



جامعة دمشق

كلية الحقوق

دور السياسة المالية في دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر

بحث علمي قانوني أعد لنيل درجة الماجستير في العلوم المالية والإدارية

إعداد الطالب

أنس محمد الشيخه

إشراف

الدكتور باسم عزو

مدرس في قسم القانون العام

2016م_1437هـ

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿ وَمَا أُوتِيتُمْ مِّنَ الْعِلْمِ إِلَّا قَلِيلًا ﴾

صَلَّى
الْعَظِيمِ

[الإسراء: 85]

إهداء

إلى الذين سهروا الليالي وتجرعوا العلقم وساروا فوق دروب
الأشواك من أجل أن أرتقي في مراتب النجاح، فكانوا كالنجوم
الساطعة التي لا يغيب بريقها مهما أحلكت السماء.

والدي العزيزين

إلى الأيادي البيضاء التي مازالت تنبض محبةً وعطاءً بلا حدود
لتكون كالوردة الدمشقية التي تشع بالحياة والجمال كلما
أحاطت بها الأشواك والقفار.

إخوتي الأفاضل.. ندى، قاسم، أحمد، موسى

إلى المعلم والأخ والصديق الذي وهبني من وقته وجهده وعلمه
الكثير لأجل إعداد هذا البحث العلمي المتواضع، وعلمني أن
مسيرة البحث العلمي لا تنتهي مهما بلغ المرء في سبيل الإحاطة بها،
فكان بذلك كالشمعة التي تضني نفسها لتنير دروب من اهتدوا
إليها.

الدكتور الفاضل باسم عزو

كلمة شكر

ربما تعجز الكلمات حينما يتم توجيه مشاعر الامتتان والعرفان إلى الذين أسهموا من أكاديميين و أعضاء هيئة تدريسية وقائمين على جهات عامة وذلك فيما وضعوه من بصمات علمية في هذا البحث الأكاديمي المتواضع، فكانوا بذلك خير مرشد لي بعد المشرف على هذا البحث الذي كان له عظيم الأثر في إنجاز هذه الأيقونة العلمية، فما قدموه من معلومات علمية وفنية وإحصائية أسهمت في إغناء هذا البحث العلمي المتواضع وأعطته قيمة علمية مضافة ستسهم في المستقبل القريب بإثراء المكتبة القانونية في كلية الحقوق خاصةً وجامعة دمشق عامةً، كما أتوجه بخالص عبارات الشكر والامتتان

إلى أعضاء الهيئة التدريسية في قسم القانون العام بكلية الحقوق بجامعة دمشق

وإلى باقي أعضاء الهيئة التدريسية في الأقسام الأخرى على ما بذلوه و يبذلونه من جهود مستمرة في سبيل الارتقاء بسوية البحث العلمي القانوني في كلية الحقوق حتى أضحت أبحاث جامعة دمشق في مجالات القانون بفروعه المختلفة منارةً يهتدي بها الكثير من الباحثين على مستوى الوطن العربي بل والعالم، وأمل أن يصبح هذا البحث العلمي المتواضع في يوم من الأيام أحد أوجه هذا الارتقاء، فمسيرة البحث العلمي قد تبدأ بخطوة متواضعة لكنها حتماً لا تنتهي ومحال أن تنتهي.

المقدمة:

إن أكثر الدول النامية كانت وما زالت تعاني اليوم من مشاكل اقتصادية واجتماعية، ومالية عدة بدءاً من ارتفاع مستوى البطالة، وانخفاض معدل النمو الاقتصادي، وليس انتهاءً وانخفاض معدل التراكم الرأسمالي القومي والفردى، وارتفاع مستوى الفقر، وعلى الرغم من ذلك فإن الكثير من تلك الدول سعت ومازالت تسعى إلى اتخاذ الكثير من الإصلاحات الاقتصادية، و الاجتماعية والمالية، وأقلها دعم المشاريع الصغيرة والمتناهية الصغر، التي تشكل حجر الزاوية في حل العديد من المشاكل الاجتماعية و الاقتصادية والمالية، ومن الممكن أن تساهم تلك المشاريع في حل مشاكل البطالة في تلك الدول، والحد من الفقر، بالإضافة إلى أنها تشكل عوناً وريفاً للمشاريع الكبرى، كما أنها تسهم في ازدهار القطاع الصناعي الخاص، لو استخدمت في إنتاج مخرجات ذات قيمة مضافة كبيرة، والأهم من كل ذلك فإن تلك المشاريع تشكل في المستقبل مطارح ضريبية تسهم في رفد الخزينة العامة بكثير من الموارد المالية، ويكن قيام تلك المشاريع يصطدم بالعديد من العقبات القانونية والمالية والتنظيمية وبسبب السياسات المالية العامة المتعاقبة التي تشكل إحدى عقبات تلك المشاريع، فإن تلك السياسات يمكن أن تشكل جزءاً من الحل لأن الضريبة اليوم لها أهداف سياسية واقتصادية واجتماعية بالإضافة إلى الهدف التمويلي التقليدي لها، وكذلك الحال بالنسبة للإنفاق العام بتصنيفاته المختلفة والذي بإمكانه أن يسهم في عملية الدعم، لأن استخدام السياسة المالية التوسعية أو الانكماشية تسهم في تشجيع نشاط ما أو الحد منه، وبذلك يكتب لها النجاح إذا لم تقترن باستخدام عنصر الإنفاق العام، وقد دأبت الحكومة السورية منذ عام 2001 في مساهمة منها لحل مشاكل الفقر والبطالة، إلى إحداث منظومة قانونية لدعم المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر، تمثلت بإحداث هيئة مكافحة البطالة باعتبار أن دعم تلك الفعاليات الاقتصادية المتواضعة الحجم تسهم إلى حد كبير في حل المشكلات السابق ذكرها وذلك بالاستناد إلى العديد من التجارب الدولية الناجحة في هذا السياق، إلا أن تلك التجربة السورية لم يكتب لها النجاح ولم تسهم في تحقيق النتائج المرجوة بشكل كبير وذلك لأسباب متعددة لعل من أبرزها عدم استخدام أدوات السياسة المالية للدولة للمساهمة في نجاح تلك التجربة، إذ لو تم تسخير أدوات تلك السياسة لأمكن

لها أن تحقق الكثير من النتائج، وللسياسة دور كبير في دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر استناداً للعديد من التجارب الدولية في هذا السياق فعندما لا يتم تسخير أدوات السياسة المالية في سورية لدعم تلك المشاريع التنموية والاجتماعية بأن معاً، لاسيما أن سورية مقبلة على مرحلة جديدة من إعادة الإعمار اليوم، التي ينبغي تشجيع قيام المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر فيها، فالتجارب الدولية أكدت أن الدول التي حققت قفزات كبيرة في إعادة الإعمار والنهوض من جديد بالاقتصاد والمجتمع إنما كان ذلك من خلال دعم منظومة تلك المشاريع على الصعد كافة ولاسيما على صعيد أدوات السياسة الاقتصادية ومنها السياسة المالية وهذا ما يجب أن يتبناه راسمو السياسة المالية في سورية، وإن كانت التجارب السابقة فيما مضى تؤكد أن السياسة المالية وخاصة ما يتعلق منها باستخدام أدوات السياسة الضريبية تؤكد الانحياز التام لصالح المشاريع الكبيرة، من أجل تشجيع الاستثمار بشكل عام، وهذا الأمر ينطبق على السياسة العامة الانفاقية أيضاً، التي انحازت في كثير من الأحيان لصالح تلك المشاريع، وكل ذلك في ظل غياب شبه تام لأدوات السياسة الائتمانية في تشجيع عملية الاستثمار.

أولاً: طرح المشكلة

إن المشرع السوري على امتداد سنين مضت قد أعطى المشروعات الاستثمارية الكبيرة تسهيلات وإعفاءات ضريبية لتشجيع زيادة التنمية الاقتصادية، ورفع معدلات النمو حتى وصلت هذه التسهيلات والإعفاءات إلى حد الإفراط ولاسيما أن ضعف التحصيل الضريبي الناتج عن التسهيلات أو الإعفاءات غالباً ما كان يتم تعويضه من الضرائب غير المباشرة، لاسيما رسم الإنفاق الاستهلاكي هذا بالإضافة إلى أن هذه المشروعات لم تسهم بالشكل الكافي في حل مشكلة البطالة لأسباب عدة أبرزها: أن تلك المشاريع كانت في غالبيتها ذات صبغة عائلية، وأنها تعتمد في غالبيتها على العمالة القليلة المدربة، و المكننة الحديثة التي تعتمد على الآلة أكثر من اعتمادها على عنصر العمل، إضافة إلى أن التوسع في حجم الإنفاق العام الجاري لتوظيف المزيد من الباحثين عن فرص عمل في الجهاز الإداري للدولة كان له بالغ الأثر في حدوث التضخم في بنية ذلك الجهاز الإداري من جهة ومن جهة ثانية حدوث عجز مستمر في الموازنة العامة للدولة، لذلك كان لابد من دعم منظومة المشروعات المتوسطة

والصغيرة والمتناهية الصغر عبر مجموعة من الإجراءات، وفي هذا المجال يمكن للسياسة المالية أن تلعب دوراً مهماً في دعم تلك المشروعات.

ثانياً: أهداف البحث:

أولاً: تعزيز الدور الاقتصادي والاجتماعي للضريبة والإنفاق العام، إضافة إلى الدور التمويلي التقليدي لكل منهما.

ثانياً: التأكيد على أن دعم المشاريع الصغيرة والمتناهية الصغر لا يمكن أن يؤدي ثماره إذا لم يكن للسياسة المالية بشكل عام والضريبة بشكل خاص دور بارز في ذلك.

ثالثاً: إن دعم تلك المشاريع من ناحية الإعفاءات أو التسهيلات الضريبية سيسهم في المستقبل في إيجاد مطارح ضريبية، ستكون رافداً لموارد الخزينة العامة كما أن دعم تلك المشاريع بواسطة السياسة المالية سيسهم في دعم عملية التنمية الاقتصادية.

رابعاً: يمكن من خلال دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر القضاء على مشكلة اقتصاد الظل، الذي يشكل بؤرة ضخمة للتهرب الضريبي.

ثالثاً: المنهج المتبع في هذا البحث

هو المنهج التحليلي بشكل عام ورئسي، مع إمكانية الاستفادة من تجارب بعض الدول، في دعم تلك المشاريع عبر استخدام المنهج المقارن إن أمكن.

رابعاً: خطة البحث

مقدمة

المبحث التمهيدي: ماهية المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر

المطلب الأول: مفهوم المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر

الفرع الأول: المنهج الكمي

الفرع الثاني: المنهج الوصفي

المطلب الثاني: خصائص المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر

والتحديات التي تواجهها

الفرع الأول: خصائص المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر

الفرع الثاني: الصعوبات التي تواجه المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر

المطلب الثالث: الشكل القانوني للمشروعات المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر.

الفرع الأول: المنشآت الفردية

الفرع الثاني: منشآت الشركات.

الفرع الثالث: الأشكال الأخرى القانونية للمشاريع المتوسطة والصغيرة
 الفصل الأول: دور السياسة الضريبية في دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة
 والمتناهية الصغر

المبحث الأول: مفهوم السياسة الضريبية

المطلب الأول: الضرائب المباشرة

المطلب الثاني: الضرائب غير المباشرة

المبحث الثاني: دور الضرائب المباشرة في دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة
 والمتناهية الصغر

المطلب الأول: دور ضريبة الدخل على أرباح الحرف والمهن الصناعية
 والتجارية وغير التجارية في دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر

الفرع الأول: ناحية الخضوع للضريبة

الفرع الثاني: من ناحية الإعفاءات

الفرع الثالث: من ناحية التخفيض الضريبي

الفرع الرابع: من ناحية تقديم الإقرار الضريبي

الفرع الخامس: ملحقات البيان الضريبي

المطلب الثاني: دور ضريبة الدخل الناجم عن الرواتب والأجور

المطلب الثالث: ضريبة الدخل الناجم عن البيوع العقارية

المطلب الرابع: دور ضريبة الدخل الناجم عن ريع العقارات

المبحث الثالث: دور الضرائب غير المباشرة في دعم المشاريع المتوسطة

والصغيرة والمتناهية الصغر

المطلب الأول: دور الضريبة الجمركية في دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة

والمتناهية الصغر

الفرع الأول: رفع معدلات الضريبة الجمركية

الفرع الثاني: تخفيض معدلات الضريبة الجمركية أو الإعفاء منها

المطلب الثاني: دور ضريبة رسم الإنفاق الاستهلاكي في دعم المشاريع

المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر

الفرع الأول: المكلفون بالرسم

الفرع الثاني: التزامات المكلفين

الفرع الثالث: الإعفاء من رسم الإنفاق الاستهلاكي

الفرع الرابع: التحول إلى نظام الضريبة على القيمة المضافة

المطلب الثالث: دور ضريبة رسم الطابع في دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر

الفرع الأول: الخضوع للضريبة

الفرع الثاني: الإعفاء من ضريبة رسم الطابع

الفصل الثاني: دور السياسة الإنفاقية في دعم المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر

المبحث الأول: مفهوم السياسة الإنفاقية

المطلب الأول: النفقات العامة الاستثمارية

المطلب الثاني: النفقات العامة الجارية

المطلب الثالث: النفقات العامة التحويلية

الفرع الأول: النفقات التحويلية الاجتماعية

الفرع الثاني: النفقات التحويلية الاقتصادية

الفرع الثالث: النفقات التحويلية المالية

الفرع الرابع: النفقات التحويلية المحلية

الفرع الخامس: النفقات التحويلية الدولية

المبحث الثاني: دور النفقات العامة الاستثمارية في دعم المشاريع المتوسطة

والصغيرة والمتناهية الصغر

المطلب الأول: الدور المباشر للنفقات العامة الاستثمارية في دعم المتوسطة

والصغيرة والمتناهية الصغر

الفرع الأول: قطاع التأهيل والتدريب

الفرع الثاني: قطاع التمويل

المطلب الثاني: دور الإنفاق العام الاستثماري الموجه للتعليم الثانوي المهني في

دعم المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر

المطلب الثالث: دور الإنفاق العام الاستثماري الموجه لإقامة المدن والمناطق الصناعية

في دعم المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر

المطلب الرابع: دور الإنفاق العام المخصص للعقود الإدارية في دعم

المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر

الفرع الأول: الدعم في نطاق العقود الإدارية الخاضعة لاختبار المتعاقدين

الفرع الثاني: الدعم في نطاق العقود الإدارية البسيطة

المبحث الثالث: دور النفقات العامة التحويلية في دعم المتوسطة والصغيرة

والمتناهية الصغر

المطلب الأول: دور النفقات التحويلية الاقتصادية في دعم المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر

المطلب الثاني: التجربة المصرية

المطلب الثالث: التجربة التركية

الفصل الثالث: دور السياسة الائتمانية في دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر

المبحث الأول: مفهوم السياسة الائتمانية

المبحث الثاني: دور القروض العامة والهيئات في دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر

المطلب الأول: دور القروض العامة الداخلية في دعم المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر

المطلب الثاني: دور القروض العامة الخارجية

الفرع الأول: إمكانية الاستفادة من التجربة السورية في الاقتراض الخارجي بدعم المشاريع المتوسطة والصغيرة

الفرع الثاني: أوجه مساهمة الاقتراض العام الخارجي في دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر

الفرع الثالث: تجربة مصرف الإبداع والتمويل

المطلب الثالث: دور الهيئات والمنح في دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة

الفرع الأول: دور الهيئات والمنح الداخلية في تمويل إقامة المناطق الصناعية

الفرع الثاني: دور الهيئات والمنح في تمويل برامج الهيئة العامة لتنمية وتشغيل المشروعات

الفرع الثالث: دور التشريع الضريبي في تشجيع تقديم الهيئات

الفرع الرابع: دور الهيئات والمنح الخارجية في دعم الإنفاق العام المرتبط بالمشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر

المبحث الثالث: الدور المستقبلي للسياسة الائتمانية في دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر

المطلب الأول: متركزات السياسة الائتمانية تجاه دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر

المطلب الثاني: إمكانية الاستفادة من الإصدار النقدي كمصدر استثنائي لدعم المشاريع المتوسطة والصغيرة

الخاتمة

مبحث تمهيدي

ماهية المشروعات المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر

قد يبدو من الصعوبة بمكان إيجاد تعريف مانع و جامع للمشروع المتوسط أو الصغير أو حتى المتناهي الصغر، نظراً لتباين الاعتبارات والأسس المعتمدة في تحديد مفهوم تلك المشروعات بين الدول والمنظمات، فحتى داخل الدولة الواحدة قد يوجد عدة تعاريف لهذه المشاريع، فتحديد مفهوم لتلك المشاريع غالباً ما يترتب عليه آثاراً عديدة على المستوى القانوني والمالي و الاقتصادي، فعندما تمنح الدولة امتيازاً أو تفرض التزاماً على المشاريع الصغيرة فلا بد عندئذٍ من تحديد واضح لتلك المشاريع الصغيرة، وكذلك الحال بالنسبة لباقي أنواع المشاريع وغالباً ما تسعى الكثير من الدول إلى تبني تعريف موحد لدى كل منها لتلك المشاريع استناداً لجملة من الخصائص وذلك لتحديد من هي الأنشطة الاقتصادية التي ينطبق عليها وصف المشروع المتوسط أو الصغير، أو حتى المتناهي الصغر فذلك يسهم في تحديد من هي الجهات المستحقة للدعم الذي تتمتع به تلك المشاريع وبالتالي فإن تحديد ماهية تلك المشاريع يتطلب البحث في:

المطلب الأول: مفهوم المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر

المطلب الثاني: خصائص المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر

المطلب الثالث: النظام القانوني للمشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية

الصغر

المطلب الأول: مفهوم المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر

قد لا يثير تعريف مصطلح المشروع الاقتصادي بشكل عام مهما كان حجمه أي إشكالية، على اعتبار أن ذلك المصطلح يشير إلى كل شركة أو منشأة فردية تمارس نشاطاً اقتصادياً إنتاجياً أو تجارياً أو خدمياً، لكن المشكلة تكمن في المعايير التي بموجبها تصنف تلك المشاريع حسب أحجامها إلى متوسطة أو صغيرة أو متناهية الصغر، فهذه المعايير كثيراً ما تختلف فيما بين الدول والمنظمات الاقتصادية والاجتماعية، فما يمكن اعتباره مشروعاً صغيراً في دولة ما قد يشكل في دولة أخرى مشروعاً متوسطاً والعكس صحيح، حتى أن مضمون تلك المعايير كثيراً ما يختلف من دولة لأخرى، وبالتالي لا يوجد تصنيف جامع للمشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر، ونتيجة لذلك لا يوجد تعريف موحد ومعتمد لمفهوم تلك المشاريع، لذلك فإن مسألة تحديد حجم تلك المشاريع متروك للاعتبارات الاقتصادية لكل دولة، أو منظمة من خلال استطلاع الأبحاث والدراسات حول مفهوم تلك المشاريع، فعلى سبيل المثال فإن منظمة الاتحاد الأوروبي تعرف المشروع المتوسط والصغير بالاستناد إلى المعطيات التالية⁽¹⁾:

- عدد عمال لا يتجاوز 250 عامل

- حجم رأسمال لا يتعدى 14 ألف دولار أمريكي

- حجم تداول سنوي لا يتعدى 28 مليون دولار

وإن كان ذلك التعريف يحمل الصفة الاسترشادية بالنسبة للدول الأعضاء في منظومة الاتحاد الأوروبي، في حين أن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

(1) د. نبيل جواد. إدارة وتنمية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة. طبعة أولى. المؤسسة الجامعية

للدراسات و النشر والتوزيع. بيروت. 2007 ص 26

للتنمية والتجارة (الأونكتاد) يعرف المشروع الصغير بأنه المشروع الذي يعمل به من 20 إلى 100 عامل، أما المشروع المتوسط فيعمل به ما بين 100 إلى 500 عامل⁽¹⁾، في حين أن منظمة العمل الدولية وهي إحدى المنظمات الدولية المستقلة عن منظمة الأمم المتحدة ومؤسساتها قد وضعت مجموعة من المعايير مختلفة لتعريف المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر وهي كالتالي⁽²⁾:

- معيار رأس المال
- معيار عدد العمال
- معيار حجم الإنتاج
- معيار استخدام الطاقة
- معيار المبيعات والإيرادات
- معيار التقنيات المستخدمة

كما أن تعريف المشروعات المتوسطة والصغيرة، يختلف أيضا فيما بين الدول، فالدول الأوروبية المتقدمة على سبيل المثال لديها تباين في تحديد ماهية المشاريع المتوسطة والصغيرة رغم تشابه الظروف الاقتصادية والاجتماعية لكل منها، فقانون الشركات البريطاني على سبيل المثال يعرف المشروع الصغير أو المتوسط بأنه ذاك المشروع الذي يحقق شرطين أو أكثر من الشروط التالية⁽³⁾:

(1) ليث عبد الله القهيوي، أ. بلال محمود الوادي. المشاريع الريادية الصغيرة و المتوسطة و دورها في عملية التنمية. طبعة أولى. دار الحامد للنشر و التوزيع. عمان. 2012. ص 14

(2) المرجع نفسه، ص 15

(3) ليث عبد الله القهيوي، أ. بلال محمود الوادي. المشاريع الريادية الصغيرة و المتوسطة و دورها في عملية التنمية. مرجع سبق ذكره ص 14.

20
_حجم رأس مال لا يزيد عن 65.5 مليون دولار أمريكي

_عدد عمال لا يتجاوز 250 عامل

_حجم تداول سنوي لا يتعدى 14 مليون دولار أمريكي.

أما في بلجيكا اليونان فإن المشروع يعتبر صغير إذا كان عدد العاملين فيه لا يتجاوز 50 عاملاً، وكذلك الحال في الولايات المتحدة الأمريكية إذا كان عدد العمال فيه لا يتجاوز 100 عامل وفي كندا وإيطاليا وإسبانيا يعد كذلك إذا كان عدد العمال فيه لا يتعدى 200 عامل ومادون ذلك يعتبر المشروع متناهي الصغر في تلك الدول⁽¹⁾ إذا كان عدد العمال فيه أقل ومن هنا يمكن مدى ملاحظة التباين الواضح في تحديد ماهية المشروع المتوسط والصغير فيما بين الدول المتقدمة رغم تشابه الظروف الاقتصادية فيما بينها، كما أسلفنا، فكيف الحال بالدول النامية إذ يعتبر المشروع صغيراً في دولة كالسودان إذا كان عدد العمال فيه لا يتعدى 30 عاملاً وكذلك الحال في مصر يعتبر المشروع صغيراً إذا كان عدد العمال فيه لا يتعدى 35 عاملاً ولا يزيد رأس ماله عن 100 ألف جنيه⁽²⁾ أما في سورية وقبل صدور القانون رقم 2 لعام 2016 فإن المشرع كان يعتبر المشروع صغيراً إذا كان عدد العمال فيه لا يتعدى الستة ولا يتعدى رأسماله خمسة ملايين ليرة سورية ولا يقل عن مليون و نصف ليرة سورية و المشروع المتوسط لا يتجاوز عدد العمال فيه ستة عشر عاملاً ولا يتعدى رأسماله خمسة عشر مليون ليرة سورية ولا يقل عن خمسة ملايين ليرة سورية⁽³⁾ وهذا يؤكد أن المشرع السوري كان أقرب في تحديده لمفهوم المشاريع

(1) د. نبيل جواد، إدارة وتنمية المؤسسات الصغيرة و المتوسطة، مرجع سبق ذكره، ص 23.

(2) المادة 1 من قانون تنمية المنشأة الصغيرة في مصر رقم 141 لعام 2004.

(3) المادة 1 من المرسوم التشريعي رقم 39 لعام 2006 في سورية المتعلق بإحداث هيئة تنمية

وتشغيل المشروعات.

المتوسطة والصغيرة، إلى مفهوم الدول النامية التي لا يقاس المشروع الصغير لديها بعدد كبير من العمال بل بعدد صغير من العمال قياساً بالدول المتقدمة، في الوقت الذي يجب أن تكون المشاريع المتوسطة والصغيرة في الدول النامية ذات كثافة عمالية مرتفعة لكي تستطيع معالجة مشاكل البطالة المتفاقمة لديها، إذ من الممكن أن يعزى ذلك إلى أن تلك الدول تسعى بالمقام الأول لتفعيل روح الريادة لدى طالبي العمل من خلال تأسيس مشروع بعدد محدود من العمال قد لا يتعدى في بعض الأحيان الثلاثة عمال، وهذا الجدول يوضح مدى التباين والاختلاف في تعريف المشروعات المتوسطة والصغيرة فيما بين الدول والمنظمات:

الدولة أو المنظمة	المعيار المستخدم	مقدار المعيار
البنك الدولي للإنشاء والتعمير	المعيار المزدوج	من 10 إلى 50 عامل من 250 إلى 300 ألف دولار
منظمة التنمية الصناعية	المعيار المزدوج	لا يزيد عن 100 عامل لا يزيد عن 259 ألف دولار
اليابان	المعيار المزدوج	لا يزيد عن 300 عامل لا يزيد عن 50 ألف دولار
الولايات المتحدة	معيار العمال	من 20 إلى 99 عامل
الهند	معياري رأس المال والعمال	لا يزيد عن 50 عامل لا يزيد عن 200 ألف دولار
ايرلندا	معيار العمال	لا يزيد عن 250 عامل
اليونان	معيار العمال	لا يزيد عن 9 عمال
فرنسا	معيار العمال	لا يزيد عن 50 عامل
ماليزيا	المعيار المزدوج	لا يزيد عن 75 عامل ولا يزيد عن 960 ألف دولار
المغرب	المعيار المزدوج	لا يزيد عن 49 عامل ولا يزيد عن 625 ألف دولار
اندونيسيا	المعيار المزدوج	من 5 إلى 19 عامل ولا يزيد عن 267 ألف دولار
البرازيل	معيار العمال	لا يزيد عن 99 عامل

المصدر: د. أيمن علي عمر، إدارة المشروعات الصغيرة "مدخل بيني مقارنة"، الدار

الجامعية، الاسكندرية، مصر، 2007 ص 21 و 22 و 23

أما المشرع السوري فقد انتهج مؤخراً نهجاً مغايراً لدى تعريف المشروعات المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر، وهذا النهج قد لا يتم تبنيه لدى الكثير من الدول، وذلك لناحية عدم اعتماده لمعيار محدد في تعريف لتلك الأنشطة الاقتصادية والريادية، وذلك عندما ترك أمر إيجاد تعريف لتلك الأنشطة للسلطة التنفيذية، وذلك من خلال قرار يصدر بذلك من قبل مجلس الوزراء، وكان الأفضل بالمشرع التصدي لهذه الناحية لكي لا يترك المجال واسعاً أمام السلطة التنفيذية لتحديد مفهوم تلك الفعاليات⁽¹⁾، فذلك يمكن أن يجعل من بعض المشاريع الكبيرة مشاريع متوسطة وصغيرة في حال عدم مراعاة الاعتبارات الاقتصادية والاجتماعية الناطمة لتحديد التعريف، فالمشروع المهني بكل بساطة مهما كان حجمه صغيراً يبقى في النهاية مجرد نشاط اقتصادي زراعي، أو صناعي أو تجاري أو خدمي، وهذا النشاط يتميز بانخفاض رأسماله وقلة عدد العمال المستخدمين فيه، وصغر حجم مبيعاته، والطاقة اللازمة لتشغيله هذا بالإضافة إلى ارتباطه الوثيق بالبيئة، التي نشأ فيها واعتماده على الخامات المحلية المتوفرة فيها، ويعتمد على تصريف منتجاته في المنطقة التي نشأ فيها والمناطق المجاورة لها في نفس الوقت، كما سيتم تبيانها لاحقاً، فتعريف المشروع المتوسط أو الصغير أو المتناهية الصغر يعتمد في النهاية على عدة معايير وإن كان مضمون هذه المعايير يختلف من دولة لأخرى، إلا أنها تبقى في النهاية معايير استرشادية يتم الاستئناس بها عند غياب النص التشريعي، كما أنه ليس بالضرورة اعتماد هذه المعايير مجتمعة بل يمكن اعتماد احد هذه المعايير أو عدد منها، فقد خلص الكثير من الباحثين إلى اعتماد منهجين رئيسيين في تحديد ماهية وبنية تلك المشروعات وهما⁽²⁾:

(1) المادة الأولى من قانون إحداث هيئة تنمية المشروعات المتوسطة و لصغيرة في سورية رقم 2 لعام 2016.

(2) د. نبيل جواد، إدارة و تنمية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، مرجع سبق ذكره، ص 29

- المنهج الكمي

- المنهج الوصفي

الفرع الأول: المنهج الكمي

يستند المنهج الكمي في تحديد ماهية المشاريع على عدد من الصفات الكمية التي تحدد هوية وصفة المشروع، وقد تأخذ الدولة بأحد هذه الصفات، أو بعدد منها أو تأخذ بها مجتمعة ولعل من أبرز تلك الصفات الكمية⁽¹⁾:

أ- عدد العمال: فمعيار عدد العمال يكاد يكون من أكثر المعايير شيوعاً في تحديد وتعريف المشروعات المتوسطة والصغيرة لدى الكثير من الدول نظراً لسهولة اعتماده ومرونته، فالمشروع يمكن اعتباره صغيراً في دولة ما إذا كان عدد العمال فيه لا يتجاوز مقدار معين و في حال تجاوزه يمكن اعتباره مشروعاً متوسطاً وهكذا طالما لم يتجاوز الحد الكمي الذي وضعه المشرع، لكن ما يؤخذ على هذا المعيار تجاهله لحقيقة هامة، وهي أن هناك في بعض الأحيان مشاريع تصنف على أنها كبيرة بالمنظور العام وتحوي نفس عدد العمال الموجود في تعريف المشروعات المتوسطة والصغيرة، لكنها تستثمر رساميل ضخمة تفوق حجم ما هو مستثمر في المشاريع المتوسطة والصغيرة، كما في المطابع الحديثة، لذلك عزفت الكثير من الدول عن تبني هذا المعيار.

ب- معيار رأس المال: ويعتمد هذا المعيار على حجم رأس المال المستثمر بالمشروع والذي تم بموجبه تأسيسه بغض النظر عن عدد العاملين فيه، وقد تم اعتماد هذا المشروع في عدد من الدول منها، إلا أن هذا المعيار قد لا يعبر بالضرورة عن واقع المشروع فقد يتعاضد حجم رأس المال المستثمر

(1) د. ليث القهيوي، أ. بلال الوادي، المشاريع الريادية الصغيرة والمتوسطة ودورها في التنمية

«مرجع سبق ذكره، ص 16.

في المشروع ومع ذلك يبقى هذا المشروع مكون من عدد محدود من العمال هذا بالإضافة إلى صعوبة تقدير حجم الأصول المستثمرة في بعض المشروعات، ولعل هذا المعيار يتناسب مع اقتصاديات الدول التي تعتمد على المكننة في العملية الاقتصادية الإنتاجية، إلا أنه لا يتناسب مع ما هو موجود في الدول النامية التي تعتمد في هيكلها الصناعي على كثافة العمال في كثير من الأحيان.

ت_ المعيار المزدوج (رأس المال والعمل): وهو المعيار الأكثر شيوعاً اليوم ويتم اعتماد في كثير من الدول، إذ يعبر هذا المعيار بوضوح عن حجم المشروع الحقيقي، فقد لا يشير معيار رأس المال على حجم المشروع الحقيقي إذ يمكن تأسيس مشروع صغير برأس مال كبير، و عدد محدود من العمال لا يتجاوز عددهم العشرة، إلا أن هذا المشروع في الحقيقة ما هو إلا مشروع كبير قياساً برأس المال المستثمر فيه، وربما يستفيد هذا المشروع من الامتيازات الاقتصادية والاجتماعية الممنوحة للمشاريع المتوسطة والصغيرة، وقد تبني المشرع السوري هذا المعيار في مرحلة من المراحل، قبل أن يعدل عنه مؤخراً في القانون رقم 2 لعام 2016.

ث- معيار قيمة المبيعات: يستند هذا المعيار على حجم ومقدار المبيعات التي يحققها المشروع، خلال فترة زمنية معينة ، فكلما كان حجم المبيعات كبيراً لدى المشروع كلما تنامي حجمه في الوقت نفسه، إلا أن ذلك المعيار لا يأخذ بعين الاعتبار حجم رؤوس الأموال المستثمرة في المشروع و العمالة التي يحتضنها، فهناك مشاريع ذات حجم كبير بالنسبة لحجم رؤوس الأموال والعمالة المستثمرة فيه، لكن هذا المشروع قد لا يفلح في تحقيق حجم مبيعات يتناسب وحجم رؤوس الأموال المستثمرة فيه وكذلك العمالة ، في حين أن هناك مشاريعاً ذات حجم صغير تناسباً مع عدد العمال وحجم رأس المال

المستثمر فيها، إلا أنها مع ذلك تحقق أرقاماً مرتفعة بالنسبة لقيمة المبيعات الناتجة عن نشاطها.

الفرع الثاني: المنهج الوصفي

ويعتمد هذا المنهج في تحديد ماهية المشاريع المتوسطة والصغيرة على عدد من الصفات والمعايير غير الكمية التي تشير ضمناً إلى أن المشروع ذو حجم متوسط أو صغير أو متناهي الصغر، ولعل من أبرز تلك المعايير.

أ- معيار التنظيم:

وبتحقق هذا المعيار عندما يتصف المشروع المتوسط أو الصغير باثنتين من هذه الخصائص أو أكثر:

1- اندماج الملكية في الإدارة

2- اعتماد عنصر المحلية في تصريف الإنتاج وكذلك في

الحصول على المواد الأولية

3- تواضع حجم الإنتاج

4- الاعتماد على المصادر المحلية في تمويل رأس المال

5- عدم اتساع نطاق العمل (إنتاج نوع أو أنواع معينة من السلع)

6- قلة عدد مالكي رأس المال.

7- غلبة الطابع الشخصي أو العائلي على المشروع أو المنشأة.

وهذا المعيار قد يبدو قريباً من الواقع، لكن كثير من تلك الصفات قد تتصف بها المشاريع الكبيرة في أحيان كثيرة، فهناك شركات كبيرة على سبيل المثال يندمج فيها عنصر الملكية مع الإدارة، وتقوم بإنتاج صنف وحيد من السلع في الوقت نفسه، وتعتمد في تصريف منتجاتها على بقعة جغرافية ليست

واسعة، أي أن مضمون معيار التنظيم قد تستوفيها بعض المشاريع، وهذا المعيار في المحصلة لا يوجد إلا القليل من الدول التي تتبناه استناداً لما ذكر سابقاً من مبررات تدعو إلى عدم تبنيه.

ب- معيار الشكل القانوني

بموجب هذا المعيار يمكن معرفة حجم المشروع فيما إذا كان صغيراً أم متوسطاً أو حتى كبيراً، من خلال النظر إلى الشكل القانوني للمشروع، فعلى سبيل المثال فإن الكثير اليوم من شركات الأشخاص والمشاريع الفردية يغلّب عليها طابع المشروع المتوسط أو الصغير أو حتى المتناهي الصغر، كما هو بالنسبة للمنشآت الحرفية وذلك لمحدودية الموارد البشرية والمادية المستثمرة فيها، وذلك بعكس ما هو موجود في شركات الأموال التي غالباً ما يتم استثمار موارد بشرية ومادية كبيرة فيها، مما يعطيها صفة المشروع الكبير في كثير من الأحيان وذلك استناداً لحجم رؤوس الأموال المستثمرة فيها، لكن رغم سهولة ذلك المعيار في تحديد ماهية تلك المشاريع، فإن العديد اليوم من الشركات المحدودة المسؤولية والتي تصنف في خانة شركات الأموال تحوي على عدد قليل من الشركاء والعمال، وفي بعض الأحيان تحوي رؤوس أموال قليلة، إلا أنها في الحقيقة عبارة عن مشروع اقتصادي إنتاجي متوسط أو صغير وليس مشروعاً كبيراً بالضرورة، ولعل هذا المعيار قد يبدو أقرب للصواب من المعايير السابقة لأن اعتماد عنصر العمال لوحده أو عنصر رأس المال قد لا يعطي أحدهما دلالة حقيقية على حجم المشروع، أو نشاطه، كذلك الحال بالنسبة لسائر⁽¹⁾ المعايير، فلذلك فإن هذا المعيار لا ينطبق سوى على الشركة المساهمة التي تأخذ دائماً نمط المشاريع الكبيرة قياساً لحجم رأس المال المستثمر فيها في حين أن هذا المعيار لا ينطبق على باقي أنواع الشركات

(1) د. نبيل جواد، إدارة وتنمية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، مرجع سبق ذكره، ص 34 .

الأخرى، كشركة التضامن، و شركة التوصية البسيطة، والشركة محدودة المسؤولية، التي بإمكانها أن تأخذ حجم المشاريع الكبيرة وكذلك حجم المشاريع المتوسطة والصغيرة، وبالتالي فإن الأخذ بهذا المعيار لا يعطي صورة حقيقية عن حجم المشروع، ولذلك لا تعتمد الكثير من الدول.

ت_ معيار استخدام التكنولوجيا⁽¹⁾:

وذلك على اعتبار أن المشروع المتوسط أو الصغير غالباً ما يعتمد في أسلوب إنتاجه على نظم إنتاجية بسيطة تعتمد على كثافة عنصر العمل بشكل أساسي فيها، ولعل هذا المعيار لا يأخذ بعين الاعتبار بعض المشاريع الكبيرة التي لا تعتمد على التكنولوجيا و المكننة بشكل كبير، كما هو الحال في مصانع دباغة الجلود مثلاً.

وهناك معايير أخرى كمعيار استهلاك الطاقة الكهربائية، ومعيار الإنتاج، ومعيار تلبية الاحتياجات المتباينة والمختلفة للمستهلكين، ومعيار حجم الموجودات الثابتةالخ

ورغم تعدد المعايير التي بموجبها تصنف المشاريع إلى صغيرة أو كبيرة وتتميز بالتالي عن الأنشطة الاقتصادية الكبيرة، إلا أنه يلاحظ أن المعيار الذي يبدو أقرب للصواب ويمكن من خلاله تمييز المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية عن المشاريع الكبيرة، هو معيار رأس المال والعمال (معيار معامل رأس المال) إذ يمكن أن يعطي هذا المعيار صورة واضحة عن حجم المشروع من خلال حساب حجم رأس المال المستخدم، بالنسبة لوحدة العمل، إذ إن دراسة المعايير التي تعتمد المنهج الوصفي، تتطلب الاضطلاع عن كثب على الواقع الاقتصادي و الاجتماعي للدول التي تنشأ فيها تلك المشاريع، بالإضافة إلى المعايير الأخرى التي سبق ذكرها، غالباً ما تتصف بطابع النسبية فيما بين

(¹) إدارة وتنمية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، مرجع سابق، ص 35.

الدول وبصعب بالتالي إيجاد قاسم مشترك فيما بينها، لذلك يمكن القول أن معيار معامل رأس المال هو المعيار الأكثر اعتماداً في الكثير من الدول النامية والمتقدمة، على حد سواء. لمعرفة حجم المشروع فيما لو كان صغيراً أم متوسطاً أم كبيراً على الرغم من عدم وجود مقدار ثابت لحجم العمالة، ورأس المال، وذلك تبعاً لاختلاف الظروف الاقتصادية والاجتماعية من دولة لأخرى، وفي سورية تم تبني هذا المعيار قبل صدور القانون رقم 2 لعام 2016 وذلك عند صدور قانون إحداث هيئة تنمية و تشغيل المشروعات في العام 2006 وذلك عندما عرف المشرع المشروع الصغير في المادة الأولى منه بأنه: ((كل مشروع يمارس نشاطاً اقتصادياً أو إنتاجياً أو خدمياً أو تجارياً ولا يتجاوز رأس ماله (5000000) خمسة ملايين ليرة سورية ولا يقل عن (1500000) مليون وخمسمائة ألف ليرة سورية ولا يقل عدد العاملين فيه عن ستة)).

وكذلك الأمر بالنسبة للمشروع المتوسط عندما عرفه بأنه:

((كل مشروع يمارس نشاطاً اقتصادياً أو إنتاجياً أو خدمياً أو تجارياً، ولا يتجاوز رأس ماله (15000000) خمسة عشر مليون ليرة سورية، ولا يقل عن (5000000) خمسة ملايين ليرة سورية ولا يقل عدد العاملين فيه عن ستة عشر عاملاً))⁽¹⁾

وبذلك يكون المشرع السوري قد حذا حذو الكثيرين من المشرعين بتبني مفهوم معامل رأس المال كما هو الحال في التشريعين المصري والتشريع الجزائري الذين تبنيوا هذا المعيار، قبل أن يعدل عنه مؤخراً، فالمشرع المصري عرف المنشأة الصغيرة على أنها:

((كل شركة أو منشأة فردية تمارس نشاطاً اقتصادياً إنتاجياً أو خدمياً أو

(1) المادة (1) من المرسوم التشريعي رقم 39 لعام 2006 في سورية الناضم لإحداث هيئة تنمية وتشغيل المشروعات.

تجارياً ويقل رأسمالها عن خمسين ألف جنيه⁽¹⁾

وكذلك المشرع الجزائري عرف المشروع الصغير على أنه:

«كل مؤسسة تضم على الأقل من 250 عاملاً ورقم أعمالها أقل من 40 مليون وحدة نقدية أوروبية أو مجموع ميزانيتها ل يتجاوز 27 مليون نقدية أوروبية⁽²⁾»

وكل ذلك يقود للقول بأن الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية في تلك الدول أي سورية ومصر والجزائر، وكذلك في الدول الأخرى دور مؤثر في تحديد مفهوم المشاريع المتوسطة والصغيرة، وإن اتفقت في اعتماد معيار رأس المال والعمال في تحديد مفهوم تلك المشاريع، تماشياً مع الأوضاع الدولية، إلا أنه تبقى هناك بعض الأمور التفصيلية في تحديد مفهوم تلك المشاريع والتي تبقى خاضعة للاعتبارات الاقتصادية لدى كل دولة كحجم رأس المال المستثمر في تلك المشاريع، وحجم العمالة الموظفة في كل منها، طالما أن تلك الفعاليات الاقتصادية تساهم في احتضان الباحثين عن العمل الذين يرغبون بتأسيس أنشطة صناعية أو زراعية أو تجارية أو خدمية خاصة بهم، وذلك بإمكانيات مادية وبشرية متوازنة.

وبعد الانتهاء من تحديد مفهوم المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر، لابد من الاضطلاع على الخصائص التي تتمتع بها تلك الأنشطة الاقتصادية المتوازنة، سواء الإيجابية منها أم السلبية، وذلك لكي تكتمل الصورة حول ماهية تلك الأنشطة الاقتصادية المتوازنة الحجم، وهذا ما سيتم

(1) المادة(1) من قانون تنمية المنشآت الصغيرة في مصر رقم 141 لعام 2004.

(2) أ. شريف غياط. أ. محمد بوقوم، التجربة الجزائرية في تطوير وترقية المؤسسات الصغيرة

والمتوسطة ودورها في التنمية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 24

العدد الأول لعام 2008، ص129.

تناوله في المطلب الثاني من هذا المبحث.

المطلب الثاني: خصائص المشروعات المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر والصعوبات التي تواجهها

إن المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر كانت ومازالت تتمتع بالعديد من الخصائص و المميزات، التي شجعت عدداً من المفكرين والباحثين الاقتصاديين إلى تبني ودعم تلك المشروعات، استناداً لتلك الخصائص، فهناك عدة اعتبارات اقتصادية واجتماعية وثقافية جعلت من موضوع دعم تلك الأنشطة الاقتصادية المتواضعة أولوية من أولويات التنمية، تسعى كثير من الدول اليوم ولاسيما النامية منها لمواكبتها، فلولا تلك الخصائص لما سعى كثير من الباحثين في السياسة الاقتصادية اليوم، إلى تسخير أدوات السياسة المالية بل وحتى أدوات السياسة الاقتصادية لتحقيقها، على الرغم من وجود العديد من العقبات التي تعترض سير عملية نمو تلك الأنشطة.

الفرع الأول: خصائص المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر

أولاً _ إن اندماج الملكية بالإدارة هو من أبرز السمات التي تميز تلك المشاريع فيكون مالك المشروع هو من يديره في الوقت نفسه، ⁽¹⁾ في حين أن المشروعات الكبيرة غالباً ما ينفصل فيها عنصر الملكية عن الإدارة، لدواعي التنظيم الإداري، مما يعطي تلك الأنشطة الاقتصادية المرونة الكافية في اتخاذ القرارات.

ثانياً _ غالباً ما تعتمد تلك المشاريع على تقنيات إنتاجية بسيطة غير معقدة ⁽²⁾، مما يسهل بالتالي عملية الحصول على أدوات الإنتاج بأقل تكلفة

(1) د. محمد هيكل. مهارات إدارة المشروعات الصغيرة. طبعة أولى. مجموعة النيل

العربية. القاهرة. 2002 ص 18 وما بعدها

(2) د. نبيل جواد. إدارة وتنمية المؤسسات الصغيرة و المتوسطة. مرجع سبق ذكره ص 78.

ممكنة قياساً بالمشاريع الكبيرة؛ وإن كان واقع الحال اليوم بات يفرض حتى على تلك المشاريع البسيطة اعتماد المكننة الحديثة والمعلوماتية ولو بشكل محدود، كما أن هذه المشاريع تستطيع أن تدخل نفسها في ميدان السوق بكل سهولة، وتستطيع أن تخرج منه بكل بساطة أيضاً، وذلك لانخفاض قيمة الأصول الثابتة المستثمرة فيها من جهة⁽¹⁾، وقلة المخزون المتوافر لديها من السلع والمواد الأولية وتواضع الجهاز التسويقي فيها من جهة ثانية.

ثالثاً _ نظراً لصغر حجم تلك الأنشطة، فإنها تعتمد في تأسيسها على رؤوس أموال محدودة⁽²⁾ غالباً ما يتم تأمينها إما من خلال المدخرات الفردية أو من خلال مؤسسات التمويل الصغير والمتناهي الصغر، التي تقوم بتقديم خدماتها المالية لتلك المشاريع، أما بالنسبة لفترة استرداد رأس المال فإنها تتميز بالقصر في المشاريع الصغيرة والمتناهية الصغر، قياساً بالمشاريع الكبيرة، التي تحتاج لفترة أطول نسبياً لاسترداده⁽³⁾، وهذا بحد ذاته يعد عامل جذب هام لرواد الأعمال من أجل تأسيس تلك المشاريع، وخاصة إذا كانت تلك المشاريع تنتج سلعاً وخدمات ذات قيمة مضافة عالية، كما تتصف تلك المشاريع بانخفاض درجة المخاطرة الاستثمارية فيها، وذلك نظراً لانخفاض حجم رأس المال المستثمر⁽⁴⁾ فيها قياساً بالمشاريع الكبيرة التي يحتاج الاستثمار فيها إلى

(1) د. خضر الأورفلي. الأفاق المستقبلية للصناعات الصغيرة في الدول النامية ودورها في التنمية الاقتصادية. مجلة جامعة حلب. سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية. العدد السادس والأربعون لعام 2006. ص 131.

(2) د. محمود فياض و آخرون. إدارة المشروعات الصغيرة. اقتصاديات المشروعات الصغيرة. دار الشروق للنشر والتوزيع. طبعة أولى. عمان. الأردن. 2009. ص 23.

(3) د. خضر الأورفلي، الأفاق المستقبلية للصناعات الصغيرة في الدول النامية ودورها في التنمية الاقتصادية، مرجع سبق ذكره ص 132.

(4) جهاد عبد الله عفانه، قاسم موسى أبو عيد، إدارة المشاريع الصغيرة، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان. 2004. ص 21.

رساميل ضخمة وتحمل درجات كبيرة من المخاطرة في بعض الأحيان.

رابعاً _ كما أن هذه المشاريع لا تتطلب وجود كوادِر إدارية على درجة عالية من التدريب والتأهيل⁽¹⁾، على عكس المشاريع الكبيرة التي تسعى دوماً لتوظيف العمالة المؤهلة والمدربة، مما يسهل بالضرورة عملية التوظيف ويقلل نفقات الإنتاج في تلك المشاريع، وهذا ينعكس بالتالي على تخفيض أسعار منتجات وخدمات تلك المشاريع، كما أن تلك المشاريع تنخفض فيها تكاليف خلق فرص العمل أيضاً، نظراً لاعتمادها بشكل كبير على أسلوب كثيف من العمل مقابل الاعتماد على المهارات الفنية البسيطة، وقلة المكننة والآلات⁽²⁾، و إن كانت متطلبات العصر الحالي تملي على تلك المشاريع اعتماد المكننة، وإن بالحد الأدنى، كما أن ممارسة الحرف التراثية والتاريخية غالباً ما تتم من خلال منشآت صغيرة ومتناهية الصغر، تحمل الصفات السابق ذكرها، وهذا ما يسهم في إعادة إحياء تلك الحرف التاريخية و التراثية⁽³⁾.

خامساً _ غالباً ما تعتمد تلك المشاريع على الخامات المحلية المتوافرة في البقعة الجغرافية التي تنشأ فيها، وهذا ما ينعكس بالضرورة على تلبية الطلب المحلي من السلع، ومن جهة أخرى تسهم في تنمية المنطقة التي تنشأ فيها اقتصادياً واجتماعياً⁽⁴⁾، عبر تعزيز مفهوم القيمة المضافة ، وربما يتجلى هذا الأثر خاصة في المناطق الريفية التي تحتاج إلى مشاريع تنموية، وذلك من

(1) المرجع نفسه ، ص131.

(2) السورية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية و القانونية ،العدد الثاني. المجلد22 لعام 2006،

(3) Nuria Zana and siur Bergan, The heritage of European universities, council of Europe publishing, Strasbou, 2002, p199

(4) د. ليث القهيوي. بلال الوادي. المشاريع الريادية الصغيرة والمتوسطة ودورها في عملية التنمية، دار الحامد للنشر والتوزيع. عمان، الأردن. 2012 ص32.

خلال استغلال الموارد المحلية الموجودة فيها، من خامات زراعية وغير زراعية، كما تمتاز تلك الأنشطة بغلبة الطابع المحلي على نشاطها الاقتصادي من خلال تواجدها ببقع جغرافية صغيرة ومحددة، واحتكاكها المباشر بالمستهلكين المحليين⁽¹⁾، وبالتالي معرفة أذواقهم وميولهم المختلفة والتمعن في الاختصاص، وهذا كله في المحصلة يسهم في تنمية تلك البقع الجغرافية.

سادساً_ في المشاريع الصغيرة والمتناهية الصغر، غالباً ما يندمج فيها الاختصاص المحاسبي مع الاختصاص الإداري⁽²⁾، وقليل ما يحصل ذلك في نطاق المشاريع المتوسطة، مما يقلل بالتالي من نفقات العمل الإداري، وانعكاس ذلك بالنهاية على مخرجات تلك المشاريع، مما يسهم في تحقيق معدلات ربحية مرتفعة، ويساعد المستهلكين على الحصول على سلع وخدمات بأسعار منخفضة في الوقت نفسه نتيجة التقليل من النفقات الإدارية.

سابعاً_ تمتاز تلك المشاريع بسهولة تأقلمها مع المتغيرات الاقتصادية المختلفة⁽³⁾، ففي فترات الركود مثلاً يمكن استغلال الموارد البشرية المعطلة من خلال توظيفها في تلك المشاريع، التي تعتمد على عنصر الكثافة في العمل، كما أمر ذكره، كما أن تلك المشاريع تملك المرونة الكافية التي تؤهلها لمواكبة متطلبات تطور طرق الإنتاج وتلبية متطلبات المستهلكين بشكل سريع، على عكس المشاريع الكبيرة التي تحتاج لكثير من الوقت لكي تواكب تلك المتغيرات، نظراً لانفصال الكادر الإنتاجي عن الكادرين الإداري والمالي .

ثامناً: إن معالجة مسائل الحد من الفقر وتمكين المرأة من العمل، غالباً ما

(1) Lura .spence and Mollie P.Morald,Ethics in small and medium enterprises,Library of congress,2010.p355

(2) د. نبيل جواد. إدارة و تنمية المؤسسات الصغيرة و المتوسطة، مرجع سابق ذكره 91 .

(3) د. إسماعيل محمد الزيود، دور المشروعات الإنمائية الصغيرة في التنمية الريفية، دار جليس

الزمان، طبعة أولى، عمان ،الأردن،2010 ص68.

يتم إيجاد الحلول الجذرية لها، من خلال دعم منظومة المشاريع الصغيرة⁽¹⁾ والمتناهية الصغر، وتشجيع انتشارها، لاسيما في المناطق الريفية، والمناطق التي تعاني من تدني مستويات التنمية فيها، فتقديم الإعانات المالية للمتضررين من الفقر لا تشكل لوحدها الحل، بل لابد أن تقترن بحلول جذرية تسهم في الحد من تلك الآفة الاقتصادية والاجتماعية، عبر خلق فرص عمل من خلال الإعانات المقدمة، فدعم تلك الفئات يسهم في إدخال أعداد جديدة من المساهمين في دورة الحياة الاقتصادية.

تاسعاً: إن من أهم عوامل الاستقرار السياسي و الاجتماعي مساعدة الفئات المهمشة في المجتمع اقتصادياً ومهنيّاً، لأسباب متعددة، لكي تسهم في دفع عجلة الحياة الاقتصادية وتؤمن مصدر دخل لها في الوقت نفسه، وهذا يمكن أن يتحقق من خلال تشجيع تلك الفئات ومساعدتها من كافة النواحي على إنشاء مشاريع مهنية صناعية صغيرة⁽²⁾، كذلك لا يمكن إغفال الدور الاجتماعي البارز للمشاريع الصغيرة، بعيداً عن دورها الاجتماعي التقليدي في الحد من مشاكل الفقر والبطالة، إذ لتلك المشاريع دور كبير في مساعدة أصحاب الاحتياجات الخاصة، وتمكنهم من دخول سوق العمل عبر مساعدة تلك الفئات في إقامة نشاطات اقتصادية صغيرة أو متناهية الصغر، تمكنهم من تكوين مصدر دخل خاص بهم، وهذا كله يسهم بالتالي في دمج هؤلاء بسوق العمل أخيراً.

عاشراً: إن التوسع في دعم تلك المشروعات، لاسيما على المستوى البعيد، يمكن أن يسهم في دعم ميزان المدفوعات عبر التوسع في إنتاج الكثير من

(1) Chales Harive and .Boon-Chylee ,Sustaining groth and performance in east asia ,The role of small and medium enterprises,Edward Elgar publishing limited,Uk,2005,p301.

(2) د. نبيل جواد، إدارة وتنمية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، مرجع سبق ذكره، ص80.

السلع المستوردة، وبالتالي التقليل من حجم الاستيراد في الوقت بنفسه، والعمل على زيادة حجم الصادرات من خلال زيادة إنتاج السلع الحرفية، لاسيما التراثية منها وتوسيع المشاركة في المعارض الخارجية⁽¹⁾.

وخلاصة القول إن مجمل تلك الخصائص التي تمتاز بها المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر، تجعل من موضوع الاهتمام بها ورعايتها أولوية يجب تبنيها على مختلف الأصعدة، لاسيما على صعيد السياسة المالية للدولة، بأدواتها المختلفة، لا بل إن من واجب أدوات السياسة الاقتصادية الأخرى إيلاء هذا الواجب الكثير من الدعم والرعاية، على الرغم من وجود العديد من الصعوبات التي تعيق مسألة دعمها، والتي من أبرزها موضوع التمويل، الذي يعد من أهم المشاكل التي تعيق نمو تلك المشاريع، إلا أن الخصائص الإيجابية لتلك المشاريع كانت ومازالت تشكل الحافز للكثير من راسمي السياسات التنموية لتلك المشاريع، لتبني موضوع دعم منظومة المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر.

الفرع الثاني: الصعوبات التي تواجه المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر

على الرغم من تمتع المشروعات المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر بالعديد من الخصائص الإيجابية، التي سبق ذكرها، إلا إن تلك الفعاليات كانت ومازالت تواجه العديد من المشاكل والمعوقات التي تستدعي الكثير من التآني والدراسة، لإيجاد الحلول لها، قبل اتخاذ القرار بدعمها، ومن أبرز تلك المشاكل والمعوقات:

(1) د. مطانيوس حبيب، الوجيز في الاقتصاد السياسي، منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق، 2006-2007 ص40.

أولاً: صعوبة الحصول على التمويل⁽¹⁾

فالكثير من رواد الأعمال الراغبين بتأسيس مشاريع خاصة بهم غالباً ما تصادفهم تلك المشكلة وتجعلهم يحجمون عن تأسيس تلك المشاريع، وتعد هذه المشكلة من أهم وأعقد المشاكل التي تواجهها، فمعظم المصارف اليوم تمتنع عن تمويل تلك الأنشطة لأسباب متعددة من أبرزها:

أ- ارتفاع معدلات المخاطرة لدى إقراض تلك المشاريع نظراً لعدم وجود سجل ائتماني لدى أصحاب تلك المشاريع، يمكن من خلاله معرفة مدى قدرة أصحاب تلك الأنشطة على الوفاء بالقروض والفوائد المترتبة عليها فيما لو تم منحها التمويل المطلوب، بالإضافة إلى عدم وجود ضمانات كافية لدى رواد الأعمال الراغبين بتأسيس تلك المشاريع تضمن في المستقبل وفاء القروض الممنوحة لأصحاب تلك المشاريع، لاسيما أن جزء كبير منهم من خريجي المعاهد والجامعات الذين يرغبون في الأساس بأن يصبحوا أرباب عمل لا يملكون المقدرات المالية الكافية التي تؤهلهم لتأسيس أنشطة اقتصادية خاصة بهم.

ب- ارتفاع تكاليف إقراض تلك الأنشطة مقارنةً بتكاليف إقراض المشروعات الكبيرة، فتقديم قرض متواضع لمشروع صغير يستلزم الكثير من النفقات الإدارية لقاء تقديمه، في حين أن تقديم قرض بمبلغ كبير لمشروع واحد ذا حجم كبير وبالنفقات الإدارية نفسها، سيحفز تلك المصارف على عدم تقديم الخدمات المالية لأصحاب المشاريع المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر.

فكل تلك الأسباب تجعل من مسألة تقديم القروض للمشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية نشاط مالي غاية في الخطورة، لاسيما أن العديد من

(1) د. سيد كاسب. د. جمال كمال الدين. المشروعات الصغيرة الفرص و التحديات. مركز تطوير الدراسات العليا و البحوث. كلية الهندسة. جامعة القاهرة، 2007، ص15.

المصارف اليوم قد لا يتوافر لديها في الأساس الكادر الإداري اللازم، للقيام بعمليات إقراض تلك المشاريع، حتى لو توافر لدى المشاريع الضمانات الكافية التي تؤهلها للحصول على خدمات المصارف.

ثانياً: تعدد المشكلات الإدارية والفنية التي تواجه تلك المشاريع⁽¹⁾

حيث تواجه تلك الأنشطة العديد من العقبات الإدارية والفنية لعل من أبرزها تعقيدات الحصول على الترخيص اللازم لبدء النشاط، وتعدد الجهات الوصائية التي تشرف على تلك الأنشطة، وغياب التنسيق فيما بينها، وهذا ما يضع تلك المشاريع في دوامة عدم التنسيق، كما أن الكثير من تلك المشاريع لا يملك مؤسسيها الخبرات المحاسبية الضرورية لسير العمل، مما يوقع تلك المشاريع في مشاكل مع الجهات الرسمية الوصائية، لاسيما مصلحة الضرائب، ولعل من أبرز ما تعانيه تلك الأنشطة من هذه الناحية هو عدم امتلاكها لمهارات العمل الإداري الحديث، التي تتطلب في المقام الأول التخصص الدقيق، وعدم الجمع بين الاختصاصين المحاسبي والإداري، لأن تلك الأنشطة كما هو معلوم غالباً ما يندمج فيها الاختصاص المحاسبي والإداري بيد شخص واحد، وهو مالك المشروع، وقُلَّ أن يحصل عكس ذلك في الكثير من المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر.

ثالثاً: عدم امتلاك تلك المشاريع لمقومات العمل الفني الحديث⁽²⁾

غالباً ما تعتمد تلك المشاريع على أنماط إنتاجية قوامها الأساسي الخبرات الفنية لأصحاب تلك المشاريع، بعيداً عن استخدام الآلات والتقنيات الحديثة، ما

(1) د. أيمن علي عمر. إدارة المشروعات الصغيرة "مدخل بيني مقارن، مرجع سبق ذكره ص 41.

(2) عبود زرقين، تعزيز الصناعات الصغيرة والمتوسطة في السياسة الصناعية الجزائرية، مجلة

بحوث اقتصادية عربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، العدد 42 ربيع

ينعكس بالتالي على كم وجودة الإنتاج، ويضع تلك المشاريع في منافسة غير متكافئة مع المشاريع الكبيرة، التي تستطيع أن تواكب متطلبات الإنتاج الحديث بشكل يفوق قدرة المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر على تحقيق ذلك، فهناك اليوم العديد من المنشآت الاقتصادية، لاسيما الكبيرة باتت تعتمد في سير عملياتها الإنتاجية على معدات وآلات حديثة لا تستلزم حتى توافر أعداد كبيرة من اليد العاملة في بعض الأحيان، حتى أن هناك مشاريعاً كبيرة توظف أعداداً محدودة من العمال، توازي أعداد العمال الموجودة في المشاريع المتوسطة والصغيرة.

رابعاً: عدم امتلاك تلك المشاريع للمهارات التسويقية الحديثة

فلم يعد ينحصر اليوم مفهوم التسويق لدى أي منشأة اقتصادية بتلبية متطلبات السوق المحلي، بل بات لازماً على العديد من المنشآت الاقتصادية الاعتماد على مهارات التسويق الخارجي من خلال تلبية متطلبات الأسواق الدولية عبر الاشتراك في المعارض الدولية، والتعرف على متطلبات المستهلكين في الأسواق الخارجية، وكل ذلك لا يتوافر لدى أصحاب المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر الذين يعتمدون بشكل رئيس على الأسواق المحلية الضيقة لتصريف منتجاتها مع عدم الاعتماد في كثير من الأحيان على أساليب الدعاية والإعلان في مجال السوق الداخلية، مما يضعها في وضع غير متكافئ مع المشاريع الكبيرة لناحية التسويق، لاسيما مع المشاريع الكبيرة العابرة للحدود في عالم باتت فيه اتفاقيات تحرير التجارة وفتح الأسواق هي الناظم للعلاقات الاقتصادية بين الدول.

خامساً: انحياز العديد من التشريعات لصالح المشاريع الكبيرة⁽¹⁾

على صعيد التشريع الضريبي، الكثير من الدول لاسيما النامية منها غالباً ما تحرص على تشجيع الاستثمارات الكبيرة من خلال سن أو تعديل تشريعات ضريبية تضمن تخفيض معدلات الضريبة أو الإعفاء منها لفترة معينة من الزمن، في الوقت الذي تحرم فيه المنشآت المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر من هذا الامتياز التشريعي، على الرغم من أنها بأمر الحاجة لمثل هذا الامتياز لاسيما في مراحل نشاطها الأولي، نظراً لما تعانيه من انتكاسات مالية في تلك المرحلة، ولا يقتصر الأمر بالتشريع الضريبي فقط، فالأمر يزداد تعقيداً بالالتزام بقوانين العمل و التأمينات الاجتماعية، التي تضع المشاريع المتوسطة والصغيرة مع المشاريع الكبيرة في كفة واحدة مع الجهات الحكومية المشرفة على تنفيذ قوانين العمل والتأمينات الاجتماعية، في الوقت الذي يجب أن تحظى تلك الأنشطة الاقتصادية المتواضعة الحجم بامتياز تشريعي خاص بها، من أجل الالتزام على الأقل بقوانين التأمينات الاجتماعية، ومن دفع بدلات اشتراك التأمين أو تخفيض مقداره أو إعفاء الأنشطة الاقتصادية المتناهية الصغر من تلك الالتزامات المالية، التي تثقل كاهل تلك الأنشطة.

لكن ما ذكر من مشاكل وتحديات تواجه نمو وانتشار المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر لا يثني الجهات القائمة على دعم تلك المشاريع من الاستمرار في واجبها تجاه تقديم العون لها من كافة النواحي، فإ إنشاء مؤسسات التمويل الصغير والمتناهي الصغر، يمكن أن يسهم بشكل كبير في حل معضلة التمويل التي تعاني منها تلك الأنشطة، بالإضافة إلى التوسع بإنشاء مؤسسات التأهيل والتدريب، التي تقدم خدماتها لتلك المشاريع لناحية التأهيل والتدريب المهنيين، فذلك يضمن إنشاء مشاريع اقتصادية متمتعة بجهاز

(1) د. سيد كاسب. د. جمال كمال الدين. المشروعات الصغيرة الفرص و التحديات. مرجع سبق

إداري وفني متكامل يضمن لها الاستمرار في المستقبل، أما بالنسبة لمشاكل التسويق فإنه يمكن من خلال إنشاء مؤسسات تعنى بالتسويق حل تلك المشكلة التي تعاني منها تلك الأنشطة لناحية تصريف منتجاتها داخلياً أو خارجياً ولا يمكن إغفال الدور الذي بإمكان المؤسسات الحكومية المعنية بتشجيع التصدير، أن تقوم من خلال التوسع بمنح إعانات التصدير لتلك المشاريع، وتمكينها من دخول الأسواق العالمية من خلال مساعدتها على المشاركة في المعارض العالمية، كما أن إيجاد بيئة تشريعية وإدارية تضع في أولوياتها مسألة تمكين المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر من دخول معترك الحياة الاقتصادية، كفيل بحل جزء كبير من المشاكل التي تقف حجر عثرة في طريق نمو تلك الفعاليات الاقتصادية المتواضعة الحجم، وهذا كله يعطي الضوء الأخضر للسياسة الاقتصادية ومن ورائها السياسة المالية للتدخل في عملية دعم تلك الفعاليات.

وبعد الاضطلاع على خصائص المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر لابد من إلقاء الضوء على البنية القانونية لتلك الأنشطة الاقتصادية، حتى تتضح الصورة أكثر عن مفهوم تلك الفعاليات الاقتصادية المتواضعة وهذا ما سيتم تناوله في المطلب الثالث من هذا المبحث.

المطلب الثالث: الشكل القانوني للمشروعات لمتوسطة والصغيرة

والمتناهية الصغر

إن إنشاء أي مشروع أو نشاط اقتصادي سواء كان كبيراً أم صغيراً أم متوسطاً أو حتى بالغ الصغر، لابد أن يتخذ له كياناً معيناً عند إحداثه، يمكن من خلاله معرفة الهوية القانونية التي تمنحه إياها الدولة، إذ بموجب تلك الهوية يمكن معرفة حقوق وواجبات ذلك المشروع ومن خلالها أيضاً يمكن تنظيم علاقة المشروع مع الدولة ومع الأنشطة الأخرى القائمة في الدولة، كما يلعب اختيار الشكل القانوني للمشروع أيضاً دور هام وبارز في مدى قدرة

الأفراد على إنشاء المشاريع الخاصة بهم و إمكانية التوسع بها مستقبلاً، ومن هنا يمكن تصنيف الأشكال القانونية للمشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر وفق الآتي:

الفرع الأول: المنشآت الفردية

ويعد هذا النمط من الأشكال القانونية للمشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية هو الأكثر شيوعاً، نظراً لبساطة وسرعة إنشائه إذ غالباً ما يتجسد عنصر اتحاد الملكية مع الإدارة في هذا النمط من المشاريع، إذ يكون مالك المشروع هو شخص واحد يحمل عدة صفات فهو المالك والمدير والمستثمر والمحاسب والمراقب والمستفيد⁽¹⁾، إلا أن ذلك لا يعني أن المنشأة الفردية تختصر دائماً بشخص مالكة فقط، إذ يمكن للمنشأة الفردية أن تحتضن عدداً من العمال والفنيين، ويمكن أن تضم شخصاً واحداً في الوقت نفسه، تنحصر فيه الصفات السابقة، لكن يبقى عدد المالكين هو الأساس، وقد يبدو للوهلة الأولى مدى سهولة تأسيس المشروع المتوسط أو الصغير من خلال نمط الملكية الفردية، نظراً لبساطة إجراءات تأسيس تلك المنشآت قياساً بمنشآت الشركات التي غالباً ما يحتاج تأسيسها إلى إجراءات قانونية وإدارية طويلة ومعقدة، من خلال معاملات الترخيص والإشهار والتسجيل وغير ذلك، من الإجراءات، في حين أن تأسيس منشأة فردية صغيرة أو متناهية الصغر قد لا يتطلب كل تلك الإجراءات، فيكفي في بعض الأحيان الحصول على ترخيص إداري فقط لتأسيس منشأة فردية متناهية الصغر، هذا بالإضافة إلى أن رواد الأعمال قد يجدون في اعتماد المنشآت الفردية في تأسيس مشاريعهم عنصر الأمان التام في تلك المنشآت، لما تمتاز به من:

أولاً- الاستقلالية الكاملة لمالك المشروع في أعمال الإدارة والتنظيم

(1) جهاد عبد الله عفانه، قاسم موسى أبو عيد. إدارة المشاريع الصغيرة، مرجع سبق ذكره، ص 29 .

والمحاسبة، واعتماد خطط الإنتاج، في حين أن تلك الوظائف المختلفة تمارس من قبل أشخاص عدة في نطاق المشاريع الكبيرة.

ثانياً- إن الأرباح الصافية المتحققة تنحصر بصاحب المنشأة أو المشروع، ولا تتعدى سواء، فهو صاحب القرار بالتصرف بتلك الأرباح، في حين أن الأمر يختلف في نطاق المشاريع الكبيرة، التي تتخذ فيها مثل هكذا قرارات بالتنسيق مع باقي الشركاء

ثالثاً- سهولة إنهاء العمل بالمشروع المتمثل بالمنشأة الفردية، لأن الإطار الزمني للمشروع مرتبط بإرادة المالك دون غيره وليس بإدارة الشركاء كما هو الحال في مجال المشاريع الكبيرة

رابعاً- سهولة الاستفادة من الإعفاءات والتخفيضات الضريبية

لكن ورغم تلك المزايا الإيجابية فإنها لا تشكل في كثير من الأحيان حافزاً لرواد الأعمال لاعتماد هذا الشكل القانوني حين تأسيس المشاريع المتوسطة والصغيرة وذلك للأسباب التالية⁽¹⁾:

أ- ارتفاع معدلات المخاطرة المالية إذ إن مالك المنشأة يتحمل كافة ديون وأعباء المنشأة بصفته الشخصية ومن ماله الخاص، في حين أن تلك المسؤولية قد يتحملها الشركاء منفردين أو مجتمعين، في نطاق منظومة الشركات.

ب- ضعف المقدرة الائتمانية لمالك المشروع في هذا النمط من المنشآت مما يحرم المنشأة في كثير من الأحيان من الاستفادة من خدمات القروض المصرفية، والخدمات الأخرى التي تقدمها المصارف.

(1) جهاد عبد الله عفانه ، قاسم موسى أبو عيد، إدارة المشاريع الصغيرة، مرجع سبق ذكره ص.30.

ت- صعوبة المنافسة، نظراً لكثرة المنشآت الفردية ولاسيما في المناطق الريفية قياساً بمنشآت الشركات، مما يوقع بالتالي صاحب المنشأة الفردية في مشاكل مالية غالباً ما تنتهي بإغلاق المنشأة، إذا لم يتم وضع الحلول المناسبة.

ث- نقص الخبرة الإدارية وانعدامها في كثير من الأحيان لدى مالكي تلك المنشآت، هذا ما يؤدي في المستقبل إلى تضائل فرص النمو والتوسع في حين أن المشاريع الكبيرة غالباً ما يتم تأسيسها بل وحتى إدارتها من قبل من يمتلكون المهارات والخبرات الإدارية قبل تأسيس المشروع.

وأخيراً تبقى المنشآت الفردية الملاذ القانوني الآمن لكثير من رواد الأعمال وطالبي العمل، رغم وجود بعض الصعوبات المتمثلة بكثرة إجراءات الترخيص وتعقيدها، فعند توافر رأس المال اللازم للمشروع فإن فرص نجاح تأسيس المشروع أياً كان حجمه أكبر مما لو كان يراد تأسيسه من خلال مبدأ الشركة، فعدم وجود الكثير من الإجراءات والتعقيدات الإدارية والمالية والقانونية أو على الأقل توافرها بالحد الأدنى فقط، فإن ذلك يشكل الحافز الرئيسي لتأسيس المشروع المتوسط أو الصغير، أو المتناهي الصغر، من خلال اعتماد نمط المنشأة الفردية كإطار قانوني للمشروع، فرواد الأعمال غالباً ما يفضلون عدم الولوج في دوامة التعقيدات والإجراءات الإدارية، أياً كان نوعها لما لها من تأثير سلبي على اتخاذ القرار بتأسيس المشروع.

الفرع الثاني: منشآت الشركات

إن العديد من المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر يمكن أن تأخذ نمط الشركات⁽¹⁾ كشكل قانوني لها، رغم انخفاض حجم الأصول المستثمرة فيها، و انخفاض عدد العاملين لديها، إلا أن القائمين على العديد من تلك المشاريع عادةً ما يتبنون نمط الشركات لأسباب تتعلق بمدى توافر تسهيلات، أو مزايا قانونية في بعض أنواع الشركات، وعندما يتم الحديث عن أنواع الشركات في نطاق المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر لابد من الحديث عن أنواع الشركات التجارية بشكل عام، فالشركة كمفهوم قانوني عبارة عن عقد يتفق بموجبه شخصان أو أكثر، بأن يساهم كل منهم في مشروع مالي بتقديم حصة من مال أو عمل للاستثمار في ذلك المشروع، واقتسام ما ينشأ عنه من ربح أو خسارة، وفي هذا السياق يمكن القول أن المشاريع المتوسطة والصغيرة عندما تأخذ أشكالاً قانونية متعددة مرتبطة بمفهوم الشركة، فإن ذلك يعني الحديث عن أنواع الشركات بشكل عام التي يمكن تبنيها في حال تأسيس مشروع متوسط أو صغير أو حتى متناهي الصغر وذلك وفق ما يلي:

أولاً_ شركات الأشخاص

وهي الشركات التي تؤسس استناداً إلى الاعتبار الشخصية بين الشركاء، بحيث يرتبط وجود الشركة بشخصية الشركاء، مما يجعل تلك الشركة منقضية في حال وفاة أو فقدان أهلية أيّاً من الشركاء، ولعل شركات الأشخاص هي الأكثر انتشاراً اليوم وذلك لسهولة تأسيسها قياساً بباقي أنواع الشركات بشكل عام، فهناك أنواع متعددة لشركات الأشخاص لعل من أبرزها شركة التضامن،

(1) د. سميحة القليوبي، الشركات التجارية..، طبعة خامسة، دار النهضة العربية،

و شركة التوصية البسيطة، وهذه الأنماط من شركات الأشخاص يمكن تبنيها كشكل قانوني للمشاريع المتوسطة والصغيرة، هذا مع العلم أن تبني نمط شركات الأشخاص كشكل قانوني لتلك المشاريع يحمل معه مخاطر المسؤولية غير المحدودة للشركاء تجاه دائني تلك المشاريع، لكن تبقى أحد خيارات الأشكال القانونية للمشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر، لاسيما أن هناك العديد من مؤسسي تلك المشاريع يرغبون بالحصول على صفة التاجر، وما تحمله من امتيازات من خلال هذا النوع من الشركات.

أ- شركة التضامن: إذ يعد هذا النوع من الشركات هو الأكثر انتشاراً ورواجاً في كثير من الدول كنوع من شركات الأشخاص، فهي كمفهوم قانوني عبارة عن اتفاق بين شخصين أو أكثر على إنشاء مشروع تجاري من خلال شركة تقوم على الاعتبار الشخصي، من خلال وجود عدد من الأشخاص يعملون على إنشاء ذمة مالية مشتركة فيما بينهم، في سبيل تأسيس هذا النوع من الشركات، وتحمل ما ينجم عنها من أرباح أو خسائر بدون تحديد للمسؤولية، وبالتالي فإن وجود الشركة يرتبط ارتباطاً وثيقاً بشخصية الشركاء الذين تبقى مسؤوليتهم غير محدودة، عن ديون والتزامات الشركة تجاه دائنيها، فيمكن مراجعة أي من الشركاء في ذلك على اعتبارهم متضامنين بكافة التزامات الشركة حتى لو تطلب ذلك إدخال الذمة المالية الشخصية للشريك في سبيل تأدية تلك الالتزامات، ولهذا النوع من الشركات العديد من الحسنات التي يمكن الاستفادة منها عند تأسيس المشروع الصغير أو المتوسط، بل وحتى المتناهي الصغر لعل من أبرزها⁽¹⁾:

1_ سهولة إجراءات تأسيسها مقارنة مع شركات الأموال، إذ يمكن من

(1) د. نبيل جواد، إدارة المؤسسات و تنمية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، مرجع سبق ذكره

خلال توقيع عقد بسيط بين عدد من الأشخاص وتوثيق هذا العقد لدى الجهات الرسمية في الدولة المعنية بإنشاء شركة تضامن ذات غاية اقتصادية، وإن كانت بعض الدول تشترط إجراءات إضافية لتأسيس هذا النوع من الشركات، إلا أن تلك الإجراءات قد تبدو محدودة وبسيطة أمام الإجراءات المتعلقة بتأسيس شركات الأموال.

2- إمكانية زيادة رأس مال الشركة من خلال ضم الذمة المالية للشركاء إلى الذمة المالية للشركة، وبالتالي إمكانية الاستفادة من المدخرات الفردية لرواد الأعمال لتأسيس شركة تأخذ ذلك النمط القانوني وذلك بدلاً من الانتظار لوقت طويل لحين توافر رأس المال من أجل تأسيس المشروع فيما لو أراد تأسيسه شخص واحد كما هو الحال في المنشآت الفردية على سبيل المثال.

3_ تشجيع الشركاء على الاقتراض مستقبلاً في حال تم توسيع حجم المشروع وذلك من خلال تقاسم حجم الديون فيما بينهم، فشركة التضامن قائمة في الأساس على الاعتبار الشخصي للشركاء، وإن كان هذا الأمر قد لا يبدو بالسهولة بمكان بالنسبة لرواد الأعمال لتبنيه، وذلك نظراً لوجود العديد من العقبات التي تعترض ذلك، لاسيما ما يتعلق بالاقتراض من البنوك وما يتبع ذلك من إجراءات ضمان وتسديد معقدة.

4_ من خلال هذا النوع من الشركات يظهر بشكل واضح وجلي مبدأ تقاسم الإدارة بين الشركاء مما يشجع على تنمية روح التعاون فيما بينهم، والعمل بروح الفريق الواحد فيما بينهم، وهذا أهم ما تحتاج إليه المشاريع المتوسطة والصغيرة لدى تأسيسها، من أجل أن تستمر في المستقبل بعيداً عن منطق الاستئثار والتحكم بالقرارات.

5_ كما أن جميع الشركاء القائمين على إدارة مثل هذا النوع من الشركات يكتسبون صفة التاجر بحكم القانون، وما تمنحه تلك الصفة من امتيازات

قانونية للقائمين على إدارة تلك الشركات، في مجال القانون التجاري وغيره من القوانين، وإن رواد الأعمال بإمكانهم الدخول في عالم التجارة بكل سهولة بإمكانيات متواضعة من خلال تبنيهم لهذا النمط القانوني من الشركات، على الرغم من احتمالات الخسارة، التي قد تغطي على الربح في عالم التجارة، لاسيما لدى تبني هذا النمط من الشركات عند تأسيس المشروع الريادي.

أما أهم مساوئ ذلك النمط من الشركات فهي⁽¹⁾:

1_ المسؤولية غير المحدودة للشركاء إذ أن ذلك قد يشكل عبء أساسية أمام قيام هذا النوع من الشركات، فرواد الأعمال وطالبي العمل في نطاق المشاريع المتوسطة والصغيرة غالباً ما يحجمون عن اختيار هذا النمط من الشركات لارتفاع معدلات المخاطرة فيه، لاسيما الوفاء بالالتزامات المالية المختلفة تجاه دائني المشروع على اعتبار أن احتمالات فشل تلك المشاريع غالباً ما تكون مرتفعة في بداية نشاطها.

2_ الاعتماد في كثير من الأحيان على الاعتبار الشخصية في إدارة أمور الشركة، مما يجعل قراراتها تتسم بالفردية وعدم تغليب المصلحة الجماعية للشركاء، على المصلحة الفردية لكل شريك، ويمكن أن يكون ذلك عاملاً في عدم استمرار الكثير من الأنشطة الاقتصادية، وهذا نمط قانوني في إدارة أمورها.

3_ صعوبة انتقال حصص الشركاء أو التنازل عنها لغير الشركاء، مما يشكل عاملاً غير مشجع للإقدام على تأسيس مثل هذا النوع من المشاريع، لاسيما أن هناك أسباباً ودوافع قد تجبر بعض الشركاء على التنازل عما يملكونه من حصص في الشركة، نتيجة تغيير الظروف، فشركة التضامن تقوم في الأساس على الاعتبار الشخصي للشركاء.

(1) جهاد عبد الله عفانه، قاسم موسى أبو عيد، إدارة المشاريع الصغيرة، مرجع سبق ذكره 32، 33.

بـ شركة التوصية البسيطة: وهذا النوع من الشركات لا يختلف كثيراً عن شركة التضامن العادية، إلا من ناحية وجود شركاء موصين إلى جانب الشركاء المتضامنين، فالشريك الموصي هو الشريك الذي تكون مسؤوليته محدودة بمقدار ما يملك من حصة مالية ولا تتعدى مقدار تلك الحصة، إلا أن أهم ما يميز الشركاء الموصين عن الشركاء المتضامنين هو عدم اشتراكهم في أمور الإدارة⁽¹⁾ وإن كان هناك بعض القوانين التي تمنح بعض الامتيازات للشركاء الموصين كحق الاطلاع على حسابات الشركة، رغم أن الشريك الموصي لا يكتسب صفة التاجر، في هذا النوع من الشركات، ولعل وجود الشركاء الموصين في هذا النوع من الشركات قد يسهم في سد الكثير من الثغرات التي تعاني منها شركات التضامن العادية، لاسيما ما يتعلق منها بموضوع المسؤولية غير المحدودة للشركاء فيما يتعلق بالتزامات الشركة، واستناداً لذلك فإن شركة التوصية البسيطة تتمتع بالعديد من الخصائص التي تميزها جزئياً عن شركة التضامن وهي⁽²⁾:

1- المسؤولية المحدودة للشركاء الموصين غالباً ما تشكل عامل جذب و استقطاب لمن يود المشاركة في تأسيس شراكة اقتصادية، مع شركاء آخرين، بعيداً عن حسابات المخاطرة ، فهنا يكون الشريك الموصي غير مضطر لتحمل الخسائر الكبيرة بما يتجاوز مقدار مساهمته في رأس مال الشركة.

2_ إن التاجر الموصي وحسب العديد من قوانين الدول المتعلقة بالشركات لا يكتسب صفة التاجر مما يعفيه من العديد من التبعات القانونية التي قد تكون في غير صالحه ولاسيما أحكام الإفلاس

(1) د. سميحة القليوبي، الشركات التجارية، دار النهضة العربية، القاهرة،

(2) د. جهاد عبد الله عفانه، قاسم موسى أبو عيد. إدارة المشاريع الصغيرة، مرجع سبق ذكره ص

التجاري على سبيل المثال، وإن كانت صفة التاجر تمنح العديد من الامتيازات الأخرى كحرية إثبات الالتزامات التجارية أمام القضاء بكافة وسائل الإثبات كما في قانون البينات السوري.

3-سهولة تنازل الشريك الموصي عن حصته في الشركة بما لا يتطلب موافقة الشركاء المتضامنين، وبالتالي عدم التأثير على كيان الشركة الشخصي بعكس ما هو موجود في شركة التضامن العادية.

4_كما أن وفاة أحد الشركاء الموصين أو فقدانه لأهليته أو إفلاسه لا يؤدي إلى انقضاء الشركة كما هو موجود في العديد من تشريعات الدول التي تنظم عمل شركة التضامن العادية لأن الشريك الموصي لا يكتسب أصلاً صفة التاجر.

5_إمكانية توسيع الشركة من خلال ضم المزيد من الشركاء الموصين إليها.

ومن مجمل مما سبق يمكن القول: بأن هذا النوع قد يبدو غير ملائم لرواد الأعمال الراغبين بتأسيس مشاريع متوسطة أو صغيرة رغم أن هذا النوع من الشركات أجاز دخول شركاء يتحملون مسؤولية محدودة تجاه غيرهم، وذلك لسبب واحد وهو أن رواد الأعمال الراغبين بعدم تحمل أعباء وديون الشركة كاملةً سيجدون أنفسهم مجرد شركاء موصين، لا يسهمون بإدارة الشركة في كثير من الأحيان وجل عملهم الحصول على الأرباح من دون بذل جهد إيجابي يمثل محور الهدف الاقتصادي، الذي سعوا من أجل تحقيقه إلى إنشاء مثل هذا النوع من الشركات، فالكلمة الفصل في إدارة مثل هذا النوع من الشركات هي للشركاء المتضامنين، فحتى صفة التاجر لا يمكن للشركاء الموصين أن يحصلوا عليها في إطار شركة التوصية، إلا أن الخاصية الإيجابية الوحيدة لمثل هذا النوع من الشركات تجاه مسألة دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة

والمتناهية الصغر وهي أنه بإمكان رائد العمل أن يؤسس مشروعه من خلال توظيف أموال الآخرين ومنحهم صفة الشريك الموصي.

ثانياً- شركات الأموال:

وهذا النمط من الشركات تسعى الكثير من الدول عبر تشريعاتها المختلفة إلى تشجيع قيامه، فشركات الأموال بشكل عام تتمتع بمزايا عدة تحقق مصلحة الشركاء المساهمين، في تحديد مقدار المسؤولية المالية لهم تجاه الدائنين، و تساعد على القيام بمشاريع اقتصادية في الوقت نفسه برأس مال ضخم سريع التكون من خلال الاعتماد على طاقة المساهمين المالية، كما هو الحال في الشركات المساهمة، التي تطرح أسهمها على الاكتتاب العام ولعل من أبرز أنواع شركات الأموال الشركة المساهمة والشركة المحدودة المسؤولية، إلا أنه عملياً لا يتصور إمكانية قيام مشروع متوسط أو صغير يتبنى نمط الشركة المساهمة كشكل قانوني لهذا المشروع، نظراً لصعوبة وتعقيد إجراءات تسجيله، ومن جهة ثانية فإن هذا النوع من الشركات يتطلب رأسمال ضخم لتأسيسه وهذا ما يتناقض أصلاً مع ماهية المشاريع المتوسطة والصغيرة، التي يتم تأسيسها من خلال رؤوس أموال قليلة غالباً ما يتم الحصول عليها من خلال تجميع المدخرات الفردية، أو من خلال اللجوء إلى مؤسسات التمويل الصغيرة والمتناهي الصغر، إلا أنه بالإمكان اليوم تأسيس مشروع متوسط أو صغير يأخذ نمط الشركة محدودة المسؤولية كشكل قانوني له لسهولة إجراءات تأسيسه وتسجيله من جهة، والمسؤولية المحدودة للشركاء بمقدار حصصهم في رأسمال الشركة من جهة أخرى، بالإضافة إلى احتفاظ الشركاء المؤسسين بإدارة الشركة⁽¹⁾، وإن كان هذا النوع من الشركات يتطلب الالتزام في كثير من تشريعات الدول بمسك سجلات وقيود محاسبية منتظمة، هذا مع العلم أن

(1) د. سميحة القليوبي، الشركات التجارية، مرجع سبق ذكره، ص428.

الكثير من الدول اليوم تسعى لتشجيع قيام هذا النوع من الشركات وتصدر التشريعات المواكبة لعملية التشجيع تلك لأسباب تتعلق:

1- بإنشاء شركات كبيرة ذات بعد تنموي عبر رساميل ضخمة يمكن تغطيتها في أغلب الأحيان، من خلال الاكتتاب المحصور بين الشركاء بعيداً عن إجراءات الاكتتاب العام المعقدة.

2- سهولة استثمار المدخرات الفردية المعطلة عبر هذا النوع من الشركات من خلال الاكتتاب برأسمالها وبنفس الوقت تبقى مسؤولية الشركاء محدودة بمقدار مساهمة كل منهم في رأس المال بالإضافة إلى مساهمتهم بإدارة الشركة أيضاً، وهذا ما لم يتحقق من خلال شركة التوصية البسيطة.

3- إن تأسيس هذا النوع من الشركات يسهل على الدولة الاضطلاع على المركز المالي لها، لأن الحسابات المالية لتلك الشركات تكون معدة لاضطلاع غيرهم عليها، وتخضع لرقابة المحاسبين الماليين المعتمدين من قبل الدولة في الوقت نفسه، وهذا كله يسهل فرض الضريبة على مثل هذا النوع من الشركات.

أما بالنسبة للمشاريع المتوسطة والصغيرة فيبدو هذا النوع من الشركات عاملاً مساعداً لتأسيس ونمو تلك المشاريع لما يحققه من إيجابيات عدة لتلك المشاريع ومنها:

1- إمكانية تأسيس مشروع متوسط أو صغير أو متناهي الصغر برأس مال قليل وتكون مسؤولية كل شريك من رواد الأعمال محدودة بمقدار حصته في رأس المال في الوقت بنفسه، بعيداً عن المسؤولية المطلقة في تحمل ديون المشروع، كما في شركة التضامن، وهذا أهم ما يحتاجه رواد الأعمال لدى تأسيس مشاريعهم، بعيداً عن الدخول في دوامة المخاطر المالية في حال تعثر المشروع.

2- يتيح هذا النوع من الشركات للمشاريع الريادية الاستفادة من المزايا القانونية التي تمنحها تشريعات الكثير من الدول التي تسعى لتشجيع قيام هذا النوع من الشركات، لأسباب متعددة من أبرزها تسهيل خضوع شركات التضامن التي تخفي الكثير من المطارح الضريبية لديها من خلال تشجيعها على تغيير شكلها القانوني.

3- يستطيع رواد الأعمال تجميع رأس المال الضروري لتأسيس مشروعهم من خلال تشجيع رواد الأعمال لبعضهم بعضاً على المساهمة في رأس مال المشروع بعيداً عن إجراءات الاكتتاب العام، ويمكن التوسع في ضم شركاء جدد للمشروع الريادي كلما اقتضت الحاجة ذلك.

إلا أن الأمر قد لا يبدو بتلك السهولة بالنسبة لرواد الأعمال ممن يرغبون بتأسيس المشاريع المتوسطة والصغيرة، في نطاق الشركة المحدودة المسؤولية، فضرورة توافر حد أدنى من رأس المال تشترطه القوانين، وكذلك حد أدنى من الشركاء بالإضافة إلى إجراءات الشهر والتأسيس المعقدة لهذا النوع من الشركات في بعض الأحيان كلها عوامل قد لا تشجع رواد الأعمال على تبني هذا الشكل القانوني لمشاريعهم، ما لم يتم تبني نظام إجراءات مبسطة لرواد الأعمال من أجل تأسيس مشاريع تعتمد على هذا الشكل القانوني كهوية لها ولا يخفى على أحد معدلات ضريبة الدخل المفروضة أيضاً، على مثل هذا النوع من الشركات، فالعديد من الدول تسعى لفرض معدل ضريبي وحيد لدى إخضاع هذه الشركات لضريبة الدخل، وذلك مهما بلغ حجم الأرباح الذي تحققه الشركة وهذا ما يحرم مؤسسي المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر الاستفادة من نظام العدالة الضريبية، التي يجسدها مفهوم التصاعد الضريبي على أساس الشرائح المبني في الأساس على اعتماد معدلات ضريبية ترتفع كلما ارتفع حجم الوعاء الضريبي، وتنخفض كلما انخفض.

الفرع الثالث_ الأشكال الأخرى القانونية للمشاريع المتوسطة والصغيرة:

ليس بالضرورة أن تنحصر الأشكال القانونية للمشاريع المتوسطة والصغيرة بالمنشآت الفردية ومنشآت الشركات فحسب، بل إن ضرورات العمل الاقتصادي وتطوره أملت على الكثير من المشرعين اعتماد أنماط جديدة للعمل الاقتصادي، من خلال تبني مفاهيم جديدة لملكية المشاريع والمنشآت الاقتصادية، فظهر نتيجة لذلك شركة المحاصة⁽¹⁾، والشركة المحدودة المسؤولية ذات الشخص الواحد، فتلك الأشكال القانونية وإن كانت تتمحور حول المفهوم العام للشركة من الناحية القانونية، إلا أن مضمون تلك الأشكال يحمل مزيجاً من مفهوم الشركة من جهة، ومن مفهوم المنشأة الفردية من جهة أخرى، وإن كان يغلب على تلك الأشكال طابع المنشأة الفردية.

أولاً: شركة المحاصة

وهي من حيث المبدأ شركة تضامن على اعتبار أنها تتطلب لتأسيسها توافق إرادتين على إنشاء مشروع صناعي أو تجاري، و اقتسام ما ينتج عنه من أرباح أو خسائر، إلا أنها تحمل بعض الخصائص التي لا تتواجد لدى باقي أنواع الشركات سواء كانت شركات أشخاص أم شركات أموال، كحصر ممارسة نشاط الشركة بأحد الشركاء دون غيره، وعدم وجود الشخصية المعنوية، وانعدام الذمة المالية و الاسم التجاري للمشروع الممارس من خلال هذا النمط القانوني، بالإضافة إلى خاصية هامة لهذا النوع من الشركات وهي عدم ظهور هذه الشركة للغير من خلال إجراءات الشهر⁽²⁾، وكل تلك الخصائص تجعل هذا النوع من الشركات أقرب للمنشأة الفردية منه للشركة، وقد عرف قانون الشركات السوري شركة المخاصة (شركة تتألف من شخصين أو أكثر وليست

(1) د. نبيل جواد، إدارة وتنمية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، مرجع سبق ذكره، ص21.

(2) د. سميحة القليوبي، الشركات التجارية، مرجع سبق ذكره، ص391.

معدة لاطلاع غيرهم عليها وينحصر كيائها بين المتعاقدين ويمارس أعمالها شريك ظاهر يتعامل مع الغير⁽¹⁾.

وهذا النوع من الشركات أقرب ما يكون في الواقع لنمط المنشآت الفردية مع فارق وحيد أنه يتيح لرواد الأعمال أن يسهموا بمقدار معين من رأس مال المشروع من دون أن يظهروا للغير على أنهم شركاء لأسباب غالباً ما ترتبط بتجنب الالتزام الضريبي بحيث تنحصر شخصية الشركة برجل واحد لدى الغير، في حين يمارس باقي الشركاء نشاطهم في هذه الشركة بعيداً عن اطلاع غيرهم، وكثيراً ما يتم الخلط بين مفهوم شركة المحاصة و المنشآت الفردية على اعتبار أن كلا النمطين من المشاريع يظهران للغير على أن كل منهما يعودان لمالك واحد فقط، لكن في شركة المحاصة فإن الملكية تعود لشركاء متعددين لا يظهر منهم للغير سوى شخص واحد يمثل هؤلاء، واليوم يفضل الكثير من طالبي العمل ورواد الأعمال هذا النوع من الشركات كشكل أو إطار قانوني لمشاريعهم التي يودون إقامتها لسببين رئيسيين:

أ- تأسيس شركة ذات هدف اقتصادي بعيداً عن إجراء الشهر والتسجيل

وما يتبعها من استنزاف للوقت والجهد والمال

ب- الاستفادة من نمط المنشآت الفردية لتأسيس شركة فعلية قد لا تسعف

ظروف باقي الشركاء إلى إظهارها للغير لأسباب مالية وضريبية كما

مر معنا أو لضعف الخبرات الإدارية والمهنية لدى باقي الشركاء.

(1) المادة (51) فقرة 1 من قانون الشركات السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 29 لعام 2011.

ثانياً: الشركة محدودة المسؤولية ذات الشخص الواحد

وهو نمط جديد من شركات الأموال ظهر مؤخراً في سورية من خلال المرسوم التشريعي رقم 29 لعام 2011، وهو شكل قانوني للمنشأة الاقتصادية في الواقع، يجمع بين مفهومي المنشأة الفردية والشركة محدودة المسؤولية، وإن كان هذا النوع من الشركات قد ظهر تاريخياً في أواخر القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين في ألمانيا عندما أجاز الفقه والقضاء استمرار الشخصية المعنوية للشركة ذات المسؤولية المحدودة لدى بقاء شريك واحد نتيجة انسحاب باقي الشركاء، ثم ظهر بعد ذلك أول تقنين لهذا النوع من الشركات في عام 1926 في ألمانيا وفي عام 1974 في الدانمارك وفي عام 1985 في فرنسا وذلك للقضاء على ظاهرة الشركات ذات المسؤولية المحدودة التي هي في واقع الحال شركات أموال سورية مؤلفة من شخص واحد⁽¹⁾ وهذا النوع من الشركات تبناه المشرع السوري مؤخراً عندما أجاز تأسيس شركة محدودة المسؤولية بشخص واحد يريد استثمار أمواله منفرداً لكن بمسؤولية لا تتعدى مقدار رأس المال المستثمر في تأسيس الشركة⁽²⁾، وهذا ما يمكن الاستفادة منه اليوم في سورية بتأسيس مشاريع متوسطة وصغيرة بل وحتى متناهية الصغر تأخذ هذا النمط كشكل قانوني لها لاسيما أنه يتيح لمؤسس المشروع أن يحدد مسؤوليته المالية عن التزامات النشاط الذي يمارسه بمقدار رأس المال الذي تم بموجبه تأسيس المشروع لاسيما أن هناك جزء كبير ممن يودون تأسيس تلك المشاريع يرغبون في عدم تحمل نسبة كبيرة من المخاطر المالية الناتجة عن نشاطهم الاقتصادي الذي يمارسونه بمفردهم بمعزل عن مشاركة الآخرين على اعتبار

(1) د. نادية فضيل، شركات الأموال في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائرية، طبعة ثانية. 2007، ص 110.

(2) د. جاك يوسف الحكيم، الشركات التجارية، منشورات جامعة دمشق. كلية الحقوق، 2007، ص 526-527.

أن هناك جزء كبير من هؤلاء يتكبدون عناء الحصول على التمويل اللازم لتأسيس تلك المشاريع، لذلك فإنهم سيجدون في تبني هذا الإطار القانوني لمشاريعهم الخيار الأمثل للسير بإجراءات ترخيص تلك المشاريع، مع العلم أن هذا النمط من الشركات كان أحد الأسباب في يوم من الأيام لنمو المشاريع المتوسطة والصغيرة في ألمانيا استناداً للاعتبارات السابق ذكرها⁽¹⁾، إلا أن مفهوم هذا النمط من الشركات قد يبدو أقرب للمفهوم القانوني للمنشأة الفردية منه للشركة بشكل عام ومن الخطأ بمكان إطلاق كلمة شركة على هذا النمط من النشاط الاقتصادي، رغم تنامي الدعوات التي تتادي إلى تبني هذا النمط الحديث من الشركات ففقد الشركة كما عرفه القانون المدني السوري وغيره من القوانين الأخرى على أنه:

((عقد يلتزم بموجبه شخصان أو أكثر بأن يساهم كل منهم في مشروع مالي، بتقديم حصة من مال أو من عمل، لاقتسام ما قد ينشأ عن هذا المشروع من ربح أو من خسارة))،

فعنصر تعدد الملكية يبقى هو الفيصل في تحديد مفهوم الشركة بشكل عام، طالما أن المبدأ القانوني يقتضي أن تكون الشركة ناتجة عن اتفاق وهذا الاتفاق يستلزم في المحصلة توافق إرادتين على الأقل، لكن متطلبات تطوير العمل الاقتصادي، تتطلب في بعض الأحيان التنازل عن بعض المبادئ القانونية، وأياً يكن مضمون هذا النوع من الشركات فإنه من الناحية المبدئية يناسب تطلعات أصحاب المشاريع المتوسطة والصغيرة والمشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر، التي يتم إحداثها من خلال هذا الشكل القانوني وذلك لناحية تحديد المسؤولية كما ذكر سابقاً، لكن تبقى العبرة في شروط وإجراءات تأسيس مثل هذا النوع من الشركات، فإذا كانت تلك الإجراءات مليئة بشروط تتضمن الحد الأدنى المرتفع من رأس المال، وإجراءات تسجيل وشهر

(1) المادة 473 من القانون المدني السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 84 لعام 1949.

مرهقتين مادياً وإدارياً، فإن المشاريع المتوسطة والصغيرة ستبقى بعيدة كل البعد عن اعتماد هذا النوع من الشركات.

ومما سبق يمكن القول: بأن مسألة تحديد الشكل القانوني للمشروع المتوسط أو الصغير أو حتى المتناهي الصغر مسألة خيارات تحددها الخصائص الإيجابية والسلبية لكل شكل من تلك الأشكال القانونية، والتي يجب الأخذ بها بعين الاعتبار عندما يتم تأسيس المشروع الريادي، إلا أنه غالباً ما يفضل أصحاب المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر تأسيس منشأة فردية أو حتى شركة محاصة فيما بينهم بعيداً عن اختيار الأشكال القانونية الأخرى للشركات وذلك لاعتبارات تتعلق بـ:

أ_ سهولة إجراءات الترخيص قياساً بأنواع الشركات الأخرى ولاسيما شركة التضامن والشركة المحدودة المسؤولية.

ب_ مرونة إجراءات التأسيس لاسيما عدم الحاجة لإجراءات الشهر المعقدة وما يتبعها من رسوم مالية باهظة قد تؤدي في بعض الأحيان إلى عزوف رواد الأعمال عن تأسيس المشروع الريادي فيما بينهم وذلك فيما لو كانت تلك النفقات مرتفعة، وتستحوذ على جزء كبير من رأس المال اللازم لإنشاء المشروع المتوسط أو الصغير.

ت_ غالباً ما يخضع هذا النوع من الشركات لمعدلات ضريبية منخفضة على اعتبار أن تلك الشركة تظهر للغير على أنها منشأة فردية، بعكس باقي الأشكال القانونية الأخرى للشركات التي يستطيع المرء بكل سهولة معرفة من هم الشركاء المؤسسين لها قبل أن تعلم الدوائر الضريبية بمؤسسيها.

ث_ يساعد هذا النوع من الشركات رواد الأعمال على توحيد جهودهم بشخص واحد عند تأسيس مشروعهم الريادي المشترك، مما يخفف عليهم الكثير من الأعباء والنفقات، كما يتيح لهم ممارسة نشاطهم الاقتصادي بشكل غير ظاهر للعلن، وذلك اعتماداً على وجود أحد الشركاء الذي يتولى إظهار

تلك الشركة للغير معتمداً على جهود شركائه الذين لا يظهرون للغير لأسباب متعددة وكل ذلك يؤدي إلى تنمية روح التعاون فيما بين الشركاء وكذلك تنمية أطر الثقة المتبادلة فيما بينهم وهذا أهم ما يساعد المشاريع الريادية على الاستمرار مستقبلاً.

جـ. كما أن عدم تعقيد إجراءات الحل والتصفية مثل هذا النوع من الشركات تعد من العوامل الهامة التي تشجع رواد الأعمال على تبني هذا النمط من الشركات، وذلك في حال فشل المشروع لسبب من الأسباب .

حـ. إن اعتماد شركة المحاصة كإطار قانوني للمشروع المتوسط أو الصغير يشجع تلك الأنشطة على عدم الدخول في منظومة اقتصاد الظل طالما أن العديد من الشركاء لن يظهروا للغير، وهم في ذلك سيكونون بمنأى عن تحمل الالتزامات المختلفة تجاه الدوائر المختلفة لاسيما الضريبية منها، على اعتبار أن من يظهر للغير هو أحد الشركاء.

ومما سبق يمكن القول: بأن مسألة اختيار الشكل القانوني للمشروع الريادي كثيراً ما تحكمه عوامل خارجية قد تغطي في كثير من الأحيان على رغبات رواد الأعمال، فارتفاع معدلات الضريبة على نوع معين من أنواع الشركات أو المنشآت وكذلك سهولة أو تعقيد إجراءات الترخيص والشهر كلها عوامل تسهم في تحديد الشكل القانوني للمشروع الريادي، وإن كان العديد اليوم من رواد الأعمال يميلون إلى اعتماد نمط المنشأة الفردية كإطار قانوني لنشاطهم الاقتصادي، التي لا يتطلب تأسيسها سوى الحصول على بعض التراخيص، لكن ذلك لا يعفى المشرعين في الكثير من الدول تبني نصوص قانونية تحفيزية تتيح للمشاريع الريادية الولوج في عالم التجارة الحديث من خلال تشجيع تلك المشاريع على اعتماد أنماط معينة من الشركات كهوية قانونية لأن العديد من تلك المشاريع الريادية قد تصبح في المستقبل في عداد المشاريع الكبيرة وذلك إذا ما استطاعت تنمية و تطوير مقدراتها الفنية والمالية،

وغني عن البيان أن المشرع السوري سواء في قانون إحداث هيئة تنمية وتشغيل المشروعات وحتى في ظل قانون إحداث هيئة تنمية المشروعات المتوسطة والصغيرة وكذلك الحال في قانون الشركات السوري لم يقيد المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر، بتبني شكل أو نمط قانوني لدى إحداثها وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على منح المشرع السوري أصحاب تلك المشاريع حرية اختيار الشكل القانوني للمشروع المراد إحداثه بما يتلاءم وإمكانيات كل صاحب مشروع على حدا.

الفصل الأول

دور السياسة الضريبية في دعم المشاريع المتوسطة و الصغيرة والمتناهية الصغر

قبل الحديث عن السياسة الضريبية ودورها في دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر، لابد بدايةً من إلقاء الضوء ولو باختصار عن مفهوم السياسة المالية و تمييزه عن بعض المصطلحات الاقتصادية والمالية المشابهة له، فالسياسة المالية كما هو معلوم تتألف من جملة من الأدوات الفرعية التي تمارس الدور المنوط بها في خدمة أهداف السياسة الاقتصادية للدولة، ومن أبرز تلك الأدوات هي السياسة الضريبية والسياسة الإنفاقية والسياسة الائتمانية التي تدور جميعها في فلك السياسة المالية وتسعى لتحقيق أهدافها، فالسياسة المالية هي:

((برنامج عمل تخطيطه وتنفذه الدولة عن عمد مستخدمة فيه مصادرها الإرادية وبرامجها الإنفاقية لإحداث آثار مرغوبة على كافة متغيرات النشاط الاقتصادي والاجتماعي والسياسي تحقيقاً لأهداف المجتمع))⁽¹⁾ أو هي:

((دراسة تحليلية للنشاط المالي للقطاع العام وما يتبع هذا النشاط من آثار بالنسبة لمختلف قطاعات الاقتصاد القومي وهي تتضمن فيما تتضمنه تكييفاً كمياً لحجم الإنفاق العام والإيرادات العامة وكذلك تكييفاً نوعياً لأوجه هذا الإنفاق و مصادر هذه الإيرادات بغية تحقيق أهداف معينة في طليعتها النهوض بالاقتصاد القومي ودفع عجلة التنمية، وإشاعة الاستقرار في ربوع

(¹) د. حامد عبد المجيد دراز. السياسة المالية. الدار الجامعية. مصر الإسكندرية. طبعة الثالثة 2004 ص 15 و 16

الاقتصاد الوطني، وتحقيق العدالة الاجتماعية، وإتاحة الفرص المتقاربة لجمهور المواطنين بالتقرب بين طبقات المجتمع، والحد من التفاوت بين الأفراد في توزيع الدخل والثروات)) (1)

وهنا لابد من تمييز مفهوم السياسة المالية عن غيره من المفاهيم الاقتصادية والمالية الأخرى التي قد تتشابه معه من ناحية السياق اللغوي، إلا أنها تختلف من ناحية المضمون العلمي ومنها:

أولاً : تمييز السياسة المالية عن السياسة النقدية

تعتبر السياسة النقدية من الأدوات الهامة للسياسة الاقتصادية لأي دولة وتعمل لتحقيق أهداف الخطة الاقتصادية، وتعمل جنباً إلى جنب مع السياسة المالية لتحقيق ما تصبو إليه الخطة الاقتصادية فالسياسة النقدية تعني:

((التحكم بالنقد وعرضها وإصداراتها وفق ما تقتضيه المصلحة العامة والوضع الاقتصادي للدولة وفلسفتها السياسية والمحافظة على استقرار الأسعار وتلبية المتطلبات المالية للنشاط الاقتصادي والتحكم في دائرة التقلبات الاقتصادية وتحقيق معدلات نمو مرتفعة مع المحافظة على الاستقرار الاقتصادي)) (2)

أو هي:

((مجموعة الإجراءات و التدابير المتخذة من قبل السلطة النقدية ممثلة عادة بالبنك المركزي أو وزارة المالية للتأثير في الائتمان المصرفي و تحقيق

(1) د. يوسف شباط . د. محمد خير العكام. المالية العامة . منشورات جامعة دمشق . مركز التعليم المفتوح. قسم الدراسات القانونية سورية . 2009. ص 621

(2) نفس المرجع السابق أعلاه، ص 622

الأهداف الاقتصادية والنقدية وفي مقدمتها النمو الاقتصادي والاستقرار
النقدي⁽¹⁾

ومما سبق يمكن القول: إن ميدان السياسة النقدية يبقى هو التحكم بالمعروض النقدي لخدمة السياسة العامة الاقتصادية للدولة، أما ميدان السياسة المالية فهو استخدام النفقات والإيرادات العامة لخدمة أهداف الخطة الاقتصادية، كما أن السياسة النقدية كما هو معلوم تمارس عادة من قبل البنك المركزي في حين أن السياسة المالية ترسم وتنفذ من قبل وزارة المالية وتقر من قبل السلطة التشريعية، لكن ما يجمع بين المفهومين هو سعيهما لتحقيق أهداف الخطة الاقتصادية للدولة، فالنقد والمال كمصطلحين علميين قد يتشابهان لغوياً من حيث اللفظ، لكن اقتصادياً و علمياً فكل منهما مفهوم مختلف عن الآخر، إلا أن ذلك الاختلاف لا يعني عدم التنسيق والتكامل فيما بينهما لأن السياستين المالية و النقدية في نهاية المطاف مجرد أدوات فرعية تنبثق عن السياسة العامة الاقتصادية للدولة، وتسعيان لتحقيق أهدافها.

ثانياً : تمييز السياسة المالية عن الموازنة العامة للدولة

الموازنة العامة كما هو معلوم تمثل الخطة المالية الأساسية السنوية لتنفيذ أحكام الخطة الاقتصادية، تصدر بصك تشريعي يقدر ويجيز النفقات والإيرادات العامة، ونتيجة لذلك فإن الكثير من الدارسين لعلم المالية العامة يمزجون بين مفهومي الموازنة العامة والسياسة المالية نظراً لوجود الأدوات نفسها في كلا المفهومين، من النفقات العامة والإيرادات العامة، إلا أن الموازنة العامة باعتبارها تمثل الخطة السنوية المالية للدولة فإنها تشكل البرنامج أو

(1) د. ناظم الشمري. محمد موسى الشروف.. مدخل في علم الاقتصاد، دار زهران، عمان

الحيز الزمني الذي بموجبه يمكن تنفيذ ما خططت السياسة المالية لتحقيقه خدمةً لأهداف الخطة الاقتصادية للدولة، فالسياسة المالية عندما تقرر مثلاً زيادة حجم الإنفاق العام الاستثماري خلال مدة خمس سنوات تحقيقاً لمتطلبات الخطة الاقتصادية، فإن الموازنة العامة عندئذٍ تقوم بتنفيذ متطلبات السياسة المالية تلك وتقوم بترجمتها إلى أرقام على أرض الواقع ولكنها تنفذ ذلك خلال مدة الموازنة العامة المحددة التي غالباً ما تنحصر بفترة السنة وهكذا تقوم بتنفيذ ذلك سنوياً لحين انتهاء مدة السنوات الخمس أي باختصار يمكن القول بأن الموازنة العامة للدولة تشكل الأداة التنفيذية لتنفيذ أهداف السياسة المالية على أرض الواقع، لأن الموازنة العامة للدولة لا تضع أرقام النفقات والإيرادات بين دفتيها إلا بناءً على توجهات السياسة المالية لديها التي تقتضي تخفيض حجم الإنفاق العام في وقت من الأوقات، أو زيادته أو تخفيض العبء الضريبي، أو زيادته حسب مقتضيات الخطة الاقتصادية، وعندئذٍ يمكن القول بأن توجهات السياسة المالية يمكن استنتاجها من خلال أرقام الموازنة العامة⁽¹⁾، سواء على صعيد الإنفاق العام وتوجيهه نحو مجالات معينة أو على صعيد تحصيل الإيرادات العامة عند تخفيض أو رفع معدلاتها في مجالات معينة.

ثالثاً: تمييز السياسة المالية عن التخطيط المالي

ويعد مفهوم السياسة المالية في كثير من الأحيان مرادفاً لمفهوم التخطيط المالي من الناحية اللغوية على اعتبار أن تخطيط المال العام بتوجيهه بما يخدم أهداف الدولة، يشكل في حد ذاته مضمون السياسة المالية من الناحية المبدئية، لكن مصطلح التخطيط المالي بقي وجوده مرتبطاً بمصطلح التخطيط الاقتصادي لدى النظم الاشتراكية والذي يشكل أحد أبرز أدواته حتى أن

(1) د. سعيد علي محمد العبيدي، اقتصاديات المالية العامة، طبعة أولى، دار دجلة، عمان.

مصطلح التخطيط المالي بات في النظم الاشتراكية جزء لا يتجزأ من التخطيط الاقتصادي، وانحصر معظم دوره في دفع مسيرة القطاع العام المنتج في الدولة مع وجود بعض الأدوار الاجتماعية له من خلال إعادة توزيع الدخل⁽¹⁾ أي بمعنى آخر فإن التخطيط المالي في ظل النظم الاشتراكية لا يتمتع بكيان مستقل كما هو الحال في السياسة المالية لدى النظم الاقتصادية الأخرى فالهدف الرئيسي للتخطيط المالي هو خدمة الاقتصاد القومي الاشتراكي وباقي الأهداف تبقى ثانوية بالنسبة للتخطيط المالي ويبقى هذا المصطلح في النهاية مصطلح اقتصادي أكثر من كونه مصطلح مالي نظراً لما يحتويه من مضامين اقتصادية متعددة مع العلم أن هذا المصطلح بات اليوم حتى في علم الاقتصاد في عداد المصطلحات الاقتصادية التاريخية التي ينحصر وجودها فقط في كتب التاريخ الاقتصادي، لاسيما مع عزوف الكثير من الدول حول العالم عن تبني مرتكزات هذا النهج المالي في سياساتها الاقتصادية.

وبالعودة إلى الحديث عن السياسة الضريبية في دعم الأنشطة الاقتصادية المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر، فكما هو معلوم فإن أول ما يتبادر للأذهان لدى الحديث عن تدخل الدولة في مجريات النشاط الاقتصادي بشكل الدور الذي تمارسه الدولة من خلال استخدام الضريبة كأداة فاعلة في تنشيط عجلة الاقتصاد، وذلك عبر إصدار التشريعات الضريبية التي تتضمن الحوافز والإعفاءات و التخفيضات، أي كل ما يسهم في المحصلة من تخفيف للعبء الضريبي على كاهل المشاريع والنشاطات الاقتصادية، ولا يقتصر دور السياسة الضريبية في الإعفاءات و التخفيضات على معدلات الضرائب، بل يتعدى ذلك في بعض الأحيان رفع المعدلات الضريبية على بعض الأنشطة الاقتصادية التي لا تسهم مثلاً في تحقيق القيمة المضافة أو الأنشطة التي تهدف لتصدير

(1) د. محمد جمال ذنبيات. المالية العامة والتشريع المالي، كلية الحقوق، جامعة العلوم التطبيقية،

المواد الخام المحلية من دون تصنيعها و الاستفادة من القيمة المضافة التي تحققها، لكن للأسف غالباً ما كانت توجه تلك الإعفاءات والتخفيضات والتسهيلات نحو المشاريع الكبيرة، عن الدور المنوط بكل نوع من أنواع الضرائب وذلك وفق التقسيم التالي:

المبحث الأول: مفهوم السياسة الضريبية.

المبحث الثاني: دور الضرائب المباشرة في دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر.

المبحث الثالث: دور الضرائب غير المباشرة في دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر.

المبحث الأول

مفهوم السياسة الضريبية

إن مفهوم السياسة الضريبية كما هو معلوم يرتبط ارتباطاً وثيقاً بمفهوم الضريبة وتطورها في مجال المالية العامة، فالضريبة كمصطلح مالي هي فريضة مالية إلزامية تضامنية نقدية يدفعها الفرد جبراً وبصورة نهائية في سبيل تحقيق أهداف الدولة السياسية و الاقتصادية والاجتماعية بالإضافة إلى الهدف المالي التقليدي للضريبة⁽¹⁾، أما عندما يتم الحديث عن السياسة الضريبية ومدى ارتباطها بمفهوم الضريبة فإنه يمكن القول بأن تلك السياسة هي بمثابة البرنامج أو الخطة التي يمكن من خلالها توظيف استخدام الضريبة كأداة في سبيل تحقيق أهداف متعددة سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية أو ثقافية حتى بتنا نرى اليوم كيف يمكن استخدام الضريبة كأداة في الحد من التلوث البيئي وذلك عبر فرض ضرائب مرتفعة على الأنشطة الاقتصادية الملوثة للبيئة وبالتالي فإن الفوارق بين مفهومي الضريبة والسياسة الضريبية قد تبدو ضئيلة للغاية، فالسلطة التشريعية عندما تسعى لفرض ضريبة جديدة أو تخفيض أو رفع المعدلات الضريبية القائمة فإنها تسعى من وراء ذلك لتحقيق هدف ما سواء كان هذا الهدف سياسياً أم اقتصادياً أم اجتماعياً أو حتى مالياً للدولة ويمكن القول بأن ظهور أفكار المدرسة الكينزية وانتشار أفكار المدرسة الاقتصادية الحديثة قد ساهما إلى حد بعيد في ظهور مصطلح السياسة المالية بشكل عام والسياسة الضريبية بشكل خاص، كما أن السياسة الضريبية تشكل في حقل المالية العامة أحد أعمدة النظام الضريبي في أي دولة من الدول إذ يتكون هذا النظام من ثلاثة أركان وهي التشريع الضريبي و الإدارة الضريبية و السياسة

(1) د. يوسف شباط، المالية العامة (نفقات الدولة و إيراداتها طبقاً لأخر التعديلات لعام

(2009)، منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق 2009-2010 ص 234

الضريبية⁽¹⁾ وللسياسة الضريبية مكانة هامة بين تلك الأركان لأنها تعكس توجهات تلك الأركان في مجال التشريع الضريبي وآلية عمل الإدارة الضريبية، فالسياسة الضريبية في المحصلة ترسم الخطوط العريضة لكل من التشريع الضريبي والإدارة الضريبية وهذا ما يدفع إلى القول بأن السياسة الضريبية:

((هي مجموعة متكاملة من الأساليب في استخدام الفن الضريبي في تحقيق أهداف معينة في كافة المجالات))⁽²⁾ أو هي:

((مجموعة إجراءات تتخذها السلطة العامة لإدارة شؤون المجتمع في ظروف و أوضاع اقتصادية ومالية وذلك من خلال القوانين والأنظمة المالية والضريبية))

ومهما تعددت التعريفات والصيغ اللفظية المتعلقة بتعريف السياسة الضريبية فإنه بالإمكان القول بأن تلك الصياغات اللغوية جميعها تسعى لإظهار فكرة واحدة ألا وهي إمكانية استخدام الضريبة في خدمة أهداف الدولة والمجتمع، وبالتالي فإن مصطلح السياسة الضريبية يشكل ترجمة حقيقية لمفهوم الضريبة بأبعادها الاقتصادية والاجتماعية لأن هذا المفهوم لا يمكن الإحاطة به إلا من خلال مفهوم السياسة الضريبية، فعندما يتم إحداث ضريبة جديدة أو رفع معدلاتها أو تخفيضها أو الإعفاء منها فإن ذلك يكون بناءً على توجهات السياسة الضريبية التي ترى أن من الضروري في مرحلة من المراحل ضرورة اتخاذ القرار بذلك خدمة لأهداف السياسة المالية للدولة في سبيل إحداث أثر ما على الصعيد الاقتصادي أو الاجتماعي، فالיום قلما يسعى المشرع الضريبي

(1) محمد خير العكام، دور السياسة الضريبية في البلاد العربية في إنجاز السوق العربية المشتركة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، 2003، ص6

(2) د. أبعاد حمود القيسي، المالية العامة و التشريع الضريبي، طبعة ثالثة، دار الثقافة للنشر

في الكثير من الدول ولاسيما المتقدمة منها إلى سن تشريع ضريبي من أجل تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية قبل تحقيق الهدف المالي التقليدي، ويبقى الأهم من كل ذلك أن السياسة يجب أن في تعمل في سبيل تحقيق أهدافها بالتنسيق مع أدوات السياسة المالية الأخرى لأن إجراءات السياسة ستكون عندئذ بلا جدوى أو ذات أثر محدود كما سيأتي لاحقاً في معالجة حالة التضخم، ولابد من القول بأن السياسة الضريبية عندما تمارس الدور المنوط بها اقتصادياً أو اجتماعياً فإنها تمارس ذلك من خلال منظمتي الضرائب المباشرة وغير المباشرة.

المطلب الأول: الضرائب المباشرة

الضريبة المباشرة هي تلك الضريبة التي تفرض على مطرح ضريبي معلوم مسبقاً من قبل الإدارة الضريبية وذلك وفق جداول تحقق يذكر فيها اسم المكلف ومقدار المال الخاضع للضريبة ومبلغ الضريبة و هي قليلة الإنعكاس⁽¹⁾ واستناداً لذلك يمكن القول بأن الضريبة تكون مباشرة إذا كانت تفرض من قبل الإدارة الضريبية عند معرفة حجم مطرح الضريبي بشكل مسبق، وغالباً ما يتم معرفة حجم ذلك مطرح بشكل مباشر وواضح عند حصول المكلف على الدخل أياً كان مصدره (عمل، رواتب و أجور.....) أي أن هناك دلائل واضحة على حجم مطرح الضريبي والأهم من ذلك كما ذكر في الفصل الأول أن الضريبة المباشرة يمكن إيجازها بأنها الضريبة التي تفرض على الدخل عند تحققه ونتيجة لذلك فإن الحديث عن الضريبة المباشرة يعني الحديث عن ضرائب الدخل بمختلف مصادره ولاسيما في سورية ومنها:

(1) د. يوسف شباط، المالية العامة (نفقات الدولة وإيراداتها)، طبعة لأخر التعديلات لعام 2009 منشورات جامعة دمشق، 2009 كلية الحقوق، ص 306.

الضريبة على الدخل الناجم عن ممارسة المهن والحرف الصناعية والتجارية وغير التجارية الضريبة على الدخل الناجم عن الرواتب و الأجور الضريبة على الدخل الناجم عن ريع العقارات الضريبة على الدخل الناجم عن البيوع العقارية.

فالدخل كمفهوم مالي يشمل كل ما يدخل في ذمة المكلف من منافع نقدية أو قابلة للتقويم بالنقد، خلال فترة معينة من مصادر غالباً ما تتصف بالديمومة والاستمرار⁽¹⁾، وإن كان بالإمكان الحصول على الدخل من مصادر لا تتصف بالديمومة كما هو الحال في ضريبة الدخل الناجم عن البيوع العقارية، لذلك نجد أن أغلب التشريعات الضريبية قد أولت اهتماماً لضريبة الدخل بشكل عام وذلك لما تشكله تلك الضريبة من مصدر شبه دوري للإيرادات العامة، ومن هنا كان لابد من الإضاءة على الدور الذي يمكن للضرائب المباشرة أن تمارسه عبر تطبيقاتها على الدخل بمختلف مصادره، فذلك الدور يمكن أن يسهم في دعم نشاط المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر، وقد نظم المشرع السوري أحكام ضريبة الدخل بموجب القانون 24 لعام 2003 مع التعديلات المتلاحقة حتى العام 2011، بالإضافة إلى التشريعات الأخرى التي تناولت مصادر الدخل الأخرى، ومنها المرسوم الناظم لضريبة الدخل الناجم عن البيوع العقارية.

المطلب الثاني: الضرائب غير المباشرة

إن الضرائب غير المباشرة هي تلك الضرائب التي تفرض على المطرح الضريبي بشكل غير مباشر و ذلك استناداً إلى وقائع أو تصرفات تشكل دلالة واضحة على توافر المال الخاضع للضريبة، في ذمة المكلف وغالباً ما تتمثل تلك الوقائع بإنفاق الأموال، فعملية الإنفاق تلك تدل بشكل مباشر أو غير

(1) نفس المرجع السابق أعلاه، ص311.

مباشر على وجود عنصر الدخل⁽¹⁾ بمفهومه المالي، وهذا ما يدعو إلى القول بأن الضرائب غير المباشرة ليست في المحصلة سوى ضرائب خفية على الدخل على اعتبار أنها تفرض على الدخل عند إنفاقه كما في إنفاق المال، من أجل الحصول على السلع والخدمات، أو من أجل السماح بعبور البضائع عبر المنافذ الحدودية، كما هو الحال في الضرائب الجمركية ولعل أهم ما يميز هذا النوع من الضرائب هو قابليته للانعكاس أي نقل عبء الضريبة من مكلف لأخر وعدم وجود معرفة مسبقة بالمكلف من قبل الإدارة الضريبية نظراً لطبيعة هذه الضرائب التي تفرض عند عملية الإنفاق ولعل هاتين الميزتين تعطيان هذا النوع من الضرائب أهمية تفوق أهمية الضرائب المباشرة، وذلك لسببين: أولهما: أنها تمنح الإدارة الضريبية حصيلة وفيرة وسريعة من الإيرادات الضريبية وإن كان ذلك على حساب العدالة الضريبية في كثير من الأحيان. ثانيهما: كما أنها تسهل على الإدارة الضريبية عملية التحصيل من خلال إلزام المكلفين بالضريبة، بتحصيل الضريبة وتوريدها إلى الإدارة الضريبية. وبالتالي فإن الحديث عن دور السياسة الضريبية في دفع عملية التنمية يعني بالضرورة التأكيد على الدور الذي يمكن أن تسهم به هذه الضرائب، في تلك العملية وإن كان هذا الدور قد لا يوازي دور الضرائب المباشرة.

(1) د. عادل فليح العلي، المالية العامة والتشريع المالي والضريبي، طبعة أولى. دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان. الأردن، 2007، ص 135.

المبحث الثاني

دور الضرائب المباشرة في دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر

إن الضرائب المباشرة ولاسيما ضريبة الدخل بتصنيفاتها المختلفة تلعب دوراً محورياً في دعم قيام المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر، وهذا الدور يتفوق على الدور الذي يمكن أن تمارسه الضرائب غير المباشرة، لاسيما أن العلاقة بين المكلف من أصحاب تلك المشاريع والإدارة الضريبية في نطاق الضرائب المباشرة تكون أكثر رسوخاً ووضوحاً منها في الضرائب غير المباشرة، كما السياسة الضريبية عندما تريد أن تؤثر في نشاط الفعاليات الاقتصادية، فإن أول أداة تستعين بها السياسة الضريبية، وهذا ما سيتم بحثه من خلال الاضطلاع على الدور المنوط بكل من ضريبة الدخل على أرباح المهن التجارية و الصناعية وغير التجارية وكذلك الحال بالنسبة لضريبة الدخل الناجم عن البيوع العقارية وضريبة ريع العقارات وذلك وفق التقسيم التالي:

المطلب الأول: دور ضريبة الدخل الناجم عن أرباح المهن والحرف الصناعية والتجارية وغير التجارية

المطلب الثاني: دور ضريبة الدخل الناجم عن الرواتب والأجور

المطلب الثالث: دور ضريبة الدخل الناجم عن البيوع العقارية

المطلب الرابع: دور ضريبة الدخل الناجم عن ريع العقارات

المطلب الأول: الضريبة على الدخل الناجم عن أرباح المهن و الحرف الصناعية و التجارية و غير التجارية

إن المشرع السوري قد عمد في قانون رقم 24 لعام 2003 إلى تقسيم المكلفين بالضريبة على دخل الأرباح إلى فئتين رئيسيتين وهما :

- مكلفي فئة الأرباح الحقيقية

- مكلفي فئة الدخل المقطوع

فمكلفي فئة الأرباح الحقيقية محددون بشكل واضح وصريح في الفقرة (أ) من المادة الثانية من القانون المذكور وهؤلاء تفرض عليهم بعض الالتزامات كتعيين محاسب قانوني، والالتزام بمسك الدفاتر، والقيود المحاسبية المحددة، بالقانون المذكور، رغم أن هؤلاء المكلفين يخضعون لنفس الالتزامات فيما عدا ذلك، التي يخضع لها مكلفو فئة الدخل المقطوع لجهة مواعيد تقديم البيانات الضريبية أو المعدلات الضريبية وغير ذلك من الالتزامات المذكورة في نص القانون، أما مكلفي فئة الدخل المقطوع فهم يمثلون من مارس الأنشطة الصناعية والتجارية وغير التجارية غير المذكورين في المادة الثانية فقرة (أ) أي أن كل نشاط صناعي أو تجاري أو غير تجاري لم يأت ذكره في المادة السابقة فإنه يخضع لفئة الدخل المقطوع⁽¹⁾، ولعل أهم ما يميز مكلفي تلك الفئة أنهم يخضعون لما يسمى أسلوب التقدير الجزافي للأرباح والضريبة من قبل الإدارة الضريبية، ولعل هذا الأسلوب قد أساء كثيراً لمنظومة ضريبة الدخل وللإدارة الضريبية في سورية، من خلال التقدير الجزافي، وإن كان هناك بعض المبررات التي تؤيد استخدامه، كصعوبة الحصول على القيود والسجلات المحاسبية من قبل مكلفي تلك الفئة، نظراً لصغر حجم نشاط المكلفين، وعدم

(1) المادة 41 من قانون ضريبة الدخل السوري رقم 24 لعام 2003

امتلاكهم القدرات والإمكانيات التي تؤهلهم لمسك القيود و السجلات المحاسبية، إلا أن تلك المبررات لا تشكل مبررات مقنعة لاستمرار بتبني نظام التقدير الجزافي بل إتباع نظام محاسبي مبسط يحقق مصلحة كل من المكلف و الإدارة الضريبية، كما هو متبع في الكثير من الدول ولاسيما في جمهورية مصر العربية⁽¹⁾، كما أنه من خلال تنامي ثورة البرمجيات يمكن للدوائر الضريبية في سورية إصدار برامج محاسبية ضريبية تتناسب مع الإمكانيات المحاسبية والإدارية للمشاريع المتوسطة والصغيرة .

الفرع الأول: ناحية الخضوع للضريبة

عند الحديث عن إخضاع المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر للضريبة على الدخل بشكل عام فإنه لدى استقراء النصوص المتعلقة بتحديد المكلفين بضريبة الدخل على الأرباح، فإنه يلاحظ أن معظم تلك المشاريع تخضع لنظام الدخل المقطوع، وما يحمله هذا النمط من الضرائب من سلبيات ليس أقلها التهرب الضريبي، فكل الأنشطة التي تخضع لفئة الأرباح الحقيقية يمكن تصنيفها في خانة المشاريع الكبيرة، وفي بعض الأحيان يمكن تصنيفها على أنها مشاريع متوسطة، كما هو الحال في معامل العطورات ومستحضرات التجميل⁽²⁾، لكن لا يمكن تصنيفها إطلاقاً في خانة المشاريع الصغيرة، استناداً لحجم اليد العاملة والأصول المستثمرة فيها، وإذا كان بعضهم يعتقد أن إخضاع المشاريع المتوسطة والصغيرة لفئة الدخل المقطوع يشكل مساهمة لقانون ضريبة الدخل، في دعم تلك المشاريع لناحية عدم إلزامها بإمسك القيود والسجلات والمحاسبية المعقدة، باستثناء بعض المكلفين الذين يمكن إلزامهم بمسك سجلات، وقيود محاسبية معينة بموجب قرار من وزير المالية⁽³⁾ إلا أن إخضاع

(1) المادة 18 من قانون ضريبة الدخل المصري رقم 91 لعام 2005

(2) المادة 2 فقرة (ب) بند 12 من قانون ضريبة الدخل في سورية رقم 24 لعام 2003.

(3) المادة 12 فقرة (ب) من قانون ضريبة الدخل في سورية رقم 24 لعام 2003.

تلك المشاريع لضريبة الدخل ضمن نطاق فئة الدخل المقطوع يشكل عشرة في تطبيق قانون ضريبة الدخل تجاه تلك المشاريع وذلك للأسباب التالية:

أولاً- إن أسلوب التقدير الجزافي يعطي الإدارة الضريبية صلاحيات وسلطات واسعة في تقدير حجم المطرح الضريبي.

ثانياً- إن إساءة استعمال هذا الأسلوب من قبل الإدارة الضريبية من ناحية تحديد حجم المطرح الضريبي يفسح المجال واسعاً أمام المكلفين للتهرب الضريبي، هذا إن لم يؤدي ذلك إلى اختفاء المطرح الضريبي وحدوث التهرب الضريبي في نطاق المشاريع المتوسطة والصغيرة.

ثالثاً- كما يؤدي هذا الأسلوب إلى انعدام الثقة المتبادلة بين المكلف و الإدارة الضريبية بدلاً من تعزيزها.

رابعاً- كثيراً ما تسعى الإدارة الضريبية في هذا التصنيف من ضرائب الدخل إلى تحقيق مصلحة الخزينة العامة بالمقام الأول، عندما تعتمد إلى زيادة مبلغ الضريبة دونما أسس سليمة⁽¹⁾.

ومهما يكن من أمر فإن الحاجة باتت ملحة اليوم إلى العدول عن أسلوب التقدير الجزافي واعتماد أسلوب الأرباح الحقيقية، أي إعطاء المكلف الحق بتقدير حجم المطرح الخاضع للضريبة، مع إعطاء الإدارة الحق بمراجعة تقديرات المكلف عند وجود أي التباس أيضاً، وهنا لابد من تبني التجربة المصرية في هذا المجال التي اعتمدت على أسلوب الربط الذاتي الذي أتاح للمكلف أيما كان حجم نشاطه الحرية الكاملة في إعداد البيان الضريبي، ودفع مبلغ الضريبة استناداً للقيود والسجلات التي ينظمها المكلف واعتبار البيان

(1) د. منى إدلي. أسس التكاليف بضريبة الدخل المقطوع في سورية. مجلة جامعة الحقوق، جامعة البحرين. المجلد (11) العدد (1). 2013. ص 392

المقدم من قبل المكلف أو المحاسب القانوني صحيحاً ما لم يثبت العكس⁽¹⁾، فهذا الأسلوب يلزم الإدارة بأن يتوفر لديها معلومات خاصة عن المكلف، ومعلومات عامة عن نشاطه الاقتصادي، والنشاطات الاقتصادية الأخرى المشابهة لنشاط المكلف، كما أنه يذكر أن لتلك التجربة دورها الهام في تسهيل خضوع المشاريع الصغيرة لضريبة الدخل من خلال تقديم نموذج للبيان الضريبي لتلك المنشآت لمدة ثلاث سنوات، لا يحق خلالها للإدارة الضريبية العدول عن مفردات تلك البيانات وتعديلها، وذلك من أجل تمكين تلك المنشآت من تحديد حجم المطرح الضريبي، وبالتالي تحديد مبلغ الضريبة، في حين أن المشرع السوري أجاز لوزارة المالية ممثلة بالهيئة العامة للضرائب والرسوم الحق بإصدار نماذج إلزامية للبيانات الضريبية لبعض مكلفي فئة الدخل المقطوع⁽²⁾، الذين يقرر وزير المالية تكليفهم بها، لأن الأساس هو عدم إلزام مكلفي فئة الدخل المقطوع بإعداد بيان ضريبي، ولم يربط ذلك بإطار زمني معين، كما هو الحال في التشريع المصري⁽³⁾ أي أنه يحق للإدارة الضريبية تعديل تلك النماذج متى شأته دون التقيد بإطار زمني يحظر فيه تعديل تلك النماذج، إلا أن المشرع السوري لم يتبن هذا النهج لدى مكلفي فئة الدخل المقطوع بما فيهم

(1) أ. أشرف العربي. التقدير الذاتي صفحة جديدة بين الإدارة الضريبية والمكلفين. مقال تم نشره في الموقع الإلكتروني للهيئة العامة للضرائب والرسوم في سورية، تم الاطلاع عليه بتاريخ 2014/7/14.

http://www.syriantax.gov.sy/?page=show_det&category_id=75&id=165&lang=ar

(2) المادة 57 من قانون ضريبة الدخل في سورية رقم 24 لعام 2003
(3) أ. أشرف العربي. التقدير الذاتي صفحة جديدة بين الإدارة الضريبية والمكلفين. مرجع سبق ذكره.

http://www.syriantax.gov.sy/?page=show_det&category_id=75&id=165&lang=ar

أصحاب المشاريع المتوسطة والصغيرة الذين لا تكلفهم الإدارة الضريبية بإعداد بيان ضريبي في الأساس إلا في حالات نادرة يقررها وزير المالية كما ذكر سابقاً، وأياً تكن السلبات أو الإيجابيات التي تكتنف التجربة المصرية فيما لو تم تطبيقها في سورية، إلا أن التجربة المصرية على الأقل لم تتبنى نظام التقدير الجزافي كما هو الحال في التشريع السوري، بل أعادت الاعتبار للمكلف من أصحاب المشاريع المتوسطة والصغيرة بمنحه الحق بإعداد البيان الضريبي بنفسه، في حين أنه محروم من هذا الحق في التشريع الضريبي السوري .

الفرع الثاني: من ناحية الإعفاءات

إن الحديث عن الإعفاءات الضريبية المتعلقة بضريبة الدخل في نطاق المشاريع المتوسطة والصغيرة يستلزم بالضرورة الاضطلاع على مدى إسهام قانون ضريبة الدخل وتعديلاته المتلاحقة بذلك ومنها القانون رقم 24 لعام 2003 والمرسوم التشريعي رقم 8 لعام 2007 والمرسوم التشريعي رقم 54 لعام 2009 والمرسوم التشريعي رقم 10 لعام 2015.

أولاً- الإعفاءات في نطاق القانون رقم 24 لعام 2003:

لم يذكر المشرع السوري في القانون رقم 24 لعام 2003 النظم لضريبة الدخل بشكل عام أي إعفاء يتعلق بالمشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر، بل إن المشرع عمد إلى توجيه الإعفاءات المتعلقة بضريبة الدخل على الأرباح إلى الأنشطة التي يغلب عليها الطابع الاجتماعي⁽¹⁾ مع إعفاء بعض الأنشطة الزراعية التعاونية وإعفاء المستثمرين الزراعيين الذين يستثمرون الأراضي الزراعية للغير أو التي يملكونها بالإضافة إلى إعفاء منشآت المباقر والمداجن بنسبة (50%) من الأرباح وفي هذا السياق يمكن الاستنتاج بأن المشرع قد أبقى ضمنياً المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر ذات

(1) المادة (4) فقرة 9 من قانون ضريبة الدخل في سورية رقم 24 لعام 2003.

الطابع الاقتصادي و التي ينحصر نشاطها في مجال استثمار الأراضي الزراعي واستثمار المباقر والمداجن دون غيرها من الأنشطة الاقتصادية الأخرى.

ثانياً- الإعفاءات في نطاق المرسوم التشريعي رقم 8 لعام 2007:

على الرغم من كون هذا التشريع الضريبي معني بالمقام الأول بتشجيع قيام الاستثمارات المحلية والأجنبية على حد سواء في سورية أياً كان حجمها، إلا أنه لم يشكل قفزة نوعية في دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة بل وحتى الكبيرة أيضاً وذلك لأسباب عدة من أبرزها:

أ- أن المشرع في هذا المرسوم حدد الأنشطة الاقتصادية التي بإمكانها أن تستفيد من تلك الإعفاءات ومعظم تلك الأنشطة غالباً ما تمارس في نطاق المشاريع الكبيرة ولعل من أبرز تلك الأنشطة:

- المشاريع الزراعية ومشاريع استصلاح الأراضي.
- المشاريع الصناعية.
- مشاريع النقل.
- مشاريع الاتصالات والتقانة.
- المشاريع البيئية.
- مشاريع الخدمات.
- مشاريع الكهرباء والنفط والثروة المعدنية.
- أية مشاريع أخرى يقرر المجلس الأعلى شمولها بأحكام هذا المرسوم التشريعي بناء على اقتراح مجلس الإدارة.

ومعظم تلك الأنشطة غالباً ما تمارس في نطاق المشاريع الكبيرة نظراً لضخامة رؤوس الأموال المستثمرة فيها، هذا بالإضافة إلى أن المشرع لم يبين ماهية المشاريع الصناعية في هذا التشريع.

ب- كما أن المشرع لم يحدد حجم ومدة الإعفاء الضريبي، بل إنه أحال ذلك إلى التشريعات الضريبية النافذة، ولدى العودة لتلك التشريعات سواء بالنسبة للمرسوم التشريعي رقم 24 لعام 2003 والمرسوم التشريعي رقم 51 لعام 2006 والمرسوم التشريعي رقم 8 لعام 2007 يتضح أنه لا يوجد أي إعفاء ضريبي بمعنى الإعفاء بمدة معينة سواء بالنسبة للمشاريع المتوسطة والصغيرة، بل وحتى للكبيرة أيضاً لأن المرسوم التشريعي رقم 51 لعام 2006 ألغى جميع الإعفاءات الضريبية الموجودة في قانون الاستثمار رقم 10 لعام 1991 وتعديلاته والمرسوم التشريعي رقم 103 لعام 1952 وتعديلاته والمادة الخامسة من قرار المجلس الأعلى للسياحة رقم 186 لعام 1985 وتعديلاته، وبالتالي فإن الامتياز الضريبي الذي يمكن أن تستفيد منه المشاريع المتوسطة والصغيرة هو نظام الحسم الديناميكي الذي سيأتي تبينه لاحقاً، وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على وجود تخطيط تشريعي وسوء تخطيط في المرسوم التشريعي رقم 8 لعام 2007 لأن المشاريع المتوسطة والصغيرة حتى لو لم يتم تشميلها بالمرسوم المذكور فإنه يمكن أن تستفيد من مزايا الحسم الديناميكي الموجودة في المرسوم التشريعي رقم 51 لعام 2006 فيما لو حققت شروطه

ثالثاً - الإعفاءات في نطاق المرسوم التشريعي رقم 54 لعام 2009 :

إذ يعتبر هذا التشريع الضريبي هو التشريع الوحيد في سورية الذي منح إعفاء ضريبياً محصوراً بمدة زمنية معينة بعد صدور المرسوم التشريعي رقم 51 لعام 2006، إذ منح المشرع المشاريع المراد إقامتها في المنطقة الشرقية

من سورية إعفاءً من ضريبة الدخل لمدة عشر سنوات⁽¹⁾ إلا أن ما يؤخذ على المرسوم التشريعي رقم (54) لعام 2009 الخاص بتشجيع الاستثمار في المنطقة الشرقية هو قصر تطبيق أحكامه لمدة ثلاث سنوات من تاريخ نفاذه⁽²⁾، هذا بالإضافة إلى أن المشرع لم يبين ما هو المقصود بكلمة مشاريع عند معرض ذكره لها، لكن المشرع حصر الإعفاء المتعلق بضريبة الدخل بضريبة دخل الأرباح الحقيقية حصراً⁽³⁾ ولم يشمل مكلفي فئة الدخل المقطوع وهذا ما يدعو للقول بأن هذا المرسوم موجه لأصحاب المشاريع الكبيرة وفي أحسن الأحوال يمكن توجيهه لأصحاب المشاريع المتوسطة على اعتبار أن مكلفي فئة الأرباح الحقيقية هم في معظمهم من أصحاب المشاريع الكبيرة نظراً لحجم رؤوس الأموال المستثمرة وحجم اليد العاملة كما ذكر سابقاً وبالمحصلة يمكن القول بأن المرسوم التشريعي رقم (54) لعام 2009 لم يقدم أي إسهام في سبيل دعم قيام المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر في تلك المنطقة، فصحیح أن الحاجة ملحة اليوم لقيام المشاريع الكبيرة ذات البعد التنموي، لكن ذلك لا يعني بحالٍ من الأحوال إغفال الأهمية الكبيرة للمشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر ولا سيما في المناطق المتعطشة للاستثمار نظراً لسهولة تأسيس مثل تلك المشاريع قياساً بالمشاريع الكبيرة، وتعد دولة كوريا الجنوبية على سبيل المثال من الدول القلائل في العالم التي وضعت نظام إعفاء المشاريع المتوسطة والصغيرة من ضريبة الدخل إذ تمنح تلك المشاريع إعفاءً لمدة أربع سنوات لدى تكوين المشروع وإعفاءها من 50% من

(1) المادة 1 من نفس المرسوم التشريعي رقم 54 لعام 2009 الخاص بتشجيع الاستثمار في المنطقة الشرقية بسورية.

(2) المادة 4 من نفس المرسوم التشريعي

(3) المادة 1 من نفس المرسوم التشريعي

تلك الضريبة وذلك لمدة سنتين بعد ذلك⁽¹⁾، وهذا للأسف ما لم يتبناه المشرع السوري على الأقل لناحية إعفاء تلك الأنشطة الاقتصادية المتواضعة من ضريبة الدخل ولو فترة محدودة لا تتعدى السنتين لكي تستطيع تلك الأنشطة بناء الهياكل الإنتاجية و المالية والإدارية لديها ومن ثم بعد ذلك امتلاك مقدرات التسويق.

رابعاً- الإعفاءات في ظل المرسوم التشريعي رقم 10 لعام 2015:

لم يذكر في هذا التشريع الضريبي الخاص بمكلفي فئة الدخل المقطوع أي إعفاء أو حتى تخفيض ضريبي للفئات المستهدفة من خلاله ألا وهم مكلفي فئة الدخل المقطوع بمن فيهم أصحاب المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر، فلربما الإسهام الإيجابي الملفت والوحيد الذي جاء به هذا التشريع بالنسبة للمشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية هو تقسيم تلك الأنشطة إلى فئات متعددة، وهم كبار مكلفي فئة الدخل المقطوع ومتوسطي فئة الدخل المقطوع وباقي الفئات الأخرى، وكانت الغاية من هذا التقسيم تحديد مدة تصنيف زمنية لكل فئة بحيث يبقى فيها المكلف خاضعاً لمقدار الضريبة المحددة من قبل الإدارة الضريبة طيلة تلك الفترة الزمنية ما لم يطرأ خلال تلك الفترة أي تبديل زيادةً كان أم نقصاناً في حجم الأعمال، وهذه المدة هي سنتين لكبار المكلفين، وثلاث سنوات لمتوسطي المكلفين وخمس سنوات لباقي الفئات⁽²⁾ لكن لن يكون لتلك الإصلاحات أي قيمة ما لم يتم العدول عن نظام التقدير الجزافي الذي بقي مكرساً في هذا القانون من خلال احتفاظ لجان التصنيف الضريبي البدائية منها والاستثنائية بصلاحيه التقدير الجزافي، فما

(1) المادة (5) من المرسوم التشريعي رقم 51 لعام 2006 في سورية المعدل بعض أحكام قانون ضريبة الدخل رقم 24 لعام 2003.

(2) المادة 1 الفقرات أ و ب و ج من المرسوم التشريعي رقم 10 لعام 2015 المتعلق بمكلفي فئة الدخل في سورية

لفائدة من تحديد مدة للتصنيف سواء طويلة أم قصيرة طالما أن الإدارة الضريبية هي من يتولى تحديد مطرح الضريبية ومبلغ الضريبة؟

وخلاصة القول أنه لا يوجد اليوم أي إعفاء ضريبي سواء دائم أم مؤقت للمشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر في سورية، وربما يكون لذلك مبررات عدة من أبرزها أن نظام الإعفاء الضريبي المؤقت غالباً ما كانت تستغله العديد من الفعاليات الاقتصادية بشكل سلبي وذلك عندما يتم تأسيس مشروع اقتصادي ويتم حله بنهاية مدة الإعفاء، أو لأن التجارب أكدت أن العديد من الأنشطة الاقتصادية التي استفادت من تلك الإعفاءات لم تسهم في تحقيق القيمة المضافة للاقتصاد السوري، وإصلاح الخلل في ميزان المدفوعات والميزان التجاري، ولم تسهم أيضاً في حل العديد من المشاكل الاجتماعية المختلفة كالحد من معدلات والفقر والبطالة، لكن اليوم ضرورة تعزيز مرتكزات التنمية باتت تستلزم على الأقل منح المشاريع المتوسطة والصغيرة إعفاء ضريبي مؤقت لمدة خمس سنوات على الأقل، وتعد دولة كوريا الجنوبية على سبيل المثال من الدول القلائل في العالم التي وضعت نظام لإعفاء المشاريع المتوسطة والصغيرة من ضريبة الدخل إذ تمنح تلك المشاريع إعفاءً لمدة أربع سنوات لدى تكوين المشروع ومن ثم تخفيضها إلى 50% بعد ذلك وذلك لمدة سنتين⁽¹⁾.

الفرع الثالث_ من ناحية التخفيض الضريبي:

لقد عمد المشرع الضريبي السوري مؤخراً إلى اعتماد أسلوب الحسم الدينامي كأداة للتخفيض الضريبي الدائم والمشرط كبديل لنظام الإعفاء الضريبي المؤقت، الوارد في التشريعات الخاصة بتشجيع الاستثمار، وذلك

(1) حسين عبد المطلب الأسرج، مستقبل المشروعات الصغيرة في مصر، قطاع سياسة تنمية صادرات المشروعات الصغيرة والمتوسطة، وزارة التجارة والصناعة في مصر. 2006ص30

بمنح المنشآت التي تحقق عدد من المزايا درجات حسم ضريبي دائمة وذلك وفق الآتي⁽¹⁾:

أولاً - درجتان للمنشآت الصناعية المقامة في المناطق النائية وتحدد هذه المناطق بقرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزير المالية.

ثانياً - درجة واحدة للمنشآت الصناعية التي تستخدم /25/ عاملاً فأكثر مسجلين أصولاً بالتأمينات الاجتماعية ويصبح هذا التخفيض درجتين بالنسبة للمنشآت الصناعية التي تستخدم /75/ عاملاً فأكثر، كما يصبح هذا التخفيض /3/ درجات بالنسبة للمنشآت الصناعية التي تستخدم /150/ عاملاً فأكثر .

ثالثاً - درجة واحدة بالنسبة للمنشآت المقامة ضمن المدن الصناعية .

رابعاً - لا تسري أحكام هذه المادة على منشآت القطاع العام والشركات المساهمة، التي تطرح أسهمها على الاكتتاب العام بنسبة لا تقل عن 50% من أسهمها.

كما أن المشرع فرض ضريبة دخل بمعدل واحد على الشركات المساهمة والشركات ذات المسؤولية المحدودة، التي مركزها الرئيسي أو فرعها في الجمهورية العربية السورية في القطاعين الخاص والمشتبك عن جميع نشاطاتها، والمشاريع التي تم تشميلها بقوانين تشجيع الاستثمار بمعدل قدره (22%) بما فيها جميع الإضافات عدا الإضافة لصالح الإدارة المحلية⁽²⁾. ويلاحظ من مجمل ما سبق أن المرسوم التشريعي رقم (51) لعام 2006 رغم ما شكله من نقلة نوعية في مجال تشجيع قيام المشاريع الصناعية

(1) المادة 3 فقرة (ج) من المرسوم التشريعي رقم 54 لعام 2009 في سورية الخاص بتشجيع الاستثمار في المنطقة الشرقية.

في المناطق النائية، إلا أن أيًا من تلك الإصلاحات الواردة فيه لم تسهم بشكل أو بآخر عامل دعم للمشاريع المتوسطة والصغيرة و المتناهية الصغر باستثناء ما تم ذكره من منح بالنسبة للمنشآت الصناعية القائمة في المناطق النائية التي يتم تحديدها بقرار من رئيس مجلس الوزراء وذلك للأسباب التالية:

أ- لم يتوسع المشرع في حجم تلك الحسميات، فهي لا تتعدى في أجسن الأحوال الثلاث الدرجات في الوقت الذي كان يجب فيه أن يزداد مقدار تلك الحسميات لاسيما للمنشآت الصناعية المقامة في المناطق النائية لتصل على الأقل لخمس درجات، وكذلك الحال بالنسبة للمنشآت المقامة في المدن الصناعية التي يجب أن تمنح درجات حسم أكثر لما لتلك المدن من أهمية تنموية و استراتيجية، كما أن المشرع لم يمنح المشاريع المتوسطة والصغيرة أي درجات حسم ضريبي تفضيلية بل بقيت على سوية واحدة مع المشاريع الكبيرة من حيث المعاملة.

ب- كما أن فرض معدل ضريبي وحيد بمقدار (22%) على الشركات المحدودة المسؤولية، وهو بالأساس معدل مرتفع من شأنه عدم المساهمة في تشجيع قيام المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر على اعتبار أن أحد الأشكال القانونية للمشاريع المتوسطة والصغيرة هو الشركات المحدودة المسؤولية، لاسيما بعد صدور التعديل الأخير لقانون الشركات والذي أجاز قيام الشركات المحدودة المسؤولية ذات الشخص الواحد⁽¹⁾، فقيام مثل هذا النوع من الشركات مع وجود معدل ضريبي مرتفع وهو (22%)، من شأنه أن يشكل حجر عثرة نحو قيام مثل هذا النوع من الشركات، والذي لو تم تشجيع انتشاره لشكل بادرة كبيرة نحو دعم قيام المشاريع المتوسطة والصغيرة التي تعتمد هذا النوع من الشركات كشكل قانوني لها، فالمشرع اللبناني على سبيل المثال وفي

(1) المادة 55 من قانون الشركات السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 29 لعام 2011.

إسهام منه في دعم انتشار مثل هذا النوع من الشركات فقد عمد إلى فرض معدل وحيد على تلك الشركات لا يتعدى 10%⁽¹⁾ وذلك رغم ضعف حصيلة الإيرادات الضريبية في هذا البلد.

ت- إن المشرع عمد في المرسوم التشريعي رقم (51) لعام 2006 إلى فرض ضريبة الدخل على الأرباح و الأجور على بعض أنواع المنشآت السياحية المذكورة في نص المرسوم استناداً إلى الرقم الإجمالي وليس إلى الأرباح الصافية المتحققة وبمعدل (2,5%) لضريبة الدخل و (0,5) لقاء ضريبة الرواتب و الأجور⁽²⁾، فصحيح أن المشرع قد عمد من خلال هذا التعديل إلى تشجيع قيام بعض أنواع المشاريع السياحية، لكن كان من الأجدى بالمشرع توجيهه مثل الإجراء أو التعديل نحو المشاريع المتوسطة والصغيرة أو على الأقل توجيهه نحو فئة مكلفي الدخل المقطوع، لاسيما أن تلك القطاعات الإنتاجية لا تملك الإمكانات لمسك القيود والسجلات المحاسبية بشكل سليم، بدلا من استخدام أسلوب التقدير الجزافي بحق تلك القطاعات، في حين أن المنشآت السياحية المذكورة في نص المرسوم تملك الإمكانات المادية والإدارية لمسك السجلات والقيود المحاسبية المنتظمة.

(1) د. محمد خالد المهاني، دور الضريبة في عملية التنمية والاقتصادية والاجتماعية مع حالات تطبيقية في التشريع الضريبي المقارن، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد، 19، العدد الثاني، 2003 ص 288.

(2) المادة 6 فقرة أ، ب من المرسوم التشريعي رقم 51 لعام 2006 في سورية المعدل لبعض أحكام قانون ضريبة الدخل رقم 24 لعام 2003

الفرع الرابع_ من ناحية تقديم الإقرار الضريبي:

إن المشرع السوري في قانون ضريبة الدخل ألزم المكلفين كافةً بضريبة الدخل على الأرباح الحقيقية بتقديم الإقرار الضريبي بشكل سنوي باستثناء الفعاليات التالية⁽¹⁾:

- الفنادق من المستوى الدولي والدرجات الممتازة والأولى والثانية، والمطاعم من الدرجة الدولية الممتازة والأولى والثانية، حسب تصنيف وزارة السياحة.

- الملاهي من جميع الدرجات حسب تصنيف وزارة السياحة.

- منشآت المبيت السياحية من المستوى الدولي والدرجات الممتازة والأولى والثانية وما يتبع لها من مطاعم و شاليهات وكازينوهات حسب تصنيف وزارة السياحة، حيث يتم تقديم الإقرار بشكل شهري.

في حين أنه أعفى مكلفي فئة الدخل المقطوع بمن فيهم أصحاب المشاريع المتوسطة والصغيرة من تقديم هذا الإقرار، إلا في حالات استثنائية يقررها وزير المالية⁽²⁾، وهذا مرده أن الإدارة الضريبية هي من يتولى تلك المهمة عندما تقوم بتحديد مطرح الضريبة ومعدلها ومبلغ الضريبة، وإذا كان ذلك فيه تسهيل على المكلف من أصحاب المشاريع المتوسطة والصغيرة لناحية عدم إرهاقه في إعداد البيان الضريبية من الناحية المبدئية، إلا أن السلبات التي تحيط بنظام الدخل لمقطوع والتي سبق ذكرها تجعل من هذا الإعفاء غير ذي جدوى لأنه لو تم منح المكلف من أصحاب المشاريع المتوسطة والصغيرة الحق في إعداد البيان الضريبي بنفسه فإنه لن تكون هناك مشكلة فيما لو تم تقديم الإقرار سواء

(1) المادة 7 فقرة من نفس المرسوم التشريعي رقم 51 لعام 2006 في سورية المعدل لبعض أحكام قانون

ضريبة الدخل رقم 24 لعام 2003

(2) المادة 57 من قانون ضريبة الدخل السوري رقم 24 لعام 2003

بشكل سنوي أو نصف سنوي، وإن كان الغالب هو أن تقديم الإقرار الضريبي في ضريبة الدخل بشكل عام لدى الكثير من الدول يتم بشكل سنوي بدلاً من تقديمه بشكل شهري لكي لا يشكل ذلك عامل إرهاب للإدارة الضريبية على اعتبار أن تقديم الإقرار الضريبي يستلزم تقديم ملحقاته من سجلات وقيود محاسبية كما سيأتي لاحقاً.

الفرع الخامس _ ملحقات البيان الضريبي:

إن تقديم الإقرار الضريبي في ضريبة الدخل بشكل عام لدى العديد من الدول يعني تقديم ملحقاته ومؤيداته من السجلات والقيود المحاسبية المنتظمة في الوقت نفسه، وغالباً ما تحدد التشريعات النازمة لضريبة الدخل الدفاتر والسجلات المحاسبية الواجب تقديمها للإدارة الضريبية، عند دفع مبلغ الضريبة، ورغم اختلاف تلك السجلات والقيود من تشريع لآخر إلا أنها في المحصلة ليست سوى تأكيد للبيان الضريبي المقدم من قبل المكلف، وبالعودة إلى قانون ضريبة الدخل في سورية، فإن المشرع ألزم مكلفي فئة الأرباح الحقيقية بتقديم عدد من السجلات والقيود كحساب التشغيل بالنسبة للمنشآت الصناعية، وحساب المتاجرة، وحساب الأرباح والخسائر، وصورة عن الميزانية وجدول بالمبالغ المأخوذة من الأرباح باسم الاستهلاك⁽¹⁾، في حين أن المشرع أعفى مكلفي فئة الدخل المقطوع من تقديم تلك السجلات باستثناء ما يتم إلزام المكلفين به من مسك بعض القيود بموجب قرار يصدر عن وزير المالية⁽²⁾، و يستنتج من ذلك أن المشرع السوري قد أعفى ضمناً المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر، من مسك السجلات والقيود المحاسبية، في حين

(1) المادة 14 من قانون ضريبة الدخل رقم 24 لعام 2003 في سورية.

(2) المادة 57 من قانون ضريبة الدخل السوري رقم 24 لعام 2003 في سورية.

(3) المادة 18 من قانون ضريبة الدخل في مصر رقم 91 لعام 2005.

أنه ألزام مكلفي فئة الأرباح الحقيقية من أصحاب المشاريع الكبيرة بمسك السجلات والقيود المحاسبية، وإذا كان ذلك فيه تسهيل على أصحاب المشاريع المتوسطة والصغيرة لناحية عدم إرهاقهم بتقديم تلك السجلات والقيود المحاسبية طالما أن تلك الأنشطة الاقتصادية المتواضعة لا تملك المقدرة تنظيمياً وإدارياً على إعداد تلك الملحقات، إلا أن ضرورة إصلاح القانون الضريبي الناظم لضريبة الدخل في سورية تتطلب إلزام صغار المكلفين بمسك السجلات والقيود المحاسبية وفي تلك الحالة يمكن إعداد نظام محاسبي مبسط لتلك الفئة يضمن مصلحة كل من المكلف والإدارة الضريبية، لكن اليوم يبدو أن نظام التقدير الجزافي هو الإطار القانوني لإخضاع المشاريع المتوسطة والصغيرة لضريبة الدخل في حين أنه على سبيل المثال نجد المشرع المصري استخدام نظام الربط الذاتي عندما ألزم الدوائر المالية بوضع قواعد محاسبية مبسطة لتلائم بنية المشاريع المتوسطة والصغيرة لناحية خضوعها لضريبة الدخل، من خلال تقديم البيان الضريبي والسجلات المؤيدة له وذلك حتى لا تحدث مشاكل بين المكلف من أصحاب المشاريع المتوسطة والصغيرة من جهة والإدارة الضريبية من جهة ثانية قد تؤدي فيما بعد إلى تنامي ظاهرة التهرب الضريبي، وهذا ما لم يتبناه المشرع السوري عندما اعتمد أسلوب التقدير الجزافي بنص القانون.

المطلب الثاني: ضريبة الدخل الناجم عن الرواتب والأجور

لم يحدد المشرع السوري في قانون ضريبة الدخل رقم 24 لعام 2003 الناطم لضريبة الرواتب و الأجور، لم يحدد بوضوح من هم المكلفين بتلك الضريبة رغم أنه أشار إلى أن زمريتين أساسيتين تخضعان للضريبة وهما⁽¹⁾:

(1) المادة 18 من قانون ضريبة الدخل المصري رقم 91 لعام 2005

أولاً_ من يتقاضى راتباً أو أجراً أو تعويضاً من خزانة خاصة إذا كان مقيماً في الجمهورية العربية السورية، أو كان المبلغ المدفوع تعويضاً عن خدمات أداها فيها.

ثانياً_ من يقاضى راتباً أو أجراً أو تعويضاً من خزانة عامة إذا كان مقيماً في الجمهورية العربية السورية أو في خارجها.

ففي هذا الإطار يمكن بسهولة تحديد هؤلاء المكلفين على اعتبار أن من يتقاضون الرواتب و الأجور والتعويضات في تلك الحالة هم موظفي وعمال الدولة بمختلف مواقعهم ، لكن المشكلة تكمن في تحديد من هم الذين يتقاضون راتباً أو أجراً أو تعويضاً من خزانة خاصة التي كانت التعليمات التنفيذية قد أشارت إليهم وهم⁽¹⁾:

أ - الشخص المستفيد من هذا الدخل والمقيم في سورية بغض النظر عن جنسيته، وبغض النظر عما إذا كانت الخزانة الخاصة المدينة بهذا الدخل خزانة أشخاص أو شركات مقيمة في سورية أو غير مقيمة فيها أو إذا جرى قبض هذا الدخل في سورية أو في الخارج.

ب- إذا كانت المبالغ مدفوعة من خزانة خاصة تعويضاً عن خدمات أداها الشخص المستفيد في سورية وذلك بغض النظر عن جنسيته أو محل إقامته.

إلا أن هذا التحديد لم يشر بوضوح إلى ماهية أو أنواع المنشآت التي تخضع لتلك الضريبة، فالمادة (66) من التعليمات التنفيذية للقانون (24) لعام 2003 قد أشارت إلى الأشخاص المكلفين بالضريبة وهم: الموظفون ومديرو الشركات وأعضاء مجالس إدارتها، ومفوضو الحسابات والمستخدمون والعمال والأجراء والفنانون.

(2) المادة 66 من نفس قانون ضريبة الدخل السوري رقم 24 لعام 2003 في سورية.

(3) المادة 66 من التعليمات التنفيذية لقانون ضريبة الدخل في سورية رقم 24 لعام 2003.

ومن خلال تحليل نص المادة (66) يمكن القول بأن ضريبة الدخل الناجم عن الرواتب والأجور تسري على المنشآت التي تسود فيها رابطة العلاقة بين العامل ورب العمل، وهذه العلاقة قد تجد مكاناً لها في نطاق المشاريع المتوسطة والصغيرة، إذ ليس من العدل اليوم أن يتم فرض ضريبة رواتب وأجور على المشاريع الصغيرة والمتناهية الصغر، لأن تلك المشاريع غالباً ما تواجه صعوبات تسويقية وإنتاجية في بداية نشاطها، تمنعها من تحقيق تراكم رأسمالي، بعكس المشاريع الكبيرة مما يمكنها من تأدية هذه الضريبة، ولحل تلك الإشكاليات لا بد من تحديد ماهية المنشآت التي تخضع لضريبة الرواتب والأجور من ناحية عدد العمال، وأن يكون هذا التحديد منسجم مع التعريف الوطني الموحد للمشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر، لأن استمرار المشرع بالعمل بالنصوص الواردة بالقانون الحالي سيقود إلى التوسع في الاجتهاد من قبل الإدارة الضريبية، في تحديد المنشآت الخاضعة للضريبة، وهنا لابد من إعفاء المشاريع الصغيرة والمتناهية الصغر من ضريبة الرواتب والأجور مع إمكانية فرض هذه الضريبة على المشاريع المتوسطة، وإن بمعدلات تفضيلية تمتاز بها عن المشاريع الكبيرة، إذ إن فرض هذه الضريبة على المشاريع الصغيرة والمتناهية الصغر سيثقل كاهل الإدارة الضريبية التي ستجد نفسها أمام أعباء مالية كبيرة من تدقيق بيانات المكلفين والتحقق منها لاسيما مع تنامي أعداد تلك المشاريع، وفي هذا السياق يمكن تبني التجربة اليابانية في إعفاء المشاريع المتوسطة والصغيرة من ضريبة الرواتب والأجور⁽¹⁾، ربما إدراكاً منه من أن تلك الأنشطة الاقتصادية لا تملك المقدرات المحاسبية التي تؤهلها لتنفيذ متطلبات القانون الضريبي، عند تكليفها بهذه الضريبة في حين أنها ستمتلك تلك المؤهلات عندما تنمو وتصبح في خانة

(1) حسين عبد المطلب الأسرح، مستقبل المشروعات الصغيرة في مصر. مرجع سبق ذكره ص35.

المشاريع الكبيرة، واليوم من واجب المشرع السوري إعادة النظر بقواعد فرض هذه الضريبة على المشاريع المتوسطة والصغيرة لاسيما أن الاستمرار في فرض هذه الضريبة على المشاريع الصغيرة لن يكون ذا أثر في القضاء على ظاهرة اقتصاد الظل، إلا أنه ورغم كل تلك الدعوات الإصلاحية فإن راسمي السياسة الضريبية في سورية اليوم قد تبنوا نهجاً جديداً في تكليف تلك المشاريع بضريبة الرواتب والأجور من خلال فرض هذه الضريبة على تلك الفعاليات بشكل جزافي من خلال اعتماد معدل ضريبي وحيد يتم اقتطاعه بنسبة مئوية من حجم ضريبة الدخل المقطوع، المفروضة على تلك المشاريع⁽¹⁾، وهذا ما يخالف أبسط قواعد فرض الضرائب فيما بين الدول من خلال استبعاد عنصر الشخصية المتمثل بمراعاة الأوضاع المعيشية للمكلف عند تحديد مطرح هذه الضريبة.

المطلب الثالث: ضريبة الدخل الناجم عن البيوع العقارية

تأتي أهمية هذا النوع من الضرائب على اعتبار أن العقارات عند التصرف بها من خلال عملية بيعها تشكل مصدر هام من الدخل لا يستهان به، وإن كان هذا المصدر لا يتصف بالدورية، إلا أنه ورغم ذلك فإن العديد من المشرعين في العديد من الدول سعوا إلى فرض ضريبة على الدخل الناجم عن بيع العقارات، لاسيما في سورية و أياً تكن التسميات فإن هذا النوع من الضرائب لم يشكل في سورية أهمية كبيرة وذلك لعدة أسباب:

(1) المادة 16 من المرسوم التشريعي رقم 10 لعام 2015 المعدل لبعض أحكام قانون ضريبة الدخل في سورية.

أولاً_ إن هذه الضريبة تفرض على القيمة التخمينية المقدرة للعقار لدى الدوائر المالية وهذه القيمة لا تتناسب أبداً مع القيمة السوقية الحقيقية وهذه القيم التخمينية يعود بعضها لعام 1985⁽¹⁾.

ثانياً_ كثرة الإعفاءات الموجودة فيها.

ثالثاً_ طبيعة هذا النوع من الضرائب، الذي يتسم بعدم الدورية وفي إطار الحديث عن دور السياسة الضريبية في دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر فإن هذا النوع من الضرائب لا يشكل في الوقت الحالي عائقاً أمام قيام المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر، نظراً لقدم التخمينات المالية للعقارات والتي تفرض على أساسها الضريبة فهذه القيم تبقى زهيدة للغاية قياساً بالأسعار الرائجة للعقارات، وهذا ما يفسر ارتفاع المعدلات الضريبية على أنواع العقارات المذكورة في القانون (41) لعام 2005 واعتماده نظام التثقييل على بعض أنواع العقارات بما يتيح زيادة معدل الضريبة (10%) عن كل سنة تملك بما لا يتجاوز السقف الذي حدده القانون⁽²⁾ وذلك لتعويض الانخفاض الحاصل في القيم التخمينية للعقارات نتيجة التضخم قدر المستطاع، لكن المشكلة في القانون المذكور تكمن فيما لو تم إعادة تخمين قيم العقارات بالأسعار الرائجة حالياً، لأن قيمة الضريبة المتوجبة على المكلف ستصبح باهظة عندئذ وهذا ما يمكن أن يشكل عائقاً أمام نمو المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر المقامة خارج المدن والمناطق الصناعية، على اعتبار أن بيوع الجهات العامة بموجب التشريع السوري لا

(1) د. يوسف شباط. المالية العامة. نفقات الدولة و إيراداتها. طبعاً لأخر التعديلات لعام 2009. مرجع سبق ذكره. ص 406.

(2) المواد (3)، (4) من القانون رقم 41 لعام 2005 في سورية الناطم لضريبة الدخل على البيوع العقارية.

تخضع في الأساس لضريبة الدخل الناجم عن البيوع العقارية⁽¹⁾ وذلك فيما لو تم تخصيص أصحاب المشاريع المتوسطة والصغيرة بعقارات داخل تلك المدن والمناطق، ولا بد عندئذ من إعادة صياغة بعض نصوص هذا القانون بما يتلاءم مع التغيرات الحاصلة في قيم العقارات محل الضريبة، وفي تلك الحالة يمكن التوسع في قائمات الإعفاءات، ولا بد من الأخذ بعين الاعتبار بعض الخطوات الواجب تبنيها عند إصلاح قانون ضريبة البيوع العقارية بما يضمن تسهيل خضوع المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر، ولعل من أبرز تلك الخطوات:

أولاً _ ضرورة اعتماد أسلوب التصاعد على أساس الشرائح بالنسبة لكل نوع من أنواع العقارات، بدلاً من فرض معدل ضريبي وحيد لكل نوع من أنواع العقارات، لأن اعتماد الأسلوب الوارد في القانون الحالي غالباً ما يثير الكثير من الإشكاليات المتعلقة بعدم مراعاة تناسب المعدل الضريبي، مع المبلغ التخميني.

ثانياً _ ضرورة تصحيح الخلل الموجود في بعض الإعفاءات الواردة في القانون ومنها ما يتعلق بإعفاء العقارات المقدمة كحصة عينية في شركة مساهمة تطرح أسهمها على الاكتتاب العام بنسبة لا تقل عن (50%) شريطة عدم تصرف مقدم الحصة بالأسهم التي يتم تخصيصه بها لقاء تقديم العقار خلال مدة خمس سنوات من تقديمه لتلك الحصة⁽²⁾، فلما لا يتم إعفاء مقدم الحصة العقارية عندما يتم تقديم تلك الحصة لقاء المساهمة في رأس مال شركة محدودة المسؤولية مؤلفة من شخص واحد، فالشركات المساهمة في المحصلة

(1) المادة 54 (ج) من القانون رقم 41 لعام 2005 في سورية الناظم لضريبة الدخل على البيوع

العقارية.

(2) المادة 54 (و) من نفس القانون

لن يكون لديها مشكلة في الحصول عل رأس المال المطلوب طالما تستطيع تغطيته من خلال الاكتتاب العام .

ثالثاً_ لابد من ضرورة إعفاء أو تخفيض الضريبة على الأشخاص الذين يتم تخصيصهم بعقارات خارج المناطق والمدن الصناعية من أصحاب المشروعات المتوسطة والصغيرة.

المطلب الرابع: ضريبة الدخل الناجم عن ريع العقارات

تعد الضريبة على الدخل الناجم عن ريع العقارات ضريبة، أو كما تسمى في تشريعات دول أخرى بالضريبة على العقارات المبنية، من أقدم الضرائب المباشرة على مر التاريخ⁽¹⁾، وهي من الضرائب المباشرة و النوعية والعينية التي تفرض على الدخل الصافي المتحقق سنوياً عن استثمار العقار الذي غالباً ما يتم تقديره بشكل جزافي من قبل الدوائر المالية، كما تتصف بعنصر المكانية كما هو الحال في ضريبة الدخل الناجم عن البيوع العقارية، أي أنها تفرض على الدخل الذي يدره العقار الواقع في الأراضي السورية أيا كان نوع هذا العقار باستثناء بعض العقارات الزراعية، فهي تفرض على⁽²⁾:

-جميع الإنشاءات المعدة للاستعمال على اختلاف أنواعها وتخصيصها سواء كانت تامة البناء، أو على الهيكل.

-القسم الذي لا تتجاوز مساحته الألف متر مربع من الأراضي المتصلة بالإنشاءات المذكورة أعلاه.

-الأراضي و الأسطح المستعملة لأغراض تجارية، أو مهنية، أو صناعية، أو إعلانية.

(1) د. عبد الفتاح مراد، الضريبة على العقارات المبنية، مكتبة الاسكندرية، ص22. 1999.

(2) د. محمد جمال الذنبيات. الضريبة على العقارات المبنية، دراسة مقارنة. الدار العلمية الدولية للنشر و التوزيع و دار الثقافة للنشر و التوزيع طبعة أولى..، عمان 2002 ص31 وما بعدها.

لكن التجارب أكدت أن تلك الضريبة لم تكن سوى ضريبة على الأملاك العقارية وليست ضريبة على ريع العقار لسبب واحد هو أن هذه الضريبة تفرض على العقار حتى لو لم يدر ريعاً، لكن ورغم ذلك بقيت حصيلة هذا النوع من الضرائب ضئيلة ولم تسهم سوى بجزء يسير في حجم الاستقطاع الضريبي على الدخل، رغم أنها تفرض على العقارات باستثناء العقارات الزراعية، ويرجع ذلك لأسباب متعددة تتعلق بكثرة الإعفاءات، وقدم التقديرات للريوع المحددة للعقارات التي تعود لعام 1985⁽¹⁾، وقد حدد التشريع السوري معدلات تلك الضريبة وفق الآتي⁽²⁾:

- 14 % عن جزء الربح أو الريوع السنوية الذي لا يتجاوز 1750 ل.س
- 16% عن جزء الربح أو الريوع السنوية الذي يتجاوز 1750 ل.س وحتى 2000 ل.س.
- 20% عن جزء الربح أو الريوع السنوية الذي يتجاوز 2000 ل.س وحتى 5000 ل.س
- 30% عن جزء الربح أو الريوع السنوية الذي يتجاوز 5000 ل.س وحتى 10000 ل.س
- 40% عن جزء الربح أو الريوع السنوية الذي يتجاوز 10000 ل.س وحتى 15000
- 50% عن جزء الربح أو الريوع السنوية الذي يتجاوز 15000 ل.س وحتى 20000 ل.س

(1) المادة 2 من المرسوم التشريعي رقم 53 لعام 2006 في سورية الناظم لضريبة ريع العقارات
 (2) د. يوسف شباط. المالية العامة نفقات الدولة وإيراداتها طبقاً لأخر التعديلات لعام 2009. مرجع سبق ذكره، ص 406.

60% عن جزء الربح أو الربوع السنوية الذي يتجاوز 20000 ل.س .
كما حدد التشريع المذكور معدلات الضريبة على عقارات المنشآت الصناعية
غير المؤجرة ب⁽¹⁾:

14% عن جزء الربح أو الربوع السنوية الذي لا يتجاوز 2000
ل.س. .

17.5% عن جزء الربح أو الربوع السنوية الذي يتجاوز 2000 ل.س وحتى
6000 ل.س.

23% عن جزء الربح أو الربوع السنوية الذي يتجاوز 6000 ل.س
وحتى 10000 ل.س.

29% عن جزء الربح أو الربوع السنوية الذي يتجاوز 10000 ل.س
وحتى 20000 ل.س.

38 % عن جزء الربح أو الربوع السنوية الذي يتجاوز 20000 ل.س.
لكن كل تلك المعدلات المرتفعة على الرغم من تمييز المشرع بين العقارات
الصناعية المؤجرة وغير المؤجرة من حيث تقدير النسب المئوية، فإنها لا تشكل
عامل قلق أو تثبيط أمام قدم التقديرات المحددة للربوع، إلا أن المشكلة تكمن
فيما لو تم تعديل قيم الربوع، فهذا القانون برأي العديد من الفقهاء يحوي العديد
من التشوهات والتي يمكن أن تتفاقم فيما لو تم تعديل قيم الربوع كما ذكر سابقاً
ولعل من أبرز تلك التشوهات:

أولاً _ لقد عمد المشرع إلى إعفاء عقارات المؤسسات الصناعية والمنشآت
السياحية من ضريبة ريع العقارات بشكل مؤقت في حين أنه فرض رسم حراسة

(1) المواد (2)، (3) من المرسوم التشريعي رقم 53 لعام 2006 الناظم لضريبة العقارات في سورية.

على تلك العقارات طوال مدة الإعفاء⁽¹⁾، فهذا فعلياً يعني أن تلك العقارات غير معفية من الضريبة بشكل فعلي.⁽²⁾

ثانياً: كما يلاحظ وجود بعض التشوهات لاسيما ما يتعلق بإعفاء العقارات المخصصة لتربية الخيول⁽³⁾، فتلك العقارات هي مصدر كبير للإيرادات سواء تمثلت تلك الإيرادات بالأرباح أو ريع العقارات المخصصة لها، فكان حرياً بالمشرع عدم إعفاء تلك العقارات أو على الأقل إعفائها بشكل مؤقت، في حين أن المشرع لم يعف مثلاً العقارات المخصصة للمداجن والمباقر من تلك الضريبة أسوةً بالعقارات المخصصة لحفظ الحاصلات والأدوات الزراعية التي تحصل على إعفاء دائم من تلك الضريبة، فإعفاء قطاع المداجن و المباقر من ضريبة من تلك الضريبة بات يشكل اليوم ضرورة، وذلك لدعم منظومة الأمن الغذائي من جهة، ولتشجيع قيام مشاريع متوسطة وصغيرة من جهة أخرى، تعنى بهذين القطاعين لاسيما في المناطق الريفية.

ثالثاً: كما أن المشرع السوري لم يأت على ذكر أي إعفاء خاص من ضريبة العقارات بالنسبة للمشاريع المتوسطة و الصغيرة سواء كان هذا الإعفاء دائماً أم مؤقتاً، في حين أن المشرع المصري على سبيل المثال منح المشاريع الصغيرة التي تمارس نشاطاً تجارياً أو صناعياً أو إدارياً أو مهنيّاً إعفاء دائماً من ضريبة العقارات المبنية، إلا أنه اشترط ألا يقل صافي قيمتها الإيجارية عن 1200 جنيه سنوياً⁽⁴⁾، وهذا يدل على عدم وجود سياسة ضريبية جادة في سورية تسعى لإعفاء تلك المشاريع من الضريبة.

(1) المادة 3 من المرسوم التشريعي رقم 53 لعام 2006 المتعلق بضريبة ريع العقارات في سورية.

(2) البند الثاني من المادة 16 المادة 4 فقرة 8 من نفس المرسوم التشريعي.

(3) المادة 4 فقرة 8 من المرسوم التشريعي رقم 53 لعام 2006 في سورية المتعلق بضريبة ريع العقارات.

(4) المادة 18 فقرة هـ من القانون 117 لعام 2014 المتعلق بضريبة العقارات المبنية في مصر.

ومما سبق فإن العديد من الفقهاء يرون أن هذا القانون بمضمونه الحالي لا يشكل عامل دعم لقيام المشاريع المتوسطة والصغيرة، بل وحتى الكبيرة منها، ولعل من أبرز ما يجب التأكيد عليه عند إعادة صياغة هذا القانون لكي يشكل عامل دعم لقيام المشاريع المتوسطة والصغيرة هو:

أ_ التأكيد على أن تكليف العقار بالضريبة يجب أن يقترن بوجود علاقة إيجار أو استثمار للعقار، فتلك العلاقة هي التي تؤكد وجود المطرح الضريبي المتمثل بالريع، وفرض الضريبة بخلاف ذلك يشكل ضريبة مفترضة على الأرباح أو ضريبة على الملكية العقارية.

ب_ ضرورة إعفاء العقارات المقامة في المدن والمناطق الصناعية والتي تعود ملكيتها لأصحاب المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر من ضريبة ريع العقارات بشكل مؤقت، على الرغم من أن تلك العقارات لو كانت تمتلكها الدولة ولا تقوم بنقل ملكيتها لأصحاب المشاريع المتوسطة والصغيرة فإنها يمكن أن تحصل على إعفاء دائم من تلك الضريبة⁽¹⁾ طالما أن الأملاك العامة للدولة معفاة بنص القانون من ضريبة ريع العقارات .

ت_ التأكيد على مسألة اعتماد معدلات ضريبة منخفضة في حال تم إعادة تخمين ريع العقارات من قبل الدوائر الضريبية، لكي لا تشكل تلك المعدلات فيما إذا أصبحت مرتفعة عامل مشجع للتهرب الضريبي.

ث_ لا بد للمشرع من إعفاء العقارات التي تشغلها مؤسسات التمويل الصغير و المتناهي الصغر و حاضنات الأعمال من ضريبة ريع العقارات ويمكن أن يكون ذلك الإعفاء مؤقت أو دائم.

(1) المادة 3 البند (1) من المرسوم التشريعي رقم 53 لعام 2006 الناظم لضريبة ريع العقارات في سورية

ج-: كما يجب التأكيد على أن الأساس في بداية علاقة المشاريع المتوسطة والصغيرة بهذا النوع من الضرائب هو الإعفاء سواء كان دائماً أو مؤقتاً، فالمشرع الياباني على سبيل المثال قام بإعفاء المشاريع الصغيرة من ضريبة العقارات المبنية لاعتبارات اقتصادية واجتماعية⁽¹⁾، فلما لا يتم تبني هذا النهج في التشريع السوري وإن بشكل مؤقت.

وبعد الحديث عن آلية الدور الذي يجب أن تمارسه الضرائب المباشرة في دعم منظومة المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر لابد من الانتقال إلى الدور الذي يمكن أن تمارسه الضرائب غير المباشرة في عملية الدعم تلك، وهذا ما سيتم تفصيله في المبحث الثاني من هذا الفصل.

(1) حسين عبد المطلب الأسرج. مستقبل المشروعات الصغيرة في مصر. مرجع سبق ذكره ص35.

المبحث الثالث

دور الضرائب غير المباشرة في دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر

صحيح أن الدور الذي تلعبه الضرائب غير المباشرة في دعم الأنشطة الاقتصادية بشكل عام وعلى وجه الخصوص بالنسبة للمشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر يبدو محدوداً إذا ما قيس بالدور الذي تحققه الضرائب المباشرة في هذا السياق، إلا أن ذلك لا يغفل مدى مساهمة الضرائب غير المباشرة في تنشيط حركة التبادل التجاري المرتبطة بنشاط المشاريع المتوسطة و الصغيرة لاسيما فيما يتعلق بالحصول على المواد الأولية أو تصريف المنتجات، ويتضح هذا الدور على وجه الخصوص في سورية من خلال الاضطلاع على الدور المنوط بكل من ضريبة رسم الإنفاق الاستهلاكي والضرائب الجمركية، وضريبة رسم الطابع وذلك وفق التقسيم التالي:

المطلب الأول: دور الضريبة الجمركية في دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر

المطلب الثاني: دور ضريبة رسم الإنفاق الاستهلاكي في دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر

المطلب الثالث: دور ضريبة رسم الطابع في دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر.

المطلب الأول: دور الضريبة الجمركية في دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر

تعد الضريبة الجمركية من أقدم أنواع الضرائب التي عرفتھا النظم المدنية في العالم، وإن اختلفت مسمياتھا، فظهرت تلك الضريبة لدى المصريين

القدماء، وفي الإمبراطورية الرومانية واليونانية، وكان لها دور بارز في ظل دولة الخلافة الإسلامية كما في أخماس و عشور السفن اللتين كانتا تفرضان على البضائع المستوردة من تجار غير مسلمين⁽¹⁾، وإن اختلف دور هذه الضريبة عند انتقال الدولة من مفهوم الحراسة إلى مفهوم الرفاه، إلا أن تلك الضريبة كمفهوم ظلت مجرد فريضة مالية يتم تحصيلها عند اجتياز السلع والبضائع لحدود الدولة، إن لناحية دخولها كما في الاستيراد أو لناحية خروجها كما في التصدير، وإن كانت اليوم أغلب الدول تتجه إلى إعفاء السلع المصدرة من الضريبة الجمركية، لكن ذلك لا يغفل الدور الذي يمكن للضريبة الجمركية أن تلعبه في دفع عجلة التقدم الاقتصادي، فتلك الضريبة لم يعد لها بعد مالي فحسب بقدر مالها من بعد اقتصادي، غالباً ما يتمثل بحماية منتجات الصناعة الوطنية أمام منافسة السلع المستوردة، بالإضافة إلى تشجيع عملية تصدير السلع المحلية من خلال إعفائها من الضريبة الجمركية أو تخفيضها بالإضافة إلى إعفاء مستلزمات الصناعة المحلية من الضريبة الجمركية المفروضة على مدخلات الإنتاج المستوردة على تلك السلع ونتيجة لكل ذلك التأثير كان لابد من التركيز على الدور الذي يمكن أن تسهم به الضريبة الجمركية في سبيل دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر مع التأكيد على أن الأثر الذي تحدثه الضريبة الجمركية لا يقتصر فقط على المشاريع المتوسطة والصغيرة فحسب، بل ينصرف أثرها على المشاريع الكبيرة سواء من حيث رفع معدلاتها أو تخفيضه.

(1) الموسوعة القانونية المتخصصة. 2010، د. محمد خير العكّام، الرسوم الجمركية، المجلد الثالث، ص 143، طبعة أولى، هيئة الموسوعة العربية، دمشق. سورية.

الفرع الأول: رفع معدلات الضريبة الجمركية

قد يبدو من السهولة بمكان رفع معدلات الضريبة الجمركية كوسيلة لدعم المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر، من خلال رفع معدلات تلك الضريبة على السلع المستوردة المماثلة لتلك السلع التي تنتجها تلك المشاريع مع العلم أن دور الضريبة الجمركية في تلك الحالة لا يقتصر فقط على تلك المشاريع، بل يتعدى ذلك ليطل المشاريع الكبيرة، لكن اليوم وفي ظل الدعوات المتنامية لتحرير التجارة الخارجية بين الدول قد يبدو من الصعوبة بمكان الأخذ بأسلوب رفع المعدلات بشكل دائم فاتفاقيات تحرير التجارة بين الدول غالباً ما تنص في سطورها الأولى على تخفيض معدلات الضريبة الجمركية على السلع المستوردة، فيما بين الدول الأطراف في تلك الاتفاقيات، هذا إن لم يتعدى ذلك إلى مرحلة الإعفاء من تلك الضريبة، وفي تلك الحالات فإن أول المتضررين من تلك الإجراءات هم أصحاب المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر، نظراً لتواضع الهيكل الإنتاجي لتلك المشاريع والذي لا يسمح لها بإنتاج السلع ذات الإنتاج الكبير والسعر المنخفض، أي مجارة اقتصاديات الإنتاج الكبير، فكيف الحال عندما يتم استيراد سلع ذات تكاليف إنتاج منخفضة للغاية قياساً بتكاليف إنتاج السلع المحلية نتيجة للإعفاء من الضريبة الجمركية أو تخفيضها، لكن ورغم ذلك فإن راسمي سياسة تنشيط التجارة الخارجية فيما بين الدول قد أرسوا ضوابط لتنشيط التجارة الخارجية مع حماية الصناعة الوطنية في الوقت نفسه من خلال منظومة مكافحة الإغراق الذي يتمثل ببيع المنتجات في السوق الخارجية لأي دولة بأسعار تقل عن تكلفة التصنيع أو عن السعر الذي تباع فيه تلك المنتجات في السوق المحلي، وذلك بقصد التحكم بتلك السوق⁽¹⁾ ونتيجة لذلك صدرت العديد من التشريعات في كثير من الدول

(1) د. مطانيوس حبيب، الوجيز في الاقتصاد السياسي، مرجع سبق ذكره، ص 487.

لحماية الصناعة الوطنية من خلال قوانين حماية الإنتاج، ففي سورية صدر القانون (42) لعام 2006 إذ عرف الإغراق في المادة الأولى منه على أنه: ((فرض رسوم على السلع المستوردة المماثلة للسلع المنتجة محلياً أو التي لها نفس مواصفاتها بسعر يقل عن سعر بيعها في السوق الوطنية للدولة المصدرة، أو بسعر يقل عن التكلفة الإجمالية بحيث يسبب ضرراً أو يهدد بذلك أو يعوق بشكل ملحوظ إنتاج مثل هذه السلع في سورية))

وقد أوجب القانون المذكور توافر عدة شروط التي من دون توافرها لا يمكن معالجة الشكوى التي أدت لحدوث الإغراق ومن هذه الشروط⁽¹⁾:

1. وجود إغراق من خلال الاطلاع على الأسعار التصديرية وأسعار البيع في بلد المصدر وحجم المستوردات .

2. وقوع ضرر مادي أو التهديد بحدوثه على المنتج الوطني، يتمثل بتراجع كميات الإنتاج أو انخفاض المبيعات أو الأرباح، أو زيادة المخزون، أو ارتفاع نسبة البطالة.

3- وجود علاقة سببية واضحة بين الإغراق والضرر الحاصل للإنتاج الوطني.

والأفضل أن تفرض تلك الرسوم لحماية السلع المنتجة من قبل المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر، فهي تبقى بأمس الحاجة لتلك الحماية نظراً لضعف القدرات التسويقية لها في كثير من الأحيان مع التأكيد على أن فرض رسوم الإغراق ما هو إلا إجراء احترازي مؤقت لحين إعادة الأمور إلى وضعها الحقيقي، أي أن غاية رسوم الإغراق تمكين المنشأة أو المشروع المتعثر نتيجة بعض ممارسات الإغراق من تحمل تبعات تلك الممارسات لحين إيجاد الحلول ولاسيما في ظل وجود اتفاقيات تبادل تجاري تتضمن في سطورها الأولى إعفاء أو تخفيض لرسوم جمركية معينة.

(1) المادة 3 من القانون رقم 42 لعام 2006 المتعلق بحماية الإنتاج الوطني في سورية.

الفرع الثاني: تخفيض معدلات الضريبة الجمركية أو الإعفاء منها

كما ذكر سابقاً فإن الاستمرار في سياسة الحماية الجمركية في سبيل دعم النشاط الصناعي والتجاري لن تستمر طويلاً أمام تنامي دعوات تحرير التجارة الخارجية من قبل التكتلات الاقتصادية العالمية، ومؤسسات التمويل الدولية، وهذا يستدعي بالضرورة التأقلم مع سياسة تخفيض الضرائب الجمركية، لكن ورغم ذلك فإن سياسة التخفيض تلك قد تكون أداة تحريض للمشاريع المتوسطة والصغيرة لكي تتمكن من خلالها إعادة النظر لبعض أسس النشاط الاقتصادي لتلك المشاريع، وذلك من خلال سعي تلك المشاريع لفتح أسواق خارجية لمنتجاتها، وعدم الاعتماد فقط على الأسواق الداخلية، بالإضافة إلى تشجيع تلك المشاريع على تطوير وتحسين جودة منتجاتها عبر الالتزام ليس فقط بالمواصفات المحلية، بل يتعدى ذلك للالتزام بالمواصفات الدولية للسلع المنتجة وبالتالي تلبية لأذواق المستهلكين الذين يفضلون اقتناء السلع المستوردة ذات الجودة المرتفعة، إلا أن كل ذلك قد لا يكتب له النجاح ما لم يتم اعتماد بعض الإجراءات التي تسهم في تحقيق سياسة التأقلم تلك ولعل من أبرزها:

أولاً_ تقديم الدعم والتسهيلات للشركات والمؤسسات التي تعنى بتسويق منتجات المشاريع المتوسطة و الصغيرة خارجياً، فتلك الكيانات تمثل بوابة لمنتجات تلك المشاريع نحو الأسواق الخارجية، عندما لا تمتلك تلك الأنشطة الاقتصادية الصغيرة إمكانيات دخول الأسواق الخارجية.

ثانياً_ إن استخدام أسلوب المناولة أي التصنيع لحساب الغير لاسيما عندما يكون ذلك الغير من أصحاب المشاريع الكبيرة، يشكل طوق نجاة للعديد من المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر.

ثالثاً_ التأكيد على أن تخفيض معدلات الضريبة الجمركية على السلع المستوردة يجب أن تعطى الأولوية فيه للمواد الأولية المستوردة التي تدخل في إنتاج السلع المحلية.

رابعاً_ التأكيد على ضرورة استخدام منظومة مكافحة الإغراق عندما تستدعي الحاجة لها، لاسيما عندما يكون الهدف من إغراق الأسواق بنوع معين من السلع هو الإضرار بقطاع صناعي أو تجاري معين.

خامساً_ التأكيد على أن الإعانات المالية التي تمنحها الدولة لدعم نشاط التصدير في القطاعات المختلفة، يجب أن يتم توجيهها بالمقام الأول لأصحاب المشاريع المتوسطة والصغيرة، وذلك لتمكين تلك المشاريع من تلبية متطلبات عملية التصدير.

وفي النهاية يمكن القول بأن دور الضريبة الجمركية في دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة المتناهية الصغر، من خلال أسلوب الحماية الجمركية لن يستمر لوقت طويل في ظل ما يحصل من تنامي للدعوات التي تتادي لتحرير التجارة فيما بين الدول، لذا فإنه في المنظور القريب يجب التعويل على أدوات السياسة المالية الأخرى، لأن الضريبة الجمركية في تلك الحالة لن يكون لها دور إلا في الحد الأدنى تجاه القطاع الاقتصادي بشكل عام، وذلك من خلال تقليص عمليات تصدير الخامات المحلية برفع معدل الضريبة الجمركية عليها، إذا لم يتم تصنيعها وإعطائها القيمة المضافة إضافة إلى تخفيض معدلات تلك الضريبة على المستوردات من السلع الأولية اللازمة للصناعة المحلية .

المطلب الثاني: دور ضريبة رسم الإنفاق الاستهلاكي في دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر

إن رسم الإنفاق الاستهلاكي ما هو إلا ضريبة غير مباشرة ونوعية على الإنفاق، تفرض عند الحصول على بعض السلع والخدمات، وإن إعطاء هذا النوع من الضرائب في سورية تسمية الرسم لا يحجب عنه صفة الضريبة، لأن المكلف عندما يدفع ذلك المبلغ المالي المتمثل برسم الإنفاق الاستهلاكي لن يجني أي منفعة في مقابل ذلك الإنفاق، وإن قرر المشرع السوري اختيار تسمية

الرسم فإن ذلك من قبيل إعطاء السلطة التنفيذية المرونة في تحديد بعض قواعد هذا النوع من الضرائب، الذي يشكل في المحصلة ضريبة نوعية على الإنفاق، وكما هو معلوم فإن هذا النوع من الضرائب لا تقوم الإدارة بتحصيله بشكل مباشر بل تعهد بذلك إلى المكلفين القانونيين الذين يقومون بتحصيله، عند عملية بيع السلعة أو الخدمة، ومن ثم يقومون بتوريده للإدارة الضريبية، وبعد ذلك يعكسونه زيادة في سعر السلعة أو الخدمة، التي تباع للمنتج أو المستهلك، الذي يعد في النهاية المكلف الحقيقي بهذه الضريبة، ومن هذا المنطلق فإن هذا النوع من الضرائب قد لا يشكل أي تأثير على النشاط الاقتصادي لصاحب المنشأة أو المشروع الاقتصادي، أياً كان حجمه على اعتبار أن من يتحمل عبء هذه الضريبة في نهاية المطاف هو المستهلك المتلقي، للسلعة أو الخدمة، لكن ورغم ذلك فإن هناك عدة واجبات تبقى ملقاة على عاتق المكلف القانوني بهذه الضريبة، وهو مقدم السلعة أو الخدمة ومنها الالتزام بتقديم الإقرار الضريبي في مواعيد محددة في نص القانون، وضرورة مسك سجلات وقيود محاسبية وتوريد المبالغ الضريبية، التي تم تحصيلها في مواعيد محددة، وهذا ما يستدعي بالضرورة دراسة حجم التأثير الناجم عن تلك الواجبات على نشاط المشاريع الاقتصادية المختلفة، لاسيما أن تلك الواجبات قد تثقل كاهل الكثير من المكلفين في كثير من الأحيان فكيف الحال بأصحاب المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر، لاسيما أن تلك الالتزامات إذا ما أثقلت كاهل المكلفين من هؤلاء فإنها عندئذ ستشكل ملاذاً للتهرب الضريبي، وفي هذا السياق لابد من معرفة من هم المكلفون الحقيقيون برسم الإنفاق الاستهلاكي، وما هي الالتزامات المترتبة عليهم في إطار تكليف أصحاب المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر بهذا النوع من الرسوم.

الفرع الأول: المكلفون بالرسم

لقد نظم المشرع الأحكام المتعلقة برسم الإنفاق الاستهلاكي في المرسوم التشريعي 61 لعام 2004 وتعديلاته المتلاحقة، فالمرسوم المذكور حدد المكلفين بتلك الضريبة وهم: ⁽¹⁾

أولاً_ منتجي السلع المحلية: إن المشرع لم يفرض رسم إنفاق على جميع السلع المنتجة محلياً بل عمد إلى تحديد تلك السلع الخاضعة للرسم في الجدول رقم (2) الملحق بالمرسوم.

ثانياً_ مقدمي الخدمات: وهم فقط من يؤدون الخدمات المحددة بالجدول رقم (1) الملحق بالقانون.

ثالثاً_ مستوردي السلع: أي السلع المحددة بالجدول رقم (2).

وما يهم في هذا التحديد للمكلفين الخاضعين للرسم هو معرفة مَنْ مِنْ هؤلاء يصنفون في نطاق أصحاب المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر؟

عموماً يمكن القول: بأن منتجي السلع المحلية ومقدمي بعض الخدمات يمكن أن يشكلوا محور نشاط للمشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغ، على اعتبار أن نشاط استيراد السلع غالباً ما يتم ممارسته في نطاق المشاريع الكبيرة، نظراً لضخامة حجم الرساميل المستثمرة فيه، ونتيجة لذلك يمكن الاستنتاج بأن منتجي السلع المحلية يخضعون لرسم الإنفاق الاستهلاكي، أياً كان حجم المشروع الذي ينتجون فيه تلك السلع الخاضعة للضريبة، وبالتالي

(1) المادة 2 من المرسوم التشريعي رقم (61) لعام 2004 الناظم لرسم الإنفاق الاستهلاكي في سورية.

يمكن إخضاع المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر لهذا النوع من الرسوم، طالما أنها تنتج السلع الخاضعة لرسم الإنفاق الاستهلاكي، لكن بالعودة إلى الجدول رقم (2) الذي يحدد السلع الخاضعة للرسم فإنه يلاحظ بأن هناك جزء كبير من تلك السلع يصنف في خانة السلع المستوردة باستثناء بعض السلع، التي يمكن تصنيعها محلياً ومن المعلوم أن نشاط استيراد السلع والخدمات غالباً ما يمارس في نطاق المشاريع الكبيرة، نظراً لضخامة رؤوس الأموال المستثمرة فيه، أما بالنسبة لنشاط تقديم الخدمات فإنه يلاحظ أن المشرع لم يتوسع كثيراً في تحديد الخدمات الخاضعة للرسم بل عمد إلى تحديد بعض الخدمات التي تخضع للرسم ومنها:

نوع الخدمات	نسبة الرسم المئوية
1- خدمات المبيت والطعام و المشروبات و الحفلات و ركن الألعاب الكهربائية و الخدمات المأجورة الأخرى في الفنادق و الأندية و المطاعم من الدرجات الدولية و الممتازة و الأولى والثانية حسب تصنيف وزارة السياحة .	10 %
2- خدمات الملاهي من جميع الدرجات ولا تدخل دور السينما والمسارح ضمن خدمات الملاهي في تطبيق هذا القانون .	3 %
3- تذاكر السفر بالطائرة إلى خارج أراضي الجمهورية العربية السورية .	3 %
4- خدمات مدن الألعاب الكهربائية وما في حكمها .	10 %

بالإضافة إلى خدمات الهاتف النقال والثابت⁽¹⁾.

(1) المادة 2 من المرسوم التشريعي رقم 41 لعام 2005 الذي تم بموجبه تعديل بعض أحكام المرسوم التشريعي رقم 61 لعام 2004 المتعلق برسم الإنفاق الاستهلاكي في سورية.

وبالتالي فإن معظم الخدمات المذكورة غالباً ما يتم ممارستها في نطاق المشاريع الكبيرة، نظراً لضخامة رؤوس الأموال المستثمرة فيها، وإن كانت تحوي أعداداً قليلة من العمال، باستثناء مكاتب قطع تذاكر الطيران التي يمكن أن تقوم بنشاطها في نطاق المشاريع الصغيرة ، و مما سبق يمكن القول: بأن تأثير قانون رسم الإنفاق الاستهلاكي في مجال نشاط المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر، يبقى محدوداً نظراً لعدم توسع المشرع في فرض الرسم على جميع السلع والخدمات واقتصار فرض الرسم على عدد محدود من السلع التي يغلب على قسم كبير منها طابع الاستيراد، وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على أن هذا الرسم ما هو ضريبة جمركية مستترة.

الفرع الثاني: التزامات المكلفين

صحيح أن المشاريع المتوسطة والصغيرة في جزء كبير من نشاطاتها لا تخضع لرسم الإنفاق الاستهلاكي، إلا أن إمكانية تعديل التشريع الناضم لهذا الرسم في المستقبل وتحويله إلى ضريبة عامة على الإنفاق يستلزم بالضرورة إعادة النظر بالعديد من الواجبات الملقاة على عاتق المكلفين بالرسوم، لاسيما أن إخضاع المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر لرسم الإنفاق الاستهلاكي يستلزم تبسيط الالتزامات الملقاة على عاتق أصحاب تلك المشاريع، ولعل من أبرز تلك الالتزامات:

أولاً- مسك السجلات والقيود المحاسبية:

أشار المشرع إلى وجوب تقيد المكلفين برسم الإنفاق الاستهلاكي، بضرورة مسك السجلات والقيود المحاسبية، التي تظهر موجودات وحركة البضاعة المتداولة والخدمات المؤداة في محله إضافة إلى إبراز العقود المنظمة عند

الاقتضاء⁽¹⁾، إلا أن المشرع لم يحدد ماهية تلك السجلات تاركاً المجال واسعاً أمام الإدارة الضريبية، لتحديد ماهية تلك السجلات والقيود وهذا ما يضع المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر أمام مواجهة صعوبات كثيرة تتعلق بعدم القدرة على تنظيم تلك السجلات والقيود بالشكل المطلوب، الذي يجعل من تلك السجلات مرآة حقيقية تعكس نشاط ذلك المشروع لذا فإنه يتوجب على الإدارة الضريبية في تلك الحالة طالما أن المشرع لم يحدد بوضوح ماهية تلك السجلات أن تعتمد إلى إلزام أصحاب تلك المشاريع بمسك سجلات وقيود محاسبية تتناسب مع طبيعة النشاط الاقتصادي، وبساطة الفكر المحاسبي لتلك المشاريع.

ثانياً - تقديم البيان الضريبي:

إن إعداد البيان الضريبي يعد من أهم التزامات المكلف في أي نوع من أنواع الضرائب، فالسجلات والقيود المحاسبية ما هي إلا وسائل إثبات لما يتضمنه البيان الضريبي، الذي يعد بمثابة أداة الوصل بين المكلف والإدارة الضريبية، فالأصل أن يقوم المكلف بإعداد البيان الضريبي بنفسه، لكن في كثير من الأحيان قد تعتمد الإدارة الضريبية إلى إلزام المكلف بوجوب التقيد بنموذج معين من البيان الضريبي، لكن من خلال قراءة نص الفقرة (د) من المادة (3) من المرسوم التشريعي رقم (61) لعام 2004 يلاحظ أن المشرع قد بسط إجراءات إعداد البيان الضريبي من خلال إلزام المكلف فقط بتدوين المبيعات أو بدل الخدمات المؤداة، وهذا بالتالي يشكل عاملاً إيجابياً في تسهيل إعداد البيان الضريبي من قبل المكلفين وإعطائهم مطلق الصلاحية في إعداد البيان الضريبي وعدم إلزام المكلفين بنموذج معين من البيان الضريبي، وهذا بالتالي

(1) المادة (3) فقرة ج من المرسوم التشريعي رقم 61 لعام 2004 الناظم لرسم الإنفاق الاستهلاكي في سورية.

يعطي المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر تحفيزاً نحو الالتزام برسم الإنفاق الاستهلاكي، وذلك في حال التوسع بتطبيقه تجاه تلك المشاريع، لكن تبقى العقبة في حال لم يتم تبسيط اعتماد نظام مبسط للسجلات والقيود المحاسبية سواءً من المشرع أو الإدارة الضريبية، في حال تم تفويضها بذلك، لأن تلك السجلات والقيود هي التي تؤيد محتوى البيان الضريبي.

ثالثاً - الالتزام بنظام الفوترة:

إن من أهم إيجابيات المرسوم التشريعي الناظم لرسم الإنفاق الاستهلاكي هو تبنيه لنظام الفوترة من خلال إلزام المستوردين، الذين هم بطبيعة الحال مكلفين بتحرير الفواتير و منتجي السلع، ومقدمي الخدمات بضرورة تحرير فاتورة عند تقديم الخدمة، أو بيع السلعة⁽¹⁾، وإن لم يتم إلزام بائعي الجملة والمفرق بتحرير الفواتير نظراً لعدم تكليفهم أصلاً برسم الإنفاق الاستهلاكي فلو تم تكليف هؤلاء بالرسم إلى جانب المستوردين ومنتجي السلع أياً كان حجم و رقم أعمالهم ومقدمي الخدمات، فإن ذلك سيشكل نواة نظام متكاملة لنظام الفوترة، مما يؤدي بالضرورة إلى إلزام المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر بذلك النظام الذي يعد نواة حقيقية لإنشاء منظومة محاسبية لتلك المشاريع فنقطة البداية في إنشاء نظام محاسبي أو ضريبي لتلك المشاريع هو اعتماد أسلوب الفوترة في عمليات البيع والشراء، وذلك يحقق مصلحة كل من المكلف والإدارة الضريبية على حد سواء.

الفرع الثالث: الإعفاء من رسم الإنفاق الاستهلاكي

لم يذكر المشرع السلع أو الخدمات التي تعفى من رسم الإنفاق الاستهلاكي بشكل صريح، كما أنه لم يتضمن وبشكل واضح على إعفاء شخص أو جهة

(1) المادة 3 فقرة ب من المرسوم التشريعي رقم 61 لعام 2004 المتعلق بضريبة رسم الإنفاق الاستهلاكي في سورية.

ما، تعنى بتحصيل هذا الرسم وتوريده للإدارة الضريبية، فالمشرع اعتمد رسم الإنفاق الاستهلاكي كضريبة نوعية، وليست عامة أي تفرض على السلع والخدمات المحددة بنص القانون فقط، لكن من خلال استقراء نصوص المرسوم التشريعي رقم (61) يمكن استنتاج بعض الملاحظات:

أولاً- بالنسبة للإعفاءات المتعلقة بالسلع والخدمات:

رغم عدم توسع المشرع في فرض رسم الإنفاق الاستهلاكي على جميع السلع والخدمات، إلا أنه كان حريصاً على فرض هذا الرسم على جزء كبير من السلع المستوردة، فالسلع غير المذكورة في نص المرسوم تبقى معفاة من رسم الإنفاق الاستهلاكي، على اعتبار أن هذا الرسم ليس سوى ضريبة نوعية على الإنفاق، لكن ورغم ذلك فإن سياسة التوسع في الإعفاء أو عدم التوسع لها بالغ الأثر على المكلفين القانونيين لسبب وحيد سبق ذكره وهو قابلية هذا النوع من الضرائب للانعكاس فالمستهلك المتلقي للسلعة أو الخدمة يبقى هو المكلف الحقيقي، الذي يتحمل العبء المالي لهذا النوع من الضرائب، وليس مقدم السلعة أو الخدمة، وإن كان للأحوال الاقتصادية دور في عملية انعكاس الضريبة في بعض الأحيان⁽¹⁾، وفي تلك الحالة قد لا يتمكن المكلف القانوني من نقل عبء الضريبة مما يضطره إلى تحمل جزء من عبء الضريبة أو تحمل كل هذا العبء وعندئذ يتوجب على المشرع مراعاة أحوال هؤلاء المكلفين إما بإعفائهم من الضريبة أو تخفيض معدلاتها ولعل هذا الإجراء يلاءم واقع المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر عندما لا تستطيع تحمل أعباء الإلتزام بعدم نقل عبء الضريبة كلياً أو جزئياً إلى من يليهم في الدورة

(1) د. يوسف شباط، المالية العامة نفقات الدولة وإيراداتها، طبقاً لأخر التعديلات لعام 2009،

الاقتصادية بسبب عدم قدرة جهازها المالي والإنتاجي، نظراً لعدم توافر الخبرة الكافية للتأقلم مع أحوال السوق المتغيرة، التي يجيدها أصحاب المشاريع الكبيرة أكثر من غيرهم.

ثانياً - بالنسبة للإعفاءات المتعلقة بالمكلفين:

. من خلال تحليل نص المادة (3) من المرسوم التشريعي رقم (61) لعام 2004 التي تنص:

أ- يترتب على البائع (المنتج المحلي) لإحدى السلع المحددة في جدول المهن رقم 2/ وكل مستثمر لإحدى الخدمات المبينة في الجدول رقم 1/ المذكورة في المادة 1/ أن يقدم بياناً إلى الدوائر المالية يشعر بممارسة العمل وذلك خلال مدة ثلاثين يوماً من بدء الممارسة.

ب- يترتب على البائع (المنتج المحلي) لإحدى السلع أو المستثمر للخدمات المبينة في الجدولين رقم 1/ و 2/ أن يحرر فاتورة أو عقداً لكل عملية من المبيعات أو الخدمات المؤداة و قيمتها الخاضعة لأحكام هذا المرسوم التشريعي و ذلك وفق ما تقتضيه طبيعة تلك العملية .

ت- يترتب على البائع (المنتج المحلي) و المستثمر للخدمات أن يمسك السجلات و القيود اللازمة التي تظهر موجودات وحركة البضاعة المتداولة و الخدمات المؤداة في محله أو منشأته أو في مكان ممارسته العمل و أن يبرز العقود المنظمة عند الاقتضاء.

ث- يترتب على البائع (المنتج المحلي) و المستثمر للخدمات أن يقدم إلى الدوائر المالية التي يقع فيها محله أو منشأته أو يمارس العمل فيها خلال العشرة أيام الأولى من الشهر التالي بياناً يدون فيه

مبيعاته أو بدل الخدمات المؤداة في الشهر السابق و عليه أن يدفع إلى الدوائر المذكورة الرسوم المستحقة فور تقديم البيان المذكور و تقوم الدوائر المالية التي تقدم لها البيانات المذكورة بتحويل نسخة منها إلى الدوائر المالية، التي يقع فيها المركز الرئيسي الوارد في السجل التجاري للمكلف.

يلاحظ بأن المشرع لم يذكر في عداد المكلفين بهذا الرسم بائعي السلع سواء كانوا بائعي جملة أم مفرق على غرار الكثير من التشريعات الضريبية في كثير من الدول، رغم أن هؤلاء يشكلون شريحة واسعة من أصحاب المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر، لا يستهان بها، لاسيما في سورية فيما إذا تم تكليفهم برسم الإنفاق الاستهلاكي، فسياسة المشرع في هذا الرسم لم تهدف من إعفاء هؤلاء بشكل ضمني من الرسم تشجيع قيام المشاريع التجارية ذات النمط المتوسط أو الصغير أو المتناهي الصغر، بل كانت غايته من خلال ذلك:

1_ تخفيف العبء عن الإدارة الضريبية عند توسعها في فرض رسم الإنفاق الاستهلاكي على بائعي السلع، فكما هو معلوم فإن التوسع في فرض هذا الرسم على تلك المنشآت، سيجعل هذا الرسم غير ذي جدوى لأن الإدارة لن تستطيع مراجعة بيانات تلك المنشآت بالشكل المطلوب، نظراً لكثافة عددها وتدني رقم أعمال الكثير منها، ففي تلك الأحوال يحصل عدم توازن أو اتساق بين نفقات فرض الرسم أو الضريبة والعائدات المتحققة منها، عندئذ تصبح الضريبة أو الرسم غير ذي جدوى كأساس تطبيق أي ضريبة ناجحة أن يتوافر عنصر الاقتصاد في نفقات تحصيلها.

2_ عدم الوقوع في فخ الازدواج الضريبي، الذي سيحدث عند فرض الرسم على بائعي الجملة والمفرق، الذين يقومون ببيع السلع المشتراة من المستوردين

أو المصنعين الذين هم في عداد المكلفين برسم الإنفاق الاستهلاكي، في ظل عدم وجود إطار قانوني لنظام الخصم الضريبي في المرسوم التشريعي الناظم لرسم الإنفاق الاستهلاكي والمراسيم اللاحقة المعدلة له، باستثناء منتجي السلع المحلية التي يدخل في تصنيعها مواد أولية مستوردة خاضعة لرسم الإنفاق الاستهلاكي فيخضعون لنظام الخصم الجزئي وليس الكلي⁽¹⁾، في حين أن المطلوب هو تطبيق نظام الخصم الكلي وذلك تقادياً لعدم الوقوع في فخ الازدواج الضريبي.

الفرع الرابع: التحول إلى نظام الضريبة على القيمة المضافة

إن الضريبة على القيمة المضافة تشكل نمطاً جديداً من الضرائب غير المباشرة التي تفرض على الإنفاق و يقوم على أن انتقال السلعة أو الخدمة من مرحلة إلى أخرى في الدورة الاقتصادية، يعطي تلك السلعة أو الخدمة قيمة مضافة وتلك القيمة تزداد كلما انتقلت السلعة أو الخدمة من مرحلة لأخرى، ولما كانت تلك القيمة تشكل مصدراً محتملاً من مصادر دخل المكلف كان لازماً أن يتم فرض ضريبة عليها بدلاً من فرض ضريبة الإنفاق على كامل ثمن السلعة والاكتفاء بفرضها على القيمة المضافة التي تحملها السلعة أو الخدمة ولعل هذا النوع من الضرائب يمتاز بخصائص فنية تجعل من ذلك الإيراد العام ضريبية نموذجية، تكاد تحقق مصلحة كل من المكلف والإدارة الضريبية على حد سواء، فالسياسة الضريبية في العديد من الدول باتت تنادي اليوم بتبني تطبيق تلك الضريبة كبديل إصلاحي للضرائب العامة والنوعية على الإنفاق نظراً للخصائص المتعددة التي يتسم بها هذا النوع من الضرائب.

(1) المادة 9 فقرة أ، ب من المرسوم التشريعي رقم 61 لعام 2004 المتعلق بضريبة رسم الإنفاق الاستهلاكي في سورية.

أولاً-الخصائص الفنية⁽¹⁾:

أ- ضريبة غير مباشرة تفرض على إنفاق السلع والخدمات المحلية والمستوردة وتفرض بشكل عام على كافة السلع والخدمات، إلا ما استثني منها بشكل خاص.

ب- تفرض فقط على القيمة المضافة المتحققة من انتقال السلعة من مرحلة إلى أخرى، من مراحل الدورة الاقتصادية، وهذا ما يميزها عن ضرائب الإنفاق الأخرى، التي تفرض فيها الضريبة على كامل قيمة السلعة أو الخدمة.

ت- ضريبة حيادية: تفرض على السلع المحلية والمستوردة على حد سواء وفق أسلوب دولة المقصد أي أنها تفرض على السلع المستوردة عند وضعها في الاستهلاك المحلي أو في تصنيع السلع والخدمات المحلية ولا يتم فرضها على السلع المصدرة إلا عند وضعها في الاستهلاك لدى الدولة المستفيدة منها.

ث- يتم من خلال هذه الضريبة تطبيق نظامي الخصم والرد الضريبيين.

الخصم الضريبي: هو النظام الذي يتيح للمكلف بتلك الضريبة، أن يطلب من الدوائر الضريبية عند قيامه بتوريد مبلغ الضريبة المستحقة، على المخرجات بأن تحسم من هذا المبلغ المدفوع ما سبق وأداه من ضريبة على المدخلات التي ساهمت في توليد المخرجات ويفضل منظومة الخصم الضريبي، يمكن تلافي إمكانية حصول الازدواج الضريبي، الذي يحصل عند عدم إمكانية خصم الضريبة المستحقة من الضريبة المستحقة على المخرجات .

(1) د. محمد خير العكام، الضريبة على القيمة المضافة ودرها التكاملي، هيئة الموسوعة العربية، دمشق، 2005، ص 50 وما بعدها.

أما نظام الرد الضريبي: فإنه يتيح للمكلف الطلب من الإدارة الضريبية استرداد ما سبق و دفعه من مبلغ الضريبة بشكل كامل وليس جزئياً وذلك في حالات معينة غالباً ما تكون عند عمليات تصدير السلع المنتجة.

ج- إن طبيعة هذا النوع من الضرائب تقتضي بعدم فرض هذه الضريبة على السلع الرأسمالية وعلى المواد الخام الأولية، طالما أنه لم يتم إدخال القيمة المضافة عليها،⁽¹⁾

ح- ضريبة متعددة المراحل يتم فرضها على القيمة المضافة للسلعة في مختلف مراحل إنتاج وتداول السلعة حتى وصولها للمستهلك بحيث يتم تطبيق قواعد الحسم الضريبي في كل مرحلة من مراحل تداول السلعة⁽²⁾.

خ- ضريبة تأخذ بالأساس الفعلي حيث لا يتم فرضها إلا على القيمة المضافة، التي تحققت فعلاً نتيجة بيع السلعة أو الخدمة وفق القيمة المحددة بالفاتورة⁽³⁾ التي يحررها مقدم السلعة أو الخدمة.

د- كما أن هذه الضريبة كسائر الضرائب الأخرى على الإنفاق تؤمن للإدارة الضريبية حصيلة وافرة وبشكل دوري، إذ يلتزم المكلف بهذه

(1) د. محمد خالد الحريري، د. ثناء أبازيد، أ. ناديا خالد نعمان ثابت، مفهوم الضريبة على القيمة المضافة وإمكانية تطبيقها في سورية. مجلة جامعة تشرين للدراسات والبحوث العلمية. سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية. المجلد 28 العدد 1 لعام 2006 ص 106.

(2) د. عابد فضلية. آلية حساب الضريبة على القيمة المضافة، خصائصها ومعوقات تطبيقها في الجمهورية العربية السورية. مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية. العدد الثاني. المجلد 26 لعام 2010 ص 170 - 171 .

(3) د. محمد خير العكام، الضريبة على القيمة المضافة ودورها التكاملي، مرجع سبق ذكره ص 54 د. عابد فضلية. آلية حساب الضريبة على القيمة المضافة، خصائصها ومعوقات تطبيقها في الجمهورية العربية السورية. مرجع سبق ذكره، ص 171.

الضريبة بتقديم البيان الضريبي مع مجموع المبالغ التي تم تحصيلها بشكل دوري، كل شهر أو شهرين أو ثلاثة أشهر، وفق ما ينص عليه التشريع الناظم لها.

ك-ويبقى الأهم من كل ذلك أن تطبيق هذا النوع من الضرائب، لاسيما في الدول النامية يتيح تعميم نظام الفوترة لدى كافة أفراد المجتمع، (منتجين ومستهلكين) ويساعد في الوقت نفسه الفئات الإنتاجية التي تعمل في منظومة اقتصاد الظل، على الاندماج في النظام الضريبي نتيجةً للمزايا التي يحققها نظام الضريبة على القيمة المضافة، ولعل من أبرزها نظامي الخصم والاسترداد ولعل المشاريع المتوسطة والصغيرة التي تعمل في منظومة اقتصاد الظل، هي من أول المستفيدين من مزايا تلك الضريبة.

ثانياً_ أهمية تطبيق الضريبة على القيمة المضافة بالنسبة للمشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر

كما هو معلوم فإن تطبيق هذه الضريبة بشكل واسع على كافة الفعاليات الاقتصادية التي تتعامل بالسلع الخاضعة للضريبة، غالباً ما يتطلب كوادراً إدارية ضخمة ومدرية، لدى الجهات المسؤولة عن تطبيق تلك الضريبة، وهذا ما لا يتحقق في الكثير من الدول، لاسيما النامية منها لذلك يقوم العديد من المشرعين بوضع نظام للتسجيل في هذه الضريبة، حيث تلزم كل فعالية اقتصادية يتجاوز رقم أعمالها حداً معيناً بتسجيل منشأتها لدى الإدارة الضريبية، أما الفعاليات الأخرى التي لا يتجاوز رقم أعمالها الحد الذي وضعه القانون،

فهي مخيرة بالتسجيل وليست مجبرة بذلك⁽¹⁾، ورغم تنامي الدعوات التي تنادي إلى رفع حد التسجيل، لاسيما في الدول النامية، وذلك لإعفاء أكبر عدد ممكن من الفعاليات الاقتصادية ذات النشاط الاقتصادي المتواضع، التي لا تستطيع تحمل متطلبات وتبعات هذه الضريبة، إلا أن الحاجة تبدو ملحة لإدخال المشاريع المتوسطة والصغيرة في تلك الضريبة وذلك للأسباب التالية:

أ- إن الضريبة على القيمة المضافة تعد من أهم الأدوات التي تسهم في تنشيط قطاع التصدير للسلع المنتجة، في الدول التي تطبق هذا النوع من الضرائب، وذلك من خلال ما يتيح تطبيق هذه الضريبة من منح المكلف بها ميزة الرد الضريبي، أو ما يسمى نظام الاسترداد، فالمكلف لن يشعر في تلك الحالة بعبء الضريبة على الإطلاق فكيف إذا كان المكلف من أصحاب المشاريع المتوسطة والصغيرة، التي هي بأمس الحاجة لدخول الأسواق الخارجية.

ب- إن من أهم المقومات التي تساعد على تطبيق الضريبة على القيمة المضافة بنجاح هو تطبيق نظام الفوترة، فالمكلف لن يستطيع الاستفادة من عمليات الخصم والرد الضريبي، إذا لم يبرز الفواتير التي تؤيد مطالبته للإدارة الضريبية بحق خصم الضريبة، أو استردادها، فالمكلف في الحالتين سيقوم بتحرير الفواتير متوخياً المصادقية، وسيعتمد إلى الاحتفاظ بتلك الفواتير عند كل عملية بيع أو شراء للسلع

(1) د. محمد خير العكام، الضريبة على القيمة المضافة ودرها التكاملي، مرجع سبق ذكره ص 54 د. عابد فضلية. آلية حساب الضريبة على القيمة المضافة، خصائصها ومعوقات تطبيقها في الجمهورية العربية السورية. مرجع سبق ذكره، ص 99.

أو الخدمات، وهذا كله يساعد على تنمية الوعي الضريبي لدى شريحة واسعة من المكلفين، من أصحاب المشاريع المتوسطة.

ت- إن تطبيق هذه الضريبة على المشاريع المتوسطة والصغيرة يساعد تلك المشاريع على تبني مفهوم القيمة المضافة بشكل عام، فعندما تقوم تلك المشاريع بتصدير منتجاتها لأجل الاستفادة من ميزة الرد الضريبي، فإنه تدرك أن رد الضريبة مرتبط بتحقيق القيمة المضافة، على السلع المصدرة، بدلاً من تصدير المواد الخام دون إضافة أو تحويل.

ث- إن من مزايا هذا النوع من الضرائب يتيح تطبيق مبدأ الخضوع الاختياري، إلى جانب الخضوع الإلزامي للضريبة، وهذا ما تطمح إليه العديد من المشاريع المتوسطة والصغيرة، وذلك للاستفادة من مزايا الخصم والرد الضريبي.

ثالثاً- متطلبات تطبيق الضريبة على القيمة المضافة على المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر:

صحيح أن تطبيق الضريبة على القيمة المضافة يعد عاملاً مهماً في تشجيع قيام المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر، كما ذكر سابقاً، إلا أن تطبيقها ليس بالأمر السهل ويحتاج إلى توافر عدد من المقومات لعل من أبرزها⁽¹⁾:

أ- ضرورة وجود نظام قانوني يلزم بتحرير الفواتير عند عمليات بيع وشراء السلع الخاضعة للضريبة، فعملية الفوترة تشكل أهم مقومات نجاح تطبيق هذه الضريبة، ولعل تطبيق نظام الفوترة على المشاريع

(1) د. محمد خير العكام. مرجع سبق ذكره 178 وما بعدها.

المتوسطة والصغيرة يسهم في تقديم الفني ولو بشكل غير مباشر لتلك المشاريع من خلال تنمية القدرات المحاسبية لديها.

ب- كما أن هذا النوع من الضرائب يتطلب وجود نظام محاسبي خاص يتضمن مسك سجلات وقيود محاسبية، تتسجم مع طبيعة هذا النوع من الضرائب، وبالتالي فإنه في حال إخضاع المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر لهذا النوع من الضرائب، فإنه لابد من اعتماد نظام محاسبي مبسط يتلاءم وبنية تلك المشاريع إما لناحية إعداد البيان الضريبي، أو مسك الدفاتر والسجلات والثورة الرقمية اليوم قادرة على نشر وتبسيط تلك السجلات، والقيود للمشاريع المتوسطة والصغيرة.

ت- إن وجود إدارة ضريبية مؤهلة ومدربة يشكل ركيزة أساسية لنجاح تطبيق هذه الضريبة، فعمليات الخصم والاسترداد ليست بالأمر السهل، وتتطلب وجود عناصر مؤهلة ومدربة في الإدارة الضريبية، قادرة على القيام بتلك العمليات بالسرعة المطلوبة .

ث- ويبقى الأهم من كل ذلك توافر الوعي الضريبي لدى من سيصبحون مكلفين بهان والذي يعد عاملاً أساسياً في نجاح أي نوع من الضرائب، لاسيما هذا النوع من الضرائب الذي لا يحتاج إلى الوعي فقط بقدر ما يحتاج إلى وجود قدر كافي من المعرفة المتعلقة بواجبات المكلف، في هذا النوع من الضرائب وماله من حقوق تجاه الإدارة الضريبية أيضاً.

المطلب الثالث: دور ضريبة رسم الطابع في دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر

يعد رسم الطابع من الضرائب غير المباشرة التي تفرض على المعاملات الورقية التي تجري بين المواطنين ودوائر الدولة المختلفة، بحيث يتم فرض هذه الضريبة على الصكوك والعقود والمحركات وكافة المستندات، التي تشكل صلة

الوصل بين صاحب العلاقة ودوائر الدولة المختلفة، التي تتولى تحصيل وتوريد هذه الضريبة إلى الإدارة الضريبية في مواعيد محددة، وتعد هذه الضريبة من الضرائب النوعية، وليست العامة على المعاملات، أي أنها تفرض فقط على المعاملات والصكوك المحددة في نص القانون في حين أن المشرع السوري في القانون رقم (44) لعام 2005 حدد الوقائع أو الصكوك الرسمية، التي تفرض عليها الضريبة في الجدولين رقم (2_3) ، وكما هو معلوم فإن هذا النوع من الضرائب يفقد لعنصر الشخصية وبالتالي فإنه لا يمكن مراعاة أوضاع المكلفين الشخصية، وفي هذا الإطار كان لابد من دراسة مدى تأثير تلك الضريبة على الأنشطة الاقتصادية، لاسيما تلك المرتبطة بالفاعليات الاقتصادية ذات الحجم المتواضع والتي هي بأمر الحاجة للدعم من الناحية الضريبية.

الفرع الأول: الخضوع للضريبة

إن خضوع المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر لضريبة رسم الطابع ذو طبيعة مزدوجة، فهناك ضريبة رسم طابع تفرض على الصكوك الرسمية اللازمة لتأسيس المشروع، كما هو الحال في الحصول الترخيص الصناعي والسجل التجاري أيضاً... وهناك ضريبة رسم طابع تفرض خلال ممارسة المشروع لنشاطه الصناعي أو التجاري كما هو الحال عند إبرام العقود الإدارية: عقود التوريد والأشغال والخدمات وإجراء بوالص الشحن... وهنا لابد من معرفة الوقائع التي تفرض عليها الضريبة في كلتا الحالتين لمعرفة مدى تأثير الذي يحدثه هذا النوع من الضرائب.

أولاً- عند تأسيس المشروع:

إن تأسيس أي مشروع أو منشأة اقتصادية بشكل عام غالباً ما يتضمن القيام ببعض الإجراءات والمعاملات، لدى العديد من دوائر الدولة، لتأسيس المشروع أو المنشأة، فتلك المعاملات المتمثلة بمحررات و صكوك، غالباً ما

يتوقف عليها قيام المشروع أو عدم قيامه، لذا كان لا بد من معرفتها ولعل من أبرزها⁽¹⁾:

- أ- عقود تأسيس شركات التضامن والتوصية البسيطة وكافة شركات الأشخاص، حيث تفرض عليها ضريبة رسم طابع بمقدار 00.5 على ألا يقل مبلغ الضريبة عن 25000 ل.س
- ب- وثيقة تأسيس الشركة محدودة المسؤولية أو عقد تأسيسها وعلى زيادة رأسمالها، حيث تفرض عليها ضريبة رسم طابع بمقدار 00.5
- ت- عقود الرهن الجارية لصالح المصارف ومؤسسات التمويل الداخلية والخارجية 00.1
- ج- شهادة إيداع تسجيل علامة تجارية أو صناعية أو شهادة اختراع أو عند أي تعديل في التسجيل، حيث تفرض عليها ضريبة رسم طابع بمقدار 2000 ل.س
- ح- ترخيص الأفراد والمؤسسات والمنشآت الفردية لممارسة المهن الحرفية والتجارية والخدمية وفق ما يلي:
 - في القرى والبلدات 2000 ل.س
 - في المدن ومراكز المناطق 5000 ل.س
 - في مراكز المحافظات 10000 ل.س
- خ- التسجيل في السجل التجاري حيث تفرض عليه ضريبة رسم طابع بمقدار 10000 ل.س
- د- الترخيص الصناعي للمنشآت الصناعية حيث تفرض عليه ضريبة رسم طابع بمقدار 15000

(1) الجدولين رقم 2، 3 من المرسوم التشريعي رقم (44) لعام 2005 في سورية الناظم لضريبة رسم الطابع.

ك-التسجيل الصناعي للمنشآت الصناعية حيث تفرض عليه ضريبة رسم طابع بمقدار 10000 ل.س

ل-التسجيل الصناعي للمنشآت الصناعية الحرفية حيث تفرض عليه ضريبة رسم طابع بمقدار 3000 ل.س

م-التراخيص المؤقتة عند منحها أو تجديدها حيث تفرض عليها ضريبة رسم طابع بمقدار 1000 ل.س

ن- جميع أنواع الرخص، حيث يتم فرض ضريبة رسم طابع بمقدار (200) ل.س.

وهنا يمكن القول بأن معدلات رسم الطابع التي فرضها المشرع على تلك الصكوك لم يراع فيها حجم المنشأة أو المشروع الذي تعود له تلك الصكوك، كما هو الحال في الرسم المفروض على السجل الصناعي والتجاري والترخيص الصناعي، رغم أن المشرع خفض معدل هذا الرسم بالنسبة للترخيص الصناعي المخصص للمنشآت الصناعية الحرفية، لكن إن المشرع في الوقت نفسه قد تدرج في الرسم المفروض عند الحصول على ترخيص بالنسبة للمؤسسات والمنشآت الفردية، من حيث موقعها الجغرافي وإن كان الأجدى بالمشرع تطبيق ذلك بالنسبة للحصول على السجل الصناعي والتجاري والترخيص الصناعي، كما يلاحظ ارتفاع معدل رسم الطابع عند تسجيل عقود شركات الأشخاص، مهما كان حجمها من حيث عدد الشركاء والأصول المستثمرة فيها، حيث أن هذا المعدل بموجب نص القانون يجب ألا ينقص عن (25000) ل.س، وكذلك الحال بالنسبة لتسجيل عقود الشركات محدودة المسؤولية وأنظمتها حيث تم فرض معدل (00.5)⁽¹⁾ عند تسجيل عقود تلك الشركات وأنظمتها، مهما اختلف حجمها، من حيث عدد الشركاء وحجم رؤوس الأموال المستثمرة فيها، مع العلم

(1) البندين 6،8 من الجدول رقم 1 في المرسوم التشريعي رقم 44 لعام 2005 في سورية المتعلق برسم الطابع.

أنه يمكن تأسيس مشاريع متوسطة وصغيرة ومتناهية الصغر ضمن إطار شركات التضامن والشركات المحدودة المسؤولية، أما بالنسبة لباقي الرسوم المفروضة على الصكوك الأخرى فإنها في واقع الحال لا يمكن أن تشكل أي عائق أمام تأسيس المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر نظراً لتواضع مقدارها.

ثانياً_ خلال ممارسة المشروع لنشاطه الاقتصادي:

كثيراً ما يصادف صاحب المشروع المتوسط أو الصغير خلال ممارسته للنشاط الاقتصادي في سورية العديد من الرسوم، التي يتوجب عليه تسديدها لدوائر الدولة نتيجة تعامله التجاري مع تلك الدوائر ولعل من أبرز تلك التي ما تأخذ صفة الضريبة أكثر من صفة الرسم غالباً، ومن أبرزها⁽¹⁾:

أ- العقود الإدارية والصكوك المبرمة مع القطاع العام الاقتصادي والإداري والمتضمنة مبلغاً معيناً حيث يفرض عليها ضريبة رسم طابع بمقدار (00.4

ب-الكفالات النهائية المقدمة تنفيذاً لأحكام العقود حيث تخضع حيث يفرض عليها رسم طابع بمقدار (00.3)

ت-الفواتير مع إدارات الدولة ذات الطابع الإداري و الاقتصادي إذا تجاوزت قيمتها سقف الشراء المباشر وفق القوانين و الأنظمة، حيث تخضع لضريبة رسم الطابع بمقدار (00.4)

ث-العقود بجميع أنواعها والتي لم يذكر فيها مبلغاً معيناً حيث تخضع لرسم طابع مالي مقطوع وقدره (300.) ل.س

(2)الجدولين 2،3 المرسوم التشريعي رقم 44 لعام 2005 في سورية المتعلق برسم الطابع.

ج- طلبات الاشتراك في المناقصات والمزايدات لأي جهة كانت، حيث يفرض عليها رسم طابع مالي مقطوع بمقدر (1000) ل.س

ح- الضمانات المؤقتة التي يقدمها المشتركون بالمناقصات أو المزايدات حيث تخضع لرسم مقطوع وقدره (100) ل.س أيضاً.

خ- بوالص الشحن وسندات الشحن أو الأوراق، التي تقوم مقامها وتخضع لرسم طابع مالي وقدره (100) ل.س

ك- النسخ المصدقة من البيانات الجمركية التي تعطى إلى الدوائر الجمركية، حيث تخضع لرسم طابع مالي وقدره (30) ل.س أيضاً عن كل نسخة.

ل- شهادات المنشأ حيث تخضع لرسم مقطوع وقدره (100) ل.س

م- الاتفاقات العامة أو الخاصة المعقودة بين المصرف و زبونه و الناطمة لشؤون الاعتمادات المصرفية، خصم الإسناد التجارية، اعتمادات مستنديه، إصدار كفالات، تسليف بالحساب الجاري على المكشوف حيث تخضع لرسم مقطوع وقدره (150) ل.س

ن- صك الكفالة أو الضمان الاحتياطي لعقود فتح الاعتمادات أو السندات التجارية الخاضعة للرسم النسبي، حيث تخضع لرسم مقطوع وقدره (200) ل.س أيضاً.

ومما سبق يلاحظ أن معظم تلك المعدلات المتعلقة بالصكوك ذات أرقام ليست بالمرتفعة، وهي بالتالي لا تشكل عائقاً أمام قيام المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر بالأنشطة التي تتضمنها تلك الصكوك، باستثناء بعض الصكوك المتعلقة بالعقود الإدارية المحددة المبلغ والكفالات المرتبطة بها بالإضافة إلى فواتير الجهات العامة ذات الطابع الإداري والاقتصادي عندما تتجاوز سقف الشراء المحدد بموجب القوانين والأنظمة وهنا في هذا السياق

يمكن تخفيض معدلات الرسوم على تلك الصكوك وذلك تمكيناً للمشاريع الصغيرة والمتوسطة من أن تنهض اقتصادياً عندما تتعاقد مع إدارات.

الفرع الثاني-الإعفاء من ضريبة رسم الطابع:

من خلال الاطلاع على الإعفاءات الواردة على قانون رسم الطابع يمكن التأكيد أن معظم الإعفاءات الواردة فيه موجه لأغراض اجتماعية أو قضائية باستثناء بعض الإعفاءات الاقتصادية كما في الإعفاء الوارد على عقود التصدير⁽¹⁾ من دون وجود أي إعفاء يتعلق بالصكوك الخاصة بالمشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر وقد يكون ذلك مرده أن المعدلات التي يحتويها القانون ليست بالمعدلات المرتفعة على اعتبار أن معظم الصكوك الرسمية الواردة في القانون والتي يفرض عليها ضريبة رسم الطابع، هي من الصكوك شائعة التداول فشيوع التداول بها على نطاق واسع، رغم ضآلة بعض المعدلات يحقق للإدارة الضريبية وفرة الحصيلة قدر المستطاع، وبالتالي لا داعي للتوسع في قائمة الإعفاءات، لكن ورغم ذلك يمكن لرسمي السياسة الضريبة استناداً لآراء العديد من الفقهاء الإسهام في تعديل بعض نصوص هذا القانون بما يضمن دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر قدر المستطاع ولعل من أبرز تلك الإجراءات الممكن اتخاذها من خلال آراء الفقهاء:

أولاً- إعفاء قروض المشاريع المتوسطة والصغيرة من ضريبة رسم الطابع أسوة بإعفاء قروض المشاريع المتناهية الصغر⁽²⁾.

(1) الجدول رقم 3 من المرسوم التشريعي رقم (44) لعام 2005 المتعلق بضريبة رسم الطابع في سورية.

(2) المادة 6 من المرسوم التشريعي رقم 24 لعام 2011 في سورية المعدل لبعض أحكام قانون رسم الطابع

ثانياً- إعفاء أو تخفيض معدل ضريبة رسم الطابع على العقود المنظمة لدى الدوائر العقارية كعقود الملكية والرهن والانتفاع... بالنسبة لعقارات المشاريع المتوسطة والصغيرة في المدن والمناطق الصناعية المخصصة لتلك المشاريع.

ثالثاً- تخفيض رسم الطابع الوارد على عقود تأسيس شركات التضامن وغيرها من شركات الأشخاص فهذا الرسم لا يقل عن (25000 ل.س)⁽¹⁾ في الوقت الذي يمكن فيه تأسيس شركات صغيرة بل وحتى متناهية الصغر تأخذ نمط شركات الأشخاص كشكل قانوني لها، بالإضافة إلى إمكانية تخفيض رسم الطابع على الشركات المحدودة المسؤولية، لاسيما مع إمكانية وجود شركات محدودة المسؤولية ذات الشخص الواحد وفق قانون الشركات الجديد.

رابعاً- ضرورة إعفاء كافة العقود التي تجريها مؤسسات التمويل الصغير والمتناهي الصغر مع دوائر الدولة من ضريبة رسم الطابع.

خامساً- كما إنه بالإمكان تخفيض ضريبة رسم الطابع عند الحصول على السجل التجاري والصناعي فمن غير المعقول بأن يتم فرض معدل رسم وحيد بالنسبة للحصول على تلك السجلات مهما اختلف حجم المنشأة أو موقعها.

سادساً- كذلك يمكن تخفيض معدل رسم الطابع عند إجراء بعقود الإيجار الخاصة بعقارات المشاريع الصغيرة والمتناهية الصغر في المدن والمناطق الصناعية.

سابعاً- تشجيع المشاريع المتوسطة والصغيرة على الدخول بالمناقصات والمزايدات وعمليات الشراء المتعلقة بالدولة وذلك لدعمها اقتصادياً عبر

(1) الجدول رقم 1 من المرسوم التشريعي رقم (44) لعام 2005 المتعلق بضريبة رسم الطابع في سورية.

تخفيض معدلات ضريبة رسم الطابع على صكوك العقود الإدارية والكفالات المرتبطة.

وبعد الاستفاضة في تحديد معالم السياسة الضريبية تجاه دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة ضريبياً، لابد من الانتقال إلى الحديث عن الدور الذي يمكن أن تلعبه السياسة الإنفاقية في عملية الدعم تلك، فهذا الدور لا يقل أهمية عن الدور الذي تلعبه السياسة الضريبية في هذا السياق، وهذا ما سيتم تناوله في الفصل الثاني من هذا البحث.

الفصل الثاني

دور السياسة الإنفاقية

إن الإنفاق العام بتصنيفاته المختلفة يلعب دوراً محورياً في تنشيط عجلة الاقتصاد الوطني لأي دولة، من خلال الاعتمادات التي يتم رصدها سنوياً، في الموازنة العامة للدولة لإقامة مشاريع البنى التحتية و المصانع الضخمة ومحطات توليد الطاقة الكهربائية الخ...، فلا يقتصر دور الإنفاق العام على تلبية الاحتياجات الاجتماعية وتلبية المتطلبات التقليدية للدولة فحسب، بل يتعدى ذلك اليوم إلى التدخل في دورة الحياة الاقتصادية وتنشيطها سواء استدعت الحاجة إلى ذلك أم لم تستدعي، ولا يقتصر هذا التدخل بطبيعة الحال على الفعاليات الاقتصادية المملوكة للدولة، بل يمتد ذلك ليشمل الفعاليات الاقتصادية الخاصة على اعتبار أن كلا الفعالتين هما العمود الفقري للجسم الاقتصادي لأي دولة، إلا أن السؤال الذي يطرح نفسه اليوم هل تحظى المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغيرة باهتمام السياسة الإنفاقية؟ ولاسيما في سورية باعتبار أن تلك الفعاليات تشكل في كثير من الدول السواد الأعظم من حجم المنشآت الاقتصادية الخاصة، وهذا ما سيتم تناوله في هذا المبحث وفق التقسيم التالي:

المبحث الأول: مفهوم السياسة الإنفاقية

المبحث الثاني: دور النفقات العامة الاستثمارية

المبحث الثالث: دور النفقات العامة التحويلية

المبحث الأول

مفهوم السياسة الانفاقية

إن السياسة الإنفاقية اليوم تعد من الأدوات الأساسية للسياسة المالية، وهذا الدور الذي تمارسه قد يضاهي في كثير من الأحيان الدور الذي تمارسه السياسة الضريبية في حقل السياسة المالية للدولة، لأن الإنفاق العام كنشاط مالي يومي تمارسه الدولة غالباً ما ينتج آثاره بوقت قصير نسبياً مقارنةً بمقدار الزمن الذي يمكن للضريبة أن تحدث فيه الأثر المطلوب منها ولاسيما عندما تفرض ضريبة ما أو يتم رفع معدلها في سبيل تشجيع قيام نشاط ما أو الحد منه، لأن التهرب الضريبي في تلك الحالة يشكل عائقاً أمام طريق الضريبة في تحقيق أهدافها، كما أن النفقات العامة غالباً ما يستفيد منها أفراد في المجتمع لا يؤدون ما يتوجب عليهم من تكاليف ضريبية أو يؤدون جزء يسير منها وهذا الموضوع غالباً ما ينتشر في كثير من الدول النامية التي تتفشى فيها ظاهرة التهرب الضريبي بشكل كبي، وكما هو الحال في السياسة الضريبية فإن تحديد مفهوم السياسة الانفاقية يرتبط ارتباطاً وثيقاً بتحديد مفهوم النفقة العامة وتطورها، فالدولة عندما تقوم بإحداث نفقة ما فإنها تسعى من وراء ذلك لإحداث أثر مرغوب فيه مالياً أو سياسياً أو اقتصادياً أو اجتماعياً أو ثقافياً ويكون ثمرة لتوجه اتخذ قرار لتنفيذه على أرض الواقع، فالدولة على سبيل المثال عندما تقوم برصد مبالغ ضخمة لإنشاء الطرق والجسور والأنفاق والمصانع الضخمة لخدمة أهداف التنمية، فإنها لا تنتهج ما هو متبع في ظل الدولة الحارسة وأنصار الفكر الاقتصادي الكلاسيكي، إذ يبق هدف الإنفاق العام في تلك الحالة محصور في مجالات محددة غالباً ما تتسم بالتكرار، لكن اليوم وفي ظل تنامي مفهوم الدولة المتدخلة الذي باتت تنتهجه العديد من الدول النامية والمتقدمة على حد سواء وانتشار الأفكار الكنزيرة من جهة ثانية، لم يعد هناك وجود للنفقة المحايدة التي تنحصر في تمويل وظائف الدولة التقليدية من حفظ

لأمن وتحقيق العدالة والدفاع عن حدود الوطن بل بات اليوم للنفقة دور وظيفي متدخل مما أدى إلى إيجاد مفهوم النفقة الوظيفية استناداً لمفهوم المالية العامة الوظيفية⁽¹⁾ الذي مهد له عالم الاقتصاد جون كينز حتى أصبح هناك مفهوم جديد للنفقة العامة ألا وهو النفقة الوظيفية، أي باختصار يمكن القول بأن السياسة الإنفاقية هي خطة عمل يمكن من خلالها توجيه استخدام أنواع النفقات العامة بكافة تصنيفاتها نحو أهداف مرغوب فيها على الصعد كافة، وفي سورية يمكن القول بأن مفهوم السياسة الإنفاقية كان ومازال يسعى بالمقام الأول لتحقيق أهداف اجتماعية تمثلت بنفقات الدعم الاجتماعي، وبنفس الوقت تلبية متطلبات الإنفاق العام الجاري، في حين أن تحقيق الأهداف الاقتصادية التنموية من خلال السياسة الإنفاقية للدولة كان له المرتبة الثانية في ذلك، أي أنه لم يكن هناك بعد تنموي للسياسة الإنفاقية في سورية إلا في الآونة الأخيرة، ولعل من أبرز تقسيمات النفقات العامة:

المطلب الأول: النفقات العامة الاستثمارية

وهي تلك المبالغ التي تنفقها الدولة بمختلف أجهزتها الإدارية في سبيل زيادة الموجودات الثابتة لها وزيادة معدل تراكم الرأسمال البشري والمادي فيها وإرساء دعائم النشاط الاقتصادي والاجتماعي بما يسهم في رفع معدلات النمو ورفع وتيرة التنمية في الدولة كنفقات إقامة الشوارع والطرق ومحطات توليد الطاقة الكهربائية و المشافي والمدارس والمصانع.. الخ⁽²⁾، ويعد هذا النوع من النفقات العامة أحد أهم أنواعها ولاسيما في الدول النامية، حيث يتعاظم دور هذه النفقات في تلك الدول التي مازالت تعاني العديد من المشاكل الاقتصادية

(1) د. محمد جمال ذنبيات، المالية العامة والتشريع المالي، جامعة العلوم التطبيقية، عمان .

الأردن، ص44

(2) د. يوسف شباط، المالية العامة و التشريع المالي، مرجع سبق ذكره، ص103

والاجتماعية التي مازالت تقف حجر عثرة في تنمية تلك الدول، كضعف حجم الصناعات التحويلية والثقيلة والاعتماد بشكل كبير على الصناعات الاستخراجية، وانخفاض معدلات تراكم رأس المال المادي والبشري، وتهميش دور القطاع الصناعي على حساب القطاع الزراعي، وانخفاض معدلات الأجور وتفاقم مشكلات الإنماء غير المتوازن، ولعل من أهم ما يميز هذا النوع من النفقات عن النفقات الجارية هو أن النفقات الاستثمارية تتضمن القيام بأنشطة ذات طابع استثماري إنتاجي لا استهلاكي متكرر كما هو الحال في النفقات العامة الجارية، ونتيجةً لذلك فإن دور النفقات الاستثمارية هو دور هام لا يمكن للسياسة المالية أن تتخلى عنه، فمن خلال إلقاء نظرة موجزة على دفتي الموازنة العامة لأي دولة يمكن استطلاع ومعرفة الوجهة الإصلاحي للسياسة المالية لديها من خلال إلقاء نظرة سريعة على واقع النفقات الاستثمارية الموجودة فيها وذلك لمعرفة حجم التوجه الإصلاحي للموازنة العامة فيها مع التأكيد أن السياسة الإنفاقية ولاسيما الاستثمارية منها لا تعني التخطيط لاستثمار رأس المال المادي فحسب، بل و إنما استثمار الرأسمال البشري لخدمة التنمية بمفهومها الواسع وذلك عبر التوسع بنفقات التعليم والصحة والتدريب⁽¹⁾ وهذا ما يجب على السياسة المالية أن تسعى إليه ولاسيما في الدول النامية التي ما تزال تعاني من قلة تراكم رأس المال المادي والبشري لديها، ففي دولة مثل سورية يتم سنوياً رصد اعتمادات ضخمة للنهوض برأس المال البشري من خلال ما يخصص من نفقات للقطاع الصحي والتعليمي بكافة مراحله، إلا أن المشكلة تكمن في عدم الحصول على مخرجات إيجابية لهذا الاستثمار من خلال هجرة العديد من الكفاءات العلمية والمهنية للخارج وعدم إسهامها بالمحصلة في عملية التنمية، ولا بد من التذكير بأن دور السياسة الانفاقية لا

(1) د. فيصل محمود الغرابية، أبعاد التنمية الاجتماعية في ضوء التجربة الأردنية، دار يافا العلمية

يقتصر فقط على تنمية رأس المال المادي البشري، بل يتعدى ذلك في مواجهة آثار التقلبات الاقتصادية كالتضخم والركود التي يجب ألا تشكل عائق أمام السياسة الإنفاقية لتحقيق ما تصبو إليه، فالدولة في فترات الركود ملزمة بتوجيه السياسة الإنفاقية بشكل عام لإحداث العديد من التأثيرات في المتغيرات الاقتصادية في سبيل الخروج من حالة الركود والانتقال نحو مرحلة التشغيل الكامل، فمن خلال زيادة الإنفاق العام بشقيه الاستثماري والجاري على سبيل المثال يمكن دفع عجلة الحياة الاقتصادية العامة والخاصة فمن خلال زيادة حجم الإنفاق العام الاستثماري يمكن تنشيط حركة الإنتاج، أما في زيادة حجم الإنفاق العام الجاري فيمكن تنشيط حجم الاستهلاك وكل ذلك في المحصلة يسهم في زيادة حجم الطلب الكلي وبالتالي تنشيط عجلة الاقتصاد الاقتصاد القومي، أما في فترات التضخم فإنه على السياسة الإنفاقية الحد من توسيع حجم النفقات العامة الاستثمارية لتلافي الآثار السلبية الناجمة عن التضخم⁽¹⁾ وذلك من خلال تقليص حجم الاعتمادات المرصودة لإقامة المشاريع الإنتاجية كي لا يؤدي ذلك إلى ازدياد حجم الاستهلاك الكلي وبالتالي ارتفاع معدلات الأسعار التي تقود في المحصلة إلى حدوث التضخم.

المطلب الثاني: النفقات العامة الجارية

وهي تلك المبالغ التي تنفقها الدولة من أجل تأمين سير المرافق العامة بانتظام وباضطراد ويتسم هذا النوع من الإنفاق بصفة الاستمرار والدورية، فالدولة كما هو معلوم بحاجة وبشكل مستمر لتأمين جملة من النفقات التي لا يمكن الاستغناء عنها، وذلك لضمان سير عمل المرافق العامة لديها بانتظام، كرواتب العاملين في الدولة، ونفقات القرباسية، ومصاريف الاستقبال، ونفقات

(1) الموسوعة القانونية المتخصصة، 2010، د. محمد خير العكام، الساسة المالية والضريبية، المجلد الرابع، طبعة أولى، هيئة الموسوعة العربية، دمشق، ص 231

استهلاك المياه والكهرباء والهاتف، لمختلف دوائر وقطاعات الدولة، أي أن هذا النوع من النفقات يستخدم لتلبية الاحتياجات الدورية والمتكررة للدولة، التي يغلب عليها الطابع الاستهلاكي لا الإنتاجي، كما هو الحال في النفقات العامة الاستثمارية، وإذا كان العديد من الباحثين اليوم ينكرون أي دور استثماري تتموي لهذا النوع من النفقات العامة، كما هو الحال في النفقات العامة الاستثمارية، فإن الكثير من الدراسات باتت تشير إلى أن للنفقات العامة الجارية في بعض الأحيان دوراً هاماً في التأثير على بعض المرتكزات الاقتصادية، وإن كان هذا الدور لا يوازي الدور الذي تمارسه باقي أنواع النفقات العامة، فزيادة رواتب العاملين في الدولة على سبيل المثال تسهم في زيادة الطلب الكلي، وبالتالي زيادة معدلات التشغيل، وبالمحصلة رفع معدلات النمو، كما أن الدولة هي مستهلك ضخم للسلع والخدمات، وهذا يعني بالضرورة تشجيع مختلف القطاعات المنتجة للسلع والخدمات على زيادة وتيرة إنتاجها، وبالتالي حجم الاستهلاك، ومن ثم زيادة حجم الاستثمار الكلي، إلا أنه رغم ذلك عندما تضع السياسة المالية لأي دولة في أولوياتها زيادة حجم الإنفاق الجاري بشكل كبير مع تقليصها لحجم الإنفاق الاستثماري، فإن ذلك قد لا يعد دليلاً عافية أو إصلاح لأن ذلك الازدياد قد لا يسهم في دفع عملية التنمية نحو الأمام، لاسيما إذا ما علمنا بأن النفقات الجارية أوجدت لتسديد نفقات تقليدية ذات صفة دورية، فاهتمام الدولة على سبيل المثال بتحسين مستوى معيشة العاملين لديها عبر رصد المزيد من الاعتمادات في نفقاتها الجارية، هو أمر في غاية الأهمية، لكن هذا الأمر قد لا يعني شيئاً أمام ما تحتاجه الدولة من إقامة مشاريع للبنى التحتية، وخفض معدلات الفقر وإيلاء الدعم للفئات الاقتصادية والاجتماعية الضعيفة، التي تبقى في أمس الحاجة لمساندة الدولة لها، إلا أنه رغم ذلك فإن هذا لا يعني عدم اهتمام السياسة المالية بالنفقات الجارية، بل الحاجة اليوم تستدعي إحداث نوع من التوافق بين هذا النوع من النفقات وباقي

أنواع النفقات العامة، كما أن التوسع في النفقات العامة الجارية خلال فترات الكساد إذ يكون ذا أثر فاعل في تنشيط عجلة الاقتصاد والوصول إلى مرحلة التشغيل الكامل، فيمكن على سبيل المثال زيادة مرتبات وأجور العاملين في الدولة بما يسهم في تنشيط الطلب الكلي، وبالتالي تنشيط عجلة الإنتاج لمواجهة حركة الطلب الكلي، أما سعي السياسة الانفاقية للتوسيع نفقاتها الجارية في فترات التضخم فهو أمر خاطئ ومدمر، لأن الإجراء الجوهري الواجب اتخاذه في تلك المرحلة هو سحب الكتلة النقدية الزائدة والمسببة للتضخم لا توسيعها، وإن كانت ظاهرة التضخم في غالب الأحيان تؤدي إلى تآكل القدرة الشرائية للرواتب والأجور، لاسيما لمحدودي الدخل مما يستدعي الحاجة لزيادة معدلات الرواتب والأجور، لكن كما ذكر سابقا فإن الحاجة لسحب الكتلة النقدية المسببة للتضخم تبدو هي الأولى بالاهتمام في حين أن حدوث موجات من الكساد والركود الاقتصادي غالباً ما تدفع إلى زيادة حجم الإنفاق العام الجاري، من خلال زيادة القدرة الشرائية لفئة واسعة من المستهلكين، عبر إحداث زيادات منظمة في الرواتب و الأجور للعاملين، لاسيما في القطاع الحكومي، وبالتالي فإن كل ما ذكر يؤكد أهمية الدور الذي يؤديه الإنفاق العام الجاري سواء على الصعيد الاقتصادي أو الاجتماعي، وإن هذا الدور محدود في بعض الأحيان، إلا أنه لا يمكن تجاهل الدور الذي تسهم في معالجة بعض التقلبات الاقتصادية، كما هو الحال في فترات التضخم و الركود.

المطلب الثالث: النفقات العامة التحويلية

وهي تلك المبالغ التي تنفقها الدولة من خلال أجهزتها المختلفة، من دون أن تحصل على أي مقابل من سلع أو خدمات أو رؤوس أموال، لقاء قيامها بهذا النوع من الإنفاق، بل إن الغاية من هذا الإنفاق هي في مجملها عملية لإعادة توزيع الدخل القومي من فئات اجتماعية ذات دخول مرتفعة إلى فئات

اجتماعية ذات دخل منخفض، ويعد هذا النوع من الإنفاق من أبرز أنواع النفقات العامة في الدول النامية، نظراً للدور الكبير الذي يسهم به في خدمة الاقتصاد والمجتمع من خلال عملية إعادة توزيع الدخل القومي لصالح الطبقات الفقيرة في المجتمع، بالإضافة إلى أن هذا النوع من الإنفاق كان وما يزال يعكس البعد الاجتماعي الحقيقي للإنفاق العام، على كافة الصعد الاقتصادية والاجتماعية منها، وإذا كانت الدعوات اليوم لدى العديد من فقهاء المالية العامة و مؤسسات التمويل الدولية المختلفة تنادي إلى ضرورة تقليص حجم الإنفاق العام التحويلي إلى أبعد الحدود، لأنه في منظورها يشكل بوابة واسعة للهدر والإسراف في المال العام، وتوجيه الإنفاق العام لفئات اقتصادية واجتماعية غير منتجة، مما يشجعها بالتالي على الكسل والتراخي في تنشيط عجلة الحياة الاقتصادية، على الرغم من عدم صحة هذه الآراء في كثير من الأحيان، لأن الجهات التي تطالب بضرورة تبني تلك الآراء تسعى لتكريس مفاهيم الرأسمالية المتطرفة من جهة، وليس لديها اضطلاع كاف على البنية الاقتصادية و الاجتماعية للدول التي تعطي أهمية كبيرة لهذا النوع من النفقات العامة من جهة أخرى ، وإذا كانت الحاجة اليوم تستدعي إعادة النظر في هذا النوع من الإنفاق، إلا أنه يمكن توجيهه نحو الفئات المستحقة فعلاً اقتصادياً أو اجتماعياً والعمل على تخفيضه تدريجياً لتلك الفئات المستحقة، عندما تصبح في وضع أفضل يمكنها من النهوض بنفسها، فحتى الدول المتقدمة اليوم ترصد في موازاناتها العامة مبالغ ضخمة للإعانات الموجهة ضد المرض والبطالة والشيخوخة، وكذلك لمساعدة الفئات الاقتصادية الضعيفة، كما أن الدول النامية ورغم ما تعانيه من مشاكل متعلقة بقلّة التراكم الرأسمالي لديها، وانخفاض حجم الإيرادات العامة لديها، وانخفاض حجم الناتج المحلي الإجمالي، فإنها مازالت تبقى بأمس الحاجة لهذا النوع من الإنفاق، إن كان ذلك على الصعيد الاقتصادي أو الاجتماعي أو حتى المالي ، فاعتماد النفقات التحويلية بات يشكل اليوم ضرورة لا

بد منها في الدول النامية، لاسيما تلك التي تعاني من تفاوت حاد في توزيع الدخل، لأن النفقات التحويلية عندئذ تكون الوسيلة المثلى لإصلاح الخلل في توزيع الدخل، بما يسهم في المحصلة في دعم عملية التنمية في تلك الدول، لكن في النهاية تبقى العبرة كما ذكر سابقاً في حسن توجيه هذا النوع من الإنفاق نحو الفئات الاقتصادية والاجتماعية المستحقة فعلاً، واستناداً لما سبق فإن هذا النوع من النفقات العامة ينقسم بدوره إلى عدة أقسام⁽¹⁾:

الفرع الأول_ النفقات التحويلية الاجتماعية:

وهي تلك النفقات التي تقوم الدولة بصرفها على الخدمات الاجتماعية للمواطنين، كما هو الحال في الخدمات الطبية المجانية، أو شبه المجانية، وخدمات التعليم المجاني، كما هو الحال في سورية، وكذلك إعانات المرض والبطالة والشيخوخة، التي تحرص الدول المتقدمة على تبنيها، والمبالغ المقدمة لدعم أسعار السلع الغذائية الضرورية، وهذا النوع من النفقات يشكل أحد أبرز أوجه الإنفاق العام التحويلي اليوم نظراً للاعتبارات الاجتماعية التي تستدعي فرض مثل هذا النوع من الإنفاق العام ، ومع ذلك فإن العديد من الدول المتقدمة تسعى لتقليص حجم هذا الإنفاق في موازنتها، من خلال توجيهه للفئات المستحقة له على أرض الواقع، وذلك كإجراء لإصلاح الموازنات العامة لديها، والحد ما أمكن من حجم العجز الحاصل في تلك الموازنات، وذلك رغم الأصوات التي تتنادي بالحفاظ على حجم هذا النوع من الإنفاق العام، بل وزيادته، وفي سورية مازال هذا النوع من الإنفاق العام يحتل أهمية كبيرة لدى واضعي السياسة الإنفاقية للدولة، على الرغم من السعي التدريجي لترشيد هذا النوع من الإنفاق وتوجيهه نحو الفئات المستحقة فعلاً.

(1) د. سوزي عدلي ناشد، المالية العامة.(النفقات العامة. الإيرادات العامة. الموازنة العامة)،

الفرع الثاني_ النفقات التحويلية الاقتصادية:

وهي تلك المبالغ التي توجه إلى القطاعات الاقتصادية بمختلف أوجهها، بغية مساعدة تلك القطاعات على التغلب على ما يعترضها من مشاكل تؤثر على سير عملها، كارتفاع تكاليف الإنتاج أو انخفاض معدل الإنتاج في مرحلة من المراحل، أو لمواجهة العجز المالي، الذي تقع فيه، وتعد إعانات التصدير ومبالغ الدعم الموجه لخدمة تخفيض أسعار السلع التموينية من أبرز مظاهر هذا النوع من النفقات في الوقت الحالي، فالعديد من الدول المتقدمة التي تسعى لزيادة حجم صادراتها وتعزيز قوة ميزانها التجاري فإنها تعمل جاهدة للتوسع بهذا النوع من الإنفاق العام، عبر إحداث جهات عامة تتولى الإشراف على توزيع هذه المستحقات المالية للفعاليات الاقتصادية المستهدفة⁽¹⁾.

الفرع الثالث_ النفقات التحويلية المالية:

وهي تلك المبالغ التي تخصص لخدمة الدين العام أياً كان مصدره داخلي أم خارجي وذلك من خلال تسديد مبالغ القروض العامة، والفوائد المترتبة عليها، فالدولة عندما تخصص جزء من الإنفاق العام لديها لتسديد ما عليها من ذمم مالية متراكمة، فإنها في المقابل لا تحصل على أي منفعة مباشرة من خلال ذلك، وإن كانت في وقت سابق قد حصلت على منفعة مباشرة يوم حصلت على القرض العام⁽²⁾.

(1) د. سوزي عدلي ناشد، المالية العامة.(النفقات العامة. الإيرادات العامة. الموازنة العامة) مرجع

سبق ذكره. ص 43_45

(1) المرجع نفسه، ص 43_45

الفرع الرابع _ النفقات التحويلية المحلية:

وهي تلك المبالغ التي يتم رصدتها من قبل الحكومة المركزية في أي دولة، بغية توجيهها على شكل إعانات لوحدة الإدارة المحلية، وذلك لمساعدتها على تقديم خدماتها للسكان المحليين على أكمل وجه، سواء من الناحية الاقتصادية أو الاجتماعية أو الثقافية على حد سواء⁽¹⁾، وهي بالتالي لا تخرج عن إطار النفقات التحويلية الاقتصادية والاجتماعية، لكنها في المحصلة توجه لوحدة الإدارة المحلية من قبل السلطة المركزية لتحقيق أهداف وحدات الإدارة على الصعيد الاقتصادي والاجتماعي، عندما يكون هناك عقبات مالية أمام تلك الوحدات الإدارية .

الفرع الخامس _ النفقات التحويلية الدولية:

وهي مبالغ يتم دفعها لدول معينة على سبيل المساعدة أو المعاضدة لتلك الدول، على تجاوز مشاكلها المالية والاقتصادية، أو لمساعدة الدول على تلافي آثار الكوارث والنكبات، التي حلت بها⁽²⁾، وهذه الإعانات تأخذ عادة صور تحويلات نقدية أو عينية لا ترد، ومهما يكن من أمر فإن هذا النوع من الإنفاق صحيح أنه يحمل في طياته عنصر تقديم المساعدة والعون للدول المحتاجة عبر تقديمه لها من دون مقابل، فإنه هذا النوع من الإنفاق كان وما زال في كثير من الأحيان يوجه للحصول على مكاسب سياسية، تحت ستار المساعدات المالية، وإن كانت تلك المكاسب قد تبدو غير مباشرة في الأمد القصير، لكنها في النهاية ستظهر للعلن، سواء في التدخل سياسياً بل وحتى عسكرياً في الدول المستقبلية لتلك الإعانات، وبعد الحديث عن مفهوم النفقات العامة وتقسيماتها

(1) د. سوزي عدلي ناشد، المالية العامة. (النفقات العامة. الإيرادات العامة. الموازنة العامة) مرجع سبق ذكره. ص 43_45

(2) د. حامد عبد المجيد الدراز. السياسة، المالية. مرجع سبق ذكره، ص 23

المختلفة لآبد من إلقاء نظرة على الدور الذي تسهم به تلك الأدوات في دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر، وهذا ما سيتم تناوله في المبحثين الثاني والثالث من هذا الفصل.

المبحث الثاني

دور النفقات العامة الاستثمارية في دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة

مما لا شك فيه فإن النفقات العامة الاستثمارية تهدف في النهاية إلى زيادة الموجودات الثابتة للاقتصاد القومي، ورفع وتيرة التنمية الشاملة، وبالتالي المساهمة في رفع معدلات النمو الاقتصادي ككل وعندما يتم الحديث عن كل ما سبق من أهداف الإنفاق العام الاستثماري، يجب أن يتبادر للأذهان أن دعم منظومة المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر بات يشكل اليوم أولوية من أولويات عملية التنمية بأبعادها المختلفة.

وبالحقيقة فإن دور السياسة الإنفاقية في دعم تلك المشاريع اليوم يتجسد من خلال الأدوار المنوطة بعدد من وزارات وهيئات الدولة، التي تخصص لها اعتمادات من الإنفاق العام الاستثماري، سواء بشكل مباشر أو غير مباشر، كهيئة تنمية وتشغيل المشروعات التي تسهم بشكل مباشر في دعم تلك المشاريع، ووزارة التربية، ووزارة الكهرباء، ووزارة الإدارة المحلية ممثلة بمديرية المدن الصناعية، وهيئة تنمية وترويج الصادرات، وهذا ما سيتم بحثه من خلال التقسيم التالي:

المطلب الأول: الدور المباشر للنفقات العامة الاستثمارية

لقد كان صدور المرسوم التشريعي رقم (71) لعام 2001 نقطة تحول بارزة في مسار عملية دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر في سورية، عبر إحداث هيئة عامة تعنى بعملية الدعم المباشر لتلك المشاريع، من خلال القيام بمهمتي التدريب والتمويل، وتدعى الهيئة العامة لمكافحة

البطالة، تتبع لوزارة الشؤون الاجتماعية والعمل ويوكل إليها بموجب نص المرسوم المذكور: (1)

أولاً: دراسة وتمويل وتنفيذ مجموعة من الأنشطة الإنتاجية والخدمية التي من شأنها المساهمة في توليد الدخل، وتوفير فرص عمل وإيجاد مجالات جديدة للعمل والإنتاج وتنويع هيكل القطاع الاقتصادي والخدمي، واستيعاب قوة العمل المتوافرة والداخلة إلى سوق العمل لأول مرة.

ثانياً: تشمل نشاطات البرنامج مجموعة من المشاريع الإنتاجية والخدمية، يتم تنفيذها على مستوى المحافظات وخاصة في الأرياف والمناطق النائية على النحو التالي:

- أ- المشروعات الإنتاجية الزراعية والصناعية الصغيرة منها والمتوسطة.
- ب- الصناعات اليدوية والآلية وخاصة منها التقليدية في الأرياف.
- ت- مشروعات خدمات السياحة وخاصة حول المناطق الأثرية وعلى الطرقات الدولية
- ث- مشروعات تتناسب حسب كل محافظة ومناطقها ونواحيها وأريافها.
- ج- مشروعات تنظيم وبناء بعض العقارات لتنشيط السكن التعاوني وتطوير مناطق السكن العشوائية.
- ح- المشاريع التي من شأنها الارتقاء بمستوى البيئة.
- خ- التدريب والتأهيل وإعادة التأهيل وخاصة في مجالات التقنيات الحديثة وتكنولوجيا الاتصال والمعلومات.
- د- المشروعات الموجهة للمرأة والشباب بصفة خاصة.

(1) المادة 4 من المرسوم التشريعي رقم 71 لعام 2001 المتعلق بإحداث هيئة مكافحة البطالة في سورية.

ذ- المساهمة في الحد من مشكلة البطالة خاصة في المناطق الريفية والصحراوية من خلال تخصيص/20 بالمائة من موارد البرنامج كمنح تعطي للمشاريع الجماعية التي تحقق ذلك.

ر- تشجيع القطاعات التي يتم تمويلها أو مساعدتها لرفع قدرتها التنافسية وتشجيعها على التصدير.

ز- المساهمة في تمويل برنامج التدريب والتدريب التحويلي.

س- أية مشاريع أخرى تراها الهيئة مناسبة ضمن أهداف هذا البرنامج. وبالتالي فإن معظم تلك الأهداف التي أنشئت الهيئة لأجل القيام بها تنحصر في دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر وإن اختلفت طبيعة تلك المشاريع.

هذا مع العلم أن تمويل تلك الهيئة لم يكن بالكامل من الموازنة العامة للدولة إذ كانت موارد تلك الهيئة تتألف من⁽¹⁾:

1. إعانة حكومية ترصد سنوياً في موازنة الدولة لقاء مشاريع محددة.
2. معونات ومنح خارجية عربية وأجنبية ومن المؤسسات والمنظمات الدولية والإقليمية وتودع هذه المبالغ في حساب خاص باسم الهيئة.
3. قروض ميسره يمكن الحصول عليها من المصارف لصالح المستفيدين من البرنامج.

وقد تم تخصيص مبلغ وقدره 50 مليار ل.س للهيئة على مدار خلال الخمس سنوات التالية لإنشائها وذلك لتوليد 200 ألف فرصة عمل خلال تلك الفترة⁽²⁾ إلى أن صدر المرسوم التشريعي رقم 39 لعام 2006 الذي تم بموجبه

(1) المادة (3) فقرة ب من المرسوم التشريعي (39) لعام 2006 الناظم لإحداث الهيئة العامة لتنمية وتشغيل المشروعات .

(2) التقرير السنوي للهيئة العامة لمكافحة البطالة في سورية لعام 2003 لم يتم نشره.

إحداث هيئة تنمية وتشغيل المشروعات، لتحل محل هيئة مكافحة البطالة مع إدخال بعض التعديلات على عمل هيئة مكافحة البطالة سابقاً، كان من أبرزها سحب ملف التمويل من الهيئة، وإناطة هذا الملف بالمصارف العاملة في سورية، وذلك عبر اتفاقيات تعاون بين الهيئة وتلك المصارف، وهذا المبدأ بقي مستمراً أيضاً حتى في ظل قانون إحداث هيئة تنمية المشروعات المتوسطة والصغيرة رقم 2 لعام 2016 الذي بموجبه حلت تلك الهيئة محل هيئة تنمية وتشغيل المشروعات، إذ أناط بها القانون مهمة تسهيل ارتباط تلك المشاريع بالمصارف العاملة في سورية بهيئة تنمية المشروعات المتوسطة والصغيرة دون أن تقوم الهيئة نفسها بتقديم التمويل، على الرغم من أن القانون المذكور أناط بالهيئة مهمة الإشراف على المؤسسات المالية التي تعنى بتمويل تلك المشاريع بالتعاون مع مصرف سورية المركزي في الوقت الذي لم يمنح هذا الحق للهيئة قبل صدور القانون رقم 2، وبالتالي انحصر مجمل نشاط وعمل الهيئة بمهمة التأهيل والتدريب وتنمية المشروعات في الوقت الحالي، على الرغم من أن القانون الجديد أضاف للهيئة مهام وأنشطة جديدة من أبرزها دعم قطاع التصدير لدى المشاريع المتوسطة والصغيرة، وحماية المنتجين الصغار وتمكين المشاريع المتوسطة والصغيرة من الوصول إلى خدمات الجهات العامة والخاصة⁽¹⁾، إلا من أبرز نشاطات وبرامج تلك الهيئة على أرض الواقع⁽²⁾:

1_ تنمية المشروعات المتوسطة والصغيرة وذلك من خلال منح الراغبين بتأسيس تلك المشاريع التأهيل والتدريب ومن ثم إعداد دراسة الجدوى الاقتصادية لتلك لمشاريع وبناء على كل ذلك يتم إحالة المشاريع

(1) المادة 3 من القانون رقم 2 لعام 2016 الناظم لإحداث هيئة تنمية المشروعات المتوسطة والصغيرة في سورية.

(2) معلومات تعريفية عن هيئة العامة لتنمية المشروعات المتوسطة والصغيرة في سورية تم نشرها على الموقع الإلكتروني للهيئة www.employ.syl/# 15:10 ص، 2015/7/18.

المستوفية لتأهيل والتدريب ودراسة الجدوى إلى المصارف المتعاقدة مع الهيئة لكي يتم تمويل تلك المشاريع من مدخرات تلك المصارف وحصر تمويل المشاريع المتناهية الصغر من خلال الجمعيات الخيرية.

2_ تنمية المشروعات المتناهية الصغر وذلك بمنحها التمويل من قبل الجمعيات الخيرية.

3_ تدريب رواد الأعمال الراغبين بإنشاء مشاريع لحسابهم الشخصي.

4_ إعادة تدريب طالبي العمل.

5_ الإرشاد الوظيفي

6_ برنامج حاضنات الأعمال.

ولتحقيق ما سبق من أهداف فقد بلغ حجم الاعتمادات الاستثمارية الممنوحة للهيئة من العام 2009 حتى العام 2013 وفق الآتي:

المبالغ بآلاف الليرات السورية.

الإعتمادات الاستثمارية	العام
50100	2009
47000	2010
47000	2011
1068000	2012
150000	2013

بيانات غير منشورة صادرة عن مديرية الموازنة العامة في وزارة المالية السورية

وهنا يلاحظ أن حجم الاعتمادات المخصصة للهيئة في العامين 2012 و 2013 قد ازداد خلافاً للأعوام 2009 و 2010 و 2011 وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على حرص الهيئة على تحقيق خططها وبرامجها حتى في ظل الظروف الاستثنائية التي مر بها القطر، في هذه الأعوام، وهنا لابد من التأكيد على أن موارد الهيئة لا تأتي جميعها من الموازنة العامة للدولة بل إن للهيئة أيضاً موارد ذاتية تتمثل بـ⁽¹⁾:

- المعونات والمنح والهبات والوصايا وفق القوانين والأنظمة النافذة.
- الوفر المدور من موازنة السنة السابقة.
- أية إيرادات تحصل عليها الهيئة نتيجة نشاطاتها المختلفة وفقاً للقوانين والأنظمة النافذة.

وهنا يلاحظ أن المشرع منح الهيئة إمكانية الاستفادة من الوفر المالي الذي يتحقق في السنة السابقة، في حين يتم إلغاء جميع الاعتمادات غير المستعملة التي لا تتفقها الهيئات الحكومية بشكل عام، كما ينص المبدأ العام في إعداد الموازنة العامة للدولة⁽²⁾، وحتى في ظل القانون رقم 2 لعام 2016 الذي تم بموجبه إحداث هيئة تنمية المشروعات المتوسطة و الصغيرة لتحل محل هيئة تنمية وتشغيل المشروعات، فإن المشرع حافظ على مبدأ تدوير الوفر⁽³⁾ على الرغم من أنه حصر ارتباط الهيئة بالموازنة العامة للدولة من خلال الإعانات

(1) المادة (7) من المرسوم التشريعي رقم 39 لعام 2006 الناظم لعمل الهيئة العامة لتنمية وتشغيل المشروعات في سورية.

(2) المادة 5 فقرة (ج) من المرسوم التشريعي رقم 54 لعام 2006 في سورية المتضمن القانون المالي الأساسي.

(3) المادة (7) من القانون رقم 2 لعام 2016 الناظم لإحداث هيئة تنمية المشروعات المتوسطة والصغيرة في سورية.

فقط بعد أن كان هناك للهيئة اعتمادات ترصد في الموازنة العامة للدولة بموجب المرسوم 39، وأياً يكن مصدر تلك الاعتمادات المالية فإن تلك الاعتمادات تأخذ أنماطاً وأشكالاً متعددة تهدف بالمحصلة إلى تأمين فرص عمل سواء كان هذا العمل لدى الغير، أو تأهيل طالب العمل ليصبح رب عمل ومالك لمشروع متوسط أو صغير أو متناهي الصغر، وكل ذلك لا يتحقق إلا من خلال تخصيص اعتمادات للهيئة، تستطيع من خلالها النهوض بخططها وأهدافها، وتلك الاعتمادات المخصصة للإنفاق الاستثماري في الهيئة ليس بالضرورة أن تمنح بالكامل من خلال الموازنة العامة للدولة كما ذكر سابقاً، فيمكن أن يتم تمويل تلك النفقات من خلال ما نص عليه مرسوم إحداث الهيئة أيضاً، لكن الواقع العملي يثبت أن معظم مصادر تمويل الهيئة تأتي من الموازنة العامة للدولة سواء من خلال اعتمادات أو إعانات نظراً لضعف حجم الإيرادات الخاصة بالهيئة في كثير من الأحيان، وأياً يكن مصدر تمويل نشاطات الهيئة، فإن ذلك النشاط ينحصر اليوم في القطاعات التالية:

الفرع الأول: قطاع التأهيل والتدريب

إن التدريب والتأهيل يشكل اليوم محور نشاط الهيئة، لاسيما بعد سحب نشاط التمويل من تلك الهيئة بموجب المرسوم التشريعي رقم 39 لعام 2007 والقانون رقم 2 لعام 2016، وإن تعددت أشكال التدريب والتأهيل في الهيئة، إلا أن الهدف من كل تلك الأشكال مساعدة طالبي العمل الحصول على فرصة عمل، سواء بشكل مباشر أو غير مباشر، ليكون رب عمل أو عامل لدى غيره، ومن هذا المنطلق فإن الإنفاق الاستثماري للهيئة ينحصر في تمويل برامج التأهيل والتدريب التي تأخذ الأشكال التالية⁽¹⁾:

(1) معلومات تعريفية عن هيئة العامة لتنمية المشروعات والمتوسطة والصغيرة في سورية تم نشرها على الموقع الإلكتروني للهيئة www.employ.syl/# 25:12 ص، 2015/7/19.

أولاً_ برنامج التدريب من أجل التشغيل المضمون

ثانياً_ برنامج تنمية المشروعات

ثالثاً_ برنامج تأهيل رواد الأعمال

رابعاً_ برنامج الإرشاد الوظيفي

خامساً_ برنامج تنمية المرأة الريفية

ولتحقيق ما سبق من برامج فقد بلغ حجم الاعتمادات الاستثمارية المرصودة للهيئة من الأعوام من لعام 2009 إلى العام 2013 وفق الآتي:

المبالغ بآلاف الليرات

السنة	حجم الاعتمادات الاستثمارية
2009	50100
2010	47000
2011	47000
2012	1068000
2013	150000

بيانات غير منشورة صادرة عن مديرية الموازنة العامة في وزارة المالية السورية

إلا أنه من خلال تفصي البنود التفصيلية للاعتمادات الاستثمارية يلاحظ أنه ورغم أن نشاط تنمية المشروعات يعتبر من أهم وأبرز نشاطات الهيئة، إلا أنه لم يخصص بند للإنفاق الاستثماري المرتبط بتنمية المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر، باستثناء ما يتعلق بالبند المخصص لتأهيل رواد الأعمال بل إن بنود الإنفاق الاستثماري للهيئة تتمثل وفق التالي:

المبالغ بآلاف الليرات

البند	حجم الاعتماد
مشروع التدريب والتأهيل لطالبي العمل	42000
تعزيز قدرات المرأة الريفية	2300
تأهيل رواد الأعمال	18000
تدريب جهات وسيطة أهلية	2500
تشكيل فريق مدربين	15000
التدريب من أجل التشغيل المضمون	123500
تأسيس مناهج تدريب وتأهيل في الهيئة والمحافظات	5500

بيانات غير منشورة صادرة عن مديرية الموازنة العامة في وزارة المالية السورية

وإذ كان بند تأهيل رواد الأعمال يشير بشكل ضمنى إلى تنمية المشاريع المتوسطة والصغيرة، إلا أنه يجب التأكيد بأن كل رائد عمل قد لا يكون بالضرورة صاحب مشروع متوسط أو صغير أو متناهي الصغر، وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على أن هدف الهيئة في النهاية هو تدريب طالبي العمل لكي يتمكنوا من إيجاد مورد رزق لهم سواء من خلال تأسيس مشاريع خاصة بهم أو تمكينهم من العمل لدى الغير ومع كل ذلك فإن ما يتم تخصيصه للهيئة من اعتمادات استثمارية كانت ومازالت ضمن طموحات الهيئة لأن الهيئة اليوم مجرد جهة عامة تتولى عملية التأهيل والتدريب لطالبي العمل كما ذكر سابقاً وعمليات التأهيل والتدريب لا تتطلب المزيد من الاعتمادات ربما كان ذلك في يوم كانت فيه الهيئة تعنى بتقديم التمويل إلى جانب التأهيل و التدريب، وللتأكيد على ما سبق فإن معظم المستفيدين من خدمات الهيئة لم يكونوا من الطامحين

لإنشاء مشاريع متوسطة أو صغيرة أو متناهية الصغر بل إن الجزء الأكبر من المستفيدين من خدمات الهيئة هم استفادوا من خدمات البرامج التالية:

أ_ برنامج الإرشاد الوظيفي

ب_ برنامج تشغيل الخريجين الشباب.

ت_ برنامج التدريب من أجل التشغيل المضمون وهذا ما أكدته إحصائيات هيئة تنمية وتشغيل المشروعات من العام 2008 حتى نهاية العام 2013 وفق الآتي:

73	عدد الدورات التدريبية لرواد الأعمال	برنامج تنمية المشروعات المتوسطة والصغيرة
1014	عدد المتدربين على برنامج ريادة الأعمال	
2,399,252,560	إجمالي التكلفة الاستثمارية للمشروعات المحالة على المصارف	
2324	فرص العمل المباشرة التي ستولدها تلك المشروعات استناداً لدراسة الجدوى الاقتصادية	

بيانات احصائية غير منشورة صادرة عن مديرية المشاريع المتوسطة والصغيرة في
الهيئة العامة لتنمية وتشغيل المشروعات في سورية

32	عدد الدورات التدريبية	برنامج تنمية المشروعات بالغئة الصغر
410	عدد المتدربين	
12,900,000 ل.س	إجمالي قيمة القروض الممولة عن طريق المؤسسة التمويلية	
60	الحد الأدنى لعدد فرص العمل المباشرة التي ستولدها تلك المشاريع حسب خطط العمل	برنامج حاضنات الأعمال
51	عدد الحاضنات التي تم تجهيزها لاستقبال المشروعات	
31,978,600 ل.س	إجمالي الكلفة الاستثمارية للمشروعات المحتضنة	
245	عدد فرص العمل المباشرة المتوقعة التي ستوفرها المشروعات المحتضنة	

بيانات احصائية غير منشورة صادرة عن مديرية المشاريع المتوسطة والصغيرة في
الهيئة العامة لتنمية وتشغيل المشروعات في سورية

145	عدد الدورات التدريبية	برنامج تمكين المرأة والحد من الفقر
4892	عدد النساء المتدربات	
34	عدد الاتفاقيات	برنامج التدريب من أجل التشغيل المضمون
4354	عدد فرص العمل التي تم التعاقد عليها	
8995	عدد المستفيدين من خطة عام 2011	برنامج تشغيل الخريجين الشباب
17893	عدد المستفيدين من خطة عام 2012	
2297	عدد المستفيدين من خدمات المركز	مركز الإرشاد الوظيفي

ويلاحظ أن عدد المستفيدين من برنامج تنمية المشروعات المتوسطة والصغيرة وكذلك الأمر بالنسبة لبرنامج تنمية المشروعات بالغة الصغر يقل بكثير عن عدد المستفيدين من البرامج الأخرى كبرنامج التدريب من أجل التشغيل المضمون وبرنامج تشغيل الخريجين الشباب، أي البرامج التي تهدف لتأمين فرص عمل لدى الغير وليس إنشاء فعاليات اقتصادية خاصة يفوق بكثير عدد المتدربين على دورات تنمية المشروعات المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر، ولعل عدم توسع الهيئة في بند الإنفاق الاستثماري المخصص لتنمية المشروعات المتوسطة والصغيرة وكذلك المشروعات المتناهية الصغر مقارنةً أن راسمي السياسة الإنفاقية للهيئة يفضلون التوسع في منح الاعتمادات للنشاطات التي تهدف لتأمين فرصة عمل لدى الغير وليس لتأهيل رواد الأعمال الراغبين بتأسيس مشاريعهم المتوسطة والصغيرة على اعتبار أن تأهيل رائد العمل قد لا يؤتي ثماره إذا لم يتمكن رائد العمل الذي تم تأهيله وتدريبه من الحصول على التمويل الذي هو بالأساس من

مسؤولية المصارف العاملة في سورية وليس من مسؤولية الهيئة، في حين أن برنامج تمكين المرأة والحد من الفقر والذي هو في المحصلة يشكل نمط من أنماط المشاريع المتناهية الصغر قد حظي باهتمام كبير من قبل الهيئة ربما للبعد الاجتماعي العميق لهذا النوع من البرامج مقارنةً بالبرامج الأخرى، إلا أن ذلك لا يشكل قناعة بأن الأولوية يجب أن تبقى دوماً لتأهيل طالبي العمل لدى الغير، لاسيما أن أحد أبرز أهداف هيئة تنمية المشروعات المتوسطة والصغيرة وهو الاهتمام بتنمية وتمكين تلك الفعاليات الاقتصادية المتواضعة لا أن تكون تلك الهيئة مجرد مؤسسة تأهيل وتدريب تقدم خدماتها بشكل غير مباشر لصالح المشاريع الكبيرة، والجدول المرفق يبين حجم الاعتمادات التي تم رصدتها لبرامج الهيئة ومنها برنامج تأهيل رواد الأعمال وفق التالي:

المبالغ بآلاف الليرات

حجم الاعتماد	السنة	البرنامج أو النشاط
4000	2009	مشروع التدريب والتأهيل لطالب العمل
3500	2010	
1000	2011	
31000	2012	
3000	2013	
500	2009	تعزيز قدرات المرأة الريفية
500	2010	
500	2011	
300	2012	
500	2013	
4000	2009	التدريب من أجل التشغيل المضمون
8000	2010	
4000	2011	
—	2012	
107500	2013	
8000	2009	تأهيل رواد الأعمال
4000	2010	
2000	2011	
2000	2012	
2000	2013	

بيانات غير منشورة صادرة عن مديرية الموازنة العامة في وزارة المالية السورية

المبالغ بآلاف الليرات

البند	السنة	حجم الاعتماد
تدريب جهات وسيطة أهلية	2009	500
	2010	500
	2011	500
	2012	500
	2013	500
تأسيس مناهج تدريب وتأهيل في الهيئة والمحافظات	2009	2000
	2010	1000
	2011	500
	2012	1000
	2013	1000
تشكيل فريق مدربين	2009	3000
	2010	3000
	2011	3000
	2012	3000
	2013	3000
تشكيل فريق مدربين		

بيانات غير منشورة صادرة عن مديرية الموازنة العامة في وزارة المالية السورية

الفرع الثاني: قطاع التمويل

فكما هو معلوم فإن هيئة تنمية المشروعات المتوسطة والصغيرة اليوم، لم تعد تعنى بتقديم خدمات التمويل للمشاريع المتوسطة و الصغيرة والمتناهية الصغر، منذ صدور المرسوم التشريعي رقم 39 لعام 2006، الذي لم يحدد ضمن وظائف الهيئة مهمة تقديم التمويل، في وقت كانت تلك المهمة قبل ذلك التاريخ من أحد مهام هيئة مكافحة البطالة، التي تم حلها يوم صدور المرسوم التشريعي رقم 39 لعام 2006، عندما أحدثت هيئة تنمية وتشغيل المشروعات و بقي الأمر كما هو عليه حتى في ظل القانون رقم 2 لعام 2016، الذي تم بموجبه إحداث هيئة تنمية المشروعات المتوسطة والصغيرة، لتحل محل هيئة تنمية وتشغيل المشروعات، وتصبح تلك المهمة من اختصاص المصارف العاملة في سورية، وكذلك مؤسسات التمويل الصغير والمتناهي الصغر في سورية، وبالتالي فإن ارتباط هيئة تنمية المشروعات المتوسطة والصغيرة بملف التمويل ينحصر اليوم في ظل قانون إحداث الهيئة بمجالين فقط وهما: (1)

أولاً: تسهيل نفاذ المشروعات الصغيرة والمتوسطة إلى الخدمات المالية.

ثانياً: المساهمة في تنظيم وضبط سوق تمويل المشروعات لكل من مؤسسات القطاع الحكومي والأهلي والخاص العاملة في مجال تمويل المشروعات الصغيرة والمتوسطة بالتنسيق مع مصرف سورية المركزي..

هذا وإن دل على شيء، فإنما يدل على رغبة واضعي السياسة الإنفاقية في سورية في تكريس مهمة التمويل لصالح المصارف العاملة في سورية، وعدم إرهاب كاهل الموازنة العامة للدولة والموازنة الخاصة للهيئة بذلك الملف، لاسيما ما يحمله من تعقيدات عدة لعل من أبرزها ملف الضمانات المقابلة للقروض.

(1) المادة 3 فقرة 13 و 14 من القانون رقم 2 لعام 2016 الناظم لإحداث هيئة تنمية المشروعات المتوسطة والصغيرة في سورية

المطلب الثاني: دور الإنفاق العام الاستثماري الموجه للتعليم الثانوي المهني

إن التعليم المهني كما يشير عدد من الباحثين في حقل التربية والتعليم بأنه نمط من أنماط التعليم النظامي، الذي يكتسب من خلاله المتلقي الإعداد التربوي والمهني بأن معاً وذلك من خلال منشآت تعليمية تربوية بمستوى التعليم الثانوي، تقوم بإعداد عمال محترفين بكافة المجالات الصناعية والزراعية والصحية والتجارية⁽¹⁾، كما يشكل التعليم الثانوي المهني بأصنافه كافة في الكثير من الدول، لاسيما المتقدمة منها ميداناً واسعاً لاكتساب المهارات الفنية، وتلك المهارات تؤهل طالب العلم ليكون عامل أو صاحب مشروع متوسط أو صغير بإمكانه أن يؤسس منشأة خاصة به، فيما لو توفر له الدعم المالي، لذلك نجد الكثير من الدول المتقدمة ترصد الاعتمادات الضخمة لهذا النوع من التعليم، إيماناً منها بأن نجاح جودة التعليم الفني بإمكانها أن ترتقي بعملية دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة فنياً، فمن يجتاز مراحل التعليم المهني بنجاح يمكن أن يصبح في المستقبل من رواد الأعمال فيما لو توفر له الدعم المالي، فثانويات التعليم الفني في تلك الحالة أشبه ما تكون بمراكز تدريب وتأهيل حقيقي فيما لو توفر لها الدعم المطلوب، لكن عند الحديث عن واقع التعليم الفني في سورية وما يخصص له من اعتمادات في إطار عملية دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر، فإنه يمكن القول أن² المشكلة في التعليم الفني لم ترتبط بضعف التمويل المخصص له وإن كانت هذه المشكلة قد شكلت

(1) د. محمد أبو سل. مدخل إلى التربية المهنية. طبعة أولى. دار الفكر للطباعة و النشر

والتوزيع. عمان. الأردن. 1998 ص 17 .

(2) د. صابر بلول، الأبعاد الحقيقية لمشكلة البطالة في سورية الواقع. أسباب. الحلول، مجلة

جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية المجلد 18 العدد الثاني، 2002 ص 272 .

في وقت مضى، لاسيما في فترة الثمانينات والتسعينات أحد أهم مشاكل هذا التعليم⁽²⁾، إلا أن ما يخصص اليوم للتعليم الفني الثانوي من اعتمادات استثمارية يفوق بكثير ما يتم تخصيصه من اعتمادات للهيئة العامة لتنمية المشروعات المتوسطة والصغيرة، التي تم إنشاءها في العام 2007 والتي يعول عليها الكثير في حل مشاكل البطالة، إضافة إلى أن خدمات تلك الهيئة ليست بالمجان وإن كانت برسوم متواضعة، في حين أن منظومة التعليم الثانوي المهني كانت ومازالت مجانية رغم ارتفاع حجم النفقات التشغيلية لهذا النوع من التعليم، والتي يتم تمويلها حصراً من الموازنة العامة للدولة، فالأرقام التقديرية المخصصة للإنفاق العام الاستثماري للتعليم الفني في سورية تشير إلى ازدياد حجم هذا الإنفاق سنوياً خلال الأعوام من 2009 إلى 2013 وفق ما يأتي:

المبالغ بآلاف الليرات السورية

السنة	حجم الإعتمادات الاستثمارية
2009	3200000
2010	3550000
2011	3700000
2012	3700000
2013	2300000

بيانات غير منشورة صادرة عن مديرية الموازنة العامة في وزارة المالية السورية

وهنا يلاحظ تزايد حجم تلك الاعتمادات من عام لآخر وإن تم تخفيض حجم هذه الاعتمادات في العام 2013 وذلك نتيجة للظروف الاستثنائية في ذلك العام وخروج عدد من الثانويات المهنية عن الخدمة لأسباب مختلفة، وهذا يؤكد توجه السياسة الإنفاقية في سورية لدعم هذا النوع من التعليم وتقديم الدعم المالي المستمر له، وبالتالي فإن السياسة الإنفاقية لم تغفل هذا النوع من التعليم

بل قامت بما عليها تجاه التعليم الفني من ناحية تخصيص الاعتمادات الكافية، لاسيما الاستثمارية منها والتي تمثل جوهر الإنفاق العام الموجه للتعليم الفني، لكن المشكلة كانت ومازالت في تحسين جودة هذا النوع من التعليم وتنمية النظرة الاجتماعية له كما ذكر سابقاً، فالتعليم المهني اليوم يعاني الكثير من التشوهات التي تؤثر في جودته وتحد منها، ومن أبرز تلك التشوهات:

أولاً-غالباً ما ينظر لخريجي التعليم الثانوي الفني على أنهم يحملون مستوى تعليمياً متدنياً قياساً بطلاب التعليم الثانوي العام، نظراً لارتفاع معدلات القبول فيه قياساً بالتعليم المهني⁽¹⁾ إذ يتاح لخريجي التعلم الثانوي العام أو الأكاديمي فرص وخيارات متعددة في التعليم العالي.

ثانياً-انخفاض معدلات قبول خريجي هذا التعليم في الجامعات المختلفة.

ثالثاً-عدم حصر ممارسة العديد من الحرف بالحصول على شهادة التعليم الثانوي المهني أو خريجي مراكز التدريب والتأهل الأخرى.

رابعاً-عدم مواءمة مخرجات هذا التعليم مع متطلبات سوق العمل المستجدة⁽²⁾ يوماً بعد يوم.

خامساً-ارتفاع معدلات التسرب لدى المنتسبين لهذا النوع من التعليم⁽³⁾ إلا أن للقائمين على التعليم الثانوي المهني رأي مغاير لما سبق، فالتعليم الثانوي المهني في السنوات الأخيرة وفق منظورهم قد حقق العديد من الإنجازات حتى قبل العام 2009، رغم تواضع حجم الاعتمادات

(1) أ. جودت عبد الهادي. أ. سعيد العزة. لتوجيه المهني ونظرياته. دار الثقافة للنشر والتوزيع.

عمان الأردن. 1999 ص 31 .

(2) التقرير العالمي لرصد التعليم للجميع. السبيل لإنصاف المحرومين. تقرير صادر عن منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة (اليونسكو). طبعة أولى. 2010 ص 84.

(3) نفس المرجع السابق أعلاه ص 85.

من وجهة نظرهم في بعض السنوات وتلك الإنجازات تؤهله اليوم ليصبح مؤسسة تدريب وتأهيل رديفة لهيئة تنمية المشروعات المتوسطة والصغيرة، التي يشكل التدريب والتأهيل المهني المحور الرئيسي لنشاطاتها، فقامت وزارة التربية في سورية بدءاً من العام 2001 وحتى العام 2011 بالعديد من الخطوات التطويرية كترجمة حقيقية على أرض الواقع لتلك الاعتمادات التي تم رصدها وتلك الإنجازات تمثلت بما يلي⁽¹⁾:

أ- اعتماد نظام التلمذة الصناعية أو نظام التعليم المزدوج وهو نظام تعليمي مهني تم تطبيقه في عدد من الدول المتقدمة، إذ يتيح هذا النوع من التعليم الدمج بين التحصيل العلمي المهني من جهة وبين التدريب المهني لدى أصحاب المنشآت الاقتصادية من جهة ثانية وذلك بالتعاون والتنسيق بين وزارة التربية وقطاع الأعمال الممثل بغرف الصناعة والتجارة والسياحة، وهذا النظام تم البدء به في سورية في العام الدراسي 2000-2001 في محافظة دمشق بالتعاون مع غرفة صناعة دمشق ومن ثم تم تطبيقه في محافظة حلب في العام الدراسي 2002-2003 في مجالي التصنيع الميكانيكي وصناعة الألبسة وفي محافظة حمص تم تطبيقه في العام الدراسي 2005-2006 بنفس المهنيتين السابقتين وفي العام الدراسي 2006-2007 تم تطبيقه في محافظتي حماه و ريف دمشق على أن يتم تطبيقه تباعاً في باقي المحافظات في العام الدراسي 2011-2012، وهذا النظام التعليمي يهدف إلى إعداد كوادر مؤهلة ومدرّبة بشكل يتوافق مع متطلبات سوق العمل،

(1) معلومات غير منشورة صادرة عن مديريةية التعليم الثانوي المهني في وزارة التربية السورية

ويتيح لقطاع الأعمال المشاركة في تأهيل الكوادر البشرية المطلوبة، بالإضافة إلى أنه يتيح لقطاع الأعمال الحصول على عمال يملكون قدرًا كافيًا من الخبرة المهنية المطلوبة والأهم من كل ذلك إعداد كوادر مؤهلة من رواد الأعمال الراغبين بتأسيس مشاريع متوسطة وصغيرة.

ب- تنفيذ مشروع تطوير مناهج التعليم المهني والتقني وذلك عبر اعتماد مهن جديدة تواكب متطلبات سوق العمل وإسقاط بعض المهن التي لم تعد متوائمة مع متطلبات هذا السوق، إذ تم اعتماد 25 مهنة جديدة وكل ذلك بالتعاون مع الأكاديميين السوريين والعرب بالإضافة إلى الاستفادة من خبرات العديد من المنظمات الدولية المعنية بهذا الشأن (الاييسيسكو والالكسو ومنظمة العمل العربية ومنظمة التعاون الألماني GTZ)، عبر المشاركة بمؤتمراتها المختلفة وذلك بدءاً من العام 2004 وحتى العام 2010 وتتويجاً لكل ذلك فقد تم تشكيل لجان تأليف للمناهج الجديدة وذلك مع الأخذ بعين الاعتبار تصنيفات المهن المعتمدة من قبل منظمة العمل العربية، وقد تم تطبيق تلك المناهج في العام الدراسي

2011-2012

ج- تنفيذ مشروع تطوير وتحديث التعليم والتدريب المهني بالتعاون مع الإتحاد الأوروبي.

ح- ترسيخ العلاقة مع سوق العمل من خلال التعاون والتنسيق بين وزارة التربية، وغرف التجارة و الصناعة والسياحة، وذلك للموائمة بين مخرجات هذا التعليم ومتطلبات سوق العمل والسعي لتطوير التعليم المهني بشكل مستمر.

خ- إعداد دراسة لإنشاء هيئة وطنية مستقلة للتعليم والتدريب المهني والتقني، تضم عدة وزارات وهيئات معنية بهذا الموضوع لوضع استراتيجيات واضحة للنهوض بهذا القطاع.

د- ولم تكتف وزارة التربية بذلك فقد عمدت إلى تقديم رؤيتها الإصلاحية في الخطة الخمسية الحادية عشرة عبر السعي لاعتماد عدد من المهن الجديدة التي تواكب متطلبات سوق العمل المستجدة، كمهن صيانة الأجهزة الطبية والمحاسبة والتسويق وبعض مهن الكيمياء الصناعية، إضافة إلى مهن المعلوماتية المتخصصة.

لكن ورغم كل ما تم سرده من إنجازات حققتها وزارة التربية في تطوير هذا النوع من التعليم فإن العبرة كما سبق تبقى في إعادة الاعتبار لهذا النوع من التعليم اجتماعياً و أكاديمياً، فلما يتم رصد مبلغ 35 مليار ل.س كاعتماد سنوي للنفقات الاستثمارية لدى قطاع التعليم الفني في وزارة التربية في الوقت الذي لا يستفيد من ثمار هذا الإنفاق سوى أعداد ضئيلة من طلاب التعليم الثانوي المهني نظراً لعزوف الكثير من طلاب التعليم الأساسي عن الدخول إلى التعليم المهني لأسباب اجتماعية وارتفاع معدلات التسرب لدى المنتسبين إليه وضآلة الأعداد التي يتم قبولها من قبل الجامعات والمعاهد لخريجي التعليم المهني، لذا لا بد من إعادة النظر باعتمادات النفقات الاستثمارية الموجهة للتعليم الثانوي المهني لحين إعادة الاعتبار له فعند تحقق ذلك يمكن مضاعفة حجم الاعتمادات المرصودة أو توجيه تلك الاعتمادات لهيئات حكومية أخرى معنية بنفس الموضوع واستطاعت أن تحقق العديد من المكتسبات كهيئة تنمية وتشغيل المشروعات.

المطلب الثالث: دور الإنفاق العام الاستثماري الموجه لإقامة المدن والمناطق الصناعية

تسعى الكثير من الدول اليوم لإقامة المدن الصناعية خارج أماكن التجمعات السكانية لأسباب بيئية وتنظيمية، ولتكون حاضنة للنشاط الاقتصادي بأشكاله كافة، لاسيما أن المدن الصناعية غالباً ما تتوافر فيها مقومات النشاط الاقتصادي الأساسية من مستلزمات المرافق العامة والبنى التحتية المختلفة، من (ماء، كهرباء، صرف صحي، هاتف، وسائل نقل، ومنافذ للحصول على المواد الأولية ونصف المصنعة... الخ)، ونتيجةً لذلك فقد سعت العديد من الدول إلى تشجيع الصناعيين والمستثمرين بإقامة منشأتهم الصناعية في تلك المدن عبر منحهم الكثير من التسهيلات، وفي سورية صدر المرسوم التشريعي رقم (57) لعام 2004 الذي تم بموجبه إحداث عدة مدن صناعية في كل من حلب وريف دمشق وحمص، ولكي يتم إحداث تلك المدن تم رصد الاعتمادات الضرورية لأجل ذلك من الموازنة العامة للدولة، لكن هل استطاعت تلك المدن الصناعية المقامة في سورية أن تشكل عامل احتضان للمشاريع المتوسطة والصغيرة على اعتبار أن تلك المشاريع هي في النهاية جزء لا يتجزأ من النسيج الصناعي؟

إن المرسوم التشريعي الناظم لإحداث المدن الصناعية في سورية لم يحدد الاكتتاب بالمقاسم الصناعية في تلك المدن بأحجام معينة من المشاريع والنشاطات الصناعية، أي أنه بإمكان أصحاب المشاريع المتوسطة والصغيرة الاكتتاب بتلك المقاسم من الناحية النظرية، لكن الواقع العملي في تطبيق المرسوم الناظم لإحداث تلك المدن يؤكد بأنه لم يكن عامل جذب لإقامة المشاريع المتوسطة والصغيرة في تلك المدن فقد تستطيع المشاريع المتوسطة إيجاد موطئ قدم لها في تلك المدن، لكن الواقع مختلف تماماً بالنسبة للمشاريع

الصغيرة والمتناهية الصغر، فعملية الحصول على المقاسم في تلك المدن وإن كانت مقرونة بشروط ميسرة، من حيث تسديد ثمن قطعة الأرض المباعة بسعر التكلفة تقسيطاً ولفترات زمنية طويلة أو من حيث الحصول على التراخيص اللازمة في تلك المدن، لكن تبقى هناك عدة أسباب كانت ومازالت تحول دون حصول أصحاب المشاريع الصغيرة والمتناهية الصغر في تلك المدن على المقاسم الصناعية اللازمة لإقامة نشاطاتهم الصناعية ومنها:

أولاً- إن نظام ضابطة البناء المعتمد في تلك المدن غالباً ما يحول دون الحصول على مقاسم صناعية ذات حجم صغير أو متناهي الصغر، إذ تشترط نظم البناء في تلك المدن الاكتتاب بحد أدنى من المساحة القابلة للبناء، وتلك المساحة التي تشكل الحد الأدنى لا يمكن إنقاصها وذلك لضرورات التنظيم العمراني التي يجب أن توضع في أولويات التنمية.

ثانياً- صحيح أن شراء الأراضي في تلك المدن لإقامة المقاسم الصناعية عليها من السهولة بمكان، طالما أن تلك الأراضي تباع بثمن التكلفة مع إمكانية التقسيط الميسر، لكن تكاليف البناء والمخططات غالباً ما تشكل عائقاً دون الاكتتاب في تلك المدن، لاسيما في ظل عدم وجود الرغبة أصلاً لدى المصارف العاملة في سورية لإقراض أصحاب المشاريع المتوسطة والصغيرة من أجل تأسيس مشاريعهم والإقلاع فيها.

وهنا كان لابد من الإشادة بتجربة المشرع المصري في قانون المشاريع المتوسطة والصغيرة حين نص على ضرورة تخصيص ما نسبته 10% من المقاسم المقامة في المدن الصناعية لأصحاب المشاريع الصغيرة⁽¹⁾ مما يشكل

(1) المادة (10) من قانون تنمية المنشآت الصغيرة في مصر رقم (141) لعام 2004 الموقع الرسمي لوزارة الصناعة والتجارة المصرية.

عامل دعم لتلك المشاريع وإن كانت تلك النسبة تبقى ضئيلة نسبياً قياساً بعدد تلك المشاريع في جمهورية مصر العربية مع العلم أن المشرع السوري لم يحذو حذو المشرع المصري في اعتماد حد أدنى لنسبة المقاسم المخصصة لتلك المشاريع، لكنه لم يمنع أصحاب المشاريع المتوسطة والصغيرة من الاكتتاب في تلك المدن في الوقت نفسه، لكن معطيات التطبيق العملي لمرسوم إحداث المدن الصناعية لم تكن مشجعة لدعم إقامة المشاريع المتوسطة والصغيرة في تلك المدن للأسباب التي سبق ذكرها مع العلم أن السياسة المالية قد وضعت مسألة إقامة المدن الصناعية والتوسع بها وإقامة مدن جديدة في قائمة اهتماماتها بالنسبة لدعم القطاع الصناعي، فمنذ صدور المرسوم التشريعي رقم 57 لعام 2004 الناظم لإحداث المدن الصناعية حتى العام 2007 بلغ حجم مساهمة الموازنة العامة للدولة في إنشاء تلك المدن من خلال دفع قيمة بدلات الاستملاك وإقامة مرافق البنى التحتية المختلفة ما مقداره (9,228) مليار ل.س موزعة على المدن الصناعية الأربع في سورية وفق الآتي⁽¹⁾:

المدينة	عدرا	الشيخ نجار	حسياء	دير الزور
مليار ل.س	2.878	3.140	1.490	1.795

في حين بلغت التكلفة الكاملة للبنى التحتية وبدلات الاستملاك من العام 2004 حتى العام 2012 وفق الآتي:

(2) ورشة عمل حول الرؤية المكانية للتنمية الصناعية . مديرية المدن والمناطق الصناعية . وزارة الإدارة المحلية في سورية www.rpc.gov.sy/?p=456 تم الاطلاع على مضمونها 7:15 م، بتاريخ 2015/2/17.

المدينة	عدرا	الشيخ نجار	حسياء	دير الزور
مليار ل.س	11.873	12.378	5.370	1.802

وهنا لا بد من التذكير بأن مساهمة الدولة وإن كانت متواضعة بالنظر لتلك الأرقام، فإن ذلك مرده بأن المدن الصناعية بموجب مرسوم إحداثها أشبه ما تكون بمؤسسات اقتصادية ذات موازنة خاصة بكل منها، هذا بالإضافة إلى أن مساهمة الدولة كانت بشكل مؤقت من العام 2004 إلى العام 2007 باستثناء المدينة الصناعية بدير الزور كما ذكر سابقاً، لكن ذلك لا يعفي السياسة الإنفاقية من تحمل مسؤولياتها بشكل كامل، لاسيما في ظل تنامي أعداد المشاريع المتوسطة والصغيرة، والحاجة لدعم تلك المشاريع من خلال إقامة مدن صناعية خاصة بتلك المشاريع، تتوفر فيها تسهيلات عديدة من خلال تسليم المكتبين فيها من أصحاب تلك المشاريع مقاسم مبنية بشكل كامل، وتتوافر فيها كافة الخدمات، لكي لا يتم إدخال هؤلاء المكتبين الصغار في صعوبات البناء والتقيد بالمخططات الهندسية المطلوبة، مما يوفر على هؤلاء المزيد من النفقات، وكل ذلك يستلزم زيادة حجم الإعانات المقدمة من الدولة لتلك المدن، لكي تنهض بعملية الدعم تلك على أكمل وجه، ولعل التوجه المستقبلي لإدارة المدينة الصناعية في عدرا لإحداث مدينة حرفية تستوعب ما مقداره 4500 منشأة حرفية كمساهمة في دعم المشاريع الصغيرة⁽¹⁾ لن يكتب له النجاح إذا لم يقترن بمساهمة حقيقية من الموازنة العامة للدولة، نظراً لضخامة هذا المشروع والحاجة للإسراع بتنفيذ هذا الطموح الكبير، إضافة إلى أن موضوع احتضان المشاريع المتوسطة والصغيرة من حيث تأمين المقاسم والعقارات الضرورية للممارسة نشاطها لم يعد من مسؤولية الدولة لوحدها ممثلة بوزارة الإدارة المحلية والصناعية فحسب، بل باتت تلك المسؤولية ملقاة على عاتق وحدات الإدارة المحلية أيضاً، التي يجب أن تنهض بتلك المسؤولية من

خلال⁽¹⁾التوسع في إقامة المناطق الصناعية، لكن إناطة تلك المسؤولية بوحدة الإدارة المحلية لوحدها أيضاً لا يمكن أن يحقق المطلوب لأسباب عدة لعل من أبرزها:

أ_ إن معظم الموازنات المستقلة لوحدة الإدارة المحلية النامية في سورية لديها الكثير من الالتزامات التي تنقل كاهلها، فكيف إذا تعلق الأمر بإنشاء مرافق حيوية ضخمة كالمدين والمناطق الصناعية التي تحتضن المشاريع المتوسطة والصغيرة.

ب_ إن ضعف المقدرة التمويلية لقسم كبير من رواد الأعمال الراغبين بتأسيس المشاريع الخاصة بهم، لاسيما في المناطق الريفية والمناطق النائية غالباً ما يشكل عائقاً في امتلاك رواد الأعمال للمقاسم الصناعية اللازمة لممارسة نشاطهم، هذا في حال توفر التمويل اللازم لإقامة المناطق الصناعية لدى تلك الوحدات.

واستناداً لتلك المعطيات يمكن التأكيد على أن مهمة إقامة المدن والمناطق الصناعية لا يمكن أن تتحقق من دون تدخل الدولة من خلال السياسة الإنفاقية، عبر رصد الاعتمادات اللازمة لإقامة المدن الصناعية في موازنة وزارة الإدارة المحلية، والتوسع في منح الإعانات لوحدة الإدارة المحلية، لإقامة المناطق الصناعية، لاسيما أن المناطق الصناعية ذات توزع وانتشار جغرافي أوسع من المدن الصناعية، وتستطيع استقطاب الكثير من الفعاليات الصناعية في تلك المناطق المحدث بها، والأهم من ذلك أنها تسهم بشكل أو

(1) ورشة عمل حول الرؤية المكانية للتنمية الصناعية . مديرية المدن والمناطق الصناعية .وزارة

الإدارة المحلية في سورية www.rpc.gov.sy/?p=456 .تم الإطلاع على مضمونها 15:7م،

بتاريخ 2015/2/17.

بآخر في إحداث الإنماء المتوازن على مستوى القطر ككل، ولأجل تحقيق ذلك فقد وضعت وزارة الإدارة المحلية في سورية استراتيجية طويلة الأمد تمتد حتى العام 2025 على الأقل، تتضمن إنشاء 98 منطقة صناعية ضمن المخططات التنظيمية في المدن والبلدات بالإضافة للمناطق الصناعية المقامة على أن يتم تخصيص 25 منطقة صناعية بحيث تمثل الأولوية، لتشكل تجمعاً للمشاريع المتوسطة والصغيرة أما بقية المناطق فسيتم تخصيصها للصناعات الحرفية والخفيفة على أن تكون المدن الصناعية مركز تجمع للمشاريع المتوسطة والكبيرة⁽¹⁾، لكن تلك الاستراتيجية، وإن كانت تشكل عامل دعم كبير لقيام المشاريع المتوسطة والصغيرة، إلا أن عدم توافر الدعم المالي الكافي لإقامة تلك المناطق يبقى هو العائق الأكبر أمام تنفيذ تلك الاستراتيجية كما ذكر سابقاً إذا لم يكن للسياسة الانفاقية اليوم من خلال الموازنة العامة للدولة استراتيجية واضحة تحتضن ما تصبوا إليه وزارة الإدارة المحلية ولاسيما في ظل ضعف الإمكانيات المالية للكثير من موازنات وحدات الإدارة المحلية في سورية كما ذكر سابقاً، لذا فإن استراتيجية السياسة الانفاقية في سورية تجاه دعم إقامة المناطق والمدن الصناعية يجب أن تتضمن النقاط التالية:

1- ضرورة التوسع في إنشاء المدن والمناطق الصناعية الخاصة بالمشاريع المتوسطة والصغيرة، من خلال الموازنات المستقلة لوحدات الإدارة المحلية في سورية، لاسيما أن قانون الإدارة المحلية الجديد قد أعطى المجالس المحلية المرونة الكافية في تنمية مصادر التمويل

(1) الاستراتيجية المطلوبة للتنمية الصناعية في المرحلة القادمة . بحث تخصصي تم نشره في الموقع

الالكتروني لهيئة التخطيط والتعاون الدولي في سورية بتاريخ 29 تموز لعام 2012، 7:15م

. www.rpc.gov.sy.?p=456

لديها⁽¹⁾ مما يغني تلك الوحدات في الكثير من الأحيان عن الحصول على الإعانات المالية من الموازنة العامة للدولة، وهذا يجب الاستفادة منه اليوم في إنشاء مناطق صناعية خاصة بتلك المشاريع لديها.

2- ربط تمويل إنشاء المدن الصناعية بضرورة تخصيص نسبة معينة من المقاسم أو من مساحة تلك المدن المقترحة لإقامة المشاريع المتوسطة والصغيرة أو تسهيل عملية اكتتاب أصحاب المشاريع المتوسطة والصغيرة بتلك المدن.

3- يجب ألا يقتصر التمويل على دفع بدلات الاستملاك وإقامة البنى التحتية كما ذكر سابقاً، بل يجب أن يمتد ليشمل إقامة مقاسم صناعية جاهزة للمكثبين من أصحاب المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر وبسعر التكلفة.

ويبقى الأهم من كل ذلك التأكيد على أولوية الإنفاق العام من خلال ما يتم رصده من اعتمادات في موازنة الدولة سنوياً لإقامة وتوسيع المدن الصناعية، وهنا كان لابد من تبني تجربة المشرع المصري الذي كان سابقاً في حسن الاستفادة المشاريع المتوسطة والصغيرة من الإنفاق العام المخصص لبناء تلك المدن، إذ ألزم القائمين على إدارة المدن الصناعية بضرورة تخصيص ما نسبته 10%⁽²⁾ على الأقل من المقاسم الموجودة فيها لأصحاب المشاريع المتوسطة والصغيرة، أي أن تلك المشاريع ستحظى بشكل غير مباشر من حجم الاعتمادات المخصصة لإقامة مرافق البنى التحتية في تلك المدن وذلك لما

⁽¹⁾ المادة 134 من المرسوم التشريعي رقم 107 لعام 2011 المتضمن قانون الإدارة المحلية في سورية
⁽²⁾ المادة (10) من قانون تنمية المنشآت الصغيرة في مصر رقم (141) لعام 2004 الموقع الرسمي لوزارة الصناعة والتجارة المصرية www.mti.gov.eg/SME.htm تم الاطلاع عليه بتاريخ 15/6/2015م.

يتطلبه تخصيص تلك المشاريع من تأميم لمرافق البنى التحتية المختلفة، وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على أن المشرع المصري قد ربط ضمناً موضوع التمويل بضرورة الاهتمام بتلك المشاريع، وهذا للأسف ما لم يسع المشرع السوري لتبنيه رغم أن نسبة الـ 10% تبدو متواضعة أمام حجم المشاريع المتوسطة والصغيرة في مصر إلا أنه تشكل نقطة بداية في الاهتمام بتلك المشاريع.

المطلب الرابع: دور الإنفاق العام المخصص للعقود الإدارية

إن العديد من الجهات العامة بشقيها الإداري والاقتصادي لا يمكن لها أن تنهض بالمهام الموكلة بجزء كبير منها دون أن تحصل على مساعدة الآخرين من أفراد وهيئات ومؤسسات، وتلك المساعدة تتم من خلال التعاقد مع هؤلاء وفق أصول معينة تضعها القوانين والأنظمة، وكل ذلك لا يتم في المحصلة إلا من خلال تخصيص اعتمادات مالية لتلك الجهات من خلال الموازنة العامة للدولة والموازنات الخاصة ببعض الجهات العامة، سواء تعلقت تلك الاعتمادات بمجالات الإنفاق الجاري أو الاستثماري على حد سواء، وذلك لتسديد مستحقات الأفراد والهيئات المتعاقدة مع مؤسسات الدولة سواء كانت تلك الجهات المتعاقدة مع الدولة تعمل في نطاق المشاريع المتوسطة والصغيرة بل وحتى الكبيرة منها، وهذا ما يمكن للمشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر الاستفادة منه في سبيل تمكينها من الاستمرار بدورة الحياة الاقتصادية، لاسيما في مراحل عملها الأولى طالما أنه بإمكانه أن تحقق متطلبات قوانين التعاقد مع الجهات العامة، لكن المشكلة اليوم أن تلك المشاريع لا تحظى بأي معاملة تفضيلية في التشريع السوري لناحية تعاقدتها مع الجهات العامة، فشروط التعاقد تلك تطبق على جميع من يريد التعاقد مع تلك الجهات مهما كان حجم الفعاليات الاقتصادية التي يعمل في كنفها، مما يجعل تلك المشاريع المتوسطة والصغيرة

في منافسة غير متكافئة مع المشاريع الكبيرة، من حيث المنافسة على التعاقد مع مؤسسات الدولة، لكن اليوم بالإمكان تبني سياسة انفاقية في سورية يمكن من خلالها إلزام الجهات العامة بتخصيص جزء من تعاقداتها للمشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر وهذا ما سيتم بحثه وفق التقسيم التالي:

الفرع الأول: الدعم في نطاق العقود الإدارية الخاضعة لاختبار المتعاقدين

بات من الضروري اليوم أن تخضع عمليات انتقاء عروض المتعاقدين في نطاق عقود التوريد و الأشغال و الخدمات لاعتبارات جديدة، إضافة لاعتبارات المتعلقة بالحفاظ على المال العام من الهدر من خلال انتقاء العروض ذات الكلفة المنخفضة، وتلك الاعتبارات الجديدة يجب أن تتمثل في منح جزء من تلك التعاقدات لأصحاب المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر، على اعتبار أن تحقيق مبدأ تكافؤ الفرص يجب أن يتحقق بأوسع مضامينه، وذلك بمنح جميع الفعاليات الاقتصادية الحق بالتعاقد مع الجهات العامة، لا أن يستحوذ أصحاب المشاريع الكبيرة لوحدهم على التعاقد مع الجهات الحكومية، كما أن تعاقد أصحاب المشاريع المتوسطة والصغيرة مع الجهات الحكومية يمكن تلك المشاريع من النهوض، لاسيما في مراحل عملها الأولى إذ تحرص الجهات العامة أداء التزاماتها المالية في المواعيد المحددة دونما إبطاء لأنه لا يمكن لجهة العامة أن تتعاقد مع أي جهة كانت إلا إذا توافر لديها مسبقاً الاعتماد المالي المطلوب، إذ يمكن على سبيل المثال إلزام جهة حكومية ما بتخصيص نسبة مئوية من حجم تعاقداتها السنوية لأصحاب تلك المشاريع، فعندما يتم الحديث عن تخصيص جزء من تلك التعاقدات لأصحاب المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية فإن ذلك يعني بالضرورة تخصيص جزء من الاعتمادات المرصودة للجهة العامة لدعم تلك المشاريع، وهذا ما تبناه راسمي السياسة الانفاقية في جمهورية مصر العربية في قانون تنمية المنشآت الصغيرة

هناك، حينما ألزم المشرع الجهات الحكومية بتخصيص ما نسبته 10% من حجم تعاقداتها لصالح المشاريع الصغيرة⁽¹⁾، أي في المحصلة تخصيص ما نسبته 10% من حجم الاعتمادات الكلية المخصصة لتعاقدات الجهات العامة لصالح دعم المشروعات الصغيرة وإن كانت تلك النسبة تبدو متواضعة قياساً بحجم المنشآت الصغيرة هناك، التي تشكل جزءاً كبيراً من النسيج الاقتصادي المصري، إلا أنها تمثل نقطة انطلاق وبادرة جيدة في عملية دعم تلك الأنشطة المتواضعة، إذ ليس المطلوب اليوم منح المشاريع الصغيرة والمتوسطة حق التعاقد مع الجهات العامة أو حتى مساواتها في ذلك مع أصحاب المشاريع الكبيرة، بل المطلوب وضع حد أدنى لذلك الحق، وهذا للأسف ما لم يتبناه راسمي السياسة الإنفاقية في سورية، سواء من خلال القانون رقم 51 لعام 2004 المتضمن نظام العقود مع الجهات العامة، وكذلك القانون الناظم لعمل هيئة تنمية المشروعات المتوسطة و الصغيرة، فالمشرع المصري الذي لم يمنح المشاريع المتوسطة والصغيرة إعفاء ضريبياً خاصاً لتلك المشاريع، في نص قانون تنمية المنشآت الصغيرة، كان حريصاً كل الحرص على إلزام الجهات العامة بتخصيص جزء من تعاقداتها لصالح المشاريع المتوسطة و الصغيرة، وربما كان الدافع لتبني هذا النهج لكي يكون بديلاً لنظام الإعفاء الضريبي الذي لم يطبق تجاه تلك المشاريع، فعلى الأقل يجب على راسمي السياسة المالية في سورية لتبني النهج المصري في منح أولوية التعاقد للمشاريع المتوسطة والصغيرة، طالما أن المشرع السوري غير راغب بمنح المشاريع المتوسطة إعفاءً ضريبياً أو حتى تخفيضاً ضريبياً، مع العلم أن المشرع المصري ومن ورائه راسمي السياسة المالية لم يكونوا السابقين لتبني هذا النهج بل كان هناك

(1) المادة 12 من قانون تنمية المنشآت الصغيرة في مصر رقم 141 لعام 2004.

العديد من الدول التي سبق لها ومنحت تلك المشاريع هذا الامتياز كالولايات المتحدة واليابان⁽¹⁾

الفرع الثاني: الدعم في نطاق العقود الإدارية البسيطة

من المعلوم أن عملية التعاقد مع الجهات العامة تحكمها قواعد قانونية وإجراءات الغاية منها الحفاظ على المال العام من جهة من خلال اختيار التعاقد الذي يتقدم بأقل عرض أو عطاء وحسن التنفيذ من جهة أخرى، لكن في بعض الأحيان يمكن تجاوز تلك القواعد في عقود الشراء أو التوريد القليلة الثمن أو التي لا يتجاوز سقف التعاقد فيها الحدود التي يضعها القانون، كما هو الحال في عقود شراء مستلزمات الجهات الإدارية من لوازم القرطاسية وغيرها، وفي هذا السياق يمكن أن ترتفع نسبة مشاركة المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية في التعاقد من خلال تلك العقود، طالما أن عملية التعاقد تلك لا تخضع للشكليات القانونية الموجودة في باقي العقود الإدارية، التي غالباً ما تعيق المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر عن الدخول في التعاقد مع الجهات العامة، كما أن العديد من الجهات العامة تفضل في تلك الحالة التعاقد مع أصحاب تلك المشاريع لتأمين مستلزمات الجهات العامة بالسرعة القصوى، طالما أن تلك المشاريع تنتشر في غالب الأحيان على مساحات جغرافية واسعة، لاسيما في مناطق الأرياف، حتى أنه يمكن في تلك الحالة إلزام الجهات العامة الواقعة في مناطق الأرياف، لاسيما النائية منها على التعاقد حصراً مع أصحاب المشاريع المتوسطة والصغيرة لتأمين متطلباتها الآنية، بدلاً من التعاقد مع أصحاب المشاريع الكبيرة الواقعة خارج تلك الأرياف، واستناداً لكل ما سبق فإنه يمكن القول بأن مسألة تمكين تلك المشاريع من الدخول في

(1) د. ليث القهوي، أ. بلال الوادي. المشاريع الريادية الصغيرة والمتوسطة و دورها في عملية التنمية، مرجع سبق ذكره، ص151 وما بعدها.

عمليات التعاقد المتعلقة بعقود شراء التوريد البسيطة، قد لا تحتاج لتدخل المشرع لتخصيص حد أدنى من حجم تلك التعاقدات لصالح المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر، طالما أنه لا يوجد تعقيدات تمنع تلك المشاريع من التعاقد مع الجهات العامة لتأمين احتياجاتها البسيطة، إلا أن ذلك لا يمنع راسمي السياسة الإنفاقية في سورية اليوم من التدخل بهذا الموضوع طالما أن من واجب السياسة المالية بأدواتها المختلفة التدخل لناحية دعم تلك المشاريع ولاسيما في ظل عدم تدخل السياسة الضريبية في الوقت الحالي بموضوع دعم تلك المشاريع، كما أن السياسة الإنفاقية عندما تتدخل لدعم تلك المشاريع من خلال حجز حصة لها من تعاقدات الجهات العامة لصالح تلك الأنشطة الاقتصادية المتواضعة، فإن ذلك في المحصلة يكون من باب مد يد العون لها من قبل الدولة، بل وحتى من باب إعادة توزيع الدخل القومي لصالح الفعاليات الاقتصادية المهمشة وتلك الأنشطة تبقى الأولوية في جني ثمار عملية إعادة التوزيع تلك، وبعد الانتهاء من تسليط الضوء على الدور الذي تلعبه النفقات العامة الاستثمارية، في عم المشاريع المتوسطة والصغيرة، لابد من الاضطلاع على الدور الذي يمكن أن تسهم به أيضاً النفقات العامة التحويلية في هذا السياق، وهذا الدور لا يقل أهمية عن دور النفقات العامة الاستثمارية، وهذا ما سيتم تناوله بإسهاب في المبحث الثالث من هذا الفصل.

المبحث الثالث

دور النفقات العامة التحويلية

مما لا شك فيه إن الإنفاق العام التحويلي ذو البعد الاقتصادي كان ومازال يشكل أحد أعمدة أنواع الإنفاق العام التحويلي بشكل عام، في الكثير من الدول، فدعم القطاعات الصناعية المختلفة، لاسيما الضعيفة منها بات يشكل اليوم أولوية لدى كثير من الدول، لتمكينها من التغلب على العوائق التي تواجهها في عملية الإنتاج والتسويق بشقيه الداخلي والخارجي وبالتالي المساهمة في تكوين الدخل القومي⁽¹⁾، كما أن توفير الطاقة الكهربائية للفعاليات الاقتصادية بأسعار مخفضة قياساً بارتفاع الأسعار العالمية للمشتقات النفطية، يستلزم بالضرورة التوسع في حجم الإنفاق العام التحويلي المخصص لتلك الغاية، وهذا كله يتطلب في المحصلة التوسع بحجم هذا النوع من الإنفاق العام، على الرغم من تنامي دعوات مؤسسات التمويل الدولية التي ترمي إلى ضرورة تخفيض حجم الدعم المالي المقدم من الحكومات في سبيل ترشيد حجم الإنفاق العام ككل، وتقليل حجم العجز في موازنات الدول، إلا أن ذلك لا يعفي الدول من مسؤولياتها تجاه الفئات الاقتصادية الضعيفة على أقل تقدير، وذلك عندما يتم توجيه هذا الدعم إلى مستحقيه الفعليين، ولعل المشاريع المتوسطة والصغيرة تشكل اليوم أحد أبرز تلك الفئات الاقتصادية الضعيفة، وعلى وجه الخصوص الريادية منها، فصحیح أن تلك المشاريع بإمكانها أن تستفيد من خدمات الدعم التي تقدمها الدولة للمشاريع الكبيرة، إلا أن ذلك لا يمنع من منح تلك المشاريع معاملة تمييزية من حيث زيادة حجم الإنفاق العام التحويلي الموجه لتلك المشاريع، والتي هي بأمر الحاجة إلى هذا الدعم أكثر من المشاريع

(1) د. محمد خالد المهاني، خالد شحادة الخطيب، المالية العامة، منشورات جامعة دمشق، مركز التعليم المفتوح، 2004، ص142

الكبيرة، نظراً لضعف المقدرات التسويقية لديها⁽¹⁾، وقبل الحديث عن توجهات الإنفاق التحويلي في سورية نحو المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر، فإنه لا بد من التأكيد على الحقائق الأولية التالية:

- لا يوجد في سورية أي إنفاق عام تحويلي مخصص للمشاريع المتوسطة والصغيرة، فتلك المشاريع بإمكانها أن تستفيد من مزايا الإنفاق العام التحويلي الموجه للمشاريع الكبيرة أي مثلها مثل المشاريع الكبيرة.
- إن الإنفاق العام التحويلي الموجه للمشاريع الاقتصادية بشكل عام ينحصر اليوم في الدعم الموجه لأسعار الطاقة الكهربائية والمائية المخصصة فقط، للأغراض الصناعية والتجارية، إضافة إلى تأمين المشتقات النفطية بأسعار مدعومة، وإن كانت الدولة اليوم قد بدأت بشكل تدريجي رفع الدعم عن العديد من المشتقات النفطية، ولعل من أبرزها مادة الفول الصناعي.
- رغم إحداث الهيئة العامة لتنمية وترويج الصادرات وصندوق دعم الصادرات فإن هذين الانجازين ورغم إسهامهما في دعم قطاع التصدير للمنشآت الاقتصادية بأحجامها كافة، إلا أن ذلك لم يأت ترجمة حقيقية للإنفاق التحويلي الاقتصادي الذي يفترض أن يوجه قسم منه لدعم قطاع التصدير، لأن موازنة تلك الهيئة تمول حسب مرسوم إحداثها من الموارد الذاتية لها كما سيأتي لاحقاً، و التي غالباً ما تتكون من حصة الاشتراكات والرسوم التي تتقاضاها الهيئة من المنتسبين إليها، والذين يودون الاستفادة من خدماتها، بالإضافة إلى الموارد الأخرى التي يمكن أن تحصل عليها الهيئة من خلال صندوق تنمية الصادرات، والذي منذ إنشائه لم يحصل على أي اعتمادات أو حتى إعانات من الموازنة العامة

(1) حسين عبد المطلب الأسرج، مستقبل المشروعات الصغيرة في مصر، بدون ناشر، القاهرة،

للدولة في الوقت الذي يفترض أصلاً أن يتم تمويل هذا الصندوق من الموازنة العامة للدولة في المقام الأول.

- ولا بد من التأكيد على أنه لا يوجد في سورية حتى اليوم نظام للإعانات المالية، يقدم للأنشطة الاقتصادية الخاصة لتمكينها من التغلب على العقبات التي تواجهها في نطاق السوق المحلية.

ومجمل القول: يمكن التأكيد بأن مجالات الإنفاق التحويلي في سورية بالنسبة لدعم الأنشطة الاقتصادية بأحجامها كافة بما فيها المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر، تنحصر حالياً في دعم أسعار الطاقة الكهربائية والمشتقات النفطية، إضافة إلى ما يتم تخصيصه من إعانات لهيئة تنمية وترويج الصادرات، و لصندوق دعم الصادرات من خلال الموازنة العامة للدولة وهذا ما سيتم بحثه في هذا المطلب وفق التقسيم التالي:

المطلب الأول: دور النفقات التحويلية الاقتصادية

لما كانت المشاريع المتوسطة والصغيرة تمثل إحدى أهم الفعاليات الاقتصادية التي تحتاج للدعم بشكل مستمر، ووقوف الدولة إلى جانبها، كان لزاماً على الدولة أن تضيف تلك المشاريع إلى قائمة المستحقين لتلك النفقات وبشكل تفضيلي، فتلك الفعاليات بحاجة إلى كثير من الدعم في مراحل عملها الأولى، لكي تستطيع الاستمرار، لاسيما في ظل تواضع بنية جهازها الإنتاجي والإداري والمالي، وما يستتبع ذلك من ضعف مقدرات التسويق الخارجي لديها، وبالتالي فإنها غالباً ما تصنف ضمن الفعاليات الاقتصادية الضعيفة⁽¹⁾، ولعل صدور المرسوم التشريعي رقم (6) لعام 2009 الذي تم بموجبه إحداث الهيئة العامة لتنمية وترويج الصادرات والرسوم التشريعي رقم (19)

(1) حسين عبد المطلب الأسرج، مستقبل المشروعات المتوسطة والصغيرة في مصر، مرجع سبق ذكره، ص17 وما بعدها

لعام 2009 الذي تم بموجبه إحداث صندوق دعم الصادرات أيضاً، يعد نقطة البداية لظهور مفهوم الدعم المباشر للقطاع الصناعي في سورية، ولو بشكل محدود، لاسيما أن نصوص هذين المرسومين لم تقيد الحصول على الدعم بأحجام معينة من المشاريع و المنشآت، فالفقرة (أ) من المادة الرابعة من المرسوم التشريعي رقم (6) لعام 2009 حددت أهداف الهيئة بـ :

أولاً- تنمية وترويج الصادرات، بما يتوافق مع خطط التنمية.

ثانياً- المساهمة في تحسين جودة المنتجات السورية ورفع كفاءتها وقدرتها التنافسية.

ثالثاً- المساهمة في تشجيع الاستثمار الموجّه نحو التصدير فالحديث عن تنمية الصادرات وتحسين جودة منتجات التصدير وتشجيع الاستثمار الموجه نحو التصدير لا يمكن أن تتحقق في نطاق المشاريع الكبيرة فقط ، بل يمكن أن تتحقق في نطاق المشاريع المتوسطة والصغيرة بل وحتى المتناهية الصغر، فما تنتجه المشاريع الكبيرة من سلع تصديرية يمكن للمشاريع الأخرى الأصغر حجماً أن تسهم به أيضاً، وهذا يستتبع بالضرورة إمكانية استفادة المشاريع المتوسطة والصغيرة من مميزات دعم التصدير، وكذلك الحال بالنسبة للمرسوم التشريعي الناظم لإحداث صندوق تنمية الصادرات الذي حدد أهداف الصندوق الذي يشكل الذراع المالية الداعمة لعمل هيئة تنمية وترويج الصادرات ب(1):

أ- العمل على تقوية قدرة المصدرين على التسويق والترويج.

ب- مساعدة المنتجين على زيادة قدراتهم على التصدير.

(1) المادة الثالثة من المرسوم التشريعي رقم 19 لعام 2009 في سورية الناظم لإحداث صندوق تنمية الصادرات.

ت- السعي للتخفيف من الأعباء التمويلية على المصدرين لتتساوى مع

المنافسين في الأسواق العالمية.

ث- إعداد وإدارة نظام متكامل لحوافز التصدير.

ج- وضع نظام لتمويل المصدرين ما قبل التصدير.

ح- وضع نظام لضمان الصادرات.

فكل تلك الأهداف لم تحدد بدقة من هم المصدرين، فيما لو كانوا أصحاب مشاريع متوسطة أم صغيرة أم كبيرة أم متناهية الصغر، وبالتالي فإن المطلق يجري على إطلاقه، مما يتيح بالتالي الفرصة لأصحاب المشاريع المتوسطة والصغيرة الراغبة في ولوج عالم التصدير من الاستفادة من خدمات الصندوق المرتبط بالهيئة، فالحصول على سجل صناعي والالتزام بتسديد ضريبة الدخل، وأقساط مؤسسة التأمينات الاجتماعية وتسديد فواتير الكهرباء بشكل دوري، وتسديد الرسوم المالية لاتحاد المصدرين، كلها تشكل متطلبات للحصول على حوافز التصدير، التي سيتم شرحها لاحقاً، فالمنطق يفترض أن دعم قطاع الصادرات يجب أن تستفيد منه المشاريع المتوسطة والصغيرة بشكل كبير، قياساً بالمنشآت والمشاريع الكبيرة، فالمشاريع المتوسطة والصغيرة غالباً ما تعاني من ضعف إمكانيات التصدير لديها لأسباب تتعلق في كثير من الأحيان بصعوبة الوصول إلى الأسواق الخارجية، وعدم معرفة متطلباتها من جهة وافتقار الكثير من الدول لمؤسسات تعنى بضمان وتمويل صادرات تلك المشاريع من جهة ثانية، نظراً للتكاليف المرتفعة للتسويق الخارجي⁽¹⁾، في حين أن المشاريع الكبيرة غالباً ما يكون لديها باع طويل في الولوج إلى عالم التصدير، وهي في غالب الأحيان تسعى إلى الحصول على إعانات التصدير المالية، في حين أن المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر تسعى إلى

(1) د. علي الخضر. د. سامر حسين مصطفى. إدارة المشروعات الصغيرة. منشورات جامعة

الاستفادة من كافة الخدمات الداعمة للتصدير وهذا يقود للقول أن هيئة تنمية وترويج الصادرات تهدف وإن بشكل ضمني إلى دعم وتنمية ثقافة التصدير لدى المشاريع المتوسطة والصغيرة، فالهيئة اليوم تقدم العديد من الخدمات المختلفة منها⁽¹⁾:

1- خدمة الدورات التدريبية.

2- خدمة الاشتراك في المعارض الداخلية والخارجية.

3- لقاءات رجال الأعمال.

4- حوافز التصدير.

5- المعرض الدائم ونقطة تجارة سورية الدولية.

وكل تلك الخدمات أحوج ما تكون إليها المشاريع المتوسطة والصغيرة، لكن ما يهم في النهاية هو معرفة مصدر تمويل تلك الخدمات ليتضح من خلاله حجم مساهمة الإنفاق العام التحويلي في دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة تصديراً، وإن بشكل غير مباشر طالما أن المشرع لم يشير بصراحة إلى إمكانية استفادة المشاريع المتوسطة والصغيرة من خدمات هيئة تنمية وترويج الصادرات والصندوق المرتبط بها، فمن خلال استقراء نصوص المرسومين والاطلاع بشكل مباشر على آلية عمل الهيئة، يتضح أن الدعم الموجه لأصحاب الفعاليات الاقتصادية الراغبين في ولوج عالم التصدير من خلال تلك الخدمات المذكورة آنفاً لا يندرج في نطاق النفقات التحويلية الاقتصادية بالمعنى الحقيقي باستثناء ما يتم تقديمه من حوافز تصدير في جزء منها، إذ إن ما تقدمه

(1) معلومات تعريفية عن نشاطات هيئة تنمية وترويج الصادرات السورية موجودة على الموقع

الرسمي للهيئة <http://www.edpa.gov.sy/> 7:25 م، 2015/4/27 .

تلك الهيئة من إعانات وخدمات للمصدرين ما هو إلا حصيلة الموارد الذاتية التي حددها مرسوم إحداثها والتي تتمثل بما يلي⁽¹⁾:

1- البدلات والعمولات التي تتقاضاها الهيئة وفقاً لأحكام هذا المرسوم التشريعي والأنظمة الصادرة بموجبه.

2- الإعانات المقدمة من غرف التجارة والصناعة والزراعة والسياحة.

3- الهبات والإعانات والتبرعات والهدايا الداخلية والخارجية التي تقدم للهيئة بعد موافقة رئيس مجلس الوزراء.

4- ريع أموالها.

إضافة إلى أن موارد صندوق تنمية الصادرات الداعم المالي الرئيسي لعمل الهيئة والذي تم إحداثه بموجب المرسوم التشريعي والتي تتمثل⁽²⁾:

- الاعتمادات المرصدة في الموازنة العامة للدولة.
- المعونات والهبات والوصايا والمساهمات التي يقدمها الغير من داخل الجمهورية العربية السورية أو خارجها وفق القوانين والأنظمة النافذة.⁽³⁾
- فوائد الحسابات الجارية وفق الأصول المعمول بها لدى المصرف المعتمد.
- أية موارد أخرى يوافق عليها المجلس.

(1) المادة 10 من المرسوم التشريعي رقم 6 لعام 2009 الناظم لإحداث هيئة تنمية وترويج الصادرات في سورية.

(2) المادة (7) فقرة ج من المرسوم التشريعي رقم (19) لعام 2009 في سورية الناظم لإحداث صندوق دعم الصادرات.

(3) معلومات تعريفية عن نشاطات هيئة تنمية وترويج الصادرات السورية موجودة على الموقع الرسمي للهيئة <http://www.edpa.gov.sy/> 23:6م، 2015/4/27.

ومنذ صدور المرسوم التشريعي رقم 19 لعام 2009 الناظم لإحداث صندوق دعم الصادرات، لم يحصل هذا الصندوق على أي إعانة من الموازنة العامة للدولة، فالدعم الحقيقي الذي تقدمه الدولة مباشرة يتمثل في منح حوافز التصدير يتمثل بإعادة جزء من مدفوعات ضريبة الدخل وأقساط مؤسسة التأمينات الاجتماعية ورسوم الطاقة الكهربائية للمستحقين لحوافز التصدير، فكما هو معلوم لدى العديد من الباحثين فإن أحد أوجه النفقات العامة التحويلية ذات الطابع الاقتصادي هو منح الفئات الاقتصادية الضعيفة جزء من حصة الإيرادات العامة لتمكينها من دخول عالم التصدير⁽¹⁾، وبالتالي فإن دور الهيئة في تلك الحالة مجرد دور الوسيط بين المستحقين من جهة ووزارة المالية و مؤسسة التأمينات الاجتماعية و وزارة الكهرباء من جهة ثانية، في حين أن باقي خدمات الهيئة يتم تمويلها من الموارد الذاتية للهيئة وهذا يقود الكثير من الباحثين للقول بأن الإنفاق التحويلي الاقتصادي يتجسد حالياً فقط في المبالغ التي يتم ردها من ضريبة الدخل التي سبق ذكرها في حين أن ما يتم رده من اشتراكات مؤسسة التأمينات وبدلات استهلاك الطاقة الكهربائية يتعلق برسوم استوفيت لقاء خدمات في حين أن تقديم الخدمات الأخرى (المشاركة في المعارض الداخلية والخارجية والدورات التدريبية ولقاءات رجال الأعمال والمعرض الدائم) يتم تمويله من الموارد الذاتية للهيئة مع العلم أن للهيئة اعتمادات للإنفاق الجاري من خلال الموازنة العامة للدولة حالها كحال باقي إدارات ووزارات الدولة وكل ذلك يقود للقول بأن حوافز التصدير التي تمثل جوهر النفقات التحويلية الاقتصادية في سورية يستفيد منها أصحاب المشاريع المختلفة الأحجام سواء كانت كبيرة أم صغيرة أم متوسطة على حد سواء، وبالتالي يمكن القول بأن الإنفاق التحويلي الاقتصادي لا يسهم بشكل مباشر في دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة فهذه المشاريع تحصل على حوافز

(1) د. سعيد علي محمد العبيدي، اقتصاديات المالية العامة، مرجع سبق ذكره، ص 65

التصدير مثلها مثل المشاريع الكبيرة وعندما تريد الاستفادة من الخدمات الأخرى للهيئة فإنها تدفع ما يتوجب عليها من رسوم لقاء تلك الخدمات كحال المشاريع الكبيرة أيضاً، وذلك في الوقت الذي يجب أن يحظى فيه أصحاب المشاريع المتوسطة والصغيرة بمعاملة تمييزية من حيث بدلات الخدمات فصحيح أن الرسوم التي تتقاضاها الهيئة هي نظير لتقديم خدماتها للمستفيدين، لكن بالإمكان منح أصحاب المشاريع المتوسطة والصغيرة الخدمات نفسها، برسوم مخفضة بحيث يتم تمويل الفرق الناجم عن تخفيض قيمة تلك الخدمات من الإعانات الممنوحة من الدولة، فكل ما سبق يقود لنتيجة هامة وهي أن هيئة تنمية وترويج الصادرات غالباً ما يهدف نشاطها إلى دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة بالمقام الأول وإن لم ينص صك إحداثها على ذلك صراحة، وبالتالي أي دعم مالي تقدمه الموازنة العامة للدولة لابد أن ينصب في النهاية في دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة، إلا أنه تبقى هناك للقائمين على السياسة الإنفاقية في سورية مبررات لعدم منح الإعانات لتلك الهيئة هي:

- رغبة واضعي السياسة الإنفاقية العامة في سورية بتشجيع الهيئة والصندوق المرتبط بها على تنمية مواردهما الذاتية، وعدم منح الإعانات لهما إلا في حال الضرورة القصوى، رغم أن الهيئة بموجب صك إحداثها هي هيئة حكومية غير ربحية تسعى لتنمية وترويج الصادرات السورية، وتحسين جودة منتجاتها أي في النهاية تحتاج لوقوف الدولة إلى جانبها من خلال الإعانات المالية التي يتم رصدها في الموازنة العامة للدولة.
- إعطاء الأولوية في توجيه الإعانات للقطاعات الاقتصادية والاجتماعية الأشد احتياجاً، وقد لا تكون الهيئة والصندوق المرتبط بها من ضمن تلك الفئات في الوقت الحالي على اعتبار أن دعم قطاع الصادرات ولاسيما في ظل تنامي حجم الإنفاق العام، وضعف

حصيلة الإيرادات العامة قد يشكل عبء إضافياً وثقيلاً على الموازنة العامة للدولة.

- إن ماهية الخدمات التي تقدمها الهيئة باستثناء حوافز التصدير قد لا تستدعي تدخل الموازنة العامة للدولة، من خلال منح الإعانات لتمويلها، فتلك الخدمات يمكن أن تمول من خلال الرسوم التي تتقاضها الهيئة من المستفيدين ومن مصادر التمويل الأخرى للهيئة والصندوق المرتبط بها، التي حددها المرسوم التشريعي الناظم لعمل كل منهما.

وبالتالي يمكن القول بأن هيئة تنمية وترويج الصادرات في سورية والصندوق المرتبط بها، يسعيان لتحقيق أهدافهما ليس من خلال الإنفاق العام التحويلي فحسب، بل إن لهما الموارد الذاتية التي تتجسد في بنود الإنفاق الاستثماري الخاص بهما، التي لا ترتبط بالموازنة العامة للدولة الدور الأبرز في تحقيق الهيئة والصندوق للأهداف التي أحدثا من أجلها، إلا أن تلك النفقات وإن تم تغطيتها من مصادر التمويل الذاتية الخاصة لكل من الهيئة والصندوق المرتبط بها، إلا أنها في النهاية لا بد أن تقترن بمصادقة وإقرار الجهات العليا والممثلة بوزارة المالية أي الإنفاق العام المخصص لدعم وترويج الصادرات والذي يمكن أن تستفيد منه المشاريع المتوسطة والصغيرة بشكل كبير هو إنفاق عام استثماري بالمقام الأول، وهنا كان لابد من الاضطلاع على إحصائيات هيئة تنمية وترويج الصادرات فيما يتعلق بنشاطات الهيئة لمعرفة انعكاس حجم الإنفاق العام على نشاطات تلك الهيئة، ودوره في دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر سواء بشكل مباشر أو غير مباشر.

أولاً_ بالنسبة لخدمة حوافز التصدير:

فقد بلغ حجم المستفيدين من تلك الخدمة ومقدار الإنفاق الموجه لها من العام 2010 إلى العام 2013 وفق الآتي:

العام	عدد المستفيدين	حجم الحوافز الممنوحة
2010	5	3707582
2011	23	170199158
2012	22	63887859
2013	لم يصدر القرار بعد	_____

بيانات غير منشورة صادرة عن هيئة تنمية وترويج الصادرات في سوري لعام
المبالغ بآلاف الليرات السورية(2014)

وهنا يلاحظ أنه بالرغم من ارتفاع حجم تلك الحوافز في العامين 2010 وانخفاضها في العام 2011 على الرغم من انخفاضها في العام 2012 نتيجة للظروف الاستثنائية في هذا العام، إلا أنه يلاحظ بأن عدد المستفيدين ضئيل جداً وفي أحسن الأحوال لم يتعد الثلاثين مستفيداً رغم ارتفاع حجم تلك الحوافز مقارنةً بعدد المستفيدين، وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على أن مجمل تلك الحوافز لم يستفد منها سوى أصحاب المشاريع الكبيرة في الوقت الذي كان بالإمكان فيه أن تستفيد المشاريع المتوسطة والصغيرة من تلك الحوافز، لاسيما أن مرسوم إحداث تلك الهيئة والصندوق المرتبط بها لم يضع شروطاً لاستفادة المشاريع المتوسطة والصغيرة من تلك الحوافز ومن خدمات الهيئة بشكل عام، وهذا ما يطرح عدة تساؤلات حول عدم الاستفادة لعل من أبرزها:

أ_ عدم وجود رغبة جادة وحقيقية لدى القائمين على الهيئة في تشجيع تلك المشاريع على الولوج في عالم التصدير، وبالتالي الاستفادة من تلك الحوافز الممنوحة على اعتبار أن القرار بتحديد من هم المستفيدين هو في النهاية بيد

الهيئة في الوقت الذي يتم صرف قيمة الحوافز تلك من خلال جهات أخرى، إلا أن القائمين على الهيئة يرون بأن المشاريع المتوسطة والصغيرة بإمكانها أن تستفيد من تلك الحوافز بل ومن خدمات الهيئة الأخرى، وذلك لو حققت تلك المشاريع الشروط والالتزامات المقابلة لتلك الخدمات، ومنها حوافز التصدير حالها كحال المشاريع الكبيرة، على اعتبار أن مرسوم إحداث الهيئة والصندوق المرتبط فيه لم يشترطاً توجيه الدعم والخدمات لمشاريع محددة بحجم معين، هذا مع العلم أن حوافز التصدير تلك لا تمنح سوى للسلع المصدرة التي يتم تحديدها من قبل المجلس الأعلى للتصدير وتلك السلع اليوم محددة بـ(الألبسة الجاهزة، زيت الزيتون، الكونسروة)⁽¹⁾ أي السلع التي يتحقق فيها عنصر القيمة المضافة، إلا أنه بإمكان الهيئة اليوم وفي إطار دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة أن تسعى لتقديم معاملة تمييزية من حيث تقديم الحوافز للمشاريع المتوسطة والصغيرة، وذلك عبر زيادة حجمها قياساً بالمشاريع الكبيرة فبدلاً من استرجاع نسبة 50% من قيمة اقتطاعات مؤسسة التأمينات الاجتماعية على سبيل المثال يمكن استرجاع ما نسبته 60% أو 70% من قيمة تلك الاقتطاعات المأخوذة من المشاريع المتوسطة والصغيرة، وكذلك الحال بالنسبة لرسوم الطاقة الكهربائية، و لضريبة الدخل على الأرباح، وإن تفاوتت النسب وحجم الاقتطاعات، هذا بالإضافة إلى وضع قائمة من السلع التي تنتجها تلك المشاريع، وتشميلها من قبل المجلس الأعلى للتصدير بحوافز التصدير .

بـ قد يكون لإحجام المشاريع المتوسطة والصغيرة عن الاستفادة من حوافز التصدير أسباب تتعلق بأصحاب المشاريع المتوسطة والصغيرة أنفسهم من خلال ضعف المقدرات التسويقية الخارجية لتلك المشاريع، واعتمادها في

(1) معلومات تعريفية عن نشاطات هيئة تنمية وترويج الصادرات السورية موجودة على الموقع

الرسمي للهيئة <http://www.edpa.gov.sy/> 10:25م، 2015/4/27 .

المقام الأول على السوق الداخلية والخوف من المخاطر المالية المتعلقة بعملية التصدير.

ثانياً_ بالنسبة لخدمة إقامة الدورات التدريبية

فإنه يلاحظ تناقص أعداد الدورات و المستفيدين منها من العام 2010 حتى العام 2014 وفق الآتي:

العام	عدد الدورات	عدد المستفيدين
2010	36	570
2011	31	465
2012	24	350
2013	8	128

بيانات غير منشورة صادرة عن هيئة تنمية وترويج الصادرات في سورية لعام 2014 وقد يعزى تناقص أعداد الدورات والمستفيدين منها إلى طبيعة هذه الخدمة التي تهدف في النهاية إلى إكساب الملتحقين بها مهارات التسويق الخارجي، وكيفية امتلاك أدواته المختلفة بشكل أساسي، وبالتالي من يستفيد من تلك الخدمة لن يكون مضطراً ثانية للاستفادة منها، وإن كان الواقع يفترض تنامي أعداد المستفيدين من تلك الخدمة من عام لآخر، نظراً لتنامي أعداد المشاريع المتوسطة والصغيرة والتي تبقى بأمس الحاجة لتلك الخدمة، نظراً لضعف نشاطها التصديري بشكل عام واعتمادها في المقام الأول على قدرة السوق الداخلية في تصريف منتجاتها.

ثالثاً- بالنسبة لإقامة المعارض:

فإنه يلاحظ ارتفاع أعداد المشاركين بالمعارض الخارجية التي تتحمل الهيئة جزء من تكاليفها وذلك من العام 2010 حتى العام 2012 في حين أنها تناقصت في العام 2013 وذلك وفق الآتي:

العام	عدد المعارض	عدد المستفيدين
2010	8	150
2011	20	300
2012	11	500
2013	5	250

بيانات غير منشورة صادرة عن هيئة تنمية وتشغيل المشروعات في سورية لعام

2014

إلا أنه يلاحظ على الرغم من ذلك ارتفاع أعداد المشاركين بالمعارض الخارجية إلا أن تلك الأعداد تبدو ضئيلة إذا ما قورنت بأعداد المعارض التي تم الاشتراك بها، فعلى سبيل المثال لا الحصر فإنه في العام 2011 ورغم ارتفاع عدد المعارض الخارجية المشارك بها بالتعاون مع هيئة تنمية وترويج الصادرات، فإن أعداد المشاركين بتلك المعارض لم تتعد الثلاثمائة مشارك أي بمعدل 15 مشاركاً بكل معرض، وإن ارتفع هذا الرقم في العامين 2012 و2013 إلا أن تلك الأعداد تبقى ضئيلة إذا ما قورنت بأعداد المشاريع المتوسطة والصغيرة التي تبقى بحاجة لمثل هذا النوع من الدعم، والتي تفوق أعداد هؤلاء المستفيدين بكثير هذا مع العلم أن هناك أعداداً من المستفيدين بتلك الخدمة هم من أصحاب المشاريع الكبيرة إن لم يكن السواد الأعظم منهم من أصحاب تلك المشاريع الذين يجدون في تلك الخدمة التي يقدمها اتحاد المصدرين وهيئة ترويج الصادرات مكسباً لهم، يسهم في تخفيض نفقات المشاركة بتلك المعارض، أي في المحصلة يمكن القول بأن المشاريع المتوسطة والصغيرة لم يكن لها نصيب كبير في تلك الخدمة والتي تعد مكسباً هاماً بالنسبة لها يمكنها من فتح منافذ تسويقية كبيرة قد تغنيها عن مشاكل التسويق الداخلي في كثير من الأحيان، وقد يعزى عزوف الكثير من تلك المشاريع عن الاشتراك في تلك الخدمة إلى ارتفاع تكاليف الاشتراك بتلك

المعارض، رغم تحمل الهيئة لجزء لا يستهان به من تلك التكاليف، وهذا ما يستدعي من الهيئة تخفيض تلك التكاليف في إطار دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة من قبل الهيئة، لكن ورغم كل ما ذكر من إحصائيات عن عمل الهيئة ومدى مساهمتها وبشكل غير مباشر في تقديم خدماتها للمشاريع المتوسطة والصغيرة، فإن الحاجة اليوم باتت ملحة لتدخل السياسة الإنفاقية بدعم تلك الهيئة والصندوق المرتبط بها، لاسيما إذا ما تم وضع استراتيجية واضحة المعالم لدعم تلك المشاريع في قطاع التصدير والتسويق الخارجي، وهنا على سبيل المثال يمكن تبني التجربة المصرية في دعم المشاريع الصغيرة لناحية تشجيع تلك المشاريع على تبني مفهوم التسويق الخارجي، وذلك عبر صندوق التنمية الاجتماعية المعني بدعم المشاريع المتوسطة والصغيرة في مصر، إذ يتم تشجيع تلك المشاريع من خلال هذا الصندوق على المشاركة في المعارض الخارجية⁽¹⁾، هذا مع العلم أن تمويل هذا الصندوق يتم بالمقام الأول من خلال الموازنة العامة للدولة، وموازنة وحدات الإدارة المحلية⁽²⁾. واستناداً لكل ما سبق فإن أبرز ما يجب أن تتبناه اليوم السياسة الإنفاقية التحويلية تجاه دعم منظومة المشاريع المتوسطة والصغيرة تسويقياً في سورية هو: (3)

أولاً- حصر تمويل صندوق تنمية الصادرات من خلال الموازنة العامة للدولة، بالدرجة الأولى، والإعانات المقدمة من الجهات المانحة الإقليمية والدولية، واستثمارات الهيئة ومساهمة المصدرين بالدرجة الثانية، والعمل على زيادة حجم الاعتمادات التي يتم رصدها في الموازنة العامة

(1) المادة (14) من قانون تنمية المنشآت الصغيرة في مصر رقم 141 لعام 2004.

(2) المادة (5) من قانون تنمية المنشآت الصغيرة في مصر رقم 141 لعام 200.

(3) المادة 3 من المرسوم التشريعي رقم 19 لعام 2009 المتعلق بإحداث صندوق تنمية الصادرات

للدولة، لهذا القطاع بشكل مستمر، لاسيما في ظل تنامي أعداد المشاريع المتوسطة والصغيرة بشكل مضطرد، وحاجة الكثير من تلك المشاريع للدخول في عالم التسويق الخارجي.

ثانياً- تقديم مزايا تفضيلية لصغار المصدرين من أصحاب المشاريع المتوسطة والصغيرة، رغم أن الخدمات التي تقدمها الهيئة من إقامة دورات تدريبية للراغبين في الدخول بعالم التصدير، ومنح حوافز تصديرية، والمشاركة في إقامة المعارض، يمكن لجميع المصدرين مهما اختلف حجم مشاريعهم الاستفادة منها، فعلى سبيل المثال يمكن لهيئة تنمية وترويج الصادرات أن تقدم المزايا والتسهيلات لأصحاب المشاريع المتوسطة والصغيرة، كزيادة حجم الحوافز التصديرية، وتخفيض رسوم الدورات التدريبية، وزيادة نسبة مساهمة الهيئة بتكاليف المشاركة في المعارض الدولية، وتخفيض تكاليف الاشتراك في المعرض الدائم، وفي حال تعذر ذلك يمكن دعم تلك المشاريع تسويقياً من خلال صندوق دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة.

ثالثاً- السعي لتفعيل منظومتي تمويل و ضمان الصادرات فتلك المنظومة التي نص عليها المرسوم التشريعي رقم 19 لعام (2009) باتت تشكل اليوم جزءاً من حلقة متكاملة من منظومة دعم الصادرات ككل، والتي تتمثل في الكثير من الدول في هيئات دعم الصادرات والصناديق المرتبط بها، ومؤسسات تمويل وضمان القروض، وهنا لا بد من الاضطلاع على التجريبتين المصرية والتركية في سبيل دعم قطاع الصادرات فنياً ومالياً، والاستفادة منهما في دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة من حيث امتلاك مهارات التسويق الخارجي.

المطلب الثاني: التجربة المصرية

إن المشرع المصري ورغم ما ينجم عن تمويل قطاع ترويج الصادرات لديه كقطاع دعم فني للمصدرين من التزامات مالية ضخمة، على موازنة الهيئات القائمة به من جهة وعلى الموازنة العامة للدولة من جهة أخرى، في بلد لطالما أنهكت الإنفاق العام فيه مشاكل اقتصادية واجتماعية جمة، لم يسع لإنشاء هيئة حكومية فقط، تعنى بترويج الصادرات لدعم قطاع التصدير فنياً، بل سعى لإنشاء مؤسسات وهيئات لتمويل وضمان الصادرات أيضاً، وتقديم خدماتها للمشاريع والمنشآت بأحجامها كافة، دون وجود أي عوائق تمنع تلك المؤسسات من توجيه خدماتها للمشاريع المتوسطة والصغيرة، بل إن بعض هذه المؤسسات والهيئات وضعت في قائمة اهتماماتها وأولوياتها مسألة دعم قطاع التسويق الخارجي، لدى المشاريع المتوسطة والصغيرة هناك، كالبنك المصري لتنمية الصادرات وصندوق تنمية الصادرات، إضافة إلى الهيئة العامة لمركز تنمية الصادرات المصرية، التي تعنى بدعم قطاع التصدير فنياً على الرغم من أن تمويل تلك الهيئات من الموازنة العامة للدولة ليس بالكامل، فعلى سبيل المثال فإن رأس مال البنك المصري لتنمية الصادرات عبارة عن أسهم يملكها المصدرون المصريون⁽¹⁾ فقط، وكذلك الحال بالنسبة لصندوق تنمية الصادرات المصرية الذي تشكل اعتمادات الموازنة العامة للدولة أحد مصادر إيراداته، وليست المصدر الوحيد لتلك الإيرادات⁽²⁾، وربما يكون مرد كل ذلك رغبة المشرع

(1) معلومات عن قطاع الصادرات لدى المشاريع المتوسطة والصغيرة في مصر موجودة على الموقع الرسمي لوزارة التجارة والصناعة والمصرية.

2015/3/18 http://www.mti.gov.eg/foreign_trade.htm 9:15م،

(2) المادة 3 من قانون تنمية التصدير المصري لعام 151 لعام 2002 على الموقع الرسمي المذكور أعلاه وتم الاطلاع عليه بنفس التاريخ والتوقيت.

(3) معلومات تعريفية عن نشاطات البنك المصري لتنمية الصادرات تم نشرها على الموقع الرسمي للبنك.

المصري في دعم قطاع التصدير فنياً و مالياً، بغض النظر عن من يمارس نشاط التصدير، سواء كان هذا الممارس مشروعاً متوسطاً أو صغيراً وكبيراً، لكن على الرغم من ذلك، فإن البنك المصري لتنمية الصادرات قد أولى المشاريع المتوسطة والصغيرة بعناية خاصة من خلال تقديم خدمات عديدة لتلك المشاريع لتمكينها من الدخول في عالم التصدير، كتمويل عقود التصدير لتلك المشاريع، وإصدار خطابات الضمان الخاصة بها، مع العلم أن 75% من رأسمال البنك هو لمؤسسات وشركات وبنوك القطاع العام⁽¹⁾، في حين أن المشرع السوري سعى لدعم قطاع الصادرات فنياً فقط، وليس مالياً على أرض الواقع، على الرغم من أن النصوص التشريعية القائمة أكدت على ضرورة وضع نظام لضمان وتمويل الصادرات، كما ذكر سابقاً، وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على عدم رغبة القائمين على عملية دعم الصادرات بالاهتمام بموضوع تقديم الدعم المالي، من خدمات تمويل وضمان الصادرات، التي يجب أن تقدمها المؤسسات المالية المعنية بذلك.

المطلب الثالث: التجربة التركية

وهي تشبه إلى حد كبير التجربة المصرية من حيث تقديم الدعم الفني والمالي للمصدرين، مهما اختلف حجم منشأتهم، لكن ما يميز تلك التجربة عن التجريبتين السورية والمصرية هو اهتمامها بالدعم المالي للمصدرين بشكل كبير، قياساً بالجانب الفني إذ يوجد في تركيا هيئة حكومية لضمان الصادرات،

<http://www.ebebank.com/ar/BankingServices/Pages/SMEBanking.aspx>

2015/3/19، 9:25م

(1) المادة 7 من القانون رقم 95 لعام 1983 في مصر المتضمن إحداث البنك المصري لتنمية الصادرات منشورة على الموقع الإلكتروني المذكور أعلاه وتم الاطلاع عليها بنفس التاريخ السابق أعلاه.

وتدعى هيئة ضمان الصادرات التركية، وهي هيئة حكومية تعنى بتقديم التمويل وخدمات التأمين للمصدرين الأتراك، للتغلب على معوقات التصدير، وتضع في مقدمة أهدافها أولوية توجيه تلك الخدمات بشكل أكبر للمشاريع المتوسطة والصغيرة، عبر تشجيع صادرات تلك المشاريع من خلال توفير خدمات التمويل والضمان لصادرات تلك المشاريع هذا مع العلم أن تمويل تلك الهيئة يتم بشكل كبير من خلال الموازنة العامة للدولة، بالإضافة إلى القروض والتسهيلات الائتمانية التي تحصل عليها الحكومة التركية من الداخل أو الخارج، وتقوم بتوظيفها في تلك الهيئة⁽¹⁾، مما يعكس بالتالي مساهمة الإنفاق العام هناك في دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة، إلى أبعد الحدود من خلال دعم النشاط التصديري لتلك المشاريع، وقد يكون مرد اهتمام تلك الهيئة بالمشاريع المتوسطة والصغيرة بشكل كبير وتفضيلي على اعتبار أنها تشكل نسبة كبيرة من المشاريع الصناعية في تركيا، مما يستدعي ضرورة الاهتمام بها، أو يكون مرد ذلك تحفيز نمو تلك المشاريع عبر تنمية الإمكانات التسويقية لتلك المشاريع من جهة، و دعم القطاع الصناعي من جهة ثانية، والذي تشكل تلك المشاريع العمود الفقري له، في حين أن المشرع المصري ورغم وجود العديد من المؤسسات الحكومية المصرية التي تعنى بتقديم خدمات التمويل والضمان للمصدرين، إلا أن تلك التجربة لم تضع في أولوياتها إيلاء الدعم بشكل أكبر للمشاريع المتوسطة والصغيرة، من خلال الخدمات المقدمة لها، على اعتبار أن مسألة دعم قطاع الصادرات تبقى مسألة كلية يمكن أن تتحقق عبر مشاركة جميع الفعاليات الاقتصادية فيها مهما اختلفت أحجامها بدون وجود معاملة

(1) د. ثناء أبازيد، د. سامر قاسم، د. هاشم حمود. دراسة تحليلية لتجربة مؤسسات دعم الصادرات التركية وإمكانية الاستفادة منها في التجربة السورية. مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمية، سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية. المجلد (33) العدد (4) 2011. ص 173.

تفضيلية لمنشآت دون أخرى من حيث تقديم الخدمات الداعمة للعملية التصديرية.

ومن خلال خلاصة التجريبتين، يمكن القول بأن المشرع السوري لم يحدو حدو المشرعين المصري والتركي في إحداث مؤسسات لتمويل وضمان الصادرات على الأقل في دعم المشاريع الكبيرة تصديرياً بعيداً عن المشاريع المتوسطة والصغيرة التي تبقى أصلاً بأمس الحاجة لمثل هذا الدعم، رغم أن المشرع السوري نص في المرسوم التشريعي الناظم لإحداث صندوق تنمية الصادرات على وضع نظام لضمان الصادرات وتمويل المصدرين في مرحلة ما قبل التصدير كما ذكر سابقاً، ولم يشر إلى إحداث هيئة تعني بتقديم تلك الخدمة، هذا مع العلم أن كل من تركيا ومصر يملكان مؤسسات وهيئات تعنى بترويج الصادرات، و تتولى تقديم الدعم الفني للمصدرين كما هو الحال بالنسبة لهيئة تنمية وترويج الصادرات في سورية، وفي هذا السياق لا بد من إحداث هيئات حكومية في سورية تعنى بتقديم خدمات التمويل، والضمان للصادرات، على أن تضع في صلب أولوياتها توجيه خدماتها للمشاريع المتوسطة والصغيرة بالمقام الأول، فالدعم الفني المقدم للمصدرين قد لا يكفي لوحده في ترويج الصادرات وتميئتها، بل لا بد من تقديم العون المالي للمصدرين مع العلم أن قانون إحداث صندوق دعم الصادرات لم يقيد مصادر إيرادات هذا الصندوق مع أنه أعطى الأولوية لمساهمة الموازنة العامة للدولة⁽¹⁾، فنشاط التصدير غالباً ما يحمل معه الكثير من المخاطر المالية التي قد تعترض طريق المصدرين، وهذه المخاطر تزداد بنسبة أكبر لدى المشاريع المتوسطة والصغيرة نظراً لتواضع أو ضعف مقدراتها المالية في كثير من الأحيان حتى لو توافر

(1) المادة (7) فقرة (ج) من المرسوم التشريعي رقم 19 لعام 2009 المتعلق بإحداث صندوق تنمية الصادرات في سورية.

لها الدعم الفني للتصدير وإذا كان لبعض الباحثين الاقتصاديين في سورية توجه بأن خدمات التمويل والضمان للصادرات للمشاريع المتوسطة والصغيرة، يمكن أن تقوم بها المصارف العاملة في سورية فإنه يجب التأكيد بأن تلك المصارف لم تقدم الدعم للمشاريع المتوسطة والصغيرة لإنشائها فكيف بها أن توجه الدعم المالي التصديري لتلك المشاريع، وكل ذلك يستدعي بالضرورة إحداث هيئة حكومية تعنى بتقديم خدمات التمويل و الضمان للمصدرين على أن تحظى فيها المشاريع المتوسطة والصغيرة بمعاملة تفضيلية، وفي هذا الإطار لابد من وجود تمويل حكومي حقيقي لتلك الهيئات بحيث يكون تمويلها بالمقام الأول من الموازنة العامة للدولة والتسهيلات والقروض التي تحصل عليها الدولة كما هو الحال في هيئة ضمان الصادرات التركية، هذا بالإضافة إلى أنه يمكن أن يتم تمويل تلك الهيئة من خلال صندوق تنمية الصادرات في سورية، وفي كل الأحوال لابد أن يكون دعم الموازنة العامة لتلك الهيئة مشروطاً بتوجيه حجم معين من خدمات تلك الهيئة للمشاريع المتوسطة والصغيرة بالحد الأدنى.

التأكيد على حقيقة هامة، وهي أن التوسع في تمويل صندوق دعم الصادرات من خلال الموازنة العامة للدولة، رغم ما يشكله ذلك من عبء قد يكون ثقیلاً على المالية العامة في سورية، فيما لو تم تبني استراتيجية لدعم المشاريع المتوسطة والصغيرة فنياً ومالياً، إلا أن ذلك في النهاية يسهم في تنمية جيل جديد من المصدرين السوريين، يحمل على عاتقه دعم الميزان التجاري وميزان المدفوعات في المستقبل.

وبعد من الانتهاء من الحديث عن دور السياسة الإنفاقية في دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر في هذا الفصل، ومدى إمكانية مساهمتها بدعم تلك الأنشطة في المستقبل القريب، لا بد من تسليط الضوء على الدور الذي يمكن أن تسهم به السياسة الائتمانية كأحد أدوات السياسة

المالية في دعم تلك الفعاليات الاقتصادية المتواضعة، فأدوات تلك السياسة بإمكانها أن تسهم بشكل كبير في دعم تلك الأنشطة فيما لو تم اتخاذ القرار بذلك من قبل واضعي السياسة المالية في سورية، وهذا ما سيتم تناوله في الفصل الثالث من هذا البحث.

الفصل الثالث

دور السياسة الائتمانية في دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر

إن السياسة الائتمانية عبر أدواتها المتمثلة بالقروض العامة والإصدار النقدي، و الهبات العامة، كانت ومازالت تمثل الأداة الرديفة لأدوات السياسة المالية الأخرى، لأنه عندما تعجز هذه الأدوات عن تحقيق أهداف التنمية بأبعادها المختلفة لأسباب تتعلق بضعف حصيلة الإيرادات العادية اللازمة لتمويل برامج التنمية، فعندئذ يتم اللجوء إلى أدوات السياسة الائتمانية المختلفة، رغم وجود العديد من الآثار السلبية، التي غالباً ما تنجم عن استعمال أدوات تلك السياسة، لكن السؤال الذي يطرح نفسه اليوم هل بإمكان السياسة المالية بأدواتها المختلفة من القروض العامة الداخلية والخارجية والإصدار النقدي والهبات العامة، أن تسهم في تمويل برامج الإنفاق المرتبطة بدعم المشاريع المتوسطة والصغيرة في سورية، باعتبارها تمثل اليوم أحد أولويات التنمية في العديد من الدول، لذا كان لابد من الإضاءة على الدور الذي يمكن لأدوات السياسة الائتمانية المختلفة أن تلعبه في هذا السياق، لاسيما أن العديد من الدول اليوم تعطي المزيد من الأهمية لأدوات السياسة الائتمانية، من قروض عامة وإصدار نقدي، بل إن اللجوء إلى الاقتراض العام بشقيه الداخلي والخارجي بات السمة البارزة التي تتصف بها العديد من موازنات الدول المتقدمة والنامية على حد سواء، لاسيما في ظل تنامي حجم الإنفاق العام، وضعف حصيلة الإيرادات التقليدية للموازنة العامة في الكثير من الدول، وإذا ما تم الأخذ بعين الاعتبار أن موضوع دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة على المستوى المتوسط والبعيد، في إطار محاربة الفقر والبطالة فإن ذلك يستلزم

بالضرورة رصد المزيد من الإعتمادات في موازنات الدول، وهذا ما سيتم بحثه وفق التقسيم التالي:

المبحث الأول: مفهوم السياسة الائتمانية

المبحث الثاني: دور القروض العامة و الهبات في دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر

المطلب الأول: دور القروض العامة الداخلية.

المطلب الثاني: دور القروض العامة الخارجية.

المطلب الثالث: دور الهبات والمنح الداخلية والخارجية.

المبحث الثالث: الدور المستقبلي للسياسة الائتمانية في دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر

المطلب الأول: مرتكزات السياسة الائتمانية تجاه دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر .

المطلب الثاني: إمكانية الاستفادة من الإصدار النقدي كمصدر استثنائي لدعم المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر.

المبحث الأول

مفهوم السياسة الائتمانية

إن الحديث عن السياسة الائتمانية في حقل المالية العامة يعني الحديث عن إمكانية تسخير القروض العامة بمختلف مصادرها الداخلية والخارجية، بالإضافة إلى منظومة الإصدار النقدي أو ما يسمى التمويل بالتضخم، وكذلك الاستفادة من المنح والهبات المالية الداخلية منها والخارجية، وذلك لخدمة أهداف السياسة المالية، فالقرض العام على سبيل المثال هو مبلغ من المال تحصل عليه الدولة من الغير مع التعهد برده إليه ويعرف الدكتور عصام بشور فإنه يعرف القرض العام بأنه: «مبلغ من المال يدفعه أحد أشخاص القانون العام أو الخاص للدولة بموجب عقد يستند إلى صك تشريعي ويتضمن مقابل وفاء»⁽¹⁾.

لكن القروض العامة في نظر أصحاب الفكر الاقتصادي التقليدي هي من الأدوات المالية الاستثنائية التي لا يمكن اللجوء إليها إلا في أضيق الحالات والظروف، لأنها في منظورهم تؤدي إلى منافسة القطاع الخاص والحد من قدرته على ممارسة النشاط الاقتصادي⁽²⁾، بالإضافة إلى أن الاقتراض العام من المصارف غالباً ما يترافق بظهور التضخم⁽³⁾ وما يرافقه من تدهور في قيمة العملة، إلا أنه مع تطور مفهوم الدولة وانتشار أفكار المدرسة الكثرية والحاجة لتدخل الدولة اقتصادياً واجتماعياً للمحافظة على التشغيل الكامل والمحافظة بالتالي على التوازن الاقتصادي، فإن النظرة القاسية والحذر الشديد من اللجوء

(1) د. عصام بشور، المالية العامة والتشريع المالي، طبعة معدلة. جامعة دمشق، 1984_1985 ص 349

(2) د. محمد جمال ذنبيات، المالية العامة والتشريع المالي مرجع سبق ذكره، ص 195

(3) د. علي كنعان، المالية العامة والإصلاح المالي. في سورية، دار الرضا للنشر، دمشق،

القروض العامة يتلاشيان في هذه المرحلة عن سابقتها، فاللجوء إلى القروض العامة اليوم بات سمة بارزة من سمات السياسة المالية في كثير من الدول نتيجة تعاظم دور الدولة في كافة النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية وعدم كفاية باقي المصادر التقليدية للإيرادات العامة كالضرائب وغيرها من الموارد، بالإضافة إلى وجود مؤسسات وجهات دولية تعنى بتقديم التسهيلات للحصول على القروض العامة، كصندوق النقد الدولي والبنك الدولي للإنشاء والتعمير وبنك الاستثمار الأوروبي وغير ذلك من الجهات المانحة، مما شجع بالتالي الكثير من الدول ولاسيما النامية منها على الدخول في باب الاقتراض، لكن ذلك لا يعني بحال من الأحوال فتح الباب على مصراعيه أمام اللجوء إلى القروض العامة، فالسياسة الائتمانية اليوم يجب أن تسعى قبل كل شيء إلى توجيه القروض العامة نحو المشاريع الإنتاجية المثمرة إلى تؤدي في المحصلة إلى دعم عملية التنمية، ورفع مستوى الدخل القومي لا أن توجه تلك القروض لتسديد نفقات جارية غير مثمرة، كما أن عملية الاكتتاب على القروض العامة تؤدي إلى سحب كتلة نقدية لا بأس بها من التداول وما يتبع ذلك من حدوث بعض الآثار الانكماشية على الاقتصاد نتيجة انخفاض معدلات الاستهلاك، على الرغم من أن سحب جزء من الكتلة النقدية يكون ذا أثر فعال في مواجهة حالات التضخم⁽¹⁾، هذا بالإضافة إلى أن اللجوء إلى الاقتراض في حالة الكساد هو أمر خاطئ لأن واجب السياسة المالية في تلك الحالة ضخ المزيد من الأموال لدفع عجلة الحركة الاقتصادية عبر تشجيع الاستهلاك، وبالتالي زيادة الطلب الكلي، وذلك لا يقتصر فقط على المحاذير المتعلقة بمرحلة الاكتتاب التي سبق ذكرها، فهناك العديد من المحاذير التي ترافق عملية سداد القرض، فوفاء القروض العامة مع فوائدها من نظام ضريبي يعتمد في بنيانه على

(1) الموسوعة القانونية المتخصصة، 2010، د. محمد خير العكام، السياسة المالية والضريبية، المجلد

الضرائب النسبية غالباً ما يصيب الفقراء أكثر من الأغنياء فيما لو كان معظم حملة أسناد القروض العامة من الطبقات الغنية، لكن يمكن تلافي ذلك باعتبار أن القروض العامة كما أسلفنا يجب أن توجه نحو المشاريع الاستثمارية التي تعود بالنفع على المجتمع بأكمله، لكن في النهاية ورغم المحاذير المتعلقة بلجوء الدولة إلى الاقتراض سواء لناحية مرحلة الاكتتاب أو لناحية مرحلة التسديد، فإن هناك العديد من المؤشرات والمعطيات التي تؤدي إلى تغليب الجوانب الإيجابية للقروض العامة على الجوانب السلبية لها ومنها:

أ- إنما يميز القروض العامة عن باقي أنواع الإيرادات العامة ولاسيما الضرائب هو إمكانية تطبيق قاعدة تخصيص الإيراد العام لنوع معين من الإنفاق في نطاق القروض العامة، وهذا ما لا يتوافر في باقي مصادر الإيرادات العامة، مما يسمح بالتالي بتوجيه القروض العامة نحو الغايات المرجوة منها وهذا بالتالي يشجع المكتتبين على شراء سندات القروض وكذلك الجهات الدولية المانحة التي ستكون على معرفة تامة بأن تلك القروض ستوجه لخدمة أهداف إنتاجية مثمرة تضمن في المستقبل وفاء تلك القروض.

ب- كما أن القروض العامة تعتبر من الوسائل الهامة التي يمكن من خلالها جذب المدخرات الفردية القليلة غير المنتجة وتجميعها وتوجيهها نحو الاستثمارات المرغوبة وهذا أهم ما تحتاج إليه الدول النامية اليوم التي تعاني من قلة التراكم الرأسمالي لديها على صعيد المالية العامة للدولة.

ج- كما أن انتشار صيغ التمويل الإسلامي اليوم ولاسيما فيما يتعلق بالقروض العامة بات يسهل على الدول اللجوء إلى القروض العامة لتمويل برامج الإنفاق العام لديها على اعتبار أن هنالك فئات واسعة من أفراد المجتمع ترفض الاستفادة من القروض العامة لاعتبارات دينية

تتعلق بتحريم التعامل بالربا، فنجد اليوم بعض التي استطاعت الاستفادة من صيغ التمويل العام المتفق مع أحكام الشريعة الإسلامية لتغطية أوجه الإنفاق العام لديها .

د- قد لا تكون الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية ملائمة في كثير من الأحيان لفرض نوع معين من الضرائب فيمكن في تلك الحالة اللجوء إلى أسلوب القروض العامة ولو بشكل استثنائي لحين توافر الظروف الملائمة لتشريع نوع معين من الضرائب.

هـ- والأهم من ذلك هو أن كثرة الإعفاءات والتخفيضات الضريبية لجذب وتشجيع الاستثمارات الداخلية أو الخارجية وما يرافقها من تناقص تدريجي في حجم الإيرادات العامة بات يملئ اليوم على كثير من الدول اللجوء إلى أن الاقتراض العام بشقيه الداخلي والخارجي لتعويض العجز الحاصل في حجم الإيرادات العامة لديها، حتى وإن اقتضى الأمر في بعض الأحيان اللجوء إلى ما يسمى الإصدار النقدي أو التمويل بالتضخم كأحد أوجه الاقتراض العام.

و- إن وجود اليوم العديد من مؤسسات التمويل الدولية والتي تعطي الكثير من التسهيلات في سبيل الاقتراض منها بات يشكل عامل جذب للكثير من الدول ولاسيما النامية منها للاستفادة من تلك القروض، ولاسيما أنها تبقى بأمس الحاجة لهذا الإيراد المالي الاستثنائي، فمنح قرض عام بفوائد منخفضة وفترة استرداد طويلة، غالباً ما يشكل عامل جذب للكثير من الدول الساعية للحصول على العون المالي لمواكبة حجم الإنفاق العام المتزايد لديها.

وبعد الانتهاء من تحديد مفهوم السياسة الائتمانية كمفهوم مالي وقانوني لا بد من الحديث عن الدور المحوري الذي يمكن أن تسهم به أدوات تلك السياسة في دعم قيام المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر

واستمرارها في سورية، ولاسيما أنه يعول كثيراً على تلك الأدوات في عملية
تغطية برامج الإنفاق العام المرتبطة بعملية الدعم تلك، وهذا ما سيتم تناوله
بشكل تفصيلي في المبحث الثاني من هذا الفصل.

المبحث الثاني

دور القروض العامة والهبات في دعم المشاريع المتوسطة والصغير والمتناهية الصغر

إن القرض العام يمثل إيراد عام تحصل عليه الدولة من خلال لجوئها إلى الاقتراض من أحد أشخاص القانون العام أو الخاص، لقاء رد مبلغ القرض مع الفوائد المترتبة عليه عند حلول الأجل المتفق عليه، وذلك لإنفاق مبلغ القرض على وجه معين من وجوه الإنفاق، فقد تلجأ الدولة في سبيل اقتراضها للأموال إلى الاعتماد على جهات داخلية من الأفراد، أو أشخاص القانون العام أو الخاص داخل حدود الدولة، وعندئذ يطلق على القرض العام صفة القرض العام الداخلي، وقد تلجأ إلى دول أو جهات دولية مختلفة للحصول على مبلغ القرض، وعندئذ يطلق عليه القرض العام الخارجي، فإن مسألة الاختيار بين أحد نوعي القرض العام يتوقف على المفاضلة بين إيجابيات وسلبيات كلا النوعين لدى كل دولة، وهذا ما يمكن أن ينطبق في حالة الحصول على الهبات والمنح بشقيها الداخلي والخارجي أيضاً، ولعل عملية المفاضلة تلك بين أنواع القروض والهبات هي التي حسمت مسألة الاستفادة منها، في دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر، هذا مع الأخذ بعين الاعتبار أن تلك المصادر التمويلية أياً كان نوعها يجب أن توجه في النهاية نحو المجالات الاستثمارية المنتجة، وهذا ما سيتم بحثه في هذا المطلب وفق التقسيم التالي:

المطلب الأول: دور القروض العامة الداخلية

المطلب الثاني: دور القروض العامة الخارجية

المطلب الثالث: دور الهبات والمنح الداخلية والخارجية.

المطلب الأول: دور القروض العامة الداخلية

غالباً ما تلجأ الكثير من الدول إلى عقد قروض عامة داخلية حيث ينحصر الاكتتاب بها على جهات محلية، سواءً كانت تلك الجهات من أشخاص القانون العام أو الخاص، أو من الأفراد القاطنين في الدولة وفق شروط معينة فعقد القرض العام الداخلي يوفر للدولة الكثير من المزايا، لعل من أبرزها أن الدولة عندما تعقد مثل هذا النوع من القروض العامة يكون لها مطلق السلطة التقديرية في تحديد شروط الاكتتاب، إضافة إلى أن عقد القرض العام بالعملة الوطنية يبعد الدولة عن شبح تقلبات أسعار الصرف، فيما لو تم عقد القرض بأحد العملات الأجنبية.

وفي سورية اليوم، فإن العديد من المحفزات التي تشجع على إمكانية استخدام القروض العامة الداخلية لدعم المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر، لاسيما في ظل صدور المرسوم التشريعي رقم 60 لعام 2007 في سورية والذي نظم عملية الاقتراض الداخلي المتمثلة بأذونات وسندات الخزينة، من خلال وضع قواعد ناظمة لعقد القروض العامة الداخلية من خلال طرح أذونات وسندات الخزينة، فأذونات الخزينة كما عرفها المرسوم التشريعي هي⁽¹⁾:
 ((هي أوراق دين حكومية قصيرة الأجل تاريخ استحقاقها لا يتجاوز السنة.))

أما سندات الخزينة فهي:

((هي أوراق دين حكومية متوسطة وطويلة الأجل مدة استحقاقها أطول من سنة ولا تتجاوز 30/ سنة.))

(1) المادة (1) من المرسوم التشريعي رقم 60 لعام 2007 في سورية.

وهنا لا بد من الإشارة إلى أن المرسوم التشريعي المذكور قد أشار إلى عدة نقاط أساسية يمكن الاستناد إليهما في إمكانية الاستفادة من أذونات وسندات الخزينة، في مسألة دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر ألا وهي:

أولاً- إن المشرع حدد وبصورة قطعية الحالات التي يمكن اللجوء فيها إلى الاقتراض الداخلي، من خلال أذونات وسندات الخزينة وتلك الحالات هي⁽¹⁾:

- أ- تمويل عجز الموازنة العامة.
- ب- تمويل المشاريع ذات الأولوية الوطنية المدرجة في الخطط العامة للدولة.
- ت- توفير التمويل اللازم لمواجهة الكوارث وحالات الطوارئ .
- ث- تسديد ديون مستحقة على الحكومة بما فيها الدين العام بأدوات مالية حكومية قابلة للتداول و ذلك بشكل تدريجي.
- ج- إدارة السيولة الحكومية قصيرة الأجل.

ويمكن القول من خلال استقراء تلك الحالات، بأن هدف تمويل المشاريع ذات الأولوية الوطنية التي تشكل إحدى مبررات اللجوء إلى طرح أذونات وسندات الخزينة، تشكل أرضية قانونية يمكن الاستناد إليها في مسألة دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر، على اعتبار أن تلك المشاريع باتت اليوم تشكل أولوية من أولويات التنمية وتلك الأولوية يجب إدراجها في الخطط العامة للدولة، وهي بحاجة إلى منظومة من الحلول الجذرية، وإذا كان دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة يشكل أحد تلك الحلول، فلما لا يتم اللجوء إلى القروض العامة الداخلية من خلال طرح أذونات وسندات الخزينة لتمويل برامج الإنفاق العام المرتبطة بتلك المشاريع، لاسيما أن الإيرادات التقليدية

(1) المادة (10) من المرسوم التشريعي رقم 60 لعام 2007 في سورية.

للدولة قد لا تفي بتحقيق ذلك الهدف في كثير من الأحيان، نظراً لتعاظم حجم الإنفاق العام ككل، لكن كل ذلك يبقى في النهاية مجرد اقتراحات، قد لا يتم الأخذ بها بعين الاعتبار، إذا لم يتم تبنيها من قبل راسمي السياسة المالية للدولة التي قد ترى أن مسألة دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة لا تشكل أولوية من خلال منظومة الاقتراض الداخلي المتمثلة بأذونات و سندات الخزينة، لاسيما إذا لم تكن الظروف والأحوال الاقتصادية ملائمة لذلك فقد تكون الظروف الاقتصادية ملائمة لعملية الاكتتاب فيما لو كان الاقتصاد يمر بمرحلة تضخم نقدي فعندئذ يمكن تحقيق هدفين رئيسيين في وقت واحد:

أولهما: سحب الكتلة النقدية المسببة للتضخم من خلال عملية الاكتتاب تلك.

وثانيهما: توظيف تلك الكتلة النقدية المسببة للتضخم في مشاريع منتجة وذات أهمية، كالمشاريع المتوسطة والصغيرة على سبيل المثال. **ثانياً:** لقد عمد المشرع في المرسوم التشريعي رقم 60 لعام 2007 إلى إعطاء السلطة التنفيذية ممثلة بوزير المالية الحق في تحديد الجهات التي يحق لها الاكتتاب بسندات الخزينة⁽¹⁾، وتتويجاً لذلك النص فقد صدر القرار رقم 1507/ و لعام 2009 الذي حصر الاكتتاب بتلك الأوراق بالمصارف العاملة في سورية بعد تحقيقها لعدد من الشروط⁽²⁾، ولعل حصر عملية الاكتتاب بالمصارف العاملة سيسهم بشكل فعال في توفير السيولة المطلوبة بالسرعة الممكنة، بعيداً عن الزمن الذي يستغرقه الاكتتاب الموجه نحو

(1) المادة (7) من المرسوم التشريعي رقم (60) لعام 2007. وزارة المالية السورية .

(2) انظر لشروط الاكتتاب بأذونات وسندات الخزينة من خلال زيارة موقع وزارة المالية

السورية <http://syrianfinance.gov.sy> 10:30م، 2015/4/22.

الجمهور، ولعل في هذا الإجراء فوائد عديدة يمكن أن تسهم في توفير الدعم المالي للمشاريع المتوسطة والصغيرة ومنها:

- 1- إن العديد من المصارف العاملة في سورية تحوي كتلاً ضخمة من الودائع وتحجم عن تقديم القروض للمشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر في الوقت نفسه، لأسباب تتعلق بالضمانات وارتفاع تكاليف إقراض تلك المشاريع ولعل استثمار جزءاً بسيطاً من الودائع من خلال سندات الخزينة ستسهم بشكل غير مباشر في دعم تلك المشاريع، لأنها تعلم مسبقاً بأن الدولة ممثلة بوزارة المالية ستقوم بإيفاء تلك القروض في الوقت المحدد مع الفوائد المترتبة عليها.
- 2- قد يحتاج دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر إلى مبالغ مالية ضخمة، لا يستطيع الاكتتاب العام الموجه للجمهور الإيفاء بها بشكل كامل، كما هو الحال في إنشاء المدن الصناعية وما يرتبط بها من مشاريع بنى تحتية ضخمة، فيمكن عندئذ الحصول على المبالغ المطلوبة من خلال حصر الاكتتاب بالمصارف، وهنا لا بد من التأكيد بأن حجم الودائع الموجودة لدى المصارف العاملة في سورية كان ومازال في ازدياد إذ بلغ حجم هذه الودائع منذ العام 2006 حتى العام 2011 وفق الآتي:

العام	2006	2007	2008	2009	2010	2011
حجم الودائع	804457	924448	1069385	1202411	1398874	—

المبالغ بآلاف الليرات

المصدر : لمجموعة الإحصائية الشاملة للأعوام 2006 و 2007 و 2008 و 2009 و 2010 الصادرة عن المكتب المركزي للإحصاء في سورية

ولم يقتصر الأمر على ذلك فإن العديد من المصارف العاملة في سورية توجه معظم قروضها وتسليفاتها نحو مشاريع البناء والتشييد إذ استحوذ ذلك القطاع على النصيب الأكبر من حجم القروض والتسليفات كما هو مبين في الجدول التالي:

المجموع	خدمات أخرى	التجارة	البناء والتشييد	الصناعة	الزراعة	العام
633386	99485	310621	91287	33667	98326	2007
870286	124752	490901	113260	45090	96286	2008
1023746	152237	515129	142724	78100	140026	2009
1213205	209761	575386	176986	101980	149092	2010

المصدر: المجموعة الإحصائية السورية الصادرة عن المكتب المركزي للإحصاء في سوريا للأعوام 2007 و2008 و2009 و2010

وهذا بالتالي لا يقدم مؤشراً حقيقياً على دفع عجلة التنمية بشكل عام، قبل الحديث أصلاً عن مدى توجيه قروض و تسليفات تلك المصارف لدعم المشاريع المتوسطة والصغيرة، وربما يكون مرد ذلك رغبة المصارف في ولوج استثمارات ذات كسب مضمون، بعيداً عن المخاطرة وذات ضمانات أكبر في السداد في الوقت نفسه، لكن اليوم وفي ظل صدور المرسوم التشريعي رقم 60 لعام 2007 يمكن للبنوك والمصارف تحقيق ما سبق من خلال اكتتابها بأذونات وسندات لخزينة، بل إن استثمارها في تلك الأوراق المالية الحكومية سيضمن لها في المستقبل زيادة حجم مدخراتها وهذا ما يشجع تلك المصارف على دعم المشاريع التنموية المتوسطة والصغيرة بشكل غير مباشر .

3- يلاحظ توسع المشرع في المرسوم التشريعي رقم 60 لعام 2007 في تحديد المدة الزمنية اللازمة للإيفاء بقيمة سندات الخزينة إذ يمكن أن تصل تلك

المدة حسب شروط الإصدار إلى نحو ثلاثين عاماً⁽¹⁾، وهذا ما يمكن الاستفادة منه في حال تم تغطية دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر من خلال سندات الخزينة إذ يمكن في تلك الحالة الاستفادة من عامل الزمن في سداد تلك السندات بكل مرونة نظراً لطول فترة سدادها، وهذه المدة الزمنية الكبيرة قد لا توفرها القروض العامة الخارجية، طالما أن الدولة هي من يحدد شروط الإصدار في القروض الداخلية.

وفي نهاية المطاف لابد من التذكير بأن تكلفة الاقتراض العام الداخلي تبقى ثابتة، لاسيما في الاقتراض الموجه نحو البنوك المحلية، إذ غالباً ما تقوم تلك البنوك بإعادة استثمار مبالغ الفوائد، التي تحصل عليها من الدولة المقترضة من تلك البنوك، وبالتالي الحصول على الأرباح عندما تقوم بتشغيلها وإقراضها للآخرين، وهذا في المحصلة يتيح للدولة رفع معدلات الضريبة على أرباح تلك المصارف، وبالتالي استعادة جزء من تكاليف الاقتراض الداخلي من خلال تلك الضرائب⁽²⁾، وفي هذا السياق يمكن لرأسي السياسة المالية أن يستفيدوا من تلك الحالة في دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة، من خلال تخفيض معدلات الضريبة على أرباح تلك البنوك فيما لو قامت بتمويل المشاريع المتوسطة والصغيرة، أو على الأقل تمويل مشاريع البنى التحتية المرتبطة بتلك المشاريع لقاء استثمارها لفوائد تلك القروض.

(1) المادة (1) من المرسوم التشريعي رقم (60) لعام 2007، المتعلق بإصدار أذون وسندات الخزينة في سورية.

(2) د. محمد خصاونة. المالية العامة النظرية والتطبيق. دار المناهج للنشر و التوزيع. عمان. الأردن. طبعة أولى. 2014 ص 120.

المطلب الثاني: دور القروض العامة الخارجية

قد لا تكون عملية الاقتراض الخارجي من السهولة بمكان مقارنةً مع عملية الاقتراض الداخلي، إذ إن اللجوء إلى الاقتراض العام الخارجي لدعم مجالات الإنفاق العام المرتبطة بالمشاريع المتوسطة والصغيرة غالباً ما تكون مقرونة بإرادة الجهات الدولية المانحة، التي قد تتخذ من عملية الاكتتاب في تلك القروض أداة للتدخل في صناعة القرار الاقتصادي من خلال إقران عملية الاقتراض بإحداث إصلاحات اقتصادية أو اجتماعية معينة، لذلك لا تفضل الكثير من الدول اللجوء إلى ذلك الاقتراض لتغطية النفقات العامة المرتبطة بدعم المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر، لكن ذلك لا يمنع من استخدام القروض العامة الخارجية في دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة بشكل غير مباشر، من خلال استخدام حصيلاتها لإنشاء محطات توليد الطاقة الكهربائية، وإقامة الطرق والجسور التي تسهم في ربط أماكن التجمعات الصناعية ومحطات معالجة المياه وتنقيتها... الخ، لكن في النهاية يبقى القرار في الحصول على تلك القروض مرهوناً بإرادة الجهة المانحة كما ذكر سابقاً، أما في سورية فإن لديها تجربة خاصة في عملية الاقتراض الخارجي أياً كان الغرض من هذا الاقتراض، وذلك من خلال اللجوء إلى مؤسسات التمويل العربية والإسلامية التي تمنح قروضاً بشروط ميسرة⁽¹⁾، كون تلك القروض طويلة الأجل وبفوائد منخفضة، كما في القروض الممنوحة من قبل صندوق النقد العربي والصندوق الكويتي للتنمية وبناء التنمية الإسلامي... الخ فتلك المؤسسات التمويلية لم تكن في يوم من الأيام أداة تدخلية في صنع القرار الاقتصادي، كما هو الحال في صندوق النقد الدولي والبنك الدولي للإنشاء

(1) الموسوعة القانونية المتخصصة 2009، د. علي كنعان. القروض العامة... المجلد الخامس.

طبعة أولى، ص 321. هيئة الموسوعة العربية، دمشق، سورية.

والتعمير، إذ استطاعت سورية من خلال تجربتها الخاصة بالاقتراض الخارجي من توظيف تلك القروض في العديد من المشاريع الحيوية الضخمة، كما هو الحال في إنشاء وتوسعة العديد من محطات توليد الطاقة الكهربائية ومحطات معالجة مياه الصرف الصحي، أي يمكن القول أن تلك القروض كانت تسهم بشكل غير مباشر في دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة، فصحیح أن تلك المرافق هي أصلاً تعود على الجميع بالفائدة وليس فقط على أصحاب المشاريع المتوسطة والصغيرة، إلا أنها في النهاية تسهم بشكل غير مباشر في دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة، لكن السؤال الذي يطرح نفسه اليوم هل بالإمكان اليوم الاستفادة من التجربة السورية في الاقتراض الخارجي في توجيهها نحو الدعم المباشر للمشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر، عبر إنشاء مراكز التدريب والتأهيل الحكومية، وحاضنات الأعمال والمدن والمناطق الصناعية، وغير ذلك من المرافق، التي تعنى بدعم تلك المشاريع؟ وما هي المجالات التي بإمكان الاقتراض الخارجي أن يغطيها عندما يسخر ذلك المصدر التمويلي الاستثنائي لدعم تلك المشاريع؟

الفرع الأول: إمكانية الاستفادة من التجربة السورية في الاقتراض الخارجي بدعم المشاريع المتوسطة والصغيرة

من حيث المبدأ قد لا تبدو الحاجة ملحة للجوء إلى الاقتراض الخارجي لتمويل إنشاء بعض مرافق تلك المشاريع، كما في إنشاء مراكز التدريب والتأهيل وحاضنات الأعمال، على اعتبار إقامة تلك المرافق قد لا تحتاج إلى رساميل ضخمة لإنشائها، بل يمكن من خلال المصادر المحلية التقليدية تمويل إقامة تلك المرافق، لكن عندما يتعلق الأمر بإنشاء المدن والمناطق الصناعية وما يرتبط بها من مرافق الكهرباء والمياه والصرف الصحي، قد لا يكون بوسع الإيرادات التقليدية للموازنة العامة تغطية تلك النفقات، وعندئذ يكون من

المجدي اللجوء إلى مؤسسات التمويل الخارجية لإنجاز ما سبق ذكره، لاسيما إذا تطلب الأمر إنشاء تلك المرافق على مستوى واسع يغطي كافة المحافظات، وإذا كان توجه السياسة المالية في سورية اليوم، يحاول قدر الإمكان التخفيف من الاعتماد على القروض الخارجية في تغطية بعض النفقات العامة، إلا أن الواقع اليوم يشير إلى أن الموازنة العامة للدولة تحمل الكثير والكثير من الأعباء المالية الضخمة، التي تتقل كاهلها بدءاً بنفقات دعم أسعار المشتقات النفطية، وأسعار الطاقة الكهربائية، وليس انتهاءً بنفقات دعم قطاعات التعليم والصحة ودعم القطاع الزراعي، وغالباً ما كان يتم تغطية العجز الناجم عن تلك الأعباء من خلال الإصدار النقدي، أو ما يسمى التمويل بالتضخم وما ينجم عنه من آثار ليست بالحميدة في كثير من الأحيان على الاقتصاد والمجتمع لذلك قد تستدعي الحاجة اللجوء للاقتراض الخارجي لتمويل إنشاء المدن والمناطق الصناعية على سبيل المثال، لاسيما ظل عدم تفعيل التمويل من خلال أدونات وسندات الخزينة المحلية بالشكل الأمثل، فالاقتراض الخارجي، يؤمن للدولة الحصول على المبالغ المطلوبة بزمان قياسي قصير نسبياً، قياساً بالاقتراض الداخلي من خلال أدونات وسندات الخزينة واليوم تبدو الفرصة متاحة أمام سورية اللجوء إلى مؤسسات التمويل العربية والإسلامية مجددةً للاستفادة من خدماتها التمويلية في إنشاء بعض المرافق الحيوية الضخمة، التي تسهم بدورها بدعم المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر.

الفرع الثاني: أوجه مساهمة الاقتراض العام الخارجي في دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر

غالباً ما تكون مساهمة الاقتراض العام الخارجي في دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر بشكل غير مباشر، وذلك من خلال

تمويل إقامة العديد من المرافق العامة، التي ترتبط بنشاط تلك المشاريع ومنها على سبيل المثال:

- _محطات توليد و تحويل الطاقة الكهربائية
- _محطات معالجة وتنقية المياه للأغراض الصناعية
- _إنشاء المدن والمناطق الصناعية الحاضنة لتلك المشاريع
- _إنشاء مراكز التدريب والتأهيل الضخمة التي تسهم في دعم تلك المشاريع فنياً.

_إنشاء حاضنات الأعمال.

وإن كان دور الاقتراض العام الخارجي محدوداً في دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة، ويكاد ينحصر بتمويل إقامة محطات توليد الطاقة الكهربائية، وبعض محطات معالجة الصرف الصحي، لكن اليوم يجب توسيع هذا الدور وإن بحذر شديد من أجل إنشاء بعض المدن الصناعية ومراكز التدريب والتأهيل الضخمة، وإن كان المبدأ العام يقتضي تمويل تلك المرافق من خلال الإيرادات العامة التقليدية للموازنة العامة.

الفرع الثالث: تجربة مصرف الإبداع والتمويل

لقد كان صدور القانون رقم 9 لعام 2010 في سورية الذي تم بموجبه إحداث مصرف الإبداع للتمويل الصغير والمتناهي الصغر نقطة تحول بارزة في مسار الاستفادة من التمويل الخارجي، المتمثل بالقروض في دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة بشكل مباشر، على الرغم من أن مساهمة هذا التمويل الخارجي لم تتجسد بمفهوم القرض العام الخارجي، كمفهوم قانوني ومالي، بل تجسد ذلك على أرض الواقع من خلال المساهمة المالية برأس مال مؤسسة تمويلية على شكل شركة مساهمة عامة غير ربحية، تعنى بتقديم خدمات التمويل الصغير والمتناهي الصغر بالمقام الأول، حيث تحصل تلك الجهات

المانحة على نصيب من الأرباح الناتجة عن عمليات التمويل بدلاً من الحصول على الفوائد من الدولة لقاء تلك المساهمة، حيث يتم ضم تلك الفوائد إلى رأس المال البنك على اعتبار أن هذا المصرف بموجب القانون المذكور⁽¹⁾ مؤسسة غير ربحية تسعى لتحقيق أهداف وغايات اجتماعية، بعيداً عن تحقيق مكاسب مادية متمثلة بالربح، ورغم ذلك فإن تلك التجربة ورغم تواضعها وعدم وجود ضوابط تحدد المقدار الذي يجب أن تقف عنده حدود مساهمة رأس المال الأجنبي في تلك المؤسسة⁽²⁾، إلا أن تلك التجربة تشكل نقطة البداية في إمكانية دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة، من خلال مساهمة رأس المال الأجنبي في دعم تلك المشاريع بشكل مباشر، كبديل عن التمويل المحلي للنهوض بعملية الدعم تلك، على الرغم من عدم وجود ضوابط لمساهمة رأس المال الأجنبي من خلال تحديد نسبة مساهمته عند حدود معينة، هذا بالإضافة إلى حداثة تلك التجربة واقتصارها على تمويل رواد الأعمال الراغبين بتأسيس مشاريعهم الصغيرة والمتناهية الصغر فقط، بدلاً من الاستفادة منها في تمويل المرافق العامة و البنى التحتية، التي تسهم بدعم تلك المشاريع على المستوى البعيد، على الرغم من أن بعض الدول توسعت في مساهمة التمويل الخارجي في دعم تلك المشاريع إلى أبعد الحدود في دول أخرى، كما هو الحال في تركيا، فالدولة هناك تقوم باستقراض الأموال من الخارج لتمكين المشاريع المتوسطة والصغيرة من زيادة صادراتها للخارج⁽³⁾ كما ذكر سابقاً، فليس المطلوب اليوم في سورية

(1) المادتين (7) و(13) من القانون رقم (9) لعام 2010 في سورية المتعلق بإحداث مصرف الإبداع والتمويل.

(2) المادة (16) من نفس القانون.

(3) د. ثناء أبا زيد .د. سامر قاسم. صفاء هاشم حمود. دراسة تحليلية لتجربة مؤسسات دعم الصادرات التركية وإمكانية الاستفادة منها في التجربة السورية .مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمية _سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية .المجلد(33) العدد(4)2011 . ص 173

تبنى التجربة التركية تلك في دعم صادرات المشاريع عبر الاستقراض الخارجي لدعم صادرات المشروعات المتوسطة والصغيرة، بل المطلوب اليوم تبني سياسة مالية عامة داعمة لتلك المشاريع فنياً ومالياً من كافة النواحي، (تمويل إقامة تلك المشاريع، إقامة مرافق عامة داعمة لتلك المشاريع، تشجيع صادرات تلك المشاريع... الخ)، حيث تكون مصادر الإيرادات المحلية سواء كانت تقليدية أم استثنائية هي المحرك الأساس في دعم تلك المشاريع، مع اللجوء إلى مصادر التمويل الخارجي المتمثلة بالقروض العامة الخارجية، حين تستدعي الضرورة إلى ذلك، عندما يكون هناك ضعف في التمويل المحلي أو عدم تفعيله بالشكل المطلوب

المطلب الثالث: دور الهبات والمنح في دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة

كثيراً ما يكون للمنح و الهبات دور مهم في دعم المشاريع التنموية في الكثير من الدول، لاسيما تلك التي تعاني من مشاكل مرتبطة بضعف مصادر الإيرادات العامة لديها، سواء كان مصدر تلك الهبات داخلي أم خارجي، إذ أهم ما يميز تلك المصادر أنها لا تتنقل كاهل الموازنة العامة للدولة، نظراً لانخفاض تكاليف الحصول عليها من جهة، ولسرعة الحصول عليها من جهة ثانية، ووفرتها في الوقت نفسه، لكن في الوقت نفسه قد يكون لتلك الهبات والمنح أهداف سياسية تسعى الجهات المانحة لتحقيقها تحت ستار المساعدات المالية والاقتصادية، لذلك تحرص الكثير من الدول على تقليل الاعتماد على هذه المصادر في تمويل برامج الإنفاق العام، وفي سياق دعم أوجه الإنفاق العام المرتبط بدعم المشاريع المتوسطة والصغيرة، فإن الكثير من الدول تسعى للحصول على خدمات الجهات الدولية المانحة في دعم برامج الإنفاق تلك، من خلال الهبات والمنح التي تقدمها تلك الجهات، لاسيما أن تلك المساعدات

تحمل في طياتها جانباً فنياً إلى جانب السمة المالية لتلك المنح، إضافة لمساهمة الموازنات العامة للدول في تقديم تلك المنح و الهبات وهذا الدور لا يقل أهمية عن مساهمة المنح والهبات، الخارجية في دعم أوجه الإنفاق العام المرتبطة بدعم المشاريع المتوسطة والصغيرة، لأن تلك المنح المقدمة من الموازنة العامة لا تحمل في طياتها أبعاد تدخلية في صنع القرار الاقتصادي، كما هو الحال في الهبات والمنح الخارجية، وفي هذا السياق لا بد من الحديث عن الدور الذي يمكن أن تسهم به الهبات والمنح بشقيها الداخلي والخارجي في دعم أوجه الإنفاق العام، المرتبطة بالمشاريع المتوسطة و الصغيرة في سورية وفق التقسيم التالي:

الفرع الأول: دور الهبات والمنح الداخلية في تمويل إقامة المناطق الصناعية

مما لا يخفى على أحد إن للهبات والمنح الداخلية سواء التي يتم رصدها في الموازنة العامة للدولة أو في الموازنات المستقلة لوحدات الإدارية المحلية في سورية دور كبير في دعم برامج التنمية بمختلف مناحيها، أما على صعيد تمويل برامج الإنفاق العام المرتبطة بالمشاريع المتوسطة و الصغيرة، فإنه يمكن القول بأن للهبات والمنح الداخلية دور بارز في المساهمة بإقامة المناطق الصناعية داخل الحدود الإدارية للمحافظات، وقد بلغ حجم الإعانات المقدمة لوحدات الإدارة المحلية على مستوى المحافظات لإقامة تلك المناطق من العام 2006 حتى العام 2013 من الموازنة العامة للدولة ما مقداره (4,434) مليار ل.س حيث تم إنشاء (101) منطقة صناعية في مختلف أرجاء القطر والجدول التالي يوضح مقدار مساهمة المنح والهبات العامة في تمويل إقامة تلك المناطق بشكل تفصيلي:

التمويل مليون ل.س.

المحافظة	عدد المناطق الممولة	خلال الخطة الخمسية العاشرة	2011	2012	2013	المجموع
القنيطرة	2	14.8	0	0	12	30.4
ريف دمشق	9	49	20	4.75	0	73.75
حلب	8	365.5	20	0	0	376.5
إدلب	17	698.45	56.1	0	2.3	756.85
الرقّة	3	184.5	0	30	0	214.5
الحسكة	7	414.5	79	50	51	594.5
دير الزور	6	243.5	15	0	0	258.5
اللاذقية	3	105	0	25	40	170
طرطوس	7	170.6	10	0	60.7	241.3
حمّاه	10	715.5	0	100	0	815.5
حمص	13	327.27	0	0	10	337.27
السويداء	6	50.6	4.9	21.7	110	197.1
درعا	10	253.25	0	14.9	0	368.15
المجموع	101	3696.97	205	246.35	286	4434.32

لتقرير السنوي الثامن للاستثمار في سورية الصادر عن هيئة الاستثمار السورية

2015/4/25، 8:15م <http://sia.gov.sy/userfiles/reports/SIA2013.pdf>

وهنا يلاحظ ضآلة حجم المناطق الصناعية الممولة على مستوى القطر ككل، وعلى وجه الخصوص في المحافظات الشرقية التي كان يجب أن تحظى بالنصيب الأكبر من الإعانات المقدمة من وزارة الإدارة المحلية لإقامة تلك

المناطق، فتلك المحافظات تحوي مساحات جغرافية واسعة غير مستثمرة في بقعة جغرافية تحوي العديد من الموارد الزراعية التي تشكل أرضية خصبة للصناعات الغذائية، التي تعتمد على المواد الخام الموجودة هناك، وتشهد تلك المحافظات حركة هجرة كبيرة نحو المحافظات الأخرى في الوقت نفسه، نتيجة تناقص فرص العمل هناك وعدم وجود خطط طموحة لدعم انتشار المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر في تلك البقعة الجغرافية، في حين أن محافظة إدلب على سبيل المثال ورغم صغر مساحتها تم تمويل إقامة 17 منطقة صناعية فيها، هذا بالإضافة على أن تلك الأرقام بشكل عام لم تبين حجم أو أعداد المنشآت المقامة في تلك المناطق، كل ذلك على افتراض أن المناطق الصناعية المقامة موجهة بالمقام الأول للمشاريع المتوسطة والصغيرة و المتناهية الصغر، في حين أن الواقع يشير إلى عكس ذلك إذ أن العديد من تلك المناطق تحوي الكثير من المشروعات الكبيرة من حيث رؤوس الأموال المستثمرة فيها بغض النظر عن حجم العمالة الموجودة فيها.

الفرع الثاني: دور الهبات والمنح في تمويل برامج الهيئة العامة لتنمية وتشغيل المشروعات

أما على صعيد الإعانات والمنح الداخلية في نطاق عمل الهيئة العامة لتنمية وتشغيل المشروعات، باعتبارها المرفق العام المعني بدعم المشاريع المتوسطة و الصغيرة في سورية فنياً، فإنه يلاحظ أن جل نشاط الهيئة المتعلق بالتأهيل والتدريب غالباً ما يتم تمويلها من خلال ما يرصد للهيئة من اعتمادات في الموازنة العامة للدولة، بالإضافة إلى الموارد الذاتية الأخرى للهيئة، مما يقلل بذلك من مساهمة الهبات والمنح الداخلية في عمل تلك الهيئة، التي هي في المحصلة مرفق عام ذو طابع إداري يرتبط بالموازنة العامة للدولة، وفق مبدأ الشمول حتى وإن أعطى قانون إحداث تلك الهيئة بعض المرونة من حيث

توفير موارد مالية ذاتية خاصة بالهيئة، إلا أن كل ذلك لا يحجب إمكانية مساهمة الهبات والمنح سواء المقدمة من الدولة، أو من الجهات الأهلية لدعم نشاط الهيئة لاسيما أن قانون إحداث تلك الهيئة قد أشار بوضوح إلى إمكانية مساهمة الهبات و المنح في دعم نشاط الهيئة⁽¹⁾، إذ تستطيع اليوم غرف التجارة والصناعة والسياحة تقديم الإعانات والمنح للهيئة بل ومن واجبها اليوم الوقوف إلى جانبها في مجال التدريب والتأهيل، وذلك لتأدية واجبها الوطني تجاه دعم المبادرات الريادية، والحد من مشاكل البطالة، باعتبارها تمثل مصالح أرباب العمل، لاسيما من يديرون المشروعات الكبيرة الذين من واجبهم الوقوف إلى جانب المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر.

الفرع الثالث: دور التشريع الضريبي في تشجيع تقديم الهبات

كما هو معلوم إن لقوانين الضرائب دوراً مهماً في تشجيع الجهات والفعاليات الأهلية على تقديم الهبات، سواء للجهات العامة أو لجهات أهلية، تعنى بتقديم خدمات معينة وذلك من خلال منح الفعاليات الاقتصادية ميزة تخفيض معدل الضريبة المتوجبة عليه، أو من خلال إعطاء تلك الفعاليات الحق بخصم نفقات تلك الهبات، والمنح من الأرباح غير الصافية، لدى تحقيق الربح الصافي الخاضع للضريبة، وهذا ما تبناه المشرعين السوري و المصري في قانون ضريبة الدخل لدى كل منهما ، فنجد أن قانون ضريبة الدخل في سورية منح المكلف الحق بخصم جزء من الأرباح غير الصافي وتقديمها كتبرعات لجهات عامة أو خاصة معترف بها رسمياً، بأنها ذات نفع عام، على أن تلتزم الجهتان المتبرعة و المتبرع لها بمسك سجلات وقيود نظامية معتمدة من قبل دوائر ضريبة الدخل وبما لا يتجاوز الـ 3% من الأرباح

(1) المادة 7 من المرسوم التشريعي رقم 39 لعام 2006 في سورية المتعلق بإحداث هيئة تنمية وتشغيل المشروعات.

الصافية⁽¹⁾، وفي هذا السياق يستطيع المتبرع على سبيل المثال تقديم التبرعات لإحدى الجهات الحكومية القائمة على رعاية المشاريع المتوسطة والصغيرة، وذلك في مقابل منحه الحق بخصم هذه التبرعات من الأرباح الصافية للمنشأة، وكذلك الحال عندما يتم تقديم الهبات للمؤسسات الأهلية التي تعنى بتقديم خدمات التأهيل والتدريب للعاطلين، والباحثين عن العمل، بل بالإمكان اليوم مساهمة أصحاب الفعاليات الاقتصادية الكبيرة بتقديم الدعم المالي لمؤسسات التمويل الصغير والمتناهي الصغر، ولمؤسسات ضمان القروض من خلال هذه المنحة القانونية، التي وضعها المشرع وذلك شريطة أن تكون الجهات المتبرع لها معترفاً بها، وأنها ذات نفع عام وتملك سجلات وقيود محاسبية منتظمة في الوقت نفسه، لدى الدوائر المالية كما نص القانون، أما المشرع المصري فمنح الحق للمكلف بخصم جزء من الأرباح أيضاً، لدى تحديد الربح الصافي، وذلك عند تقديم التبرعات للجهات العامة ووحدات الإدارة المحلية والمؤسسات الأهلية على ألا تتجاوز التبرعات ما مقداره 10% من الربح السنوي الصافي⁽²⁾، لكن يلاحظ هنا أن المشرع المصري كان أكثر مرونة في موضوع تحديد تلك التبرعات من المشرع السوري⁽³⁾، فهو لم يشترط وجود حسابات وقيود منتظمة لدى الجهتين المتبرعة والمتبرع لها، وكذلك فإنه لم يشترط صفة النفع العام بالجهة المتبرعة في الوقت نفسه، وتوافر الإيصالات الرسمية لدى تقديم تلك التبرعات، بل وأكثر من ذلك فقد وسع المشرع المصري من مقدار تلك

(1) المادة 7 فقرة (أ) بند 8 من قانون ضريبة الدخل رقم 24 لعام 2003 في سورية.

(2) المادة 23 فقرتين 7 و8 من قانون ضريبة الدخل في مصر رقم 91 لعام 2005.

(3) المادة (12) من القانون 41 لعام 2005 في سورية، انظر لقرار رئيس مجلس الوزراء رقم 18/

م.و لعام 2005 في الموقع الإلكتروني لوزارة المالية في سورية.

والرسوم 2168 http://syrianfinance.gov.sy/arabic/2079.html&pr_docid=2168 11:11ص،

التبرعات عندما أعطى سقفاً لها لا يتجاوز 10% من الربح السنوي الصافي وليس كما فعل المشرع السوري عندما حدد تلك النسبة بما لا يتجاوز 3% من الربح السنوي الصافي، رغم أن المشرع السوري عاد لتوسيع تلك النسبة لتصبح 7% في أحد تعديلات قانون ضريبة الدخل بموجب تفويض منحه المشرع للسلطة التنفيذية ممثلةً برئيس مجلس الوزراء بخصوص موضوع تحديد الأعباء التي يمكن خصمها من الأرباح غير الصافية⁽²⁾، بما فيها التبرعات، وربما يفسر حرص المشرع السوري على عدم توسيع تلك النسبة والتشدد بقواعد خصم التبرعات لضرورات الحد من التهرب الضريبي تحت ستار تلك التبرعات، ومهما اختلفت قواعد توجيه واعتماد تلك التبرعات في التشريعين السوري والمصري تبقى العبرة في النهاية بمبدأ المبادرة الذي يحرض الفعاليات المكلفة بضريبة الدخل على تقديم تلك المنح .

الفرع الرابع: دور الهبات والمنح الخارجية في دعم الإنفاق العام المرتبط بالمشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر

كثيراً ما تسعى العديد من الجهات الدولية المانحة التي تقدم القروض للدول النامية إلى تقديم المنح والهبات لتلك الدول، لتمويل برامج التنمية لديهم، لاسيما تلك التي يغلب الطابع الاجتماعي عليها، وفي هذا السياق سعت العديد من الدول والجهات المانحة إلى تمويل برامج التأهيل والتدريب المرتبطة بالمشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر، بالإضافة إلى تقديم الدعم المالي المباشر لمشاريع تمكين المرأة و الحد من الفقر، وكل ما تقوم به تلك الجهات المانحة يهدف في المحصلة إلى بناء هياكل اقتصادية تؤهل تلك الدول في المستقبل للتغلب على المشاكل الاقتصادية والاجتماعية، التي تعاني منها مما يغنيها بالمستقبل عن خدمات الجهات الدولية المانحة، وفي هذا السياق لابد من التذكير بالتجربة الأردنية في مجال الاستفادة من الإعانات الخارجية في

تمويل برامج دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة، فعلى سبيل المثال، فإن المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية، والتي تعنى بتقديم الدعم المالي والفني لأصحاب المشاريع المتوسطة والصغيرة، بما في ذلك تمكين تلك المشاريع من ولوج الأسواق الخارجية، وسعت من أجل ذلك للحصول على مساعدة الاتحاد الأوروبي من خلال المنح والهبات، التي كان لها الدور الكبير في تمويل برامج تلك المؤسسة، فعلى سبيل المثال فقد بلغ حجم المنح المالية المقدمة لبرنامج دعم قطاع الخدمات لدى المشاريع المتوسطة والصغيرة ما مقداره (16 مليون يورو) 15 مليون يورو مقدمة من الاتحاد الأوروبي والباقي مقدم من الحكومة الأردنية⁽¹⁾، وكذلك الحال في برنامج دعم قطاع الصناعة لدى المشاريع المتوسطة والصغيرة، والذي يتم تمويله بالكامل من قبل الاتحاد الأوروبي، لكن ليس المطلوب اليوم تبني التجربة تلك في سورية، إذ ربما يعزى طغيان التمويل الخارجي من خلال الهبات لبرامج دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة هناك لضعف مصادر التمويل المحلي والاعتماد بشكل كبير على الإعانات الخارجية، في تمويل برامج التنمية بشكل عام، لكن ذلك لا يغفل الجانب الفني لتلك الإعانات الخارجية، بالإضافة إلى البعد المالي لها، وهذا ما يجب أن يكرس في سورية اليوم، لاسيما أن القائمين على تقديم الإعانات تلك يحرصون كل الحرص على إيلاء موضوع التأهيل والتدريب الذي يخضع لإشرافهم المباشر بالتعاون مع الجهات الحكومية القائمة على رعاية المشاريع المتوسطة والصغيرة هناك، فيمكن اليوم لهيئة تنمية وتشغيل المشروعات في سورية الاستفادة من خدمات مؤسسات تمويلية دولية مختلفة تعنى في هذه

(1) معلومات تعريفية عن نشاطات المؤسسة الأردنية لتطوير المشاريع الاقتصادية منشورة على

الموقع الإلكتروني لتلك المؤسسة

www.jedco.gov.jo/joomla/index.php?option=com_content

المجالات من خلال الاستفادة من خبرات تلك المؤسسات في حقلي التأهيل والتدريب، لكن يجب أن يكون تمويل تلك البرامج من خلال المصادر المحلية في الوقت نفسه، أي الابتعاد عن مفهوم المساعدات المالية الفنية كما هو الحال في المملكة الأردنية طالما أنه تتوفر مصادر تمويل محلية لتلك البرامج لاسيما أن الهيئة باتت اليوم مجرد أداة تأهيل وتدريب وليست أداة تمويل. أما على صعيد برامج تمكين المرأة والحد من الفقر، التي يكون للهبات والمنح الخارجية دور كبير في استمرارها لدى الكثير من الدول، فإن لتمويل تلك البرامج في سورية منهج خاص يختلف عن الكثير من الدول، وإن تعددت الجهات الحكومية المشرفة عليها في سورية، من وزارة العمل، ووزارة الزراعة والإصلاح الزراعي، ووزارة الإدارة المحلية، إلا أن تلك البرامج كان يتم تمويلها بالمقام الأول من مصادر التمويل المحلي من خلال الاعتمادات التي ترصد لهذه البرامج في أرقام الإنفاق العام لتلك الجهات، لدى تبنيها في الموازنة العامة للدولة، وإن كان هناك من إسهام لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في تمويل هذه البرامج، من خلال الهبات والمنح، فإن هذا الإسهام لا يشكل سوى جزء يسير أمام حجم المساهمة الكبير للتمويل المحلي، رغم عدم توافر أرقام تفصيلية لتلك المساهمة، إذ يؤكد القائمين على إدارة تلك البرامج أن معظم تمويل تلك النشاطات يأتي من مصادر التمويل المحلي، في حين أن مساهمة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي يغلب عليها في الكثير من الأحيان الطابع الفني رغم تواضعها، وكل ذلك يؤكد توجه راسمي السياسة المالية في سورية إلى تغليب مصادر التمويل المحلي في نهوض واستمرار تلك البرامج التنموية، لكي لا تغطي الهبات والمنح الخارجية على تمويل تلك البرامج، لأن الأولوية تبقى في منظورهم لمصادر التمويل المحلي لأن غلبة التمويل الخارجي في مثل تلك الحالات كما هو الحال في تمويل برامج تمكين المرأة والحد من الفقر، ستعطي صورة واضحة للباحثين عن خلل بنيوي في إمكانية تسخير مصادر التمويل

المحلي بشكل كبير، للنهوض ببرامج التنمية، إلا أن ذلك لا يمنع راسمي السياسة المالية اليوم من الاستفادة من خدمات وخبرات جهات دولية مانحة ذات توجهات إصلاحية حيادية، وتوظيف تلك الخدمات والخبرات في تنمية مشاريع تمكين المرأة والحد من الفقر، وعلى صعيد تقديم المساعدات و الهبات يوجد اليوم عدة جهات دولية مشهود لها بالحيادية والمهنية، بعيداً عن أي خلفية تدخلية، كبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي الذي يسهم في تمويل برامج التنمية في الكثير من الدول النامية وفي النهاية لابد من إعطاء الأولوية لمصادر التمويل المحلي، وهذا ما تم تبنيه في الخطة الخمسية العاشرة في سورية عندما رصدت اعتمادات قدرت ب 0.25% من الاعتمادات الاستثمارية التي ترصد في الموازنة العامة للدولة خلال الفترة من العام 2006 حتى العام 2010، بالإضافة إلى إمكانية الاستفادة من الهبات والمساعدات الدولية⁽¹⁾، وإن كانت العبرة في المحصلة هي لتنفيذ تلك الأرقام على أرض الواقع وتحويلها إلى نتائج ملموسة.

ويعد استطلاع واقع عمل السياسة الائتمانية في دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر في سورية، لابد في النهاية من وضع خطوط عريضة يتم من خلالها تفعيل دور تلك السياسة بشكل أكبر في دعم تلك الأنشطة، لاسيما في ظل غياب تام لأدوات تلك السياسة بدعم قيام واستمرار تلك الفعاليات الاقتصادية المتواضعة الحجم في الوقت الحالي، وهذا ما سيتم تناوله في المبحث الثالث من هذا الفصل.

(1) الموقع الرسمي لهيئة التخطيط والتعاون الدولي في سورية

المبحث الثالث

التوجه المستقبلي للسياسة الائتمانية في دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر

لم يعد اليوم اللجوء إلى الاقتراض العام الداخلي أو الخارجي لتمويل الإنفاق العام في الكثير من الدول من المحرمات، بل يمكن القول أن تلك المصادر التمويلية الاستثنائية أصبحت اليوم من المصادر التقليدية، في ظل تنامي حجم الإنفاق العام، وعجز المصادر التقليدية للإيرادات العامة عن تغطية حجم الإنفاق العام المتعاظم، لاسيما في سورية، لذا لابد من رسم معالم سياسة ائتمانية واضحة تلائم ظهور مسألة دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة، التي من الممكن أن تشكل تحدياً حقيقياً في المستقبل للإنفاق العام والموازنة العامة في سورية، وهذا بالتأكيد يقود إلى القول بإمكانية استخدام المصادر الاستثنائية لتمويل الإنفاق العام وعندما يتم الحديث عن المصادر الاستثنائية بالمعنى العميق، فإن ذلك يعني استخدام الإصدار النقدي أو ما يسمى التمويل بالتضخم عندما تدعو الضرورة لذلك، لكن السؤال الذي يطرح نفسه اليوم، هل بالإمكان تفعيل منظومة طرح أدونات وسندات الخزينة في سورية بشكل حقيقي في دعم المشاريع المتوسطة و الصغيرة؟ وهل بالإمكان إعادة توجيه الإصدار النقدي نحو تمويل النشاطات الاستثمارية المنتجة، لاسيما ما يتعلق منها بدعم منظومة المشاريع المتوسطة و الصغيرة عبر تمويل مرافق البنى التحتية الخاصة بتلك المشاريع؟ كل ذلك سيتم بحثه في هذا المطلب وفق التقسيم التالي:

المطلب الأول: مركّزات السياسة الائتمانية تجاه دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر

المطلب الثاني: إمكانية الاستفادة من الإصدار النقدي كمصدر استثنائي لدعم المشاريع المتوسطة والصغيرة

المطلب الأول: مركّزات السياسة الائتمانية تجاه دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر

ولعل من أهم تلك المركّزات:

أولاً- السعي الدؤوب لتفعيل القانون رقم 60 لعام 2007 للاستفادة منه في تمويل دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة، وذلك عبر الاستفادة من المدخرات الضخمة وغير المستثمرة الموجودة لدى العديد من المصارف العاملة في سورية، وذلك باستثمارها من خلال سندات الخزينة، فلم يعد بالإمكان القبول بوجود رساميل ضخمة غير مستثمرة في تلك البنوك، في ظل وجود مشاكل البطالة والإئتماء غير المتوازن.

ثانياً- ضرورة الاستفادة من المشتقات المالية الإسلامية المتمثلة بأذونات وسندات الخزينة المتوافقة، مع أحكام الفقه الإسلامي، والتي أجاز المرسوم التشريعي رقم 60 لعام 2007 الاستفادة منها⁽¹⁾، وذلك لتفعيلها بشكل كبير في دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر، لاسيما أن العديد من المصارف الإسلامية في سورية التي تستقطب شريحة واسعة من المتعاملين، تحتوي على حجم مدخرات ضخم لا يستفاد منه بالشكل الأمثل، أما عند تفعيله من خلال استثماره بسندات الخزينة لدعم المشاريع المتوسطة والصغيرة

(1) المادة (1) من المرسوم التشريعي رقم 60 لعام 2007 في سورية المتعلق بإصدار أذون وسندات الخزينة.

والمتناهية الصغر، وهناك العديد من التجارب الدولية التي أكدت فعالية استخدام هذا النوع من التمويل في العديد من المشاريع الضخمة، كما في الأردن وماليزيا والكويت وألمانيا، إذ يعد الأردن من أوائل الدول في العالم التي أصدرت قانون ينظم تداول و إصدار تلك الصكوك، التي غالباً ما يتم إصدارها لإقامة مشاريع تنموية، مع العلم أن توزيع العوائد المالية في هذا النوع من الصكوك لا يتم إلا في حال تحقق الأرباح، استناداً لمبدأ الغرم بالغنم المترتبة على خدمة هذا النوع من الصكوك، وهذا ما يخفف الكثير من الأعباء الناجمة عن خدمة هذه الصكوك تجاه الموازنة العامة للدولة⁽¹⁾.

ثالثاً_ كما بالإمكان الاستفادة من الخدمات التمويلية التي تقدمها المؤسسات التمويلية العربية والإسلامية لدعم قنوات الإنفاق العام المرتبطة بالمشاريع المتوسطة والصغيرة، وذلك عبر الحصول على قروض طويلة الأجل وبفوائد منخفضة من قبل تلك المؤسسات التي لا تتدخل في صنع القرار الاقتصادي والاجتماعي.

رابعاً_ ضرورة إصدار صك تشريعي يلزم المصارف العاملة في سورية بالاكتمال في أدونات وسندات الخزينة، وذلك عندما لا تقوم تلك المصارف باستثمار مدخراتها بالمشاريع الإنتاجية، لاسيما تلك المرتبطة بالمشاريع الميكروية.

خامساً_ كما يمكن من خلال تعميق عنصر الشفافية بين المكتتبين على أدونات وسندات الخزينة من جهة، والجهات القائمة على إصدار تلك الصكوك من جهة ثانية، كسب ود المواطنين الراغبين في الاكتمال، وذلك عندما يكون المكتتب على بيعة واضحة من الغاية وراء ذلك الإصدار، وهذا ما يمكن تسخيره

(1) د. زياد زنبوعة، د. منى فرحات. بدائل عملية التنمية في سورية. مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية والاقتصادية. مجلد 28 العدد الثاني لعام 2012 ص 299.

في مجال دعم المشاريع المتوسطة و الصغيرة، وذلك عندما يتم الإعلان للجمهور عن إقامة مدن ومناطق صناعية خاصة بتلك الأنشطة على سبيل المثال، التي تهم شريحة واسعة من المواطنين.

كما لا بد من التأكيد على أن اللجوء إلى الاقتراض العام الداخلي أو الخارجي لدعم المشاريع المتوسطة والصغيرة و المتناهية الصغر، و إن نجم عنه أعباءاً مستقبلية على المالية العامة لخدمة هذه القروض، إلا أنه في النهاية لا بد من التأكيد على حقيقة هامة وهي أن تلك المشاريع ستشكل في المستقبل مطارح ضريبية ترفد الخزينة العامة، وتعوض ما تم إنفاقه عليها من قروض عامة.

المطلب الثاني: إمكانية الاستفادة من الإصدار النقدي كمصدر استثنائي لدعم المشاريع المتوسطة والصغيرة

قد يبدو من السهولة بمكان، أن يتخذ راسمو السياسة المالية في أي بلد من البلدان قراراً باستخدام الإصدار النقدي، كمصدر استثنائي لدعم مشاريع تنمية متعددة يندرج في إطارها موضوع دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة، لكن المشكلة كانت ومازالت في ارتدادات اللجوء الناجمة عن هذا المصدر الاستثنائي، من مصادر الإيرادات العامة، وهذه الارتدادات غالباً ما تتمثل في ارتفاع معدلات التضخم، و معدلات الفائدة، وإن كان بعض الباحثين يرون أن استخدام الإصدار النقدي قد لا يؤدي إلى حصول تلك الارتدادات، في حال تحقق أمرين اثنين⁽¹⁾:

أولهما: وجود جهاز إنتاجي يتمتع بالمرونة الكافية، التي تمكنه من امتصاص تبعات التضخم وارتفاع معدلات الأسعار.

(1) د. يوسف شباط. المالية العامة.(نفقات الدولة و إيراداتها.) مرجع سبق ذكره ص412.

ثانيهما: ضرورة استخدام هذا النوع من الإيرادات العامة الاستثنائية في مشاريع إنتاجية، تساعد في تنمية الاقتصاد والمجتمع ككل وتسهم في رفع معدلات النمو.

وبالتالي استناداً لما سبق، فإنه بالإمكان الاستفادة من الإصدار النقدي في تمويل برامج الإنفاق العام، المرتبطة بالمشاريع المتوسطة والصغيرة، في حال كانت تلك المشاريع ذات بعد إنتاجي يحقق متطلبات النمو والتنمية، ويعود بالفائدة على الاقتصاد والمجتمع، هذا في حال تم التوافق على أن مسألة دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة ضرورة من ضرورات التنمية، لكن المشكلة قد تبدو أعقد بكثير على أرض الواقع، فالعديد من اقتصاديات الدول النامية اليوم ومنها الاقتصاد السوري مازال الجهاز الإنتاجي فيها يتمتع بالكثير من عدم المرونة، وبالتالي الدخول في دوامة التضخم وارتفاع الأسعار و معدلات الفائدة، ورغم ذلك فإن السياسة المالية في الكثير من تلك الدول مازالت تضع هذا النوع من الإيرادات العامة، في صلب أولوياتها، يتم من خلاله مواجهة العجز الذي يحصل في موازنات تلك الدول، رغم ما ينجم عنه من ارتدادات سلبية، نظراً لسهولة وسرعة الحصول على هذا النوع من الإيرادات العامة، ولضعف حصيلة الإيرادات التقليدية لديها، والمؤسف أن يتم استخدام هذا المصدر من مصادر الإيرادات العامة في كثير من الأحيان في تمويل مشاريع غير منتجة، أو لتغطية بعض النفقات الجارية، كما هو الحال في سورية⁽¹⁾، لأنه لو تم استخدام جزء بسيط من هذا المصدر على سبيل المثال، في دعم مشاريع البنى التحتية الخاصة بالمشاريع المتوسطة والصغيرة، من خلال إقامة المدن الصناعية وحاضنات الأعمال، كان بالإمكان إنشاء أرضية صلبة يعول عليها في بناء قاعدة متينة لاحتضان تلك المشاريع، بل لربما كان بالإمكان

(1) د. زياد زنبوعة. د. منى فرحات. بدائل عملية التنمية في سورية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، مجلد 28، العدد الثاني، عام 2012 ص 292.

بناء قاعدة اقتصادية متينة وضخمة تمهد على الأمد البعيد لإنشاء اقتصاد وطني، يتمتع بالمرونة الكافية التي تؤهله فيما بعد لتحمل الآثار السلبية للإصدار النقدي فيما لو تم استخدامه في تمويل مشاريع غير منتجة، وفي ظل تلك المعطيات، فإن إمكانية استخدام الإصدار لدعم برامج الإنفاق العام المرتبطة بالمشاريع الميكروية غير ممكنة للأسباب التالية:

أولاً- إن الاقتصاد السوري اليوم، كان ومازال يتصف بعدم المرونة الكافية التي تؤهله لامتناع الآثار السلبية الناجمة عن الإصدار النقدي، والمتمثلة في ارتفاع معدلات الأسعار الناجمة عن ارتفاع معدلات الطلب الكلي، وحدث عجز في ميزاني التجارة والمدفوعات، التي يعاني منهما أصلاً الاقتصاد السوري، و اللذين سيتفاقما فيما لو تم التوسع بالإصدار النقدي، إضافة إلى ما ينجم عن التضخم من توجه نحو إنتاج السلع الكمالية، أي باختصار لا يوجد في سورية قاعدة اقتصادية متينة تؤهل الاقتصاد و المجتمع لتحمل تبعات هذا المصدر التمويلي.

ثانياً- إن صدور المرسوم التشريعي رقم 60 لعام 2007 في سورية إن دل على شيء، فإنما يدل على رغبة المشرع المالي في سورية في اعتماد مصدر جديد من مصادر الإيرادات العامة، غير التقليدية، قد تم تجاهله لأعوام وعقود طويلة في ظل الاعتماد على الإصدار النقدي في تمويل عجز الموازنة العامة، في وقت كان من أحد أسباب هذا العجز لسنوات طويلة زيادة حجم التوظيف في القطاع العام للدولة⁽¹⁾، بعيداً عن التفكير في دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة لحل مشكلة التوظيف تلك.

ثالثاً- إن العديد من الدول المتقدمة اليوم، ورغم ما تتمتع به من مرونة كافية في اقتصادياتها، فإنها تحجم عن استخدام الإصدار النقدي لتمويل برامج

(1) د. علي كنعان، المالية العامة والإصلاح المالي في سورية، مرجع سبق ذكره، ص157.

الإنفاق لديها، وذلك تفادياً لما قد ينجم عنه من آثار سلبية على الاقتصاد والمجتمع، فكيف الحال بالدول النامية التي يعاني اقتصادها ما يعانيه من مشاكل وتقلبات. (1)

رابعاً- إن التوجهات الحديثة للمؤسسات التمويلية الدولية باتت تضع في صلب أولوياتها ضرورة حث الدول النامية على تبني قواعد لزيادة حجم الإنفاق العام لديها، بعيداً عن استخدام الإصدار النقدي في تمويل برامج الإنفاق العام (2).

خامساً- إذا كان اللجوء إلى الإصدار النقدي لتمويل الإنفاق العام شر لا بد منه، لاسيما في الدول النامية التي تعاني من ضعف حصيلة الإيرادات العامة بمختلف أنواعها التقليدية والاستثنائية لديها، فإن اللجوء إليه لتمويل النفقات العامة المرتبطة بدعم المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر.

يجب أن تحكمه الضوابط التالية (3):

أ- أن يتوفر جهاز إنتاجي ذو مرونة كافية، يستطيع امتصاص الكتلة النقدية الفائضة، التي تؤدي لحدوث التضخم، وهذا للأسف ما تفقده الكثير من الدول النامية، وهنا يمكن من خلال التوسع بمنظومة المشاريع المتوسطة والصغيرة إيجاد مثل هذا النوع من الجهاز الإنتاجي، إلا أن ذلك يتطلب أن تكون تلك المشاريع ذات مرونة إنتاجية كافية أيضاً، تمكنها من تحمل تبعات التضخم، وفي هذا

(1) د. زياد زنبوعة. د. منى فرحات. بدائل عملية التنمية في سورية، مجلة جامعة دمشق للعلوم

الاقتصادية والقانونية، مجلد 28، العدد الثاني، عام 2012 ص 293.

(2) د. محمد علي المقبل. سياسات برامج الإصلاحات الاقتصادية وآثارها على القطاع الزراعي في الدول النامية. مرجع سبق ذكره 69.

(3) د. يوسف شباط. المالية العامة والتشريع المالي نفقات الدولة وإيراداتها. مرجع سبق ذكره ص 535.

السياق يمكن التوسع بإقامة المشاريع الصغيرة والمتناهية الصغر، التي تعنى بالصناعات الغذائية، لاسيما في المناطق الريفية مما يسهم ببناء قاعدة إنتاجية ضخمة قد تسهم في امتصاص تبعات التضخم مستقبلاً.

ب- أن يكون هذا الاستخدام مؤقتاً ولفترة محدودة من الزمن، وذلك لتلافي حدوث الآثار السلبية التي قد تنجم عن الإصدار النقدي، إذ يبقى عامل الزمن مهماً في نجاح أو فشل استخدام هذا المصدر التمويلي لاسيما في حال عدم توافر جهاز إنتاجي يتمتع بالمرونة الكافية.

ت- وجود موارد بشرية ومادية معطلة وبحاجة للاستثمار وفي تلك الحالة يمكن استثمار تلك الموارد في نطاق المشاريع المتوسطة و الصغيرة و المتناهية الصغر، يشكل المعنى أو الوجه الحقيقي للاستثمار بدلاً من استثمارها في أنشطة هامشية، فالاستثمار بمفهومه الواسع لا ينحصر فقط في نطاق المشاريع الاقتصادية الكبيرة فحسب، بل يمكن للمشاريع الإنتاجية بأحجامها كافة أن تسهم فيه.

ث- يفضل استثمار تلك الموارد المعطلة قدر الإمكان في إنتاج السلع الاستهلاكية، وذلك لتلافي الآثار التضخمية التي تنجم عن الإصدار النقدي، وهنا يمكن من خلال الإصدار النقدي إقامة مشاريع متوسطة وصغيرة ومتناهية الصغر، تعنى بإنتاج تلك السلع الاستهلاكية، لكن كل ذلك لا يغني عن تفعيل دور الإنفاق العام في تمويل تلك الأنشطة وإن من خلال منظومة الإصدار النقدي على سبيل المثال الذي بات اليوم يشكل ضرورة لأسباب عدة منها:

1_ ضعف الإمكانيات الفنية والمالية للعديد من الجمعيات الأهلية، لاسيما في المناطق الريفية والنائية.

2- إذا كان اللجوء إلى الإصدار النقدي، لاسيما في الدول النامية ضرورة لابد منها، رغم ما ينجم عنه من انعكاسات سلبية على الاقتصاد والمجتمع، فإن الأجدر بالقائمين على المالية العامة في تلك الدول، أن يوجهوا هذا التمويل نحو أنشطة دعم الأسر الفقيرة والأشد فقراً، من خلال خدمات التمويل المخصص للمشاريع الصغيرة والمتناهية الصغر، لتلك الفئات التي تسهم بالمحصلة في ترسيخ دعائم التنمية الاقتصادية والاجتماعية، لاسيما في المناطق الأشد فقراً وتنمية.

3- يجب أن يتم استخدام الأموال الناجمة عن الإصدار النقدي عند تمويل الاستثمارات والمشاريع بجرعات صغيرة وبفترات متقطعة⁽¹⁾، وهنا يمكن تطبيق ذلك في تمويل برامج الإنفاق العام المرتبطة بالمشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر، بحيث تعطى الأولوية للمشاريع ذات القيمة المضافة، التي تسهم في تنمية الاقتصاد الوطني.

4- يجب التأكيد على حقيقة هامة في هذا المجال، وهي أن استخدام السياسة المالية لهذا النوع من الأدوات، لاسيما في مجالات الإنفاق العام المرتبطة بدعم المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر، يجب أن لا يكون هو الأساس بل الاستثناء الذي لا يتم اللجوء إليه إلا بعد استنفاد كافة الأدوات الأخرى المتاحة لدى السياسة المالية، وذلك لما قد ينجم عنه من تداعيات سلبية، فحتى الدول المتقدمة كثيراً ما تتجنب اللجوء إلى الإصدار النقدي، وذلك خوفاً من احتمال عدم قدرة أجهزتها الإنتاجية على امتصاص الآثار

(1) د. يوسف شباط . المالية العامة (نفقات الدولة وإيراداتها) مرجع سبق ذكره ص 535.

السلبية الناجمة عنه، وذلك عندما يصل الجهاز الإنتاجي لديها
لمرحلة التشغيل الكامل⁽¹⁾.

(2) د. سوزي عدلي ناشد. أساسيات المالية العامة. النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة. مرجع سبق ذكره ص 223.

الخاتمة

يمكن القول من مجمل ما سبق بحثه ودراسته، بأن مسألة دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر باتت تشكل أولوية من أولويات التنمية اليوم، التي يجب أن تتضافر أدوات السياسة الاقتصادية مجتمعة في سورية، ومن ضمنها أدوات السياسة المالية، لأجل تقديم الدعم لها عبر خطط طويلة الأجل، وإذا كان تدخل السياسة المالية بأدواتها المختلفة لا يسهم لوحده بالارتقاء بعملية الدعم تلك، على اعتبار أن هناك أدوات أخرى لا تقل أهمية عن السياسة المالية، يمكن أن تسهم بشكل أكبر في دعم تلك المشاريع كما هو الحال في السياسة النقدية والسياسة التجارية والإجراءات الإدارية... الخ، إلا أن تدخل السياسة المالية بأدواتها المختلفة من ضرائب و رسوم و إنفاق عام وقروض عامة، كلها دعائم يمكن أن تشكل في المحصلة حجر زاوية في عملية الدعم تلك في حال اتحدت جهود تلك الأدوات مع جهود أدوات السياسة الاقتصادية الأخرى، إلا أنه ورغم ذلك فإن على السياسة المالية بأدواتها المختلفة في حال قررت إيلاء الاهتمام بمسألة دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة، أن تضع في حساباتها الأولويات التالية التي تشكل جوهر دور السياسة المالية في عملية الدعم تلك، فعندئذ يمكن القول بأن السياسة المالية قامت بما عليها من واجبات تجاه دعم منظومة تلك المشاريع، بغض النظر عما تقوم أدوات السياسة الاقتصادية الأخرى ، ولعل من أبرز تلك الواجبات:

أولاً: السعي لإحداث صندوق وطني لدعم المشاريع المتوسطة والصغيرة، بحيث يشكل الأداة التمويلية لعملية الدعم تلك، على أن يتم تمويل هذا الصندوق بالمقام الأول من خلال الموازنة العامة للدولة من جهة، و موازنات وحدات الإدارة المحلية من جهة ثانية، بحيث يتم إحداث فروع لهذا الصندوق في كافة المحافظات.

ثانياً: العمل على تعديل النصوص التشريعية المتعلقة بضريبة الدخل بتصنيفاتها كافة، بحيث تشكل تلك التعديلات عامل دعم وتشجيع لقيام المشاريع المتوسطة والصغيرة، فالمطلوب اليوم من السياسة الضريبية على الأقل، اعتماد سياسة إعفاء ضريبي مؤقت لدعم تلك المشاريع.

ثالثاً: السعي لإعفاء المشاريع المتوسطة والصغيرة، التي تقام في المناطق الشرقية في سورية من الالتزامات الضريبية لمدة خمس أو ثلاث سنوات، وذلك لضرورة تنمية تلك المناطق، والحد من مشاكل الفقر و البطالة المتفشية في تلك البقع الجغرافية الواسعة.

رابعاً: العمل تطبيق الضريبة على القيمة المضافة بأسرع وقت ممكن، لما لتطبيق هذه الضريبة من فوائد متعددة على المشاريع المتوسطة و الصغيرة والمتناهية الصغر من جهة، وعلى الإدارة الضريبية من جهة ثانية.

خامساً: ضرورة إصدار صك تشريعي يمنح مؤسسات التمويل الصغير والمتناهي الصغر، وكذلك مؤسسات ضمان القروض والمؤسسات الأخرى التي تعنى بتقديم خدمات التأهيل والتدريب لتلك المشاريع معاملة ضريبية تمييزية، و إن بشكل مؤقت، فتلك المؤسسات تشكل الأدوات المالية والفنية الأساسية اليوم، التي تسهم في رعاية المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر.

سادساً: كما أنه من الضروري اليوم إعفاء مشاريع تمكين المرأة والحد من الفقر من ضريبة الدخل لمدة خمس أو عشر سنوات، لما له من أهمية كبيرة لتلك المشاريع على الصعيد الاجتماعي قبل الاقتصادي، فدعم تلك المشاريع يسهم إلى حد كبير في تنمية المناطق المقامة فيها، وبالتالي الحد من الهجرة الريفية.

سابعاً: أما على صعيد الإنفاق العام الاستثماري، فإنه بات من الضروري اليوم رصد المزيد من الاعتمادات الضرورية لإنشاء مدن صناعية خاصة

بالمشاريع المتوسطة والصغيرة، أو توسيع المدن القائمة بما يسمح بتأسيس العديد من تلك المشاريع ضمن نطاق هذه المدن، أو على الأقل اشتراط رصد الاعتمادات الاستثمارية وتحويلها إلى الجهات المسؤولة، عن طريق إقامة تلك المدن مقابل تخصيص نسبة معينة من مساحة تلك المدن من أجل إقامة مشاريع متوسطة وصغيرة عليها، لأن المدن الصناعية الموجودة اليوم كان المستفيد الأكبر منها هم أصحاب المشاريع الكبيرة.

ثامناً: أما على صعيد الإنفاق العام الجاري، فإنه بالإمكان اليوم الاستفادة من الفوائض المالية التي تتحقق في هذا النوع من الإنفاق بحيث يتم تحويل تلك الفوائض أو الاعتمادات التي لم يتم صرفها إلى صندوق دعم المشاريع المتوسطة و الصغيرة.

تاسعاً: ضرورة تفعيل المرسوم التشريعي رقم 60 لعام 2007 ، بحيث يمكن الاستفادة منه في دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة من خلال توجيه أذونات وسندات الخزينة نحو دعم تلك المشاريع، و إن بشكل غير مباشر.

عاشراً: في حال اللجوء إلى الإصدار النقدي أو التمويل بالتضخم لتمويل عجز الموازنة العامة بشكل عام، فإنه لابد من توجيه هذا المصدر التمويلي نحو المجالات الاستثمارية المنتجة، وفي هذا السياق يمكن أن يستخدم هذا المصدر التمويلي الاستثنائي، لتمويل قيام المشاريع المتوسطة والصغيرة ذات البعد الإنتاجي الاستهلاكي، لأنه عندئذ يمكن محاربة آثار التضخم في الوقت الذي يتم فيه دعم تلك المشاريع.

ثاني عشر: السعي لإحداث نظام حوافز تصدير خاص بصغار المصدرين، من أصحاب المشاريع المتوسطة والصغيرة، بحيث تمنح فيه تلك الأنشطة مزايا تفضيلية تختلف عن ما هو ممنوح للمصدرين من أصحاب المشاريع الكبيرة .

وفي نهاية المطاف إذا كانت مساهمة السياسة المالية في دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة و المتناهية الصغر، من خلال التوسع بالإنفاق العام المرتبط بعملية الدعم تلك من جهة، والتوسع بسياسة الإعفاء والتخفيض الضريبي من جهة ثانية، ستسهم في الأمد البعيد بحدوث بعض التشوهات في الموازنة العامة للدولة، وما يستتبع ذلك من الوقوع في فخ العجز المزمن، إلا أن حسن استثمار الإنفاق العام في المجالات المنتجة التي تسهم في إرساء دعائم التنمية بأبعادها كافة، كفيل في المستقبل بإيجاد مطارح ضريبية تسهم في تمويل الإنفاق العام، وبالتالي إعادة التوازن قدر الإمكان للموازنة العامة، ويبقى الأهم من كل ذلك توافر التخطيط السليم و الإرادة السليمة، لأنه في حال عدم توافرها فإنه لن يكتب للسياسة المالية وكذلك لأي سياسة أو إجراء آخر أي فرصة للنجاح.

قائمة المراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية

1_الكتب

- 1- إسماعيل محمد الزيد. دور المشروعات الإنمائية الصغيرة في التنمية الريفية، دار جليس الزمان، طبعة أولى. عمان، الأردن، 2010
- 2- د. أعاد حمود القيسي، المالية العامة و التشريع الضريبي، طبعة ثالثة، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، 2000
- 3- د. أيمن علي عمر، إدارة المشروعات الصغيرة "مدخل بيني مقارن"، الدار الجامعية، الإسكندرية، القاهرة، 2007
- 4- د. جاك يوسف الحكيم. الشركات التجارية. منشورات جامعة دمشق. كلية الحقوق. 2006-2007
- 5- أ. جودت عبد الهادي، سعيد العزة. التوجيه المهني ونظرياته، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1999
- 6- جهاد عبد الله عفانه، قاسم: موسى أبو عيد، إدارة المشاريع الصغيرة، الطبعة العربية، دار اليازوري العلمية للنشر و التوزيع، عمان. 2004
- 7- د. حامد عبد المجيد دراز، السياسة المالية، الدار الجامعية، مصر، الإسكندرية، طبعة ثالثة، 2004
- 8- حسين عبد المطلب الأسرج. مستقبل المشروعات الصغيرة في مصر. قطاع سياسات تنمية صادرات المشروعات الصغيرة والمتوسطة، وزارة التجارة والصناعة في مصر، 2006
- 9- حسين عبد المطلب الأسرج، مستقبل المشروعات الصغيرة في مصر، بدون ناشر، القاهرة، 2016

- 10- د.خضير عباس المهر، التقلبات الاقتصادية بين السياسة المالية والنقدية، جامعة الرياض، 1981
- 11- د.سعيد علي محمد العبيدي، اقتصاديات المالية العامة، دار دجلة، طبعة أولى، عمان، الأردن، 2011
- 12- د.سميحة القليوبي، الشركات التجارية، دار النهضة العربية، القاهرة، طبعة خامسة، 2011
- 13- د.سيد كاسب. د.جمال كمال الدين، المشروعات الصغيرة الفرص والتحديات، مركز تطوير الدراسات العليا والبحوث. كلية الهندسة، جامعة القاهرة، 2007
- 14- د.سوزي عدلي ناشد. المالية العامة، (النفقات العامة. الإيرادات العامة. الموازنة العامة) منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2009
- 15- د.عادل فليح العلي، المالية العامة والتشريع المالي والضريبي، دار الحامد للنشر والتوزيع، طبعة أولى، عمان، الأردن، 2007
- 16- د.عبد الفتاح مراد، الضريبة على العقارات المبنية، مكتبة الاسكندرية، الاسكندرية، 1999
- 17- د.علي كنعان، الاقتصاد المالي، منشورات جامعة دمشق، كلية الاقتصاد 2008-2009
- 18- د.علي الخضر، سامر حسين مصطفى، إدارة المشروعات الصغيرة. منشورات جامعة دمشق، مركز التعليم المفتوح، 2013-2014
- 19- د.علي كنعان، المالية العامة والإصلاح المالي في سورية، دار الرضا للنشر، دمشق، 2003

- 20- د. علي بن محمد جمعة، معجم المصطلحات الاقتصادية و الإسلامية
، طبعة أولى، مكتبة العبيكان، الرياض ،السعودية . 2000. ص181
- 21- د. محمد جمال ذنبيات ،المالية العامة والتشريع المالي، كلية
الحقوق، جامعة العلوم التطبيقية، عمان، 2003
- 22- د. قحطان السيوفي، السياسة المالية في سورية أدواتها ودورها
الاقتصادي، الهيئة العامة السورية للكتاب، دمشق، 2008
- 23- د. محمد أبو سل، مدخل إلى التربية المهنية، دار الفكر للطباعة والنشر و
التوزيع، طبعة أولى، عمان، الأردن، 1998
- 24- د . محمد جمال الذنبيات، الضريبة على العقارات المبنية، دراسة
مقارنة، الدار العلمية الدولية للنشر و التوزيع و دار الثقافة للنشر و
التوزيع، طبعة أولى، 2002
- 25- د. محمد خالد المهاني، خالد شحادة الخطيب، المالية العامة، منشورات
جامعة دمشق، مركز التعليم المفتوح ، 2004
- 26- د. محمد خصاونة، المالية العامة النظرية والتطبيق، دار المناهج للنشر و
التوزيع، طبعة أولى، عمان، الأردن، 2014
- 27- د. محمد علي المقبل، سياسات برامج الإصلاحات الاقتصادية و آثارها
على القطاع الزراعي في الدول النامية. جامعة الجزائر. كلية العلوم
الاقتصادية. طبعة أولى. 2012
- 28- د. محمود خليل أحمد محمددين ،دور السياسة المالية في تحقيق العدالة
الاجتماعية، مراهكو للإعلان والتسويق، القاهرة، بدون تاريخ نشر

- 29- د.محمود فياض و آخرون، إدارة المشروعات الصغيرة، اقتصاديات المشروعات الصغيرة، دار الشروق للنشر والتوزيع، طبعة أولى عمان.الأردن. 2009
- 30- .ليث عبد الله القهوي، أ.بلال محمود الوادي، المشاريع الريادية الصغيرة و المتوسطة و دورها في عملية التنمية، طبعة أولى، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، 2012
- 31- د.مطانيوس حبيب، الوجيز في الاقتصاد السياسي، منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق، 2006-2007
- 32- د.ناظم محمد نوري الشمري، د.محمد موسى الشروف، مدخل في علم الاقتصاد، دار زهران، عمان، الأردن، 1990
- 33- د. نادية فضيل، شركات الأموال في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائرية، طبعة ثانية، 2007
- 34- د.نبيل جواد، إدارة وتنمية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، الطبعة الأولى، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، بيروت، لبنان 2007
- 35- د.هيفاء غدير غدير، السياسة المالية والنقدية و دورها التنموي في الاقتصاد السوري، منشورات الهيئة العامة السورية للكتاب، وزارة الثقافة، دمشق، 2010
- 36- د.يوسف شباط، المالية العامة (نفقات الدولة و إيراداتها طبقاً لآخر التعديلات لعام 2009)، منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق 2009- 2010

37- د.يوسف شباط ،د.محمد خير العكّام،المالية العامة(النفقات والإيرادات العامة والموازنة العامة) منشورات جامعة دمشق،قسم الدراسات القانونية،2009-2010

2_الرسائل العلمية

1- محمد خير العكّام .دور السياسة الضريبية في البلاد العربية في إنجاز السوق العربية المشتركة. رسالة دكتوراه . جامعة القاهرة.كلية الحقوق.2003

2- طواهر محمد التهامي. السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي.رسالة دكتوراه.كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير.جامعة الجزائر.2006

3_الموسوعات:

- 1- الموسوعة القانونية المتخصصة2010، د.محمد خير العكّام،الرسوم الجمركية،المجلد الثالث،هيئة الموسوعة العربية ،دمشق.
- 2- الموسوعة القانونية المتخصصة، 2010،د.علي كنعان،القروض العامة،المجلد السادس، هيئة الموسوعة العربية ،دمشق.
- 3- الموسوعة القانونية المتخصصة،2010،د.محمد خير العكّام،الأساسة المالية والضريبية،المجلد الرابع،طبعة أولى،هيئة الموسوعة العربية،دمشق
- 4- الموسوعة العربية، 2008 أشرف جويجاتي،السياسة(علم-)،المجلد الحادي عشر،هيئة الموسوعة العربية،دمشق.
- 5- الموسوعة الاقتصادية،1992بدون مؤلف، طبعة رابعة موسعة،دار الفكر العربي،القاهرة.

4_المجلات والدوريات

- 1- د.بيان حرب، دور المشروعات الصغيرة والمتوسطة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية(التجربة السورية)مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية و القانونية . العدد الثاني. المجلد 22 لعام 2006
- 2- د.زياد زنبوعة ،د.منى فرحات،بدائل عملية التنمية في سورية ،مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، العدد الثاني، المجلد 28 لعام 2012
- 3- د.إيمان غسان شحرور،عجز الموازنة العامة في سورية و آثاره الاقتصادية، بحوث اقتصادية عربية،مركز دراسات الوحدة العربية،القاهرة العددان 63-64 لعام 2013
- 4- د.ثناء أبازيد،د.سامر قاسم.صفاء هاشم حمود،دراسة تحليلية لتجربة مؤسسات دعم الصادرات التركية و إمكانية الاستفادة منها في التجربة السورية ،مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمية - سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية ، العدد(4)،المجلد(33) 2011 .
- 5- د.صابر بلول،الأبعاد الحقيقية لمشكلة البطالة في سورية الواقع.أسباب.الطول،مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية المجلد 18 العدد الثاني،2002
- 6- د.عابد فضالية، آلية حساب الضريبة على القيمة المضافة،خصائصها ومعوقات تطبيقها في الجمهورية العربية السورية،مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، العدد الثاني،المجلد 26 لعام 2010
- 7- عبود زرقين،تعزيز الصناعات الصغيرة والمتوسطة في السياسة الصناعية الجزائرية،مجلة بحوث اقتصادية عربية،مركز دراسات الوحدة العربية،بيروت،العدد 42 ربيع 2008

8- د.عفيف صندوق، تمويل المؤسسات العامة الاقتصادية في سورية،مجلة جامعة تشرين للبحوث و الدراسات العلمية،سلسلة العلوم الاقتصادية و القانونية، العدد(6)المجلد33، لعام 2011

9- د.محمد خالد الحريري،د.ثناء أبازيد،د.ناديا خالد نعمان ثابت، مفهوم الضريبة على القيمة المضافة وإمكانية تطبيقها في سورية،مجلة جامعة تشرين للدراسات والبحوث العلمية،سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية،المجلد28 العدد 1 لعام 2006

10- د.محمد خالد المهاني،دور الضريبة في عملية التنمية ،مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية،المجلد 19 العدد الثاني، 2003

11- د.منى إدلبي. أسس التكاليف بضريبة الدخل المقطوع في سورية .مجلة جامعة الحقوق،جامعة البحرين.المجلد (11) العدد(1).2013.

5_التقارير

1- التقرير العالمي لرصد التعليم للجميع(السييل إلى إنصاف المحرومين)لعام 2010 صادر عن منظمة الأمم المتحدة للتربية و العلوم والثقافة،طبعة أولى،2010

2-التقرير السنوي للهيئة العامة لمكافحة البطالة في سورية لعام 2003 لم يتم نشره،صادر عن هيئة مكافحة البطالة في العام 2004م

6_القوانين والمراسيم

1-القانون رقم 2 لعام 2016 المتضمن إحداث هيئة تنمية المشروعات المتوسطة والصغيرة

2-المرسوم التشريعي رقم 107 لعام 2011 في سورية المتضمن قانون الإدارة المحلية في سورية

- 3- قانون ضريبة العقارات المبنية في مصر رقم 117 لعام 2014
- 4- قانون الشركات السوري رقم 29 لعام 2011
- 5- المرسوم التشريعي رقم 24 لعام 2011 المتضمن تعديل بعض نصوص المرسوم التشريعي رقم 44 لعام 2005 المتعلق برسم الطابع في سورية
- 6- القانون رقم 9 لعام 2010 المتضمن إحداث مصرف الإبداع للتمويل الصغير والمتناهي الصغر في سورية
- 7- المرسوم التشريعي رقم 6 لعام 2009 المتضمن إحداث هيئة تنمية الصادرات في سورية
- 8- المرسوم التشريعي رقم 19 لعام 2009 المتضمن إحداث صندوق تنمية الصادرات في سورية
- 9- المرسوم التشريعي رقم 54 لعام 2009 المتضمن منح إعفاء من ضريبة دخل الأرباح الحقيقية ولمدة عشر سنوات للمشاريع المقامة في محافظات دير الزور - الحسكة - الرقة
- 10- قانون حماية الإنتاج الوطني في سورية رقم 7 لعام 2008
- 12- المرسوم التشريعي رقم 60 لعام 2007 المتضمن إصدار الأوراق المالية الحكومية في سورية
- 13- قانون ضمانات وحوافز الاستثمار في مصر رقم 8 لعام 2007
- 14- المرسوم التشريعي رقم 8 لعام 2007 المتضمن تشجيع الاستثمار في سورية
- 15- المرسوم التشريعي رقم 51 لعام 2006 في سورية المتضمن تعديل بعض نصوص قانون ضريبة الدخل في سورية رقم 24 لعام 2003
- 16- المرسوم التشريعي رقم 49 لعام 2006 المتضمن تعديل بعض نصوص المرسوم التشريعي رقم 44 لعام 2005 المتعلق برسم الطابع في سورية
- 17- المرسوم التشريعي رقم 53 لعام 2006 المتضمن ضريبة ريع العقارات

والعرضات

- 18-المرسوم التشريعي رقم 52 لعام 2006 في سورية المتضمن تعديل بعض نصوص المرسوم التشريعي 41 لعام 2005 المتعلق بضريبة البيوع العقارية
 - 19-المرسوم التشريعي رقم 54 لعام 2006 في سورية المتضمن القانون المالي الأساسي
 - 20-المرسوم التشريعي رقم 39 لعام 2006 المتضمن إحداث الهيئة العامة لتنمية و تشغيل المشروعات في سورية
 - 21-المرسوم التشريعي رقم 44 لعام 2005 المتضمن رسم الطابع في سورية
 - 22-المرسوم التشريعي رقم 41 لعام 2005 المتعلق بضريبة البيوع العقارية في سورية
 - 23-قانون ضريبة الدخل المصري رقم 91 لعام 2005
 - 24-المرسوم التشريعي رقم 61 لعام 2004 في سورية الناظم لرسم الإنفاق الاستهلاكي في سورية
 - 25-قانون تنمية المنشآت الصغيرة في مصر رقم 141 لعام 2004
 - 26- القانون الاتحادي رقم 4 لعام 2014 في دولة الإمارات العربية المتحدة الخاص بالمشاريع الصغيرة والمتوسطة
 - 27-قانون ضريبة الدخل في سورية رقم 24 لعام 2003
 - 28-قانون مؤسسة المدن الصناعية في الأردن رقم 59 لعام 1985
 - 29-القانون المدني السوري الصادر بتاريخ 18 أيار لعام 1949
- 7_أوراق و ورشات عمل

- 1-ورشة عمل حول الرؤية المكانية للتنمية الصناعية . مديرية المدن والمناطق الصناعية .وزارة الإدارة المحلية في سورية

8_المواقع الالكترونية:

1- أ.أشرف العربي . التقدير الذاتي صفحةً جديدةً بين الإدارة الضريبية والمكلفين.مقالة تخصصية تم نشرها على الموقع الالكتروني للهيئة العامة للضرائب و الرسوم في سورية:

http://www.syriantax.gov.sy/?page=show_det&category_id=75&id=165&lang=ar

2- الموقع الرسمي لوزارة التجارة والصناعة والمصرية

http://www.mti.gov.eg/foreign_trade.htm

3- الموقع الرسمي للبنك المصري لتنمية الصادرات

<http://www.ebebank.com/ar/BankingServices/Pages/SMEBanking.aspx>

4- الموقع الرسمي لهيئة التخطيط والتعاون الدولي في سورية

<http://www.planning.gov.sy/SF/files/fypwoman.pdf>

5- الموقع الرسمي لهيئة تنمية الصادرات في سورية

<http://www.edpa.gov.sy/>

6- الموقع الرسمي لهيئة تنمية وتشغيل المشروعات في

سورية www.employ.gov.sy الضريبة على الشركة محدودة المسؤولية في لبنان.الموقع الرسمي لوزارة المالية في لبنان

<http://www.finance.gov.lb/ar->

[LB/taxation/Businesses/TaxOnCommercialIndustrialAnd](http://www.finance.gov.lb/ar-LB/taxation/Businesses/TaxOnCommercialIndustrialAnd)

NonCommercialBenefits/CommissioningOfTaxAndDeclared/Pages/TaxCalculation.aspx

7- شروط ومعايير التأهيل للمشاركة في مزادات الأوراق المالية الحكومية في سورية .الموقع الرسمي لوزارة المالية السورية:

<http://www.syrianfinance.gov.sy/arabic/budget/organization-chart/221/2260/2281.html>

8- الإستراتيجية المطلوبة للتنمية الصناعية في المرحلة القادمة . بحث تخصصي تم نشره في الموقع الالكتروني لهيئة التخطيط والتعاون الدولي في سورية بتاريخ 29 تموز لعام 2012

9- د.زياد زنبوعة ، د.نبيل مرزوق.ندوة الثلاثاء الاقتصادية الثانية والعشرون حول بعض تداعيات الأزمة المالية العالمية الراهنة .دمشق 2009/3/2-2009/5/26 مقالة علمية تم نشرها على الموقع الالكتروني لجمعية العلوم الاقتصادية السورية.

www.mafhoum.com/syr/articles_09/zanboua.pdf

ثانياً: قائمة المراجع باللغة الانكليزية

1_Books

- 1- ChalesHarive and .Boon-Chylee ,Sustaining groth and performance in east asia ,The role of small and medium enterprises,Edward Elgar publishing limited,Uk,2005
- 2-Lura .spence and Mollie P.Morald,Ethics in small and medium enterprises,Library of congress,2010.
- 3-Nuria Zana and siurBergan,The heritage of Europenuniversities,council of Europe publishing,Strasbou,2002

الفهرس

الصفحة	العنوان
1	مقدمة
7	المبحث التمهيدي: ماهية المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر
8	المطلب الأول: مفهوم المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر
14	الفرع الأول: المنهج الكمي
16	الفرع الثاني: المنهج الوصفي
21	المطلب الثاني: خصائص المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر والتحديات التي تواجهها
21	الفرع الأول: خصائص المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر
27	الفرع الثاني: الصعوبات التي تواجه المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر
31	المطلب الثالث: الشكل القانوني للمشروعات المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر.
32	الفرع الأول: المنشآت الفردية
35	الفرع الثاني: منشآت الشركات.
44	الفرع الثالث: الأشكال الأخرى القانونية للمشاريع المتوسطة والصغيرة

- 51 الفصل الأول: دور السياسة الضريبية في دعم المشاريع
المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر
- 57 المبحث الأول: مفهوم السياسة الضريبية
- 59 المطلب الأول: الضرائب المباشرة
- 60 المطلب الثاني: الضرائب غير المباشرة
- 62 المبحث الثاني: دور الضرائب المباشرة في دعم المشاريع
المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر
- 63 المطلب الأول: دور ضريبة الدخل على أرباح الحرف والمهن
الصناعية والتجارية وغير التجارية في دعم
المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر
- 64 الفرع الأول: ناحية الخضوع للضريبة
- 67 الفرع الثاني: من ناحية الإعفاءات
- 72 الفرع الثالث: من ناحية التخفيض الضريبي
- 76 الفرع الرابع: من ناحية تقديم الإقرار الضريبي
- 77 الفرع الخامس: ملحقات البيان الضريبي
- 78 المطلب الثاني: دور ضريبة الدخل الناجم عن الرواتب والأجور
- 81 المطلب الثالث: ضريبة الدخل الناجم عن البيوع العقارية
- 84 المطلب الرابع: دور ضريبة الدخل الناجم عن ريع العقارات
- 90 المبحث الثالث: دور الضرائب غير المباشرة في دعم
المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية
الصغر
- 90 المطلب الأول: دور الضريبة الجمركية في دعم المشاريع
المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر
- 92 الفرع الأول: رفع معدلات الضريبة الجمركية

- 94 الفرع الثاني: تخفيض معدلات الضريبة الجمركية أو الإعفاء منها
- 95 المطلب الثاني: دور ضريبة رسم الإنفاق الاستهلاكي في دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر
- 97 الفرع الأول: المكفون بالرسم
- 99 الفرع الثاني: التزامات المكفين
- 101 الفرع الثالث: الإعفاء من رسم الإنفاق الاستهلاكي
- 105 الفرع الرابع: التحول إلى نظام الضريبة على القيمة المضافة
- 111 المطلب الثالث: دور ضريبة رسم الطابع في دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر
- 112 الفرع الأول: الخضوع للضريبة
- 117 الفرع الثاني: الإعفاء من ضريبة رسم الطابع
- 121 الفصل الثاني: دور السياسة الانفاقية
- 122 المبحث الأول: مفهوم السياسة الانفاقية
- 123 المطلب الأول: النفقات العامة الاستثمارية
- 125 المطلب الثاني: النفقات العامة الجارية
- 127 المطلب الثالث: النفقات العامة التحويلية
- 129 الفرع الأول: النفقات التحويلية الاجتماعية
- 130 الفرع الثاني: النفقات التحويلية الاقتصادية
- 130 الفرع الثالث: النفقات التحويلية المالية
- 131 الفرع الرابع: النفقات التحويلية المحلية
- 131 الفرع الخامس: النفقات التحويلية الدولية

- 133 المبحث الثاني: دور النفقات العامة الاستثمارية في دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر
- 133 المطلب الأول: الدور المباشر للنفقات العامة الاستثمارية
- 139 الفرع الأول: قطاع التأهيل والتدريب
- 148 الفرع الثاني: قطاع التمويل
- 149 المطلب الثاني: دور الإنفاق العام الاستثماري الموجه للتعليم الثانوي المهني
- 155 المطلب الثالث: دور الإنفاق العام الاستثماري الموجه لإقامة المدن والمناطق الصناعية
- 162 المطلب الرابع: دور الإنفاق العام المخصص للعقود الإدارية
- 163 الفرع الأول: الدعم في نطاق العقود الإدارية الخاضعة لاختبار المتعاقدين
- 165 الفرع الثاني: الدعم في نطاق العقود الإدارية البسيطة
- 167 المبحث الثالث: دور النفقات العامة التحويلية
- 169 المطلب الأول: دور النفقات التحويلية الاقتصادية
- 183 المطلب الثاني: التجربة المصرية
- 184 المطلب الثالث: التجربة التركية
- 189 الفصل الثالث: دور السياسة الائتمانية في دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر
- 191 المبحث الأول: مفهوم السياسة الائتمانية
- 196 المبحث الثاني: دور القروض العامة والهيئات في دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر
- 197 المطلب الأول: دور القروض العامة الداخلية

- 203 المطلب الثاني: دور القروض العامة الخارجية
- 204 الفرع الأول: إمكانية الاستفادة من التجربة السورية في الاقتراض
الخارجي بدعم المشاريع المتوسطة والصغيرة
- 205 الفرع الثاني: أوجه مساهمة الاقتراض العام الخارجي في دعم
المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر
- 206 الفرع الثالث: تجربة مصرف الإبداع والتمويل
- 208 المطلب الثالث: دور الهبات والمنح في دعم المشاريع
المتوسطة والصغيرة
- 209 الفرع الأول: دور الهبات والمنح الداخلية في تمويل إقامة
المناطق الصناعية
- 211 الفرع الثاني: دور الهبات والمنح في تمويل برامج الهيئة العامة
لتنمية وتشغيل المشروعات
- 212 الفرع الثالث: دور التشريع الضريبي في تشجيع تقديم الهبات
- 214 الفرع الرابع: دور الهبات والمنح الخارجية في دعم الإنفاق العام
المرتبط بالمشاريع المتوسطة والصغيرة
والمتناهية الصغر
- 218 المبحث الثالث: الدور المستقبلي للسياسة الائتمانية في دعم
المشاريع المتوسطة والصغيرة والمتناهية
الصغر
- 219 المطلب الأول: مرتكزات السياسة الائتمانية تجاه دعم المشاريع
المتوسطة والصغيرة والمتناهية الصغر
- 221 المطلب الثاني: إمكانية الاستفادة من الإصدار النقدي كمصدر
استثنائي لدعم المشاريع المتوسطة والصغيرة
- 229 الخاتمة

233

245

قائمة المراجع

الفهرس