يونيسف
لكل طفل

موجز الموازنة

الموازنة العامة للدولة في الجمهورية العربية السورية للعام 2023

اليونيسف – الجمهورية العربية السورية

تشرين الأول 2023

اليونيسف سورية
© منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف)
المكتب القطري في سورية - تشرين الأول 2023

© اليونيسف/UN0796317/سورية/2023/مهند الأسدي

المؤلفون: يونيسيف سورية، فريق التضمين الاجتماعي

تصميم: سهل مشارقة

لأية استفسارات، يرجى الاتصال بـ:

قسم التضمين الاجتماعي، مكتب اليونيسف في سورية، المزة الشرقية، شارع الشافعي، بناء رقم 2.
صندوق البريد 9413
دمشق، سورية
هاتف: 1300 619 11 (963+)

النقاط الرئيسية

- يستمر الإنفاق العام في الانخفاض بالقيم الحقيقية، حيث انخفضت موازنة العام الحالي 2023 إلى أقل من ربع مستواها في العام 2011، أي ما قبل الأزمة، وهي تساوي الآن حوالي 5.88 مليار دولار أمريكي، أي 256 دولاراً أمريكياً للفرد.

- تضاءلت حصة الرواتب الحكومية في موازنة العام الحالي بشكل حاد على الرغم من إصدار الحكومة عدة منح خلال العامين الفائتين ومضاعفتها الرواتب في شهر آب المنصرم. وبما أن الحكومة أكبر رب عمل في سورية فإن هذا يزيد من تدهور الأوضاع المعيشية لموظفي الخدمة العامة و يعمل على رفع معدلات البطالة.

- ما تزال حصة الاعتمادات الاستثمارية آخذة في التضاؤل، ويؤكد هذا على تعاظم التحديات التي تواجهها حكومة الجمهورية العربية السورية في حشد الموارد المحلية اللازمة لأبعد من مجرد تأمين المصاريف التشغيلية المباشرة للدولة.

- تزايدت الحصص الموجهة للقطاع الصحي مع انخفاض مخصصات قطاعات التربية والمياه والصرف الصحي والدعم الاجتماعي، إذ انخفضت مخصصات قطاع التربية بشكل كبير طوال فترة الأزمة من 5.8 بالمائة من إجمالي موازنة العام 2019 إلى 3.8 بالمائة هذا العام.

- تزايدت أهمية المساعدات الخارجية الموجهة لسورية. أصبحت المساعدات المقدمة لقطاع الصحة الآن أعلى قليلاً من المخصصات الحكومية في هذا القطاع. وتتزايد الأهمية النسبية لهذه المساعدات في قطاع التربية، كما تبلغ المساعدات لقطاع المياه والصرف الصحي الآن أربعة أضعاف المخصصات الحكومية لهذا القطاع.

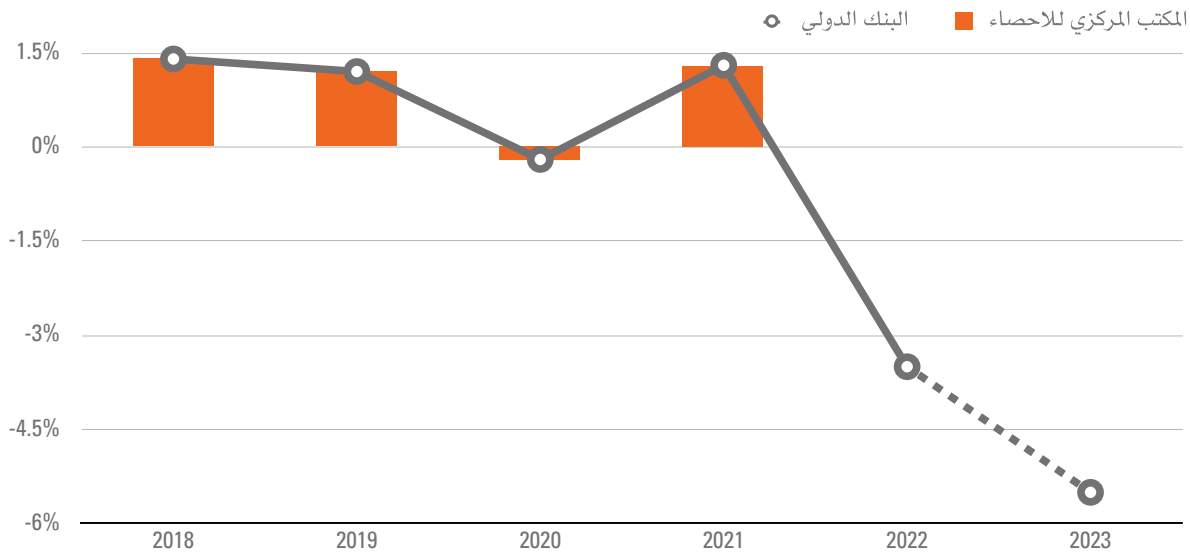
1- السياق الاقتصادي الكلي

يعرض هذا القسم نظرة عامة على أهم مؤشرات الاقتصاد الكلي بناءً على أحدث الإحصاءات الوطنية للعام 2021 التي نشرها المكتب المركزي للإحصاء في أيار 2023، علماً أن سورية بلدٌ يفتقر إلى البيانات ويجب تفسير البيانات الإحصائية فيه بحذر.[1] يحلل موجز الموازنة هذا تقديرات الموازنة التي اعتمدتها حكومة الجمهورية العربية السورية للسنة المالية 2023، كما يستخلص بيانات الموازنة من تقديرات الموازنة المعتمدة المنشورة في الجريدة الرسمية (قانون الموازنة رقم 46 الصادر في 8 كانون الأول 2022).

لا تزال آفاق النمو الاقتصادي تشكل تحدياً. بلغ الناتج المحلي الإجمالي للعام 2021 نحو 26 تريليون ليرة سورية، بواقع زيادة قدرها 50 بالمائة عن مستواها في العام 2020 مقاسة بالأسعار الجارية. وهذا يعني 1,131,475 ليرة سورية أو حوالي 517 دولاراً أمريكياً للفرد. وبالأسعار الثابتة، سجل الناتج المحلي الإجمالي انتعاشاً إيجابياً بنسبة 1.3 بالمائة. هذه كانت السنة الثالثة التي يسجل الاقتصاد فيها نمواً خلال سنوات الأزمة العشر. هذا الانتعاش أقل بكثير من متوسط النمو الذي سجله صندوق النقد الدولي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا والذي بلغ 4.1 بالمائة.[2] وتشير تقديرات البنك الدولي إلى أن النمو انخفض بنسبة 3.5 بالمائة في العام 2022، ويتوقع استمرار الانخفاض بواقع 5.5 بالمائة في العام 2023 (الشكل 1).[3] وفي العام 2021، بلغ الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي 46 بالمائة من مستواه في العام 2010.

غيرت الآثار المتراكبة للأزمة والعقوبات تكوين الناتج المحلي الإجمالي بشكل ملحوظ. وبين عامي 2010 و2021 شهدت حصة القطاع الصناعي والتعدين والمحاجر انخفاضاً حاداً، متزامنة مع صعود شديد لحصة الخدمات الحكومية من 14 بالمائة إلى 30 بالمائة (الشكل 2). كانت سورية قبل الأزمة بلداً مصدّراً للنفط الخام، وكان إنتاج النفط يسهم بحوالي 10 بالمائة من الناتج المحلي الإجمالي لسورية في العام 2010. وبعد خسارة الحقول النفطية في العام 2013 فقدت الحكومة السورية مصدراً كبيراً للإيرادات، مما اضطرها إلى الاعتماد على واردات النفط بشكل كلي تقريباً، وخاصة من إيران. بالإضافة إلى ذلك، تقيد العقوبات الاقتصادية التجارة في قطاعات رئيسية والمعاملات مع المؤسسات المالية الأساسية. كما تحد من تعافي قطاعات إنتاجية حيوية مثل الزراعة

الشـــكل 1: نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي لسورية من 2018 إلى 2023



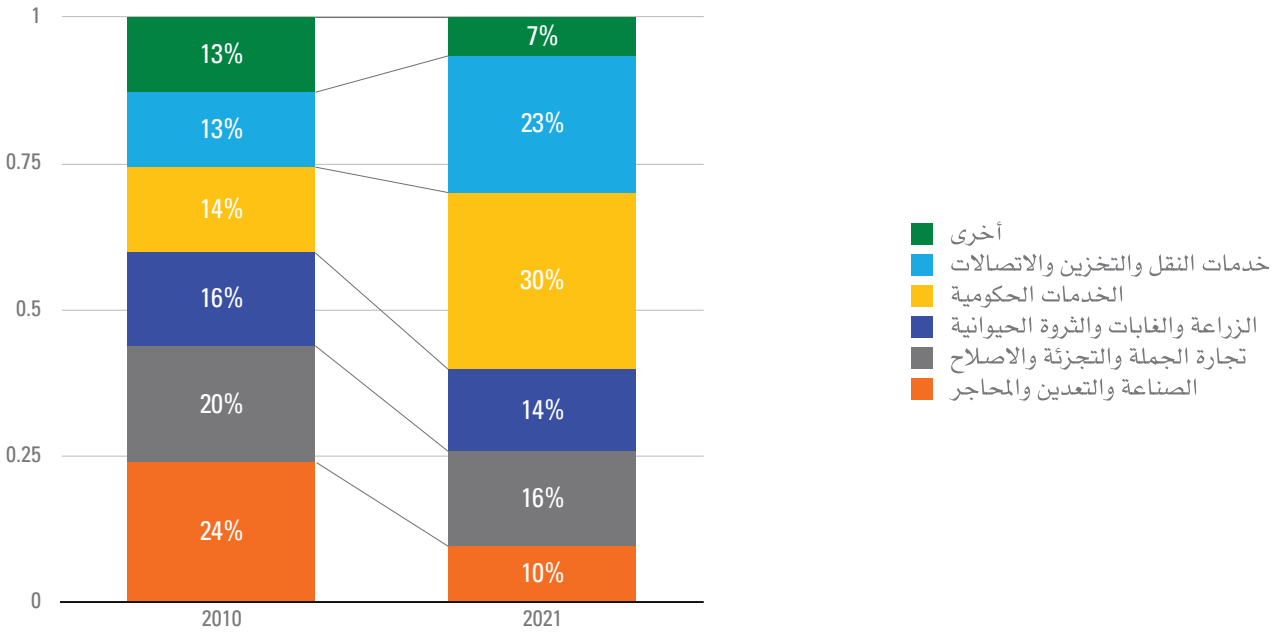
المصدر: المكتب المركزي للإحصاء (المجموعات الإحصائية لسنوات متعددة) وتقديرات البنك الدولي.
ملاحظة: يمثل العام 2022 التقدير والعام 2023 التوقعات.

1 انظر https://alwatan.sy/archives/306425.

2 تقديرات صندوق النقد الدولي للناتج المحلي الاجمالي في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا.

3 World Bank (2023). Altered Destinies: The Long-Term Effects of Rising Prices and Food Insecurity in the Middle East and North Africa, MENA Economic Update, April 2023.

الشكل 2: تركيب الناتج المحلي الإجمالي عامي 2010 و 2021



المصدر: المكتب المركزي للإحصاء (المجموعات الإحصائية لسنوات متعددة).

والصناعة عبر زيادة الكلف الإنتاجية والتأثيرات السلبية على حركة استيراد وتصدير معظم المستلزمات والسلع.

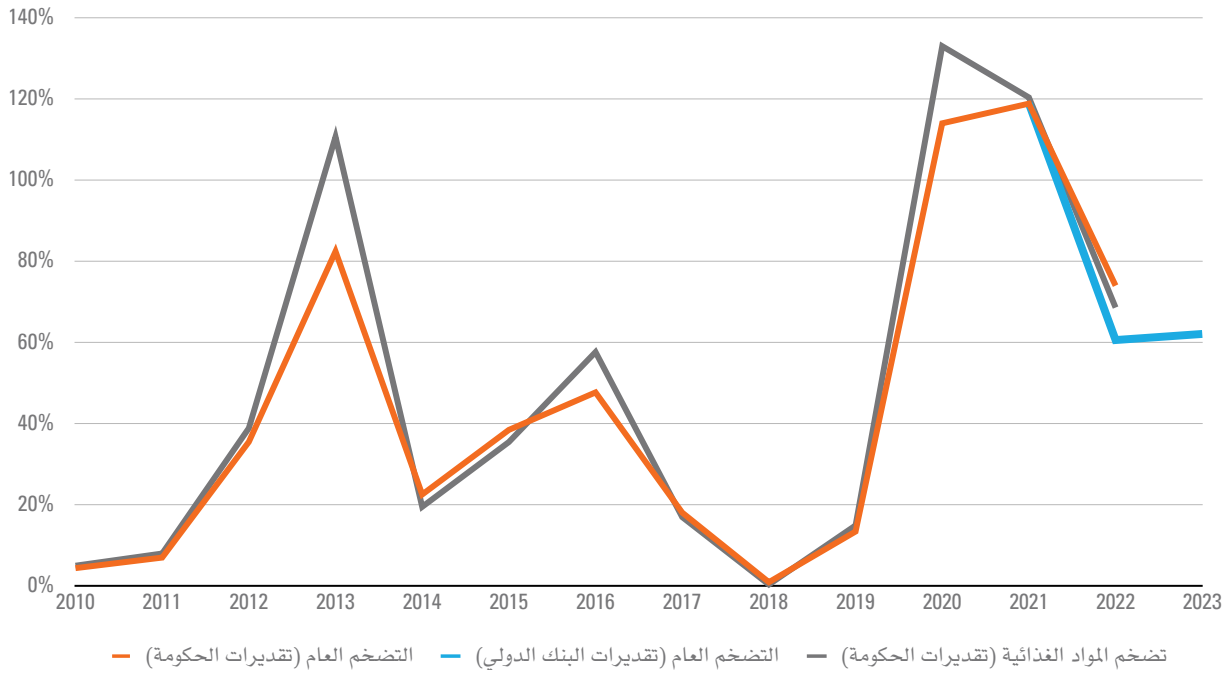
وتسبب كلٌ من الانهيار الاقتصادي وتداعيات العقوبات والاضطرابات في سلاسل التوريد والأزمات الاقتصادية والسياسية الإقليمية والعالمية بإثارة عدة موجات من التضخم الجامح. وبلغ متوسط معدل التضخم في الفترة من 2011 إلى 2022 نحو 47 بالمائة سنوياً. وسجلت سورية خلال هذه الفترة ثلاث موجات بارزة من التضخم الجامح: في أعوام 2013 و2016 والأعوام الثلاثة الأخيرة (الشكل 3). وتزامنت الموجة الأخيرة مع الأزمة المالية في لبنان وفرض قانون قيصر وجائحة كوفيد-19 العالمية والعواقب الاقتصادية للحرب في أوكرانيا. ويتوقع استمرار ارتفاع معدلات التضخم، خاصة في ظل النزاع الروسي الأوكراني وتداعيات الزلازل والهزات الارتدادية التي ضربت البلاد في العام الحالي. وارتفعت أسعار المواد الغذائية في سورية بشكل أسرع من الارتفاع العالمي منذ بداية الحرب في أوكرانيا، إذ سجلت أسعار سلة الغذاء في سورية بالقيمة الدولارية نمواً بنسبة 84 بالمائة بين شباط وكانون الأول من العام 2022. وفي المقابل انخفض مؤشر منظمة الأغذية والزراعة لأسعار المواد الغذائية بالدولار الأمريكي بنسبة 6.7 بالمائة خلال ذات الفترة.

تضاعفت تكلفة سلة الغذاء المرجعية للأمم المتحدة ثلاثة عشر مرة خلال السنوات الثلاث الماضية. وسجل سعر سلة الغذاء الموضوعة من برنامج الغذاء العالمي 530,028 ليرة سورية (حوالي 81 دولاراً أمريكياً بسعر الصرف الرسمي) في حزيران 2023 بعد أن كان 318,726 ليرة سورية (114 دولاراً أمريكياً) في حزيران 2022، أي أكثر بـ 2.8 مرة من الحد الأدنى للأجور الحكومية، مما يدل على تآكل خطير في القوة الشرائية[4] (الشكل 4). وبلغت تكلفة سلة الحد الأدنى من الإنفاق، وهو مقياس لحساب تكلفة معيشة الأسرة المكونة من خمسة أفراد، 1,347 ألف ليرة سورية (206 دولارات أمريكية) في حزيران 2023، أي بواقع زيادة 74 بالمائة عن العام الفائت و160 بالمائة أعلى مما كانت عليه في أيلول 2021، أي منذ بدء حساب تكلفة هذه السلة.

تسارعت وتيرة انخفاض سعر صرف الليرة السورية في السنوات السابقة. انخفضت قيمة العملة الوطنية بواقع 32 بالمائة تقريباً بين عامي 2021 و2022 (الشكل 5). ويقدر البنك الدولي المرونة التضخمية لسعر الصرف بما يتراوح بين 1.088 و1.171، وهو أعلى بكثير من مقابلاته في البلدان

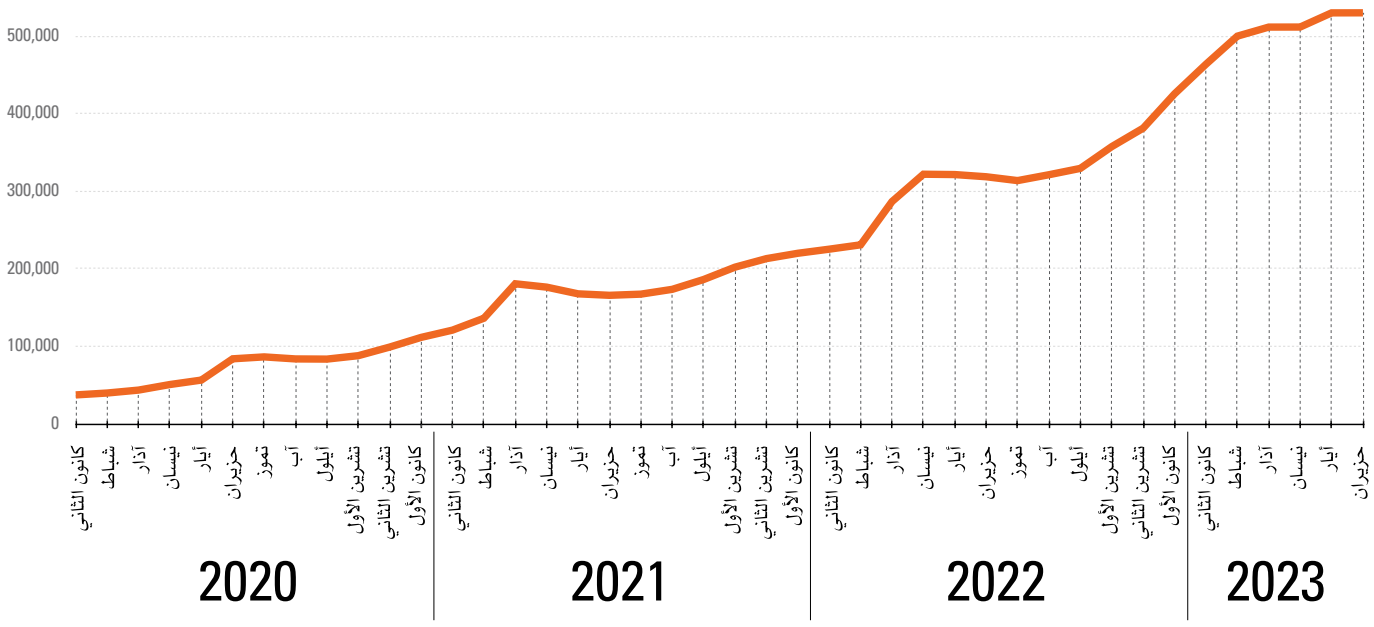
4 في كانون الأول 2021 ارتفع الحد الأدنى للأجور من 71,518 ليرة سورية إلى 92,967 ليرة سورية، وقد ارتفع مجدداً إلى 185,940 ليرة سورية في أيلول 2023.

الشكل 3: التضخم العام وتضخم المواد الغذائية من 2010 إلى 2023



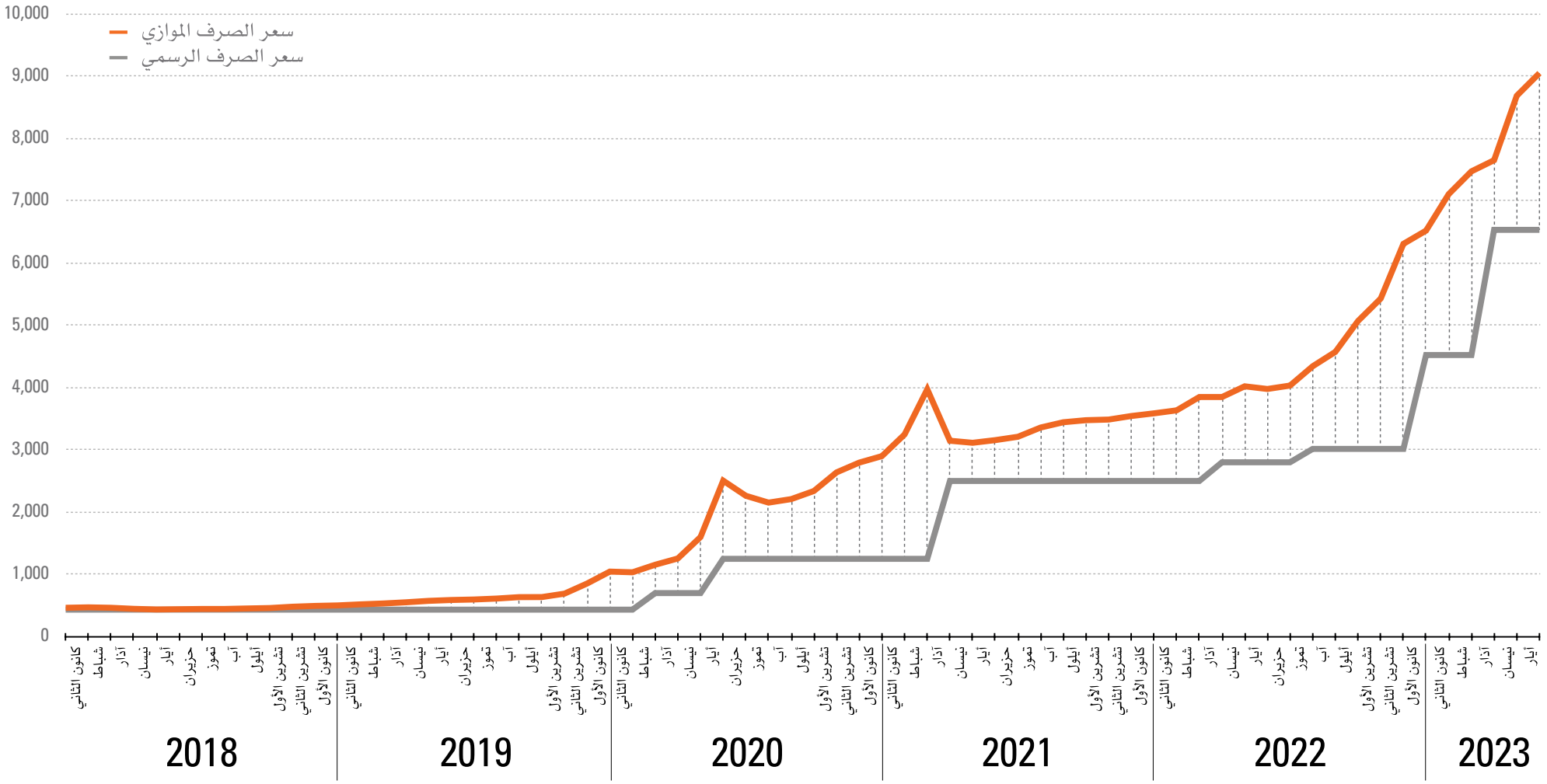
المصدر: المكتب المركزي للإحصاء للأعوام بين 2010 و2022 (المجموعات الإحصائية لسنوات متعددة).
ملاحظة: يشير العام 2023 إلى التوقعات

الشكل 4: سلة الأغذية المرجعية للأمم المتحدة من 2020 إلى 2023 (بالأسعار الجارية، ليرة سورية)



المصدر: https://dataviz.vam.wfp.org/economic_explorer/prices

الشكل 5: سعر الصرف الرسمي وسعر الصرف الموازي لليرة السورية مقابل الدولار الأميركي من كانون الثاني 2018 إلى حزيران 2023



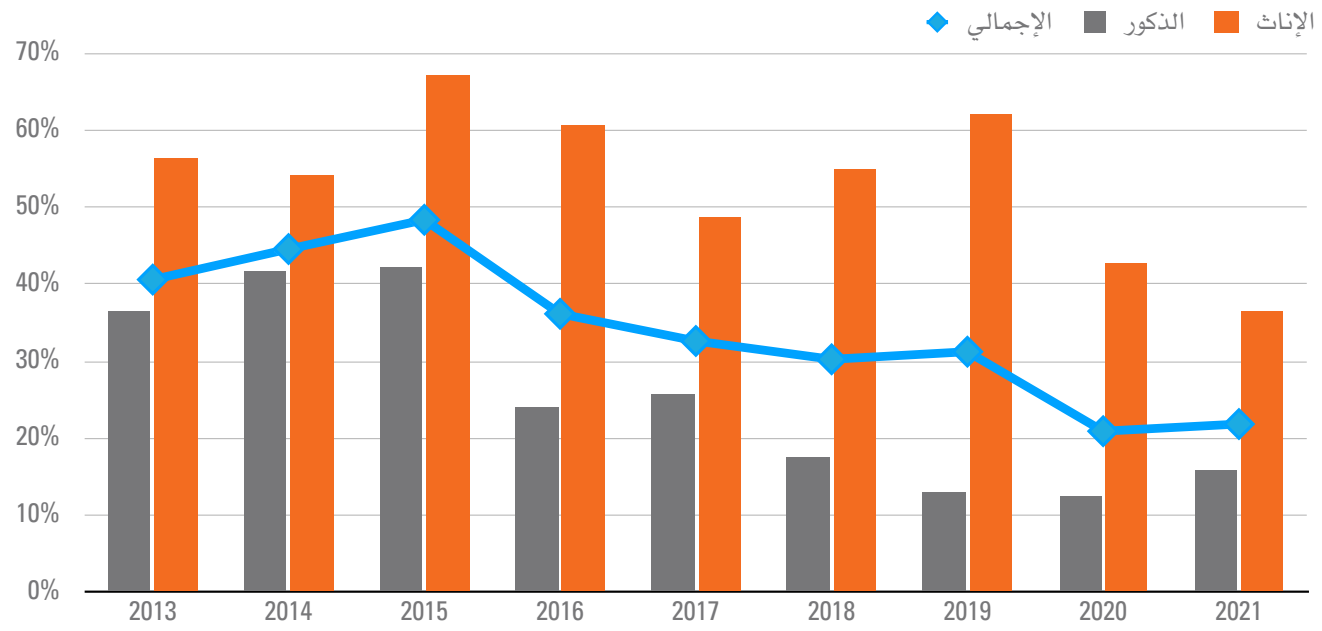
المصدر: مصرف سورية المركزي (سعر الصرف الرسمي) ونشرة برنامج الغذاء العالمي لأسعار المواد الغذائية (سعر الصرف الموازي).

الأخرى.[5] وبما أن سورية تعتمد بشكل كبير على الواردات لتأمين السلع الأساسية، فمن شأن انخفاض قيمة العملة الوطنية أن يؤدي إلى ارتفاع الأسعار المحلية بسرعة كبيرة. بالإضافة إلى ذلك، تمول الحكومة العجز المالي بشكل أساسي من خلال الاقتراض من المصرف المركزي. ويؤدي التمويل التضخمي إلى خفض قيمة العملة، وهذا يؤثر بشكل مباشر على سعر الصرف والأسعار المحلية.[6]

لا تزال الفجوة بين سعري الصرف الرسمي والموازي واسعة. كان سعر الصرف غير الرسمي للعملة الوطنية مقابل الدولار الأمريكي قريباً نسبياً من سعر الصرف الرسمي طوال فترة الأزمة وحتى منتصف العام 2019. ولكن انخفاض قيمة العملة الوطنية تسارع في أعقاب تمرير قانون قيصر والأزمة المالية اللبنانية. ابتداءً من 1 شباط 2023، طرح المصرف المركزي سعر الصرف المعوم المُدار (نشرة الحوالات والصرافة)،[7] وهو قريب من السعر الموازي. كما خفض البنك المركزي سعر الصرف الرسمي للبنوك، مما أدى إلى تقليص الفجوة بين سعري الصرف الرسمي والموازي إلى 35 بالمائة (الشكل 5).[8] وبحلول أوائل تشرين الأول، استقر سعر الصرف الموازي عند 13,500 ليرة سورية للدولار الأمريكي الواحد، أي فجوة قدرها 17 بالمائة بين سعري الصرف الرسمي والموازي.

تعتبر البطالة من أبرز التحديات، وخاصة بين الإناث. تسبَّبَ الانهيار الاقتصادي بتفشي البطالة، ولاحقاً للارتفاع الحاد للبطالة بين عامي 2010 و2015 بدأت نسب البطالة تنخفض في العام 2016 ولكنها لم تعد بعد إلى مستويات ما قبل الأزمة (الشكل 6). وفي الفترة 2019–2020، كان معدل البطالة بين القوى العاملة النسائية في المتوسط أعلى بنحو أربعة أضعاف منها بين الذكور. وقد ضاقت هذه الفجوة قليلاً بين عامي 2020 و2021. وارتفع معدل البطالة بين الذكور بمقدار 3.2 نقاط مئوية، بينما انخفض معدل البطالة بين الإناث بمقدار 6.1 نقاط مئوية. وبشكل عام، استقر معدل البطالة عند 20 بالمائة في 2020–2021، وهو أدنى مستوى منذ العام 2013.

الشـــكل 6: معدلات البطالة بحسب الجنس من 2013 إلى 2021 (%)



المصدر: المكتب المركزي للإحصاء (المجموعات الاحصائية لسنوات متعددة).

5 تتراوح قيمة المعامل الذي يعكس المرونة التضخمية لسعر الصرف بين 0.222–0.231 للاقتصادات الناشئة وبين 0.0127–0.00592 للاقتصادات المتقدمة. المصدر: Jašová, M., R. Moessner, and E. Takáts. 2019. "Exchange Rate Pass-Through: What Has Changed Since the Crisis?" International Journal of Central Banking 15 (3): 27–58.

6 World Bank (2023). Syria Economic Monitor Winter 2022/2023

7 https://www.cb.gov.sy/index.php?page=show&ex-.=2&dir=items&lang=1&ser=3&cat_id=1725

8 خفض مصرف سورية المركزي قيمة العملة الوطنية في كانون الثاني 2023 إلى 4,522 ليرة سورية للدولار الواحد، ثم أصبحت 6,532 ليرة سورية في نيسان 2023. وبحلول أواخر تموز، أصبحت 8,542 ليرة سورية. وانخفضت قيمتها إلى 11,557 ليرة سورية في أوائل تشرين الأول.

2- إجمالي النفقات - الاتجاهات والأولويات

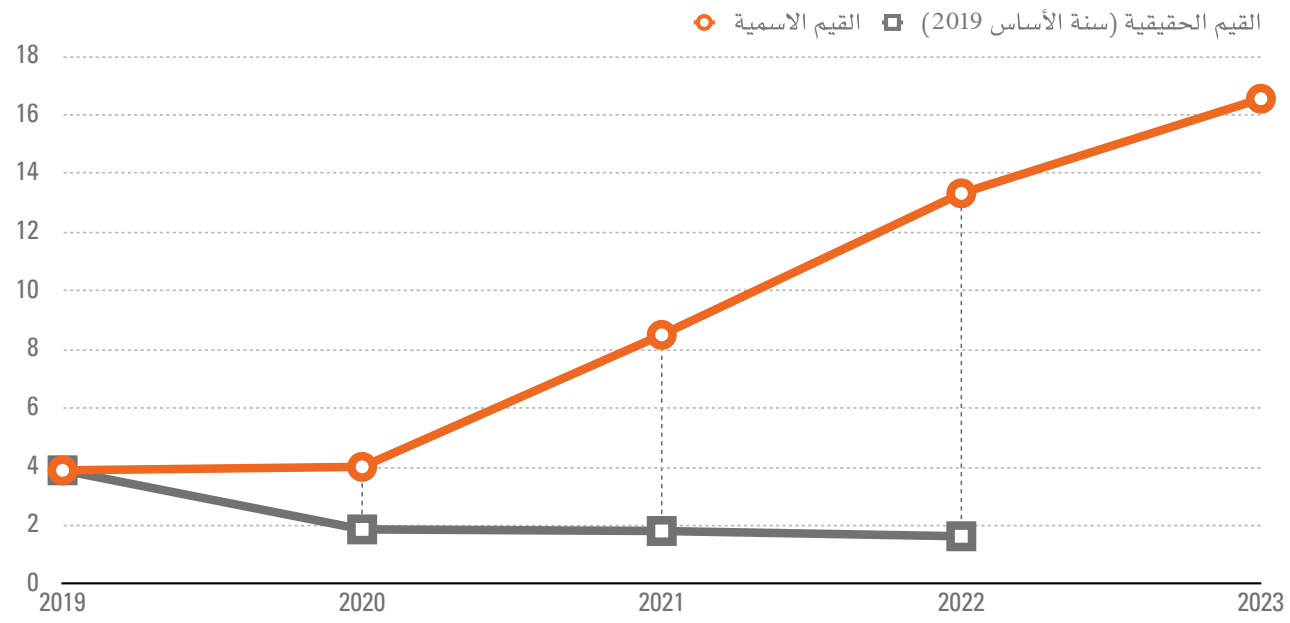
حدد المرسوم التشريعي رقم 54 الصادر بتاريخ 1 تشرين الأول 2006 مراحل إعداد الموازنة في سورية. تُبوب الموازنة وفقاً للجهة المنفذة (تبويب إداري) والغرض من الإنفاق (تبويب وظيفي) واستخدام الإنفاق (تبويب اقتصادي). ومن حيث التصنيف الوظيفي، هنالك عشر وظائف مقسمة إلى وظائف فرعية. أما النفقات الجارية فتشمل رواتب الموظفين والمصاريف التشغيلية المستمرة ومخصصات دعم النفط والغذاء.

تستمر النفقات العامة في الانخفاض. باستعمال القيم الحقيقية، نجد أن النفقات العامة في موازنة 2022 أقل من ربع مستواها المسجل في موازنة العام 2010. ويبلغ إجمالي النفقات 16,550 مليار ليرة سورية في العام 2023 بعد أن كان 13,325 مليار ليرة سورية في العام 2022. وبالقيم الاسمية، تعد هذه أعلى موازنة في تاريخ البلاد، حيث أظهرت نمواً سنوياً بنسبة 24 بالمائة بين عامي 2022 و2023، بينما انخفضت بنسبة 10 بالمائة بالقيمة الحقيقية في العام 2022 مقارنةً بالعام 2021 (الشكل 7). وتعادل موازنة 2023 نحو 5.88 مليار دولار، أي 256 دولاراً للفرد.[9]

يشكل الإنفاق الرأسمالي نحو خُمس الإنفاق الحكومي المخطط خلال الأعوام 2021-2023. وظلت حصة النفقات الجارية عند حوالي 82 بالمائة في هذه الفترة (الشكل 8). وبالقيم الاسمية، ارتفعت النفقات الرأسمالية (3,000 مليار ليرة سورية) بنسبة 50 بالمائة في العام 2023، بينما ارتفعت التكاليف الجارية (13,538 مليار ليرة سورية) بنسبة 20 بالمائة. ويشير استمرار تقلص حصة النفقات الرأسمالية إلى التحديات المتنامية التي تواجهها الحكومة في حشد الموارد المحلية الضرورية لأبعد من مجرد تأمين المصاريف التشغيلية المباشرة للدولة.

تضاءلت حصة الأجور بشكل حاد. لا تمثل الأجور سوى 16 بالمائة من موازنة 2023 مقارنةً بأكثر من 50 بالمائة من موازنة 2019 (الشكل 9). تعتبر الدولة أكبر رب عمل في سورية، إذ يبلغ عدد العاملين فيها حوالي 1.6 مليون موظف (المكتب المركزي للإحصاء). وبما أن الأسرة المتوسطة تتكون من خمسة أفراد، يعني هذا أن حوالي ثلث السوريين يعتمدون على الأجور الحكومية بشكل مباشر أو غير مباشر. وعلى الرغم من أن

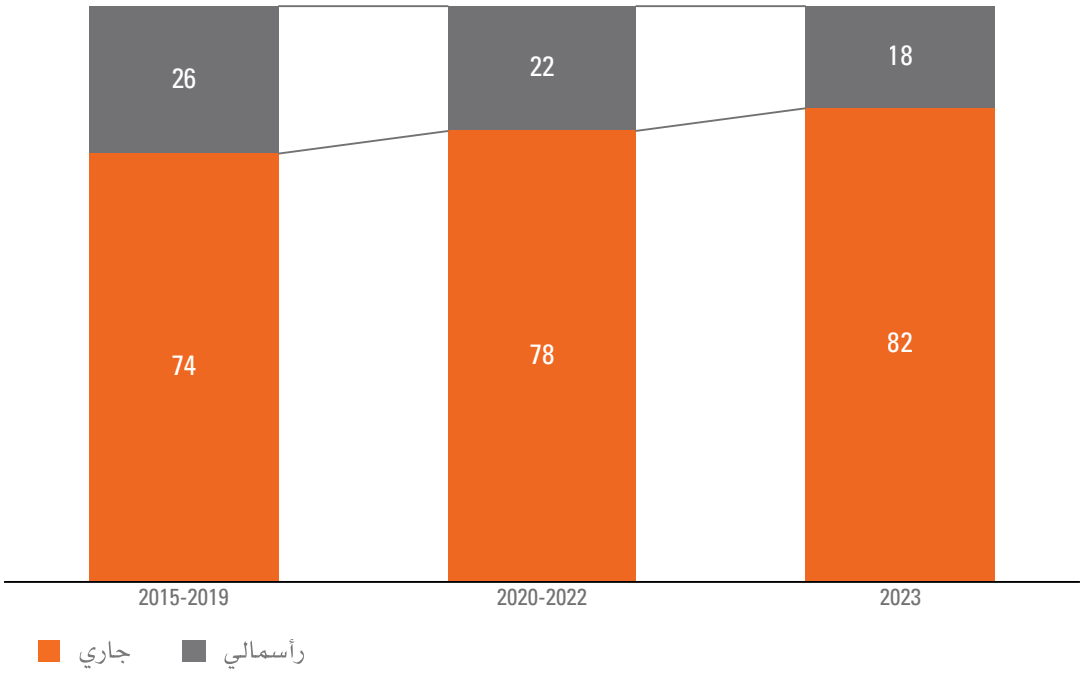
الشكل 7: الإنفاق العام بالقيم الاسمية والقيم الحقيقية من 2019 إلى 2023 (بمليارات الليرات السورية)



المصدر: المكتب المركزي للإحصاء (المجموعات الاحصائية لسنوات متعددة).

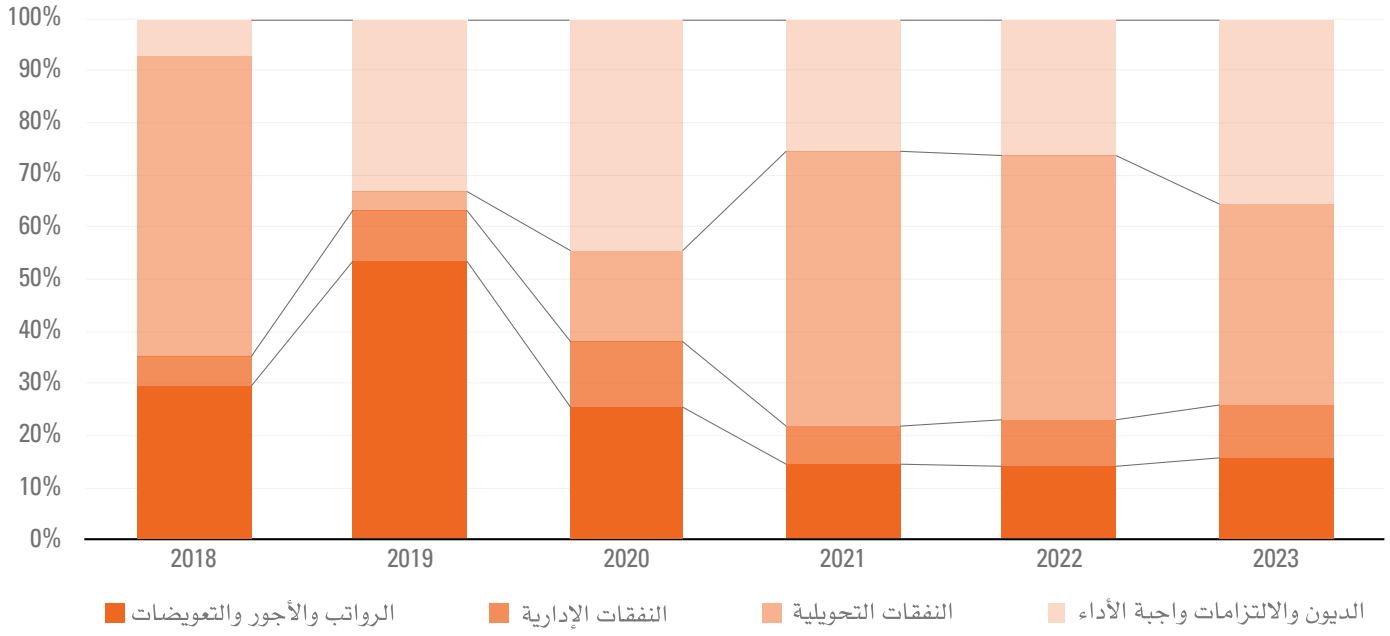
9 وهذا وفقاً لسعر الصرف الرسمي عند إقرار الموازنة، والذي كان 3,015 ليرة سورية لكل دولار أمريكي. يُحسب نصيب الفرد بناءً على بيانات المكتب المركزي للإحصاء والذي قدر عدد السكان بـ 22,923,000 نسمة.

الشكل 8: حصص الانفاق الجاري والانفاق الرأسمالي من مجمل الانفاق من 2015 إلى 2023 (%)



المصدر: وزارة المالية (الجريدة الرسمية أعداد رقم 2020/1، رقم 2021/1، رقم 2021/50، ورقم 2022/47) والمكتب المركزي للإحصاء (المجموعات الاحصائية لسنوات متعددة).

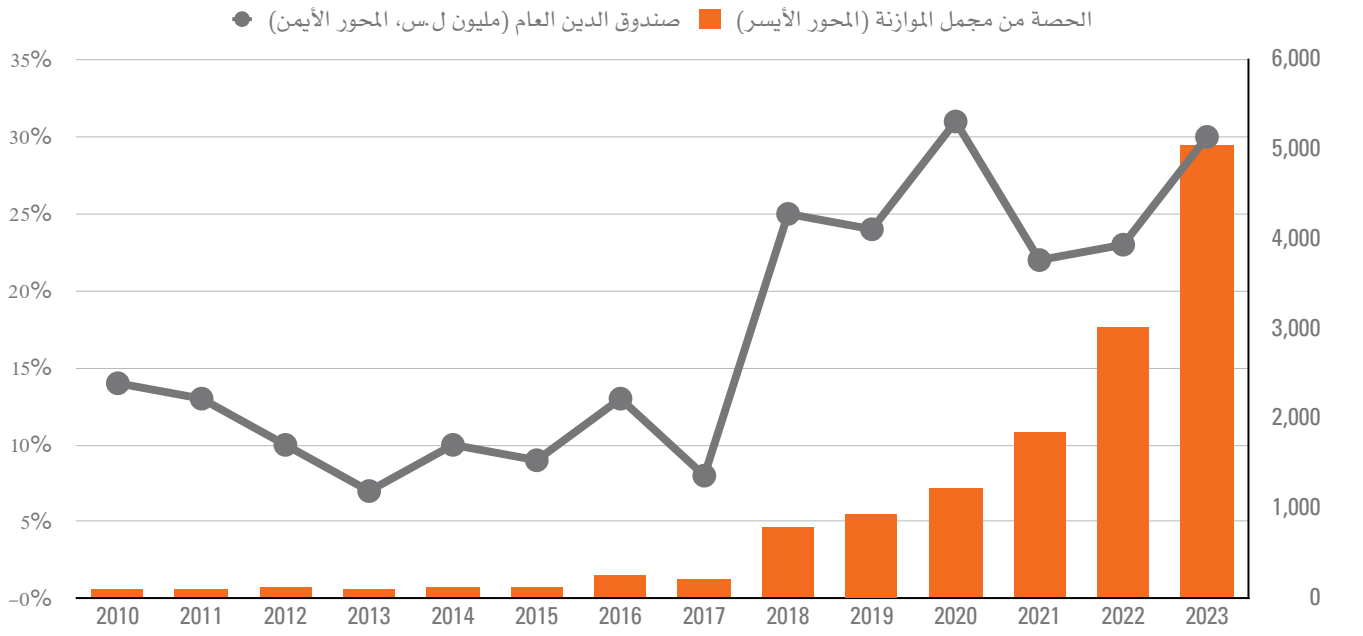
الشكل 9: تركيب النفقات الجارية من 2018 إلى 2023 (%)



المصدر: وزارة المالية (الجريدة الرسمية أعداد رقم 2019/1، رقم 2020/1، رقم 2021/1، رقم 2021/50، ورقم 2022/47).

الحكومة أصدرت عدة منح خلال العام 2022،[10] انخفضت القوة الشرائية للأجور الحكومية بواقع الخُمس بين عامي 2011 و2022.[11] وبالتالي أصبح انخراط الموظفين الحكوميين في وظيفة ثانية وحتى ثالثة أمراً شائعاً. وارتفعت حصة رواتب موظفي الدولة في موازنة 2023 بواقع 32 بالمائة ، ولا تتضمن هذه الأرقام أجور العاملين في المؤسسات المملوكة من الدولة التي لها موازنات مستقلة، وتمثل الأجور في هذه المؤسسات حوالي 6 بالمائة من مجمل الأجور الحكومية. كما لا تتضمن الأرقام المشار إليها أجور موظفي الإدارة المحلية والأوقاف والتي تغطيها الموازنات المستقلة في المحافظات.

الشكل 10: صندوق الدين العام من 2010 إلى 2023



المصدر: وزارة المالية.

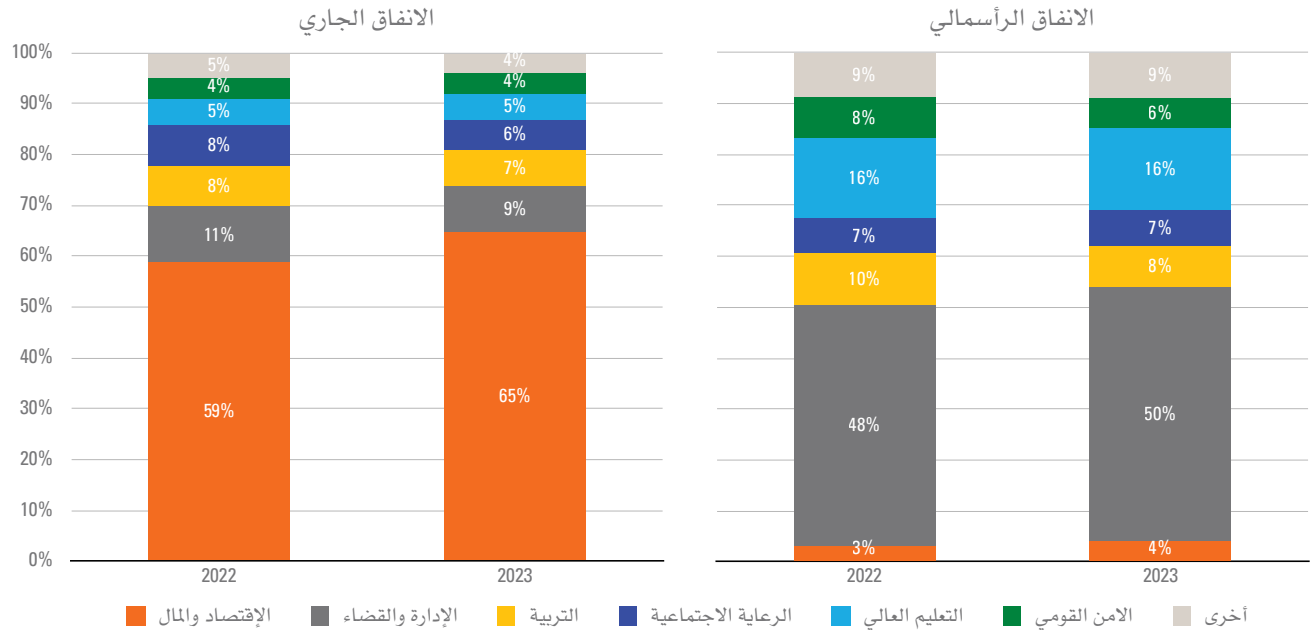
تشغُل الخدمات الجماعية والاجتماعية والشخصية المرتبة الأولى في أولويات الموازنة السورية. وهذه هي الوظيفة الأكثر أهمية، حيث تستحوذ على 8,656 مليار ليرة سورية (3.1 مليار دولار أمريكي)، أو 52.3 بالمائة من النفقات المخططة. وهي تتألف من تسع وظائف فرعية تغطي القطاعات الرئيسية الأكثر أهمية بالنسبة للأطفال، بما في ذلك الصحة والتربية والشؤون الاجتماعية وبعض أجزاء قطاع المياه والصرف الصحي. وارتفعت مخصصات هذه الوظيفة بنسبة 51 بالمائة مقارنةً بالعام 2022. وتمثل مخصصات وزارة المالية ووزارة الاقتصاد والتجارة الخارجية 59 بالمائة من النفقات المخططة لهذه الوظيفة، أي زيادة بواقع 5 نقاط مئوية مقارنةً بالعام 2022. ويشغل الدين العام قرابة 98 بالمائة من هذه الوظيفة الفرعية إذ يشكل 30 بالمائة من موازنة الدولة (الشكل 10).

يحصل كلٌ من الرعاية الاجتماعية والتربية (باستثناء التعليم العالي) على 13 بالمائة فقط من إجمالي الاعتمادات الجارية المخصصة لوظيفة الخدمات الجماعية والاجتماعية والشخصية. وتمثل الاعتمادات الرأسمالية 15 بالمائة من مجمل الإنفاق الرأسمالي المخطط له خلال العام 2023 (الشكل 11). ويشغل الاقتصاد والمال والإدارة والقضاء الحيز الأهم ضمن أولويات الموازنة العامة للدولة. وفي الفترة 2022-2023، استحوذ الاقتصاد والمال على الحصة الأكبر بمتوسط 61 بالمائة من إجمالي النفقات الجارية، في حين بلغ متوسط حصة النفقات الرأسمالية المخصصة للإدارة والقضاء حوالي 49 بالمائة.

10 في نيسان 2022، قضى المرسوم التشريعي رقم 4 بصرف منحة لمرة واحدة لموظفي الدولة المدنيين والعسكريين والمتقاعدين قدرها 75 ألف ليرة سورية. وفي كانون الأول 2022، نص المرسوم التشريعي رقم 21 على صرف منحة أخرى لمرة واحدة لموظفي الدولة قدرها 100 ألف ليرة سورية. كما حصل هؤلاء على منحة أخرى لمرة واحدة بقيمة 150 ألف ليرة سورية بموجب المرسوم التشريعي رقم 5 في نيسان 2023. ومؤخراً، صدرت زيادة دائمة للأجور بنسبة 100 بالمائة على رواتب الموظفين المدنيين والعسكريين والمتقاعدين بموجب المرسومين التشريعيين 11 و12 في آب 2023.

11 تستند حسابات المؤلفين إلى أرقام المؤشر العام لأسعار المستهلك للعامين 2011 و2022. ويبلغ متوسط الرواتب الآن 2500 ليرة سورية بأسعار العام 2011، أي خُمس قيمة متوسط الأجر قبل الأزمة.

الشـــكل 11: توزع النفقات ضمن الخدمات الجماعية والاجتماعية والشخصية بحسب التبويب الاقتصادي لعامي 2022 و 2023 (%)



المصدر: وزارة المالية (الجريدة الرسمية رقم 2021/50 ورقم 2022/47).

تظل مخصصات دعم النفط والغذاء أبرز الاعتمادات الاجمالية الموزعة على أبواب (الشكل 12). وتأتي الاعتمادات الإجمالية الموزعة على أبواب في المرتبة الثانية، حيث تصل إلى 6,468 مليار ليرة سورية (حوالي 2.3 مليار دولار أمريكي)، أو 39 بالمائة من النفقات المخطط لها في العام 2023. وتحت الوظيفة الفرعية للدعم الاجتماعي، هنالك اعتمادات بمقدار 4,500 مليار ليرة سورية، أو أكثر من 98 بالمائة، مخصصة لدعم المشتقات النفطية والطحين والخميرة. وتمثل الاعتمادات المخصصة لدعم المشتقات النفطية والغذاء 29 بالمائة من الموازنة العامة للدولة في العام 2023، مقارنة بـ 38 بالمائة من الموازنة العامة للدولة في العام 2022، ما يمثل انخفاضاً بمقدار تسع نقاط مئوية بين العامين.

وبعد سنوات من النمو الاسمي لمخصصات الدعم، ولكن انخفاضها المستمر بالقيمة الحقيقية، يشهد هذا العام تقلصاً في الدعم بالقيم الاسمية بنسبة 11 بالمائة: من 5,529 مليار ليرة سورية في عام 2022 إلى 4,927 مليار ليرة سورية. وبينما زادت الاعتمادات المخصصة لبنود الدعم المختلفة بشكل طفيف أو بقيت على حالها كما في العام السابق، فإن التخفيض الاسمي الوحيد المُلاحظ كان على مخصصات الدقيق والخميرة، من 2.4 مليار ليرة سورية إلى 1.5 مليار ليرة سورية، ما يدل على نمو سلبي قدره 38 بالمائة. ويشير هذا الانخفاض الحاد في الاعتمادات المخصصة لسلعة تُعتبر خطاً أحمراً إلى حاجة ملحة لإصلاح النظام الوطني للدعم. وفي شباط 2022، أعلنت الحكومة استبعاد نحو 600 ألف عائلة أو نحو 15 بالمائة من حاملي البطاقات الذكية في سورية من برنامج الدعم. ويقدر الوفر السنوي بنحو 1,514 مليار ليرة سورية؛ ويأتي ثلثاها من الوفر في المنتجات النفطية. وفي حزيران 2022، أعلنت الحكومة أيضاً عن استبعاد بعض المهن العلمية.[12] وفي آب 2023، رفعت الحكومة الدعم عن بعض المشتقات النفطية.

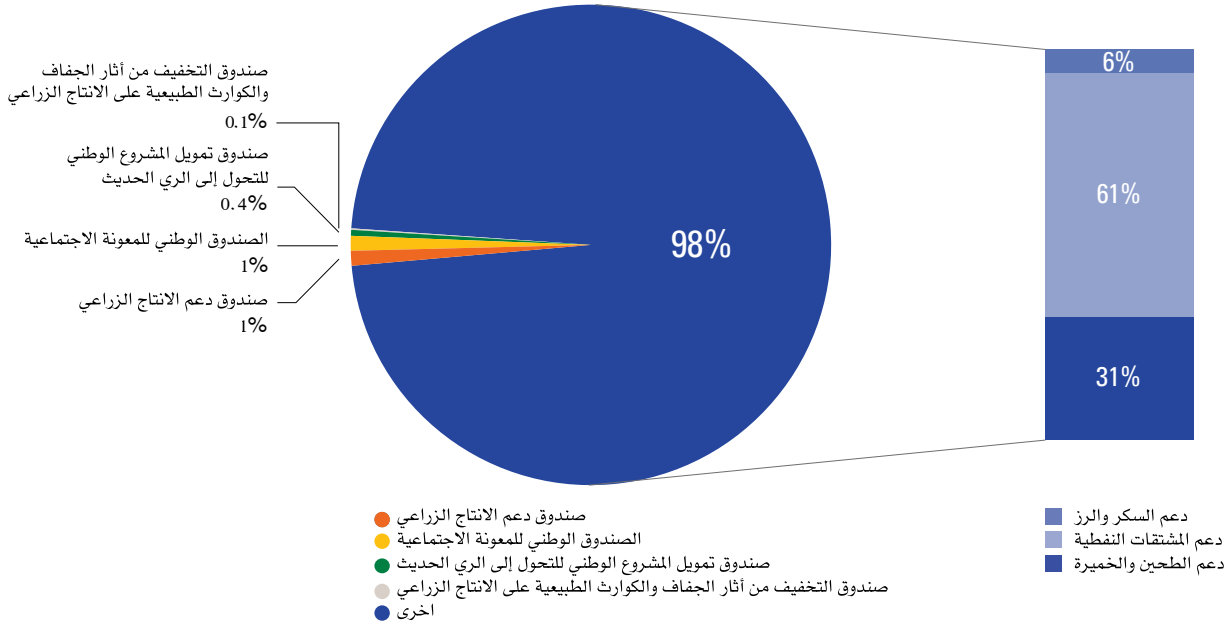
يتعرض دعم المواد الغذائية والطاقة للتقنين. يتجلى ذلك بوضوح في تقليل مقدار الدعم وحجمه أو إطالة مدة الحصول عليه. وتخفيض حصص الخبز للعائلات لهو مثال واضح: في آب 2022، خصصت الحكومة 12 ربطة خبز مدعوم أسبوعياً للأسرة المكونة من خمسة أفراد، بعد أن كانت 14 ربطة أسبوعياً في تموز 2021.[13] وتحصل كل سيارة خاصة على 25 لتراً من البنزين كل عشرة أيام، لكن قد تطول الفترة لتصل إلى 20 يوماً في بعض الأشهر.[14]

12 معايير جديدة للاستثناء من الدعم الحكومي و الاتصالات والتقانة: استثناء المهندسين أصحاب المكاتب المفتوحة منذ 10 سنوات من الدعم.

13 https://syria-report.com/bread-quantities-distributed-to-syri-an-families-in-july-2021/

14 كان هنالك عدة حجج تُستخدم ضد دعم المشتقات النفطية قبل الأزمة،: كان يشكل عبئاً مفرطاً على موازنة الدولة؛ ولم يكن مفيداً للطبقات الاجتماعية الأفقر؛ كان يشجع على تهريب المازوت من سورية إلى الدول المجاورة؛ كان يزيد من الإضرار بالبيئة؛ وكان يستنزف احتياطيات المياه.

الشـــكل 12: توزع اعتمادات الدعم الاجتماعي في 2023 (%)



المصدر: رئاسة مجلس الوزراء.

3- تمويل الموازنة العامة للدولة

تمول حكومة الجمهورية العربية السورية النفقات المتعلقة بالأطفال، وذلك بشكل رئيسي من الإيرادات الضريبية والاستثنائية (الاحتياطيات وسندات الخزينة) والفائض المتاح (فائض الموازنة وصافي أرباح الجهات العامة). وتتوقع موازنة 2023 أن يصل إجمالي الإيرادات المخططة إلى 16,550 مليار ليرة سورية، أي أعلى بنسبة 24 بالمائة من الايرادات في موازنة 2022. وبلغ متوسط نسبة الضرائب إلى الناتج المحلي الإجمالي 6.4 بالمائة خلال الفترة 2019–2021. وانخفض المتوسط من نحو 12 بالمائة قبل الأزمة إلى ما يقدر بنحو 4.7 بالمائة من الناتج المحلي الإجمالي في العام 2020،[15] وهذا يشير إلى القيود المالية الهائلة التي تواجه الحكومة في حشد الموارد المحلية عبر إدارة الضرائب. ومع ذلك تجدر الإشارة إلى أنه من المتوقع أن تنمو الإيرادات من الضرائب والرسوم بنسبة 63 بالمائة بالقيمة الاسمية، وهذا يعكس نية الحكومة تحسين نظم إدارة الضرائب والجمارك.[16]

يعتمد حشد الإيرادات المحلية بشكل كبير على التمويل بالعجز. وانخفضت حصة الإيرادات الاستثنائية، التي تشمل الاحتياطيات والديون الخارجية وسندات الخزينة، إلى 29 بالمائة في العام 2023 (الشكل 13). ويتوقع أن تنمو الإيرادات المتأتية من الاحتياطيات بنسبة 15 بالمائة ، أي أقل بكثير من معدلات نموها السنوي التي بلغت 56 بالمائة في المتوسط خلال الفترة 2020–2022. ومع ذلك لا تزال هذه الإيرادات تشكل حصة كبيرة من مجمل الإيرادات المخططة، وهذا يشير إلى أن الحكومة تعتمد بشكل كبير على التمويل بالعجز. وفي العام 2023، شملت هذه الإيرادات إصدار سندات خزينة بقيمة 800 مليار ليرة سورية، ما يغطي 5 بالمائة من الإيرادات المخططة. وفي حين كانت وزارة المالية تهدف إلى جمع 600 مليار ليرة سورية خلال المزادات الثلاثة التي عقدت في آذار وأيار وآب،[17] تمكنت الحكومة من بيع سندات بقيمة 345 مليار ليرة سورية فقط. ولا يغطي ذلك سوى 58 بالمائة من المبلغ المرجو، مقارنة بـ 75 بالمائة للمزادات الثلاثة التي أقيمت في العام 2022 و103 بالمائة للمزادين اللذين أُقيما في العام 2020.[18]

يعتبر التمويل بالعجز أبرز أسباب التضخم الجامح. ويعكس ذلك عجز الموازنة المتنامي (الشكل 14) الذي تصاعد من

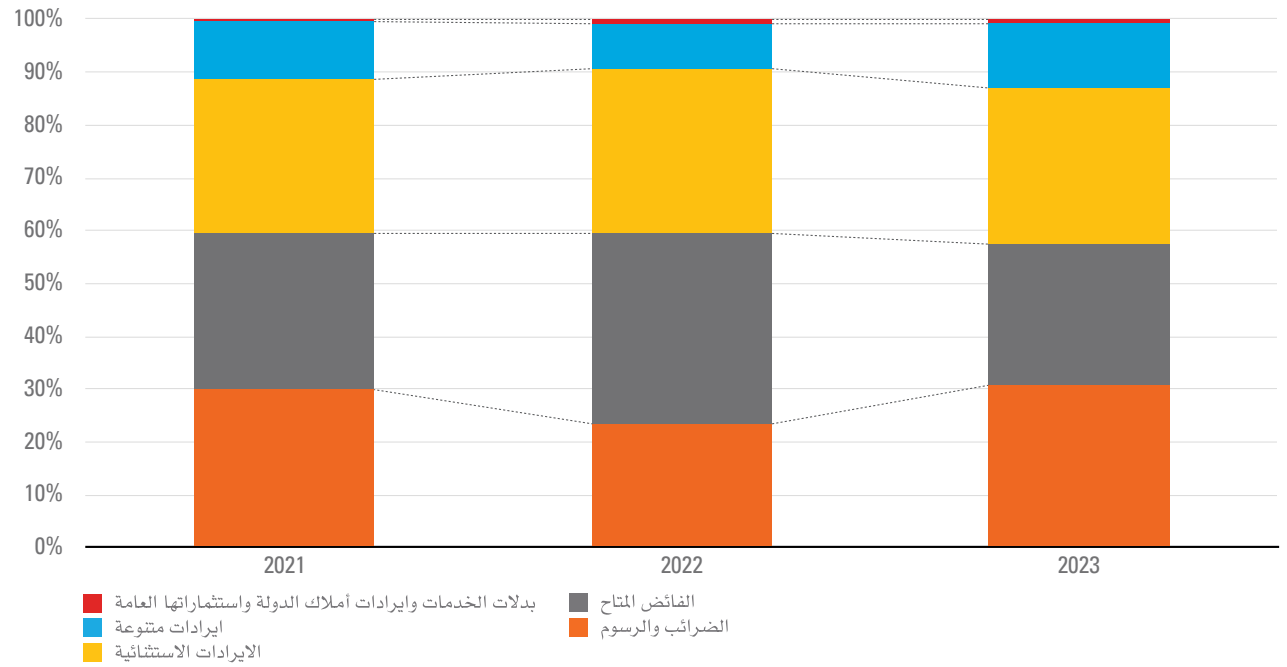
15 قيمة التهرب الضريبي في سورية

16 مجلس الشعب يقر مشروع الموازنة العامة للسنة المالية

17 من المخطط أن يُقام مزادٌ آخر في تشرين الثاني المقبل.

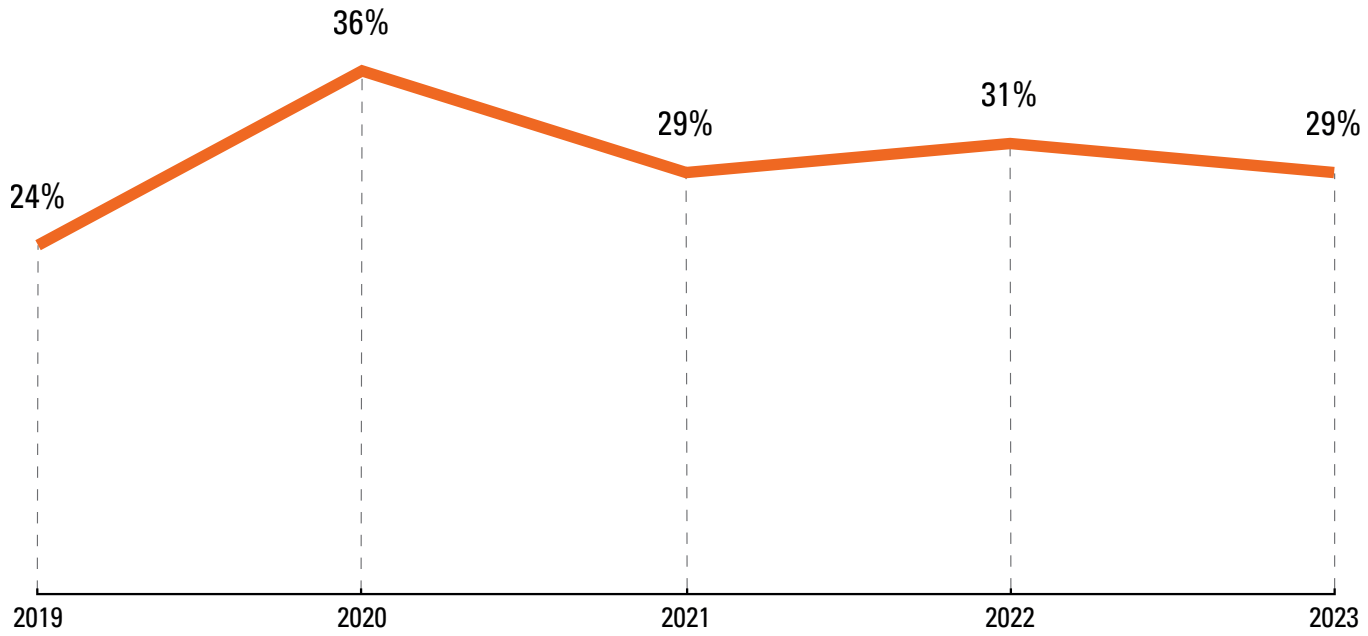
18 https://cb.gov.sy/index.php?page=show&ex-&=2&dir=items&lang=1&ser=1&cat_id=587&act=587

الشـــكل 13: توزع الإيرادات الحكومية من 2021 إلى 2023 (%)



المصدر: وزارة المالية (الجريدة الرسمية رقم 2021/50 ورقم 2022/47).

الشـــكل 14: عجز الموازنة العامة كنسبة من إجمالي الموازنة من 2019 إلى 2023



المصدر: وزارة المالية (الجريدة الرسمية أعداد رقم 2019/1، رقم 2020/1، رقم 2021/1، رقم 2021/50، ورقم 2022/47).

4.118 تريليون ليرة سورية عام 2022 إلى 4.860 تريليون ليرة سورية عام 2023. وكانت سورية قبل الأزمة تتمتع بمستوى منخفض من الدين العام، وفي عام 2010 كانت النسبة أقل من 30 بالمائة من الناتج المحلي الإجمالي.[19] وفي العام 2019 ازداد الدين العام سبعة أضعاف ليصل إلى نسبة 208 بالمائة من الناتج المحلي الإجمالي.[20]

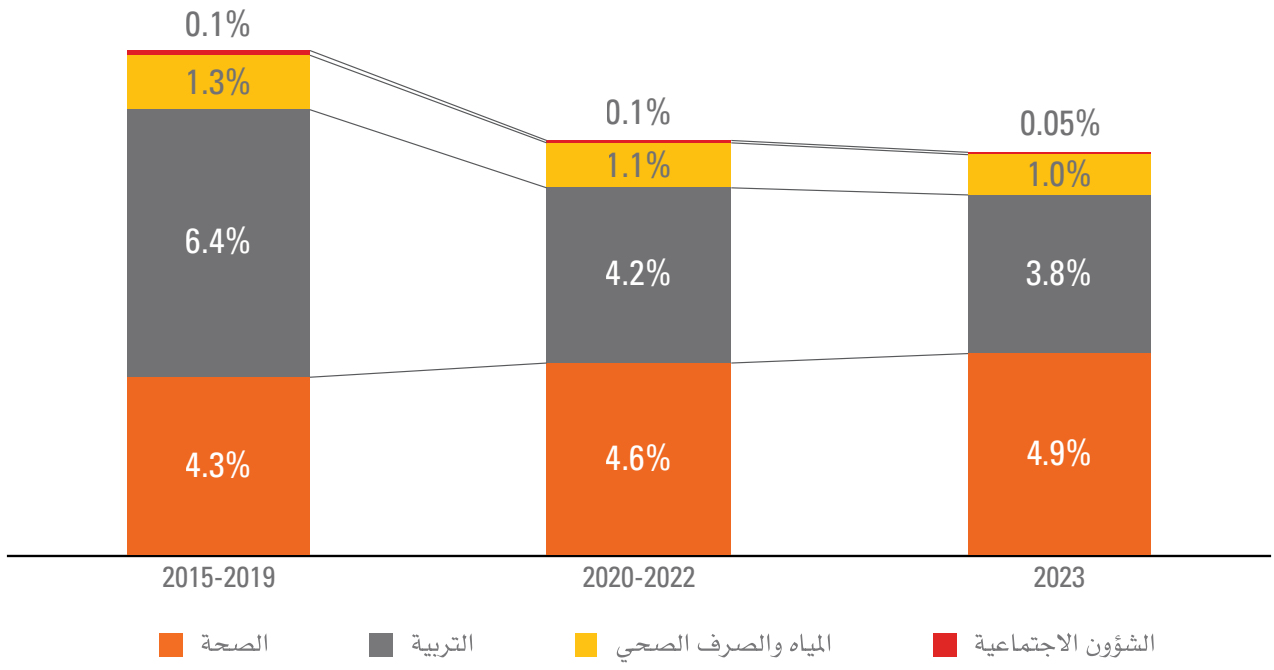
4- الإنفاق على الأطفال

1.4 اتجاهات الإنفاق

انخفضت حصة مخصصات القطاعات الأكثر أهمية بالنسبة للأطفال من مجمل الانفاق العام في المتوسط بمقدار 3 نقاط مئوية على مدى السنوات الثلاث الماضية. وظلت الحصة الإجمالية من الموازنة المخصصة للتربية والصحة والمياه والصرف الصحي والشؤون الاجتماعية مستقرة عند حوالي 9 بالمائة (الشكل 15). كما تزايدت مخصصات قطاع الصحة وتراجعت مخصصات التربية والمياه والصرف الصحي والشؤون الاجتماعية. وقد زادت الحصة الإجمالية من الموازنة المخصصة لقطاع الصحة بشكل مطرد من حوالي 2 بالمائة من الموازنة في العام 2011 إلى 5 بالمائة في العام 2023. ومن ناحية أخرى، شهدت الحصص المخصصة لكافة القطاعات الأخرى الأكثر أهمية بالنسبة للأطفال انخفاضاً حاداً على مر الأعوام. وقد انخفضت حصة الإنفاق الرأسمالي في جميع تلك القطاعات على مر السنين.

ظل القطاع الصحي أحد أهم أولويات الحكومة طوال فترة الأزمة. وفي العام 2022، زادت المخصصات لقطاع الصحة بنسبة 97 بالمائة بالقيمة الاسمية، ولكن فقط بنسبة 13 بالمائة بالقيمة الحقيقية، مقارنة بالعام 2021، في حين كانت الزيادة الاسمية 27 بالمائة خلال العام الجاري (الشكل 16). ويعني ذلك 12 دولاراً أمريكياً للشخص الواحد، أي أقل بحوالي سبع مرات من الحد الأدنى الذي أوصت به منظمة الصحة العالمية وهو 86 دولاراً أمريكياً للشخص الواحد سنوياً. وضمن القطاع، زادت مخصصات وزارة الصحة بمقدار الربع بين عامي 2022 و2023 لتصل إلى 550 مليار ليرة سورية.

الشـــكل 15: الاعتمادات المخصصة للقطاعات المتعلقة بالأطفال (المتوسطات، %)

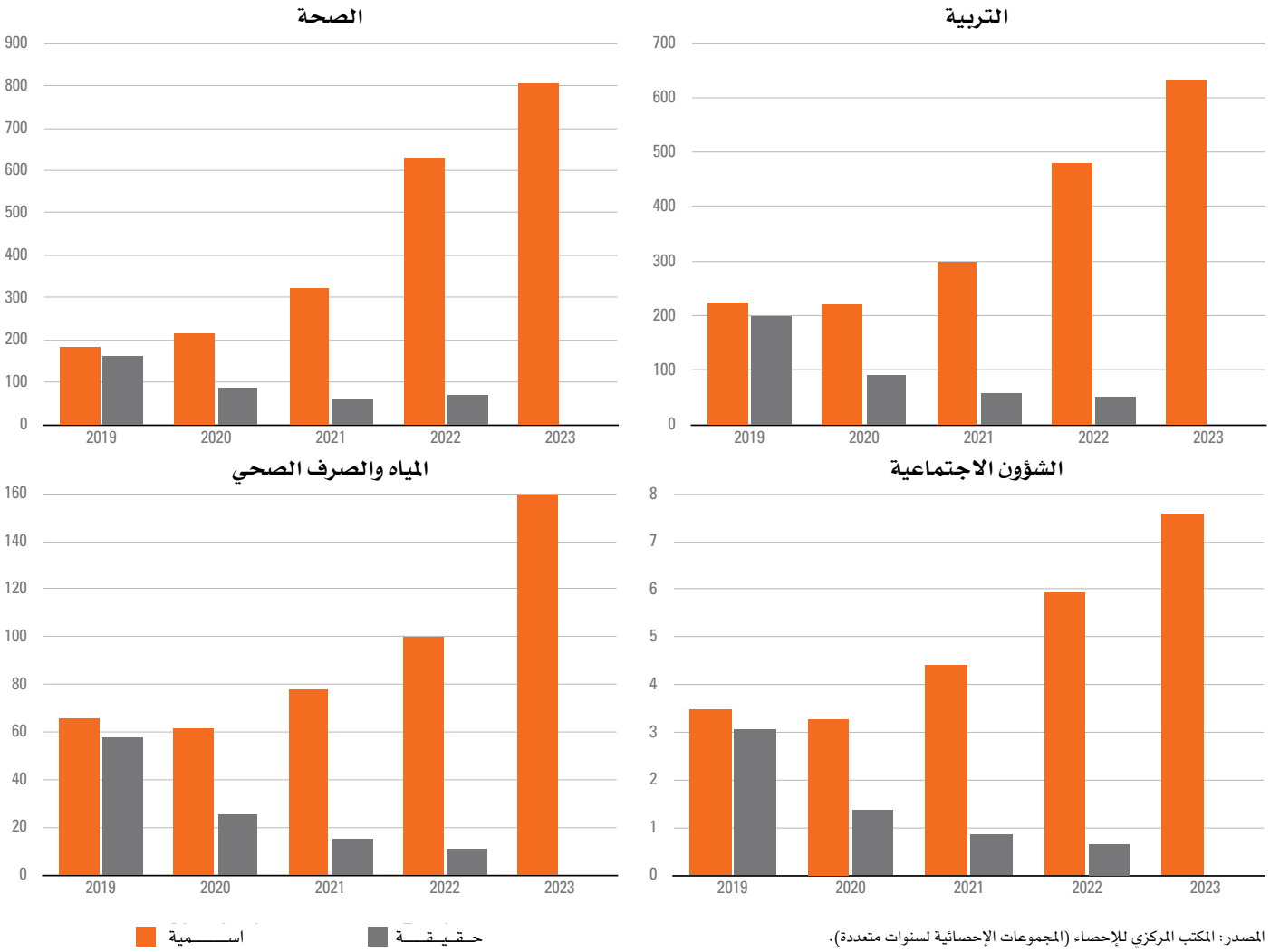


المصدر: المكتب المركزي للإحصاء (المجموعات الاحصائية لسنوات متعددة). أرقام العام 2023 مأخوذة من وزارة المالية (الجريدة الرسمية رقم 2022/47).

19 صندوق النقد الدولي – https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp16123.pdf

20 العدالة لتجاوز النزاع في سورية، المركز السوري لبحوث السياسات، 2020

الشـــكل 16: الاعتمادات المخصصة للقطاعات المتعلقة بالأطفال بالقيم الاسمية والقيم الحقيقية من 2011 إلى 2023 (2018 = سنة الأساس، مليارات الليرات السورية)



المصدر: المكتب المركزي للإحصاء (المجموعات الإحصائية لسنوات متعددة).

ونتيجة لتراجع الموارد المخصصة لتلبية احتياجات القطاع الصحي تدهورت أبرز المؤشرات المتعلقة برفاه الأطفال. ودمرت سنوات الأزمة هذا القطاع، حيث أصبح حوالي 41 بالمائة من المستشفيات العامة خارج الخدمة جزئياً أو كلياً، في حين أن 43 بالمائة من مرافق الرعاية الصحية الأولية إما تعمل جزئياً أو لا تعمل على الإطلاق.[21] ويعاني العاملون في هذه المرافق من نقص دائم في المستلزمات، وهذا يجعل العديد من الأسر والأطفال غير قادرين على تلبية احتياجاتهم الطبية.[22] ولا يزال عدد الأشخاص المحتاجين للمساعدة في قطاع الصحة آخذاً في التنامي، حيث سيصل إجمالي المحتاجين في هذا القطاع إلى 15.3 مليون شخصاً في العام 2023، أي بزيادة بواقع 25 بالمائة مقارنةً بالعام 2022.[23]

تؤكد موازنة الدولة للعام 2023 على تراجع الاهتمام بقطاع التربية. لقد انخفضت مخصصات قطاع التربية بشكل كبير خلال الأزمة. ومن 2019 إلى 2023، انخفضت الحصة المخصصة للقطاع من 5.8 بالمائة من إجمالي الموازنة إلى 3.8 بالمائة، بعد أن كانت تشكل 7.1 بالمائة في 2011. وبالقيم الحقيقية، شكلت مخصصات القطاع في 2022 نحو 26 بالمائة من مخصصاته في العام 2019 (الشكل 16).

21 لمحة عامة عن الاحتياجات الإنسانية للعام 2023 https://reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/syrian-arab-republic-2023-humanitarian-needs-overview-december-2022

22 The Carter Center, Navigating Humanitarian Exceptions to Sanctions Against Syria – Challenges and Recommendations, The Carter Center, Atlanta, 2020.

23 لمحة عامة عن الاحتياجات الإنسانية للعام 2023 https://reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/syrian-arab-republic-2023-humanitarian-needs-overview-december-2022

انخفضت مخصصات قطاع الشؤون الاجتماعية بشكل كبير طوال فترة الأزمة. انخفضت الحصة المخصصة للقطاع من 0.09 بالمائة من إجمالي الموازنة إلى 0.05 بالمائة بين عامي 2019 و2023، بينما كانت 0.18 بالمائة في العام 2011. وبالقيم الحقيقية، كانت مخصصات القطاع للعام 2022 أقل بنحو 4.8 مرات مما كانت عليه في العام 2019 (الشكل 16). وتؤكد موازنة الدولة للعام 2023 على ضرورة إعطاء أولوية أكبر لقطاع الشؤون الاجتماعية. وارتفعت مخصصات هذا القطاع بنسبة 28 بالمائة بالقيمة الاسمية (من 5.92 مليار ليرة سورية إلى 7.57 مليار ليرة سورية).

تؤكد موازنة الدولة للعام 2023 على تراجع أولوية قطاع المياه والصرف الصحي. ارتفعت مخصصات هذا القطاع في العام 2023 بنسبة 60 بالمائة بالقيمة الاسمية (من 99.6 مليار ليرة سورية إلى 159.4 مليار ليرة سورية). وكانت مخصصات العام 2022 قد انخفضت بنسبة 27 بالمائة بالقيم الحقيقية مقارنة بالعام 2021. ومن 2019 إلى 2023، انخفضت الحصة المخصصة للقطاع نحو النصف، أي من 1.96 بالمائة من إجمالي الموازنة إلى 0.75 بالمائة في 2022 قبل أن ترتفع قليلاً إلى 0.96 بالمائة في العام 2023. وقد كانت هذه الحصة تبلغ 3.31 بالمائة في العام 2011. وبالقيمة الحقيقية، فإن مخصصات القطاع للعام 2022 أقل بخمس مرات مما كانت عليه في العام 2019 (الشكل 16).

2.4 التمويل

رغم أنه تم حشد أكثر من 20 مليار دولار أميركي من المساعدات الدولية للاستجابة للاحتياجات الانسانية في سورية في الفترة ما بين 2012 و2022، فإن معلومات المساعدات غير مسجلة وغير معروضة بشكل شامل حتى الآن. ويتم مراقبة المساعدات التي يتم حشدها للاستجابة للاحتياجات الإنسانية في سورية عبر خدمة الأمم المتحدة للتتبع المالي والتي تسجل أحجام المساعدات التي يتم حشدها من أجل دعم الاستجابة لـ «جميع انحاء سورية».[24] وبيانات خدمة التتبع المالي متاحة على مستوى تجميع عالٍ وهي ليست كاملة. فهذه البيانات مثلاً لا تراقب ولا تقدم تقارير حول: (1) كمية المساعدات المصروفة حسب المحافظة والقطاع أو(2) تصنيف المساعدات المصروفة (كالنفقات التشغيلية وتكاليف الموظفين وكلف البرامج).

وتتراوح تقديرات عمال الاغاثة لنسبة المساعدات في المناطق الخارجة عن سيطرة الحكومة بين 20 و40 بالمائة. وفي ظل غياب البيانات يستخدم هذا التحليل تقديرات عدد السكان كبديل (ثلثي المساعدات تذهب للمناطق تحت سيطرة الحكومة وثلث المساعدات تذهب للمناطق خارج سيطرة الحكومة).[25] هذا التقدير بعيد كل البعد عن الكمال ويهدف فقط إلى إعطاء القارئ مؤشر تقريبي عن حجم المساعدات الدولية مقارنةً مع الاعتمادات الحكومية.

إن المساعدات في القطاع الصحي أعلى قليلاً من المخصصات الحكومية له حالياً. وكانت مخصصات القطاع الصحي من موازنة الدولة تقدر بـ 1.575 مليار دولار أمريكي خلال الفترة 2017–2022، بينما بلغت المساعدات الدولية للقطاع 1.48 مليار دولار أمريكي. وكانت قيمة المساعدات المقدرة للقطاع الصحي أكبر من المخصصات من موازنة الدولة منذ العام 2020. ومع ذلك شهد 2022 تقارباً كبيراً بينهما (الشكل 17).

لا تزال الأهمية النسبية للمساعدات في قطاع التربية آخذة في التنامي، حيث قُدرت مخصصات قطاع التربية من موازنة الدولة بأكثر من 1.83 مليار دولار خلال الفترة 2017–2022 بينما بلغت المساعدات الدولية للقطاع 693 مليون دولار أمريكي. اتخذت كلٌ من المساعدات والمخصصات الحكومية مساراً تنازلياً خلال هذه الفترة. ولكن عند التعبير عنها بالدولار الأمريكي سنرى أن مخصصات الحكومة انخفضت بشكل أكبر من المساعدات، خاصة منذ العام 2020 مع انخفاض قيمة العملة الوطنية مقابل الدولار الأمريكي. تنامت الأهمية النسبية للمساعدات نتيجة لذلك. وفي العام 2021 ، كانت المساعدات للقطاع تعادل 61 بالمائة من اعتمادات الدولة مقارنةً بـ 43 بالمائة في العام 2017. وتغير هذا الاتجاه في العام 2022 مع انخفاض الأهمية النسبية للمساعدات إلى 33 بالمائة من اعتمادات الدولة المخصصة لهذا القطاع (الشكل 17).

أما المساعدات لقطاع المياه والصرف الصحي فأصبحت الآن أكبر أربع مرات من المخصصات الحكومية. كانت مخصصات قطاع المياه والصرف الصحي من موازنة الدولة خلال الفترة 2017–2022 تقدر بـ 455 مليون دولار أمريكي، بينما بلغت المساعدات الدولية المقدرة للقطاع 732 مليون دولار. وكانت المساعدات خلال هذه الفترة أعلى من المخصصات

24 تتضمن «جميع أنحاء سورية» الاستجابة الإنسانية للشعب السوري عبر منظمات متمركزة في البلاد وعبر جهات فاعلة تعمل عبر الحدود من أجل الوصول إلى السكان خارج المناطق التي تخضع لسيطرة الحكومة

25 حسب فريق عمل الأمم المتحدة المعني بالسكان حوالي 35 بالمائة من السكان يعيشون خارج المناطق التي تسيطر عليها الحكومة (آب 2021).

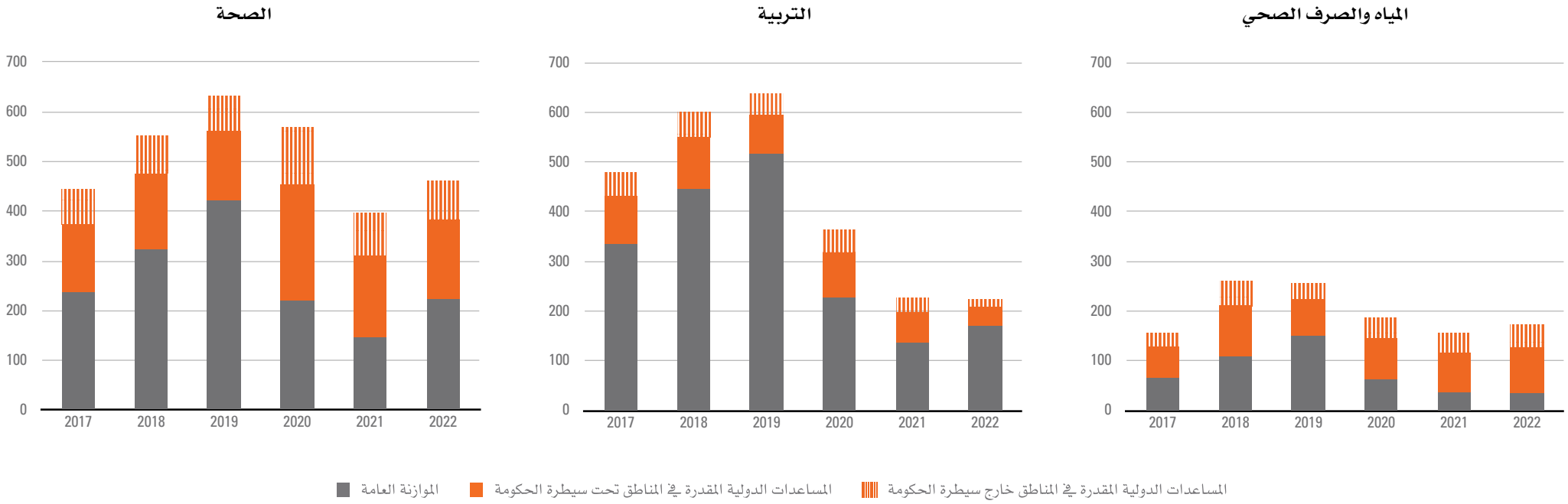
الحكومية باستثناء العام 2019، حينما كانت المخصصات الحكومية أكبر من مبلغ المساعدات الممنوحة. في العام 2020 تجاوزت المساعدات المخصصة للمناطق التي تسيطر عليها الحكومة المخصصات الحكومية لأول مرة. وأخذ هذا الاتجاه بالنمو في السنوات التي تلت وأصبحت الآن أكبر أربع مرات من المخصصات الحكومية (الشكل 17).

تتجاوز المساعدات المخصصة للشؤون الاجتماعية مخصصات الحكومة لهذا الغرض إلى حد بعيد. وكل الجهات في قطاع الشؤون الاجتماعية تعمل على تحقيق الحماية الاجتماعية الأساسية وحماية الطفل. مثلاً لدى الصندوق الوطني للمعونة الاجتماعية دور رئيسي للحماية الاجتماعية الأساسية من أجل دعم العائلات الأشد ضعفاً بالمساعدات النقدية. وحصل الصندوق في العام 2023 على مخصصات تقدر بخمسين مليار ليرة سورية أو حوالي 17.762 مليون دولار أمريكي. هذا بالكاد يكفي لتغطية المصاريف التشغيلية للصندوق، وهو مبلغ ضئيل جداً بالمقارنة مع حجم المساعدات الدولية التي تُقدَم عبر برامج التحويلات النقدية لأغراض إنسانية. قدمت المنظمات الإنسانية في عام 2022 أكثر من 90 مليون دولار أمريكي للمساعدة النقدية للفئات الهشة من السكان، وكان معظمهم في المناطق التي تسيطر عليها الحكومة.[26] وبالمثل، تبلغ مخصصات الهيئة العامة للاجئين الفلسطينيين العرب في العام 2023 809 مليون ليرة سورية، أي حوالي 287,389 دولاراً أمريكياً، بينما قدمت الأمم المتحدة حوالي 68 مليون دولار أمريكي على شكلٍ دعم نقدي للاجئين الفلسطينيين في العام 2022. وأخيراً بلغت مخصصات وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل والتي يعتبر عملها جوهرياً في مجال حماية الطفل 5,550 مليون ليرة سورية أو حوالي 1.972 مليون دولار أمريكي في العام 2023. بالمقارنة، خصصت المساعدات الدولية 18.2 مليون دولار لقطاع حماية الطفل في العام 2022.[27]

26 https://public.tableau.com/app/profile/caritas.switzerland/viz/SYRCWG-CVAPartnersMapping/1_ReportingProgress

27 خدمة الأمم المتحدة للتتبع المالي، تم الوصول إليه في 9 حزيران 2023.

الشكل 17: مخصصات الحكومة والمساعدات الدولية لقطاعات الصحة، التربية والمياه والصرف الصحي من 2017 إلى 2022 (ملايين الدولارات الأمريكية)



المصدر: إعداد المؤلفين بالاستناد إلى بيانات خدمة التتبع المالي التي تم الاطلاع عليها بتاريخ 9 حزيران 2023 وبيانات وزارة المالية (أعداد مختلفة من الجريدة الرسمية). وتم احتساب الأرقام بالدولار الأميركي بناءً على المتوسط المرجح لسعر الصرف الرسمي للدولار الأميركي مقابل الليرة السورية كل عام.

ملاحظة: في ظل غياب البيانات حول المساعدات الدولية في المناطق خارج سيطرة الحكومة، يستخدم هذا التحليل التقديرات السكانية كبديل (أي ثلثي المساعدات الدولية مخصصة للمناطق تحت سيطرة الحكومة وثلثها في المناطق خارج سيطرة الحكومة). ورغم أن هذا البديل بعيد كل البعد عن الدقة إلا أن الهدف منه إعطاء القارئ مؤشر تقريبي لحجم المساعدات الدولية مقارنة بموازنة الدولة.

لكل طفل
بغض النظر عمّن يكون
أو أين يعيش.
كل طفل يستحق طفولةً،
مستقبلاً،
فرصةً عادلةً.
لهذا السبب توجد اليونيسيف.
لكل طفل،
نعمل يوماً بعد يوم
في 190 بلداً وإقليماً.
نصل إلى أصعب الأماكن،
وإلى الأبعد عن المساعدة،
والأكثر تخلفاً عن الركب،
والأكثر إقصاءً.
لذلك نبقى حتى النهاية،
ولا نستسلم أبداً.

يونيسف
لكل طفل