

# واقع الاستثمار في سورية في ظل قانون الاستثمار رقم /١٠/ لعام ١٩٩١

الدكتور عابد فضلية  
كلية الاقتصاد - جامعة دمشق

## الملخص

إنّ عملية تجديد وتطوير الطاقات الإنتاجية تتطلب توظيفات مالية كبيرة لا تتوفر عادة لدى الكثير من دول العالم وسورية، كغيرها من الدول النامية، تحاول استغلال جميع موارد التمويل الداخلية، واستقطاب مصادر خارجية للتمويل الاستثماري، وقامت باستصدار التشريعات التي تساعد على ذلك.

وقانون تشجيع الاستثمار رقم ( ١٠ ) لعام ١٩٩١، هو من أحد وأهم الخطوات التشريعية التي قامت بها الدولة لتشجيع الاستثمار الوطني والأجنبي في سورية.

وقبل هذا القانون، كان قد صدر في سورية العديد من التشريعات المحفزة على الاستثمار بمختلف القطاعات الصناعية والزراعة والسياحية. إلا أن القانون ( ١٠ ) جاء أكثر عمقاً وشمولية، وخاصة فيما يتعلق بتنظيم استثمار رأس المال الأجنبي.

فالاستثمار هو مشروع تنموي مستمر، يساهم في إقامة التناسبات الصحيحة وتعميق التشابك والترابط فيما بين القطاعات الاقتصادية، بما يحقق الانسجام والتكامل بين مختلف فروع الإنتاج الوطني

ويشترط لنجاح ذلك توافر المناخ الاستثماري المنسجم والملائم، القائم على سلسلة من المقومات الاقتصادية والسياسية والقانونية والاجتماعية والثقافية، المترابطة والمتكاملة. وفي تحليل لنتائج تطبيق القانون ( ١٠ ) لتشجيع الاستثمار، على الواقع، نجد بعض

المؤشرات الاقتصادية الإيجابية، وبعض المؤشرات السلبية، فيما يتعلق بمعدلات تنفيذ المشروعات المرخصة على أساس هذا القانون وبطبيعتها الهامشية، والمستويات المنخفضة لتشغيل اليد العاملة، وعلى الأخص بالمعوقات الإدارية التي تعترض تنفيذ المشاريع الاستثمارية في سورية.

ورغم بعض الثغرات التي تتصف بها تشريعات الاستثمار في سورية، إلا أن النتائج التي تحققت على الواقع، لم تكن على مستوى هذه التشريعات، مما يدل على وجود تشريعات أخرى (بخلاف تشريعات الاستثمار) معيقة وقاصرة (كقانون الضرائب) ومتقدمة (كقانون التجارة، وقوانين الإيجار.. الخ).

كما تبرز أهمية وضرورة إلغاء بعض القوانين إلغاءً تاماً، وسن قوانين إضافية للمساهمة في توفير ما يسمى:  
بالمناخ الملائم للاستثمار.

## المقدمة:

إن عملية تجديد وتطوير الطاقات الإنتاجية تتطلب توظيفات مالية كبيرة لا تتوفر عادة لدى الكثير الدول، وخاصة النامية منها. لذلك تتنافس الكثير من هذه الدول، باتخاذ مختلف الإجراءات المحفزة والمغرية لاستقطاب وجذب المزيد من الاستثمارات المحلية والخارجية .

وسورية كغيرها من الدول النامية تعاني نسبياً من محدودية مصادر التراكم الرأسمالي، الأمر الذي يضعها أمام تحديات كبيرة تحتم عليها بذل المزيد من الجهود لتعبئة مواردها الداخلية المختلفة واستقطاب مصادر خارجية للتمويل الاستثماري .

لذلك قامت الحكومة في سورية باتخاذ خطوات هامة باستصدار العديد من التشريعات المشجعة للاستثمار، في محاولة لاستغلال جميع مصادر التراكم الوطنية بإتاحة مجالات مشجعة جديدة أعمق وأوسع من السابق، وكذلك لتشجيع استثمار الأموال العربية والأجنبية في مشاريع وطنية رائدة، تسهم في دفع عجلة التنمية الاقتصادية. وقبل التعمق في موضوع الاستثمار، نود توضيح المفهومين الآتيين:

### ١ - ١ : مفهوم الاستثمار:

إن الاستثمار ليس مجرد توظيف أموال بهدف الحصول على الأرباح، بل هو مشروع تنموي، وسلسلة من العمليات التنموية المستمرة، التي عليها المساهمة في إقامة التناسبات الصحيحة فيما بين القطاعات الاقتصادية وتعميق التشابك والترابط فيما بينها فيما يحقق الانسجام والتكامل بين مختلف فروع الإنتاج الوطني، ويساعد على دفع عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية بصورة متوصلة ومتنامية.

فالاستثمار هو إنفاق رأسمالي يتجسد عادة في أصول رأسمالية جديدة تخدم كقاعدة مادية -

تكنيكية لدورات إنتاجية متتالية في القطاعين الزراعي والصناعي وفي قطاعات خدمة الإنتاج

(كالنقل والتخزين والتعبئة والتغليف والتوزيع.. الخ)، وقطاعات التعليم والتدريب والتطوير

والبحث العلمي التي تخدم الإنتاج، وتخدم أيضاً الخدمات الإنتاجية المادية وغير المادية، من ثم،

فليس أي إنفاق مالي - استثماري يحقق بالضرورة تراكماً رأسمالياً، ما لم يساهم في تحقيق

قدرات إنتاجية مضافة، تتناسب على الأقل مع حجم هذا الإنفاق، ويحقق الجدوى الاقتصادية -

الاجتماعية المرجوة منها. ( 1 )

### ١ - ٢ : مناخ الاستثمار:

إن الاستثمار يتطلب توظيف رؤوس أموال كبيرة، لفترات متوسطة وطويلة الأجل، ومن ثم فإن اتخاذ القرار بالنسبة للمستثمر بتوظيف أو عدم توظيف أمواله في مشروع ما، ليس بالعملية البسيطة، بل يتطلب سلسلة متكاملة من الدراسات الاقتصادية والتجارية والقانونية، تأخذ مجمل

المعطيات الواقعية والمتوقعة بالحسبان، وأهم هذه المعطيات على الإطلاق هو المناخ الاستثماري المنسجم والملائم.

والمناخ الملائم الذي يمكن أن يقنع ويجذب الاستثمارات والمستثمرين لا يتوافر بمجرد استصدار قانون محدد بعينه يشرع للمستثمرين حوافز وإعفاءات مالية وضريبية جديدة، إنه أوسع شمولاً وأعمق من ذلك موضوعاً.

فتوفير هذا المناخ يقوم بصورة أساسية على آلية من الشروط الموضوعية والشروط الذاتية، أي على سلسلة من المقومات الاقتصادية والسياسية والقانونية والاجتماعية والثقافية المترابطة والمتكاملة، الكفيلة بخلق أرضية صلبة وبيئة مناسبة يمكن أن يقوم عليها، ويستمر بها، أي مشروع استثماري تنموي (2)

فمناخ الاستثمار، يعني مجمل الأوضاع والظروف المؤثرة في اتجاهات رأس المال وتوطنه. فالأوضاع السياسية والاقتصادية، والخصائص الجغرافية والديموغرافية، وطبيعة السوق السائدة بالدولة والياتها، والنظام القانوني ومدى وضوحه واتساقه وثباته وتوازنه.. كل هذا يدخل في مفهوم مناخ الاستثمار، وهي عناصر متداخلة تؤثر وتتأثر ببعضها بعضاً، وتترجم محصولتها إما كعوامل جاذبة لرأس المال أو طاردة له، (3)

ومن ثم فإن الكثير من الشروط الموضوعية للاستثمار في سورية (كلا استقرار السياسي والموقع الجغرافي والموارد الطبيعية والبشرية... الخ) متوافرة نسبياً، وهي معروفة ومميزة، ولذلك سنحاول التركيز على جملة الشروط الذاتية التي تؤثر في الاستثمار، ويتأثر بها، وخاصة الاقتصادية منها.

## ٢ - تشريعات تشجيع الاستثمار في سورية

### ٢ - ١: تشريعات ما قبل القانون (١٠) لعام ١٩٩١

مع التنويه إلى أهمية قانون تشجيع الاستثمار رقم (١٠) لعام ١٩٩١، الذي يمكن أن يعدّ من أهم الخطوات التي قامت بها الدولة لتشجيع الاستثمار الوطني والأجنبي في سورية، نشير أيضاً إلى أنه من الخطأ أن نوظّر أنفسنا في حدود هذا القانون و / أو القوانين التي سبقته، لكون الاستثمار عملية مستمرة في الاقتصاد الوطني، لم تبدأ أصلاً بهذا القانون ولا بالقوانين والتشريعات المشجعة للاستثمار التي سبقته أو التي سنليه. بل إن حقيقة النمو الاقتصادي كانت، وما تزال، وستبقى مرتبطة أيضاً وبشكل وثيق بمختلف جوانب السياسة الاقتصادية للدولة. فقبل صدور قانون الاستثمار (١٠) لعام ١٩٩١، كان قد صدر في سورية العديد من التشريعات المحفزة على الاستثمار بمختلف نشاطاته أهمها:

- **المرسوم التشريعي (١٠٣) لعام ١٩٥٢:** الذي أعفى المشاريع الصناعية من ضريبة الأرباح لمدة ثلاث سنوات، ومن ضريبة الدخل عن المبالغ الاحتياطية من الأرباح، التي تخصص للتجديد والتوسيع في المنشأة، ومن ضريبة التمتع وضريبة ريع العقارات لمدة ست سنوات. كما أعفى المرسوم هذه المشاريع الصناعية من الرسوم الجمركية على الآلات والتجهيزات ومواد البناء المستوردة لحاجات المشروع التأسيسية

- **المرسوم التشريعي رقم ( ٣٤٨ ) لعام ١٩٦٩:** بشأن تشجيع استثمار رؤوس أموال المغتربين ورعايا الدول العربية لتشجيع مشروعات النقل السياحية والإنشاءات العقارية والمشروعات الصحية.
- **المرسوم التشريعي رقم ( ١٠ ) لعام ١٩٨٦:** بخصوص الشركات الزراعية المساهمة المغفلة المشتركة مع الدولة بنسبة ٢٥ % على الأقل، حيث أعطاهما في المادة الثامنة منه الحق في استيراد جميع مستلزماتها، استثناءً من أحكام وقف، ومنع، وحصر، وتقييد الاستيراد، وميزها في أحكام القطع والاستيراد، وأعفاها من جميع الضرائب والرسوم المالية والبلدية والجمركية وغيرها ، في حال عدم إدخالها إلى السوق المحلية.
- **القرار رقم ( ١٨٦ ) لعام ١٩٨٥:** المتضمن إعفاءات جمركية ومالية وضريبية تشجيعية للاستثمار في المنشآت السياحية من المستوى الدولي والدرجة الممتازة.
- **المرسوم التشريعي رقم ( ٨٤ ) لعام ١٩٧٢:** حول نظام الاستثمار في المناطق الحرة، ومنح المستثمرين فيها تسهيلات وميزات وإعفاءات جمركية ومالية وضريبية كبيرة.
- **تخفيف العبء الضريبي:** عن مختلف أنواع الشركات الصناعية وغير الصناعية بالقانون ( ٢٠ ) لعام ١٩٩١ المتضمن تعديل النسب والشرائح الضريبية المنصوص عنها في المادة ( ١٦ ) المعدلة في قانون ضريبة الدخل الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ( ٨٥ ) لعام ١٩٤٩.

## ٢ - ٢ : قانون تشجيع الاستثمار رقم ١٠ لعام ١٩٩١ :

لقد اقتضت الحاجة استصدار قانون جديد , شامل موحد , لتشجيع الاستثمار في سورية في مختلف القطاعات الصناعية والزراعية والخدمية، ولإستكمال بعض النواقص التي لم تلحظها تشريعات الاستثمار السابقة، وخاصة فيما يتعلق بغياب الأحكام القانونية التي تنظم استثمار رأس المال الأجنبي.

لذلك فقد جاء القانون ( ١٠ ) لعام ١٩٩١ شاملاً بهدف تشجيع المستثمرين السوريين المقيمين منهم والمغتربين والعرب والأجانب على إقامة مشاريعهم الاستثمارية في سورية، وذلك استمراراً لمساعي الدولة وجهودها المتواصلة في توجيه الفوائض النقدية نحو التنمية والإنتاج في إطار السياسة الاقتصادية القائمة، وللاستفادة أكثر من إمكانيات القطاعين الخاص والمشارك في تمكين القاعدة الاقتصادية للبلاد ( 4 )

## ٢ - ٢ - ١ : الأهداف التنموية الاقتصادية - الاجتماعية للقانون ( ١٠ ) :

تتضح هذه الأهداف من خلال الشروط التي وردت في المادة ( ٤ ) من القانون ( ١٠ )، التي تنص على معايير يتوجب مراعاتها للموافقة على تشميل المشاريع الاستثمارية، وهي ( 5 ) :

١ . أن يكون المشروع منسجماً مع أهداف الخطة الإنمائية للدولة

٢. أن تستخدم المشاريع ما أمكن الموارد المحلية المتاحة في الاقتصاد القومي
٣. أن تساهم في إنباء الناتج القومي وزيادة فرص العمل
٤. أن تؤدي إلى زيادة التصدير وترشيد الاستيراد
٥. أن تستخدم الآلات والتقانات الحديثة الملائمة لحاجات الاقتصاد الوطني

## ٢ - ٢ - ٢ : الامتيازات والتسهيلات والإعفاءات في ظل القانون ( ١٠ ) :

نص القانون على منح المشروعات المرخص بإقامتها وفق أحكامه ( استثناءً من أحكام التجارة الخارجية في وقف ومنع وحصر تقييد الاستيراد، ونظام الاستيراد من بلد المنشأ وأحكام أنظمة القطع. حق استيراد جميع احتياجاتها من الآلات والأليات والعدد والتجهيزات وسيارات العمل والباصات والميكروباصات المعدة لتخديم هذه المشاريع، وغيرها من المواد اللازمة لإقامتها أو توسيعها أو تطويرها، شريطة تحديد هذه الاحتياجات من الجهة المختصة، وقد أعفى القانون جميع المواد أعلاه من جميع الضرائب والرسوم المالية والبلدية والجمركية وغيرها شريطة استخدامها حصراً في أغراض المشروع.

كما أعفى القانون هذه الشركات من ضرائب الدخل وضرائب ريع العقارات والعرضات لمدة خمس سنوات بدءاً من تاريخ بدء الاستثمار، ومنح علاوة على ذلك سنتين إضافيتين للشركات التي تساهم بها الدولة، وللمشاريع التي تصدر إلى خارج القطر أكثر من ٥٠ % من إنتاجها. كما أعطى القانون للمستثمر هامشاً واسعاً للتحرك بقطعه الأجنبي / فسمح له بفتح حساب لدى المصرف التجاري السوري بقطعه الأجنبي، فسمح له بفتح حساب لدى المصرف التجاري السوري بالقطع الأجنبي لرأسمال المشروع ومصاريفه ولقروضه ولـ ٧٥ % من حصيلته صادراته ( 6 ) .

## ٢ - ٢ - ٣ : مقارنة القانون ( ١٠ ) بما سبقه من تشريعات تشجيع الاستثمار :

إن القانون يتشابه، ويزيد في بعض ميزاته الإيجابية مع التشريعات الأخرى للاستثمار، كما يتشابه معها في بعض العيوب، ونلخص ذلك على المستويات الثلاثة الآتية:

### أولاً: الميزات والإعفاءات المشتركة مع التشريعات الأخرى:

من الواضح أن بعض الميزات التي جاء بها هذا القانون، لم تكن جديدة بالمقارنة مع ما اشتملت عليه تشريعات تشجيع الاستثمار السابقة، وخاصة فيما يتعلق بإعفاء مستوردات مستلزمات إنشاء المشاريع المنوي إقامتها من أنظمة القطع الأجنبي وأحكام المنع والحصر والتقييد ببلد المنشأ، وإعفاء هذه المشاريع من جميع الضرائب والرسوم المالية والبلدية والجمركية، وكذلك إعفاء المشاريع القائمة من ضرائب الدخل وريبع العقارات والعرضات، وإلى حد كبير فيما يتعلق بتسجيل نسبة من عائدات التصدير في حساب المستثمر بالقطع الأجنبي واستخدامه لجزء منها لتسديد التزاماته الخارجية.

## ثانياً: المميزات الإضافية للقانون ( ١٠ ) بالمقارنة مع التشريعات الأخرى:

### المجموعة الأولى: مميزات عامة لكل المستثمرين:

تفرد القانون ( ١٠ ) بالمقارنة مع غيره من التشريعات تشجيع الاستثمار التي سبقته، بجملة من المميزات المطلقة التي يستفيد منها جميع المستثمرين، وتتلخص بـ:

أ. الشمولية المطلقة لتشجيع الاستثمار في مختلف القطاعات الاقتصادية الصناعية والزراعية والخدمية وأية مشاريع أخرى مجدية، كالمشاريع السياحية وغيرها ،  
ب. إمكانية السماح بإقامة مشاريع صناعات هامة وأساسية كانت في السابق محصورة بالقطاع العام وحكراً عليه. لذلك سوف نلاحظ أن القطاع الخاص قد دخل نشاطات جديدة لم تكن متاحة له سابقاً،

ج. الأجهزة الإدارية المشرفة على الاستثمار: بخطوة متقدمة عن أمثاله من التشريعات السابقة، فقد حرص القانون (١٠)، على تسمية العديد من الهيئات الرسمية، التي تتولى جميع الشؤون المتعلقة بالاستثمار والمستثمرين، والتي من مهامها تشجيع الاستثمار، واتخاذ كل ما من شأنه تسهيل وتسريع إجراءاته (٧)، وهذه الهيئات هي:

- المجلس الأعلى للاستثمار: برئاسة السيد رئيس مجلس الوزراء
- مكتب الاستثمار: ومهمته إيجاد صلة الوصل بين المجلس الأعلى للاستثمار، وبين مختلف الجهات العامة والخاصة.
- مكتب شؤون الاستثمارات في الوزارات: لمتابعة شؤون المستثمرين في الوزارة المعنية.
- اللجان المحلية لشؤون الاستثمار في كل محافظة.

**المجموعة الثانية:** مميزات جاذبة للمستثمرين الأجانب والعرب والمغتربين السوريين، وتتلخص بـ: ( ٨ )

- حق المستثمرين الأجانب والعرب والمغتربين السوريين بتحويل نصيبهم من الأرباح والفوائد المترتبة على قروضهم، وكذلك قيمة حصصهم الصافية من المشروع بالقطع الأجنبي، بعد انقضاء خمس سنوات على الاستثمار ( على ألا تتجاوز قيمة هذه الحصص ما سدد من قبلهم بالقطع الأجنبي )، وإذا انقضت ستة أشهر على ورود رأسمالهم إلى القطر وحالت ظروف قاهرة دون استثماره، فيحق لهم إعادة تحويله إلى الخارج. .

- حق المستثمر العربي والأجنبي تملك مشروعه بغض النظر عن جنسيته، كما يحق له التأمين على أمواله المستثمرة في سورية.
- يسمح للمستثمرين كافة استخدام عمال وفنيين غير سوريين، وأن يحول لهم ٥٠ % من رواتبهم الشهرية و ١٠٠ % من تعويضات نهاية الخدمة بالعملات الأجنبية.

### ثالثاً: النواقص والعيوب المشتركة مع القوانين الأخرى:

١ - لقد عدّ القانون ( ١٠ ) خطأً، وكغيره من التشريعات التي سبقته أن الإعفاءات الضريبية والجمركية هي العامل الأساسي لتشجيع وجذب المستثمرين، وهذا يعني تغليب الاعتبارات المالية على الاعتبارات الاقتصادية ( النظرة التنموية ) في النظام الضريبي.

إن المستثمر الجاد لاثمه الإعفاءات الضريبية، بقدر ما يهيمه موضوعية ومعقولية النظام الضريبي واعتداله (عدم الازدواجية، سياسة ضريبية واضحة ومستقرة، ضرائب معتدلة ) أما الإعفاءات (وحدها) فهي لا تجتذب غالباً إلا الأنواع السيئة من المستثمرين.

لذلك فإن الإعفاءات لا تكفي لخلق مناخ استثماري، بل ويمكن الاستغناء عنها في حال توفرت المقومات الأساسية الأخرى للاستثمار في إطار سياسات اقتصادية سليمة، وخاصة بالنسبة للمستثمر الأجنبي. وقد حذر تقرير الاستثمار لعام ١٩٩٥ الصادر عن (الاونكتاد) من أن المبالغة بسياسة الحوافز، كالإعفاءات الضريبية، قد تؤدي إلى إهدار الموارد المالية الحكومية وإلى إحداث تشوهات اقتصادية. وحسب دراسة للمؤسسة العربية لضمان الاستثمار يأتي ارتفاع الضرائب والرسوم ضمن المجموعة الأولى من بين العوامل المعيقة للاستثمار، وتأتي الإعفاءات الضريبية ضمن المجموعة الأخيرة من العوامل المحفزة للاستثمار في الدول العربية ( ٩ ) وفي سؤال وجه إلى خمسين مستثمراً سورياً، هل يفضلون وجود بنية تحتية أكثر تطوراً ونظاماً مصرفياً متطوراً، أم تلك الإعفاءات الضريبية الممنوحة وفق القانون ( ١٠ )، فأجاب ( ٩٠ % ) منهم بأنهم يفضلون البنية التحتية الأكثر تطوراً والنظام المصرفي المتطور على تلك الإعفاءات، وكان جواب الـ ( ١٠ % ) الباقية بأنهم يفضلون الاثنين معاً. ( ١٠ )

إن هذا المفهوم الخاطئ لحوافز الاستثمار قد انعكس على طبيعة المشاريع التي تم تشميلها بالقانون ( ١٠ )، والتي اتسم معظمها بالخفيف والهامشي، الباحث عن الإعفاءات والربح السريع، كما سنرى في الفقرات الآتية من هذه الدراسة.

٢ - لم يلحظ القانون ( ١٠ ) خطأً كغيره من تشريعات الاستثمار السورية، أية معاملة ضريبية تمييزية بين مختلف المناطق الجغرافية، والقطاعات والأنشطة الاقتصادية، على أساس المنعكسات والآثار التنموية الاقتصادية والاجتماعية للمشاريع المشملة بموجبه. فقد أجازت هذه التشريعات للمستثمر الاستفادة من جميع (أو معظم) حوافزها وإعفاءاتها، لمجرد أنه يقوم بالاستثمار، بصرف النظر عن الموقع الجغرافي للمشروع، أو عن شدة أهميته



للاقتصاد السوري، وبغض النظر عن طبيعة نشاطه وأثاره الاقتصادية المباشرة وغير المباشرة، أو تكاليفه الاجتماعية المباشرة - القريبة أو غير المباشرة - البعيدة المدى.

إنّ الكثير من قوانين الاستثمار المعروفة، لا تستخدم (عموماً) الإعفاء الكلي المطلق كحواجز للاستثمار، لمجرد القيام بالاستثمار (كالقانون الأردني لعام ١٩٩٥، وقانون الاستثمار في تايلاند)، فالإعفاءات يجب أن تستخدم بوصفها أداة خاصة لتحفيز الاستثمار في مناطق جغرافية معينة (التوزيع المتناسب للمشاريع) أو للمشاريع الاستراتيجية الكبيرة، أو للاستثمارات الكبيرة، أو للاستثمارات المجدية اقتصادياً والمعرضة للمخاطر، أو للشركات التي تعيد استثمار أموالها في الداخل، و/أو لاحتياطي التوسع في المنشآت الديناميكية النشطة.. الخ

٣ - يستمر القانون (١٠) بالخطيئة الاقتصادية التي وطدها المرسوم التشريعي (١٠٣) لعام ١٩٥٢، والذي يساوي بين الآلات والعقارات في ضريبة الريع، مما يرسخ الازدواج الضريبي على الأرباح، ويضيف عبئاً على تكاليف المنشآت الصناعية، وهذا بدوره يعمل بعكس اتجاه التحفيز على الاستثمار. لذلك فإن إلغاء ضريبة الآلات يعدّ مطلباً محقاً بالنسبة لمنشآت القطاع الخاص والقطاع العام على السواء (١١)

### ٣ - حركة الإنفاق الاستثماري في ظل القانون (١٠):

بلغ عدد المشاريع المشمولة حتى الجلسة رقم ٩ لعام ١٩٩٨ (١٤٩٤ مشروعاً) يفترض أنها ستوفر أكثر من (٩٣ - ١٠٣) ألف فرصة عمل، وقد بلغت القيمة الإجمالية لهذه المشاريع الاستثمارية نحو (٣٢٣ مليار ل.س)، يمول ٧٧% منها بالقطع الأجنبي. (١٢)

وفيما يأتي ندرس اتجاهات الإنفاق الاستثماري وتوضعها بالتفصيل في مختلف الأنشطة، وذلك:

### ٣ - ١: بحسب تطور عدد المشاريع وتكلفتها الاستثمارية وتوزعها على القطاعات الاقتصادية:

نبين في الجدول الآتي تطور أعداد وتكاليف مجمل المشاريع المشمولة بموجب القانون (١٠)، بحسب توزعها على القطاعات الاقتصادية، منذ صدور هذا القانون، وحتى التواريخ المبينة بالجدول.

جدول رقم (١): عدد المشاريع وتكلفتها الاستثمارية بحسب توزعها على القطاعات الاقتصادية

| القطاع  | عدد المشاريع | % من العدد | التكلفة الاستثمارية (مليار ل.س) | % من التكلفة |
|---------|--------------|------------|---------------------------------|--------------|
| الصناعة | ٦٤٧          | % ٤٣,٣     | ٢٥٨,٩                           | % ٧٠,٦       |
| الزراعة | ٥١           | % ٣,٤      | ٢٢                              | % ٦          |
| النقل   | ٧٩٤          | % ٥٣,١     | ٨٥,٣                            | % ٢٣,٤       |
| أخرى    | ٢            | % ٠,٢      | ٠٠                              | ٠٠           |
| المجموع | ١٤٩٤         | % ١٠٠      | ٣٦٦,٢ مليار                     | % ١٠٠        |

المصدر: النشرات الدورية لمكتب الاستثمار

جدول رقم ( 2 ) \*: تطور أعداد المشاريع وتكاليفها الاستثمارية وعدد العمال،

خلال الأعوام ١٩٩١ - ١٩٩٦ ( 13 )

| العام | العدد | التكاليف الاستثمارية (مليار ل.س) | عدد العمال |
|-------|-------|----------------------------------|------------|
| ٩١    | ١٠٢   | ١٨,٧                             | ١٠٨٥٤      |
| ٩٢    | ٢٧٦   | ٣٢,٢                             | ١٧٩٥٥      |
| ٩٣    | ١٩٠   | ٤٢,٨                             | ١٢٨٩٢      |
| ٩٤    | ٤٤٨   | ٩٦,٨                             | ٢٩٩٦٢      |
| ٩٥    | ٢٥٨   | ٦٨,٨                             | ١٧٤١٠      |
| ٩٦    | ٢١٤   | ٩٥,٧                             | ١٣١٧٥      |
|       | ١٤٨٨  | ٣٥٥ مليار ل.س                    | ١٠٢٢٤٨     |

وبالنظر إلى معطيات الجدولين أعلاه:

١ - يلاحظ أن معظم المشاريع المشمولة بالقانون ( ١٠ ) قد تركزت على قطاعي الصناعة والنقل، ولم تحظ الزراعة إلا بنسبة ضئيلة من هذه المشاريع ( ٣,٤ % من العدد و ٢,٤ % من إجمالي الاستثمارات )، مع التتويه من جهة إلى عدم تشميل أي مشروع سياحي، ومن الجهة الأخرى إلى صغر حجم مشاريع النقل، الذي يلاحظ من خلال تدني نسبة الاستثمار فيها ( البالغة فقط ١١,٩ % من إجمالي الاستثمارات ) بالمقارنة مع عددها البالغ ( ٤٧,٦ % ) من إجمالي عدد المشاريع المشمولة.

إنّ تركيز الاستثمارات بالنسب المبينة أعلاه يعدّ برأينا نتيجة طبيعية للأسباب الآتية:

أ. ينضوي ترخيص المشاريع السياحية ضمن تشريعات أخرى أكثر أهمية لهذا القطاع من القانون (١٠) كالمقرر رقم (١٨٦) لعام ١٩٨٥ المذكور أعلاه. ورغم ذلك ننوه إلى أن بعض الشركات المحلية والعالمية كانت قد تقدمت بأفكار لمشاريع سياحية عملاقة في إطار القانون (١٠)، إلا أن أحداً من هذه المشاريع لم يكتب له النجاح، إما بسبب انسحاب هذه الشركات بعد احتكاكها بالواقع، أو بسبب عدم موافقة المجلس الأعلى للاستثمار لأسباب مختلفة، منها عدم انسجام هذه المشاريع مع المخططات السياحية - التنظيمية للدولة الموضوعية على أساس مراسيم الاستملاك السياحي للأعوام ١٩٧٥ و ١٩٨٠. وينطبق هذا المثال على شركة يابانية كانت قد تقدمت بمشروع قرية سياحية متكاملة استشفائية

استجمامية في منطقة البدرسية شمال سورية، وعلى شركة ألمانية كانت قد تقدمت بمشروع منتجات سياحية على شواطئ محافظة طرطوس، وعلى عدة شركات محلية كانت قد قررت بناء مرافق استجمام في منطقة أم الطيور، شمال اللاذقية.

ب. لا يعد القانون (١٠) مهماً بالنسبة للمشاريع الزراعية، وخاصة المشاريع التقليدية منها، بالمقارنة مع التشريعات المشجعة الأخرى كالمرسوم التشريعي (١٠) لعام ١٩٨٦، وبسبب الميزات التي يتمتع بها أصلاً القطاع الزراعي خارج إطار القانون (١٠) (مع التحفظ على السلبيات والعوائق التي مازالت تصونها وتفرزها بعض النصوص السارية لقانون الإصلاح الزراعي، وخاصة فيما يتعلق بتشتت الملكية وحقوق المزارعة). فالنتائج المحلي للقطاع الزراعي (١٤) قد ارتفع بسعر السوق ما بين عامي ١٩٩٠ و ١٩٩٦ بنسبة جيدة بلغت ٤٦% (بالأسعار الثابتة لعام ١٩٨٥) وارتفع فيه مجمل التكوين الرأسمالي بنسبة ١٦١% رغم أنه لم يحصل إلا ٦,١% من إجمالي استثمارات القانون (١٠) للفترة نفسها، مقارنة بارتفاع الناتج الإجمالي للقطاع الصناعي الذي بلغت نسبته نحو ٤٥% وارتفع مجمل تكوينه الرأسمالي (بالأسعار الجارية) بنسبة ٤٩٤% للفترة نفسها مع حصوله على أكثر من ٧٠% من مجمل استثمارات القانون (١٠)، مما يدل على أن الفضل في نمو القطاع الزراعي لا يعود إلى الاستثمارات المنفذة بموجب القانون (١٠) وخاصة إذا نظرنا إلى انخفاض نسب تنفيذ المشاريع الاستثمارية، كما سنرى أدناه.

ج. يعدُّ التهافت على مشاريع قطاع النقل بمختلف أنشطته هو نتيجة موضوعية، وبسبب فجوة النقص التي كان يعانيها هذا القطاع، وتعطش السوق السورية لهذا النوع من المشاريع، وباعتبار أن القانون (١٠) قد كسر الطوق الفولاذي عن هذا القطاع ورفع عنه الحصار النسبي الذي كانت تفرضه عليه التشريعات السابقة، فانفطت نشاط في هذا القطاع من إطار المحظور بشدة إلى مجال المسموح بسخاء.

### ٣ - ٢: بحسب التوزيع الجغرافي للمشاريع الاستثمارية في محافظات القطر:

إن التوزيع الجغرافي للمشاريع الاستثمارية في مختلف محافظات القطر له دلالات اقتصادية تعدُّ مهمة جداً، وخاصة فيما يتعلق بمؤشرات المستوى التنموي لهذه المحافظات، من حيث النشاط الاقتصادي الصناعي والتجاري وحجم الأسواق، ومدى توافر خدمات المواصلات والاتصالات، وبقية مرافق البنية التحتية الضرورية. ويتوضح واقع التوزيع الجغرافي للمشاريع الاستثمارية المشملة بالقانون (١٠)، كما يأتي:

جدول رقم (٣): العدد الكلي للمشاريع وتكاليفها الاستثمارية، بحسب توزيعها في محافظات القطر

| المحافظة    | العدد لغاية ٩٦ | العدد لغاية ٩٨ | %     | رأس المال   | %     |
|-------------|----------------|----------------|-------|-------------|-------|
| دمشق وريفها | ٧٣٥            | ٦١٨            | ٤٣%   | ١٣٢,٦ مليار | ٤١,١% |
| حلب         | ٣٤٧            | ٣٥٢            | ٢٤,٦% | ٥٥,٤ مليار  | ١٧,٢% |

|           |      | %    |       |            |        |
|-----------|------|------|-------|------------|--------|
| حمص       | ١١٨  | ١٢٢  | ٨,٥ % | ٣٤,١ مليار | ١٠,٧ % |
| حماة      | ٨٩   | ٨٤   | ٥,٩ % | ٧,٧ مليار  | ٢,٤ %  |
| اللاذقية  | ٥٩   | ٧٧   | ٥,٤ % | ١٠,٢ مليار | ٣,٣ %  |
| طرطوس     | ٣٢   | ٤٢   | ٢,٩ % | ٨,٢ مليار  | ٢,٦ %  |
| درعا      | ٢٨   | ٤٢   | ٢,٩ % | ٣٨,٥ مليار | ١٢,٠ % |
| السويداء  | ١٤   | ١٧   | ١,٢ % | ٢,٥ مليار  | ٠,٩ %  |
| إدلب      | ١٧   | ٢١   | ١,٥ % | ٢٠,٩ مليار | ٦,٥ %  |
| دير الزور | ٢٢   | ٢٠   | ١,٥ % | ٢,١ مليار  | ٠,٦ %  |
| الحسكة    | ١٦   | ١٦   | ١,٢ % | ١,٣ مليار  | ٠,٥ %  |
| الرقبة    | ١٥   | ١٩   | ١,٥ % | ٦,٢ مليار  | ٢ %    |
| القنيطرة  | -    | ١    | ٠,٠ % | ٠,١ مليار  | ٠,١ %  |
| المجموع   | ١٤٩٢ | ١٤٣٢ | ١٠٠ % | ٣٢٣ مليار  | ١٠٠ %  |

المصدر: تم احتساب النسب في ضوء النشرات الدورية التي يصدرها مكتب الاستثمار —

\* ملاحظة على أرقام الجدول: انخفضت أعداد المشاريع في بعض المحافظات خلال عامي ٩٦ - ٩٨ رغم تشميل مشاريع جديدة خلال الفترة نفسها، وذلك بسبب إلغاء التراخيص وموافقات التشميل للعشرات من المشاريع إما بطلب من أصحابها أو بقرار من المجلس الأعلى للاستثمار، لعدم بدء أصحابها بتنفيذها خلال المدة المحددة لهم .

من الجدول أعلاه نلاحظ أن أكثر من ثلثي عدد المشاريع ( أو ٥٨ % من مجمل الاستثمارات ) المشملة بالقانون ( ١٠ ) متمركزة في محافظات دمشق وريف دمشق وحلب. وإذا أضفنا إليها نصيب محافظة حمص الواقعة بينهما، يتبين أن حصة المحافظات العشر الأخرى، أقل من ربع عدد المشاريع وأقل من ثلث إجمالي الاستثمارات.

ومع التنويه إلى أن حدود درعا تتجاوز مع الحدود الإدارية لمحافظة ريف دمشق، وإلى أن الحدود الإدارية لمحافظة إدلب تتجاوز مع محافظة حلب، وهي (ومع بعضها تستقطب أكثر من ٧٦ % من مجمل الاستثمارات في القطر )، يتبين لنا التركيز الشديد لمشاريع الاستثمار باختلاف أنشطتها الاقتصادية في حدود، ويجوار كل من دمشق وحلب، في الوقت الذي لا تتجاوز فيه نسبة السكان فيهما الـ ٤٣,٨ % من إجمالي عدد السكان في القطر. وبالمقابل إذا نظرنا إلى حصة المحافظات الشرقية الثلاث الرقة والحسكة ودير الزور، ونسبة عدد سكانها ١٦,٧ % من إجمالي عدد سكان القطر، فإن نصيبها من إجمالي الاستثمارات لم يتجاوز نسبة ٣,١ % ( ١٥ ) مما يتناقض مع مساهمة هذه المحافظات في الاقتصاد السوري.

إنَّ شدة الخلل في التوزيع الجغرافي تبدو جلية أكثر، إذا أخذنا بالحسبان نسبة تنفيذ المشاريع في مختلف محافظات القطر، وهذا ما سنلمسه في فقرات أخرى من هذه الدراسة.

ومع ذلك، يمكن النظر إلى الموضوع من زاويتين:

**( الأولى )** - إن الطبيعة الزراعية والاعتماد الأساسي على المنتجات الزراعية في المحافظات الشرقية، والمحافظات الأخرى الفقيرة بحصتها من الاستثمارات، يبرر جزئياً عدم الاهتمام بالأنشطة الأخرى في هذه المحافظات.

وتكمن الأسباب الأخرى لهذا الإعراض، في اتساع المساحة نسبياً والبعد الجغرافي عن أماكن تركز الأنشطة الصناعية والتجارية والخدمية التقليدية، وكذلك عدم توافر خبرات متراكمة كافية خارج إطار الزراعة كمحصلة لطبيعة التطور الاقتصادي في هذه المناطق. يضاف إلى ذلك، أن أحد أهم المعوقات، يتمثل في عدم توافر و / أو توفير الخدمات الضرورية ومرافق البنية التحتية الأساسية الكافية لتحريض الاستثمار في تلك المناطق.

**( الثانية )** - رغم معيقات وصعوبات الاستثمار في المحافظات النامية عموماً كعوامل موضوعية، فإن القانون ( ١٠ ) وكذلك جميع مثيلاته من التشريعات الأخرى لتشجيع الاستثمار، لم تبد اهتماماً خاصاً أو متميزاً لتشجيع الاستثمار في هذه المحافظات، وهذا برأينا أحد العيوب الكامنة في هذه التشريعات. فالميزات والإعفاءات الضريبية والجمركية، والإجراءات الروتينية المركزية التقليدية فيما يتعلق بالتأسيس والترخيص، جاءت كلها مطلقة، ولم تميز في التعامل مع المشاريع بحسب التوطن الجغرافي ( ولا بحسب الطبيعة الاقتصادية لأنشطة هذه المشاريع كما سنرى لاحقاً ). إن حدة الخلل في توزيع الاستثمارات ما بين مناطق و / أو محافظات القطر، يمكن تخفيفها برأينا بتحرير استثنائي للاستثمارات في المناطق المرغوب بها كالآتي:

- تقسم المحافظات على سبيل المثال إلى ثلاث فئات استثمارية ( محافظة فئة أ، ب، ج ) وتمنح ميزات تفضيلية للفئة ( أ ) بنسبة ٥٠ %، وللفئة ( ب ) بنسبة ٧٥ %، وللفئة ( ج ) بنسبة ١٠٠ % على سبيل الافتراض.

- تختار الدولة محفزات وميزات، إما أن تكون تفضيلية بين الفئات أو تكون إضافية تتمتع بها فئة دون أخرى وتكون هذه المحفزات والميزات عادة إما مطلقة أو نسبية.

وقد تكون هذه الميزات ضريبية أو جمركية، أو تسويقية أو في مجال التصدير والاستيراد، أو في تسهيلات إدارية وغيرها. كما يمكن أن تكون الميزات دعماً مادياً مباشراً، أو قروضاً ميسرة، أو إمداداً بمواد أولية معينة تمتلكها الدولة أو تسيطر عليها. ( فبالنسبة للتسهيلات الضريبية على سبيل المثال: يمكن التحكم بنسبة الضريبة ما بين الصفر والـ ١٠٠ %، أو التحكم بطول فترة الإعفاء الضريبي من لا شيء إلى طوال حياة المشروع ).

إن الدعم المباشر، و/أو منح ميزات إضافية إلى مشاريع المناطق الأقل نمواً، فيه من العدالة ما يبرره، ما دام أن قرار الاستثمار في هذه المناطق من حيث الجدوى الاقتصادية ليس سهلاً للأسباب التي ذكرناها أعلاه، وبخاصة منها سبب عدم التوافر النسبي للخدمات والمرافق الأساسية للبنية التحتية وعدم وجود مناطق صناعية مخدمة أو تخلفها في حال وجودها، ومن ثم نتيجة لذلك، يترتب على هذه المشاريع الاستثمارية تحمل أعباء وتكاليف إضافية، ك شراء مولدات كهربائية خاصة وحفر الآبار لتأمين المياه وإنشاء حفر فنية للصرف الصحي وتعبيد بعض الطرقات للوصول إلى المنشآت.. إلخ.

نشير أيضاً إلى أنه يمكن تقسيم الفئة الاستثمارية الواحدة ( أي المحافظة ) إلى مناطق فئوية (كأن نقول منطقة ١ أو ٢ أو ٣ من الفئة أ) مما يسهل المعاملة التمييزية بحسب المناطق داخل كل محافظة. كأن تعطى مميزات استثنائية للمشاريع الاستثمارية المجدية اقتصادياً واجتماعياً، والتي يتحتم على أصحابها إقامتها خارج المناطق الصناعية المخدمة، أو بعيداً عن المرافق والخدمات الأساسية.

إن الفئات الاستثمارية التمييزية تساعد الدولة على استخدام منظومة الحوافز كسياسة توجيهية متكاملة يمكنها أن تخفف من حدة الخلل في التوزيع الجغرافي للمشاريع الاستثمارية، وتؤدي من ثم إلى تحويل الضغوط عن المدن الكبيرة وعن المراكز المكتظة. فالاستمرار بزيادة التركيز للأنشطة الاقتصادية المختلفة في المدن الكبيرة المتخمة أصلاً، وفي مراكز التجمعات السكانية المكتظة له انعكاسات سلبية اجتماعية وبيئية ومن ثم اقتصادية ليس من السهل تلافيها.

### ٣ - ٣ بحسب الشكل القانوني لإجمالي المشاريع المشملة بالقانون (١٠):

يعدّ الشكل القانوني للشركات والمؤسسات الاستثمارية من المؤشرات الهامة للحكم على طبيعة وحجم ودينامية المشاريع الاستثمارية، وعلى الأخص فيما يتعلق بطبيعة الإدارة وطاقت ومصادر التمويل، سواء من حيث الكم أو من حيث النوع. ونبين في الجدول الآتي الأشكال القانونية للمشاريع الاستثمارية المشملة:

| الشكل القانوني                  | العدد<br>١٩٩٦ | % من<br>الإجمالي | العدد<br>١٩٩٨ | %         |
|---------------------------------|---------------|------------------|---------------|-----------|
| مؤسسة فردية                     | ٦٦٤           | ٤٤,٥<br>%        | ٥٦١           | ٣٩,٢<br>% |
| شركة تضامنية                    | ٣٦٣           | ٢٤,٣<br>%        | ٣٩٦           | ٢٧,٧<br>% |
| شركة توصية بسيطة                | ٣٠٨           | ٢٠,٧<br>%        | ٣١٠           | ٢١,٧<br>% |
| شركة محدودة المسؤولية           | ١٠١           | ٦,٨<br>%         | ٩٨            | ٦,٩<br>%  |
| شركة مساهمة مغفلة               | ٤٦            | ٣,١<br>%         | ٥٤            | ٣,٩<br>%  |
| شركة مساهمة مشتركة              | ٩             | ٠,٦<br>%         | ٨             | ٠,٦<br>%  |
| شركة مشتركة محدودة<br>المسؤولية | ١             | -                | ٢             | -         |
| شركات قائمة                     | -             | -                | ١             | -         |
| شركات أخرى                      | -             | -                | ٢             | -         |
| المجموع                         | ١٤٩٢          | ١٠٠<br>%         | ١٤٣٢          | ١٠٠<br>%  |

المصدر: النشرات الدورية التي يصدرها مكتب الاستثمار

من هذا الجدول يتبين لنا:

أولاً - أن عدد المؤسسات الفردية كبير جداً حيث تبلغ نسبتها نحو ٤٠% من إجمالي عدد الشركات

(وتستثمر بمجموعها نحو ٧٦,٥ مليار ل.س) مقابل ٣,٨% فقط للشركات المساهمة المغفلة (والتي تستثمر بمجموعها أكثر من ١١٦,٦ مليار ل.س)، وهذه الظاهرة غير صحيحة نظراً لميزات وأهمية الشركات المساهمة في فعاليتها الاقتصادية التحريضية، بالمقارنة مع المؤسسات الفردية والأشكال القانونية الأخرى للشركات، فهي قادرة على تحريك واستقطاب رؤوس الأموال والمدخرات العقيمة الكبيرة منها والصغيرة، الداخلية والخارجية، ومن ثم القدرة على اقتناء واستخدام التكنولوجيا المتطورة وتشغيل الكفاءات الفنية والإدارية العلمية المتميزة (القاعدة الصلبة للتطوير الذاتي).

(16) ، وهذه القدرات أو الميزات غير متاحة عادة لأنواع الأخرى من الشركات.

وتتجلى خصوصية الشركات المساهمة في ظروف واقعا الحالي بقدرتها التمويلية لاستقطاب المزيد من المدخرات (الخارجية) والداخلية المكتنزة لدى الأهالي ومن ثم توظيفها في الاستثمار. إن هذا الاستقطاب له الأوجه الإيجابية الآتية:

- إمكانية جمع رؤوس أموال ضخمة من الممولين الراغبين، وبسهولة وسرعة نسبية، ومن ثم تأمين التمويل اللازم للاستثمار بشكل مستمر وعند الحاجة.
- إتاحة المجال لشريحة كبيرة من المواطنين بالمساهمة بعمليات الاستثمار، لقاء الأرباح المشروعة التي يتوقعونها، لاسيما أن هناك شرائح عريضة من المواطنين الذين يفضلون اكتناز أموالهم على أن يودعوها في المصارف مقابل الفائدة الحرام بنظرهم. وليست ظاهرة جامعي الأموال التي عانى منها اقتصادنا، إلا نتيجة لعدم وجود بدائل قانونية ومشروعة للاستثمار، كالشركات المساهمة التي تجتذب وتستقطب الأموال العقيمة المكتنزة لدى تلك الشرائح، وتجعل استثماراتهم أقل مخاطرة.
- إن كتلة أرباح الأسهم، التي توزع سنوياً على حامليها، لها نظرياً آثار اقتصادية واجتماعية إيجابية. فهي تتيح دخلاً إضافياً، أي قوة شرائية لشرائح عريضة من المواطنين، وتساهم نسبياً في جعل توزيع الدخل القومي أكثر عدالة.
- السرعة والسهولة النسبية التي تنتجها الأسهم في تنفيذ رغبة أحد الأشخاص بالاستثمار عن طريق شراء الأسهم، أو رغبته بالحصول على السهولة ببيع الأسهم التي يحملها.

فنحن بحاجة ملحة لاتخاذ كل التدابير الكفيلة بزيادة نسبة الشركات المساهمة ولتفعيل دورها في الاقتصاد الوطني، ولا بديل عنها إلا حل آخر غير ممكن التحقيق حالياً، وهو استقطاب المزيد من المدخرات الأهلية عن طريق رفع معدل الفوائد المصرفية الحكومية، بحيث يكون مرناً، ويبقى دائماً فوق معدل التضخم النقدي الحقيقي..

إن تشجيع إنشاء الشركات المساهمة، يتطلب إدخال بعض التعديلات على قانون التجارة السوري، وبعض النصوص المتعلقة بضرائب الطابع وضرائب الدخل، وكذلك على نص القانون (١٠)، لكي يتاح لهذا النوع من الشركات المزيد من الحوافز، أما النصف الآخر من الحقيقة هو أن تطوير هذه الشركات المساهمة، كما وكيفا، يشترط حكماً وجود سوق للأوراق المالية لكي يتمكن المساهمون من شراء وبيع أسهمهم في هذه السوق. ففي الوقت الذي يعد فيه وجود سوق

للأوراق المالية، والضربات الموجعة التي تسببها المضاربات العشوائية لحملة الأسهم والأوراق المالية، شرطاً ضرورياً لتطوير الشركات المساهمة، فإن تطور هذه الشركات يساهم بدوره في تطوير هذه السوق.

وعلى الرغم من الهزات التي تصيب أسواق الأوراق المالية والتي تحدث بين الحين والآخر، فإن وجود الشركات المساهمة وسوق الأوراق المالية (تجاورهما بنوك متطورة) يعد في علم الاقتصاد الحديث مؤشراً على حيوية وديناميكية النشاط الاقتصادي في أي بلد، وبالمقابل فإن عدم وجودها في الدول النامية، يعد من أحد معيقات الاستثمار في هذه الدول.. ولا يصح ما ذكرناه أعلاه إلا إذا أشرنا أن الآلية الديناميكية لعمل الشركات المساهمة وسوق الأوراق المالية لا يمكنها أن تعمل بفعالية إلا في بيئة مناسبة، وضمن إطار مناخ استثماري ملائم، وعلى هذا الأساس فقط يمكن الإدعاء بأن الشركات المساهمة تعدّ عامل جذب مهماً للاستثمارات الوطنية، الداخلية والخارجية، وللاستثمارات الأجنبية أيضاً.

ثانياً: إن إجمالي عدد المشاريع يتضمن (١٧٤) مشروعاً مشتركاً مع جهات خارجية، منها (١١٦) مشروعاً مع جهات عربية و (٥٨) مشروعاً مع جهات أجنبية، ومجموعها موزع على مستثمرين من إحدى وثلاثين دولة عربية وأجنبية. (17)

وبالمقارنة مع الميزات التي منحها القانون (١٠) للاستثمار الأجنبي، فإن هذا العدد محدود نسبياً، وعلى الأخص إذا نظرنا إلى الحجم المتواضع لرؤوس الأموال المستثمرة.

فمن الواضح أن العرب والأجانب المساهمين، هم أفراد أو شركات صغيرة، ولم نلمس اهتماماً من شركات أجنبية متوسطة أو كبيرة أو متعددة الجنسيات، التي تتجلى أهمية استثماراتها، ليس فقط بنسبة مساهمتها أو ضخامة رأسمالها، وإنما أيضاً في خبراتها في تأهيل وتدريب العاملين السوريين سواء في الداخل أو في الخارج لدى الشركة الأم، وكذلك نقل التكنولوجيا الحديثة، وتصدير منتجات المشروع، بفضل ما لديها عادة من قنوات واتصالات ومعرفة بمتطلبات أسواق بلدها والأسواق العالمية على العموم. (18). وقد دلت التجارب أن عملية الاستثمار ليست مجرد عملية تمويل، بل هي قبل ذلك، عملية لنقل التقانات المتطورة والخبرة، مما يستدعي وجود شريك تقني، كما أن المشاريع الصغيرة، رغم أهميتها، لا تستطيع النمو والانطلاق المرجو منها، إلا إذا صبت في شركات كبرى تستخدم إنتاجها كمدخلات وسيطة لمنتجات أخرى. (19)

لذلك لا يمكن الادعاء أن القانون (١٠) قد نجح في اجتذاب رؤوس أموال عربية وأجنبية مما يدفعنا للتأكيد مرة أخرى على أن الإعفاءات الضريبية، ليست بأفضل المحفزات، وأن الخلل لا يمكن فقط في هذا القانون.

### ٣ - ٤: بحسب تنوع وأهمية النشاطات الاستثمارية:

بالنظر إلى قوائم المشاريع المشملة بالقانون (١٠) والمبينة بنشرات مكتب الاستثمار، نلاحظ دخول المستثمرين إلى نشاطات جديدة لم تكن معروفة سابقاً، حيث ازداد عدد النشاطات الاقتصادية من ١٠ إلى ١٦ نشاطاً اقتصادياً، وتضمنت مشاريع كانت محصورة في السابق بالقطاع العام (كصناعة تكرير السكر والمطاحن ومواد البناء والإطارات والغزل والزجاج والحديد والفولاذ والألمنيوم والطاقة الكهربائية)



لقد انصبت معظم الاستثمارات في السنوات الأولى على المشاريع الخفيفة والصغيرة، سريعة المردود ومضمونة العوائد، بعد ذلك اتجهت طبيعة ونوعية المشاريع للميل إلى المشاريع المتوسطة إلى جانب الخفيفة وبعض المشاريع الأكبر نسبياً ( 20 )، مع الإشارة إلى تحول محدود في البنية الهيكلية للمشاريع المشملة.

ورغم أن الحكومة قد سمحت للقطاع الخاص بإقامة صناعات هامة وأساسية، كانت حكراً على القطاع العام لازال الإقبال على هذه الصناعات من قبل المستثمرين محدوداً والجديّة في تنفيذها متدنية، حيث تراوحت نسبة التنفيذ لصناعات مواد البناء والصناعات المعدنية الأساسية والمعدات ما بين ١٤ و ٢٧ % فقط. وما بين ١ - ٢٤ % إلى إجمالي التكلفة الاستثمارية التقديرية. ( 21 ).

وبالمحصلة، نجد أن معظم الاستثمارات قد انصب في الأنشطة السريعة المردود، كالنقل، وخاصة التأجير السياحي، واستهلاك في مجالات صناعية هامشية أو استهلاكية بسيطة، حيث اقتصر نشاط قسم كبير من الصناعيين على مجرد عمليات الجمع أو المزج و / أو إعادة التعبئة.

وبحسب ما تشير إليه معطيات مكتب الاستثمار فإن المستويات الأعلى في جديّة تنفيذ المشاريع الصناعية تراوحت ما بين ٣٠ - ٧٤ % لصالح صناعات خفيفة كالبلستيك والدهانات والمنظفات والأقمشة والملبوسات، على حساب معدل الجديّة في تنفيذ المشاريع الصناعية الأكثر أهمية.

لقد بدأت هذه الصناعات تعاني من كساد خطير لكونها تتنافس في إطار سوق داخلية ضيقة، وعاجزة عن المنافسة، بل وغير مرغوب بها في الأسواق العالمية، ونعتقد أن الكثير من هذه المشاريع قد بدأ بالتراجع و/أو اضطر للتوقف عن العمل.

إن عدم تجاوب رأس المال الأجنبي للاستثمار في سورية، وغياب المشاريع الصناعية المتطورة والضخمة من قائمة المشاريع المنفذة بموجب القانون (١٠)، يدل على أن المتطلبات الأساسية لقيام مثل هذه المشاريع مازالت غير متوافرة بشكل كاف. وأهم هذه المتطلبات، المناخ الملائم للاستثمار وتوفير جملة من الشروط الأخرى ( كالتالي ذكرناها في أدناه ضمن فقرة التوصيات والمقترحات)، خاصة أن مجالات الاستثمار، والكثير من الأنشطة الاقتصادية، مازالت غير متاحة كلها أمام المستثمرين من القطاعين الخاص والمشارك، بسبب عدم وضوح السياسة العامة للدولة و/أو القرارات الوزارية المتعلقة بتحديد ماهية الصناعات الاستراتيجية التي يجب أن تبقى حكراً على القطاع العام. فهذه السياسة تحد من المجالات الممكنة للاستثمار، ولكنها لا تحدها.

فالقرار رقم ( ٤٣٤٢ ) تاريخ ٣ / ١٢ / ١٩٨٨ الصادر عن وزارة الصناعة، كان قد حصر معظم الصناعات الاستراتيجية في نطاق القطاع العام وترك القطاعين الخاص والمشارك مجالات محدودة تركز معظمها في مجال الصناعات الغذائية والصناعات الخفيفة، وقد التزم المجلس إلى للاستثمار في البداية، بتشمل المشاريع الاستثمارية في المجالات التي حددها القرار أعلاه. ويقول السيد رئيس مكتب الاستثمار: ( ورغبة من المجلس الأعلى للاستثمار في توجيه الاستثمارات نحو الصناعات والمجالات الأخرى والهامة فقد قرر في نهاية عام ١٩٩١ إتاحة الصناعات قاطبة إلى كل طالب ترخيص وتوسيع مجالات الاستثمار في كل الاتجاهات ) ( 22 ) وبالفعل فقد بدأ المجلس بتطبيق هذا الاتجاه الجديد، دون التقييد بالقرار ( ٤٣٤٢ ) أعلاه.

إلا أن هذه المسألة لم تحسم بعد بشكل واضح، فما زالت احتمالات الموافقة على تشميل أي مشروع استثماري تتأرجح ما بين قرار الحصر الناقد المفعول المذكور أعلاه، وبين قناعات المجلس الأعلى للاستثمار القائمة على توجهات غير معلنة، أو على الأقل على سياسة غير معلنة وغير ملزمة.

إن قرار وزارة الصناعة يجب أن يلغى، وأن يستصدر صك حكومي رسمي معلن، يحدد ماهية النشاطات الاستثمارية المسموحة، ويبين بوضوح النشاطات المحظورة خارج إطار القطاع العام. فالتقدم بطلب التشميل بالنسبة لأي مشروع استثماري يسبقه مخططات ودراسات معمقة فيما يتعلق بالشركة و/أو الشركاء، وبالجدوى الاقتصادية، ويتقرر تقييم الطلب على الأغلب بناء على تنسيق واتصالات بشركات أو مصارف تمويلية خارجية الخ، وكل هذا يتطلب وقتاً وجهداً كبيراً وتكاليف عالية، ومن ثمّ ليس من المقبول بعدها الرد برفض المشروع، لأسباب لم تكن معروفة للمستثمر، أو بحجة عدم توافق نشاط هذا المشروع مع قناعة المجلس الأعلى للاستثمار بدخول القطاع الخاص إلى هذا المجال من الأنشطة، أو بدعوى أن هذا المشروع لا ينسجم مع معيار الخطة الإنمائية للدولة.

ونتساءل هنا عن ماهية وأهداف الخطة الإنمائية للدولة ! فهل توجد أصلاً خطة إنمائية واضحة للدولة، وإن وجدت، فهل هي معروفة، وإذا كانت معروفة فهل هي واضحة ومترجمة إلى عناوين وجدول وقوائم يمكن الاعتماد عليها أو الاستئناس بها ليختار المستثمر منها الأنشطة المناسبة لاستثماراته ! !

والأهم من كل ذلك: هل هذه الخطة الإنمائية ومحدداتها معلنة للمستثمرين، أم عليهم فقط التكهن بها واستقراؤها، وإذا نجح المستثمر المحلي بذلك، فإن الأجنبي، وكما نعلم جميعاً، لا يأمن لأي قرار قائم على التكهن والاستقراء.

#### ٤ - تقييم نتائج تطبيق القانون ( ١٠ ) على الواقع:

##### ٤ - ١ : على صعيد نسب التنفيذ للمشاريع الصناعية والزراعية: \*

لتقييم نتائج تطبيق القانون ( ١٠ ) على الواقع، ندرج أدناه الجدول الآتي:

قبل التعليق على الأرقام الواردة في الجدول أعلاه، لابد من الإشارة إلى الملاحظات الآتية:

بالنسبة لمعدل الجدية: فإنه بحسب معطيات مكتب الاستثمار، وبحسب ما يرد في بعض الدراسات الأخرى، يأخذ بالحسبان جميع المشاريع المنفذة بشكل كامل بالإضافة إلى جميع المشاريع التي مازالت قيد التنفيذ. إن هذا المعدل يعدّ بذلك مضللاً على مستويين:

الأول: إن مهلة البدء بتنفيذ المشاريع الاستثمارية هي سنتان ومهلة التنفيذ الكامل ثلاث سنوات. ومن ثمّ، ومع القليل من الاستثناءات يمكن اعتبار جميع مشاريع العام ١٩٩٤ وما قبله مشاريع غير منفذة. ومهما كانت المبررات النظرية لعدم استكمال تنفيذ هذه المشاريع بأنها لن تنفذ. والدليل على ذلك هو النسبة الجيدة للمشاريع المنفذة بشكل كامل في سنتي بداية الاستثمار. لذا فإن المؤشر الذي يمكن اعتماده لعام ١٩٩٤ وما قبله هو نسبة المشاريع المنفذة بالكامل، وليس معدل الجدية.

**الثاني:** بأخذ مهلة بدء التنفيذ ومهلة التنفيذ أعلاه، نجد أن مشاريع العام ١٩٩٥ وما بعده، لم تستنفذ بعد هذه المهلة، ومن السابق لأوانه الحكم عليها بأنها لم تنفذ، ومن ثمّ لا يمكن اعتماد معدل الجدية لعام ١٩٩٥ وما يليه، بل يمكن فقط أخذ نسبة المشاريع التي هي قيد التنفيذ كمؤشر ضعيف.

بناء عليه، ومهما كان المؤشر الذي نعتمده، فإن محصلة هذه المؤشرات واتجاه جميع نسب التنفيذ نحو الانخفاض مع مرور الزمن، تمثل ظاهرة سلبية بكل المقاييس وتدل على وجود مشكلة حقيقية، يجب الوقوف عندها ومحاولة تحديدها .

واقع الاستثمار في سورية في ظل قانون الاستثمار رقم ١٠/ لعام ١٩٩١.

جدول رقم ( ٥ ): نسب تنفيذ المشاريع الصناعية والزراعية، وعدد العمال ورأس المال المستثمر، خلال الأعوام من ١٩٩١ - ١٩٩٧ \*

| العام | المشاريع المنفذة بالكامل |           |            | مشاريع قيد التنفيذ |           |            | معدل الجدية ( المنفذ بالكامل + قيد التنفيذ ) |           |            |
|-------|--------------------------|-----------|------------|--------------------|-----------|------------|--|-----------|------------|
|       | العدد                    | رأس المال | عدد العمال | العدد              | رأس المال | عدد العمال | العدد  | رأس المال | عدد العمال |
|       | %                        | مليار ل.س | عامل       | %                  | مليار ل.س | عامل       | %  | مليار ل.س | عامل       |
|       | من ٧٠,٨                  | من ٢٦٧    | من ٦٢٥٦٧   | من ٧٠,٨            | من ٢٦٧    | من ٦٢٥٦٧   | من ٧٠,٨                                      | من ٢٦٧    | من ٦٢٥٦٧   |
| ١٩٩١  | ٦٥,١<br>%                | ٨,٦٥      | ٤٣٦٤       | ٣٣,٣<br>%          | ٤,٤٣      | ٢٢٣٢       | ٩٨,٤<br>%                                    | ١٣,٠٨     | ٦٥٩٦       |
| ١٩٩٢  | ٥٩,٠<br>%                | ٩,٧٩      | ٤٥٢٠       | ٣٦,١<br>%          | ٥,٩٩      | ٢٧٦٥       | ٩٥,٤<br>%                                    | ١٥,٧٨     | ٧٢٨٥       |
| ١٩٩٣  | ١٤,٩<br>%                | ٢,٨٣      | ١١٥٤       | ٣٩,٥<br>%          | ٧,٥٠      | ٣٠٥٨       | ٥٤,٠<br>%                                    | ١٠,٣٣     | ٤٢١٢       |
| ١٩٩٤  | ٠,٨,٤<br>%               | ٦,٥٨      | ١٣١٠       | ٣٤,٢<br>%          | ٢٦,٧٨     | ٥٢٣٤       | ٤٢,٦<br>%                                    | ٣٣,٣٦     | ٦٥٤٤       |
| ١٩٩٥  | صفر                      | صفر       | صفر        | ٢٨,٩<br>%          | ١٢,٥٤     | ٢٦٤١       | ٢٨,٨<br>%                                    | ١٢,٥٤     | ٢٦٤١       |
| ١٩٩٦  | ٠,٢,٠<br>%               | ١,٢٦      | ١٨٠        | ١٠,٤<br>%          | ٦,٥٣      | ٥٣٩        | ١٢,٥<br>%                                    | ٧,٧٩      | ١١١٥       |
| ١٩٩٧  | صفر                      | صفر       | صفر        | ١,٣<br>%           | ٠,٤٤      | ٨٥         | ١,٣<br>%                                     | ٠,٤٤      | ٨٥         |

|       |       |        |       |       |      |       |        |  |  |
|-------|-------|--------|-------|-------|------|-------|--------|--|--|
| ٢٨٤٧٨ | ٩٣,٣٢ | % ٤٧,١ | ١٦٩٥٠ | ٦٤,٢١ | ٢٧,٨ | ١١٥٢٨ | ٢٩,١١  |  |  |
| عامل  | مليار |        | عامل  | مليار | %    | عامل  | %مليار |  |  |

المصدر: احتسبت من قبلنا بناءً على قائمة الإحصائيات المقدمة لنا من السيد رئيس مكتب الاستثمار.



فقد تراجعت نسبة المشاريع المنفذة بشكل كامل من ٦٥ % عام ١٩٩١، إلى ٥٩ % عام ١٩٩٢، ثم إلى ١٤,٩ % في العام الآتي، وتابعت انخفاضها إلى ٨,٤ % فقط في عام ١٩٩٤. وتتضح مشكلة التنفيذ بشكل أكبر، بالنظر إلى نسبة المشاريع قيد التنفيذ، التي لم تتجاوز ٣٠ % عام ١٩٩٥، و ١٠,٤ % عام ١٩٩٦، و فقط ١,٣ في عام ١٩٩٧.

إن نسب تنفيذ المشاريع بالكامل لعام ١٩٩٥ وما بعده، والتي كانت صفراً أو قريبة من الصفر منذ ثلاث سنوات حتى الآن، لا تعد مؤشراً موضوعياً كما ذكرنا أعلاه، ولكنها، بالمقارنة مع النسب المنخفضة للمشاريع قيد التنفيذ التي تجاورها بالجدول، وبالمقارنة أيضاً مع العلاقة النسبية ما بين المنفذ بالكامل وما هو تحت التنفيذ لجميع أعوام ما قبل عام ١٩٩٥، تدفعنا للاعتقاد أن نسب التنفيذ بالكامل ( والتي لا يمكن التأكد منها حالياً ) ستكون منخفضة ومستمرة بالانخفاض للأعوام ٩٦ - ٩٧ وحتى عام ١٩٩٨ على الأقل.

ومن جهة أخرى فإن منطقية التحليل، تفترض أن المشاريع التي كانت في الأعوام ٩١ - ٩٣ قيد التنفيذ، لا بد أن تظهر في الأعوام الآتية تحت بند المنفذ بالكامل، وهذا ما لا نلاحظه من استقراء الجدول أعلاه، مما يدل على أنها لم ولن تنفذ أبداً، رغم وضعها تحت بند قيد التنفيذ.

وفي النهاية لا بد لنا أن ننوه إلى أن المشكلة الحقيقية، لا تتمثل فقط بتواضع نسب التنفيذ الكامل للمشاريع الاستثمارية ونسب المشاريع قيد التنفيذ، بل أيضاً بسبب ميل هذه النسب إلى الانخفاض، وبسبب عدم وجود أية مبررات ملموسة حالياً تدفعنا لعدم توقع استمرار انخفاضها خلال المرحلة القريبة القادمة.

إن تردد المستثمرين في إقامة مشاريعهم، و/أو التباطؤ في تنفيذها و/أو تأجيلها مؤقتاً ثم إلغائها نهائياً، له أسباب كثيرة ومتنوعة، لها أسباب عديدة أوردنا بعضاً منها في فقرات أخرى من هذه الدراسة، ونورد بعض الأسباب في سياق هذه الفقرة، وهي:

أ- ازدياد حدة المنافسة بين مشاريع الأنشطة البديلة أو المتشابهة، وخاصة الأنشطة الهامشية منها، والتي شملت وخصت أصلاً بشكل عشوائي، سواء على صعيد الجدوى الاقتصادية ولخفاً في تقديرات المستثمر، أم بسبب تسرع المجلس الأعلى للاستثمار بقرار تشميلها. وتغلب على هذا النوع من المشاريع الطبيعة الهامشية، كإنتاج المحارم الورقية والمنظفات وغيرها، وكذلك مشاريع النقل الصغيرة، والتأجير السياحي وخاصة تلك المشاريع التي تم تشميلها أو ترخيصها مؤخراً، بعد أن أتخمت السوق بمشاريع ذات أنشطة مشابهة أو منافسة.

ب- الظروف الاقتصادية الحالية، استمرار تضيق السوق المحلية من جهة، والسوق الخارجية من جهة أخرى، وخاصة أمام منتجات وخدمات هذه الأنواع من الأنشطة الهامشية المتنافسة داخلياً، وغير القادرة على المنافسة خارجياً.

ج- عدم توافر الخبرة اللازمة، وعدم الجدية أصلاً في طلبات التشميل أو الترخيص، من قبل عدد كبير من أصحاب الأموال الذي غررت بهم في البداية الميزات الكبيرة للقانون (١٠)

د- السهولة في الحصول على قرار الموافقة بالتشميل والمصاعب التنفيذية والإدارية التي تلي ذلك، مما جعل القرار ببداية التنفيذ، أو بإكماله صعباً لبعضهم الذي مازال يتردد، ومستحيلاً لبعضهم الآخر، الذي تبين له أن المتابعة أو الإقلاع في تنفيذ مشروعه لم يعد مجدياً مع اشتداد حدة المنافسة، وانحدار المؤشرات الاقتصادية على مستوى الواقع.

#### ٤ - ٢: في ضوء نسب التنفيذ الفعلية لمشاريع النقل:

إن نسب التنفيذ الفعلية قد بدت في هذا القطاع بصورة أفضل، بالمقارنة مع نسب تنفيذ مشاريع القطاعين الزراعي والصناعي، ومن ثم فقد حقق قطاع النقل تطوراً ملحوظاً وسريعاً خلال النصف الأول من أعوام التسعينيات. فقد بلغ متوسط نسبة التنفيذ في مشاريع قطاع النقل نحو ٤٢ % في عام ١٩٩٥ (3٢) ومنها بنسبة ٩٥ % للسيارات السياحية و ٣٥ % للميكروباصات و ١٠ % للشاحنات (4 ٢) فقد قفزت حصة قطاع النقل والمواصلات من مجمل تكوين رأس المال الثابت (بالأسعار الثابتة لعام ١٩٩٥) من ٨,٣ % في عام ١٩٩٠ إلى ١١,٩ % في عام ١٩٩٦، وبالأسعار الجارية للفترة نفسها من ٧,٤ % إلى ١٢,٦ %، كما ارتفع الناتج المحلي الإجمالي لقطاع النقل والمواصلات (بالأسعار الثابتة لعام ١٩٨٥) (25) للفترة نفسها بنسبة ٧٦ % وقفزت قيمة وسائط النقل من مجمل قيمة رأس المال الثابت من ٥,٩ % إلى ١٥,٦ % (بالأسعار الثابتة لعام ١٩٨٥) وبالأسعار الجارية من ٤,٧ % إلى ١٨,١ % (26).

أما قيمة مختلف وسائط النقل في مختلف القطاعات الاقتصادية، قد قفزت في الفترة ما بين ١٩٩٠ و ١٩٩٦ بنسبة ١٣٦٠ % إلى ٣٠,٧ مليار ل.س. بالأسعار الجارية وبنسبة ٣١٣ % إلى ٢,٨ مليار بالأسعار الثابتة لعام ١٩٨٥. وعليه نورد الملاحظات الآتية:

أولاً: إن ارتفاع معدلات التنفيذ الفعلية لمشاريع النقل، والازدياد الهائل في مختلف أصناف وسائط النقل، ومن ثمّ السرعة الكبيرة في تطور قطاع النقل منذ إصدار القانون (١٠) لها جملة من العوامل التي تفسرها، وتبررها:

١. النقص الكبير في وسائط النقل وشدة الحاجة إلى مختلف أشكالها وأنواعها (السياحية والشاحنة والعامة والجماعية) قبل إصدار القانون (١٠) بسبب الطوق الفولاذي الذي كانت ومازالت تفرضه القوانين السائدة على استيراد هذه الأنواع من المستلزمات.
٢. الربحية العالية لهذا النوع من المشاريع، والتي تقدر فترة استرداد رأسمالها بأقل من أربع سنوات، بسبب الإعفاءات الضريبية والجمركية المطلقة (غير المبررة) من جهة، وبسبب الأسعار العالية (العشوائية) لخدماتها من الجهة الأخرى.
٣. الثغرات التي شرعها القانون (١٠)، والتي انعكست ميزات استثنائية، وخاصة فيما يتعلق بالسيارات السياحية (الممنوع استيرادها أساساً بموجب القوانين الأخرى) سواء فيما يتعلق بسيارات التاجير (فمنها ما تستورده شركات التاجير السياحي لحساب بعض الأشخاص، ومنها ما تستورده لبيع وليس لكي يؤجر) أو فيما يتعلق باحتياجات المشاريع الاستثمارية من وسائط النقل (التي تستغل غالباً خارج نشاطات تلك المشاريع)، فهناك شركات تاجير سياحية موجودة على الورق وتمتلك العشرات بل المئات من السيارات السياحية وغير السياحية ولكنها تؤجر صورياً لمالكي هذه الشركات أنفسهم أو لشركائهم، أو لأصدقائهم ومعارفهم، بحيث وزعت هذه السيارات بعقود تاجير وهمية.
٤. الأعداد الهائلة من المكروباصات والبيك أب، والتي قاضت أعدادها نسبياً عن الحاجة الفعلية للاقتصاد، والتي تستورد بإعفاءات معينة مقابل استخدام نسبة معينة من قطع التصدير الزراعي لتسديد قيمتها في الخارج. وبغض النظر عن مسألة استغلال هذا القرار من قبل بعضهم، فيما يتعلق بالبيانات التصديرية السورية، والمبالغة في قيم السلع الزراعية



المصدرة، فإن هذه الميكروباصات الصغيرة التي جاءت بديلاً (سبياً) لباصات النقل العام الجماعي، وهذه الأعداد الكبيرة من البيك أب التي يتم ترخيصها زراعياً لا تستغل للغاية التي استوردت من أجلها، بل تستخدم كسيارات تنقل سياحية فردية (ويتحرك بعضها بإشارات نقابات الأطباء أو المحامين أو المهندسين).

إنّ هذه الظاهرة غير صحية وتسبب عكس توجهات معظم دول العالم المتطور التي تميل إلى تطوير وتكثيف النقل الجماعي داخل المدن كبدل للتنقل الفردي.

ثانياً – إن تطور قطاع النقل وسدّ العجز الكبير في مختلف وسائطه كانت حاجة ضرورية للاقتصاد الوطني وأصبح تطوره أكثر إلحاحاً في بداية التسعينيات مع التطور النسبي للقطاعات الاقتصادية الأخرى.

وبالمقابل علينا أن نشير إلى المبالغة (عن الحاجة الفعلية) التي تم فيها الإنفاق على بعض أنواع وسائط النقل باعتبار ذلك هدراً غير مبرر للاستثمارات الوطنية، انطلاقاً من مبدأ الندرة النسبية ومحدودية الموارد الاقتصادية، وخاصة في واقع النقص النسبي للاستثمارات في القطاعات الأخرى الأكثر أهمية في اقتصادنا الوطني من حيث مساهمتها في زيادة الطاقات الإنتاجية وزيادة التكوين الرأسمالي وتحقيق التناسب في البنية الهيكلية للاقتصاد.. إلا أن الخلل الذي نود الإشارة إليه في هذا السياق هو أكثر أهمية من الهدر الاقتصادي بالمعنى المشار إليه أعلاه، ويكمن في مفصل آخر من المفصلات التي يقود إليها قطاع النقل وهو استيراد وسائط النقل والمتاجرة بها.

إن استيراد هذا الكم الهائل من وسائط النقل وبيعها إلى المواطنين قد أدى إلى آثار سلبية على المستويات الرئيسية الآتية:

- أ. تركز الأرباح الفاحشة ورؤوس الأموال الكبيرة بيد عدد محدود من المستوردين الرئيسيين من جهة، وسحب المدخرات العائلية باتجاه وسائط النقل من جهة أخرى.
- ب. إن وسائط النقل التي ابتلعت هذه المدخرات لا تزيد عن كونها إما للاستخدام الشخصي أو للوضع بالتشغيل (نقل أو شحن)

– فبالنسبة لوسائط الاستخدام الشخصي فإن رأس المال الكامن فيها يتآكل شيئاً فشيئاً، إما بسبب اهتلاكها الفني، أو – وهو الأهم – بسبب الانخفاض المستمر في قيمتها السوقية. وعلاوة على ذلك فإن المواطن الذي استثمر كل أو معظم مدخراته في سيارة بيك أب مثلاً (وخاصة إذا كان قد سحب مدخراته من استثمار ما) قد ضحى بطاقته الشرائية الاستهلاكية من جهة، وواجه مصاريف إضافية من جهة أخرى كالوقود والصيانة والتصليح وخلافه.

– أما بالنسبة لوسائط النقل المستثمرة (وخاصة الميكروباصات والشاحنات المتوسطة والصغيرة) فالحال ليست بأفضل. فالأسعار العالية التي بيعت وتباع بها هذه الوسائط، ومن ثم التخفيض المنظم والمتلاحق – المستمر في أسعارها، قد أدى إلى تحويل مبالغ طائلة من جيوب شريحة عريضة من المواطنين إلى جيوب القلة من المستوردين (ولنقل إلى حساباتهم المصرفية في الخارج) ونقصد بذلك تلك المبالغ – الفروقات ما بين النسبة المعتدلة لأرباح الاستيراد حالياً والنسب الفاحشة لأرباح الاستيراد للعام أو للأعوام السابقة التي تلت السماح بالاستيراد. فخلال فترة قصيرة انخفض سعر الميكروباص المستورد والمباع بالسوق من

١,٢ مليون ل.س في الأعوام ١٩٩٤/٩٣ إلى أقل من ١ مليون ل.س بعد عام، ثم إلى أقل من ٧٠٠ ألف ل.س حالياً. والمواطن الذي اشترى مركبته بالسعر المرتفع (سواء ميكروباص أو شاحنة متوسطة أو بيك أب) وعليه أن يشتغل على مركبته و/أو يستثمرها لمدة ثلاث سنوات على الأقل لكي يعوض أو يوفر ما خسره (وهو الفرق بين ما دفعه وبين القيمة السوقية الحالية لمركبة جديدة تشابه مركبته) والذي كان قد قبضه المستورد منه أرباحاً، دفعة واحدة عند عقد البيع.

وبعد هذه السنوات الثلاث، لن يتمكن هذا المواطن من توفير أي مبلغ، بعد أن يصبح دخل مركبته لا يسدّ إلا قوت يومه ومصاريف إصلاحها واهتلاكاتها. إن هذه المبالغ لا يستهان بها، وقد انتقلت من شريحة عريضة من المواطنين، وتراكت بأيدي القلة. ومما يزيد الأمر سوءاً أن هذه المبالغ لا يعاد استثمارها في الاقتصاد الوطني، بل تبقى خارج الحدود الوطنية، والمؤشرات التي بين أيدينا لا تدل إلا على ذلك.

فإذا علمنا أنه ما بين عامي ١٩٩٢ و ١٩٩٦ قد ازداد عدد السيارات السياحية (ماعد المسجل بموجب القانون ١٠) بمقدار ٢٧٦٨٦، ومركبات الميكروباص بمقدار ١٨١٤٩ والسيارات الشاحنة بمقدار ٣٢٣٩٨ وسيارات البيك أب بمقدار (٨١٥٨١) (٢ 7) وبفرض متوسط قيمة المركبة الواحدة مليون ل.س فتكون إجمالي القيمة ١٦٠ مليار ل.س، وبفرض أن الربح ١٥% فيبلغ مجموع الأرباح نحو ٢٤ مليار ل.س. في حين وبالمقارنة مع إجمالي الاستثمارات (النظرية) في قطاع النقل منذ ١٩٩١ حتى ١٩٩٨ والبالغة ٣٨,٥ مليار ل.س، وبأخذ متوسط تنفيذ مشاريع النقل وهي لا تتعدى ٥٠% في أحسن الأحوال، نستنتج أن إجمالي المبالغ المستثمرة والمنفذة خلال ثمانية أعوام في قطاع النقل (١٩,٢٥) مليار ل.س، أقل من الأرباح المحققة في تجارة وسائط النقل البالغة خلال أربعة أعوام فقط (٢٤) مليار ل.س.

#### ٤ - ٣: تقييم انعكاسات القانون (١٠) على تشغيل اليد العاملة:

لقد نص القانون (١٠) في البند الثالث من المادة (٤) على وجوب مراعاة زيادة فرص العمل، كأحد المعايير الهامة لتشغيل المشاريع الاستثمارية، باعتبار أن تشغيل المزيد من اليد العاملة هو من أهم الأهداف التنموية الاقتصادية - الاجتماعية لهذا القانون. لذلك سندرس فيما يأتي مدى

تحقق هذا المعيار من خلال أعداد اليد العاملة المفترض تشغيلها في المشاريع الاستثمارية المشمولة.

جدول رقم (٦): أعداد اليد العاملة في المشاريع الاستثمارية، وتكلفتها، بحسب القطاعات الاقتصادية

| العام<br>القطاع | ١٩٩٧            |                    | ١٩٩٨            |                    |
|-----------------|-----------------|--------------------|-----------------|--------------------|
|                 | عدد<br>المشاريع | التكلفة /<br>مليار | عدد<br>المشاريع | التكلفة /<br>مليار |
| صناعة           | ٦٧٢             | ٢٧٥,٩٤             | ٦٩٦             | ٢٧٦                |
| زراعة           | ٥٠              | ٧,٧٣               | ٢٨              | ٧,٧٦               |
| نقل             | ٥٦٨             | ٤٥,٤٢              | ٦٨٢             | ٣٨,٥               |
| أخرى            | ٤               | ٠,٦                | ٥               | ٠,٧٥               |
|                 | ١٢٩٤            | ٣٢٩,٧              | ٩٢٣٧٧           | ٣٢٣                |

المصدر: احتسبت من النشرات الدورية التي يصدرها مكتب الاستثمار

يتبين من الجدول أعلاه أن تنفيذ إجمالي المشاريع المشمولة خلال ثماني سنوات من صدور القانون، حتى نهاية عام ١٩٩٨ يتطلب نظرياً نحو ٩٣,٥ ألف عامل. ويتوزع هذا الرقم على عدد السنوات، نجد أن جميع المشاريع الاستثمارية توفر سنوياً، وبالمتوسط ما لا يزيد عن ١٣,٤ ألف فرصة عمل سنوياً.

وعليه نورد الملاحظات الآتية:

أولاً: إن هذا الرقم متدن جداً بمختلف المقاييس، ولا يلي تطلعاتنا الاقتصادية – الاجتماعية.

ففيما يأتي سنفترض:

- أن جميع المشاريع المشمولة بالقانون ( ١٠ ) قد نفذت و / أو ستنفذ ١٠٠ %
  - وأن المستثمرين سوف يستخدمون فعلاً جميع العمال الذي صرحوا بحاجتهم لهم
  - وأنه لم يكن لدينا أي عاطل عن العمل في سوريا قبل صدور قانون الاستثمار.
- وبحساب حجم الحاجة السنوية إلى فرص العمل، بدءاً من عام ١٩٩١ ( أي الزيادة السنوية في عدد السكان الذين يبلغون سنوياً سن العمل، وليكن ٢٥ سنة ) على أساس معدل النمو السكاني السنوي ٣٣ بالألف، يتبين لنا من الجدول أدناه ما يأتي:

جدول رقم (٧) عدد السكان الذين دخلوا سوق العمل (بعمر ٢٥ سنة) في عقد التسعينيات \*

| العام   | (١) عدد السكان الداخلين سن العمل | (٢) منهم ذكور (١,٩٥ ÷) | (٣) منهم إناث (٢,٠٥ ÷) | (٤) الإناث تبحث عن عمل | (٥) مجموع فرص العمل المطلوبة سنوياً ** | (٦) = ١٥% من (٥) |
|---------|----------------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|--|------------------|
| ١٩٩١    | ١٧٧٢٠٠                           | ٩٠٨٧٠                  | ٨٦٣٣٠                  | ١٧٢٦٦                  | ١٠٨١٣٦                                 | ١٦٢٢٠            |
| ١٩٩٢    | ١٨٣٠٠٠                           | ٩٣٨٤٦                  | ٨٩١٥٤                  | ١٧٨٣٠                  | ١١١٦٧٦                                 | ١٦٧٥٠            |
| ١٩٩٣    | ١٨٩٠٠٠                           | ٩٦٩٢٣                  | ٩٢٠٧٧                  | ١٨٤١٥                  | ١١٥٣٣٨                                 | ١٧٣٠٠            |
| ١٩٩٤    | ١٩٥٠٠٠                           | ١٠٠٠٠٠                 | ٩٥٠٠٠                  | ١٩٠٠٠                  | ١١٩٠٠٠                                 | ١٧٨٥٠            |
| ١٩٩٥    | ٢٠١٨٠٠                           | ١٠٣٥٠٠                 | ٩٨٣٠٠                  | ١٩٦٦٠                  | ١٢٣١٦٠                                 | ١٨٤٧٤            |
| ١٩٩٥    | ٢٠٨٠٠٠                           | ١٠٦٦٥٠                 | ١٠١٣٥٠                 | ٢٠٢٧٠                  | ١٢٦٩٢٠                                 | ١٩٠٣٨            |
| ١٩٩٦    | ٢١٥٠٠٠                           | ١١٠٢٥٠                 | ١٠٤٧٥٠                 | ٢٠٩٥٠                  | ١٣١٢٠٠                                 | ١٩٦٨٠            |
| ١٩٩٧    | ٢٢٢٠٠٠                           | ١١٣٨٥٠                 | ١٠٨١٥٠                 | ٢١٦٣٠                  | ١٣٩٢٣٠                                 | ٢٠٨٨٤            |
| ١٩٩٨    | ٢٢٩٣٥٠                           | ١١٧٦٠٠                 | ١١١٧٥٠                 | ٢٢٣٥٠                  | ١٣٩٩٥٠                                 | ٢٠٩٩٢            |
| المجموع |                                  |                        |                        |                        |  | ١٦٧١٨٨           |

\* تم احتساب هذه الأرقام من قبلنا، على أساس التعدادات السكانية للأعوام ١٩٦٠ و ١٩٧٠ الواردة في المجموعة الإحصائية لعام ١٩٩٧، ص ٦٤  
 \* في حساب الحاجة السنوية إلى فرص العمل الواجب توفيرها، افترضنا الآتي: - أن ٢٠% من النساء فقط و ١٠٠% من الرجال تبحث عن عمل.  
 - أن القطاعات الاقتصادية المختلفة القائمة و/أو التي تقوم خارج إطار القانون (١٠) تسنوع سنوياً ٨٥% من اليد العاملة، وأن على المشاريع الاستثمارية استيعاب الـ ١٥% الباقية.

ومنه نستنتج أن متوسط أعداد فرص العمل المطلوب توفيرها سنوياً عن طريق المشاريع الاستثمارية خلال الأعوام ١٩٩٩ - ٢٠٠٠، هي \* :

|       | (١)                             | (٢)                   | (٣)                   | (٤)                             | (٥) = (٢) + (٤)                      | (٦) = ١٥% من (٥)   |
|-------|---------------------------------|-----------------------|-----------------------|---------------------------------|--------------------------------------|--|
| العام | عدد السكان<br>الداخلين سن العمل | منهم ذكور<br>(١,٩٥ ÷) | منهم إناث<br>(٢,٠٥ ÷) | ٢٠% من<br>الإناث<br>تبحث عن عمل | مجموع فرص العمل<br>المطلوبة سنوياً** | فرص العمل<br>المطلوب توفيرها<br>من المشاريع<br>الاستثمارية فقط |
| ١٩٩٩  | ٢٣٦٩٠٠                          | ١٢١٥٠٠                | ١١٥٤٠٠                | ٢٣٠٨٠                           | ١٤٤٥٨٠                               | ٢١٦٨٧  |
| ٢٠٠٠  | ٢٤٤٧٥٠                          | ١٢٥٥٠٠                | ١١٩٢٥٠                | ٢٣٨٥٠                           | ١٤٩٣٥٠                               | ٢٢٤٠٢  |

\* المصدر نفسه والملاحظات السابقة، الواردة على الجدول السابق حيث:

- تم احتساب هذه الأرقام من قبلنا، على أساس التعدادات السكانية للأعوام ١٩٦٠ و ١٩٧٠ الواردة في المجموعة الإحصائية لعام ١٩٩٧، ص ٦٤
- \*\* في حساب الحاجة السنوية إلى فرص العمل الواجب توفيرها، افترضنا الآتي: - أن ٢٠% من النساء فقط و ١٠٠% من الرجال تبحث عن عمل.
- أن القطاعات الاقتصادية المختلفة القائمة و/أو التي تقوم خارج إطار القانون (١٠) تستوعب سنوياً ٨٥% من اليد العاملة، وأن على المشاريع الاستثمارية استيعاب الـ ١٥% الباقية.

يتبين لدينا من معطيات الجدولين أعلاه أن عدد فرص العمل المطلوب توفيرها سنوياً عن طريق المشاريع الاستثمارية في إطار القانون (١٠) خلال ٨ سنوات من ١٩٩١ إلى ١٩٩٨ هو (١٦٧١٨٨) فرصة عمل، على حين لم يبلغ إجمالي فرص العمل النظرية لجميع المشاريع الاستثمارية المشملة خلال الفترة نفسها إلا (٩٣٤٨٥) فرصة عمل، بمعنى أنه قد تراكم لدينا حتى الآن ما مجموعه (٧٣٧٠٣) عامل يعانون من البطالة المؤكدة، (مع افتراض أن نسبة تنفيذ المشاريع الاستثمارية ١٠٠%) ولكن بالنظر إلى تنفيذ المشاريع الاستثمارية عموماً، الذي لم يتعد خلال الفترة المدروسة ما نسبته ٥٠%، ويتضح لدينا عمق الفجوة ما بين الحاجة الحقيقية لفرص العمل المطلوب توفيرها (١٦٧١٨٨) فرصة، وبين المساهمة المتواضعة للقانون (١٠) والذي لم تستطع جميع مشاريعه سد أكثر من (٤٦٧٤٢) فرصة، أي ٢٨% فقط، وما زال لدينا نحو (١٢٠٤٤٦) عاطل عن العمل. علماً أن هذا العدد من العاطلين عن العمل سيأخذ بالارتفاع خلال السنوات القادمة، للأسباب الآتية:

أ- تراجعت وتيرة الاستثمار بشكل واضح في السنتين الأخيرتين، وليس من المتوقع لها في إطار الظروف الحالية أن تتطور بشكل حاسم. وحتى لو بقيت وتيرة الاستثمار في حدها الأقصى، فإن ما يمكن توفيره سنوياً من فرص العمل (بحسب المعدلات النظرية السابقة) لا يتجاوز ١١٧٠٠ فرصة عمل سنوياً، في حين تقدر الحاجة إلى فرص العمل في عام ١٩٩٩، والتي يقع على عاتق المشاريع الاستثمارية فقط، مهمة تأمينها، بما لا يقل عن (٢١٦٨٧) فرصة، وفي عام ٢٠٠٠ إلى (٢٢٤٠٢) فرصة، وهكذا تكبر الفجوة وتتسع.

ب- في سؤال طرح على عينة واسعة من المستثمرين، عن درجة الاستفادة من الطاقات الإنتاجية في منشاتهم، أجاب ٧٠% منهم بأنها وسط، و ٣٠% بأنها أقل من الوسط.. (28) ومع العلم بأن نسبة لا بأس بها من المشاريع الاستثمارية يلغى ترخيصها، أو يؤجل تنفيذها بين الحين والآخر (كما يتضح من بيانات مكتب الاستثمار) وأن السوق المحلية الصغيرة أصلاً، مستمرة في تضيقها بسبب ضعف القوة الشرائية وحالة الركود التضخمي، بل الانكماش الذي يمر به اقتصادنا والاقتصاديات المجاورة، أضف إلى ذلك تراجع عدد وحجم الأسواق الخارجية أمام صادراتنا التقليدية، وخاصة الأسواق المجاورة وأسواق دول أوربا الشرقية.. الخ، فكل هذه العوامل سوف تنعكس سلبياً، وبشكل مباشر على إمكانية توفير فرص العمل، إن لم تؤد إلى تقلصها، سواء في إطار مشاريع الاستثمار، مجال دراستنا، أم في بقية الأنشطة والمشاريع الأخرى الموجودة و/أو القائمة خارج إطار القانون (١٠).

ج- إن متوسط الاستثمارات السنوية للمشاريع المشملة (بغض النظر عن نسب تنفيذها) يبلغ ٤,٤ مليار ل.س. وبتقسيم حجم إجمالي الاستثمارات في إطار القانون (١٠) على عدد العمال، خلال السنوات (٩١ - ١٩٩٨) يتبين لنا أن تكلفة فرصة العمل الواحدة قد بلغت نحو ٣,٤٥ مليون ل.س، علماً أن هذه التكلفة تعادل نحو أربعة أضعاف متوسط تكلفة توفير فرصة العمل الواحدة في البلدان النامية، مما يدل على صعوبة الأرقام المعلنة الواردة في دراسات الجدوى لطلبات تشميل المشاريع الاستثمارية، سواء من حيث المغالاة بقيمة رأس المال المراد استثماره، أم من حيث عدم الدقة في احتساب الحاجة لليد العاملة المنوي تشغيلها في هذه المشاريع.

وإذا أخذنا هذا المعيار العملي بالحسبان، يتبين لنا أن اقتصادنا بحاجة في عام ١٩٩٩ إلى استثمارات فعلية جديدة في إطار القانون (١٠) تقدر بـ ٧٤,٨ مليار ل.س لسدّ ٢١٦٨٧ فرصة عمل (وهي ما نسبته ١٥% من أصل ٢٢٩٣٥٠ فرصة عمل يجب توفيرها عام ١٩٩٩) وباستقراء المعطيات أعلاه، وفقط في إطار القانون رقم (١٠) فإننا سنحتاج في العام ٢٠٠٠ على سبيل المثال لاستثمار ما يقارب (٧٧) مليار ل.س لسدّ فرص العمل الواجب توفيرها، والبالغة (٢٢٤٠٠) فرصة عمل. ومن الواضح أن تحقيق هذه الأرقام العالية من الاستثمارات، ومن ثمّ توفير فرص العمل اللازمة، يعدّ هدفاً ليس من السهل تحقيقه في إطار الظروف الحالية وبالمقارنة مع واقع السنوات السابقة. وللتنويه إلى عمق مشكلة تشغيل اليد العاملة، التي يعاني منها اقتصادنا، نشير أن القطاع العام الصناعي لم يساهم في توفير أية فرصة عمل خلال الفترة بين العام ١٩٩٢ و ١٩٩٥، وبقي عدد العاملين فيه ثابتاً تقريباً وتراوح ما بين (١٤٩٨٥٩ و ١٥١٣٦٢) عامل، على حين لم يرتفع هذا العدد (نظرياً) إلا بأقل من أربعة آلاف عامل في عام ١٩٩٦. (29)

**ثانياً** - رغم أن القانون (١٠) يشير إلى ضرورة الاهتمام بمسألة تشغيل اليد العاملة وزيادة فرص العمل، ولكن هذه الإشارة غير كافية، والتنفيذ على الواقع أثبت أن القانون لم يأت إلا بنتائج متواضعة.

وبالعودة إلى المعايير التي نص عليها القانون للموافقة على تشميل المشاريع الاستثمارية، نجد تناقضاً و/أو غموضاً ما بين معيار زيادة فرص العمل ومعيار ضرورة استخدام الآلات والتقانات الحديثة (الملائمة لحاجات الاقتصاد الوطني، كما جاء في نص القانون) ويكمن هذا التناقض / الغموض فيما يأتي:

- أ. إن أي مشروع على الإطلاق مهما كانت طبيعته أو كان حجمه، سيوفر فرصاً محددة من العمل. ومن غير الواضح: هل سيقدر رفض تشميل أي مشروع استثماري لا يوفر إلا فرص عمل قليلة! إذا كان الجواب لا، فلا معنى لهذا المعيار، وإذا كان الجواب نعم، فهذا القرار غير موضوعي لأنه قد يعطل استثماراً يحتاج إليه اقتصادنا الوطني.
- ب. أما معيار استخدام الآلات والتقانات الحديثة، فهو أيضاً معيار غير واضح، وكذلك متناقض (نظرياً) مع معيار زيادة فرص العمل، لأن استيراد (أو نقل) التكنولوجيا الحديثة إلى الدول النامية له محاذيره ومشاكله (المعروفة) ومنها الدور الذي تلعبه التكنولوجيا المتطورة في تخفيض فرص العمل.

أما عبارة (الملائمة لحاجات الاقتصاد الوطني) الملحقة بمعيار (ضرورة استخدام الآلات والتقانات الحديثة) كما ورد في نص القانون، فهي بدورها لا تضيف أي توضيح إلى غموض هذا المعيار، فجميع المستويات التقنية مازالت ملائمة لحاجات الاقتصاد الوطني، بدءاً من مستويات التكنولوجيا البسيطة والرخيصة نسبياً (وتسمى كثيفة العمل، والتي يمكن تشغيلها بعدد كبير من العمال ولا تتطلب مستويات عالية من التأهيل وهذا يتناسب مع اقتصادنا الذي يتميز بوفرة اليد العاملة) وانتهاءً بمستويات التكنولوجيا الحديثة المتطورة الباهظة الثمن (الضرورية نسبياً لاقتصادنا في بعض الأنشطة، ومن أجل زيادة الكفاءة الإنتاجية وتحسين

نوعية المنتجات.. الخ، ولكنها تتطلب مستويات عالية من التعليم الفني والمهني، وتتميز بأنها طاردة للعمل، وهي لا تحقق معيار زيادة فرص العمل المذكور أعلاه )

وننوه إلى أن قيمة الآلات والمعدات والتجهيزات المخطط استيرادها لمختلف المشاريع المشمولة بالقانون ( ١٠ ) حتى نهاية ١٩٩٨، قد بلغت نحو ١٩٠,٣ مليار ل.س ( أي ما نسبته ٥٩,٩ % ) من إجمالي التكلفة الاستثمارية. ومع علمنا بأن معظم هذه المشاريع صغيرة أو متوسطة، وتنشط في إطار النقل وتأجير السيارات، وفي صناعات تحويلية أو هامشية، فإن ذلك يقودنا إلى النتائج الآتية:

**\*\* غموض وتناقض، وعدم تحقق كل من معيار استخدام الآلات والتقانات الحديثة ومعيار زيادة فرص العمل، حيث تقدر تكلفة إيجاد فرصة عمل في الدول النامية بنحو عشرين ألف دولار ( أي بنحو مليون ل.س تقريباً )، في حين كلف إيجادها لدينا أكثر من ( ٣ أو ٤ مليون )** فإما أن التكنولوجيا التي نستوردها طاردة للعمل وغير مناسبة، أو أن ما نستورده ليس إنتاجياً، أو أننا نسمح بتشميل الكثير من المشاريع التي لا يراعى فيها معيار فرص العمل.

ويبقى السؤال الآتي دون إجابة: ما هي المعايير التي تحدد المستوى التقني للمشاريع أو المستوى التكنولوجي للآلات المستخدمة - المستوردة ؟

**\*\* غموض وتناقض وعدم تحقق كل من معيار ترشيد الاستيراد ومعيار استخدام ما أمكن من الموارد المحلية، ومن ثمَّ عدم انسجام هذين المعيارين مع المعايير الأخرى المذكورة أعلاه.**

ثالثاً - إن قضايا العمالة والتشغيل من منظور اقتصادي - اجتماعي تنموي لم تتغير بشكل حاسم مع صدور القانون ( ١٠ )، ولم تلحظ إجراءاته التنفيذية أية معايير متعلقة بمستوى الأجور أو بضمانات اجتماعية معينة. إن الاعتبار السائد لدى مختلف الأوساط الرسمية وغير الرسمية، أن إحدى الميزات الأساسية للاستثمار في سوريا هي رخص سلعة قوة العمل، انخفاض الأجر الفردي، هو اعتبار خاطئ، لأن انخفاض الأجر هو أحد العوامل التي تنعكس سلباً على عملية الاستثمار. ونشير إلى أن نسبة الرواتب والأجور في مشاريع الاستثمار القائمة والحديثة لا تتجاوز ٥ - ١٠ % من تكاليف الإنتاج السنوية، وهي من حيث توزيع القيمة المضافة، متدنية جداً بالمقارنة مع معدلات الربح الرأسمالي. ( 30 )

إن انخفاض سعر قوة العمل، ومن ثمَّ ضعف القوة الشرائية للشريحة الأوسع في المجتمع، تقلص من حجم السوق الداخلية، وتضعف الطلب على الاستهلاك، مما ينعكس سلباً على تشغيل الطاقات الإنتاجية ومن ثمَّ على استمرار عملية الاستثمار، وفي المدى البعيد على عملية تجديد قوة العمل. ونعتقد أننا نعيش حالياً هذه الظاهرة ( التي لها أسباب عديدة أخرى لا مجال لذكرها هنا )

#### ٤ - ٤ : تقييم نتائج تطبيق القانون ( ١٠ ) من الناحية الإدارية والتنفيذية:

بحسب الأنظمة النافذة فإن أي مشروع صناعي ( مثلاً ) يخضع ترخيصه إلى قرارات ناظمة معينة. وفيما يأتي نموذج (حرفي) لمقدمة أحد هذه القرارات المعمول بها للترخيص.



----- القرار رقم كذا / ن ( لعام ١٩٧٩ ) -----

إن وزير ( × ) بناء على أحكام المرسوم التشريعي رقم ( × ) لعام ١٩٧١ المعدل، ولائحته التنفيذية الصادرة بالمرسوم رقم ( × ) لعام ١٩٧١ المعدلة، والمرسوم التنظيمي رقم ( × ) تاريخ ١٩٧٧، ومحضر اجتماع اللجنة رقم ( × ) تاريخ ١٩٧٩، يقرر ما يأتي:

مادة ١: تخضع صناعة ( × ) لأحكام المرسوم التنظيمي رقم ( × ) لعام ١٩٧٧، وتصنف في عداد صناعات الصنف ( × ) الوارد في القرار رقم ( × ) لعام ١٩٦٥ وتعديلاته، وتدرج تحت رقم ( × ) وتطبق عليها الشروط الآتية: أ - يقصد بهذه الصناعة ( كذا )

ب - يجب أن تتوفر في هذه الصناعة الشروط العامة المنصوص عليها في القرار ( ×× ) لعام ١٩٦٦ الصادر عن وزير الشؤون البلدية والقروية سابقاً.. الخ.. إلى آخر القرار .

وبالبحث عن القرار رقم ( ×× ) لعام ١٩٦٦ أعلاه، الذي يخضع الترخيص لأحكامه نجد:

إن وزير الشؤون البلدية والقروية، بناء على أحكام المرسوم ( × ) لعام ١٩٤٦، وعلى قرار رئيس الجمهورية رقم ( × ) لعام ١٩٥٨، وعلى تقرير اللجنة المؤلفة بموجب القرار ( × ) عام ١٩٦٥، المؤرخ ١٩٦٦... يمكن الترخيص بصورة مؤقتة وفق أحكام المرسوم رقم ( × ) لعام ١٩٦٥.. ولا يجوز استخدام أي عامل إلا بعد الحصول على دفتر صحي.. يعطي وفقاً لأحكام المرسوم رقم ( × ) لعام ١٩٤٦.

وفي تعليقنا المختصر على هذا القرار، نورد ما يأتي:

أ - هذا القرار رقمه ( ٨٣ ) وصدر منذ عشرين عاماً ويتعلق بصناعة المذابح الآلية للطيور، علماً أن لم يكن في تاريخ سوريا ولا يوجد حتى الآن أي مذبح آلي مرخص، أو تقدم للترخيص بموجب هذا القرار، بل توجد المئات من المذابح اليدوية غير المرخصة. وقد أخفقت حتى الآن كل المحاولات التي كانت تهدف إلى ترخيص مذابح آلية للدواجن سواء في إطار القانون ( ١٠ ) أم خارج إطار هذا القانون.

ب - إن هذا القرار هو نموذج فقط، لا يختلف كثيراً عن بقية قرارات ترخيص الأنشطة الصناعية. ومن ثم فإن ترخيص أي مشروع استثماري حضاري في عام ١٩٩٩، يخضع لقرارات صادرة منذ عشرين عاماً أو أكثر، وتستند هذه القرارات بدورها إلى عشرات من التشريعات والقرارات المعدلة، والتي يعود تاريخها إلى أكثر من ( ٥٠ ) عاماً، تقادمت فيها المفاهيم والمقاييس والأسماء والمصطلحات، وتقادمت جميع الأساليب التقانية والفنية التي تضبطها.

ج - يفيد بلاغ لوزارة الإدارة المحلية لاحقاً لأربعة بلاغات سابقة، آخرها رقم ٧٧٨ / ف خ، تاريخ ٢٢ / ٦ / ١٩٧٠: إن طلب الترخيص لأي مشروع حيوي اقتصادي هام يتطلب موافقة القيادة العامة للجيش والقوات المسلحة - شعبة العمليات - قسم المسارح، وعلى صاحب المشروع أن يتقدم لها باقتراح موقعين جغرافيين لمشروعه بدلاً من موقع واحد، ليتم اختيار أحدهما من قبل لجنة مسرح العمليات.

إن الالتزام بمضمون هذا البلاغ مازال حتى الآن ساري المفعول في ذهنية موظفي الترخيص، ولا نستطيع التكهن بوجود أو عدم وجود أية قرارات أو بلاغات تؤكد أو تلغي

هذه التعليمات، والتي وإن كان استحقاقها وإجرائها روتينياً برأينا، ولكنها تصعق أي مستثمر أجنبي، والكثير من المستثمرين المحليين.

د - إن الترخيص لأي مشروع يتطلب ترخيصاً إدارياً من المحافظة التي سيقام فيها المنشأة، ويتطلب بدوره موافقة، إما من وزارة الإسكان والمرافق إن كان موقع المشروع في مناطق معينة، أو من وزارة الإدارة المحلية في المناطق الأخرى، ولكل من هاتين الوزارتين قوانينها وقراراتها الخاصة بها.

فوزارة الإدارة المحلية لديها تصنيفات عديدة ومتقدمة لفئات الصناعات ( ومنها على سبيل المثال: أن أي منشأة تستخدم محركاً استطاعته أكثر من خمسة أحصنة (!) يجب أن تقام حصراً في المناطق الصناعية ) وتتساءل مع بقية المواطنين: أين هي المناطق الصناعية! وهل هي متوافرة بكل المحافظات؟ وبالبنية التحتية المناسبة! والحال ليست بأفضل بالنسبة لقرارات وقوانين وزارة الإسكان والمرافق ( ومنها القانون ٦٠ ) والذي تمنع بموجبه إقامة المنشآت الصناعية على الأراضي التي تعدّ مجالاً للتوسع العمراني (!) وفي المناطق المزروعة (!)، وفي جميع الأحوال لا توجد أية مخططات تحدد المقصود بذلك، ولا نعتقد بوجود أية مواقع لا تعدّ مجالاً للتوسع العمراني وغير مزروعة.

ولتسهيل شؤون الترخيص، وتقادياً لنصوص تلك القرارات، فقد بدأ السادة المحافظون في السنوات الأخيرة، بالموافقة على منح المنشآت الصناعية تراخيص إدارية مؤقتة لسنتين أو ثلاث سنوات، ولكن مقابل تعهد من صاحب المنشأة بترحيل منشأته دون المطالبة بالتعويض، إذا تبين للمحافظة أو للجهات الرسمية فيما بعد أن موقع الترخيص المؤقت غير مناسب للمخططات المستقبلية (31).

إن معظم الأنظمة النافذة حالياً والإجراءات الإدارية المتبعة لا تتسجم لامع المصلحة العامة ولا مع طموحات المستثمرين، نظراً لتقدمها وعدم وضوحها، وتعارضها وازدواجيتها، وبسبب التعقيدات الروتينية والإجراءات الطويلة بدءاً من الترخيص ومروراً بالتنفيذ وانتهاءً بالمتابعة.

ومن المؤكد أن قرارات الموافقة على تشميل المشاريع الاستثمارية هي الخطوة الأولى الأسرع والأسهل، ولكنها وكما ثبت على أرض الواقع ليست الأهم بالمقارنة مع الخطوات الشائكة التي تأليها في مراحل الترخيص والتقديم والتنفيذ.

لقد جاءت نتائج تطبيق قانون الاستثمار من الناحية الإدارية والتنفيذية غير مرضية، بالقياس إلى ما نص عليه هذا القانون من تسهيلات وميزات إيجابية، وبالمقارنة مع الصلاحيات الكبيرة التي أنيطت بالأجهزة الإدارية العديدة المشرفة على الاستثمار.

ونضيف إلى ما ورد أعلاه ما يأتي:

**أولاً:** إن الخلل يبدأ أصلاً مع ملئ استمارة طلب الترخيص، ومع المعطيات العشوائية التي تتضمنها إضبارة طلب التشميل، ولأسيما فيما يتعلق بدراسات الجدوى الاقتصادية للمشروع الاستثماري، والتي يتم التعامل بشأنها كوثيقة صورية شكلية لازمة لاستكمال الإضبارة. لقد أثبت الواقع إخفاق الكثير من المشاريع الاستثمارية في استقرار التكاليف والأسعار والسوق وفي احتساب الطاقة الإنتاجية، لكون الجدوى الاقتصادية غير مدروسة دراسة كافية.

إن الدراسات التي ترفق بطلب التشميل للمشاريع الاستثمارية، تقوم بها مكاتب خاصة، لا تمتلك القاعدة المعلوماتية والإحصائية اللازمة ومن ثم لا يمكنها استخدام المؤشرات الاقتصادية بشكل صحيح. إن هذه المكاتب هي خدماتية ويغلب عليها طابع السمسة وترتبط غالباً ببعض موظفي الوزارات المعنية بالاستثمار، وأكثر ما تتميز به هو تقننها وقدرتها على حياكة الأرقام الصورية وتفصيل الدراسات الاقتصادية على مقياس استمارة طلب التشميل لتصنيعها بالشكل المطلوب رسمياً وعلى نحو يتوقع قبولها والموافقة عليها..

ولاشك أن الاستمرار على هذا النحو يشوش دقة القرار بالتشميل من جهة ويضر من الجهة الأخرى بطاقات الاقتصاد الوطني وبمصالح وأموال المستثمر على حد سواء.

**ثانياً:** إن الخلل في تطبيق قانون الاستثمار من الناحية الإدارية والتنفيذية يتضح على عدة مستويات من خلال النتائج الواقعية في السنوات السابقة. ونوضح الخلل على أحد هذه المستويات بالاستناد إلى نتائج إحدى الدراسات الميدانية لتجربة الاستثمار من وجهة النظر الإدارية، والتي قام بها بعض الزملاء الأكاديميين (32) فقد تبين:

- أن الاتصالات الإدارية بين الأجهزة الحكومية المختصة وجهات الاستثمار المعنية غير مغطاة بالشكل المطلوب وهناك ضرورة تحقيق فاعلية أكبر في التواصل الإداري بين الأجهزة الحكومية وجهات الاستثمار الخاص ومن المناسب وجود إدارات قطاعية حكومية مستقلة لدى مكتب الاستثمار لمتابعة نشاط الشركات المحدثة بموجب القانون (١٠) وتقييمه بشكل دوري بغية تطويره.

- عدم الرضى عن السرعة في اتخاذ الإجراءات والتدابير الإدارية في معالجة المسائل الخاصة بإدارة الاستثمارات الخاصة، وهناك ضرورة ملحة لتعديل قانون الاستثمار و/أو بعض نصوصه أو بعض قراراته التنفيذية لعدم مواكبتها بالقدر الكافي للتطورات الاقتصادية والإدارية والتغيرات الأخرى في بيئات الاستثمار داخلياً وخارجياً. إن أي تعديل لأي قانون لا يعد انتقاصاً منه أو تقليلاً من شأنه بل مؤشراً على ديناميكية القائمين على تنفيذه. ففي تايوان تم تعديل قانون الاستثمار نحو ١٥ مرة خلال ٢٥ سنة (33). وفي هذا السياق، وعلى غرار ما قامت به الدول الأخرى مثل تونس (34) نقترح إنشاء مركز الاستثمار الموحد في كل محافظة، يكون تابعاً لمكتب الاستثمار يعمل فيه موظفون منتدبون من جميع الوزارات والمديريات المعنية، مهمتهم تسيير وتسهيل شؤون المستثمرين ومتابعة طلباتهم. وإدارة هذا المركز يمكن أن تقوم بوظيفة جهاز محلي موحد لإدارة النشاطات الاستثمارية في كل محافظة من حيث تقييم الدراسات ومتابعة إجراءات التأسيس والترخيص، وكذلك متابعة النشاطات الاستثمارية وتقييمها عن كثب، ومن ثم اقتراح كل ما من شأنه تفعيلها وتسهيل عملها، وتطوير الآليات الكفيلة بتفعيل العلاقة بين القوانين والواقع.

## ٥ - منعكسات تطبيق القانون رقم (١٠) على تطور بعض المتغيرات الاقتصادية الكلية

## ٥ - ١: بالنسبة لتطور الهيكل القطاعي لتكوين رأس المال الثابت:

ارتفعت بشكل ملحوظ قيمة التكوين الرأسمالي لجميع القطاعات الاقتصادية دون استثناء، ولو بنسب مختلفة، مما أثر في أهميتها وترتيب مساهمة هذه القطاعات في إجمالي تكوين رأس المال الثابت كما يأتي:

جدول رقم ٨: مجمل تكوين رأس المال الثابت حسب القطاعات (بالأسعار الثابتة لعام ١٩٨٥)

|                  | ١٩٩٦        |        | ١٩٩٠        |        |
|------------------|-------------|--------|-------------|--------|
|                  | مليار ل س   | %      | مليار ل س   | %      |
| الزراعة          | ٢,٨٠        | ١٥,٣٦% | ٢,٦٥        | ٢٢,٧٠% |
| الصناعة          | ٥,٠١        | ٢٧,٧٧% | ٢,٥٤        | ٢١,٧٠% |
| النقل والمواصلات | ٢,١٦        | ١١,٨٦% | ٠,٩٧        | ٨,٣٠%  |
| دور السكن        | ٣,٥٤        | ١٩,٣٩% | ٢,٦٨        | ٢٢,٩٥% |
| قطاعات أخرى      | ٤,٦٧        | ٢٥,٦٢% | ٢,٨٤        | ٢٤,٣٥% |
| المجموع          | ١٨,٢٤ مليار | ١٠٠%   | ١١,٦٨ مليار | ١٠٠%   |

- احتسبت من المجموعة الإحصائية لعام ١٩٩٧، جدول ٣٩/١٦، ص ٥٥٢ و ٥٥٣ -

يلاحظ من المعطيات أعلاه الارتفاع الكبير في قيمة التكوين الرأسمالي للقطاع الصناعي والتي ارتفعت إلى نحو الضعف، وكذلك بالنسبة إلى قطاع النقل حيث ارتفعت بنسبة ١٢٢,٧% في حين لن ترتفع قيمة التكوين الرأسمالي للقطاع الزراعي ولقطاع دور السكن إلا بنسبة ضئيلة (بالأسعار الثابتة لعام ١٩٨٥).

إن هذه الصورة قد انعكست مباشرة على موقع كل من هذه القطاعات في تكوين رأس المال الثابت حيث تراجع كل من القطاع الزراعي وقطاع دور السكن (الذي كان سابقاً يتصدر الترتيب لأكثر من عشرين عاماً) ثم القطاع الزراعي، فقطاع النقل والمواصلات.

علماً أن ترتيب القطاعات أعلاه لا يتغير، وخصيصاً لا تتأثر بشكل ملموس فيما لو نظرنا إلى قيمة تكوين رأس المال الثابت بالأسعار الجارية. ويرجع الفضل في ارتفاع حصة الصناعة من التكوين الرأسمالي خلال الفترة الأخيرة إلى الاستثمارات التي قام بتنفيذها كل من القطاع الخاص بموجب القانون (١٠) (رغم أن جزءاً هاماً منها قد اتجه إلى مشاريع هامشية) وإلى الاستثمارات الحكومية في مجال النفط (35).

ومن جهة أخرى، فإذا علمنا أنه بقدر ما يرتفع الوزن النوعي للآلات والتجهيزات في إجمالي الاستثمار، تكون البنية الإنمائية لهذه الاستثمارات أكثر فاعلية، وبالنظر للتوزيع النسبي لتكوين رأس المال الثابت حسب نوع الاستثمار بالأسعار الجارية، نجد أن قيم الإنفاقات الاستثمارية على كل من دور أنواع الاستثمار قد ازدادت بعدة أضعاف ما بين عامي ١٩٩٠ - ١٩٩٦. فدور السكن ازدادت قيمتها بنسبة ١٣٣,٥% والأبنية التجارية والصناعية بنسبة ٢٣٠% أما وسائط النقل فقد قفزت خلال ذات المدة إلى أكثر من ١٣ ضعفاً مقابل زيادة قيمة الآلات والأجهزة بأقل من أربعة أضعاف.

## ٥ - ٢: بالنسبة لتطور الناتج المحلي الإجمالي:

لقد تطور الناتج المحلي الإجمالي، وكذلك نسبة مساهمة القطاعات الاقتصادية في الناتج المحلي الإجمالي وذلك خلال الفترة التي تلت استصدار القانون (١٠) مما أدى إلى تباين بسيط في أهمية بعض هذه القطاعات كما هو موضح في الجدول الآتي:

جدول رقم ٩: تطور نسبة مساهمة القطاعات الاقتصادية أعلاه في الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية:

| % تركيب الناتج المحلي الإجمالي |      | % الزيادة بالناتج المحلي الإجمالي |                           |
|--------------------------------|------|-----------------------------------|---------------------------|
| ١٩٩٦                           |      | ١٩٩٠ عام و١٩٩٦ عام                |                           |
| ٢٧%                            | ٢٨%  | ١٣٠,١%                            | الزراعة                   |
| ٢٠%                            | ٢٠%  | ١٥٠,٤%                            | الصناعة والتعدين          |
| ١١%                            | ٩%   | ١٨٤,٥%                            | النقل والمواصلات والتخزين |
| ٤%                             | ٤%   | ١٦٣,٧%                            | البناء والتشييد           |
| ٣٨%                            | ٣٩%  | -                                 | القطاعات الأخرى           |
| ١٠٠%                           | ١٠٠% | -                                 | المجموع                   |

المصدر: احتسبت من المجموعة الإحصائية لعام ١٩٩٧، الجداول ٢٨ - ٢٩/١٦، ص ٥٤١/٥٤٠ -

يتبين من الجدول أعلاه أن الناتج المحلي الإجمالي لمختلف القطاعات الاقتصادية قد ارتفع بنسب جيدة، وخاصة بالنسبة لقطاع النقل والمواصلات. ورغم ذلك فإن الأهمية النسبية للقطاعات لم تتغير بشكل ملفت وقد حافظت تقريباً على مواقعها في تركيبة الاقتصاد الوطني خلال السنوات الست المدروسة ومن ثم لم يطرأ أي تغيير على بنية الاقتصاد السوري.

ورغم ارتفاع مساهمة قطاع النقل والمواصلات في تركيب الناتج المحلي من ٩ إلى ١١% وانخفاضها فيما يخص الزراعة من ٢٨ إلى ٢٧% يؤكد إلى حد ما النسبة التي توزعت بها استثمارات القانون (١٠) خلال الفترة نفسها، إلا أن ثبات مساهمة القطاع الصناعي في الناتج الإجمالي لا يمكن تبريره بالمقارنة مع نصيبه من تلك الاستثمارات والبالغ ٧٠,٦% (أي نحو ٢٥٩ مليار ل.س) والتي كان من المفترض أن تصب في المشاريع الصناعية خلال الفترة المدروسة أعلاه، حتى لو اعتبرنا أن نسب التنفيذ الفعلية لم تتجاوز ٥٠%.

إن هذا يؤكد حقيقتين أساسيتين:

**الأولى:** أن نسب التنفيذ الفعلية للمشروعات الصناعية هي أقل ما يمكن تخمينه نظرياً وأقل بكثير من المعطيات الرسمية المتاحة، سواء الواردة منها في هذه الدراسة أم في نشرات رسمية أخرى، وهذا ما يدفعنا للاعتقاد بأن التكاليف الاستثمارية التي يصرح بها القطاع الخاص في طلبات الموافقة على تشميل مشاريعه مبالغ بها.

**الثانية:** أن عدداً كبيراً من المشاريع الصناعية المنفذة فعلاً لا يعمل و/أو يعمل بطاقة إنتاجية منخفضة جداً، و/أو يتضمن مشاريع هامشية ليست بذات أهمية اقتصادية.

### ٥-٣: انعكاسات تطبيق القانون (١٠) على استثمارات القطاع الخاص:

لقد حاول القانون (١٠) منح آفاق جديدة وإتاحة المجالات الواسعة والرحبة للقطاع الخاص لتشجيعه على توظيف مدخراته الداخلية والخارجية في عملية التنمية الاقتصادية الوطنية.

أولاً - أتيحت للقطاع الخاص نشاطات جديدة لم تكن متاحة له سابقاً، وكانت في السابق حكراً على القطاع العام، وازداد عدد نشاطاته الصناعية من ١٠ إلى ١٦ نشاطاً. إلا أن استثمارات القطاع الخاص قد تركزت أساساً على الأنشطة الهامشية منها ولم تصب إلا بحدود ضيقة في النشاطات الأكثر أهمية.

ثانياً: على الرغم من تواضع وتراجع نسب التنفيذ الفعلية لمشاريع القطاع الخاص، إلا أن مجمل التكوين الرأسمالي للقطاع الخاص (بالأسعار الجارية) قد تضاعف نحو ثلاث مرات، فارتفع من ٢٤,٤ مليار ليرة سورية عام ١٩٩٠ إلى أكثر من ٨٤ مليار ل.س عام ١٩٩٦، ولكنه لم يستطع أن يجاري استثمارات القطاع العام، التي تضاعفت أكثر من أربع مرات خلال الفترة نفسها، وذلك بحسب الجدول الآتي:

جدول رقم (١٠): مجمل تكوين رأس المال الثابت حسب الملكية (بالأسعار الجارية - مليون ل.س)

| العام | الإجمالي مليون ل.س | قطاع عام | قطاع خاص |
|-------|--------------------|----------|----------|
| ١٩٨٥  | ٢٠٠١٦              | ١٣٢٦٥    | ٦٧٥١     |
| ١٩٨٧  | ٢٣٢٢٣              | ١١٦٤٠    | ١١٥٨٣    |
| ١٩٩٠  | ٤٤٣٩٥              | ١٩٩٧٢    | ٢٤٤٢٣    |
| ١٩٩١  | ٥٥٩٩٢              | ٢٤٢٥٣    | ٣١٧٣٩    |
| ١٩٩٢  | ٨٦١٢٠              | ٢٧٩٢١    | ٥٨١٩٩    |
| ١٩٩٣  | ١٠٧٤٦٦             | ٤٠٧٤٤    | ٦٦٧٢٢    |
| ١٩٩٤  | ١٥١٦٢٢             | ٦٣٧٢٠    | ٨٧٩٠٢    |
| ١٩٩٥  | ١٥٤٨٢٤             | ٦٧٤٠٤    | ٨٧٤٢٠    |
| ١٩٩٦  | ١٦٩٤٤٤             | ٨٥٣٠٢    | ٨٤١٤٢    |

المصدر: المجموعة الإحصائية لعام ١٩٩٧، جدول ١٦ / ٣٨، ص ٥٥١ -

من الجدول أعلاه نلاحظ:

أن القانون (١٠)، وغيره من التشريعات المشجعة للاستثمار، قد أسهم في نمو نصيب القطاع الخاص في التكوين الرأسمالي من ٥٥ % عام ١٩٩٠ إلى ٦٨ % عام ١٩٩٢، ثم راح يتراجع نسبياً في الأعوام الآتية، إلى أن وصل إلى نسبة ٥٠ % فقط في عام ١٩٩٦، وهي النسبة التي كان عليها قبل تسعة أعوام (١٩٨٧) وتفسر هذه النتيجة على مستويين:

**المستوى الأول:** الازدياد المضطرد للاستثمارات المختلفة التي تقوم بها الدول، وخاصة في القطاع النفطي.

**المستوى الثاني:** التراجع الحاد في استثمارات القطاع الخاص منذ العام ١٩٩٤، والذي لم تستطع جميع ميزات القانون (١٠) لجمه.

مما يدعم الاستنتاجات التي أوردناها في فقرات أخرى من هذه الدراسة، على أن المشكلات الأساسية لا تكمن في القانون (١٠)، بل:

أ - تكمن إلى حد كبير بالتشريعات السائدة الأخرى، وبالإجراءات التنفيذية التي ترافق تطبيقه، والدليل على ذلك النمو الكبير والسريع لنصيب القطاع الخاص في التكوين الرأسمالي دون قوانين تشجيع استثمار وقبل استصدار القانون (١٠)، حيث قفزت قيمة استثمارات القطاع الخاص بنسبة ٧١,٦% خلال عامين فقط (ما بين ١٩٨٥ و ١٩٨٧) ومن ثم ارتفع نصيبه في إجمالي التكوين الرأسمالي من ٣٤% إلى ٥٠%.

ولا نعتقد أن هذا التطور الهائل نسبياً قد حدث فقط بفعل تشجيع الاستثمار في المنشآت السياحية والشركات الزراعية المساهمة المغفلة. فالمستثمر الجاد لا ينتظر استصدار قوانين التشجيع القائمة على الإعفاءات والميزات، بل إن ما يهمله يقع غالباً خارج هذا الإطار.

ب - كما تكمن المشكلات الأساسية أيضاً بالظروف الاقتصادية الكلية غير المناسبة، منها المحلية (وتتضمن ضمنها الانعكاسات الاقتصادية والاجتماعية السلبية التي أفرزتها استثمارات القانون ١٠)، ومنها الإقليمية والدولية، بالإضافة إلى العوامل الموضوعية الأخرى غير الاقتصادية، وأهمها العوامل السياسية الإقليمية والدولية، وعلى الأخص حرب وذيول حرب الخليج الثانية بالإضافة إلى حرب وذيول حرب السلام الباردة مع العدو الصهيوني.

## ٦ - التوصيات والمقترحات:

**المناخ الاستثماري أولاً:** إن الاستثمار في سورية يواجه صعوبات حقيقية رغم الإعفاءات والامتيازات التي تمنحها التشريعات السورية، وخاصة بالقانون (١٠). وعليه نستطيع الاستنتاج أن جذب رأس المال المقيم، أو غير المقيم لا يرتبط بحجم الإعفاءات الضريبية، بقدر ما يرتبط بعوامل مشجعة أخرى، تشكل بمجموعها ما يسمى بحفيزات الاستثمار، ونجمل هذه العوامل بالمجموعات الآتية:

**أولاً - الأسس المادية المباشرة للمناخ الاستثماري المواتي، والتي تتحدد بجملة من الشروط والمقومات الاقتصادية التي من شأنها رفع فعالية الاستثمار على مستوى الاقتصاد كله، ومن ثم رفع العائد على الاستثمار بالنسبة للمستثمر، وهي:**

- أ. البنية التحتية وأنظمة الاتصالات.
- ب. النظام المصرفي وحرية التحويل للقطع الأجنبي
- ج. السوق المالية
- د. معدلات التضخم، أسعار الصرف وأسعار الفائدة -
- هـ. النظام الضريبي
- و. اتساع السوق الوطنية (أي توافر القوة الشرائية) وسهولة الانفتاح على أسواق التصدير.

**ثانياً** - مجموعة متكاملة من السياسات والإجراءات الإدارية والمالية والقانونية الصحيحة والموضوعية التي يمكن تطبيقها بشفافية على الواقع، تلك المنسجمة فيما بينها ومع غيرها من السياسات والإجراءات، الكفيلة بالتعاقد مع الأسس المادية للمناخ الاستثماري، لتشكل إلى جانب المناخ السياسي المستقر المحفزات المثالية للاستثمار. لذلك نورد فيما يأتي التوصيات والمقترحات الآتية:

١- التعديل الضريبي: بمعنى تعديل منهجية التشريع الضريبي، ليس من منطلق زيادة الإعفاءات، بل من حيث جعله أكثر مرونة وعدالة. فالضريبة هي سياسة توجيه اقتصادية أكثر من كونها مطرحاً للتخصيل، وهي أداة هامة لتحقيق العدالة الاقتصادية والعدالة الاجتماعية من جهة، وصيانة حقوق الخزينة العامة من الجهة الأخرى، فلم يعد من المقبول إبقاء تشريعنا الضريبي معلباً في قالب تشابه تحنيط مبدأ الـ ١٠٠ لس، الحد الأدنى المعفى من راتب الموظف عام ١٩٤٩. لذلك، وفيما يتعلق بتشريعات الاستثمار، تؤكد ضرورة المعاملة التمييزية للمشروعات، سواء فيما يتعلق بالتميز الجغرافي، أو فيما يتعلق بتميز النشاطات التي تقوم بها هذه المشروعات، نوعاً وأهمية وحجماً. فالمستثمر الجاد تهمة العدالة الضريبية كجداً ونوعاً، لفترة ما بعد الإعفاء الضريبي، فعندما تتاح الإعفاءات المطلقة ١٠٠% لمدة محددة، تحرض عادة ظهور الأنشطة الطفيلية، التي تستطيع أصلاً استرداد رأسمالها خلال فترة الإعفاء، لتغلق وتصفى صورياً بعد ذلك، ثم يعاد تأسيسها من جديد بشكل آخر للاستفادة مجدداً من مدة الإعفاء، فليس الأهم طول مدة الإعفاء، بل الأهم عدالة وموضوعية الضريبة بعد انتهاء مدة الإعفاء. فهل على الدولة فرض الضرائب التفاضلية، بدلاً من الضرائب التصاعديّة؟ كأن تفرض للسنة الأولى والثانية ٥٠% فقط، وللثالثة والرابعة ٣٠% وللثالثة والخامسة والسادسة والسابعة ٢٠%... وهكذا.

فمع توسع القطاع الخاص، وتدهور أوضاع ومداخل القطاع العام، ومع المزيد من الإعفاءات وتضييع إيرادات لخزينة الدولة، تزداد في الوقت نفسه مهام وأعباء الدولة لتطوير البنية التحتية وتحديث القوانين.. الخ بهدف توفير شروط الاستثمار الخاص، فكيف والحال هكذا، يمكن لهذين المتناقضين أن يتعايشا؟

ومن ثمّ فإن الإعفاء العشوائي يضر بالاقتصاد الوطني، ويهدر أموالاً من خزينة الدولة، في الوقت الذي هي بأمر الحاجة إليه. لقد فوتت خزينة الدولة على نفسها من إعفاءات مشاريع النقل فقط مبالغ تفوق ٢٨ مليار ل.س (لم يكن منحها كلها لمشاريع النقل لازماً)، لأن هذه المشاريع كانت مستعدة أساساً للاستثمار دون الإعفاءات، في حين توجد مشاريع حيوية مثلكة وبحاجة للدعم، ولكنها لم تتميز عن مشاريع النقل بالإعفاء الضريبي.

وفيما يتعلق برسم الطابع المفروض على الشركات المساهمة، فقد خفضته الدولة من (٣,٦ إلى ١%) بهدف التشجيع وإزالة أصغر العوائق أمام هذا النوع من الشركات، ولكن هذا الإجراء التشجيعي، ما كان، ولن يكون فعالاً، دون توفير العوامل التحفيزية الأخرى، وعلى الأخص سوق الأوراق المالية، التي تعدّ المحرك الأهم لتطور الشركات المساهمة كما وكيفا.

٢ - **تطوير وتعديل النظام المصرفي، وسعر الفائدة:** إن النظام المصرفي المتطور لا يتجسد فقط في إدخال الأساليب والتقانات الحديثة في الأنشطة المصرفية، ولا في تعبئة المدخرات في



حسابات عقيمة، تستقبل الودائع بفوائد متدنية وتقرض بفوائد أعلى، بل إن النظام المصرفي المتطور هو أعمق وأشمل من ذلك بكثير، إنه فعالية استثمارية في مشاريع وطنية حيوية، يكون المصرف طرفاً فيها أو عضواً في مجلس إدارتها.

والقروض التي يمنحها المصرف المتطور عادة لمثل هذه المشاريع لا يقرر إعطاؤها على أساس إضبارة محشوة بمستندات الملكية وتراخيص البلدية ووثائق بيروقراطية.. الخ مما يتقدم به المقترض عادة، بل يجب أن يتقرر منح القروض على أساس نتائج دراسات الجدوى الاقتصادية للمشروع، التي يشارك في إعدادها أو تقييمها المصرف المقرض. فالمصرف بالمفهوم الحديث، هو عملياً مستثمر في مشاريع حيوية مضمونة وربحية ويعمل بنسب متحركة للفائدة، يرتبط عمله (من خلال شبكة اتصالات متطورة) بالأسواق المالية والمصارف الإقليمية والدولية، منحل عمله من الروتين، ويتمتع باستقلالية إدارية ومالية.

إن انتشار ظاهرة جامعي الأموال في سورية، هو دليل واضح ومباشر على إخفاق النظام المصرفي السوري في تعبئة مدخرات المودعين، وليست الفضائح التي ترتبت على ذلك إلا خيطية يتحمل بعضها هذا النظام المصرفي.

### ٣ - تطوير التشريعات القانونية، فيجب:

\*\*\* تعديل بعض القوانين (كالقانون ١٠، قانون التجارة، وقوانين الإيجار.. تجاري، سكني، مفروش، غير مفروش.. الخ) لتطويرها وإزالة التناقض والتعارض فيما بينها، ولجم إمكانية الالتفاف عليها.

\*\*\* إلغاء بعض القوانين (كالقانون ٢٤) الذي لا يتوافق مع مبدأ التنشيط الاقتصادي والانفتاح على الرأسمال الأجنبي، ولا مع روح القانون (١٠).

\*\*\* استصدار القوانين الجديدة (كقانون استحداث السوق المالية والسماح بتأسيس المصارف الخاصة أو المشتركة، وتوحيد أسعار الصرف.. الخ) والتي يجب أن تأتي مكملة للتشريعات الموجودة، ومتناسبة معها، ومن ثم مع سياسة الدولة في تشجيع الاستثمار.

إن تطوير هذه التشريعات لا يمكن أن ينجح، إلا إذا اعتبرت هذه التشريعات بمجملها كمنظومة قانونية واحدة منسجمة، وكذلك ما لم تلغ أو تعدل جميع القرارات الوزارية والأوامر الإدارية، التي تتناقض مع هذه القوانين، أو التي يمكن أن تعطل أو تعيق تنفيذها.

### ٤ - تطوير البنية التحتية، وإنشاء المناطق الصناعية:

إن وجود البنية التحتية المتطورة يعد واحداً من أهم العوامل المؤثرة في قرارات الاستثمار في الدول النامية، وخاصة المناطق الصناعية، التي تساهم في تحقيق تنمية جغرافية - مناطقية متوازنة. إن مستوى البنية التحتية في سوريا يعدّ من المستويات الجيدة نسبياً، إلا أن توظيفها واستغلالها أقل من هذا المستوى، وما زال الاقتصاد السوري يفتقد للمناطق الصناعية العصرية.

والإنفاق على البنية التحتية يعدّ استثماراً حكومياً مردوده المادي طويل الأجل، يساهم بشكل غير مباشر في دعم الإنتاج المادي، من خلال مساعدته في رفع إنتاجية العمل وتحسين شروط الإنتاج.

إن انخفاض مستوى الخدمات في المناطق الصناعية الموجودة في سورية، و/أو عدم توافرها في كثير من المناطق يرفع من تكاليف إنشاء المشاريع الاستثمارية الصناعية، مما قد يؤدي إلى العدول عن إقامتها في بعض الحالات. وكما هو واقع الحال، فإن أمام المستثمر خيارين لا ثالث لهما، فإما أن يقيم مشروعه على أرض غالية الثمن في المناطق القريبة من الخدمات، أو أن يبتعد ويختار لمشروعه أرضاً رخيصة الثمن، يتطلب استصلاحها وتجهيزها بالطاقة والمياه والاتصالات والصرف الصحي، وعلى حسابها (تصريح د. العمادي) مبالغ كبيرة.

لذلك فإن تطوير البنية التحتية بشكل عام، وإحداث مناطق صناعية جديدة بشكل خاص، و اتخاذ الإجراءات اللازمة لعملية إدارة وتمويل هذه المناطق، وتجهيزها ببنية تحتية وخدمية متطورة، يعدّ من أساسيات العوامل الجاذبة للاستثمارات، سواء المحلية منها أم الأجنبية.

**٥. وضع قائمة بالمشاريع المرغوب بها من قبل الحكومة:** إن على الدولة أن تحدد أولويات الاستثمار المرغوب بها مركزياً، إذ يجب على الجهات الحكومية المختصة أن تقترح مشاريع حيوية (تتسجم مع الخطة العامة للدولة، كما جاء في نص قانون الاستثمار) بحيث ترفق اقتراحاتها بدراسات جدوى اقتصادية معمقة ومفصلة ثم تطرح هذه المشاريع على الجمهور، أو على الفعاليات الاستثمارية المحلية والأجنبية.

ويمكن أن تمنح الحكومة لمثل هذه المشاريع الحيوية، ميزات تفضيلية أو تشجيعية، أو تسهيلات، أو دعماً مالياً مقابل ميزات أقل للمشاريع الأخرى الأقل أهمية.

إن مثل هذه الخطوة تساعد بعض المستثمرين إلى حد كبير في اتخاذ قرارهم في الاستثمار، ويقلل عليهم متاعب وتكاليف البحث عن مشاريع قد لا توافق الدولة إقامتها.

وفي هذا المجال، يجب أن ننوه إلى ضرورة وجود جهات (حكومية أو مستقلة) مختصة بدراسات الجدوى الاقتصادية الفنية للمشاريع، يمكن أن تساهم بها الجامعات ومستشارون من مختلف الاختصاصات.

وتبدو هذه الضرورة ملحّة أكثر إذا علمنا أن معظم دراسات الجدوى التي يتم التقدم بها إلى المكتب الأعلى للاستثمار، لا تقوم على أسس علمية - اقتصادية - فنية صحيحة، بل فقط على صورية معينة تقي بغرض الاستمارة المرفقة بطلب الموافقة على تشميل المشروع.

وفيما يتعلق بمشاريع حيوية مقترحة يمكننا الانطلاق من المحور الآتي:

لسنا دولة صناعية، وليس من مصلحتنا الاقتصادية أن نكون كذلك. إن سورية بلد زراعي جيد ومرفق سياحي ممتاز، لديها الكفاءة العالية لإقامة وتطوير الكثير من الصناعات، وخاصة منها التحويلية (التي يجب أن تعتمد على الخامات المحلية) وكذلك القدرة على إنشاء بعض الصناعات التجميعية (المجدية اقتصادياً).

وبالنظر إلى الناتج المحلي الإجمالي، نجد أن نسبة مساهمة القطاع الزراعي مرتفعة نسبياً وتكون نسبة مساهمة القطاع الصناعي (المتدنية نسبياً) أن نسبة مساهمة القطاع الخدمي (مرتفعة). إن هذه النسب ليست معيبة ولا تدل على خلل هيكلية كمي، بل على خلل نوعي، يمكن معالجته. وبالنظر إلى الهيكلية الاقتصادية لدول أوروبية مثل هولندا والدانمارك وبلجيكا، نجد أنها متطورة باعتمادها الاقتصاد الزراعي، وهناك دول أخرى تعتمد بجزء كبير من دخلها الوطني على الاقتصاد الخدمي (كالسياحة) مثل لبنان ومصر والبرتغال وإسبانية، ومن ثمّ فإن المشكلة لدينا

لا تتعلق بكوننا بلداً يعتمد على القطاع الزراعي، بل بالخلل الإنتاجي والنوعي في هذا القطاع من جهة، وبأننا لا نستغل أهم مواردنا على الإطلاق وهو القطاع السياحي، وبأننا لا نطور القطاع الخدمي ليصبح فعالاً على المستوى الإقليمي.

لذلك علينا:

\* - تشجيع المشاريع الزراعية، بشقيها النباتي والحيواني: كتوسيع وتطوير زراعة المحاصيل الصناعية كالشوندر السكري والتبغ والسهم ودوار الشمس الزيتي، والتي تراجع إنتاجها خلال الأعوام ١٩٩٢ - ١٩٩٦ بصورة ملفتة ( 36 ) وكذلك القطن الذي لم يرتفع إنتاجه خلال الفترة نفسها إلا بكميات متواضعة، والمحاصيل الزراعية العلفية، كالشعير والذرة الصفراء والصويا، كبديل للاستيراد. وكذلك تشجيع المشاريع الزراعية التي تعتمد على تقنيات التوفير بمياه الري، ومشاريع التخصيب الصناعي وتسمين الحيوانات الكبيرة، ومشاريع إنتاج اللقاحات البيطرية.

\* - تشجيع المشاريع الصناعية الآتية:

- مشاريع إنتاج الآلات والعدد والأدوات الزراعية ومشاريع غزل القطن وحيآكته، وإنتاج النسيج القطني من القطن المتوسط الثيلة، حيث بلغ إنتاج سورية من هذا القطن نحو ٧٤٠ ألف طن ( عام ١٩٩٦ ).
- مشاريع تطوير وتوسيع صناعة الأسمدة ومعالجة الفوسفات المتوفر بكثرة، وكذلك مستحضرات مكافحة الأعشاب والمبيدات الزراعية.
- تشجيع إنشاء مصانع مجهزة لاستخدام الغاز الطبيعي غير المستغل حالياً بشكل كاف، وزيت الفيول المتوافر لدينا بكثرة ( كمصانع الإسمنت ) والذي يصدر حالياً بصعوبة إلى الخارج.
- الصناعات البتر وكيمآوية التي تعتمد على النفط السوري ومخلفاته،

\* - تشجيع المشاريع السياحية، بكل أشكالها وأنواعها ومختلف مستوياتها:

إن احتياطي النفط السوري، وسيرورة العولمة واتفاقيات الغات، واقتصاد السلام، والشراكة المتوسطية الأوربية - السورية، كلها عوامل ضاغطة على الاقتصاد السوري ( التقليدي ) ولكنها كلها قد تنقلب إلى إيجابية إذا اعتمد الاقتصاد السوري على السياحة التي: ( مادتها الأولية لا تنضب، والمنافسة فيها محدودة، ومواردها يمكن أن تزداد ازدياداً لامتناهياً، لا تخضع لشروط الأسواق والبورصات الخارجية العالمية .. الخ )

ونحن نعتقد أن صناعة السياحة هي الأمل الاقتصادي لسورية في السنوات القادمة، إنها صناعة القرن الحادي والعشرين..!!

٦ - تأسيس بنك المعلومات الاقتصادي - التجاري: بحيث يحتوي على أحدث المعلومات والإحصائيات في المجالات الاقتصادية والمالية والإنتاجية والتسويقية لقطاعات الأعمال كلها، التي تساعد الأجهزة الحكومية المختصة من جهة، والمستثمرين من جهة أخرى على اتخاذ القرارات الاستثمارية الاقتصادية الموضوعية على أسس سليمة. ويكون هذا البنك على اتصال

مباشر بالفعاليات المعلوماتية والإحصائية المحلية والإقليمية والدولية (ع / ط الانترنت) ويعمل في إطار مركز معلوماتي بإطار فني مؤهل.

٧ - **تنمية الوعي الوطني والحس بالمسؤولية لدى الموظفين القائمين على الفعاليات الاستثمارية:** إن عملية الاستثمار، بفعاليتها، وقوانينها وإجراءاتها، هي مسألة حضارية، وتتطلب أرفع مستويات الاستيعاب والتفهم والديناميكية لقوانين التطور الاقتصادي والتجاري، كما تتطلب شعوراً مميّزاً بتحمل المسؤولية الوطنية، ومقدرات خاصة وحررة في اتخاذ القرارات السليمة، متناغمة مع روح القانون، وبعيدة عن حرفية النصوص وجفاف الأوامر الإدارية.

وذلك يتطلب بذل الكثير من الجهود لتأهيل تلك الشريحة من الموظفين القادرة على مسابرة هذه المعايير، المتحررة من العقلية البيروقراطية الجافة. فليس من المنطقي، ونحن على مشارف القرن الواحد والعشرين أن نُصَّب على مسألة حضارية وطنية مفصلية، بعض الشرائح المنغلقة من الموظفين، يعود وعيها إلى الخمسينيات أو الستينيات من هذا القرن.

فالكيفية والطريقة التي يتعامل بها موظف حكومي مع مستثمر، لم ترق بعد إلى المستوى المطلوب، ويجب أن تتحول هذه العلاقة من العلاقة بين نقبضين (في العقلية السابقة) إلى شريكين في الرفاهية الاقتصادية (في المفاهيم الوطنية الحديثة)، ومن ثمّ يجب تطويرها بشكل مناسب، و/أو تغييرها عند الاقتضاء.

٨ - **رفع مستوى التدريب والتأهيل:** لخريجي المدارس والمعاهد الأكاديمية والفنية والحرفية والصناعية والجامعات السورية. فالمشاريع الجديدة - الحديثة تتطلب استخدام تقانات عالية، ولا بد من رفع سوية التأهيل والتدريب، لتوظيف هذه الكفاءات في خدمة العملية التنموية.

٩ - **الترويج الخارجي للاستثمار:** عن طريق وفود ترسلها الوزارات المعنية، بالتعاون والتنسيق مع ملاحقنا التجارية في السفارات السورية، ومع غرف التجارة والصناعة السورية.

١٠ - **الروتين الإداري:** ضرورة تسهيل إجراءات الترخيص والتشديد، وإزالة جميع القيود ولجم التسلط الإداري والبيروقراطي.

١١ - **إيجاد مراكز بحوث واختبارات صناعية وزراعية:** تكون قادرة على حل المشاكل الصناعية الزراعية التي يمكن أن تعترض المشاريع القائمة، يكون لديها خبراء ومختصون يمكن استدعاؤهم لحل المشاكل التي قد تعترض المنشآت. وفي ذلك مساهمة إيجابية على عدة مستويات، أحدها توثيق الروابط التي تصل العلم بالعمل، ومن ثمّ الجامعة بالمجتمع.

١٢ - **إيجاد السبل الكفيلة لزيادة القوة الشرائية للمواطن:** ورفع الدخل الفردي وتحقيق العدالة في توزيع الدخل القومي، كل ذلك ينعكس إيجابياً على تحسين المستوى المادي والمعيشي للمواطنين، وعلى معدلات النمو الحقيقية للاقتصاد الوطني، بسبب علاقتها المباشرة بتوسيع السوق المحلية، وزيادة الطلب الداخلي على السلع والخدمات. وفي ذلك تصحيح للخلل الفعلي الذي نلمسه من واقع ما بعد القانون (١٠) من سوء في توزيع الدخل القومي لصالح الشرائح الأكثر دخلاً.

فقد انخفض نصيب الفرد الواحد من الناتج الإجمالي بسعر السوق، من ٩٠١٦ ل.س عام ١٩٩٥ إلى ٨٩٤٥ ل.س عام ١٩٩٦ (بالأسعار الثابتة لعام ١٩٨٥) (٣٧) أي انخفاض قوته الشرائية، ونتوقع استمرار هذا الانخفاض في الفترة القصيرة القادمة، مما يعني تضيق السوق

المحلية أكثر فأكثر، والدخول محلياً بحالة من الركود الاقتصادي خلال الفترة القصيرة القادمة ( على الأقل ). وقد أشارت دراسة أعدت من قبل وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل السورية إلى أن ٢٦,٥% من السكان تعيش تحت خط الفقر في عام ١٩٩٦، علماً أن خط الفقر كان قد حدد بـ ١٨٠٠٠ ل.س للدخل الفردي السنوي، بالأسعار الجارية ( 38 ).

١٣ - **تطوير هيئات مراقبة الجودة: الضرورية الوجود، للرقابة على نوعية السلع والخدمات المنتجة، والتي هي المعيار الحاسم في فرص الخروج إلى الأسواق المجاورة والعالمية.**

فيجب تطوير الهيئات المحلية المؤهلة القادرة على وضع مواصفات الجودة والتقييم والمواصفات بمستوى عال، يقارب المستويات العالمية كـ ( إيزو ) لتشجيع المنشآت السورية في الحصول على شهادات الجودة المقبولة عالمياً، بشكل أسرع وتكلفة أقل، بالمقارنة مع التكاليف العالمية التي تفرضها الشركات الأجنبية لمنح مثل هذه الشهادات. وهذا ما يساعد ويساهم أيضاً في حماية المستهلك المحلي، وتسهيل عمليات التصدير إلى الخارج.

## ٧ - الخاتمة:

مما تقدم أعلاه، نجد أن عملية الاستثمار هي مسألة شائكة ومعقدة، ولا يمكن في الفترة القريبة نسبياً الإمساك بجميع خيوطها والسيطرة على مقدراتها. إنها عملية مستمرة في إطار مناخ - استثماري - تنموي مشجع ومتناغم من التراكمات الكمية والنوعية على مختلف الأصعدة، بدءاً من التشريعات الملائمة والمتوائمة، مروراً بالسياسات الاقتصادية والمالية والنقدية المناسبة والمتناسبة، وانتهاءً بجميع الإجراءات التنفيذية المبسطة، التي من شأنها أن تسهل تحقيق الأهداف المنشودة. كل ذلك يجب أن يتم بمساعدة سلطات إدارية متطورة، تكون في جميع مستوياتها ( وليس فقط في المستويات العليا منها ) منفتحة متفتحة، واعية ومفهمة، وتتمتع بحس عال من المسؤولية بأن عملية الاستثمار هي قضية وطنية.

ومع الاعتراف ببعض الثغرات التي تتصف بها تشريعات الاستثمار في سورية، إلا أن النتائج الملموسة التي تحققت على أرض الواقع لم تكن على مستوى هذه التشريعات، التي رغم ثغراتها تبقى مقبولة نسبياً، باعتبار أننا مازلنا على عتبات طريق طويلة، إن ذلك إن دل على شيء، إنما يدل برأينا على:

i. وجود تشريعات معيقة ( قاصرة أو متقادمة ) كبعض القوانين الضريبية وقرارات الترخيص الإداري للمشروعات، وقانون التجارة السوري، وقانون الإيجار.. الخ، ووجود تشريعات أخرى معطلة لتشريعات الاستثمار ( متناقضة ) مع تشريعات تشجيع الاستثمار، كتشريعات العمل والأجور والقانون ( ٢٤ ) وتشريعات تعدد أسعار الصرف وقطع التصدير. كما يضاف إلى ذلك غياب بعض التشريعات الضرورية لتكون مؤازرة لتشريعات تشجيع الاستثمار و/أو مساهمة في توفير مناخه الملائم، كالتشريعات التي تسمح بامتداد نشاط المصارف الصناعية والتجارية إلى الاستثمار المباشر، أو تلك التي تفسح مجالاً أوسع لعمل الشركات المساهمة وتسمح بإنشاء سوق للأوراق المالية.. الخ.

ii. خلل حقيقي في إجراءات تأسيس، وترخيص، وتخصيص المشاريع الاستثمارية، والتي يصح أن نطلق عليها ( إجراءات التنفير من الاستثمار )، وهذا ناتج عن عوامل عديدة، أحدها وليس أهمها عدم وجود الوعي الكافي لدى الجهات الإدارية التنفيذية، وخاصة

المستويات الدنيا منها، وتشبهها بالروتين والبيروقراطية وبلوائحها التقليدية التي تكبل عملها وتجهد المستثمر، ومن ثمَّ عدم قدرة بعض هذه الجهات الإدارية أصلاً على التعامل مع قضايا الاستثمار كمشروع حضاري - وطني.

ومن جهة أخرى، هناك العديد من العوامل التي علينا أخذها بالحسبان حين نقيّم النتائج المتواضعة لتشريعات الاستثمار في سورية:

أولاً: إن استثمارات القطاع الخاص قد تركزت في معظمها على مشاريع هامشية سريعة الربح، ولم يستجيب القطاع الخاص للمشاريع الأكثر حيوية، وهو لم يخرج حتى الآن إلا القليل مما في جعبته من طاقات وأموال، لأسباب ليست كلها موضوعية، من بينها الطبيعة الطفيلية لبعض المستثمرين، ويتضح ذلك إذا علمنا أن المدخرات السورية الموجودة بالخارج تبلغ (٥٠) مليار دولار ( أي ما يعادل ٧ أضعاف الأموال التي تم استثمارها نظرياً في سورية خلال السنوات السبع التي تلت إصدار القانون ( ١٠ ) ( 39 ).

ثانياً: عدم الجدية في استثمارات الشركات الأجنبية، التي ساهمت فقط برؤوس أموال متواضعة (عن طريق المشاركة غالباً) في مشاريع صغيرة نسبياً وسريعة الربح، لعوامل كثيرة منها عدم انسجام المناخ الاستثماري، ومنها لأسباب سياسية ضاغطة، تتعلق بمواقف حكوماتهم، في إطار الحصار الاقتصادي غير المعلن، المضروب على القطر العربي السوري ثمناً لمواقفه القومية.

ثالثاً: الغياب النسبي لرؤوس الأموال العربية المستثمرة في سورية، وظاهرة تواضع الاستثمارات العربية البيئية واضحة ومقلقة، وتنطبق بمستويات متباينة على جميع الدول العربية، حيث تشير الإحصائيات إلى أنه مقابل كل دولار عربي يستثمر في المنطقة العربية، هناك ( ٥٦ ) دولاراً يستثمر خارج المنطقة العربية ( 40 ).

رابعاً: لم تكن كل الصناعات متاحة للقطاع الخاص، فبعضها بل أهمها كان حكراً على القطاع العام ورغم السماح للقطاع الخاص بدخول بعض هذه الصناعات فيما بعد، ورغم إتاحة المجال له مؤخراً ( بحسب ما صرح لنا به السيد مدير مكتب الاستثمار بتاريخ ٩ / ١١ / ١٩٩٨ ) بالدخول نظرياً إلى كل الصناعات والأنشطة التي كانت سابقاً محصورة بالقطاع العام، فإن هذه المسألة مازالت ضبابية، وغير موثقة بصك رسمي، وتخضع فقط لتقييم المجلس الأعلى للاستثمار.

ونحن نجد في هذه المسألة ( التي قد تبدو إيجابية ) تناقضاً على صعيدين:

أ- إن عمل القطاعين العام والخاص جنباً إلى جنب في بعض النشاطات الاقتصادية، يعني خلق تنافس غير متكافئ بين مؤسسات القطاع العام، بإدارتها البيروقراطية المتوقعة وقراراتها

المقيدة باللوائح والأنظمة النافذة والمثقلة بالرسوم والضرائب السارية، وبين منشآت القطاع الخاص، بإدارتها الديناميكية والمتحررة من كل هذه القيود، والتي تعمل وتنتج بامتيازات وميزات استثنائية، وتتهرب غالباً من الضرائب. إن مقولة التنافس غير المتكافئ تنطبق أيضاً ولو بمستوى أقل حدة، ما بين مشاريع القطاع الخاص التي تتمتع بتسهيلات وإعفاءات القانون (١٠) وبقية المشاريع الخاصة التي يخضع عملها لتشريعات أخرى مختلفة.

ب- التناقض ما بين الإصرار على استمرارية القطاع العام (المقيد) وبين التشجيع اللامحدود والمرغوب به لتوسيع القطاع الخاص (في مختلف الأنشطة الاقتصادية) وبوادر هذا التناقض ظهرت جلية في الفترة التي أصدر بها القانون (١٠)، التي تزامن فيها الحديث عن تشجيع القطاع الخاص مع الحديث عن عملية خصخصة القطاع العام، وبعدها مضينا في مشروع تشجيع القطاع الخاص وأغينا مسألة الخصخصة نسبياً دعم وتشجيع القطاع العام..

إن تجاوز مشروع حكومي مع مشروع خاص في النشاط الاقتصادي نفسه، هو التناقض بعينه، إن السماح بذلك، يعني افتعال عوامل إخفاق مشاريع القطاع العام، وخاصة في الصناعات التي تعتمد في نجاحها على عملية التسويق والرتويج، ومن ثم على تغيير ذوق المستهلك، كالألبسة والأحذية، والبرادات، أو في أنشطة تجارة التجزئة، والأنشطة الأخرى التي تحتاج إلى ديناميكية في الإنتاج وسرعة في تطوير خطط التسويق.

وفي الحال أعلاه، يمكن لأحد منتجات القطاع العام أن ينافس مثله في القطاع الخاص وبيع في السوق، فقط، إما على حساب النوعية أو على حساب التكلفة، فإما أن تكون نوعيته رديئة، أو أن تكاليفه الدفترية منخفضة وغير حقيقية، أو إذا وزع مجاناً على موظفي الدولة، أو أجبر هؤلاء على شرائه من منافذ بيع القطاع العام.

نحن نرغب أن يبقى ويستمر القطاع العام، الذي كان لعشرات السنين، وما زال نسبياً القطاع الرائد في اقتصادنا الوطني، ونرغب ذلك فقط في إطار واحدة من الحالات الآتية:

i. إما أن يستمر القطاع عام بممارسته للنشاطات التي سمح بدخولها للقطاع الخاص، وفي هذه الحال يجب على الدولة أن تزيد من الدعم المادي والمعنوي المطلق لمنشآت القطاع العام في أنشطته المشابهة لأنشطة القطاع الخاص لتقوية مركزه التنافسي، مما يتطلب منها زيادة الاستثمارات في هذه الأنشطة ورفع المستوى التكنولوجي ورفع مستوى التأهيل الإداري، والتخلص من البيروقراطية والروتين.. الخ. ونحن نعتقد أن هذا غير ضروري، لأن العلاقة التنافسية بين كلا القطاعين العام والخاص ليست ضرورية ولا تخدم الاقتصاد الوطني (بل يجب أن تكون تكاملية، من باب توزيع المهام وتقاسم العمل) ولا ضرير في أن يستغني القطاع العام (أو أن يخلع عن كاهله) شيئاً فشيئاً عيب بعض النشاطات، التي سبق وتم (أو سيتم) السماح للقطاع الخاص بدخولها، وذلك سيمكن القطاع العام من استغلال طاقاته وإمكاناته في الأنشطة الأخرى، التي لم يدخلها القطاع الخاص بعد، و/أو التي ليس عليه دخولها، و/أو التي لا يريد دخولها.

ii. أو أن يتفرد القطاع العام ببعض الأنشطة الاقتصادية وجعلها أو إبقائها حكراً عليه، وذلك بالنسبة للنشاطات التي تعدّها الدولة (أو تصر على عدّها) أنشطة استراتيجية، ويبقى القطاع الخاص بعيداً عنها، ما دام أنه (بنظر الدولة) لم يثبت بعد كفاءة وإفية لممارستها.

إن القطاع الخاص ( التقليدي ) لا يهتم عادة بدخول مثل هذه الأنشطة التي تحتاج إلى استثمارات ضخمة، وتكون فترة دوران رأس المال فيها بطيئة ومردودها منخفضاً على الأمد القصير، وخاصة منها النشاطات التي تتدخل الدولة في تحديد أسعارها من مبدأ السياسة الاجتماعية. ونحن لا نقصد بالنشاطات الاستراتيجية التي ينبغي إبعاد القطاع الخاص عنها وإيقاؤها حكراً على القطاع العام، فقط مشاريع البنية التحتية وخدمات الماء والكهرباء والهاتف، بل يمكن أن تشمل أيضاً أي نشاط تعده الدولة في الوقت الحاضر ( أو تصر على اعتباره ) نشاطاً استراتيجياً، والشرط الأساسي هو عدم اشتغال كلا القطاعين في النشاط عينه.

iii. أو تقوية اتجاه التعاون والتكامل بين القطاعين العام والخاص، عن طريق تفعيل القطاع المشترك والشركات المشتركة المساهمة، لإيجاد نوع من التوازن بين المصلحة الخاصة ( التجارية الربحية ) والمصلحة العامة ( التي ترجح الأهداف الاجتماعية ) وخاصة في الأنشطة التي يرغب بها القطاع الخاص، وتكون استراتيجية بنظر الدولة، وتلك التي تحتاج بالوقت نفسه إلى استثمارات ضخمة غير متوافرة نسبياً لدى الدولة ولا يدخلها القطاع الخاص لوحده.

وفي هذه الخلاصة، نود أن نشير إلى القطر العربي السوري، وكغيره من بلدان المنطقة والعالم يقف على عتبة القرن الواحد والعشرين أمام متغيرات إقليمية ودولية وعالمية حاسمة وشرسة، تكتفي بمصطلحات عديدة وتفتق بأوجه مختلفة، وأهمها الوجه الاقتصادي.

فالعولمة كسيرورة، ومحاولات الدول الصناعية الكبرى لتحرير التجارة بين جميع دول العالم، مشروع السوق الشرق أوسطية وبدائله المطروحة كالشراكة الأوربية – المتوسطية (وتعهد دول البحر الأبيض المتوسط في مؤتمر برشلونة بخلق منطقة للتجارة الحرة فيما بينها حتى العام ٢٠١٠). كل هذا من جهة، وكذلك التكتلات الاقتصادية الإقليمية والدولية القائمة حالياً، وطروحات اقتصاد مابعد السلام، الانترنت والمعلوماتية وثورة الاتصالات، الشركات المتعددة الجنسيات وبدع متطلبات المواصفات القياسية ( كالـ GMB والإيزو وغيرها ) من الجهة الأخرى، كلها مستجدات مخيفة وتحديات مركبة للاقتصاد السوري كما هي مركبة بالنسبة لكل الدول النامية وللكتير من الدول المتطورة على حد سواء.

فهل سنستطيع اقتصاداتنا التقليدية الصمود أمام هذه التحديات، الجواب هو بالنفي، عندما ستكون الأساليب المستخدمة لمواجهة هذه التحديات روتينية – تقليدية.

لسبب بسيط، هو أن هذه التحديات مسكوكة بإحكام ( من قبل الغرب ) ومتجددة، ومثلونة لتكون صعبة – معقدة، بل غير قابلة للتصدي.

فالفجوة التكنولوجية بين عراب هذه التحديات الموجهة، وبين ضحاياها، لا يمكن لها أن تردم بسهولة، هي تتسع باطراد.

إن هذه التحديات تفرض علينا أن نستنهض بجدية عالية جميع إمكانياتنا وطاقاتنا المعطلة نسبياً، وأن نكشف عن طاقات كامنة أخرى موجودة لدينا.



فبالإضافة إلى ما ذكرناه في هذه الخاتمة وما جاء في التوصيات والمقترحات، نؤكد مرة أخرى في سياق هذا البحث، على شدة أهمية إحدى الصناعات المغمورة نسبياً لدينا، ألا وهي الصناعة السياحية.

هذه الصناعة التي من شأنها، بل من حقها أن تكون صناعة القرن الواحد والعشرين.

إنها صناعة سورية - وطنية ١٠٠% قادرة على المنافسة والصمود، وهي التي سنستطيع إلى جانب القطاعات الأخرى مجابهة العولمة والتحديات الجديدة، أو على الأقل أن تقلل من حدة وضراوة هذه التحديات.

## الهوامش

- ( 1 ) - د. عارف دليلة، الإطار القانوني والتشريعي لسياسات الاستثمار في سورية. محاضرة في إطار أعمال الندوة الاقتصادية السورية - الألمانية الأولى، كلية الاقتصاد - جامعة دمشق، آذار ١٩٩٧
- ( 2 ) - د. رسلان خضور: المقومات الاقتصادية الكلية للمناخ الاستثماري. محاضرة في إطار أعمال الندوة الاقتصادية السورية - الألمانية الأولى، كلية الاقتصاد - جامعة دمشق، آذار ١٩٩٧
- ( 3 ) - د. وهبي وهبة، المؤسسة العربية لضمان الاستثمار، ورقة مقدمة للمؤتمر السادس لرجال الأعمال والمستثمرين العرب بعنوان مناخ الاستثمار في البلاد العربية، القاهرة ١٩٩٥، ص ٧١ من ملف المؤتمر.
- ( 4 ) - محمد سراقبي، بعد خمس سنوات على صدور قانون تشجيع الاستثمار. مقال في مجلة صناعة حلب، العدد الثالث، حزيران ١٩٩٧، ص ٣٠
- ( 5 ) - القانون رقم (١٠) لتشجيع الاستثمار والتعليمات التنفيذية ١٩٩١. كتيب صادر عن وزارة الاقتصاد والتجارة الخارجية، ص ٧.
- ( 6 ) - الفصل الثالث من أحكام القانون، المواد من ١٠ إلى ١٨، المصدر السابق الذكر، ص ١٠.
- ( 7 ) - تعديل التعليمات التنفيذية لقانون الاستثمار رقم (١٠)، مجلة الاقتصاد الصادرة عن غرفة تجارة دمشق، العدد ٣، تشرين الثاني ١٩٩٨، ص ٦٩ وما بعدها.
- ( 8 ) - الفصل الخامس من أحكام القانون، المواد ٢٣ إلى ٢٦، المصدر السابق الذكر، ص ١٤.
- انظر أيضاً: محمد سراقبي، تقييم تجربة الاستثمار في سورية، محاضرة في إطار أعمال الاقتصادية السورية الألمانية كلية الاقتصاد - جامعة دمشق، آذار ١٩٩٧
- ( 9 ) - تقرير مناخ الاستثمار في الدول العربية لعام ١٩٩١-١٩٩٥. انظر أيضاً د. رسلان خضور، المصدر السابق الذكر.
- ( 10 ) - المصدر السابق الذكر
- ( 11 ) - د. عارف دليلة، مصدر سبق ذكره.
- ( 12 ) - محمد سراقبي، مجلة صناعة حلب، مصدر سابق الذكر، ص ٣٠. انظر أيضاً: د. علي ابراهيم الخضر إدارة الاستثمار في سورية في ظل القانون رقم (١٠) لعام ١٩٩١. محاضرة في إطار أعمال الندوة الاقتصادية السورية - الألمانية السابق ذكرها، ص ٨٦. انظر أيضاً: د. عصام خوري، محاضرة في إطار أعمال الندوة الاقتصادية السورية - الألمانية السابق ذكرها، ص ٦٨
- ( 13 ) - محمد سراقبي، بعد خمس سنوات على صدور قانون تشجيع الاستثمار. مقال في مجلة صناعة حلب، العدد الثالث، حزيران ١٩٩٧، ص ٣١.
- ( 14 ) - المصدر: المجموعة الإحصائية لعام ١٩٩٧، (جدول ٩ / ١٦) ص ٥٢٠ - ٥٢١.

- ( 15 ) - المجموعة الإحصائية السورية لعام ١٩٩٧، ص ٦٩
- ( 16 ) - د. علي ابراهيم الخضر، مصدر سبق ذكره
- ( 17 ) - محمد سراقبي، بعد خمس سنوات على صدور قانون تشجيع الاستثمار، مصدر سبق ذكره، ص ٣١ وما بعدها.
- ( 18 ) - د. مأمون البحرة: تقييم للقانون ( ١٠ ) لعام ١٩٩١، ومشاكل تطبيقه من وجهة نظر المستثمرين الصناعيين. محاضرة في إطار أعمال الندوة الاقتصادية السابق ذكرها.
- ( 19 ) - برهان الدجاني، ورقة مقدمة للمؤتمر السادس لرجال الأعمال والمستثمرين العرب، بعنوان الاستثمار العربي كأداة للتكامل الاقتصادي العربي، وتنمية الصادرات، القاهرة ١٩٩٥، ص ٨٩ من ملف المؤتمر.
- ( 20 ) - محمد سراقبي، مصدر سبق ذكره.
- ( 21 ) - د. علي ابراهيم الخضر، مصدر سبق ذكره.
- ( 22 ) - سراقبي، مصدر سبق ذكره.
- ( 23 ) - د. علي ابراهيم الخضر، مصدر سبق ذكره، ص ٩٠
- ( 24 ) - د. عصام خوري، مصدر سبق ذكره.
- ( 25 ) - المصدر: المجموعة الإحصائية لعام ١٩٩٧، ص ٥٢٠ - ٥٢١ ( جدول ١٦ / ٩ )  
ص ٥٥٢ - ٥٥٣ ( جدول ١٦ / ٣٩ )
- ( 26 ) - احتسبت من المجموعة الإحصائية السورية لعام ١٩٩٧، من الجداول ٣٩ - ٤٠ / ١٦  
ص ٥٢٢ - ٥٥٣
- ( 27 ) - المجموعة الإحصائية السورية لعام ١٩٩٧، الجدول ٧ / ٧، ص ٢٥٣.
- ( 28 ) - د. علي الخضر، مصدر سبق ذكره.
- ( 29 ) - المجموعة الإحصائية السورية لعام ١٩٩٧، جدول رقم ١٠ / ٥، ص ١٨٢.
- ( 30 ) - د. سعيد النابلسي: تقويم قانون الاستثمار رقم ( ١٠ ) وتأثيره على العمالة والتشغيل، محاضرة في إطار الندوة الاقتصادية السابق ذكرها.
- ( 31 ) - د. مأمون البحرة، مصدر سبق ذكره.
- ( 32 ) - د. علي ابراهيم الخضر، في دراسة وتحليل تجربة الاستثمار في سورية في ظل القانون (١٠) من وجهة النظر الإدارية، من خلال استقصاء من أحد عشر سؤالاً وزعت على ٨٠ شخصاً وشركة من الباحثين الأكاديميين ومن المستثمرين السوريين المرخصين، في إطار الندوة الاقتصادية السابق ذكرها.
- ( 33 ) - المصدر السابق الذكر.
- ( 34 ) - د. مأمون البحرة، مصدر سبق ذكره.
- ( 35 ) - د. عصام خوري، مصدر سبق ذكره، ص ٦٣.

- ( 36 ) – المجموعة الإحصائية السورية لعام ١٩٩٧، الجدول رقم ٢٠ / ٤، ص ١٢٢.
- ( 37 ) – المجموعة الإحصائية السورية لعام ١٩٩٧، الجدول رقم ١٦ / ٢١، ص ٥٣٢.
- ( 38 ) – د. منير الحمش، الإقتصاد السوري على مشارف القرن الحادي والعشرين، دار مشرق مغرب عام ١٩٩٧، ص ١٠٢، وبدوره عن جريدة الحياة اللندنية تاريخ ٧ / ٣ / ١٩٩٦.
- ( 39 ) – أنيا انغلرت (Anja Engelert) أطروحة ماجستير باللغة الألمانية بعنوان: الاتجاهات الاقتصادية الإصلاحية في الجمهورية العربية السورية، مقدمة إلى جامعة رور في مدينة بوخوم الألمانية عام ٩٦، ص ٨٦.
- ( 40 ) – التقرير النهائي للمؤتمر الخامس لرجال الأعمال والمستثمرين العرب، دمشق ١٩٩٣. انظر أيضاً: د. محمد توفيق سماق، سياسات التصنيع في سورية، مؤسسة عاد، دمشق ١٩٩٦، ص ٣٨.