

# جمعية العلوم الاقتصادية السورية



ص. ب : 2979 - فاكس 2325462

هاتف : 2324427 - 2325461 - دمشق

موقع الجمعية على الأنترنت

<http://www.syrieneconomy.com>

## ندوة الثلاثاء الاقتصادية الثانية والعشرون

حول بعض تداعيات

الأزمة الاقتصادية العالمية الراهنة

دمشق 2009/2/3 \_ 2009/5/26

المؤسسات الرائدة ودورها في الإصلاح الاقتصادي

د. رسلان خضور

14

2009/5/12

## المؤسسات ودورها في الإصلاح الاقتصادي

د. رسلان خضور \*

المقدمة:

يكون الإصلاح مطلباً ملحاً عند مواجهة تحديات وأزمات وعندما تفتقر المؤسسات والسياسات القائمة إلى الكفاءة اللازمة لمعالجة تلك الأزمات بما يتناسب مع التحديات والمتغيرات المحلية والإقليمية والدولية، وبما أن التحديات والأزمات تتكرر وتتجدد باستمرار فإن عملية الإصلاح هي عملية تفاعلية مستمرة وليست مجرد عملية آنية محدودة بفترة زمنية محددة تهدف إلى معالجة الاختناقات والحد من الاختلالات في الاقتصاد الوطني. فكل دول العالم المتقدمة منها والنامية والسائرة في طريق النمو لديها سياسات وبرامج إصلاح.

وقد تحقق سياسات الإصلاح نجاحات واضحة وسريعة أو تحقق نتائج متواضعة وقد يكون هناك إخفاقات، وبالتالي يجب تحديد فيما إذا كان سبب الإخفاق أو النجاح هو سبب مؤسسي أم يكمن السبب في السياسات الاقتصادية أم في الجغرافيا السياسية أم أن هناك أسباب أخرى.

سأنتقل من البداية من فرضية مفادها: أننا لم نحقق نجاحات كبيرة وإنجازاتها كانت غير مرضية وحصلت بعض الإخفاقات سواء على صعيد المسيرة التنموية لدينا أم على صعيد الإصلاح الاقتصادي الذي نتبناه منذ أكثر من عقدين من الزمن بسبب إخفاق المؤسسات. بمعنى آخر عدم سلامة المؤسسات القائمة وعدم وجود مؤسسات ديناميكية وفاعلة هو السبب الجوهرى في المشاكل والإخفاقات التي نعاني منها، أكثر مما يكمن السبب في السياسات، رغم وجود نواقص وعيوب وثغرات في السياسات (حتى هذه العيوب والثغرات في السياسات نرى أنها تعود لأسباب مؤسسية).

فأفضل البرامج وأفضل السياسات لا يمكن أن تنجح إذا لم يكن هناك مؤسسات متطورة وقادرة على تنفيذ البرامج والخطط والسياسات. لقد تم خلال السنوات القليلة الماضية عملية إصلاح واسعة النطاق في التشريعات والقوانين، حيث تم تعديل مئات القوانين وإصدار مئات القوانين الجديدة، ووضعت سياسات وبرامج ورغم ذلك لم نحقق الكثير من النجاحات ولا يزال هناك إخفاقات. والسبب يكمن في المؤسسات وعدم تطوير آليات فعالة لوضع هذه القوانين والسياسات والبرامج موضع التطبيق.

اعتقد أن الإصلاح الاقتصادي لدينا يفترض أن يكون في جوهره إصلاح المؤسسات ويأتي إصلاح التشريعات والقوانين والسياسات في المرتبة التالية من حيث الأهمية، رغم أن عملية الإصلاح عملية تكاملية بين هذه المكونات وليست تسلسلية. فالمؤسسات الاقتصادية والسياسية تشكل المحدد الضمني للأداء الاقتصادي، كونها الضامن لجعل القواعد والسياسات الاقتصادية واقعا ملموساً.

إن إعادة تحديد وصياغة دور الدولة في إطار اقتصاد السوق الاجتماعي يتطلب بناء مؤسسات تتناسب مع دور الدولة سواء في مهامها السيادية (الأمن، العدالة، التعليم، السيادة النقدية والمالية، الرعاية الصحية،... الخ) أو في مهامها الاقتصادية. فدور المؤسسات، وتحديداً مؤسسات الإدارة العامة، مهم جداً في عملية الإصلاح وفي تنفيذ المهام الحكومية واستقرار القواعد التنظيمية والنظم القضائية، ولذلك يعد تحسين مؤسسات الإدارة العامة أهم أركان عملية الإصلاح. والبدء بالإصلاح يعني البدء بإجراء إصلاحات مؤسسية كبيرة تساعد الدولة على القيام بمهامها الأساسية.

---

\* استاذ في كلية الاقتصاد - جامعة دمشق . عميد معهد التخطيط للتنمية الاقتصادية والاجتماعية في دمشق

## أولاً: في الإصلاح الاقتصادي في سورية

لقد أصبح جلياً ، ومنذ زمن، أن مؤشرات أداء الاقتصاد السوري لا تتناسب مع إمكانياته المادية والبشرية والجغرافية. فالإقتصاد السوري يتمتع بطاقات وقدرات وإمكانيات كامنة ومكبوتة والأداء هو أقل من تلك الإمكانيات. وقد بدأ أدؤنا متواضعاً خلال السنوات التي خلت من عملية الإصلاح، إذ لم يتم تحقيق خروقات واضحة ونجاحات متميزة في مواجهة التحديات الاقتصادية والاجتماعية، وفي مجال خلق بيئة أعمال تنافسية أوفي تحسين بيئة الأعمال والحد من الفساد وتعزيز الشفافية في المؤسسات الحكومية.

ولعل أحد أهم أسباب ضعف مستوى الأداء هو أن سياسة الإصلاح لم تعط الأهمية الكافية للمؤسسات ولدورها في إنجاز

### عملية الإصلاح.

ويتجلى الضعف المؤسسي في:

- محدودية قدرة المؤسسات على تصميم وتطبيق الإصلاحات الشاملة.
- فشل المؤسسات في تطبيق القوانين والتشريعات الجديدة بطريقة فعالة وسلسة وشفافة.
- فشل المؤسسات القائمة العامة والخاصة في التأقلم مع التطورات والمتغيرات الدولية والإقليمية وفشلها في التأقلم مع التطورات والتغيرات المرافقة والناجمة عن الإصلاحات التي تمت.

لقد تحققت مكاسب في إطار عملية الإصلاح، إلا أن فئة محدودة من المجتمع السوري حصدت معظم إيجابيات ومنافع الإصلاح في حين تدفع الغالبية العظمى من السكان تكاليف الإصلاح بسبب عدم قدرة المؤسسات على جعل الغالبية العظمى من السكان تستفيد من المكاسب ومن النمو المتحقق في الناتج. وهنا يكمن سبب عدم شعور أغلبية المواطنين بتحسّن أحوالهم المعيشة مع تقدم خطى مسيرة الإصلاح، ورغم تحقيق معدلات نمو لا بأس بها في السنوات الماضية.

وبعد مضي عقدين من الزمن على مسيرة الإصلاح من الطبيعي أن نسأل أنفسنا ماذا أنجزنا منذ أن بدأت عملية الإصلاح في بداية التسعينات من القرن الماضي؟ وماذا لم نستطع إنجازه بعد؟ وتحديداً في المجالات التالية: تخفيض الفقر، تخفيض معدل البطالة ، نمو متوسط نصيب الفرد من الدخل القومي، الحد من التفاوت في توزيع الدخل، التكوين الرأسمالي ومعدلات النمو ، معدلات التضخم، مكافحة الفساد، تخفيض عجز الموازنة.

سنتناول بعض المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية المعبرة عن مستوى الأداء والتي تمكننا من التعرف على النتائج التي تم تحقيقها خلال الفترة الممتدة من بداية التسعينات وحتى الوقت الراهن:

- التكوين الرأسمالي ومعدلات النمو: يبين الجدول رقم(1) تطور حجم ونسبة التكوين الرأسمالي (العام والخاص) من

الناتج ومعدلات النمو خلال الفترة 1990-2007 .

### الجدول رقم(1)

السنة	حجم التكوين الرأسمالي (مليون ل.س-أسعار ثابتة)	نسبة التكوين الرأسمالي إلى الناتج المحلي الإجمالي(أسعار ثابتة)	معدل نمو الناتج المحلي
1990	99770	19,54 %	-
1995	167846	22,19 %	5,7 %
2000	156092	17,27 %	0,6 %
2005	309613	26,88 %	4,5 %
2006	273421	22,6 %	5,2 %
2007	294932	22,88 %	6,2 %

المصدر: المجموعة الإحصائية السورية ، سنوات مختلفة

مع ملاحظة أن الزيادة في معدلات النمو في السنتين الأخيرتين ناجمة في قسم كبير منها عن ارتفاع أسعار النفط والزيادة في نشاطات قطاعات الإنتاج غير الحقيقي ( المصارف والتأمين...) ولم تنجم عن نمو في قطاعات الإنتاج الحقيقي.

\* متوسط نصيب الفرد من الدخل والعدالة في توزيع الدخل:

يبين الجدول رقم(2) تطور متوسط نصيب الفرد من الدخل في سورية خلال الفترة 1995-2007 ومقارنته بتطور نصيب الفرد في دول أخرى مجاورة خلال نفس الفترة.

الجدول رقم(2) أسعار جارية - دولار أمريكي

اسم الدولة	1995	2000	2005	2007	ملاحظات
سورية	1171	1259	1542	2136	45% من متوسط نصيب الفرد العربي
تونس	1910	2032	2886	3423	
المغرب	1200	1291	1897	2290	
الأردن	1430	1740	2323	2700	
مصر	1080	1573	1678	1759	
لبنان	3520	4430	5668	6243	
الفرد العربي	1980	2437	3510	4661	

المصدر: المجموعة الإحصائية السورية لعام 2008- التقرير الاقتصادي العربي الموحد لعام 2008

وفيما يخص توزيع الدخل فقد ازدادت حدة التفاوت في توزيع الدخل، إذ ارتفع مؤشر جيني خلال الفترة 1996 - 2007 من 0,33 إلى 0,39 . وفي عام 2004 استهلك 20% الأدنى دخلاً من السكان 7% فقط من الإنفاق واستهلك 20% الأكثر ثراءً 45% من الإنفاق بحسب دراسة عن الفقر أجريت من قبل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالتعاون مع الحكومة السورية<sup>1</sup>. وتبلغ حصة الرواتب والأجور ما بين 25% إلى 30% من الدخل القومي خلال الأعوام الماضية، بحسب دراسات وتقديرات مختلفة ( وبحسب المجموعة الإحصائية لعام 2008 يبلغ عدد العاملين بأجر عام 2007 بحدود 2658108 عامل في كل القطاعات ومتوسط أجر العامل 9000 ليرة سورية شهرياً، وبالتالي تكون قيمة الرواتب والأجور 287076 مليون ل.س، أي ما يعادل 16% من الدخل القومي) وهذه نسبة متدنية جداً مقارنة بكل دول العالم . وتزايد حدة التفاوت لا تحتاج إلى كبير عناء لمعرفة، إذ تبدو واضحة بالملاحظة الحسية لمختلف مظاهر الحياة.

• التضخم وعجز الموازنة: يبين الجدول رقم(3) تطور معدلات التضخم وعجز الموازنة خلال الفترة 1995-2007 الجدول رقم(3)

السنة	معدل التضخم	عجز الموازنة كنسبة من الناتج المحلي	عجز الموازنة كنسبة من إجمالي الاعتمادات
1995	8,9%	-	-
2000	13,5%	5,8%	13,4%
2005	12,9%	9%	23,3%

<sup>1</sup> ( تقرير الفقر في سورية 1996-2004 ، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالتعاون مع هيئة تخطيط الدولة.

2007	9,6 %	6,6 %	14,3 %
2008	18 % ( 14 % )	10,3 %	32 %
2009	-	9,25 %	33 %

المصدر المجموعة الإحصائية السورية، سنوات مختلفة

بلغ عجز الموازنة في عام 2008 بحدود 192 مليار ل.س. ويتوقع أن يبلغ العجز بحدود 226 مليار عام 2009 ، أي ما يعادل 33,5 % من إجمالي اعتمادات الموازنة .

\* **البطالة والفقير:** بلغ معدل البطالة في 1990 بحدود 8,5 % ، ارتفع إلى 12 % عام 2005 ، ثم انخفض إلى 8,3 % ( بحسب المصرف المركزي 2009،2 % ) عام 2007 . وهذا الانخفاض لا يمثل انخفاضاً فعلياً لأعداد العاطلين عن العمل بل هو انخفاض حسابي ناجم عن تغيير المعايير التي تحدد من هو العاطل عن العمل. وبحسب دراسات الفقر في سورية، التي أنجزت عام 2004 ، أي بعد انطلاق عملية الإصلاح بحوالي خمسة عشر عاماً، لا يزال 5,5 مليون مواطن يعيشون دون خط الفقر، أي 30 % من السكان دون خط الفقر الأعلى و 14 % من السكان دون خط الفقر الأدنى. ( مقارنة باليزيا: استطاعت ماليزيا تخفيض نسبة الفقر من 60 % من السكان في بداية الثمانينات إلى 4 % في عام 2008).

\* **الميزان التجاري:** بلغ فائض الميزان التجاري في عام 1990 بحدود 82857 مليون، في حين بلغ عجز الميزان التجاري في عام 2007 بحدود 105523 مليون ليرة سورية.

\* **مكافحة الفساد:** لم نحقق نجاحات تذكر في مجال محاربة الفساد وهدر المال العام، فقضايا الفساد التي يعلن عنها في وسائل الإعلام الحكومية والخاصة وتلك التي ينظر بها من قبل الجهات الرقابية والتفتيشية والقضائية في تزايد مستمر خلال العقد المنصرم ( هناك إجراءات حكومية جديّة بدأت تظهر ملامحها خلال الأسابيع الماضية لمحاربة الفساد، نأمل أن تكون في إطار سياسة منهجية للتعامل مع الفساد) .

لقد تراجع موقع سورية في ترتيب الفساد، فبحسب التقرير السنوي لمنظمة الشفافية الدولية لعام 2008 والمتضمن مؤشر مدركات الفساد احتلت سورية المرتبة 147 من بين 180 دولة ، بنقاط قدرها 2,1 من 10 نقاط ( النقاط من 0 إلى 10 ويعد الرقم 10 قمة الشفافية والنزاهة) . ونعتقد بأن تزايد الفساد وعدم القدرة على الحد منه ناجم بشكل أساسي عن فشل مؤسساتي.

\* **الاستثمار الأجنبي المباشر:** أحد أهداف سياسة الإصلاح الاقتصادي هو جذب الاستثمار الأجنبي المباشر بغية توطين تكنولوجيا متطورة وتأمين مصادر تمويل لا تولد التزامات وخلق صناعات جديدة وفرص عمل جديدة وتطوير المهارات المحلية. ورغم كل الحوافز التي قدمت لجذب الاستثمار الأجنبي المباشر فلم نحقق نجاحات كبيرة. فقد بلغ الاستثمار الأجنبي المباشر في سورية في عام 2003 بحدود 180 مليون دولار ارتفع إلى 600 مليون عام 2006 وإلى 750 ( في بعض الإحصائيات 885 ) مليون دولار عام 2007 ( حصة الدول العربية من تدفق الاستثمار الأجنبي المباشر بلغت عام 2007 بحدود 72 مليار دولار أمريكي) وإلى 900 مليون دولار عام 2008 . واضح أن هناك تطور في حجم الاستثمار الأجنبي المباشر خلال السنوات الماضية ، إلا أنه يبدو متواضعاً جداً إذا ما قورن بدول أخرى مجاورة، ففي عام 2006 بلغ الاستثمار

الأجنبي المباشر بحدود 2794 مليون دولار في لبنان و 3121 مليون في الأردن و 3312 مليون في تونس و 10043 مليون دولار في مصر و 20120 مليون دولار في تركيا<sup>2</sup> .

\* **التنمية الإقليمية:** لا تزال مشكلة التفاوت الكبير بين مختلف الأقاليم والمناطق من المشاكل الكبرى التي تعاني منها سورية ولم يتم تحقيق نجاحات تذكر في مجال التنمية الإقليمية.

واضح من هذه المؤشرات أننا لم نستطع الوصول إلى نتائج وحلول مرضية لمواجهة التحديات الاقتصادية والاجتماعية التي نواجهها.

### ثانياً- دور المؤسسات في التنمية الاقتصادية وفي الإصلاح الاقتصادي

كيف يمكننا تفسير الاختلافات الهائلة بين البلدان المتقدمة الغنية والبلدان المتخلفة الفقيرة؟ وكيف نفسر الفارق الكبير في متوسط الدخل بين هذه البلدان؟

إن الفارق بين البلدان وتفاوت الرخاء والازدهار بينها تكمن أسبابه في مجالات عدة. وهناك جهات نظر متعددة ومختلفة. هل يكمن السبب في رأس المال البشري الأفضل؟ أم في الاستثمارات الأكثر؟ أم في التكنولوجيا الأفضل؟ أم في الأسواق الأفضل؟ أم تكمن في الجغرافيا والمناخ وقوى الطبيعة الأكثر ملاءمة؟ أم في المؤسسات؟ أم أن السياسات تلعب الدور المحوري؟

من حيث المبدأ هناك أربع جهات نظر رئيسية (أربع نظريات أساسية) تحاول تفسير محددات التنمية والنمو :

\* ترى الأولى أن الجغرافيا والمناخ والموارد الطبيعية تلعب الدور المهم والمحوري في النمو والتنمية الاقتصادية.

\* وترتكز الثانية على دور السياسات في إنجاح عملية التنمية الاقتصادية.

\* في حين تركز الثالثة على الدور الحيوي للمؤسسات في التنمية الاقتصادية والنمو وخصوصاً ما يتعلق بحقوق الملكية وسيادة القانون و دورها المهم في الاستثمار وفي تكوين رأس المال البشري. وترتبط وجهة النظر هذه بالاقتصادي دوغلاس نورث الحائز على جائزة نوبل في الاقتصاد.

\* وترتكز الرابعة على دور التجارة الدولية والتكامل والمشاركة في الاقتصاد العالمي كمحرك لزيادة الإنتاجية ونمو الدخل وتحقيق التنمية الاقتصادية.

لن نناقش هنا وجهات النظر هذه جميعاً ، بل سنحاول التركيز على دور المؤسسات فقط.

لقد أكدت تقارير ودراسات عديدة أن إخفاقات التنمية هي نتيجة للإخفاقات المؤسسية أكثر مما هي نتيجة لنقص في الموارد أو في السياسات. فتقارير البنك الدولي تشير إلى أن المؤسسات (المنظمات) العامة تمثل ركيزة رئيسية في إستراتيجية التنمية وفي مواجهة التحديات الداخلية والخارجية وتحقيق التنمية .

<sup>2</sup> ( تقرير الاستثمار الدولي، الصادر عن مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية(الانكتاد)، سنوات مختلفة.

وهناك مجموعة من الدراسات الهامة التي قام بها دارون اسيموغلو Daron Acemoglu و داني رودريك Dani Rodrik و سوبرامانيان Arvind Subramanian وآخرون<sup>3</sup> حول دور المؤسسات في التنمية ونمو الدخل . وقد توصلت هذه الدراسات إلى النتائج التالية :

- هناك ارتباط ما بين الجغرافيا والرخاء والتقدم وتحقيق نجاحات تنموية على مستوى العالم ، ولكن البلدان التي تحقق نجاحات تملك مؤسسات جيدة و متميزة، أي أن هناك علاقة بين المؤسسات وبين التنمية عموماً وبين نجاح الإصلاحات بشكل خاص.
- إن نوعية المؤسسات تطغى على كل شيء آخر، في حين أن الجغرافيا في أفضل الأحوال لها آثار مباشرة ضعيفة على الدخل، ولها تأثير مباشر من خلال المؤسسات.
- إن للمؤسسات تأثير كبير على الأداء الاقتصادي. وهي لا تؤثر فقط على الإنتاج والنمو فحسب وإنما على توزيع الدخل.
- للمؤسسات دوراً مهماً في التكامل بين مختلف المحددات التنموية من جغرافيا وسياسات وتجارة خارجية وغيرها.
- إن المؤسسات الأفضل تحفز وتزيد الاستثمار وتعزز التقدم التكنولوجي وبالتالي ترتفع مستويات الدخل.
- كلما كانت المؤسسات أفضل وأقوى، كلما كانت تقلبات النمو والهزات أقل حدة.
- إن للسياسات تأثير على النتائج الاقتصادية الكلية بالتأكيد، وعندما يتم النظر إلى التغيرات المؤسسية والسياسات يتبين أن للمؤسسات الدور المهيمن على الأداء الاقتصادي في حين أن للسياسات تأثيراً أضعف. وتأثير السياسات على الأداء الاقتصادي يظهر من خلال قوة المؤسسات.
- لا تشكل المؤسسات بالتأكيد كل شيء بالنسبة للتنمية ، إلا أنها الأهم مقارنة بالجغرافيا والموارد الطبيعية والتجارة والسياسات.
- إن المؤسسات الأفضل بحد ذاتها يمكن أن تكون محصلة التنمية الاقتصادية.

يمكننا بناءً على ما تقدم القول أن المجتمعات التي تملك مؤسسات جيدة تكون أكثر قدرة على تشغيل وتفعيل محركات النمو وتحفيز الاستثمار في رأس المال المادي والبشري وفي التكنولوجيا الأفضل وفي استغلال الجغرافيا والموارد الطبيعية بشكل أفضل وفي وضع سياسات تنموية وسياسات إصلاحية بشكل أفضل.

وقد تتضافر السياسات والجغرافيا والمؤسسات في بعض المناطق من العالم ( شرق الصين، كوريا، ماليزيا، سنغافورة ) لتخلق قفزات تنموية. وهناك مناطق من العالم تتمتع بعوامل جغرافية مناسبة، إلا أنها تفتقد إلى المؤسسات الجيدة (أوروبا الوسطى) وهناك مناطق فقيرة لأسباب تتعلق بالجغرافيا ( العديد من الدول الإفريقية)<sup>4</sup>.

إضافة إلى ذلك تلعب المؤسسات دوراً محورياً في تنمية تنافسية الاقتصاد الوطني ورفع مستواه، إذ يعد مؤشر أداء المؤسسات العامة والخاصة أحد أهم مكونات مؤشر التنافسية الكلي للدول، وذلك وفق منهجية المنتدى الاقتصادي العالمي، حيث يعبر هذا المؤشر عن قدرة الدولة على توفير المناخ الملائم للمؤسسات الوطنية من الوصول إلى الأسواق الخارجية والمحلية بما يكفل زيادة معدلات نمو الناتج المحلي. ويعد مؤشر المؤسسات واحداً من اثنا عشر مؤشراً رئيسياً يمثلون مجتمعين مؤشر التنافسية الكلي للاقتصاد الوطني. ويتكون مؤشر المؤسسات بدوره من ثمانية عشر مؤشراً فرعياً تقيس أداء المؤسسات في الدولة (من هذه المؤشرات الفرعية: هدر الأموال العامة، استقلال القضاء، الفساد في عمل الموظفين، الإنفاق الحكومي، جودة خدمات الشرطة، قوة أنظمة المحاسبة والمراقبة، كفاءة الإدارة، أخلاقيات المؤسسات الخاصة، كفاءة البنية القانونية، حقوق الملكية،

<sup>3</sup> ( انظر: اسيموغلو ، جيفري وآخرون , دور المؤسسات في التنمية ، التمويل والتنمية ، المجلد 40 العدد 2 ، 2003 ، ص. 27-41 .  
<sup>4</sup> ) بحسب دراسات قام بها هالي أديسون : إن النتائج الاقتصادية يمكن تحسينها إذا عززت البلدان النامية نوعية مؤسساتها، فتحسين مؤسسات إفريقيا جنوب الصحراء من متوسط نوعيتها الراهنة إلى متوسط نوعية آسيا النامية يمكن أن تحقق زيادة تبلغ 80% من دخل الفرد في إفريقيا جنوب الصحراء.

شفافية السياسات الحكومية، .....الخ) . وقد احتلت سورية في مؤشر المؤسسات المرتبة 61 من أصل 128 دولة في عام 2007 . و كان ترتيبها 73 في عام 2006<sup>5</sup> . وهذا الترتيب المترجع لسورية يدل على نوعية ومستوى أداء مؤسساتنا.

إذا كان للمؤسسات هذا الدور المحوري في التنمية الاقتصادية وفقاً لنتائج الدراسات المذكورة، فهي بلا شك تلعب دوراً محورياً في عملية الإصلاح الاقتصادي . وإذا أردنا أن نعرف لماذا نجحت دول في إجراء إصلاحات وتحقيق نجاحات تمويلية فإننا يجب أن ننظر إلى مؤسساتها أكثر مما ننظر إلى سياساتها وجغرافيتها أو إلى عوامل أخرى، فسياسات الإصلاح السليمة تحتاج إلى مؤسسات تتمتع بالفعالية لدعمها والإبقاء عليها. والمؤسسات الضعيفة قد تقضي على فعالية سياسات الإصلاح. وان تأثير سياسات الإصلاح على الأداء الاقتصادي يتوقف على قوة وجودة المؤسسات.

### ثالثاً: أية مؤسسات نقصد؟

ماذا تعني المؤسسات بشكل عام؟ هناك أكثر من مفهوم للمؤسسات، فبحسب المفهوم الواسع لها، يعرف دوغلاس نورث المؤسسات: بأنها عبارة عن القواعد الرسمية وغير الرسمية التي تحكم التفاعلات الإنسانية. ويركز التعريف الضيق للمؤسسات على الأطر التنظيمية والأساليب الإجرائية التي تتبعها، فالمؤسسة عبارة عن كيان قانوني مؤطر في بنية تنظيمية محددة وله أهداف ومهام محددة.

إن الحديث عن دور المؤسسات لا يقتصر على دور المؤسسات الاقتصادية بل السياسية والإدارية والتعليمية والقضائية. والمؤسسات المقصودة هنا قد تكون مؤسسات الإدارة العامة والخدمة المدنية و مؤسسات قطاع الأعمال العام والخاص على السواء.

وهناك أنواع مختلفة للمؤسسات:

- \* مؤسسات تنظم نشاط الأسواق: في مجال الاتصالات والنقل والخدمات المالية.
- \* مؤسسات تحقق الاستقرار: وهي المؤسسات المعنية بالسياسة النقدية وأنظمة أسعار الصرف والموازنة والضرائب.
- \* مؤسسات تضمن الحقوق وسيادة القانون.
- \* مؤسسات توفر الحماية الاجتماعية: ترتبط بإعادة توزيع الدخل وصناديق البطالة وصناديق الضمان الاجتماعي المختلفة.
- \* مؤسسات توفر تنمية الموارد البشرية وتكوين رأس المال البشري.
- \* مؤسسات الأعمال التي تؤمن إنتاج السلع والخدمات.

والمؤسسات الأكثر أهمية في المسيرة التنموية وفي عملية الإصلاح هي القدرة على الوفاء بمتطلبات العمل المؤسسي:  
أ- قدرة على ضمان سيادة القانون بصورة غير انتقائية واستقلال القضاء وإنفاذ وضمن حقوق الملكية العامة والخاصة، وتأمين المشاركة، بحيث تكون شرائح واسعة ومتنوعة من المجتمع قادرة على المشاركة في الحياة الاقتصادية.  
ب- قدرة على وضع قيود على أعمال السياسيين والجماعات القوية الأخرى بحيث تضمن عدم انتزاع الحقوق والدخول.  
ت- قدرة على تأمين فرص متساوية لمختلف شرائح المجتمع، وتحقيق توزيع متكافئ للفرص وللأعباء.

### رابعاً- المؤسسات الرائدة

المؤسسات الرائدة هي تلك المؤسسات التي تتمتع بالفعالية والكفاءة، والتي لها ذلك الدور المهم والمحوري في التنمية الاقتصادية وفي الإصلاح الاقتصادي. والمؤسسات الفعالة هي تلك التي تتمتع ببنية تنظيمية قوية وقادرة على تقديم الخدمات

<sup>5</sup> ( التقرير الوطني لتنافسية الاقتصاد السوري 2007 ، هيئة تخطيط الدولة، مشروع دعم الجاهزية التنافسية.

والمنتجات بالشكل الذي يساهم في تحقيق الأهداف المحددة والاستجابة لاحتياجات ومتطلبات أفراد المجتمع، وهي تلك التي تستطيع تحقيق أفضل النتائج من خلال الاستخدام الأمثل لمواردها .

ولا تعني المؤسسات الرائدة في قطاع الأعمال العام والخاص تلك المؤسسات التي تحقق أرباحاً مرتفعة فقط أو تلك التي يكون سعر سهمها في سوق الأوراق المالية ينمو بشكل مضطرد، لأن أرباحها المرتفعة قد تتحقق نتيجة وضع احتكاري معين أو نتيجة عمليات غير قانونية أو قد يرتفع سعر السهم لأسباب تتعلق بالمضاربة. والمؤسسات الرائدة في قطاع الأعمال هي تلك التي يكون لها دور واضح ومحوري في عملية التنمية المجتمعية وفي تحقيق معدلات نمو حقيقية، ولها مساهمة قوية في التشغيل ونمو الناتج الحقيقي واستغلال الموارد والتنمية المستدامة إلى جانب تحقيقها أرباحاً مجزية.

لا يكفي بناء مؤسسات جديدة في إطار عملية الإصلاح، بل لابد أن تبنى بشكل مختلف وغير تقليدي كي تكون رائدة وتستطيع أن تنجز مهامها بنجاح وبكفاءة وفعالية .

تتميز المؤسسة الرائدة بأنها:

- تعمل وفق بنية تنظيمية وإدارية غير تقليدية غير نمطية وتتمتع بالاستقلالية والمرونة الكافية التي تتيح الحركة بأقل ما يمكن من القيود البيروقراطية. وتعمل وفق تشريعات مرنة.

- يكون لها دور قيادي وريادي ومفصلي في أحد محاور الإصلاح.

- تتمتع بقيادة إدارية متميزة وكوادر مدربة ومؤهلة تأهيلاً متميزاً.

- تتفاعل مع تكنولوجيا المعلومات.

- تحظى بالمتابعة والاهتمام المستمر من رأس السلطة التنفيذية.

- تتمتع بحوافز مالية مجزية.

ويمكن أن يكون نشاط المؤسسات الرائدة في مجالات مختلفة ، إلا أنه يفترض التركيز على المؤسسات التي يكون دورها مفصلياً ومحورياً في الإصلاح الاقتصادي (الإدارة العامة، تكوين رأس المال البشري ، استغلال واستثمار موارد وإمكانات وطاقات كامنة غير مستغلة، في مجال البحوث وعلوم المستقبل).

#### خامساً- لماذا الحاجة للمؤسسات الرائدة؟

تتمتع سورية بعوامل جغرافية وموارد طبيعية غنية ومتنوعة. والعاملين الآخرين المحددين للإصلاح هما السياسات والمؤسسات. ولا أريد هنا أن أناقش وضع السياسات لأنه يحتاج إلى دراسة مستقلة، وإن كنت اعتقد بأنه لدينا مشكلة في السياسات أيضاً. و غالباً ما تكون السياسات معروفة وقد تكون جيدة لكنها لا تنفذ لأسباب تتعلق بضعف المؤسسات وهشاشتها، وسأبقى في إطار الفرضية التي انطلقت منها وهي دور المؤسسات. فنحن نفتقد إلى المؤسسات الديناميكية والشفافة القادرة على تحقيق نجاحات وخروقات، فالإصلاح الاقتصادي يتطلب بنية مؤسساتية قادرة على مواكبة متطلبات عملية الإصلاح، ويتطلب مراكز ومؤسسات متميزة .

لم يعد النمط التقليدي للمؤسسات القائمة يفي بالطموحات ومتطلبات الإصلاح وأصبح هذا النمط عاجزاً عن مواكبة المستجدات ومواجهة التحديات. وعندما لا نستطيع تحقيق نجاحات واضحة ومتميزة في عملية الإصلاح الاقتصادي وعندما تكون البيروقراطية والروتين والتعقيد والتشابك والترهل و الفساد منتشر وعلى نطاق واسع في المؤسسات الحكومية والعامية وفي المؤسسات الخاصة أيضاً، فإنه يصعب عملياً الخروج من هذا الواقع من خلال نفس نمطية المؤسسات القائمة ولا بد هنا من مؤسسات مختلفة تعمل بطريقة وبأسلوب غير تقليدي للخروج من الحلقة المفرغة التي ندور فيها. وهذا يتطلب بناء مؤسسات قوية متميزة تؤدي إلى كسر الحلقة المفرغة وإنجاز خروقات في بعض محاور الإصلاح الاقتصادي.

لنفترض أنه لدينا أفضل السياسات الإصلاحية وأفضل البرامج وأفضل الخبراء المحليين والدوليين (بما في ذلك كل حملة جائزة نوبل في الاقتصاد في العالم ووضعوا أفضل السياسات وأفضل البرامج الإصلاحية) ، فإننا لا يمكن أن نحقق نجاحات إلا بوجود مؤسسات قادرة على تنفيذ تلك السياسات والبرامج . وهذا يتطلب خلق مؤسسات جديدة وإعادة هيكلة وبناء المؤسسات القائمة على أسس جديدة.

وبما أن إصلاح المؤسسات يحتاج إلى وقت طويل نسبياً وبما أننا لا نستطيع أن نبني مؤسسات قوية وفاعلة في جميع مناحي الحياة المتشعبة والمتداخلة في آن واحد، ولا نستطيع تحديث وتطوير كل مؤسسات الدولة دفعة واحدة، فإننا يجب أن نتجه لبناء مجموعة من المؤسسات الديناميكية الفاعلة وتطوير وإعادة هيكلة وبناء بعض المؤسسات القائمة، والتي يمكن تسميتها بالمؤسسات الرائدة، والتي يكون لها دور محوري ودور أساسي، بمعنى آخر يمكن أن تكون قاطرة لعملية الإصلاح في أحد محاوره الهامة.

#### سادساً- تجارب عالمية في مجال المؤسسات الرائدة:

تشير دراسات عديدة<sup>6</sup> إلى أن تراجع الأداء الاقتصادي لدول أمريكا اللاتينية مقارنة بشرق آسيا يعود لأسباب ثلاث: عدم استقرار الاقتصاد الكلي، وضعف التكامل مع الاقتصاد العالمي، والنوعية السيئة لمؤسساتها العامة. إذ تعد المؤسسات مسؤولة عن تباين أنماط النمو في البلدان المختلفة، ففي دول شرق آسيا تم خلق مؤسسات حكومية قائمة لها سلطات تنسيق قوية في عملية اتخاذ القرارات وفي ترجمة الرؤية الإستراتيجية الوطنية للتنمية الاقتصادية إلى إجراءات محددة. إذ تحتل ثمانية بلدان شرق آسيوية مراتب متقدمة عالمياً بالنسبة لنوعية المؤسسات العامة.

- **تجربة ماليزيا:** إن من أهم عوامل نجاح وتميز التجربة الماليزية هو قيام ماليزيا بخلق بنى مؤسساتية فعالة، إذ قامت بخلق مؤسسات حكومية جديدة لاستغلال مواردها الطبيعية<sup>7</sup> ولإدارة الاقتصاد الوطني على أسس اقتصاد السوق. وفي إطار عملية الإصلاح كان الإصلاح المؤسساتي من أهم أركان عملية الإصلاح الاقتصادي في ماليزيا، سواء ما يخص مؤسسات الإدارة العامة والخدمة المدنية أو مؤسسات الأعمال الحكومية. وخصوصاً ما يسمى بمؤسسات الجيل الثالث، مثل، مؤسسة خزانة، مؤسسة ملتي ميديا سوبركوربور، مجلس العوائد الضريبية.

\* **مجلس العوائد الضريبية:** يمثل المجلس الهيئة الرسمية الماليزية المكلفة بتحصيل وإدارة جميع أنواع الضرائب المباشرة في ماليزيا (ضريبة الدخل، ضريبة العقارات، ضريبة عوائد النفط ومشتقاته) . ونتيجة عمل المجلس على أساس الدقة والشفافية واستخدام الأتمتة وتقانة المعلومات وصلت حصيلة إجمالي الإيرادات الضريبية إلى 72% من الإيرادات الحكومية، وحصيلة الضرائب المباشرة لوحدها إلى 47,9% من إجمالي الإيرادات الحكومية، حيث تشكل الضرائب المباشرة الحصة الأكبر من العوائد الحكومية.

• **مؤسسة خزانة<sup>8</sup> Khazanah National Public Company:** تعد خزانة المؤسسة الحكومية المسؤولة عن أصول الدولة والشركات الحكومية . وهي تمثل زراع الحكومة الاستثماري ومفوضة استراتيجياً بالاستثمار نيابة عن حكومة ماليزيا. وتقوم بدور القوة الموجهة للاقتصاد الماليزي . وهي تستثمر في المجال الصناعي والمالي داخل

<sup>6</sup> ( أنظر: أنتوني السون ، ماذا حدث، التمويل والتنمية المجلد 43، العدد 2 ، يونيو 2006، ص. 37-40 .  
<sup>7</sup> بدأت ماليزيا باستغلال المصادر الطبيعية المتوفرة لديها مع بدايات سياساتها التنموية في أواخر السبعينات، وبشكل خاص المطاط وزيت النخيل، حيث أصبحت من أكبر مصدري الإطارات في العالم وتنافس الولايات المتحدة الأمريكية في تصدير الزيوت النباتية. وقد كانت إجمالي تجارة ماليزيا مع العالم عام 1975 بحدود 4,5 مليون دولار وصلت إلى 180 مليار دولار عام 2000 وإلى ..... . وقد استطاعت ماليزيا خفض نسبة السكان دون خط الفقر من 60% من عدد السكان في السبعينات إلى حدود 4% حالياً وهذا يعد إنجازاً غير مسبوق.  
<sup>8</sup> ( انظر: www. Khazanah. Com . my/fad. htm )

ماليزيا وخارجها. وقد أنشأت الحكومة الماليزية مؤسسة خزانة عام 1993 كمؤسسة عامة محدودة المسؤولية. تملك الحكومة الماليزية أسهمها بالكامل. وقد تم بناؤها وتأهيلها لتكون المستثمر الاستراتيجي للحكومة، حيث تقوم بالتعاون مع مؤسسات أخرى بتعبئة المدخرات وتوظيفها في تمويل استثمارات جديدة وشراء أسهم وحصص في الشركات. كما تقوم بحضانة وإعادة تأهيل المشروعات المتعثرة والخاسرة حتى يتم انتهاء تعثرها. و تملك خزانة حالياً حصصاً في أكثر من 50 شركة كبرى ناشطة في المجال الصناعي والمالي، كما أنها تملك استثمارات في الخارج. فقد أصدرت مؤخراً سندات بقيمة 850 مليون دولار أمريكي في بورصة دبي. وتحقق من جراء نشاطها أرباحاً مجزية. وهي تعمل وفق نظام الشركات الماليزي ووفق آليات السوق، ويديرها مجلس إدارة من الخبراء المتفرغين مؤلف من ثمانية أعضاء من القطاعين العام والخاص يحصلون على مكافأة مجزية لأعمالهم برئاسة

- رئيس مجلس الوزراء. حيث يقوم المجلس بتعيين أعضاء مجالس إدارة ومسؤولي الإدارة الرئيسيين في الشركات التي تمتلكها خزانة.

\* **مؤسسة ملتي ميديا سوبركورپودور:** وهي هيئة متميزة تتمتع بصلاحيات واسعة تأسست عام 1996 بهدف استقطاب الاستثمارات في مجال تقانة المعلومات وجذب شركات عالمية في مجال صناعة المعلومات للقيام بأعمال البحث والتطوير وتصدير المنتجات. و تنفذ المؤسسة مشروعاً يعد من أهم المشروعات العالمية التي تنفذها الحكومة الماليزية في حقل المعلوماتية والاتصالات. تبلغ مساحة المشروع 50 كم طول و 15 كم عرض في العاصمة كوالالامبور، وقد تم إنشاء مدينتين ذكيتين في المشروع. إحداها كمرکز للخدمات الحكومية والثانية كمرکز لشركات المعلومات العالمية، إضافة إلى وجود جامعة متخصصة بالمعلوماتية ومراكز أبحاث ومدارس ذكية. وينفذ المشروع على ثلاث مراحل يفترض أن تنتهي المرحلة الأخيرة عام 2020.

- المرحلة الأولى (التي نفذت): تأسيس السوبر كورپودور بكامل منشآته وإدارته.
  - المرحلة الثانية: نشر مجموعة مماثلة من السوبر كورپودورات في مناطق مختلفة من ماليزيا.
  - المرحلة الثالثة: تحويل ماليزيا بالكامل إلى سوبر كورپودور لتصبح مركزاً دولياً متميزاً للمعلوماتية.
- هناك عدة مشاريع رائدة توفرها مؤسسة ملتي ميديا: مشروع الحكومة الالكترونية، والبطاقة الذكية متعددة الأغراض، البرنامج الصحي الالكتروني، التجارة الالكترونية.

\* وكان لمجموعة من المؤسسات الرائدة دوراً مهماً في التنمية الصناعية الماليزية، مثل الهيئة الماليزية للتنمية الصناعية، هيئة الإنتاجية القومية، هيئة تنمية التجارة الخارجية الماليزية، هيئة التصنيع الثقيل الماليزية.

ولابد من التذكير هنا بأن ماليزيا هي الدولة الآسيوية الوحيدة التي استطاعت الخروج من الأزمة التي عصفت بها وبدول جنوب شرق آسيا عام 1997 بالاعتماد على قدراتها الذاتية ودون اللجوء إلى صندوق النقد الدولي أو البنك الدولي كما فعلت الدول الأخرى التي عانت من نفس الأزمة. و لم يكن للسياسات الدور المحوري في الخروج من الأزمة بقدر الدور المهم والمحوري الذي لعبته البنية المؤسساتية القوية في ماليزيا.

- **تجربة سنغافورة:** تعد سنغافورة من الدول الأعلى مرتبة في العالم بالنسبة لنوعية مؤسساتها العامة.
- \* يعد مجلس التنمية الاقتصادية السنغافوري مثلاً بارزاً لمثل هذه المؤسسات. وهو جهاز حكومي أعطي صلاحيات واسعة لاتخاذ كل ما يلزم لوضع وتنفيذ استراتيجيات التصنيع في البلاد. وقد حققت سنغافورة، البلد الفقير جداً بالموارد الطبيعية قفزات نوعية في التنمية الاقتصادية خلال العقود القليلة الماضية.

\* مؤسسة تيماسيك القابضة ( Temasek Holding ): أسست حكومة سنغافورة في عام 1974 شركة عامة تمتلك الدولة رأسمالها بالكامل باسم " تيماسك القابضة" والتي تعد من أنجح الأجهزة الاستثمارية في العالم. وقد بلغت قيمة المحفظة الاستثمارية التي تديرها الشركة 80 مليار دولار أمريكي حتى نهاية عام 2006 . وللاحتفاظ بمحفظة استثمارية متوازنة مالياً وجغرافياً تستثمر تيماسك في العديد من القطاعات المختلفة. وقد استطاعت أن تحقق أرباحاً بنسبة 17 % سنوياً منذ تأسيسها وحتى الآن. وتخضع الشركة نفسها لدرجة عالية من الشفافية، فهي تنشر قوائمها المالية وتخضع حساباتها لتدقيق مدقق خارجي وتطبق مبادئ حوكمة الشركات.

- **الصندوق الاجتماعي للتنمية - مصر:** أنشأ الصندوق عام 1991. وهو يعد من المؤسسات الرائدة في مجال التمكين الاقتصادي وتوفير الموارد البشرية التي تتمتع بكفاءة عالية. وقد تمكن من التحول إلى مؤسسة تنمية متكاملة. يهدف الصندوق إلى التعامل مع الآثار الجانبية للإصلاح الاقتصادي، والمساهمة في حل مشكلة البطالة من خلال توفير فرص عمل. حيث يقوم بتنفيذ مشروعات عديدة في مجال الإنتاج والخدمات ويقوم بالتخطيط والتنسيق والترويج ومساعدة المشروعات الصغيرة في الحصول على التمويل والخدمات، وهو الجهة المتخصصة بالعمل على تنمية المشروعات الصغيرة والصغيرة جداً. ويساهم الصندوق في خلق المزيد من فرص العمل في إطار المشروعات الصغيرة والمتوسطة ويوفر لهم الحزم الائتمانية والمساعدة الفنية وإكسابهم المهارات والمعارف التكنولوجية. وتتجسد منها الصندوق:

- \* تنمية وتمويل المشروعات الصغيرة والعمل على تكاملها مع المشروعات الكبيرة والمتوسطة
- \* تنمية المشروعات الصغيرة جداً
- \* العمل على توفير بيئة مناسبة لعمل المشروعات الصغيرة والصغيرة جداً
- \* توفير الأدوات غير المالية لإنجاح المشروعات الصغيرة والصغيرة جداً

#### سابعاً- واقع المؤسسات الرائدة في سورية:

قد لا يكون لدينا الكثير من المؤسسات الرائدة، إلا أنه يمكن إلقاء الضوء على واحدة من المؤسسات التي يفترض أن تكون رائدة أو مشروع مؤسسة رائدة ويمكن أن يكون لها دور مهم ومحوري في عملية الإصلاح.

#### -المعهد الوطني للإدارة العامة كمشروع مؤسسة رائدة:

إن النجاح والفشل في تحقيق الإصلاح الاقتصادي متوقف وإلى حد بعيد على قدرة مؤسسات الإدارة العامة على القيام بالدور المنوط بها في عملية الإصلاح. وبما أنه لدينا مشكلة كبرى في مجال الإدارة العامة وثقافة الوظيفة العامة وكفاءة ومستوى تأهيل العاملين في الإدارات الحكومية المختلفة، فقد كان إنشاء المعهد الوطني للإدارة العامة كخطوة متميزة في إطار بناء المؤسسات التي يفترض أن يكون لها دوراً ريادياً في تأهيل وإعداد كوادر الإدارة العامة وكوادر الوظيفة العامة.

أنشأ المعهد الوطني في عام 2002، بمبادرة من السيد الرئيس بشار الأسد، كمرکز تميز يهدف إلى إعداد وتكوين كوادر مؤهلة تأهيلاً رفيع المستوى في مجال الإدارة العليا، بحيث يتم تكوين شبكة من الكوادر متجانسة التأهيل تكون قادرة على تحديث تنظيم وإدارة الوزارات والمؤسسات العامة في الدولة من جهة والتنسيق بين مختلف الإدارات العامة بما يخدم تنفيذ السياسات العامة للدولة بما فيها سياسات الإصلاح من جهة أخرى.

ويرتكز التأهيل في المعهد على تدريب الدارسين (الحاصلين على إجازة جامعية) ولمدة عامين على كيفية الوصول إلى المعارف وتنمية مهاراتهم التي يحتاجونها في الوظيفة العامة وكيفية توظيف هذه المعارف والمهارات في مجال عملهم

المستقبلي. ويمنح الخريجون شهادة عليا في الإدارة العامة ويحصلون على مزايا إضافية عند تعيينهم أو نقلهم إلى الوزارات والإدارات العامة المختلفة في الدولة. وقد تخرج من المعهد حتى تاريخه 200 خريج.

### ثامناً- نماذج مقترحة للمؤسسات الرائدة في سورية:

بما أن فرضيتنا تقوم على أن أحد أهم أسباب الإخفاقات في بعض الجوانب وعدم تحقيق نجاحات واضحة ومتميزة هو عدم سلامة المؤسسات، فإنه يجب العمل على محورين.

الأول: تحديد المؤسسات الناقصة (غير الموجودة) والتي نحن بحاجة إليها.

الثاني: تحديد المؤسسات القائمة التي لا تعمل بشكل سليم وتحتاج إلى إعادة هيكلة وبناء من جديد.

ونقطة البداية هي تحديد دور كل مؤسسة وحقوقها وواجباتها بدقة للحد من الصراعات وتفايدي وجود مؤسسات لا تعمل، ومن ثم وضع هيكل مؤسسي خاص يساعد على أداء المهام والوظائف. وعند بناء المؤسسات يجب تفادي بناء مؤسسات من التكنوقراط فقط لا صلة لهم بالواقع الاجتماعي والسياسي. ويجب تحديد وتعزيز قنوات التفاعل والتنسيق بين مختلف المؤسسات بشكل واضح.

وبالتأكيد لا يعني بناء المؤسسات تكرار ما هو موجود في البلدان المتقدمة أو الدول الأخرى التي لديها مؤسسات ناجحة وإنما الاستفادة من فكرة المؤسسات الرائدة في تلك البلدان.

إن المؤسسات الرائدة التي يمكن أن تحدث يجب أن تنطلق من المشاكل الكبرى أو ربما الأزمات الكبرى التي نعاني منها وفي مجالات محورية في عملية الإصلاح. ربما يكون هناك مجالات عديدة يمكن أن نبدأ بها في إطار بناء مؤسسات رائدة، إلا أنني سأقدم هنا مجرد نماذج مقترحة في بعض محاور عملية الإصلاح:

#### - في المجال الضريبي وتوزيع الدخل:

لدينا مشكلة كبيرة فيما يخص السياسة الضريبية والتحصيل الضريبي، فالعبء الضريبي في سورية منخفض جداً. فقد بلغ بحدود 10% من الناتج المحلي الإجمالي في عام 1990 وبتحديود 15,9% عام 2008. وبلغ بالمتوسط خلال الفترة 1990-2008 بحدود 14%. وهذه نسب منخفضة جداً مقارنة بدول أخرى نامية أو متقدمة. وبحسب بيانات قطاع حسابات الموازنة لعام 2007 فقد بلغت إيرادات الضرائب والرسوم 249 مليار منها 83 مليار ضرائب القطاع العام الاقتصادي (ما يعادل 33%)، و 19 مليار ضرائب الشركات الخاصة (ما يعادل 7%) و 125 مليار ضرائب أصحاب المهن والحرف (ما يعادل 50%).

ونظراً لوجود عجز كبير في الموازنة ولأن هناك تهرب ضريبي كبير، ونظراً للدور الذي يمكن أن تلعبه الضريبة في الحد من التفاوت الكبير في توزيع الدخل لدينا، ونظراً لإخفاق المؤسسات القائمة المعنية بتنفيذ السياسة الضريبية فإننا بحاجة ماسة إلى مؤسسة نوعية مختلفة قادرة على تصميم وتنفيذ سياسة ضريبية فاعلة. ووجود مؤسسة (هيئة) للضرائب متميزة وقوية سيؤدي إلى ارتفاع نسبة الضرائب إلى الناتج وانخفاض عجز الموازنة وانخفاض الدين العام وتحسين الخدمات العامة وتعزيز قدرة الدولة على القيام بمهامها السيادية بشكل أفضل وإعادة توزيع الدخل بشكل يقلل من التفاوت المرعب والصارخ في التوزيع، أي أننا يمكن أن نحل أكثر من مشكلة من المشاكل الكبرى لدينا من خلال مؤسسة رائدة من هذا النوع.

لقد أنشئت الهيئة العامة للضرائب، إلا أن بنيتها ومهامها وبنائها، رغم أهميتها، لا ينبأ بأنها ستكون مؤسسة رائدة، كونها بنيت بنفس الطريقة النمطية للهيئات القائمة.

- في مجال السياسات الاقتصادية:

لدينا مشكلة كبرى في صنع السياسات الاقتصادية بسبب عدم وجود مؤسسات أو مراكز متخصصة قادرة على تقديم دراسات وأبحاث اقتصادية ذات طابع تطبيقي يمكن أن تشكل الأرضية التي تبنى على أساسها السياسات وتتخذ القرارات و توضع البرامج التنفيذية. وقد عبر نائب رئيس مجلس الوزراء للشؤون الاقتصادية ومن على منبر جمعية العلوم الاقتصادية هذا عن تعطش الحكومة للدراسات والأبحاث الاقتصادية وهذا صحيح بالتأكيد ويمكن أن نضيف بأن الحكومة ليست منعطشة فقط بل تعاني من مشكلة حقيقية، لأننا في سورية نفتقد إلى مؤسسات ومراكز بحثية متخصصة بالأبحاث والدراسات التطبيقية الاقتصادية التي تساعد الحكومة والقيادة السياسية في اتخاذ قراراتها ورسم سياساتها الاقتصادية، كما هو موجود في العديد من دول العالم المتقدمة والنامية. ولذلك نحن بحاجة ماسة إلى معهد أو معاهد أو مراكز أبحاث اقتصادية على النمط المقترح من قبل هيئة تخطيط الدولة بإعادة بناء معهد التخطيط الحالي ليصبح معهداً للتخطيط والبحوث الاقتصادية يبنى على أسس جديدة تماماً بحيث يصبح مركز للدراسات والأبحاث الاقتصادية التطبيقية ومركز خبرة وطني يقوم بهذا الدور. فلم يعد للمستشار الفرد الدور المهم في صنع القرار بقدر أهمية المؤسسة كاستشاري للحكومات في رسم السياسات الاقتصادية. ولا يمكن الاعتماد على لجان (كما يتم لدينا في الكثير من الحالات) مكونة من مجموعة من الموظفين، تشكل من قبل الحكومة أو من قبل وزارة ما لإعداد الدراسات والمذكرات التي يتم على أساسها رسم السياسات واتخاذ القرارات، لسببين: أولهما أن هؤلاء الموظفين ليس لديهم الوقت الكافي للقيام بذلك فجّل وقتهم هو للأعمال التنفيذية وثانياً لأنه بالأساس لم يتم إعدادهم وتأهيلهم من أجل للقيام بالأبحاث والدراسات.

- في مجال الفساد:

من المشاكل الكبرى التي نعاني منها، والتي وضعت كهدف من أهداف عملية الإصلاح، مشكلة الفساد، التي تعرقل وتعيق كل جهود الإصلاح وتعيق التقدم وتهدم كل أسس الحكم الرشيد وتحرم المجتمع من الوصول إلى حياة أفضل، ونظراً لأن كل الطرق التقليدية وكل المؤسسات القائمة لم تفلح حتى الآن في لجم الفساد، فإننا بحاجة إلى مؤسسة مختلفة ذات طابع خاص للتعامل مع الفساد ليست مهمتها ملاحقة الفاسدين، فقط، بل البحث والعمل على صياغة برامج وإجراءات واستراتيجيات لتعطيل آليات الفساد أولاً. وبحيث تكون بعيدة عن البيروقراطية والروتين التقليدي المتبع وقادرة على وضع وتنفيذ سياسات وبرامج لمكافحة الفساد.

- في مجال الاستثمار:

لدينا مشكلة كبرى فيما يخص الاستثمار وتوجه الاستثمارات وتمويلها وخلق فرص العمل وتحفيز النمو. وبالتالي نحن بحاجة لمؤسسة رائدة تقود وتوجه النشاط الاستثماري وتحديداً فيما يخص استثمار الموارد الطبيعية المتاحة.

بالتأكيد ستقف مجموعات النفوذ والامتيازات ضد المؤسسات الرائدة التي يمكن أن يكون لها دور في قيادة محاور الإصلاح الاقتصادي، وهذا طبيعي لأنه في أية عملية إصلاح أو تغيير هناك رابحون وخاسرون وغالباً ما يكون الخاسرون المحتملون أقوىاء لمقاومة التغيير والإصلاح، لذلك فإن عملية الإصلاح عملية تحتاج إلى إرادة قوية وجلد وصبر غير عاديين.

## خلاصة القول:

إن الإصلاح المؤسساتي ركن أكثر من مهم من أركان عملية الإصلاح، ويصعب جداً نجاح عملية الإصلاح بدون بناء مؤسسات ديناميكية وفاعلة قادرة على إنجاز الإصلاح وضمان استدامته. فالقوة الدافعة للإصلاح تنطلق من الإصلاح المؤسساتي. وسورية لا تنقصها الموارد والإمكانيات بل ينقصها المؤسسات القوية، ولا يرجع عدم تحقيق نجاحات متميزة وخروقات واضحة إلى عدم القناعة بالإصلاح أو بسبب مقاومته<sup>9</sup> بقدر ما يكمن في ضعف المؤسسات. وسياسة الإصلاح الناجحة هي التي تهتم بالتفاصيل المؤسسية التي تعد جوهرية في تنفيذ الأفكار والسياسات، ولا يمكن تحقيق الإصلاحات الكبرى بدون وجود مؤسسات قادرة على ترجمة السياسات والاستراتيجيات وأفكار إلى واقع ملموس وقادرة على تنسيق الإصلاحات الاقتصادية بكفاءة عالية. والمؤسسات المطلوبة هي مؤسسات قوية رائدة قادرة على تحقيق خروقات واضحة تستطيع كسر الحلقة المفرغة والخروج من الدوامة المفرغة. ونحن بحاجة ماسة للاستثمار في بناء مؤسسات ديناميكية وفاعلة وشفافة في الإدارة العامة وفي قطاع الأعمال العام والخاص. ولا تقع مسؤولية بناء وتطوير مؤسسات رائدة على الدولة فقط، بل على قطاع الأعمال الخاص أيضاً.

الدكتور رسلان خضور

<sup>9</sup> قد يكون هناك معارضة للإصلاح أو مقاومة له من قبل بعض القوى السياسية لأسباب أيديولوجية أكثر منها معارضة للإصلاح بحد ذاته. ولا تتوفر مشاركة شعبية واسعة في عملية الإصلاح نظراً لأن الأغلبية لم يشعروا بنتائج إيجابية واضحة انعكست على مستوى معيشتهم ومشاكلهم الاقتصادية والاجتماعية.