



موازنة عام 2022 في سورية

إعداد : خالد التركاوي
باحث رئيسي في مركز جسور للدراسات

دراسة مقارنة

تشرين الثاني/ نوفمبر 2021

جسور للدراسات
JUSOOR FOR STUDIES





مؤسسة مستقلة متخصصة في إدارة المعلومات وإعداد الدراسات والأبحاث المتعلقة بالشأن السياسي والاجتماعي والاقتصادي والقانوني في منطقة الشرق الأوسط والشأن السوري بشكل خاص، لمد جسور نحو المسؤولين وصناع القرار في كافة تخصصات الدولة وقطاعات التنمية لمساعدتهم في اتخاذ القرارات المتوازنة المتعلقة بقضايا المنطقة من خلال تزويدهم بالمعطيات والتقارير المهنية الواقعية الدقيقة.

مقدمة

تعتبر الموازنة إحدى أهم أدوات الحكومة لتحقيق أهدافها الاقتصادية والتنموية، وكذلك تساعد الموازنة على تشغيل المؤسسات العامة وتنشيط الأسواق وبناء المنشآت والبنى التحتية، ويتكئ القطاع الخاص في كثير من الدول على الموازنة العامة، حيث يعتبرها المصدر الرسمي لأعماله التي يمكن تنفيذها من خلال عمليات توريد ومناقصات مع المؤسسات الحكومية.

كما تُعدّ الموازنة في الدول التي تحوي عدداً كبيراً من الموظفين -كما في حالة سورية- محفزاً أساسياً للأسواق، حيث إن الرواتب الموزعة والعلاوات والمكافآت هي ما يدفع عجلة الإنتاج ويحرك عمليات البيع والشراء من خلال إنفاق الموظفين لرواتبهم على شراء احتياجاتهم من الأسواق المحلية.

وبالمجمل، فإن الموازنة العامة للدولة عادة ما تهدف إلى تحقيق معدلات نمو تُسهم في رفع المستوى المعيشي للمواطنين وتحسين الخدمات المقدمة لهم، وتحقيق التوازن التنموي والعدالة الاجتماعية بين المناطق المختلفة في البلاد، إضافة إلى الحفاظ على النظام المالي والنقدي في البلاد، والمساهمة في ضبط الأسعار وتحسين المنافسة وتشجيع الاستثمار المحلي وتشجيع البنى التحتية اللازمة للدولة.

وفي سورية لطالما كان هناك شكوك حول الموازنة، إذ إن موارد النفط، وإيرادات الفوسفات، والمسائل التي تتعلق بأسلوب حساب الموازنة واستعراضها بما يضمن عدم كشف كثير من تفاصيلها، شكلت موضع جدل كبير بين السوريين في سنوات ما قبل 2011. واعتباراً من 2011، جرى تغيير كبير على شكل الموازنة وقيمتها وأهدافها كذلك، ويهدف هذا التقرير إلى استعراض أبرز القضايا التي تتعلق بتطور قيم الموازنة ومواردها وأهدافها.

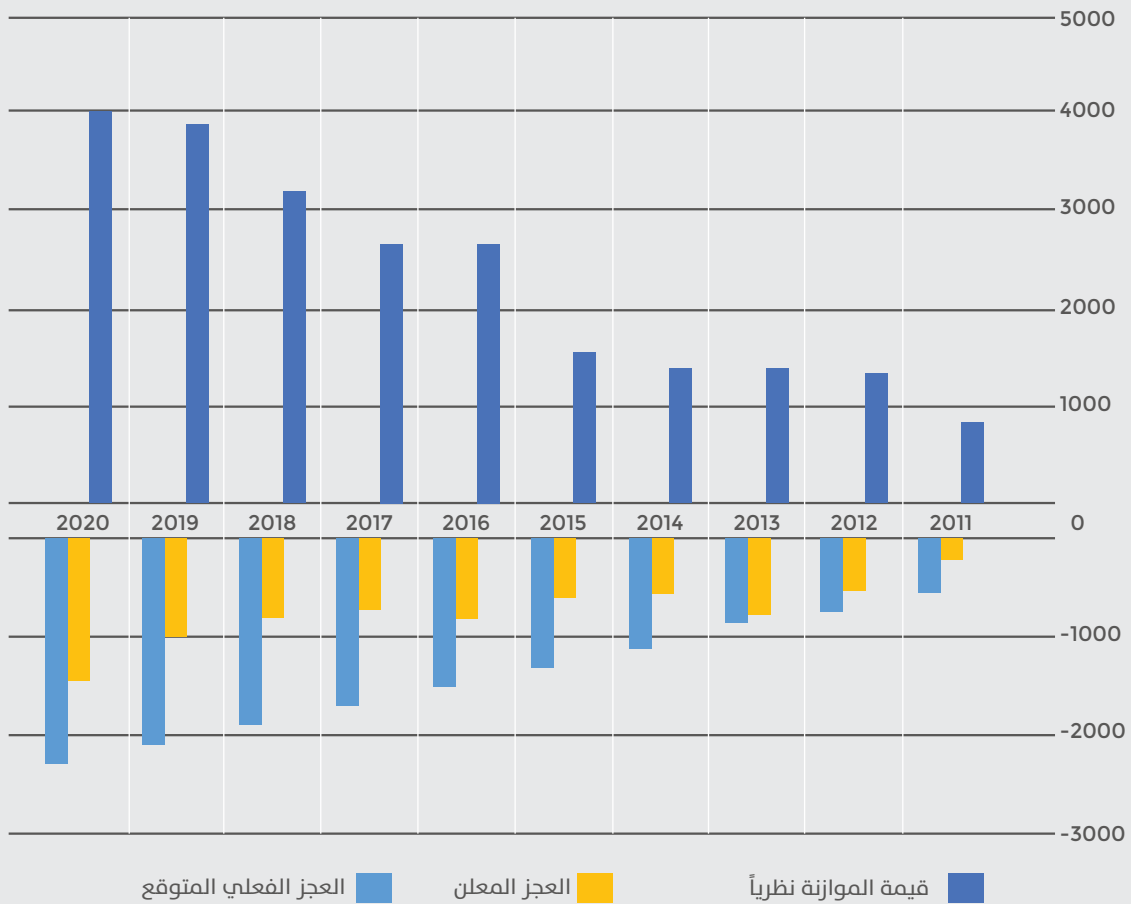
الموازنة في عشر سنوات

أولاً:

بلغت قيمة الموازنة في 2011 حوالي 835 مليار ليرة سورية وهو ما يساوي حوالي 17 مليار دولار أمريكي وَفَّق سعر الصرف السائد آنذاك، وقد ارتفعت الموازنة في 2012 بشكل لافت لتصل لأول مرة في تاريخ البلاد إلى أكثر من 1,3 تريليون ليرة سورية، وظلت في جوار هذا الرقم حتى عام 2015، حيث ارتفعت قليلاً إلى أكثر من 1,5 تريليون ليرة (الشكل رقم 1)، ولكن مع هبوط قيمة العملة الرسمية فإن هذه الموازنات كانت آخذة بالتراجع من حيث القيم الفعلية لتصل في 2015 إلى 5 مليارات دولار أمريكي وحسب (الشكل رقم 2).

الشكل رقم (1)

القيمة الاسمية للموازنة منذ 2011 وحتى 2020 (مليار ليرة سورية)



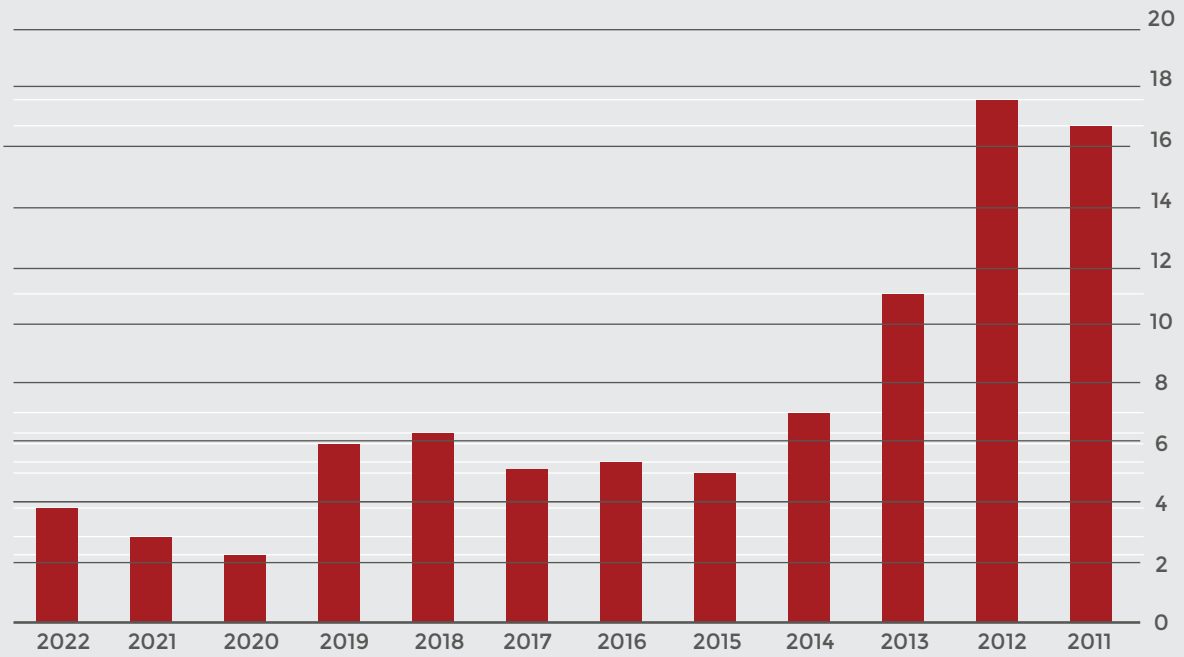
وقد يكون النظام السوري عمد إلى رفع قيمة الموازنة في محاولة لاسترضاء الشارع الثائر، حيث أقر زيادة على الرواتب⁽¹⁾ والضمان الصحي وقضايا أخرى انعكست على الموازنة من الناحية النظرية، إلا أن قيمتها الفعلية كانت أقل ممّا في الواقع، حيث تراجع القوة الشرائية للرواتب علاوة على الشكوك في تنفيذ معظم ما تم إقراره من أرقام.

(1) سورية: وعود بإصلاحات سياسية والإفراج عن جميع المعتقلين في الاضطرابات الأخيرة، "بي بي سي عربية"، 2011/3/24: https://www.bbc.com/arabic/worldnews/110324/03/2011_syria_reforms

عام 2016 شهد ارتفاعاً ملحوظاً في قيمة الموازنة لتفوق 2,5 تريليون ليرة ووصلت إلى 3,1 تريليون في 2018 ثم إلى 4 تريليونات في 2020 حتى أُقرت موازنة بـ13,3 تريليون في 2022، ولكن هذه القيم كانت أقل من أي وقت آخر عند قياسها بالدولار، حيث بلغت حوالي 2,2 مليار دولار في 2020 وارتفعت قليلاً لتصل إلى 2,8 مليار في 2021 وقُرابة 3,8 مليار في 2022.

الشكل رقم (2)

القيمة الفعلية للموازنة منذ 2011 وحتى 2022 (مليار دولار)



هكذا نجد أن موازنات النظام السوري منذ 2011 وحتى 2022 كانت تتمتع بثلاث خصائص هي:

3

قيم العجز المعلن في الموازنة كانت آخذة بالزيادة، ففي حالة 2011 كان العجز يُشكّل 25% من قيمة الموازنة، وفي عامي 2014 و 2015 وصل إلى 40%، ورغم تراجعها قليلاً في 2017 إلا أنه عاد إلى حوالي 40% في 2020 وبلغ حوالي الثلث في 2022.

2

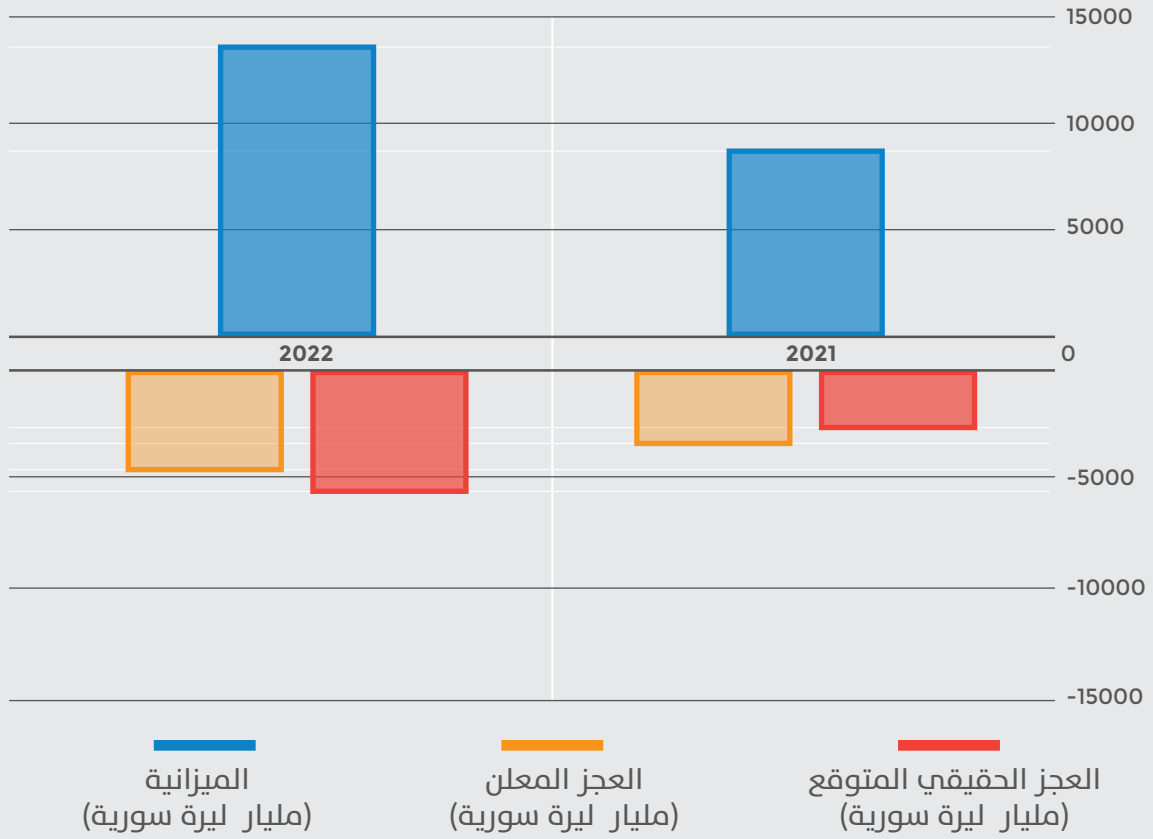
في حال قياسها بالدولار الأمريكي فإن قيم الموازنة كانت آخذة بالهبوط بشكل ملحوظ، حيث كانت في 2011 و 2012 قُرابة 17 مليار دولار لتصل إلى أقل من 4 مليارات دولار في 2022، وذلك يعود لهبوط قيمة العملة وتراجع القوة الشرائية وارتفاع التضخم في البلاد.

1

في حال قياسها باليرة السورية فإن قيم الموازنة كانت آخذة بالصعود بشكل ملحوظ انطلاقاً من 0,8 تريليون في 2011 إلى أكثر من 13 تريليون ليرة سورية في 2022.

الشكل رقم (3)

الموازنة خلال عامي 2021 و2022 مع العجز المعلن والمتوقع



مصادر تمويل الموازنة

ثانياً:

تعد الموازنة خطة على الورق تسعى الحكومة لتنفيذها عادة خلال عام مقبل، وتتحدد كفاءة الحكومة بتنفيذ كل الموازنة بدقة وبنسب تصل إلى 100٪، ولكن حكومة النظام السوري في أعوام ما قبل 2011 فشلت في الغالب في تحقيق أهدافها كاملة. فعلى سبيل المثال، في عام 2000 حققت الموازنة فائضاً قدره 17 مليار ليرة رغم أن العجز المتوقع كان 19 ملياراً (2)، كما أن عمليات المناقلة في الموازنة (أي تحويل البنود الفائضة عند مؤسسة أو جهة ما إلى جهات أخرى) كانت تتم بكثرة، مما يؤشر إلى وجود خلل واضح في التخطيط ومحاولة تدارك هذا الخلل من خلال عملية المناقلة.

لقد اعتمدت عمليات التمويل للعجز قبل 2011 على مصادر خارجية بشكل رئيسي، ففي عام 2010 كانت نسبة تمويل العجز حوالي 20٪ من مصادر خارجية بحوالي 61 مليار ليرة سورية (1,22 مليار دولار) وفي 2008 كان قُرباً 33٪ من العجز يُغطى من مصادر خارجية (3) وكان صندوق الدين العام الحكومي يمول العجز عن طريق شهادات الاستثمار والديون من المصرف المركزي والتي وصلت عام 2010 إلى حوالي 103 مليارات ليرة سورية (ملياراً دولار تقريباً).

مصدرية جزء من أموال التجار والصناعيين من مختلف الطبقات	مصدرية جزء من أموال كبار رجال الأعمال	دين روسي	دين إيراني	تأجيل ديون سابقة	سندات دين	المصرف المركزي	
			⊙	⊙		⊙	2011
			⊙	⊙		⊙	2012
		⊙	⊙	⊙		⊙	2013
		⊙	⊙	⊙		⊙	2014
		⊙	⊙	⊙		⊙	2015
		⊙	⊙	⊙		⊙	2016
		⊙	⊙	⊙		⊙	2017
		⊙	⊙	⊙		⊙	2018
	⊙		⊙	⊙		⊙	2019
⊙	⊙		⊙	⊙	⊙	⊙	2020
⊙			⊙	⊙		⊙	2021
⊙			⊙	⊙	⊙	⊙	2022

(2) إيمان شحور، عجز الموازنة في سورية وأثره الاقتصادي، مركز دراسات الوحدة العربية، بحث اقتصادي عربي، العدد 63، 2013، ص 101. الأخيرة،
(3) المصدر السابق، ص 103.

وبعد 2011، اعتمد النظام السوري في تمويل الموازنة على شركائه الرئيسيين كإيران وروسيا إضافة إلى الديون من المصرف المركزي، وقد جرب طرح سندات دين في 2020، وقد يصدر سندات في 2022 إلا أنها لا تُعدّ أداة فاعلة لأسباب عديدة(4).

ومع جفاف هذه الموارد نتيجة الأزمة العالمية في 2020 وتراجع أسعار النفط الذي أثر على اقتصاد كل من روسيا وإيران شريكَي النظام الرئيسيين، فقد اعتمد النظام السوري على مصادرة أموال رجال أعمال مقربين منه أو معارضين له (الجدول رقم 1)، ونجح فعلياً في خفض العجز بنسبة كبيرة في 2021 وَفَّق تقديراتنا، حيث كان مقرراً أن يكون العجز قُرابة 3,5 تريليون ليرة ليتحول إلى أقل من 2,5 تريليون نتيجة جهوده في مصادرة الأموال وتحصيل إتاوات من رجال أعمال وصناعيين في مختلف أنحاء سورية.

(4) خالد التركاوي، هل ينجح إصدار سندات الخزينة في علاج مشاكل النظام المالية؟ مركز "جسور" للدراسات، 2013، <https://bit.ly/3jXyOlv>

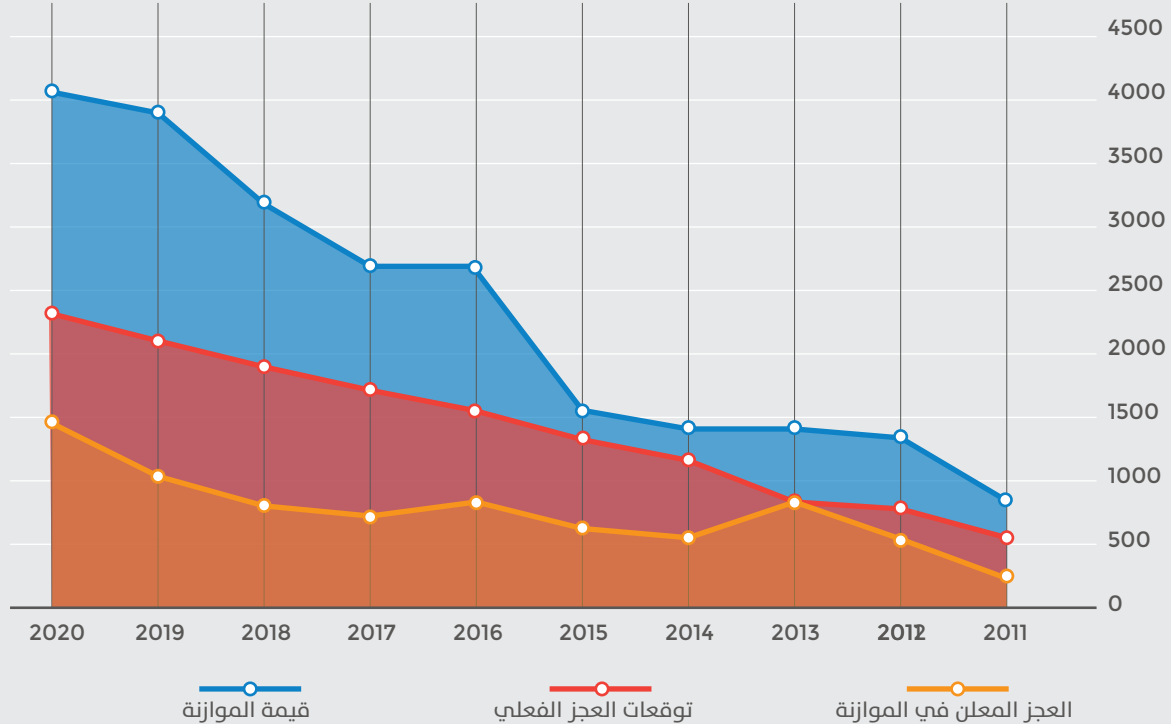
الإففاق الفعلي للموازنة

ثالثاً:

لقد ارتفعت قيم الموازنة بشكل كبير كما لاحظنا عند تقويمها بالليرة السورية، ولكنها انخفضت فعلياً عند تقويمها بالعملات الأجنبية، ورغم هذا فإن نسب التنفيذ الحقيقية للموازنة لا تزال موضع شك، حيث إن النظام ورغم اقتراب عام 2022 وإصدار مشروع الموازنة لهذا العام إلا أنه لم يناقش سوى تنفيذ مشروعَي (قطع الحسابات) لموازنات 2012 و2013، فيما لا تزال موازنات 2014 وما بعدها غير مناقشة، ويقول وزير المالية: إن السبب هو فقدان الوثائق المتعلقة بهذه الموازنات(5).

وإذا اعتمدنا على أرقام قطع الحسابات لموازنة 2012، أي نسب التنفيذ الفعلية، فمن الملاحظ أنه من أصل 950 مليار ليرة معتمدة للإنفاق الجاري تم إنفاق 550 ملياراً فقط، أي أن نسبة التنفيذ كانت 54٪ فقط في شق النفقات الجارية، فيما بلغت نسبة التنفيذ 38٪ فقط للشق الاستثماري(6)، أي أننا نتحدث بالمجمل عن إنفاق قدره 50٪ فقط وبالتالي عن نسبة تنفيذ قدرها 50٪. تمثل المساحة العليا في (الشكل رقم 4) نسب التنفيذ الفعلي في الموازنة، حيث يُتوقع أنها لم تزد عن 25٪ في أعوام 2014-2016، في حين يبدو أنها اقتربت من 40٪ في 2017 و2018 وحتى 2019، لتحسن في 2020 وما بعدها بفضل الاعتماد على مصادر تمويل غير مسبقة تمثلت بمصادرة أموال التجار والصناعيين وأموال المعارضين والحصول على إتاوات من مصادر مختلفة.

موازنة النظام السوري منذ 2011 وحتى 2020 مع العجز المعلن والفعلي (مليار ليرة سورية) (الشكل رقم 4)



(5) مجلس الشعب يقر مشروع قانون قطع الحساب لموازنة 2012، "سانا"، 2018/6/24: <http://sana.sy/?p=771829>
(6) المصدر السابق.

الخلاصة

في النصف الثاني من شهر تشرين الأول/ أكتوبر 2021، أقرت حكومة النظام السوري الاعتمادات الأولية للموازنة العامة لعام 2022 بقيمة تفوق 13,3 تريليون ليرة سورية، وهي الموازنة الأكبر في تاريخ البلاد من حيث الرقم، ولكنها تُعدّ إحدى أضعف الموازنات من ناحية القيمة والفاعلية، حيث يُتوقع ألا تزيد قيمتها الفعلية مُقوّمة بالدولار الأمريكي عن 3,8 مليار دولار، وهي أقل بـ 20٪ من قيمة موازنة 2011.

ومنذ بضع سنوات تعتمد الموازنة التي تُعدّها حكومة النظام السوري على تحديد المبالغ اللازمة لمؤسساتها دون أن يكون لديها تصوّر دقيق عن كيف يمكن أن تتم تغطية هذه الاحتياجات، مما يجعلها تفتقر أنها في وضع ملائم لجباية الضرائب وتحقيق إيرادات استثمارية من أسواق نشطة، إلا أن هذه الإيرادات لا تتحقق، مما يجعل قيمة الموازنة المعلنة مجرد رقم مُخطّط لا تزيد نسب تنفيذه عن 60٪ في أحسن الأحوال.

وتتركز نسب التنفيذ في النفقات الجارية والإجبارية للحكومة والتي تدخل ضمنها كتلة الرواتب والأجور والنفقات والمصاريف الأخرى الضرورية، حيث تعتمد الحكومة في تمويل هذه النفقات بشكل رئيسي على ديون من المصرف المركزي أو عبّر الاستدانة من إيران مقابل منحها استثمارات في قطاعات اقتصادية مختلفة أو الاستدانة، وإن بوتيرة أقل، من روسيا.

ومنذ 2019، يُلاحظ أن حكومة النظام السوري بدأت تتجه لتمويل الموازنة عن طريق مصادر جزء من أموال رجال الأعمال والصناعيين بحجة التهرب الضريبي، حيث وضعت يدها على مبالغ طائلة من أموال رجال أعمال، كما في المثال الأشهر في هذا الصدد، وهو ما حصل مع رامي مخلوف، وكذلك بعض الصناعيين والتجار من الطبقة المتوسطة كما في حالة فرض حجز احتياطي على 700 تاجر من حلب في 2021 ومن ثمّ مُفاوَضتهم على دفع مبالغ مالية مقابل رفع الحجز، ويتوقع أن هذه الطريقة نجحت فعلياً وبشكل كبير في تحقيق موارد في 2021 من خلال هذه الخطوة ولكن على حساب التجار والأسواق.

واستناداً إلى بيانات سابقة من عام 2011 و2012 و2013، فإن النسب في التنفيذ للموازنة لم تتعد 60٪ في أحسن أحوالها، كما أن البيانات الختامية للموازنة عن الأعوام 2014 و2015 تتم مناقشتها حالياً في لجنة الموازنة بمجلس الشعب ولمّا يُعلن عنها، بحجة ضياع مستندات وأوراق، ويتوقع أن حكومة النظام السوري لن تجرؤ على الإعلان عما تم تنفيذه فعلياً في هذه الفترة وما بعدها حيث تقل نسب التنفيذ عن 50٪.

ويُلاحظ أن قيمة الموازنة المُعلّنة -إضافة إلى عدم تنفيذها بالكامل- آخذة بالتناقص: ففي 2011 و 2012 بلغت قيمة الموازنة مقوّمة بالدولار أكثر من 16 مليار دولار أمريكي لتتخفّف إلى سبعة مليارات دولار في 2014 وقُرابة 5 مليارات دولار في 2017، وأتت موازنة 2020 كأخف موازنة مقوّمة بالدولار حيث لم تزد قيمتها عن 2,2 مليار دولار، لتلحق بها موازنة 2022 المقترحة بحجم ضخم وصلت إلى 13,3 تريليون ليرة سورية ولكن بقيمة ضعيفة لا تتجاوز 3,8 مليار دولار مع نسبة عجز نظرية مرتفعة للغاية تفوق 33٪، ومع توقّعات بأن لا تستطيع الحكومة أن تسدّ هذا العجز بل ولا تأمين الموارد التي تخطط لجمعها، مما يعني أن العجز الحقيقي قد يصل إلى نصف الموازنة، أي أننا أمام واقع فعليّ لموازنة تقلّ عن ملياريّ دولار وتقتصر على دفع الرواتب والأجور وتسيير الخدمات والمصاريف الرئيسية لمؤسسات الحكومة.



موازنة عام 2022 في سورية دراسة مُقارَنة

إعداد:

خالد التركاوي

باحث في مركز جسور للدراسات

تصميم واخراج



www.jusoor.co