
إن الرأسماليين في سعيهم لزيادة أرباحهم يتسببون في زيادة أعداد العاطلين عن العمل، مما يؤدي إلى نقص الطلب في مواجهة العرض الكبير، بشكل يقود إلى انخفاض الأسعار ومعدلات الربح بالنسبة للمنتجين الرأسماليين، وتراجع معدلات الاستثمار، ومن ثم دخول الاقتصاد في مرحلة الركود.

«وبالتالي فإن الأزمة في النظام الرأسمالي هي عبارة عن ضرورة في نمط الإنتاج الرأسمالي لأنه من خلالها يتم اهتلاك وتخفيض قيمة رأس المال الثابت وبالتالي تغيير التركيب العضوي لرأس المال من جديد»^(٤٢).

(٣٩) زينب حسين عوض الله - اقتصاديات النقود والمال - الدار الجامعية - بيروت - ١٩٩٤ - ص ٢٦٨.

(٤٠) د. علي كنعان - الركود في سوريا - مرجع سابق.

(٤١) د. حسين عمر - الموسوعة الاقتصادية - دار الفكر العربي - القاهرة - ١٩٩٢ - ص ٢٣٩.

٢- ويليام ستانلي جيفونس ١٨٣٥ - ١٨٨٢:

وقد أرجع حدوث الدورة الاقتصادية إلى بعض العوامل الطبيعية وخاصة تقلبات المنتجات الزراعية والعائدة لتقلبات في النشاط المناخي، حيث أنه شرح الدورات الاقتصادية من خلال التقلبات في أنشطة البقع الشمسية والتي أصبحت نموذجاً لنظريات العوامل الخارجية في الدورة الاقتصادية، «فنشاط الشمس يؤثر في حصاد محصول الأرز في الهند، وبالتالي فإن الإنتاج في الهند سوف يؤثر في الطلب على الصادرات الإنكليزية والتي تؤثر دورتها على الاقتصاد العالمي بأسره، حيث أن المحاصيل الرديئة هي نقطة انطلاق المراحل الهابطة (فترة الركود)» (٤٣).

وقد أخذ القليلون هذه الحجة بشكل جدي، حيث أن مثل هذه النظريات كانت تلعب دوراً كبيراً فيما مضى عندما كانت نسبة الإنتاج الزراعي تلعب دور أكثر أهمية مما هو الآن حيث أصبح التصنيع هو السمة المميزة لمعظم الدول.

٣- جوزيف ألوس شومبتر ١٨٨٣ - ١٩٥٠:

يعتبر شومبتر أن إدخال التقدم التقني هو مفتاح الديناميك الاقتصادي، وقد نشر في كتابه Business Cycle. كيف تحرض الاختراعات والتجديدات التقنية عمليات التوسع والنمو في الاقتصاد، حيث أن التقدم التقني يؤدي إلى إضافات كبيرة في الإنتاجية مما يكفل الخلق المستمر للاستخدام، ولكن أثناء حصوله قد تحدث اختناقات تؤدي إلى تحولات جديدة. فعندما تكون هذه التحولات منسجمة فيما بينها يتمكن التقدم التقني من إحداث أرباح وفوائد هامة في الإنتاجية، وبالتالي يتحقق النمو السريع والحصول على مرحلة الازدهار، وعندما لا تكون هذه التحولات متناغمة فيما بينها يتباطأ النمو وتحدث الأزمة.

«وهكذا فإن معدل التغير في الاستثمار، والناتج عن الحصول على طرق جديدة للإنتاج هو السبب في حصول مرحلة الازدهار، وأن المعدل السريع للاستثمار خلال فترة الازدهار والناتج عن إدخال التقنيات الحديثة في الإنتاج سوف يؤدي إلى حدوث حالة فرط استثمار، وزيادة في السلع والمنتجات تفوق القدرة على تصريفها، مما يؤدي إلى حدوث ركود في بعض الصناعات ينتشر إلى الاقتصاد ككل ليصبح ركوداً عاماً» (٤٤)، يتوافق مع ما تؤدي إليه حالة الركود من انخفاض في المستوى العام للأسعار، وانتشار البطالة، وتدني مستويات النمو الاقتصادي بشكل عام.

٤ - الركود في الفكر الكلاسيكي:

لقد أكد الفكر الكلاسيكي على حرية السوق وعدم تدخل الدولة في إدارة الاقتصاد الوطني، أما الأزمة عند الكلاسيك فهي حالة طارئة وظاهرة موضوعية وسوف يتمكن الاقتصاد من العودة بشكل تلقائي لحالة التوازن بعيداً عن التدخل الحكومي، حيث أن الكلاسيك اهتموا بشكل أساسي بالتشغيل الكامل وسبل زيادة حجم التشغيل والآلية التي تحقق التوازن للاقتصاد دون تدخل

(٤٣) د. عامر لطفي - مساهمة في شرح وتوضيح النظريات الاقتصادية - دار الرضا للنشر - دمشق - ٢٠٠٢ - ص ١٦٥.

(٤٣) جورج نايهانز - تاريخ النظرية الاقتصادية - ترجمة صقر أحمد صقر - المكتبة الأكاديمية - القاهرة - ١٩٩٧ - ص ٣٠١.

(٤٤) Earl c. Hald, Business cycles, company Hought Mifflin, USA 1954, p.p. 159-169.

الدولة. وبذلك لم يخصص الكلاسيك أبحاثاً خاصة بموضوع الركود أو التضخم كأمراض اقتصادية.

أما فيما يتعلق بظاهرة الركود الاقتصادي فيرى الكلاسيك بأن تراجع حجم الطلب نتيجة خروج الرساميل الوطنية إلى الخارج سوف يؤدي إلى نقص واضح في عرض المدخرات، وبالتالي نقص الاستثمار، مما يقود لتخفيض حجم الإنتاج وأعداد العاملين، أي زيادة معدلات البطالة وانخفاض المستوى العام للأسعار، مما يدفع بالدول الأخرى لزيادة حجم الاستيراد من هذه الدولة، وبالتالي يزداد الطلب على الاستثمار من جديد ويكون الاقتصاد قد مر بمرحلة ركود وتباطؤ في معدلات النمو الاقتصادي ومن ثم العودة للرواج من جديد.

وقد كان من أبرز الكلاسيكيين آدم سميث رديفيد ريكاردو وجون ستيوارت ميل.

٥ - الركود في الفكر الكينزي:

ظهرت الأفكار الكينزية في مرحلة الكساد عام ١٩٢٩، بعد أن أصبحت المدرسة الكلاسيكية عاجزة عن إيجاد وسائل جديدة لمحاربة الركود، وعاجزة أيضاً عن تغيير توجهاتها الأساسية في تجديد دور الدولة وترك الاقتصاد يعمل بشكل تلقائي.

«تنتج دورة الأعمال حسب رأي كينز عن التقلبات في عنصر الاستثمار الخاص والناجمة عن التقلبات في مستوى الاستهلاك (مبدأ المعجل)، بسبب التغير في توقعات رجال الأعمال حول الطلب المستقبلي وبالتالي توقعاتهم حول مستوى الأرباح، والتي بناء عليها يتخذون القرارات المتعلقة بحجم الاستثمارات، والتي تقود إلى توظيف يد عاملة جديدة ومن ثم توزيع دخول تزيد الطلب على الاستهلاك وهكذا (مبدأ المضاعف). ويحدث الازدهار نتيجة تفاعل المضاعف والمعجل معاً، وكذلك يظهر تأثير هذين العاملين جلياً في مرحلة الركود»^(٤٥).

ويركز كينز أيضاً على دور العامل النفسي في مختلف مراحل الدورة الاقتصادية، فإذا كانت توقعات المستثمرين حول الأرباح تشاؤمية فذلك يعني أنهم يتوقعون أن الكفاية الحدية لرأس المال ستكون منخفضة، مما يدفعهم إلى تقليص حجم استثماراتهم وما يتبع ذلك من خسائر تلحق بالاقتصاد.

إن الركود عند كينز يتسم بما يلي^(٤٦):

- انخفاض حجم التشغيل نظراً لوقف الاستثمارات الجديدة وانكماش الاستثمارات القائمة.
- انخفاض حجم الاستهلاك وكثرة المخزون من السلع التامة وغير التامة الصنع وذلك لتراجع الطلب الناجم عن تراجع التشغيل والدخل.
- أما أسباب الركود حسب الكينزيين فهي:
- انخفاض حجم الإنفاق العام إما لعدم وجود مصادر للتمويل، أو لاستخدام سياسة انكماشية تتبعها الدولة لتحقيق أغراض معينة.
- انخفاض حجم الاستثمار الخاص بسبب انخفاض معدل الربحية عن سعر الفائدة وارتفاع التكاليف.
- تقييد حجم التسليف، مما يؤدي إلى تراجع حجم التمويل للقطاع الخاص.

J.M.Keyns. The General Theory Of Employment, Interest, And Mony – New York, Harcourt, Brace-1936- p.p. 436-449. ^(٤٥)

د. مجدي عبد الفتاح سليمان – علاج التضخم والركود الاقتصادي في الإسلام – دار غريب – القاهرة – عام ٢٠٠٢ – ص ٣١٣ – ٣١٤. ^(٤٦)

إن فترة الركود عند كينز تبدأ بانخفاض الاستثمار وتراجع التشغيل والعمالة وانخفاض الدخل، ويزداد الركود حدة عند الميل إلى الاكتناز لتوقع الهبوط في الأسعار، مما يؤدي إلى قلة الطلب الفعال وقلة الاستثمار من جديد. وهكذا تسود موجة تشاؤمية وتهبط الكفاية الحدية لرأس المال، ومما يزيد الوضع سوءاً أن المخزون من السلع يتراكم لدى أرباب العمل. وقد عرف كينز الكفاية الحدية برأس المال بأنها: «تعاذل سعر الخصم الذي يجعل القيمة للغلات السنوية المتوقعة من الاستثمار في أصل من الأصول مساوية لتكلفة إحلال هذا الأصل»^(٤٧).

مما سبق يمكن أن تستنتج أهم النقاط التي ركزت عليها الكينزية:

- يتحقق التوازن بالاقتصاد عبر تدخل الدولة وليس بشكل تلقائي.
- المضاعف: زيادة أولية في الإنفاق تؤدي إلى زيادات متكررة في الدخل القومي.
- إن زيادة الاستثمار في الاقتصاد تزيد الإنتاج والتوظيف حتى يصل الاقتصاد إلى مرحلة التشغيل الكامل، وانخفاضه يؤدي للركود.
- ترجع أسباب الركود للسياسة المالية بشكل واضح لأنها أسرع على تخفيض حجم الطلب الكلي من منعكسات السياسة النقدية.

إن هذه الأفكار شكلت ثورة حقيقية في عالم الاقتصاد في فترة ما بعد الكساد (١٩٣٣ - ١٩٣٦)، حتى أن العديد من الأفكار والسياسات المالية والنقدية الكينزية تعتبر صالحة المفعول حتى أيامنا هذه.

(٤٧) د. علي كنعان - المالية العامة والإصلاح المالي في سوريا - مرجع سابق - ص ٢٣٠.

٦ - الركود في الفكر الكلاسيكي الجديد (المدرسة النقدية):

تؤكد المدرسة النقدية على أهمية النقود في النشاط الاقتصادي، وعلى أثر التغير في حجم الكتلة النقدية على الدورة الاقتصادية، حيث يرى أنصار المدرسة النقدية بأن عرض النقد يحدد حجم الطلب الكلي، وبالتالي فإن انخفاض عرض النقد لسبب معين سوف يقود إلى انخفاض الطلب الكلي لأن انخفاض عرض النقد سيدفع الأفراد إلى زيادة الأرصدة النقدية، ولكن ذوي الدخل المحدود لا يستطيعون ذلك وبالتالي سوف ينخفض دخلهم ومستوى طلبهم، فينشأ فائض في عرض المنتجات وتبدأ المنشآت بتخفيض إنتاجها وتسريح عمالها وتزداد البطالة وينخفض المستوى العام للأسعار وتظهر أزمة الركود، أي إن انخفاض الكتلة النقدية لسبب ما سوف يؤدي إلى انخفاض حجم الطلب الكلي.

إن المدرسة النقدية تعتبر عنصر النقد من العناصر الهامة في تحديد حجم الطلب الكلي والنتائج ومستوى البطالة وبالتالي فإن أي انخفاض في عرض النقد سوف يؤدي إلى ركود وأي ارتفاع سوف يؤدي إلى تضخم.

رابعاً: سمات الركود الاقتصادي:

هناك صفات واضحة تتجلى بها حالة الركود الاقتصادي، ظهرت تاريخياً بشكل بارز في فترة الركود الكبير عام ١٩٢٩، كما يمكن إسقاطها أيضاً على الاقتصاديات المعاصرة التي تمر بمرحلة ركود اقتصادي، وسنقوم بذكر أهم وأبرز هذه الصفات.

١- ارتفاع معدلات البطالة:

تعتبر ظاهرة البطالة من أكثر الظواهر شيوعاً في مرحلة الركود الاقتصادي، حيث أن معدل البطالة من المعايير الهامة التي تحدد حالة الاقتصاد الوطني. كما يرتبط هذا المعدل بعلاقة عكسية مع معدل النمو الاقتصادي، فكلما انخفض معدل النمو في الاقتصاد الوطني، ارتفعت معدلات البطالة. ذلك أن انخفاض معدلات نمو الاستثمار في ظروف الركود الاقتصادي والنتيجة عن تخفيض حجم الإنفاق العام أو الاستثمار الخاص، سوف تؤدي إلى تراجع حجم الطلب الكلي، مما ينتج عنه تراجع في حجم الإنتاج وبالتالي تراجع معدلات نمو الناتج الوطني، وسوف يعقب ذلك زيادة في معدلات البطالة.

«إن معدل البطالة الطبيعي يتراوح ما بين ٣٪ - ٥٪، أما ارتفاع معدل البطالة فوق هذا المعدل يصبح حالة مرضية يجب معالجتها»^(٤٨).

٢ - انخفاض حجم الاستهلاك:

ينخفض حجم الاستهلاك بشكل واضح في فترات الركود الاقتصادي، وينجم ذلك بشكل أساسي عن انخفاض حجم الإنتاج والدخول والبطالة التي ترافق حالة الركود، وبالتالي تدني القدرة الشرائية لدى الأفراد وانخفاض استهلاكهم من السلع والخدمات، حيث أنه في مرحلة الركود ينمو الناتج بمعدل أدنى من معدل النمو الطبيعي، وذلك يعني وجود طاقات إنتاجية معطلة سواء في قوة العمل أو في رأس المال وبالتالي ينخفض نصيب الفرد من الناتج الإجمالي، ويتراجع مستوى دخله، وهذا ما ينطبق على حصته من الاستهلاك النهائي. كما أن سوء توزيع الدخل بين أفراد المجتمع يلعب دوراً كبيراً في تدني مستوى الاستهلاك نتيجة تركيز الثروات بأيدي قلة تتميز بانخفاض ميلها للاستهلاك وخاصة المحلي، وارتفاع ميلها لاقتناء سلع من الخارج، أما

(٤٨) د. رمزي زكي - التضخم المستورد - دار المستقبل العربي - القاهرة - عام ١٩٨٦ - ص ٩٩-١٠٣.

الغالبية العظمى التي تتسم بارتفاع ميلها للاستهلاك لا تملك إلا القليل الذي لا يكفي لإشباع حاجاتها الضرورية.

٣ - انخفاض المستوى العام للأسعار:

إن تراجع حجم الاستهلاك الناتج عن انخفاض دخول الأفراد يؤدي إلى تراجع طلبهم على السلع الاستهلاكية، وبما أن حجم العرض لم ينقص، نلاحظ بداية واضحة لتراجع المستوى العام للأسعار، لا تلبث أن تتزايد مع انخفاض حجم الاستثمار وتراجع مستويات الدخل، وهكذا تتراجع الأسعار بشكل تدريجي.

كما أن تكاليف الإنتاج لا تنخفض بالسرعة نفسها التي تنخفض فيها الأسعار مما يؤدي إلى انخفاض الأرباح، وهذا ما يدفع بالمنتجين إلى التوقف عن الإنتاج عند مستوى يقل كثيراً عن القدرة الإنتاجية للاقتصاد الوطني، وهذا يؤدي إلى هبوط مستوى الإنتاج وتراجع الدخل وازدياد البطالة وبالتالي تراجع الطلب وانخفاض الأسعار.

٤ - تراكم المخزون السلعي:

في مرحلة الركود الاقتصادي يؤدي انخفاض الطلب الإجمالي وتراجع حجم الاستهلاك إلى بطء في تصريف السلع والخدمات مما يؤدي إلى تكديس البضائع في المخازن، مما يضطر المنشآت إلى العمل بأقل من طاقاتها الإنتاجية، فترتفع فيها التكلفة، ويتدنى معدل العائد على رأس المال مقارنة مع فترات سابقة، كما ونفلس أو تغلق بعض المنشآت الصغيرة والهامشية، ويتم تسريح أعداد متزايدة من العمال واتساع نطاق البطالة، مما يلحق خسارة كبيرة في الاقتصاد الوطني نتيجة وجود بعض الطاقات الإنتاجية المعطلة. يقدر كينز كلفة الاحتفاظ بالمخزون بحوالي ١٠٪ من قيمته السنوية، «وبالتالي لا بد من تخفيض سعر هذا المخزون بدرجة كافية لتصريفه وامتصاصه خلال فترة تتراوح بين ٣ - ٥ سنوات حيث أن تراكم المخزون يمثل استثماراً سالباً يضر بحالة الاقتصاد»^(٤٩).

٥ - انخفاض معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي:

يعرف الناتج المحلي الإجمالي بأنه «القيمة السوقية للسلع والخدمات النهائية التي أنتجها المجتمع خلال فترة زمنية محدودة»^(٥٠). ويعتبر الناتج الإجمالي مقياس دقيق للتغيرات قصيرة الأجل في النشاط الاقتصادي، كما أنه المقياس الأكثر استخداماً لقياس الأداء الاقتصادي لدولة ما. «فإذا تراوح معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي بين ٤٪ - ٨٪ فإن حالة الاقتصاد الوطني توصف بالرواج، أما إذا كان ٣٪ أو كان سالباً فيمكن القول بأن الأداء الاقتصادي لتلك الدولة يتسم بالركود»^(٥١)، هذا مع الأخذ بعين الاعتبار نسب النمو السكاني ومعدل التضخم السنوي. «لقد كانت معدلات النمو في البلدان النامية بين ٥٪ - ٨٪ في الستينيات والسبعينيات، هبطت إلى ٤,٨٪ عام ١٩٧٩ و ٢,٨٪ عام ١٩٨٠ و ١٪ عام ١٩٨١. ووصلت البلدان الرئيسية المهددة

(٤٩) هدى رجب - الركود الاقتصادي والطلب الكلي - رسالة ماجستير - جامعة دمشق - عام ٢٠٠٥ - ص ٥١.

(٥٠) جيمس جوارتيني، ريجارد استروب - الاقتصاد الكلي - ترجمة عبد الفتاح عبد الرحمن وعبد العظيم محمد - دار المريخ للنشر والتوزيع - الرياض - ١٩٨٨ - ص ١٥٩.

(٥١) د. علي كنعان - الآثار الاقتصادية والاجتماعية لقانون الاستثمار رقم ١٠/ ندوة سيما الاقتصادية الثانية - عام ٢٠٠٠ - ص ١١٠.

للنفط إلى معدلات نمو سلبية منذ عام ١٩٨٠»^(٥٢)، ولكن الأداء الاقتصادي لهذه الدول عاد للتحسن بعد تلك الفترة حيث يبين التقرير الاقتصادي العربي الموحد أن معدل النمو في هذه الدول قد بلغ في عامي ٢٠٠٣ و٢٠٠٤ حوالي ٦,٤٪ و ٧,٢٪ على الترتيب ويبدو أن السبب في ذلك تحسن أسعار النفط.

(٥٢) هدى رجب - الركود الاقتصادي والطلب الكلي - مرجع سابق - ص ٥٠.

خامساً: أسباب الركود الاقتصادي:

١- الأسباب الاقتصادية العامة:

١-١- انخفاض الدخل الناجم عن العمل:

يعتبر انخفاض الرواتب والأجور من أهم الأسباب التي تسهم في انخفاض الدخل الحقيقي لدى الأفراد، حيث أن انخفاض الدخل يؤدي إلى انخفاض القدرة الشرائية لدى الأفراد، مما يسهم بشكل كبير في انخفاض الطلب الكلي إضافة إلى ارتفاع نسبة البطالة وازدياد عدد عاطلين عن العمل مما يعزز ظاهرة الركود الاقتصادي. ويمكن ملاحظة ذلك بشكل خاص في الدول النامية حيث «أن نصيب العمل من الناتج المحلي الإجمالي لا يزيد عن ٣٠٪، في حين أن النسبة تفوق الـ ٦٥٪ في الدول المتقدمة»^(٥٣)، ويضاف إلى ذلك ارتفاع نسبة البطالة وتدني الأجور لقوة العمل مما يؤدي إلى تفاقم نقص الطلب على السلع والخدمات.

١-٢- سوء توزيع الدخل القومي:

يعرف الدخل القومي بشكل عام بأنه: «مجموع الدخول المتحصلة لعوامل الإنتاج المختلفة في الاقتصاد القومي خلال فترة معينة (سنة عادة)، وذلك نتيجة إسهامها في النشاط الإنتاجي للمجتمع خلال هذه الفترة»^(٥٤).

ويقصد بتوزيع الدخل توزيع الدخل والثروة بين الأفراد، وبالتالي فإن سوء توزيع الدخل يعني توزيع الدخل بشكل غير عادل بشكل يؤدي إلى تضخم حجم المتحصلات النقدية لبعض الأفراد ذوي الدخل المرتفعة، بحيث تصبح مدخراتها أعلى من إمكانيات وظروف الاستثمار، حيث يؤدي إنفاقهم إلى ارتفاع الأسعار بشكل لا تتمكن فيه دخول غالبية الناس من مجاراتها، مما يترتب عليه هبوط مستوى الدخل القومي، وانخفاض مستوى المعيشة، والكثير من الآثار السلبية على النشاط الاقتصادي عموماً.

إن ظاهرة سوء توزيع الدخل القومي لا تقتصر فقط على الدول النامية، إنما هي ظاهرة ملاحظة أيضاً في البلدان الرأسمالية المتقدمة، على الرغم من محاولات الدولة في جميع البلدان على تضيق الهوة بين الدخل، وتحقيق توزيع أكثر عدالة عن طريق تقديم خدمات اجتماعية مجانية أو شبه مجانية.

حيث أن النظام الرأسمالي وجوهره القائم على هدف الربح يرسخ سوء توزيع الدخل والثروات بين أفراد المجتمع.

١-٣- انخفاض حجم الاستثمار:

تؤكد المدارس الاقتصادية على أهمية الاستثمار في الاقتصاد الوطني، وترى جميعها بأن زيادة حجم الاستثمار سوف يزيد الإنتاج والتشغيل، وأن انخفاض حجم الاستثمار سوف يخفض الطلب الكلي وبالتالي يتجه الاقتصاد نحو الركود.

ولم تركز المدارس على نسبة محددة للاستثمار من الناتج ولكن الخبرات العملية إلى جانب النظرية قد ركزت على بعض النسب وهي^(٥٥):

^(٥٣) د. مطانيوس حبيب - الركود الاقتصادي والمناخ الاستثماري - ندوة سيما الاقتصادية الثانية - عام ٢٠٠٠ - ص ٨٥.

^(٥٤) د. صالح حميد العلي - توزيع الدخل في الاقتصاد الإسلامي والنظم الاقتصادية المعاصرة - اليمامة للطباعة والنشر والتوزيع - دمشق عام ٢٠٠١ - ص ١١٩.

في الدول النامية ٣٠٪ - ٣٥٪ من الناتج.

في الدول المتقدمة ٤٠٪ - ٤٥٪ من الناتج.

مع العلم إلى أن هذه النسب قد تكون صعبة التطبيق.

كما ويعتبر الاستثمار من المتغيرات الاقتصادية الكلية في الاقتصاد، حيث يساهم في زيادة الإنتاج وتوفير السلع والخدمات للمواطنين وفرص التشغيل للعاطلين. وبالتالي فإن إدراك أهمية الاستثمار تستوجب معرفة أسباب انخفاض حجم الاستثمارات، وإيجاد الوسائل المناسبة لإحكام السيطرة عليها بما يتناسب مع الأهداف التي يسعى الاقتصاد الوطني لتحقيقها.

فبالنسبة للاستثمارات الحكومية وخاصة في البلدان النامية نلاحظ أن السبب الرئيسي لانخفاضها هو عدم توافر مصادر لتمويل هذه الاستثمارات من ضرائب وقروض، أو يكون السبب سياسة انكماشية تتبعها الدولة لتحقيق أهداف معينة. أما بالنسبة للاستثمار الخاص فيعود انخفاض حجمه في تلك البلدان إلى انخفاض الكفاية الحدية لرأس المال مقارنة بمعدل الفائدة، فالمستثمر يقارن بين الكفاية الحدية لرأس المال وسعر الفائدة فإذا كان سعر الفائدة، أقل فإن المستثمر يقبل بالاستثمار. أو يعود انخفاض حجم الاستثمار الخاص إلى عدم توفر البيئة الاستثمارية الملائمة المتمثلة بالاستقرار، وتوافر الخدمات البنيوية والتمويلية والسوق الواسعة، إضافة إلى الإعفاءات الضريبية والتسهيلات الأخرى التي تؤمن الشروط الكفيلة بأن تكون الكفاية الحدية لرأس المال أو الربحية المتوقعة من الاستثمار في أصل من الأصول مرتفعة ومجزية بالمقارنة مع ثمن هذا الأصل أو تكلفة إحلاله، وهو الحال أيضاً في الدول النامية.

٢- الأسباب المالية:

٢-١- عجز الموازنة:

يزداد عجز الموازنة في حالات الرواج والتضخم نظراً لانخفاض الواردات العامة للدولة وازدياد النفقات العامة، وبالمقابل ينخفض العجز في حالات الركود نظراً لانخفاض النفقات العامة، وتبقى مسألة العجز المالي معقدة بين ظروف الركود والرواج. يتقاطع الباحثون الاقتصاديون على أن العجز الموازنة هو زيادة النفقات العامة عن الإيرادات العامة، وبالتالي تلجأ الدولة إلى وسائل عديدة لتغطية هذا العجز من أهمها القروض العامة أو الإصدار النقدي.

إن حالة العجز التي تصيب اقتصاديات الكثير من الدول النامية والمتقدمة على السواء يأتي نتيجة للسياسات المالية التي تتبعها حكومات تلك الدول، والتي تتمثل بشكل أساسي في زيادة حجم نفقاتها الإدارية نتيجة تطور حجم إدارات الدولة، وإضافة إلى تنامي دور الدولة السياسي وازدياد أهمية التمثيل الخارجي ونفقات الأمن والدفاع وغيرها. ويطراف ذلك مع تخفيض حجم الإيرادات العامة وخاصة الضريبية منها مما يؤدي إلى ظهور الفجوة بين الإيرادات والنفقات، وقد اضطرت الدول إلى تغطية هذه الفجوة عن طريق الإصدار النقدي مما أوقعها في ضغوطات تضخمية، أو عن طريق الاقتراض الداخلي أو الخارجي مما أدى إلى تغير في توجيه الموارد الاقتصادية نحو سداد الديون وخدمتها، وما يرافق ذلك من تغيرات تطرأ على الطلب الكلي الفعال بنتيجة ظهور الطاقات الإنتاجية المعطلة، وانتشار البطالة، وتراجع حجم الدخل، وأزمة تصريف السلع، وبالتالي الوقوع في أزمة ركود اقتصادي.

(٥٥) د. علي كنعان - الركود في سوريا - ندوة الثلاثاء الاقتصادية - مرجع سابق.

٢-٢- سياسة الإنفاق العام:

تؤدي السياسة الإنفاقية دوراً هاماً في التأثير على الحالة الاقتصادية العامة في البلاد، وسياسة الإنفاق العام تتقرر وفقاً لحالة الاقتصاد الوطني، ففي حالات الرواج تخفض الدولة حجم الإنفاق العام، وفي حالات الركود تزيد الدولة حجم نفقاتها العامة، وهي قاعدة اقتصادية عامة لأنه ليس في جميع الحالات يؤدي تخفيض حجم الإنفاق العام الهدف المطلوب منه. فبعض الدول الرأسمالية عام ١٩٨٠، وخاصة الولايات المتحدة الأمريكية وبعض الدول الأوروبية، والتي كانت تعاني من ظاهرة التضخم في اقتصادياتها قامت بتبني بعض السياسات التقشفية كان لها الأثر الكبير في تدني مستويات المعيشة وتراجع معدلات النمو الاقتصادي، وخاصة بعد تخفيض حجم النفقات الاجتماعية، وتحديد سقف الوظائف العامة، وغير ذلك من الإجراءات المتخذة لمكافحة التضخم، مما أوقعها في فخ الركود، وغالباً لم تنجح تلك الإجراءات من تخفيف حدة التضخم مما أدى إلى إصابة اقتصاديات تلك البلدان بحالة الركود التضخمي.

وبالتالي لم تكن سياسة تخفيض الإنفاق العام السياسة المناسبة لمواجهة المشكلات الاقتصادية في جميع الحالات، حيث أنها تتعارض مع السياسات التنموية وضرورات عملية التنمية. لذلك يجب أن يؤخذ بالحسبان ظروف الأوضاع الخاصة بحركة النشاط الاقتصادي، وكذلك طبيعة ما يحكمها من ضغوط واتجاهات تضخمية.

٢-٣- السياسة الإيرادية:

تدعم السياسة الإيرادية وخاصة الضريبية سياسة الإنفاق العام في تعزيز ظاهرة الركود الاقتصادي. فالدول التي تعاني من نقص في مواردها العامة تلجأ لزيادتها عن طريق الضرائب ولاسيما الضرائب غير المباشرة التي تطل المستهلكين النهائيين الذين في غالبيتهم من ذوي الدخل المنخفضة والمحدودة، فيؤدي ذلك إلى تراجع الطلب الإجمالي وإحداث آثار انكماشية في الاقتصاد.

٣- الأسباب النقدية:

٣-١- سعر الفائدة:

يعرف سعر الفائدة بأنه «العائد أو السعر الذي يحصل عليه الفرد مقابل التنازل عن استخدام النقود السائلة التي يمتلكها أو إيداعها في المصرف، كما يمثل مقدار العائد أو النسبة التي يدفعها للمصرف مقابل اقتراضه مبلغ معين منه»^(٥٦).

ويلعب سعر الفائدة دوراً هاماً في تشجيع الادخار أو تشجيع الاستثمار أو الاثنين معاً، وعادة ما تسعى الدول لتحديد سعر فائدة يجمع بين الاثنين ويشجع النمو الاقتصادي.

إن سعر الفائدة يتوقف على مجموعة من العوامل^(٥٧):

- حجم المدخرات الوطنية أو الأموال التي يمكن أن تتوجه إلى الادخار.
- حجم الطلب على الأموال بغرض الاستثمار أو الاستهلاك.
- وضع القطاعات الاقتصادية ومستوى تطور كل قطاع.
- الاستراتيجية العامة للدولة وخاصة المشاريع الاستثمارية.
- معدل التضخم في الاقتصاد الوطني.

(٥٦) هدى رجب - الركود الاقتصادي والطلب الكلي - مرجع سابق ص ٥٧.

(٥٧) د. علي كنعان - جريدة الاقتصادية - العدد ٣٧ - عام ٢٠٠٢ - ص ١٠.

وبذلك فإن ارتفاع سعر الفائدة يشجع على الادخار من جهة، إلا أنه سوف يخفض الطلب على الاستثمار من جهة أخرى، وبالتالي إحجام المستثمرين عن إقامة المشروعات مما يؤدي إلى انخفاض الإنتاج والتشغيل، وبالتالي انخفاض حجم الطلب الكلي، وارتفاع نسبة البطالة، وتراجع مستويات النمو، وظهور أو تعمق حالة الركود. وبذلك فإن الدولة تعمل في حالات الركود على تخفيض سعر الفائدة حيث أن هذا الإجراء سيعمل على زيادة الطلب الفعال في الاقتصاد، وبالتالي تنشيط الأعمال وتحريك الجمود الحاصل في الاقتصاد. ولا بد للسلطات النقدية أن تراعي شرطين في سعر الفائدة معاً:

- يجب أن يتجاوز معدل التضخم بنقطتين أو ثلاث وحسب الحالة الاقتصادية.
- ويجب أن ينخفض عن معدل الربحية بنقطتين أو ثلاث وحسب الحالة الاقتصادية. كما وأن هناك بعض الدول تبنت أكثر من سعر فائدة لتشجيع الاستثمار والادخار وتحقيق معدلات عالية من النمو.

٣-٢- عرض النقد:

يعرف العرض النقدي بأنه مجموعة المطالبات الموجودة والتي تستعمل كوسيلة للتبادل في لحظة زمنية معينة.

يلعب العرض النقدي دوراً هاماً في استقرار النشاط الاقتصادي، حيث أن التحكم بعرض النقد يعتبر ضرورياً من أجل المحافظة على استقرار الاقتصاد، لأن زيادة كمية النقود في الاقتصاد بشكل كبير سوف تؤدي إلى ارتفاع الأسعار وإلحاق الضرر بالاقتصاد بشكل عام، كما أن تخفيض العرض النقدي قد يؤدي إلى دخول الاقتصاد بمرحلة ركود بسبب نقص السيولة الذي يؤدي إلى تراجع حجم الطلب الإجمالي والتشغيل والنشاط الاقتصادي ككل. لذلك يجب أن تتم زيادة أو تخفيض العرض النقدي بنسب مدروسة تتناسب مع الوضع الاقتصادي القائم، بشكل يحافظ على استقرار التوازن الاقتصادي.

كما تلعب المصارف دوراً هاماً في النشاط الاقتصادي من خلال خلق الائتمان، حيث أن التوسع في منح الائتمان يجب أن يقف عند حدود معينة وإلا فإن التوسع في خلق الائتمان سوف يقود الاقتصاد حتماً نحو الركود حيث أنه يقود إلى التوسع في الاستثمارات، وعندما تكون الظروف والأوضاع الاقتصادية لا تسمح بمثل هذا الكم من الاستثمارات يؤدي ذلك إلى حدوث أزمة فرط استثمار تعقبها حالة ركود.

سادساً: أسباب الركود الاقتصادي في الدول النامية:

(١) العجز الكبير الذي يصيب موازنات تلك الدول نتيجة السياسات المالية التي تتبعها والتي تهدف بشكل أساسي إلى زيادة حجم الإنفاق العام لرفع مستويات المعيشة، وتقديم خدمات أكبر للسكان.

إلا أن هذا الإنفاق لم يكن انفاقاً موجهاً، إنما كان يذهب في الغالب إلى نواحي استهلاكية وخدمية ويتصف بالهدر، ومن جهة أخرى فإن الإيرادات العامة في تلك البلدان تتصف بالضعف نتيجة تدني الإيرادات الضريبية فيها، وزيادة الإعفاءات الضريبية، إضافة إلى التهرب الضريبي الواسع. وضعف كفاءة الإدارة الضريبية، مما أدى إلى ظهور فجوة بين الإيرادات والنفقات تقوم الدولة في تلك البلدان بتغطيتها إما عن طريق الإصدار النقدي الذي سوف يؤدي إلى خلق قوة شرائية جديدة لا تقابلها زيادة في الإنتاج لعدم مرونة الجهاز الإنتاجي في تلك الدول، أو عن طريق اللجوء إلى القروض العامة مما يؤدي إلى حرمان القطاع الخاص من هذه الموارد التي كان من الممكن أن تستخدم في مجالات أفضل، وسوف تشكل لاحقاً ضغطاً على الموازنة العامة بسبب عبء خدمة الدين (الأقساط + الفوائد)، وقد جاءت وصفات صندوق النقد الدولي لرفع قدرة تلك الدول على سداد ديونها إلا أنها كانت تخفي وراءها رغبة الدول الرأسمالية المتقدمة في زيادة تبعية تلك الدول لاقتصادياتها.

(٢) ارتباط الأسواق في تلك الدول بالأسواق العالمية، حيث تعتمد بشكل كلي على استيراد التقنيات والتجهيزات المتطورة والحديثة من البلدان المتقدمة لإقامة تنميتها ونهوضها. وبالتالي فإن الأزمات التي كانت تحدث في تلك الدول كانت تنتقل بسرعة إلى الدول النامية نتيجة ممارسات النظام الرأسمالي المعولم الذي كان يهدف إلى توسيع إجراءات حرية التجارة.

(٣) الخلل في نظام الأسعار: حيث يعبر مستوى الأسعار عن واقع الاقتصاد وآلية عمله. ولكن في الدول النامية لا تتحدد الأسعار تبعاً لقوى العرض والطلب كما هو الحال في اقتصاد السوق، إنما يتم في أغلب الأحيان تشويه الأسواق والأسعار لتحقيق مجموعة من الأهداف تراها الدولة ضرورية، وتخضع الأسعار أيضاً للرقابة المباشرة. وبذلك نجد أن نظام تشكل الأسعار في الدول النامية كان يفشل في تحقيق الأهداف المرجوة منه لا بل يسهم أيضاً في عرقلة عملية التنمية.

(٤) الأخطاء في بعض السياسات المعتمدة من قبل حكومات تلك الدول بسبب تركيزها على تحقيق بعض الأهداف دون غيرها، مما أدى إلى إتباعها إجراءات معينة كان لها آثار ضارة على الجوانب الأخرى مثل إتباع سياسات انكماشية لمعالجة التضخم مما أدى إلى ظهور حالة الركود.

(٥) الاختلال في هياكل الإنتاج بشكل يؤدي نقص الاستهلاك والتشغيل وانتشار البطالة ويرتبط ذلك كله بانخفاض مستوى الصادرات بالمقارنة مع المستوى المرتفع للواردات.

٦) انتشار ظاهرة سوء توزيع الدخل القومي في أغلب الدول النامية التي تعتبر من أهم الأسباب التي تسهم في وصول اقتصاديات الكثير من هذه الدول إلى حالات الجمود والركود الاقتصادي، كونها تؤدي إلى تركيز الثروة بأيدي قلة يتصف استهلاكها بالاعتماد على السلع المستوردة، في حين أن الأغلبية العظمى المحدودة الدخل والتي تعتمد على السلع المحلية سوف يتراجع طلبها على هذه السلع، مما يقود إلى تراجع حجم الإنتاج والاستثمار، وما يرافق ذلك من آثار سلبية تؤثر على الوضع الاقتصادي العام.

٧) ارتفاع معدلات البطالة في الدول النامية، حيث يشير التقرير الاقتصادي العربي الموحد لعام ٢٠٠٠ إلى أن معدلات البطالة قد وصلت في بعض الدول العربية إلى ٢٢٪ وهذه النسبة المرتفعة تقود إلى تراجع مستويات الدخل والطلب وبالتالي تراجع حجم الإنتاج والتشغيل والوصول باقتصاديات بعض من هذه الدول إلى حالة الركود.

الفصل الثاني

السياسة المالية والركود

الاقتصادي في سوريا

المبحث الأول لمحة عن واقع السياسة المالية في سوريا

الوضع المالي في سوريا :

يعاني الوضع المالي في سوريا بشكل عام وفي جميع المراحل التي مر بها الاقتصاد السوري من ضالة الموارد العامة وعلى الأخص الموارد الضريبية، بسبب قدم وتخلف النظام الضريبي والذي ظل سائداً لسنوات طويلة، وكثرة الإعفاءات فيه. وكان من الممكن أن يزداد الوضع سوءاً لولا الموارد البترولية التي استطاعت ولو جزئياً أن تعوض النقص في الموارد العامة، وأن تساعد على استمرار النشاط الاقتصادي بشكل معقول.

كما أن الحكومة من خلال سعيها إلى زيادة الإيرادات العامة لتغطية نفقاتها المتزايدة والضرورية، اتجهت في أواسط الثمانينات إلى سياسة إنفاق انكماشية لتقليص العجز، وعملت على اصطناع توازن ظاهري بين النفقات والإيرادات في الموازنة العامة، فكان لهذا الإجراء الأثر السلبي على النمو الاقتصادي بشكل عام. ومن جهة أخرى عمدت الحكومة في التسعينات إلى إتباع سياسة انكماشية وكان ذلك على حساب الإنفاق العام الذي تراجع بشكل ملحوظ وساهم في تحقق أزمة الركود، كما أن هذه السياسة الانكماشية ساهمت في تخفيض حجم السيولة الوطنية، وتراجع خطط الاستثمار، وبالتالي تخفيض حجم الطلب الكلي. الأمر الذي أدى إلى تعميق حالة الركود والذي ظهرت آثاره بشكل واضح على صعيد الاستهلاك العام والخاص، وعلى المستوى العام للأجور والأسعار، وتفاقم أزمة البطالة، وتراجع معدلات النمو والنشاط الاقتصادي.

وسنقدم عرض موجز عن بعض أهم أدوات السياسة المالية مع الإشارة إلى أن التعديلات التي تمت في بعض البنود، سيتم التحدث عنها في فصل لاحق.

أولاً: النفقات العامة:

كما نعلم أن النفقة العامة في البلدان النامية تشكل المصدر الرئيسي لخلق المنافع العامة، وعلى حجمها يتوقف تحقيق الرفاه العام والتقدم، كما أن مستوى النمو ارتبط في كثير من هذه البلدان بالازدياد المطرد للنفقات العامة نظراً إلى ضعف النفقات الأخرى، وكونها لا تهدف أساساً إلى تحقيق أغراض عامة. ويشكل الإنفاق الحكومي جزءاً هاماً من الطلب الكلي، فكلما ازداد حجم الإنفاق العام، ازداد حجم الطلب الكلي في الاقتصاد الوطني وأدى ذلك للرواج الاقتصادي، وانخفاض حجم الإنفاق العام سوف يوقع الاقتصاد في حالة من الجمود والانكماش. وسوريا تعتبر إحدى هذه الدول النامية التي تتمتع بزيادات سكانية كبيرة حيث أن عدد السكان كان يتزايد بمعدل قدره ٣,٣ % سنوياً في الثمانينيات وبداية التسعينات، وتراجع منذ منتصف التسعينات إلى ٢,٧ %، ومع ذلك بقيت هذه النسبة مرتفعة مقارنة مع غيرها من الدول وخاصة المتقدمة، وقد ترتب على هذه الزيادة في عدد السكان انخفاض متوسط نصيب الفرد في سوريا من الإنفاق العام، «حيث أنه يبلغ حوالي ٣٠٠ دولار للفرد الواحد في حين أنه بلغ أكثر من ١٠٠٠ دولار في بعض البلدان النامية وهو بدوره أقل بكثير من البلدان المتقدمة والتي يتجاوز الإنفاق العام فيها ٦٠٠٠ دولار في السنة للفرد الواحد»^(٥٨). وبالتالي يتبين لدينا بعد التدقيق والمراجعة في

(٥٨) د. الياس نجمة - السياسة المالية في سوريا - ندوة الثلاثاء الاقتصادية - جمعية العلوم الاقتصادية - دمشق - ٢٠٠٤ - ص ١٠.

واقع الإنفاق العام في سوريا وخاصة في فترة التسعينات، أنه بسبب ضعف الموارد كانت سياسات الإنفاق حذرة بل انكماشية مخافة الاضطرار إلى التمويل بالعجز والوقوع بالتضخم، إلا أن الاستمرار بهذه السياسة من تقليص الإنفاق العام أصبح غاية بحد ذاته دون إدراك آثاره الخطيرة على الاقتصاد ككل، فتخفيض حجم الإنفاق الاستثماري العام وانخفاض الرواتب والأجور وتثبيتها لفترة طويلة قد أدى خلال الفترات السابقة إلى تخفيض الطلب وتشكيل ضغوط انكماشية ظهرت في النصف الثاني من التسعينات، وأدت إلى حالة الركود التي عاني منها الاقتصاد السوري مؤخراً.

لذلك سنتناول في موضوع النفقات العامة أهم بند من بنود الإنفاق الجاري وهو الرواتب والأجور إضافة إلى لمحة موجزة عن واقع الإنفاق الاستثماري.

١- النفقات الجارية:

لقد انصبت اتجاهات الموازنة العامة للدولة منذ بداية الثمانينات على زيادة الإيراد العام وتخفيض الإنفاق العام بشقيه الجاري والاستثماري دون دراسة عملية للآثار التي يمكن أن تنجم عن ذلك على المدى البعيد، وقد تجسد تخفيض الإنفاق الجاري بالدرجة الأولى في تجميد الرواتب والأجور بشكل أدى إلى تفاقم الأوضاع المعيشية للفئات محدودة الدخل، وزيادة العاطلين عن العمل، وعدم تحقيق الطاقات الإنتاجية المتاحة.

وبذلك فإنه إلى جانب العديد من الاختلالات الاقتصادية في الاقتصاد السوري كسوء توزيع الدخل القومي مثلاً، ينتج لدينا خلل إضافي يتمثل في تضائل كتلة الرواتب والأجور في الدخل القومي (حيث أن نسبتها لا تتجاوز ٣٠-٣٥٪ منه) في مواجهة كتلة الدخل المتأتية من الأرباح والريع، وهبوطها إلى مستويات متدنية أصبحت تؤثر على الطلب الفعال في السوق الداخلية. مما قاد في السنوات الأخيرة إلى ظهور انكماش وكساد في الأسواق لدينا بشكل واضح لا جدل فيه، وبالتحديد منذ عام ١٩٩٥.

«وقد كانت آخر زيادة للرواتب والأجور عام ١٩٩٤ استعيدت فوراً برفع أسعار المحروقات وتقليص الدعم المقدم لبعض السلع التموينية»^(٥٩)، وقد استمر بعدها - حتى صدرت الزيادات اللاحقة - أصحاب الدخل المحدود في دفع ثمن انخفاض القوة الشرائية دون تعويض، بشكل ساهم بشكل كبير في ترسيخ حالة الركود في الاقتصاد، وقد كانت هذه الزيادات على الشكل التالي:

المتقاعدين	العاملين في الدولة	السنة
٢٠٪	٢٥٪	عام ٢٠٠٠
١٥٪	٢٠٪	عام ٢٠٠٢
٢٠٪	٢٠٪	عام ٢٠٠٤
١٠٪	٥٪+ ٨٠٠ ليرة سورية تضاف إلى إجمالي الراتب	عام ٢٠٠٦
٢٥٪	٢٥٪	عام ٢٠٠٨

وتعلل الحكومة سياستها في الرواتب والأجور هذه أنه رغم اقتناعها بفوائد زيادة الرواتب والأجور، فإنه لا تتوفر لديها موارد فعلية لزيادتها، فالزيادة تعني نفقة دائمة والحكومة لا تملك موارد إضافية تغطي هذه النفقة الكبيرة، وتغطيها عن طريق التمويل بالعجز قد يعني تضخماً مالياً وارتفاعاً كبيراً في الأسعار، وما يجر وراءه من آثار اقتصادية سلبية بشكل عام.

(٥٩) د. فهد الخطيب - الأسعار والأجور - ندوة الثلاثاء الاقتصادية الرابعة عشر - جمعية العلوم الاقتصادية - دمشق ٢٠٠١ - ص ١٤.

«كما أن زيادة رواتب العاملين في الدولة ستعرض على زيادة مماثلة في القطاع الخاص الذي سوف يقوم برفع تكاليف المنتجات والخدمات، ويخلق موجة من زيادات الأسعار، وسيدفع المواطن ببسراه ما قبضه بيميناه»^(٦٠).

يضاف إلى أن الحكومة في سوريا تعمل بسياسة رواتب وأجور رخيصة بهدف جذب المستثمرين الأجانب، وهي سياسة غير مقنعة كونها تنتج طلباً ضعيفاً في السوق وهو ما لا يريده المستثمر، علماً بأن الأجور المنخفضة تتناسب مع الإنتاجية المنخفضة.

وتجدر الإشارة إلى أنه «يتراوح حجم الرواتب والأجور وسطياً بين ١٢ % من حجم الإنفاق العام الحكومي وحوالي ٢٥ % من حجم الإنفاق الجاري في الموازنات السورية خلال الفترة المدروسة، وتعتبر هذه النسبة متدنية مقارنة مع مثيلاتها في الدول النامية والمتقدمة»^(٦١).

وأهم النقاط التي تعيب النظام الحالي للرواتب والأجور في سوريا:

١- انخفاض المستوى العام للرواتب والأجور إلى الحد الذي لا يؤمن الحد الأدنى لمستوى المعيشة ولتجديد قوة العمل، بشكل يؤثر على المستوى الفردي والمستوى الاقتصادي والاجتماعي بشكل عام، إذ يسبب تقلص الطلب والاستمرار بالركود.

٢- ضالة التعويضات والمكافآت التي يحصل عليها الموظف وعدم تناسبها أبداً مع الأسباب والغايات التي تدفع من أجلها، وهي ظالمة بكل المقاييس، وتهدر حقوق المواطنين وتلحق أكبر ضرر بالمؤسسات وبالصالح العام^(٦٢).

٣- ضالة الفرق بين العامل المجد والعامل المتكاسل، يدفع جميع العاملين إلى التكاسل والإهمال وينشر جو من التسبب واللامبالاة.

٤- انخفاض الرواتب والأجور يؤدي إلى ارتفاع كلفة المشاريع على خلاف ما هو متوقع، وذلك لأن انخفاض الأجر عن المستوى اللازم لتغطية النفقات الضرورية ينعكس على سوية الإنتاج والإنتاجية، كون زيادة الإنتاج ورفع مستوى الإنتاجية يرتبط إلى حد كبير بمستوى الأجور وارتفاعها.

إن الأجور المنخفضة تعتبر مشكلة أساسية في القطر، ورفعها يحتاج إلى روافع اقتصادية لزيادة الاستثمار والإنتاجية، ورفع القدرة الشرائية، وتوفير فرص عمل حقيقية لتخفيف البطالة، وهذه إحدى المهمات الرئيسية للدولة، مع العلم أن الفجوة الناجمة عن مداخل القطاع الخاص والعام هي فجوة مضرّة للغاية من الناحية الاجتماعية والأخلاقية، وهي مصدر من مصادر الفساد في البلد.

٢- الإنفاق الاستثماري وواقع الاستثمار في سوريا:

في لمحة موجزة عن واقع الإنفاق الاستثماري في سوريا خلال العقود الماضية، وتمهيداً للحديث عن بعض أهم ملامح هذا الإنفاق خلال فترة التسعينات وما بعد، يمكن أن نذكر بأن سوريا انتهجت طريق التطور الاشتراكي بعد ثورة عام ١٩٦٣، وقامت بتأميم المشاريع الصناعية والتجارية الخاصة، مما دفع بالرساميل الوطنية إلى الهروب خارج القطر. «إلا أن الحركة التصحيحية عام ١٩٧٠ أوقفت حركة التأميم، وانتهجت سياسة اقتصادية جديدة تسمح من خلالها للقطاع الخاص ممارسة نشاطه الصناعي والتجاري إلى جانب الاستثمارات الحكومية التي أدت

(٦٠) سمير سعيان - مقالات في الاقتصاد والإدارة - دار طلاس للنشر - دمشق - ١٩٩٨ - ص ٤٢.

(٦١) د. علي كنعان - المالية العامة والإصلاح المالي في سوريا - مرجع سابق - ص ١٥٨.

(٦٢) سمير سعيان - قضايا الإصلاح الاقتصادي والمالي في سوريا - دار الرضا للنشر - سوريا - دمشق - ٢٠٠٣ - ص ٢٨.

إلى قيام قطاع عام صناعي وتجاري كبير وصل في عام ١٩٨٠ إلى ٨٠ % من الصناعة، و ٥٠ % من التجارة»^(٦٣)، بشكل أدى إلى سيطرت الدولة على الاقتصاد من خلال قطاعها العام، في حين اقتصرت مشاريع القطاع الخاص على بعض الصناعات الخفيفة والصناعات الحرفية والخدمات.

هذه الحالة فرضت على الخزينة العامة زيادة حجم التمويل اللازم لاستثمارات القطاع العام مما أوقع الموازنة العامة في حالة عجز دائم، وقد حاولت الدولة تغطيته عن طريق المساعدات العربية من دول الخليج العربي، والإصدار النقدي، إلا أن توقف هذه المساعدات في أواسط الثمانينات فرض على الموازنة السورية التزامات جديدة أدت إلى زيادة حجم الإصدار وحدوث التضخم الكبير. مما دفع بالحكومة إلى التخلي عن دورها وإعطاء القطاع الخاص مكانة جديدة في الاقتصاد تسمح له بإقامة مختلف المشاريع الاستثمارية إلى جانب الدولة بهدف تخفيف الضغط على الموازنة العامة.

وقد بلغ حجم الاستثمارات الحكومية في الخطة الخمسية الرابعة في عام ١٩٨٠ حوالي ٥٤,٨ مليار ليرة سورية، وحوالي ١٠١,٥ مليار ليرة في الخطة الخمسية الخامسة (١٩٨٥-١٩٨٠)، وحوالي ١٢٤ مليار ليرة في الخطة الخمسية السادسة (١٩٨٦-١٩٩٠)، وقد شكلت هذه الاستثمارات في تلك المرحلة حوالي ٧٥٪-٨٠٪ من حجم الاستثمار الكلي في الاقتصاد السوري^(٦٤). فكانت بداية التسعينات قد فتحت مرحلة جديدة في الاقتصاد السوري، حيث اضطرت سوريا إلى فتح باب الاستثمار للقطاع الخاص السوري والعربي والأجنبي عبر مجموعة من القوانين التي أصدرتها منذ عام ١٩٩٠ مثل قانون أموال المغتربين في سوريا، وقانون الاستثمار رقم ١٠، والقانون رقم ٢٠ (تخفيض الضرائب وإجراءات ربط الاستثمار بالتصدير)، وغيرها من القوانين التي سمحت لجميع المستثمرين العرب والأجانب بإقامة الاستثمارات التي يرغبون بها حسب خطة الدولة الاقتصادية والاجتماعية.

فقامت الدولة بتخفيض إنفاقها الاستثماري منذ عام ١٩٩٠ إلى عام ١٩٩٦، إلا أن إشراك الحكومة للقطاع الخاص في العملية الاستثمارية قد فرض عليها أعباء جديدة تمثلت في إصلاح البنى الاقتصادية، ومشاريع القاعدة الأساسية. وترتب على ذلك زيادة الإنفاق العام الاستثماري في قطاع الماء والكهرباء والري والصرف الصحي والطرق والسدود..... لتهيئة الجو المناسب للاستثمار.

إلا أن القطاع الخاص بعد الزيادة الواضحة لاستثماراته في مطلع التسعينات شهد في النصف الثاني منها تراجع واضح في حجم استثماراته، «حتى أنها وصلت في بعض السنوات إلى ما نسبته حوالي ٢٠ % من إجمالي الاستثمارات»^(٦٥). كما أن استثمارات القطاع الخاص لم تكن على المستوى المطلوب حيث أنها لم تسهم برفع الناتج المحلي الإجمالي إلا بنسبة ضئيلة بالنظر إلى حجم التراخيص التي ظهرت في مكتب الاستثمار. فكان هذا مؤشراً لفشل هذه المشروعات، بل وهدرراً لإمكانات الاقتصاد الوطني، حيث أن أغلب هذه الاستثمارات توجهت لقطاع النقل والخدمات، كما أن الاستثمارات الصناعية كانت مرتفعة التكاليف ولم تستطع المنافسة في السوق الدولية، يضاف إلى أن انخفاض حجم الطلب في السوق المحلية وخاصة في النصف الثاني من التسعينات استدعى تخفيض الطاقة الإنتاجية ما ساهم في رفع التكلفة.

(٦٣) د. علي كنعان - المالية العامة والإصلاح المالي في سوريا - مرجع سابق - ص ١٤٣.

(٦٤) د. علي كنعان - المرجع السابق - ص ١٤٣.

(٦٥) د. محمد الحسين - الإصلاح الضريبي أبعاده وأهدافه - ندوة الثلاثاء الاقتصادية - جمعية العلوم الاقتصادية - دمشق - ٢٠٠٤ - ص ١٠.

ثانياً: الإيرادات الضريبية:

من خلال نظرة تحليلية للإيرادات العامة في سوريا نلاحظ بأنها تأتي من ثلاث مصادر رئيسية، وهي:

- الواردات الضريبية وشبه الضريبية.
- الفوائد المتاحة وهي فوائد القطاع العام.
- عوائد البترول.

فبالنسبة للإيرادات ذات المصدر النفطي فهي تشكل المصدر الرئيسي للموارد العامة في سوريا منذ عدة سنوات وبدأت الآن في التراجع التدريجي، وهي إيرادات غير مستقرة حيث أنها تخضع لتقلبات أسعار السوق النفطية، كما أنها ذات طبيعة خاصة وتأتي من خلال استهلاك ثروة ناضبة، وهذا يقتضي أن نتعامل معها وفقاً لطبيعتها، وأن نركز على الإيرادات الأخرى الثابتة والدائمة في تمويل الإنفاق العام. وبالنسبة للقطاع العام فهو مصدر أساسي للإيرادات سواء من خلال فوائضه، أو من خلال الضرائب التي تفرض عليه. ولكن هذه الإيرادات ترتبط بإعادة تأهيل القطاع العام، الأمر الذي يتطلب استثمارات كبيرة جداً لتجديد أصوله، وسيحتاج لسنوات طويلة من أجل الحصول على موارد عامة مستقرة ودائمة.

وبالتالي فإن الجهد الأساسي يجب أن يركز على جعل الموارد الضريبية المصدر الأساسي لتغطية نفقات الموازنة العامة، كونها تتمتع بصفة الاستمرار، والاستقرار النسبي لجهة عوائدها أكثر من كافة المصادر الأخرى، كما أنها ذات مرونة ومقومات تتيح استخدامها كأداة لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية عامة، وخاصة إذا كانت شاملة وعادلة وفعالة مالياً ومعاصرة.

١- خصائص النظام الضريبي السوري:

لقد اتصف النظام الضريبي في سوريا بمجموعة من السمات جعلته بعيد كل البعد عن سمات الأنظمة الحديثة والمتطورة، وأدت إلى ضعف في الحصيلة الضريبية وتفاوت في توزيع الدخل والثروة. وسنقوم بذكر بعض أهم هذه السمات مع الإشارة إلى أنه ثمة تعديلات هامة وعديدة أدخلت على هيكل النظام الضريبي السوري ضمن مسيرة التحديث والتطوير التي حملها برنامج الإصلاح الاقتصادي، وسنأتي على ذكرها في فصل لاحق.

١-١ - غياب العدالة الضريبية:

حيث أن الحد المعفى من الضريبة كان شبه معدوم في النظام الضريبي السوري رغم أنه موجود في جميع دول العالم، كما أن كثرة الإعفاءات الضريبية شكلت خرقاً كبيراً لمبدأ المساواة بين المواطنين، حيث ألقى عبء التكاليف الضريبية بكامله على كاهل الأفراد والنشاطات التي لا تستفيد من هذه الإعفاءات، مع الإشارة إلى أنه رغم هذه الإعفاءات الكبيرة، فإن التشريع الضريبي السوري قد خلا تماماً إلا بنسبة ضئيلة وحالات قليلة من الإعفاءات الشخصية والعائلية التي تركز عليها التشريعات المعاصرة (فالحد الأدنى المعفى من ضريبة دخل الرواتب والأجور ١٠٠٠ ليرة سورية، ارتفع إلى ٥٠٠٠ ليرة سورية بموجب القانون ٢٤ لعام ٢٠٠٣ والذي سنتحدث عنه لاحقاً).

١-٢ - قدم التشريعات الضريبية:

يقوم التشريع الضريبي السوري على مجموعة من القوانين والأنظمة القديمة والأقل قدماً، أقرت في أوقات زمنية متباعدة، وعلى مصادر فكرية ومالية مختلفة، مما أفقدها الوحدة والتماسك والتجانس. كما أنها جميعها تعود إلى أصول فقهية، واتجاهات مالية تقليدية لم تعد قائمة مما جعلها تفقد فاعليتها واستجابتها للحاجات والأغراض المالية الحديثة، ولا تواكب المتغيرات التي

طرات على قطرنا منذ أكثر من ٥٠ عام، إذ أن آخر التشريعات المالية الهامة ظهر لدينا في نهاية الأربعينات وبداية الخمسينات من القرن الماضي وذلك قبل البدء بحملة الإصلاح المالي والضريبي عام ٢٠٠٣.

١-٣- تدني الحاصلات الضريبية رغم قسوة النظام الضريبي:
«حيث أن النظام الضريبي القاسي يجب أن يحقق حكماً إيرادات كبيرة لخزينة الدولة، إلا أنه في سوريا نلاحظ العكس وخاصة عندما نقرأ إيرادات الخزينة العامة من الضرائب والرسوم بالمقارنة مثلاً مع لبنان الذي يحقق أكثر من ثلاثة أمثال إيرادات سوريا»^(٦٦).
حيث شكلت إجمالي الضرائب إلى إجمالي الإيرادات العامة نسباً ضئيلة بلغت في عام ٢٠٠٤ حوالي ٣٥,٨٪.

وبلغت نسبة الضرائب والرسوم المباشرة إلى إجمالي الإيرادات الضريبية عام ٢٠٠٤ حوالي ٨٠٪.

«كما يجب الأخذ بعين الاعتبار أن إيرادات الرسوم الجمركية التي تشكل ما يقارب (١٠٪-١٥٪) من إجمالي الإيرادات الضريبية سوف تنخفض تدريجياً بفعل تطبيق الاتفاقات الإقليمية والدولية المتعلقة بإقامة مناطق التجارة الحرة العربية الكبرى واتفاقات الشراكة السورية الأوروبية»^(٦٧).

«كما يبلغ العبء الضريبي في سوريا نحو ١٤٪-١٦٪ من الدخل القومي، ويعد هذا العبء منخفضاً قياساً بدول أخرى متقدمة ونامية، ففي ألمانيا مثلاً يصل العبء الضريبي إلى حوالي ٤٥ % واليابان ٣٠٪ وفي الأردن ٢٤٪ ومصر ٢١٪»^(٦٨).

١-٤- وجود بعض الضبابية في التشريعات مما ترك المجال واسعاً أمام الاجتهاد والتفسير على ضرورته، لكنه أوقع الدوائر المالية وكذلك المكلفين بالعديد من المشكلات.

١-٥- ضعف تطبيق التشريع الضريبي، وتعود المسؤولية في ذلك إلى عدم توفر الوعي الضريبي لدى المكلفين وعدم فاعلية الإدارة الضريبية في فرض الانضباط الضريبي لأسباب تعود إلى القانون الضريبي نفسه، وضعف الصلاحيات المعطاة لجهاز الضرائب لضبط التهرب ومكافحته.

١-٦- ضعف الجدوى الاقتصادية لبعض التشريعات، حيث أنه من أهم خصائص التشريعات الضريبية الحديثة أن تكون تكلفة تحصيلها بالحدود الدنيا. هذا عدا عن وجود تهرب ضريبي كبير، ووجود قطاعات عديدة خارج التكليف الضريبي، إضافة إلى اتساع قاعدة الإعفاء الضريبي في كثير من الأنشطة الاقتصادية.

بالنتيجة إن النظام الضريبي الذي كان قائماً في سوريا لم يحقق أيّاً من وظائفه ولو بالحد الأدنى، مما كان له الأثر الأسوأ الكبير في انخفاض القدرة الشرائية وضيق السوق الداخلية، وهروب الاستثمارات وازدياد البطالة وخلق حالة الركود الاقتصادي منذ أواسط التسعينات، إضافة إلى الأثر السلبي في الدولة والقطاعين العام والخاص وعلى الأفراد والمجتمع أي جعل الجميع خاسرين.

٢- هيكل النظام الضريبي السوري:

(٦٦) سمير سعيغان - قضايا الإصلاح الاقتصادي والمالي في سوريا - مرجع سابق - ص ٨٨.

(٦٧) محمد البيطار - استراتيجية الإصلاح الضريبي والجمركي في سوريا - ندوة الثلاثاء الاقتصادية الرابعة عشر - جمعية العلوم الاقتصادية - دمشق - ٢٠٠١ - ص ٢.

(٦٨) سمير سعيغان - قضايا الإصلاح الاقتصادي والمالي في سوريا - المرجع السابق - ص ٤٤.

تعد سوريا واحدة من الدول النامية التي شهدت فترة استعمار طويلة دعمت تخلفها واعتمادها على قطاع متخلف بسيط هو قطاع الزراعة، والنظام المالي كان نظاماً بسيطاً، ازداد تعقيداً مع ازدياد حاجة الدولة إلى الأموال، مما نتج عنه «نظام ضريبي يتألف من مجموعة من الفرائض القانونية والفنية التي تقتطعها الدولة دون أن تشكل نسيجاً منسجماً يجمع بين عناصره وحدة الهدف، كما أن تشريعاته متعددة ظهرت في فترات وعهود سياسية مختلفة حتى أضحي الهيكل الضريبي السوري أشبه بثوب رث قديم»^(٦٩) بدأ إصلاحه منذ عام ٢٠٠٣.

٢- ١- في إطار التكلفة المباشر:

١- الضريبة على دخل المهن والحرف الصناعية والتجارية وغير التجارية:

وتضم هذه الضريبة ضرائب الدخل المتحققة في كل من القطاع العام والقطاع الخاص، وعلاؤها الأرباح التي يشترك في إنتاجها العمل ورأس المال.

وتشكل مساهمة القطاع الخاص في حصيلة هذه الضريبة نسبة منخفضة تتراوح وسطياً بين ٢٥٪-٣٠٪ في بداية التسعينات بسبب ارتفاع نسبة التهرب الضريبي، أما النسبة الأكبر في مساهمة هذه الضريبة في إجمالي الإيرادات الضريبية فتعود إلى القطاع العام، ويعود السبب في ذلك إلى ارتفاع تحصيلات دخل الأرباح من الشركات النفطية بسبب ارتفاع أسعار البيع الفعلي للنفط.

وقد تطورت مساهمة هذه الضريبة في إجمالي الإيرادات الضريبية حتى أصبحت تشكل نسبة حوالي ٧٠ ٪ أي ما يقارب ثلاث أرباع الإيرادات الضريبية، كما يوضح الجدول التالي:

الجدول (١):

تطور ضريبة دخل المهن والحرف الصناعية والتجارية وغير التجارية (بالمليارات)

السنة \ البيان	١٩٩٣	١٩٩٤	١٩٩٥	١٩٩٦	١٩٩٧	١٩٩٨	١٩٩٩	٢٠٠٠	٢٠٠١	٢٠٠٢	٢٠٠٣	٢٠٠٤
ضريبة الدخل على الأرباح	١٤,٤	٢٠,٤	٢٢,٥	٢٥,٩	٣٧,٢	٤٠,٩	٤٧,٢	٥٢,٥	٧٦,٥	٩٤,٨	١٠٥	١١٢,٤
إجمالي الإيراد الضريبي	٥٤,٥	٨٠	٤٨,٩	٥٧,٤	٦٩,٣	٧٥,٥	٨٢,٧	٨٥,٩	١١٦	١٣٥,٨	١٥٢,١	١٦١
النسبة %	٢٦,٤	٢٥,٥	٤٦	٥٤,١	٥٣,٧	٥٤,٢	٥٧,١	٦١,١	٦٦	٦٩,٨	٦٩	٦٩,٨

المصدر: المجموعة الإحصائية للأعوام المذكورة- المكتب المركزي للإحصاء

٢- ضريبة دخل الرواتب والأجور:

إن ضريبة الرواتب والأجور في سوريا من حيث معدلات الضريبة وشرائحها والإعفاءات الواردة فيها تنقصها العدالة أو أن العدالة مفقودة فيها، لأنها لا تراعي مطلقاً ظروف ذوي الدخل المحدود بل هي عامل مساعد على تدني مستوى دخلهم إلى أقل من الحد الأدنى المطلوب لتغطية تكاليف المعيشة، حيث توضح دراسة تطور حصيلة هذه الضريبة الثبات النسبي لمساهمة هذه الضريبة في إجمالي الواردات الضريبية.

ولكن بشكل عام تبقى مساهمة هذه الضريبة ضئيلة في إجمالي الضرائب والسبب في ذلك يعود إلى انخفاض الدخل في سوريا.

والجدول التالي يوضح تطور حصيلة هذه الضريبة:

الجدول (٢):

(٦٩) د. علي كنعان - اقتصاديات المال والسياسيتين المالية والنقدية - مرجع سابق - ص ٩٩.

تطور ضريبة دخل الرواتب والأجور (بالمليارات)

السنة	١٩٩٣	١٩٩٤	١٩٩٥	١٩٩٦	١٩٩٧	١٩٩٨	١٩٩٩	٢٠٠٠	٢٠٠١	٢٠٠٢	٢٠٠٣	٢٠٠٤
البيان												
ضريبة دخل الرواتب والأجور	٢,٥	٣,٧	٣,٩	٤,٣	٤,٥	٥,١	٥,٢	٥,٥	٦,٤	٧,٣	٨	٣
إجمالي الإيراد الضريبي	٥٤,٥	٨٠	٤٨,٩	٥٧,٤	٦٩,٣	٧٥,٥	٨٢,٧	٨٥,٩	١١٦	١٣٥,٨	١٥٢,١	١٦١
النسبة %	٤,٦	٤,٦	٧,٩	٧,٥	٦,٥	٦,٧	٦,٣	٦,٤	٥,٥	٥,٤	٥,٣	١,٩

المصدر: المجموعة الإحصائية للأعوام المذكورة- المكتب المركزي للإحصاء

٣- ضريبة الإنفاق الاستهلاكي الكمالي:

حيث اصدر المشرع الضريبي قانون رسم الإنفاق الاستهلاكي الكمالي كمحاولة لسد بعض نقاط الضعف في مطارح الضريبة والرسوم على الإنفاق، وقد فرض هذا الرسم على شراء بعض السلع الكمالية وأنواع محددة من الخدمات.

وقد بلغت نسبة مساهمة هذه الضريبة في إجمالي الإيرادات الضريبية نسبة منخفضة تراوحت بين ١,٥٪-٢٪ بالمتوسط.

وقد واجه هذا القانون بعض الصعوبات خلال التطبيق نتيجة تأثيره على ذوي الدخل المحدود حيث أن معظم السلع التي شملها القانون ليست سلع كمالية.

كما تشتمل الضرائب المباشرة، على ضريبة ريع العقارات وعلى قيمة العرصات، وتشكل حصيلتها نسبة منخفضة لا تتجاوز ١٪ من إجمالي الضرائب، وتعزى أسباب انخفاض حصيلة هذه الضريبة إلى ثبات القيم المالية المتخذة أساساً في تحقيق ضريبة ريع العقارات السكنية منذ عام ١٩٦٥.

أما ضريبة التركات والوصايا والهبات فقد انعكس ثبات القيم المالية التخمينية على عدم عدالة هذه الضريبة، ولاسيما الضريبة على الأموال المنقولة وغير المنقولة، وقد بلغت حصيلتها عام ٢٠٠٤ حوالي ٦٠٠ مليون وهو ما نسبته ١,٣٪ فقط من إجمالي الواردات الضريبية. كما أن النظام الضريبي السوري يقوم بفرض ضريبة مباشرة على المواشي بشكل مقطوع حسب نوع الماشية التي يقتنيها المكلف وذلك بإتباع طريقة التعداد السنوي المباشر للمواشي، وحصيلة هذه الضريبة ضئيلة جداً لدرجة أنها تقل على تكاليف الجباية وقد بلغت حصيلتها عام ٢٠٠٤ حوالي ١٠ مليون أي ما يقارب ٠,٠١٪ من إجمالي الإيرادات الضريبية علماً بأنه قد صدر المرسوم التشريعي رقم ١٨ عام ٢٠٠٤ فيما يخص تعديل هذه الضريبة.

٢-٢- في إطار التكاليف غير المباشر:

-الرسوم الجمركية: تفرض هذه الرسوم على جميع البضائع التي تدخل إلى سوريا، أي جميع الواردات، وجميع ما يخرج منها.

وتعتبر الرسوم الجمركية ذات أهمية بالنسبة إلى الواردات الضريبية من خلال مساهمتها بجزء معقول من الموارد الضريبية، إضافة إلى إمكانية استخدامها كوسيلة لحماية الإنتاج الوطني من منافسة السلع الأجنبية المماثلة.

وبالنسبة لحصيلة هذه الضريبة خاصة المفروضة على الواردات فهي بشكل عام تتميز بالغرارة، وقد مثلت هذه الضرائب نسباً جيدة من إجمالي حصيلة الضرائب في سوريا، وهذا ما نلاحظه من خلال الجدول التالي:

الجدول (٣): تطور حصيلة الرسوم الجمركية (بالمليارات)

السنة البيان	١٩٩٣	١٩٩٤	١٩٩٥	١٩٩٦	١٩٩٧	١٩٩٨	١٩٩٩	٢٠٠٠	٢٠٠١	٢٠٠٢	٢٠٠٣	٢٠٠٤
ضريبة الرسوم الجمركية	٣,٥	٥,٢	٦,٧	١٠	١٠,١	١١,٥	١١,١	١٠,٢	١٢,٥	١٠,٨	١٥,٤	١٨,٨
إجمالي الإيراد الضريبي	٥٤,٥	٨٠	٤٨,٩	٥٧,٤	٦٩,٣	٧٥,٥	٨٢,٧	٨٥,٩	١١٦	١٣٥,٨	١٥٢,١	١٦١
النسبة %	٦,٤	٦,٥	١٣,٧	١٧,٤	١٤,٦	١٥,٣	١٣,٤	١١,٩	١٠,٨	٨	١٠,١	١١,٧

المصدر: المجموعة الإحصائية للأعوام المذكورة- المكتب المركزي للإحصاء
وهذا بالإضافة إلى ضريبة الإنتاج الزراعي ورسوم تصدير القطن التي لا تزال منخفضة في
حصيلتها حيث لم تتجاوز مساهمتها في إجمالي الضرائب والرسوم حوالي (٢٪)

ثالثاً: القروض العامة:

١- الاقتراض الخارجي:

إن عدم كفاية الموارد المحلية لتمويل النفقات العامة في سوريا قد دفعها بشكل مستمر إلى الاستعانة بالقروض الخارجية، إضافة إلى ذلك فإن بعض المشاريع التي تعتمد على الآلات والتكنولوجيا المستوردة، يدفع الدول للحصول عليها عبر قروض أجنبية. وتشتمل القروض التي تحصل عليها سوريا^(٧٠):

- ١- القروض الخارجية النقدية التي تقدمها الجهات الأجنبية للدولة أو الجهات المستفيدة مباشرة.
 - ٢- التسهيلات الائتمانية، وتشمل تسهيلات الدفع الممنوحة من الموردين الأجانب أو المصارف الأجنبية لقاء شراء خدمات عامة لتنفيذ مشروعات استثمارية في سوريا.
 - ٣- القروض العينية، وتشمل تسهيلات الدفع الممنوحة من الجهات الأجنبية الموردة للبضائع والسلع والتجهيزات للشركات والمؤسسات العامة في سوريا.
 - ٤- القروض من المؤسسات المالية الإقليمية والعربية، وقد أصبحت سوريا تعتمد على هذه المؤسسات منذ عام ١٩٩٠ بسبب شروطها الميسرة.
- وتتم عملية التنسيق بين الجهات الملتزمة بمسك دفاتر وسجلات مراقبة الدين وتسهيل عمليات التسديد لحصر قيمة الدين والأقساط وطريقة الدفع.
- ومن تتبع تطور حجم القروض الخارجية نلاحظ أن هذه القروض كانت تتجه للتزايد بشكل واضح منذ عام ١٩٩٣ قبل الدخول في مرحلة الركود، فقد تضاعفت حوالي ٥ مرات عن الأعوام السابقة وذلك لتمويل عملية تحديث القاعدة الأساسية ولاسيما الكهرباء والماء والاتصالات، «حيث بدأت المديونية الخارجية تظهر بشكل واضح في سوريا لتصل في عام ٢٠٠٠ إلى ٢٢,٧ مليار دولار»^(٧١)، وذلك قبل معالجة الديون مع روسيا والتشيك وسلوفاكيا ورومانيا وبلغاريا، وهي تشكل ١٢٧٪ من الناتج المحلي الإجمالي، ثم تراجعت إلى نحو ١٠,٧ مليار دولار وهي تعادل ٥٩٪ من الناتج.
- إن ظاهرة الاعتماد على الديون الأجنبية لتمويل العجز قد ساهمت في زيادة المديونية السورية للخارج ودفعت بالحكومة إلى اتخاذ إجراءات تقشفية كان من أهمها: ^(٧٢)
- الضغط على الواردات بهدف تخفيض حجم النقد الأجنبي اللازم لتمويل المستوردات، وتخصيص الفائض من القطع الأجنبي لتسديد الديون.
 - الضغط على الموازنة العامة (تخفيض المشاريع الجديدة أو عدم تنفيذها)، وبالتالي بقيت الكثير من المشاريع مشاريع مخططة فقط.
 - تحويل العجز إلى ظاهرة هيكلية ما زالت الحكومة تخطط سنوياً لهذا الإيراد الاستثنائي بهدف تمويل المشاريع الكبرى.

وقد وضعت الحكومة الحالية منذ تشكيلها عام ٢٠٠٣ سياسة لمعالجة ملف الدين الخارجي، وقد كانت أولى ثمار ذلك توقيع محضر اجتماع مع الجانب البولوني لتسوية المديونية مع بولونيا، كما عقدت جولات هامة من التفاوض مع الجانب الروسي والجانب التشيكي والسلوفاكي، ومع

(٧٠) د. الياس نجمة - السياسة المالية في سوريا - مرجع سابق - ص ٩.

(٧١) د. علي كنعان - المالية العامة والإصلاح المالي في سوريا - مرجع سابق - ص ١٣١.

(٧٢) د. الياس نجمة - السياسة المالية في سوريا - المرجع السابق - ص ٩.

الجانب الروماني والبلغاري ووصلت إلى اتفاقات جيدة معهم حيث تمت تسوية معظم هذه الديون.

٢- القروض الداخلية:

نظراً لعدم كفاية الموارد المالية لتمويل الإنفاق العام لجأت الحكومة السورية إلى الاستدانة الداخلية بهدف تمويل برامجها الاقتصادية والاجتماعية، وأهم مصادر القروض الداخلية^(٧٣):

(١) القروض من المصرف المركزي بموجب أحكام المادة ٥٣ من قانون النقد الأساسي الصادر بالمرسوم التشريعي رقم (٨٧) لعام ١٩٥٣، والمعدل بموجب المرسوم ٢٣ لعام ٢٠٠٣، القاضي بمنح الموازنة العامة الديون التي تحتاجها، حيث يعتبر المصرف المركزي الصديق الوفي للحكومة لأنه يشكل مصرف الإصدار وعميل الحكومة ومصرفها المباشر.

(٢) القروض من المصارف المتخصصة الممنوحة للحكومة والقطاع العام ومقدارها ٧,٥ % من وسطي الودائع الشهرية لهذه المصارف لقاء فائدة محددة.

(٣) حصيلة شهادات الاستثمار التي تحول شهرياً من مصرف التسليف الشعبي الذي يتولى تحصيل وتسديد هذه الشهادات لصالح صندوق الدين العام مقابل عمولة تصل إلى ٢,١ %.

(٤) اكتتاب المؤسسات ذات الطابع الاقتصادي لقاء نسبة لا تتجاوز ٣٥% من أموالها لدى المصارف بدون فائدة.

(٥) الفوائض المالية المتحققة من مؤسسة التأمين والمعاشات ومؤسسة التأمينات الاجتماعية مقابل قيام وزارة المالية بدفع تعويضات المتقاعدين. وفي ذلك مخالفة صريحة للقواعد المالية الصحيحة النازمة لعمل ونشاط هاتين المؤسستين، وقد سمح لها مؤخراً في عام ٢٠٠٥ استثمار ٥٠% من أموالها.

وقد كان حجم الدين الحكومي الداخلي في تزايد مستمر، «فقد كان يتراوح وسطياً بين ٢٠-٢٥ مليار ليرة سورية سنوياً، وبمعدل نمو وسطي بلغ خلال سنوات التسعينات ١٥% تقريباً»^(٧٤). ويعود السبب في تزايد الدين الحكومي خلال فترة التسعينات إلى الأسباب التالية:

- تمويل عجز الموازنة العامة للدولة.
- تمويل مشاريع القاعدة الأساسية.
- تمويل عمليات شراء المحاصيل الزراعية وتغطية العجز التمويني الناجم عن دعم الدولة لأسعار المواد الغذائية.
- الاستدانة دون تكلفة حيث لا تدفع الدولة للمصرف المركزي فائدة على الأموال المستقرضة مما يؤدي إلى سهولة الحصول على القرض وانخفاض الهدر، والاستخدام العقلاني للأموال.

— عدم وجود سوق مالية للحصول على القروض مباشرة.

إن هذه الأسباب تدفع الدولة إلى الاعتماد على القروض الداخلية وخاصة القروض من المصرف المركزي في تلبية احتياجاتها وهذا ما أدى إلى زيادة حجم الكتلة النقدية وأدى إلى حالة التضخم وخاصة في أوائل التسعينات.

وكان من أهم الآثار الناجمة عن زيادة المديونية للدولة:

(٧٣) د. الياس نجمة - المرجع السابق - ص ٧.

(٧٤) د. علي كنعان - النظام النقدي والمصرفي السوري - دار الرضا للنشر - دمشق - ٢٠٠٠ - ص ١٠١.

- (١) إن زيادة المديونية تؤدي إلى التأثير في السياسة النقدية بحيث يصعب عليها تحقيق أهدافها المخططة في توجيه القروض للقطاعات الإنتاجية، أو الخدمية، أو محاربة الظواهر المرضية في الاقتصاد وقت الحاجة.
- (٢) تؤثر زيادة المديونية بشكل وهمي في الإنتاج حيث ترتفع الأسعار وتزداد قيمة الناتج اسمياً فقط، فقد انخفضت نسبة الدين إلى الناتج في أواخر التسعينات نظراً إلى ارتفاع قيمة الناتج وثبات قيمة الدين.
- (٣) تأكل الموجودات المصرفية بسبب التضخم مما يؤدي إلى ربحية المقترضين وخسارة المصارف، وقد خسرت المصارف السورية كثيراً عبر آلية التضخم المفتعل من قبل الدولة فكانت العملية سلبية على المصارف بدلاً من أن تكون إيجابية.

رابعاً: عجز الموازنة العامة للدولة:

١- أسباب العجز الموازني في سوريا:

يعود العجز الموازني في الاقتصاد السوري إلى مجموعة من الإجراءات الاقتصادية والمالية التي اتخذتها الحكومة نتيجة لظروف معينة وأدت إلى العجز المالي، وكان من أهمها:

(١) ارتفاع تكلفة الخدمات الاجتماعية شبه المجانية التي ساهمت في زيادة نفقات الرعاية الاجتماعية والصحية والتعليمية والثقافية، وقد بدأت الآن تقدم بعض من هذه الخدمات مقابل رسوم رمزية.

(٢) تزايد النفقات المخصصة للعاملين في القطاع الحكومي، حيث كانت سياسة الدولة الرسمية تشجيع العاطلين عن العمل بغض النظر عن الاعتبارات الإنتاجية أو رفع معدل الربحية في المنشآت العامة. لذلك تضخمت اعتمادات بند الرواتب والأجور إلى إجمالي اعتمادات الإنفاق الجاري، مع الأخذ بعين الاعتبار أن المستوى العام للأجور في الدولة ليس مرتفعاً، بالإضافة إلى عدم إنتاجية هذه الأعداد الكبيرة من العاملين في الدولة، لأن الحكومة كانت تعتبر انخفاض مستوى الأجور يشكل عاملاً لجذب الاستثمارات الأجنبية، وقد أدى ذلك إلى انخفاض حجم الطلب الكلي، وزيادة العجز الموازني.

(٣) زيادة حجم الاستثمارات الحكومية وخاصة في مشاريع القاعدة الأساسية والمشاريع التي لا يقدم عليها القطاع الخاص، مما استدعى زيادة حجم الإنفاق الحكومي الاستثماري وتشكيل ضغوط وأعباء مالية متزايدة على الموازنة العامة للدولة.

(٤) نفقات الأمن والدفاع، التي تشكل نسبة كبيرة مقارنة مع حجم الموازنة العامة للدولة، سواء في الإنفاق الجاري، أو نفقات التسلح التي تستوردها سوريا بالقطع الأجنبي، مما أدى إلى الضغط الهائل لموازنة الدفاع على الموازنة العامة للدولة، بشكل أدى إلى زيادة حجم العجز في الموازنة السورية.

(٥) التهرب الضريبي، إضافة إلى تزايد حجم الإعفاءات الضريبية غير المدروسة، وقد أسهم بشكل كبير في انخفاض حجم الحصيلة الضريبية وبالتالي انخفاض حجم الإيراد العام.

٢- مصادر التمويل بالعجز:

٢-١- الإصدار النقدي وذلك عن طريق زيادة الإصدار النقدي (طبع بنكنوت) وزيادة حجم الائتمان المصرفي لتمويل الفرق بين الإنفاق العام والإيراد العام، وقد ساهم هذا المصدر منذ عام ١٩٨٠ بافتعال التضخم، وقد ازدادت معدلاته حتى بلغت ٢٥٪-٣٠٪ خلال الفترة ١٩٨٥-١٩٩٥، وما رافق ذلك من آثار سلبية على الاقتصاد تجسدت في إعادة توزيع الدخل لصالح الأغنياء، وتراجع سعر صرف العملة الوطنية، وانخفاض حجم الاحتياطات الوطنية من القطع الأجنبي، وميل الأفراد للاحتفاظ بالعملات الأجنبية....

٢-٢- القروض الداخلية والخارجية: «فبالنسبة لتمويل عجز الموازنة العامة عن طريق القروض الداخلية يتم ذلك عن طريق سندات الدين العام التي تطرحها الخزينة على

الجمهور للاكتتاب (شهادات الاستثمار)، حيث يقوم مصرف التسليف الشعبي بتسويقها مقابل عمولة مقدارها ٥٪^(٧٥)، حيث تسهم القروض الداخلية في تمويل حوالي ١٨٪ من العجز وسطياً، وقد انخفضت أهمية هذا المصدر بسبب إتباع سياسات انكماشية، أما القروض الخارجية فهي تمويل وسطياً حوالي ٢٧٪ من عجز الموازنة، إلا أن ظاهرة الاعتماد على القروض الخارجية في تمويل العجز قد ساهمت في زيادة المديونية السورية، ودفعت الحكومة إلى الضغط على القطع الأجنبي لتسديد الأقساط والفوائد مما ساهم بزيادة حدة الركود وخاصة منذ عام ٢٠٠٠.

إن سياسة التمويل بالعجز في سوريا قد أدت في المراحل السابقة إلى ارتفاع معدلات التضخم بشكل دفع الحكومة إلى إعادة النظر بالسياسة الاقتصادية القائمة والانتقال إلى التمويل بالقروض الداخلية والخارجية مما ترتب عليه ظهور العديد من النتائج انعكست سلباً على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية في الدولة وقد كان من أبرزها:

- ١- إعادة توزيع الدخل لصالح الأغنياء بسبب انخفاض حصة الرواتب والأجور من الدخل القومي، وارتفاع نصيب الأرباح حيث أن التضخم ضريبة يدفعها الفقراء للأغنياء، مما ساهم في تراجع الاستهلاك وتحول التضخم إلى ركود منذ عام ١٩٩٥.
- ٢- انخفاض حجم الطلب الكلي في مواجهة العرض الكلي على عكس ما كان الحال في مرحلة التمويل بالإصدار النقدي مما ساهم بالانتقال إلى مرحلة الركود الاقتصادي.
- ٣- إتباع الدولة سياسة تفشيفية لمواجهة السياسات التضخمية المرتبطة بالتمويل بالعجز، وذلك بتخفيض حجم استثماراتها كأحد الحلول المقترحة لتخفيض حجم العجز مما كان له الأثر الكبير في زيادة أعداد العاطلين عن العمل، وتدني مستويات المعيشة، وهذا يوضح التوجه الركودي للدولة وإتباع سياسات انكماشية.

لقد قمنا بإيجاز باستعراض الخطوط العريضة لأبرز ملامح السياسة المالية العامة في سوريا، مع الإشارة إلى أن السياسة المالية الناجحة تقوم باستخدام الأدوات المالية المختلفة من ضرائب ونفقات وقروض لتشجيع النمو الاقتصادي وتحسين ظروف المعيشة للمواطنين، والنهوض بأعباء الاقتصاد الوطني، وما الفائدة من السياسة المالية إذا كانت تؤدي إلى الركود وزيادة أعداد العاطلين عن العمل وتدهور الأوضاع الاقتصادية بشكل عام كما سنرى في المبحث القادم.

(٧٥) د. علي كنعان - المرجع السابق - ص ٤٢.

المبحث الثاني

الركود في الاقتصاد السوري (أسبابه وآثاره)

مقدمة:

يعتبر الاقتصاد السوري بشكل عام ذو مستوى نمو متوسط (بالأسعار الجارية) بالنسبة لاقتصاديات الدول النامية، وهو يمتلك نقاط قوة عديدة إلى جانب نقاط ضعف عديدة. ونقاط القوة التي يمتلكها الاقتصاد السوري تضمن له معدلات أعلى من النمو الاقتصادي والاجتماعي المعتمد على عوامل داخلية وذاتية دائمة. فهو اقتصاد منوع يمتلك صناعات لها تقاليد وعراقة ذات مزايا نسبية محلية، ويمتلك زراعة استطاعت أن تتقدم في السنوات الأخيرة تقدماً كبيراً وبشكل مرتبط بسياسات الدعم المتنوعة، وثروة لا بأس بها من النفط تم استنزافها بسرعة، وكفاءات علمية وكوادر ويد عاملة ماهرة وذكية، ومستوى معقول من التعليم والصحة. وتتمتع سوريا باستقرار سياسي طويل الأمد يساعد على وضع استراتيجيات تنمية طموحة، كما أن سوريا تلعب دوراً سياسياً بارزاً في المنطقة، مما يقدم دعماً كبيراً لاقتصادها.

ومن جهة أخرى يوجد لديها العديد من العوامل التي تربك تقدمها الاقتصادي، فهي بلد صغير نسبياً في عالم يقوم على الاقتصاديات الكبيرة مما يفقدها مزايا الاقتصاد الكبير، ويثقل كاهلها معدل نمو سكاني مرتفع نسبياً، وتمتص أعباء الدفاع جزءاً كبيراً من الدخل الوطني إلى جانب امتصاصها لخير قوة العمل السورية. ويستمر نزوح الرساميل التي تتراكم إلى خارج سوريا لعدم جاذبية مناخ الاستثمار، وعدم شفافية أنظمتها المالية والمصرفية وتخلفها، ووجود معوقات كثيرة في مناخ الاستثمار مقارنة بالمناخات الأخرى المتوفرة أمام المستثمر في الدول المجاورة والبعيدة، مما يعني استنزافاً مستمراً للثروة الوطنية، وحرمان الاقتصاد الوطني، من مصادر التراكم الحقيقية، ولم تنجح الدولة في خلق قطاع عام قادر على النمو والتطور وتحقيق الأرباح يحل محل القطاع الخاص، لذلك لجأت ولا تزال إلى تشجيع القطاع الخاص عبر الإعفاءات الضريبية أساساً، لكنها لم تحقق الهدف منه فألغت هذه الإعفاءات المقدمة بموجب القانون رقم (٥١) لعام ٢٠٠٦ وانتقلت إلى تخفيض النسب الضريبية.

يضاف إلى كل هذه العوامل تأثير العوامل السياسية في الاقتصاد، فالدول الغربية وتحديداً الولايات المتحدة الأمريكية وقفت موقفاً معادياً لسوريا وخاصة في الفترات الأخيرة، وقد مارست هذه الدول ضغوطاً مختلفة على سوريا بصورة مباشرة أو غير مباشرة لتمرير مخططاتها في المنطقة وخاصة منذ احتلال العراق.

وبنتيجة تفاعل نقاط القوة والضعف في الاقتصاد السوري شاهدنا هذا الاقتصاد يمر بمراحل واضحة من الازدهار والركود، وقد كانت مرحلة الازدهار الكبيرة في النصف الثاني من السبعينات بينما كانت مرحلة الركود الكبير في النصف الثاني من الثمانينات تلتها مرحلة ازدهار في النصف الأول من التسعينات، بينما نرى الركود قد عاد في النصف الثاني من التسعينات والذي استمر لنهاية عام ٢٠٠٢، وانتقلت بعد ذلك عملية تنموية لا زالت متواضعة ومختلف على نسبها وفق المراجع الإحصائية المختلفة.

أسباب الركود في الاقتصاد السوري في الفترة الواقعة بين (١٩٩٣-٢٠٠٤):

أولاً: الأسباب المالية للركود في سوريا:

١- تخفيض حجم الإنفاق العام:

ظهرت حالة الركود في سوريا نتيجة تخفيض حجم الإنفاق العام، وذلك بهدف تخفيض معدلات التضخم المرتفعة، وتحقيق الاستقرار في قيمة العملة الوطنية وجلب المستثمرين إلى سوريا عبر محاولات تحسين المناخ الاستثماري، وقد استمرت الحكومة بسياساتها التقشفية في تخفيض الإنفاق العام حتى تعمقت حالة الركود في الاقتصاد، وهذا مؤشر على الإجراءات المالية غير الإيجابية.

وسنقوم بدراسة تطور حجم النفقات العامة خلال الفترة ١٩٩٣-٢٠٠٤ مع الإشارة إلى أن حالة الركود الاقتصادي بدأت بالظهور في الاقتصاد السوري في بداية النصف الثاني من التسعينات وتحديداً عام ١٩٩٥ واستمرت حتى أواخر عام ٢٠٠٢ .

لقد نمت النفقات العامة في أوائل التسعينات بمعدلات جيدة حيث أن الحكومة كانت تعتمد في تلك الفترة في تمويل نفقاتها العامة على المصادر التالية^(٧٦):

- ١- فروقات الأسعار وهي ضرائب غير مباشرة فرضت على الطاقة.
- ٢- الإصدار النقدي.
- ٣- إيرادات النفط والتي كانت تشكل في الفترة ما بين ١٩٩٠-١٩٩٥ حوالي ٥٠ % من الإيرادات العامة.

والجدول رقم (٤) يوضح تطور حجم النفقات العامة:

(٧٦) د. علي كنعان - المالية العامة والإصلاح المالي في سوريا - مرجع سابق - ص ٢١٧.

الجدول رقم (٤):

تطور النفقات العادية والإنمائية (بالأسعار الجارية) وبألوف الليرات السورية:

السنة	النفقات العادية	معدل نموها %	النفقات الإنمائية	معدل نموها %	معدل النمو الوسطي %
١٩٩٣	٦١٢٦٨٤٤٥	٧,٢	٦١٧٤٩٥٥٥	٧٠,٣	
١٩٩٤	٧٦١٩٧٨٨٥	٢٤,٤	٦٧٩٦٤١١٥	١٠,١	
١٩٩٥	٨٧٩٤٠٦٩٩	١٥,٤	٧٤٠٩٩٣٠١	٩	١٥,٩
١٩٩٦	٩٦٥٧٧٠٠٠	٩,٨	٩١٤٧٣٠٠٠	٢٣,٤	
١٩٩٧	١٠٢٤٢٥٠٠٠	٦	١٠٨٧٠٠٠٠٠	١٨,٨	
١٩٩٨	١١٧٧٠٠٠٠٠	١٤,٩	١١٩٦٠٠٠٠٠	١٠	١٠,٣
١٩٩٩	١٣٣٥٠٠٠٠٠	١٣,٤	١٢١٨٠٠٠٠٠	١,٨	
٢٠٠٠	١٤٣٤٠٠٠٠٠	٧,٤	١٣٢٠٠٠٠٠٠	٨,٤	
٢٠٠١	١٦١٠٠٠٠٠٠	١٢,٣	١٦١٠٠٠٠٠٠	٢١,٩	
٢٠٠٢	١٧٢٣٨٩٠٠٠	٧,١	١٨٤٠٠٠٠٠٠	١٤,٣	١٣
٢٠٠٣	٢٠٩٠٠٠٠٠٠	٢١,٢	٢١١٠٠٠٠٠٠	١٤,٧	
٢٠٠٤	٢٣٢٥٠٠٠٠٠	١١,٢	٢١٧٠٠٠٠٠٠	٢,٨	

المصدر: المجموعة الإحصائية لعام ٢٠٠٥ - المكتب المركزي للإحصاء.

منذ عام ١٩٩٥ بدأت بوارد الركود تظهر في الاقتصاد السوري وبدأت أيضاً معدلات الإنفاق العام بالتراجع بشكل واضح حيث بلغت معدلات النمو ١٥,٤ % للنفقات العادية، و ٩ % للنفقات الإنمائية، بعد أن كانت في عام ١٩٩٤ حوالي ٢٤,٤ % و ١٠,١ % لكل من النفقات العادية والإنمائية على الترتيب أي قبل ظهور حالة الركود في الاقتصاد.

كما تراجع معدل النمو الوسطي للنفقات العادية من ١٥,٩ % في الأعوام ١٩٩٣-١٩٩٥ إلى ١٠,٣ % خلال الأعوام ١٩٩٦-٢٠٠٠ وذلك في الفترة التي تعمقت فيها مظاهر الركود، ولكن النسبة عادت للتحسن بعد تلك الفترة بعد أن تنبّهت السلطات الاقتصادية إلى الدور السلبي الذي أداه تخفيض حجم الإنفاق العام على الاقتصاد.

وتراجع أيضاً معدل النمو الوسطي للنفقات الإنمائية بشكل كبير خلال مرحلة الركود من ٢٩,٨ % في أعوام ١٩٩٣-١٩٩٥ إلى ١٢,٥ % خلال الأعوام ١٩٩٦-٢٠٠٠، ولم يشهد نمو النفقات الإنمائية سوى تحسن بسيط بعد ذلك.

وإذا أخذنا بعين الاعتبار فترة التضخم التي مر بها الاقتصاد السوري خاصة خلال النصف الأول من التسعينات لوجدنا أن معدلات النمو الحقيقية تقل عن المحسوبة بشكل كبير نتيجة ارتفاع معدلات التضخم، وقد أصبحت الزيادة في النفقات العامة أقرب إلى الواقع بعد عام ١٩٩٥ نتيجة انخفاض معدلات التضخم ووصولها إلى قيم سالبة أحياناً.

ويعود انخفاض حجم الإنفاق العام في سوريا إلى عدة أسباب من أهمها :

١- إن العجز الكبير في الموازنة العامة للدولة بسبب ارتفاع قيمة نفقاتها وذلك بسبب حالة التضخم التي عانت منها البلاد منذ منتصف الثمانينات دفع بالحكومة إلى محاولة تقليص هذا العجز عبر زيادة الإصدار النقدي مما رفع معدلات التضخم من جهة، وارتفعت قيمة نفقاتها بشكل أكبر من جهة أخرى، وازداد العجز من جديد، فأتخذت الحكومة بعض الإجراءات بهدف تخفيض نفقاتها العامة. وجاء هذا التخفيض في عدد من البنود الأساسية في الموازنة كان من أبرزها:

- تقليص الدعم للسلع الغذائية الرئيسية.

- الحد من التعيين في القطاع الحكومي.

- تجميد الأجور في قطاع الدولة.
- تقليص الإنفاق على الخدمات الاجتماعية.
- «إضافة إلى العديد من الإجراءات الانكماشية التي كانت ردة فعل على الأزمة التي عانت منها البلاد في السنوات السابقة، فعلى الرغم من أنها استطاعت أن تخفض معدلات التضخم وتقلص العجز في ميزانيتها العامة من جهة، إلا أنها من جهة أخرى قلصت حجم السوق والاستثمار، وساهمت في زيادة البطالة المقنعة والصريحة، وخلقت حالة ركود اقتصادي مخيم فتدهور مستوى المعيشة»^(٧٧).
- ٢- تفاؤل الحكومة بتوسيع مشاركة القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي وخاصة بعد صدور قانون الاستثمار رقم (١٠) لعام ١٩٩١، فقامت بتخفيض نفقاتها الاستثمارية مما قلص من حجم استثماراتها، إلا أن القطاع الخاص بعد فترة من صدور هذا القانون تراجع عن الكثير من استثماراته مما أدى على أثر ذلك إلى تخفيض حجم الاستثمار الإجمالي وما لذلك من آثار سلبية على الاقتصاد ككل من قلة فرص العمل المتاحة، وتراجع الإنتاج والدخول، وإضعاف القوة الشرائية، مما أثر في تراجع الطلب وترسيخ حالة الركود وانخفاض معدلات النمو الاقتصادي.

^(٧٧) سمير سعيغان - قضايا الإصلاح الاقتصادي والمالي في سوريا - مرجع سابق - دار الرضا - دمشق - ٢٠٣ - ص ٢٠٣.

٢- الإيرادات الضريبية:

إن المشكلة الأساسية التي يعاني منها الاقتصاد السوري هي نقص الموارد المالية وخاصة الضريبية منها، حيث تعتبر الواردات الضريبية من أهم الإيرادات العامة للدولة ذلك أنها تمول حوالي ثلاثة أرباع الإنفاق العام في الدول المتقدمة، وتعتبر أداة فعالة للتدخل في الحياة الاقتصادية كونها توفر للخزينة العامة الإيرادات اللازمة، بالإضافة لدورها كوسيلة للتدخل في النشاط الاقتصادي لتشجيع الاستثمار حسب أولويات الخطة الإنمائية، بالإضافة لدور الضرائب في تحقيق العدالة وتخفيف التوترات الاجتماعية، إلا أنها لا تلعب الدور نفسه في الاقتصاد السوري على الرغم من أنه اقتصاد نام بحاجة قصوى إلى حصيلة وافرة من الإيرادات الضريبية من أجل دعم المشاريع التنموية الأساسية والخطط الاستثمارية الواسعة، علماً أن هناك بالطبع إيرادات أخرى تعتمد عليها الدولة، إلا أن الإيرادات الضريبية تعتبر المصدر الأكثر أماناً وديمومة وشرعية.

ولو تتبعنا واقع الإيرادات الضريبية في عقد التسعينات لوجدنا أن الدولة اتبعت سياسات متناقضة مع واقع الاقتصاد السوري وكان لها الأثر الكبير في إحداث حالة الركود التي مرت بالاقتصاد، حيث أن زيادة الاعتماد على الضرائب غير المباشرة وتخفيض الضرائب المباشرة قد ظهر بشكل واضح عندما كانت الحكومة تمول زيادة الرواتب والأجور عن طريق فروقات الأسعار (وهي ضرائب غير مباشرة تفرض على الطاقة ومواد البناء الرئيسية وتبوء في الموازنة تحت بند إيرادات مختلفة)، وهذا ما يؤدي إلى تناقص حجم الدخل لدى الفقراء وذوي الدخل المحدود ويساهم في تخفيض الطلب الكلي في الاقتصاد، مما يدفع بالمستثمرين إلى تخفيض حجم استثماراتهم، ويزداد خروج الرساميل الوطنية إلى الخارج، وبالتالي تخفيض حجم السيولة الوطنية وتشكيل ضغوط انكماشية.

والجدول رقم (٥) يوضح تطور حجم الإيرادات الضريبية في الفترة الواقعة ما بين ١٩٩٣-

٢٠٠٤

الجدول رقم (٥) تطور حجم الإيرادات الضريبية ومعدل نموها (بمليارات الليرات السورية)

السنة	البيان	الضرائب المباشرة	معدل نموها %	الضرائب غير المباشرة	فروقات الأسعار	مجموع الضرائب غير المباشرة	معدل نموها %	إجمالي الإيراد الضريبي	نسبة الضرائب غير المباشرة إلى إجمالي الإيراد الضريبي %	الناتج المحلي الإجمالي	نسبة إجمالي الإيراد الضريبي إلى الناتج المحلي الإجمالي %
١٩٩٣	٢٠,٢	-	٩,٣	٢٥	٣٤,٣	-	٥٤,٥	٦٣	٦٥٩,٢	٨,٣	
١٩٩٤	٢٨	٣٨,٣	١٢,٥	٣٩,٥	٥٢	٥١,٦	٨٠	٦٥	٧٠٦,٧	١١,٣	
١٩٩٥	٣١,٦	١٢,٩	١٧,٣	٤٤,٤	٦١,٧	١٨,٧	٩٣,٣	٦٦	٧٥٦,٤	١٢,٣	
١٩٩٦	٣٦,١	١٤,٢	٢١,٣	٣٠,٨	٥٢,٨	١٤,٤	٨٨,٢	٦٠	٨٣٠,٧	١٠,٦	
١٩٩٧	٤٨	٣٣	٢١,٢	٢٢,٦	٥٤,٢	٢,٧	١٠٢,٣	٥٣	٨٧٢,٥	١١,٧	
١٩٩٨	٥٢,٧	٩,٦	٢٢,٩	١٢,٨	٣٥,٧	٣٤-	٨٨,٤	٤٠,٤	٩٣١,٧	٩,٥	
١٩٩٩	٥٩,٣	١٢,٥	٢٣,٤	١٧	٤٠,٤	١٣,٢	٩٩,٧	٤٠,٥	٨٩٨,٥	١١,١	
٢٠٠٠	٦٥	٩,٦	٢١	٨	٢٩	٢٨,٢-	٩٤	٣٠,٩	٩٠٣,٣	١٠,٤	
٢٠٠١	٩١,٤	٤٠,٦	٢٤,٦	٨,٣	٣١,٩	١٠	١٢٣,٣	٢٥,٩	٩٣٤,٤	١٣,٢	
٢٠٠٢	١١٢,٧	٢٣,٣	٢٣,٢	٧,٥	٣٠,٧	٣,٨-	١٤٣,٤	٢١,٤	٩٦٤,٦	١٤,٩	
٢٠٠٣	١٢٣,٣	٩,٤	٢٨,٣	٩	٣٧,٣	٢١,٥	١٦٠,٦	٢٣,٢	١٠١٧,٦	١٥,٨	
٢٠٠٤	١٢٧	٣	٣٤	١٢,٩	٤٦,٩	٢٥,٧	١٧٤	٢٧	١١٠٥,٥٨١	١٥,٧	

المجموعة الإحصائية للأعوام المذكورة - المكتب المركزي للإحصاء

- لقد تزايد معدل نمو الضرائب المباشرة تدريجياً منذ أوائل التسعينات حيث بلغت الضرائب المباشرة في عام ١٩٩٥ حوالي ٣١,٦ مليار ليرة سورية، ورغم دخول الاقتصاد السوري حالة الركود، فقد استمرت الضرائب المباشرة بالتزايد بشكل واضح فقد بلغت عام ٢٠٠٠ حوالي ٦٤,٩ مليار ليرة سورية بمعدل نمو وسطي قدره ١٥,٨ %، وفي عام ٢٠٠٤ بلغت ١٢٧ مليار ليرة سورية.

وإن هذا يخالف طبيعة الركود الاقتصادي حيث أنه في ظروف الركود تخفض الدول الضرائب المباشرة لتشجع على زيادة الاستثمار وبالتالي تحفيز الطلب وتحريك الجمود الحاصل في الاقتصاد، إلا أن تزايد الضرائب المباشرة ولاسيما بعد عام ١٩٩٥ قد ساهم بشكل كبير في حالة الركود التي أصابت الاقتصاد السوري.

- أما بالنسبة للضرائب غير المباشرة فقد تزايد معدل نموها حتى عام ١٩٩٥ حيث بلغت ٦١,٧ مليار ليرة سورية، إلا أنها تراجعت بشكل واضح بعد ذلك حيث بلغ معدل نموها خلال الفترة ما بين ١٩٩٥ - ٢٠٠٠ حوالي ١٢,١ %، «ويعود السبب في ذلك إلى تغيير أسعار النفط وحساباتها من ٢٣ ليرة للدولار إلى ٤٦ ليرة مما خفض حجم فروقات الأسعار، أما الضرائب غير المباشرة فقد بقيت على ما هي دون تعديل»^(٧٨).

أما بالنسبة لدور الضرائب غير المباشرة في إحداث وتعميق حالة الركود في الاقتصاد فإنه يظهر عند دراسة نسبة الضرائب غير المباشرة إلى مجمل الواردات الضريبية، حيث أن هذه النسبة وصلت أعلى مستوى لها في عام ١٩٩٥ فقد بلغت حوالي ٦٦ %، وهذا ما ساهم بشكل كبير إلى الوصول إلى حالة الركود، كون هذه الضرائب كما ذكرنا تمس بشكل مباشر المستهلكين النهائيين الذين غالبيتهم من أصحاب الدخول المحدودة والمنخفضة، وهذا ما يؤدي إلى تخفيض القوة الشرائية لهذه الفئة التي تشكل الغالبية العظمى في الدولة، وبالتالي تراجع حجم الطلب الكلي.

- إن نسبة مجمل الواردات الضريبية إلى الناتج المحلي الإجمالي والتي تمثل العبء الضريبي، كانت في حدود ضيقة ومحدودة حيث بلغ متوسط هذه النسبة خلال الفترة المدروسة حوالي ١٢,٢ %، وهذا يعتبر مؤشراً على ضعف الواردات الضريبية، فكلما زادت هذه النسبة كان هناك إمكانية لإنفاق أكبر، وإن تراجع هذه النسبة يؤدي إلى ضغط الإنفاق العام وحدوث الانكماش. ويعود ذلك للأسباب التالية:

- ١- الاعتماد على أنظمة ضريبية قديمة وعلى أنواع متخلفة من الضرائب.
- ٢- زيادة حجم التهرب الضريبي، فعلى الرغم من أن القطاع الخاص يساهم بنسبة مرتفعة من الناتج المحلي الإجمالي، إلا أنه لا يساهم إلا بنسبة محدودة من الإيرادات الضريبية، وأكثر الضرائب يدفعها القطاع العام.
- ٣- زيادة حجم الإعفاءات الضريبية وخاصة المقدمة وفق قانون الاستثمار رقم ١٠/ لعام ١٩٩١. حيث بلغ حجم الإعفاءات ما يعادل ٥٠ % من الناتج.

بشكل عام أدت الضرائب المباشرة على القطاعات النظامية والملتزمين بدفع الضرائب إلى توقف جزء من هذه الشركات عن العمل بسبب مساهمة هذه الضرائب في تخفيض أرباح هذه الشركات، وبالتالي مستويات الدخل، مما عزز ظاهرة الركود في الاقتصاد، ومن جهة أخرى ساهمت الضرائب غير المباشرة في تخفيض حجم الإنفاق لذوي الدخل المحدود والفقراء، مما ساهم في تقليص الطلب الإجمالي ودفع الاقتصاد باتجاه الركود.

(٧٨) د. علي كنعان - المالية العامة والإصلاح المالي في سوريا - مرجع سابق - ص ٢٢٢.

٣- عجز الموازنة العامة للدولة:

كما ذكرنا سابقاً يزداد العجز في حالات الرواج والتضخم نتيجة زيادة متطلبات الإنفاق العام، ونقص الموارد المالية، وبالمقابل ينخفض العجز في حالات الركود نتيجة ضغط الإنفاق العام. وقد وضعت العديد من المعايير لحساب قيمة العجز في الموازنات العامة للدولة، إلا أنه سوف تعتمد الطريقة التقليدية في حساب العجز الموازني في سوريا والتي تقوم على الأسس التالية:

العجز = النفقات- الإيرادات الكلية-(القروض الداخلية+ القروض الخارجية +المأخوذ من الاحتياطي). وذلك وفق الجدول(٦).

الجدول (٦): تطور حجم العجز المالي في سوريا خلال الفترة (١٩٩٣ - ٢٠٠٤) بمليارات الليرات السورية.

البيان السنة	قروض ومساعدات خارجية	قروض داخلية	قروض خارجية	الماخوذ من الاحتياطي	إجمالي العجز	العجز/النفقات %
١٩٩٣	٩	١١,١	٢٢,٩	-	٤٣	٣٤
١٩٩٤	-	١١,٤	٢٤,٥	-	٣٥,٩	٢٤,٩
١٩٩٥	-	١٢,١	٢٤,٣	-	٣٦,٤	٢٢
١٩٩٦	-	٨,٤	٢٢,٤	٢٠	٥٠,٨	٢٧
١٩٩٧	-	٨,١	٢٢,٢	٢٢	٢٥,٣	٢٤
١٩٩٨	-	١٠,٢	٢٣,٧	٤٣,٨	٧٧,٧	٣٢
١٩٩٩	-	١٠,٩	٢٦	٤٤	٨٠,٩	٢٨,٣
٢٠٠٠	-	١٢,٣	٢٤,٣	٥٥	٩١,٦	٣٣
٢٠٠١	-	٩,٢	٢٨,٥	٥٥	٩٢,٧	٢٨,٧
٢٠٠٢	-	٢٦,١	٢٥,٧	٥٥	١٠٦,٨	٢٩
٢٠٠٣	-	-	١٨	١٠٧,٣	١٢٥,٣	٢٩,٨
٢٠٠٤	-	-	٢٠,٣	١٢٣,١	١٤٣,٥	٣٢

المصدر: المجموعة الإحصائية للأعوام المذكورة- المكتب المركزي للإحصاء
إن واقع العجز في سوريا لم يتغير في مرحلة الرواج التي كانت سائدة في أوائل التسعينات عن مرحلة الركود التي بدأت منذ عام ١٩٩٥.

- حيث أن دراسة تطور العجز الموزني في سوريا تبين تزايد العجز منذ أوائل التسعينات حيث كان الاقتصاد يمر بمرحلة تضخم، واستمر العجز بالتزايد رغم دخول الاقتصاد في حالة الركود عام ١٩٩٥، وذلك نتيجة زيادة الحاجة لتمويل المشاريع الاجتماعية والاقتصادية التي تخططها الدولة سنوياً، وخاصة مشاريع القاعدة الأساسية التي بدأت الدولة تتوسع في إقامتها في السنوات الأخيرة.

- إن نسبة العجز المالي إلى النفقات لم تتجاوز بالمتوسط ٢٨,٣ % خلال فترة الركود، وهذا يعبر عن قلة وضآلة الحصيلة الضريبية نتيجة التهرب الضريبي، وعدم قدرة الدولة على تطوير أنظمتها المالية وزيادة الواردات العامة بشكل مستمر يدفعها إلى زيادة إنفاقها العام.
إن السياسة المالية في سوريا لم تراعي حالة الاقتصاد وحالة الدورة الاقتصادية التي تمر بها سواء كانت حالة رواج أم حالة ركود، فقامت بتخفيض الإنفاق الحكومي بشقيه الجاري والاستثماري، ورفع شعار (توازن الموازنة) بهدف تقليص العجز في الموازنة العامة للدولة، وقد ظهر اتجاه في الدوائر المالية إلى تشكيل احتياطات حكومية، وكان من بين هذه الإجراءات في هذا المجال الحد من زيادة الرواتب والأجور، وإيقاف التوظيف الحكومي، والعديد من الإجراءات الأخرى التي ساهمت في تخفيض حجم الطلب الإجمالي، وارتفاع معدلات البطالة، وانخفاض معدلات النمو في الاقتصاد، وغير ذلك من الآثار التي ساهمت بترسيخ حالة الركود في الاقتصاد.

ثانياً: الأسباب النقدية للركود الاقتصادي:

١- تثبيت أسعار الفائدة:

كما نعلم أن سعر الفائدة يلعب دوراً هاماً في تشجيع الاستثمار أو الادخار أو الاثنين معاً، ويحدد على أساس أن يتجاوز معدل التضخم بنقطتين أو ثلاث، وأن ينخفض عن معدل الربحية بنقطتين أو ثلاث وذلك حسب الحالة الاقتصادية.

وقد استخدمت سوريا سعر الفائدة بعين الاعتبار في الفترات السابقة واستخدمته لتشجيع الاستثمار، حيث تراوح سعر الفائدة في فترة السبعينات بين ٨٪ للادخار و ٩ ٪ للتسليف. كما يظهر في الجدول رقم (٧) التالي:

الجدول (٧) أسعار الفائدة المطبقة في المصارف السورية

معدلات الفائدة على القروض بـ%	القطاع العام	القطاع التعاوني	القطاع الخاص
المصرف التجاري السوري			
عمليات الحسم	٧		٩
القروض والسلف			٩-٧,٥
المصرف الصناعي			
عمليات الحسم	٨-٧,٥		٩
القروض والسلف	٩-٧,٥	١٠-٧,٢٥	١١-٩,٥
مصرف التسليف الشعبي			
عمليات الحسم		٨,٥-٧	
القروض والسلف		٨-٧	٩-٧
المصرف الزراعي التعاوني			
عمليات الحسم			
القروض والسلف	٧,٥-٧	٨-٧,٥	١١-٨,٥
معدلات الفائدة على الودائع لدى جميع المصارف المتخصصة			
حسابات جارية وتحت الطلب	٢	٤	٤
ودائع لمدة لا تقل عن ٦ أشهر		٧	٧
ودائع لمدة لا تقل عن ١٢ شهراً		٨	٨
شهادات الاستثمار		٩	٩

المصدر النشرة الربعية لمصرف سوريا المركزي لعام ٢٠٠٢

وقد كان لهذا السعر دور كبير في تشجيع الاستثمار في بداية التسعينات حيث كان الاقتصاد يمر بمرحلة تضخمية، وكان سعر الفائدة أدنى من معدل التضخم الذي كان يتراوح في تلك الفترة بين ٢٥ ٪ - ٣٠ ٪، مما شجع على الاقتراض وإقامة المشروعات الاستثمارية، «وبعد عام ١٩٩٥ انخفض معدل التضخم حتى وصل إلى ٣٪ عام ٢٠٠٠، وانخفض أيضاً معدل الربحية الوطنية ليصل إلى (٥٪ - ٧٪)»^(٧٩)، ومع ذلك لم يعدل سعر الفائدة. وبالتالي فإن ثبات سعر الفائدة منذ عام ١٩٨١ حتى ٢٠٠٣ قد أدى إلى عدم فاعلية هذه الأداة من أدوات السياسة النقدية، حيث هدفت السلطات النقدية من وراء ذلك تشجيع الادخار الوطني، ولكن هذا الإجراء لم يؤدي إلى تحقيق النتائج المرجوة بل على العكس أدى إلى مجموعة من الآثار كان من أبرزها^(٨٠):

- انخفاض الاتجاه نحو الادخار وتشجيع الاستهلاك، وبالتالي لم تنجح هذه السياسة في تعبئة المدخرات المحلية وتوجيهها نحو القطاعات الإنتاجية.
- زيادة الطلب على الاستثمار أو الادخار في الأصول العينية كالأراضي والأبنية والسيارات.
- تشجيع عملية المضاربة على العملة المحلية بتبديلها بالعملات القابلة للتحويل واستثمارها في الخارج.

(٧٩) د. علي كنعان - الركود في سوريا - مرجع سابق - ص ١٨.

(٨٠) د. أكرم الحوراني - منعكسات تحريك أسعار الفائدة - ندورة الثلاثاء الاقتصادية - جمعية العلوم الاقتصادية - دمشق - ١٩٩٤ - ص ١٦.

- إن تثبيت سعر الفائدة أدى إلى خلق فئة من المتلاعبين قاموا بتجميع المدخرات الأسرية ومدخرات صغار التجار، وتقديم معدلات فائدة عالية ذات عوائد مغرية، ومن ثم تبديد هذه الأموال أو تحويلها للخارج، وقد عرفت هذه الأزمة بأزمة جامعي الأموال، (حيث تقدر هذه المبالغ بـ ١٠٠ مليار ليرة سورية) مما كان له الأثر الكبير في هدر إمكانيات الاقتصاد الوطني. إن ترك السلطات النقدية لسعر الفائدة طوال تلك الفترة بدون تعديل يؤكد التوجه الركودي الذي تتبناه الدولة، حيث أن الآثار التي ترتبت على تثبيت سعر الفائدة خلال تلك المدة قد أدت إلى سيطرة الجمود على الأداء الاقتصادي وتعميق حالة الركود.

٢- تعدد أسعار الصرف:

تأخذ سوريا بسياسة الرقابة على الصرف منذ عام ١٩٦٣ وذلك بهدف تجميع الاحتياطات من العملات الأجنبية وتوظيفها في القطاعات الاقتصادية الهامة التي يحتاجها الاقتصاد الوطني، وقد اعتمدت الدولة سياسة سعر الصرف الثابت منذ عام ١٩٦٣ واستطاعت أن تحافظ عليه في السبعينات، إلا أن الحكومة منذ مطلع الثمانينات وتحديداً عام ١٩٨١ لم تستطع الاستمرار بسعر الصرف الثابت، فاتخذت أسلوب تعدد أسعار الصرف وذلك بهدف الحفاظ على الاحتياطات الوطنية من النقد الأجنبي، ولكن المبالغة في زيادة أنواع أسعار الصرف أدت إلى نتائج غير إيجابية على الاقتصاد الوطني وظهرت بعض الاختناقات في الإنتاج إضافة إلى ظهور التطور السريع في بعض القطاعات على حساب القطاعات الأخرى.

ويمكن من خلال الجدول (٨) تتبع تطور سعر صرف الليرة السورية مقابل الدولار لكل من سعر الصرف الرسمي، وسعر صرف البلدان المجاورة.

الجدول (٨) أسعار صرف الليرة السورية مقابل الدولار

سعر صرف البلدان المجاورة	سعر الصرف الرسمي	
٤٢,٥٠	١١,٢٣	١٩٩٥
٤٢,٥٠	١١,٢٣	١٩٩٦
٤٢,٢٥	١١,٢٣	١٩٩٧
٤٦,٢٥	١١,٢٣	١٩٩٨
٤٦,٢٥	١١,٢٣	١٩٩٩
٤٦,٢٥	١١,٢٣	٢٠٠٠
٤٦,٢٥	١١,٢٣	٢٠٠١
٤٦,٢٥	١١,٢٣	٢٠٠٢
٤٦,٢٥	١١,٢٣	٢٠٠٣
٤٨,٦	١١,٢٣	٢٠٠٤

المصدر: النشرة الربعية لمصرف سوريا المركزي لعامي ٢٠٠٠ - ٢٠٠٤
أما دولار التصدير فهو بدعة حكومية لمساعدة المصدرين وتشجيع التصدير بحيث يستطيع كل مصدر أن يبيع حصيلة صادراته من القطع الأجنبي لتاجر يود الاستيراد بالسعر الذي يتفقان عليه حتى لو تجاوز سعر الصرف وسعر الدول المجاورة، «وقد أدى هذا الإجراء إلى ارتفاع سعر صرف دولار التصدير إلى أكثر من ٥٣ ليرة للدولار، ووصل في بعض الأحيان إلى ٦٠ ليرة، وفيما يخص استيراد السيارات وصل إلى ٧٠ ليرة للدولار»^(٨١).

(٨١) د. علي كنعان - الركود في سوريا - مرجع سابق - ص ٢١.

- إن تعدد سعر الصرف ودولار التصدير قد ساهما في النتائج السلبية التالية:
- ١- أسهم دولار التصدير برفع تكاليف الإنتاج بسبب ارتفاع تكاليف استيراد المواد اللازمة للعملية الإنتاجية، وهذا ما أدى إلى انخفاض قدرة الصناعة السورية على المنافسة في السوق الدولية، وعدم تصريف المنتجات، إضافة إلى ظهور بعض الإفلاسات في المصانع الخاصة، وزيادة أعداد العاطلين عن العمل.
 - ٢- ساهم دولار التصدير في تشجيع التصدير الوهمي بهدف جلب قطع التصدير فقط.
 - ٣- أدى تعدد أسعار الصرف إلى توجه المستثمرين إلى قطاعات الخدمات والنقل كونها تدر أرباحاً سريعة وإهمال القطاع الصناعي.
 - ٤- إن تعدد أسعار الصرف أدى إلى حرمان الخزينة العامة للدولة من الرسوم الجمركية التي كانت تشكل نسبة جيدة من إجمالي الإيرادات العامة، مما أدى إلى ضغط الإنفاق العام بسبب نقص الموارد.
 - ٥- لم يشجع تعدد أسعار الصرف الاستثمارات الأجنبية علماً أن الدولة قد قدمت في قانون الاستثمار رقم (١٠) مزايا وحوافز كثيرة للمستثمر الأجنبي، إلا أن تعدد أسعار الصرف قد لا يحفز المستثمر على الدخول في السوق لعدم معرفته بالدولار الذي سوف يتعامل به.
 - ٦- عدم السماح للمصارف المأذونة ببيع القطع الأجنبي للراغبين أفراد أو مؤسسات، أدى إلى ظهور سوق غير نظامية واسعة تم حقنها بقنوات رسمية مما أربك مناخ الاستثمار، وأدى إلى نشاط المضاربات على العملة المحلية.
- إن هذه النتائج والآثار المترتبة على تعدد أسعار الصرف ودولار التصدير قد ساهمت بشكل كبير في تراجع الاستثمار، وما ينجم عنه من انخفاض في مستوى الإنتاج والتشغيل وزيادة أعداد العاطلين عن العمل بشكل يقود إلى تدني مستوى الدخول والإنتاج، وبالتالي تراجع حجم الطلب الإجمالي، ووصول الاقتصاد إلى حالة الركود.

٣- المصارف والتسليف:

لقد اتسم النظام المصرفي في سوريا بمجموعة من السمات أبعدته تماماً عن سمات الأنظمة المتطورة، ومن أهمها أن جميع المصارف حتى عام ٢٠٠٣ هي مصارف حكومية حيث أن الدولة ظلت تحتكر العمل المصرفي فترة طويلة، كما أنها مصارف متخصصة أي أن كل مصرف يختص بتمويل قطاع معين، وكان الهدف من هذا التخصص نقل هذه المصارف من مؤسسات متنازعة فيما بينها على الزبائن إلى مؤسسات متعاونة يعمل كل منها في المجال الذي تحدده لها الدولة.

لكن انعدام المرونة في الأداء المصرفي لم يؤد إلى تحقيق الأهداف المرجوة من التخصص (حيث بدأت المصارف تعالج بعض المشاكل الفنية وتحاول الخروج من دائرة التخصص المصرفي فاتجهت نحو تعديل أنظمتها العملية وخاصة بعد افتتاح المصارف الخاصة، واشتداد المنافسة بين المصارف العامة والخاصة.

لذلك أصبح من الضروري إلغاء التخصص وفتح باب المنافسة لكي توظف المصارف أموالها وتقدم الخدمات التي تساعد على تطوير النشاط المصرفي لديها.

كما أن هناك خلل في نظام الإقراض في المصارف السورية، حيث تبين المقارنة بين حجم الإقراض وحجم الودائع أن زيادة الودائع المصرفية تتم بمعدل أعلى من زيادة الإقراض وهي ظاهرة مؤكدة لحالة الركود الاقتصادي.

والجدول رقم (٩) يوضح حجم الودائع والقروض المقدمة من المصارف المختلفة.

تطور إجمالي القروض وإجمالي الودائع بمليارات الليرات السورية

السنة	إجمالي القروض	إجمالي الودائع
١٩٩٥	٢٠١,١	١٧٧,٨
١٩٩٦	٢١٤,٦	١٩٧,٧
١٩٩٧	٢٣٨,٨	٢٢٢,٦
١٩٩٨	٢٣٣,١	٢٤٥,٦
١٩٩٩	٢٥٥	٢٩٥,٥
٢٠٠٠	٢٦٦,٧	٣٥٥,١
٢٠٠١	٢٧٠	٤٦٩,٩
٢٠٠٢	٢٤٥,٦	٥٧١,٨
٢٠٠٣	٢٨٧	٦١٨,٢
٢٠٠٤	١٣٥	٦٦٩,٧

المصدر: المجموعة الإحصائية للأعوام المذكورة ونشرة المصرف المركزي لعام ٢٠٠٥
المكتب المركزي للإحصاء.

وهذا يعني أن هناك الكثير من الأموال تتراكم في المصارف دون أن تجد سبيلاً لها إلى الاستثمار، كما أن هذه الودائع تبقى معطلة في المصارف دون أن تتجه حتى إلى مجال الإقراض.

حيث كما أن حصة القطاع العام من القروض تفوق حصة القطاع الخاص بشكل واضح كما يظهر في الجدول رقم (١٠) التالي:

البيان	السنة	القطاع العام	القطاع التعاوني والمشارك	القطاع الخاص	المجموع	القطاع العام/المجموع	القطاع الخاص/المجموع
١٩٩٥	١٣٨,٤	١٢,٩	٤٩,٨	٢٠١,١	٢٤,٨	٦٩٪	٢٤,٨
١٩٩٦	١٤٧,٥	١٣,١	٥٣,٩	٢١٤,٦	٢٥,١٢	٦٨,٧٪	٢٥,١٢
١٩٩٧	١٦٤,٦	١٣,٩	٦٠,٢	٢٣٨,٨	٢٥,٢	٦٩٪	٢٥,٢
١٩٩٨	١٦٠,٤	١٣,٨	٥٨,٨	٢٣٣,١	٢٥,٢	٦٨,٨٪	٢٥,٢
١٩٩٩	١٧٩,٧	١٤	٦١,٣	٢٥٥,١	٢٤,٠٣	٧٠,٤٪	٢٤,٠٣
٢٠٠٠	١٨٧,٣	١٤,٥	٦٦,٨	٢٦٦,٨	٢٥,٠٤	٧٠,٢٪	٢٥,٠٤
٢٠٠١	١٩١	١٢,٦	٦٦,١	٢٦٩,٨	٢٤,٥	٧٠,٨٪	٢٤,٥
٢٠٠٢	١٦١,٦	١٢,٤	٧١,٦	٢٤٥,٦	٢٩,١٥	٦٥,٨٪	٢٩,١٥
٢٠٠٣	١٧٧,٦	١٢	٩٧	٢٨٧	٣٣,٨	٦٢٪	٣٣,٨
٢٠٠٤	١٨٢,٣	١٢,٧	٦٠,١	٣٣٠	١٨,٢	٥٥,٢٪	١٨,٢

المصدر: المجموعة الإحصائية للأعوام المذكورة- المكتب المركزي للإحصاء.

إن الهيئات العليا تجبر المصارف على تزويد القطاع العام بالقروض اللازمة دون مناقشة خطة الجهة التي تحصل على القرض، أو دراسة ربحية النشاطات التي ترغب بالقيام بها، وهذا ما ساعد على هدر الأموال في بعض مؤسسات القطاع العام، حيث أنه عجز عن سداد الديون المستحقة عليه لأنه كان يستخدم هذه القروض لتغطية عجوزات بعض مؤسساته بدلاً من استخدامها في المجالات الاستثمارية المنتجة.

بينما بقيت حصة القطاع الخاص من القروض منخفضة، مما خفض من قدرته على تمويل استثماراته، وعلى الرغم من الدور الذي يلعبه القطاع الخاص في الاقتصاد الوطني وخاصة في الفترة الأخيرة، فقد بقيت معدلات الفائدة ثابتة لفترة طويلة عند معدل ٨٪ للادخار و ٩ ٪ للتسليف، مما أدى إلى ارتفاع تكلفة الإقراض من المصارف وخاصة بعد عام ١٩٩٥. حيث أنه قبل ذلك كان الاقتصاد يعاني من ضغوط تضخمية وكان سعر الفائدة أدنى من معدل التضخم مما شجع القطاع الخاص على الاستثمار في تلك الفترة، إلا أنه مع انخفاض معدلات التضخم إلى ما دون سعر الفائدة ارتفعت تكلفة الإقراض أمام القطاع الخاص، مما جعل استثمار الأموال في المصارف أكثر ربحية وبالتالي ارتفاع حجم الودائع المصرفية، إضافة على كون هذه السياسة (تقييد الانتماء أمام القطاع الخاص) تتوافق مع السياسة النقدية المتبعة في سوريا والتي تهدف إلى المحافظة على استقرار سعر صرف الليرة السورية من خلال مراكمة الودائع المصرفية، حيث أن امتصاص جزء من السيولة المطروحة في السوق يساهم في المحافظة على استقرار سعر الصرف.

إن لهذا الإجراء التمييزي بين القطاع الخاص والقطاع العام أثر واضح في تعميق حالة الركود الاقتصادي وذلك لعدم فاعلية هذه الأرصة في التوجه نحو الاستثمارات المنتجة، مما يعكس ضرورة إيجاد حل للقطاع العام وتفعيل دوره في الاقتصاد.

٤- الكتلة النقدية:

«لقد شهد العرض النقدي في سوريا زيادات سنوية متتالية نتيجة الظروف التي يعيشها الاقتصاد الوطني، والتي كانت تتطلب زيادة الإصدار النقدي لتمويل العجز المالي المستمر الذي كان يعاني منه الوضع المالي للدولة والمتمثل بعدم قدرة الضرائب والرسوم وفوائض القطاع العام الاقتصادي عن تعضية حاجات الإنفاق العام الذي تقوم به الدولة والذي يتزايد سنة بعد أخرى

نتيجة أعباء الدفاع الوطني الكبيرة، وخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية»^(٨٢)، الأمر الذي أدى إلى لجوء الدولة إلى الاستدانة من المصرف المركزي لتمويل عجز الموازنة. والجدول رقم (١١) يظهر تطور الكتلة النقدية في سوريا بنوعيه M1, M2. الجدول (١١) تطور معدل نمو الكتلة النقدية M2, M1 (بملايين الليرات السورية)

البيان السنة	الكتلة النقدية الضيقة M1	معدل نموها %	الكتلة النقدية الموسعة M2	معدل نموها %	الناتج المحلي الإجمالي	الناتج % M1	الناتج % M2	معدل النمو الوسطي	
								M1 %	M2 %
١٩٩٣	١٩١٤٣٣	-	٢٤٨٩٦٧	-	٦٥٩١٩٧	٢٩	٣٧,٨	٨%	٩,٥%
١٩٩٤	٢٠٧١٠٦	٨,٢	٢٧٨٣٤٠	١١,٨	٧٠٦٧٤٥	٢٩,٣	٣٩,٤		
١٩٩٥	٢٢٤٩٦٧	٨,٦	٣١٦٧٤٢	١٣,٥	٧٥٦٤٠٤	٢٩,٧	٤١,٩		
١٩٩٦	٢٤٤٠٣٣	٨,٥	٣٣٠٩٩٨	٤,٥	٨٣٠٧٢٦	٢٩,٤	٣٩,٨		
١٩٩٧	٢٦٠٩٢٠	٧	٣٥٦٦٤٠	٧,٧	٨٧٢٤٦١	٢٩,٩	٤٠,٩		
١٩٩٨	٢٨٢٣٧٧	٨,٢	٣٩٠٤٧٢	٩,٥	٩٣١٦٦٠	٣٠,٣	٤١,٩	١٠,٧%	١٨,٣%
١٩٩٩	٣١٣٢٠١	١١	٤٧٣٥٤٧	٢١,٣	٨٩٨٥٥٢	٣٤,٩	٥٢,٧		
٢٠٠٠	٣٦٨٦٧٠	١٧,٧	٥٦٣٤٧١	١٩	٩٠٣٩٤٤	٤٠,٨	٦٢,٣		
٢٠٠١	٤١٩٩١١	١٤	٦٩٦٠٩٢	٢٣,٥	٩٣٤٤٠٩	٤٤,٩	٧٤,٥		
٢٠٠٢	٤٨٨٩٠٩	١٦	٨١٩١٦٠	١٧,٧	٩٦٣٥٧٤	٥٠,٧	٨٥	١٢,٧%	١٥%
٢٠٠٣	٥٤١٤٤٢	١٠	٩٣٥٧٢٦	١٤,٢	١٠١٧٦١٩	٥٣,٢	٩٢		
٢٠٠٤	٦٠١٧٣٥	١١,١	١٠٥٩٣٦٢	١٣,٢	١١٠٥٥٨١	٥٤,٤	٩٥,٨		

المصدر المجموعة الإحصائية لعام ٢٠٠٥ - المكتب المركزي للإحصاء.

يوضح الجدول أن الكتلة النقدية بنوعيه قد شهدت معدلات نمو منخفضة نسبياً تراوحت بين ما يقارب ٨٪ و ١٠٪ بالمتوسط لكل من الكتلة النقدية M1، والكتلة النقدية M2 على الترتيب، وذلك ضمن الفترة الواقعة بين عام ١٩٩٤ عندما بدأت بعض بوادر الركود بالظهور في الاقتصاد، وعام ١٩٩٧ حيث ترسخت حالة الركود تماماً في الاقتصاد الوطني.

ويعود السبب في ذلك إلى الإجراءات التي اعتمدت للحد من التضخم والحد من انخفاض القوة الشرائية للعملة الوطنية، وهذا يؤكد عمق التأثير الذي أحدثته الانكماش النقدي في سيادة ظاهرة الركود التي شهدتها الاقتصاد السوري، وذلك نتيجة سياسة الدولة الهادفة إلى معالجة العجز المزمن في الموازنة العامة للدولة بتقييد التسليف والرواتب والأجور من جهة، وترشيد الإنفاق العام وزيادة الودائع الحكومية من جهة أخرى.

وبعد عام ١٩٩٧ عاد معدل نمو الكتلة النقدية إلى التحسن حيث سجل زيادات سنوية مقبولة تراوحت بين ٨٪ و ١٧٪ للكتلة النقدية M1، وبين ٩٪ و ٢٣٪ للكتلة النقدية M2، وذلك نتيجة زيادة حصيلة الصادرات النفطية نتيجة ارتفاع أسعار النفط خلال تلك الفترة لا نتيجة تحسن الوضع الركودي في الاقتصاد.

وفيما يتعلق بنسبة الكتلة النقدية إلى الناتج المحلي الإجمالي فإن دراسة تطورها تشير إلى عدم تجانس العلاقة بين الكتلة النقدية والناتج، حيث يلاحظ تزايد هذه النسبة باستمرار خلال فترة الدراسة ووصولها إلى قيم مرتفعة وخاصة بالنسبة إلى الكتلة النقدية M2، مما يشير إلى أن الدولة تبالغ في زيادة المعروض النقدي، حيث أن هذه الزيادة تفقد أثارها الإيجابية في زيادة

(٨٢) محمد صالح جمعة - السياسة النقدية في سوريا وأثرها على نمو الناتج المحلي الإجمالي - رسالة دكتوراه - جامعة دمشق - ٢٠٠٢ - ص ٩٣.

الناتج وتتحول إلى قوى ضغط تضخمية دون أن تتحرك بفعالية في جسم الإقتصاد الوطني (حيث تشير بعض الدراسات النقدية إلى أن معدل نمو العرض النقدي يجب ألا يتجاوز نصف معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي). كما أن هذه الزيادة في الكتلة النقدية لم تترافق بنمو مماثل في حجم الطلب المحلي الذي كان ينمو في تلك المرحلة بمعدلات متناقصة، وظل السوق يشكو من نقص السيولة الكافية لإنجاز معاملاته ويعود ذلك لمجموعة من الأسباب كان من أهمها:

- سوء توزيع الدخل الذي أدى إلى تركيز قسم كبير من الكتلة النقدية بأيدي قلة بشكل يؤدي إلى انخفاض الطلب الاستهلاكي المحلي لديهم بسبب ميلهم لاقتناء سلع من الخارج.
- أزمة جامعي الأموال الذين كانوا يستثمرون أموال المودعين في أعمال المضاربة والعقارات ذات العوائد المرتفعة في فترة التضخم، ولكن عند بدء ظهور الاتجاهات الركودية قاموا بتحويل الأموال للخارج مما زاد في حدة الركود.
- هروب جزء من الكتلة النقدية إلى خارج سوريا، إما للإنفاق على السلع الكمالية، أو بغرض الاستثمار في البلدان الأخرى لعدم توافر البيئة الاستثمارية اللازمة في الداخل، أو لزيادة الطلب على وسائل الإنتاج في الخارج، ولاسيما بعد صدور قانون الاستثمار رقم (١٠).

ثالثاً: الأسباب الاقتصادية للركود في سوريا:

١- سوء توزيع الدخل القومي:

إن التضخم الذي كان سائداً في النصف الثاني من الثمانينات وأوائل التسعينات أدى إلى توزيع الدخل القومي توزيعاً غير عادل، «حيث أن توزيع الدخل القومي إذا ترك لعفوئته يحابي الأقوياء اقتصادياً على حساب الضعفاء اقتصادياً»^(٨٣)، وجاء قانون الاستثمار رقم (١٠) ليساهم في تعميق سوء توزيع الدخل القومي، وذلك من خلال تقديم تسهيلات لأصحاب الفعاليات الاقتصادية المختلفة والتي كان معظمها يقوم بنشاطات غير إنتاجية مثل مشاريع النقل وذلك عبر منح إعفاءات ضريبية واسعة.

والأمر الآخر الذي ساهم في سوء توزيع الدخل القومي هو تثبيت الرواتب والأجور لفترة طويلة، والاعتماد في تمويل الزيادة في الرواتب والأجور في فترة التسعينات على فروقات الأسعار أي رفع أسعار الطاقة وبعض مواد البناء الضرورية، مما أدى إلى انخفاض الدخل الحقيقية لأصحاب الرواتب والأجور وبالتالي انخفاض قدرتهم الشرائية بسبب ارتفاع دخلهم بمعدل أقل من معدل ارتفاع الأسعار، فارتفع معدلات التضخم في تلك الفترة قد أدى إلى زيادة أرباح فئة المالكين مع ارتفاع الأسعار، وإلى خسارة فئة أصحاب قوة العمل نتيجة انخفاض دخولهم الحقيقية. ويضاف إلى ذلك اعتماد النظام الضريبي بشكل كبير على الضرائب غير المباشرة والتي تطل أصحاب الدخل المنخفضة والمحدودة، كما أن الحد الأدنى المعفى من ضريبة الرواتب والأجور كاد أن يكون معدوماً في تلك الفترة، مما ساهم بشكل أساسي في تراجع حجم الاستهلاك وتدني مستوى الطلب على السلع والخدمات المحلية.

وبذلك ساهمت هذه العوامل مجتمعة في ترسيخ سوء توزيع الدخل القومي الذي كان أحد الأسباب الهامة في الوصول لحالة الركود التي مرت باقتصادنا الوطني، كونها أدت إلى تخفيض قدرة فئة أصحاب الرواتب والأجور – والتي تشكل سواد الطبقة الفقيرة من الشعب السوري – على زيادة انفاقها على السلع والمنتجات، وزادت الأغنياء غنى والفقراء فقراً.

(٨٣) مجلس الشعب – تقرير لجنة الموازنة العامة للدولة – ١٩٩٦ – ص ٩.

«فكانت النتيجة أن ما نسبته ٧٥ % من السكان تحصل على ٢٥ % فقط من الدخل القومي، و ٢٥ % من السكان تحصل على ٧٥ % من الدخل القومي. وهذا ما أدى إلى تراجع الطلب بشكل كبير حتى لو أن غالبية السكان قد ذهبت بدخلها كاملاً إلى السوق لما غطى طلبهم المعروض من السلع والخدمات»^(٨٤).

٢- تدني القوة الشرائية ونقص الطلب الفعال في الاقتصاد:

فأجور العمال ورواتب الموظفين متدنية، وهي تتآكل مع مرور الزمن، «بحيث أن نصيب العمل من الناتج المحلي الإجمالي لا يزيد عن ٣٠ % في حين أنها تفوق في الدول المتقدمة ٦٥ %»^(٨٥).

كما يبين تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠٠٢ أن حصة الفرد في سوريا من الناتج المحلي الإجمالي لا تزيد عن ١,٢ دولار يومياً، في حين أنها تفوق في البلدان المتقدمة مثل الولايات المتحدة الأمريكية ٣٦ دولار يومياً للفرد الواحد، وذلك لأن ارتفاع معدل النمو السكاني الكبير في سوريا قد فاق معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي بشكل أدى إلى انخفاض نصيب الفرد منه، وبالتالي انخفاض قدرته الشرائية وظهور أثر ذلك في تدني مستوى الطلب الكلي. «يضاف إلى ذلك ارتفاع نسبة البطالة في صفوف قوة العمل سواء كانت البطالة الظاهرية والتي تقدر حسب التقرير الاقتصادي العربي الموحد بحوالي ٢٠ % من حجم قوة العمل، أو البطالة المقنعة في القطاع العام والتي تقدر بحوالي ٥٠ % من العاملين في الدولة، أو البطالة البنوية في القطاع غير المنظم والتي تقدر بـ ٥٠ % من العاملين فيه والذين يشكلون ٢١ % من حجم قوة العمل، وحتى البطالة الموسمية للعاملين في قطاع الزراعة وبعض الصناعات الموسمية حيث تقدر البطالة في هذا القطاع بـ ١,٦ مليون عامل»^(٨٦).

«كما يلعب انخفاض دخل الفلاحين في سوريا دور كبير في نقص الطلب، فسوء مواسم الحبوب بسبب نقص الأمطار وانخفاض أسعار المنتجات الزراعية بسبب انخفاض الطلب، وعدم توافر فرص التصدير»^(٨٧)، قد أسهمت جميعها في تفاقم تدني مستويات الدخل وتراجع القدرة الشرائية وانخفاض حجم الطلب بشكل ساهم في تراجع مستوى الإنتاج وزيادة أعداد العاطلين عن العمل، وتدني مستويات معيشة المواطنين وتراجع معدلات النمو الاقتصادي بشكل عام وبالتالي تعزيز ظاهرة الركود في الاقتصاد السوري خلال فترة الدراسة.

^(٨٤) د. الياس نجمة - محاضرة غير منشورة في الاقتصاد المالي - جامعة دمشق - ٢٠٠٣.

^(٨٥) د. مطانيوس حبيب - الركود الاقتصادي والمناخ الاستثماري في سوريا - مرجع سابق - ص ٨٧.

^(٨٦) د. مطانيوس حبيب - مداخل في مسألة البطالة في سوريا - ندوة الثلاثاء الاقتصادية - جمعية العلوم الاقتصادية - دمشق - ٢٠٠٣.

^(٨٧) هدى رجب - الركود الاقتصادي والطلب الكلي - مرجع سابق - ص ١٠٤.

٣- تدني قيمة الصادرات:

بدءاً من عام ١٩٩٢ بعد انهيار الاتحاد السوفيتي وانتهاء العمل باتفاقية المدفوعات والتي كان يتم بموجبها تسديد جزء من الديون المترتبة على سوريا، ازداد العجز في الميزان التجاري في سوريا بعد أن حقق فائض في عامي ١٩٩٠-١٩٩١ قدره ٢٢٨٥٦,٤ و ٢٩٧٣٣,٢ مليون ليرة سورية على الترتيب وذلك بفعل زيادة صادرات النفط وانخفاض حجم الواردات.

ويمكن تتبع تطور حجم الصادرات والمستوردات في سوريا وفق الجدول رقم (١٢) التالي:

حجم التداول التجاري للقطاعين الخاص والعام (بملايين الليرات السورية)

السنوات	قيمة الصادرات			قيمة المستوردات		
	قطاع عام	قطاع خاص	المجموع	قطاع عام	قطاع خاص	المجموع
١٩٩٢	١١٢٣٣١,٦	٣٠٢٦٧,٦	١٤٢٥٩٩,٢	٦٠٤٩٩,٢	١٠١٤٣٧,٤	١٦١٩٣٦,٦
١٩٩٣	١٠٨٧٨٥,١	٣٦٢٧١	١٤٥٠٥٦,١	٧٣٢٢٩,٤	١١٨٨٤١,٦	١٦٢٠٧١,٠
١٩٩٤	١٠٧٣٤٩,٢	٥٦١٩١,١	١٦٣٥٤٠,٣	٩٥٣٧٤,٢	١٥٨٣٠٥,٤	٢٥٣٦٧٩,٦
١٩٩٥	١٣٠٩١٦,٤	٥٢١٠٤,٤	١٨٣٠٢٠,٩	٧٥٦٨٦,٣	١٤٢٧٨٥,٢	٢١٨٤٧١,٥
١٩٩٦	١٤٢٥٨٨,٩	٤١٧٦٨,٤	١٨٤٣٥٧,٣	٩٦٥٣٣,٢	١٥٣٠٥٩,٨	٢٤٩٥٩٣,٠
١٩٩٧	١٤٢٧٠٦,٨	٣٧٨١٤,٥	١٨٠٥٢١,٣	٥٧٢١٠,٧	١٢٩٦٦٠,٢	١٨٦٨٧٠,٩
١٩٩٨	٩٥٨١٨,٠	٣٧٤٤٤,٠	١٣٣٢٦٢,٠	٤٥٦٣٧,٠	١٣٥٠٩٣,٠	١٨٠٧٣٠,٠
١٩٩٩	١١٧٦٦٨,٠	٤١٩٩٨,٠	١٥٩٦٦٦,٠	٣٤٤١,٠	١٤٣٣٦٠,٠	١٧٧٧٧٠,٠
٢٠٠٠	١٧٨٩٧٥,٨	٣٧٢١٤,٦	٢١٦١٩٠,٤	٤٥٦٥٣,٧	١٤١٨٨١,٣	١٨٧٥٣٥,٠
٢٠٠١	٢٠٢٠١٠,٢	٤١١٣٨,٧	٢٤٣١٤٨,٩	٤٧٤٣٢,٩	١٧٣٣١١,٣	٢٢٠٧٤٤,٢
٢٠٠٢	٢٤٤٧٧٠,٩	٧١١٤٨,٤	٣١٥٩١٩,٣	٦٧٠٩٢,٩	١٦٨٦٦١,٤	٢٣٥٧٥٤,٣
٢٠٠٣	٢١٠٠٣٤,٥	٥٥٠٠٤,٤	٢٦٥٠٣٨,٩	٥٥٤٥٣,٨	١٨١٣١٤,٥	٢٣٦٧٦٨,٣
٢٠٠٤	١٨٤٠٥٣,٩	١٦٢١٣٠,٤	٣٤٦١٦٦,٥	١٠٩٠٢٢,٠	٢٧٩٩٨٣,٦	٣٨٩٠٠٥,٧
٢٠٠٥	٢١٢٩٢٩,٨	٢١١٣٧٠,٦	٤٢٤٣٠٠,٤	١٦٩٢٦٤,٧	٣٣٣١٠٦,٠	٥٠٢٣٦٨,٧

المصدر: خلاصة التجارة الخارجية خلال عام ٢٠٠٥ - المكتب المركزي للإحصاء ص٧.

كما أخذت قيمة الصادرات السورية بالتراجع منذ عام ١٩٩٧ حتى أنها لم تعد تغطي أكثر من ٧٤٪ من قيمة الواردات عام ١٩٩٨

وهذا يعبر عن التراجع الذي حدث في الطلب الخارجي على الإنتاج المحلي لمجموعة من الأسباب كان من أبرزها:

١- ارتفاع تكاليف المنتجات المعدة للتصدير وتدني مواصفاتها إضافة إلى عدم معرفة المصدرين السوريين بالأسواق الخارجية.

٢- ارتفاع الرسوم الجمركية على المواد الوسيطة الداخلة في الإنتاج.

٣- تعدد سياسات الصرف والعمل بأنظمة القطع المتعددة والمشاكل التي نجمت عنها.

٤- ضعف سبلات التصدير المتبعة بشكل يؤدي إلى صعوبة الدخول في الأسواق الخارجية.

٥- زيادة الهدر في المواد الأولية والطاقة وقدم وسائل الإنتاج بشكل يؤدي إلى ضعف القدرة التنافسية للسلع السورية في الخارج، بشكل ساهم في ترسيخ حالة الركود التي كان يمر بها الاقتصاد في تلك المرحلة. وعلى الرغم من تحسن الميزان التجاري السوري في السنوات الأخيرة وتحديداً منذ عام ٢٠٠٠، إلا أنه لا تزال هناك إختلالات في مجال التصدير بسبب نوعية الصادرات والتي تعبر عن مدى تطور الهيكل الإنتاجي للاقتصاد الوطني، «حيث

أن معظم الصادرات السورية من المواد الأولية الخام وخاصة الصادرات النفطية التي تشكل حوالي ٦٥ % من قيمة الصادرات مقابل ١٥ % للمنتجات الزراعية و ٢٠ % للقطن والحبوب»^(٨٨)، بينما تشكل المواد المصنعة أكثر من ٩٠ % من الواردات وهذا وإن دل على شيء فقد دل على تخلف البنية الإنتاجية في الاقتصاد الوطني وارتباطها الشديد في الأسواق الخارجية.

٤- تراجع حجم الاستثمار بشقيه العام والخاص:

لقد عملت الحكومة على تفعيل دور القطاع الخاص بشكل أكبر في العملية الإنتاجية انسجاماً مع المتغيرات الاقتصادية الدولية التي تسير باتجاه ترسيخ اقتصاد السوق، ومع تراجع قدرة القطاع العام على القيام وحده بأعباء التنمية الاقتصادية، ورغبة منها في توجيه الفوائض النقدية نحو التنمية الاقتصادية والاجتماعية في إطار الاستفادة من الإمكانيات المتاحة للقطاعين الخاص والمشارك.

فقامت بطرح قانون الاستثمار رقم (١٠) لعام ١٩٩١ الذي قدم الكثير من المزايا والتسهيلات والإعفاءات الضريبية، بهدف تشجيع المستثمرين العرب والأجانب على إقامة مشاريع استثمارية تساهم في دفع عملية التنمية الاقتصادية للأمام.

^(٨٨) هدى رجب - المرجع السابق - ص ١٠٦.

والجدول رقم (١٣) يوضح تطور حجم كل من الاستثمار الخاص والاستثمار الحكومي.
تطور حجم الاستثمار الخاص والحكومي (بملايين الليرات السورية)

السنة		البيان	الاستثمار الخاص	معدل نموه	الاستثمار الحكومي	معدل نموه	معدل النمو الوسطي
١٩٩٣		٨٩٨٣٩	-	٤٥٦٢٣	-		
		٩٦٧١٢	٪٧,٨	٦٥٩٢٩	٪٤٤,٥		
١٩٩٤		٩٤٣٥٨	٪٢,٤-	٦٧٤٠٤	٪٢,٢٤	٨,٣٢	٤٨,٦-
١٩٩٥		٨٧٥٧١	٪٧,٢-	٧٩٧٨١	٪١٨,٤		
١٩٩٦		٦٦٧٥٢	٪٢٣,٨-	٩٢٩١٢	٪١٥,٥		
١٩٩٧		٦٧٧٤٩	٪١,٥	٩٦٣١٦	٪٤,٥		
١٩٩٨		٦٤٦٦٧	٪٤,٥-	٩٥١٢٦	٪١,٢-		
١٩٩٩		٥٦٧٦١	٪١٢,٢-	٩٩٣٣١	٪٤,٤	٧,٤	٪١٩
٢٠٠٠		٦٢٢٩٠	٪٩,٧	١١٥٨٥٨	٪١٦,٦		
٢٠٠١		٧٥٣٠٤	٪٢١	١٢١٠٨٣	٪٤,٥		
٢٠٠٢		٨٧٧٣١	٪١٦,٥	١٤٧٠٨٣	٪٢١,٥		
٢٠٠٣		١١١٩٤٩	٪٢٧,٦	١٢٧٩٦٢	٪١٣-		
٢٠٠٤							

المصدر: المجموعة الإحصائية للأعوام المذكورة - المكتب المركزي للإحصاء
لقد تزايد حجم الاستثمار الخاص بشكل واضح منذ بداية التسعينات نتيجة صدور قانون الاستثمار رقم (١٠) في عام ١٩٩١ وازدياد الإقبال على الاستثمار للاستفادة من المزايا والإعفاءات الضريبية. إلا أنه اعتباراً من عام ١٩٩٥ شعر القطاع الخاص أن الحكومة لا توفر البنى التحتية ولا حتى التشريعات اللازمة للاستثمارات الجديدة، فتراجعت مشاركة القطاع الخاص في العملية الاستثمارية متسببة في دخول الاقتصاد في حالة من الركود الاقتصادي ابتداءً من النصف الثاني من التسعينات، فأخذ الاستثمار الخاص ينمو بمعدلات نمو سلبية كما يوضح الجدول نتيجة ضعف وقصور البنية المؤسساتية والتمويلية عن اللحاق بمتطلبات النمو. وأخفق قانون الاستثمار رقم (١٠) في تحقيق أهدافه حيث كانت أغلب الاستثمارات تتجه إلى مجالات النقل والخدمات سعيًا وراء الأرباح السريعة.

إلا أنه بنتيجة التعديلات التي أدخلتها الحكومة على القانون رقم (١٠) وفق المرسوم رقم (٧) لعام ٢٠٠٠ والتي من أبرزها الإعفاء من الضرائب لمدة سنتين إضافيتين للمشروعات المقامة في المحافظات النائية، وتحديد نسبة الضريبة على الأرباح التي تحققها الشركات المساهمة بمعدل ٢٥٪ شاملة كل الإضافات الأخرى، إلى جانب السماح بفتح حسابات خارجية بالقطع الأجنبي، وإمكانية تحويل الأرباح من المصارف السورية إلى المصارف الأجنبية بسعر صرف الدولار في السوق المجاورة، وذلك في محاولة منها لتجاوز ثغرات القانون السابق بشكل يدفع المستثمرين إلى إعادة حساباتهم بشأن الاستثمار في سوريا. وبذلك أخذ حجم الاستثمار الخاص بالازدياد ابتداءً من عام ٢٠٠١ لتحقيق زيادة سنوية وسطية بلغت ١٩٪ حتى عام ٢٠٠٤.

«وارتفع عدد المشاريع المشمولة بهذا القانون إلى ٣٠٠٠ مشروع في عام ٢٠٠٢ بنسبة تنفيذ تزيد عن ٥٠ ٪ بعد أن كانت حتى شباط عام ٢٠٠٠ حوالي ١٦٥٦ مشروع بكلفة استثمارية بلغت ٣٩٠٠٢ مليار ليرة سورية مع نسبة تنفيذ لم تتجاوز ٢٠ ٪ في المشاريع الصناعية والزراعية و ٤٢٪ في قطاع النقل، أما إجمالي الاستثمارات المنفذة فقد بلغت ٢٧,٤٪ من

إجمالي الاستثمارات المرخصة أي حوالي الربع تقريباً، وهي نسبة منخفضة ساهمت في حالة الركود التي لحقت بالاقتصاد في تلك الفترة»^(٨٩).

أما فيما يتعلق باستثمارات القطاع العام فيمكن تتبع تطورها من خلال الجدول (١٣) السابق. لقد حقق الاستثمار الحكومي خلال أوائل التسعينات معدلات نمو جيدة، فقد بلغت عام ١٩٩٤ ما يقارب ٤٤,٥ %، ولكن أخذ الاستثمار العام بالتراجع بشكل ملحوظ ابتداءً من عام ١٩٩٥ حيث بدأت حالة الركود تظهر في الاقتصاد حتى أنه وصل إلى معدلات نمو سالبة في عام ١٩٩٩ بلغت حوالي ١,٢ % معمقاً حالة الركود خلال تلك الفترة ليعود إلى التحسن بعد عام ٢٠٠٠.

إن الاستثمار الحكومي كان يتراجع سنوياً بشكل واضح معزراً أثر انخفاض الاستثمار الخاص خلال نفس الفترة، فكانت النتيجة تراجع حجم الاستثمار الإجمالي وما لذلك من آثار سلبية ساهمت في حالة الركود التي لحقت بالاقتصاد السوري.

وإذا تتبعنا قطع حسابات الموازنة لسنوات الدراسة لوجدنا أن نسبة تنفيذ المشروعات الاستثمارية للقطاع العام لا تتجاوز ٧٥ % من إجمالي الاستثمارات المخططة، وهذا أثر سلباً على النمو الاقتصادي بشكل عام، وما ضاعف الأثر السلبي لانخفاض نسبة تنفيذ المشروعات الاستثمارية الحكومية، هو أن الإنفاق الاستثماري الفعلي يتركز بشكل واضح في القطاعات الخدمية و يتناقص في قطاعات الإنتاج.

أما بالنسبة للعلاقة بين الاستثمار الإجمالي والناتج المحلي الإجمالي يوضحها الجدول (١٤):

^(٨٩) د. علي كنعان - الآثار الاقتصادية والاجتماعية لقانون الاستثمار رقم (١٠) - مرجع سابق - ص ١١٤ - ١١٦.

الجدول رقم (١٤):
الاستثمار الإجمالي وعلاقته بالناتج المحلي الإجمالي (بملايين الليرات السورية)

السنة	البيان	الاستثمار الإجمالي	الناتج المحلي الإجمالي	نسبة إجمالي الاستثمار إلى الناتج %
١٩٩٣		١٣٥٤٦٢	٦٥٩١٩٧	٢٠,٥
١٩٩٤		١٦٢٦٤١	٧٠٦٧٤٥	٢٣
١٩٩٥		١٦٤١١٦	٧٥٦٤٠٤	٢١,٧
١٩٩٦		١٦٧٣٥٢	٨٣٠٧٢٦	٢٠
١٩٩٧		١٥٨٩٤٤	٨٧٢٤٦١	١٨,٢
١٩٩٨		١٦٤٠٦٥	٩٣١٦٦٠	١٧,٦
١٩٩٩		١٥٩٧٩٣	٨٩٨٥٥٢	١٧,٨
٢٠٠٠		١٥٦٠٩٢	٩٠٣٩٤٤	١٧,٣
٢٠٠١		١٧٨١٤٨	٩٣٤٤٠٩	١٩,١
٢٠٠٢		١٩٦٣٨٧	٩٦٣٥٧٤	٢٠,٤
٢٠٠٣		٢٣٤٨١٨	١٠١٧٦١٩	٢٣,١
٢٠٠٤		٢٣٩٩١١	١١٠٥٥٨١	٢١,٧

المصدر: المجموعة الإحصائية للأعوام المذكورة - المكتب المركزي للإحصاء
إن نسبة إجمالي الاستثمار إلى الناتج بدأت بالانخفاض تدريجياً منذ عام ١٩٩٥ حيث بدأت حالة الركود تظهر في الاقتصاد، واستمرت بالتراجع خلال النصف الثاني من التسعينات فهي لم تتجاوز ١٨ %، وقد ترافق ذلك بانخفاض معدل النمو الاقتصادي بشكل عام نتيجة نقص الإنتاج والتشغيل وزيادة نسبة البطالة وغير ذلك من الآثار التي ترافق تراجع حجم الاستثمار. ومنذ عام ٢٠٠١ وبدء تراجع حالة الركود عادت نسبة الاستثمار الإجمالي إلى الناتج بالتحسن فقد بلغت ٢٣ % في عام ٢٠٠٣، وحوالي ٢٢٪ في عام ٢٠٠٤.

الآثار الاقتصادية والاجتماعية للركود الاقتصادي في سوريا:

هناك تداخل كبير بين مظاهر الركود الاقتصادي وأسبابه، فالبعض يعتبر بعض مظاهر الركود سبباً له والعكس صحيح. ولكن بشكل عام خلال فترة الركود التي عاشها الاقتصاد السوري كان ينطبق عليه أهم صفات الركود من تكس في المخزون، وانخفاض الطلب، والقدرة الشرائية لذوي الدخل المحدود. الذين يشكلون غالبية المواطنين، وارتفاع معدلات البطالة، وتراجع معدلات الاستثمار، وانخفاض معدلات النمو...

أولاً : الآثار الاقتصادية للركود في سوريا:

١-انخفاض معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي:

لقد شهد الاقتصاد السوري تقلباً ملحوظاً في معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي. «وفي فترة السبعينات بلغ المعدل الوسطي لنمو الناتج المحلي الإجمالي حوالي ٩,٩٪، وفي فترة الثمانينات كان معدل النمو منخفضاً لم يتجاوز ٣٪ بالمتوسط»^(٩٠)، وجاءت فترة التسعينات لتشهد تقلباً أكثر حدة حيث بلغ معدل نمو الناتج ٧,٢ % عام ١٩٩٤ وفق الجدول (١٥)، و ٩,٨ % عام ١٩٩٦ بينما شهد عام ١٩٩٩ معدل نمو سالب للناتج عاد بعدها للتحسن من جديد. ويفسر ذلك

(٩٠) هدى رجب - الركود الاقتصادي والطلب الكلي - مرجع سابق - ص ٨٦.

بأنه في أوائل التسعينات مر الاقتصاد السوري بمرحلة ازدهار توافقت بارتفاع معدلات الاستثمار وخاصة بعد صدور قانون الاستثمار رقم (١٠) وما ينتج عن ذلك من تحسن في الأوضاع الاقتصادية، ولكن منذ منتصف التسعينات أخذت بؤادر الركود تظهر في الاقتصاد وأخذت الأوضاع الاقتصادية بالتدهور، حيث انخفضت معدلات الاستثمار والاستهلاك، وتراجعت معدلات التشغيل وانتشرت البطالة وهذا ما ساهم بشكل أساسي في هذه الفترة بانخفاض معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي ولكنها عادت للتحسن منذ عام ٢٠٠٣.

الجدول (١٥):

الناتج المحلي الإجمالي بسعر السوق (بملايين الليرات السورية)

السنة	البيان	الناتج المحلي الإجمالي	معدل النمو %	معدل النمو الوسطي %
١٩٩٣		٦٥٩١٩٧	-	
١٩٩٤		٧٠٦٧٤٥	٧,٢	
١٩٩٥		٧٥٦٤٠٤	٧	
١٩٩٦		٨٣٠٧٢٦	٩,٨	
١٩٩٧		٨٧٢٤٦١	٥	
١٩٩٨		٩٣١٦٦٠	٦,٨	
١٩٩٩		٨٩٨٥٥٢	٣,٦-	
٢٠٠٠		٩٠٣٩٤٤	٠,٦	
٢٠٠١		٩٣٤٤٠٩	٣,٤	
٢٠٠٢		٩٦٤٥٧٤	٣,٦	
٢٠٠٣		١٠١٧٦٦١٩	٥,٥	
٢٠٠٤		١١٠٥٥٨١	٧,٩	

المصدر: المجموعة الإحصائية للأعوام المذكور - المكتب المركزي للإحصاء

كما انخفضت حصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي نتيجة زيادة عدد السكان وانخفاض معدل نمو الناتج، ويبين التقرير الاقتصادي العربي الموحد لعام ٢٠٠٤ انخفاض نصيب الفرد في سوريا من الناتج المحلي الإجمالي مقارنة مع غيرها من الدول العربية وفق ما يلي:

متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بالدولار: (٩١)

السنة	١٩٩٥	٢٠٠٠	٢٠٠٣	٢٠٠٤
سوريا	١,١٧٤	١,١٥٩	١,٢٣٣	١,٣٠٧
الكويت	١٤,٤٥٣	١٦,٥٥	١٨,٥٩٧	٢١,٠٦٦
لبنان	٣,١٧٨	٤,٣٨	٤,٧١٥	٥,١٠٨
مصر	١٦,٦٤٢	٣١,١٠٣	٣٧,٢٦٦	٤٢,٦٧٦

وبذلك كان الانعكاس الأبرز لحالة الركود التي لحقت باقتصادنا الوطني هو تراجع معدلات نمو الناتج المحلي، وانخفاض نصيب الفرد في سوريا منه، وما رافق ذلك من آثار سلبية ساهمت في تدني مستويات المعيشة، وأضررت بشريحة واسعة من السكان.

٢ - تدني مستوى الانتفاع من الطاقات الإنتاجية في القطاعين الخاص والعام وتراكم المخزون:

(٩١) التقرير الاقتصادي العربي الموحد لعام ٢٠٠٤ - ص ١٣٧.

إن انخفاض حجم الطلب الإجمالي المرافق لحالة الركود التي سيطرت على الاقتصاد قد أدى إلى تكديس البضائع في المخازن، مما اضطر الكثير من المنشآت الإنتاجية إلى العمل بأقل من طاقتها الإنتاجية بشكل ساهم في تخفيض مستوى الإنتاجية.

ففي القطاع العام كان الانتفاع من الطاقات الإنتاجية لبعض القطاعات لعام ١٩٩٥ (أي العام الذي ظهرت فيه بوادر الركود) على النحو التالي:

«الورق ٥٢٪ ، الأسمدة ٢٨٪ ، الإطارات ٤٨٪ ، القضبان الحديدية ٣٨٪»^(٩٢).

هذا مع العلم أن المخزون الفائض من الإنتاج أصبح مشكلة كبيرة تهدد عدد غير قليل من القطاعات بالتوقف عن العمل بشكل نهائي.

أما في القطاع الخاص فيلاحظ عجز النشاط الإنتاجي عن امتصاص قوة العمل الفائضة في سوق العمل، حتى أن بعض المنشآت اضطرت إلى الاستغناء عن بعض عمالها للتخفيف من خسارتها مما زاد من نسبة البطالة، وهذا يعتبر خسارة وطنية لثروة بشرية متاحة، وطاقات إنتاجية قائمة كان بالإمكان تشغيلها والاستفادة منها.

(٩٢) د. مطانيوس حبيب - الركود الاقتصادي والمناخ الاستثماري في سوريا - مرجع سابق - ص ٨٤.

٣- البطالة:

«إن المشكلة الرئيسية في البطالة في سوريا هي مشكلة ركود اقتصادي مديد في مواجهة مجتمع فتي يشكل فيه السكان بين ١٥ سنة و ٦٤ سنة، نسبة ٥٧,٥ % من إجمالي السكان عام ٢٠٠٢، وقد كانت هذه النسبة عام ١٩٩٤ ٥٢,٢٩ % من السكان وفي تعداد عام ١٩٨١ نحو ٤٨,٣ % من مجموع السكان»^(٩٣).

زيادات كبيرة في القوة البشرية وقوة العمل لم يقابلها توسع مناسب في حجم الاقتصاد الوطني، هذا بمعزل عن جملة العوامل الأخرى مثل فائض العمالة في القطاع الزراعي، وزيادة مشاركة المرأة، وانعدام الفرص الخارجية للعمل، والتغير التقني والصناعي باتجاه تكثيف رأس المال، جملة هذه العوامل أدت إلى تفاقم مشكلة البطالة وبروزها كأزمة وطنية منذ منتصف التسعينات حتى الآن.

«وقد ارتفع معدل البطالة كثيراً في سوريا خلال الفترة الأخيرة حيث أنه سجل في عام ٢٠٠٠ حوالي ١٠,٥ %، وارتفع في عام ٢٠٠٢ إلى ١٥ %»،^(٩٤) وفي عام ٢٠٠٤ وصل إلى ٢٥ % من حجم قوة العمل السورية.

ويقدر عدد العاطلين المسجلين في مكاتب التشغيل التابعة لوزارة الشؤون الاجتماعية والعمل في عام ٢٠٠٢ بحوالي ٨٠٠ ألف فرد، وهو ما نسبته ١٥ %، من حجم قوة العمل. ويقصد بنسبة البطالة هذه، البطالة الظاهرة فقط والتي لا تشمل إعدادها سوى المتعطلين عن العمل كلياً. فإذا أضفنا إلى هذه البطالة الظاهرة أرقام البطالة المقنعة في مختلف مجالات القطاع العام، إضافة إلى أرقام البطالة البنوية، والعاملين في القطاع الغير المنظم، فإن مشكلة البطالة تزداد حدة، وسوف يرتفع معدلها إلى أعلى مما تظهر هذه البيانات المنشورة، وارتفاع نسبة العاطلين عن العمل تعود بشكل أساسي إلى ارتفاع معدل النمو السكاني في سوريا والذي يبلغ حوالي ٢,٧ % وسطياً حيث أن هذا المعدل يزيد عدد الأفراد الذين يدخلون سوق العمل سنوياً. والجدول (١٦):

يوضح تطور معدل النمو السكاني في سوريا في الفترة المدروسة.

^(٩٣) د. نبيل مرزوق - البطالة في سوريا - أسبابها ومداخل معالجتها - ندوة الثلاثاء الاقتصادية - جمعية العلوم الاقتصادية - دمشق - ٢٠٠٤.

^(٩٤) هيئة مكافحة البطالة - التقرير الأول - المكتب المركزي للإحصاء - دمشق - ٢٠٠٢ - ص ١٠.

الجدول (١٦):

عدد السكان الذين تواجدوا في أراضي الجمهورية العربية السورية (بالألف)

السنة	مجموع السكان	معدل النمو
١٩٩٤	١٣٧٨٢	٣,٦
١٩٩٥	١٤٢٨٥	٢,٧
١٩٩٦	١٤٦٧٠	٢,٧
١٩٩٧	١٥٠٦٦	٢,٧
١٩٩٨	١٥٤٧٣	٢,٧
١٩٩٩	١٥٨٩١	٢,٧
٢٠٠٠	١٦٣٢٠	٢,٧
٢٠٠١	١٦٧٢٠	٢,٥
٢٠٠٢	١٧١٣٠	٢,٥
٢٠٠٣	١٧٥٥٠	٢,٥
٢٠٠٤	١٧٧٩٣	١,٤

المصدر: المجموعة الإحصائية لعام ٢٠٠٥ - المكتب المركزي للإحصاء.

إضافة إلى الإجراءات التي اتخذتها الدولة تحت ضغط الركود الذي تعاني منه، ومنها التخلي عن سياسة التشغيل الاجتماعي لخريجي الجامعات والمعاهد والتي بدأتها منذ السبعينات، حيث كانت الحكومة تحاول من خلالها استيعاب فائض سوق العمل دون الأخذ بعين الاعتبار الحاجة الاقتصادية من قوة العمل في مؤسسات وأجهزة القطاع العام، ونتج عن ذلك وجود بطالة مقنعة واسعة في القطاع العام ساهمت في تدني إنتاجية هذا القطاع.

ولكن نتائج هذه السياسة لم تظهر حتى بدء ظهور بوادر الركود في الاقتصاد السوري في منتصف التسعينات، فبدأت باتخاذ بعض إجراءات التشغيل لمعالجة خسارة القطاع العام.

كما أن الحكومة أسهمت في بداية التسعينات في إعطاء دور أكبر للقطاع الخاص في تشغيل قسم من العمالة، وخاصة مع صدور قانون الاستثمار رقم (١٠) وارتفاع حجم الاستثمار، ولكن بعد فترة تخطى القطاع الخاص عن الكثير من استثماراته، وأصبح غير قادر على مشاركة القطاع العام في استيعاب الأعداد المتزايدة من عاطلين عن العمل، وخاصة في ظل المشاكل الكبيرة التي وقع فيها الاقتصاد نتيجة حالة الركود التي وصل إليها في النصف الثاني من التسعينات.

٤- انخفاض مستوى الاستهلاك:

يعتبر تراجع حجم الاستهلاك من أهم السمات المميزة لمرحلة الركود الاقتصادي. فهي تعرف بأنها مرحلة انخفاض الطلب الاستهلاكي، وذلك لما لزيادة حجم الاستهلاك من أهمية في زيادة الطلب وتحفيز الاستثمار وزيادة الإنتاج، أما تراجع الاستهلاك فيؤدي إلى جمود الأسواق وتراخيها.

الجدول (١٧):

تطور إجمالي الاستهلاك كقيمة وكنسبة من الناتج المحلي الإجمالي (بملايين الليرات السورية)

البيان	إجمالي الاستهلاك	معدل نموه	الناتج المحلي الإجمالي	نسبة الاستهلاك إلى الناتج
١٩٩٣	٦٠٩٠٢٨	-	٦٥٩١٩٧	٪٩٢،٤
١٩٩٤	٥٩٣٢١٣	٪٢،٦-	٧٠٦٧٤٥	٪٨٣،٩
١٩٩٥	٦٣٦٨٦٢	٪٧،٤	٧٥٦٤٠٤	٪٨٤،٢
١٩٩٦	٦٧٠١٣٩	٪٥،٢	٨٣٠٧٢٦	٪٨٠،٧
١٩٩٧	٦٧٧٢٠٥	٪١،١	٨٧٢٤٦١	٪٧٧،٦
١٩٩٨	٧١٣٣٧٥	٪٥،٣	٩٣١٦٦٠	٪٧٦،٦
١٩٩٩	٦٨٣٩٥٤	٪٤،١-	٨٩٨٥٥٢	٪٧٦،١
٢٠٠٠	٦٨٥٠٠٥	٪٠،١٥	٩٠٣٩٤٤	٪٧٥،٨
٢٠٠١	٦٥٨٠٨٥	٪٣،٩-	٩٣٤٤٠٩	٪٧٠،٤
٢٠٠٢	٦٦٨٩١٣	٪١،٦	٩٦٤٥٧٤	٪٦٩،٣
٢٠٠٣	٧٧٣٣٩١	٪٧،٦	١٠١٧٦١٩	٪٧٦
٢٠٠٤	٨٢٨٧٢٦	٪٧،٢	١١٠٥٥٨١	٪٧٥

المصدر: المجموعة الإحصائية للأعوام المذكورة- المكتب المركزي للإحصاء.

إن حجم الاستهلاك الإجمالي كان يتزايد منذ عام ١٩٩٣ واستمر كذلك حتى عام ١٩٩٨ حيث أخذ بالتراجع بشكل ملحوظ. ولا يمكن تفسير استمرار تزايد حجم إجمالي الاستهلاك رغم دخول الاقتصاد في حالة ركود اقتصادي عام ١٩٩٥، إلا بزيادة معدل النمو السكاني وارتفاع عدد السكان، لا بسبب زيادة الطلب الاستهلاكي لدى الأفراد، ولكن منذ عام ١٩٩٩ حيث تعمقت حالة الركود خلال هذه الفترة لم يستطع ارتفاع معدل النمو السكاني زيادة الطلب الاستهلاكي فأخذ بالتراجع بشكل واضح، حتى أنه حقق معدلات نمو سالبة في عامي ١٩٩٩ و ٢٠٠١، وبعد عام ٢٠٠٢ وبدء تراجع مظاهر الركود عاد حجم الاستهلاك إلى التزايد من جديد. كما يشكل إجمالي الاستهلاك النصيب الأكبر من الناتج المحلي الإجمالي، حيث تجاوزت نسبة الاستهلاك إلى الناتج ٨٠ ٪ في فترة ١٩٩٣-١٩٩٧ ولكنها بعد ذلك أخذت بالتراجع بشكل تدريجي لتعود إلى التحسن بعد عام ٢٠٠٢ حيث بلغت في عام ٢٠٠٤ حوالي ٪٧٥.

٥- تراكم الودائع المصرفية:

إن انخفاض سعر الفائدة إلى ما دون معدل التضخم في بداية التسعينات قد أدى إلى ضعف الحافز على الادخار لدى الأفراد، واحتفاظهم بالنقد لغرض التداول. ومنذ بدء مرحلة الركود الاقتصادي في سوريا في النصف الثاني من التسعينات تراجعت نسبة النقد في التداول، وقابلها زيادة في حجم الودائع المصرفية يبينها الجدول (١٨)

الجدول (١٨): تطور حجم الودائع المصرفية ونسبتها إلى الناتج المحلي الإجمالي وبمليارات الليرات السورية:

السنة	البيان	إجمالي الودائع	الناتج المحلي الإجمالي	نسبة الودائع إلى الناتج %
١٩٩٣		١٣٣,٩٨٣	٦٥٩,١٩٧	٢٠,٣
١٩٩٤		١٥٨,١٤٦	٧٠٦,٧٤٥	٢٢,٤
١٩٩٥		١٧٧,٤	٧٥٦,٤٠٤	٢٣,٥
١٩٩٦		١٩٧,٦٥٨	٨٣٠,٧٢٦	٢٣,٨
١٩٩٧		٢٢٢,٥٨٢	٨٧٢,٤٦١	٢٥,٥
١٩٩٨		٢٤٥,٦١١	٩٣١,٦٦٠	٢١,٤
١٩٩٩		٢٩٥,٤٩٩	٨٩٨,٥٥٢	٣٢,٩
٢٠٠٠		٣٦٢,٥٥٣	٩٠٣,٩٤٤	٤٠
٢٠٠١		٤٦٩,٨٨٣	٩٣٤,٤٠٩	٥٠,٣
٢٠٠٢		٥٧١,٨٣٤	٩٦٤,٥٧٤	٥٩,٣
٢٠٠٣		٦١٨,١٩٩	١٠١٧,٦١٩	٦٠,٧
٢٠٠٤		٦٦٩,٦٦١	١١٠٥٥٨١	٦٠,٥

المصدر: النشرة الربعية لمصرف سوريا المركزي لعام ٢٠٠٥ وسنوات أخرى والإحصاءات السورية للأعوام المذكورة.

لقد ازدادت الودائع المصرفية من ١٣٣,٩ مليار ليرة سورية في عام ١٩٩٣، إلى ١٧٧,٤ مليار ليرة في عام ١٩٩٥ حيث بدأت سيطرة حالة الركود على الاقتصاد. وتابعت الزيادة حيث بلغت ٣٦٢,٥٥٣ مليار في عام ٢٠٠٠، و ٦٦٩,٦٦١ عام ٢٠٠٤.

كما ارتفعت نسبة الودائع إلى الناتج المحلي الإجمالي تدريجياً حيث بلغ متوسط هذه النسبة في أوائل التسعينات حوالي ٢٢٪، وارتفع إلى ٢٩,٧ ٪ خلال النصف الثاني من التسعينات، واستمرت نسبة الودائع إلى الناتج بالارتفاع حيث أنها بلغت عام ٢٠٠٤ حوالي ٦٠,٥ ٪ معمة أثر الركود الاقتصادي على الرغم من التعديلات التي أدخلت على سعر الفائدة عام ٢٠٠٣.

إن تراكم الودائع هذا يعتبر سمة مميزة لمرحلة الركود حيث أن تزايد حجم الودائع نتج عن تحويل الأموال من مجال الاستثمار إلى مجال التوظيف نتيجة انخفاض معدل الربحية الوطنية عن معدل الفائدة، لا كنتيجة عن تحسن المستوى المعاشي للمواطنين وتحسن الدخل، وبالتالي زيادة ميلهم للإدخار، مما جعل توظيف الأموال في المصارف بمعدل فائدة عالٍ أكثر ربحية من توظيفها في المجالات الاستثمارية.

الآثار الاجتماعية للركود:

كما يؤدي الركود إلى ظهور آثار اقتصادية، فإنه أيضاً يؤدي إلى ظهور آثار اجتماعية عديدة، فالأفراد هم العناصر الأهم في المجتمع الاقتصادي، وكل شريحة اجتماعية فاعلة في هذا المجتمع لابد وأن تحصل على المكاسب أو الخسائر حسب حالة الاقتصاد الوطني نتيجة الظواهر الاقتصادية.

ويمكن ذكر بعض الآثار الاجتماعية السلبية التي يسببها الركود:

١- إن انتشار ظاهرة البطالة وزيادة أعداد عاطلين عن العمل إضافة إلى تدهور أحوال الفقراء ومحدودي الدخل من العمال والموظفين، يؤدي إلى زيادة الفقر وما ينجم عنه من مشاكل اجتماعية، ويساهم في انخفاض مستواهم الاجتماعي وتردي أوضاعهم المعيشية، ويدفع بقسم من الموظفين إلى الفساد الإداري الذي ظهر في سوريا بأشكال مختلفة، وحتى الآن لم ينجح مشروع مكافحة البطالة الذي يقدم الإعانات للعاطلين عن العمل.

٢- هجرة الكفاءات والخبرات الغنية إلى الدول الأخرى العربية أو الغربية لقلّة فرص العمل المناسبة، مما يؤثر على آلية العمل وتطويره لأن هذه الكفاءات تعمل لصالح الغير وتخسرّها سوريا.

٣-تردي أوضاع الطبقات المثقفة التي تقود عمليات التطوير والتحديث في المجتمع، وبالتالي تعثر عمليات الإصلاح بسبب هجرة الخبرات من جهة وتردي أحوالها المعيشية من جهة أخرى، مما يدفعها إلى العمل الإضافي، وإهمال العمل الحكومي وما ينجم عن ذلك من بقاء الإجراءات والتشريعات بدون تحديث، حيث أن الشريحة المثقفة في كل مجتمع تكون الحاملة للتحديث والتطوير، فإذا تردت أحوال هذه الشريحة تتأثر أوضاعها الاقتصادية ثانية، وينجم عنها التبدلات الاجتماعية وتغير القيم والمفاهيم والعادات، وتبدأ موجة العادات الجديدة تؤثر سلباً على التطور الاقتصادي والاجتماعي.

٤- إن سياسة تخفيض حجم الإنفاق العام الجاري والاستثماري، إضافة إلى زيادة أعداد السكان في سوريا قد أدت إلى انخفاض نصيب الفرد من هذا الانفاق وخاصة فيما يتعلق بالإنفاق الاجتماعي والصحي والتعليمي، ويضاف إلى ذلك ارتفاع أسعار هذه الخدمات وخاصة في الآونة الأخيرة قد ساهم في عدم قدرة الدولة على تأمين هذه الخدمات لجميع المواطنين، الأمر الذي يخفض مستوى هذه الخدمة للأفراد، ويزيد من تردي الأوضاع الاجتماعية.

٥- تفكك الأسرة وتأخر سن الزواج وما يرافق هذه الظواهر الاجتماعية من انحراف اجتماعي يؤدي إلى الترويج إلى العادات السيئة في المجتمع.

٦- انتشار السرقات وبداية تشكل جماعات صغيرة غير منتظمة لممارسة الجريمة.

٧- انتشار الأنشطة الطفيلية والأنشطة الخدمية. وتراجع قيم العمل المنتج.

الفصل الثالث

دور أدوات السياسة المالية
في معالجة الركود الاقتصادي
في سوريا

المبحث الأول

سياسة الإنفاق العام

مقدمة:

إن حالة الركود الاقتصادي التي لحقت بالاقتصاد السوري منذ منتصف التسعينات واستمرت حتى عام ٢٠٠٣، والتي كان تخفيض حجم الإنفاق العام من أهم الأسباب التي أدت إلى الوصول إليها، تتطلب زيادة في بعض أهم بنود النفقات العامة، فأحداث تغييرات هيكلية وإصلاحات على المستوى الاقتصادي تتطلب تدفقاً مستمراً للإنفاق العام بشقيه الجاري والاستثماري لإحداث التغييرات في الاتجاهات المطلوبة، والحفاظ على مستوى معين من النشاط الاقتصادي، وذلك نظراً للدور الهام الذي يلعبه الإنفاق العام في تحريض الطلب الكلي الذي يعتبر من العوامل الهامة والأساسية التي تساعد الاقتصاد في التخلص من حالة الركود التي لحقت به.

ويمكن من خلال تتبع تطور نسبة الإنفاق العام إلى الناتج المحلي الإجمالي الاستدلال على الدور الهام الذي لعبته الحكومة في تدخلها لحل أزمة الركود الاقتصادي وذلك وفق الجدول التالي:

الجدول رقم (١٩)
تطور حجم النفقات العامة ونسبتها إلى الناتج المحلي الإجمالي
(بملايين الليرات السورية)

السنة	البيان	النفقات العامة	الناتج المحلي الإجمالي	نسبة النفقات إلى الناتج %
١٩٩٣		١٢٣٠١٨	٦٥٩١٩٧	١٨,٧
١٩٩٤		١٤٤١٦٢	٧٠٦٧٤٥	٢٠,٤
١٩٩٥		١٦٢٠٤٠	٧٥٦٤٠٤	٢١,٤
١٩٩٦		١٨٨٠٥٠	٨٣٠٧٢٦	٢٢,٦
١٩٩٧		٢١١١٢٥	٨٧٢٤٦١	٢٤,٢
١٩٩٨		٢٣٧٣٠٠	٩٣١٦٦٠	٢٥,٥
١٩٩٩		٢٥٥٣٠٠	٨٩٨٥٥٢	٢٨,٤
٢٠٠٠		٢٧٥٤٠٠	٩٠٣٩٤٤	٣٠,٥
٢٠٠١		٣٢٢٠٠٠	٩٣٤٤٠٩	٣٤,٥
٢٠٠٢		٣٥٦٣٨٩	٩٦٣٥٧٤	٣٧
٢٠٠٣		٤٢٠٠٠٠	١٠١٧٦١٩	٤١,٣
٢٠٠٤		٤٤٩٥٠٠	١١٠٥٥٨١	٤٠,٧

المصدر: المجموعة الإحصائية للأعوام المذكورة - المكتب المركزي للإحصاء.

حيث تشير الدراسة إلى أن هذه النسبة كانت متدنية بشكل ملحوظ منذ أوائل التسعينات بهدف معالجة عجز الموازنة المرتفع لديها والذي وقعت فيه منذ منتصف الثمانينات، خاصة مع تراجع الواردات الضريبية، وتوقف المساعدات العربية التي كانت تشكل مورداً هاماً من موارد الخزينة تستخدمه الدولة لتغطية نفقاتها المتزايدة، ولكن أخذت نسبة الإنفاق العام إلى الناتج المحلي الإجمالي بالتحسن ببطء منذ عام ٢٠٠١ نتيجة إدراك الحكومة لأهمية التوسع في إنفاقها كسياسة فعالة للخروج من حالة الركود.

وسنقوم باستعراض دور كل من النفقات الاستثمارية والنفقات الجارية في معالجة موضوع الركود في الاقتصاد السوري.

أولاً: الإنفاق الاستثماري:

لقد ظهرت نتائج تخفيض حجم الإنفاق العام على شكل انخفاض في حجم الإنفاق الاستثماري أكثر من الجاري كونه يعتمد على الموارد الإضافية التي تستطيع الحكومة توفيرها، وفي الحالات التي يتم فيها تخفيض حجم الإنفاق العام إما لترشيد الإنفاق، أو معالجة عجز الموازنة فإنه يلاحظ عموماً أن المتضرر الأكبر من التخفيض هو الإنفاق الاستثماري. لذلك فإن التركيز على زيادة النفقات الاستثمارية يساعد الاقتصاد على تجاوز أزمة الركود كون زيادة الإنفاق الاستثماري سوف تحقق الأهداف التالية في الاقتصاد:

١- تشغيل أيدي عاملة:

يكمن السبب الرئيسي في تفاقم مشكلة البطالة وخاصة بين عامي (١٩٩٥-٢٠٠٣) يكمن في تراجع مستوى الاستثمار الإجمالي وما رافقه من ضعف العمالة وتردي الأجور وضعف الطلب على السلع والخدمات، وذلك بسبب اعتقاد الحكومة أنها تستطيع دفع القطاع الخاص للاستثمار والمحافظة على وتيرة استثماراته، وخاصة بعد صدور قانون الاستثمار رقم (١٠) لعام ١٩٩١، فالتجهت إلى التراخي في هذا المجال وتقليص حجم إنفاقها الاستثماري، مما قاد إلى تراكم أعداد العاطلين عن العمل وما نتج عن ذلك من نقص نصيب العاملين في الناتج المحلي الإجمالي، والذي قاد بدوره إلى انخفاض حجم الطلب الفعال وبالتالي انعدام الحافز على الاستثمار لدى القطاع الخاص.

وبذلك فإن زيادة حجم الإنفاق الاستثماري يعتبر حلاً مناسباً لاستيعاب الأعداد الكبيرة من الأفراد في سوق العمل، حيث أنه لا يمكن أن نمتص العمالة التي تدخل سوق العمل دون إنفاق استثماري حكومي، ذلك أنه يعتبر أحد أهم أدوات السياسة المالية التي تستخدمها الحكومة من أجل زيادة معدلات الاستخدام بشكل مباشر من خلال خلق فرص عمل جديدة في مؤسسات الدولة وشركات القطاع العام لتوظيف جزء من الداخلين إلى سوق العمل، أو بشكل غير مباشر من خلال حفز المستثمر الخاص لزيادة استثماراته عبر تحسين و إعادة تأهيل البنية التحتية، وبالتالي زيادة فرص العمل و استيعاب العمالة الجديدة. وهذه المسؤولية هي مسؤولية الحكومة بالدرجة الأولى، ولا يجوز لها أن تلقي هذه المسؤولية على القطاع الخاص وحده، والمقصود بمسؤولية الحكومة هو أن تتبنى سياسة اقتصادية استثمارية عقلانية تشجع على زيادة حجم الإنفاق على الاستثمار في القطاع العام، وأن تهئ المناخ الاستثماري للقطاع الخاص، إضافة إلى جذب الاستثمارات السورية في الخارج لإعادة استثمارها في الداخل.

وبناء على ذلك فإنه لا بد من إيجاد مصادر تمويل استثمارية ضخمة، وهذه مهمة صعبة «فالتنويل الخارجي مستحيل ما دام رأس المال المحلي يتجه من الداخل إلى الخارج، والتمويل بواسطة الفائض الاقتصادي الاحتمالي غير متاح في الظروف الراهنة»^(٩٢)، إلا أنها ليست مسألة مستحيلة فهي تتطلب حشد كافة الجهود الممكنة من خلال خلق المناخ الاستثماري الملائم لتحقيق تعبئة الاستثمارات الوطنية في القطاعات الأربعة العام والخاص والتعاوني والمشارك، كما أن السياسات الاستثمارية التي تنتهجها الحكومة يجب أن تأخذ بعين الاعتبار التوجهات الاقتصادية العامة التي يجب أن تدعم الاستثمار كونه يساهم أكثر من غيره في النمو من خلال مساهمته في خلق الإنتاج، وزيادة القيمة المضافة، وتطوير الإنتاجية، وخلق فرص عمل جديدة، وقدرة الاستثمار على توليد استثمار جديد.

وتجدر الإشارة إلى أن الخطة الخمسية العاشرة قد حددت زيادة الموازنة الاستثمارية بمقدار ١٠٪ سنوياً، «كما أن الموازنة الاستثمارية لعام ٢٠٠٨ قد حددت تأمين ٣٥٩٨٨ فرصة عمل في القطاع الإداري، و ٢٥٢٠٠ فرصة عمل في القطاع الاقتصادي، أي حوالي ٦١١٨٠ فرصة عمل، أي أن نسبة التشغيل تكون بحدود ٣٠٪ فقط، فهل تستطيع الحكومة أن تحفز القطاع الخاص على امتصاص ٧٠٪ الباقية سنوياً؟!»^(٩٣)..

٢- تحريك الطلب الداخلي:

إن السياسة الانكماشية التي اتبعتها الحكومة في السنوات الماضية عندما خفضت من حجم استثماراتها الفعلية والتي نتجت عنها تراجع الاستثمار الإجمالي لدى كل من القطاعين العام والخاص، قد ساهمت بشكل كبير في تراجع حجم الطلب المحلي بشكل واضح، واضمحلال السوق الوطنية، وبالتالي تراجع حجم الإنتاج، وظهور الكثير من الإفلاسات في صفوف التجار والصناعيين، وسيطرة حالة الركود على الاقتصاد الوطني. وبذلك فإن المعالجة يجب أن تبدأ من سياسة جديفة لزيادة الإنفاق الاستثماري وتحفيز الاستثمار، لأن زيادة حجم الاستثمارات سوف تؤثر بشكل واضح على الطلب الداخلي باتجاه الزيادة، نظراً لأن الاستثمارات الجديدة سوف تقدم تشكيلة جديدة وواسعة من السلع والخدمات التي يحتاجها الاقتصاد الوطني، إضافة إلى تحسين نوعية المنتجات الموجودة، بالإضافة إلى فرص العمل التي توفرها هذه الاستثمارات والتي تساهم في تحسين الدخل وزيادة القدرة الشرائية لدى نسبة كبيرة من العاطلين عن العمل والذين تم استيعابهم عبر هذه المشاريع. حيث أن ضيق حجم السوق الداخلية والنتائج عن انخفاض الطلب بسبب انخفاض الدخل لدى الأفراد من جهة، وتراجع حجم الاستثمار وما نتج عنه من ارتفاع مستوى البطالة من جهة أخرى، يعتبر من أهم السمات التي تجلت بها حالة الركود في الاقتصاد الوطني، وبناءً على ذلك فإن توسيع حجم السوق وتحسين الطلب الفعال يعتبران من العوامل الأكثر فاعلية والمحفزة على الاستثمار، ويشكلان عاملاً رئيسياً لجذب الاستثمارات المحلية والخارجية.

أي أن زيادة حجم الإنفاق الاستثماري سوف تؤدي إلى تحفيز الطلب الداخلي نظراً لتشغيل العمالة الجديدة وزيادة مستوى الدخل بشكل يؤدي إلى زيادة الطلب على السلع والخدمات وتوسيع السوق المحلية، وبالتالي دعم الجهود المبذولة في الاقتصاد لإخراجه من حالة الركود التي سيطرت عليه.

كما يمكن أن تلعب الأسواق الخارجية دوراً مساعداً للخروج من حالة الركود عبر إيجاد وفتح أسواق خارجية جديدة تزيد الصادرات.

٣- تحسين مستوى النمو الاقتصادي:

إن انخفاض مستوى الانفاق الاستثماري الحكومي والذي كان سبباً في دخول الاقتصاد السوري مرحلة الركود الاقتصادي، قد ترافق بانخفاض معدلات النمو الاقتصادي (والمقصود بها الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الثابتة)، فقد تسبب تراجع حجم الاستثمار العام في الكثير من الآثار السلبية على الاقتصاد ككل، انعكست في تراجع معدلات النمو والتي يمكن تتبعها بالعودة إلى الجدول (١٥) من الفصل السابق، وكان من أبرز هذه الآثار:

- ١- تراجع حجم التكوين الرأسمالي بشكل أدى إلى انخفاض الإنتاج وتخلف النوعية مقارنة بالمنتجات العربية والأجنبية.
- ٢- خروج الرساميل السورية إلى الدول المجاورة بحثاً عن فرص أفضل للاستثمار.
- ٣- تزايد معدلات نمو البطالة في صفوف العمالة السورية.
- ٤- تراجع حجم الاستهلاك المحلي وما نتج عنه من تراجع حجم الطلب الداخلي وتدني مستوى الإنتاج.

وبناء على ذلك فإن زيادة حجم الإنفاق الاستثماري سوف تؤدي إلى خلق طاقات وفعاليات اقتصادية إنتاجية وخدمية وتخلق فرص عمل جديدة مما يخفف من الآثار السلبية للبطالة و يتيح قدرة أكبر على الإنتاج بكلفة أقل، بشكل يسهم في زيادة الاستهلاك المحلي وتحسين مستوى الدخل والمعيشة، فكلما ازداد الاستثمار أدى ذلك إلى مزيد من التحسن الاقتصادي، وتشغيل أفضل للموارد الوطنية، وانعكس ذلك إيجاباً في زيادة معدلات النمو الاقتصادي. ويمكن أن نلاحظ ذلك عند تتبع تطور حجم الاستثمار الإجمالي إلى الناتج المحلي الإجمالي وذلك من خلال الجدول (١٤) من الفصل السابق:

فقد بدأت هذه النسبة بالتحسن منذ عام ٢٠٠٠ مما يشير إلى زيادة دور الاستثمار في تكوين الناتج المحلي الإجمالي، ومع ذلك فقد بقيت هذه النسبة دون المستوى المطلوب، حيث تشير الدراسات الاقتصادية إلى أن الحد الأدنى المرغوب لهذا المعدل هو ٣٥٪ للناتج وذلك لتحقيق هدف النمو المخطط في الخطة الخمسية العاشرة وهو ٧٪، في حين أنها لم تتجاوز في سوريا ٢٣٪ خلال الفترة المدروسة.

٤- تحسين مستوى المعيشة:

إن زيادة الإنفاق الاستثماري لا بد وأن تترافق مع الكثير من المزايا الإيجابية في مختلف النواحي الاقتصادية والاجتماعية، والتي تتمثل بشكل أساسي في تشغيل العاطلين عن العمل، وتخفيض معدلات البطالة، وما ينجم عنها من تحسين مستويات الدخل بشكل ينعكس إيجاباً على مستوى الاستهلاك المحلي، ويؤدي إلى زيادة الطلب على السلع والمنتجات التي تقدمها الاستثمارات الجديدة، وبالتالي زيادة الإنتاج وتحسين نوعيته. إضافة إلى ما تأتي به زيادة حجم الإنفاق الاستثماري من تحديث وتطوير في المشاريع القائمة أو إقامة مشاريع جديدة في مختلف المجالات الخدمية والإنتاجية التي يحتاجها الاقتصاد الوطني. إلى جانب أن الانفاق الاستثماري العام على تطوير البنية التحتية سوف يؤدي إلى تطوير البيئة الاستثمارية، مما يشجع القطاع الخاص على الاستثمار، ويزيد من حجم المشاريع الاستثمارية، و ما ينجم عنها من تحسين في الأوضاع الاقتصادية بشكل عام.

إن جميع هذه الآثار تساهم في تحسين مستويات المعيشة كون الاستثمار من المتغيرات الاقتصادية الهامة التي تسهم بشكل مباشر في زيادة مستوى الرفاه الاجتماعي. ولكن ما نجده في سوريا أن الدولة لم تستطع تشغيل العمالة التي خططت لها، ذلك أن الاستثمارات الحكومية كانت مخططة وغير منفذة، مما ساهم في تراجع فرص العمل وازدياد البطالة. وتجدر الإشارة إلى أن الاستثمارات الحكومية وحدها غير كافية للنهوض بالاقتصاد، بل لابد للحكومة من أن تتخذ أيضا "جملة من الإجراءات و السياسات المتوافقة لتشجيع الاستثمار الخاص إلى جانب الاستثمار العام. وهذا يتطلب أن تقوم الدولة بتوفير بعض متطلبات الاستثمار الخاص و التي لاتزال غير متوفرة، وأهمها شفافية الأنظمة و القوانين المتعلقة بالاستثمار، إضافة إلى ارتفاع التكاليف الناجمة عن مدخلات الطاقة أو مستلزمات الإنتاج الأخرى المتنوعة.

الشروط الواجب توفيرها لتحفيز القطاع الخاص على زيادة استثماراته:

١- وضوح واستقرار السياسة الاقتصادية:

فلا بد للسياسة الاقتصادية أن تتسم بالوضوح والاستقرار، وأن تتسجم مع القوانين والتشريعات، فالسياسة الاقتصادية التي تتبعها الدولة تشكل المحور الأساسي للاستثمار والاستهلاك في الاقتصاد الوطني، والاستثمار بحاجة إلى سياسة ملائمة تعطي الحرية في الاستيراد والتصدير وتحويل الأموال والتوسع في المشاريع ضمن إطار الأهداف الاقتصادية العامة للدولة. وهذا يتطلب أن تأخذ السياسة الاقتصادية بعين الاعتبار الإجراءات التالية:

- ١- إقامة سوق للأوراق المالية لتجميع المدخرات الوطنية وتوظيفها في المشروعات الإنتاجية، وقد تم افتتاح السوق في الشهر الثالث من العام الحالي.
- ٢- تحقيق الاستقرار والتوازن في معدلات النمو الاقتصادي.
- ٣- إعادة توزيع الدخل القومي، أو بمعنى آخر تصحيح العلاقة بين الأجور والأرباح في الدخل القومي.
- ٤- تشجيع التصدير وإزالة كافة العقبات أمامه.
- ٥- «تحديد دور كل من منشآت القطاع العام والقطاع الخاص وتحديد مساحة واضحة لكل منهما». (٩٤)

ومن الجدير بالذكر أن الظروف الاقتصادية الخارجية لها انعكاس على الاستثمار الداخلي مثل معدل الأرباح، وحرية خروج رأس المال ونقل الملكية في الدول الأخرى.

٢- تطوير السياسات المالية والنقدية:

تعتبر السياسات المالية والنقدية من أهم العوامل المشجعة على الاستثمار، وسوريا منذ أوائل التسعينات وحتى الآن تحاول تطوير بعض بنود هذه السياسات عن طريق منح الإعفاءات الضريبية، وتعديل سعر الفائدة المثبت منذ عام ١٩٨٣، وحرية تحويل الأرباح للدول الأجنبية، وتطوير البنية المصرفية عن طريق السماح بإقامة المصارف الخاصة والإسلامية، وتحسين الأداء المصرفي الحكومي. لكن هذه الإجراءات لا زالت غير منسجمة فيما بينها، كما أن سياسة تعدد أسعار الصرف لا زالت قائمة رغم سلبياتها حيث أن المستثمر يضطر إلى إعادة حساباته فيما يخص الاستثمار لعدم الوضوح في أسعار الصرف وإمكانية التحويل إلى سوريا وبالعكس. «لكن القانون (٧) لعام ٢٠٠٠ لحظ هذه الناحية حيث سمح للمستثمر الأجنبي بتحويل أمواله للخارج بسعر صرف الدول المجاورة» (٩٥). وتجدر الإشارة إلى أنه ثمة الكثير من التعديلات قد طرأت على قوانين الاستثمار، تمثلت بالمرسومين ٨/و/٩ لعام ٢٠٠٧ بهدف خلق بيئة

مشجعة لجذب الاستثمار، إضافة إلى التخفيضات الضريبية التي حملها المرسوم التشريعي /٥١/ لعام ٢٠٠٦ لإيجاد بيئة تشريعية مالية مناسبة باتجاه المساعدة على جذب الاستثمارات من ناحية، وتأمين موارد مناسبة للخزينة من ناحية أخرى، وسنناقش ذلك لاحقاً.

٣- تحسين البنية التحتية:

«حيث تشير نظرية التنمية الاقتصادية إلى ضرورة توفر حد أدنى من هذه البنية ووضعها تحت تصرف المستثمر بأسعار معتدلة لتمكن الاستثمارات المنتجة من مباشرة الإنتاج بتكاليف منافسة»^(٩٦).

ويندرج ضمن البنية التحتية تأمين الخدمات العامة من طرق وموانئ وكهرباء واتصالات وصرف صحي... حيث يتوجب على المستثمر بذل جهود مضمّنية لعدم وجود هيئة عامة متخصصة لإيصال هذه الخدمات إلى مكان العمل وقد يدفع ذلك المستثمر إلى التراجع أو إلى المعاناة إذا ما استمر في هذه الإجراءات مع الإشارة إلى أن المدن الصناعية المحدثّة لا تزال تعاني من صعوبات في علاقاتها مع المستثمرين، مع أنها تتحسن تدريجياً.

بينما في دول أخرى عربية وغربية تتولى الحكومة تأمين مناطق صناعية وتأجيرها للمستثمر بمبالغ زهيدة، حيث يصل إيجار متر الأرض في مصر مثلاً إلى ٦٠ سنتاً أمريكياً، وفي دبي إلى ١,٢٠ دولار وتضاف على التكلفة، في حين أن أرخص متر يمكن أن يشتريه المستثمر في سوريا بمقدار ٩٥٠ ليرة سورية في المنطقة الصناعية، وارتفع مؤخراً إلى ١٤٠٠ ل.س فكيف يمكن جذب المستثمر بذلك.

٤- تحديث البنية الإدارية:

لا بد من وجود بنية إدارية مناسبة بعيدة عن روتين وإجراءات التأسيس والترخيص، حيث أن الحصول على الترخيص من مكتب الاستثمار يتم خلال فترة قصيرة، وهو من الإجراءات السهلة، ولكن إجراءات ترخيص البناء وإجراءات الحصول على الماء والهاتف والصرف الصحي تحتاج إلى وقت وجهد. وذلك لأن مكان البناء الذي كان يقام عليه المشروع يعتبر مخالفاً من الناحية التنظيمية، ولذلك يضطر المستثمر إلى دفع تكاليف إضافية للحصول على هذه الخدمات، مما يساهم في زيادة تكاليف المشروع وهروب المستثمر في بعض الأحيان، كما توجد عدة أنظمة متداخلة ومعقدة للاستثمار مثل الاستثمار الزراعي والصناعي.

إن هذا يتطلب وجود هيئة مركزية مشرفة تطلب هذه الخدمات من الجهات المختصة دون أن يذهب المستثمر للمراجعة ويصطدم بالروتين والإجراءات المعقدة الموجودة في كل جهة طبعاً هذا قبل تحديد وحصر الاستثمار في المناطق الصناعية.

وقد لحظ المرسوم التشريعي رقم /٩/ لعام ٢٠٠٧ والمتضمن إحداث هيئة الاستثمار السورية هذه الناحية، فقد ضمن خلق بيئة تنظيمية مناسبة ومشجعة للمستثمر، وحمائته من الإجراءات البيروقراطية والتخلص من الروتين، ولكن الواقع لا زال مختلفاً، وبخاصة النافذة الموحدة، إضافة إلى تعدد مرجعيات الاستثمار مثل وزارة السياحة والزراعة والمصرف المركزي ووزارة المالية.... الخ.

٥- تسريع الإجراءات القانونية وتأمين شفافيتهما:

حيث أن البنية القانونية تعتبر من أهم العوامل المشجعة على الاستثمار، فإذا تمتعت القوانين بالوضوح والشفافية فإن ذلك يشجع على الإنتاج، وإذا تضاربت وتعارضت فإن ذلك يفسح المجال للاجتهادات المتناقضة، والتفاسير المتضاربة. وفي سوريا لا تزال الإجراءات القانونية معقدة ومتعارضة، وذلك بسبب قدم القوانين وكثرة التعديلات التي طرأت عليها، مما أدى إلى عدم استقرار التشريع والواقع يؤكد طول فترة التقاضي، ووجود حالات واسعة من الفساد .

ثانياً: الإنفاق الجاري:

تؤدي النفقات الجارية دورها في مكافحة حالة الركود الاقتصادي من خلال زيادتها في عدة بنود، من أهمها:

١- زيادة الرواتب والأجور:

من المعروف أن الرواتب والأجور بقيت مجمدة في قطاع الدولة لمدة ٦ سنوات (١٩٩٤-٢٠٠٠)، ومع ذلك فإن الزيادات اللاحقة والمتتالية على الأجور لم تكن متناسبة مع الزيادة في الأسعار، وبالتالي بقي الدخل الفردي أقل من تكاليف المعيشة وساهم ذلك في تقليص القوة الشرائية وتراجع حجم الطلب الداخلي، ولاسيما أن الطلب الداخلي حساس بالنسبة لدخل أصحاب الرواتب والأجور أكثر من حساسيته لدخل أصحاب الملكية الذين ينفقون أغلب دخلهم على السلع المستوردة بحيث ينخفض لديهم الطلب الداخلي مع ارتفاع دخلهم. إن ذلك يتطلب زيادة في مستوى الرواتب والأجور بشكل اقتصادي وعقلاني، ولاسيما أن زيادة الأجور لم تعد مطلباً اجتماعياً فقط، بل أصبحت مطلباً اقتصادياً أيضاً نتيجة تأثيرها الكبير في المؤشرات الاقتصادية الكلية.

حيث أن تحسين مستوى الدخل لدى أصحاب الرواتب والأجور سوف يسمح لهم بزيادة (في الاقتصاد السوري، وتشكل كتلة الرواتب و الأجور التي تدفعها الحكومة مساهماً رئيسياً في زيادة الاستهلاك الخاص لدى الأفراد، ذلك أنها تشكل نسبة ٦٠٪ من الإنفاق الجاري، و ١١٪ من الناتج المحلي الإجمالي^(٩٧)). وبالتالي سوف يزداد طلبهم على السلع والخدمات بشكل يؤدي إلى تحسين حجم الطلب الداخلي، ولاسيما أن مستوى دخلهم لا يسمح لهم في الغالب إلا باقتناء السلع المنتجة محلياً. وهذا يساهم بشكل كبير في تنشيط الطلب الفعال وتحريك حالة الجمود والركود التي لحقت بالاقتصاد الوطني.

كما أنه من جهة أخرى تحسن مستوى الدخل وزيادة الطلب على السلع والمنتجات سوف يحفز المستثمرين والمنتجين على زيادة استثماراتهم، وتحسين نوعية منتجاتهم في مختلف القطاعات الإنتاجية، كون مستوى الطلب من العوامل المحفزة على زيادة الإنتاج والاستثمار، وما يرافق ذلك من آثار إيجابية تسهم في إخراج الاقتصاد من حالة الركود التي يمر بها.

وتجدر الإشارة إلى أن انخفاض الأجور يترافق عادة بانعدام الحافز على زيادة الإنتاجية، خاصة أن سياسة الأجور المتبعة من قبل الدولة والتي تقوم بتحديد الأجور حسب مستوى التعليم عند الالتحاق بالوظيفة، ومدة الخدمة، لا ترتبط بخبرة وكفاءة العامل بشكل مباشر مما يؤدي إلى غياب المنافسة والدافع على التطوير وانعدام الحافز على زيادة الإنتاجية، وينعكس ذلك بشكل واضح على مستوى الإنتاج.

حيث تشير بعض الدراسات إلى أن «إنتاجية العامل في سوريا منخفضة مقارنة مع غيرها من الدول العربية فقد بلغت ٣,٥٩٦ دولار/ عامل. بينما تبلغ في لبنان ١٢,٩٢٧ دولار/ عامل»^(٩٨)، وتراجع الإنتاجية يلعب دوراً كبيراً في تراجع النمو الاقتصادي وترسيخ حالة الركود، ذلك أن انخفاض الأجور في سوريا لم يحفز الاستثمار لكونه أدى إلى التقاعس و الفساد و التستر عن الخطأ و عدم المحاسبة بسبب الوضع المعيشي للمقصرين، كما أنه لم يؤد إلى تخفيض تكاليف الانتاج (خلفاً لما هو منتظر) بل زاد من كلف المشاريع الاستثمارية، لأن انخفاض الأجر عن المستوى اللازم لتغطية تكاليف المعيشة و النفقات الضرورية للعاملين، قد أدى إلى انعدام الحافز لديهم على زيادة الانتاج و رفع مستوى الانتاجية. لذلك لا بد من اتباع سياسة أجور تأخذ عامل الإنتاجية بعين الاعتبار لأن تحسن مستوى الأداء الاقتصادي بشكل عام و ينعكس في المحصلة على النمو وإمكانياته المستقبلية.

وقد أظهرت بعض الدراسات «أن الزيادات التي أصابت الرواتب والأجور منذ عام ٢٠٠٠ وحتى ٢٠٠٤ أدت إلى تحسن واضح في دخل العامل فقد وصل مقدار الأجر المخصص للعامل في الموازنة حوالي ١١٠٢٩ ليرة سورية، ولكنه بقي أقل مما هو مطلوب. فقد أظهرت هذه الدراسة أن الحد الأدنى للراتب الشهري ليمكن العامل من إعالة أسرته يجب أن يكون ١٥٥٠٠ ليرة سورية، وبالتالي تبقى هناك فجوة بين الراتب الشهري وتكاليف المعيشة مقدارها ٤٤٧١ ليرة وتسبب تراجع حجم الطلب الفعال»^(٩٩).

وتجدر الإشارة إلى أن زيادة الرواتب والأجور للعاملين لدى الدولة والقطاع العام سوف تلعب دوراً تحريضياً يدفع القطاع الخاص إلى زيادة الأجور للعاملين فيه مما يسهم أيضاً في زيادة حجم الطلب الكلي ومكافحة حالة الركود.

٢- تحسين مستوى الإنفاق الاجتماعي:

يهدف هذا النوع من النفقات إلى خلق مجتمع منتج عن طريق تنمية عقول وأجسام الأفراد معاً، فالصحة والتعليم والذان يمثلان جوهر الإنفاق الاجتماعي يعتبران من الخدمات الأساسية في العملية الإنتاجية والمؤثرة بشكل مباشر في تحسين وتطوير مستوى الإنتاج المادي. «كما أن هذه النفقات تساهم بإعادة تجديد قوة العمل وتخفيف الأعباء النفسية عن العمال وتدفعهم إلى زيادة الإنتاج وتحسين نوعيته»^(١٠٠).

وبذلك فإن تقليص الإنفاق الاجتماعي بما فيه الإنفاق على الصحة والإنفاق على التعليم ذو آثار بعيدة المدى على مستوى التنمية الاقتصادية، «حيث أن الرعاية الصحية المتدنية والمستوى التعليمي غير الكافي تترافق بإنتاجية منخفضة وقدرة محدودة على النمو وتوليد الفائض الاقتصادي»^(١٠١).

وفي سوريا نلاحظ انخفاض حصة هذه النفقات بالنسبة لإجمالي الإنفاق العام وقد نتج ذلك بشكل أساسي عن تزايد الاهتمام بالنفقات الاقتصادية الأخرى وخاصة الاستثمارية منها وإقامة مشاريع القاعدة الأساسية، من جهة، وزيادة عدد السكان وعدم مضاعفة حجم الإنفاق على هذه الخدمات من جهة أخرى. حيث أن سوريا من الدول النامية التي تتمتع بزيادات سكانية كبيرة بلغت حوالي ٣,٣٪ في فترة التسعينات انخفضت في السنوات الأخيرة إلى ٢,٧٪، ومع ذلك بقيت حصة الفرد من هذه النفقات الاجتماعية منخفضة مقارنة مع مثيلاتها من دول أخرى. «وبذلك

فإن زيادة السكان هذه تستدعي تمويل النفقات السابقة إضافة إلى تمويل السكان الجدد، وهذا ما يفرض إعداد موازنة الخدمات الاجتماعية مضافاً إليها حاجات السكان الجدد، فإذا لم يتوفر التمويل الكافي فإن ذلك سيخفض من حجم النفقات الاجتماعية، وسيؤدي إلى تردي الأحوال المعيشية والاقتصادية للسكان»^(١٠٢) وما يتبع ذلك من آثار سلبية على الاقتصاد ككل.

وحالة الركود التي يعيشها الاقتصاد السوري تستدعي زيادة حصة الإنفاق على الخدمات الاجتماعية بالنسبة لإجمالي الإنفاق العام، لأن هذه النفقات تلعب دوراً تعويضياً في الاقتصاد وتساهم في زيادة القدرة الشرائية والطلب الفعال، لأن هذه الخدمات تعتبر بمثابة دخل إضافي يستفيد منه أصحاب الدخل المنخفضة والذين يرتفع الميل الحدي للاستهلاك لديهم بشكل كبير، وزيادة الميل للاستهلاك مع توفر هذا الدخل الإضافي سوف تؤدي إلى تحسين مستوى الطلب وتحريك الاقتصاد وإخراجه من حالة الركود.

ومن جهة أخرى فإن زيادة حجم الإنفاق الاجتماعي وتحسين مستوى الخدمات الاجتماعية سوف تشجع على الإنتاج والاستثمار لأن كل منهما يرتبط بالطلب الإجمالي، فكلما ازداد حجم الطلب الكلي أدى ذلك إلى زيادة الإنتاج والاستثمار اللذان يساهمان في زيادة التشغيل والتخفيف من البطالة.

كما تعتبر النفقات الاجتماعية وسيلة هامة من وسائل إعادة توزيع الدخل القومي الأمر الذي يساهم في إنصاف الفقراء وأصحاب الدخل المحدود وتحويلهم إلى مستهلكين أصحاب قوة شرائية يساهمون في تصريف السلع والخدمات.

إن زيادة الاستهلاك وارتفاع حجم الطلب الإجمالي، وزيادة حجم الاستثمار والإنتاج والتشغيل وتحسين القدرة الشرائية وتصريف السلع والمنتجات تعتبر جميعها آثار إيجابية تنتج عن تحسن مستوى الإنفاق الاجتماعي وتساعد الاقتصاد على النهوض والخروج من حالة الركود الاقتصادي التي يعيشها.

«وتشير بعض الاحصاءات أن متوسط حصة الإنفاق على التعليم بالنسبة للنواتج المحلي الإجمالي قد بلغت في سوريا حوالي ٣,٥٪ بينما ترتفع في دول أخرى مثل السعودية إلى حوالي ٩,٣٪ من الناتج، كما أن حصة الإنفاق على الصحة في سوريا بالنسبة إلى الناتج تبلغ ما يقارب ٥,١٪ بينما تصل في لبنان إلى ١١,٥٪»^(١٠٣).

ويمكن من خلال الجدول التالي تتبع تطور حجم الإنفاق الاجتماعي والتعليمي والصحي.

الجدول رقم (٢٠): تطور حجم النفقات الاجتماعية ونسبتها إلى إجمالي الإنفاق العام (بملايين الليرات السورية)

البيان	الإنفاق على التعليم	الإنفاق على الرعاية الصحية والاجتماعية	المجموع	النفقات العامة	نسبة الإنفاق الاجتماعي إلى الإنفاق العام %	الإنفاق على التعليم إجمالي الإنفاق العام	الإنفاق على الرعاية الصحية والاجتماعية إجمالي الإنفاق العام
السنة							

١٩٩٣	٨٧٦٣٦٦٠	٢٤٢١٤٢٨	١١١٨٥٠٨٨	١٢٣٠٨٠٠٠	٩,١	٪٧,١	٪٢
١٩٩٤	١٠٥٦٦٦٧٦	٢٦٧١٦٤٢	١٣٢٣٨٣١٨	١٤٤١٦٢٠٠٠	٩,٢	٪٧,٣	٪١,٨
١٩٩٥	١٢٨٣٩٩٦٧	٣٤٧٧٨٥٣	١٦٣١٧٨٢٠	١٦٢٠٤٠٠٠٠	١٠,١	٪٧,٩	٪٢,١
١٩٩٦	١٤٦٤٧٤٨٩	٣٦١٠٥٩٨	١٨٢٥٨٠٨٧	١٨٨٠٥٠٠٠٠	٩,٧	٪٧,٨	٪١,٩
١٩٩٧	١٥٤٧٠٨٢٦	٣٠٤١٦٤٧	١٨٥١٢٤٧٣	٢١١١٢٥٠٠٠	٨,٨	٪٧,٣	٪١,٤
١٩٩٨	١٦٨٠٨٨١٥	٢٨٣٥٤٠٩	١٩٦٤٤٢٢٤	٢٣٧٣٠٠٠٠٠	٨,٣	٪٧,١	٪١,٢
١٩٩٩	١٧٦١٤٣٠٩	٢٩٠٣٥٥٣	٢٠٥١٧٨٦٢	٢٥٥٣٠٠٠٠٠	٨,٠٣	٪٦,٩	٪١,٣
٢٠٠٠	١٨٦٨٥١٠٥	٣١٥١٧٥٠	٢١٨٣٦٨٥٥	٢٧٥٤٠٠٠٠٠	٧,٩	٪٦,٨	٪١,١
٢٠٠١	٢١٩٦٥٤٩٤	٤١١٨٦٨٠	٢٦٠٨٤١٧٤	٣٢٢٠٠٠٠٠٠	٨,١	٪٦,٨	٪١,٣
٢٠٠٢	٢٦٠١٨٩٣٩	٨٤٢٤٦٩٥	٣٠٨٤٣٦٣٤	٣٥٦٣٨٩٠٠٠	٨,٧	٪٧,٣	٪٢,٤
٢٠٠٣	٣٦١٥٤٩٧٠	٧٠٩٩٦٦٤	٤٣٢٥٤٦٣٤	٤٢٠٠٠٠٠٠٠	١٠,٣	٪٨,٦	٪١,٧
٢٠٠٤	٤٠٠٨٣٠٣٠	٧٠٢٠٥٣٠	٤٧١٠٣٥٦٠	٤٤٩٥٠٠٠٠٠	١٠,٥	٪٨,٩	٪١,٦

المصدر: المجموعة الإحصائية للأعوام المذكورة - المكتب المركزي للإحصاء.

حيث أن متوسط حصة الإنفاق على التعليم بالنسبة لإجمالي الإنفاق العام تبلغ ما يقارب ٧,٥٪ خلال الفترة المدروسة، في حين أنها تصل إلى حوالي ٢٢,٨٪ في السعودية، كما أن حصة النفقات الاجتماعية والصحية بلغ متوسطها حوالي ١,٦٪ بينما تصل في لبنان إلى ٩,١٪ كما يشير التقرير الاقتصادي العربي الموحد لعام ٢٠٠٦.

«ويقال بأن أعلى مستويات التنمية الاقتصادية تقتزن بإنفاق على التعليم يتعدى ٥٠٠٠ دولار للفرد وهذا يعتبر عتبة النضج التعليمي والاقتصادي، وبالمقابل فإن مستويات الإنفاق على التعليم أقل من ١٠٠٠ دولار ترتبط بأداء اقتصادي متردٍ وحين يقل الإنفاق على التعليم عن ٥٠٠ دولار للفرد - وهو الحال في سوريا- لا يترتب على ارتفاع مستوى التحصيل التعليمي زيادة تذكر في الناتج المحلي الإجمالي للفرد»^(١٠٤).

وهذا يؤكد أهمية زيادة الإنفاق على الخدمات الاجتماعية في زيادة وتأثر النمو الاقتصادي وتنشيط الاقتصاد ومساعدته في تجاوز حالة الركود التي لحقت به.

المبحث الثاني

دور السياسة الضريبية في مكافحة حالة الركود في سوريا

مقدمة:

يفترض أن تقوم الدولة من خلال سياستها الضريبية بمعاوضة الواقع الظرفي للاقتصاد، حيث تقوم بزيادة الضرائب في حالات الرواج الاقتصادي مقابل تخفيضها في حالات الكساد.

ولكن استعراضنا للسياسة الضريبية السورية يظهر أن الانسجام بين واقع الاقتصاد السوري والنظام الضريبي لم يتحقق. «فرغم الإعفاءات الضريبية التي تمت في عقد التسعينات وخاصة وفق قانون الاستثمار رقم (١٠) لم يتوجه الاستثمار بشكل ملحوظ نحو الزيادة، ولاحظنا أن الركود الذي ظهر منذ عام ١٩٩٥ رافقته زيادات في الأعباء العامة على الاقتصاد في الوقت الذي كان يجب على السياسة الضريبية أن تتجه لمعالجة الركود»^(١٠).

فكانت التشريعات الضريبية في سوريا تعيق النمو الاقتصادي وعقبة في وجه الانفتاح، وكابحة للنمو وتدفع الاقتصاد باتجاه المزيد من الركود رغم واقع الركود، وبذلك انفصلت العلاقة بين النظام الضريبي والواقع الاقتصادي، وباتت تشكل عبئاً على التطور الاقتصادي والاجتماعي.

وبناء على ذلك فإن إعادة تصحيح هذه العلاقة، وإخضاع النظام الضريبي لخدمة النظام الاقتصادي وتطوراتهِ يعتبر بداية الطريق لتصحيح الاختلالات الحاصلة في الاقتصاد، وخاصة فيما يتعلق بأزمة الركود التي عصفت بالاقتصاد السوري منذ منتصف التسعينات.

وليمكن النظام الضريبي في سوريا من أداء دوره في معالجة حالة الركود الاقتصادي كأداة فعالة وهامة من أدوات السياسة المالية لا بد أن يحقق كل من الحصيلة الضريبية الوافرة، والعدالة في إعادة توزيع الدخل القومي، وأن يسهم في زيادة حجم كل من الاستهلاك والاستثمار.

أولاً: الحصيلة الضريبية:

إن الهدف الأساسي من فرض الضرائب هو توفير الموارد اللازمة والكافية لخزينة الدولة لتتمكن من أداء واجباتها المختلفة في تمويل الإنفاق العام، ولهذا فإن انخفاض حصة الضرائب في إجمالي الإيراد العام يعني تخفيض قدرة الدولة على الإنفاق، فكلما ازدادت الحصيلة الضريبية ازداد حجم الإيرادات العامة، وكان هناك إمكانية لزيادة حجم الإنفاق العام الذي تؤدي زيادته دور هام في مكافحة حالة الركود في الاقتصاد السوري، كونها ظهرت بشكل أساسي بسبب تخفيض حجم الإنفاق العام لعدم توافر الموارد الكافية للقيام بهذا الإنفاق.

ولكن ما نجده في سوريا أنه ثمة تضارب في أنظمتنا الضريبية بين ارتفاع معدلاتها من جهة وعائداتها المتواضعة على الخزينة من جهة أخرى، وهذا يؤثر بشكل كبير على قدرة الحكومة على زيادة مستوى نفقاتها العامة وتحقيق الاستقرار الاقتصادي في الدولة، والجدول التالي يوضح تطور حجم الضرائب إلى الإيراد العام وإجمالي الناتج المحلي.

الجدول رقم (٢١)
تطور نسبة مجمل الضرائب إلى الإيراد العام ونسبتها إلى الناتج المحلي الإجمالي بمليارات الليرات السورية

السنة	إجمالي الضرائب	الإيراد العام	الناتج المحلي الإجمالي	إجمالي الضرائب الإيراد العام %	إجمالي الضرائب الناتج المحلي الإجمالي %
١٩٩٣	٥٤,٥	١٢٣	٦٥٩,٢	٤٤,٣	٨,٣
١٩٩٤	٨٠	١٤٤	٧٠٦,٧	٥٥,٦	١١,٣
١٩٩٥	٩٣,٣	١٦٢	٧٥٦,٤	٥٧,٦	١٢,٣
١٩٩٦	٨٨,٩	١٨٨	٨٣٠,٧	٤٧,٣	١٠,٦
١٩٩٧	١٠٢,٢	٢١١	٨٧٢,٥	٤٨,٤	١١,٧
١٩٩٨	٨٨,٤	٢٣٧	٩٣١,٧	٣٧,٣	٩,٥
١٩٩٩	٩٩,٧	٢٥٥	٨٩٨,٥	٣٩,١	١١,١
٢٠٠٠	٩٤	٢٧٥	٩٠٣,٩	٣٤,٢	١٠,٤
٢٠٠١	١٢٣,٣	٣٢٢	٩٣٤,٤	٣٨,٣	١٣,٢
٢٠٠٢	١٤٣,٣	٣٥٦	٩٦٤,٦	٤,٨	١٤,٩
٢٠٠٣	١٦,٧	٤٢٠	١٠١٧,٦	٣٨,٣	١٥,٨
٢٠٠٤	١٧٤	٤٤٩,٥	١٠٣٨,٤	٣٨,٧	١٥,٧

المصدر: المجموعة الإحصائية للأعوام المذكورة - المكتب المركزي للإحصاء

فقد أسهمت الضرائب والرسوم خلال فترة الدراسة بحوالي ٤٠٪ من إجمالي الواردات العامة، في حين أنها تسهم بحوالي ٧٠٪ إلى ٧٥٪ في الدول المتقدمة، كما أن العبء الضريبي والذي يبلغ ما يقارب ١٢٪ - ١٤٪ منخفض في سوريا قياساً مع دول الجوار التي يتراوح العبء الضريبي فيها حوالي ٢٢٪ - ٢٤٪ ويصل في الدول المتقدمة إلى أكثر من ٣٥٪.

وبالطبع يأتي التهرب الضريبي الواسع وخاصة من قبل القطاع الخاص في مقدمة الأسباب التي تؤثر على الحصيلة الضريبية في سوريا، حيث لا توجد أرقام فعلية عن حجم التهرب الضريبي لديه لكن البعض قدره بأكثر من ٥٠ مليار ليرة سورية في عام ٢٠٠٠. وحالياً يقدر بنحو ٢٠٠ مليار ليرة، حيث أن حصيلة الإيرادات الضريبية الفعلية التي تورد للخزينة العامة من القطاع الخاص ضئيلة جداً" و لا تتناسب مع مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي الفعلي، ففي عام ٢٠٠٦ شكلت حصيلة الضرائب المباشرة على دخل القطاع الخاص حوالي ١٣٪ من إجمالي ضرائب الدخل، في حين أن القطاع العام رغم ظروفه الصعبة لا زال يتحمل العبء الأكبر، وهذا الحجم من التهرب يؤدي إلى حصول الآثار السلبية التالية على الاقتصاد(١٠٦).

- ١- يؤدي التهرب الضريبي الواسع إلى نقص موارد الدولة وإضعاف قدرتها على القيام بواجباتها المختلفة.
- ٢- يدفع التهرب الضريبي بالحكومة إلى إيجاد مصادر أخرى لتأمين حاجات الإنفاق العام المتزايدة، كتقليص دعم أسعار السلع والخدمات التي تقدمها الدولة أو ينتجها القطاع العام عبر رفع أسعارها، أو الاعتماد على الضرائب غير المباشرة بشكل كبير، حيث تشير دراسة تطور حصيلتها إلى ازديادها بوتائر سريعة.
- ٣- إن فوات إيرادات التهرب على موازنة الدولة أضعف إمكانية زيادة الرواتب والأجور مما أسهم في استمرار الركود الاقتصادي لسنوات عديدة.
- ٤- أدى التهرب إلى إضعاف قدرة الحكومة على الإنفاق على الصحة والتعليم والخدمات الاجتماعية العامة مما ترك آثاره السلبية على التنمية البشرية والاقتصادية.
- ٥- قلص التهرب قدرة الدولة على تعزيز الإنفاق الاستثماري العام وعلى تأمين السيولة اللازمة لنشاط القطاع العام، وقد أثر ذلك بشكل كبير على تدهور أوضاع القطاع العام.
- ٦- يخل بالعدالة الضريبية، حيث يتحمل ذوي الدخل المحدود عبئاً أكبر بالمقارنة مع أصحاب عوامل الإنتاج.

يضاف إلى التهرب الضريبي كأحد العوامل المساعدة في انخفاض الحصيلة الضريبية اتساع قاعدة الإعفاء الضريبي، حيث تشكل الإعفاءات الضريبية الدائمة والمؤقتة حوالي ٤٥ % - ٥٠ % من الناتج المحلي الإجمالي، وخاصة الإعفاءات الموجهة لتشجيع الاستثمار والتي كان الهدف منها زيادة حجم الاستثمار، وإقامة مشروعات ضخمة قادرة على النهوض بالاقتصاد الوطني، ولكن الواقع أظهر أن هذه الإعفاءات على الرغم من كبر حجمها لم تستطع تحقيق الاستثمارات المطلوبة، إضافة إلى أنها أدت إلى تخفيض تكلفة رأس المال فتوجهت الاستثمارات الجديدة نحو التقنيات المقتصدة للعمالة وبالتالي إيجاد فرص عمل أقل مما هو منتظر.

فأصبحت هذه الإعفاءات بمثابة خسارة كبيرة لمورد هام من موارد الموازنة العامة، إضافة إلى أن الإدارة السيئة وغير الكفوءة لإدارة موارد الدولة والفساد المستشري والبيروقراطية تؤدي إلى ضياع كبير في موارد الخزينة.

بالنتيجة إن النظام الضريبي السوري لم يستطع تحقيق الحصيلة الضريبية الوافرة بشكل يساهم في القضاء على أزمة الركود من خلال زيادة حجم النفقات العامة، بل إنه أضعف قدرة الحكومة على زيادة نفقاتها ورفع مستوى النمو الاقتصادي، وساهم في استمرار ظاهرة الركود. و هنا يبرز الدور الهام للقطاع الخاص في دفع ما يترتب عليه من ضرائب الخزينة العامة للمساهمة في زيادة الموارد الضريبية، و ذلك عبر وضع برامج تتسجم مع توجهات الخطة الخمسية العاشرة، ومع السياسة الاقتصادية العامة للدولة لتطوير أنشطته الاقتصادية، و المساهمة في تحقيق الفائض الاقتصادي.

ثانياً: إمكانية استخدام الضريبة كوسيلة لإعادة توزيع الدخل القومي:

إن استخدام السياسة الضريبية كوسيلة في إعادة توزيع الدخل القومي يلعب دوراً هاماً في علاج حالة الركود الاقتصادي في سوريا، حيث أن العدالة في توزيع الدخل تساهم في خلق القوة الشرائية التي تعتبر أساساً لكل تطور اقتصادي.

إن وضع الاقتصاد الوطني وحالة الطلب هي التي تقرر حجم إعادة التوزيع، وبالتالي فإن الاقتصاد السوري الذي يعاني من نقص الطلب يحتاج لإعادة توزيع الدخل لصالح الفقراء وذوي الدخل المحدود بهدف خلق الطلب المحلي اللازم لإخراج الاقتصاد من حالة الجمود، والضريبة أحد أهم الوسائل التي يمكن من خلالها تحقيق هذا الهدف كونها تؤثر على حجم الدخل والاستهلاك وبالتالي القوة الشرائية والطلب الفعال في الاقتصاد.

ويتم ذلك من خلال زيادة الاعتماد على الضرائب المباشرة التي تطل أصحاب الملكية، والتقليل من الاعتماد على الضرائب غير المباشرة التي تمس أصحاب الدخل المنخفضة والمحدودة كهدف أساسي للتخفيف من آثار الركود الاقتصادي.

ولكن ما نجده من خلال مقارنة بسيطة بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة بالعودة للجدول (٥) من الفصل السابق أن النظام الضريبي السوري يعتمد في أغلبه على الضرائب غير المباشرة حيث تبلغ نسبتها إلى إجمالي الضرائب حوالي ٦٠٪ ووسطياً، وهي نسبة مرتفعة تنعكس على المستهلكين النهائيين من أصحاب الدخل المحدود بحيث تنخفض دخولهم الحقيقية، في حين تكثر وتتسع قاعدة الإعفاء الضريبي لأصحاب الثروات والمشاريع الكبيرة، كما أن فروقات الأسعار (الضرائب المفروضة على الطاقة، والإسمنت ومواد البناء وغيرها). على الرغم من أنها تساهم في زيادة الحصيلة الضريبية من جهة، إلا أنها من جهة أخرى ساهمت في زيادة حدة الفروقات بين أفراد المجتمع، حيث أنها أدت إلى زيادة أسعار السلع الاستهلاكية والصناعية كونها تشكل جزء من التكلفة، وبالتالي لم تحقق العدالة المطلوبة.

وبذلك فإن العبء الضريبي الأكبر يقع على كاهل الفقراء وذوي الدخل المحدود، وهذا ما أثر على وضعهم المعاشي وقاد إلى انخفاض طلبهم الاستهلاكي بشكل أدى تدريجياً إلى انخفاض حجم الطلب الإجمالي في الاقتصاد.

فكي تكون الضرائب عادلة وتساهم في تحقيق العدالة في إعادة توزيع الدخل القومي يجب أن تكون النسبة من الضرائب التي يتحملها أصحاب قوة العمل أقل من حصتهم من الدخل الوطني.

ولكن في دراسة تقديرية أجريت تبين أن العدالة الضريبية مفقودة وأن من يقبض أقل يدفع ضرائب أكثر والعكس صحيح^(١٠٧).

الفئة	حصة من الدخل الوطني	حصة من الضرائب
أصحاب قوة العمل	٢٥,٦٪	٤٨٪
أصحاب الملكية	٧٤,٤٪	٥٢٪

وبناء على ذلك فإن الضريبة في سوريا لم تساهم في عدالة توزيع الدخل القومي بشكل يزيد القوة الشرائية وينشط الطلب الفعال، بل أنها زادت الأغنياء غنى والفقراء فقراً، ولم تكن فعالة في حل مشكلة الركود الاقتصادي.

ثالثاً: أثر الضرائب على الاستهلاك:

عند فرض ضريبة جديدة أو رفع سعر ضريبة قائمة فإن ذلك سيؤدي إلى زيادة الاستقطاع الضريبي، ويعني ذلك نقصاً في الدخل المتاح للإنفاق لدى الأفراد، وبالتالي فإن نقص الدخل سوف يؤدي إلى نقص الاستهلاك، وما ينتج عنه من تراجع في مستوى الطلب وحجم الإنتاج وزيادة معدلات البطالة. وبشكل عام فإن الضرائب التي تطال الشرائح الدنيا للدخل تعمل على تخفيض الاستهلاك الخاص بنفس المقدار الذي تم اقتطاعه كضريبة، أما الاقتطاعات الضريبية من شرائح الدخل العليا فإن تأثيرها على الاستهلاك أقل من ذلك.

وفي سوريا نجد بأن النظام الضريبي القائم يعتمد في أغلبه على الضرائب غير المباشرة التي تطال أصحاب الدخل المنخفضة والمحدودة بشكل يؤثر على استهلاكها بشكل واضح، وكون هذه الفئة تشكل الشريحة العظمى في المجتمع السوري فإن تراجع حجم الاستهلاك لديها سوف يؤدي إلى تراجع الاستهلاك الإجمالي، وينجم عن ذلك آثار سلبية تسهم في تعميق حالة الركود. كما أن الضرائب المفروضة على الطاقة وهي أيضاً من الضرائب غير المباشرة، قد أسهمت بشكل كبير في تعميق تراجع حجم الاستهلاك حيث أنها تسببت في حدوث سلسلة من الارتفاعات في الأسعار أثرت في فروع وقطاعات الاقتصاد الوطني، فقد رفعت أسعار بعض السلع الأساسية وانعكس الأمر سلباً على الاستهلاك بشكل دفع الأفراد إلى تخفيض حجم استهلاكهم من هذه السلع، مما دفع بالمنتجين إلى تخفيض استثماراتهم الإنتاجية، وبالتالي تراجع حجم الإنتاج، وظهرت البطالة في صفوف العمال الأمر الذي ترتب عنه انخفاض مستوى الدخل.

ويمكن من خلال تتبع تطور حجم الاستهلاك، ونسبة الضرائب إلى الاستهلاك الاستدلال على الدور السلبي الذي لعبته الضرائب في تراجع مستوى الاستهلاك.

الجدول رقم (٢٢):

تطور حجم الاستهلاك ونسبة الضرائب إلى الاستهلاك
بمليارات الليرات السورية

السنة	إجمالي الاستهلاك	معدل نموه %	إجمالي الضرائب	نسبة الضرائب إلى الاستهلاك %
١٩٩٣	٦٠٩	-	٤,٥	٨,٩٥

١٣,٥	٨٠	٢,٦-	٥٩٣,٢	١٩٩٤
١٤,٦	٩٣,٣	٧,٤	٦٣٦,٧	١٩٩٥
١٣,٢	٨٨,٩	٥,٢	٦٧٠,١	١٩٩٦
١٥,١	١٠٢,٢	١,١	٦٧٧,٢	١٩٩٧
١٢,٤	٨٨,٤	٥,٣	٧١٣,٩	١٩٩٨
١٤,٦	٩٩,٧	٤,١-	٦٨٣,٩	١٩٩٩
١٣,٧	٩٤	٠,١٥	٦٨٥	٢٠٠٠
١٨,٧	١٢٣,٣	٣,٩-	٦٥٨,١	٢٠٠١
٢١,٤	١٤٣,٤	١,٦	٦٦٨,٩	٢٠٠٢
٢٠,٨	١٦٠,٧	٧,٦	٧٧٣,٤	٢٠٠٣
٢٠,٩	١٧٤	٧,٢	٨٢٨,٧	٢٠٠٤

المصدر: المجموعة الإحصائية للأعوام المذكورة – المكتب المركزي للإحصاء

من الجدول السابق يمكن أن نجد أنه على الرغم من ارتفاع معدل نمو الاستهلاك في السنوات الأخيرة، فقد استمرت معدلات الضرائب إلى الاستهلاك بالتزايد، حيث يبلغ متوسطها خلال الفترة المدروسة حوالي ١٥,٧٪.

وتعتبر هذه النسبة من النسب المرتفعة بالنسبة لاقتصاد يمر بمرحلة ركود اقتصادي، ويجب أن تنخفض إلى أقل من ذلك لتشجع على زيادة حجم الاستهلاك بدلاً من أن تؤثر فيه. أي أن النظام الضريبي القائم في سوريا لم يكن له دور فعال في تحسين مستوى الاستهلاك بشكل يساهم في زيادة القوة الشرائية للأفراد وتحسين مستوى الطلب الإجمالي الذي تعتبر زيادته من أهم الوسائل التي تساعد الاقتصاد السوري في الخروج من أزمة الركود.

رابعاً: أثر الضرائب على الاستثمار:

تعتبر العلاقة بين الضرائب والاستثمار علاقة وطيدة، فإما أن يشجع النظام الضريبي القائم على زيادة الاستثمار الذي سوف يساهم في زيادة الإنتاج، وتوفير السلع والخدمات، وتشغيل الأيدي العاملة، وبالتالي تحقيق الأرباح التي تعتبر مطروحاً سياسياً للضرائب، أو أن يتعارض مع رغبات الاستثمار والمستثمرين. حيث أنه من المفترض أن يؤثر التخفيض الضريبي إيجاباً على الاستثمار والذي تضمنته قوانين تشجيع الاستثمار المختلفة، مثل قانون الاستثمار رقم (١٠) لعام ١٩٩١، والقانون رقم (٢٠) لعام ١٩٩١ القاضي بتخفيض الضرائب على المنشآت الاستثمارية الحديثة والإعفاءات الجمركية، والإعفاءات الضريبية وغيرها من المزايا الأخرى، بالإضافة إلى القانون رقم (١٩) لعام ١٩٩٠ لتشجيع المغتربين على العودة وإقامة مشاريع متنوعة مع تقديم إعفاءات ضريبية وجمركية.

وفي سوريا يمكن من خلال دراسة نسبة إجمالي الضرائب إلى إجمالي الاستثمار معرفة الدور الذي لعبته الضرائب في التأثير على حجم الاستثمار.

الجدول رقم (٢٣):

تطور حجم الاستثمار ونسبة الضرائب إلى الاستثمار
(بمليارات الليرات السورية)

السنة	الاستثمار الإجمالي	معدل نموه %	إجمالي الضرائب	نسبة الضرائب إلى الاستثمار %
١٩٩٣	١٣٥,٥	-	٥٤,٥	٤٠,٢
١٩٩٤	١٦٢,٦	٢٠,١	٨٠	٤٩,٢
١٩٩٥	١٦٤,١	١	٩٣,٣	٥٦,٩
١٩٩٦	١٦٧,٤	٢	٨٨,٩	٥٢,٧
١٩٩٧	١٥٨,٩	-٥	١٠٢,٢	٦٤,٤
١٩٩٨	١٦٤	٣,٢	٨٨,٤	٥٣,٩
١٩٩٩	١٥٩,٨	-٢,٦	٩٩,٧	٦٢,٤
٢٠٠٠	١٥٦	-٢,٣	٩٤	٦٠,٢
٢٠٠١	١٧٨	١٤,١	١٢٣,٣	٦٩,٢
٢٠٠٢	١٩٦,٤	١٠,٢	١٤٣,٤	٧٣
٢٠٠٣	٢٣٤,٨	١٦,٦	١٦٠,٧	٦٨,٤
٢٠٠٤	٢٣٩,٩	٢,٢	١٧٤	٧٢,٥

المصدر: المجموعة الإحصائية للأعوام المذكورة - المكتب المركزي للإحصاء

يلاحظ من الجدول بأن نسبة الضرائب إلى إجمالي الاستثمار أخذت بالتزايد بشكل ملحوظ منذ عام ١٩٩٣ حتى أنها وصلت إلى معدلات مرتفعة تجاوزت ٧٠٪ وهذا يعبر عن المؤشرات التالية (١٠٨):

- ١- تراجع حجم الاستثمار لعدم توافر المناخ الملائم والخدمات اللازمة للاستثمار.
 - ٢- تزايد الضرائب بسبب استحقاق الضرائب على الاستثمارات التي استكملت فترة الإعفاء المحددة بالقانون رقم ١٠ لعام ١٩٩١، وأصبحت خاضعة للضريبة بعد خمس سنوات.
 - ٣- تزايد الضرائب بسبب إلزام شركات القطاع العام وخاصة شركات النفط بتسديد ضرائبها، وهي لا تستطيع التهرب.
- وبناءً على ذلك فإن النظام الضريبي القائم في سوريا لم يكن فعالاً في زيادة حجم الاستثمار، وعلى الرغم من المزايا والإعفاءات الضريبية المتعددة، فقد بقيت معدلات الضرائب إلى الاستثمار مرتفعة، فكيف يمكن تشجيع الاستثمار بمثل هذه المعدلات؟ لذلك كانت أغلب الاستثمارات في قطاع الخدمات والسياحة، ولم تساهم في زيادة الإنتاج وتوفير فرص العمل

التي تزيد بدورها حجم الطلب المحلي على السلع والخدمات وتساعد الاقتصاد السوري على النهوض والخروج من حالة الركود.

وتجدر الإشارة «إلى أن حجم الاستثمارات حتى عام ٢٠٠٤ قد وصل إلى ٣٥٧٠ مشروع بكلفة استثمارية بلغت ٥٢٠ مليار ليرة سورية. كان من المفترض أن تستقطب ١٤١ ألف فرصة عمل، لكنها استقطبت فعلياً كما يعلن مكتب الاستثمار نحو ٤٠ ألف فرصة عمل فقط» (١٠٩).

وهذا يؤكد على أن النظام الضريبي والاعفاءات الضريبية في سوريا، لم تستطع أن تحدث تحولاً واضحاً في حجم الاستثمارات ولا حتى تراجعاً ملحوظاً في مستوى البطالة، «بل بقي معدل البطالة مرتفعاً ووصل إلى ٢٥٪ في عام ٢٠٠٤» (١١٠).

مع العلم أنه ثمة الكثير من التعديلات الهامة التي أدخلت على قوانين الاستثمار تجلت بالمرسومين التشريعيين ٨/و/٩ لعام ٢٠٠٧، هذا بالإضافة إلى التعديلات الضريبية التي حملها المرسوم التشريعي ٥١/ لعام ٢٠٠٦، بهدف تحسين العلاقة بين الضرائب والاستثمار، ولكن يبقى الحكم على نتائج هذه التعديلات مبكراً.

وبناء على ذلك لا بد من اتخاذ إجراءات ضريبية تساهم في زيادة إيرادات الضرائب، ليس بسبب ارتفاع معدلاتها بل نتيجة لازدياد النشاط الاقتصادي وارتفاع الدخول الحقيقية للأفراد والمؤسسات، مع مراعاة تحقيق العدالة الضريبية والاجتماعية، وفرص الضريبة على القادرين على دفعها، وتخفيف آثارها على الفئات غير القادرة، بشكل يضمن زيادة معدلات النمو الاقتصادي، ويشجع الاستثمار والإنتاج ويرشد الإنفاق الاستهلاكي الترفي ويزيد من إيرادات الدولة المالية ويكافح التهرب الضريبي والفساد المالي، وهذا يتطلب اتخاذ الإجراءات التالية:

١- اتباع سياسات ضريبية تتيح زيادة بنود الإنفاق العام الذي يتصل مباشرة برفع مستوى معيشة الفئات المتوسطة والفقيرة والمهمشة اقتصادياً واجتماعياً، ويوفر لها خدمات مجانية أو شبه مجانية في قطاعات الصحة والتعليم والرعاية الاجتماعية وجميع المرافق الأساسية، بشكل يتيح لهذه الفئات دخل إضافي يساهم في تحسين قوتها الشرائية، وزيادة طلبها المحلي على السلع والخدمات، مما يساهم في إعادة خلق السوق الوطنية ويحرك الجمود الحاصل في الاقتصاد.

«حيث أن كثير من بلدان الديمقراطيات الغربية تقتطع ما يوازي ٤٠٪ - ٤٥٪ من الدخل القومي سنوياً، يتم إنفاقه في تلك المجالات بشكل يحقق تكافؤ الفرص في العمل والإنتاج وتوزيع المنافع والتضحيات، ويبعد الاقتصاد عن الكثير من الاختلالات والأزمات الاقتصادية ومنها الركود» (١١١).

٢- أن تأخذ السياسة الضريبية الواقع الظرفي للاقتصاد بعين الاعتبار، فلا يجوز بأي شكل أن تمس الضريبة الحد الأدنى الضروري لمعيشة الفرد وعائلته، وهنا تجدر الإشارة إلى أن تخفيض معدلات الضريبة لن يتعارض على المدى الطويل مع وفرة الحصيلة، إلى جانب ضرورة رفع الضرائب على الثروة والملكية مقابل تخفيضها على دخل العمل.

٣- إعادة النظر بجميع الإعفاءات الضريبية، وقصرها على المشروعات التي تستثمر في الأنشطة الاقتصادية ذات الأهمية لتنمية الاقتصاد، والتشدد في منح أي إعفاءات إلا لمزايا واضحة تبرر الإعفاء تماماً، أي لا بد من التمييز الضريبي بين المشاريع

الاقتصادية المطلوبة، وتلك الثانوية التي لا تحتل أهمية كبيرة نسبياً في الاقتصاد السوري.

٤- لا بد من الاتجاه تدريجياً إلى الضرائب المباشرة كونها تؤدي إلى تحقيق عدالة ضريبية أكبر من الاعتماد على الضرائب غير المباشرة التي تمس بشكل أساسي أصحاب الدخل المنخفضة (مثل ضريبة الإيراد العام والضريبة على الثروة).

٥- إعادة النظر في معدلات الرسوم الجمركية ورسوم استيراد المواد الأولية الصناعية ومدخلات الإنتاج الصناعي وخاصة بالنسبة للصناعات ذات الأهمية في الاقتصاد السوري، بهدف تخفيض الأعباء عن كاهل الصناعة السورية، وحماية الصناعات القائمة في القطاعين العام والخاص، وتوفير المناخ الملائم للاستثمار، فكيف يمكن تشجيع الاستثمار دون تخفيض تكاليف الإنتاج وتحقيق منافسة داخلية وخارجية للمنتج السوري؟.

٦- أما على صعيد الإدارة الضريبية فلا بد من التطبيق الدقيق لنظام الاستعلام الضريبي الذي صدر بموجب القانون ٢٥ لعام ٢٠٠٣ وذلك لمعرفة الدخل الكلية لتحقيق العدالة في تكليفها ضريبياً.

٧- العمل على إعادة النظر بتنظيم الإدارة الضريبية وأساليب عملها وتقنياتها بالاتجاه التحديث والعصرنة، إضافة إلى تبسيط الإجراءات في علاقة المكلف بالإدارة الضريبية والاستعاضة عن التعقيد والروتين بالإجراءات الناجحة.

المبحث الثالث

دور القروض العامة في معالجة حالة الركود في الاقتصاد السوري

مقدمة:

لقد أصبحت القروض العامة وسيلة تدخل اقتصادية هامة للتأثير على مكونات النشاط الاقتصادي والمتغيرات الاقتصادية الكلية، « ويتوقف أثر كل قرض على مصدر هذا القرض، وعلى المشاريع التي يمولها، وبالتالي تختلف الآثار الاقتصادية للقروض بين آثار القروض الخارجية وآثار القروض الداخلية ومن قطاع لآخر»^(١١٢).

فبالنسبة للقروض الداخلية يتوجب على الدولة بشكل عام عدم اللجوء إليها في حالات الركود والإنكماش لأن هذا الإجراء من شأنه أن يؤدي إلى سحب كتلة نقدية من التداول، وبالتالي يعمق تراجع الطلب الذي هو موجود أصلاً بسبب حالة الركود، ولكن من الممكن اللجوء إلى مثل هذا النوع من القروض إذا كانت ستؤدي إلى زيادة الطلب الفعال، ويمكن أن يتحقق ذلك عندما تكون نسبة كبيرة من الأموال معطلة كأن تكون مكتنزة وغير مستثمرة، فاللجوء إلى القروض الداخلية في هذه الحالة يعتبر جيداً لأنه يؤدي إلى تجميع الأموال المجمدة وتخصيصها لزيادة الإنفاق العام.

أما بالنسبة للقروض الخارجية فيعتبر اللجوء إليها مناسباً في حالات الركود الاقتصادي ودافعاً لتحريك الجمود الذي يسيطر على الاقتصاد، إذا كانت هذه القروض بشروط ميسرة من حيث فترة السداد ومعدلات الفائدة، وخاصة إذا قامت الحكومة بإنفاق القرض على المشروعات الاستثمارية والإنتاجية عند إحجام المستثمرين عن القيام بمشروعات جديدة، وتراجع حجم الاستثمار نظراً لحالة الركود المسيطرة.

ذلك أن الإنفاق الاستثماري للقرض سوف يساعد على زيادة حجم الاستثمار وتنشيط فروع الإنتاج المختلفة وتشغيل العمالة الزائدة، مما يحفز القطاع الخاص على زيادة استثماراته، وما يرافق عملية زيادة حجم الاستثمار من آثار إيجابية على الاقتصاد ككل، وبالتالي يبدأ الاقتصاد بالانتعاش والخروج من حالة الركود، ويؤدي القرض آثاره الإيجابية.

«أما استعمال القرض لتغطية النفقات الجارية فإنه يؤدي إلى هدر أموال كان من الممكن استخدامها لزيادة رأس المال المستثمر وجعله أكثر إنتاجية في زيادة الدخل القومي»^(١١٣).

وسوريا كغيرها من الدول النامية تعتمد على القروض العامة لتمويل العديد من المشاريع الاقتصادية والاجتماعية والتي لا تتوافر لديها الاعتمادات اللازمة والكافية لإقامتها، نظراً لعدم كفاية مواردها الداخلية من جهة، وتدني إيراداتها الضريبية من جهة أخرى. فكان لا بد لها من البحث عن مصادر أخرى لتمويل مثل هذه المشاريع في برامج الحكومة.

وقد تحدثنا في بحث سابق عن أهم مصادر الاقتراض الداخلي والخارجي، وسنقوم الآن ببحث أثر كل من هذه القروض على حالة الركود في الاقتصاد الوطني.

أولاً: القروض الداخلية:

تلجأ الحكومة السورية إلى الاقتراض الداخلي عندما تواجه مشكلة في تغطية نفقاتها العامة.

الجدول رقم (٢٤):
تطور حجم القروض الداخلية ونسبتها إلى الإيراد العام والنتائج المحلي الإجمالي
(بمليارات الليرات السورية)

السنة	القروض الداخلية	معدل نموها	الإيراد العام	النتائج المحلي الإجمالي	القروض الداخلية / إجمالي الإيراد	القروض / الناتج
١٩٩٣	١١,١	-	١٢٣	٦٥٩,٢	٩٪	١,٧٪
١٩٩٤	١١,٣	١,٨٪	١٤٤	٧٠٦,٧	٨,٧٪	١,٦٪
١٩٩٥	١٢,١	٧,١٪	١٦٢	٧٥٦,٤	٧,٥٪	١,٦٪
١٩٩٦	١٥,٤	٢٧,٣٪	١٨٨	٨٣٠,٧	٨,٢٪	١,٩٪
١٩٩٧	٨,١	٣٣,١-٪	٢١١	٨٧٢	٣,٨٪	٠,٩٪
١٩٩٨	١٠,٢	٢٦٪	٢٣٧	٩٣١,٧	٤,٣٪	١,١٪
١٩٩٩	١١	٧,٨٪	٢٥٥	٨٩٨,٥	٤,٣٪	١,٢٪
٢٠٠٠	١٢,٥	١٣,٦٪	٢٧٥	٩٠٣,٩	٤,٥٪	١,٤٪
٢٠٠١	٩,٢	٢٦,٤-٪	٣٢٢	٩٣٤,٤	٢,٩٪	١٪
٢٠٠٢	٢٦,١	١٨٣,٧٪	٣٥٦	٩٦٤,٦	٧,٣٪	٢,٧٪
٢٠٠٣	-	-	٤٢٠	١٠١٧,٦	-	-
٢٠٠٤	-	-	٤٤٩,٥	١٠٣٨,٤	-	-

المصدر: المجموعة الإحصائية للأعوام المذكورة – المكتب المركزي للإحصاء
وتشير دراسة تطور حجم القروض الداخلية إلى ما يلي:

- هناك تفاوت واضح في تطور معدل نمو القروض الداخلية، وقد بلغ معدل نموها الوسطي حوالي ٢٣٪ خلال الفترة المدروسة.
 - انخفاض نسبة مساهمة القروض الداخلية في إجمالي الإيراد العام بدءاً من عام ١٩٩٧ بسبب تعمق حالة الركود في الاقتصاد وهذا مؤشر ركودي واضح، فقد انخفضت هذه النسبة من حوالي ٨٪، إلى ما يقارب ٤٪ في السنوات اللاحقة، «ويرجع ذلك لسياسة الدولة تجاه هذه القروض والتي تصب في اتجاه تشجيع الإدخار أكثر من تمويل الموازنة العامة».^(١٤)
 - شكلت القروض الداخلية نسباً متقاربة ومنخفضة من الناتج المحلي الإجمالي بلغ متوسطها حوالي ١,٥٪ خلال الفترة المدروسة.
 - في عام ٢٠٠٢ ازداد حجم القروض الداخلية بشكل واضح جداً، وبذلك تزايدت نسبة مساهمتها في إجمالي الإيراد العام والناتج المحلي الإجمالي بالنسبة للسنوات السابقة، مما يشير إلى أن الحكومة بدأت بتفعيل دور القروض الداخلية في الاقتصاد، ومع ذلك فقد بقيت هذه النسبة منخفضة وغير كافية لتمويل الزيادة في الإنفاق العام – إلى جانب الواردات الأخرى – وتحريك الوضع الركودي السائد في الاقتصاد.
- إن دراسة تطور حجم القروض الداخلية يشير إلى سياسة غير مخططة وغير مدروسة في الاقتراض الداخلي، ويعكس قصور في استخدام هذه القروض كوسيلة مالية هامة كان من الممكن أن يؤدي حسن استخدامها دور فعال في حل أزمة الركود التي وقع فيها اقتصادنا السوري.

وتجدر الإشارة إلى أن أهم بند من بنود القروض الداخلية وهو العجوزات التموينية لا تظهرها وزارة المالية في الموازنة العامة للدولة، وبذلك لا تظهر القروض الداخلية في شكلها الطبيعي، وفي ذلك تضليل في تحديد المديونية الحقيقية.

ثانياً: القروض الخارجية:

إن عدم كفاية الموارد الداخلية لتمويل الإنفاق العام في سوريا قد دفعها بشكل مستمر للاستعانة بالقروض الخارجية لتمويل المشاريع ذات الكلف العالية التي يحتاجها الاقتصاد الوطني، ولا تتوافر الإمكانيات اللازمة لإقامتها مثل مشاريع القاعدة الأساسية، كما أن تمويل بعض المشاريع الإنتاجية أو الخدمية بتكنولوجيا مستوردة، يفرض على الدولة عقد قروض أجنبية، وبذلك تزداد حاجة الدولة إلى الاعتماد على مثل هذه القروض وخاصة أن المساعدات الخارجية قد انقطعت عن سوريا منذ عام ١٩٩٤، حيث تشير الموازنات السورية إلى أن آخر مساعدة بلغت ٩ مليارات ليرة سورية عام ١٩٩٣.

الجدول رقم (٢٥):
تطور حجم القروض الخارجية ونسبتها إلى الإيراد العام والنتاج المحلي الإجمالي
(بمليارات الليرات السورية).

السنة	القروض الخارجية	معدل نموها	الإيراد العام	النتاج المحلي الإجمالي	القروض الخارجية / إجمالي الإيراد	القروض / الناتج
١٩٩٣	٢٢,٩	-	١٢٣	٦٥٩,٢	٪١٨,٦	٪٣,٥
١٩٩٤	٢٤,٥	٪٧	١٤٤	٧٠٦,٧	٪١٧	٪٣,٥
١٩٩٥	٢٤,٣	٪٠,٨	١٦٢	٧٥٦,٤	٪١٥	٪٣,٢
١٩٩٦	٢٢,٤	٪٧,٨-	١٨٨	٨٣٠,٧	٪١٢	٪٢,٧
١٩٩٧	٢٢,٢	٪٠,٩-	٢١١	٨٧٢,٥	٪١٠,٥	٪٢,٥
١٩٩٨	٢٣,٧	٪٦,٨	٢٣٧	٩٣١,٧	٪١٠	٪٢,٥
١٩٩٩	٢٦	٪٩,٧	٢٥٥	٨٩٨,٥	٪١٠,٢	٪٢,٩
٢٠٠٠	٢٤,٣	٪٦,٥-	٢٧٥	٩٠٣,٩	٪٨,٨	٪٢,٧
٢٠٠١	٢٨,٥	٪١٧,٣	٣٢٢	٩٣٤,٤	٪٨,٩	٪٣,١
٢٠٠٢	٢٥,٧	٪٩,٨-	٣٥٦	٩٦٤,٦	٪٧,٢	٪٢,٧
٢٠٠٣	١٨	٪٣٠-	٤٢٠	١٠١٧,٦	٪٤,٣	٪١,٨
٢٠٠٤	٢٠,٣	٪١٢,٨	٤٤٩,٥	١٠٣٨,٤	٪٤,٥	٪٢

المصدر: المجموعة الإحصائية للأعوام المذكورة - المكتب المركزي للإحصاء.

إن دراسة تطور حجم القروض الخارجية تشير إلى ما يلي:

- هناك تذبذب واضح في تطور حجم القروض الخارجية، ونموها بمعدل وسطي سالب بلغ خلال الفترة المدروسة - ٠,٢٪.
 - تراجع تدريجي في مساهمة القروض الخارجية في إجمالي الإيراد العام وهذا مؤشر ركودي واضح.
 - انخفاض نسبة مساهمة القروض الخارجية في الناتج المحلي الإجمالي فقد شكلت هذه النسبة ما يقارب ٢,٨٪ وسطياً خلال الفترة المدروسة.
- بالنتيجة إن هذه النسب المتدنية تشير إلى أن القروض الخارجية لم يكن لها ذلك الدور الفعال في زيادة حجم الإيراد العام، وتشكيل الناتج المحلي الإجمالي، وبالتالي فإن مساهمتها في حل أزمة الركود التي يعاني منها الاقتصاد السوري لم تكن فعالة في النهوض بالاقتصاد وتحريك الجمود الحاصل فيه. فقد كانت أغلب هذه القروض موجهة نحو مشاريع القاعدة الأساسية، ولم تستخدم في مشروعات إنتاجية استثمارية ضخمة من شأنها أن تزيد الإنتاج والعمالة وتحسن معدلات النمو، وتنشط الوضع الاقتصادي في الدولة.

إن الاقتراض من المصرف المركزي عن طريق زيادة الإصدار النقدي (طبع بنكنوت) وزيادة حجم الائتمان المصرفي للحكومة لتمويل الفرق بين الإنفاق العام والإيراد العام، يعتبر مفيداً في أوقات الركود الاقتصادي، لأن هذه الوسيلة تؤدي إلى زيادة عرض النقد، ورفع قدرة الحكومة على استغلال بعض الموارد الاقتصادية بشكل يسهم في زيادة القدرة الشرائية، وبالتالي تحسين مستوى الطلب الفعال في الاقتصاد وتنشيط الوضع الركودي فيه.

ويعتبر كينز أول من نادى بهذه السياسة لمعالجة الكساد العظيم عام ١٩٢٩ حيث أنه حدد أهمية العجز في تمويل المشاريع ونقل الاقتصاد من حالة إلى أخرى، وبين أن عجز الموازنة يمكن أن يكون مقبولاً في أوقات الكساد على أن يتم إطفاء هذا العجز في أوقات الرواج أي بعد التخلص من حالة الركود.

«ويتفق كينز مع أنصار المدرسة النقدية (ميلتون فريدمان) على الأثر التوسعي الذي يحدثه التمويل بالعجز على الاقتصاد ككل، وبينما يعتبره كينز سياسة مالية، يعتبره فريدمان سياسة نقدية»^(١١٧).

وما نجده في الاقتصاد السوري، أن نصوب الموارد المالية الناجمة عن حالة الركود المسيطرة، وكثرة الإعفاءات غير المبررة، والتهرب الضريبي الواسع، إضافة إلى عدم كفاية وترشيد الإنفاق العام، وزيادة أعباء الديون الداخلية والخارجية، كما أن الحاجة إلى تمويل المشاريع الاقتصادية والاجتماعية التي تخطط لها الدولة سنوياً وخاصة مشاريع القاعدة الأساسية التي توسعت الدولة في إقامتها في السنوات الماضية، جميع هذه العوامل ساهمت في الإدمان على التمويل بالعجز.

حيث أن سوريا تعتمد على سياسة التمويل بالعجز منذ عام ١٩٥٥ عندما أصدرت القانون /٨٩/ في ١٣/٧/١٩٥٥ القاضي بأحداث صندوق الدين العام، والذي أوكلت إليه مهمة الحصول على القروض الداخلية والخارجية والقروض من المصرف المركزي، وذلك بهدف تمويل المشاريع الاقتصادية والاجتماعية. ومنذ ذلك التاريخ والصندوق يحصل سنوياً على القروض من المصرف المركزي لتمويل خطة الدولة.

ولكن استخدام هذه القروض في الفترة التي عانى فيها الاقتصاد السوري من حالة الركود الاقتصادي لم تساهم في حل أزمة الركود نتيجة إسهامها مباشرة في رفع معدلات التضخم إلى جانب حالة الجهود المسيطرة والوصول لحالة من الركود التضخمي.

حيث أن الاقتراض من المصرف المركزي قد أدى إلى ظهور النتائج التالية في الاقتصاد:

- ١- زيادة كمية النقود في الاقتصاد إلى أكثر من طاقة الاقتصاد قد أدت إلى ارتفاع الأسعار وبالتالي تآكل القوة الشرائية لوحدة النقود وانخفاض قيمتها، وظهور التضخم.

- ٢- إن الانخفاض الكبير في القدرة الشرائية للعملة الوطنية نتيجة الارتفاع الكبير في الأسعار، قد أثر بشكل واضح على أصحاب الدخل المحدودة حيث الحق ضرراً بالغاً بأوضاعهم المعيشية، وقلت قدرتهم على اقتناء السلع والخدمات بنتيجة انخفاض حجم الدخل الحقيقي لهذه الطبقة، مما أثر على مستوى الطلب والإنتاج.

- ٣- «تشجيع عمليات الاحتكار، ونشوء السوق السوداء، فطالما أن الأسعار ترتفع بسرعة بفعل التضخم فهذا يشجع التجار على الاحتكار بكمية كبيرة من السلع في مخازنهم بحثاً عن الربح الأكبر، وطرحها في الأسواق عندما يرتفع سعرها بشكل كبير»^(١١٨).

- ٤- تغيير توجهات الإنتاج، فبنتيجة زيادة دخول الطبقة الغنية يزداد الطلب على السلع الكمالية، وبالتالي توجه الإنتاج نحو هذه السلع أكثر من السلع الضرورية، فكانت النتيجة تخلخل النظام الاقتصادي.
- ٥- توجه المستثمرين إلى قطاع السياحة والخدمات ذات العائدية المرتفعة، وهروبهم من الصناعة والأعمال المنتجة ذات الأرباح المتدنية، مما يؤثر في مستقبل الإنتاج والإنتاجية ومعدلات النمو.
- ٦- تشجيع هروب رؤوس الأموال إلى الخارج نتيجة تآكل رؤوس الأموال وانخفاض قيمتها.
- ٧- إن تعطل الأموال وتراجع حجم الاستثمار يؤدي إلى الجمود والبطالة، وقد ترافق ذلك بارتفاع الأسعار ليشكل ما يسمى بالركود التضخمي الذي تصعب معالجته.

والجدول التالي يوضح تطور حجم العجز المالي ونسبته إلى الكتلة النقدية. الجدول رقم (٢٦):

تطور حجم العجز المالي ونسبته إلى الكتلة النقدية: (بمليارات الليرات السورية)

السنة	الكتلة النقدية M2	العجز المالي	العجز المالي / الكتلة النقدية M2 %
١٩٩٣	٢٤٨,٩٦٧	٤٣	١٧,٣
١٩٩٤	٢٧٨,٣٤٠	٣٥,٩	١٢,٩
١٩٩٥	٣١٦,٧٤٢	٣٦,٤	١١,٥
١٩٩٦	٣٣٠,٩٩٨	٥٠,٨	١٥,٣
١٩٩٧	٣٥٦,٦٤٠	٥٢,٣	١٤,٧
١٩٩٨	٣٩٠,٤٧٢	٧٧,٧	١٩,٩
١٩٩٩	٤٧٣,٥٤٧	٨٠,٩	١٧,١
٢٠٠٠	٥٦٣,٤٧١	٩١,٦	١٦,٣
٢٠٠١	٦٩٦,٠٩٢	٩٢,٧	١٣,٣
٢٠٠٢	٨١٩,١٦٠	١٠٦,٨	١٣
٢٠٠٣	٩٣٥,٧٢٦	١٢٥,٣	١٣,٤
٢٠٠٤	١٠٥٩,٣٦٢	١٤٣,٥	١٣,٥

المصدر: المجموعة الإحصائية للأعوام المذكورة - المكتب المركزي للإحصاء

لقد شكل العجز المالي في عام ١٩٩٣ نسبة مرتفعة من حجم الكتلة النقدية بلغت حوالي ١٧,٣ %، حيث كانت الدولة تعتمد في تلك الفترة بشكل ملحوظ على قروض من المصرف المركزي في تمويل المشاريع العامة ومشاريع القاعدة الأساسية، إضافة إلى تمويل عمليات شراء المحاصيل الزراعية الاستراتيجية، وتغطية العجز التمويني الناجم عن دعم الدولة لأسعار المواد الغذائية.

وقد أدى ذلك إلى تراجع أهمية الأعمال الإنتاجية في الاقتصاد، وتوجه أكثر المستثمرين إلى قطاع الخدمات التي تدر دخلاً سريعاً ومرتفعاً.

إلا أن الحكومة قد شعرت بهذه الآثار السلبية على الاقتصاد فبدأت بتخفيض حجم الإصدار النقدي، وبذلك بدأت نسبة العجز إلى الكتلة النقدية بالتراجع منذ عام ١٩٩٤ ويعود ذلك إلى سببين رئيسيين^(١١٩):

١- توقف الدولة عن إقامة المصانع الحكومية والسماح للقطاع الخاص بإقامة المصانع الإنتاجية كقطاع رديف في الاقتصاد، وإيقاف الاستثمارات الحكومية في مشاريع القاعدة الأساسية، الأمر الذي أدى إلى تراجع حجم الاستثمار الكلي.

٢- نزيف الرساميل الخاصة والحكومية خارج الحدود الوطنية، حيث يقدر البنك الدولي الرساميل التي خرجت من سوريا منذ عام ١٩٩٠ وحتى عام ٢٠٠٥ حوالي ١٢ مليار دولار، وتبلغ أرصدة السوريين في الخارج في حدود ٦٠ مليار دولار.

ولكن نسبة العجز المالي إلى الكتلة النقدية قد عادت للزيادة منذ عام ١٩٩٨ ووصلت إلى حوالي ١٩,٩ ٪، وقد ترافق ذلك من تراجع حجم الاستثمار وتدني مستوى الطلب وترسخ حالة الركود في الاقتصاد الوطني.

ومع بداية عام ٢٠٠١ بدأ الاقتصاد بالانتعاش البسيط وتراجعت نسبة العجز إلى الكتلة النقدية ليبلغ متوسطها خلال الفترة ٢٠٠١ - ٢٠٠٤ حوالي ١٣,٣ ٪.

إن هذا الوضع يقتضي عدم الاستمرار بسياسة الإصدار النقدي لتمويل عجز الموازنة العامة، لأن ذلك يؤدي إلى خلل في التوازن الاقتصادي الداخلي حيث أن معظمه يذهب لتمويل الدعم التمويني، وليس إلى إنفاق استثماري ذي جدوى مالية واقتصادية، الأمر الذي يوقع الاقتصاد السوري في حلقة مفرغة من العجز الموازنة والتضخم المرافق لحالة الركود أو ما يسمى بالركود التضخمي.

بالنتيجة: إن الاقتراض من المصرف المركزي لتمويل عجز الموازنة العامة بهدف توفير الموارد اللازمة لتمويل المشاريع الاقتصادية والاجتماعية، يؤدي إلى التأثير الكبير في الحالة الاقتصادية القائمة في الاقتصاد الوطني من رواج أو ركود، وعلى الدولة الموازنة بين كل حالة وحالة، ودراسة آثارها بشكل جيد لكي لا يصل الاقتصاد إلى الحالات غير المرغوب بها والتي وصل إليها الاقتصاد السوري. حيث أن الآثار السلبية التي رافقت عملية الاقتراض هذه قد أثرت في معدلات النمو، وفي العمالة، والمستوى العام للأسعار، وبالتالي مستوى الطلب والإنتاج، وزادت الركود حدة والتضخم عنفاً.

الفصل الرابع

دور الإصلاحات المالية الأخيرة في معالجة حالة الركود الاقتصادي في سوريا

المبحث الأول

استعراض الأنظمة والقوانين المعدلة والكشف عن نواحي العجز والقصور في السياسات المالية النافذة

بعد أن سيطرت سنوات عدة من الركود والانكماش على الاقتصاد السوري منذ منتصف التسعينات وحتى أواخر عام ٢٠٠٣، وما رافقها من آثار سلبية أثرت على مختلف فروع وقطاعات الاقتصاد الوطني، وأضررت بشريحة واسعة من السكان، من خلال تراجع معدل الاستثمار، وانتشار البطالة، وانخفاض مستويات الدخل، وتدني حجم الطلب وحجم الإنتاج، وتراجع معدلات النمو الاقتصادي بشكل عام، كان لا بد من البدء باتخاذ إجراءات اقتصادية من شأنها أن تحسن الأداء الاقتصادي في الدولة، وتضمن تحقيق نوع من التوازن الاقتصادي بحيث يمكن أن يخفف من النتائج والآثار السلبية التي رافقت حالة الركود في اقتصادنا الوطني.

فبدأت التوجهات نحو القيام بجملة من الإصلاحات الاقتصادية لإجراء التغييرات المطلوبة في مختلف المجالات الاقتصادية كخطوة أولى نحو تحريك الركود، ومحاولة جديدة لتوجيه التعديلات اللازمة نحو الاتجاه المطلوب وهو النمو.

وكان للإصلاح المالي الحصة الكبيرة من هذه التعديلات، فهو يعتبر أحد أهم أولويات الإصلاح الاقتصادي بسبب العلاقة والتأثير المتبادل بين أدوات السياسة المالية، وعملية النمو الاقتصادي. وكان من أبرز ما تهدف إليه خطة الإصلاح المالي صياغة وتطبيق سياسة مالية تهدف إلى:

- زيادة موارد الدولة الضريبية وغير الضريبية، بحيث تستطيع تغطية نفقاتها العامة المتصاعدة بشقيها الجارية والاستثمارية.
- توفير أدوات تدخل مالية لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية إيجابية تتصل بتحفيز وتشجيع الاستثمار، وإعادة توزيع الدخل القومي لصالح المنشآت الضعيفة.

وبذلك شهدت السنوات الأخيرة صدور عدد كبير من التشريعات والقرارات الهامة، ويعود السبب الأساسي والهام في إصدار هذه التشريعات إلى كون القوانين والمراسيم المعمول بها في الفترة الماضية باتت مهترئة بامتنياز، ولم تعد فعالة بأي شكل من الأشكال، هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن الحكومة قد أخذت بالفعل قرارها بالمضي قدماً في عملية الإصلاح الاقتصادي الذي بات يشكل ضرورة ملحة ولا مجال للتراجع عنها أو حتى التأخر في تنفيذها وفق مبدأ (أن تصل متأخراً خير من أن لا تصل).

ولكن السؤال الذي يطرح نفسه: هل أخذت هذه القوانين والقرارات طريقها للتنفيذ بشكل فعال، وهل استطاعت معالجة الصعوبات والعقبات التي نحن بصدها ومنها أزمة الركود التي عصفت باقتصادنا الوطني، وهل بدأنا فعلاً في عملية الإصلاح الاقتصادي؟ إن البدء بالإصلاحات المطلوبة يتطلب وضع برنامج مالي يأخذ النقاط التالية بعين الاعتبار.

- ١- إيجاد بيئة مالية ضريبية مناسبة من خلال تعديل التشريعات الضريبية، باتجاه المساعدة في جذب الاستثمارات من ناحية، وتأمين موارد مناسبة للخرينة المركزية من ناحية أخرى.
 - ٢- الاستعداد لمرحلة ما بعد النفط أو إيجاد بدائل عنه، والبحث عن موارد جديدة، ولأسيما أن الكمية المنتجة من النفط في تراجع باعتباره من الموارد القابلة للنضوب، وظاهرة تناقصه هذه سوف تؤدي حتماً إلى تراجع في حجم الإيرادات العامة كونها تعتمد بشكل كبير على الإيرادات النفطية في تمويلها، «حيث أن الإيرادات النفطية تمول ما يقارب ٥٠٪ إلى ٥٢٪ من إجمالي الموازنة العامة، وقد انخفضت الكمية المنتجة من النفط من ٦٠٠ ألف برميل يومياً عام ١٩٩٦، إلى ٣٦٠ ألف برميل يومياً منذ مطلع العام الحالي» (١٢٠).
 - ٣- إن ضريبة دخل الأرباح المقدمة من القطاع العام تشكل نسبة مرتفعة جداً بالنسبة إلى القطاع الخاص الذي لا يساهم إلا بنسبة محدودة منها، «(فقد بين قطع الحسابات لعام ٢٠٠٥ على سبيل المثال أن مساهمة القطاع العام بلغت ٨٢,٥٪ من إجمالي ضريبة دخل الأرباح، أما القطاع الخاص فقد بلغت مساهمته ١٤,٥٪ منها)» (١٢١).
- وهذا يشير إلى أن القطاع العام رغم ظروفه الصعبة لا يزال يقدم النسبة الأكبر من الضرائب المباشرة، ولكن بسبب الواقع الحالي للقطاع العام، فإن المبالغ الكبيرة التي يقدمها للخرينة العامة ستراجع كثيراً لأن بعض شركات القطاع العام سيصفي أو سيدمج.... الخ، ومن الضروري البحث عن موارد عامة بديلة لضرائب القطاع العام المتناقصة، وهذه مسألة يجب أن تعطى ما تستحقه من اهتمام.

أولاً: على صعيد سياسة الإنفاق العام:

للتعريف بدور الإنفاق العام في عملية الإصلاح المالي والاقتصادي كأحد أدوات السياسة المالية المؤثر في الحالة الاقتصادية التي مرت باقتصادنا الوطني، والمؤثرة في عملية النمو الاقتصادي في سوريا بشكل عام، لا بد من توضيح أن الإنفاق العام في سوريا قد اتسع ليأخذ منحناً إيجابياً لاستخدامه وسيلة لتنفيذ الخدمات العامة، وتعزيز شبكات الأمان الاجتماعي. كما ازدادت الآثار الاقتصادية للإنفاق العام وخاصة الإنفاق الاستثماري، لزيادة الإنتاجية وإعادة توزيع الدخل القومي وتشغيل فائض العمالة، فالنفقات العامة مهما اختلفت من حيث نوعها ومصادرها والظروف الاقتصادية والاجتماعية التي تحكمها، فإنها تترك آثارها المباشرة على مجمل النشاط الاقتصادي العام للدولة، وهذا الأثر يتوقف على درجة الكفاءة التي تستخدم بها الدولة الموارد التي تحصل عليها، كما يتوقف على الحالة الاقتصادية من حيث التوسع أو الانكماش.

وهنا نتساءل عن مدى تحقيق سياسة الإنفاق العام في سوريا لدورها في عملية الإصلاح والتطوير في الفترات الأخيرة من حيث تحسين مستويات الدخل، وإشباع الحاجات العامة، ورفع مستوى الاستثمار.

إن تزايد الإنفاق العام في سوريا في الفترات الأخيرة يوضح مدى الأعباء المتزايدة التي تتحملها الموازنة العامة للدولة، ويعكس الملامح العامة لأدوات السياسة المالية المستقبلية، والتوجهات العامة للسياسة الاقتصادية في ضوء برامج الإصلاح والتحديث الاقتصادي. فقد ازداد الإنفاق الجاري في السنوات الأخيرة بشكل واضح، «ويعزى ذلك إلى زيادة الرواتب والأجور للعاملين في الدولة والقطاع العام، وزيادة التعويضات المرتبطة بالأجور لأنها أصبحت تمنح بنسبة من الأجر الحالي للعاملين في الدولة»^(١٢٢).

ونسب الزيادة في الرواتب والأجور هذه تعتبر مقبولة بشكل عام، ومع ذلك بقي مستوى الأجور في سوريا منخفض، وهذه مسألة لا تزال تشكل أحد التحديات الأساسية التي تواجه الاقتصاد السوري.

فقد شهدت الرواتب والأجور منذ عام ٢٠٠٠ وحتى الوقت الحاضر عدة زيادات بلغ مجموعها ٩٥٪، كان الهدف منها رفع مستوى معيشة المواطن للتخفيف من نسبة الخلل بين متوسط دخل الفرد والمستوى العام للأسعار، ومع ذلك فقد بقي مستوى الأجور منخفض وغير كافٍ لتحسين مستوى القوة الشرائية وإلغاء ذلك الخلل.

ولا زال هناك فجوة بين الدخل والمستوى العام للأسعار، كما أن الآليات التي تمت بها زيادة الرواتب والأجور قد ضيقت الفارق بين الحد الأدنى والحد الأعلى للأجور، مما عرض أصحاب الخبرات والكفاءات إلى غبن واضح، وساهم في إحداث آثار سلبية في القطاعات الإنتاجية والخدمية. ذلك أن انخفاض الأجر عن المستوى اللازم لتغطية النفقات الأساسية والضرورية ينعكس على سوية الإنتاج والإنتاجية، «كون زيادة الإنتاج ورفع مستوى الإنتاجية يرتبط إلى حد كبير بمستوى الرواتب والأجور كما يؤكد كبار الاقتصاديين»^(١٢٣).

فتحسين مستوى الأجور للعاملين مسألة حيوية ذات أبعاد اقتصادية واجتماعية، ويجب أن تحظى بالاهتمام اللازم والكافي في إطار مرحلة الإصلاح والتطوير الاقتصادي، كونها سبيل مهم لرفع مستويات النمو الاقتصادي بشكل عام.

أما بالنسبة للإنفاق الاستثماري، فقد انخفض إلى إجمالي الإنفاق العام بعد أن كان يشكل النسبة الأكبر في الموازنات العامة وخاصة منذ عام ٢٠٠٥.

«ففي موازنة عام ٢٠٠٨ شكل الإنفاق الاستثماري حوالي ٣٧٪ من إجمالي الإنفاق العام منخفضاً عن العام السابق الذي شكل فيه ما يقارب ٤٤٪ من إجمالي الموازنة»^(١٢٤).

مع العلم بأن الاستثمارات هي الدافع الأساسي للتنمية الاقتصادية وزيادة معدلات النمو وامتصاص البطالة، ولكن الهدف الأساسي من ذلك هو إعطاء مساحة أكبر للقطاع الخاص للمشاركة في العملية الاستثمارية، وتفعيل النشاط الاقتصادي، وذلك من خلال مساهمته في تأمين متطلبات السوق الداخلية من السلع والخدمات وتأمين المزيد من فرص العمل.... عن طريق خلق بيئة محفزة وداعمة ومنشطة للاستثمار عبر ما صدر وما سيصدر من تشريعات وقوانين.

ولكن تجدر الإشارة إلى أن القطاع الخاص لم يتجه باستثماراته نحو الاستثمار المنتج للتنموي، وإنما اتجه نحو الاستثمار في الأراضي والعقارات والقطاعات ذات الربح السريع، ولم تكن مساهمته فعالة ومثمرة في العملية الاستثمارية.

ثانياً: على صعيد الإيرادات العامة والضرائب:

«إن الضرائب – كما أشرنا سابقاً – تعتبر ذلك الجزء الأهم من الإيرادات العامة الذي يشكل الجزء الأكبر لتغطية النفقات المتزايدة للدولة ومواطنيها، ولاسيما مع ازدياد الاحتياجات والمطالبات وتنوع سلة الاستهلاكات أثر تطور التقنية ومستلزماتها، والتي باتت تشكل جزءاً أساسياً في حياة معظم الأسر والأفراد إن لم يكن جميعهم»^(١٢٥).

وقد بذلت الحكومة الحالية في سوريا جهوداً كبيرة لإصلاح النظام الضريبي في إطار السعي لإيجاد سياسة ضريبية واضحة المعالم لتنويع وتحسين مصادر الموارد العامة، وتمكنت من إعادة النظر بالعديد من التشريعات المالية والضريبية، بهدف جعلها أكثر ملاءمة للواقع ولمتطلبات مسيرة الإصلاح والتطوير التي تشهدها البلاد، والقضاء على مظاهر الفساد ضمن نطاق النظام الضريبي والتي تتجلى بـ:

١- ارتفاع معدلات الضرائب بشكل لا ينسجم مع واقع الحياة الاقتصادية والاجتماعية.

٢- التهرب الضريبي الكبير من قبل المكلفين.

٣- كثرة الإعفاءات الضريبية غير المدروسة وتشعبها وتنوعها.

٤- الفساد الإداري من قبل الدوائر الضريبية.

فقامت الحكومة بتطوير بعض بنود التشريع المالي والضريبي، حيث يمكن إيجاز بعض أهم ما تم من تعديلات، مع الإشارة إلى أنه ليس من السهل تسليط الأضواء والإحاطة بها جميعها، ولكن سوف نحاول اختيار بعض منها والتي تحمل مدلولات اقتصادية، وتعكس الحراك الاقتصادي الذي تعيشه سوريا:

- صدر القانون /٢٤/ لعام ٢٠٠٣ الخاص بضرائب الدخل، حيث اعتبر صدور هذا القانون نقله نوعية وهامة في التشريع الضريبي بعد مضي أكثر من خمسين عاماً على تطبيق التشريع القديم، وخاصة بما تضمنه من مزايا لمكلفي ضرائب الدخل، فقد كان من أهم بنوده رفع الحد الأدنى المعفى من ضريبة الرواتب والأجور من ١٠٠٠ ليرة سورية إلى ٥٠٠٠ ليرة سورية، وتخفيض نسب الضرائب على مختلف الشرائح الضريبية فبعد أن كانت نسبة الضريبة تصل إلى أكثر من ٩٠٪ من الدخل على الأرباح بموجب القانون القديم أصبحت ٣٥٪. ولكن هذه الخطوة كانت لا تزال بحاجة للمتابعة، وأثمرت عن صدور المرسوم التشريعي /٥١/ لعام ٢٠٠٦، والذي تناول تعديلات مهمة جداً على القانون /٢٤/، وحمل في طياته نقلة نوعية في طريقة إدارة الضرائب والرسوم، وفي طريقة التحقق والتحصيل لناحية المطارح ونوعية المطارح. فقد عدل الشرائح والنسب الضريبية إلى مستويات مشجعة فجعل أعلى شريحة بالضريبة ٢٨٪، وتنخفض إلى ٢٢٪، إلى أن تصل إلى أدنى مستوى لها فيما يتعلق بالشركات المساهمة التي تطرح ٥٠٪ من أسهمها للاكتتاب العام حيث نأخذ معدلاً ضريبياً لا يتجاوز ١٤٪. إضافة إلى أنه اعتمد طريقة الحسم الديناميكي لنسب الضرائب وفق ثلاثة معايير أساسية أولها عدد العمال المستخدمين في المنشأة الصناعية، فعندما تستخدم المنشأة ٢٥ عاملاً يحسم لها درجة، وعندما تستخدم ٧٥ عاملاً يحسم لها درجتان، وفي حال استخدامها ١٥٠ عاملاً تحسم لها ثلاث درجات، وذلك شريطة أن يكون هؤلاء العمال مسجلين أصولاً في التأمينات الاجتماعية. والمعيار الثاني هو المكان الذي تعمل به المنشأة فإذا كانت المنشأة تعمل في منطقة نائية تحسم لها درجتان.
- والمعيار الثالث هو توضع هذه المنشأة أو مكان الممارسة، فإذا كانت في المدن الصناعية الجديدة التي أنشئت في سوريا تحسم لها درجة واحدة من نسبة الضريبة التي تخضع لها.
- صدر المرسوم التشريعي /٥٢/ لعام ٢٠٠٦ فيما يخص ضريبة دخل أرباح تجارة العقارات، وذلك تعديلاً لبعض مواد القانون /٤١/ لعام ٢٠٠٥ المتضمن أسس تكليف البيوع العقارية بضريبة الدخل. وقد ساهمت أحكام هذا القانون وتعليماته التنفيذية بإعادة التوازن والثقة بضريبة دخل تجارة العقارات، وخاصة تلك المتعلقة بالتخفيضات، حيث تم إفرا د نسب متوازنة ومنسجمة للمنشآت الصناعية والخدمية، إضافة إلى فتح باب الاعتراض للمكلفين.
- صدر القانون رقم /٦٠/ لعام ٢٠٠٤ فيما يخص استثناء الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين السوريين ومن في حكمهم من ضريبة الدخل على أعمال التعهدات والمقاولات والخدمات والتوريدات مع جهات القطاع العام والمشارك والتعاوني السورية، أو الشركات الأجنبية أو لصالحها، حيث تستوفي الضريبة عن تلك الفعاليات بطريقة الاقتطاع، وتحسم عند تأدية المبالغ الخاضعة للضريبة.

- صدر المرسوم التشريعي رقم ٥٢/ لعام ٢٠٠٤ المتضمن إلغاء الضريبة المفروضة على الآلات بالقانون /١٧٨/.
- صدر المرسوم التشريعي رقم ٥٦/ لعام ٢٠٠٤ الذي ينص على تعديل رسم الانتقال على التركات والوصايا والهبات المطبق منذ عام ١٩٥٢.
- «صدر المرسوم التشريعي رقم ١٨/ لعام ٢٠٠٤ الذي ألغى القانونيين /٧٩٤/ لعام ١٩٢٨، ورقم ٥٤/ لعام ١٩٧٩، الخاصين بضريبة المواشي، واستعويض عنهما بفرض رسم على المواشي مقداره مئة ليرة سورية على رأس الضأن الواحد بدون أن تكون للدوائر المالية أية علاقة مع المربين» (١٢٦).
- صدر المرسوم التشريعي /٣٩١/ لعام ٢٠٠٤ المتضمن تخفيض الرسوم الجمركية على المواد والمستلزمات للإنتاج الصناعي خاصة، وتوسيع قاعدة المواد المشملة بالرسم الجمركي ١٪، فقد كان أعلى معدل للرسم الجمركي يصل إلى ٢٥٥٪، خفض إلى ٦٠٪، وأصبح متوسط التعرفة الجمركية بحدود ١٥٪، والرسوم الجمركية على المواد الأولية ١٪.
- هذا بالإضافة إلى مجموعة قوانين ومراسيم أخرى مثل القانون رقم ٥/ لعام ٢٠٠٤ عدل قانون النشر المعمول به منذ عام ١٩٣٧، والقانون /٢٦/ ٢٠٠٣ المتضمن توحيد نسبة الحسميات التقاعدية بـ ٧٪، والقانون رقم ٢٢٪ لعام ٢٠٠٣ الذي قضى برسمة قروض صندوق الدين العام حيث يتم تسديد القروض بشكل مجازي لصندوق الدين العام، القانون /٤٧/ لعام ٢٠٠٣ الذي حل جزءاً من التشابكات المالية...

ولكن هل تحققت لدينا عبر هذه القوانين المعدلة، العدالة الضريبية المنشودة، أي العدالة في توزيع التكاليف والأعباء الضريبية على المواطنين وفقاً لمقدرتهم التكاليفية؟ «إن استقرار الواقع الاقتصادي يظهر بأن نظامنا الضريبي جاء لينقل واقع التفاوت في الدخل والثروة القائم في مجتمعنا، إلى ممارساتنا الضريبية، وذلك ضمن إطار سياسة ضريبية استرضائية لأصحاب الدخل الكبيرة غير مبررة اقتصادياً ولا اجتماعياً، كما أنها غير ذات جدوى» (١٢٧).

«فإذا تضمنت التعديلات الضريبية استثناءات كثيرة لأصحاب الفعاليات الاقتصادية والشركات الأجنبية والعقارت... فمن بقي غير المواطن العادي الذي لا زال خاضعاً لضريبة الرواتب والأجور، والحد المعفى ٥٠٠٠ ليرة سورية والباقي يخضع للضريبة، أي أن الشريحة الأضعف هي الخاضعة للضريبة فأين العدالة الضريبية»؟! (١٢٨).

كما أن الإيرادات الضريبية لا تزال تشكل نسبة منخفضة من الناتج المحلي الإجمالي لا تتجاوز (١٦٪-١٨٪)، وهي أقل من مثيلاتها في الدول الأخرى. مما يشير إلى أن هناك ضعف في الجهد الضريبي. هذا بالإضافة إلى أن القطاع الخاص لا زال يتهرب من سداد الضرائب المستحقة عليه رغم تقديم الكثير من الإعفاءات والتخفيضات الضريبية والجمركية، فعلى الرغم من أن القطاع الخاص يساهم حالياً بنحو ٧٠٪ من الناتج المحلي الإجمالي عام ٢٠٠٧، إلا أنه لا يساهم بأكثر من ٢٣٪ من الحصيلة الإجمالية للضرائب والرسوم، «ويمكن تقدير التهرب الضريبي بأكثر من ٣٠٠ مليار ليرة سورية» (١٢٩)، كما

أن بعض التشريعات الضريبية قد فتحت باباً واسعاً أمام المضاربات العقارية، وجذب الاستثمار في هذه المضاربات من خلال تخفيض أعباء هذه الأنشطة وتحريرها من القيود خلافاً لكل سياسة توظيف عقاري حكيمة.

«أما الجهاز الضريبي في سوريا فلا زال يتصف بالجمود والضعف وعدم تأديته للدور المطلوب منه، لأنه حبس ما لديه من إمكانيات في مجال لا يستطيع الحركة والتحرر منه، لأسباب تعود إلى تلك التشريعات والأحكام الضريبية القديمة الجامدة والتي استمر العمل فيها لفترة طويلة من الزمن، مما أدى بشكل أو بآخر إلى جمود هذا الجهاز والمعاناة في تطبيق أحكامه وفقدان الثقة بينه وبين المكلفين»^(١٣٠).

الآثار الاقتصادية للإصلاح المالي:

لمعرفة مدى تحقيق الإصلاحات المالية الهدف المطلوب منها سوف نختار مؤشرين اثنين هما:

١- أثر الإصلاحات المالية على الاستثمار:

إن أهم أثر للتعديلات والإصلاحات المالية الأخيرة هو مدى انعكاس هذه الإصلاحات على الاستثمار، كون الاستثمار هو الحامل الحقيقي للتنمية، والدافع لعجلة الاقتصاد بسبب مساهمته المباشرة في زيادة الإنتاج، وخلق فرص العمل، وتحسين الدخل. ولا سيما بعد إصدار المرسوم التشريعي رقم ٨/ عام ٢٠٠٧ الخاص بتشجيع الاستثمار الذي حمل في طياته تعديلات هامة على القانون رقم ١٠/ لعام ١٩٩١ وتعديلاته في القانون رقم ٧/ لعام ٢٠٠٠. إضافة إلى القانون رقم ٩/ لعام ٢٠٠٧ والمتضمن إحداث هيئة الاستثمار السورية.

فقد جاء المرسوم رقم ٨/ ليضع حداً لمرحلة استمرت أكثر من ١٥ عاماً، ويشكل بدءاً لمرحلة متقدمة على طريق مسيرة التنمية والتحديث والإصلاح الاقتصادي، ومن الضروري أن تتضافر كل الجهود من الحكومة والفعاليات الاقتصادية للاستفادة من المزايا العديدة التي تضمنها المرسوم، ومن أهمها (١٣١):

١- على صعيد الملكية: لقد ضمن المرسوم ٨/ حقوق المستثمر الأجنبي في الاستئجار والتملك، ووفر مرجعيات قانونية في حال حدوث منازعات قضائية، بالإضافة إلى حقوق المستثمر في تحويل الأرباح والفوائد، والسماح للعاملين الأجانب بتحويل نسبة مقبولة من أجورهم وتعويضاتهم.

٢- على الصعيد الضريبي: ثمة تغيير واضح في مفهوم الإعفاء الضريبي في سوريا، ففي المرحلة السابقة من ١٩٩١-٢٠٠٦ كان من يرغب بالاستثمار يبدو وكأنه يبحث عن الإعفاء الضريبي أولاً، ولكن بعد صدور التشريعات الضريبية الأخيرة (التي وحدت ضريبة دخل الأرباح بنسبة واحدة ومقبولة)، وبعد صدور المرسوم ٨/ الذي جسد بوضوح وتصميم الإدارة السياسية الداعمة لتشجيع الاستثمار في سوريا، فإن البيئة التشريعية في سوريا أصبحت مناسبة لخلق مناخ استثماري شفاف وواضح وجاذباً للاستثمار.

٣- على الصعيد الإداري: ضمن المرسوم ٨/، والرسوم ٩/ خلق بيئة تنظيمية مناسبة ومشجعة للمستثمرين وحمايتهم من الإجراءات البيروقراطية والتخلص من الروتين.

«لقد بلغت قيمة الاستثمارات عام ٢٠٠٤ حوالي ٢٠٣ مليار ليرة سورية، وفي عام ٢٠٠٥ ارتفعت إلى ٣٧٠ مليار، وفي عام ٢٠٠٦ وصلت إلى ٤٧٠ مليار ليرة سورية» (١٣٢).

«وبعد صدور المرسوم ٨/و٩/ بلغ عدد المشروعات المشملة ١٤٧ مشروع بقيمة استثمارية تبلغ ١٤٤ مليار ليرة سورية» (١٣٣).

وجميع هذه المشاريع على الرغم من أنها تخلق فرص عمل وتزيد الإنتاج وتحسن الصادرات وتزيد من حصيلة القطع الأجنبي وتخلق مواد أولية، إلا أنها لم تنعكس بشكل

مباشر على النمو والدخل ومعيشة الأفراد، رغم أنها كانت أفضل من السابق لكنها لا تزال دون الطموح. والسبب هو وجود نوع من التضخم وخاصة في المضاربة بالعقارات، مما أعطى انطباعاً لدى المواطن بأن الواقع المعيشي لم يتحسن. فالاستثمارات في سوريا قد توجهت بشكل كبير وواضح وخاصة في السنوات الأخيرة نحو العقارات والأراضي، وقد شهد الاستثمار العقاري تطوراً ملحوظاً على حساب الاستثمار المنتج، وأدى إلى رفع معدلات التضخم في سوريا، وهذا الذي أدى إلى جانب الزيادات السكانية إلى تضخم معدلات النمو إضافة إلى عدم عدالة التوزيع. فكان الاستثمار العقاري الذي لا يخدم أولوياتنا التنموية، السبب لما نحن عليه الآن من معدل نمو ضعيف نسبياً، ومعدل بطالة مرتفع، ومعدل تضخم مرتفع أيضاً وصل في عام ٢٠٠٧ - باعتراف وزير الاقتصاد - إلى حوالي ٢٠٪، أي أن هناك في النهاية انخفاض في دخل المواطن السوري ومستوى معيشته. فعلى الرغم من التعديلات والتخفيضات الضريبية على ضرائب الدخل على الأرباح والتي وصلت إلى مستويات مشجعة وفق المرسوم التشريعي ٥١/ لعام ٢٠٠٦، وعلى الرغم من المزايا والتسهيلات التي قدمها المرسومان ٨/و/٩ لعام ٢٠٠٧، فإن الاستثمارات في سوريا لم تتجه بالاتجاه السليم المخطط له، بل إنها ساهمت في تعزيز بعض الظواهر السلبية التي يعاني منها اقتصادنا الوطني من بطالة وفقر وتراجع مستوى المعيشة. وبالتالي نحن بحاجة إلى مشاريع إنتاجية ذات قيمة مضافة عالية، تخلق فرص عمل للأعداد التي تدخل سوق العمل سنوياً بالإضافة إلى أعداد العاطلين أصلاً، وتزيد من الإنتاج وتحسن الأداء الاقتصادي في الدولة بشكل عام، وذلك لا يتطلب تخفيضاً للضرائب، إنما يأتي من ضريبة عادلة، وتشريعات مستقرة، وكوادر مدربة وكلفة إنتاج منخفضة، ومع ذلك فإننا نميل للاعتقاد بأنه ما زال الحكم على النتائج مبكراً.

٢- أثر الإصلاحات المالية على معدلات النمو الاقتصادي:

لقد شهد معدل النمو الاقتصادي في سوريا تطوراً ملحوظاً في السنوات الأخيرة بلغ عام ٢٠٠٥ حوالي ٤,٥٪، وما يقارب ٥,١٪ في عام ٢٠٠٦، ليصل إلى ٦,٢٪ عام ٢٠٠٧. ولكن السؤال الذي يطرح نفسه: من استفاد من هذه النسبة، أو أين انعكست أو على من انعكست هذه النسبة؟! إن

المشهد الاقتصادي في سوريا يظهر أنه على الرغم من التعديلات والإصلاحات المالية الأخيرة والتي ساهمت في زيادة نسبة النمو، وارتفاع الناتج المحلي الإجمالي، وتحسن الموارد الضريبية، هذا بالإضافة إلى الكثير من الإنجازات في مختلف المجالات الاقتصادية، فإن آثارها لم تظهر على الطبقات المتوسطة والفقيرة والتي تشكل الغالبية العظمى في المجتمع، بل إن الأغنياء قد ازدادوا غنى والفقراء ازدادوا فقراً، والطبقة الوسطى إلى انحسار، والذي ساعد في ذلك بشكل واضح هو تزايد معدلات التضخم إلى أكثر من ٢٠٪.

فالتضخم كما نعلم يقود إلى تآكل وتدني القوة الشرائية لأصحاب الرواتب والأجور وذوي الدخل المحدود، الذين لا يستطيعون تكيف دخولهم مع ارتفاع الأسعار بسبب محدودية السوق، وضعف قدراتهم الاقتصادية. فقد طال ارتفاع الأسعار الاحتياجات الاستهلاكية الأساسية، ومستلزمات الحياة الأخرى مما أنهك أصحاب الرواتب والأجور، وزاد من إنهاك معدومي الدخل، وهذا بالإضافة إلى تزايد نسب البطالة بين الأفراد، وإتساع دائرة الفقر رغم كل التصريحات التي تحاول أن تنكر ذلك (حيث يشير تقرير مسح الفقر عام ٢٠٠٤ الذي نفذ بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) أن معدلات الفقر تضم نحو خمس ملايين مواطن سوري تحت خط الفقر).

بالمقابل ما يؤدي إليه التضخم في الوقت نفسه من تنامي وازدياد في دخول الأقوياء اقتصادياً القادرين على التكيف مع ظاهرة التضخم، إضافة إلى ارتفاع قيم ممتلكاتهم و ثرواتهم العينية بفضل ارتفاع الأسعار.

مما يشير إلى وجود تفاوت طبقي ظهرت ملامحه بشكل واضح في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية، وهذا يدل على أن نسب النمو الجيدة التي يتم الحديث عنها لم تستطع الوصول إلى حيث يجب أن تصل، ولا تزال أزمات المواطن كما هي من بطالة وانخفاض في مستوى الدخل والمعيشة بل في ازدياد وتفاقم.

وبعد استعراض موجز لأهم التعديلات المالية لا بد من الإشارة إلى أنه لا زال أمام وزارة المالية العمل على تطوير مجموعة من التشريعات، على الرغم من إعلانها بأنها أغلقت باب تعديل التشريعات وفتحت باب آخر يتعلق بتبسيط الإجراءات والتطوير الإداري، ولكن مع ذلك فإن باب تطوير التشريعات يجب أن يستمر، وربما تعتبر هذه الفترة فترة استقرار ريثما تتضح نتائج هذه القوانين، إلا أن التعديل الدائم ضرورة لا يمكن الاستغناء عنها.

المبحث الثاني

الجهود الرسمية المبذولة لتطوير وتحديث السياسة المالية

لا يوجد خلاف حول أهمية الإصلاح المالي والضريبي، سواء لجهة كونه أحد الركائز والأعمدة الرئيسية للإصلاح الاقتصادي والاجتماعي، ولجهة دور وأهمية النظام الضريبي في إعادة توزيع الدخل القومي، فالضريبة كأحد أهم أدوات إعادة توزيع الدخل لها وظيفة اقتصادية واجتماعية بالغة الأهمية.

من هذا المنطلق بدأت الجهات المختصة بتنفيذ برنامجاً طموحاً للإصلاح المالي والضريبي في إطار مشروع الإصلاح الاقتصادي الذي تنفذه الحكومة حالياً، وذلك ضمن مسيرة التطوير والتحديث التي أطلقها ويقودها السيد الرئيس بشار الأسد.

وقد حددت الأهداف الاستراتيجية لبرنامج الإصلاح المالي والضريبي بالآتي: (١٣٤)

- تحقيق عدالة وموضوعية الضريبة.
- تحقيق مزيد من الشفافية والوضوح في النظام الضريبي السوري.
- التركيز على الدور الاقتصادي والاجتماعي للضريبة.
- زيادة موارد الخزينة عن طريق تحديث النظام والتشريع الضريبيين وتحسين كفاءة الإدارة الضريبية.
- ضغط الإنفاق العام في القطاعات غير المنتجة وتوجيه الفائض إلى قطاعات أساسية منتجة.
- تطبيق أساليب أكثر حداثة وجدوى في إدارة الإنفاق العام والخزينة والدين العام، وإصلاح هيكلية الموازنة وتوجهاتها.

وقد وضعت الوزارة رسالة لبرنامجها الإصلاحي وهي:

ضرائب ورسوم عادلة وواقعية أكثر حصيلة من ضرائب ورسوم مرتفعة.... ليس المطلوب زيادة الموارد فقط بل الأهم هو التوظيف الأمثل للموارد المتاحة...

أولاً: على صعيد النظام الضريبي والواردات:

لقد تم بذل الكثير من الجهود، واتخاذ العديد من الإجراءات والتدابير لتطوير وتحسين مستوى الإيرادات العامة سواء على صعيد التشريع الضريبي بما فيه الإدارة الضريبية، أو على صعيد الواردات غير الضريبية.

فعلى صعيد التشريع الضريبي:

حاولت وزارة المالية تحديث التشريع الضريبي عبر الآتي:

«سهولة ووضوح التشريعات والابتعاد عن الجوازات في التشريع، وعدالة وموضوعية الضرائب والرسوم، وإلغاء بعض التشريعات والبلاغات والتعاميم التي لم تعد تناسب الظروف الراهنة ومتطلبات الإصلاح» (١٣٥).

وذلك بهدف الانتقال من التشريع الضريبي القائم والذي يشتمل على أحكام إجرائية كثيرة، ويفتقر إلى الوحدة في التشريع، والمؤلف من مجموعة من الضرائب القديمة وغير المتجانسة على الدخل والثروة والاستهلاك، إلى نظام ضريبي عصري وحديث يتصف

بالفعالية والعدالة، بحيث يتساوى أمام موجباته كافة المواطنين وفقاً لمقدرتهم التكاليفية، مع الأخذ دائماً بعين الاعتبار المبدأ المالي الأساسي القائل بأن الضريبة لا يمكن أن تدفع إلا من الفائض الاقتصادي.

بالإضافة إلى إعادة النظر بالإعفاءات الضريبية واعتماد أسس موضوعية، اقتصادية واجتماعية تقوم عليها هذه الإعفاءات بما يحقق الهدف منها، ويحفظ حقوق الخزينة، ويوفر قدراً أعلى من العدالة والمساواة بين المكلفين.

وعلى صعيد الإدارة الضريبية:

العمل على إعادة النظر بتنظيم الإدارة الضريبية وأساليب عملها وتقنياتها باتجاه التحديث والعصرنة، والعمل على تفعيل إدارة الاستعلام الضريبي على غرار ما هو قائم في العديد من البلدان العربية والأجنبية، إضافة إلى إعادة النظر بوضع العاملين في وزارة المالية على أساس التمتع بالأهلية والكفاءة والنزاهة، وتبسيط الإجراءات في علاقة المكلف بالإدارة الضريبية، والاستعاضة عن التعقيد بالإجراءات الناجعة، أو حتى تعديل التشريع إذا لزم الأمر.

وعلى صعيد الواردات غير الضريبية:

العمل على تطوير موارد القطاع العام الذاتية وزيادة فوائضه الاقتصادية، وذلك من خلال دعم وارداته وتأهيلها وتذليل العقبات المالية التي يواجهها، والتوقف عن اعتبار فائض السيولة لدى شركات القطاع العام كمورد عام، وإبقاؤها تحت تصرف هذا القطاع لتغطية حاجاته في مجالات التحديث والاستبدال، الأمر الذي يؤدي إلى دعمه وتطوير فوائضه. إضافة إلى العمل على تخفيض الإيرادات الاستثنائية – والتي تعبر عن قيمة القرض – إلى أدنى حد ممكن، لأنه يخشى في حال الاعتماد عليها بشكل مستمر أن تقع في فخ المديونية الذي يؤدي إلى العجز والإفلاس (على الرغم من أن سوريا من أقل دول العالم مديونية)، إضافة إلى الاعتماد على الإيرادات النفطية بحدود معينة لأنه ثروة تتعرض للنقصان والنضوب.

ثانياً: على صعيد الإنفاق العام:

إن الهدف الأساسي من إصلاح سياسة الإنفاق العام، هو إحداث زيادات حقيقية مستمرة في الإنفاق العام تساعد على خلق الدخل وزيادة القوة الشرائية وتوفير السيولة خصوصاً في فترات الانكماش، كما تساعد على رفع مستوى الخدمات العامة في الصحة والتعليم وغيرها من المرافق، على أن يتم الأخذ بعين الاعتبار حجم الموارد المتاحة، وإمكانية التمويل بالعجز في ضوء النسب التسامح بها اقتصادياً ومالياً، أي تحديد النفقات العامة في ضوء القدرة الفعلية على الإنفاق. والعمل على ترشيد الإنفاق الجاري في الدولة بحيث يتم استبعاد كامل وجوه الإنفاق الترفي الذي كان من الممكن أن يوجه إلى مجالات تعود بالنفع على الأفراد والمجتمع. والأهم في ذلك هو اعتماد سياسة دورية ودائمة في زيادة الرواتب والأجور بشكل يؤدي إلى تحسين في مستوى القدرة الشرائية، ومعالجة الخلط الواضح بين كتلة الرواتب والأجور والمستوى العام للأسعار والذي ازداد بشكل واضح في السنوات الأخيرة، وتحسين إعادة توزيع الدخل القومي بشكل عام.

هذا بالإضافة إلى الإنفاق الاستثماري الذي تتوقف عليه خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية، فقد انطلقت التوجهات في السنوات الأخيرة فيما يخص الاعتمادات المرسدة للمشروعات الاستثمارية من عدة اعتبارات، أهمها الاستثمار الأمثل للموارد، وتطوير الخدمات الاجتماعية والصحية والتعليمية، ودعم البحث العلمي، إضافة إلى التركيز على الاستثمار في الصناعات ذات القيمة المضافة العالية والملائمة لطبيعة الاقتصاد الوطني التنافسية، مع إعطاء الأولوية للمشروعات التي تحقق معدلات نمو مرتفعة، وتؤمن فرص عمل للأعداد التي تدخل سوق العمل سنوياً (والتي تقدر بـ ٢٥٠ ألف عامل) بالإضافة للأعداد الموجودة حالياً، بحيث تتكامل هذه الأنشطة مع أنشطة القطاع الخاص، لتحقيق الأهداف الاقتصادية التي تبعد شبح الأزمات عن اقتصادنا الوطني. مع الإشارة إلى أن الأولوية في النفقات الاستثمارية قد أعطيت حالياً لمشروعات الاستبدال والتجديد والتطوير في القطاعات الإنتاجية.

وقد تجسدت الجهود والتدابير الرسمية لتطوير السياسة المالية في سوريا بإصدار العديد من التشريعات والقوانين الجديدة. وسنأتي على ذكر بعض أهمها.

- صدر المرسوم التشريعي رقم ٦١/ لعام ٢٠٠٤ فيما يخص رسم الإنفاق الاستهلاكي، وقد أخضع ثلاثين مادة إلى رسم إنفاق استهلاكي مختلف، وكان الهدف من إصدار هذا المرسوم هو إعادة هيكلة رسوم كانت مفروضة سابقاً بموجب تشريعات قديمة يعود بعضها إلى أكثر من ٦٠ عاماً.
- ويتم السعي حالياً إلى الانتقال من رسم الإنفاق الاستهلاكي والتوجه نحو تطبيق ضريبة القيمة المضافة (T.V.A) وإحلالها محل مجموعة من الضرائب والرسوم غير المباشرة، على أن تأخذ بالحسبان الظروف الاقتصادية والاجتماعية، وإعفاء السلع والخدمات للأمن الاجتماعي من هذه الضريبة.
- إن فرض مثل هذه الضريبة يعتبر خطوة رائدة في مجال التطوير والتحديث الضريبي بسبب:

- «إن هذه الضريبة سوف تؤدي إلى ترشيد الاستهلاك من قبل المواطن، وسوف يشترى ما يحتاجه فعلاً، والفائض لديه سوف يكون مؤنه لاستخدامه في الاستثمار الاقتصادي فيما يعود عليه مستقبلاً برىح مادي يساعده في الحياة من خلال المشاركة الاستثمارية»^(١٣٦).
- إن هذه الضريبة تحقق العدالة في توزيع الدخل والثروات في المجتمع لكونها تنصف بالشفافية، وتأخذ بعين الاعتبار نسب الاستهلاك للفقراء والأغنياء، وذلك عبر الدراسة المتأنية لتحديد المعدل الأساسي والمنخفض والمعفى من هذه الضريبة، وبما يتناسب مع الأهداف والمتطلبات المستقبلية للضريبة.
- ولكن حتى الآن لا تزال مقومات فرض مثل هذه الضريبة غير متوافرة لدينا في سوريا، فأهم الشروط الواجب توافرها لفرض ضريبة القيمة المضافة هو إجراء الدراسة الدقيقة والصحيحة لتأثير هذه الضريبة على:

- مدى تطبيق نظام الفوترة.
- الطلب والعرض على السلع والخدمات.

➤ مستويات وتوزيع الدخل والإنفاق.

➤ طرائق الاستهلاك.

➤ التوظيف.

➤ تمويل الحكومة.

- صدر المرسوم التشريعي /٦١/ لعام ٢٠٠٧ والخاص بتحويل الشركات، فقد أعطى هذا المرسوم الحق لأي مؤسسة أو شركة بإعادة تقييم أصولها الثابتة بما فيها العقارات السكنية، كما يمنح المرسوم إعفاءات ضريبية في حال تحولها أو اندماجها أو التنازل عن جزء من رأسمالها للغير، أو عند التحول إلى شركات مساهمة مقابل رسم ما بين ١٪ - ٢٪. وهذا ما يزيد من عدد المؤسسات القابلة للإدراج في سوق دمشق للأوراق المالية، ويشكل خطوة هامة على طريق الإصلاح الضريبي.

إن أحد الأسباب الرئيسية لتأخر نمو وتطور الاقتصاد السوري يعود إلى عدم وجود شركات كبيرة تعمل في الاستثمار، حيث الشركات الموجودة حالياً لا تتعدى إطار الشركة العائلية والمتوسطة، وذلك عائد إلى عدم وجود تشريع يسمح بتحويل الشركات المذكورة إلى شركات كبيرة، وتأمل وزارة المالية أن تتحسن الحصيلة الضريبية مع تغير ملكية هذه الشركة.

- صدر القانون /٢٥/ لعام ٢٠٠٣ قانون الاستعلام الضريبي ومكافحة التهرب الضريبي، وقد وضعت تعليماته التنفيذية بموجب تعاون مثمر وبناء بين وزارة المالية وبين الفعاليات الاقتصادية في القطر.

إن هذه القانون جاء لمقاضاة المتهربين عن قصد من دفع الضرائب المستحقة عليهم، وبموجبه تم إنجاز النظام الداخلي الجديد لمديرية الاستعلام الضريبي في الإدارة المركزية وأقسامها في المحافظات، وتم وضع أسس وآليات محددة لعمل العاملين فيها وكذلك توصيف دقيق لوظائف هذه المديرية.

- صدر القانون /٤١/ لعام ٢٠٠٧ القاضي بإحداث الهيئة العامة للضرائب والرسوم. وقد نص القانون على تمتع الهيئة بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، وترتبط بوزير المالية، ومركزها دمشق، وتهدف إلى اقتراح وتنفيذ السياسة الضريبية في ضوء السياسة المالية والاقتصادية العامة للدولة، ووضع الخطط اللازمة بما يخدم المساهمة الفعالة في تنفيذ خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

إن إحداث هذه الهيئة يعتبر تحولاً نوعياً جديداً في هيكلة وزارة المالية وفق فكر وإدارة ضريبية جديدة تعتمد على مرجعية واحدة، تحدد أهدافها في الإيرادات كل عام وتتمتع بصلاحيات واسعة.

«ويهدف إحداث هذه الهيئة بشكل أساسي إلى إعادة تنظيم قطاع الضرائب والرسوم، وتحسين كفاءة الإدارة الضريبية والنظام الضريبي، ومكافحة التهرب، ونشر الثقافة والوعي الضريبي، وتبسيط وتوحيد الإجراءات الضريبية وشفافيتها، وذلك تحت عنوان [الانتقال من أداء العمل حسب نوع الضريبة إلى أداء العمل حسب الوظيفة]»^(١٣٧).

إن إحداث الهيئة العامة للضرائب والرسوم يعتبر من أهم التشريعات التي صدرت حديثاً، لأنه مهما كان لدينا من تشريعات جديدة ومتطورة، ستكون غير ذات معنى إذا لم تتوافر إدارة تنفيذية مؤهلة وقادرة على تنفيذ هذه التشريعات بمستوى عالٍ من المسؤولية، وقد تم إيلاء هذا الموضوع الأهمية الأولى في هذه المرحلة من التطوير والتحديث، وخاصة بعد أن تم تعديل وتطوير الكثير من التشريعات الضريبية خلال السنوات السابقة.

- إصدار القانون رقم ٢٢/ لعام ٢٠٠٥ والذي ينص على إنشاء سوق هيئة الأسواق والأوراق المالية السورية.

- إصدار المرسوم التشريعي رقم ٥٥/ لعام ٢٠٠٧ المتضمن إحداث سوق دمشق للأوراق المالية، فسوريا من الدول القلائل التي لا تحتوي على سوق للأوراق المالية على أهميته، وقد اتخذ القرار بالسماح بإحداث سوق للأوراق المالية منذ عام ٢٠٠٠، ولكن كان لا زال ثمة تحضيرات وإجراءات معينة أخرت في القيام بما يلزم لإحداث السوق، ومؤخراً أعطي اهتمام واضح لهذا الموضوع لجهة الإسراع في إحداثه.

وبالفعل أنجزت دراسة اقتصادية للسوق وأهميتها وضرورتها ومستلزمات إحداثها، وبموجب ذلك أصدر قراراً عام ٢٠٠٤، قضى بتشكيل لجنة وطنية للإشراف على متابعة إحداث سوق الأوراق المالية في سوريا، وقد كلفت اللجنة بالمهام التالية: (١٣٨)

- الإشراف على إجراء مسح ميداني لمدى توافر المتطلبات القانونية والتنظيمية والمؤسسية لأحداث السوق وتقديم الاقتراحات اللازمة.

- اقتراح التشريعات اللازمة لأحداث السوق وهيئة الإشراف والرقابة عليه.

- وضع آلية العمل والإطار التنظيمي للسوق والهيئة.

- وضع برنامج مادي وزمني لتهيئة الكوادر اللازمة لعمل السوق والهيئة وتحديد موعد انطلاقها. وقد أثمرت هذه الجهود عن إصدار المرسوم المذكور لإحداث سوق دمشق للأوراق المالية، والذي يشكل خطوة متقدمة على طريق الإصلاح المالي تسهم في إيجاد بيئة مالية ونقدية تشجع على الاستثمار، وتساعد على توفير مجالات عديدة للتمويل وتشجيع عمليات الإدخار المنتج، كما تسهم في زيادة وتحسين مستويات الدخل لدى المواطنين ضمن إطار سياسة الإصلاح الاقتصادي.

- إصدار المرسوم التشريعي رقم ٦٠/ لعام ٢٠٠٧ المتضمن إحداث سوق الأوراق المالية الحكومية.

ويعتبر هذا النص التشريعي أحد أهم التشريعات التي صدرت في قطاع المالية العامة، لكونه نقطة تحول مهمة وعميقة في المالية العامة، إضافة إلى أن أهمية وجود هذه السوق تنبع من كونها عاملاً مؤثراً بجميع النواحي الاقتصادية، وأداة فعالة بيد السياسيتين المالية والنقدية.

فالقانون يتيح مصدراً رئيسياً للاحتياجات التمويلية للدولة قائماً على أسس حقيقية غير تضخمية، وتوفير بديل أفضل للتمويل عما هو نافذ حالياً عبر الاقتراض من

مصرف سوريا المركزي، مما يقلل من المخاطر التضخمية على سعر صرف العملة المحلية.

«كما أن القانون يزيد من كفاءة إدارة الدين العام، فالحكومة تصبح أكثر إدراكاً لجانب الكلفة المتوجب دفعها من أجل تمويل الدين العام بكل وضوح» (١٣٩). ولا شك بأن نجاح فكرة السندات الحكومية يتوقف على آليات العمل في وزارة المالية والمصرف المركزي، بالإضافة إلى تطوير الأداة التنفيذية القادرة على إنجاح هذه الخطوة الهامة.

- صدور القانون/٥٤/ لعام ٢٠٠٦ (القانون المالي الأساسي) والذي سوف يبدأ العمل به اعتباراً من ٢٠٠٨/١/١، والذي كان من أهم بنوده السماح لشركات القطاع العام بالاحتفاظ بفوائضها الاقتصادية واستخدامها في تمويل إنفاقها الجاري والاستثماري، وارتباطها بوزارة المالية عن طريق ضريبة الدخل على الأرباح، ويتم تحديد حصة المالك وفق نسب معينة حسب حالة كل شركة. وبذلك عندما يتعافى القطاع العام يستطيع أن يعود إلى ما كان عليه من دعم لخزينة الدولة بفوائض أكبر وبالتالي يمول ذاته بذاته، ولا يعتمد على موازنة الدولة في التجديد والاستبدال. إن ذلك لا يعني فك الارتباط بين القطاع العام والدولة لأنه بالأساس ينفذ سياسة الدولة في الكثير من المجالات وخصوصاً المجال الاقتصادي والاجتماعي، ولكن يعني ذلك تنظيم العلاقة بينهما بشكل ينعكس إيجاباً على الطرفين، لأن العلة في النتائج تكمن في كيفية الإدارة وليس في طبيعة الملكية.

فقد أدى ربط القطاع العام بخزينة الدولة عن طريق سحب أرباحه إلى نوع من الترهل، وعدم تطبيق مبدأ الحساب الاقتصادي، وترك أموره لعامل الزمن الذي أدى إلى تفاقم مشكلاته بدلاً من حلها.

- هذا بالإضافة إلى صدور القانون /٥٩/ لعام ٢٠٠٧ الذي يربط بين الحوافز والأرباح، ويسمح لشركات القطاع العام الرابحة بتوزيع ٢٪ من الأرباح على العاملين فيها، وذلك بهدف تحسين مستوى أداء القطاع العام.

وفي النهاية، لئن كان ما تحقق حتى الآن على صعيد السياسة المالية متواضعاً، فإننا نتطلع وبنفاؤل إلى المستقبل، مع الاقتناع بأن الوصول إلى طموحاتنا المشروعة يحتاج إلى جهود إضافية على صعيد التأهيل والمتابعة ونشر الوعي المالي والضريبي وتكريس قيم ثقافة العمل المالي، من خلال التعاون بين الدوائر المالية والمواطنين أفراداً ومؤسسات، للحد من التهرب الضريبي، وباتجاه إيجاد سياسة مالية شفافة عادلة ومتكاملة، تؤمن للخزينة العامة حقوقها من الناتج المحلي الإجمالي، وللمؤسسات الخاصة والعامة نصيبها من الناتج، وللقوى ما يقابل جهدها الذي تقدمه. وفي رأينا أنه يمكن وبرغم الصعوبات العديدة، أن تبذل المزيد من الجهود للتوصل إلى سياسة مالية عصرية تسهم في إنجاح عملية الإصلاح الاقتصادي بشكل عام، وتحقيق مستوى أعلى من النمو مستقبلاً، مما ينعكس توازناً وعدالة في مجتمعنا ويساعدنا على تعزيز قدراتنا الذاتية.

الفصل الخامس

النتائج والمقترحات

الفصل الخامس

النتائج والمقترحات

أولاً: النتائج:

لقد عانى الاقتصاد السوري من أزمة ركود اقتصادي حاد، بدأت بوادرها في منتصف التسعينات واستمرت حتى أواخر عام ٢٠٠٣.

تنوعت أسبابها بين مالية ونقدية واقتصادية عامة، وساهمت نتائجها في ظهور الكثير من الآثار السلبية على مختلف النواحي الاقتصادية والاجتماعية على السواء. وكان للسياسات المالية المتبعة الدور الأكبر للوصول إلى هذه الحالة بسبب قدم الأدوات المالية المتبعة والتي غدت غير فعالة مع تردي الأوضاع الاقتصادية، وظهور الحاجة لمسايرة ومواكبة تطورات الاقتصاد العالمي، ومحاولات إصلاح الاقتصاد الوطني.

وقد تمثلت أهم النتائج التي توصلنا إليها من خلال هذا البحث بما يلي:

- إن انخفاض حجم الإنفاق العام بشقيه الجاري والاستثماري قد ساهم بشكل كبير وأساسي في الوصول لحالة الركود الاقتصادي.
- إن قدم التشريعات الضريبية وإبقاءها فترة طويلة بدون تعديل يذكر، قد ساهم في تدني الحصيلة الضريبية، وزيادة حجم التهرب الضريبي، وسوء في توزيع الأعباء الضريبية بين المواطنين بحيث ابتعدت عن تحقيق العدالة الضريبية، إضافة إلى تنوع وتشعب التخفيضات والإعفاءات غير المدروسة، والذي قد ساهم في تخفيض قدرة الحكومة على زيادة إنفاقها العام، والوصول بالاقتصاد إلى حالة الركود.
- إن السعي المستمر لتخفيض العجز المالي في الموازنة العامة للدولة، وتشكيل احتياطات حكومية قد ساهم في تخفيض حجم الإنفاق العام وبالتالي الحد من زيادة الرواتب والأجور، وإيقاف التوظيف الحكومي، مما أدى إلى تراجع حجم الدخل، وارتفاع معدلات البطالة وترسيخ الوضع الركودي في الاقتصاد.
- جملة من الأسباب النقدية ساهمت مجتمعة في وصول الاقتصاد السوري لحالة الركود الاقتصادي كان من أبرزها، تثبيت سعر الفائدة لفترة طويلة، وسياسة تعدد أسعار الصرف، إضافة إلى احتكار الدولة العمل المصرفي وانعدام المرونة في الأداء المصرفي بشكل عام، جميع هذه السياسات لم تنجح في تشجيع الادخار الوطني والاستثمار المنتج وكانت النتيجة هدر إمكانيات الاقتصاد الوطني.
- إن الاستثمار الذي يعتبر الدافع الحقيقي لعجلة النمو في الاقتصاد، قد ساهم بشكل واضح في حالة الركود التي مرت بإقتصادنا الوطني نظراً لما يفرزه تراجع حجم الاستثمار من منعكسات سلبية تتمثل في قلة فرص العمل، وتراجع حجم الدخل، وإضعاف القوة الشرائية، وانخفاض مستوى الإنتاج، إضافة إلى اتجاه الاستثمارات الخاصة إلى القطاعات المضاربة كالعقارات والخدمات غير المنتجة نتيجة ضعف التخطيط والتنسيق في الإجراءات المتبعة من قبل الدولة، مما ساهم في خسارة الكثير من الإمكانيات الوطنية التي كان من الممكن توظيفها في مجالات حيوية تساهم في رفع معدلات النمو والنهوض بالاقتصاد.
- يعاني الاقتصاد السوري من سوء في توزيع الدخل القومي، نتج بشكل أساسي عن انخفاض الرواتب والأجور وارتفاع العبء الضريبي لأصحابها من جهة، والإعفاءات الضريبية الواسعة لحساب أصحاب الفعاليات الاقتصادية من جهة أخرى، وقد ساهم

- ذلك في تردي الأوضاع الاقتصادية للفئة التي تشكل الشريحة العظمى في المجتمع السوري، وتراجع طلبها على السلع والخدمات المحلية وبالتالي تعميق حالة الركود.
- لقد ساهمت حالة الركود في سوريا في انخفاض معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي، وبلوغها قيمة سلبية أحياناً، وبالتالي تراجع نصيب الفرد من الناتج مقارنة بدول أخرى.
 - ارتفع معدل البطالة في سوريا بسبب حالة الركود إلى أكثر من ٢٠٪ من حجم القوة العاملة، مما ساهم في تردي الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية.
 - لقد خطى الاقتصاد السوري خطوات عديدة في مجال الإصلاح المالي والاقتصادي بشكل عام، لكن هذه الخطوات لا زالت بحاجة للتنسيق والمتابعة بما ينسجم مع متطلبات الاقتصاد الوطني وحاجاته من الإصلاح والتطوير.

ثانياً: المقترحات:

١- سياسة الإنفاق العام:

العمل على زيادة نسبة الإنفاق العام إلى الناتج المحلي الإجمالي، لأنه كلما ازداد الإنفاق العام الخدمي أو الاستثماري يزداد الطلب الكلي، ويشجع ذلك على زيادة الإنتاج والاستثمار، أي يؤدي الطلب الحكومي دور المحرض على النمو عندما ينخفض الطلب الخاص أي يجب التركيز على زيادة نسبة الموازنة إلى الناتج المحلي، لأنها شرط أساسي لزيادة معدل تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية، وهو ركن أساسي من أركان الانتقال إلى اقتصاد السوق الاجتماعي، وللأسف واقع الحال يسير في عكس الاتجاه.

وفي هذا المجال لا بد من أخذ النقاط التالية بعين الاعتبار:

١-١- في مجال الإنفاق العام الجاري:

-تغيير هيكلية الإنفاق العام الجاري من خلال إعطاء بند الرواتب والأجور وزناً أكبر في الموازنة العامة للدولة مع التركيز على زيادة الإنتاجية أيضاً، وذلك يتطلب تحقيق زيادات دورية مدروسة ومستمرة لرواتب وأجور العاملين، ذلك أن الشريحة الاجتماعية لأصحاب الرواتب والأجور تكاد تشكل معظم الطلب الكلي الفعال، وهذا يؤكد ضرورة متابعة أسلوب الزيادة الدورية لدخول هذه الطبقة (عدا الزيادات القانونية للعاملين كل سنتين ما بين ٥-٩٪ لتعويض ارتفاع الأسعار).

فزيادة الرواتب والأجور سوف تقود إلى زيادة القدرة الشرائية لهذه الفئة، مما يعني زيادة الطلب الفعال على السلع والخدمات المحلية بأنواعها، وهذا ما يقود إلى زيادة الطلب على الاستثمارات السورية، وسنكون أمام مستويات متزايدة لنمو الناتج في سوريا.

فعلى الرغم من الزيادات المتتالية التي طرأت على الرواتب والأجور فهي لا تكاد تغطي الحاجات الأساسية للموظف وعائلته، فكيف لها أن تواجه ارتفاع الأسعار المستمر، وتنوع احتياجات الاقتصاد المعاصر؟

- تحقيق زيادة في مستوى الإنفاق الصحي والتعليمي والاجتماعي، لأن هذا النوع من الإنفاق يتصل مباشرة بزيادة الطلب الكلي، كون هذه النفقات تعتبر نفقات هامة ومجدية، وتؤدي إلى آثار اقتصادية واجتماعية بعيدة المدى، كما أنها تساهم برفع مستوى الإنتاجية بشكل ملحوظ.

- ضغط النفقات العقيمة غير المنتجة لأن هذه النفقات كان من الممكن أن توجه إلى مجالات أخرى أكثر إنتاجية، وتساهم في تحسين الأداء الاقتصادي ورفع مستويات النمو.

٢-١- في مجال الإنفاق العام الاستثماري:

العمل على زيادة حصة الإنفاق الاستثماري من الإنفاق العام، وتوجيهه نحو القطاعات ذات الأولوية والتي من شأنها النهوض بالاقتصاد، بشكل يساهم في امتصاص البطالة وتوفير المزيد من فرص العمل وزيادة مستويات الدخل، الأمر الذي ينعكس في زيادة حجم الاستهلاك والاستثمار، وزيادة وتنوع الإنتاج، مما يؤدي إلى زيادة حجم الطلب وتحريك الوضع الركودي السائد في الاقتصاد.

إضافة إلى التأكيد على متابعة الجهات العامة متابعة صارمة حتى تقوم بإنفاق كامل الاعتمادات المرصدة في بنود الموازنة الاستثمارية، وذلك لزيادة خلق المنافع العامة، وتنفيذ المشاريع في مواعيدها لتفادي الآثار السلبية والخسائر الناجمة عن الإنفاق الجزئي للاعتمادات المرصدة سواء على صعيد زيادة الكلف والأسعار، أو على صعيد فوات الربح بسبب التأخر في التنفيذ.

وتجدر الإشارة إلى أن الموازنة الاستثمارية لعام ٢٠٠٨ قد شكلت حوالي ٣٧٪ من إجمالي الموازنة العامة، وبمعدل نمو بلغ ٢٪ عن عام ٢٠٠٧، علماً بأن الخطة الخمسية العاشرة قد حددت زيادة الموازنة الاستثمارية بـ ١٠٪ سنوياً، مما يتطلب زيادة الإنفاق الاستثماري المولد لزيادة الدخل القومي ورفع معدلات النمو الاقتصادي.

٢- السياسة الإيرادية:

٢-١- السياسة الضريبية:

- إعادة النظر بالنظام الضريبي برمته، حيث لا بد من دراسة وضع المكلف وأنواع مصادر دخله، بحيث يتم تكليف الغني بأكثر مما يكلف به الفقير، وهنا لا يوجد حل سوى تطبيق الضريبة على الإيراد العام المتضمنة الضريبة على الثروة.

- استخدام المفهوم الاقتصادي للضريبة وتحقيق الاقتطاع الضريبي من الفائض الاقتصادي الذي لا يتضمن حاجات استهلاكية ضرورية، ولا ادخارات أساسية يمكن أن توجه إلى الاستثمار، فليس من المعقول أن تفرض الضريبة على أجزاء الدخل المخصصة للحاجات الماسة، وهذا يفترض إعادة النظر في تشريعنا الضريبي ونظامنا الضريبي بمكوناته وأدواته ووسائله، لتصبح السياسة الضريبية أقرب إلى العدالة في التكليف والوفرة في الحصيلة.

- تخفيف العبء الضريبي عن أصحاب الرواتب والأجور وخاصة بالنسبة للعاملين في الدولة والقطاع العام، ذلك أن دخولهم لا تكاد تغطي حاجاتهم الأساسية، كما أن الاقتطاع من دخول الرواتب والأجور يقود إلى انخفاض الطلب الاستهلاكي المحلي، وإن لم يكن معيقاً للاستثمار فلن يكون سبباً في زيادته على الأقل.

- أن تأخذ النسب الضريبية المطبقة على الشرائح نوع النشاط الاقتصادي بعين الاعتبار، بحيث تشجع تلك النشاطات التي تخدم الأهداف الاقتصادية العامة للدولة، وأن تحد من تلك التي تبتعد عن الأهداف المرجوة.

- العمل على رفع مساهمة القطاع الخاص في إجمالي الإيرادات الضريبية لتتناسب مع حصته من الدخل القومي التي تقارب (٧٠٪) عام ٢٠٠٨، وذلك عبر إعادة النظر المستمرة بالسياسات الضريبية بحيث يجب إدخال مطارح جديدة، وتقليص الإعفاءات وزيادة التحصيل، إضافة إلى السعي باستمرار للحد من ظاهرة التهرب الضريبي ما أمكن، وفرض عقوبات صارمة على المتهربين.

- العمل على زيادة رسم الإنفاق الاستهلاكي بالنسبة للسلع الترفية، وتخفيض معدلها بالنسبة لسلع الاستهلاك الاساسي.
- التخطيط للانتقال تدريجياً إلى تطبيق الضريبة على المبيعات أو القيمة المضافة.
- «إيجاد إدارة ضريبية كفؤة وخبيرة ومؤهلة، لوضع التشريعات الضريبية الجديدة والمعدلة موضع التطبيق بكل موضوعية وشفافية، ونأمل أن يكون إصدار قانون أحداث الهيئة العامة للضرائب والرسوم خطوة رائدة في هذا الاتجاه»^(١٤٠).
- إقامة ربط اجتماعي بين الضرائب وحالة كل مكلف، بحيث يتم أخذ الحالة العائلية، ومستوى الإعالة وتكاليف المعيشة، وبعض النفقات الأخرى بعين الاعتبار، الأمر الذي يساهم في تحسين طبيعة العلاقة بين المكلف والدوائر المالية.

٢-٢- القروض العامة:

- استخدام القروض الداخلية في مشاريع استثمارية ذات جدوى اقتصادية وربحية عالية، بحيث تساهم هذه المشاريع في تزويد السوق الداخلية بالسلع والخدمات التي يحتاجها الاقتصاد الوطني، وامتصاص نسبة من البطالة لإصلاح واقع القوى العاملة المتعطلة، وبشكل تتمكن به هذه القروض في المستقبل القريب من تسديد أعباء الدين والفوائد من خلال إيراداتها، وأن تتمكن بعد ذلك من تحقيق فوائض تسهم في زيادة الدخل القومي.
- التقليل من الاعتماد على الاقتراض من المصرف المركزي، وطرح سندات الدين العام على الجمهور للاكتتاب عند بدء العمل بسوق دمشق للأوراق المالية قريباً، ذلك أن التمويل بالعجز يزيّد الإصدار النقدي ويرفع من معدلات التضخم.
- أن تستمر الدولة بسياساتها الهادفة إلى تخفيض حجم القروض الخارجية لما لها من منعكسات سلبية على الاقتصاد ككل، فهي تبذل جهود التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتغرق الاقتصاد بأعباء الفوائد التي طالما عانت منها الكثير من الاقتصاديات العربية ومنها سوريا.
- عدم الحصول على قروض أجنبية مشروطة بشراء مواد أولية أو خبرات من نفس الدولة الدائنة، لأنها لا تخدم برامج التنمية، بل تخدم مصالح البلد المقرض الذي يسوق موارده وخبراته.
- التنسيق بين مختلف الجهات المعنية لرفع مستوى الفائدة من هذه القروض، وحصر الموارد المالية بشكل جيد وتوظيفها التوظيف الأمثل في تمويل مشاريع ذات جدوى ورعية من الممكن أن تساهم في تخفيض حدة البطالة، وزيادة حجم الاستثمارات، وتحسين مستوى الإنتاج، ورفع مستوى الدخل، أي بالشكل الذي يخدم احتياجات الاقتصاد الوطني. فإن مآل ذلك زيادة في وتائر النمو الاقتصادي على المدى البعيد، ومناعة للأزمات الاقتصادية التي يمر بها اقتصادنا الوطني.
- تجنب الاقتراض من الصندوق والبنك الدوليين بما أمكن، بهدف تجنب الآثار الاقتصادية والاجتماعية لتدخلهما في إدارة الاقتصاد الوطني.

ويضاف إلى ذلك:

- تهيئة المناخ المناسب لجذب الاستثمارات كون الاستثمار هو الحامل الحقيقي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، فلا بد من العمل بجدية واستمرار على تحسين المناخ الاستثماري في سوريا، واستخدام المزيد من الوضوح والشفافية في السياسات والإجراءات الموضوعية

من قبل الحكومة بما يعطي المستثمر المزيد من الثقة، ويشجعه على زيادة استثماراته، وإيجاد مقومات جديدة للاستثمار تفوق بأهميتها الإعفاءات الضريبية بعد أن أثبتت النتائج عجز الإعفاء الضريبي وحده عن جذب الاستثمار، فرغم التعديلات الهامة والكبيرة التي أدخلت على قوانين الاستثمار (والتي تجلت بالمرسومين ٨-٩/ لعام ٢٠٠٧) فقد بقيت هذه الخطوات بحاجة للمتابعة وخاصة في آليات التنفيذ العملي.

- التخفيف من حدة البطالة ما أمكن من خلال الاتجاه نحو المشاريع والاستثمارات ذات العمالة الكثيفة، والبحث عن مصادر جديدة لتمويل وتشغيل عاطلين عن العمل، سواء كانوا المتراكمين من سنوات سابقة، أم الوافدين الجدد إلى سوق العمل (والذين يقدر عددهم بين ٢٠٠- ٢٥٠ ألف وافد سنوياً)، إضافة إلى حفز القطاع الخاص على القيام بالمشروعات التي من شأنها أن تمتص الأعداد الكبيرة من العاطلين عن العمل، والتأكيد على تطبيق سياسة ربط الاعفاءات الضريبية لبعض المشروعات بمدى مساهمتها في تشغيل اليد العاملة.

- من الضروري إعادة النظر بهيكلية القطاع العام، وحل مشكلاته الإدارية والمالية والتقنية والإنتاجية.... باتجاه تحديثه وتطويره وزيادة مساهمته في الفائض الاقتصادي. ذلك أن مساعدة القطاع العام الاقتصادي للتخلص من الصعوبات التي تعترضه أصبحت مسألة اقتصادية ووطنية هامة، حتى يحد من النزف الذي تعاني منه العديد من المنشآت، ويساهم في زيادة الإيرادات الجارية والاستثمارية الموردة للخزينة العامة، وبالتالي يساعد في تخفيض عجز الموازنة العامة للدولة.

- تفعيل دور القطاع الخاص ليكون شريكاً أساسياً في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وليلعب دوراً أكبر في النشاط الاقتصادي. وهذا يحتم عليه الانخراط أكثر وأكثر في الاستثمارات المنتجة - وخاصة بعد أن توافرت البيئة التشريعية والتنظيمية المناسبة - وذلك للمساهمة في خلق قيم مضافة في الاقتصاد الوطني وتحقيق عائد مناسب لرأس المال، وبالتالي دفع الضرائب المستحقة فعلاً للخزينة العامة، مما يساهم في زيادة الإيرادات العامة وتخفيض عجز الموازنة.

- اعتبار العدالة الاجتماعية هدفاً اقتصادياً واجتماعياً بآن واحد، فكلما ازدادت العدالة في توزيع الدخل والثروة، كلما ازداد الوضع الاجتماعي والاقتصادي تحسناً، وازداد مستوى الطلب الكلي، وساهم ذلك في توسيع حجم السوق الداخلية، وكذلك ازداد مستوى الإنتاج والعمالة، وهذا يتطلب تحسين مستويات الدخل، وتخفيف العبء الضريبي لأصحاب الرواتب والأجور، وزيادة مساهمة القطاع الخاص بالإيراد الضريبي بشكل يخفف من حدة الاستقطاب في الدخل والثروة.

وبكلمة أخيرة:

رغم الصعوبات والعقبات التي تعترض اقتصادنا الوطني، فنحن ننظر بتفاؤل وأمل وثقة بقدرة قيادتنا على تذليل هذه العقبات ومواجهة الصعوبات للوصول إلى اقتصاد قوي ومتين وقادر على النهوض بأعباء التنمية الاقتصادية والاجتماعية ومتطلبات الدفاع عن الحقوق. وربما تكون مؤشرات النمو المتواضعة في السنوات الأخيرة، والمدعومة بإصلاحات مالية وضريبية ونقدية وتجارية عديدة في إطار الانتقال إلى اقتصاد السوق الاجتماعي عبر الخطة الخمسية العاشرة بداية الأمل.

المراجع:

- (١) د. نبيل مرزوق- البطالة في سوريا- أسبابها ومداخل معالجتها – ندوة الثلاثاء الاقتصادية – جمعية العلوم الاقتصادية – دمشق- ٢٠٠٤ – ص٧.
- (٢) هيئة مكافحة البطالة – التقرير الأول – المكتب المركزي للإحصاء- دمشق- ٢٠٠٢ – ص ١٠.
- (٣) تيسير الرداوي- السياسات المحفزة للاستثمار في سوريا – ندوة الثلاثاء الاقتصادية- جمعية العلوم الاقتصادية- ٢٠٠٣
- (٤) مقالة بعنوان – قراءة في مفهوم وجوهر الموازنة وخاصة موازنة ٢٠٠٨ – جريدة الاقتصادية – العدد ٣١٩ – دمشق – ٢٠٠٧.
- (٥) د. علي كنعان – المالية العامة والإصلاح المالي في سوريا مرجع سابق ص ٢٤٣
- (٦) د. علي كنعان- الآثار الاقتصادية والاجتماعية لقانون الاستثمار رقم (١٠) ندوة سيما الاقتصادية – مرجع سابق – ص ١١٣
- (٧) تيسير الرداوي – السياسات المحفزة للاستثمار في سوريا – المرجع السابق.
- (٨) التقرير الاقتصادي العربي الموحد – عام ٢٠٠٤.
- (٩) د. أديب ميالة- الأجور وتكاليف المعيشة- ندوة الثلاثاء الاقتصادية- جمعية العلوم الاقتصادية- ٢٠٠٤.
- (١٠) عبد المنعم فوزي- المالية العامة والسياسة المالية – دار النهضة العربية- بيروت- ١٩٧٢- ص ٦٨
- (١١) نبيل مرزوق- تفعيل السوق الداخلي من أجل تفعيل النشاط الاقتصادي ندوة الثلاثاء الاقتصادية- جمعية العلوم الاقتصادية ٢٠٠٤
- (١٢) د. علي كنعان- اقتصاديات المال والسياستين المالية والنقدية- مرجع سابق ص ١٦٠.
- (١٣) التقرير الاقتصادي العربي الموحد – عام ٢٠٠٦.
- (١٤) د. نبيل مرزوق – تفعيل السوق الداخلي من أجل تفعيل النشاط الاقتصادي – ندوة الثلاثاء الاقتصادية – جمعية العلوم الاقتصادية – دمشق ٢٠٠٤.
- (١٥) برهان الدين الجمل – المالية العامة – ج ١- دار طلاس للنشر – دمشق – ١٩٩٢ – ص ١٢٢-١٢٤ .
- (١٦) سمير سعيان – التهرب والتهريب.... مقارنة صحيحة – ندوة الثلاثاء الاقتصادية الرابعة عشر – جمعية العلوم الاقتصادية – دمشق - ٢٠٠١.
- (١٧) سمير سعيان – القضايا الإصلاح الاقتصادي والمالي في سوريا – دار الرضا للنشر – دمشق ٢٠٠٣ – ص ٥١.
- (١٨) علي كنعان – المالية العامة والإصلاح المالي في سوريا – مرجع سابق – ص ٧٦.
- (١٩) مجلة الاقتصاد والنقل – العدد الأول – دمشق – ٢٠٠٤ – ص ١٦.
- (٢٠) د. مطانيوس حبيب – مداخل في مسألة البطالة في سوريا – ندوة الثلاثاء الاقتصادية – عام ٢٠٠٤- مرجع سابق.
- (٢١) د. الياس نجمة – المسألة الاقتصادية في القطر العربي السوري – ندوة الثلاثاء الاقتصادية – جمعية العلوم الاقتصادية – ٢٠٠٥.
- (٢٢) يونس أحمد البطريق – اقتصاديات المالية العامة – جامعة بيروت العربية – ١٩٨٥ – ص ٢٨٤-٢٨٥.

- (٢٣) كمال غالي - الاقتصاد المالي - مرجع سابق ص ١٦٢.
- (٢٤) علي كنعان - المالية العامة والإصلاح المالي - مرجع سابق ص ١٣٧.
- (٢٥) عفيف عبد الكريم صندوق - السياسة النقدية في سوريا وأثرها في نمو الناتج المحلي رسالة ماجستير - جامعة دمشق - ٢٠٠٠ ص ٢٨٦.
- (٢٦) علي كنعان - النظام النقدي والمصرفي السوري - مرجع سابق ص ١٥٠.
- (٢٧) خالد الزامل - دور السياسة النقدية في رسم معالم السياسة الاقتصادية - رسالة دكتوراه - جامعة دمشق - ٢٠٠٥ ص ٢١٠.
- (٢٨) مقالة بعنوان: قراءة في مفهوم وجوهر الموازنة وخاصة موازنة ٢٠٠٨ - جريدة الاقتصادية - مرجع سابق .
- (٢٩) مقالة بعنوان: ماذا بعد المرسوم التشريعي رقم ٨/ الخاص بتشجيع الاستثمار - جريدة الاقتصادية - العدد ٣٠٠/ - دمشق ٢٠٠٧.
- (٣٠) مقالة بعنوان: دور أدوات السياسة المالية في التنمية الاقتصادية والاجتماعية - جريدة الاقتصادية العدد ٣٢٧ - دمشق ٢٠٠٨.
- (٣١) المسألة الاقتصادية في القطر العربي السوري - د. الياس نجمة - ندوة الثلاثاء الاقتصادية - مرجع سابق.
- (٣٢) الموازنات السورية لأعوام ٢٠٠٥/٢٠٠٦/٢٠٠٧ المجموعة الإحصائية - المكتب المركزي للإحصاء.
- (٣٣) ندوة بعنوان: الضرائب وأثرها على النمو وجذب الاستثمار - جريدة الاقتصادية العدد ٣٠٨ - دمشق - ٢٠٠٧.
- (٣٤) د. محمد الحسين - الإصلاح الضريبي أبعاده وأهدافه - ندوة الثلاثاء الاقتصادية - مرجع سابق.
- (٣٥) مقالة بعنوان: المواطن وثلاثية الضرائب د. الياس نجمة - جريدة الاقتصادية العدد ٣١٣ - دمشق - ٢٠٠٧.
- (٣٦) ندوة بعنوان الضرائب وأثرها على النمو وجذب الاستثمار - جريدة الاقتصادية العدد ٣٠٨ - دمشق - ٢٠٠٧.
- (٣٧) مقالة بعنوان قراءة في مفهوم وجوهر الموازنة - المرجع السابق.
- (٣٨) التعديلات الضريبية في ظل أحكام المرسومين التشريعيين ٥١ و ٥٢ لعام ٢٠٠٦ الأستاذ عبد الرزاق الصوفي - وزارة المالية - دمشق - ٢٠٠٧.
- (٣٩) ماذا بعد المرسوم التشريعي (٨) الخاص بتشجيع الاستثمار - جريدة الاقتصادية العدد ٣٠٠ - دمشق - ٢٠٠٧.
- (٤٠) ندوة في الاقتصادية: أسباب ضعف كفاءة الاستثمار وآليات توجيهه نحو القطاعات التنموية - الاقتصادية - العدد ٣٠٧ - دمشق - ٢٠٠٧.
- (٤١) مقالة بعنوان رحل عام الأسعار فهل يخمد وهجها عامنا الحالي - جريدة الاقتصادية - العدد ٣٢٦ - دمشق - ٢٠٠٨.
- (٤٢) د. محمد الحسين - الإصلاح الضريبي أبعاده وأهدافه - ندوة الثلاثاء الاقتصادية - مرجع سابق - دمشق - ٢٠٠٤.
- (٤٣) د. محمد الحسين - المرجع السابق.
- (٤٤) رأي آخر في مؤتمر رؤى الإصلاح المالي والضريبي - جريدة الاقتصادية العدد ٣١٢ - دمشق - ٢٠٠٧.

- (٤٥) أخيراً... هيئة مستقلة للضرائب والرسوم - حوار مع معاون وزير المالية جريدة الاقتصادية - العدد ٣٢٦ - دمشق - ٢٠٠٨.
- (٤٦) د. محمد الحسين - الإصلاح الضريبي أبعاده وأهدافه - المرجع السابق.
- (٤٧) البورصة السورية وماذا تريد أن تعرف، مجلة الاقتصاد والنقل ص ٣٩ السنة الثالثة - دمشق - ٢٠٠٧.
- (٤٨) د. قحطان السيوفي - السياسة المالية في سوريا (أدواتها ودورها الاقتصادي)، منشورات الهيئة العامة السورية للكتاب - دمشق ٢٠٠٨ - ص ٢٨٨.

مصادر البحث

الكتب العربية:

- (١) برهان الدين الجمل - المالية العامة - الجزء الأول - دار طلاس للنشر - دمشق - ١٩٩٢.
- (٢) حسين عمر - الموسوعة الاقتصادية - دار الفكر العربي - القاهرة - ١٩٩٢.
- (٣) حمدي الصباحي - دراسات في الاقتصاد العام، نظرية المالية العامة والسياسة المالية - دار النشر المغربية - الدار البيضاء - ١٩٨٢.
- (٤) خضير عباس المهر - التقلبات الاقتصادية بين السياستين المالية والنقدية - عمارة شؤون المكتبات - جامعة الرياض - ١٩٨١.
- (٥) رمزي زكي - التضخم المستورد - دار المستقبل العربي - القاهرة - ١٩٨٦.
- (٦) زينب حسين عوض - اقتصاديات النقود والمال - الدار الجامعية - بيروت - ١٩٩٤.
- (٧) سمير سعيان - قضايا الإصلاح الاقتصادي والمالي في سوريا - دار الرضا للنشر - دمشق - ٢٠٠٣.
- (٨) سمير سعيان - مقالات في الاقتصاد والإدارة - دار طلاس - دمشق - ١٩٩٨.
- (٩) صالح حميد العلي - توزيع الدخل في الاقتصاد الإسلامي والنظم الاقتصادية المعاصرة - اليمامة للطبع والنشر والتوزيع - دمشق - ٢٠٠١.
- (١٠) عادل أحمد حشيش - اقتصاديات النقود والبنوك - الدار الجامعية - بيروت - ١٩٩٣.
- (١١) عامر لطفي - مساهمة في شرح وتوضيح النظريات الاقتصادية - دار الرضا للنشر - دمشق - ٢٠٠٢.
- (١٢) عبد المنعم فوزي - المالية العامة والسياسة المالية - دار النهضة العربية - بيروت - ١٩٧٢.
- (١٣) عبد الناصر العبادي وآخرون - مبادئ الاقتصاد الكلي - المكتبة الأكاديمية - القاهرة - ١٩٩٦.
- (١٤) علي كنعان - المالية العامة والإصلاح المالي في سوريا - دار الرضا للنشر - دمشق - ٢٠٠٣.
- (١٥) علي كنعان - النظام النقدي والمصرفي السوري - دار الرضا للنشر - دمشق - ٢٠٠٠.
- (١٦) علي كنعان اقتصاديات المال والسياستين المالية والنقدية - دار الحسينين - دمشق - ١٩٩٧.
- (١٧) كمال غالي - مبادئ الاقتصاد المالي - مطبعة جامعة دمشق - دمشق - ١٩٦٨.
- (١٨) مجدي عبد الفتاح سليمان - علاج التضخم والركود الاقتصادي في الإسلام - دار غريب - القاهرة - ٢٠٠٢.
- (١٩) مجيد ضياء - مبادئ الاقتصاد الكلي، التحليل الاقتصادي الكلي - مؤسسة شباب الجامعة - الإسكندرية - ١٩٩٩.
- (٢٠) محمد دويدار - مبادئ الاقتصاد السياسي، الاقتصاد المالي - منشورات الحلبي الحقوقية - بيروت - ٢٠٠١.

- (٢١) ناظم محمد نوري الشمري - النقود والمصارف والنظرية النقدية - دار زهران للنشر والتوزيع - عمان - ١٩٩٩.
- (٢٢) هوشيار معروف - تحليل الاقتصاد الكلي - دار الصفا للنشر والتوزيع - عمان - ٢٠٠٥.
- (٢٣) يونس أحمد البطريق - اقتصاديات المالية العامة - جامعة بيروت العربية - ١٩٨٥.

الكتب المترجمة:

- (١) بول سامو يلسن - الاقتصاد - ترجمة د. هشام عبد الله - الدار الأهلية للنشر والتوزيع - عمان - ٢٠٠١.
- (٢) جورج نايهانز - تاريخ النظرية الاقتصادية - ترجمة صقر أحمد صقر - المكتب الأكاديمية - القاهرة - ١٩٩٧.
- (٣) جيمس جوار تيني، ريجارد استروب - الاقتصاد الكلي - ترجمة عبد الفتاح عبد الرحمن وعبد العظيم محمد - دار المريخ للنشر والتوزيع - الرياض - ١٩٨٨.

الكتب الأجنبية:

- (١) Earl c. Hald, Business cycles, company Hought Mifflin, USA 1954.
- (٢) J.M.Keyns. The General Theory Of Employment, Interest, And Mony - New york, Harcourt, Brace-1936.

أطروحات الماجستير والدكتوراه:

- (١) خالد الزامل - دور السياسة النقدية في رسم معالم السياسة الاقتصادية - رسالة دكتوراه - جامعة دمشق - ٢٠٠٥.
- (٢) عفيف عبد الكريم صندوق - دور السياسة المالية في تحقيق الإصلاح الاقتصادي - رسالة دكتوراه - جامعة دمشق - ٢٠٠٥.
- (٣) محمد صالح جمعة - السياسة النقدية في سوريا وأثرها على نمو الناتج المحلي الإجمالي - رسالة دكتوراه - جامعة دمشق - ٢٠٠٠.
- (٤) هدى صافي رجب - الركود الاقتصادي والطلب الكلي - رسالة ماجستير - دمشق - ٢٠٠٥.

الندوات الاقتصادية:

- (١) د. أديب ميالة - الأجور وتكاليف المعيشة - ندوة الثلاثاء الاقتصادية - جمعية العلوم الاقتصادية - دمشق - ٢٠٠٤.
- (٢) د. أكرم الحوراني - منعكسات تحريك أسعار الفائدة - ندوة الثلاثاء الاقتصادية - جمعية العلوم الاقتصادية - دمشق - ١٩٩٤.
- (٣) د. الياس نجمة - السياسة المالية في سوريا - ندوة الثلاثاء الاقتصادية - جمعية العلوم الاقتصادية - دمشق - ٢٠٠٤.
- (٤) د. الياس نجمة - المسألة الاقتصادية في القطر العربي السوري - ندوة الثلاثاء الاقتصادية - جمعية العلوم الاقتصادية - دمشق - ٢٠٠٥.
- (٥) د. تيسير الرداوي - السياسات المحفزة للاستثمار في سوريا - ندوة الثلاثاء الاقتصادية - جمعية العلوم الاقتصادية - دمشق - ٢٠٠٣.
- (٦) د. سمير سعيقان - التهرب والتهريب... مقاربة صحيحة - ندوة الثلاثاء الاقتصادية - جمعية العلوم الاقتصادية - دمشق - ٢٠٠١.
- (٧) د. علي كنعان - الركود الاقتصادي في سوريا - ندوة الثلاثاء الاقتصادية - جمعية العلوم الاقتصادية - دمشق - ٢٠٠٢.
- (٨) د. فهد الخطيب - الأسعار والأجور - ندوة الثلاثاء الاقتصادية - جمعية العلوم الاقتصادية - دمشق - ٢٠٠١.
- (٩) د. محمد الحسين - الإصلاح الضريبي، أبعاده وأهدافه - ندوة الثلاثاء الاقتصادية - جمعية العلوم الاقتصادية - دمشق - ٢٠٠٤.
- (١٠) د. مطانيوس حبيب - مداخل في مسألة البطالة في سوريا - ندوة الثلاثاء الاقتصادية - جمعية العلوم الاقتصادية - دمشق - ٢٠٠٤.
- (١١) د. نبيل مرزوق - البطالة في سوريا، أسبابها ومداخل معالجتها - ندوة الثلاثاء الاقتصادية - جمعية العلوم الاقتصادية - دمشق - ٢٠٠٤.
- (١٢) د. نبيل مرزوق - تفعيل السوق الداخلي من أجل تفعيل النشاط الاقتصادي - ندوة الثلاثاء الاقتصادية - جمعية العلوم الاقتصادية - دمشق - ٢٠٠٤.
- (١٣) محمد البيطار - استراتيجية الإصلاح الضريبي والجمركي في سوريا - ندوة الثلاثاء الاقتصادية - جمعية العلوم الاقتصادية - دمشق - ٢٠٠١.
- (١٤) د. مطانيوس حبيب - الركود الاقتصادي والمناخ الاستثماري - ندوة سيما الاقتصادية الثانية - دمشق - ٢٠٠٠.

(١٥) د. علي كنعان – الآثار الاقتصادية والاجتماعية لقانون الاستثمار رقم (١٠) – ندوة
سيما الاقتصادية الثانية – دمشق – ٢٠٠٠.

المجلات والدوريات:

- (١) مجلة الاقتصاد والنقل - السنة الأولى - دمشق - كانون الأول - ٢٠٠٤.
- (٢) مجلة الاقتصاد والنقل - السنة الثالثة - دمشق - أيار - ٢٠٠٧.
- (٣) جريدة الاقتصادية، الأعداد ٣٧ / ٣٠٠ / ٣٠٧ / ٣٠٨ / ٣١٢ / ٣١٣ / ٣١٩ / ٣٢٦ / ٣٢٧.

التقارير والنشرات:

- (١) تقرير لجنة الموازنة العامة للدولة - مجلس الشعب - ١٩٩٦.
- (٢) التقرير الاقتصادي العربي الموحد لأعوام / ٢٠٠٠ - ٢٠٠٤ - ٢٠٠٦ /.
- (٣) هيئة مكافحة البطالة - التقرير الأول - المكتب المركزي للإحصاء - دمشق - ٢٠٠٢.
- (٤) المجموعة الإحصائية لعدة أعوام - المكتب المركزي للإحصاء - دمشق.
- (٥) النشرة الربعية لمصرف سوريا المركزي لعدة أعوام.