



قراءة من منظور تنموي في الموازنة العامة للدولة لعام 2022

د. جمعة حجازي

مدير المرصد العمالي للدراسات والبحوث

زياد غصن

عضو مجلس إدارة في

المرصد العمالي للدراسات والبحوث

2021/12

في البداية لابد من القول أنّ صدور الموازنة العامة للدولة هو أفضل بكثير من عدمه، فذلك يدل على قدرة مؤسسية بشكل من الأشكال على الإعداد والتخطيط والتنفيذ، ومع أنّ قطع الحسابات هو الأهم في هذه الحالات لأنه يعطينا الصورة الكاملة للموازنة العامة للدولة إلا أنّ آلية التعاطي مع الموازنة العامة للدولة يجب أن يكون إيجابياً من ناحية المبدأ الاقتصادي، حيث يجب أن تكون مبنية على تحليل الوضع الراهن للمؤشرات الكلية للاقتصاد السوري لناحية النمو والناتج ونصيب الفرد من الناتج المحلي ومعدلات الفقر والبطالة والنشاط الاقتصادي الخام والمنقح وسعر الصرف والاستثمار إلى الناتج، وعجز الموازنة وميزان المدفوعات والدين العام والخارجي، كي تكون قادرة على معالجة الاختلالات في تلك المؤشرات إلا أنّ المشكلة الأهم في رأينا تكمن في غياب التوجهات الاقتصادية الكلية للحكومة والنهج الاقتصادي المتبع والتي يجب أن تكون مبنية على خطة اقتصادية تنموية معلنة وطويلة الأمد وخصوصاً مع انقطاع الخطط الخمسية عن الصدور، وذلك منذ الخطة الخمسية الحادية عشرة التي أعلنت ولكنها لم تقر (2011-2016) نتيجة ظروف الحرب، مما حدا بالحكومة إلى إصدار موازنات مالية سنوية دون خطة استراتيجية طويلة الأمد (الخطط الخمسية) وعلى اعتبار أنّ هيئة التخطيط والتعاون الدولي أقرت برنامج سورية ما بعد الحرب ليكون البرنامج التنموي الاستراتيجي إلا أنّ الكثير من البرامج المالية (الموازنة) أو سواها لم يكن ليعكس استراتيجيات ذلك البرنامج بشكل مؤسسي وواضح، وهو البرنامج الذي من المفترض أنّ يشكل الحاضنة الفكرية والمؤسسية للسياسات المالية والنقدية والإدارية والقطاعية.

من هنا فإنّ الحديث عن مشروع الموازنة السنوية العامة للدولة يتطلب بالضرورة معرفة الأهداف الاستراتيجية العامة لتلك السياسة (معدل النمو الاقتصادي المنشود - عجز الموازنة المطلوب - الاستثمار إلى الناتج - كلف إعادة الإعمار - حصة العمل إلى رأس المال من الناتج)، بحيث يمكن النظر إلى مشروع الموازنة كأداة من أدوات السياسة المالية والتي يجب أن تكون مبنية كما أشرنا على المؤشرات السابقة، وبالتالي يتوجب أن يتضمن مشروع الموازنة العامة للدولة أهدافاً واضحة ومحددة (تخفيض معدلات البطالة والفقر) بحيث تكون موجهة لتحفيز النمو الاقتصادي وتعزيز الاستثمار وتحقيق التنمية المستدامة، إلى جانب تنشيط الإيرادات العامة للدولة وتحقيق الكفاءة في الإنفاق والعدالة في توزيع الدخل والثروة. وتحسين وزيادة مستوى معيشة الأفراد وتحقيق الرفاه الاقتصادي والاجتماعي، وعليه فإنّ المشروع الذي بين أيدينا لا يعدو كونه موازنة حسابية لا تتضمن خطة الحكومة فيما يتعلق بالسياسة المالية العامة للدولة (صحيح أن مشروع الموازنة له هيكل محدد يختلف عن السياسة المالية العامة إلا أنه على الأقل يجب أن يتم الإشارة إلى تلك السياسات في متن المشروع وديباچته)، وعلى الرغم من صدور قطع الحسابات بالنسبة للأعوام (2014-2015-2016) وهو أمر مهم ولو جاء متأخراً فإنّ تحليل تلك الموازنات يثبت تراجع نسب التنفيذ بالنسبة للموازنات التقديرية عن الإنفاق الفعلي وهو

ما كان يجب على واضعي الموازنة العامة للسنة 2022 أخذه بعين الاعتبار بدل الموازنات الحسابية التضخمية والتي لا يمكن تنفيذها أبداً لأسباب سوف نذكرها لاحقاً.

وعلى هذا الأساس فإن أسس ومبادئ وفلسفة الموازنة العامة للدولة في سورية بمكوناتها كخطة مالية سنوية يجب أن تتضمن عناصر وأدوات مختلفة أهمها مكونات النظام الضريبي الذي يعاني من صعوبات عديدة، منها: (التهرب الضريبي والمساواة الضريبية، وسيادة التحصيل من الرسوم المباشرة على غيرها من المطارح الضريبية في ظل تراجع عوائد شركات القطاع العام الاقتصادي والذي يحتاج إلى حلول ابتكارية تتعلق بكيفية وسبل إخراجها من واقعه الحالي المعطل ليصبح المصدر الرئيسي في النمو وتفعيل دوره الاقتصادي كحافز ومشجع للاستثمار، وأداة لإنعاش الاقتصاد الوطني، ويأتي دور سياسة الإنفاق العام كأحدى أدوات السياسة المالية لإنجاح عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وأثرها الفعلي والمتوقع في برامج سورية ما بعد الأزمة والتي لم يتم الإشارة إليه في متن المشروع، والذي يمكن من خلاله وضع رؤية طويلة الأمد للسياسة المالية في سورية تساعد في تهيئة البيئة المناسبة لإنجاح عجز الموازنة العامة للدولة، وإمكانية التحكم به لإبقائه في مستويات مقبولة اقتصادياً، والتوصل أخيراً إلى رؤية اقتصادية عامة لكيفية قيام أدوات السياسة المالية بدورها في عملية الإصلاح والتحديث الاقتصادي، بما ينسجم مع توجهات وسياسات برنامج سورية ما بعد الحرب في تحقيق الاستقرار المالي والاقتصادي والانتقال من مرحلة الإغاثة إلى الاستدامة التنموية.

تكتسب الإدارة المالية أهمية خاصة في هذا الوقت الذي تمر به سورية بسبب ظهور مشكلات اقتصادية طارئة مثل انخفاض عوائد الصادرات واستيراد مواد كانت سورية مصدرة لها (مشتقات نفطية والقمح وبعض المواد الغذائية وخروج الكفاءات السورية ورؤوس الأموال بنسبة ليست قليلة، ناهيك عن ارتفاع الفجوة بين الدخل والإنفاق إلى مستويات قياسية غير مسبوقة، وخصوصاً إذا علمنا أن جل الدخل التي تحصل عليها الأسرة السورية إنما يتحصل من الرواتب والأجور (70% من مصادر دخل الأسرة يأتي من الرواتب). مما يتوجب معه فعلاً إيلاء أهمية خاصة للعمل والدخل المتحصل منه، وخاصة أن قسماً كبيراً من العاملين في القطاع العام باتوا يعانون مما يسمى بفقر العاملين في الدولة في الأدبيات المتعلقة بدراسات الفقر.

أقر المجلس الأعلى للتخطيط الاقتصادي والاجتماعي الاعتمادات الأولية لمشروع الموازنة العامة للدولة للعام القادم 2022 بـ 13325 مليار ليرة سورية مقارنة بـ 8500 مليار ليرة لموازنة العام 2021. وقد بلغت القيمة الأولية للدعم الاجتماعي الواردة في بنود الموازنة بلغت نحو 5529 مليار ليرة، مقارنة بـ 3500 مليار، في موازنة العام 2021، وقالت رئاسة الحكومة إنه تم التأكيد على التزام الحكومة بموضوع الدعم والسعي الحثيث لعقلنته وإيصاله إلى مستحقيه.

وأوضحت أن المجلس حدد توجهات الموازنة "بإعادة ترتيب أولويات الإنفاق بما يضمن الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة والنهوض بالعملية الإنتاجية وتأمين الخدمات الأساسية للمواطنين والتركيز على المشاريع التي تمت المباشرة بتنفيذها وحصر أولوياتها وإعادة ترتيبها ودعم وتحفيز القطاع الزراعي والصناعي والسياحي بما يحقق تنمية هذه القطاعات ويوفر فرص عمل جديدة وزيادة الإنتاج وتأمين حاجة السوق المحلية والتصدير." ولا تعد الموازنة نافذة إلا بعد إحالتها من رئيس الجمهورية إلى مجلس الشعب (البرلمان)، لإقرارها، قبل أن تصبح قانوناً، ولم يسبق أن أجرى المجلس تعديلات جوهرية في مشروع قانون الموازنة. حيث يتوقع أن يجري اعتماده وليصدر لاحقاً كقانون قبل بدء العام الجديد. وهذا ما تم في مجلس الشعب من خلال الجلسة 29 من الدورة العادية الرابعة للدور التشريعي الثالث المنعقد بتاريخ يوم الثلاثاء 2021/12/14.

أولاً: يكتسب مشروع موازنة العام القادم أهمية استثنائية بالنظر إلى أربعة عوامل رئيسية هي:

1. ارتفاع إجمالي الاعتمادات المقترحة، والتي تزيد بنسبة 57% عن مثيلاتها في موازنة العام الحالي، وهذا ما أثار مخاوف اقتصاديين من إمكانية حدوث موجات تضخمية جديدة، لاسيما وأن الكتلة الأكبر من الاعتمادات مخصصة للإنفاق الجاري، حيث بلغت حصته حوالي 85%. وهي نسبة لا يمكن معها الحديث عن أية ملامح تنموية واقتصادية تحفيزية، وبالنظر إلى كتلة الاعتمادات المخصصة لإعادة الإعمار والبالغة 50 مليار فإن تلك الموازنة سوف تعاني من اختلال واضح وعبء كبير فيما يتعلق بالإيرادات العامة والتي سوف يكون الجزء الأكبر منها عن طريق الضرائب والرسوم نتيجة تراجع الإيرادات المتحصلة من فوائض شركات القطاع العام الاقتصادي. بالتالي فإن ملامح إعادة الإعمار والانتعاش الاقتصادي الذي يجب أن تشكل الرافعة التنموية الأساسية للسياسة التنموية تبقى على ما يبدو في (المجمدة)، وهو ما سيؤدي إلى ارتفاع تكلفة إعادة الإعمار لاحقاً نتيجة التضخم وارتفاع أكلاف المواد والسلع عالمياً، فكل تأخير في معالجة إعادة الإعمار يترتب على الموازنة العامة للدول لاحقاً أعباء كبيرة للغاية لا يمكن تجاوزها. من هنا فإن انشغال الموازنة في بنود الرواتب والأجور بدل الاستثمار والنمو يعني الدوران في حلقة مفرغة وعدم القدرة تالياً على الخروج من تلك الحلقة.

2. لقد حددت وزارة المالية الأهداف العامة لمشروع الموازنة العامة للسنة المالية 2022 بسبعة بنود (لمواجهة العقوبات والحصار الاقتصادي الذي يتعرض لها الاقتصاد الوطني، مع مراعاة تأمين متطلبات التحفيز الاقتصادي ودعم المنشآت الاقتصادية الصناعية والزراعية الصغيرة والمتوسطة وتعزيز مقومات الصمود والأمن العام وتأمين متطلبات الصحة والتعليم) بتراجع 11 بند عن الأهداف التي وضعتها في الموازنة الحالية للعام 2021، والتي أفردت جزء كبير من أهدافنا نحو الإنتاجية وتعزيز البيئة الاستثمارية والتشاركية والتنمية الريفية وسواها ومع ذلك يبقى السؤال المهم إن كل ذلك سوف يتم تحقيقه من خلال موازنة استثمارية لا تتعدى 15% وهي نسبة لا تسمح في الحقيقة في تحقيق بند واحد من الأهداف الموضوعية، ولو أخذنا كلفة

إعادة تأهيل منشآت القطاع العام الصناعي على سبيل المثال لوجدنا إن إجمالي الموازنة ككل غير كاف للنهوض بتلك المنشآت وإعادة تشغيلها لتكون أداة تنموية فاعلة بدل حالة العطالة التي تصيها الآن.

3. المشروع الحكومي المتعلق باستبعاد شرائح من السكان من خانة الدعم بنسبة لا تقل عن 25% وفقاً للتصريحات الحكومية. مع الإشارة إلى أنّ الاعتمادات المخصصة لبند الدعم شكلت ما نسبته 41% من إجمالي اعتمادات الموازنة العامة للدولة للعام القادم. وإذا ما أضفنا الكهرباء فإن النسبة ستصل إلى أكثر من ذلك بكثير، (حيث تقدر منظومة الدعم المقدمة للكهرباء بحوالي 5 آلاف مليار سنوي)، وبغياب الحلول نحو الانتقال إلى الأشكال المتجددة للطاقة وتحقيق الكفاءة في استخدامها، وتزايد كلفة الدعم الحكومي، وعدم الوصول إلى طرائق ابتكارية في عقلنة الدعم، فإن الدعم الاجتماعي سوف يشكل جرحاً نازفاً في جسد الموازنة العامة للدولة، ولن يكون بمقدور تلك الموازنة وهي الأداة الفاعلة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية من تحقيق أهدافها في الوصول إلى موازنة تحقق التوازن بين الإيرادات والإنفاق وسيبقى العجز سيد الموقف في كل الموازنات السنوية نتيجة ارتفاع حصة الدعم من الموازنة.

وعليه يمكن القول أنه بات من الواجب على السياسة العامة للدولة مقارنة الدعم بطريقة مختلفة، فالدعم بالأساس مرتبط في السياسة الاجتماعية للدولة وبنهج الحماية الاجتماعية الذي يقوم على تخفيف المعاناة عن الشرائح الهشة من المواطنين، وليس على أساس توفير الخدمات والسلع العامة المدعومة لكل السكان والمقيمين، لذلك فإن بناء مؤسسات وكيانات معنية بالدعم الاجتماعي كصندوق المعونة الاجتماعي وغيرها من الصناديق الأخرى (صندوق التعطل الذي لم يقر) يمكن لها أن ترسم ملامح لإعادة هيكلة الدعم الاجتماعي وتقليل الفاتورة الباهظة له مستقبلاً، وخصوصاً مع تنامي الطلب على السلع والخدمات العامة المدعومة في ظل ارتفاع الأسعار والتضخم الكبير لها. حيث يجب أن يركز نهج التنمية المستدامة على أساس الدور الحيوي والفعال للدولة في قيادة العملية التنموية. باعتبارها الجهة الراعية والداعمة للعمل الاجتماعي والتنموي، حيث تشكل مساهمة القطاع الحكومي النسبة الأكبر في البرامج والمشروعات التنموية المختلفة، فالقطاع الحكومي يشكل النسبة الأكبر والتي لا تقارن مع مساهمة القطاع الخاص في التعليم الأساسي وقطاع الصحة والبنية التحتية وبرامج التشغيل والحد من الفقر. دون أن يعني ذلك أن القطاع الخاص والأهلي ليس لهما مساهمة في هذا الشأن.

4. الحديث عن إمكانية إقرار زيادة قريبة على الرواتب والأجور للعاملين في الدولة، سواء كانت تلك الزيادة على الأجر المقطوع أو على التعويض المعيشي، أو على متممات الراتب والأجر في أشكالها كافة (وهو ما يعمل عليه الاتحاد العام لنقابات العمال) خاصة بعد الزيادات التي أجرتها الحكومة على أسعار السلع والخدمات المقدمة للمواطنين خلال الشهرين الأخيرين (البنزين - الغاز...)، وبطبيعة الحال فإن الزيادات المرتقبة للرواتب والأجور

سوف تكون غير مجددة البتة ما لم يكن مصدر تلك الزيادة من غير زيادة أسعار حوامل الطاقة التي سوف تسهم في ارتفاع التضخم والمستوى القياسي للأسعار، وبالتالي تأكل تلك الزيادة تلقائياً بعد أسبوع واحد من صدورهما، وسيكون الأثر السلبي لها أكبر من الأثر الإيجابي المتوقع في تحسين مستوى المعيشة، وهذا ما جرت عليه العادة في كل الحكومات المتعاقبة، حيث لم يكن هنالك زيادة بالأجور دون الزيادة في أسعار حوامل الطاقة، ولقد جرت بعض المحاولات في الحكومات السابقة من خلال رفع شعار الإنتاجية والتوظيف (تم استهداف 83 ألف عامل) بدل الزيادة في الأجر وهذا توجه تنموي صحيح إلا أن الذي حصل لم يتم تحقيق أي زيادة فعلية في الإنتاجية، ولم يتم تبني سياسة واضحة للتوظيف والطلب على العمالة، مما أدى إلى عدم صدور أي زيادات طوال تلك الفترة الطويلة نسبياً الأمر الذي تسبب تالياً في حدوث فجوة كبيرة بين الأجور والإنفاق صار من الصعب ترميمها لاحقاً¹. وبالنظر إلى الموازنة الحالية فإنها لم تتضمن خطة واضحة لفرص العمل المتوقع تشغيلها في السنة القادمة، وهو ما يعني أنّ حصة العمل من الناتج المحلي الإجمالي ستبقى دون المستوى المطلوب، وبالتالي فإن عدم قدرة السياسة المالية على تبني مفهوم واضح للتشغيل سوف يشكل أحد الاختناقات الرئيسية في الاقتصاد السوري مستقبلاً.

ثانياً: موازنة تضخمية!

قبل استعراض ومناقشة أبرز ما تضمنه مشروع موازنة العام 2022، لابد من الإشارة إلى أن غياب مؤشرات ترصد نسب التنفيذ الحقيقية لبعض البنود الأساسية في موازنة العام الحالي، يجعل من مقارنة اعتمادات العام القادم بمثيلاتها من العام الحالي عملية غير دقيقة، فالأرقام التي بينتها قطع الحسابات للأعوام 2014-2015-2016 تشير إلى تراجع نسبة التنفيذ بشكل على مستوى الإنفاق والاستثمار نتيجة تراجع الأداء المؤسسي وعدم قدرة الجهات العامة على تنفيذ المخطط وعدم قدرة المالية العامة على تزويد المؤسسات العامة بالمبالغ الكافية لإنجاز الخطط والبرامج المعلنة، وبالتالي لا تعكس حقيقة استجابة الموازنة للاحتياجات المعيشية والتنموية، فمثلاً لم يذكر البيان التقديرات الأولية لحجم الإنفاق الفعلي على بند الدعم الاجتماعي هذا العام ولا حتى بالنسبة للأعوام الأربعة الماضية ليصار إلى تقرير ما إذا كانت الاعتمادات الحالية مناسبة أو أنها غير ذلك. فالكثير من المواطنين لم يستلموا مخصصاتهم من السلع والخدمات المدعومة نتيجة عدم توفر المادة ونتيجة البطء في عمليات التراسل عبر البطاقة الذكية، مما يعني تراجع قيمة الدعم عما هو وارد في الخطة السنوية المعلنة، كذلك الأمر بالنسبة للاعتمادات المخصصة لباب الرواتب والتعويضات، وتلك المتعلقة بالعمليات الاستثمارية. فتأخر صدور قطع الحسابات بشكل حالة عدم وضوح الآليات التي يتم الاعتماد عليها في إعداد الموازنات السنوية، وخيراً

¹ لا يوجد تقديرات رسمية عن متوسط حجم الإنفاق الأسري حتى الآن حيث لم يجر المكتب المركزي للإحصاء مسح دخل ونفقات الأسر منذ العام 2009.

فعلت وزارة المالية في الوصول إلى السنة المالية 2016 فيما يتعلق بقطع الحسابات إلا أن تقدير حجم الإنفاق يبقى معضلة حقيقية مالم يتم فعلاً الوصول إلى نسب التنفيذ الحقيقية والتي يمكن أن تتراجع إلى مستويات متدنية حيث أظهرت بيانات الموازنة العامة للدولة (أي الأرقام التقديرية) عن العام 2016 أن مقدار العجز المقدّر هو 642 مليار.س أي ما يعادل 33% من إجمالي الاعتمادات المرصودة لذلك العام. لكن بيانات قطع الحساب (أي الأرقام الفعلية) عن ذات العام، أظهرت أن قيمة العجز لم تتجاوز 26 مليار.س، أي ما يعادل فقط 2% من إجمالي النفقات الفعلية. وتشير بيانات قطع الحسابات للعام 2016 إلى أن المساهمة في النشاط الاقتصادي في الباب الرابع (النفقات التحويلية) وصلت إلى 9- % فيما لم تتعدّ نسب التنفيذ سوى 25% وهي النشاطات التي تدفعها الدولة لدعم نشاطات المؤسسات ذات الطابع الاقتصادي، وصحيح أنه يمكن أن يكون قد تغيرت الظروف عن العام 2016 لجهة تطوير المؤسسات وإعادة تشغيلها إلا أنه مع تتبع نسبة الموازنات الاستثمارية إلى الجارية خلال تلك السنوات لا يمكن توقع مساهمة أكبر من تلك المؤسسات في النشاط الاقتصادي.

تبلغ الاعتمادات المقترحة في مشروع الموازنة للعام 2022 حوالي 13325 مليار ليرة، بزيادة قدرها 57% عن اعتمادات موازنة العام الحالي. وهو رقم غير مسبوق في تاريخ الموازنات السورية على الأقل في الأسعار الجارية أما في حالة الأسعار الثابتة فسيكون الأمر مختلف تماماً، والجزء الأكبر من هذه الاعتمادات يذهب لتغطية الإنفاق على العمليات الجارية والتي تشكل اعتماداتها حوالي 84.9% من إجمالي اعتمادات مشروع موازنة العام القادم مقابل 82.3% في موازنة العام الحالي. مع الإشارة إلى أن اعتمادات العمليات الجارية المقترحة للعام القادم زادت بنسبة قدرها 62% مقارنة بما حصلت عليه في العام الحالي. هذه الأرقام تعكس حقيقة صادمة تتعلق بغياب الاستثمارات المتعلقة بالتشغيل والتحفيز والنمو، فعدم وجود مبالغ مخصصة لخلق فرص العمل يعني مزيداً من البطالة والفقر والتي وصلت إلى مستويات قياسية سوف لن يكون بمقدور أي حكومة لاحقة معالجة آثارهما وخصوصاً أننا نشهد الآن زيادة في معدلات الهجرة لشريحة كبيرة من الشباب، وبات واضحاً العبء الاجتماعي الكبير للبطالة والفقر على شرائح كبيرة من السكان التي باتت أمراً واقعاً مريراً يحتاج إلى خطط طموحة للانتعاش الاقتصادي بدل الدعم المقنن والذي لم يعد قادراً على سد الفجوة الكبيرة بين الإنفاق والدخل المتهالك.

أما ما يتعلق بالاعتمادات المخصصة للعمليات الاستثمارية فقد بلغت قيمتها 2000 مليار ليرة مشكلة بذلك ما نسبته 15% من إجمالي الاعتمادات المخصصة لمشروع الموازنة ورغم زيادة اعتمادات هذا الجانب مقارنة باعتماداته في موازنة العام الحالي بحوالي 33%، إلا أن نسبة ما تشكله الاعتمادات الاستثمارية من إجمالي الاعتمادات الكلية للموازنة كانت أكبر في العام الحالي، حيث بلغت حوالي 17.6%. يعكس هذا الرقم حقيقة صادمة مفادها أن المشكلات التنموية والاجتماعية سوف يتم ترحيلها إلى الأمام، ولن يتم معالجتها حالياً، فمن خلال موازنة 17% استثماري دون النظر في طبيعة الحال إلى نسب التنفيذ فإن مشاكل التشغيل والفقر والبطالة والنمو

لن يطرأ عليها تغيير في العام القادم، وبالتالي تراكم المشاكل وعدم القدرة على حلها مستقبلاً. وإذا أخذنا بعين الاعتبار النمو السكاني وتزايد عدد الطالبين لفرص العمل فإنّ المشهد سوف يبدو حزيناً بالنسبة للشباب الراغبين في المشاركة في النشاط الاقتصادي غير الواضح البتة في الخطط الحكومية الحالية.

ارتفاع اعتمادات مشروع موازنة العام القادم بنسبة كبيرة يطرح تساؤلات كثيرة عن الأسباب، التي دعت الحكومة إلى زيادة كتلة الاعتمادات، وهي تعلم جيداً أنّ ذلك قد يكون مدخلاً لموجة جديدة من التضخم، فضلاً عن زيادة الدين الداخلي. إضافة إلى الصعوبات الكبيرة التي قد تواجهها وزارة المالية في تحصيل الإيرادات لتغطية العجز في الموازنة وهي في الغالب ستكون من خلال الضرائب والرسوم والتي باتت تشكل القسم الأكبر من الإيرادات العامة للدولة، وبالتالي العبء الأكبر سيكون على المواطن وذوي الدخل المحدود.

ثالثاً: أربعة أسباب يمكن استنتاجها من مجموعة بنود تقول الحكومة إنها أعدت تقديرات نفقات الموازنة العامة بناء عليها، وهي:

1. مراعاة التغير في سعر صرف الدولار من 1250 ليرة في موازنة العام الحالي إلى 2500 ليرة في موازنة العام القادم. (علماً أن الحكومة بدلت النهج الاقتصادي المتبع من كون الاقتصاد والنمو أولاً إلى تثبيت سعر الصرف أولاً، وبالتالي لم يعد سعر الصرف أداة لتحقيق أهداف تنموية، بل أصبح هو الهدف في حد ذاته)، وذلك من خلال اعتماد السياسة النقدية على تقييد السيولة كسياسة نقدية بدل العمل على سياسات أسعار الفائدة وسعر الخصم وهي سياسات لا تقييد حركة الاستثمار والطلب الكلي على العمل.
2. التطورات الناجمة عن الدعم الذي تقدمه الحكومة نتيجة البيع بالسعر الإداري. علماً أن الحكومة باتت في طريقها إلا التخلص من الأحمال الزائدة بالنسبة للكثير من الشرائح بالنسبة للدعم، عبر طرح مفاهيم تتعلق بعقلنة الدعم وتوجهه لمستحقيه
3. رصد اعتمادات احتياطية (استثمارية وجارية) لمواجهة أي انحرافات عن التقديرات المستهدفة في الأسعار أو في سعر الصرف عن التي تم اعتمادها أثناء إعداد الموازنة، علماً أن الحكومة تستخدم تلك الاحتياطات في الإنفاق على المشاريع الخدمة في المحافظات والتي يتوجب أن تكون مبنية على مؤشرات واضحة ونسب إنجاز مقدرة لا تحتاج إلى موازنات احتياطية ضخمة، وهذا بطبيعة الحال يتوجب معه تعزيز الإيرادات المحلية والذاتية والتحول في نمط تمويل المشروعات المحلية بشكل ابتكاري ومتطور. تماشياً مع قانون الإدارة المحلية الجديد والذي يتيح لمجالس المدن والبلديات تطوير مشاريع استثمارية تشكل عائداً اقتصادياً لتلك الوحدات.

4. عجز الموازنة المتوقع والبالغ نحو 4000 مليار ليرة سورية وهو بزيادة 66% عن السنة الحالية حيث بلغت العجزات المقدرة (لم يصدر قطاع الحساب بعد لمعرفة قيمة العجز الفعلي) وهذا بطبيعة الحال سوف يتم تغطيته من خلال الاحتياطي بنسبة 77% وطرح سندات خزينة بنسبة 20 مع فارق 3% لم يتم ذكر مصدرها. والسؤال الأهم هل زيادة عجز الموازنة العامة يعود إلى زيادة حجم الإنفاق على الدعم الاجتماعي² والرواتب، أم إلى انخفاض حجم الإيرادات العامة عموماً الجارية والاستثمارية والضريبية على وجه الخصوص، وهل سيؤدي فرض مزيد من الرسوم والضرائب غير المباشرة مقابل انخفاض حجم مخصصات الإنفاق الاستثماري إلى تحسين مستوى الخدمات والسلع العامة والأساسية، وهل سيكون هنالك تمويل للعجز من خارج النظام الضريبي، والتوجه نحو زيادة الإيرادات من الاستثمار والنمو.

رابعاً: الرواتب والأجور!

يظهر توزيع اعتمادات الموازنة استحواذ اعتمادات الباب الرابع، والذي يشمل النفقات التحويلية والدعم الاجتماعي، على ما نسبته 43% من إجمالي اعتمادات مشروع الموازنة، تلتها اعتمادات الباب الخامس، والمتضمن الديون والالتزامات الواجبة الأداء، بنسبة 22.2%، فاعتمادات الباب الثالث الخاص بالعمليات الاستثمارية بنسبة 15%. ورابعاً جاءت الاعتمادات المخصصة للرواتب والتعويضات الواردة ضمن الباب الأول، وبلغت نسبتها حوالي 11.9% من إجمالي الاعتمادات، وأخيراً كانت اعتمادات الباب الثاني، وهي عبارة عن النفقات الإدارية، وشكلت اعتماداتها حوالي 7.5%. علماً أن اعتمادات هذا الباب زادت بنسبة هي الأعلى بين التغييرات التي طرأت على أبواب مشروع الموازنة، مقارنةً بما هي عليه في موازنة العام الحالي، حيث بلغت نسبة الزيادة 94.5%.

وبناءً على ذلك، فإن الاعتمادات المخصصة للرواتب والأجور، والدعم الاجتماعي تشكل مجتمعة ما نسبته 55% من إجمالي اعتمادات مشروع الموازنة، وثلاثة أضعاف ونصف الضعف قيمة الاعتمادات المخصصة للموازنة الاستثمارية، وتتضح خطورة المشكلة أكثر عند التنفيذ، إذ غالباً ما يتم وضع عوائق واشتراطات أمام تنفيذ الجهات العامة لخططها الاستثمارية لصالح تأمين اعتمادات الرواتب والدعم الاجتماعي، لكن هذا لا يبرر التعامل مع المشكلة بشكل سطحي وعابر من دون أكتراث للنتائج الاجتماعية والاقتصادية، التي قد تترتب على اتخاذ أي قرار، سواء لجهة الحد من عمليات التوظيف، أو لجهة رفع أسعار السلع والخدمات المدعومة وتقليص عدد المستفيدين منها.

لكن ما هو سبب زيادة اعتمادات بابي الرواتب والأجور والدعم الاجتماعي في مشروع موازنة العام القادم؟ هل لذلك علاقة بوجود زيادة على الرواتب والأجور كما هي التوقعات اليوم؟ وماذا عن مستقبل الدعم في ضوء

² لا يوجد حتى الآن وثيقة رسمية تشير إلى حجم الإنفاق الفعلي على الدعم في العام الحالي والأعوام السابقة

الاعتمادات الجديدة؟ تظهر بيانات مشروع موازنة العام 2021 زيادة في كتلة الاعتمادات المخصصة لباب الرواتب والأجور والتعويضات من 1018.23 مليار ليرة في العام الحالي إلى 1589.37 مليار ليرة في العام القادم، أي بنسبة زيادة قدرها 56.09%. وحسب مبررات البيان المالي الحكومي فإن هناك أربع مبررات للزيادة المشار إليها وهي:

1. صدور مرسومين في العام 2021 بزيادة رواتب وأجور العاملين في الدولة ومعاشات المتقاعدين.
2. الزيادة³ الدورية للعاملين في الدولة. والتي يجب أن يتم التحول من هذا النمط إلى نمط آخر أكثر فعالية ونجاعة مما عليه الآن والذي لا يؤدي إلى تقييم أداء العاملين ولا يحفز على الإبداع والتميز في الأداء.
3. زيادة تقدير سعر صرف الدولار الأمريكي مقابل الليرة السورية، الأمر الذي أثر في زيادة اعتمادات الجهات التي يتعلق إنفاقها بالقطع الأجنبي بكافة أشكاله.
4. صدور بعض المراسيم والقوانين الناظمة للتعويضات، بحيث أصبحت تصرف على الراتب الحالي بتاريخ أداء العمل.

وأشار البيان إلى أن اعتمادات الباب المذكور لم تتضمن أية اعتمادات لفرص العمل لعام 2022، وكان هذا البند ملحوظاً في الموازنات السابقة بشكل واضح وصريح وإنما تم رصد اعتمادات لها في الباب الخامس، ليصار إلى إضافتها للجهات العامة تبعاً خلال العام حسب المدة الزمنية لقرارات الناجحين في المسابقات المعلن عنها. ويبدو أن هذا هو حال الزيادة على الرواتب والأجور أيضاً، التي لم يأت لها ذكر في مشروع الموازنة. مع الإشارة إلى وجود اعتمادات غير موزعة قدرها 2215 مليار ليرة مدرجة في الباب الخامس، والخاص بالديون والالتزامات الواجبة الأداء. ويشار إلى أنه لم يتم حتى اللحظة مبالغ المخصصة لفرص العمل في الموازنة.

بناءً عليه يمكن القول إن مقارنة الموازنة لموضوع الرواتب والأجور بقي في نمطه القديم والتقليدي ولم يتم تطوير مقاربات تنموية أكثر واقعية وتأخذ بعين الاعتبار مخرجات برنامج الإصلاح الإداري وغيرها من البرامج التنموية التي تنظر إلى زيادة حصة العمل من الناتج الإجمالي على حساب الرأسمال والتي لا تتعدى سوى 30% في سورية وهي حصة ضعيفة إذا ما قورنت بمثيلاتها من الدول المتقدمة والنامية. وعليه فإن المقاربة التنموية المطلوبة لتعويضات العاملين في الدولة يجب أن تحظى بمزيد من التحليل والاهتمام مع التراجع الكبير للقيمة

³ (الترفيعة) الدورية كما يسميها العاملون في دولة وهي تجري كل سنتين

الحقيقة لتلك الدخول بسبب عوامل التضخم الكبير، ولا يمكن النظر على أنها مشكلة هامشية بل يجب أن تكون في صلب اهتمام السياسة المالية والاقتصادية للحكومية فالدخول الحالية لا تفي في متطلبات التنمية والأداء العام للوظائف ولا يمكن معها الحديث عن انتعاش اقتصادي مبكر. إن سياسات الأجور والرواتب ليست عبئاً مالياً إنما هي شرط للنمو الاقتصادي المستدام وهي شرط أساسي لتحقيق التنمية، وإن مقارنة الرواتب والأجور من خلال الوفورات في الموازنة العامة السنوية ليس فعلاً اقتصادياً تنموياً. إنما هو يدخل في إدارة العجز وتنسيق بنود الموازنة ليس أكثر. سوف تعاني الموازنة لاحقاً من عبء كبير للغاية من جراء تلك المقاربات وسيكون من الصعب إيجاد الحلول الناجعة تالياً.

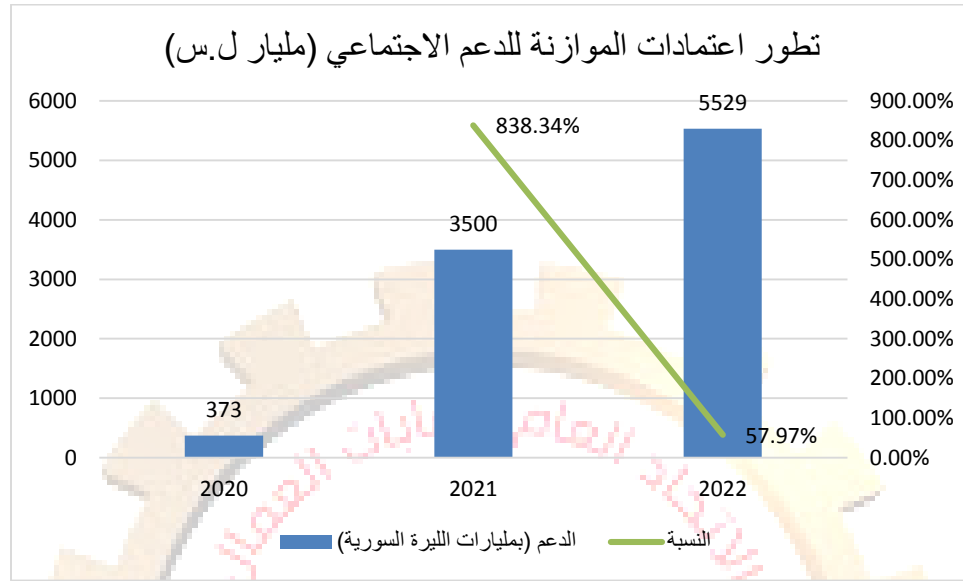
خامساً: الدقيق التمويني جوهر الزيادة!

على أهمية ملف الدعم الاجتماعي في هذه الفترة، وما يكتنفه من غموض لجهة حجم ما ينفق منه فعلياً، فقد جاءت البيانات الخاصة ببند مساهمة الدولة في تثبيت الأسعار، أو ما اصطلح على تسميته ب(الدعم الاجتماعي الحكومي) عامة، ومن دون أية تفاصيل غير تقليدية توضح العديد من النقاط الضرورية كحجم التثابات المالية لقطاع الكهرباء، التي دفعت بالحكومة إلى عدم احتساب الدعم المفترض تقديمه للكهرباء ضمن الاعتمادات المخصصة لبند الدعم ككل، فضلاً عن حجم ما أنفق فعلياً على دعم المشتقات النفطية وغير ذلك.

تنوزع اعتمادات الدعم المقترحة للعام القادم على سبعة قطاعات أساسية، استحوذت فيها الاعتمادات المخصصة لدعم المشتقات النفطية، والبالغة حوالي 2700 مليار ليرة، على الجزء الأكبر من اعتمادات بند الدعم ككل، حيث بلغت نسبتها حوالي 48.8%، تلتها اعتمادات دعم الدقيق التمويني والبالغة 2400 مليار ليرة، مشكلة بذلك نسبة وقدرها 43.4%. مع الإشارة إلى أن اعتمادات دعم المشتقات النفطية للعام القادم هي نفسها المرصودة هذا العام، في حين أن اعتمادات الدقيق التمويني مقارنة بالعام الحالي زادت بحوالي 242% مقارنة بموازنة العام الحالي. وكذلك فقد حافظ الصندوق الوطني للمعونة الاجتماعية، وصندوق دعم الإنتاج الزراعي على اعتماداتهما المرصودة لهما في موازنة العام الحالي، والبالغة 50 مليار ليرة لكل منهما. وهو ما يؤكد غياب أية رؤية حكومية حالياً لمعالجة ملف الدعم، والتي يفترض في حال وجودها أن تنعكس في جزء منها على شكل زيادة في اعتمادات الصندوق الوطني للمعونة الاجتماعية.

التغير في بند الدعم للعام القادم يكمن في إعادة تخصيص بعض البرامج باعتمادات لم تكن موجودة في موازنة العام الحالي، كصندوق التحول للري الحديث الذي خصص بمبلغ 22 مليار ليرة، صندوق التخفيف من آثار الجفاف والكوارث الطبيعية بمبلغ 7 مليار ليرة، والسكر والرز عبر البطاقة بمبلغ 300 مليار ليرة. أما دعم الكهرباء والذي وضعت له اعتمادات تبلغ حوالي 3652 مليار ليرة، وبزيادة قدرها 102% مقارنة باعتمادات العام الحالي،

فلم يتم إظهاره في موازنة العام 2022 وإنما ستم معالجته وفق سلسلة التشابكات المالية مع الجهات العامة بحسب ما جاء في البيان المالي الحكومي.



سادساً: الفوائض الاقتصادية هي الأساس!

تمني الحكومة نفسها في موازنة العام القادم بتحقيق إيرادات مالية قدرها 9206.9 مليار ليرة، بزيادة قدرها 53% عن الإيرادات المتوقعة في موازنة العام الحالي. ولتشكل بذلك ما نسبته 69% من إجمالي اعتمادات الموازنة للعام القادم، أي أن نسبة العجز ستكون بحدود 31%. ومع أنه لا يمكن توقع نسبة العجز الفعلي إلا مع إتمام قطع الحسابات والذي لم يتم إنجازه سوى للسنوات 2016 حتى الآن ومع أنه يمكن التحقق من خلال كشف الحساب للخزينة العامة للدولة في المصرف المركزي حتى نهاية الشهر الحالي فإن السؤال الأهم هو كيفية تغطية العجزات التي يمكن أن تحصل من خلال تنفيذ الوزارات والهيئات للموازنة العامة للدولة، وحتى أن طرح سندات الخزينة والمقدرة بنحو 600 مليار وهي غير معروفة كسندات طويلة الأجل أو قصيرة لم يلق حتى الآن الاستجابة الكافية من قبل المؤسسات الاقتصادية. وبالتالي فإن السؤال الملح هنا هو ما هي أنسب وأنجح السبل التي يتوجب على الحكومة اتباعها من أجل سد الفجوة في عجز الموازنة والتي غالباً ما تلجأ إلى الطلب من البنك المركزي لتغطية تلك العجزات ولم يعرف حتى الآن ماهي خطة الحكومة فيما يتعلق بالإصدار النقدي وقيمة الموجودات من العملة المحلية كاحتياطي في البنك المركزي.

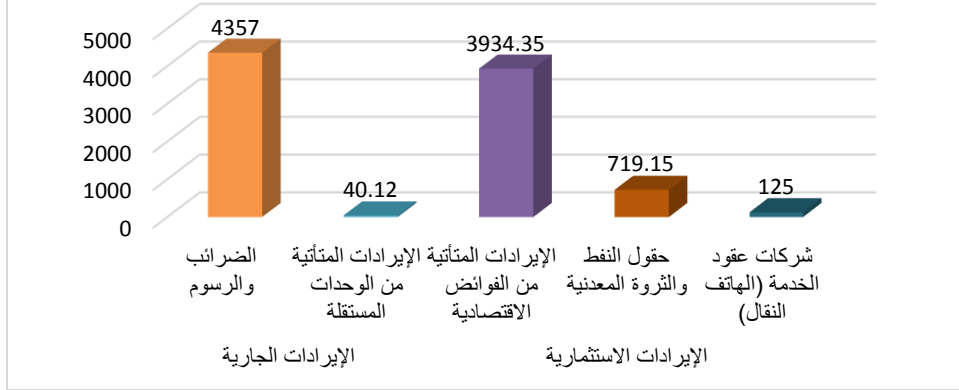
وحسب تقديرات الحكومة، فإن قيمة الإيرادات الجارية، والتي ستشكل 47.4% من إجمالي الإيرادات المتوقعة، من المتوقع أن تصل إلى حوالي 4397 مليار ليرة بنسبة زيادة عن موازنة العام الحالي قدرها 25%. وتُبرر هذه الزيادة المرتقبة بست نقاط هي:

1. توقع بتحسين الظروف الاقتصادية،
2. تحسين مستوى أداء الإدارة الضريبية وهي غالباً ما تزال دون المستوى العالمي بكثير،
3. زيادة الإيرادات الجمركية والتي ما تزال تعاني من مشاكل كبيرة ولم يتم معالجة الاختلالات التي تكتنف عمليات المراقبة الجمركية وأتمتة عملها بشكل يقلل من العنصر البشري.
4. تعديل سعر الصرف الرسمي للقطع الأجنبي،
5. الإجراءات التي يجري العمل عليها لتحسين الإيرادات العامة من استثمار الأملاك العامة للدولة.
6. الإجراءات التي يتم العمل عليها مع مختلف الوزارات لتحسين جودة الخدمات المقدمة من قبلها، وإضافة خدمات جديدة تسهم في زيادة البدلات وتعظيم الاستثمار في الأصول الأساسية مما يزيد من العائد على الاستثمار في تلك الأصول ويوفر المزيد من التغطية في النفقات ويعزز من فرص الحصول على الدخل.

تنحصر الإيرادات الجارية في بندين أساسيين: الأول هو الضرائب والرسوم، ومشروع الموازنة يشير إلى أن إيرادات هذا البند تقدر بحوالي 4357 مليار ليرة، بزيادة قدرها 25% عن إيرادات الضرائب والرسوم الواردة في موازنة العام الحالي. والبند الثاني فهو الإيرادات المتأتية من الوحدات المستقلة وهي ستكون بحدود 40.12 مليار ليرة في العام 2022.

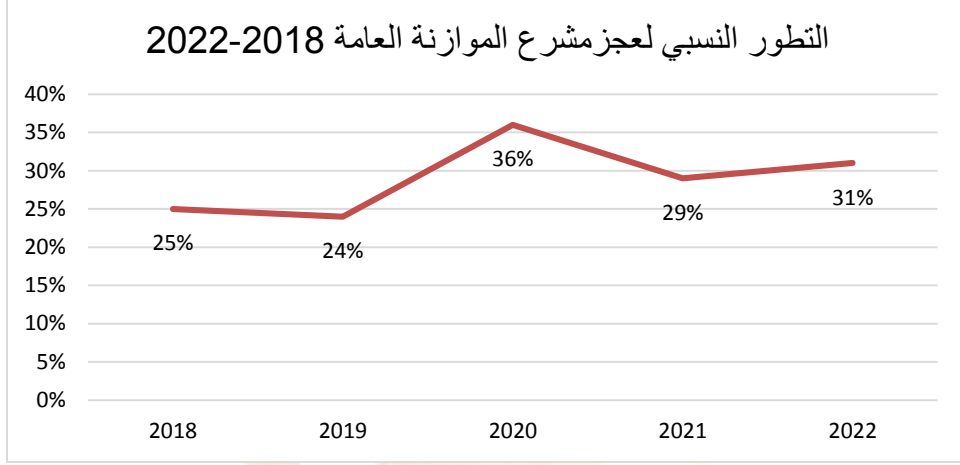
أما الإيرادات الاستثمارية، والتي تشكل 52.2% من إجمالي الإيرادات، فتقدر بحوالي 4809.7 مليار ليرة بزيادة قدرها 92% عن العام الحالي، أهمها الإيرادات المتأتية من الفوائض الاقتصادية والمقدرة بحوالي 3934.35 مليار ليرة، حق الدولة من حقول النفط والثروة المعدنية والبالغ حوالي 719.15 مليار ليرة، حق الدولة في شركات عقود الخدمة (الهاتف النقال) والمقدر بحوالي 125 مليار ليرة.

إيرادات الموازنة العامة 2021 (مليار ل.س)

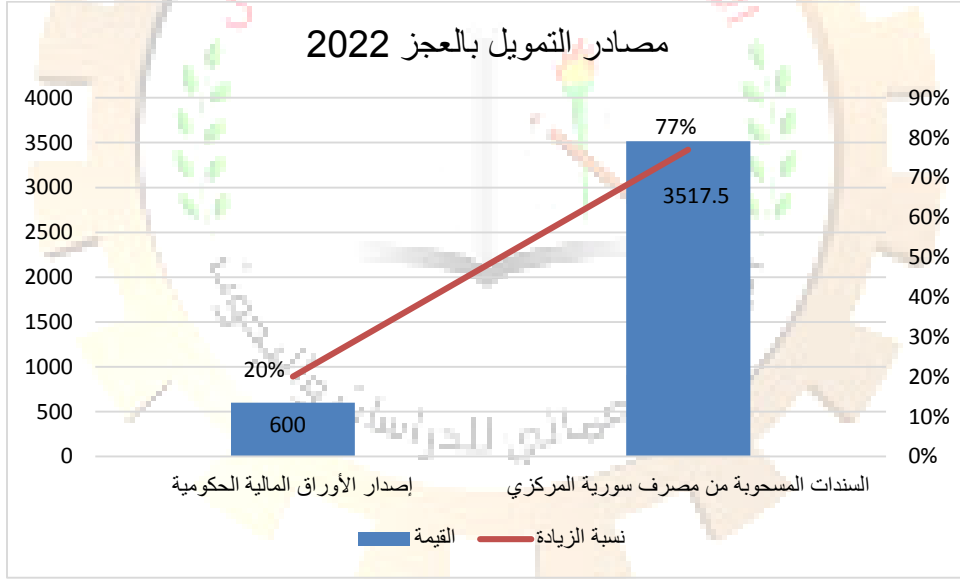


سابعاً: تمويل العجز!

كما ذكر سابقاً، فإن عجز مشروع الموازنة العامة للدولة للعام 2022 تقدر نسبته بحوالي 31% من إجمالي الاعتمادات، وبحسب البيان فإن هناك أربعة أسباب لزيادة العجز في موازنة 2022 وهذه الأسباب هي: (1) التغيير في سعر صرف الدولار مقابل الليرة السورية في الموازنة، (2) عجز المواد التموينية نتيجة البيع بالسعر الإداري، (3) زيادة الرواتب والأجور بالمرسوم 19-20 مع الترفيعات الدورية، (4) الإيرادات المتواضعة للوحدات الحسابية المستقلة، والتي ترتبط بالموازنة العامة وفق مبدأ الصوافي. ويظهر تطور أرقام العجز المقدر خلال موازنات الأعوام الممتدة من 2018 ولغاية 2021 تبايناً في إجمالي العجز بين عام وآخر، ففي موازنة العام 2018 قدر العجز بنسبة 25% من إجمالي الاعتمادات، وفي موازنة العام 2019 تراجعت نسبته بشكل محدود جداً، حيث قدرت بحوالي 24%، ثم عاد للارتفاع بشكل واضح في موازنة العام 2020 لتقدر نسبته بحوالي 36%، ولينخفض مجدداً في موازنة العام 2021 إلى حدود 29%.



في الموازنة القادمة سيمول العجز من مصدرين: الأول إصدار الأوراق المالية الحكومية بقيمة 600 مليار ليرة بزيادة قدرها 20% عن موازنة العام الحالي. والثاني هو السندات المسحوبة من مصرف سورية المركزي وقيمتها تقدر بحوالي 3517.5 مليار ليرة بزيادة قدرها 77% عن تقديرات المأخوذة من الاحتياطي في موازنة العام 2021.



في الختام يمكن القول أن إنجاز الموازنة السنوية أمر مهم للغاية رغم كل الملاحظات حول آلية إعداد الموازنة ومدى التزامها في معايير الحوكمة وتطبيق معايير الشفافية، والتي لم تظهر في متن مشروع وقانون الموازنة، إلا أن الأهم في محاولة الوصول إلى سياسة مالية عامة وفق خطط وبرامج استراتيجية طويلة ومتوسطة الأمد، تسعى من خلالها إلى تحسين الإيرادات العامة غير الضريبية، وإعادة هيكلة الإيرادات الضريبية بشكل يحقق العدالة والإنصاف والتفكير في طرق ابتكارية لتغطية العجز في الموازنة من غير اللجوء إلى الاحتياطي وتعزي كفاءة

الإنفاق وزيادة نسب التنفيذ، لقد رسمت الموازنة الحالية ملامح المستقبل الاقتصادي والذي معه لا يمكن توقع حدوث المزيد من القفزات التنموية وبالتالي فإن مبدأ إطفاء الحرائق لن يكون مجدداً أبداً مع تنامي احتياجات السكان والمؤسسات للتمويل المستدام والأمن.

