مجلة جامعة تشرين – سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية

اسم المقال: حركة الإنفاق الاستثماري في ظل قانون الاستثمار رقم 10 لعام 1991 وتعديلاته وتقييم نتائج تطبيقه منذ صدوره حتى منتصف عام 2001
اسم الكاتب: د. نور الدين هرمز، د. محمد خلف، محمد محرز اسماعيل
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/3916
تاريخ الاسترداد: 2026/05/13 21:19 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة جامعة تشرين – سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية – ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

مجلة جامعة تشرين للدراسات و البحوث العلمية _ سلسلة العلوم الاقتصادية المجلد (24) العدد (11)2002
Tishreen University Journal for Studies and Scientific Research- Economic Science Series Vol (24) No (11) 2002

حركة الإنفاق الاستثماري في ظل قانون الاستثمار رقم 10 لعام 1991 وتعديلاته وتقييم نتائج تطبيقه منذ صدوره حتى منتصف عام 2001

الدكتور نور الدين هرمز*
الدكتور محمد خلف**
محمد محرز اسماعيل***

(قبل للنشر في 2002/2/13)

□ الملخّص □

تظهر دراسة حركة الإنفاق الاستثماري في ظل قانون الاستثمار رقم 10 لعام 1991 وتعديلاته، التطور الحاصل في البنية الهيكلية للمشاريع المشملة بأحكامه وزيادة أعدادها، واستحواذ قطاع الصناعة على معظم استثماراته من حيث التكلفة وتأخرها عن قطاع النقل من حيث العدد، وتدني الاستثمارات في قطاع الزراعة من حيث العدد والتكلفة عما هي في قطاعي الصناعة والنقل، إضافة إلى استقطاب المشاريع الفردية وشركات الأشخاص لمعظم المشاريع، وتركزها في محافظة دمشق وريف دمشق وحلب.

وبعد تقييم نتائج تطبيقه حتى نهاية عام 2000، يلاحظ ارتفاع نسبة تنفيذ المشاريع الصناعية والزراعية المشملة بأحكامه في السنوات الأولى من صدوره وتراجعها في باقي السنوات، وارتفاع عدد المركبات بشكل زاد عن حاجة السوق الفعلية إليها، وقلة عدد فرص العمل المتاحة قياساً لما يدخل إلى سوق العمل السورية سنوياً من طالبي العمل.

* أستاذ مساعد في جامعة تشرين، كلية الاقتصاد، قسم الاقتصاد والتخطيط.
** مدرس في جامعة تشرين، كلية الاقتصاد، قسم الاقتصاد والتخطيط.
*** طالب ماجستير في جامعة تشرين، كلية الاقتصاد، قسم الاقتصاد والتخطيط (علاقات دولية).

مجلة جامعة تشرين للدراسات و البحوث العلمية _ سلسلة العلوم الاقتصادية المجلد (24) العدد (11)2002
Tishreen University Journal for Studies and Scientific Research- Economic Science Series Vol (24) No (11) 2002

Investment Spending Activity in View Of Investment law No. 10 Year 1991 as Amended, and evaluation The Results of Its Application Since Its Issuing Till the Middle of Year 2001

Dr. Nour Aldin Hurmuz. [*]
Dr. Mohammed Alkhalaf. [**]
Mohammed Mehrez Ismael. [***]

(Accepted 13/2/2002)

□ ABSTRACT □

The studying of the investment spending activity under the provisions of investment law No. 10 year 1991 and its modifications will reveal the development in structure of the said projects besides increasing numbers of these projects, where the industry sector occupies most of its investment activities regarding the costs and comes next to the transport sector regarding number of projects in addition to reduced number of agricultural projects regarding number and costs compared to sectors of industry and transport, besides that the individual projects and private corporations attract most of the projects which are mainly centered in Damascus, Aleppo and Damascus Countryside region.

Following to appraisal of the results produced by application of this law till end of year 2000 we notice a rising ratio of executing agricultural and industrial projects covered by this law's provisions during the few years followed its issuing then this ratio is declined during the years which followed, we notice besides, and increase in number of vehicles to become surplus to the actual need with a decrease of work apportunities available comparing with the annual number of those seek employment in Syria.

[*] **Assistant Professor at Tishreen University, Faculty of Economics, Economics and Planning Department.**
[**] **Teacher at Tishreen University, Faculty of Economics, Economics and Planning Department**
[***] **Master Student at Tishreen University, Economics and Planning Department (International Relations).**

مقدمة:

لا يمكن لأية عملية تنموية أن تستمر وتحقق معدلات عالية دون الاعتماد على استيعاب الاستثمارات المحلية ضمن مجالات مولدة للقيمة المضافة ودون الاعتماد على جذب رؤوس الأموال الأجنبية التي تمثل إحدى أهم المصادر الدولية لتمويل المشروعات الاستثمارية.

وسورية واحدة من الدول التي أدركت أهمية الاستثمار منذ زمن طويل، فأصدرت العديد من القوانين والتشريعات المشجعة على الاستثمار كان أهمها قانون الاستثمار رقم 10 لعام 1991 وتعديلاته، أما اليوم وبعد مرور زهاء عقد من الزمن على صدوره سنحاول، من خلال هذا البحث، دراسة حركة الإنفاق الاستثماري في ظله وتقييم نتائج تطبيقه منذ صدوره حتى منتصف عام 2001.

مشكلة البحث:

في ظل المتغيرات الاقتصادية الدولية المتسارعة، لابد من الاتجاه إلى دخول الأسواق العالمية بمنتجاتنا الوطنية المنافسة وفتح أسواقنا للمنتجات الأخرى دون أي خوف منها، وهذا ما يتطلب توظيفات مالية كبيرة وتوجيهها نحو القطاعات الاقتصادية الهامة ذات التأثير الكبير في عملية التنمية، لتلبية الاحتياجات المتزايدة للاقتصاد الوطني وللمواطنين، وإيجاد فرص العمل الكافية للأعداد المتزايدة من السكان، وهذا ما عول عليه من خلال إصدار قانون الاستثمار رقم 10 لعام 1991 وتعديلاته.

أهمية البحث:

يكتسب هذا البحث أهميته من خلال ما يتمتع به النشاط الاستثماري من أهمية متميزة عن كافة النشاطات الاقتصادية الأخرى في دفع العملية التنموية إلى الأمام. ونظراً للدور الحساس والهام الذي يلعبه قانون الاستثمار رقم 10 لعام 1991 وتعديلاته في مجال تشجيع الاستثمار في القطاعات الزراعية والصناعية والنقل للمساهمة في إنماء الناتج القومي وزيادة فرص العمل وبالتالي تحسين مستوى المعيشة للمواطنين، آثرنا القيام بهذه الدراسة.

أهداف البحث:

صدر قانون الاستثمار رقم 10 لعام 1991 من منطلق الرغبة في توجيه الفوائض النقدية نحو التنمية والإنتاج، وضمن إطار الاستفادة من الإمكانيات المتاحة للقطاعين الخاص والمشترك وتشجيعهما على المشاركة في بناء القاعدة الاقتصادية والتنموية للبلاد، ومن خلال هذا المنطلق حددت الغاية الأساسية من هذا البحث في دراسة وتحليل حركة الإنفاق الاستثماري في ظل قانون الاستثمار وتقييم نتائج تطبيقه خلال عقد من تاريخ صدوره، للوقوف على مدى انسجام النتائج مع الأهداف المتوخاة.

فرضيات البحث:

من خلال نتائج البحوث السابقة في هذا المجال تم وضع الفرضيات التالية للتحقق من صحتها وهي:

1. انسجام المشاريع الموافق على تشميلها بأحكام قانون الاستثمار وتعديلاته مع أهداف الخطة الإنمائية للدولة، واستخدامها للموارد المحلية المتاحة في الاقتصاد الوطني.
2. عدم قدرة الإعفاءات والتسهيلات والامتيازات الممنوحة للمستثمرين بموجب قانون الاستثمار وتعديلاته على جذب الاستثمارات المحلية والخارجية بالشكل المطلوب وبالتالي انتفاء الحاجة إلى الحوافز والمزايا عند توفر المناخ الملائم للاستثمار.

3. توفر فرص العمل المناسبة لاحتياجات سوق العمل السورية.
4. الاستغلال الاقتصادي الكامل لكافة الطاقات الإنتاجية المتاحة.
5. ارتفاع نسبة تنفيذ المشاريع الزراعية والصناعية المشملة بأحكام قانون الاستثمار خلال فترة الدراسة.
6. الرضى عن نتائج تطبيق قانون الاستثمار وتعديلاته حتى منتصف عام 2001.
7. عدم تحقيق قانون الاستثمار وتعديلاته كل أهدافه بالشكل المطلوب.

صعوبات البحث:

تتجلى الصعوبات التي اعترضت خطوات إعداد هذا البحث في قلة عدد المراجع والدراسات المتوفرة عن واقع الاستثمار في سورية ومنعكسات تطبيق قانون الاستثمار رقم 10 لعام 1991 وتعديلاته على الحياة الاقتصادية والاجتماعية في سورية. وتمركز كافة المعلومات والإحصائيات في جهة واحدة فقط هي مكتب الاستثمار، وذلك من خلال النشرات الدورية التي يصدرها والتي لا تخلو من التباين في بعض الأرقام الواردة فيها، إضافة إلى صعوبة الحصول على الأرقام الحقيقية والواقعية من المستثمرين.

منهج البحث:

بعد الاطلاع على أدبيات الاستثمار في سورية، وبعد تحديد مشكلة البحث، وبغية التحقق من فرضياته تم الاعتماد على الأسلوب الوصفي واختيار الملاحظة غير المباشرة كأداة لإعداده وصولاً إلى الأهداف المتوخاة منه وتحليلها واستخلاص النتائج منها.

أولاً- حركة الإنفاق الاستثماري في ظل قانون الاستثمار رقم 10 لعام 1991 وتعديلاته حتى منتصف عام 2001:

بلغ عدد المشاريع الاستثمارية المشملة بأحكام قانون الاستثمار رقم 10 لعام 1991 المعدل بموجب المرسوم التشريعي رقم 7 لعام 2000 لغاية الجلسة رقم 5 لعام 2001 مقدار 1822 مشروعاً، وبلغت تكاليفها الاستثمارية التقديرية 310.3 مليار ليرة سورية، ستوفر عند تشغيلها 97271 فرصة عمل، وقد توزعت هذه المشاريع خلال العامين 2000-2001 كما هو مبين في الجدول التالي:

جدول رقم (1) عدد المشاريع وتكاليفها الاستثمارية المشملة بأحكام قانون الاستثمار خلال العامين 2000-2001 بآلاف الليرات السورية

السنوات	عدد المشاريع	إجمالي التكاليف الاستثمارية	عدد فرص العمل
2000	1617	328984843	95120
2001	1822	310324829	97271

المصدر: مكتب الاستثمار، الجلسة رقم 8 لعام 2000 والجلسة رقم 5 لعام 2001، جدول التكاليف الاستثمارية حسب النشاط الاقتصادي.

من هذا الجدول وبعد المقارنة بين جدولي التكاليف الاستثمارية حسب النشاط الاقتصادي لمشاريع القانون رقم 10 لعام 1991، وبعد تصحيح حاصل جمع الأرقام الواردة فيها، تبين أنه قد تم تشميل 238 مشروعاً بتكلفة استثمارية قدرها 41483965 ألف ليرة سورية وألغيت تراخيص لـ33 مشروعاً تكلفتها الاستثمارية 60143979 ألف ليرة سورية، فيكون عدد المشاريع الاستثمارية قد ازداد بمقدار 205 مشروع من 1617 إلى 1822 مشروعاً،

وازداد معه عدد فرص العمل بمقدار 2151 فرصة عمل من 95120 إلى 97271 فرصة عمل، وانخفض إجمالي التكاليف الاستثمارية بمقدار 18660014 ألف ليرة سورية من 328984843 إلى 310324829 ألف ليرة سورية، وهذا يشير إلى التطور الإيجابي في حركة الاستثمار من حيث عدد المشاريع المشملة وإلى ضآلة عدد فرص العمل المتوفرة، وإلى صغر حجم المشاريع المشملة وكبر حجم تلك الملغاة، ويشير أيضاً إلى عدم نجاح قانون الاستثمار في جذب المشاريع الكبيرة ذات رؤوس الأموال الضخمة كالشركات المساهمة المغفلة والشركات القابضة.

1- توزع المشاريع المشملة حسب القطاعات الاقتصادية:

يبين الجدول رقم (2)عدد المشاريع وتكاليفها الاستثمارية بحسب توزعها على القطاعات الاقتصادية:

جدول رقم (2)

عدد المشاريع المشملة بأحكام قانون الاستثمار رقم 10 لعام 1991 وتعديلاته وتكاليفها الاستثمارية حسب توزعها على القطاعات الاقتصادية لغاية الجلسة رقم 5 لعام 2001 بآلاف الليرات السورية.

القطاعات الاقتصادية	عدد المشاريع	% من العدد الكلي	التكاليف الاستثمارية	% من الأجمالي	عدد فرص العمل	% من المجموع
الزراعة	42	2.3	8278947	207	2174	2.2
الصناعة	777	**42.6**	248033214	79.9	60239	61.9
النقل	993	54.5	44995420	14.5	33889	34.8
قطاعات أخرى	10	0.5	9017248	2.9	969	1
المجموع	1822	100	310324829	100	97271	100

المصدر: مكتب الاستثمار، الجلسة رقم 5 لعام 2001، جدول التكاليف الاستثمارية حسب توزعها على القطاعات الاقتصادية.

نلاحظ من الجدول أعلاه أن عدد مشاريع القطاع الزراعي قليل جداً بمقارنته مع مثيله في قطاعي الصناعة والنقل، وكذلك الحال بالنسبة لتكلفتها الاستثمارية، وذلك بسبب اتجاه المستثمرين إلى ترخيص مشاريعهم وفقاً لأحكام المرسوم التشريعي رقم 10 لعام 1986 الخاص بالاستثمار الزراعي، أو وفقاً لأحكام القوانين والأنظمة الأخرى، لأن المزايا الممنوحة لقطاع الزراعة في هذه القوانين أكثر مما هي عليه في قانون الاستثمار رقم 10 لعام 1991 كإعفاء القطاع الزراعي بشقيه النباتي والحيواني من ضريبة الدخل وضريبة ريع الآلات والعقارات بشكل دائم، إضافة إلى تسهيلات قروض المصرف الزراعي وغيرها من التسهيلات والدعوم.

وإذا علمنا أن نسبة مساهمة القطاع الزراعي في الناتج المحلي الإجمالي بسعر السوق لعام 1999 بأسعار عام 1995 الثابتة قد بلغت 27.3%، وفي مجمل تكوين رأس المال الثابت 14.3%،[1]ولم يحصل هذا القطاع سوى على نسبة 2.7% من استثمارات القانون رقم 10 لعام 1991 وتعديلاته، ولم يوفر سوى 2.2% من مجموع فرص العمل، نستنتج عدم نجاح هذا القانون في جذب الاستثمارات إلى القطاع الزراعي وضآلة المساهمة في نموه.

وقد بلغت نسبة مشاريع القطاع الصناعي 42.6% من العدد الكلي للمشاريع المشملة، بتكلفة استثمارية تقديرية نسبتها 79.9% من مجمل التكاليف الاستثمارية، وفرت 61.9% من مجموع فرص العمل، وبلغت نسبة

مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي بسعر السوق لعام 1999 بأسعار عام 1995 الثابتة 18.5% وفي مجمل تكوين رأس المال الثابت 30.5%، وهذا يشير إلى الدور الفاعل والإيجابي لقانون الاستثمار رقم 10 لعام 1991 وتعديلاته في نمو هذا القطاع.

أما قطاع النقل فقد استحوذ على 54.5% من العدد الكلي للمشاريع المشملة بتكلفة استثمارية تقديرية نسبتها 14.5% من مجمل التكاليف الاستثمارية، وفر 34.8% من مجموع فرص العمل. ويعزى السبب في ارتفاع نسبة مشاريع النقل إلى ضآلة حجم الاستثمارات المطلوبة للمشروع الواحد، والربحية المضمونة، وعدم وجود ضرورة لتوفر الخبرات الكبيرة لإدارة مثل هذه المشاريع وتشغيلها، وإن الاستثمارات المطلوبة لتوفير فرصة عمل واحدة في قطاع النقل البري أقل بكثير مما تتطلبه فرصة العمل في القطاعات الأخرى.

وفي قطاع السياحة تكاد تنعدم نسبة المشاريع السياحية المشملة بأحكام القانون رقم 10 لعام 1991، لأن المادة 34 منه اشترطت ان تطبق على المشاريع السياحية أحكام القوانين والأنظمة المرعية المتعلقة بها.

2- توزع المشاريع المشملة حسب الوضع القانوني:

من خلال النشرات الصادرة عن مكتب الاستثمار،[2] نجد أن شركات الأشخاص والمؤسسات الفردية قد استقطبت معظم المشاريع المشملة بأحكام القانون رقم 10 لعام 1991 وتعديلاته حتى منتصف عام 2001 حيث بلغ عددها 1659 مشروعاً بنسبة 91.2% من إجمالي عدد المشاريع المشملة والبالغة 1820 مشروعاً (يشار هنا إلى أن اختلاف العدد يعود للمصدر)، وبلغت تكاليفها ما نسبته 60.8% من مجمل التكاليف الاستثمارية، في حين لم يتجاوز عدد شركات الأموال والشركات الأخرى 161 مشروعاً بنسبة 8.8% من إجمالي العدد وبنسبة 39.2% من مجمل التكاليف الاستثمارية، منها 51 شركة مساهمة مغفلة و4 شركات مساهمة مشتركة، وهذا يدل على وجود أسباب موضوعية تحول دون اندفاع المستثمرين نحو هذا النوع من الشركات على الرغم من التخفيضات الضريبية والإعفاء من رسم الطابع على العقد، ويدل أيضاً على ضعف التسهيلات التمويلية الداخلية والخارجية، وعدم تمييز قانون الاستثمار لهذه الشركات عن سواها بمنحها المزيد من المزايا، وطول إجراءات الإنشاء، وعدم توفر سوق للأوراق المالية.

3- توزع المشاريع المشملة جغرافياً:

بالاستناد على إحصائيات مكتب الاستثمار[3] نجد أن معظم المشاريع الاستثمارية المشملة بأحكام القانون رقم 10 لعام 1991 وتعديلاته حتى منتصف عام 2001 تركزت بكثافة في محافظات دمشق وريف دمشق وحلب، حيث بلغ عدد المشاريع في هذه المحافظات الثلاث 1151 مشروعاً بنسبة 63.2% من العدد الكلي البالغ 1822 مشروعاً، وبلغت نسبة تكلفتها الاستثمارية 62.8% من إجمالي التكاليف الاستثمارية.

ويرد ذلك إلى أن قانون الاستثمار لم يأخذ بالاعتبار التوزع الجغرافي للمشاريع الاستثمارية المشملة، ولم يمنح المشاريع التي تقام في المحافظات النامية ميزات إضافية.

وبعد مضي أكثر من سنة على صدور مرسوم التعديل رقم 7 لعام 2000 نجد أن نسبة عدد المشاريع المشملة المقامة في ثماني محافظات هي طرطوس، درعا، السويداء، إدلب، دير الزور، الحسكة، الرقة والقنيطرة، لم ترتفع بأكثر من 0.6% وذلك من 13.4% من العدد الكلي في منتصف عام 2000 حتى 14% من العدد الكلي في منتصف عام 2001، وهذه الزيادة لا تتناسب مع الغاية التي عُدِّل قانون الاستثمار من أجلها، وتدل هذه النتيجة على عدم كفاية الإعفاءات الضريبية لتحفيز المستثمرين على اتخاذ قراراتهم بالاستثمار في هذه المحافظات، ولا بد من دعم مباشر ومنح مزايا إضافية أكثر فاعلية وتحفيزاً.

ثانياً– تقييم نتائج تطبيق قانون الاستثمار رقم 10 لعام 1991 وتعديلاته منذ صدوره حتى نهاية عام 2000:

1– في قطاعي الزراعة والصناعة:

نبين في الجدول رقم (3) نسب تنفيذ المشاريع الزراعية والصناعية المشملة بأحكام قانون الاستثمار رقم 10 لعام 1991 وتعديلاته:

جدول رقم (3)

نسب تنفيذ المشاريع الزراعية والصناعية المشملة بأحكام قانون الاستثمار رقم 10 لعام 1991 وتعديلاته خلال الأعوام 1991–2000

السنة	عدد المشاريع الزراعية والصناعية المشملة	نسبة المشاريع المنفذة بالكامل	نسبة المشاريع قيد التنفيذ	نسبة المشاريع الأخرى قيد التأسيس والإلغاء ودون إجراء	نسبة التنفيذ= نسبة المشاريع المنفذة بالكامل + نسبة المشاريع قيد الإلغاء	عدد العمال
1991	62	90.3	9.7		100	6651
1992	93	93.5	5.4	1.1	98.9	6792
1993	60	66.7	26.7	6.6	93.4	4366
1994	47	76.6	21.3	2.1	97.9	2064
1995	62	22.6	22.6	54.8	45.2	6407
1996	92	18.5	18.5	63	37	8776
1997	71	15.5	35.2	49.3	50.7	6801
1998	81	11.1	63	25.9	74.1	5944
1999	83	7.2	20.5	72.3	27.7	5132
2000	139	0.7	4.3	95	5	9555
المجموع	790	35.1	21.1	43.8	56.2	62488

المصدر: مكتب الاستثمار، تقرير تتبع تنفيذ المشاريع المشملة بأحكام قانون الاستثمار رقم 10 لعام 1991 منذ صدوره حتى نهاية عام 2000، جدول رقم (6).

يتضح من الجدول أعلاه أن عدد المشاريع الزراعية والصناعية المشملة بأحكام قانون الاستثمار رقم 10 لعام 1991 وتعديلاته منذ صدوره حتى عام 2000 قد بلغ 790 مشروعاً، بتكلفة استثمارية تقديرية تبلغ 286.6 مليار ليرة سورية توفر 62488 فرصة عمل، وبلغ مجموع المشاريع المنفذة بالكامل والمشاريع قيد التنفيذ 444 مشروعاً من أصل 790 مشروعاً أي بنسبة تنفيذ 56.2% من حيث العدد، وتبلغ تكلفتها الاستثمارية التقديرية 171.6 مليار ليرة سورية توفر 34993 فرصة عمل.[4]

وفي رأينا، تعتبر نسبة الجدية الفعلية في التنفيذ جيدة خلال الأعوام 1991–1994 ثم انخفض مستواها بشكل عام.

ويعود السبب في انخفاض نسبة الجدية الفعلية في التنفيذ إلى تردد المستثمرين في إقامة مشاريعهم، أو تباطؤهم في تنفيذها، أو تأجيلها مؤقتاً ثم إلغاؤها نهائياً، ويرجع ذلك إلى ازدياد حدة المنافسة بين المشاريع أو ضيق السوق المحلية والخارجية، أو عدم الجدية في طلبات التشميل أو الترخيص، أو تعقيد الإجراءات الإدارية بعد الحصول على قرار الموافقة بالتشميل، وبصورة عامة يعود السبب إلى المناخ الاستثماري غير الملائم وغير الجاذب بالشكل المطلوب.

2- في قطاع النقل:

بلغ عدد مشاريع النقل المشملة بأحكام قانون الاستثمار حتى منتصف عام 2000 مقدار 753 مشروعاً، وبلغت تكاليفها الاستثمارية التقديرية 39 مليار ليرة سورية، أتاحت 29210 فرصة عمل، وبلغ إجمالي وسائل النقل المشملة 21030 مركبة نفذ منها 14756 مركبة بنسبة تنفيذ 70.2%،وإذا علمنا أن نسبة التنفيذ في عام 1995 كانت 42%،[5] فهذا يدل على تعطش السوق السورية لهذا النوع من المشاريع، وعلى التسهيلات الكثيرة التي منحها قانون الاستثمار لهذا القطاع، وعلى الربحية المضمونة من الاستثمار فيه. وإن ما يؤكد هذا القول هو عدد وسائط النقل المسجلة في القطر بموجب قانون الاستثمار لغاية عام 1999 الذي بلغ 16102 مركبة،[6] أي أن عددها قد ازداد بمقدار 4928 مركبة بنسبة زيادة 30.6%، وهي نسبة عالية قياساً إلى عدد المشاريع التي انخفض عددها من 892 مشروعاً عام 1999 إلى 753 مشروعاً في منتصف عام 2000 بنسبة انخفاض 15.6%. وبصورة عامة تعتبر نسبة التنفيذ في قطاع النقل مرتفعة، وهي أعلى من نسبة التنفيذ في قطاعي الزراعة والصناعة، مما أدى إلى إغراق السوق بالسيارات السياحية والبيك آب والميكروباصات إلى الحد الزائد عن الحاجة الفعلية إليها، وتمركز الأرباح ورؤوس الأموال الكبيرة بأيدي عدد قليل من المستوردين، وسحب المدخرات العائلية باتجاه وسائل النقل التي يتآكل رأس المال المستثمر فيها مع مرور الزمن إما بسبب اهتلاكها الفني أو بسبب الانخفاض المستمر في قيمتها السوقية.

3- في مجال تشغيل الأيدي العاملة:

بلغ عدد سكان سورية في بداية عام 2000 مقدار 17938 ألف نسمة،وقدر معدل نموهم السنوي خلال الفترة 1981- 1994 بـ 33 بالألف ثم انخفض إلى 27 بالألف خلال الفترة 1994-1999،[7] وعلى الرغم من هذا الانخفاض مازال يعتبر من المعدلات العالية في العالم، بحيث تقدر فترة تضاعف عدد السكان في سورية بـ 20-25 سنة.

وعلى الرغم من اشتراط قانون الاستثمار على استخدام المشاريع الاستثمارية للآلات والتقنيات الحديثة الملائمة لحاجيات الاقتصاد الوطني، وعلى مساهمتها في زيادة عدد فرص العمل،[8] إلا أن الواقع يشير إلى عدم وجود تصور دقيق عن تطور القوى العاملة والملازمة للتطور السكاني في إطار السياسة الاستثمارية.[9] ويجب التعامل مع استيراد التكنولوجيا انطلاقاً من المعطيات الاجتماعية، لأن التكنولوجيا بمفهومها العلمي ليست محايدة اجتماعياً وتلعب دوراً كبيراً في تخفيض عدد فرص العمل، الأمر الذي يستوجب تشجيع استخدام التكنولوجيا كثيفة العمل.

وفيما يتعلق بانخفاض الأجر فيعتبره البعض من المزايا الأساسية للاستثمار، لكن الواقع أثبت أن انخفاض الدخل الفردي يعد من أخطر مساوئ الاستثمار، لأنه يؤدي إلى تراجع عملية الاستهلاك وبالتالي خلق اختناقات في تصريف السلع والخدمات مما ينعكس سلباً على دورة الإنتاج وعلى تشغيل الطاقات الإنتاجية ومن ثم على استمرار عملية الاستثمار.

والجدول رقم (4) يبين عدد المشاريع المشملة بأحكام قانون الاستثمار رقم 10 لعام 1991 وتعديلاته وتكاليفها الاستثمارية وفرص العمل المتاحة حسب القطاعات الاقتصادية:

جدول رقم (4)

عدد المشاريع وتكاليفها الاستثمارية وعدد العمال حسب القطاعات الاقتصادية، المشملة بأحكام قانون الاستثمار رقم 10 لعام 1991 وتعديلاته حتى منتصف عام 2001

القطاعات	عدد	التكلفة الاستثمارية	عدد

الاقتصادية	المشاريع	(ألف ليرة سورية)	العمال
الزراعة	42	8278947	2174
الصناعة	777	248033214	60239
النقل	993	44995420	33889
قطاعات أخرى	10	9017248	969
المجموع	**1822**	310324829	97271

المصدر: مكتب الاستثمار، الجلسة رقم 5 لعام 2001، جدول التكاليف الاستثمارية حسب النشاط الاقتصادي.

يتبين من الجدول أعلاه أن عدد فرص العمل المتاحة من قبل المشاريع الاستثمارية المشملة بأحكام قانون الاستثمار رقم 10 لعام 1991 وتعديلاته حتى منتصف عام 2001 بلغت 97271 فرصة عمل، أي أن هذا القانون قد وفر 9727.1 فرصة عمل كل سنة. وبمقارنة هذا المعدل مع ما يدخل سوق العمل السورية سنوياً من طلاب للعمل والمقدر عددهم بـ 200000 طالب عمل،[10] وبافتراض أن جميع المشاريع الاستثمارية المشملة قد نفذت بالكامل، نجد أن نسبة مساهمة قانون الاستثمار بتغطية هذا الطلب قليلة جداً ولا تتجاوز 4.9%.

وإذا علمنا أن عدد العاملين في القطاع العام الصناعي قد ارتفع بمقدار 19367 عامل خلال الفترة 1992-1999 وذلك من 149859[11] إلى 169226 عامل أي بمعدل 2420.9 فرصة عمل سنوياً، نجد أنه لا يغطي أكثر من 1.2% من الطلب على سوق العمل.

وباعتبار أن التكلفة الاستثمارية لكل فرصة عمل في الدول النامية تبلغ بالمتوسط مليون ليرة سورية فإن مبلغ الاستثمارات المطلوب لتشغيل هؤلاء الداخلين إلى سوق العمل هو 200 مليار ليرة سورية في السنة، أي حوالي ربع الناتج المحلي الإجمالي لعام 1999 والبالغ 821.3 مليار ليرة سورية بالأسعار الجارية، وحوالي ثلثي إجمالي التكاليف الاستثمارية لمشاريع قانون الاستثمار حتى منتصف عام 2001،[12] وهذا يشير بوضوح إلى عمق مشكلة تشغيل اليد العاملة في سورية، وإلى عدم إمكانية إجراء تنمية فعلية تؤدي إلى زيادة الناتج القومي وبالتالي زيادة مستويات دخول الأفراد، لأن تحقيق ذلك يحتاج إلى استثمارات أكبر بكثير مما هو متحقق حالياً.

أما إذا قسمنا إجمالي التكاليف الاستثمارية للمشاريع المشملة على عدد فرص العمل المتوفرة، يتبين أن تكلفة فرصة العمل الواحدة قد بلغت 3.2 مليون ليرة سورية، أي ما يعادل ثلاثة أضعاف تكلفتها في الدول النامية، مما يدل على أن الأرقام الواردة في دراسات الجدوى الاقتصادية لطلبات تشميل المشاريع الاستثمارية هي أرقام غير دقيقة، بل صورية، سواء أكانت في التكلفة الاستثمارية أو في اليد العاملة، ويدل أيضاً على أن التكنولوجيا المستوردة لا تتوافق مع شرط زيادة فرص العمل المنصوص عليه في المادة الرابعة من قانون الاستثمار أو أن هذا الشرط لا يُراعى عند التشميل.

ومن جهة أخرى، فقد صدر القانون رقم 71 لعام 2001 القاضي بإحداث الهيئة العامة للبرنامج الوطني لمكافحة البطالة والذي يهدف إلى إيجاد 440 ألف فرصة عمل خلال السنوات الخمس القادمة 2002-2005 بتكلفة إجمالية قدرها 50 مليار ليرة سورية، أي بمعدل 113636.4 ليرة سورية لكل فرصة عمل، ويعتبر هذا المعدل قليل جداً بمقارنته مع متوسط تكلفة فرصة العمل الواحدة في الدول النامية، إذ لا يتجاوز 11.4% منها. وبما أن عدد طالبي العمل سيبلغ المليون خلال فترة تنفيذ البرنامج، بعد الاقتراض بأن معدل دخولهم السنوي إلى سوق العمل لم يتغير ولم يكن هناك أي تراكم من السنوات السابقة، فإنه سيبقى 560 ألف عاطل عن العمل في نهاية

الفترة وهذا يدل على تفاقم المشكلة وليس على حلها. وهنا تجدر الإشارة إلى صدور القانون رقم 3 لعام 2001 القاضي بفتح مكاتب التشغيل التي أغلقت عام 1986 في كافة محافظات القطر، لاستقبال طلبات المواطنين العاطلين عن العمل.

4- من الناحية الإدارية:

نظراً للدور الهام الذي تلعبه الناحية الإدارية في تحسين المناخ الاستثماري، فقد نص قانون الاستثمار رقم 10 لعام 1991 وتعديلاته في مادته الخامسة على إحداث مجلس أعلى للاستثمار برئاسة رئيس مجلس الوزراء، تشمل صلاحياته الموافقة على إقامة المشاريع الإنمائية وتشميلها بأحكام القانون، وتحديد مساهمة الدولة برأسمال الشركات المشتركة، وإصدار التراخيص بتأسيس الشركات المشتركة المساهمة والمحدودة المسؤولية والقابضة، وتكليف الجهات المعنية بإعداد دراسات الجدوى الاقتصادية الأولية للمشاريع الإنمائية واعتماد تقويم المال الخارجي المعد من قبل الجهات المختصة، والترخيص للمستثمر العربي والأجنبي بتملك واستئجار الأراضي والعقارات اللازمة لإقامة المشاريع الاستثمارية أو توسيعها، وإيقاف سريان الإعفاءات والمزايا والتسهيلات الممنوحة للمشروع في حال مخالفة صاحبه للواجبات المترتبة عليه، ومنح المزايا والتسهيلات، باستثناء الإعفاءات من الضرائب والرسوم، لأي من المشاريع المقامة قبل نفاذه أو التي تقام بعد نفاذه وغير المرخصة وفق أحكامه.

كما نصت المادة الثامنة منه على إحداث مكتب الاستثمار الذي يرتبط بنائب رئيس مجلس الوزراء للشؤون الاقتصادية، حددت مهمته بتهيئة ورفع المشاريع المحالة إليه من الجهات المختصة إلى المجلس، وتلقي شكاوى المستثمرين والعمل على معالجتها، وتسجيل المال المستثمر الوارد من الخارج، وتسجيل محاضر ومقررات المجلس ومتابعة تنفيذها، وجمع وتنسيق ودراسة التقارير عن المشاريع ورفعها إلى المجلس، والتعاون مع باقي الجهات للقيام بحملات إعلانية وترويجية للتعريف بفرص الاستثمار في سورية، وإصدار النشرات والبيانات عن الاستثمار وغيرها من الأعمال التي يكلف بها من قبل المجلس.

وتشير التعليمات التنفيذية لقانون الاستثمار، إلى ضرورة قيام الوزارات المعنية بإحداث مديرية خاصة بالاستثمار لمتابعة أمور المستثمرين وقضاياهم ومساعدتهم في إنجاز معاملاتهم لدى الجهات العامة.[13]

ومنذ إحداثه قرر المجلس الأعلى للاستثمار إحداث لجنة محلية لشؤون الاستثمار في كل محافظة يرأسها المحافظ، لمتابعة قرارات المجلس وشؤون التراخيص للمشاريع المشملة ومعالجة شكاوى المستثمرين ضمن المحافظة.

ومما تقدم نلاحظ أن المجلس الأعلى للاستثمار يُعنى برسم السياسة الاستثمارية في سورية وتحديد توجهاتها العامة وفقاً لخطط التنمية، ويلاحظ أيضاً أنه مكلف بمهام يمكن تكليف بعض الوزارات أو المؤسسات المتخصصة بها، ويفترض أن يكون من جملة مهامه إقامة الندوات والمؤتمرات بقصد الترويج للاستثمار في سورية، وهذا ما حدث في العامين الأخيرين.

أما المهام التي يتولاها مكتب الاستثمار فنرى أنها ضرورية وتتناسب مع متطلبات المستثمرين، هذا من حيث النص، أما في الواقع فيفترض به أن يلعب دوره كمرشد وناصح، يضع معاييراً للاستثمارات بحيث لا تجد الرساميل نفسها في مواجهة بعضها البعض، ويصبح حجم المنتجات المطروحة في السوق المحلية أكثر من المطلوب. ويمكن إعادة هيكلته من جديد ليتمكن من معالجة كافة المهام الملقاة على عاتقه بدقة وسهولة ورفده بالفعاليات والكفاءات والخبرات العلمية والفنية والإدارية والاقتصادية والقانونية اللازمة.

وبصورة عامة جاءت نتائج تطبيق قانون الاستثمار رقم 10 لعام 1991 وتعديلاته غير مرضية من الناحية الإدارية، لأن قرارات الموافقة على تشميل المشاريع بأحكامه تأتي سريعة وسهلة بمقارنتها مع ما يليها من خطوات تنفيذية، وما يدل على ذلك قرارات الإلغاء الصادرة عن المستثمرين أنفسهم أو عن المجلس الأعلى للاستثمار، نتيجة للتباطؤ أو لعدم القدرة على متابعة التنفيذ بسبب هذه الإجراءات الشائكة، بدءاً بملء استمارة طلب الترخيص ومروراً بالأرقام الصورية المدونة في دراسات الجدوى الاقتصادية وانتهاءً، في حالات كثيرة، بقرار الإلغاء. وهذا ما خلصت إليه إحدى الدراسات الميدانية في عام 1997 التي أجريت على عينة من المستثمرين والأكاديميين المتخصصين في المجالات الإدارية والاقتصادية.[14]

خاتمة:

منح قانون الاستثمار رقم 10 لعام 1991 وتعديلاته الكثير من المزايا والإعفاءات والتسهيلات لجذب الاستثمارات الداخلية والخارجية، ونتيجة لذلك حصل تطور في البنية الهيكلية للمشاريع الاستثمارية المشملة بأحكامه وازداد عددها، وفي المقابل بقيت نسبة الاستثمارات في قطاع الزراعة منخفضة بالقياس إلى قطاعي الصناعة والنقل، واستقطبت المشاريع الفردية معظم المشاريع المشملة وتركز معظم المشاريع في محافظات دمشق وريف دمشق وحلب، وارتفعت نسبة التنفيذ في المشاريع الزراعية والصناعية في السنوات الأولى من صدوره ثم تراجعت في باقي السنوات، وبقيت نسبة التنفيذ في مشاريع النقل مرتفعة، وإن جزءاً هاماً من استثماراته توجه إلى مشاريع مرتفعة العائد لكنها ضعيفة الأهمية الاقتصادية، أما فرص العمل المتاحة فهي قليلة ومرتفعة التكلفة، وبذلك يكون قانون الاستثمار محدود الأثر نسبياً فيما حققه من أهداف في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية لأن مناخ الاستثمار الملائم يحتاج لوجود جملة من المتطلبات والشروط وليست جميعها متوفرة في سوريا لذلك اختلفت النتائج المتحققة مع الأهداف المخططة.

النتائج

مع الأخذ بالاعتبار المزايا والإعفاءات والتسهيلات التي منحها قانون الاستثمار رقم 10 لعام 1991 وتعديلاته على صعيد القطع الأجنبي والتجارة الخارجية والضرائب والرسوم، ومن خلال التحقق النسبي لفرضيات هذا البحث تم استخلاص النتائج التالية:

1. عدم انسجام الإجراءات الإدارية التي تتبعها الجهات المعنية بالاستثمار في سورية مع طموحات المستثمرين بسبب التعقيدات الروتينية والإجراءات الطويلة لعمليات الترخيص.
2. تراجع نسب تنفيذ المشاريع الزراعية والصناعية المشملة بأحكام قانون الاستثمار مقابل الزيادة في نسب تنفيذ مشاريع النقل وتركز معظم استثمارات القطاع الخاص في مشاريع هامشية سريعة المردود والربح.
3. توفر الكثير من شروط ومقومات مناخ الاستثمار في سورية كالأمان والضمان والاستقرار السياسي والموقع الجغرافي والموارد الطبيعية والبشرية، وعدم توفر باقي الشروط والمقومات، ولو بشكل نسبي، كالبنية التحتية والسوق المالية والأنظمة المصرفية والضريبية والقانونية والإجراءات الإدارية.
4. عدم الاستغلال الاقتصادي الجيد لكافة الطاقات الإنتاجية المتاحة مما أدى إلى ارتفاع تكاليف الإنتاج وزيادة الأسعار وتراجع القدرة التنافسية للمنتجات في الأسواق الداخلية والخارجية.

5. قلة عدد فرص العمل التي أتاحتها المشاريع الاستثمارية المشملة قياساً لما يدخل إلى سوق العمل السورية سنوياً من طالبي العمل، وارتفاع كلفة فرصة العمل الواحدة المتاحة من قبل هذه المشاريع إلى أكثر من ثلاثة أضعاف مما هي عليه في الدول النامية وهذا لا ينسجم مع ما يهدف إليه القانون من زيادة عدد فرص العمل.
6. تمركز المشاريع الاستثمارية بنسبة كبيرة في ثلاث محافظات هي دمشق وريف دمشق وحلب.
7. قلة عدد شركات الأموال المشملة بأحكام القانون والتي أثبتت التجربة العملية فعاليتها في تعبئة مدخرات الأفراد والمؤسسات وتوجيهها في قنوات استثمارية تعود بالفائدة عليهم وعلى الاقتصاد الوطني، إضافة إلى غياب الشركات القابضة.

المقترحات

بعد التحقق من فرضيات هذا البحث واستخلاص النتائج منه أتينا على تقديم بعض المقترحات التي نأمل أن تساعد، بعد تطبيقها، في تحسين مناخ الاستثمار في سورية ودفع عجلة التنمية الاقتصادية والاجتماعية إلى الأمام، وهذه المقترحات هي:

1. إعادة النظر بالمعدلات الضريبية لجهة تخفيضها وعدالتها وإعفاء العمل الفكري منها، والتأكيد على انسجامها مع طبيعة وأهمية المشروعات للاقتصادي الوطني عند الإعفاء منها كالمشاريع التي تستخدم عمالة أكثر أو التي تقام في المناطق النامية...الخ.
2. تطوير البنية التحتية وخصوصاً إقامة المدن الصناعية والتي من شأنها أن تساهم بشكل فعّال وإيجابي في قرارات المستثمرين.
3. تعديل وتطوير النظام القانوني والتشريعي بما يتلاءم مع متطلبات الاستثمار والتنمية الشاملة والمتوازنة من جهة، ومع المتغيرات الاقتصادية العالمية من جهة أخرى، والتخفيف من الإجراءات الروتينية والهدر والفساد، كتعديل قانون التجارة والنقد والتسليف والقطع الأجنبي وتوحيد سعر الصرف والإسراع في إصدار التعليمات التنفيذية لبعض القوانين كقانون المصارف الخاصة والسرية المصرفية ومصرف الاستثمار والسوق المالية...الخ.
4. تطوير وتعديل النظام المصرفي نظراً لدوره المؤثر في المناخ الاستثماري، من خلال إعادة تأهيله ورفع قدرات جهازه الإداري واستخدام بطاقات الائتمان والتقانات الحديثة في عمله، والتخلص من إجراءاته الروتينية المتخلفة، وإحداث محكمة مصرفية أو استثمارية تعنى بالأمور المصرفية والمالية والاستثمارية.
5. إحداث وزارة للاستثمار على غرار وزارة السياحة، أو هيئة عامة للاستثمار تعنى بشؤون الاستثمار بشكل عام، وتقوم بتوفير الخدمات العامة والخاصة للمستثمرين ، وتروج للاستثمار وتشجعه، وتتولى منح التراخيص بحيث تكون الجهة الوحيدة التي يرجع إليها المستثمرون عن طريق مكاتبها في المحافظات أو ما يسمى بصالة النافذة الواحدة.
6. مشاركة رجال الأعمال والأكاديميين مع مسؤولي الإدارة الاقتصادية في إصدار أي تشريع جديد أو في أي تعديل لتشريع سابق يتعلق بموضوع الاستثمار في سورية.
7. إضافة معايير تقييس التكلفة البيئية إلى شروط تشميل المشاريع بأحكام قانون الاستثمار، وإدخال عامل البيئة عند حسابات الجدوى الاقتصادية والاجتماعية لأي مشروع.

وأخيراً فإن المطلوب هو إصلاح اقتصادي شامل ينطلق من فكر اقتصادي جديد ومن نظرة استشرافية ورؤية واضحة للمستقبل تأخذ بعين الاعتبار موارد وإمكانيات سورية الطبيعية والبشرية من جهة، ومتطلبات العولمة الاقتصادية وانضمام سورية إلى مفاوضات الشراكة مع الاتحاد الأوربي ومنظمة التجارة العالمية ومنافسات ما بعد السلام في المنطقة من جهة أخرى.

الهوامش:

.....

(1) المجموعة الإحصائية السورية لعام 2000، جدول رقم 16/10 و16/39، ص(516،548).

(2) مكتب الاستثمار، الجلسة رقم 5 لعام 2001، جدول التكاليف الاستثمارية حسب الوضع القانوني.

(3) مكتب الاستثمار، المصدر السابق، جدول التكاليف الاستثمارية حسب موطن المشروع.

(4) مكتب الاستثمار، تقرير تتبع تنفيذ المشاريع المشملة بأحكام قانون الاستثمار رقم 10 لعام 1991 منذ صدوره حتى عام 2000، ص11.

(5) د. علي الخضر، إدارة الاستثمار في سورية في ظل القانون رقم 10 لعام 1991، مجلة جامعة دمشق، العدد الأول لعام 1998، ص26.

(6) المجموعة الإحصائية السورية لعام 2000، جدول رقم 7/6، ص238.

(7) المجموعة الإحصائية السورية لعام 2000، المصدر السابق، جدول رقم 2/1 و2/4، ص(57،60).

(8) مكتب الاستثمار، قانون الاستثمار رقم 10 لعام 1991 وتعديلاته، الفقرات أ،ج،هـ من المادة الرابعة.

(9) د. سعيد نابلسي، تقويم قانون الاستثمار رقم 10 وتأثيره على العمالة والتشغيل، الندوة الاقتصادية السورية–الألمانية بعنوان سياسات الاستثمار في سورية، دمشق، 1997، ص119.

(10) د. منير الحمش، مستقبل الصناعة السورية، مجلة بحوث اقتصادية عربية، العدد 20، صيف 2000، ص23.

(11) المجموعة الإحصائية السورية لعام 1997، جدول رقم 5/10، ص182.

(12) المجموعة الإحصائية السورية لعام 2000، المصدر السابق، جدول رقم 5/10، 16/22، ص (180،530).

(13) لوقا جميل لوقا، التعليمات التنفيذية لقانون الاستثمار رقم 10 لعام 1991، مجلة المحامون، العددان 11و12، ص 1030.

(14) د. علي الخضر، مصدر سابق، ص(35–40).