

جمعية العلوم الاقتصادية السورية - ندوة الثلاثاء الاقتصادية لعام 2018
محاضرة بعنوان

**نحو بنية جديدة للقطاع العام الاقتصادي في سوريا
رصد وتحليل الخصائص "2000 - 2017"**

المركز الثقافي العربي - دمشق - أبو رمانة - الثلاثاء 2018/10/9

د. أيهم أسد⁽¹⁾

¹ - دكتوراه في الاقتصاد من جامعة دمشق 2010، عضو الهيئة التدريسية في المعهد الوطني للإدارة العامة، مدير الدراسات والمنهج في المعهد.

المقدمة

لعب القطاع العام الاقتصادي في الاقتصاد السوري، ومنذ أصبح ملكية عامة للدولة في عام 1963 أي بعد عمليات التأميم أولاً وإعادة بناء ما هو جديد بالكامل ثانياً، دوراً مهماً، سواء من حيث توفير المنتجات الصناعية والزراعية والخدمات بأنواعها، أو من حيث تشغيل اليد العاملة، أو من حيث السيطرة على الأسعار، أو من حيث توفير الإيرادات لخزينة الدولة بطرق مختلفة، وقد كان أداء ذلك القطاع منسجماً مع فلسفة اقتصادية ومنهج تنموي تقوده الدولة بالمطلق من خلال التوجه الاشتراكي في إدارة الاقتصاد، فالقطاع العام بمفهومه الواسع الإنتاجي والخدمي والتجاري الداخلي والخارجي كان الذراع الاقتصادي المباشر لسيطرة الدولة على الموارد الاقتصادية، وإعادة توزيع تلك الموارد بالطريقة التي كانت تعتقد أنها مناسبة ومتفقة مع فلسفته السياسية.

إلا أن ذلك القطاع العام الاقتصادي بمفهومه الواسع، لم يخضع طيلة سيطرة الدولة عليه لعمليات إصلاح حقيقية تطويرية واكبت الاتجاهات التكنولوجية الحديثة في مفاصله كافة، وكانت النتيجة النهائية أن القطاع العام الاقتصادي "استهلك نفسه" تماماً من خلال وقوعه في فخ التقادم التكنولوجي أولاً، ومن خلال عدم وجود نية حقيقية لإصلاحه ثانياً، فتعقدت المشكلات الإدارية والإنتاجية والتسويقية لذلك القطاع، وتحولت أغلب مؤسساته من داعم للاقتصاد والمجتمع إلى عبء عليه، وخاصة مع تمسك الحكومات السورية المتعاقبة بكل شركات ومؤسسات ومعامل ذلك القطاع انطلاقاً من رؤية أيديولوجية بحثة لا من رؤية اقتصادية نابعة من أبسط مبادئ علم الاقتصاد ألا وهو مبدأ "تخصيص الموارد الاقتصادية" بالشكل الأمثل.

ورغم تغير الظروف الاقتصادية وبدء عمليات التحرير الاقتصادي الداخلي والخارجي منذ نهاية ثمانينات القرن الماضي مع موجة الإصلاح الأولى في نهاية الثمانينيات، وخاصة من جهة دخول القطاع الخاص كمنافس للقطاع العام في أغلب النشاطات الاقتصادية بشكل عام من صناعية وتجارية وخدمية، فإن تلك التغيرات لم تسهم في تغيير ذهنية الحكومات السورية المتعاقبة في تبديل طريقة التعاطي مع القطاع العام الاقتصادي، لا من حيث التوجه نحو إعادة صياغة الشكل القانوني لشركاته وتحويله إلى شكل ملكية جديد للدولة، ولا من حيث إمكانية التخلي عن بعض الأنشطة الاقتصادية والتي أصبحت عبئاً اقتصادياً على الدولة والمجتمع، أو التي أصبح القطاع الخاص منافساً قوياً فيها، ولا من حيث إمكانية الاحتفاظ بأنشطة اقتصادية استراتيجية فقط دون غيرها، ولا من حيث التعامل معه بعقلية مالية وإدارية جديدة تسمح له بتجديد وتطوير نفسه، ولا من حيث محاربة الفساد الذي استنزفه حتى النخاع وامتنص فوائضه.

لقد بقيت فلسفة الحكومات السورية المتعاقبة الحاضنة للقطاع العام الاقتصادي، فلسفة جامدة تماماً، تعاملت معه من منظور التمسك بالكل، وبغض النظر عن إمكانية وجود بدائل اقتصادية حقيقية لإعادة هيكلته، ولقد اعتقدت تلك الفلسفة، على ما يبدو، أن التخلي عن جزء من القطاع العام هو تخذل عن جزء من السيادة الاقتصادية للدولة، وتخذل عن الدور الاجتماعي لها، في الوقت الذي كان من الممكن أن تستمر تلك السيادة الاقتصادية بشكل أعمق وأكثر تطوراً مما كانت عليه فيما لو تم تغيير ذهنية التعامل مع ذلك القطاع، وكان من الممكن أن يستمر الدور الاجتماعي للدولة بمنهجية جديدة قوامها سياسات حماية اجتماعية شاملة.

لقد مرت تحولات البنية الاقتصادية في سوريا منذ عام 1963 حتى عام 2017 بثلاث مراحل أساسية يمكن تصنيفها على الشكل الآتي:

1. المرحلة الأولى (1963 – 1999):

امتدت هذه المرحلة 36 عاماً، ويمكن تسمية هذه المرحلة بمرحلة "البنية المؤسساتية الجامدة"، حيث لم تحدث في تلك المرحلة أية تغيرات اقتصادية جوهرية تذكر في بنية مؤسسات القطاع العام الاقتصادي، بل كان الثبات والحفاظ على شكل ذلك القطاع الاقتصادي الموروث من فترة التأميم والمستحدث هو الأساس في تلك المرحلة، حيث بقيت الملكية ملكية كاملة للدولة بشكلها الاشتراكي الصرف، وقد تعاقبت على هذه الفترة 16 حكومة سورية.

2. المرحلة الثانية (2000 – 2010):

امتدت هذه المرحلة 10 سنوات وبدأت فيها الحكومات السورية المتعاقبة بإعادة النظر في بنية المؤسسة الاقتصادية العامة، وظهر في هذه المرحلة بوضوح بداية التخلي عن الدور المركزي التام للدولة، وبداية التحول نحو أشكال جديدة لمؤسسات القطاع العام من خلال طرح أشكال قانونية جديدة لها كاليئات العامة، أو من خلال تصفية بعض الشركات الاقتصادية ونقل ملكيتها، أو من خلال إعادة إحداث مؤسسات وشركات عامة، ويمكن وصف هذه المرحلة على أنها بنية "شبه مرنة" رغبت فيها الحكومات المتعاقبة في الحفاظ على ملكيتها العامة مع تقليل الاعتماد من الإنفاق على تلك الملكية من خلال عمليات التمويل الذاتي للهيئات المستحدثة. وفي هذه المرحلة صدر القانون رقم (2) تاريخ 2005/1/9 الذي نظم إحداث المؤسسات العامة والشركات العامة والمنشآت العامة، وحدد طريقة إدارتها ومواردها، وألغى بموجبه المرسوم التشريعي رقم (20) لعام 1994، كما صدر في هذه المرحلة القانون رقم (17) تاريخ 2008/10/14 الذي نظم إحداث هيئات عامة صحية علمية تدريبية تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، وهو القانون الذي كان المرجعية الأساسية لإحداث تلك الهيئات لاحقاً، وقد تعاقب على هذه الفترة خطتين خمسينيتين هما الخطة الخمسية التاسعة (2001 / 2005) والخطة الخمسية العاشرة (2006 / 2010)، وقد تعاقبت على هذه المرحلة حكومتين بفترتين زمنيتين كاملتين هما حكومتا محمد مصطفى ميرو بالإضافة إلى 5 سنوات من زمن حكومة ثالثة هي حكومة محمد ناجي عطري.

3. المرحلة الثالثة (2011 – 2017):

كانت السمة الأساسية في هذه المرحلة هو إعادة النظر في شكل الملكية الحكومية والتوجه نحو تأسيس أشكال جديدة لم تكن موجودة سابقاً، وتميزت هذه المرحلة بطرح شكل الشركات المساهمة الحكومية كشكل جديد للملكية الدولة الاقتصادية متجاوزة بذلك الشكل التقليدي للملكية القديمة، وقد استمرت في هذه المرحلة أيضاً خلق هيئات حكومية عامة جديدة أو تحويل بعض المؤسسات إلى هيئات، وتحديد في قطاع الصحة، ويمكن وصف هذه المرحلة بأنها مرحلة "المرونة الأولية للبنية الاقتصادية"، والتي بدأت فيها الحكومات السورية باختبار النماذج الاقتصادية الجديدة التي تدمج بين الملكية الحكومية والإدارة الرأسمالية للمؤسسات من خلال الاعتماد على قوانين التجارة والشركات التي تنظم عمل مؤسسات القطاع الخاص، إلا أن الحرب على سورية في هذه المرحلة أعاققت تنفيذ إقامة بعض تلك الشركات المساهمة وربما لعبت دوراً هاماً في تأخر تبلور الأشكال الاقتصادية الجديدة، وفي هذه المرحلة صدر المرسوم التشريعي رقم (19) تاريخ 2015/4/30 الخاص بإحداث شركات سورية مساهمة مغلقة خاصة بقرار من

وزير الإدارة المحلية تهدف إلى إدارة واستثمار أملاك الوحدة الإدارية أو جزء منها بحيث تملك الوحدة الإدارية جميع أسهم الشركة المحدثة، وقد تعاقب على هذه المرحلة السنة الأخيرة من حكومة محمد ناجي عطري و (5) حكومات بفترات زمنية كاملة هي حكومات كل من عادل سفر، رياض حجاب، وائل الحلقي، بالإضافة إلى 6 أشهر من حكومة عماد خميس)

4. المرحلة الرابعة (2018 -): هذه المرحلة هي المرحلة "التوقعية"، والمفتوحة على احتمالات جديدة لتغير بنية القطاع العام الاقتصادي نحو أشكال أكثر حداثة ومرونة من الأشكال القديمة أو الراهنة، أو نحو إعادة هيكلة شاملة للقطاع العام الاقتصادي، ويمكن تسمية هذه المرحلة بمرحلة "المرونة التامة"، وهي المرحلة التي قد تظهر فيها أشكال مؤسسية حكومية جديدة بالمطلق وتعمل بعقلية اقتصادية مختلفة تماماً عما هو سائد في ظل تشريعات جديدة تسمح لها بذلك.

أولاً: الهيئات العامة المستقلة

1- الهيئات العامة الصحية

مع مطلع عام 2000 بدأت الحكومة السورية تغير من عقليتها الاقتصادية في التعامل مع قطاعاتها، وكانت بداية التحول مع قطاع الصحة، فقد شهد ذلك القطاع صدور (6) تشريعات منها (2) قانون و (4) مراسيم تشريعية تم بموجبها تحويل بعض المشاي في الحكومية من مشاي في عامة ترتبط من الناحية المالية مباشرة بالموازنة العامة للدولة وتتحمل الدولة كافة نفقاتها ولا تتحصل منها على إيرادات إلى هيئات عامة لها شخصيتها الاعتبارية، وتتمتع بالاستقلال المالي والإداري، ومع ذلك التحول أصبحت تلك الهيئات تشكل وحدات حسابية مستقلة ذات استقلال مالي وإداري، ولها موازنة خاصة لها يراعى فيها تحقيق التوازن بين الإيرادات والنفقات وترتبط بالموازنة العامة للدولة بمبدأ الصوافية، وتتكون إيراداتها من الموارد التي تتحقق من إيرادات خدماتها الطبية، ومن الوفر المدور من موازنة السنة السابقة، ومن إعانة الدولة المقررة في الموازنة العامة، ومن الهبات والتبرعات وفق القوانين والأنظمة النافذة، ومن أية موارد أخرى تسمح بها القوانين والأنظمة النافذة.

وهذا معناه أن الخدمات الصحية في تلك الهيئات لم تعد مجانية أبداً، بل أصبحت مأجورة وإن كانت بأسعار مخفضة مقارنة مع أسعار السوق، كما أن الدولة لم تعد تتحمل كامل نفقات تلك الهيئات، مثلما أنها لم تتخل عن تلك الهيئات مالياً في حالة حدوث عجز مالي لديها كونها ترتبط معها بمبدأ الصوافية، والذي يلزم الدولة بالإنفاق على تلك الهيئات في حالة حدوث عجز لديها، وقد سمح ذلك التحول لتلك الهيئات بالحصول على موارد مالية من خارج نطاق الموازنة العامة للدولة أيضاً من أجل تمويل نشاطاتها، وكلما كانت تلك الموارد أكثر كلما كان الوفر أكبر على خزينة الدولة.

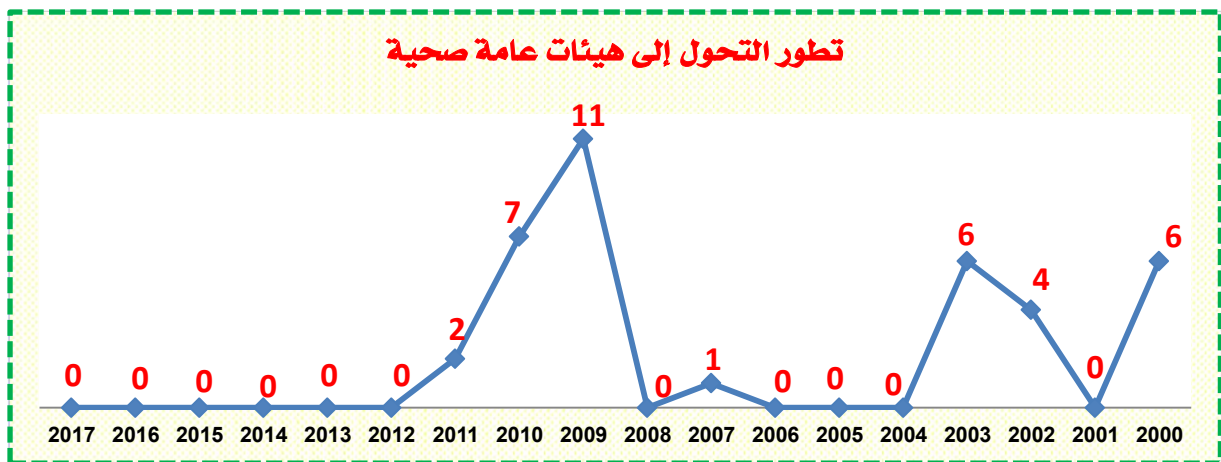
ويعتبر انتقال تلك المؤسسات الصحية من نموذج "التبعية المالية الكاملة" لخزينة الدولة إلى نموذج "الاستقلال المالي" للمؤسسات الحكومية، تحولاً في الفكر المالي باتجاه تخفيض الانفاق المالي المباشر على تلك المؤسسات وتوسيع حريتها المالية في طرق ومصادر تمويل نشاطاتها، وبلغة الاقتصاد، يمكن اعتبار ذلك التوجه بأنه توجه نحو إعادة تخصيص الموارد المالية للدولة من حيث توفير ما كان ينفق على تلك المؤسسات الصحية، وإعادة إنفاقه في قطاعات أكثر حاجة له.

إلا أن ذلك التخصيص المالي الجديد للموارد المالية قابله من ناحية ثانية التخلي عن مجانية الصحة والانتقال من حالة "الخدمات الصحية مجانية للجميع" إلى حالة "الخدمات الصحية مأجورة للجميع" فبمجرد تسعير الخدمة الصحية والانتقال بالمشاي في الحكومية إلى ميدان الاستقلال المالي فهذا معناه أن الفئات الفقيرة من المجتمع باتت أقل حماية صحية مما كان سابقاً، والأهم من ذلك، وهو السؤال الجوهرى التالي: هل استقلالية المؤسسات الصحية مالياً وقدرتها على تعزيز إيراداتها بموارد ذاتية عزز من جودة الخدمة الصحية؟ أي بمعنى هل أثر الاستقلال المالي والإداري (الشكل القانوني الجديد) على جودة وكفاءة الخدمة الصحية؟ هذا الامر يحتاج لدراسات مستفيضة حوله كي لا يتم إطلاق أحكام غير منطقية.

لقد استمر هذا الاتجاه الذي بدأ في عام 2000 في تحويل المشايخ الحكومية إلى هيئات مستقلة مالياً وإدارياً، ففي عام 2002 تم تحويل (4) مشايخ حكومية إلى هيئات عامة، وفي عام 2003 تم تحويل (6) مشايخ جديدة إلى هيئات عامة، وفي عام 2007 تم تحويل مشفى واحد فقط إلى هيئة عامة. وفي خطوة تقدمية باتجاه عمليات التحويل تلك فقد تم في عام 2008 بلورة قانون خاص للهيئات الحكومية الصحية المستقلة، ففي ذلك العام صدر القانون رقم (17) تاريخ 2008/10/14 وبموجبه تم إحداث هيئات عامة صحية علمية تدريبية تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، وقد عدّ هذا القانون الهيئات الصحية وحدات حسابية مستقلة لها موازنة خاصة يراعي فيها تحقيق التوازن بين الإيرادات والنفقات، وترتبط بالموازنة العامة للدولة بمبدأ الصواب، وتتكون إيراداتها من الموارد التي تتحقق من نشاط الهيئة، والإعانات التي تخصص في الموازنة العامة للدولة، والوفر المدور من موازنات السنوات السابقة، والهبات والوصايا والتبرعات، ويتولى إدارة الهيئة مجلس إدارة ومدير عام، وتقدم الخدمات الطبية في الهيئة لقاء أجور وفق تعرفه لا تقل عن الحد الأدنى لتعريف وزارة الصحة التي تحدد بقرار من وزير الصحة مع مراعاة أنظمة التمويل الصحي النافذة، كما تحدد سنوياً نسبة الخدمات المجانية وقواعد الاستفادة منها بقرار من وزير الصحة.

وبعد صدور ذلك القانون، وفي عام 2009 تحديداً أعيد إحداث الكثير من الهيئات العامة الصحية تبعاً لأحكام القانون الجديد رقم (17)، ووصل عدد الهيئات الصحية المحدثّة في عام 2009 لوحده إلى (11) هيئة صحية علمية تدريبية، وفي عام 2010 تم إحداث (7) هيئات صحية، وفي عام 2011 تم إحداث (2) هيئة، ومنذ عام 2012 وحتى عام 2017 لم يتم إحداث هيئات صحية جديدة وفق أحكام القانون رقم (17) لعام 2008، وربما لعبت ظروف الحرب على سورية في هذه الفترة دوراً مهماً في توقف ذلك التحول، لكن بتاريخ 2018/9/30 تم إحداث هيئة صحية جديدة بالمرسوم رقم (300) وهي الهيئة العامة لمشفى الأطفال في طرطوس.

المخطط البياني رقم (1) يوضح تطور التحويل إلى هيئات عامة صحية



2- الهيئات العامة العلمية والبحثية والتدريبية

بدأ التحول نحو الهيئات العلمية التعليمية مطلع عام 2001 بالقانون رقم (40) تاريخ 2001/6/23 الذي أحدث بموجبه هيئة عامة علمية تسمى "المعهد العالي لإدارة الأعمال"، تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلالين المالي والإداري، وترتبط بوزير التعليم العالي ومقرها دمشق، ووفقاً لهذا القانون فإن للمعهد موازنة مستقلة تدخل فيها كامل إيراداته ونفقاته، ويراعى فيها تحقيق التوازن بين الإيرادات والنفقات، وتشكل وحدة حسابية مستقلة، وتتكون إيرادات المعهد من الرسوم الدراسية التي يتقاضاها المعهد من الطلاب، والإيرادات التي تتحقق من أنشطة المعهد، والوفور المدور من موازنة السنة السابقة، والهبات والمنح والوصايا، والإعانة المقررة من الموازنة العامة للدولة، ويلاحظ من هذا القانون عدم ارتباط مالية المعهد بمبدأ الصوائف مع الموازنة العامة للدولة، أي أنه هيئة مستقلة مالياً بشكل تام، ويعتمد بشكل مطلق على عائداته في تمويل نفقاته، وبالتالي يمكن اعتبار هذا المعهد هو الأول من نوعه في منظومة التعليم العالي من ناحية التمويل الذاتي للعملية التعليمية بشكل كامل.

وفي العام ذاته صدر القانون رقم (42) تاريخ 2001/6/30 الذي أحدث بموجبه هيئة عامة علمية تسمى الهيئة العامة للبحوث العلمية الزراعية، تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلالين المالي والإداري، وترتبط بوزير الزراعة ومقرها دمشق، لكن القانون لم يعتبر الهيئة وحدة حسابية مستقلة رغم نصه صراحة على استقلالها المالي، فقد أكد على أن للهيئة موازنة مستقلة بفرع خاص ملحق بموازنة وزارة الزراعة وتدخل في الموازنة العامة للدولة بكامل نفقاتها وإيراداتها، ويمكن تفسير ذلك بأن نشاطات الهيئة هي نشاطات بحثية وهي بحاجة إلى دعم مالي ولا يتوفر لها إيرادات كافية لتمويل ذاتها، كما أن نتائج الأبحاث العلمية قد تطول لتعطي مردودها الاقتصادي المتوقع منها، وهي منوطة بالفشل مثلما هي منوطة بالنجاح، وقد تستغرق تلك الأبحاث سنوات طويلة قبل تطبيقها الفعلي، وربما يكون ذلك هو المبرر لدى المشرع في ربطه لمالية الهيئة بمالية وزارة الزراعة، وبالتالي فإننا لم نشهد هيئة علمية بحثية تمويل ذاتها بذاتها

وفي عام 2002 صدر القانون رقم (33) تاريخ 2002/4/7 الذي أحدث بموجبه هيئة عامة ذات طابع علمي باسم الهيئة العامة للتقانة الحيوية، تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلالين المالي والإداري ومقرها دمشق، تتبع لوزير التعليم العالي، ونص القانون على أن يكون للهيئة موازنة مستقلة بفرع خاص ملحق بموازنة وزارة التعليم العالي، وتتألف مواردها من الموازنة السنوية التي ترصد لها في الموازنة العامة للدولة، والموارد التي تتحقق من أنشطة الهيئة، والإعانات والهبات والوصايا، أية موارد أخرى تسمح بها القوانين والأنظمة النافذة، ومن الملاحظ أيضاً عدم وجود استقلال مالي مطلق لهذه الهيئة العلمية البحثية.

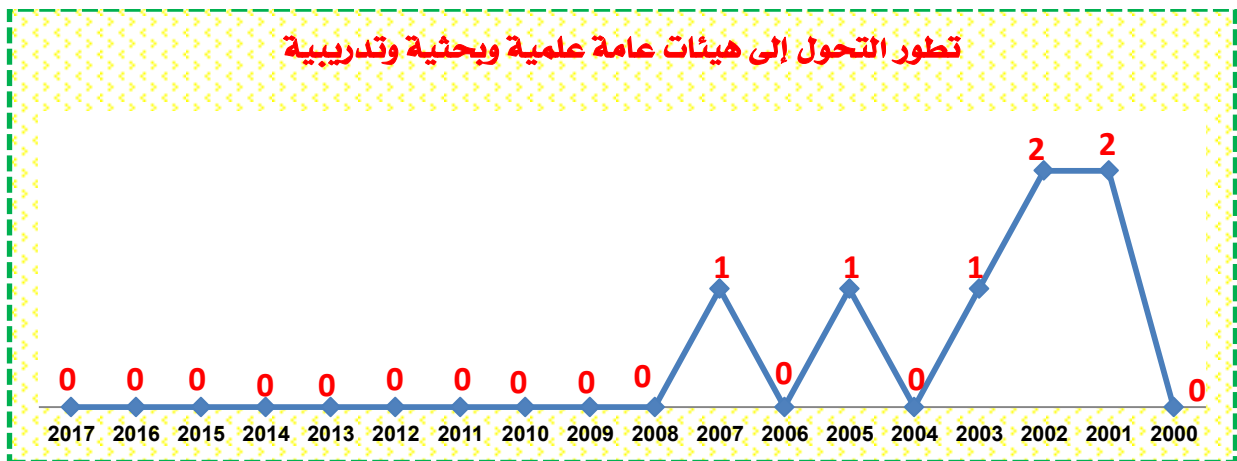
وفي عام 2002 صدر المرسوم التشريعي (25) تاريخ 2002/5/8 الذي أحدث بموجبه هيئة عامة علمية باسم الجامعة الافتراضية السورية، تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلالين المالي والإداري مقرها دمشق وترتبط بوزير التعليم العالي، ويكون للجامعة موازنة مستقلة تدخل فيها كامل إيراداتها ونفقاتها، ويراعى فيها تحقيق التوازن بين الإيرادات والنفقات، وتشكل وحدة حسابية مستقلة، وتتكون إيراداتها من الرسوم والأقساط الدراسية التي تتقاضاها الجامعة من المنتسبين إليها، والمنح والإعانات والهبات والوصايا التي يقبلها مجلس الأمناء وفق القوانين والأنظمة النافذة، والوفور المدور من موازنة السنة المالية السابقة، والإيرادات التي تتحقق من أنشطة الجامعة، والإعانة المقررة في الموازنة العامة للدولة، وأي إيرادات أخرى تسمح بها القوانين والأنظمة النافذة، ويلاحظ أيضاً عدم ارتباط مالية الجامعة بمبدأ الصوائف مع الموازنة

العامّة للدولة، وتعتبر هذه الجامعة ثاني الأشكال المؤسسية الممولة لذاتها ذاتياً في منظومة التعليم العالي في سورية.

وفي عام 2003 صدر المرسوم التشريعي رقم (49) تاريخ 2003/8/21 الذي أحدث بموجبه هيئة عامة تسمى مركز التدريب والتأهيل المصرفي، تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، وتتبع لوزارة الاقتصاد والتجارة الخارجية، ومقرها دمشق، وتتألف موارد المركز من الأموال التي تخصصه بها الدولة، ومساهمات المصارف في تكاليف المركز والتي تتراوح ما بين (3%) و(5%) سنوياً من إجمالي المبالغ المرصودة في بند الأجور والتعويضات لتلك المصارف، والهبات والتبرعات والهدايا، ورسوم الانتساب إلى الدورات والندوات، علماً أن هذا المرسوم لم يذكر صراحة في متنه أن المركز وحدة حسابية خاصة مثل باقي الهيئات، كما لم يوضح صراحة طريقة ارتباطه بالموازنة العامة للدولة، وفي عام 2005 أعيد إحداث هذا المركز بالمرسوم التشريعي (52) تاريخ 2005/5/12 وتم إلغاء تبعيته لوزارة الاقتصاد والتجارة الخارجية وإلحاقه بمصرف سورية المركزي، مع بقاء آلية التمويل ذاتها دون تغيير أبداً.

وفي عام 2007 صدر المرسوم التشريعي (27) تاريخ 2007/4/12 الذي أحدث بموجبه هيئة عامة علمية باسم المعهد العالي لإدارة المياه، تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري ترتبط بوزير التعليم العالي، ومقرها مدينة حمص، وقد اعتبر المرسوم أن الهيئة وحدة حسابية مستقلة، وله موازنة مستقلة تدخل فيها كامل إيراداته ونفقاته وتراعي تحقيق التوازن بينهما، وتتكون إيرادات المعهد من الرسوم الدراسية التي يتقاضاها المعهد من المنتسبين إليه والمتدربين فيه، الإيرادات التي تتحقق من أنشطة المعهد كالبحوث والاستشارات والتدريب، والوفور المدور من موازنة السنة المالية السابقة، والإعانات المقررة من الموازنة العامة للدولة، ومن المنح والإعانات والهدايا والوصايا، وبالتالي فإن هذا المعهد يميل إلى الاستقلالية المالية بشكل شبه كامل كون الدولة تقدم له الإعانات، وهو جزء من منظومة التعليم العالي الممولة لذاتها مالياً.

المخطط البياني رقم (2) يوضح تطور التحول إلى هيئات عامة علمية وبحثية وتدريبية



3- الهيئات العامة الاقتصادية التنظيمية

بدأت الهيئات الاقتصادية، الناظمة لعمل بعض القطاعات الاقتصادية بالظهور في الاقتصاد السوري في العام 2004، وذلك بصدور المرسوم التشريعي رقم (68) تاريخ 2004/9/26 الذي أحدث بموجبه هيئة عامة سميت هيئة الإشراف على التأمين، وقد تمتعت تلك الهيئة بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، وارتبطت بوزير المالية، ومقرها دمشق، وتتألف موارد الهيئة المالية من المصادر التالية: البدلات التي تستوفيتها الهيئة عن ممارسة نشاطاتها، بدلات الخدمات التي تقدمها الهيئة لقطاع التأمين، والمساعدات والتبرعات والهبات والمنح، وقد ظهرت تلك الهيئة نتيجة الانفتاح المالي في القطاعين المصرفي والتأميني الذين شهدهما لاقتصاد السوري منذ عام 2002، وقد صدر مرسوم إحداث هذه الهيئة قبل صدور المرسوم التشريعي رقم (43) تاريخ 2005/5/6 الخاص بالترخيص لشركات التأمين وإعادة التأمين، الأمر الذي دعا إلى ظهور مؤسسات تنظيمية جديدة ليس لها صفات وخصائص المؤسسات والوزارات التقليدية.

وبعد أربع سنوات من ذلك التاريخ صدر المرسوم التشريعي رقم (9) تاريخ 2007/1/27 الذي أحدث بموجبه هيئة عامة تسمى "هيئة الاستثمار السورية"، وتتمتع بالشخصية الاعتبارية وبالاستقلال المالي والإداري، وترتبط برئيس مجلس الوزراء، ومركزها دمشق، وقد نص القانون على أن يكون للهيئة موازنة مستقلة بفرع خاص في الموازنة العامة للدولة، وتتكون إيرادات الهيئة من الاعتمادات التي ترصد لها من الموازنة العامة للدولة والهبات والمنح والتبرعات والقروض الداخلية والخارجية، وبديل الخدمات التي تتقاضاها الهيئة وربع أمواله، وهو أول قانون يذكر صراحة في ممتة إمكانية التمويل لهيئة بالقروض الداخلية والخارجية، كما أن هذه الهيئة هي الهيئة الاقتصادية التنظيمية الوحيدة التي تتبع لرئاسة مجلس الوزراء.

وفي العام ذاته صدر القانون رقم (41) تاريخ 2007/12/31 الذي أحدث بموجبه هيئة عامة تسمى "الهيئة العامة للضرائب والرسوم"، وتتمتع بالاستقلال المالي والإداري، وتتبع لوزير المالية، ومركزها دمشق، وقد نص القانون على أن يكون للهيئة موازنة مستقلة بفرع خاص في الموازنة العامة للدولة، وتتكون إيرادات الهيئة من الاعتمادات التي ترصد لها في الموازنة العامة للدولة والهبات والإعانات وأية موارد أخرى، وقد هدفت هذه الهيئة إلى اقتراح السياسة الضريبية في ضوء السياسة المالية والاقتصادية العامة للدولة، ومن الملاحظ أن أهداف هذه الهيئة تتقاطع في الاتجاه العام لها مع أهداف وزارة المالية ذاتها من خلال دورها في رسم ملامح السياسة الضريبية العامة واقتراح مشاريع التشريعات الضريبية.

وبعد سنتين من إحداث الهيئة العامة للضرائب والرسوم صدر المرسوم التشريعي رقم (6) تاريخ 2009/2/3، الذي أحدث بموجبه "هيئة تنمية وترويج الصادرات"، وهي هيئة تتمتع بالاستقلال المالي والإداري، وترتبط بوزير الاقتصاد، ومقرها دمشق، وقد نص المرسوم على أن يكون للهيئة موازنة مستقلة يراعى فيها تحقيق التوازن بين الإيرادات والنفقات، وتتكون مواردها المالية من البدلات والعمولات التي تتقاضاها الهيئة، والإعانات المقدمة من غرف التجارة والصناعة والسياحة والزراعة، والهبات والتبرعات والهدايا الداخلية والخارجية، وربع أموالها، وتستخدم موارد الهيئة لتمويل خططها وتغطية نفقاتها وما تستلزمه طبيعة المهام الموكلة إليها، وقد حلت الهيئة محل مؤسسة مركز التجارة الخارجية المحدثة بالمرسوم التشريعي رقم (1190) لعام 1978 بما لها من حقوق وعليها من التزامات، ويلاحظ أن المرسوم لم يذكر أبداً أي مصدر من مصادر لتمويل الهيئة من قبل الدولة، وقد جاءت تلك الهيئة كاستجابة لحالة الانفتاح التجاري الخارجي الذي بدأ يشهده الاقتصاد السوري بعد عام 2005، وكضرورة لوجود مؤسسات تنظيمية

تعنى بشؤون التجارة الخارجية، وتتقاطع أهداف الهيئة أيضاً في اتجاهها العام مع أهداف وزارة الاقتصاد والتجارة الخارجية.

وكان لانفتاح سوق العقارات في سورية، بصدور القانون رقم (15) تاريخ 2008/6/29 الخاص بالتطوير والاستثمار العقاري، والذي أحدث بموجبه "الهيئة العامة للتطوير والاستثمار العقاري"، وذلك على شكل هيئة عامة ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية الاعتبارية وبالاستقلال المالي والإداري وترتبط بوزير الإسكان والتعمير، ومقرها دمشق، قد أحدث بالقانون ذاته شركات التطوير العقاري، ويكون للهيئة موازنة مستقلة تدخل فيها كامل إيراداتها ونفقاتها ويراعى فيها تحقيق التوازن بين الإيرادات والنفقات وتشكل وحدة حسابية مستقلة وتتكون إيرادات الهيئة المبالغ التي تخصص لها في الموازنة العامة للدولة، وعائدات استثمار أموالها، والبدلات التي تتقاضاها نتيجة ممارسة نشاطاتها، والمنح والهبات والتبرعات، والوفاة المدور من موازنة السنة المالية السابقة، وأي إيرادات أخرى تسمح بها الأنظمة والقوانين النافذة.

ومن ثم صدر القانون رقم (39) تاريخ 2009/12/30، الذي أحدث بموجبه هيئة عامة تسمى "الهيئة العامة للإشراف على التمويل العقاري" تتمتع بالاستقلال المالي والإداري ترتبط بوزير المالية ومقرها دمشق، وقد سمح القانون لهذه الهيئة بإحداث المؤسسة الوطنية للتمويل العقاري، وتتألف الموارد المالية للهيئة من البدلات التي تستوفيتها والتي تتحقق من نشاطاتها، والمساعدات والمنح والهبات، والإعانة السنوية التي ترصد لها في الموازنة العامة للدولة، وترتبط بالموازنة العامة للدولة بمبدأ الصواب، ويكون لها موازنة مستقلة بفرع خاص في الموازنة العامة للدولة، وكان الانفتاح على القطاع الخاص العقاري ودخول شركات التطوير العقاري إلى الاقتصاد السوري الدور الأساسي في ظهور هذه الهيئة التنظيمية في سوق العقارات، وخاصة أن هذا المرسوم ذاته هو الذي نظم الترخيص لشركات التمويل العقاري وشركات التقييم العقاري.

وبعد سنوات سبع من ظهور هيئة الإشراف على التمويل العقاري صدر القانون رقم (2) تاريخ 2016/1/6 الذي أحدث بموجبه "هيئة تسمى هيئة تنمية المشروعات الصغيرة والمتوسطة"، وهي هيئة تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري وترتبط بوزير الاقتصاد والتجارة الخارجية، ومقرها دمشق، وقد حلت هذه الهيئة محل الهيئة العامة للتشغيل وتنمية المشروعات في كل ما لها من حقوق وما عليها من التزامات، ونص القانون على أن للهيئة موازنة خاصة بها تحقق التوازن بين الإيرادات والنفقات السنوية، وترتبط بالموازنة العامة للدولة وفق مبدأ الصواب، وتتكون مواردها من الإعانات المقررة لها من الموازنة العامة للدولة، والمعونات والمنح والهبات والوصايا الممنوحة لها، والإيرادات والبدلات التي تحصل عليها الهيئة نتيجة نشاطاتها المختلفة، والوفاة المدور من الموازنات السابقة، والمبالغ المتحصلة من النشاطات السابقة للهيئة العامة للتشغيل وتنمية المشروعات، ويلاحظ أن هذه الهيئة غير مستقلة مالياً أبداً، وقد ظهرت نتيجة الحاجة إلى تطوير قطاع المشروعات الصغيرة والمتوسطة في الاقتصاد.

وفي العام ذاته صدر القانون (3) تاريخ 2016/1/6 الذي أحدث بموجبه هيئة تسمى "هيئة دعم وتنمية الإنتاج المحلي والصادرات"، والتي تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، وترتبط بوزير الاقتصاد والتجارة الخارجية، ومقرها دمشق، وقد حلت هذه الهيئة المحدثه محل هيئة تنمية وترويج الصادرات المحدثه بالمرسوم التشريعي رقم (6) لعام 2009، ويكون للهيئة موازنة مستقلة، وتتكون مواردها المالية من الاعتمادات المرصودة لها من الموازنة العامة للدولة، البدلات والعمولات التي تتقاضاها الهيئة، والإعانات والهبات والتبرعات الممنوحة لها، وعوائد أموالها إن وجدت، وأي موارد أخرى تسمح بها القوانين،

ويلاحظ هنا أن القانون لم يذكر صراحة ارتباط هذه الهيئة بالموازنة العامة للدولة بمبدأ الصواب في مثلما ورد في قانون هيئة المشروعات الصغيرة والمتوسطة، وقال بوجود موازنة مستقلة وليس خاصة ولم يذكر صراحة مسألة التوازن بين الإيرادات والنفقات كما هو الحال في قانون هيئة المشروعات الصغيرة.

المخطط البياني رقم (3) يوضح تطور التحول إلى هيئات عامة اقتصادية تنظيمية



ثانياً: التصفية ونقل الملكية

لم يشهد القطاع العام الاقتصادي طيلة 17 عاماً أي عملية تصفية لأحد شركاته، وذلك على الرغم من تعرض الكثير من تلك الشركات للخسائر الكبيرة والمتراكمة، ولتقادم منتجاتها وتخلفها تكنولوجياً، ولانخفاض جودتها، ورغم كل المشكلات والسلبيات التي أصابت ذلك القطاع خلال سنوات (2000/2017) إلا أن الحكومات المتعاقبة بقيت رافضة رفضاً قاطعاً للتخلي عن أي من منشآت القطاع الاقتصادي، وتحديدًا الصناعي منه، وعندما قررت تصفية بعض شركاتها قامت بتصفيتها ونقل ملكيتها لصالح مؤسسات حكومية أخرى كي تستفيد منها، أي أنها لم تقم بتصفيتها لصالح القطاع الخاص، وخلال عامي 2009 و 2010 قامت الحكومة بتصفية (4) شركات فقط بشكل علني وفق تشريعات رسمية نصت على التصفية ونقل الملكية صراحة.

لقد كانت بداية التحول نحو تصفية القطاع العام الاقتصادي في عام 2009 عندما صدر المرسوم رقم (107) لعام 2009 تاريخ 2009/3/10 تم بموجب هذا المرسوم نقل ملكية مبنى وحدة كونسروة الحسكة التابعة للشركة الحديثة للكونسروة والصناعات الزراعية في دمشق التابعة لوزارة الصناعة إلى وزارة التعليم العالي لاتخاذها مقراً لكلية الهندسة المدنية لقاء تعويض مالي تحدده لجنة تعويض متخصصة، وقد حلت الشركة الحديثة للكونسروة والصناعات الزراعية في دمشق محل وحدة كونسروة الحسكة بكل ما لها من حقوق وما عليها من التزامات، وقد سددت الديون المترتبة على الوحدة من حصيد بيع موجوداتها المتداولة وقيمة الديون التي حصلت عليها وأموالها الجاهزة.

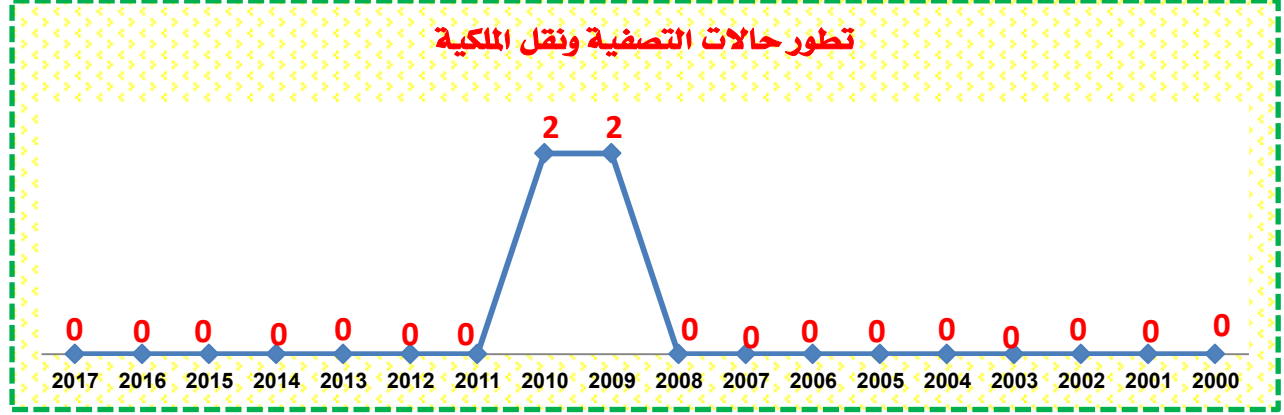
وبعد قرابة 9 أشهر صدر المرسوم رقم (519) تاريخ 2009/12/1 الذي تم بموجبه إيقاف معمل بطاريات القدم العائد للمؤسسة العامة للصناعات الهندسية التابعة لوزارة الصناعة ونقل موجوداته الثابتة من أراضي ومبان، ونقل عماله إلى المؤسسة العامة لمعامل الدفاع دون تعويض عن قيمة الموجودات الثابتة، وقد تكفلت وزارة المالية حينها بموجب ذلك المرسوم بسداد رصيد القرض الفرنسي الممنوح للمعمل.

ومن ثم جاء عام 2010 ليكون عاماً مفصلياً في عملية تغيير فلسفة الدولة تجاه ملكيتها الاقتصادية، وخاصة أن ذلك العام قد شهد صدور مرسومين تشريعيين يقضيان بتخل القطاع العام الاقتصادي عن شركتين تابعتين له بشكل نهائي، وكان أول المراسيم في عام 2010 هو المرسوم التشريعي رقم (149) تاريخ 2010/4/5 الذي تم بموجبه تصفية شركة دمشق للمنتجات الغذائية "كاميليا" التابعة للمؤسسة العامة للصناعات الغذائية ونقل ملكية عقاراتها وموظفيها بالكامل إلى وزارة التربية مع إعفاء وزارة التربية من دفع قيمة تلك المباني كونها لا تصلح لأن تكون مدارس مقابل تسديد ديون الشركة كلها.

ومن ثم صدر المرسوم التشريعي رقم (150) تاريخ 2010/4/5 أيضاً الذي تم بموجبه تصفية شركة الزيوت والصابون العربية التابعة للمؤسسة العامة للصناعات الغذائية ونقل ملكية عقاراتها وموظفيها إلى وزارة التربية أيضاً مقابل أن تدفع وزارة التربية (1.658) مليار ليرة كقيمة للأراضي العائدة للشركة، وتعفى من تسديد قيمة المباني كونها لا تصلح لأن تكون مدارس، وها هي الحكومة في عام 2018 تدرس الصك التشريعي المناسب لتصفية الشركة الوطنية لصنع الشمينتو ومواد البناء بدمشق (معمل اسمنت دمر) التابع للمؤسسة العامة للإسمنت ومواد البناء نتيجة توقفه الطويل عن العمل، وتقادم منشآته ومبانيه بشكل كبير

جداً، بالإضافة إلى انتشار السكن الكثيف حول المعمل الذي يجعل من الصعوبة الاستمرار في عمله بين المناطق السكنية.

المخطط البياني رقم (4) يوضح تطور حالات التصفية نقل الملكية

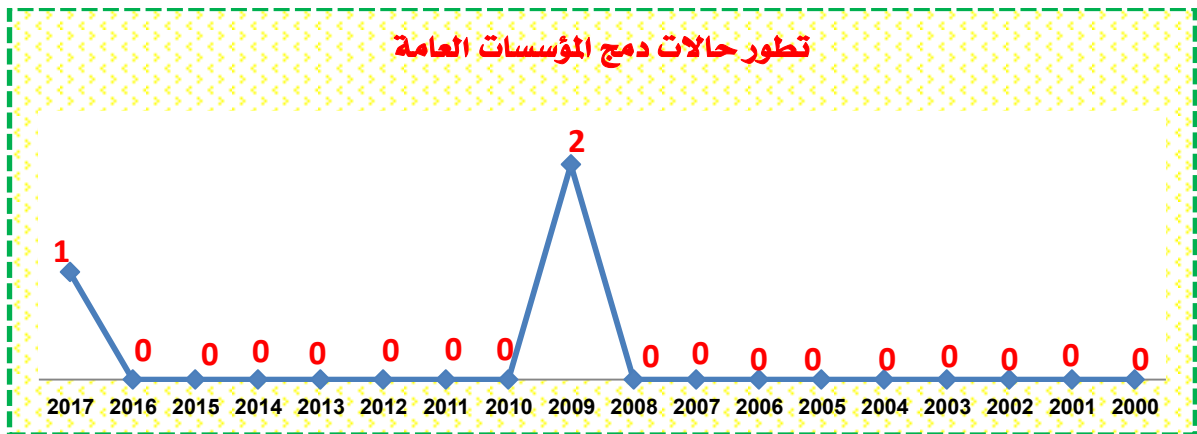


ثالثاً: دمج مؤسسات عامة

لم تنجز الحكومات السورية خلال فترة الدراسة (2000/2017) إلا ثلاث تشريعات دمج مباشر بين مؤسسات في القطاع العام، وقد شملت هذه التشريعات ثلاث قطاعات مختلفة هي قطاع المياه والصرف الصحي، وقطاع النفط والغاز، وقطاع التجارة الداخلية فقط، وتمت أول عمليات الدمج في عام 2009، وكانت آخر عملية دمج في عام 2017، ولم يشهد الاقتصاد السوري غير الحالات الثلاثة السابقة كعمليات دمج مباشرة بتشريعات خاصة بها، وفيما يلي توضيح لتلك العمليات والتشريعات الخاصة بها.

1. المرسوم (132) تاريخ 2009/4/2، دمجت بموجبه المؤسسة العامة لمياه الشرب والصرف الصحي في دمشق مع المؤسسة العامة لمياه والصرف الصحي في ريف دمشق، ليصبح اسمها المؤسسة العامة لمياه الشرب والصرف الصحي في دمشق.
2. المرسوم (301) تاريخ 2009/7/2، تم بموجبه دمج الشركة السورية لتخزين الغاز المحدثه بالمرسوم (162) لعام 2003 بالشركة السورية لتوزيع وتخزين المواد البترولية (محروقات)، وقد حلت الشركة الجديدة محل الشركة المدمجة بكل ما لها من حقوق وما عليها من واجبات، وتخضع المؤسسة بموجب هذا المرسوم لأحكام القانون رقم 2 لعام 2005.
3. المرسوم التشريعي رقم (6) تاريخ 2017/1/18، تم بموجبه دمج المؤسسة العامة الاستهلاكية والمؤسسة العامة للخزن والتسويق، والمؤسسة العامة لتوزيع المنتجات النسيجية في مؤسسة واحدة باسم "السورية للتجارة"، وتحل المؤسسة الجديدة محل المؤسسات السابقة في كل ما لها من حقوق وما عليها من التزامات، وقد عد المرسوم المؤسسة الجديدة أنها تاجراً في أعمالها مع الغير وتتم محاسبتها على نتائج أعمالها السنوية لا على جزئيات العمل.

المخطط البياني رقم (5) يوضح تطور حالات دمج المؤسسات العامة



رابعاً: إعادة إحداء مؤسساء وشركات اقتصاءية

بدأت عمليات إحداء مؤسساء اقتصاءية جديدة منذ عام 2003، إلا أن ذلك الإحداء لم يكن خلقاً جديداً من العدم لمؤسساء غير موجودة، بل كان مجرد إعادة تحديد صلاحياء ومسؤولياء لمؤسساء قائمة أساساً من خلال إعادة منحها بعض المزايا الجديدة غير الموجودة في قوانين إحدائها الأساسية، أو أنه تم ضم وحداء اقتصاءية جديدة إليها، وذلك بما يتماشى مع حاجاء التغيير الاقتصاءي التي كان يمر بها الاقتصاء السوري خلال المراحل التي صدرت فيها تشريعات الدمج، أو أنه تم إحداء المؤسسة باسم جديد محل مديرية أو مؤسسة كانت تمارس النشاط ذاته، وبالتالي يمكن القول بأن هذه الآلية التشريعية ما هي إلا مجرد إعادة تشكيل للبنية المؤسسة الجديدة مع بقاء شكل المؤسسات القانوني على ما هو عليه، وفيما يلي عمليات إحداء المؤسسات التي تمت خلال السنوات المأروسة.

1. القانون رقم (20) لعام 2003 تاريخ 2003/11/9 أحدث بموجبه مؤسسة عامة ذات طابع

اقتصاءي تسمى المؤسسة العامة للطيران، تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلالين المالي والإداري، ومقرها الرئيسي دمشق، وترتبط بوزير النقل، وقد حلت المؤسسة محل المديرية العامة للطيران المدني، وقد حدد القانون رأس مال المؤسسة بـ (4) مليار ليرة سورية، تتكون من قيمة الموجوداء الثابتة فيها ومن الاستثماراء الخاصة بها، والأموال التي تخصصها الدولة لها، ونسبة لا تتجاوز (25%) من أرباحها السنوية الصافية.

2. المرسوم التشريعي رقم (29) لعام 2005 تاريخ 2005/4/30 وقد أحدث بموجبه مصرف التوفير

والذي اعتبر بمثابة مؤسسة عامة ذات طابع اقتصاءي تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلالين المالي والإداري ترتبط بوزير المالية ومقرها دمشق، وحدد المرسوم رأس مال المصرف بـ (1.5) مليار ليرة سورية، كما حدد المرسوم مصادر تمويل المصرف من رأس مال المصرف والأموال الاحتياطية والودائع. إلا أن المرسوم لم يحدد المرسوم طريقة تغطية رأسمال المصرف صراحة كما فعل مرسوم إحداء المصرف الزراعي مثلاً أو المصرف العقاري.

3. المرسوم التشريعي رقم (30) لعام 2005 تاريخ 2005/4/30 الذي أحدث بموجبه

المصرف الزراعي وقد اعتبر بمثابة مؤسسة عامة ذات طابع اقتصاءي تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلالين المالي والإداري ترتبط بوزير المالية ومقرها دمشق، وحدد المرسوم رأس مال المصرف بـ (10) مليار ليرة سورية، على أن تغطي من الموجوداء الثابتة والأموال التي تخصصها الدولة له وحصه من الأرباح السنوية الصافية للمصرف. وفق المرسوم فإن مصادر التمويل الرئيسية لدى المصرف تتكون من رأس المال والأموال الاحتياطية والودائع والمدخراء وحسم والاستلاف بضمانتها لدى مصرف سورية المركزي والقروض الداخلية والخارجية.

4. المرسوم التشريعي رقم (31) لعام 2005 تاريخ 2005/4/30 أحدث بموجبه المصرف العقاري والذي

اعتبر بمثابة مؤسسة عامة ذات طابع اقتصاءي، تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلالين المالي والإداري ترتبط بوزير المالية، ومقرها دمشق، وحدد المرسوم رأس مال المصرف بـ (1.5) مليار ليرة سورية على أن تغطي من الموجوداء الثابتة والمبالغ المكتتب عليها بموجب مرسوم إحدائه رقم 29

عام 1969، وتتكون مصادر التمويل الرئيسية لدى المصرف من رأس المال والأموال الاحتياطية والودائع.

5. المرسوم التشريعي (32) لعام 2005 تاريخ 2005/4/30 أحدث بموجبه مصرف التسليف الشعبي والذي اعتبر بمثابة مؤسسة عامة ذات طابع اقتصادي تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلالية المالي والإداري ترتبط بوزير المالية، ومقرها دمشق، وحدد المرسوم رأس مال المصرف (1.5) مليار ليرة سورية، وجاء في نص المرسوم أن المصادر المالية للمصرف تتكون من رأسمال المصرف والأموال الاحتياطية والودائع. والرسوم هنا على عكس باقي المراسيم يذكر كلمة المصادر المالية بدلا من مصادر التمويل، كما أنه لم يحدد صراحة مصادر تغطية رأس المال مثل بقية المصارف الأخرى..

6. المرسوم التشريعي رقم (35) لعام 2006 تاريخ 2006/8/13 أحدث بموجبه المصرف التجاري السوري وأعدده المرسوم على أنه مؤسسة عامة ذات طابع اقتصادي تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلالية المالي والإداري وترتبط بوزير المالية وتعمل تحت اسم "المصرف التجاري السوري" ومركزه دمشق، وحدد المرسوم رأسمال المصرف بـ70 مليار ليرة سورية يغطي من صافي قيمة الموجودات الثابتة والاحتياطيات القانونية والخاصة بما لا يتجاوز (25%) من صافي الأرباح السنوية وحسابات فروقات تعديل سعر صرف الدولة والقطاع العام المفتوح.

7. المرسوم التشريعي (46) تاريخ 2007/8/30 تم بموجبه اعتبار المؤسسة العامة للتأمين المحدثه بالمرسوم (1650) لعام 1977 والمرسوم (356) لعام 2004 مؤسسة عامة ذات طابع اقتصادي تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلالية المالي والإداري وتعمل تحت العنوان التجاري "المؤسسة العامة السورية للتأمين"، مركزها مدينة حمص، وترتبط بوزير المالية مباشرة، وقد حدد المرسوم رأسمال المؤسسة بمبلغ (2) مليار ليرة وسمح لها استثمار الأموال الموجودة لديها ضمن قنوات استثمارية مدروسة، وتخضع المؤسسة لأحكام القانون رقم (2) لعام 2005 وقانون التجارة السوري وتعديلات، كما تخضع أعمالها الفنية والتأمينية لأحكام المرسوم (43) لعام 2005 وبإشراف رقابة هيئة الإشراف على التأمين حصراً، وقد حلت هذه المؤسسة محل المؤسسة العامة للتأمين المحدثه بالمرسوم (1650) لعام 1977 والمرسوم (356) لعام 2004 بكل ما لها من حقوق وما عليها من التزامات، وهنا يلاحظ أن المرسوم قد أدخل المؤسسة في العمل السوقي بما يوازي عمل شركات القطاع الخاص التأميني ومنحها صلاحيات جديدة وفق أحكام قانون التجارة وقانون التأمين.

8. المرسوم التشريعي (14) تاريخ 2009/2/14، أحدث بموجبه مؤسسة عامة ذات طابع اقتصادي تسمى المؤسسة العامة لتكرير النفط وتوزيع المشتقات النفطية، تتمتع بالاستقلال المالي والإداري يكون مركزها الرئيسي في مدينة دمشق، وترتبط بوزير النفط والثروة المعدنية، ويحدد رأس مال المؤسسة الإسمي بمبلغ (200) مليون ليرة سورية يغطي من قيمة صافي الموجودات الثابتة التي تؤول إليها من المؤسسات التابعة لها، ومن الاعتمادات التي تخصصها الدولة لها، وترتبط بالمؤسسة الشركات التالية: الشركة العامة لمصفاة حمص المحدثه بالمرسوم التشريعي رقم (9) لعام 1974 والشركة السورية لتخزين وتوزيع المواد البترولية المحدثه بالمرسوم التشريعي رقم (9) لعام 1974 وشركة مصفاة بانياس المحدثه بالمرسوم رقم (1035) لعام 1975، وقد حلت الشركة المحدثه محل

الشركة العامة لمصفاة حمص بكل ما لها من حقوق وعليها من التزامات، وتخضع المؤسسة للقانون رقم (2) لعام 2005 قانون المؤسسات والشركات والمنشآت العامة.

9. المرسوم التشريعي (15) تاريخ 2009/2/14، أحدث بموجبه مؤسسة عامة ذات طابع اقتصادي تسمى المؤسسة العامة للنفط، تتمتع بالاستقلال المالي والإداري يكون مركزها الرئيسي في مدينة دمشق، وترتبط بوزير النفط والثروة المعدنية العامة للنفط، ويحدد رأس مال المؤسسة الإسمي بمبلغ 200 مليون ليرة سورية يغطي من قيمة صافي الموجودات الثابتة التي تؤول إليها من المؤسسات التابعة لها، ومن الاعتمادات التي تخصصها الدولة لها، وترتبط بالمؤسسة الشركات التالية: الشركة السورية للنفط المحدثة بالمرسوم التشريعي رقم 9 لعام 1974، والشركة السورية للغاز المحدثة بالمرسوم التشريعي رقم 50 لعام 2003، والشركة السورية لنقل النفط المحدثة بالمرسوم التشريعي رقم 46 لعام 1972 والمعدل بالمرسوم 121 لعام 2003، وتحل المؤسسة المحدثة محل الشركة السورية للنفط والشركة السورية للغاز بكل ما لهما من حقوق وعليهما من التزامات، وتخضع المؤسسة للقانون رقم (2) لعام 2005 قانون المؤسسات والشركات والمنشآت العامة.

10. المرسوم (329) تاريخ 2009/7/2، تم بموجبه إحداث شركة عامة تسمى الشركة العامة لتعبئة المياه تتمتع بالاستقلال الإداري وترتبط بالمؤسسة العامة للصناعات الغذائية، ومقرها طرطوس، وقد اعتبر المرسوم كل من الشركة العامة لتعبئة مياه الفيحة المحدثة بالمرسوم رقم (225) لعام 2007، والشركة العامة لتعبئة مياه نبع السن المحدثة بالمرسوم (256) لعام 2007، ووحدة تعبئة مياه الدريكيش ووحدة تعبئة مياه بقين المحدثتين بقرار وزير الصناعة رقم (4323) تاريخ 1992/4/23 وحدات اقتصادية تابعة للشركة المحدثة، وقد حدد المرسوم رأس المال الإسمي للشركة المحدثة بحوالي (1.995) مليار ليرة سورية، ويغطي رأسمالها من قيمة الموجودات الثابتة والأراضي والمباني والآليات للشركات المدمجة، والأموال التي تخصصها المؤسسة العامة للصناعات الغذائية لها. وتخضع الشركة لأحكام القانون رقم (2) لعام 2005.

11. المرسوم التشريعي (63) تاريخ 2009/10/6، أحدث بموجبه شركة عامة ذات طابع اقتصادي تسمى الشركة السورية لتوزيع المطبوعات تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، ترتبط بوزير الإعلام، ومركزها دمشق، وقد حلت المؤسسة محل مديرية التوزيع في مؤسسة الوحدة في جميع ما لها من حقوق وعليها من التزامات، وقد حدد رأس مال المؤسسة الإسمي بمبلغ (100) مليون ليرة سورية مكون من قيمة الأموال المنقولة وغير المنقولة والأصول التي تؤول إليها من مؤسسة الوحدة والأموال التي تخصصها الدولة لها، والتبرعات والهبات المقدمة للشركة أصولاً، وقد المرسوم للشركة باستثمار جزء من أموالها الخاصة في شركات تتشابه مع طبيعة عملها وفي قنوات استثمارية أخرى بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير، ويتولى إدارة الشركة لجنة إدارية ومدير عام يتمتع كل منهم بالصلاحيات المنصوص عليها بالقانون رقم (2) لعام 2005، قانون المؤسسات والشركات والمنشآت العامة.

12. المرسوم (89) تاريخ 2009/2/12، أحدث بموجبه شركة عامة تسمى شركة الحسكة للغزل ترتبط بالمؤسسة العامة للصناعات النسيجية، وتحل محل الوحدة الاقتصادية لمشروع غزل الحسكة، ويكون مركزها الرئيسي محافظة الحسكة، وقد حدد رأس مال الشركة بحوالي (820.7) مليون ليرة سورية يغطي من الاعتماد المخصص من الموازنة الاستثمارية للمؤسسة العامة للصناعات النسيجية وقيمة الموجودات الثابتة من أراض ومباني وآليات وأثاث، والأموال التي تخصصها المؤسسة العامة للصناعات النسيجية، وهذه الشركة لا تتمتع بالاستقلال المالي والإداري إذ لم ينص المرسوم على ذلك صراحة، كما أن هذا المرسوم لم ينص صراحة على خضوع هذه المؤسسة لأحكام القانون رقم (2) لعام 2005، قانون المؤسسات والشركات والمنشآت العامة.

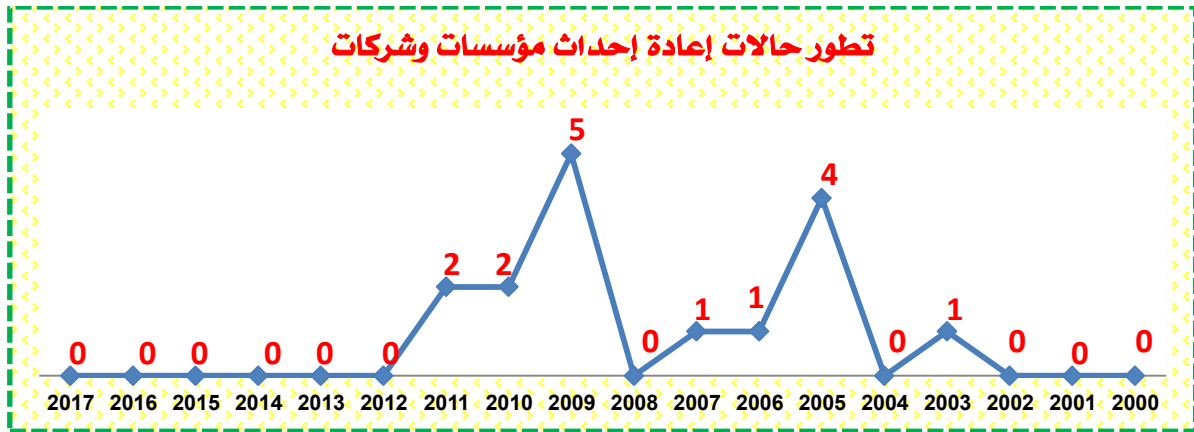
13. المرسوم التشريعي رقم (33) تاريخ 2010/4/21، أحدث بموجبه شركة عامة تسمى الشركة العامة لصناعة الصوف والسجاد، تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري وترتبط بالمؤسسة العامة للصناعات النسيجية، ومقرها الرئيسي حماة، وقد حلت الشركة المحدثه محل الشركة العامة لصنع السجاد بدمشق المحدثه بالمرسوم التشريعي (1617) لعام 1977، وشركة حلب العامة للأنسجة الحريرية المحدثه بالمرسوم التشريعي (2) لعام 1965، والشركة العامة للأصواف بحماة المحدثه بالمرسوم (1198) لعام 1978، في كل ما لهم من حقوق وما عليهم من التزامات، وقد حدد رأسمال الشركة الإسمي بمبلغ (957.7) مليون ليرة سورية، ويتولى إدارة الشركة المحدثه اللجنة الإدارية والمدير العام ويتمتع كل منهم بالصلاحيات المنصوص عليها بالقانون رقم 2 لعام 2005، ويغطي رأس مال الشركة من خلال قيمة الأصول طويلة الأجل في الشركات المدمجة، والأموال التي تخصصها المؤسسة العامة للصناعات النسيجية لها، والاعتمادات التي ترصد لها في الموازنة العامة.

14. القانون رقم (16) تاريخ 2010/10/7، أحدث بموجبه مؤسسة عامة ذات طابع اقتصادي تسمى المؤسسة العامة للإنتاج التلفزيوني والإذاعي، تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري، وترتبط بوزير الإعلام ومقرها دمشق، وقد حدد المرسوم رأسمال المؤسسة الإسمي بمبلغ (300) مليون ليرة ويتكون من قيمة الأصول طويلة الأجل التي تؤول إليها من الهيئة العامة للإذاعة والتلفزيون، ونسبة لا تتجاوز (25٪) من أرباحها السنوية الصافية، والأموال التي تخصصها الدولة لها، وقد حلت المؤسسة محل الهيئة العامة للإذاعة والتلفزيون فيما يتعلق بأعمال الإنتاج التلفزيوني والإذاعي في كل ما لها من حقوق وما عليها من التزامات، وتخضع هذه المؤسسة لأحكام القانون رقم (2) لعام 2005.

15. المرسوم رقم (108) لعام 2001 تاريخ 2011/7/10 أحدثت بموجبه شركة عامة ذات شخصية اعتبارية باسم الشركة العامة لتوليد الطاقة الكهربائية بدير علي، تتمتع بالاستقلال المالي والإداري، ومركزها ريف دمشق وترتبط بالمؤسسة العامة لتوليد ونقل الطاقة الكهربائية، وقد حدد المرسوم رأس مال الشركة بـ (29.808) مليار ليرة سورية، وتتكون عناصر رأس المال الإسمي للشركة من صافي قيمة الموجودات التي تؤول إليها من المؤسسة وقيمة الاستثمارات لخاصة بها والأموال التي تخصصها الدولة لها من الموازنة العامة.

16. المرسوم رقم (355) تاريخ 2011/9/11 أحدثت بموجبه مؤسسة عامة ذات طابع اقتصادي تسمى المؤسسة العامة لنقل الكهرباء تتمتع بالاستقلال المالي والإداري ومركزها دمشق وترتبط بوزير الكهرباء، رأس مالها (85) مليار ليرة سورية، وترتبط بالموازنة العامة للدولة بفرع خاص لها، وكان الغرض من إحداثها هو فصل نشاط نقل الطاقة الكهربائية عن نشاط التوليد والتوزيع في المنظومة الكهربائية السورية.

المخطط البياني رقم (6) يوضح تطور حالات إعادة إحدات مؤسسات وشركات اقتصادية



خامساً: إحداث شركات مساهمة حكومية

بدأت أولى محاولات الحكومة بإحداث شركات مساهمة مع مطلع عام 2008، وذلك على شكل شركة مساهمة مغفلة، إلا أن ذلك الاتجاه في إحداث شركات مساهمة قد تطور بشكل واضح منذ عام 2010 عندما أصدرت الحكومة السورية ثلاثة تشريعات تخص إحداث شركات مساهمة في محاولة منها لكسر حالة الرتابة الاقتصادية في البنية الاقتصادية، وفي إشارة واضحة منها لعدم رغبتها في التخلي عن الدور الاقتصادي المباشر في الاقتصاد، وبالتالي فإن إحداث الشركات المساهمة الحكومة بأنواعها المتعددة وضمن قطاعات مختلفة كان بمثابة تأكيد الرغبة الحكومية في استمرار ملكيتها الاقتصادية لكن بشكل مختلف لإدارة تلك الملكية، وخاصة أن تلك الشركات الحكومية سوف تعمل وفق قانوني الشركات والتجارة، وفيما يلي توضيح لتفاصيل الشركات المساهمة الحكومية المحدثة خلال فترة الدراسة والتشريعات الناظمة لها .

1. القانون رقم (5) تاريخ 2008/3/25، أحدث بموجب هذا القانون شركة مساهمة مغفلة مشتركة عربية سورية بين مؤسسة الطيران العربية السورية وكل من الشركات التالية: شركة شام القابضة، وشركة العقيلة للإجارة والتمويل والاستثمار، وشركة عقيق أفيشن هولدينغ، ومجموعة أولاد دشتي الاستثمارية، وسميت الشركة المحدثة باسم "شركة لؤلؤة السورية المساهمة المغفلة" وتخضع الشركة المحدثة لأحكام قانون التجارة السوري وتعديلاته ولأحكام المرسوم رقم (8) لعام 2007 للاستثمار، وقد حدد القانون رأس مال الشركة بمبلغ (250) مليون ليرة سورية موزعة على (500) ألف سهم قيمة السهم الواحد (500) ليرة، تكتب مؤسسة الطيران العربية السورية بنسبة (25٪) فيها ويكتب باقي المؤسسين بنسبة (75٪) فيها . ومدة الشركة (50) سنة ميلادية تبدأ من تاريخ صدور الصك التشريعي بإحداث الشركة.
2. المرسوم التشريعي رقم (81) لعام تاريخ 2010/9/30، الذي تم بموجبه إحداث شركة سورية مساهمة قابضة تملك الدولة جميع أسهمها برأس مال قدره (5) مليار ليرة موزع على (10) مليون سهم بقيمة اسمية (500) ليرة للسهم، وسميت بـ "شركة الاستثمارات السورية المساهمة القابضة"، وأطلق عليها اختصاراً اسم "السورية للاستثمار" ولها الشخصية القانونية والاعتبارية وتمتع بالاستقلال المالي والإداري، ويرأس وزير المالية مجلس إدارة الشركة وتعمل الشركة بضمانة الدولة. تكون مهمتها إقامة وتطوير المشاريع الاستثمارية وإحداث شركات مشتركة مع جهات داخلية وخارجية، وتخضع هذه الشركة لأحكام قوانين التجارة والشركات.
3. القانون رقم (18) تاريخ 2010/6/9 الناظم لقطاع الاتصالات والذي أحدث بموجبه الشركة السورية للاتصالات تأسيس الشركة والتي أطلق عليها اختصاراً اسم "السورية للاتصالات"، تملك الدولة ممثلة بالخرينة العامة، أسهمها كاملة وتخضع لقانوني التجارة والشركات والتي حلت محل المؤسسة العامة للاتصالات المحدثة بالمرسوم 1935 تاريخ 1975/7/10 وتعديلاته. يكون الغرض الرئيسي للشركة تقديم خدمات الاتصالات للعموم على نحو يتوافق وأحكام هذا القانون. وتعمل الشركة بضمانة الدولة، وتكون أموالها وموجوداتها من أملاك الدولة الخاصة.

4. القانون رقم (9) لعام 2010، سمح هذا القانون بتأسيس شركة سورية مساهمة باسم مصرف الإبداع للتمويل الصغير والمتناهي الصغر برأس مال قدره (366) مليون ليرة مدفوعة بالكامل ولمدة (99) عاماً بين الحكومة السورية ممثلة بالهيئة العامة للتشغيل وتنمية المشروعات وبرنامج الخليج العربي لدعم منظمات الأمم المتحدة الإنمائي بالإضافة إلى مجموعة شركاء محليين ودوليين، ويخضع ذلك المصرف لرقابة مجلس النقد والتسليف ولا يوزع أرباحاً أبداً على المساهمين كونه شركة غير ربحية بالنسبة للمساهمين وتتم رسملة الأرباح سنوياً، ويعتبر رأس مال الشركة معدلاً حكماً بإضافة الأرباح إليه من أجل تعزيز الأهداف التي أنشئ من أجلها. وبالوقت نفسه فقد أعطى المرسوم الشركة من جميع الضرائب والرسوم تحت أي تسمية كانت على أي عقود أو عملية تجريها، كما تعفى الشركة من ضرائب الأرباح على الدخل بكافة أنواعها.
5. المرسوم التشريعي رقم (45) تاريخ 2011/4/3، القاضي بتأسيس شركة شام للتأمين الصحي، وهي شركة مساهمة عامة لها شخصية قانونية واعتبارية وتتمتع باستقلالين المالي والإداري ورأس مالها (500) مليون ليرة ومدتها (50) عاماً قابلة للتجديد وتمارس كافة أعمال التأمين الصحي الفردي والجماعي ويملك رأس مال الشركة المؤسسة العامة السورية للتأمين، والمؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية، والسورية للاستثمار.
6. القانون رقم (2) لعام 2012 تاريخ 2012/1/4، القاضي بإحداث الصندوق الوطني للاستثمار، وهو صندوق سيادي على شكل محفظة استثمارية برأس مال (2) مليار ليرة يتبع لوزير الاقتصاد، وتساهم فيه مؤسسات ومصارف الدولة العامة، وهدف الصندوق هو الاستثمار في سوق دمشق للأوراق المالية من خلال بيع وشراء الأوراق المالية لحسابه.
7. القانون (13) لعام 2012 تاريخ 2012/3/29، القاضي بتأسيس الشركة السورية للمدفوعات الإلكترونية وهي عبارة عن شركة مساهمة مغفلة تملك الدولة ممثلة بالخزينة العامة أسهمها كافة، وغاية الشركة إنشاء البنى التحتية اللازمة لخدمات الدفع الإلكتروني وتكون مسؤولة بوجه خاص عن تنفيذ وتشغيل المنظومة الوطنية الموحدة للدفع الإلكتروني وذلك على أسس اقتصادية وتنموية.
8. المرسوم التشريعي رقم (19) تاريخ 2015/4/30، القاضي بالسماح بإحداث شركة سورية مساهمة مغفلة خاصة بقرار من وزير الإدارة المحلية تهدف إلى إدارة واستثمار أملاك الوحدة الإدارية أو جزء منها بحيث تملك الوحدة الإدارية جميع أسهم الشركة، وبناء على هذا المرسوم فقد تم تأسيس شركة "دمشق الشام القابضة" التي تعود ملكيتها لمحافظة دمشق بالكامل، واليوم تدور في كواليس وزارة الصناعة أفكار حول إعادة النظر بشكل ملكية الدولة لشركات معامل المؤسسة العامة للصناعات النسيجية، وتحديداً نحو تحويل هذه المؤسسة إلى شركة مساهمة قابضة عامة أيضاً تملكها الدولة بالكامل.

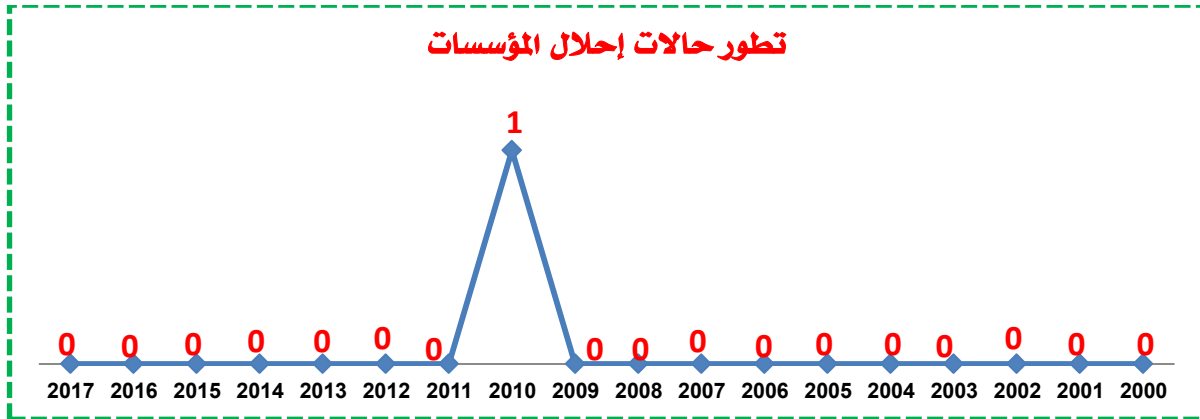
المخطط البياني رقم (7) يوضح تطور حالات إحداه شركات حكومية مساهمة



سادساً: إحلال مؤسسات

لم يشهد الاقتصاد السوري إلا حالة واحدة فقط مما يسمى بحالات إحلال مؤسسات، وذلك من خلال المرسوم التشريعي رقم (13) تاريخ 2010/2/3، والذي حلت بموجبه المؤسسة العامة للجيولوجيا والثروة المعدنية محل الشركة العامة للرخام والإسفلت بكل ما لها من حقوق وما عليها من التزامات، وقد تم نقل ملكية الموجودات الثابتة والمنقولة العائدة لمديرية مناجم الملح وممرلة القريتين في الشركة العامة للفوسفات والمناجم إلى المؤسسة العامة للجيولوجيا، وقد تم بموجب هذا المرسوم التشريعي إنهاء العمل بأحكام المراسيم التشريعية التالية: المرسوم التشريعي رقم (21) لعام 1970 المتضمن إحداث الشركة العامة للإسفلت، والمرسوم رقم (2317) لعام 1982 المتضمن إحداث الشركة العامة لاستثمار الرخام وأحجار الزينة والجص، والمرسوم رقم (606) لعام 2001 والمتضمن تشكيل الشركة العامة للرخام والإسفلت، ولم يذكر هذا المرسوم صراحة كلمة "دمج" بين تلك الشركات على غرار مراسيم الدمج المذكورة سابقاً، وكل ما حدث هو إعادة ترتيب مؤسسات فقط.

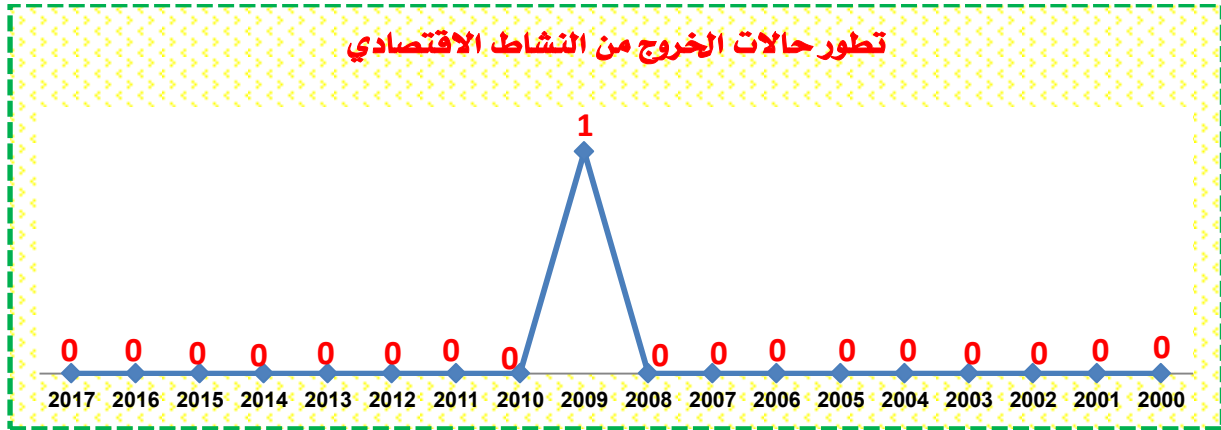
المخطط البياني رقم (8) يوضح تطور حالات إحلال المؤسسات



سابعاً: الخروج من النشاط الاقتصادي

يعتبر هذا المرسوم رقم (61) تاريخ 2009/10/1 التشريع الوحيد في الاقتصاد السوري الذي نص صراحة وبشكل مباشر على سحب يد الحكومة من جزء من النشاط الاقتصادي، وخاصة أن ذلك النشاط كان نشاطاً ربيعياً بالمثل تتقاضى بموجبه الحكومة مبالغ مالية دون أن تقوم بأي نشاط حقيقي مقابله، ويمكن النظر إلى هذا المرسوم على أنه مرسوم خروج من النشاط الاقتصادي للدولة ووقف الاحتكار الحكومي لها فيما يتعلق بقطاع التجارة الخارجية، حيث تم بموجبه إلغاء الحصر والقيود والعمولة الواجبة على كافة المستوردات للمؤسسات الحصرية التالية: المؤسسة العامة للتجارة الخارجية عدا السيارات والآليات والإطارات بأشكالها كافة، المؤسسة العامة للخزن وتسويق المنتجات الزراعية والحيوانية، المؤسسة العامة للاستهلاكية، وكل من المؤسسات العامة للصناعات الغذائية والهندسية والكيميائية والنسيجية، وقد تم إلغاء الحصر والقيود والعمولة خلال عام وعلى ست مراحل، وقد جاء هذا المرسوم كاستجابة لحالة التحول الاقتصادي والتوجه نحو تحرير الاقتصاد داخلياً وخارجياً، والتوجه نحو توقيع اتفاقية الشراكة مع أوروبا، وتقليص دور الدولة في الميدان الاقتصادي، ومن بعد هذا الخروج من النشاط الاقتصادي وحتى عام 2017 لم يسجل الاقتصاد السوري أي من الحالات المشابهة لخروج الدولة من النشاط الاقتصادي.

المخطط البياني رقم (9) يوضح تطور حالات الخروج من النشاط الاقتصادي



ثامناً: تحليل الخصائص العامة لتغيير البنية الاقتصادية

أولاً: تحليل الخصائص الكمية

- 1- يوجد عدم توازن واضح في تغيير البنية الاقتصادية بين الأشكال المؤسسية، ففي حين تستحوذ الهيئات العامة المستقلة بأنواعها كافة على حوالي (62%) من مجمل عمليات تغيير البنية، نجد أن التحول نحو الشركات المساهمة الحكومية لا يتجاوز (10%)، والتحول من خلال عمليات التصفية ونقل الملكية لم يتجاوز الـ(5%)، والتحول من خلال دمج المؤسسات الحكومية لم يتجاوز الـ(4%).
- 2- يوجد سيطرة واضحة في عملية تغيير البنية الاقتصادية لقطاع الخدمات، فالهيئات العامة الصحية والهيئات العامة العلمية والبحثية والتدريبية استحوذت على حوالي (51%) من الأشكال المؤسسية الجديدة على شكل هيئات مستقلة مالياً وإدارياً.
- 3- يوجد سيطرة واضحة لقطاع الصحة في عملية تغيير البنية الاقتصادية، إذ أن حوالي (43%) من الأشكال المؤسسية الجديدة كانت من نصيب قطاع الصحة على شكل هيئات مستقلة مالياً وإدارياً (صدر المرسوم 300 تاريخ 2018/9/30 ليضيف هيئة صحية جديدة مستقلة مالياً وإدارياً هي الهيئة العامة لمستشفى الأطفال في طرطوس).
- 4- استحوذت عمليات إعادة إحداث المؤسسات والشركات على المرتبة الثانية بعد الهيئات العامة المستقلة، وذلك بنسبة (18%) من إجمالي عمليات التغيير وقد وصل عدد إعادة إحداث المؤسسات إلى (16) حالة إعادة إحداث. (منها 5 حالات إعادة إحداث مصارف عامة تشكل (31%) من مجموع حالات إعادة إحداث المؤسسات والشركات).
- 5- يوجد تفاوت كبير في عمليات تغيير البنية الاقتصادية خلال سنوات (2000 - 2017)، إذ أن حوالي (87%) من تغيير تلك البنية حدث خلال سنوات (2000 - 2010)، وهو ما يشكل (76) عملية تغيير، في حين أن حوالي (13%) منها فقط حدث خلال سنوات (2011 - 2017) وهو ما يشكل (11) عمليات تغيير فقط، وتراجع هذا التحول يعزى إلى فترة الحرب والأزمة.
- 6- يوجد اختلاف واضح في كثافة تغيير البنية الاقتصادية إلى أشكال مؤسسية جديدة خلال الزمن، إذ أن (44%) من ذلك التحول حدث خلال عامي (2010/2009) فقط، وكانت النسبة الأكبر في عام 2009 إذ بلغت حوالي (26%)، في حين أن هناك سنوات توقف فيها عمليات تغيير الأشكال المؤسسية بشكل كامل مثل سنوات 2006 و 2013 و 2014.

7- كانت حكومة محمد ناجي عطري أكثر الحكومات نشاطاً في عمليات تغيير البنية الاقتصادية، فقد جرى في زمن تلك الحكومة (65) عملية تغيير اقتصادي، أي ما نسبته (75%) من مجمل عمليات التغيير، الأمر الذي شكل أكبر موجة تغيير في البنية الاقتصادية خلال سنوات (2000 / 2107).

8- احتلت حكومة محمد مصطفى ميرو الأولى والثانية المرتبة الثانية في عمليات التغيير بعد حكومة العطري بمجموع عمليات تغيير وصلت إلى (14) عملية ونسبة (16%) من مجمل عمليات التغيير، تلتها حكومة عادل سفر بـ(4) عمليات تغيير ونسبة (5%) من إجمالي عمليات التغيير خلال سنوات (2000 - 2017)، في حين انعدمت تلك التغييرات في زمن حكومة رياض حجاب وحكومة وائل الحلقي الأولى.

9- تعد حكومة وائل الحلقي الثانية من أقل الحكومات نشاطاً في عملية تغيير البنية الاقتصادية، فحكومة الحلقي الثانية قامت بإجراء (3) تغييرات فقط في البنية الاقتصادية، أي ما نسبته (3%) فقط من مجمل التغييرات، ويمكن رد ذلك البطء إلى ظروف الحرب وتغير الأولويات الحكومية، في حين أن حكومة عماد خميس الحالية لم تقم سوى بتغيير واحد خلال سنوات (2000 / 2017)، أي ما نسبته (1%) فقط من مجمل التغييرات.

10- وصلت عدد التغييرات في البنية الاقتصادية خلال سنوات الخطة الخمسية التاسعة (2001-2005) إلى (24) تغيير، أي ما نسبته (30%) من مجمل التغييرات، كان منها إحداث (16) هيئة عامة صحية، أي حوالي (67%) من مجمل التغييرات.

11- حدث أكبر عدد من تغييرات البنية الاقتصادية خلال فترة تنفيذ الخطة الخمسية العاشرة (2006 / 2010)، فقد بلغ عدد التغييرات فيها (46) تغييراً، أي بنسبة (60%) من إجمالي عدد التغييرات تقريباً، وتعتبر هذه الموجة الأضخم في عدد التغييرات والتي عززتها تغييرات عامي (2009/2010) وتحديداً في مجال إحداث هيئات عامة صحية (أحدث خلالهما 18 هيئة صحية)

12- كانت الخطة الخمسية الحادية عشر (2011/2015) الأقل نصيباً في عمليات التغيير الاقتصادي، وذلك لكونها جاءت في زمن الحرب، ورغم ذلك فإنه حدث خلالها (8) تغييرات، أي ما نسبته (10%) من إجمالي التغييرات منه (3) تغييرات على شكل إحداث شركات مساهمة.

ثانياً: تحليل الخصائص النوعية

1. توضح أرقام نسب التحول نحو البنى الاقتصادية الجديدة خلال سنوات (2000 / 2017) عدم وجود منهجية واضحة ورؤية متكاملة لدى الحكومة لعمليات التحول تلك، فالتباعد الزمني في التحول نحو أشكال مؤسسية مختلفة كان واضحاً، والتفاوت القطاعي في ذلك التحول كان واضحاً أيضاً.

2. كان قطاع الصناعة التحويلية خارج عمليات تغيير البنية الاقتصادية للقطاع العام من حيث عدم طرح أشكال مؤسسية جديدة تناسب تطوير ذلك القطاع، سواء بالتصفية أو الدمج أو تحويله إلى شركات مساهمة، أو طرح نموذج مؤسسي تشاركي مع القطاع الخاص، وذلك باستثناء (4) عمليات للتصفية ونقل الملكية أصابت ذلك القطاع و(3) حالات تم بموجبها إعادة إحداث شركات (يتم التفكير اليوم بتحويل المؤسسة العامة للصناعات النسيجية إلى شركة قابضة)

3. عدم إدراج أسباب تغيير الشكل المؤسسي في قوانين ومراسيم إحداث أو دمج المؤسسات، ولو بمادة واحدة تبرر سبب تغيير الشكل، مثل تبرير الغرض من إعادة إحداث مؤسسة ما، أو فصل مؤسستين، أو دمج مؤسستين، مثال على ذلك ما ورد في المرسوم رقم (355) تاريخ 2011/9/11 الذي أحدثت بموجبه مؤسسة عامة ذات طابع اقتصادي تسمى المؤسسة العامة لنقل الكهرباء وكان الغرض من إحداثها هو فصل نشاط نقل الطاقة الكهربائية عن نشاط التوليد والتوزيع في المنظومة الكهربائية السورية، أي أنه تم تبرير إحداث المؤسسة الجديدة صراحة في متن المرسوم هنا .

4. عدم معرفة إن كان هناك دراسات أو تقييمات علمية حول نتائج كل عملية من عمليات التحول التي حدثت، وإن كان وضع المؤسسات بعد عمليات التحول أصبح أفضل من حيث الكفاءة والفعالية الإدارية والاقتصادية عما كان عليه قبل عمليات التحول، وخاصة فيما يتعلق بالهيئات العامة الصحية، أو فيما يتعلق بعملية إعادة إحداث مؤسسات.

5. عدم معرفة إن كان هناك دراسات أو تقييمات علمية لقياس الأثر العام على الاقتصاد الكلي من عمليات التحول إلى بنى اقتصادية جديدة من حيث الأثر على الإيرادات والنفقات العامة مثلاً، أو من حيث الأثر على التشغيل. (مثال ذلك: هل أدى إحداث هيئات اقتصادية جديدة إلى التحسن في الإيرادات العامة للدولة نتيجة نشاطها أم أنها زادت من نفقات الدولة وأصبحت عبء مالي جديد؟)

6. عدم وجود تشريعات مرجعية موحدة للتحول إلى الأشكال المؤسسية الجديدة، بمعنى عدم وجود قانون أو مرسوم يوحد تحويل الشركات العامة إلى شركات مساهمة، أو يوحد طريقة التصفية ونقل الملكية، أو طريقة دمج المؤسسات العامة، إلا في مجال الهيئات العامة فقد صدر القانون رقم (17) تاريخ 2008/10/14 الذي نظم إحداث هيئات عامة صحية

علمية تدريبية تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلالية المالي والإداري، والذي أصبح بمثابة قانون مرجعي لأي عملية إحداث في ذلك المجال.

7. التعدد في الأنماط التشريعية المؤسسة لذلك التحول (قوانين - مراسيم تشريعية - مراسيم)، ويلاحظ ذلك التعدد حتى في الشكل المؤسسي ذاته، فإحداث هيئات عامة صحية مرة يصدر الإحداث بموجب قانون، ومرة بموجب مرسوم تشريعي، وكذلك الأمر بالنسبة لإحداث شركات مساهمة حكومية، مرة تحدث الشركة بموجب مرسوم تشريعي، ومرة بموجب قانون.

8. التشابه في وظائف ومهام بعض الهيئات الاقتصادية النازمة مع وظائف ومهام الوزارات التي تتبع لها، وهذا واضح مثلاً في مهام الهيئة العامة للضرائب والرسوم مع وظائف وزارة المالية ذاتها، التشابه في أهداف هيئة دعم وتنمية الإنتاج المحلي والصادرات مع مهام وزارة الاقتصاد والتجارة الخارجية، مما يدعو للتساؤل حول جدوى وجود بعض تلك الهيئات والفرق الذي أحدثته في البنية الاقتصادية العامة (هناك فكرة تقول بأن هذه الهيئات قد ضخمت الجهاز الإداري والاقتصادي الحكومي دون مبرر حقيقي لها)

9. لم تحقق عمليات الاستقلال المالي للكثير من الهيئات المحدثه الهدف المرجو منها، إذ بقيت تلك الهيئات تستمد أغلب مواردها من الخزينة العامة للدولة لعدم قدرتها على تحقيق إيرادات تغطي من خلالها نفقاتها، وقد بقيت تشريعات إحداث تلك الهيئات متضمنة صراحة دعم الخزينة العامة لها، فالاستقلال المالي بقي استقلال نظرياً فقط باستثناء بعض الهيئات العلمية (الجامعة الافتراضية، والمعهد العالي لإدارة الأعمال)

جداول توضيحية

توزع القوانين والمراسيم التشريعية والمراسيم التي غيرت البنية الاقتصادية

المجموع	مرسوم	مرسوم تشريعي	قانون	الشكل الجديد للتغيير
37	20	7	10	هيئة عامة صحية
7	0	4	3	هيئة عامة علمية وبحثية
10	0	3	7	هيئة عامة اقتصادية
4	2	2	0	التصفية ونقل الملكية
3	2	1	0	دمج مؤسسات عامة
16	4	10	2	إعادة إحداث مؤسسات وشركات
8	0	3	5	إحداث شركات مساهمة حكومية
1	0	1	0	إحلال مؤسسات
1	1	0	0	الخروج من النشاط الاقتصادي
87	29	31	27	المجموع

عدد الحكومات ومدتها الزمنية وعدد التغييرات البنوية المرافقة لكل منها

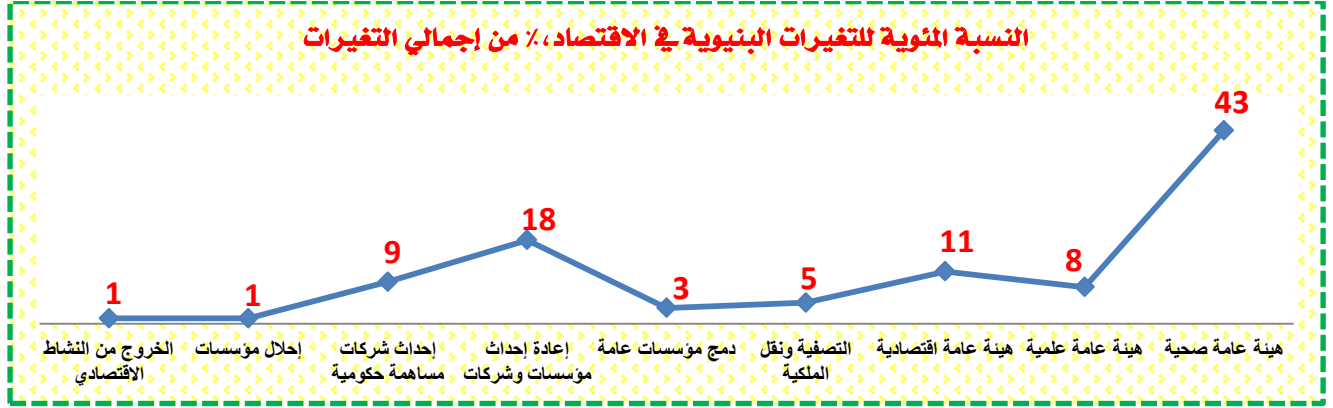
% من التغييرات	عدد التغييرات	إلى	من	رئيس الحكومة
7%	6	2001 - 1 - 13	2000 - 3 - 3	محمد مصطفى ميرو
9%	8	2003 - 9 - 18	2001 - 1 - 13	محمد مصطفى ميرو
75%	65	2011 - 4 - 14	2003 - 9 - 18	محمد ناجي عطري
5%	4	2012 - 6 - 23	2011 - 4 - 14	عادل سفر
0%	0	2012 - 8 - 6	2012 - 6 - 23	رياض حجاب
0%	0	2014 - 8 - 10	2012 - 8 - 9	وائل الحلقي
3%	3	2016 - 6 - 22	2014 - 8 - 10	وائل الحلقي
1%	1	حتى الآن	2016 - 6 - 22	عماد خميس
100%	87	-	-	المجموع

عدد ونسبة تغييرات البنية الاقتصادية في كل خطة خمسية

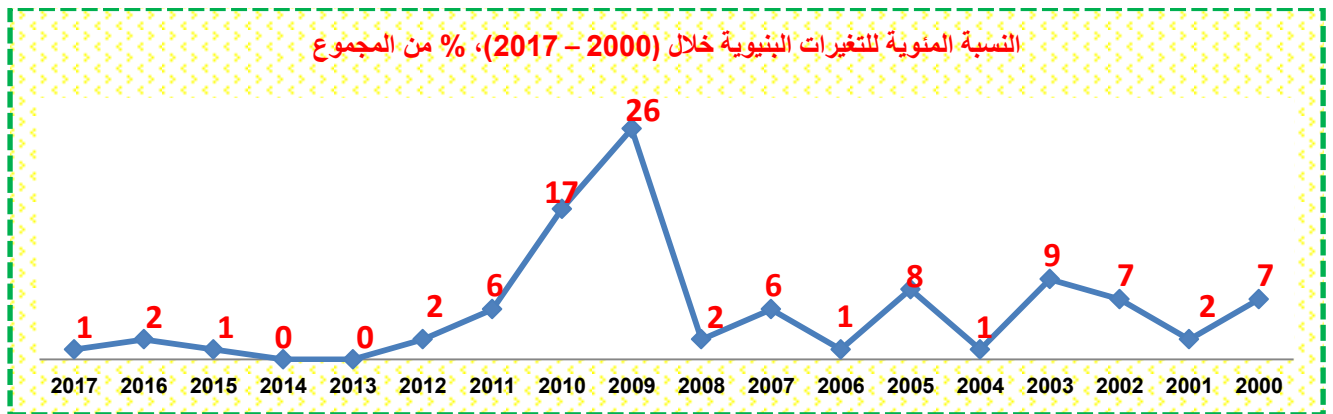
% من التغييرات	عدد التغييرات	المدة	الخطة الخمسية
30%	24	2005 - 2001	التاسعة
60%	46	2010 - 2006	العاشر
10%	8	2016 - 2011	الحادية عشرة
100%	78	-	المجموع

أشكال بيانية توضيحية

الكثافة النوعية لحدوث التغيرات الاقتصادية



الكثافة الزمنية لحدوث التغيرات الاقتصادية



فهرس المحتويات

2.....	المقدمة
5.....	الهيئات العامة المستقلة
5.....	الهيئات العامة الصحية
7.....	الهيئات العامة العلمية والبحثية والتدريبية
9.....	الهيئات العامة الاقتصادية التنظيمية
12.....	التصفية ونقل الملكية
14.....	دمج مؤسسات عامة
15.....	إعادة إحدات مؤسسات وشركات
20.....	إحدات شركات مساهمة عامة
23.....	إحلال مؤسسات
24.....	الخروج من النشاط الاقتصادي
25.....	تحليل الخصائص العامة لتغيير البنية الاقتصادية
25.....	تحليل الخصائص الكمية
27.....	تحليل الخصائص النوعية
29.....	جداول توضيحية
30.....	أشكال بيانية توضيحية