

آفاق تطوير الموازنة العامة السورية من موازنة البنود والرقابة إلى موازنة البرامج والأداء

محمود حسين رجب * ، د. عابد فضلية **

الملخص:

تحاول هذه الدراسة تقييم عمل موازنة البنود والرقابة في سورية، حيث مازالت الموازنة العامة للدولة في المرحلة الأولى من تطورها، ولاتزال تمارس في ظل من التقليدية، فهي أداة لفرض الرقابة المالية والقانونية على الانفاق الحكومي، ولتحقيق هذا الهدف تركز الاهتمام على تقسيم الانفاق العام تبعاً للاعتمادات والبنود التي يتم تحديدها للانفاق على أغراض معينة، وهذه الطريقة تقيد الوحدات الإدارية والوزارات في الالتزام بقرارات معين في تقديم الموازنة على شكل بنود واعتمادات، ويجعل من الوزارات غير قادرة على تقديم برامج ومشروعات معينة وبالتالي يبعد الوزارات والوحدات الإدارية وحتى الحكومة عن المساءلة لأن تقديم البرامج والمشروعات يطالب الجهة المنفذة بالنتائج، وجدنا بأن الموازنة الحالية تعاني من قصور وتركز على جانب المدخلات دون الاهتمام بجانب المخرجات، وفي المحصلة أفضى البحث إلى بعض المقترحات المتعلقة بضرورة الإصلاح المالي وتحديد بعض نقاط القوة في الاقتصاد السوري التي تساعد في الانتقال إلى تبويب البرامج والأداء

* طالب دكتوراه: قسم الاقتصاد، كلية الاقتصاد، جامعة دمشق، سورية.
** أستاذ في الاقتصاد: قسم الاقتصاد، كلية الاقتصاد، جامعة دمشق، سورية.

Prospects for the Development of the Syrian General Budget Starting from Items Budget to Program and Performance Budget

Abstract:

This study attempts to evaluate items budget in Syria, where the state's general budget is still in the first stage of its growth, and is still traditionally practiced.

It is used to impose financial and legal control over government expenditure. To achieve this goal, attention is focused on dividing public expenditure according to the appropriations and items that are specified for spending on certain purposes. This method obliges the administrative units and ministries to adhere to a specific form (model) in providing the budget in the form of items and appropriations, and makes the ministries unable to provide specific programs and projects, thus, keeps the ministries, administrative units and even the government far from accountability because providing programs and projects demands results from the executive entity. We have found that there is deficiency in the current budget and that it focuses on the input without paying attention to the output.

In the end, the study has led to some proposals related to the necessity of fiscal reform and identifying some strengths in the Syrian economy that help in addressing the program and performance budget

مقدمة

تعد موازنة البنود والرقابة في هذا العصر الاقتصادي المتطور أقل كفاءة وأقل ملاءمة لمقابلة احتياجات الاقتصاد القومي وتحقيق أهداف الدولة، ففي معظم دول العالم المتقدمة نتيجة هذا القصور في الموازنة التقليدية تم ظهور موازنة البرامج والاداء للتوجه بالموازنة توجهاً إدارياً استكمالاً لدورها الرقابي، وهذا النوع من الموازنات يوجه الاهتمام لما تقوم به الإدارات الحكومية من أعمال وليس بما تشتتريه من سلع وخدمات فقط، أي الاهتمام بمخرجات الأنشطة المخططة عن طريق الموازنة، حيث يتم تبويب الموازنة طبقاً للمشروعات والبرامج المقرر تنفيذها من قبل الوحدات الإدارية المختلفة وليس فقط وفق طبيعة النفقة.

في هذا الإطار تحاول هذه الدراسة تحليل الموازنة العامة في سورية وتحليل دورها في الحياة الاقتصادية، وبخاصة في مجال فلسفة توجهات الحكومة من خلال مقارنة هذا الواقع مع المحددات التي وضعتها الخطة الخمسية العاشرة (2006-2010). وتقدم الدراسة مقترح لتطوير الموازنة في سورية إلى موازنة البرامج والأداء حيث يركز على مجموعة من المقومات يمكن العمل على تطويرها وجعلها الركائز الأساسية للانتقال لموازنة البرامج والأداء.

1- التطور التاريخي للموازنة العامة في سورية

اقتصرت الموازنة العامة في سورية خلال سنوات ما قبل الاستقلال على الموازنات العادية لتغطية أعباء المهام التقليدية للدولة آنذاك.

حيث مرت الموازنة العامة في سورية بالمراحل التاريخية التالية:

1-1 - عهد الانتداب الفرنسي وحتى الاستقلال عام 1946م

كانت مبادئ السياسة المالية التقليدية هي السائدة، فالإنفاق العام محدود يقتصر على الحد الأدنى اللازم لسير الجهاز الإداري، والمبادئ التقليدية التي تقوم عليها الموازنة من حيث الشمول ووحدتها وسنويتها وتوازنها، والنظام الضريبي ضعيف الوطأة لا أثر مباشر له على الإنتاج. وتحقق لدى الخزينة العامة نتيجة ظروف الحرب وفر كبير حولته إلى احتياطي [4].

1-2 - فترة الاستقلال عام 1946م وحتى عام 1955م

مع جلاء الجيوش الأجنبية عن أرض الوطن ولدت حاجات متنوعة وعديدة أُلقت على عاتق الدولة أعباء ومهام متزايدة، كبناء الجيش الوطني والجهاز السياسي والإداري والنهوض بالخدمات التعليمية والصحية. ولم يعد من الممكن الاحتفاظ بالمبادئ التقليدية للموازنة، فلوحظ في هذه المرحلة تزايد الموازنات المستقلة والملحقة، وأحدثت موازنات استثنائية لمدة تتجاوز السنة الواحدة، وقيام القطاع العام بتنفيذ بعض المشروعات العمرانية التي تحتاجها البلاد في بناء البنية التحتية كمرافق اللادقية ومشروع الغاب والهاتف الآلي ووقوع عجز متتالي في الموازنات يسد من احتياطي الخزينة العامة.

1-3- الفترة من عام 1956 م وحتى عام 1963 م

بدءاً من عام 1956 م تسارع معدل نمو الانفاق العام بنسبة تتجاوز بكثير معدل نمو الإيرادات العامة، وفي عام 1958 م أقر برنامج الإنماء الاقتصادي لعشر سنوات، ويقوم على أساس تنفيذ المشروعات الاقتصادية حسب أولوية المردود لتساهم إيرادات المشروع المنفذ في تنفيذ باقي المشروعات، وسد الفجوة التي لا بد أن تحدث عن طريق التمويل بالعجز. وفي عام 1960 م وضعت خطة مضاعفة الدخل القومي في عشر سنوات، واعتبرت الموازنة العامة للمرة الأولى في تاريخ سورية أداة لتعجيل النمو الاقتصادي [3].

وتتميز هذه الفترة إلى جانب الأهمية الممنوحة للتنمية الاقتصادية، بفرض الضريبة العامة على الإيراد وتهدف إلى التخفيف من حدة التفاوت بين الطبقات الاجتماعية ومعالجة الآثار الرجعية للنظام الضريبي الذي تغلب عليه الضرائب غير المباشرة، ولكن وقوع الانفصال حال دون تنفيذها.

1-4- الفترة من عام 1963 م وحتى عام 1995 م

في عام 1963 م بدأت مرحلة التحول الاشتراكي، واستمرت عملية تطوير الموازنة العامة تدريجياً حتى مرحلة الإصلاح المالي بصدور القانون المالي الأساسي للدولة بموجب المرسوم التشريعي رقم /92/ لعام 1967 م وتعديلاته، الذي وضع موضع التنفيذ بدءاً من بداية عام 1970 م، حيث أعدت أول موازنة عامة موحدة للدولة للعمليات الجارية والاستثمارية إيراداً وإنفاقاً، وعكست هذه الموازنة برامج الحكومة في خدمات الشعب وأعباء الدفاع الوطني وطموحات التنمية من خلال أهداف خطط التنمية

الاقتصادية والاجتماعية الخمسية المتتابة ومؤشراتها، لبناء قاعدة اقتصادية متينة وتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي بالاعتماد على الذات، وبتعددية اقتصادية يكون فيها القطاع العام الاقتصادي هو القطاع الرائد إلى جانب القطاعات الأخرى الخاص والمشارك والتعاوني [5].

وفي العام 1991م صدر القانون رقم /10/ الذي أعطى مزايا وإعفاءات عديدة للقطاع الخاص، واستخدمت أدوات السياسة المالية لخدمة هذا التوجيه، وازداد حجم الإنفاق العام الممول من الضرائب وإيرادات النفط وفوائض القطاع العام الاقتصادي ومن الإصدار النقدي، كما استمر دعم السلع الأساسية الضرورية لحياة المواطنين، وتقديم الخدمات المجانية وشبه المجانية في الصحة والتعليم والرعاية الاجتماعية.

1-5- الفترة من عام 1996م وحتى عام 2005م

في النصف الثاني من تسعينيات القرن الماضي ظهرت حالات الركود في الاقتصاد السوري وتراجعت نسبة الإنفاق العام إلى الناتج المحلي الإجمالي، وبالتالي كانت سياسة الإنفاق العام خلال السنوات الخمس الأخيرة من عقد التسعينات غير إيجابية وساهمت في تعميق حالة الركود الاقتصادي رغم زيادة الاحتياطات [2]. في حزيران عام 2000م أقر المؤتمر القطري التاسع لحزب البعث العربي الاشتراكي التوجهات العامة لعملية الإصلاح الاقتصادي والتحديث الاقتصادي لزيادة الإنتاجية في القطاعين العام والخاص وإعطاء هذا الأخير مساحات أوسع في عملية التنمية المستدامة.

1-6- الفترة من عام 2006م وحتى عام 2010م

في عام 2006م تم التحول إلى اقتصاد السوق الاجتماعي، وصدر المرسوم التشريعي رقم /54/ لعام 2006م المتضمن القانون المالي الأساسي الجديد للدولة، وانعكس ذلك على أدوات السياسة المالية ومن خلالها على المتغيرات المالية باتجاه إيجاد مكونات ضريبية ذات بعد مالي واقتصادي تؤمن وفرة في الحصيلة المالية وعدالة في توزيع الدخل القومي، وشكلت حافزاً جاذباً للاستثمار بالإضافة إلى إيجاد مكونات سياسة إنفاق عام ساهمت في زيادة حجم الطلب الكلي وزيادة الإنتاجية.

1-7- الفترة من عام 2011 وحتى عام 2020م

اتسمت المالية العامة خلال فترة الحرب الإرهابية على سورية بضآلة الإيرادات وتوجيه الانفاق لحفظ الأمن والدفاع وإعادة بناء المرافق العامة الأساسية والبنية التحتية التي دمرها الإرهاب خلال فترة الحرب.

2- آلية تبويب الموازنة العامة (البنود والرقابة) في سورية وأوجه القصور فيها

عرفت سورية منذ فجر الاستقلال وحتى عام 1970 عدة أنواع من الموازنات (المستقلة والملحقة والحسابات الخاصة وموازنة المشاريع....)، لكن صدور القانون المالي الأساسي للدولة رقم 92 لعام 1967م قد ألغى بعض الانحرافات المالية ووحّد الموازنة العامة للدولة في وثيقة موحدة تتضمن جميع الإيرادات والنفقات دون استثناء [11].

وعقب ذلك القانون تطويراً في تبويب الموازنة العامة وهو إضافة التبويب القطاعي الإداري والتبويب النوعي لنفقات الموازنة العامة للدولة وإيراداتها الصادرة بقرار وزير المالية رقم 1215/و لعام 1984 م المعدل بالقرار رقم 1170/و لعام 1986 م، ويقوم هذا التبويب بعرض الموازنة العامة للدولة بطريقة تحليلية على مستوى وزارات الدولة وإداراتها ومؤسساتها وهيئاتها العامة. والتبويب الحالي المعتمد في تبويب النفقات العامة والإيرادات العامة في الموازنة العامة، ويفيد هذا التبويب عند إقرار الموازنة العامة والتصويت عليها من قبل مجلس الشعب على مستوى كل وزارة وهيئة أو مؤسسة تابعة للوزارة، وكذلك على مستوى الأبواب لكل قسم أو فرع على حدة، وفقاً لأحكام الدستور ولا يقدم هذا التبويب أي خدمة لأغراض التحليل والتخطيط. ونظراً لأهمية تبويب الموازنة العامة للدولة باعتبارها من أهم أدوات التخطيط المالي فقد تم إدخال تطور جزئي في تبويبها باستخدام أسلوب التبويب الإداري/ القطاعي لاعتمادات الموازنة العامة للدولة وذلك منذ عام 1984م، وتم تطبيق هذا التبويب على الحاسب الإلكتروني في وزارة المالية بدءاً من موازنة عام 1985 م، ويقوم هذا التبويب على تقسيم اعتمادات الجهات العامة في الدولة وفقاً للقطاعات المكونة للاقتصاد الوطني. ويهدف هذا التبويب إلى ربط تدفقات بيانات الشركات والمؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي ببيانات الموازنة العامة للدولة وقطع الحساب الختامي لها، وكذلك ربط هذه البيانات ببيانات الخطة الخمسية للدولة والمقارنات وتقويم الأداء من جهة أخرى.

والتبويب الحالي المعتمد في تبويب النفقات والإيرادات العامة في الموازنة العامة للجمهورية العربية السورية وفق المرسوم التشريعي رقم 54 لعام 2006 م، وحدد في المادة رقم 8 تبويب النفقات العامة كالآتي:

2-1- التبويب الوظيفي:

وهو يظهر نفقات الموازنة العامة على أساس وظائف الدولة حيث يرتبط تبويب النفقات العامة هذه بالوظائف العامة للدولة أكثر من ارتباطه بقطاعات خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية، حيث تبويب النفقات العامة حسب القطاعات الوظيفية التالية:

- الخدمات الجماعية والاجتماعية والشخصية.
- الزراعة والغابات والأسماك.
- الصناعة الاستخراجية.
- الصناعة التحويلية.
- الكهرباء والغاز والماء.
- البناء والتشييد.
- التجارة.
- النقل والمواصلات والتخزين.
- المال والتأمين والعقارات.
- اعتمادات غير موزعة.

2-2- التبويب الإداري:

وهو التبويب الذي يظهر نفقات كل وحدة إدارية على حده من وزارة أو إدارة أو مؤسسة عامة تابعة لها، حيث يتم تصنيف الحسابات من جهات القطاع العام الإداري وفقاً لدليل الحسابات المحدد في النظام المحاسبي للهيئات العامة ذات الطابع الإداري، ونلاحظ اعتماد النفقات الجارية لوحدات الإدارة المحلية ولمديريات الأوقاف ولجهات القطاع العام ذات الطابع الاقتصادي في موازنتها المستقلة عن الموازنة العامة، حيث تضمنت أحكام القانون المالي الأساسي أن ترتبط موازنتها مع الموازنة العامة للدولة على أساس مبدأ التبويب النوعي، ويظهر هذا التبويب نفقات كل جهة عامة على أساس طبيعة النفقة بحيث يظهر هذا التبويب النفقات الاستثمارية وعناصر النفقات الجارية (الأجور والنفقات

الإدارية والنفقات التحويلية) حيث يخصص باب مستقل لكل نوع من أنواع هذه النفقات وتقسّم النفقات التفصيلية إلى بنود محددة وكل بند إلى فقرات:

- الرواتب والأجور والتعويضات (الباب الأول).
- النفقات الإدارية العامة (الباب الثاني).
- النفقات الاستثمارية (الباب الثالث).
- النفقات التحويلية (الباب الرابع).
- الديون والالتزامات واجبة الأداء (الباب الخامس).

2-3- التبويب الإقليمي:

وهو التبويب الذي يظهر بصورة مستقلة نفقات الإدارة المركزية في جهاز الدولة وبنفقات كل محافظة من محافظات الجمهورية العربية السورية. فقد كان الهدف منه أن يتم تبويب النفقات مباشرة في الموازنة العامة للدولة بين الإدارة المركزية والمحافظات، إلا أن هذا الإجراء لم يتم حتى الآن، وإنما يجري توزيع الاعتمادات لكل وزارة أو جهة عامة ذات طابع إداري بين الإدارة المركزية والمحافظات من قبل وزارة المالية بموجب جداول توزيع اعتمادات تعد بناء على اقتراح أمر التصفية والصرف المختص.

2-4- التبويب الاقتصادي:

وهو التبويب الذي يظهر الطبيعة الاقتصادية للنفقة ويحدد تطبيقه بقرار من وزير المالية. وحدد القانون بأنه يجوز بقرار من وزير المالية وضع النماذج اللازمة لوضع أنواع تبويب النفقات والإيرادات العامة الواردة في المادتين /8-9/ من القانون رقم 54 لعام 2006م موضع التطبيق وبيان تفصيلات كل تبويب التي يجب توزيعها إلى فقرات.

أوجه القصور في تبويب الموازنة العامة للدولة في سورية

إن تبويب الموازنة العامة في الجمهورية العربية السورية لا يزال يمارس ضمن إطار من التقليدية، فما زالت الموازنة العامة واقعها الحالي لا تلبي طموح التخطيط المالي في الجمهورية العربية السورية.

ويمكن أن نجمل مجموعة السلبات الموجودة في الموازنة الحالية بما يلي:

- أ- التركيز على النواحي المالية والقانونية في مجال الرقابة.
- ب- المعلومات التي تقدمها غير كافية لأغراض التخطيط واتخاذ القرارات.

ج- تركز على المدخلات دون الاهتمام بجانب المخرجات والعلاقة بينهما وبذلك لا يمكن التعرف على كفاءة استخدام الموارد الاقتصادية.

د- عدم إمكانية متابعة وتقييم أداء البرامج والأنشطة الحكومية نظراً لتوزع الاستخدام والموارد على الإدارات الحكومية أو على أنواع الحسابات وليس على البرامج والأنشطة.

هـ- عدم وضوح الأهداف التي ترصد لها الاعتمادات.

و- عدم ارتباطها بشكل دائم بالخطط التنموية للدولة.

ز- لا يوجد ربط للإنفاق العام بأهداف وطنية ذات أبعاد استراتيجية.

ح- غياب التخطيط المالي المستقبلي.

ط- قلة المرونة عند التنفيذ، لأن الاعتمادات مرصودة لبنود محددة فقط.

ك- قصور التبيويب النوعي للموازنة العامة، فهو يقسم نفقات الموازنة العامة للدولة إلى خمسة أبواب، نظراً لعدم قدرته صورة واضحة عن الحسابات المكونة لها. فمثلاً النفقات الإدارية (الباب الثاني) وتتضمن حسابات هذا الباب خليطاً غير متجانس، حيث نجد فيه:

- النفقات السلعية موزعة على بنود مختلفة: محروقات، أدوية، قرطاسية،... الخ.
- النفقات الخدمية موزعة على بنود مختلفة: نفقات النقل والانتقال، نفقات البريد والهاتف، نفقات الكهرباء والماء، نفقات الصيانة، نفقات الدعاية، ... الخ.
- النفقات الاستثمارية موزعة على بنود مختلفة: تشكل مكونات البند 244 لوازم الإدارة الثابتة (أثاث، آلات حاسبة، مقاسم هاتف، دراجات، أجهزة لاسلكية) وهي نفقات استثمارية صغيرة لا تدرج ضمن الباب الثالث (المشاريع الاستثمارية في الموازنة العامة للدولة).
- كما تشكل مكونات البند 222 نفقات إدارية متنوعة (نفقات سلعية، نفقات خدمية، مصروفات تحويلية جارية، نفقات بحوث للبذار والخضار) وهي عبارة عن خليط غير متجانس من الحسابات.
- فيما يخص النفقات التحويلية (الباب الرابع): يتضمن هذا الباب مساهمات الدولة في النشاط الاقتصادي والثقافي والاجتماعي، والمساهمات لصالح وحدات الإدارة

المحلية، وتعد هذه النفقات بمثابة تحويلات جارية تخصصية، كما يتضمن هذا الباب بدل الاشتراكات في المؤسسات العربية والدولية، وهي تعد بمنزلة مستلزمات خدمية من الأنسب تصنيفها ضمن مجموعة المستلزمات الخدمية.

• فيما يخص الديون والالتزامات (الباب الخامس): يتضمن هذا الباب بنوداً تحتوي على حسابات غير متجانسة، حيث يشمل البند 51 مثلاً على التزامات الخزينة العامة تجاه مؤسستي التأمينات الاجتماعية والتأمين والمعاشات (حصة رب العمل على العاملين في الوزارات والهيئات العامة ذات الطابع الإداري)، وتعد هذه النفقات من متمات الأجر، ومن الأنسب تبويبها ضمن حسابات الباب الأول (الرواتب والأجور والتعويضات).

• عدم إظهار البيانات المتعلقة بالاستخدامات واليرادات لكل من جهات القطاع العام الاقتصادي ووحدات الإدارة المحلية ومديريات الأوقاف وصندوق الدين العام والصندوق المعدل للأسعار.

3- ضرورة إعادة النظر بالموازنة الحالية (منهج: التخطيط، الإعداد، الأداء، الرقابة)

إن فكرة الموازنة الحكومية لم تعد تقتصر على عملية التوازن بين موارد الدولة وطرق إنفاقها خلال فترة زمنية محددة، إنما تعدت ذلك فأصبحت أداة من أهم الأدوات التي تعكس السياسات الاقتصادية والاجتماعية للحكومة، إذ تعتبر الموازنة الحكومية جزء من خطة قومية عادة تكون متوسطة الأمد لأكثر من سنة أو طويلة من ثلاث سنوات إلى خمس سنوات. وفي هذه الفقرة سندرس ما إذا كان أسلوب الموازنة المعتمد في الجمهورية العربية السورية يساعد على ربط الموازنة العامة بخطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة ودراسة مدى نجاح أسلوب الرقابة الحالي المعتمد، وفي نهاية الفقرة نقدم مقترحات لبدائل جديدة للموازنة الحالية لتحسين الدور التوزيعي للموازنة.

3-1 تطور هيكلية الموازنة العامة للدولة في ضوء الأهداف والاستراتيجيات الجديدة

تعتبر الموازنة العامة إحدى الوسائل الرئيسية التي تستخدمها الحكومة في تحقيق الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة، باعتبارها أداة للتخطيط والتنسيق والرقابة وتقييم الأداء، فالموازنة العامة هي ترجمة عملية لأهداف الحكومة الاقتصادية وسياساتها وخططها في شكل أرقام، لذلك فإن الموازنة تعتبر أداة مهمة من أدوات التنسيق، وقد تطور هيكل

الموازنة في الدولة حسب الفكر الاقتصادي والعلاقات الاقتصادية السائدة، وسندرس من خلال هذه الفقرة مدى توافق التشريعات الضريبية مع الأهداف الاقتصادية التي تترجمها الموازنة وكذلك مدى توافق الأهداف المالية مع الاستراتيجية الاقتصادية الموضوعة في الجمهورية العربية السورية.

3-1-1- مدى توافق التشريعات والإجراءات الضريبية مع الأهداف الاقتصادية:

إن أهمية السياسة المالية العامة لا تتوقف على توليد الموارد للدولة، بل أنها تشكل أدوات هامة للتأثير على المتغيرات الكلية كمعدلات الادخار والاستثمار ومستوى الأسعار والتكاليف وكذلك توظيف الموارد، وتعتبر الموازنة العامة للدولة الأداة الرئيسية لسياسة المالية العامة التي تعد أحد أهم السياسات الاقتصادية الكلية في التأثير على الوضع الاقتصادي والاجتماعي وهي تمثل حجم ونوع تدخل الدولة الاقتصادي، كما أن السياسات التي تتحكم بالإيرادات والإنفاق تعتبر أداة هامة جداً في التأثير على النمو الاقتصادي الطويل الأجل من خلال تحقيق الكفاءة في توزيع الموارد والحفاظ على الاستقرار الاقتصادي الإجمالي والعدالة في توزيع الدخل القومي.

اتسمت سياسة المالية العامة في سورياً باعتمادها الكبير والمستمر على مصدر أحادي محدود للحصول على الجزء الأكبر من الإيرادات وهو قطاع النفط، الأمر الذي كان يعرض الاقتصاد للصددمات المتأتية من تذبذب الأسعار، ومن المؤكد أنه على الدولة أن تنهض أكثر مما مضى بالعديد من القطاعات التنموية من أجل النهوض بعملية التنمية وبالتنمية البشرية وتقديم الخدمات الاجتماعية وتوفير البنية التحتية الأساسية ورفع مستوى الرفاه الاجتماعي والحد من الفقر وتحقيق التنمية الإقليمية المتوازنة والاستعداد للتحويلات المستقبلية من خلال الإصلاح المؤسساتي.

إن جدوى السياسات الإصلاحية تقاس بقدر نجاح الإدارة في تسيير وتنفيذ السياسات والبرامج وتجاوز العقبات التي قد تبرز أمامها، ومن هنا نجد أن المهم هو أن تكون السياسات مبادرة وليست رد فعل على المشكلات أو الأزمات التي تطرأ، ونظراً لحتمية تصحيح الاختلال بين الموارد والاحتياجات من أجل تحقيق التوازن المالي المستدام ضمن توازن اقتصادي كلي سليم يتسم بالنمو والعدالة الاجتماعية، فلا بد من مراجعة وتعديل الموازنة العامة بشقيها: شق الإيرادات وشق الإنفاق، وبالتالي مراجعة التشريعات والإدارة

الضريبية، ودون هذه المراجعة وحدث تحول في السياسات الاقتصادية فإننا لا نستطيع حل مشكلة البطالة والفقر والتوازن الاقتصادي الكلي، فذلك هو السبيل نحو تحقيق نمو الدخل الفردي والحد من الفقر والبطالة وإرساء مناخ اقتصادي كلي.

سنقوم بتقسيم مرحلة الدراسة لمعرفة مدى توافق التشريعات والإجراءات الضريبية للموازنة مع الأهداف الاقتصادية إلى مرحلتين، المرحلة الأولى هي مرحلة الخطة الخمسية التاسعة، والمرحلة الثانية هي مرحلة الخطة الخمسية العاشرة.

تقييم أداء المالية العامة في الخطة الخمسية التاسعة (2001-2005)

يمكن تقييم أداء الخطة الخمسية التاسعة في تعديل البنى الهيكلية وأهم الميزات والعوائق التي تتصف بها المالية العامة /أي الإيرادات العامة والإنفاق العام/ والتي تتيح تحديد الاستراتيجيات والسياسات المستقبلية وتوضيح الأهداف [12].

ومن الممكن حصر عوائق السياسة المالية خلال فترة الخطة الخمسية التاسعة بمايلي:

- أ- ضعف التنسيق بين السياسات الاقتصادية والسياسة النقدية.
- ب- غموض في الدور الاقتصادي للسياسة المالية والتي تعدها وتنفذها وزارة المالية، وتداخل عمل وزارة المالية مع الوزارات الأخرى.
- ج- تشابك مسألة الدين العام، سواء بين وزارة المالية وبين المصرف المركزي والمصرف التجاري السوري والمؤسسات الاقتصادية والجهات العامة الأخرى.
- د- توزيع الدعم لغير مستحقه واستنزاف الموارد دون الوصول للهدف المنشود.
- هـ- تمويل خسائر المؤسسات والشركات الاقتصادية العامة.
- و- ضعف مهارات القوى العاملة في القطاع المالي.
- ز- هيكلية تقليدية للموازنة العامة للدولة.

تقييم أداء المالية العامة في الخطة الخمسية العاشرة (2006-2010)

يمكن تقييم أداء المالية العامة خلال سنوات الخطة الخمسية العاشرة من خلال مقارنة الأهداف المخططة بالسياسات المنفذة خلال هذه الفترة.

السياسات المالية المنفذة خلال سنوات الخطة الخمسية العاشرة:

أصدرت الدولة خلال سنوات الخطة حزمة من القوانين والتشريعات لتحديث وتطوير آليات السياسة المالية التي تخص جمع الضرائب والإنفاق الحكومي.

فبالنسبة للتصحيح الضريبي توخت القوانين والتشريعات الجديدة تحقيق هدفين، هما زيادة الحصيلة الضريبية وتفعيل وظيفة الضرائب كوسيلة من وسائل إعادة توزيع الدخل تحقيقاً لمعايير العدالة الاجتماعية، ومن أجل تحقيق هذين الهدفين ارتأت الحكومة أن يتركز النظام الضريبي في ضريبتين فقط وهما ضريبة الدخل الموحدة وضريبة القيمة المضافة. كما تم إحداث الهيئة العامة للضرائب والرسوم كي تشرف على رسم الاستراتيجيات والسياسات والإجراءات الضريبية ومتابعتها، ومن ناحية ثانية تم تعديل قانون ضريبة الدخل حيث تم تخفيض ضريبة الأرباح إلى 28% والضريبة على الشركات المساهمة إلى 14%، وتم مؤخراً اعتماد حوافز ضريبية للمشاريع التي تتصف باستخدام كثيف للعمالة أو تقام في المناطق التنموية البعيدة عن المركز.

يمكن القول أن ما تحقق في فترة السنوات الثلاث الأولى من الخطة على طريق الإصلاح الضريبي حقق هدف زيادة الحصيلة الضريبية نسبياً، بينما لم يتحقق هدف العدالة الاجتماعية بعد، ويتضح ذلك من ملاحظة النقاط الثلاث التالية:

أ- ازدادت الإيرادات الضريبية غير النفطية بشكل مطرد، فبينما كانت تشكل 36,2% من إجمالي الإيرادات عام 2000، أصبحت تشكل 48,3% عام 2007 و52,6% عام 2008 وفي عام 2009 استقرت عند 48,3%، وبذلك بلغت نسبة الإيرادات الضريبية (14,2% و15,2% و14,4%) من الناتج المحلي الإجمالي للأعوام 2007 و2008 و2009 على التوالي، وهذه الزيادة مازالت أقل بكثير من طموح الخطة الخمسية العاشرة، حيث كان من المتوقع أن تشكل الحصيلة الضريبية 18% من الناتج المحلي الإجمالي.

ب- تحققت الزيادة في الحصيلة الضريبية بسبب تزايد الضرائب غير المباشرة، أما الضرائب المباشرة فقد تراجعت من نسبة 53,1% من إجمالي الضرائب عام

2005 إلى /%48,2/ عام 2007 ثم إلى /%42,5/ عام 2008 وبلغت /%51,5/ في عام 2009.

ج- تراجمت نسبة ضريبة الدخل من /%30,8/ من إجمالي الضرائب عام 2000 إلى /%25,4/ عام 2008، لترتفع إلى /%34,8/ عام 2009، بسبب التحسن النسبي في معدل نمو الضرائب على أرباح الشركات، كما أن نسبة مساهمة القطاع العام في ضريبة الدخل تزيد كثيراً عن مساهمة القطاع الخاص مما يشير إلى كثرة الإعفاءات ونقشي التهرب والتجنب الضريبي.

أما بالنسبة للإنفاق الحكومي، فقد صدرت حزمة من القوانين والتشريعات التي تهدف إلى تطوير وتحسين أداء المالية العامة وتوحيد الإشراف على الموازنتين الجارية والاستثمارية وإدارة الدين العام والسماح لمؤسسات القطاع العام بالاحتفاظ بجزء من أرباحها بعد دفع الضرائب المتوجبة عليها.

تركزت خطة عمل الحكومة خلال فترة الخطة الخمسية العاشرة على:

أ- دعم تطبيق اقتصاد السوق الاجتماعي والسياسات الاقتصادية الكلية، بزيادة حجم دور الدولة، وليس تقليصه لتحقيق معدلات النمو الواردة في الخطة، من خلال ضخ استثمارات عامة وتحفيز الطلب الكلي والاستمرار في تقديم الدعم مع محاولة ترشيده ليصل لمستحقه، في الوقت الذي تعمل فيه على تحسين الموارد غير النفطية وفي حدود متطلبات الانفاق اللازم لعملية التنمية وتحقيقاً للعدالة الاجتماعية.

ب- إصلاح الأسلوب المعتمد في إعداد وتنفيذ الموازنة العامة للدولة بتطبيق موازنة البرامج والأداء بدلاً من الشكل التقليدي أي موازنة البنود.

ج- إصلاح النظام الضريبي القائم على مستوى التشريع والتطبيق بهدف الحد من التهرب الضريبي وزيادة الحصيلة الضريبية، وتمكين هذه الإدارة من التدخل في الحياة الاقتصادية من خلال عمليات التحفيز، وفي الحياة الاجتماعية بتوزيع وإعادة توزيع الدخل والثروة للحد من البطالة والفقر.

د- تحسين إدارة عملية الانفاق بشقيه الجاري والاستثماري بما يستلزم إصلاحاً إدارياً ومالياً للقطاع العام بشقيه الاقتصادي والإداري.

لكن من خلال تحليل الواقع العملي خلال فترة تنفيذ الخطة نجد أن المشكلة دائماً تكمن بالدرجة الأولى في الأداء وليس في المنهج، لقد شاب تطبيق نظام اقتصاد السوق الاجتماعي العديد من نواحي القصور، فالكفاءة الاقتصادية لم تتحقق على مستويات عدة، والبطالة لاتزال قائمة، ومتوسط الأجر دون المطلوب، وهذا يدل على خلل مهم في سوق العمالة، كما تركزت معظم الاستثمارات الخاصة في القطاع المالي والسياحي العقاري، ساهمت في تحقيق معدلات نمو وصلت إلى 5% / بالمتوسط حيث تركزت المكاسب في أيدي قليلة، باعتبار أن العديد من هذه الاستثمارات ذات طبيعة ريعية، وعملت الحكومة أيضاً على تخفيض العبء الضريبي على أصحاب الدخل والثروات وتخفيض غير عادل للدعم مع تخفيض الانفاق العام بدلاً من ترشيده في محاولة لتنمية رأس المال الخاص على حساب توزيع الدخل والثروات بشكل عادل.

ومن خلال مراقبة تنفيذ الخطة الخمسية العاشرة نجد أن السياسة المالية لم ترتق بأهدافها المتعددة إلى ما هو مقترح ضمن الخطة، كما لم تدعم بشكل فاعل نظام اقتصاد السوق الاجتماعي والسياسات الاقتصادية الكلية المخططة ونوضح ذلك من خلال ما يلي:

أ- إن تخفيض معدلات الضرائب على الدخل (دخل الأرباح - مهن وعقارات) إلى حدود دنيا، وهو ما يصب في إطار التخفيف من العبء الضريبي المترتب على المؤسسات والشركات دون أن تؤدي إلى زيادة معدل الالتزام والإيرادات الضريبية بشكل فاعل والحد من التهرب الضريبي، مع الاعتماد أكثر على الضرائب غير المباشرة التي يتحمل عبؤها المستهلك النهائي وتنعكس سلباً على أصحاب الدخل الأقل.

ب- محاولة التعويض عن نقص الضرائب من جراء هذه السياسات وعجز الموازنة المفترضة، عن طريق تخفيض الدعم الحكومي، وتقليص الانفاق العام في ظل إهمال واضح للإصلاح المتوقع على مستوى إعداد وتنفيذ الموازنة وللإصلاحات الإدارية على مستوى إدارة الانفاق العام مما ينعكس سلباً على مؤشرات الاقتصاد الكلي.

ج- إن هناك خطراً حقيقياً يهدد استمرار السياسة المالية في سورية المتمثلة بتزايد أرقام العجز في الموازنة نتيجة تراجع الإيرادات النفطية إضافة لمشكلة التهرب الضريبي، حيث انخفض ترتيب فعالية السياسة الضريبية في الاقتصاد السوري من 42/ لعام 2007 إلى 67/ عام 2010، وكذلك انخفض المعدل الاجمالي للضرائب من 30/ لعام 2007

إلى/76/ عام 2010، أما مستوى عجز الموازنة فقد كان من نقاط الضعف الشديدة جداً/118/ عام 2007 حيث تحسن إلى /99/ عام 2010، أما بالنسبة لهدر الاموال العامة وشفافية السياسات الحكومية وقوة أنظمة المحاسبة والرقابة فقد سجلت تريباً متأخراً جداً، تليها الفساد في قرارات الموظفين والانفاق الحكومي.

د- إن التعديلات التي تمت على النظام الضريبي لم تخرج من كونها تعديلات تركزت على التبسيط الذي كان على حساب مستوى الأداء والفعالية.

هـ- التوزيع غير العادل للدخل والذي ينطلق أساساً من افتقار النظام الضريبي للعدالة الضريبية، سواء لجهة توزيع العبء الضريبي المذكور أو لجهة فرض الضريبة على أساس المقدرة التكليفية، وهو ما يفسر على حد سواء التراجع الهام في مستوى الحصيلة الضريبية منسوباً إلى كل من تطور مؤشري الناتج المحلي والتضخم والتراجع الهام على المستوى الاجتماعي (مؤشر الخدمات).

و- بما أن وفرة الحصيلة والعدالة الضريبية تعتبر من أهم صفات الضريبة الجيدة ومن المحركات المهمة لأي سياسة ضريبية فأين يقع التحسن الضريبي المذكور.

ز- إن تخفيض المعدلات الضريبية إلى هذا الحد أفقد السياسة الضريبية جانباً من المرونة الضرورية في استخدام هذا المعدل كأداة للتدخل والتحفيز سيما في ضوء الأزمة الاقتصادية والمالية العالمية، في الوقت الذي تسجل فيه الجدوى الاقتصادية من عملية التخفيض الحاد المذكور مقابل الزيادة المتوقعة في حجم ونوع الاستثمار اللازم النتيجة المطلوبة [9].

ح- إن الارتفاع النسبي للضرائب والرسوم غير المباشرة إلى ضرائب الدخل وتحديداً الأرباح يعتبر مؤشراً في تفسير تباين الدخل ويلقي الضوء على عملية توزيع العبء الضريبي بين أصحاب الدخل الأعلى والأقل، باعتبار أن ضرائب دخل أرباح منخفضة، مع ازدياد رقعة التهرب الضريبي وهذا ما جعل العديد من الدخل في منأى من الضريبة، في حين أن الضرائب والرسوم غير المباشرة تقع على عاتق المستهلك النهائي.

ط- إن النفقات الجارية قد نمت بالقيم الاسمية بمعدلات سنوية طفيفة في الوقت الذي انخفضت فيه كنسبة من الناتج المحلي حيث بلغت في عام 2005 معدلاً قدره

18,1% وانخفضت إلى /16,4/ عام 2010, وهو ما كان على حساب الدعم والتوسع في عمليات التوظيف وتحسين الأجور أكثر منه على حساب الحد من الهدر.
ي- إن النفقات الاستثمارية قد نمت بالقيم الاسمية لكنها سجلت انخفاضاً كنسبة من الناتج المحلي.

ك- إن الموازنات المعمول بها خلال فترة الخطة الخمسية العاشرة لم تحدد أولويات الاتفاق وفقاً للبرامج والمشاريع.

ل- رغم الجهود المبذولة في تحقيق إصلاح مالي واقتصادي في القطاع العام، إلا أن هذه الجهود حتى الآن لم ترتق إلى تحقيق إصلاح حقيقي وفق برنامج متكامل يعيد إليها الفعالية والكفاءة المرجوتين.

م- انخفاض كفاءة الموارد البشرية التي تعمل في مجال القطاع المالي، وتراجع مستوى التدريب والتأهيل النوعي والمستمر للعاملين في وزارة المالية.

4-دراسة آلية إعداد الموازنة الحالية بناءً على الموازنات السابقة:

تتضح طبيعة الموازنة العامة من خلال عدة مداخل، فهي وثيقة سياسية تبرز فلسفة الدولة في شتى الميادين، وأداة فعالة لتنفيذ سياستها الاقتصادية وهي مجموعة جداول لأرقام حسابية، تتعلق بالاعتمادات المخصصة والايرادات المتوقع الحصول عليها وتتطلب إجازة برلمانية دورية تفرضها قواعد دستورية وهي أداة لتوزيع المسؤوليات على السلطات العامة التنفيذية والتشريعية في ظل الحكم السائد.

وتطور إعداد الموازنة العامة في الجمهورية العربية السورية بدءاً من عهد الاستقلال، حيث ساد مبدأ تعدد الموازنات في سورية منذ فترة الاستقلال وحتى ثورة آذار 1963 حيث عرفت سورية "الموازنة العادية والموازنة الإنمائية والموازنات الملحقة والموازنات المستقلة". وبعد مرحلة الثورة أصبح هناك تغيرات انعكست إيجاباً على المالية العامة حيث أصبحت الحاجة ملحة لتوحيد الموازنات وتوحيد الرقابة المالية عليها، فقد صدر القانون المالي الأساسي رقم /92/ لعام 1967 الذي اعتبر بداية لإصلاحات مالية دفترية ومحاسبية ورقابية، وبذلك تم جمع الموازنات المتعددة في موازنة عامة موحدة للدولة اعتباراً من عام 1970, لكن مع تبدل الظروف وظهور عصر اقتصادي جديد جعل من الموازنة السورية بشكلها وأهدافها وطرق تنفيذها أداة مالية مختلفة تحتاج من جديد للإصلاح.

ونقوم بدراسة آلية تشكيل الموازنة العامة للدولة في سورية من خلال دراسة الفقرات التالية:

4-1- دراسة إعداد موازنة 2010 اعتمادًا على موازنة الأعوام السابقة

تعتبر وزارة المالية المسؤول الرئيس عن السياسة المالية والتي تتمثل بمديرية الخزانة العامة (وهي المسؤولة عن الانفاق الجاري)، ومديرية الدين العام المسماة بصندوق الدين العام، وفي كل عام يتم دراسة الموازنات الفرعية من مؤسسات وجهات العمل في مختلف القطاعات الاقتصادية والخدمية في الدولة التي أعدت موازنتها السنوية بما ينسجم مع توجهات وزارة المالية وتقوم وزارة المالية باعتبارها المخول بالرقابة على المال العام بدراسة الموازنة القطاعية والتقدير بينها وبعد الانتهاء من ذلك تقوم برفعها لمجلس الوزراء، حيث تقوم السلطات المختصة بتقدير واقعي عن الإيرادات التي يمكن أن تحصل عليها خلال العام القادم، وباعتبار أن النفقة العامة هي (تضحية اجتماعية) لذلك فقد خولت وزارة المالية بالتأكد من واقعية النفقات وعدم المبالغة فيها، ولهذا يتم اعتماد النفقات لسنة ماضية أو سنتين أو لعدة سنوات ويؤخذ المتوسط الحسابي لها مع إعطاء الاهتمام للأمور المستجدة والطارئة، كما يتم تقدير الإيرادات بنفس الطريقة أي إيرادات العام الماضي أو الأعوام السابقة ويؤخذ المتوسط ويتم حساب التغيرات التي يمكن أن تحصل في المستقبل أي خلال العام القادم [6].

وبعد أن تنتهي الحكومة من مشروع الموازنة تقدمه لمجلس الشعب، ويناقش المجلس الموازنة ويحيلها إلى لجنة الموازنة والحسابات التي تعد تقريرها وتقدمه إلى مجلس الشعب ثم يناقش المجلس التقرير والموازنة ويقدم الملاحظات والتساؤلات على الموازنة، ثم يقر المجلس الموازنة دون أن يعدل عليها أي شيء، وهذا السيناريو يتكرر كل عام دون تغيير.

وهذه الطريقة الحالية المعتمدة في إعداد الموازنة تطرح عدة تساؤلات خطيرة، لماذا تعرض الموازنة على مجلس الشعب طالما أنه لا يتغير شيء بها، طالما يتم إعداد الموازنة بنفس الطريقة ونفس الآلية فهي تتكرر كل عام بالاعتماد على العام الذي قبله مع زيادة نسبة معينة، وندرس تطور نسب بعض النفقات والإيرادات في الموازنات العامة للسنوات (2008 - 2009 - 2010) من خلال الجدول (1):

الجدول رقم(1): تطور نسب بعض النفقات والإيرادات في الموازنات العامة
للسنوات(2008-2009-2010)

2010	2009	2008	البيان
27,8	27,2	24,5	مجموع الإنفاق / الناتج المحلي الاجمالي %
20,5	21,2	19	الرواتب والاجور / مجموع الانفاق %
4,4	4,5	4,4	النفقات الادارية / مجموع الانفاق %
25,1	25,1	22,9	الانفاق على التعليم / النفقات الجارية %
80,3	81,4	80,5	الضرائب والرسوم المباشرة / ايرادات الضرائب والرسوم %
20,8	21	21,5	الضرائب على الدخل / اجمالي الإيرادات العامة %
1,2	1,2	1,2	ضريبة دخل الرواتب والاجور / إجمالي الإيرادات العامة %
19,2	19,5	19,9	ضريبة دخل المهن والحرف / اجمالي الإيرادات العامة %
0,4	0,5	0,4	اجمالي القروض / الناتج المحلي الاجمالي

المصدر: أرقام المجموعات الإحصائية للسنوات المذكورة، النسب من إعداد الباحث.
من الجدول (1) نجد أن معظم النسب المختلفة للنفقات والإيرادات متقاربة بين السنوات المذكورة فمثلاً نجد أن نسبة الرواتب والأجور إلى مجموع الإنفاق بلغت /20,5% عام 2010 و/21,2% عام 2009 و/19% عام 2008. وكذلك بلغت نسبة ضريبة دخل الرواتب والأجور من إجمالي الإيرادات العامة /1,2% عام 2010 وهي نفس النسبة خلال العامين 2009 و2008.

بالتدقيق في الجدول (2-3) نجد أن معظم النسب متقاربة جداً بين هذه الأعوام ومن هنا نستنتج أن إعداد الموازنة في عام 2010 يعتمد على أرقام موازنة 2009، وكذلك الأمر بالنسبة لإعداد موازنة عام 2009 يعتمد على أرقام موازنة 2008 حيث لا جديد بكل موازنة عن سابقتها.

نجد أن الحكومة (وزارة المالية) لجأت إلى استخدام أساليب وتدابير محاسبية غير مقنعة لتحقيق توازن مصطنع بين الإيرادات والنفقات، لذلك من الملاحظ تزايد المشكلات الاقتصادية عام بعد عام بسبب أن السياسة المالية اختزلت بالحصول على توازنات شكلية أي توازن محاسبي دفترى. فالموازنة العامة للدولة في سورية مجرد أرقام متعلقة بالإيرادات والنفقات، وهي بذلك تبتعد عن الهدف الرئيس لها كونها مرآة للسياسة المالية، لأنه ليس المهم تحقيق التوازنات المالية الشكلية.

4-2- دراسة هل سنة الأساس للموازنة مدروسة بدقة

إن الموازنة العامة للدولة بمنهجيتها الحالية تعاني قصوراً كبيراً، وعندما تكون المنهجية خاطئة فالسياسة المالية ستكون خاطئة أو تعاني من القصور ولا تقوم على أساس علمي دقيق، وبالنظر إلى بعض مبادئ إعداد الموازنة العامة للدولة في سورية نلاحظ:

4-2-1- الموازنة العامة للدولة تخالف مبدأ وحدة الموازنة

فهذا المبدأ يقتضي أمرين أساسيين غير محققين وهما:

أ- أن يكون للموازنة العامة للدولة موازنة واحدة فقط لا غير تتضمن مختلف أوجه نفقاتها وإيراداتها، وهذا غير محقق لدينا بسبب تعدد الموازنات الملحقة والاستثنائية والحسابات خارج الموازنة والتي لا رقيب عليها إلا السلطة التنفيذية ذاتها وبالتالي فإن هناك جانباً هاماً من نشاط الدولة غير معلن، والأهم من ذلك بعيد عن عين الرقابة، ويقصد هنا رقابة مجلس الشعب الذي يجب أن يقر موازنة واحدة للدولة بكل نشاطاتها.

ب- يجب الوقوف على حقيقة المركز المالي للدولة وهذا لا يمكن القيام به إلا بتطبيق مبدأ وحدة الموازنة، فالخطأ يجر الخطأ، فعدم تحقيق هذا المبدأ يعني بكل بساطة أن جميع التحليلات الاقتصادية مضللة ولا تقوم على معلومات حقيقية، والغريب أن القانون المالي الأساسي للدولة أقر هذا المبدأ وألغاه بنفس النص، عندما ذكر استثناءات على هذا القانون، فالوحدة كل لا يتجزأ.

4-2-2- الموازنة العامة تخالف مبدأ شمول الموازنة:

القانون المالي الأساسي ينص على ضرورة دخول الإدارات والهيئات العامة في الموازنة بكامل نفقاتها وإيراداتها ودون تقاص بينهما، والغريب أن القانون نفسه ألغى المبدأ الذي أقره بذكر الاستثناءات على هذا المبدأ، إذ استثنى من هذا المبدأ المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي، والوحدات الإدارية المحلية ومديريات الأوقاف.

إن مخالفة هذين المبدأين ساعد القائمين على السياسة المالية في تجميل صورة الوضع المالي للدولة وذلك من خلال إدراج العديد من الموازنات أو الحسابات خارج الموازنة والتي معظمها في حالة عجز مزمن، مما يعني أمور كثيرة نذكر منها:

أ- أن العجز الوارد في الموازنة هو أقل من الواقع الحقيقي بسبب وجود العديد من العجز خارج الموازنة.

ب- أن هناك تمويل بالعجز وخاصة مع تقادم العجز خارج الموازنة، والتي تصدر قوانين استثنائية لإطفائها بقروض من المصرف المركزي وبالإصدار النقدي، مما يعد سبباً أساسياً وراء تأجيج التضخم في النصف الثاني من الخطة الخمسية العاشرة.

ج- تشذيب نسبة العجز إلى الموازنة ونسبته إلى الناتج المحلي الاجمالي. إذاً هذا المنهج الخاطئ في إعداد الموازنة يعطي نتائج مالية غير صحيحة ويصور نتائج غير دقيقة عن الوضع الاقتصادي العام والمالي خصوصاً وهذا يسهم بشكل أو بآخر إلى زيادة المشكلات الاقتصادية وصعوبة وضع الحلول الاقتصادية إن لم يكن هذا المنهج صحيحاً.

4-3- دراسة لماذا الوزارات تقدم بنود إنفاق وإيرادات وليس مشروعات مدروسة تقوم وزارة المالية بإعداد الموازنة وفقاً لآلية موازنة البنود أو ما يسمى موازنة الاعتمادات، وهي من أقدم الموازنات ولا زالت مسيطرة على معظم موازنات دول العالم، حيث يستند مبدأ إعداد الموازنة على أساس تقدير النفقات وفقاً لبنود يمثل كل منها نوعاً من أنواع الصرف لذلك فإن المدخلات لهذه الموازنة تعبر عن أنواع النفقات، وتوزع هذه النفقات على مستوى الوحدات المنفذة، ويجري تقسيم النفقات إلى فقرات أكثر تفصيلاً كالأجور والسلع والخدمات وغيرها.....

كما ويطلق على هذه الموازنة بـ (موازنة الرقابة) لأنها تهدف إلى فرض رقابة مركزية على الإنفاق، حيث تعتبر الموازنة الأداة الرقابية للسلطة التشريعية لمراقبة أعمال السلطة التنفيذية من خلال الالتزام بالاعتمادات المخصصة كماً لأصرفها لأنواع المحددة وضمن الفترة المخصصة لها للتحقق من أن الوحدات قد قامت بتحقيق الأهداف المطلوبة، وهذا ما تؤكد عليه الموازنة التقليدية (موازنة الاعتمادات). إذاً المفهوم الرقابي بإعداد الموازنة لا يهتم بالتخطيط وإعداد البرامج كأساس يحكم هيكل الموازنة.

وهذا النوع من الموازنات يوجه له مجموعة من الانتقادات والمساوئ وهي [7]:

أ- قصور التبويب النوعي لهذه الموازنة.

ب- تركيزها على النواحي المالية والقانونية في مجال الرقابة.

ج- عدم توفيرها معلومات وبيانات في دعم القرارات وخاصة وظيفة التخطيط.

د- تركيزها على جانب المدخلات فقط دون الاهتمام بجانب المخرجات وبذلك يتعذر التوقف على كفاءة استخدام الموارد.

هـ- عدم تحديد الأهداف سواء على مستوى المشروع أو على مستوى الاقتصاد الوطني.

و- عدم إمكانية متابعة وتقييم أداء البرامج والأنشطة الحكومية نظراً لتوزيع الاستخدامات والموارد على الوحدات والإدارات المتعددة أو على الحسابات المتنوعة وليس على البرامج والأنشطة.

ز- لا يُظهر هذا التبويب المستخدم الهدف من الانفاق الذي تقوم به الحكومة وذلك بإظهار البرامج والأنشطة التي ترمع الحكومة القيام بها، وإنما يهتم التبويب الحالي ما تتفقه الدولة على شراء السلع والخدمات مما يضعف إمكانية تحديد المسؤولية وفرض الرقابة الإدارية والاقتصادية على كفاءة التنفيذ وقياس كفاءة استغلال الموارد المتاحة.

ح- عدم إمكانية انسجامها مع الظروف الاقتصادية الحالية التي يتميز بها هذا العصر وخاصة الظروف غير المستقرة لاقتصادات الدول.

إذاً مازالت الموازنة العامة للدولة في المرحلة الأولى من تطورها، فهي لاتزال تمارس في ظل من التقليدية، فهي أداة لفرض الرقابة المالية والقانونية على الانفاق الحكومي، ولتحقيق هذا الهدف فتركز الاهتمام على تقسيم الانفاق العام تبعاً للاعتمادات والبنود التي يتم تحديدها للإنفاق على أغراض معينة، وهذه الطريقة تقيد الوحدات الإدارية والوزارات في الالتزام بقالب معين في تقديم الموازنة على شكل بنود واعتمادات، ويجعل من الوزارات غير قادرة على تقديم برامج ومشروعات معينة وبالتالي يبعد الوزارات والوحدات الإدارية وحتى الحكومة عن المساءلة لأن تقديم البرامج والمشروعات يطالب الجهة المنفذة بالنتائج.

لذلك تعتبر موازنة البنود في هذا العصر الاقتصادي المتطور أقل كفاءة وأقل ملاءمة لمقابلة احتياجات الاقتصاد القومي وتحقيق أهداف الدولة، ففي معظم دول العالم المتقدمة نتيجة هذا القصور في الموازنة التقليدية تم ظهور موازنة البرامج والأداء للتوجه بالموازنة توجهاً إدارياً استكمالاً لدورها الرقابي، وهذا النوع من الموازنات يوجه الاهتمام لما تقوم به الإدارات الحكومية من أعمال وليس بما تشتريه من سلع وخدمات فقط، أي الاهتمام

بمخرجات الأنشطة المخططة عن طريق الموازنة، حيث يتم تبويب الموازنة طبقاً للمشروعات والبرامج المقرر تنفيذها من قبل الوحدات الإدارية المختلفة وليس فقط وفق طبيعة النفقة.

5- آفاق تطوير الموازنة العامة السورية من موازنة البنود والرقابة إلى موازنة البرامج والأداء

في حقيقة الأمر أن لكل منهج من مناهج إعداد الموازنات الحديثة سلبياته وإيجابياته وقد يكون صالحاً للتطبيق في دولة ما ولا يصلح في أخرى وقد تكون التجربة في نفس البلد في وقت معين ناجحة وفي وقت آخر غير ناجحة، وكل نظام يعتمد على عدة عوامل تساعد على تنفيذه، وبعض الدول مثل الولايات المتحدة الأمريكية طبقت معظم المناهج في إعداد الموازنات وعادت إلى إتباع منهج موازنة البرامج والأداء ابتداءً من عام 1992م إذ سعت لكي تحول الموازنة العامة إلى موازنة أداء حقيقية وفق قانون الأداء والنتائج الحكومية الصادر في العام نفسه والذي يهدف إلى البدء بمشروعات ريادية لقياس الأداء بشكل منتظم. برز مع بداية القرن العشرين في الولايات المتحدة تطوراً ملحوظاً في إعداد الموازنة العامة لعدة أسباب في مقدمتها زيادة الدور التدخلية للدولة، مما أدى إلى زيادة الحاجة إلى الأموال التي تستطيع الدولة من خلالها مواجهة أوجه الإنفاق المتزايدة، وقد كان لتطور الفكر الاقتصادي أثر بارز على تطور إعداد الموازنة العامة، وذلك في الدول المتقدمة والدول النامية على حد سواء. ونتيجة لهذا التطور تحول اهتمام المسؤولين عن موازنة البنود والرقابة إلى التركيز على مشكلة إدارة البرنامج وأداء الأنشطة الحكومية على أسس علمية سليمة وقياس الأعمال التي يتم تنفيذها وكفاءة هذا التنفيذ، ولكي يتمكن من تحقيق هذه الأهداف الجديدة للحكومة، بدأ تطوير الموازنة العامة للدولة بحيث اتخذ شكلاً جديداً عرف باسم موازنة البرامج والأداء.

بدأت فكرة موازنة البرامج والأداء في الولايات المتحدة الأمريكية في عام 1907م عندما نشر مكتب الأبحاث الإدارية لمدينة نيويورك مجموعة من الأبحاث عن موازنة الإدارة المحلية لهذه المدينة على أساس الوظائف، حيث تضمنت الموازنة ثلاثة وظائف رئيسية هي (الشوارع، صيانة الشوارع، المجاري)، وبعد ذلك قسمت كل وظيفة إلى عشرة وظائف فرعية، ووضعت معدلات في كل وظيفة وتكاليف كل وحدة والتكاليف الاجمالية. في عام

1912م تشكلت لجنة (تافت) للاقتصاد والكفاية، حيث هدفت هذه اللجنة إلى دراسة التنظيم الإداري والإجراءات المالية الحكومية، وقد أشار تقرير لجنة (تافت) إلى أهمية تبويب الموازنة العامة وفقاً لهدف النشاط [1].

وقد توصلت هذه اللجنة إلى ثلاثة مقترحات أساسية:

أ- انتقاد التقسيم الإداري للنفقات المطبق في الولايات المتحدة الأمريكية.

ب- اعتماد الموازنة على أساس الوظائف والبرامج.

ج- ضرورة مراعاة الاقتصاد والكفاءة في إنجاز البرامج والمشروعات الحكومية.

بالرغم من انه لا يوجد تاريخ محدد أو عمل معين يمكن القول بأنه يحدد نقطة تحول في أهداف الموازنة العامة من موازنة رقابة مالية إلى موازنة إدارة، إلا أنه يمكن القول بأنه مع بداية الثلاثينيات من القرن العشرين ظهرت في الولايات المتحدة الأمريكية حركة تنادي بضرورة تطبيق الأساليب العلمية الحديثة في مجال الإدارة الحكومية. حيث وضعت موازنة وزارة الزراعة في الحكومة الفيدرالية الأمريكية عام 1934م على أساس البرامج والأداء، ثم سارت الجهات الإدارية الأخرى على نفس النهج خلال الحرب العالمية الثانية، وبعدها عملت على إصلاح موازنتها على أساس البرامج والأداء. في عام 1949م قامت لجنة هوفر الأولى بدراسة لبرلمان الولايات المتحدة الأمريكية تقترح أن موازنة الحكومة الفيدرالية تحتاج لتعديل يقضي الأخذ بنظام قوامه الوظائف والمشروعات والأنشطة.

في عام 1954م قدم (ديفيد نوفيك) شرحاً تفصيلياً يبين فيه كيفية تطبيق موازنة البرامج في وزارة الدفاع الأمريكية وشرح مضمونها وكان ذلك في تقريره المسمى الاقتصاد والفاعلية في الحكومة بواسطة الإجراءات الجديدة للموازنة.

والحدث الأهم والمؤسس لموازنة البرامج والأداء كان في عام 1955م عندما قامت لجنة (هوفر الثانية) بدراسة اقتراح (ديفيد نوفيك) وكذلك بدراسة التقدم الذي تحقق في مجال تطبيق موازنة الأداء في أجهزة الحكومة الفيدرالية مما أدى إلى ظهور مفهوم موازنة البرامج والأداء الذي جذب اهتمام الكثير من دول العالم وكذلك الأمم المتحدة التي أصدرت كتباً بعنوان موازنة البرامج سنة 1965م [8].

على صعيد المنطقة العربية تحاول جامعة الدول العربية عن طريق المنظمة العربية للعلوم الإدارية منذ بداية السبعينات في القرن العشرين نشر مفهوم موازنة البرامج والأداء وإقامة دورات ومنتديات وورشات عمل لدعم تطبيق هذه الموازنة في الدول العربية. عقدت الولايات المتحدة الأمريكية مؤتمراً تحت عنوان (المؤتمر الوطني لمشروع الولاية) عام 1993م لتقييم تجربة الولايات المتحدة الأمريكية بتطبيق نظام موازنة البرامج والأداء ودراسة المعوقات والمزايا في كل ولاية وكذلك للاستفادة من التجارب الناجحة في بعض الولايات وتطبيقها في بعض الولايات الأخرى وفقاً لظروف ومتطلبات كل ولاية [10]. وعقدت ندوة في باريس عام 2001م لبحث ربط نظام موازنة البرامج والأداء بطرق التخطيط الاستراتيجي لتصبح أداة قوية ومميزة لصانع القرار، شاركت فيها البرازيل وشيلي والكيان الإسرائيلي والصين وصندوق النقد الدولي والبنك الدولي والبنك الآسيوي للتنمية والبنك الأمريكي وأوصت الندوة بضرورة استخدام أدوات التحليل الحديثة للوقوف على كيفية تأثير الموازنة على كافة قطاعات الدولة. وحتى يومنا هذا تضاف تحديثات وتطويرات على موازنة البرامج والأداء من قبل الباحثين والمنظمات والجامعات والحكومات للاستفادة من التطورات العلمية والعملية.

ويتلخص التطور الذي حدث في هذا النوع من الموازنة في المجالات التالية:

أ- انصب الاهتمام على المخرجات بدلاً من المدخلات، بحيث يتوجب ربط الاعتمادات بالبرامج والأنشطة المطلوب إنجازها بواسطة التنظيمات الحكومية خلال فترة الموازنة.

ب- تحول الاهتمام من مجرد فرض الرقابة على الأموال العامة إلى الرقابة على الأداء.

ج- الانتقال من تصنيف الموازنة الإداري والنوعي والاقتصادي إلى تصنيف جديد يعتمد على هرم متدرج يبدأ بالوظائف ثم البرامج ثم الأنشطة ووحدات الأداء.

إن إصلاح الموازنة في سورية إلى موازنة البرامج والأداء يرتكز على مجموعة من المقومات يمكن العمل على تطويرها وجعلها الركائز الأساسية للانتقال لموازنة البرامج والأداء.

5-1- وجود عنصر التخطيط

تهتم هيئة تخطيط الدولة بإعداد الخطط والبرامج التي تتمثل بالتنبؤات والتقديرات عن التطور السابق والواقع الراهن، واستتباط الاتجاهات التي تؤثر في: سير الإنتاج، التبدلات التقانية، الموارد من المواد الأولية والطاقة، معدلات النمو السكاني،.... الخ. ووفقاً للبرامج المبنية على التنبؤات والتقديرات تعد هيئة تخطيط الدولة الخطط ذات الأجل المتوسط "خمس سنوات" وتجسد الخطط الخمسية هذه البرامج في فترة زمنية أقل، وتكون المهمة الرئيسية لكل من الخطط الخمسية أن تقدم للمؤسسات والوحدات الاقتصادية الصورة الضرورية عن التطور الاقتصادي الإجمالي في سورية كما هو متوقع خلال فترة الخطة الخمسية المعنية، حيث تمكن الخطة الخمسية الموضوعية على أساس البنين الإجمالي للاقتصاد الوطني كلاً من المؤسسات والوحدات من أخذ فكرة عن الاتجاهات الأساسية الحاصلة في إطار التطور العام، ومن ثم أن تحدد علاقاتها الإنتاجية والاستهلاكية ببقية القطاعات المرتبطة بها، مع إتاحة المجال لكل مؤسسة أو وحدة أو مجموعة مؤسسات أو وحدات أن تضع خطة خمسية فرعية خاصة بها في نطاق الخطة الخمسية العامة.

وقد شكلت الخطة الخمسية التاسعة (2001-2005) أساساً للإصلاح الاقتصادي حيث شهدت تلك الفترة، والتي توثق لعهد تولي السيد الرئيس بشار الأسد لمهامه الدستورية رئيساً للجمهورية العربية السورية في تموز عام 2000م ولرؤيته الإصلاحية التي ترجمها إلى تحولات هامة في الحياة العامة للمجتمع السوري [12]. وكانت الخطة الخمسية التاسعة، قد شرعت باعتماد التخطيط التأشيرى وإعادة هيكلة الاقتصاد الوطني من أجل تهيئته وتحفيزه لمرحلة جديدة من مراحل التطور، تتميز بالكفاءة العالية والإنتاجية المرتفعة والتنافسية التي تعزز مكانة الاقتصاد الوطني بين اقتصادات المنطقة والعالم، وقد عمل ذلك المناخ الاقتصادي الجديد على تحسين معدلات النمو الاقتصادي الذي كان سالباً في السنوات الأخيرة من عقد التسعينات حتى وصل عام 2005م إلى نحو 4%. أما الخطة الخمسية العاشرة (2006-2010) فقد أطرت التوظيف الأمثل للموارد من خلال التأكيد على جوانب العد الاجتماعي من خلال تنمية إقليمية متوازنة وتوجيه الدعم لمستحقيه

والاهتمام بالشرائح الاجتماعية الأضعف، ويعد ذلك بمثابة الأرضية الصلبة للعملية التخطيطية برؤيتها الجديدة.

5-2- اعتماد التبويب الوظيفي

حددت المادة رقم /8/ من المرسوم التشريعي رقم /54/ لعام 2006 م اعتماد التبويب الوظيفي في تبويب النفقات والايرادات إضافة للتبويبات الأخرى في الجمهورية العربية السورية. ويوضح هذا التبويب ما ينفق على كل نوع من الخدمات بصرف النظر عن الهيئات والمؤسسات التي تتولى الإنفاق وهو يرتبط بالأهداف المباشرة قصيرة الأجل أكثر من ارتباطه بأهداف السياسة العامة طويلة الأجل التي تقوم الحكومة بتنفيذها، كما يهتم هذا التبويب على نوع الوظيفة بصرف النظر عن التنظيم الحكومي القائم على أدائها فعادة تتم الوظيفة أو الخدمة الواحدة بواسطة عدة وزارات [10]. حيث يسهل التبويب المستخدم في موازنة البرامج والأداء عملية إعداد الموازنة وربطها بأهداف الإدارة الحكومية، ويوضح ما تعتمده الحكومة تنفيذه من الموارد المتاحة، كما يوفر هيكلًا للرقابة الإدارية لتحديد مدى تنفيذ خطة العمل المقررة ضمن اعتمادات الموازنة العامة التي أقرتها السلطة التشريعية.

حيث تبويب النفقات العامة في موازنة البرامج والأداء على الأساس الوظيفي أي تجميع البرامج في مجموعات رئيسية تبعاً للأهداف العامة الحكومية، وللوظائف الرئيسية التي تقوم بها الدولة، ثم تقسم البرامج إلى أنشطة يعهد بمسؤولية تنفيذها والقيام بها إلى الوحدات الإدارية.

إذاً يعتبر اعتماد التبويب الوظيفي الخطوة الأولى في تطبيق موازنة البرامج والأداء، ووضح ذلك دليل هيئة الأمم المتحدة بأن موازنة البرامج والأداء تبويب وفق المراحل التالية:

أ- الوظائف: تمثل أعمال متميزة موجهة نحو تحقيق أحد الأغراض أو الأهداف الرئيسية للدولة.

ب- البرامج: هي تفرعات كبيرة لوظيفة معينة تسمح بمعرفة الإنجازات للإدارات الرئيسية.

- ت- الأنشطة: هي أجزاء من برنامج تبين أنواعاً متوافقة من الأعمال التي تقوم بها جهات متفرعة عن الإدارات الرئيسة لأجل تحقيق النتائج النهائية للبرنامج.
- 3-5- وجود الإرادة الحكومية لإصلاح المالية العامة في سورية
- لقد كانت هناك استراتيجية لدى الحكومة كما ورد في الخطة الخمسية العاشرة مجموعة من الخطط فيما يخص المالية العامة منها [12]:
- أ- اعتماد نظام جديد للموازنة العامة للدولة وجعل جهة القيادة والإشراف على الإنفاق منوطة بوزارة المالية فقط.
- ب- تعديل القانون المالي الأساسي للدولة والأنظمة المحاسبية المنبثقة عنه لكل من القطاع الاقتصادي والإداري والمصرفي، وجواز اعتماد مبدأ الموازنة على أساس الاستحقاق وليس على الأساس النقدي.
- ج- إمكانية وضع موازنة عامة للدولة تغطي أكثر من سنة واحدة.
- د- إعداد هيكل جديد للموازنة العامة وإدخال القيد المزدوج لحسابات الموازنة العامة.
- هـ- أن تتبع إدارة الإنفاق الحكومي نهج الشفافية وتخضع للمساءلة وأن تبني قرارات توظيف الموارد والإنفاق العام ووضع الموازنة على أسس علمية وموضوعية.
- و- إتباع نظام جديد لوضع وتنفيذ الموازنة العامة، وبحيث يساهم في توظيف الموارد الوطنية وفق نسق أولويات قطاعية وبشكل يتماشى مع أهداف الخطة الخمسية العاشرة، ويحقق الإنفاق العام عائداً اقتصادياً واجتماعياً يساهم في تسريع عملية التنمية.
- من خلال ما سبق نجد ان إرادة التغيير موجودة وهذه الخطوات تعتبر اللبنة الأساسية لمنهج البرامج والأداء في الموازنة العامة.
- 4-5- رعاية الدولة للجانب الفكري والفلسفي لموازنة البرامج والأداء
- لقد شاركت الحكومة السورية بمجموعة من المؤتمرات وورش العمل العربية والإقليمية حول موضوع موازنة البرامج والأداء، وأهمها المؤتمرات التي أقامتها ورعتها المنظمة العربية للتنمية الإدارية التابعة لجامعة الدول العربية، وقد أقيم بالعاصمة دمشق ملتقى موازنة البرامج والأداء في الجامعات العربية بتاريخ /25-27/ تموز عام 2004م، حيث تم طرح مجموعة من المحاور العلمية والفلسفية والتاريخية والتنفيذية لموازنة البرامج

والأداء , وأهم العقبات التي وجدت أثناء التطبيق للاستفادة من التجارب السابقة لبعض الدول العربية والإقليمية.

كما ورد في دليل عناوين الأبحاث المطروح من قبل جامعة دمشق لطلاب الدراسات العليا في العام 2012 وذلك لربط الجامعة بالمجتمع والتواصل مع كافة الوزارات والهيئات الحكومية لمعرفة المحاور العلمية المطلوب بحثها، حيث كانت موازنة البرامج والأداء أحد العناوين المطلوب البحث فيها. وهذا التوجه العلمي للبحث في موازنة البرامج والأداء من قبل الحكومة ومؤسساتها ما هو إلا خطوة أولية وإثارة فكر التطبيق لاحقاً.

خامساً- وجود مراكز للقياس والتقييم ببعض الوزارات والهيئات:

إن تقييم أداء العاملين بالمؤسسات والهيئات وكذلك تقييم أداء العمليات والأنشطة والمؤسسة ككل للتأكد من ان ما تم التخطيط له قد تحقق بالفعل سواء بالنسبة للأهداف أو بالنسبة لبرامج العمل المخططة، لذلك وجود مراكز قياس للنتائج والأعمال تعد ضرورة لنجاح تطبيق موازنة البرامج والأداء.

المراجع والمصادر

- 1- الخياط، محمد أسامة، 2003- موازنة البرامج والأداء وإمكانية تطبيقها على الموازنة العامة للدولة السورية. رسالة ماجستير، جامعة دمشق، دمشق، ص 30.
- 2- السيوفي، قحطان، 2009- أدوات السياسة المالية في سورية (قراءة في الموازنة العامة للدولة 2009). جمعية العلوم الاقتصادية، ندوة الثلاثاء الاقتصادية 22، دمشق، ص 143.
- 3- الغالي، كمال، 1957- السياسة الجمركية في سورية. جريدة البعث، دمشق، تاريخ 16/4/1957.
- 4- الغالي، كمال، 1964- مبادئ الاقتصاد المالي. مطبعة جامعة دمشق، الطبعة (الثالثة)، دمشق، ص 397.
- 5- المهائني، محمد خالد - وآخرون، 2014- المحاسبة الحكومية. جامعة دمشق، دمشق، ص 404.
- 6- سلمان، حيان، 2009- قراءة اقتصادية في جوهر وآلية إعداد الموازنة وعجزها في سورية. صحيفة الاقتصادية، دمشق، العدد 423، ص 12.
- 7- سلوم، عبد الكريم - المهائني، محمد خالد، 2007- الموازنة العراقية بين الإعداد والتنفيذ والرقابة. مجلة الإدارة والاقتصاد، بغداد، العدد 74، ص 106.
- 8- سلوم، عبد الكريم - درويش، حيدر محمد، 2008- الموازنة العامة للدولة بين الإعداد والتنفيذ (دراسة تحليلية للموازنة العراقية 2005-2007). الجامعة المستنصرية، بغداد، ص 13.
- 9- صندوق النقد الدولي، 2010- تقرير خبراء الصندوق في مشاورات المادة الرابعة مع سورية. ص 15.
- 10- فهمي، أنلى عبد الحميد، 2004- النظام المحاسبي لموازنة البرامج والأداء وتبويب النفقات. ملتقى موازنة البرامج والأداء في الجامعات العربية، دمشق، ص 62.

- 11- كنعان. علي, 2003- المالية العامة والإصلاح المالي في سورية.
دار الرضا للنشر، دمشق، ص 98.
- 12- هيئة تخطيط الدولة، الخطة الخمسية العاشرة, 2006, ص30.
- 13- المكتب المركزي للإحصاء، رئاسة مجلس الوزراء، المجموعة الإحصائية للقطر العربي السوري لسنوات الدراسة (2001- 2010).