

Reforming the Business Environment for Small Enterprises in Syria: Challenges and Recommendations

by
Nabeel Goheer and Samir Seifan

prepared for
International Labour Organization (ILO)
Regional Office for Arab States

Copyright © International Labour Organization 2009
First published in English & Arabic 2009

Publications of the International Labour Office enjoy copyright under Protocol 2 of the Universal Copyright Convention. Nevertheless, short excerpts from them may be reproduced without authorization, on condition that the source is indicated. For rights of reproduction or translation, application should be made to ILO Publications (Rights and Permissions), International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland, or by email: pubdroit@ilo.org. The International Labour Office welcomes such applications.

ILO

Reforming the Business Environment for Small enterprises in Syria: Challenges and Recommendations
Beirut, ILO, 2009

ISBN 978-92-2-022234-8 (print)

ISBN 978-92-2-022235-5 (web pdf)

The designations employed in ILO publications, which are in conformity with United Nations practice, and the presentation of material therein do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the International Labour Office concerning the legal status of any country, area or territory or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers.

The responsibility for opinions expressed in signed articles, studies and other contributions rests solely with their authors, and publication does not constitute an endorsement by the International Labour Office of the opinions expressed in them.

Reference to names of firms and commercial products and processes does not imply their endorsement by the International Labour Office, and any failure to mention a particular firm, commercial product or process is not a sign of disapproval.

ILO publications can be obtained through major booksellers or ILO local offices in many countries, or direct from ILO Publications, International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland. Catalogues or lists of new publications are available free of charge from the above address, or by email: pubvente@ilo.org, or visit our website: www.ilo.org/publns

For ILO publications in Arabic, contact ILO Regional Office for Arab States on the following address: International Labour Organization, Regional Office for Arab States, P.O.Box 11-4088 Riad El Solh 1107-2150

Beirut, Lebanon. Website: www.ilo.org.lb

Printed in (Lebanon)

Preface	6
Acknowledgements	7
List of Acronyms	8
Executive Summary	10
Introduction	12
Chapter 1: Reform Process, Unemployment Challenge and Small Enterprise Development	13
A. Syrian Economy on a Road to Reform	13
B. The Employment Challenge and its Young and Women Face	14
C. Small Enterprises in Syria	15
Chapter 2: Small Enterprise Development and Environment: A Literature Review	18
A. Studies of Agency for Combating Unemployment (ACU) presently known as PCEED	18
B. Report on the SME Development Policy	19
C. Investor Road Map in Syria	20
D. A Profile of the Labour Market in Syria	20
E. Report on Syrian SMEs Support Program	20
F. Report on Industrial SMEs	21
G. Report on SME Loans in Syria	21
H. Investment Climate Assessment (ICA) of Syria	22
Chapter 3: Small Enterprise Support Programmes	23
A. Government Programmes/Institutions	23
A.1) Agency for Combating Unemployment	23
A.2) Public Commission for Employment & Enterprises Development	24
A.3) Agricultural Cooperative Bank	25
A.4) Peoples Credit Bank	25
B. Non-Governmental Programmes/Institutions	26
B.1) Fund for the Integrated Rural Development of Syria	26
B.2) Village Business Incubator (VBI)	26
B.3) Modernizing & Activating Women's Role in Economic Development	26
B.4) Syrian Young Entrepreneurs Association	27
B.5) SHABAB	27
B.6) Aga Khan Development Network	29
B.7) Rural Community Development in Jabal Al-Hoss Project by UNDP	29
B.8) Damascus Chamber of Commerce	29
B.9) Syrian-European Business Centre	29
B.10) United Nations Development Programme – UNDP	29

Chapter 4: Legal, Regulatory & Policy Framework for Small Enterprise Development	31
A. Legal Environment	31
A.1) Business Registration and Foreign Trade	31
(i) Law of Commerce	31
(ii) Foreign Trade	32
A.2) Labour and Social Protection	32
(i) Labour Law	32
(ii) Social Security	32
A.3) Taxation	33
B. Administrative & Regulatory Frameworks	33
B.1) Starting a Business	33
(i) Commercial Licensing	34
(ii) Industrial Licensing	34
(iii) Crafts Licensing	34
(iv) Administrative Licensing	34
(v) Health Licensing	34
(vi) Tourist Licensing	34
(vii) Licensing from Professional Associations	34
(viii)Licensing for Specific Areas	35
C. Operating a Business	35
C.1) Labour and Social Affairs	35
C.2) Tax Authorities and Cumbersome Procedures	35
C.3) Lack of Business Protection/Risk Management Institutions	36
C.4) Lack of Access to Financ	36
D. Policies for Small Enterprises	36
D.1) Small Enterprises in the Syrian Economic Policy and Development Framework	36
D.2) The Ninth Five-Year Plan	37
D.3) The Tenth Five Year Plan	37
Chapter 5: Voices of Existing and Potential Entrepreneurs	38
A. Focus Group with Small Enterprise Owners	38
A.1) Small Players have Small Bargaining Power	38
A.2) Disabling Business Environment	38
A.3) Access to Finance	39
A.4) Infrastructure	39
B. Focus Group with Potential Entrepreneurs	39
B.1) Business is Suitable for the Rich and Connected	40
B.2) Problems of Development Financing	40
B.3) Lack of Enterprise Culture and Awareness	40

Chapter 6: Recommendations for Creating an Enabling Environment For Small Enterprises in Syria	41
A. Legal, Regulatory and Administrative Reform	41
B. Conducive Financing Environment	42
C. Creating a Level Playing Field	42
D. Promoting an Entrepreneurial Culture	43
E. Focusing on Women and Youth	43
F. Institutionalizing the Reform Process	43

Bibliography	45
---------------------	-----------

Figures

Figure 1 :	Unemployment Rates by Age Group in Syria	14
Figure 2 :	Enterprises with Less than 5 Workers by Governorate	16
Figure 3 :	Enterprises with 5-14 Workers by Governorate	16
Figure 4 :	Enterprises with less than Workers by type of Activity	17
Figure 5 :	Enterprises with 5-14 Workers by Type of Activity	17

Tables

Table 1 :	Definition of Small and Medium Enterprises in Syria	25
-----------	---	----

Reforming the Business Environment for Small Enterprises in Syria: Challenges and Recommendations comes as a result of H.E Ms. Asma Al Assad's national initiative in Syria for the creation of decent employment opportunities targeting young Syrian women and men, with a strong focus on private sector job creation, particularly self-employment/entrepreneurship. The barriers to a healthy entrepreneurship culture in Syria prevail, among which are widespread attitudes/preferences for public sector employment among youth, and the unfavorable legal and regulatory framework.

Consequently, the ILO supported the Government of Syria in running a number of activities in that regard such as the "school-to-work transition survey", the introduction of entrepreneurship curricula in vocational and technical education as well as tertiary academic institutions, and this research undertaken on the business environment for small enterprises. It is important to note that all above-mentioned initiatives were undertaken in close collaboration with the Ministry of Social Affairs and Labour and SHABAB.

This review and assessment of the legal, regulatory and administrative framework affecting youth start-up initiatives was conducted in order to highlight and remedy the constraints and obstacles faced by people and youth who intend to start their businesses. It is foreseen that the findings and the analysis of the underlying factors mentioned in this report will contribute to the development of new policies and programmes affecting small enterprise development and encouraging business start-ups among Syrian youth.

Acknowledgements

The authors wish to thank the ILO team in Beirut comprised of Ms. Rania Bikhazi, Senior Enterprise Development Specialist of the ILO Regional Office for Arab States and Ms. Najiyah Menassa for her administrative and operational support. The ILO technical team at the headquarters led by Mr. Martin Clemensson and ILO colleagues Mr. Graeme Buckley and Alvaro Ramirez Bogantes also provided advice and useful comments on the draft document.

Thanks are due to a number of Syrian colleagues and especially Mr. Samer Sarah and Mr. Imad Al-deen Al-Musabih who were helpful in collecting relevant reports for literature review, organizing meetings with the stakeholders, organizing focus groups as well as providing a flavour of local enterprise culture.

List of Acronyms

AABFS	Arab Academy for Banking and Financial Sciences
ACB	Agricultural Cooperative Banks
ACU	Agency for Combating Unemployment known today as Public Commission for Employment and Enterprises Development
AKDN	Aga Khan Development Network
ASTF	Arab Science and Technology Foundation
BDS	Business Development Services
BE	Business Environment
BIDC	Business Innovation and Development Center
CBS	Central Bureau of Statistics
CIB	Credit Information Bureau
DFIs	Development Finance Institutions
DW	Decent Work
EE	Enabling Environment
EIB	European Investment Bank
EU/MD	European Union / Mediterranean
FIRDOS	Fund for the Integrated Rural Development of Syria
FYP	Five-Year Plan
GDP	Gross Domestic Product
GEA	Global Employment Agenda
GPs	General Practitioners
HIBA	High Institute of Business Administration
ICA	Investment Climate Assessment
IFAD	International Fund for Agricultural Development
ILO	International Labour Organization
IMF	International Monetary Fund
ISMF	Institutional and Sector Modernization Facility
MAWRED	Modernizing and Activating Women's Role in Economic Development
MENA	Middle East and North Africa
MoET	Ministry of Economy and Trade
MoF	Ministry of Finance
MoI	Ministry of Industry
M&E	Monitoring and Evaluation

List of Acronyms

MoSA&L	Ministry of Social Affairs and Labour
MSEs	Micro and Small Enterprises
MSMEs	Micro, Small and Medium Enterprises
NGO	Non-Governmental Organization
PCB	People's Credit Bank
PCEED	Public Commission for Employment and Enterprise Development
PCGA	Partial Credit Guarantee Agency
SEBC	Syrian-European Business Center
SEBC	Syrian Enterprise and Business Center
SHAHAB	Strategy Highlighting and Building Abilities for Business
SMEs	Small and Medium Enterprises
SOEs	State Owned Enterprises
SPC	State Planning Commission
GISI	The General Institution of Social Insurance
SWTS	School to Work Transition Survey
SYEA	Syrian Young Entrepreneurs' Association
SYP	Syrian Pound
UNDP	United Nations Development Program
VBI	Village Business Incubator

Executive Summary

This report is based upon research on assessing the small enterprise environment conducted in Syria from April to December 2007. The primary objective of the research was to understand the existing legal, regulatory and administrative frameworks in Syria, and the way they affect start up and growth of small enterprises. The goal was to assist the Government of Syria and the Ministry of Social Affairs and Labour to identify and prioritize areas of reform for creating an enabling enterprise environment for employment growth and poverty alleviation.

The report is organized into six chapters. The introduction is followed by the first chapter, which provides a situational analysis of the Syrian economy with regard to the ongoing reform process, enormous unemployment challenge and the state of small enterprises in Syria. The second chapter is a comprehensive literature review on the topic of small enterprise development in Syria in general and small business environment in particular. It provides a brief summary of relevant research projects and reports as well as analysis of the problems that small enterprises face in Syria.

Third chapter of this research report provides an overview of diverse support programmes of the Government, donor agencies, private sector as well as the Non- Governmental Organizations in the area of small enterprise development. It is noted that much of the past and ongoing efforts - barring few - have focused only on direct provision of financing and Business Development Services (BDS). The focus on enabling environment for small enterprise development is rather new and the Government of Syria is slowly moving ahead for reform in this area.

The fourth chapter provides a mapping of the legal, regulatory and administrative frameworks in which small entrepreneurs start and grow their businesses in Syria. A range of issues related to business incorporation, excessive paper work and Government controls, difficulty in accessing finance and monopoly of big businesses are discussed in detail. These issues highlight the disabling features of the small business environment.

The fifth chapter provides an account of small business experiences, perceptions and expectations about the business environment and entrepreneurship. It is based upon focus group meetings with the existing and potential entrepreneurs (urban and rural as well as female and male). The small business owners think that the market is monopolized by big players and Government functionaries control every aspect of doing business through a strict licensing regime which is exacerbated by issues related to access to finance and infrastructure. On the other hand many young people dream to become entrepreneurs but think that business is suitable for those who are "rich and connected". They are afraid of starting business because of lack of skills, information and excessive Government regulations.

The last and final chapter provides six concrete recommendations on creating an enabling environment for small enterprise development in Syria. Five of the six recommendations fall in different areas while the sixth recommendation relates to the organization of an overall scheme of reform. Firstly, legal, regulatory and administrative reform is recommended in the priority areas like business incorporation, licensing and taxation, which should be complemented by a range of fiscal incentives (accelerated depreciation, adherence to fixed income tax and tax credits for the labour intensive businesses).

Secondly, it is recommended that the Government focuses on creating a conducive financing environment by focusing on revising the prudential regulations to allow cash flow based lending. There is a set of options for other complimentary activities. This includes use of non-conventional forms of collateral, training of banks in SME lending, setting up of Credit Information Bureaus and establishment of a Partial Credit Guarantee Agency.

Thirdly, improving the bargaining power of small enterprises through their associations and giving them voice and representation in policymaking is suggested as a means of improving on the existing business environment. An institution of “Small Enterprise Ombudsman” could be another option worth exploring to redress the grievances of small enterprises against big business monopolies and excesses of Government functionaries.

Fourthly, an aggressive effort to create an enterprise and entrepreneurship culture is emphasized. This includes use of media, making demonstration effect through role models and introduction of entrepreneurship education in the secondary and technical education system.

Fifthly, it is recommended that the Government initiate focused research and development (training, finance and mentoring) efforts for disadvantaged groups like youth and women together with their representative organizations.

The last and final recommendation is related to the scheme of the reform process. It is recommended that the Government adopt a policy route to carry out reform instead of doing piecemeal bits. An effective reform has to be a concerted effort of the diverse stakeholders, which is planned and strategized through a consultative process and orchestrated in a coordinated manner. It needs to be centrally coordinated and should have a plausible Monitoring and Evaluation (M&E) as well as feedback mechanism to keep it on the desired track.

Introduction

Micro, Small and Medium Enterprises (MSMEs¹) are important for Syria for several social and economic reasons. They generate productive employment and income opportunities to a large number of people. They constitute a major chunk of diverse economic activity in the country and a key source of rural and urban livelihoods. They are an integral part of the private sector, which is the new engine of growth for the Syrian economy. Last but not the least they can be a potential solution for a large number of unemployed young women and men in the labour market.

This crucial sector of the economy has remained rather neglected in the past at the expense of large State Owned Enterprises (SOEs). It has grown on its own and continues to exist with multiple problems and constraints. Most small enterprises as a result remain informal, micro sized and subsistence businesses. This prevents them from operating efficiently by putting limits on their ability to integrate in the formal economy and benefit from the free market opportunities. The informality also exposes them to the vagaries of Government officials' behaviour and harassment.

The employers and workers in small enterprises often work under poor conditions, with low health and safety standards and long working hours. The incomes for both employers and workers are low as compared to the medium and large enterprises. The extra burden of business licensing, arbitrary taxation, hassles of dealing with multiple Government departments and inspections is an unproductive addition to the responsibilities of small entrepreneurs.

The performance of the small business sector is very much dependent upon the Business Environment in which they develop and grow. BE includes policy, legal, institutional and regulatory frameworks in which small enterprises start and operate their business. In other words it means all those "rules of the game" that influence SME activity positively or negatively. This includes performance of markets, incentives to invest, and the cost of business operations for small players. An overgrown and negatively biased policy, legal and regulatory environment is likely to affect SMEs adversely.

A disabling environment can make enterprises uncompetitive in the international market in the short run. In the longer run it can be even worse and potentially stifle their investments and growth and may push them out of the market. A conducive business environment not only spurs the development and growth of small business domestically but also enables them to compete in the international markets. An assessment is the first step to understand the constraints on small enterprise development and growth in a bid to reform it.

The International Labour Organization (ILO) propagates creation of an Enabling Environment (EE) for small enterprise development as it helps small enterprise formalization and growth which contributes to the Global Employment Agenda (GEA) and Decent Work (DW). The ILO has decades of experience in the promotion of small enterprise development and appreciates the potential of small enterprises in generating employment, creating jobs, alleviating poverty and above all providing social and economic justice.

1) Generally referred to as small enterprises in this report

Chapter 1

REFORM PROCESS, UNEMPLOYMENT CHALLENGE AND SMALL ENTERPRISE DEVELOPMENT

A. Syrian Economy on a Road to Reform

Syria is a low middle-income country. Its GDP was estimated US \$29 billion in 2004/2005 with a growth rate of 3.5% and an average per capita income of US \$1,580². The services sector happens to be the main contributor in the GDP with a lion share of 46%. Both agriculture and industrial sector contribute 24% each. A large chunk of the industrial contribution comes from oil production, which has been gradually declining. The public sector is a major player in the economy accounting for more than one third of the GDP.

Syria adopted a socialist pattern of economic growth since 1960s. The planned economy approach resulted in an acute economic crisis that took place during the second half of the 1980s. The economic crisis triggered a reform process and first steps in 1986 resulted in opening the door for the private sector investments in agriculture and tourism. The reform was however slow and sporadic until the second crisis struck in the second half of the 1990s. The process has sped up since 2000 but a lot more is needed to unleash the full potential of the Syrian entrepreneurial spirit and the economy.

In June 2005, the tenth regional congress of the Baath Party adopted the "social market economy" approach. It was indeed a signal that Syria is heading towards market economy while remaining committed to the social aspects of national development. The main thrust of the recent past reform is to downsize the overgrown public sector and facilitate domestic and Syrian foreign private investments. The role of the Government of Syria in direct management and production of services has gradually receded. The policy measures include freezing the competing Government investments as well as liberating foreign trade and the banking sector after four decades of nationalization. The investment reforms have been complemented with fiscal and monetary reforms. The process has gradually spread to the education, media and advertising sectors that have been liberalized from the Government controls. The Syrian economy is on a road to reform. The process is however slow and many daunting challenges remain in the way of creating an enabling environment for small enterprise investment and growth.

2) Central Bureau of Statistics

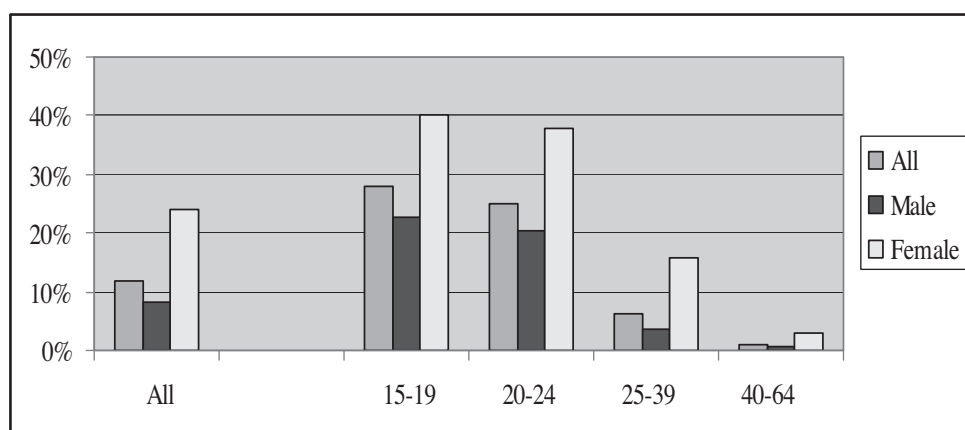
B. The Employment Challenge and its Young and Women Face

Syria faces a big employment challenge as the unemployment keeps on mounting every year and the capacity of the economy to create more jobs is stretched to its limits. There are different unemployment estimates, which range between 10% and 20%³. However, the official unemployment rate estimated by the Central Bureau of Statistics (CBS) in 2006 was 8.5%. The increasing trend of the unemployment rate is noticeable. The annual report of the Agency for Combating Unemployment (ACU) in 2003 stated that the unemployment rates increased from 4.8% in 1981, to 7.4% in 1994 to 11.7% in 2003.

A high population growth rate has resulted in a predominantly young Syrian society. The demographic figures portray a skewed picture. A very small segment of the Syrian population (only 3.4%) is older than 65 years. The bulk of population (39.4% of total) is still under the age of 15 years. Approximately 70% of the population in Syria is under 30 years old. This means a large influx of new labour market entrants in the near future for whom decent and productive work opportunities will have to be created.

A noticeable dimension of the Syrian unemployment situation is the “youth bulge”. The youth unemployment has been persistently high in Syria and is expected to grow due to a large influx of young people joining the labour force in the next two decades. The following chart depicts the youth bulge of the Syrian labour force.

Figure 1
Unemployment rates by age group in Syria



Source: 2002 Labour Force Survey

3) There are several estimates of unemployment in Syria. It is generally perceived that the actual rate is higher than the official estimates

There is another important indication in the graph above related to the gender differences within the unemployment rates. While the unemployment rates for young men are higher as compared to other categories, they are alarmingly high for young women (close to 40%).

The unemployment in young people has especially been exacerbated by the shrinking job creation capacity of the Syrian economy. A large number of young graduates were absorbed by the public sector in the past. The public sector is already overgrown and stretched to its limits. The statistics from the previous years tell a tale of declining job creation trend. The average annual job creation from 1990 to 1995 was 200,000. However, this number decreased to only 160,000 from 1999-2003. The 10th Five-Year Plan (FYP) points out recession in investments and deterioration of investment environment as major reasons factors affecting the rate of job creation.

A study done by the Institutional and Sector Modernization Facility (ISMF) project has recently estimated the extent of excess labour supply in the Syrian economy. It also sheds light on the employment and job creation challenge in the country. The report states that the expected excess supply of labour, to which the Government will be confronted over the next ten years, is 3.5 million people. It is estimated that 2.1 million people could be absorbed by the labour market through the same period. This means an excess supply of 1.4 million eligible people without jobs. The report also estimates that the economy needs to grow at the rate of 9.63% per year to absorb the excess supply of labour, which is indeed a daunting challenge⁴.

The recent School to Work Transition Survey (SWTS) carried out by the ILO in Syria also tries to capture the scale of the youth unemployment problem. The evidence from the survey clearly indicates that Syria needs a vision for the future of its labour market and a strategy to improve its labour market outcomes. It recommends prioritizing employment in the national policymaking and making it central to economic and social policies. It also recommends promotion of entrepreneurship as a new engine for job creation⁵.

C. Small Enterprises in Syria

Small enterprises play an important role in the Syrian economy. According to CBS census of 2004, there are 600,000 operating enterprises in Syria. These enterprises are very local in their character; sourcing of raw materials, use of indigenous technology as well as catering to the needs of local markets. Almost half (49%) of these enterprises are located in three major governorates: Damascus and Rural Damascus have a total of 27% while Aleppo has 21.7% of these enterprises. The governorates of Homs and Hama have another 17% (making it 66% of the total). The remaining one third is distributed across the other nine governorates across Syria.

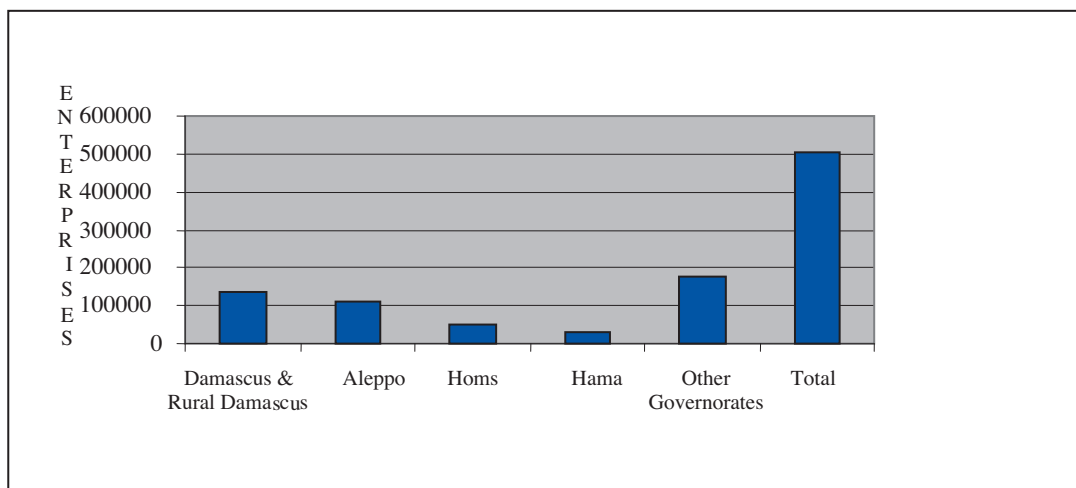
Approximately 92% of small enterprises operating in Syria are owned by the private sector. Most of these (95.5%) are individual businesses. Micro and family enterprises account for 99.5% of the total private enterprises (96% micro and family businesses and 3.5% small enterprises). Around 61% of private enterprises operate in trade and 18% in manufacturing industries. Other activities include real estate and renting (4%), health (3.7%), restaurants (2.7%), agriculture (2%) and transportation, warehousing and communications (1.6%).

4) Constantin Z (2006), "A Macroeconomic Estimation of the excess Supply of Labour in the Syrian Economy", Unpublished Study of ISMF

5) Alissa, S (2007), "The School to Work Transition of Young People in Syria", ILO regional office for Arab Sates in Beirut

The following chart provides an idea of the spread of micro enterprises (less than 5) across different Syrian governorates.

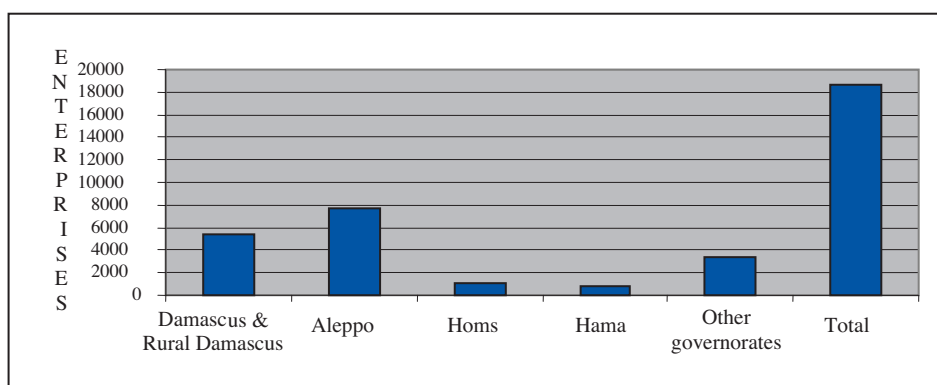
Figure 2
Enterprises with less than 5 workers by governorate



Source: Census of Establishments 2004

As mentioned earlier, a large number of enterprises (505,014) fall under the micro category (1-5 workers). The number of small enterprises (employing from 5 to 14 workers) is 18, 586. Aleppo has the largest number of small enterprises (42%) while Urban Damascus and Rural Damascus have 29% Homs has 6% while Hama has a 5% share of the total. These five governorates host 82% of the operating small enterprises in Syria, while only 18% of them are located in the remaining 9 governorates.

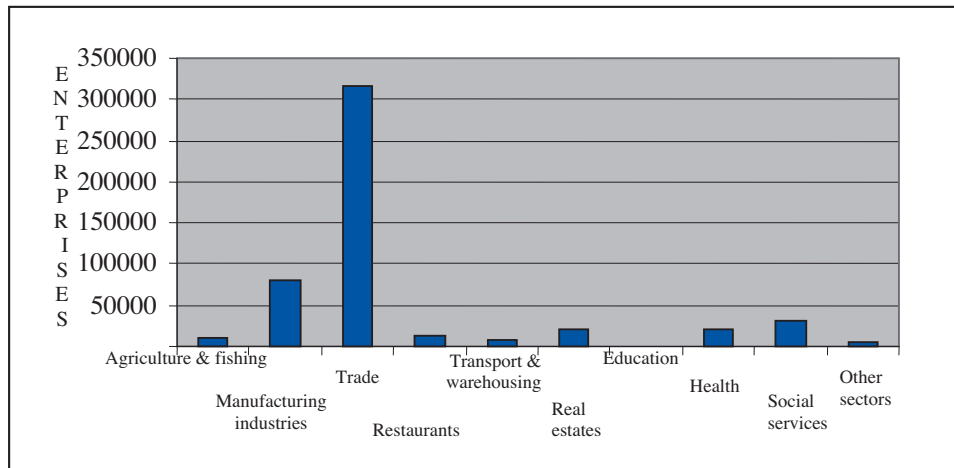
Figure 3
Enterprises with 5-14 workers by governorate



Source: Census of Establishments 2004

Trade is the main type of business activity for both micro and small enterprises. It constitutes 63% of the entire MSE sector. The manufacturing activity stands second with 16% of enterprises engaged in this type of business. The following bar chart provides an overview of the broad sector distribution of the micro enterprises in Syria.

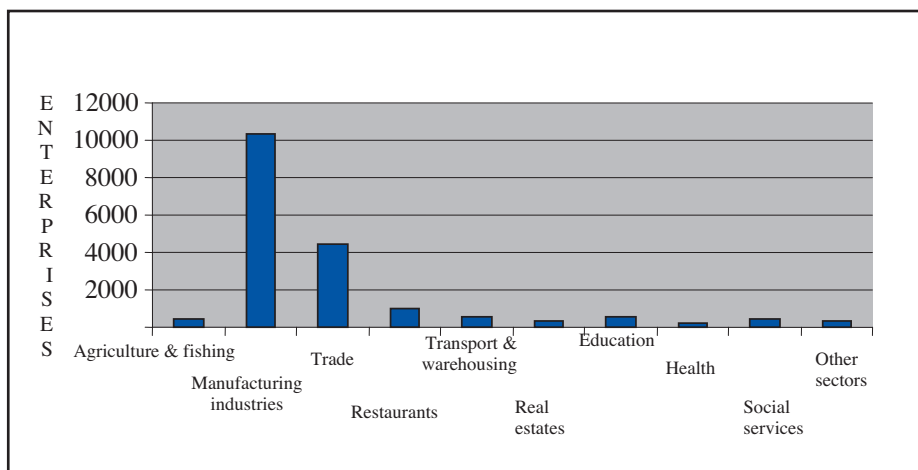
Figure 4
Enterprises with less than five workers by type of activity



Source: Census of Establishments 2004

It is interesting to note that trading is not the main area of activity for the small enterprises. In contrast to the micro sector the small enterprises are more concentrated in the manufacturing industries while 24% are in trade, 5.5% in restaurants, 2.9% in transportation and warehousing, 2.7% in education, 2.3% in agriculture and 2% in social services.

Figure 5
Enterprises with 5-14 workers by type of activity



Source: Census of Establishments 2004

The total employment provided by the micro and small enterprises in Syria is approximately 0.9 million. This figure represents 17.6% of total workforce, 19% of employed Syrians and 26.7% of those employed by the private sector.

Chapter 2

SMALL ENTERPRISE DEVELOPMENT AND ENVIRONMENT: A LITERATURE REVIEW

Small enterprises have been a topic of policy discussion and debate since the last wave of reform that started in Syria in 2000/01. The Government of Syria, donor agencies and the civil society organizations have initiated a number of programmes and projects since then. Most of these programs - with few exceptions - have tried to provide financial and non-financial development services to small enterprises with a lesser focus on improving the business environment. A number of useful studies on different aspects of small enterprise environment were also done during this period. The following paragraphs provide a brief description of relevant programmes/projects as well as research studies on small enterprise development and environment in Syria.

A. Studies of Agency for Combating Unemployment (ACU)⁶ presently known as Public Commission for Employment and Enterprise Development (PCEED)

There were three different studies conducted by the ACU on different aspects of small enterprise promotion and environment in Syria.

The first study was done by an independent consulting firm and commissioned by the ACU of the Government of Syria in 2004. The study aimed at mapping the small enterprise sector, specifying service gaps and identifying opportunities for them. It was to complement the survey conducted by ACU in 2003 to guide unemployed people towards promising enterprises. The study used the SME survey of ACU as baseline data, which covered 1609 enterprises in 14 governorates. It looked at both quantitative as well as qualitative aspects to understand the status of SMEs in Syria and the barriers/limitations preventing their growth and sustainability.

The study defined micro/family enterprise as those employing 1-3 workers; the small enterprise having 4-20 workers and the medium enterprise with 21-50 workers. It indicated a need to develop industrial clusters in Syria, improving technology and establishment of efficient institutional mechanisms for small enterprise financing. Other recommendations of the study included developing awareness raising

6) ILO supported the reform of the ACU to become the Public Commission for Employment and Enterprise Development through a new law adopted in 2005. The reform focused on adopting a two-pronged approach: (I) work at the policy level aimed at raising the rate of economic growth and ensuring stability, and (ii) interventions on both demand and supply sides to support entrepreneurship and enterprise development, to strengthen skill development, and to facilitate the task of job matching.

programs to enhance entrepreneurship among the youth, promoting marketing and management skills, reducing collateral limits for small enterprises, promoting youth entrepreneurship, activating inactive employment offices and increasing women's participation in service sectors. The study also noted that tax holidays in Syria were granted to big enterprises only and recommended that they be also granted to SMEs.

ACU commissioned another study in 2005 on the performance of small enterprises receiving loans from the organization. The results of the study indicated that ACU approach of providing directed credit had not succeeded in achieving the objective of promotion of small enterprises. This was primarily because "loans only" were not enough to create sustainable enterprises that would create decent work opportunities. The working of ACU as a public sector institution also led to favoritism.

The study also recommended changing the 5-year ACU program into a permanent and autonomous institution under the name: "Public Commission for Employment and Enterprise Development (PCEED), introducing a one-stop shop for business registration and licensing as well as easing access to finance by accepting different types of collaterals by the clients.

The State Planning Commission (SPC) commissioned another study on behalf of UNDP. It was to assess the UNDP program implemented by ACU from the 1st of July 2002 to end of August 2004, and to assess the ACU organizational structure, work mechanism and impact. The study recommended that ACU should only focus on growth oriented SMEs and withdraw from the family and micro enterprises, consider to withdraw from the rural public works, operate in the micro enterprise sector through civil society organizations, focus more on training and avoid duplication work of other organizations. The study also recommended a feasibility of establishing an "Investment Risk Insurance Company".

B. Report on the SME Development Policy

This study was conducted by the Syrian European Business Center (SEBC) in June 2002. It reviewed the contribution and role of SMEs in the Syrian economy and suggested a structure for national strategy to promote SMEs with a special focus on the following four areas:

- Investment
- Export Promotion
- Technological Development
- Job Creation

The study indicated policy, legal and regulatory areas that were disabling to the development and growth of small enterprises in Syria. The issues included lack of financial and taxation policies, high export taxes and duties, absence of tax exemption for job creation, absence of appropriate financial and banking system as well as absence of small enterprise participation in decision making at the sector and macro levels.

The study came up with the following recommendations:

- setting a national plan for taxation reform
- providing soft low-cost funding
- developing a national program to modernize vocational and technical education and training and linking it with actual needs

The study also indicated the need for a permanent policy institution for small enterprises called

“National SME Council”. It also highlighted the importance of “partnerships” to provide financing and technical assistance, especially creating cooperative and twinning relations with regional and international SME unions as well as starting relations with donor groups including the EU, Japan and UN in particular.

C. Investor Road Map in Syria

SEBC produced another report in 2003. It focused on small enterprise-related administrative procedures. The study aimed at analyzing the interface between the Government and the private sector with special focus on decentralizing the public sector to be a service provider while increasing the civil services effectiveness.

The study was a pioneering work in indicating the bureaucratic hurdles in the development and growth of the small enterprise sector in Syria. The study found out that the Government bureaucracy was indeed a hurdle in making new investments and they were more harmful in this respect than the actual laws and regulations. The report also indicated delay in issuing licensing and approvals as a major hurdle along with poor infrastructure and lack of information about regulations and procedures.

The study tracked the cumbersome business registration process and found out that starting a business entailed three stages of licensing, implementation and launching an operation. The Government bureaucracy controlled all aspects of these stages making it difficult for businesses to focus on the productive part of their business. The study found out that average time needed to launch business operations was approximately 7 months. The small business owners told that they had to spare almost two months annually to renew approvals and licenses, which was a heavy drain on their productive time and resources.

The study also recommended establishing a committee on reforming the banking legislation as well as creating a one-stop shop to facilitate the licensing procedures. The report recommended that the aforementioned committee should also act as an information center providing investors with necessary statistics as well as with information about investment opportunities and newly issued laws and regulations.

D. A Profile of the Labour Market in Syria

SEBC carried out this study in 2003 to provide an account of the Syrian labour market. The report indicated a number of issues in the labour market that required immediate attention. The study found out that the existing growth rates were too low to create enough jobs for the labour market entrants. The education levels of young people were low and their education and skills did not match the market needs. Almost one third of the workforce was unorganized and not covered by the labour law. The low wages were resulting in migration of skilled labour from the country. The complicated business regulations were a disincentive for promoting entrepreneurship as a career option.

E. Report on Syrian SMEs Support Program

This study was conducted in 2004 under the European Union/Mediterranean (EU/MED) program to formulate an SME support initiative in Syria.

The report specified the following five areas responsible for weak economic growth and poor

competitiveness of the Syrian economy in general and small enterprises in particular:

1. Disabling enterprise environment that included bureaucratic restrictions and its unseen costs, lack of Government policy to support SMEs and sluggish reform process
2. Lack of information of export markets and poor exports promotion services
3. Poor administrative skill and expertise that are related to business development services, absence of labour unions, low level of services provided by chambers of commerce and industry and the shortage of training programs
4. Difficulty in obtaining funding and the absence of financial services
5. Low enterprise efficiency, lack of foreign investment and poor utilization of modern technology

F. Report on Industrial SMEs

The study was carried out in 2004 and focused exclusively on growth oriented industrial enterprises with more than 10 workers. The study lamented that the Government did not have a clear strategy to support or foster certain industries with high potential. It was noted with concern that there were multiple regulatory authorities issuing licenses, permits and supervising an industrial enterprise. Some of these Government departments included (but not limited to)

- industrial licensing by the industry directorates
- preliminary and final premises approval by the municipalities, technical services departments and the governorates
- taxes by finance directorate
- imports by the economy directorates
- machines and tools permits by the customs department
- pollution by the environment directorate
- pricing by the executive and supply offices
- trademark registration by the intellectual properties directorates
- commercial registration by the commercial registrar

The study showed that small-scale industries faced the following problems:

- a. Bureaucracy: taxation, import-export procedures, licensing and expansion approvals
- b. Infrastructure: power, land, premises construction license and water
- c. Access to technology: Information, supporting organizations, universities and research centers
- d. Lack of business representation in the Chambers of Industry and Artisan Associations
- e. Lack of enterprise networking: outsourcing, international relations, networks, and linkages
- f. Access to export markets: Export supporting centers, exporting aggregates and markets information.
- g. Access to finance : loans, credit opening, sharing capital, long or short term loans and information on credit policies
- h. Labour availability: Technicians and skillful workers

G. Report on SME Loans in Syria

The European Investment Bank (EIB) has established €40-million credit facility at the Commercial Bank of Syria. EIB has also produced a report on SME loans in Syria. The report describes the issues faced by the bankers in small enterprise lending. It states that the credit disbursement in Syria is not easy due to the immaturity of the local banking system and the refusal of the private sector to the new methods of crediting. This was especially true when it came to cash flow based lending. The commercial banks were stuck in conventional banking of fully securitized loans.

H. Investment Climate Assessment (ICA) of Syria

The ICA report of Syria was done in 2005 which surveyed 554 enterprises (448 SMEs with less than 50 employees) to capture their perceptions about the investment climate in Syria.

The report acknowledged the entrepreneurial potential of the Syrian economy. However, it indicates a number of problems hampering this potential and full capacity of the Syrian economy. This included issues like taxes and tax administration, electricity, corruption, business licensing and permits, and unfair competition in the marketplace. Many entrepreneurs complained about the unpredictable costs to business due to the issues with tax administration.

The study highlighted that Syria's minimum capital requirement, when taken as a percentage of per capital GDP, were around six times the regional average of the Middle East and North African (MENA) countries. It was also noted that a typical Syrian business experienced around 25 inspections a year, consuming a substantial amount of the time and energy of enterprise managers, typically over half of these encounters involve some expectation of informal payment most frequently involving municipal police, labour and social security inspectors and tax inspectors. These problems are compounded by a sluggish court system, which is overloaded with work and unable to resolve the business disputes efficiently.

Chapter 3

SMALL ENTERPRISE SUPPORT PROGRAMMES

This chapter is dedicated to analyzing the range of ongoing support programmes for small enterprise development in Syria. The analysis helps to understand how different players in this sector (Government, donor agencies and non-profit organizations) are approaching the issue and contributing to a common agenda of promoting employment through entrepreneurship in Syria.

A. Government Programmes/ Institutions

A.1) Agency for Combating Unemployment

The ACU programme was established in 2001 as an autonomous (both administratively and financially) legal entity. The first term of the programme was fixed as five years. However, it was envisaged that the programme might extend beyond the first term. The Programme objectives were as follows:

"Study, finance and implement a number of production/service activities that would contribute to income generation, job creation, find new business areas, diversify the economy structure and absorb newcomers to the labour market".

The scope of the ACU programme activities was to "service SMEs in different governorates especially in rural areas in addition to environment-friendly projects, tourist services, training and capacity building and projects focusing on women and children and contributing to unemployment reduction especially in rural and desert areas". The programme also allocated 20% of its funds as grants to collective businesses.

The ACU programme was financed from the following three sources:

1. Government aid allocated through the public budget
2. Arab and foreign grants from regional and international organizations
3. Soft loans from Syrian banks for ACU beneficiaries

ACU had a daunting task of tackling the unemployment problem through enterprise development and creating jobs. It operated by granting soft loans, training potential borrowers, giving business advice and establishing business incubators. It managed to cover all the Syrian governorates in a short span of time. The Commission also launched a new initiative of forming an advisory council comprising Syrian as well as Arab experts from Lebanon, Iraq, Egypt and Tunisia.

In 2003, the ACU conducted the first unemployment survey with the participation of Arab experts from the MENA region. The survey included sending 30,000 questionnaires to the potential respondents. ACU also conducted another important study, mapping the SMEs in Syria (status, environment and distribution). Together, the unemployment map and survey were used to draw a national plan to create jobs and contribute to development through enterprise development. The ACU provided two types of loans for enterprise development:

Family loan: The maximum amount of the loan was 100,000 SYP (US\$2000) given as one payment with 4% annual interest to a profitable, sustainable family-run economic activity. The Government employees were not eligible to apply for these loans.

Small loan: The size of loan was from SYP 100,000s (US \$ 2,000) to SYP 3 millions SYP (US\$ 60,000) with an interest rate of 5%. These loans were provided to small businesses intending to increase their productivity, create jobs and raise business income and profitability. The loan conditions were as follows:

- the borrower is not a civil servant or covered by social insurance
- the borrower participates with a minimum of 10% of capital to a ceiling of 750,000 SYP (US\$ 15,000), and with a minimum participation of capital of 15% for the amounts from 750,000 SYP to 3 million SYP.
- borrower submits a feasibility study and attends a training course on business start up

The ACU granted 81,456 loans between 2002 and 2006, of which 54,195 (66.5%) were family loans, and 27,261 (33.5%) were small loans. The total number of beneficiaries during this period was 175,614 of which 66,570 benefited from family loans (38%) and 109,044 benefited from small loans (62%). ACU estimated that these loans created 185,459 jobs of which 167,662 (90%) through micro and family enterprises, 9,546 through public work programmes, and 8,251 through training and capacity building programmes.

ACU worked on direct provision of loans but also did some rudimentary efforts on creating a better small enterprise-financing environment. This included easing the lending conditions for unemployed people applying for loans.

A.2) Public Commission for Employment and Enterprises Development (PCEED)

PCEED replaced ACU in 2006. It was established as an independent entity of the Ministry of Social Affairs and Labour (MoSA&L). The objectives of the PCEED were specified as following:

- submitting proposals to the Ministry about linkages between labour/ employment issues and Government economic policies
- activating the employment climate to help create new jobs
- contributing to training of job seekers to match their skills to labour market requirements
- monitoring labour market variations
- dealing with emergencies in unemployment rates
- providing support to the self employed willing to establish new enterprises in poorer areas with NGOs support
- increasing the labour productivity and quality
- promoting entrepreneurship and private sector work culture

The commission has also been mandated to undertake studies and statistics that provide the basis for linking labour/employment issues to Government economic policies; provide proposals to the Ministry when developing public employment strategies and policies as well as promoting existing and potential small entrepreneurs through:

- planning and promoting small enterprises
- funding these enterprises
- assisting them to fulfill their requirements and promoting partnership among them
- training and retraining their employees
- other incentives in cooperation with other ministries, commissions, public employment offices and non-Governmental bodies

PCEED resources consist of the funds allocated by the state budget, the grants and subsidies given by the Government, the surplus from previous years and any other revenues that the institution can collect from its activities.

PCEED in a recent decree has established guidelines to define enterprises based on number of employees and investment capital. The definition classified enterprises into micro and family enterprises, small and medium sized enterprises as follows:

Table No. 1
Definition of Small and Medium Enterprises in Syria

Enterprise size	Maximum capital	Maximum capital	Number of Employees
Micro and family enterprises	1.5 million SYP	100,000 SYP	Not Specified
Small enterprise	5 million SYP	1.5 million SYP	Not less than 6
Medium enterprise	15 million SYP	5 million SYP	Not less than 16

Lately (April 2008), the MOSAL signed three additional agreements with Syrian banks, through the PCEED, to facilitate the provision of loans to SMEs. This brings the total of such agreements to eight⁷.

A.3) Agricultural Cooperative Bank (ACB)

Agricultural Cooperative Bank is one of the oldest financial institutions in Syria specializing in agricultural financing. The beneficiaries of ACB include all types of farmers; owners, leaseholders, tenants, beneficiaries of the agrarian reform law, state holdings law or any other agricultural investment. The Bank provides short-term loans for one year, medium term loans for one to five years and long-term loans between five to ten years. The loan is provided on concessionary interest rates and small enterprises can benefit.

A.4) Peoples Credit Bank (PCB)

The Peoples Credit Bank exists since 1966 as a public institution. It provides credit facilities to small

7) Al Akhbar Al Iktissadia, Syria-news.com, 16 April 2008.

merchants, manufacturers, persons engaged in handicrafts and low-income individuals. Other beneficiaries include physicians, engineers, lawyers, inventors, arts workers, higher degree holders, graduates of vocational institutes, tourism project owners, lab owners, publishing houses, vocational institutes and cultural houses. PCB is a specialized small enterprise financing institution. However, it has also been financing large projects after an amendment in its constitution in 2005.

B. Non-Governmental Programmes/ Institutions

The non-Governmental programmes include programmes/projects run by non-Governmental organizations like civil society organizations, private sector institutions, international donor agencies etc.

B.1) Fund for the Integrated Rural Development of Syria (FIRDOS)

FIRDOS has been operational for more than 6 years as a small enterprise, economic development, education and cultural project. It started functioning after receiving a grant from the European Union (EU). The private sector in Syria also assists FIRDOS in its developmental operations.

FIRDOS provides financing to micro and small enterprises and it has disbursed US\$ 3.5 million so far. The interest rate at 4.5% is lower than the market rate with a grace period of six months and repayment period of two years. The beneficiaries include low-income people. It has reached 3000 people living in 60 villages. The loan repayment rate has been 99.5%. Approximately 66% of the loans have been disbursed in the agricultural sector while 40% to the commercial and handicrafts sectors. FIRDOS has also done small projects in the area of education and culture.

B.2) Village Businesses Incubator (VBI), Ein Altina- Lattakia

VBI is supported by donations from the EU and International Fund for Agriculture Development (IFAD). It also receives technical assistance from an Italian organization and Nour Al-Hussein Fund of Jordan. VBI works as a Business Development Service (BDS) center to assist women entrepreneurs in the rural regions. It facilitates micro financing, provides access to markets, business management training, as well as planning and production assistance.

B.3) Modernizing and Activating Women's Role in Economic Development (MAWRED)

MAWRED started as non-profit organization in 2003. It is dedicated to enhancing and activating the contribution of women in the economic and social development process in Syria. MAWRED seeks to assist women in carrying out the following activities:

- determining the feasibility of possible business projects
- training women in business project development (including planning, financing, set-up, action plans, strategy formulation, administrative and legal issues, and product launch)
- assistance in developing and upgrading the existing projects through the introduction of modern technology and management practices

MAWRED receives assistance from many donors multilateral and bilateral agencies as well as private sector companies. It has 210 women entrepreneurs as its members and focuses on providing training programmes on business management and communication skills.

B.4) Syrian Young Entrepreneurs Association (SYEA)

SYEA is a non-profit organization, which provides training in entrepreneurship. It also works to inspire young people to adopt entrepreneurship as a career option. SYEA organizes different events for young people to promote its mission. Some of these events in the recent past were as follows:

- **JOB FAIR 2006** - Aimed at raising awareness among Syrian youth on basic skills required in the job market and helping them find appropriate jobs through a matchmaking service to connect young people and prospective employers.
- **Arab Technology Business Plan Competition** - SYEA signed an agreement with the Arab Science and Technology Foundation (ASTF) in the UAE to become an official partner to organize business plan competitions. Several small projects have been undertaken to introduce this concept to the Syrian business community and potential entrepreneurs. SYEA is also preparing a feasibility study for establishing a business incubator to help small enterprises.
- **Pioneering and Career Management Center** - SYEA has entered into a partnership with the UNDP in establishing a Pioneering and Career Management Center for university students. It is a university-industry linkage programme with the objective of orienting university students in the requisite specializations in the job market. It also helps them prepare and plan for a professional career and apply for a job.

B.5) SHABAB

SHABAB (literally meaning “young age” in Arabic) is an acronym for “Strategy Highlighting and Building Abilities for Business”. SHABAB is a youth employment strategy that has been initiated with the strong support of H.E President Bashar Al-Assad and under the guidance of H.E Mrs. Asma Al-Assad.

SHABAB is striving to build an entrepreneurial and business oriented young workforce and especially assist young entrepreneurs. To address this challenge an Initiation Group chaired by H.E Mrs. Al-Assad, is building a strategic framework for a comprehensive range of school-to-work transition policies and programmes to meet the needs of Syrians between the ages of 14 and 30. The group is supported by a small technical team that runs a number of pilot projects across the country.

The Framework covers the four areas of policy outlined below. These are Cultural Change, Education and Training, Business Support and Regulatory Reform. A youth employability Steering Council made up of representatives of Business, Civil Society and the Government oversees the strategy implementation and ensures its delivery. The following matrix provides a sketch of the framework.

Area of change	SHABAB Activities
<p>Culture</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Communications campaign to stress the need for a healthy private sector and promote business as a viable option for young people. Activities will include the use of case studies, business champions, role models, speeches, articles, exhibitions and competitions. • Promotion of work in business and commerce through comprehensive careers education and guidance. • Raise the awareness among teachers and parents that business and entrepreneurship are viable and important employment options for young people. • Conduct Attitude Surveys and map existing activities in youth and enterprise development
<p>Education and Training</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Development of business modules for Vocational Training. Recently pilot tested and implemented the ILO/Know About Business Programme. • Development of effective careers education and guidance for school-to-work transition. • Business courses to be made available in schools and universities • Curriculum development <ul style="list-style-type: none"> o Inclusion of life skills such as IT, decision making, financial literacy, team-work, ethics o Learning business awareness programmes and through project work in music, theatre and TV. • Work experience programmes and internship for young people. • Job fairs and events
<p>Business Support</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Development of a network of market-responsive employment exchanges. • Mentoring for entrepreneurship • Easy access to seed funding for youth business start-ups. • Liaison with schools and universities • Inclusion of youth businesses in supply chains. • Apprenticeship for new employees • Internship and work experience for workplace familiarisation • Incubation units
<p>Regulatory Reform</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reform of the regulatory environment to ensure young people have easy access to employment in business and to starting their own business.

B.6) Aga Khan Development Network (AKDN)

AKDN started its operations in Syria in 2002. The network provides micro credit for small enterprises in agriculture, industry and tourism for micro and family enterprises. The program aims at income-generating activities in the low-income regions. Credit range from 3000 SYP (US\$60) to 200000 SYP (US\$4000) with a pay back period of 3 to 24 months. The amount of credit disbursed to 15,000 beneficiaries reached 900 million SYP (\$ 18 million) in 2007. Most of the programme beneficiaries are young men and women. AKDN has also been pioneer in establishing the Microfinance Bank in Syria with a capital of US\$10 million.

B.7) Rural Community Development in Jabal Al-Hoss Project by UNDP

The project aims at alleviating poverty, reducing unemployment and improving the quality of life in Jabal Al-Hoss region. The Jabal Al-Hoss region is barren and dry and considered as one of the poorest regions in Syria. There are 250,000 inhabitants living in 165 villages with an illiteracy rate of 60%. The programme is jointly financed by the UNDP, Japanese Government and the Government of Syria. The project has created a microfinance network in the area called Sanduq (literally meaning Savings Box). This is a microfinance facility for enterprise development and operates on the Islamic principle of Murabaha (profit and loss sharing). Each Sanduq is established by around 100 villagers in their area. They become shareholders of the fund with a share value of 1000 SYP. Almost half (46%) of shareholders in the existing Sanduqs are women. The total amount of Islamic loans provided to the members in the last seven years is 300 million SYP.

B.8) Damascus Chamber of Commerce

The Damascus Chamber of Commerce is a representative of large and medium businesses. However, it provides some training services to small enterprises as well. The training programmes are conducted in areas like access to financing, collaterals and securities and access to information. The purpose of the training programmes is to assist small enterprises grow their businesses.

B.9) Syrian-European Business Center (SEBC)

SEBC initiated its operations in 1996. The programme was financed by the EU and implemented in close partnership with the Ministry of Economy and Trade and the Federation of Syrian Chambers of Commerce. SEBC offers direct and indirect support services to the private sector including small enterprises. These services include business information, business upgrading, export development and promotion, management training, institutional development and policy formulation.

The programme was continued with the same acronym but renamed as Syrian Enterprise and Business Centre (SEBC) in 2007 after the expiry of EU funding. The new SEBC has been created as a private foundation under the Syrian Associations and Private Institutions Law and Presidential Decree 1330 of 2006. It is envisaged to support the Syrian economy by serving as an implementation agency for projects aimed at developing the private sector in general, and SME support and development services in particular.

B.10) United Nations Development Programme – UNDP

UNDP Office in Syria is supporting the business environment through a portfolio of initiatives that aim at strengthening the role of the private sector at the macro and micro levels. At the Policy level, UNDP is supporting the enhancement of the investment environment through supporting the issuance of the

Investment law no. 8 as well as building the institutional capacity of the Syrian Investment Commission through the establishment of the Investment Promotion Unit and the simplification of procedures through a one-stop-shop mechanism. UNDP is also supporting the access of private sector to global markets by assisting the Ministry of Economy in the revision of the trade law and the competition law and also building its institutional capacity through the establishment of both the WTO Department and the Competitiveness Department. The capacity building of national staff at the Ministry is also included in the assistance provided.

UNDP has also established SME training Centers in Der Ez Zor and Raqqa in addition to a Vocational Training Center in Der Ez Zor. Access to information for young entrepreneurs in rural areas was enhanced through the establishment of 23 Telecenters covering most parts of Syria. Recently, a Career Management Center was launched in cooperation with Damascus University and intends to provide guidance and linkages between university graduates and the private sector.

In the area of micro-finance, UNDP through a project entitled “Rural Community Development in Jabal Al-Hoss” created a microfinance network in that area called Sanduq Savings Box). The latter is a microfinance facility for enterprise development and operates on the Islamic principle of Murabaha (profit and loss sharing). Each Sanduq is established by around 100 villagers in their area. They become shareholders of the fund with a share value of 1000 SYP. Almost half (46%) of shareholders in the existing Sanduqs are women. The total amount of Islamic loans provided to the members in the last seven years is 300 million SYP.

Chapter 4

LEGAL, REGULATORY AND POLICY FRAMEWORK FOR SMALL ENTERPRISE DEVELOPMENT

This chapter provides an overview of the legal, regulatory and policy environment in which the private sector including small enterprises operate in Syria. The existing environment dominated by bureaucratic and administrative controls has taken shape in many decades. It is slowly changing and providing new opportunities for the private sector to invest and grow.

The reform of the business environment in Syria however, has a strong positive bias for the large enterprise⁸. The small enterprises are being either neglected in the process or provided some cosmetic benefits. The existing business environment in general is negatively biased towards small enterprises. They face the brunt of it when faced with bureaucratic hurdles and cumbersome administrative procedures, as they lack time, right connections and resources to invest in these non-productive transactions.

A. Legal Environment

The legal environment for incorporation of business is rather antiquated in Syria. It is undergoing reform and changes to accommodate the new realities of the market.

A.1) Business Registration and Foreign Trade

i) Law of Commerce

The Syrian Law of Commerce 149 was promulgated in 1949 and is applicable to enterprises of all sizes: big, medium and small. The procedure to register for different types of establishments is different. The easiest is to be a sole trader or a partnership establishment. However, it is difficult to get formal financing from the banks for this type of establishments. Small enterprises will generally not register as a company since registering a limited liability company can take up to 2 months (as a minimum) and 13 registration requirements as follows:

1. Collection of forms of articles of incorporation from the Ministry of Economy and Trade
2. Deposit the initial capital in a bank and obtain a statement
3. Apply for commercial registration at the Ministry of Economy and Trade
4. Submit the company's constitution to the Court of First Instance and get the company's books stamped

8) Lately Law No. 3 issued in March 2008 to regulate the work of companies in Syria and brought into effect on April 1, comprises 227 articles clarifying the legal framework for various economic and commercial activities carried out by all kinds of companies but not encompassing small enterprises.

5. Pay the stamp tax at the tax authority
6. Open a financial record for the company at the Tax & Financial Department
7. Make the required payment to the Syrian Bar Association
8. Publish the Memorandum of Association in the Official Gazette
9. Return to the Court to complete incorporation
10. Visit the Commercial registry with the signed copy of the articles of incorporation
11. Register for taxes
12. Register with the Social Security Organization
13. Make a company seal

The Article 10 of the Law of Commerce 1949 exempts individuals handling small trades or simple low-cost handicrafts from a number of qualification terms to practice trade. These individuals are not obliged to run commercial books and are not subject to bankruptcy and dispute regulations. This practice saves them from many administrative and bookkeeping hassles. However, it also restricts their access to finance from the formal sources as well as investment and tax benefits available to companies. The review of this law has been in process for some time.

ii) Foreign Trade

Article 3 of the basic foreign trade regime issued by virtue of Decree 60 of 1952, authorizes the Ministry of Economy and Trade (MOET) to constrain or prohibit the import of certain materials. The prohibitions include establishment of new agriculture or industry branches or reconstructing/developing existing ones.

The foreign trade provisions specify a unified duty (stamp duty, import/export permit duty, license duty, verification duty etc.) on foreign trade. The trade taxes/duty rates are progressive and appraised based on price or value of the products. The bureaucratic control and discretion in appraisals is however detrimental to the interests of small enterprises as they do not have right connections to get their goods released from the port. Enterprises and exporters with small volumes of trade or low-cost handicrafts are exempted from trade registration and company seal according to Article 10 of the Law of Commerce.

A.2) Labour and Social Protection

i) Labour Law

Syrian labour law (No. 91 of 1959) does not distinguish enterprises based on their size. It however differentiates between the enterprises that employ less than 50 workers and those with more than 50 workers in cases of work reconciliation and arbitration. Some reforms in the recent past like in Article 191 have simplified the reconciliation and arbitration procedures. This provision is however available only to large enterprises employing more than 50 workers. Another welcomed change was in the minimum age limit of employment. The latter was originally fixed at 12. However, it was amended in 2000 by Article 124 of Law 24 and raised to 15 years.

ii) Social Security

Social security (according to law 92 of 1959) contributions are mandatory and universal covering all sizes of enterprises in Syria. The Social Security Law was promulgated in 1959 and gradually applied to all enterprise sizes starting from large ones. Both the employer and the employees share the contributions made in this regard. The employee pays a mandatory contribution of 7% of the salary while the employer pays 14% (double the amount paid by the employee). The law is not applicable to temporary employees, employer's family members and private and mixed agriculture sector workers.

A.3) Taxation

The taxation law (Decree 85 of 1949) was repealed in 2003 with the promulgation of the new Income Tax Law 24. Several amendments to this law followed like Law 60 of 2004 and Law 51 of 2006 that formed the basis of the taxation structure for enterprises in Syria. Presently the tax paying enterprises are divided into two main categories:

1. Fixed income tax payers
2. Appraised income tax payers

The small enterprises belong to the first category. They are expected to pay a fixed amount of tax ranging between 5000-25000 SYP. The tax is determined in accordance with the criteria specified in the finance departments' instructions. All small enterprises in the handicraft sector, industrial or commercial professions fall under this category. However, the practice is different from the rules where tax officials themselves often appraise small enterprises.

The industrial and commercial establishments fall in the second category and pay their taxes based on their income and earned profits. They are taxed according to the verification of profits in their accounting books and records.

It is worth noting that the taxation laws offer tax exemptions and cuts to medium and large enterprises and not to small enterprises. These include lowering the tax ceiling (for manufacturing and joint stock companies), or granting the big tourist companies a 7-year income tax holiday, in addition to permanent exoneration from income tax for 50% of their revenues.

B. Administrative and Regulatory Frameworks

Despite the ongoing reform process, the Syrian economy is still over regulated and characterized by an omnipresence of the Government in all productive spheres of life. The present system is indeed a legacy of the centrally planned economy. The ongoing process of economic reform is slowly changing the legal and regulatory frameworks to open up more space for the private sector. However, the Government control of the market is deeply embedded in the culture and taking a long time to change. The Government officials ensure that all private sector activities are closely scrutinized and monitored which constitutes a drag on time and resources of small enterprises.

B.1) Starting a Business

Starting a business in Syria takes a lot more time than its comparators in the Middle East region. The multiplicity of regulatory bodies is one big problem for entrepreneurs and especially for the new entrants wishing to adopt entrepreneurship as a career option. The second major problem is a complex, costly and slow moving Government system of business procedures that makes registration and doing business difficult. Syria ranked lower than its Middle Eastern neighbours in terms of business start up and facilitation⁹.

The licensing regime in Syria is also a problem for small enterprises. All enterprises need more than one license/registration to operate their businesses. Here is a brief description of some of the licenses/permissions required from different Government authorities.

9) Syria ranked 130 in facilitating business activities. On the other hand Lebanon, Jordan and Turkey rank 86, 78, and 91 respectively according to the Doing Business Report of the World Bank 2005.

i) Commercial Licensing

A commercial license is granted by the Department of Domestic Trade of the Directorate of Economy at the governorate level. The license is a pre-requisite for establishing a registered business especially if the entrepreneur intends to export or get credit from a formal institution, claim ownership of physical assets or sign a contract in the name of a company or a legal entity. The procedures to obtain a license would normally take at least two weeks with several visits to the Government office.

The registration with a Commercial Register also requires the entrepreneur to secure commercial premises for business. Due to the acute shortage of commercial buildings, a large number of business owners have to use housing apartments to operate their business. This is not an easy option either because it entails changing the category of the apartment from housing into commercial. The change of category results in payment of very high taxes against the commercial property, cumbersome procedures and speed money. This situation has forced many entrepreneurs to seek licensed premises in remote villages while trading in the cities.

ii) Industrial Licensing

It is not an easy process to get an industrial license. It starts by submitting an application to the Department of Industries at the governorate level. Filing the application form requires information about the company, production and industrial operations, machinery, raw materials as well as project requirements of power, labour and capital in addition to the feasibility study of the project. According to the Ministry of Industries, the licensing process should take only two weeks. However, in practice, this process takes much longer. All industrial licenses are issued after the approval of the Minister for Industries in Damascus.

iii) Crafts Licensing

The artisans/small traders require licenses from the relevant artisan/professional association. The licenses issued by their professional association require further endorsement from the general artisan union before becoming effective.

iv) Administrative Licensing

The administrative licenses are required to operate a commercial activity. This is indeed a big entry barrier for new businesses due to the difficulty of securing a working site (especially for industrial workshops wishing to operate outside industrial zones).

v) Health Licensing

The health license is required for those wishing to engage in providing health services or related manufacturing activities (hospitals, pharmacies, and pharmaceutical plants, etc). The restaurants and grocery shops also require a health license/certificate from the local municipality.

vi) Tourist Licensing

The tourist projects need licenses from both the Ministry of Tourism as well as municipalities where they wish to operate their business.

vii) Licensing from Professional Associations

A category of professionals is required to obtain a license from their professional association in case they intend to start their own business. This includes general practitioners, dentists, engineers, lawyers, and pharmacists.

viii) Licensing for Specific Areas

The establishment of small businesses such as internet cafes, games/video shops and wedding halls often requires more than one license from the relevant Government authorities to start and operate.

The requirement of getting a license to operate business is just one part of starting a small business in Syria. The exorbitant licensing costs represent another significant barrier to small enterprises. These costs amount to 25000 SYP for an individual trader, 70,000 SYP for an ordinary partnerships and around 150,000 SYP for limited-liability associations of capital (including Government duties and lawyers' fees).

The licensing and registration procedures also take much longer time than envisaged. The reason is that small entrepreneurs, lacking connections and influence, have to visit different Government agencies, more than once, before the license is issued. The micro businesses and petty trade like small stores and workshops however do not require any licensing.

C. Operating a Business

Starting a small business is just one difficult part of the business environment in Syria. Operating and growing business is also fraught with many obstacles and difficulties that include dealing with Government inspections, levies and conforming to Government procedures.

C.1) Labour and Social Affairs

The General Institution of Social Insurance (GISI) was founded in 1959. It covers 88% of Government sector employees but only 36% of the private sector employees¹⁰. The GISI does not take any social security contribution from enterprises employing less than five workers, which is in fact an advantage for small enterprises. However, the latter do not respond to these positive incentives and hardly reciprocate by creating decent working conditions for their employees. Most MSEs do not sign employment contracts with their workers; neither declare their employment to the labour authorities nor register their workers with the social security establishment. It is important to emphasize that an enabling business environment does not only mean creating better business conditions for the entrepreneurs. The small enterprises while engaging in wealth creating activities should also create better working conditions for their employees. Several studies have shown that better working conditions contribute to better productivity of workers and sustainable profits for enterprises.

C.2) Tax Authorities and Cumbersome Procedures

The Ministry of Finance (MOF) and its affiliated bodies are responsible for tax assessment, collection and dispute resolution. The small entrepreneurs and handicraft professionals (shopkeepers, barbers, grocers etc.) are required to submit an "information statement" upon starting their business. This category of enterprises is not required to keep accounting books or submit annual financial statements. The tax estimation committees of the Ministry of Finance determine the annual net profits and taxes for these professions.

10) According to SPC data in 10th FYP

The MOF also has the authority to dictate to some of these professions the need to keep accounting books and submit financial statements in order to monitor their activities. The capacity of small enterprises to understand and abide by a rather opaque and complicated taxation regime is limited. This often results in situations where tax authorities use their discretion to decide taxation matters against the interests of small enterprises.

All those enterprises with assets of SYP 2 million and above fall in a different category of taxation. The rate of taxation for this category of enterprises is determined based on their annual taxable income and profits. There are a number of exemptions for some activities under this category. The exemptions include, among others, cooperatives, consumers and investors' societies, private holdings of farmers who sell their crops, musicians, painters, composers, sculptors, nurseries, institutions for handicapped people as well as slaughterhouses and poultry farms.

C.3) Lack of Business Protection/Risk Management Institutions

Syria lacks any legislations or institutions that provide protection to businesses or insure investment from risks, especially commercial risks. This makes the investors and especially small enterprises vulnerable to different kinds of natural disasters as well as business, economic and political risks. The Government institutions in certain cases act to assist the small enterprises/farmers in case of unforeseen calamities. The Agricultural Bank for example, rescheduled its debts when a natural disaster struck. However, there is no institutional or market mechanism of risk protection in place.

C.4) Lack of Access to Finance

The access to finance is a real problem for those small entrepreneurs who wish to grow their businesses. This is primarily due to lack of prudential regulations that allow cash flow based lending. The banks and financial institutions also continue with the conventional lending practices that rely on fully securitized loans.

D. Policies for Small Enterprises

D.1) Small Enterprises in the Syrian Economic Policy and Development Framework

Syria never had an explicit small enterprise policy and followed a socialist pattern of development that promoted public production of goods and services since 1960s. The consequent economic structure was characterized by a small number of large public enterprises (producing goods and services) and a large number of small enterprises (self-employment, family owned enterprises and cooperatives). The nationalization process resulted in bringing the few large and medium enterprises into the Government fold. A relatively large public sector kept on growing in 1970s until the country was hit with the first economic crisis.

A slow and sporadic reform process since then has helped in liberalizing the economy and providing incentives to the private sector. However, most of these policies and programmes largely focused on large and medium enterprises. The Government provided incentives as well as preferential treatment for investment in large companies like big tourist ventures. Law Number 10 of 1991 fixed the minimum capital limit for companies to US\$ 240,000 to benefit from the new incentives. The small enterprises remained out of the Government's radar screen until the dawn of the ninth Five Year Plan (FYP) (2001-2005) and the new trend of small enterprise focus continues in the 10th FYP.

D.2) The Ninth Five-Year Plan

The growing problem of unemployment (especially of young and women) was a worrying thing for the Government, which brought the small enterprise development in Syria into focus. The objectives of the ninth FYP are:

- Promoting labour-intensive and income generating SMEs
- Activating women's role in family and society
- Linking education outputs to labour market requirements to fulfill social and economic development needs

The establishment of a Government Agency for Combating Unemployment by Law Number 71 of 2001 was a pioneering step in this direction. The allocation of SYP 50 billion (US\$ 1 billion) in providing training and loans to small and family enterprises showed the commitment of the Government to promote this sector. The experience of providing loans through ACU has however shown that provision of finance is just one aspect of doing business. The daunting challenge of creating an enabling policy, regulatory, administrative and legal environment is indeed an area that needs immediate attention and Government action.

D.3) The Tenth Five-Year Plan

The 10th FYP has moved on from direct support of small enterprises to active labour market policies and other measures like upgrading the regulatory framework, reduction of unemployment, focusing on education, skills training, and increasing competitiveness of the enterprises in the informal sector of the economy.

To achieve the above policies, the following objectives were set forth:

- a. Activate and organize the labour market to reduce unemployment and harmonize labour supply with labour market requirements in accordance with the 10th FYP which is based on the strategy of transition towards a social market economy
- b. Develop labour legislations in accordance with the 10th FYP (Labour Law, Social Security Law).
- c. Develop the vocational training policies and institutions and reform the education system.
- d. Raise the labour productivity through improving qualifications, knowledge and skills.
- e. Support MSEs through providing a conducive environment.
- f. Rehabilitate the informal sector to enable its contribution to the development process

The Government of Syria issued the PCEED Law in 2006 to pave the way for creating an enabling environment for small enterprise development. The role of the Ministry of Social Affairs and Labour has been strengthened to better develop and implement policies and regulate the labour market effectively. Some other legislation includes allowing the establishment of social and micro finance institutions to improve the financing opportunities for small enterprises.

Chapter 5

VOICES OF EXISTING AND POTENTIAL ENTREPRENEURS

An integral component of the assessment exercise was meeting with the entrepreneurs to know their opinions and perceptions about the existing business environment and get their ideas for improving on it. The perceptions of small enterprise owners - the real stakeholders - on the existing business environment were helpful to triangulate information already collected through literature review, mapping of the small business environment and meetings with the Government officials. Two focus group meetings were conducted in this regard; one each with the existing and potential entrepreneurs

A. Focus Group with Small Enterprise Owners

A group of twelve entrepreneurs (both males and females) from Damascus attended the first focus group meeting. The participants came from diverse business areas like cleaning, tailoring, electrical workshop facility, food processing, textile and garments, stove manufacturing as well as ostrich farming. The following paragraphs provide a snapshot of the salient issues raised by the entrepreneurs during the focus group.

A.1) Small Players have Small Bargaining Power

The little bargaining power of the small enterprises came up as the most important issue in the focus group. Almost all agreed that large enterprises and international corporations investing in Syria enjoyed good relations with Government officials, which facilitated their business. They could make rules jointly with the Government and interpret rules and regulations as best suits them. However, it is not possible for small owners to influence the Government. Hence, they remain either at its mercy or at the mercy of big players in the market.

Some enterprise owners were more explicit and vocal than others elaborating how the domestic market was distorted by the big players in connivance with Government officials which was harmful for small business. The latter often suffers because of the lack of “Wasta” (connections) with Government officials and because of the dearth of information about Government policies and regulations.

A.2) Disabling Business Environment

A general complaint by the group was related to the strict licensing regime of the Government that is instigated with getting a permission to start an industry. There was consensus that the most difficult part in licensing was dealing with the municipalities for various permissions. They usually provided temporary licenses and kept on asking for speed money at every renewal.

The Government control of business through licensing is just one reflection of a disabling business environment. The small entrepreneurs face many challenges while doing business. They have to deal with the ambiguous and opaque Government regulations and discretions of officials in implementing those regulations. In food and health business, for example, the Government has an indirect way of controlling those engaged in business. Government laboratories are used for testing of products where decisions are made arbitrarily and at the discretion of officials, not based on solid scientific evidence. The cost of registering a company is high for a small enterprise. It is approximately SYP 24,000 (US\$ 480) which is beyond the reach of a small enterprise. It is imperative for small enterprises to register as a company and possess a trademark and company logo. It is also mandatory to have a trademark if one wishes to participate in the formal tendering process. The cost of securing a trademark is also high and beyond the reach of small enterprises.

The issues related to taxation of small business are also thorny. Small enterprise owners see that the Government acts in contradiction of the principles and claims of fixed taxes. Small enterprises are supposed to pay taxes based on their self-assessment. However, the practice is actually different: tax is assessed by a Government official and not by the entrepreneur.

A.3) Access to Finance

Access to finance was a major issue especially for those lacking collateral and in need of relatively small amounts of working capital. Borrowing from the formal sources like commercial banks took a long time, one has to go through cumbersome procedures, and a long waiting period before the loan is granted. The local NGOs that provide financing to small enterprises charge exorbitant interest rates and high service charges. Financing is especially a problem for women entrepreneurs wishing to start or expand their business.

The financing from ACU could be tricky at times. The ACU supposes that all feasibility study figures are exaggerated hence providing loans for amounts less than what is required. This puts the entrepreneur in trouble of finding more funds from other sources, which are not generally available. The loans are also subject to a high duty stamp rate of 15%.

A.4) Infrastructure

The issue of electricity, a basic need for every business, also came under discussion in the focus group meeting. One of the entrepreneurs elaborated about the cumbersome and difficult process of having one's own generator for sustained supply of electricity. According to the existing regulations, the business owner wishing to install a generator has to import it first, which is indeed a hassle. The imported generator is then handed over to the Electricity Board for installation, at its own convenience, which can be speeded up by paying money.

B. Focus Group with the Potential Entrepreneurs

The second focus group was organized with the assistance of the Higher Institute of Business Administration (HIBA), a premier business school in Damascus. A group of twenty potential entrepreneurs took part in the discussion. The group comprised two types of potential entrepreneurs: students and employees of HIBA. The discussion started with questions on professional careers in Syria and business culture and then moved on to exploring the perceptions of participants on entrepreneurship as a career option and the business environment in Syria. The following paragraphs summarize the main points of discussion.

B.1) Business is Suitable for the Rich and Connected

The majority of students and employees of HIBA maintained that doing business was difficult without being rich or well connected in the Government. It was imperative to be rich because getting financing was an uphill task. Secondly, doing business is not only about producing and about selling goods on the market; it also entails understanding the Government (policies, regulations, rules, legal and institutional frameworks).

Some students said that they are tempted to start their own business after completing their studies. This is because the public sector is already overstretched and not attractive financially. However, there are many fears from entering the market as an entrepreneur: They do not have requisite training, do not know how to convert ideas into viable business plans and are afraid of dealing with multiple Government agencies.

The group was of the opinion that it is crucial to be in the public service for some time before starting a business. This is because one faces many problems in terms of licensing, controls and inspections while running a business and good contacts in the Government can ward off these hassles. The monopolies of large enterprises were also stated as a challenge to face, which could be surmounted if one had good “sources” within the Government.

The group emphasized a dire need for change in the culture and mentality of the public sector, which overall is not conducive for small business development. The group felt that the act of entrepreneurship is something productive and exciting but dealing with Government remains very unproductive and boring. They suggested that the Government focuses on reducing the paperwork in the ongoing reform process.

B.2) Problems of Development Financing

The general understanding of the group was that financing was not a sufficient pre-requisite for starting a business. Secondly, the financing schemes like ACU should be better designed. The ACU for example, gives loans in three installments and before each installment, the agency officials inspect the business performance. The satisfactory progress of business is a necessary condition to become eligible for the next installment. This is bizarre because small businesses are generally short of working capital: While small entrepreneurs would need more money when the business is struggling to survive, the ACU officials will not sanction the next installment in such situations.

The participants also expressed their concern over the trust deficit between the ACU and potential entrepreneurs. The ACU officials think that the new entrepreneur is getting a loan and will definitely misuse the funds. They recognized that this has been the case in the past. However, young people and new entrepreneurs should not be penalized for past experiences.

B.3) Lack of Enterprise Culture and Awareness

Entrepreneurship is not a preferred career option for young people in Syria. The existing culture, family and society encourage them to become doctors, lawyers, business professionals or public servants. The majority of potential entrants have a fear of failure in business that could be a stigma for life. It was recommended that the Government promote a culture of entrepreneurship through schools, colleges, universities and institutes of higher education.

Chapter 6

RECOMMENDATIONS FOR CREATING AN ENABLING ENVIRONMENT FOR SMALL ENTERPRISES IN SYRIA

The Syrian economy has been on a road of reform for some years now. The Government of Syria made a commitment for the promotion of small enterprises in the ninth FYP. It continues with the tenth FYP where commitments made by the Government are slowly taking shape. The reform of the ACU to PCEED in 2006 is indeed a landmark step in the right direction.

PCEED has established guidelines to define enterprises based on the number of employees and investment capital. The Commission has also worked to raise the upper lending limits for small enterprises. Another significant achievement is the introduction of intermediary institutions like cooperative societies and community organizations as guarantors for loans (replacing collateral for securing loans).

PCEED is in the process of introducing one-stop-shop services for entrepreneurs to ease the process of business licensing. These shops receive the investors' applications and follow them up with all concerned Government departments to facilitate licensing and registration procedures. The new enterprises will pay 1% of the enterprise capital with a maximum of 50,000 SYP for medium enterprises, 25,000 SYP for small enterprises and 3000 SYP for micro and family enterprises to access this facility.

The steps taken by PCEED augur well for creating an enabling environment for small enterprise development in Syria. However, the assessment of business environment indicates that a large number of daunting challenges remain in this area. The swift moving business world necessitates fundamental changes in the legal, regulatory and administrative structures. The small enterprises compete in a global market and these institutional mechanisms have to facilitate businesses rather than put constraints on their development and growth. The following paragraphs point to the areas of reform and some suggestions on how to go about it.

A. Legal, Regulatory and Administrative Reform

This study has identified several issues in the present legal, regulatory and administrative framework that can be a starting point for discussions with the stakeholders.

The business registration and licensing is an area that requires immediate attention. It is imperative to simplify the business registration procedures. The reform should aim at providing small entrepreneurs an opportunity to incorporate their business as a private company with a logo and trademark at a reasonable cost. This will have many positive effects. It will help in reducing the size of the informal

sector, resolving the issues of access to finance and let them participate freely in the bidding processes both domestically and internationally. In the longer run, this will also expand the tax revenues and become beneficial to the Government.

The establishment of one-stop-shops by the PCEED is a step in reducing the administrative burden on the SMEs. However, it is not a long-term solution to a long-standing problem. The international experience and empirical evidence shows that one-stop-shops might not be the right way of resolving the regulatory and administrative issues faced by small enterprises.

The real solution lies in getting to the source of the problem that is multiplicity of licenses, permits and procedures. The spirit of reform should be decreasing their number, reducing the time and monetary cost of these approvals, and minimizing the interaction of small entrepreneurs with the Government to an optimal level. The optimal level of Government will entice more people to opt for an entrepreneurial career and help existing enterprises use their time and resources more productively to become competitive in the market.

The simplification of legal, regulatory and administrative frameworks needs to be complemented by some incentives for small enterprises. This may include fiscal incentives like accelerated depreciation for their fixed assets, adherence to fixed income tax and tax credits for the labour intensive businesses that create more and decent jobs. The Government may also consider fixing a certain quota for small enterprises in the public procurement of goods and services.

B. Conducive Financing Environment

There are a number of Development Finance Institutions (DFIs) in Syria. The experience with ACU and other DFIs shows that they have limited outreach and impact. The directed credit approach to non-viable business ventures perpetuates inefficiencies and requires regular injections of public money to the DFIs. An enabling financing environment is a sustainable solution for opening up financing opportunities to a large number of small enterprises all across Syria.

This would require changing the prudential regulations to allow for cash flow based lending. The commercial banks and other financing institutions need to be trained in catering to the special needs of small enterprises. The Government may like to establish institutions like Credit Information Bureaus (CIB) and Partial Credit Guarantee Agencies (PCGA) to facilitate flow of finance from the commercial banks to small enterprises. The Government may also consider allowing non-traditional collaterals as compared to fully securitized lending by the banks.

C. Creating a Level Playing Field

The business is generally considered a “domain of rich and connected” in Syria. The small enterprises feel that they are discriminated by both the big business monopolies in the market as well as by the Government officials using their discretions arbitrarily. The Government may take measures to empower small enterprise associations by giving them voice and representation in the policymaking process. It is suggested that the Government considers establishing a new institution of “SME Ombudsman”. The Office of SME Ombudsman will be the custodian of small enterprise rights. It will work independently from the Government and report to the office of the President who may appoint a retired or serving judge (specializing in commercial law) as the head of the institution. The Office of SME Ombudsman will have a jurisdiction in matters related to the grievances of small enterprise owners against the excesses of Government officials and market monopolies.

D. Promoting an Entrepreneurial Culture

The public sector in Syria has long been providing jobs to many young graduates leaving colleges and universities and has almost reached its full capacity. The private sector is growing but doing business is not a preferred career for Syrians and this is especially true for the younger population. It is rather the last option for many who cannot find a job. This sounds strange, as Syria has historically been a commerce, trade and business center. There is an urgent need to reinvigorate the entrepreneurial spirit and potential of Syria.

The School to Work Transition Survey (SWTS) had rightly alluded to the promotion of entrepreneurship in Syria as the new engine for job creation. It is recommended that PCEED engages in an aggressive campaign to promote entrepreneurial culture in Syrian society. This may comprise inclusion of entrepreneurship education in the secondary and vocational education, use of media for sensitization, and promoting successful entrepreneurs as role models. The civil society organizations and associations like SYEA and SHABAB have to be fully engaged in this process.

E. Focusing on Women and Youth

The statistics indicate that young people and women in Syria are the worst affected groups within the unemployment scenario. They are also less visible as entrepreneurs and enterprise owners. This calls for a special focus on these two disadvantaged groups. The Government of Syria may consider working on two parallel tracks to tackle this issue.

Firstly, it is imperative to know “why” and “how” these two groups have become marginalized and adversely affected in terms of employment and business opportunities. This would entail research to look into the cultural, social, legal and institutional dimensions and the associated norms and mechanisms that create this adverse impact on the two groups. The starting point in this regard, for example could be a gender audit of the business promotion agencies of the Government to see the gender balance in the organizational hierarchies and services rendered etc.

Secondly, the Government may consider starting some targeted programmes for youth and women. This may include strengthening the existing initiatives like MAWRED, SYEA and SHABAB, giving them voice and representation in the policy making and assisting them to connect with the international networks. Other programmes may include quality training in entrepreneurship and business plan development as well as financing and mentorship arrangements for these targeted groups.

F. Institutionalizing the Reform Process

PCEED is on its way of carrying out reforms. However, these reforms are being carried out in a piecemeal fashion, which may not create a visible impact desired by the small enterprise community. It is recommended that PCEED work together with related Government departments, private sector, donor agencies and other representative organizations to carry out a comprehensive reform in this area.

A better way of creating a desired impact is to take a policy route for this purpose. The development of a small enterprise policy will indicate a firm commitment of the Government and would highlight the selected areas and priorities of reform. The policy has to have a strategy that provides a road map and an action plan to translate policy into a reality. Last but not the least an effective Monitoring and Evaluation (M&E) system that will ensure that the reform process remains on the desired track.

The ILO has started work on some of these recommendations as stipulated in the Decent Work Country Programme/Outcome 4 entitled: Conducive business environment targeting Syria youth and women fostered. The Programme strategy entails working on the creation of an enabling environment for small enterprise development in Syria, fostering an entrepreneurship culture and ensuring the development and delivery of needs-based and affordable business development services (BDS). The provision of the necessary support for the PCEED is also envisaged to cater for the needs of SMEs.

Bibliography ■ المراجع

ACU (2004), “A Report on SME Roadmap”, Jobal International

ACU (2005), “A Study on the Performance of MSEs with ACU Loans”, ACU, Damascus

Alissa, S (2007), “The School to Work Transition of Young People in Syria”, ILO Regional Office for Arab States in Beirut

Basatah, H (2004), “A report on Industrial SMEs in Syria”, Economic Tuesday Forum

Constantin Z (2006), “A Macroeconomic Estimation of the excess Supply of Labour in the Syrian Economy”, ISMF, Damascus

David, D., Goheer, N et al (2003), “Investment Climate Assessment in Pakistan”, World Bank, Washington D.C

EU/MED (2004), “A Report on Syrian SMEs Support Programme”, Euro-Med Partnership

Goheer, N (2005), “Creating an Enabling Environment for Small and Medium Enterprise Development in the Kingdom of Saudi Arabia”, ILO Regional Office for Arab States in Beirut

Goheer, N and Assrawi, F (2006), “Improving the Business Environment for Micro and Small Enterprise Development in Lebanon”, ILO Regional Office for Arab States in Beirut

Goheer, N & Batlouni, L (2007), “Enterprise in Lebanon: A Post-Conflict Impact Assessment One Year On”, ILO, UNDP and SIDA

ILO (2006), “Entrepreneurship Education: Know About Business (KAB) for Syria under the SHABAB Project”, Project document, Regional Office for Arab States in Beirut

SEBC(2002), “ A Report on the SME Development Policy”, Syria European Business Centre, Damascus

SEBC (2003), “Investor Roadmap in Syria: Administrative Procedures”, Syria European Business Centre, Damascus

Bibliography ■ المراجع

SEBC (2003)a, “A Profile of the Labour Market in Syria”, Syria European Business Centre, Damascus

Sukkar, N (2006), “Developing Option for Surplus Labour in Syria”, ISMF, Damascus

Reinecke, G (2002), “Small Enterprises, Big Challenges: A Literature Review on the Impact of the Policy Environment on the Creation and Improvement of Jobs within Small Enterprises”, SEED Working Paper No. 23, ILO, Geneva

UNDP (2005), “A Report on ACU Achievements”, UNDP and State Planning Commission of Syria in Damascus

White, S (2003), “Donor Experiences in Supporting Reforms to the Investment Climate for Small Enterprise Development”, Department for International Development, UK

White, S., Richardson, P, Lamshead C. and Goheer, N (2004), “Creating an Enabling Environment for Small Enterprise Development”, ITCILO, Turin

World Bank (2005), “Investment Climate Assessment: Unlocking the Potential of the Private Sector”, World Bank, Washington D.C

ه. التركيز على المرأة والشباب

تفيد الإحصاءات إلى كون الشباب والنساء في سوريا أكثر المجموعات تأثراً بسيناريو البطالة. كما أنهم الأقل نشاطاً كرواد أعمال وأصحاب مؤسسات، ما يستوجب التركيز بشكل خاص على هاتين المجموعتين المستضعفتين، وقد تنظر الحكومة في العمل على مسارين متوازيين لمعالجة هذه المشكلة.

أولاً، من المهم معرفة «سبب» و«كيفية» تعرّض هاتين المجموعتين إلى التهميش والتأثر سلباً في مجال الاستخدام والعمل، ما يقتضي إجراء بحث للنظر في الأبعاد الثقافية والاجتماعية والقانونية والمؤسسية ناهيك عن المعايير والآليات التي تؤثر سلباً في كلتا المجموعتين. أما نقطة الانطلاق فقد تكون مثلاً التدقيق في نسب النوع الاجتماعي لدى الوكالات الحكومية المروّجة للمؤسسات لتحديد التوازن بين الجنسين في المؤسسة والخدمات المتاحة الخ.

ثانياً، يمكن للحكومة أن تفكر في البدء ببعض البرامج المستهدفة للشباب والنساء. وقد يتضمن ذلك تعزيز المبادرات القائمة مثل مورد، والجمعية السورية لرواد الأعمال الشباب، وشباب، مع إعطائها صوتاً وتمثيلاً أكبر في وضع السياسات ومساعدتها على الاتصال بالشبكات الدولية. وقد تتضمن البرامج تدريباً نوعياً على ريادة الأعمال ووضع خطط العمل كما ترتيبات التمويل والتوجيه لهذه المجموعات المستهدفة.

و. مأسسة عملية الإصلاح

إن الهيئة العامة للتشغيل وتنمية المشروعات في طريقها إلى إجراء الإصلاحات. لكن هذا الإصلاح يطبق مشرذماً مما قد لا يؤتي التأثير الملموس الذي تتوخاه المؤسسات الصغيرة. فيوصى بأن تعمل الهيئة العامة للتشغيل وتنمية المشروعات مع الدوائر الحكومية ذات الصلة والقطاع الخاص والوكالات المانحة وغيرها من المنظمات التمثيلية على إتمام الإصلاح الشامل في هذا المجال.

أما السبيل الأفضل إلى إحداث التأثير المتوخى فهو وضع السياسات تحقيقاً لهذه الغاية. فمن شأن وضع سياسة خاصة بالمؤسسة الصغيرة أن يؤكد على التزام الحكومة الصارم وأن يسلط الضوء على مجالات الإصلاح وأوليّاته. ويتعيّن على السياسة أن تتبع إستراتيجية توفّر خارطة طريق وخطة عمل لترجمتها على أرض الواقع. وأخيراً وليس آخراً باستطاعة نظام رصد وتقييم أن يحرص على أن تبقى عملية الإصلاح على السكة المنشودة.

بدأت منظمة العمل الدولية العمل على بعض هذه التوصيات كما ورد في النتيجة الرابعة من البرنامج القطري للعمل اللائق المعنونة: تعزيز بيئة عمل مؤاتية تستهدف شباب ونساء سوريا. ويترتب عن الإستراتيجية العمل على إقامة بيئة تمكينية لتنمية المؤسسات الصغيرة في سوريا وتعزيز ثقافة الريادة والحرص على تطوير وتقديم خدمات داعمة للأعمال تركز على الحاجات وذات كلفة معقولة. كما لا تُسقط من الاعتبار أهمية إحاطة الهيئة العامة للتشغيل وتنمية المشروعات بالدعم تلبيةً لحاجات المؤسسات الصغيرة ومتوسطة الحجم.

الموحدة قد لا يكون السبيل الأمثل إلى معالجة المشاكل التنظيمية والإدارية التي تواجهها المؤسسات الصغيرة.

بل يكمن الحلّ الفعلي في الوصول إلى عمق المشكلة أي تعدد الإجازات والترخيص والإجراءات. فيجب أن تصبّ روح الإصلاح في خفض عددها وخفض الوقت والكلفة الضرورية للحصول على هذه الموافقات وحصر تفاعل صغار رواد الأعمال مع الحكومة. ومن شأن هذا أن يحثّ المزيد من الأشخاص على اختيار ريادة الأعمال وأن يساعد المؤسسات القائمة على توظيف وقتها ومواردها بصورة أكثر إنتاجية لكي تصبح تنافسية في السوق.

ولا بدّ أن تُستكمل الأطر القانونية والتنظيمية والإدارية بتقديم بعض الحوافز للمؤسسات الصغيرة، قد تشمل حوافز ضريبية مثل الإهلاك المعجل للأصول الثابتة والقيود في ضريبة الدخل المقطوعة والاعتمادات الضريبية للمؤسسات حيث اليد العاملة كثيفة والتي تولّد المزيد من الوظائف اللائقة. كما يمكن للحكومة أن تفكر في فرض حصة معينة للمؤسسات الصغيرة من المشتريات العامة، سلعاً وخدمات.

ب. بيئة تمويل مؤاتية

في سوريا عدد من مؤسسات تمويل التنمية. وتفيد التجربة مع هيئة مكافحة البطالة وغيرها من مؤسسات تمويل التنمية بأن نطاق هذه المؤسسات وتأثيرها محدودين. ففي الائتمانات الموجهة إلى المشروعات غير المستدامة ما يديم اللافعالية ويقتضي ضخاً منتظماً للأموال العامة في مؤسسات تمويل التنمية. وتمثّل بيئة التمويل الممكنة حلاً مستداماً لفتح فرص التمويل على عدد كبير من المؤسسات الصغيرة عبر سوريا.

ويقتضي ذلك تغيير التنظيمات الاحترازية إفساحاً بالمجال أمام الإقراض المبنى على التدفقات النقدية. وتحتاج المصارف التجارية وغيرها من مؤسسات التمويل لأن تخضع للتدريب على تلبية حاجات المؤسسات الصغيرة. فقد ترغب الحكومة في إقامة مؤسسات من مثل مكاتب المعلومات الائتمانية ووكالات ضمان التسليف الجزئي لتيسير التمويل من المصارف التجارية إلى المؤسسات الصغيرة. كما قد ترغب الحكومة في النظر في منح ضمانات غير تقليدية مقارنة بالإقراض المسند الذي توفره المصارف.

ج. توفير بيئة منصفة

يُعتبر حقل العمل عموماً «مجال الأغنياء وأصحاب الوساطة في سوريا» وتشعر المؤسسات الصغيرة بأنها عرضة للتمييز من جانب كبار شركات الاحتكار في السوق كما من جانب مسؤولي الحكومة الذي يستخدمون قدرتهم الاستثنائية اعتبارياً. ويمكن للحكومة أن تتخذ تدابير لتمكين نقابات المؤسسات الصغيرة عبر إعطائها صوتاً وتمثيلاً في عملية وضع السياسات. ويُتقترح بأن تنظر الحكومة في احتمال إقامة مؤسسة جديدة تُعرف «بأمين مظالم المؤسسات الصغيرة ومتوسطة الحجم». ويكون مكتب هذه المؤسسة هو الوصي على حقوق المؤسسات الصغيرة، ويتمتع باستقلالية حيال الحكومة ويرفع التقارير إلى مكتب الرئيس الذي يجوز له تعيين قاضٍ متقاعد أو في الخدمة (متخصص في القانون التجاري) على رأس المؤسسة. ويكون مكتب أمين مظالم المؤسسات الصغيرة ومتوسطة الحجم مختصاً للنظر في شكاوى أصحاب المؤسسات الصغيرة من تجاوزات المسؤولين الحكوميين والاحتكارات في السوق.

د. الترويج لثقافة ريادة الأعمال

لطالما كان القطاع العام في سوريا يوفر فرص العمل للعديد من الخريجين الشباب الذين يغادرون الكليات والجامعات ولقد أشرف على استنفاد كامل طاقاته. أما القطاع الخاص فيبصد النمو ولكن الخوض في الأعمال الحرة ليس المهنة المفضلة لدى السوريين ويصحّ هذا بوجه خاص وسط المواطنين الشباب. لا بل يُشكّل آخر الخيارات بالنسبة إلى الكثيرين العاجزين عن إيجاد وظيفة. ويبدو هذا غريباً، سيما وأن سوريا كانت على مرّ التاريخ مركز تجارة وتبادل وأعمال. وتبدو الحاجة ملحةً لإنعاش روح الريادة وتجديد قدراتها في سوريا.

لفت مسح الانتقال من المدرسة إلى العمل وبحقّ إلى كون تعزيز ريادة الأعمال في سوريا هو المحرك الجديد لاستحداث فرص العمل. ويوصى بأن تطلق الهيئة العامة للتشغيل وتنمية المشروعات حملة شرسة لتعزيز ثقافة الريادة في المجتمع السوري، ما قد يستوجب إدراج ثقافة الريادة ضمن منهج التعليم الثانوي والمهني واستخدام التوعية الإعلامية والترويج لرواد الأعمال الناجحين وضربهم كمثال يُحتذى به. ويجب على المنظمات غير الحكومية والجمعيات مثل الجمعية السورية لرواد الأعمال الشباب وشباب المشاركة والالتزام بشكل كامل في هذه العملية.

الفصل ٦

توصيات بشأن إقامة بيئة تمكينية للمؤسسات الصغيرة في سوريا

سلك الاقتصاد السوري درب الإصلاح منذ بعض الوقت. وقد تعهدت الحكومة السورية بالترويج للمؤسسات الصغيرة في الخطة الخمسية التاسعة، وهي تستمر على هذا النهج من خلال الخطة الخمسية العاشرة حيث تترجم الالتزامات التي قطعها وعلى مهل على أرض الواقع. ولا شك في أن إصلاح هيئة مكافحة البطالة وتحولها إلى الهيئة العامة للتشغيل وتنمية المشروعات عام ٢٠٠٦ يمثل خطوة بارزة في الاتجاه الصحيح.

لقد أقامت الهيئة العامة للتشغيل وتنمية المشروعات خطوطاً توجيهية تعرف فيها بالمؤسسات انطلاقاً من عدد الموظفين ورأس المال الاستثمار. كما عملت الهيئة على رفع الحدود الدنيا لإقراض المؤسسات الصغيرة. ومن الإنجازات البارزة الأخرى اعتماد المؤسسات الوسيطة مثل الشركات التعاونية والجمعيات الأهلية كضامن للقروض (فحلت محل الضمانات لكفالة القروض).

والهيئة في طور اعتماد خدمات النافذة الموحدة لتسهيل عملية الترخيص على رواد الأعمال. فتستقبل هذه النوافذ طلبات المستثمرين وتلاحقها مع جميع الدوائر الحكومية المعنية بتيسير إجراءات الترخيص والتسجيل. وللحصول على هذه الخدمة تسدد المؤسسات الجديدة نسبة ١ من رأس المال المؤسسة بحد أقصى قيمته ٥٠ ألف ليرة سورية للمؤسسات متوسطة الحجم و٢٥ ألف للمؤسسات صغيرة الحجم و٣ آلاف للمؤسسات الصغرى والعائلية.

وفي الخطوات التي تتخذها الهيئة العامة للتشغيل وتنمية المشروعات ما يفتح الباب أمام إقامة بيئة تمكينية لتنمية المؤسسات الصغيرة في سوريا. ولكن تقييم بيئة الأعمال يشير إلى أن هذا الحقل لا زال يصطدم بعدد من التحديات المحبطة. فيقتضي عالم الأعمال سريع التغير إحداث تغييرات جذرية في الهيكلية القانونية والتنظيمية والإدارية، حيث تنافس المؤسسات الصغيرة في سوق عالمية ويتعين على هذه الآليات المؤسسية أن تيسر عمل المشروعات بدل فرض العوائق على تنميتها ونموها. وفي الفقرات التالية ما يشير إلى مجالات الإصلاح وبعض الاقتراحات حول كيفية المضي بها.

أ. الإصلاح القانوني والتنظيمي والإداري

سلطت هذه الدراسة الضوء على مواضيع عدة متصلة بالبنية القانونية والتنظيمية والإدارية الحالية والتي يمكن أن تشكل نقطة انطلاق المباحثات مع أصحاب الشأن.

يُعتبر تسجيل المؤسسة والترخيص لها حقلاً يقتضي انتباهاً فورياً، فمن الضروري تبسيط إجراءات التسجيل. ويجب على الإصلاح أن يهدف إلى منح صغار رواد الأعمال فرصة التأسيس لمشاريعهم كشركة خاصة لها رمز وعلامة تجارية مقابل كلفة منطوقية. وسيكون لهذا التدبير مفاعيل إيجابية عدة كما سيساعد على خفض حجم القطاع غير النظامي ومعالجة مشاكل الوصول إلى التمويل والإفصاح بالمجال أمام هذه الشركات للمساهمة بحرية في المناقصات على الصعيدين المحلي والدولي. وعلى المدى البعيد، ستزيد عائدات الضريبة بما يخدم مصالح الحكومة.

ويُشكل إقدام الهيئة على تأسيس النافذة الموحدة خطوة ترمي إلى خفض المعوقات الإدارية التي تصطدم بها المؤسسات الصغيرة ومتوسطة الحجم. ولكن ليس هذا حلاً على المدى البعيد لمشكلة قديمة. فيُستشف من التجربة الدولية والأدلة التجريبية بأن النافذة

ب - ٢ - مشاكل تمويل التنمية

بحسب مفهوم المجموعة، ليس التمويل شرطاً أساسياً وكافياً للبدء بمشروع. واعتبرت من جهة أخرى أنه يجب على خطط التمويل مثل هيئة مكافحة البطالة أن تكون أفضل تصميمياً. على سبيل المثال، تمنح هيئة مكافحة البطالة قروضاً على ثلاث دفعات وقبل كل دفعة يُحقق مسؤولو الهيئة في أداء المشروع، حيث يُشكّل التقدم المرضي في العمل شرطاً أساسياً يؤهل الحصول على الدفعة الثانية. وهذا غريب لأن المشروعات الصغيرة تفتقر عادةً لرأس المال التشغيلي. وفي حين يحتاج صغار رواد الأعمال إلى مزيد من المال عندما يكون المشروع يُناضل في سبيل البقاء، لا يفترض بالمسؤولين في هيئة مكافحة البطالة حجب الدفعة الثانية في ظروف مماثلة.

كما عبّر المشاركون عن قلقهم حيال غياب الثقة بين هيئة مكافحة البطالة ورواد الأعمال المحتملين. فيعتبر المسؤولون في هيئة مكافحة البطالة أن رائد الأعمال الجديد الذي يحصل على قرض سوف يُسيء بلا شك استخدام الأموال. وقد أقرّوا بأن هذه الممارسة كانت سارية في الماضي، ولكن الشباب ورواد الأعمال الجدد لا يجب أن يُعاقبوا على تجارب الماضي.

ب - ٣ - ضعف في ثقافة المؤسسة والوعي

ليست ريادة الأعمال خيار العمل المفضّل لدى الشباب في سوريا. فالثقافة المتبعة والعائلة والمجتمع هي عوامل تشجعهم على أن يمتحنوا الطبّ والمحاماة والتجارة أو يعملوا في القطاع الحكومي. ويخشى الوافدون الجدد بغالبيتهم أن يكون الفشل في مشروعهم وصمة عار في حياتهم. فأوصي بأن تروج الحكومة لثقافة ريادة الأعمال من خلال المدارس والكلّيات والجامعات ومعاهد الدراسات العليا.

أمّا الضرائب المفروضة على المؤسسة الصغيرة فمثيرة للمشاكل هي الأخرى. ويرى أصحاب المؤسسات الصغيرة أن الحكومة تعمل بما يناقض مبادئ الضرائب المقطوعة. فيُفترض بالمؤسسات الصغيرة تسديد الضرائب انطلاقاً من عملية تقدير ذاتي. ولكن الممارسة مختلفة حيث يقوم مسؤول حكومي وليس رائد الأعمال بتخمين هذه المستحقات.

أ - ٣ - الحصول على تمويل

شكل الحصول على تمويل مشكلة أساسية لمن يفتقر إلى الضمانات ويحتاج إلى مبالغ صغيرة نسبياً من رأس المال التشغيلي. أمّا الاقتراض من مصادر رسمية مثل مصارف تجارية فيستغرق وقتاً طويلاً حيث يتوجب على الفرد خوض إجراءات معيقة والانتظار لفترة طويلة قبل أن يُمنح القرض. وتفرض المنظمات غير الحكومية المحلية التي توفر التمويل الأصغر معدلات فائدة باهظة ورسوم خدمة مرتفعة. فيُمثّل التمويل مشكلة سيماً بالنسبة إلى رائدات الأعمال الراغبات في بدء مؤسسة أو توسيعها.

ويمكن لتمويل هيئة مكافحة البطالة أن يكون مخادعاً في بعض الأحيان، حيث تفترض الهيئة أن جميع أرقام دراسة الجدوى مبالغ بها وبالتالي تمنح قروضاً بمبالغ دون المطلوب. وبهذا يجد رائد الأعمال نفسه أمام مشكلة إيجاد أموال إضافية من مصادر أخرى لا تكون عادة متوفرة. كما تخضع القروض لرسم طابع مرتفع قدره ١٥٪.

أ - ٤ - البنية التحتية

وردت مشكلة الكهرباء كحاجة ملحة لأي مشروع في مدائن ومجموعات التركيز. وتحدث أحد رواد الأعمال عن صعوبة الحصول على مولّد خاص لتوفير الكهرباء بلا انقطاع. وبحسب التنظيمات القائمة، يتعين على صاحب المشروع الراغب في تركيب مولّد أن يستورده أولاً، وفي هذا التدبير وحده مشقة كبيرة. ومن ثمّ يسلم المولّد المستورد إلى مصلحة الكهرباء لتركيبه، عندما يطيب لها، ويمكن تسريع العملية بدفع المال.

ب. مجموعة تركيز مع رواد الأعمال المحتملين

جرى التنظيم لمجموعة التركيز الثانية بدعم من المعهد العالي لإدارة الأعمال، وهو أول مدرسة لإدارة الأعمال في دمشق. وشاركت في النقاش مجموعة تضم ٢٠ رائداً محتملاً، وتضمنت نوعين من الرياديين المحتملين: طلاب وموظفين في المعهد. وبدأ النقاش حول أسئلة بشأن المهنة الحرة في سوريا وثقافة المؤسسة ومن ثم انتقل للحديث عن نظرة المشاركين إلى ريادة الأعمال كخيار مهني وعن بيئة الأعمال في سوريا. وفي الفقرات التالية أبرز النقاط التي تناولها النقاش.

ب - ١ - المشروعات تناسب الأثرياء وأصحاب الواسطة

أكدت غالبية طلاب المعهد العالي لإدارة الأعمال وموظفيه بأن مضممار العمل صعب إذا لم يكن المرء ثرياً وصاحب واسطة في الحكومة. وكان واجب الثراء إلزامياً لأن الحصول على التمويل مهمة شاقة. وعلى مستوى آخر، لا يقتصر تشغيل المؤسسات على إنتاج السلع وبيعها في السوق بل يقتضي أيضاً فهم سياسات الحكومة وتنظيماتها وقواعدها وأطرها القانونية والمؤسسية.

أمّا بعض الطلاب فيستهوهم الانطلاق بمشروع خاص بهم بعد استكمال دراستهم. وهذا يعزى إلى كون القطاع العام قد استنزف قدراته تقريباً ولم يعد جذاباً من الناحية المالية. ولكن يخشى هؤلاء الكثير من دخول سوق العمل وريادة الأعمال. فهم لم يتلقوا التدريب المناسب ولا يعرفون كيف يترجمون الأفكار إلى مشاريع عمل مستدامة ويخشون التعااطي مع الوكالات الحكومية المتعددة.

ورأت المجموعة بأنّه من الضروري العمل في القطاع العام لبعض الوقت قبل إنشاء مشروع خاص. ذلك لكون الفرد يواجه مشاكل عدّة على مستوى الترخيص والضوابط والتفتيش عند استثمار المؤسسة ويمكن لبناء علاقات متينة مع موظفين حكوميين أن يسقط هذه العقبات. كما ورد احتكار المؤسسات الكبيرة على أنه أحد التحديات التي يجب مواجهتها والتي يمكن التغلب عليها إذا ما توفرت لأحدهم «علاقات» جيدة في داخل الحكومة.

وشددت المجموعة على أهمية التغيير في ثقافة القطاع العام وذهنيته التي لا تحفز على تنمية المشروعات الصغيرة. وشعرت المجموعة بأن ريادة الأعمال أمر منتج ومثير للاهتمام ولكن التعااطي مع الحكومة لا يزال غير منتج ومحبط. واقترحت بأن تركز الحكومة على خفض المعاملات في عملية الإصلاح الجارية.

الفصل هـ

أصوات رواد الأعمال الحاليين والمحتملين

من أبرز الخطوات المعتمدة لإجراء هذا البحث لقاء رواد الأعمال لمعرفة آرائهم ونظرتهم إلى بيئة العمل القائمة والتماس أفكارهم للاستدلال منها وتحسين الوضع القائم. وشكّل رأي أصحاب المؤسسات الصغيرة - أصحاب الشأن الفعليين - بالبيئة الراهنة خير مساعد لتنسيق المعلومات التي جرى جمعها بواسطة مراجعة الأدبيات ومسح بيئة الأعمال والاجتماع بالمسؤولين الحكوميين. وانعقد في هذا المجال اجتماعان لمجموعات تركيز أحدهما مع رواد الأعمال الحاليين والآخر مع رواد الأعمال المحتملين.

أ. مجموعة تركيز مع أصحاب المؤسسات الصغيرة

حضر اجتماع مجموعة التركيز الأولى اثنا عشر رائد أعمال (ذكور وإناث) من دمشق. وحضر المشاركون من مجالات مختلفة مثل التنظيف والخياطة وورش الكهرباء وصناعة المأكولات والنسيج والألبسة وصناعة الأفران كما مزراع النعامة. وفي الفقرات التالية لقطات حول مواضيع بارزة أثارها رواد الأعمال في خلال مجموعة التركيز.

أ - ١ - للفعاليات الصغيرة قدرات مفاوضة صغيرة

برزت القدرة المحدودة لصفار رواد الأعمال على التفاوض من بين أبرز المواضيع المثارة في مجموعات التركيز. وتوافق الجميع تقريباً على أنّ المؤسسات الكبيرة والشركات الدولية المستثمرة في سوريا تتمتع بعلاقات جيدة مع المسؤولين في الحكومة مما يسهل عليها عملها. فيمكنها وضع القواعد بالاشتراك مع الحكومة وتفسير القواعد والتنظيمات بحسب ما يناسبها. ولكن من غير الممكن للملاكين الصفار التأثير في الحكومة، وبالتالي يظلون إما تحت رحمة هذه الأخيرة أو تحت رحمة كبار الفعاليات في السوق.

وكان بعض أصحاب المؤسسات أبلغ تعبيراً ووضوحاً من غيرهم ففسروا دور الفعاليات الكبيرة في تشويه السوق المحلية بالتواطؤ مع مسؤولين من الحكومة، مما أساء إلى المشروعات الصغيرة التي تعاني نتيجة غياب «الواسطة» مع المسؤولين الحكوميين وقلة المعلومات بشأن السياسات والأنظمة الحكومية.

أ - ٢ - بيئة عمل غير ممكنة

تذمّرت المجموعة بشكل عام من نظام الترخيص الصارم الذي تتبعه الحكومة والذي يبدأ بضرورة الحصول على ترخيص للبدء بنشاط صناعي. وجرى التوافق على كون الجزء الأصعب من عملية الترخيص هو التعامل مع البلديات للحصول على إجازات مختلفة. فعادةً ما تمنح الأخيرة رخصاً مؤقتة وتستمر في طلب الرشاوى عند تجديد الرخصة.

وليس تحكّم الحكومة بالمؤسسات عن طريق الترخيص سوى انعكاس لبيئة العمل غير الممكنة. فيواجه صفار رواد الأعمال تحديات عدّة في عملهم، إذ عليهم التعاطي مع الأنظمة الحكومية الغامضة والمبهمة والتطبيق الاستثنائي لهذه الأنظمة من قبل المسؤولين. وفي مشاريع الإنتاج الغذائي والصحي على سبيل المثال، تتبع الحكومة طريقة غير مباشرة للتحكم بالعاملين فيه، فتستخدم المختبرات الحكومية لاختبار المنتجات وتتخذ القرارات بشكل اعتباطي وعلى هوى المسؤولين وليس بالارتكاز على أدلة علمية دامغة.

أمّا كلفة تسجيل الشركة فمرتفعة بالنسبة إلى مؤسسة صغيرة، إذ هي تقارب ٢٤ ألف ليرة سورية (٤٨٠ \$) وهذا يفوق قدرة المؤسسة الصغيرة على التحمل. ومن الضروري بالنسبة إلى المؤسسات الصغيرة أن تسجل كشركة وأن تملك علامة تجارية وشعاراً. كما من الإلزامي وجود علامة تجارية إذا أرادت المؤسسة المشاركة في استدرج العروض الرسمية. لكن كلفة الحصول على علامة تجارية مرتفعة بدورها وتفوق قدرة المؤسسات الصغيرة.

وتحقيقاً للسياسات أعلاه، وُضعت الأهداف التالية:

- أ. تنشيط سوق العمل وتنظيمه لخفض معدلات البطالة والتوفيق بين عرض العمالة ومقتضيات سوق العمل بما يتماشى مع الخطة الخمسية العاشرة التي تُبنى على إستراتيجية الانتقال نحو اقتصاد السوق الاجتماعي.
- ب. وضع تشريعات العمل بما يتماشى مع الخطة الخمسية العاشرة (قانون العمل، قانون الضمان الاجتماعي).
- ج. وضع سياسات ومؤسسات تدريب مهني وإصلاح نظام التعليم.
- د. زيادة إنتاجية القوى العاملة من خلال تحسين الكفاءات والمعرفة والمهارات.
- هـ. دعم المؤسسات الصغرى والصغيرة من خلال إقامة بيئة مؤاتية.
- و. إعادة تأهيل القطاع غير النظامي لتمكينه من المساهمة في عملية التنمية.

وأصدرت الحكومة السورية قانون الهيئة العامة للتشغيل وتنمية المشروعات عام ٢٠٠٦ إفساحاً بالمجال أمام إقامة بيئة تمكينية لتنمية المؤسسات الصغيرة. وقد تم تعزيز دور وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل لتحسين عملية وضع السياسات وتطبيقها وتنظيم سوق العمل بصورة فعّالة. وتتضمن تشريعات أخرى إمكانية إقامة المؤسسات الاجتماعية ومؤسسات التمويل الأصغر لتحسين فرص تمويل المؤسسات الصغيرة.

على هذه الفئة من المؤسسات انطلاقاً من دخلها وأرباحها السنوية الخاضعة للضريبة. كما يُسجّل عدد من الإعفاءات لبعض النشاطات المدرجة ضمن هذه الفئة، وتتضمن في ما تتضمنه التعاويث، وجمعيات المستهلكين والمستثمرين، وحيارات المزارعين الخاصة التي تتبع محصولها، وموسيقيين، ورسّامين، ومؤلفين، وحنّاتين، وحضانات، ومؤسسات للمعوقين كما مسالخ ومزارع دجاج.

ج - ٣ - غياب مؤسسات لحماية المشروعات/إدارة المخاطر

تفتقر سوريا لأية تشريعات أو مؤسسات توفر الحماية للمؤسسات أو تضمن الاستثمارات من المخاطر ولا سيما المخاطر التجارية. وبهذا يصبح المستثمرون وخصوصاً المؤسسات الصغيرة معرضين لشتى أنواع الكوارث الطبيعية كما للمخاطر التجارية والاقتصادية والسياسية. وتتدخل المؤسسات الحكومية في بعض الحالات لمساعدة المؤسسات الصغيرة/المزارعين في حال وقوع كوارث مفاجئة. على سبيل المثال، أعاد المصرف الزراعي هيكله ديونه عندما وقعت كارثة طبيعية. ولكن ليس في سوريا أي آلية مؤسسية أو آلية سوق للحماية من المخاطر.

ج - ٤ - صعوبة الوصول إلى التمويل

يُعد الوصول إلى التمويل مشكلة أساسية بالنسبة إلى صغار رواد الأعمال الذين يرغبون في توسيع مشاريعهم. ويعزى هذا بالدرجة الأولى إلى غياب التنظيمات الاحترازية التي تسمح بالإفراض المبني على التدفقات النقدية. كما تعتمد المصارف والمؤسسات المالية ممارسات الإفراض التقليدية التي تركز على قروض مسندة بالكامل.

د. سياسات خاصة بالمؤسسات الصغيرة

د - ١ - المؤسسات الصغيرة في سياسة سوريا الاقتصادية والتنمية

لم تتبع سوريا يوماً سياسة واضحة للمؤسسات الصغيرة، بل اعتمدت نمط تنمية اشتراكياً عزز إنتاج السلع والخدمات من قبل القطاع العام منذ الستينات. وتميّزت الهيكلية الاقتصادية المنبثقة عنه بعدد صغير من المؤسسات العامة الكبيرة (إنتاج السلع والخدمات) وبعدها كبير من المؤسسات الصغيرة (العمالة الذاتية، المؤسسات العائلية والتعاونيات). وترتب عن عملية التأميم إدخال القلة القليلة من المؤسسات الكبيرة ومتوسطة الحجم تحت مظلة الحكومة. وتابع القطاع العام الكبير نسبياً نموه في السبعينات إلى حين تعرضت الدولة لأول أزمة اقتصادية.

ومن ثمّ ساعدت عملية إصلاح بطيئة ومتفرقة على تحرير الاقتصاد وتوفير الحوافز للقطاع الخاص. ولكن هذه السياسات والبرامج ركزت بغالبيتها على المؤسسات الكبيرة ومتوسطة الحجم، فوفرت الحكومة حوافز ومعاملة تفاضلية للاستثمار في شركات كبيرة مثل المشاريع السياحية الكبيرة. وحدد القانون رقم ١٠ لعام ١٩٩١ الحد الأدنى من رأسمال الشركات بـ ٢٤٠ ألف دولار أمريكي كشرط للإفادة من حوافز جديدة. فبقيت المؤسسات الصغيرة خارج أنظار الحكومة إلى حين بزوغ فجر الخطة الخمسية التاسعة (٢٠٠١ - ٢٠٠٥) ويستمر الاتجاه الجديد الذي يركز على المؤسسات الصغيرة في الخطة الخمسية العاشرة.

د - ٢ - الخطة الخمسية التاسعة

شكلت البطالة المتنامية (لا سيما في صفوف الشباب والنساء) مصدر قلق للحكومة وقد جذبت الانتباه إلى ضرورة تنمية المؤسسات الصغيرة في سوريا. أمّا أهداف الخطة الخمسية التاسعة فهي:

- الترويج للمؤسسات الصغيرة ومتوسطة الحجم المدرة للدخل والكثيفة من حيث اليد العاملة
- تنشيط دور المرأة في العائلة والمجتمع
- ربط نتائج التعليم بمقتضيات سوق العمل تلبيةً لحاجات التنمية الاقتصادية والاجتماعية

وقد شكّل التأسيس لهيئة مكافحة البطالة بموجب القانون رقم ٧١ لعام ٢٠٠١ خطوة أساسية في هذا الاتجاه. وفي تخصيص مبلغ ٥٠ مليار ليرة سورية (مليار دولار أمريكي) لتوفير التدريب والقروض للمؤسسات الصغيرة والعائلية ما يدلّ على التزام الحكومة بتعزيز هذا القطاع. ولكن برهنت تجربة الإفراض من خلال هيئة مكافحة البطالة أنّ التمويل ليس سوى ناحية واحدة من نواحي العمل. أمّا تحدي إقامة بيئة تمكينية على الصعيد السياسي والتنظيمي والإداري والقانوني فهو بلا شكّ حقل يقتضي الانتباه الفوري وتدخل الحكومة.

د - ٣ - الخطة الخمسية العاشرة

انتقلت الخطة الخمسية العاشرة من توفير الدعم المباشر للمؤسسات الصغيرة إلى سياسات سوق العمل الناشطة وغيرها من التدابير مثل الارتقاء بالإطار التنظيمي وخفض البطالة والتركيز على التعليم والتدريب وزيادة تنافسية المؤسسات في الاقتصاد غير النظامي.

٥ - الترخيص الصحيّ

الترخيص الصحيّ ضروري للراغبين في توفير الخدمات الصحيّة أو الخدمات الصناعيّة ذات الصلة (مستشفيات، صيدليّات، مصانع أدوية، الخ). كما تحتاج المطاعم ومتاجر البقالة إلى رخصة/شهادة صحيّة من البلديّة المحليّة.

٦ - الترخيص السياحي

تحتاج المشاريع السياحيّة إلى رخص من وزارة السياحة كما من البلديّات حيث ترغب في إدارة نشاطها.

٧ - الترخيص من النقابات المهنيّة

يُطلب إلى فئة من أصحاب المهن الحرة الحصول على رخصة من نقاباتهم في حال رغبوها في إطلاق مشروع خاص بهم. وتتضمن هذه الفئة أطباء الصحّة العامة، أطباء الأسنان، المهندسين، المحامين، والصيادلة.

٨ - الترخيص في مجالات محددة

يقتضي تأسيس مشروعات صغيرة مثل مقاهي الانترنت ومتاجر الألعاب/الفيديو وصلالات الأعراس الحصول على أكثر من رخصة من السلطات الحكوميّة ذات الصلة وذلك لبدء العمل.

إن الحصول على رخصة لتشغيل مؤسسة صغيرة في سوريا ليس سوى جزء من عملية التأسيس. وتمثّل تكاليف الترخيص باهظة الكلفة حاجزاً إضافياً أمام المؤسسات الصغيرة حيث ترقى هذه التكاليف إلى ٢٥ ألف ليرة سورية لتاجر فرد و٧٠ ألف لمؤسسة بسيطة وحوالي ١٥٠ ألف ليرة سورية لشركة محدودة المسؤوليّة (بما في ذلك الرسوم الحكوميّة وأتعاب المحامين).

وتستغرق إجراءات الترخيص والتسجيل وقتاً أطول مما هو متوقّع، والسبب أنّ صغار رواد الأعمال، حيث يفتقرون إلى الوساطة والنفوذ، يضطرون إلى زيارة وكالات حكوميّة مختلفة أكثر من مرّة قبل أن تصدر الرخصة. أمّا المشروعات والصناعات الصغيرة مثل الدكاكين وورش العمل فلا تقتضي أي ترخيص.

ج. تشغيل المؤسسة

ليست مرحلة إنشاء المؤسسة الصغيرة سوى جزء بسيط من بيئة العمل المحفوفة بالصعاب في سوريا. فيصطدم أيضاً بتشغيل المؤسسة وتطويرها بجملة معوقات وصعوبات تشمل التعاطي مع عمليّات التفتيش الحكوميّة وجباية الضرائب والامتثال للإجراءات الحكوميّة.

ج - ١ - العمل والشؤون الاجتماعيّة

تأسست المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعيّة عام ١٩٥٩، وهي تغطّي ٨٨ من موظفي القطاع العام ولكن ٣٦ فقط من موظفي القطاع الخاص^{١٠}. لا تفرض المؤسسة اشتراكاً في الضمان الاجتماعي على المؤسسات التي توظّف أقلّ من خمسة عمال، وفي هذا منفعة للمؤسسات الصغيرة. ولكن تلك المؤسسات لا تستجيب لهذه الحوافز الإيجابيّة وبالكاد توفّي معاملةً بالمثل وتخلق فرص عمل لاثقة لموظفيها. فلا توقّع غالبية المؤسسات الصغرى والصغيرة على عقود عمل مع العمال كما لا تصرّح عن وضع التشغيل لهيئات العمل أو تُسجّل عمالها لدى مؤسسة التأمينات الاجتماعيّة. ومن المهمّ التشديد على أنّ بيئة عمل تمكينيّة لا تعني بالضرورة استحداث فرص عمل أفضل لرواد الأعمال. لذلك يتعيّن على المؤسسات الصغيرة، بينما تضطلع بنشاطات مُدرة للدخل، أن توجد فرص عمل أفضل لموظفيها. وقد أظهر العديد من الدراسات أنّ تحسين ظروف المعيشة يساهم في تحسين إنتاجيّة العمال وفي درّ أرباح مستدامة على المؤسسات.

ج - ٢ - مصالحي الضرائب والإجراءات المرهقة

تُساهم بوزارة الماليّة والهيئات المتصلة بها مسؤوليّة تخمين الضرائب وجبايتها وفضّ النزاعات. ويُطلب إلى صغار رواد الأعمال والحرفيين (أصحاب الدكاكين، الحلاقين، البقالين، الخ.) رفع «بيان معلومات» عند إنشاء المشروع. ولا يُطلب إلى هذه الفئة من المؤسسات مسك دفاتر محاسبة أو رفع كشوفات ماليّة سنويّة. فتُحدد لجان تقدير الضرائب التابعة لوزارة الماليّة صافي الأرباح السنويّة والضرائب المفروضة على هذه المهن.

يجوز لوزارة الماليّة أن تُملي على بعض هذه المهن واجب مسك دفاتر ورفع كشوفات ماليّة بهدف رصد نشاطها. أمّا قدرة المؤسسات الصغيرة على فهم النظام الضريبي الغامض نسبياً والامتثال له فمحدودة، ما يؤدي أحياناً إلى ظروف تستخدم فيها مصلحة الضرائب قدرتها الاستثنائية للبت في القضايا الضريبية على حساب مصالح المؤسسات الصغيرة.

تدرج جميع المؤسسات التي تُقدّر أصولها بمليوني ليرة سورية وما فوق ضمن فئة ضريبية مختلفة. وتُحدد نسبة الضرائب المفروضة

(١٠) بحسب بيانات هيئة تخطيط الدولة في عاشر خطّة خمسية.

صغيرة الحجم. ومن الإعفاءات: خفض سقف الضرائب (للشركات الصناعية والشركات المساهمة) أو إعفاء الشركات السياحية الكبيرة من تسديد ضريبة الدخل لمدة سبع سنوات، بالإضافة إلى إعفاء دائم من ضريبة الدخل لنسبة ٥٠٪ من عائداتها.

ب- الأطر الإدارية والتنظيمية

وعلى الرغم من عملية الإصلاح الجارية، لا يزال الاقتصاد السوري خاضعاً لضوابط مفرطة مع هيمنة الحكومة على مختلف مجالات الإنتاج. ولا شك في أن النظام الحالي هو موروث عن الاقتصاد المركزي الموجه. ولا شك أن عملية الإصلاح الاقتصادي الجارية تُغيّر وإنما ببطء الأطر القانونية والتنظيمية لكي تفسح بمزيد من المجال أمام القطاع الخاص. لكن تحكّم الحكومة بالسوق راسخ وبعُمق في الثقافة ويقتضي تغييره وقتاً طويلاً. فيحرص المسؤولون في الحكومة على أن يتم التدقيق في جميع نشاطات القطاع الخاص والإشراف عليها عن كثب مما يستنزف وقت المؤسسات الصغيرة ومواردها.

ب- ١- إنشاء المؤسسة

يستغرق تأسيس مشروع ما في سوريا وقتاً أطول من نظرائه في منطقة الشرق الأوسط. ويشكّل تعدد الهيئات التنظيمية مشكلة أساسية بالنسبة إلى رواد الأعمال ولا سيما الوافدين الجدد الراغبين في اعتماد ريادة الأعمال خياراً مهنيّاً. أمّا ثاني مشكلة جوهرية فكنائية عن نظام معقد ومكلف وبطيء تفرضه الحكومة على معاملات المؤسسات ويجعل من التسجيل وخوض معترك الأعمال شأناً صعباً. فاحتلت سوريا مرتبة أدنى من الدول المجاورة لها في الشرق الأوسط لناحية تأسيس المشروعات وتيسير عملها^٩.

كما يطرح نظام الترخيص في سوريا مشكلة للمؤسسات الصغيرة. فتحتاج جميع المؤسسات إلى أكثر من إجازة/ترخيص لكي تُدير أعمالها. في ما يلي وصف مقتضب عن بعض الإجازات/التراخيص التي تطلبها مختلف الهيئات الحكومية.

١- الترخيص التجاري

تصدر الرخصة التجارية عن مديرية التجارة الداخلية في مديرية الاقتصاد على مستوى المحافظة. والرخصة شرط أساسي لإنشاء مشروع مسجّل سيماً إذا كان رائد الأعمال ينوي التصدير أو الحصول على اعتماد من مؤسسة رسمية أو يودّ المطالبة بملكية موجودات مادية أو التوقيع على عقد باسم شركة أو شخصية اعتبارية. ومن شأن إجراءات الحصول على ترخيص أن تستوجب على الأقلّ أسبوعين تتخللهما زيارات عديدة إلى مكاتب الحكومة.

بهدف القيد لدى السجّل التجاري يتوجّب على رائد الأعمال توفير مقرّ عمل تجاري. ولكن نظراً للنقص في المباني التجارية، يضطر العديد من أصحاب المشاريع إلى استخدام شقق سكنية لإدارة عملهم. وليس هذا بالخيار السهل لأنه يستوجب تغيير فئة الشقة من سكنية إلى تجارية. وينجم عن تغيير الفئة تسديد ضرائب عالية لقاء ملكية تجارية وإجراءات مرهقة ورشاًوى. ولقد حدا هذا الظرف بالعديد من رواد الأعمال إلى البحث عن مقرّ مرخّص في القرى النائية بينما يمارس التجارة في المدن.

٢- الترخيص الصناعي

ليس من السهل الحصول على رخص صناعية، حيث تبدأ العملية بتقديم طلب أمام مديريات الصناعة على مستوى المحافظة. ويقتضي ملء الاستمارة توفير معلومات بشأن الشركة وعمليات الإنتاج والصناعة والمعدات والمواد الخام كما حاجة المشروع إلى الطاقة والعمل ورأس المال بالإضافة إلى دراسة جدوى. وبحسب وزارة الصناعة، يجب على عملية الترخيص أن تستغرق أسبوعين لا أكثر. لكن عملياً، تستغرق هذه العملية فترة أطول. وتصدر جميع الرخص الصناعية بعد موافقة وزير الصناعة في دمشق.

٣- ترخيص الحرف

يحتاج الحرفيون/صغار التجار إلى رخص من نقابة الحرفيين/المحترفين المختصة. وتقتضي الرخص الصادرة عن النقابة مصادقة الاتحاد العام للجمعيات الحرفية قبل أن تصبح سارية المفعول.

٤- الترخيص الإداري

التراخيص الإدارية ضرورية لممارسة النشاط التجاري. ويمثّل هذا بالفعل حاجزاً كبيراً أمام المؤسسات الجديدة نظراً لصعوبة تأمين مقرّ العمل (خصوصاً بالنسبة إلى ورش العمل الصناعية التي ترغب في العمل خارج المناطق الصناعية).

٩) احتلت سوريا المرتبة رقم ١٢٠ لناحية تيسير نشاط المؤسسات، في حين احتلّ لبنان والأردن وتركيا المراتب ٨٦، ٧٨ و ٩١ تبعاً بحسب تقرير البنك الدولي "Doing Business Report" لعام ٢٠٠٥.

تعفي المادة ١٠ من قانون التجارة لعام ١٩٤٩ الأفراد الذين يقومون بمهن صغيرة أو بحرف متدنية الكلفة من جملة شروط تأهلهم ممارسة التجارة. وليس هؤلاء الأفراد مضطرين إلى مسك دفاتر تجارية أو خاضعين لتنظيمات الإفلاس وفض النزاعات. فنتقدم هذه الممارسة من جملة معوقات إدارية أو متصلة بمسك الدفاتر، ولكنها تحد أيضاً من نفاذهم إلى تمويل الجهات الرسمية كما من منافع الاستثمار والإعفاء الضريبي المقدمة للشركات. وبدأت عملية مراجعة هذا القانون منذ بعض الوقت.

(٢) التجارة الخارجية

تجيز المادة ٣ من نظام التجارة الخارجية الصادر بموجب المرسوم ٦٠ للعام ١٩٥٢ لوزارة الاقتصاد والتجارة حصر استيراد بعض المواد أو حظرها. وتتضمن هذه المحظورات التأسيس لفروع زراعية أو صناعية جديدة أو إعادة بناء/ تطوير الفروع القائمة.

وتنص الأحكام حول التجارة الخارجية على وجود رسم موحد (رسم طابع، رسم جواز استيراد/تصدير، رسم ترخيص، رسم تحقق، الخ.) على التجارة الخارجية. والضرائب التجارية/رسوم الجمارك تصاعديّة ويتم تقييمها انطلاقاً من سعر المنتجات أو قيمتها. ولكنّ الضوابط البيروقراطية وإجراءات التقدير الاستثنائي تسيء إلى مصالح المؤسسات الصغيرة كونها لا تتمتع بالواسطة المناسبة لتُخرج سلعتها من المرفأ. وتُعفى من القيد في السجل التجاري وختم الشركة المؤسسات أو جهات التصدير حيث حجم التجارة متدن، أو الحرف حيث الكلفة متدنية عملاً بالمادة ١٠ من قانون التجارة.

أ- ٢- العمل والحماية الاجتماعية

(١) قانون العمل

لا يُميّز قانون العمل السوري (رقم ٩١ لعام ١٩٥٩) بين المؤسسات بحسب حجمها. ولكنه يميّز بين المؤسسات التي توظّف أقلّ من ٥٠ عاملاً وتلك التي توظّف أكثر من ٥٠ عاملاً في حالات المصالحة والتحكيم. ولقد ساهمت بعض الإصلاحات التي أُدخلت في الماضي على المادة ١٩١ بتبسيط إجراءات المصالحة والتحكيم. ولكنّ هذا الحكم يسري فقط على المؤسسات الكبيرة التي توظّف أكثر من ٥٠ عاملاً. ومن التغييرات الأخرى المرحب بها الحد الأدنى لسنّ الاستخدام وكان هذا الأخير قد حُدّد في ما مضى ب ١٢ سنة. ولكنّ المادة ١٢٤ من القانون رقم ٢٤ لعام ٢٠٠٠ عدّلته لترفعه إلى ١٥ سنة.

(٢) الضمان الاجتماعي

إن دفع الاشتراكات للضمان الاجتماعي (بموجب القانون رقم ٩٢ لعام ١٩٥٩) إلزامي وشامل ويغطي مختلف أحجام المؤسسات في سوريا. وكان قانون الضمان الاجتماعي قد سنّ عام ١٩٥٩ وطبّق تدريجياً على المؤسسات باختلاف أحجامها بدءاً بالمؤسسات كبيرة الحجم. ويتشارك كلّ من صاحب العمل والموظفين الاشتراكات التي تُسدّد على هذا الصعيد. فيُسدّد الموظف رسم اشتراك إلزامي نسبته ٧٪ من الأجر في حين يُسدّد صاحب العمل نسبة ١٤٪ (ضعف ما يسدده الموظف). ولا يسري القانون على الموظفين المؤقتين وأفراد أسرة الموظف وعمال قطاع الزراعة الخاص والمختلط.

أ- ٣- الضرائب

ألغي قانون الضرائب (المرسوم رقم ٨٥ لعام ١٩٤٩) عام ٢٠٠٣ مع سنّ القانون الجديد لضريبة الدخل رقم ٢٤. ولقد ألحق هذا القانون بجملة تعديلات مثل القانون رقم ٦٠ لعام ٢٠٠٤ والقانون رقم ٥١ لعام ٢٠٠٦ الذي شكّل قاعدة السياسة الضريبية المنطبقة على المؤسسات في سوريا. وحالياً تُورّع المؤسسات المُسدّدة للضرائب على فئتين أساسيتين:

١. المكلفون ذوي الدخل الثابت

٢. المكلفون الذين يخضع دخلهم للتقدير

تنتمي المؤسسات الصغيرة إلى الفئة الأولى، فيُتوقّع منها تسديد ضريبة مقطوعة تتراوح بين ٥-٢٥ ألف ليرة سورية، علماً أن الضريبة تحدد بحسب المعايير التي توردتها تعليمات الدوائر المالية. وتدرج ضمن هذه الفئة جميع المؤسسات الصغيرة العاملة في المهن الحرفية والصناعية والتجارية. ولكنّ الممارسة مختلفة عن القواعد حيث يقوم مسؤولو الضريبة أنفسهم وفي غالب الأحيان بتخمين دخل المؤسسات صغيرة الحجم.

وتدرج المؤسسات الصناعية والتجارية ضمن الفئة الثانية التي تُسدّد ضرائبها انطلاقاً من دخلها وما تجنيه من أرباح. فتُفرض عليها ضريبة بعد التدقيق في الأرباح المقيدة في الدفاتر والسجلات المحاسبية.

وتجدر الإشارة إلى أن القوانين الضريبية تمنح إعفاءات ضريبية وتخفيضات للمؤسسات متوسطة وكبيرة الحجم ولكن ليس للمؤسسات

الفصل ٤

الإطار القانوني والتنظيمي والسياسي لتنمية المؤسسات الصغيرة

يلقي هذا الفصل الضوء على البيئة القانونية والتنظيمية والسياسية التي يعمل فيها القطاع الخاص في سوريا، بما فيه المؤسسات الصغيرة. تبلورت البيئة الحالية التي تسيطر عليها الضوابط البيروقراطية والإدارية على مدى عقود عدة وهي تتغير ببطء وتوفر للقطاع الخاص فرص استثمار ونمو جديدة.

لكن إصلاح بيئة الأعمال في سوريا يحتاج انحيازاً إيجابياً حيال المؤسسة الكبيرة^٨. وبالتالي تتعرض المؤسسات الصغيرة للإهمال أو تُعطى بعض المنافع السطحية. أما بيئة الأعمال القائمة حالياً فتتجاز سلباً حيال المؤسسات الصغيرة التي تركز تحت وطأتها عندما تواجه معوقات بيروقراطية وإجراءات إدارية مرهقة كونها تفتقر للوقت والواسطة المناسبة والموارد للاستثمار في هذه المعاملات غير المنتجة.

أ- البيئة القانونية

تعدّ البيئة القانونية لإنشاء المؤسسات بائنة نسبياً في سوريا. وهي تخضع لإصلاحات وتغييرات تخولها التكيف مع واقع السوق الجديد.

أ- ١ - تسجيل المؤسسة والتجارة الخارجية

١) قانون التجارة

سُنَّ قانون التجارة السوري رقم ١٤٩ عام ١٩٤٩ وهو يسري على المؤسسات بمختلف أحجامها: كبيرة ومتوسطة الحجم وصغيرة. وتختلف إجراءات التسجيل باختلاف أنواع المؤسسات، وأسهل الإجراءات عندما تكون مؤسسة تجارية لفرد واحد أو مؤسسة بسيطة. ولكن يصعب الحصول على التمويل الرسمي من المصارف لهذا النوع من المؤسسات. وعادةً ما لا تُسجّل المؤسسات الصغيرة كشركة بما أن تسجيل شركة محدودة المسؤولية يمكن أن يستغرق إلى حدٍّ شهرين (كحدٍّ أدنى) ويقتضي ١٣ شرط تسجيل على الشكل التالي:

١. جلب نماذج النظام الأساسي من وزارة الاقتصاد والتجارة
٢. إيداع رأس المال التأسيسي في المصرف والحصول على كشف
٣. التقدم بطلب السجل التجاري لدى وزارة الاقتصاد والتجارة
٤. رفع شهادة تأسيس الشركة إلى محكمة البداية والسعي لختم دفاتر الشركة
٥. تسديد رسم الطابع في هيئة الضرائب
٦. فتح سجل ضريبي للشركة لدى دائرة الضريبة والشؤون المالية
٧. تسديد المبالغ المطلوبة لنقابة المحامين في سوريا
٨. نشر ميثاق التأسيس في الجريدة الرسمية
٩. العودة إلى المحكمة لاستكمال التسجيل
١٠. زيارة سجل التجارة مع نسخة موقع عليها من النظام الأساسي
١١. القيد لتسديد الضرائب
١٢. القيد لدى المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية
١٣. إعداد ختم للشركة

(٨) صدر مؤخراً في شهر آذار/مارس ٢٠٠٨ القانون رقم ٣ لتنظيم عمل الشركات في سوريا وأدخل حيّز التنفيذ في ١ نيسان/أبريل ويضمّ ٢٢٧ مادة توضح الإطار القانوني لجملة نشاطات اقتصادية وتجارية تقوم بها شتى أنواع الشركات ما عدا المؤسسات الصغيرة.

٣ آلاف ليرة سورية (٦٠\$) و ٢٠٠ ألف ليرة سورية (٤٠٠\$) مع فترة سداد تتراوح بين ٣ و ٢٤ شهراً. وقد بلغ حجم الاعتماد المصرفي ١٥ ألف مستفيد مبلغ ٩٠٠ مليون ليرة سورية (١٨ مليون دولار) عام ٢٠٠٧. أما غالبية المستفيدين من البرنامج فهم شبان وشابات. كما كانت الشبكة رائدة في إقامة مصرف لتمويل المشروعات الصغرى في سوريا برأسمال قدره ١٠ ملايين دولار.

ب- ٧ - مشروع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لتنمية الأسرة الريفية في منطقة جبل الحص

يرمي المشروع إلى الحد من الفقر وخفض البطالة وتحسين نوعية الحياة في منطقة جبل الحص. ومنطقة جبل الحص هي منطقة قاحلة وجافة وتعد من أكثر مناطق سوريا فقراً. يعيش في المنطقة ٢٥٠ ألف شخص يتوزعون على ١٦٥ قرية ويعانون بنسبة ٦٠ منهم من الأمية. ويحظى البرنامج بتمويل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والحكومة اليابانية وحكومة سوريا.

ولقد أوجد المشروع شبكة لتمويل المشروعات الصغرى في المنطقة تحمل اسم «صندوق». وهذه الهيئة تُعنى بتمويل المشروعات الصغرى وتنمية المؤسسات وتعمل انطلاقاً من مبدأ المراباة الإسلامي. ويؤسس كل صندوق لحوالي ١٠٠ من سكان القرية في منطقة تواجدهم. وهم يُصبحون مساهمين في الصندوق وتبلغ قيمة السهم حوالي ألف ليرة سورية. وحوالي نصف المساهمين في الصناديق القائمة أي ٤٦% هم من النساء. وبلغ إجمالي حجم القروض الإسلامية المتاحة للأعضاء في خلال السنوات السبع الأخيرة ٣٠٠ مليون ليرة سورية.

ب- ٨ - غرفة التجارة في دمشق

غرفة التجارة في دمشق هي ممثل المؤسسات الكبيرة ومتوسطة الحجم. ولكنها توفر أيضاً خدمات تدريب للمؤسسات الصغيرة. وتجري برامج التدريب في مجالات مثل الوصول إلى التمويل، والضمانات والسندات والنفوذ إلى المعلومات. والغاية من برامج التدريب مساعدة المؤسسات الصغيرة على تنمية مشاريعها.

ب- ٩ - مركز الأعمال السوري الأوروبي

استهل مركز الأعمال السوري الأوروبي نشاطاته عام ١٩٩٦. وقد حظي بتمويل الاتحاد الأوروبي وطُبّق برنامجه بالتعاون الوثيق مع وزارة الاقتصاد والتجارة واتحاد غرف التجارة السورية. ويوفر المركز خدمات الدعم المباشرة وغير المباشرة إلى القطاع الخاص بما في ذلك المؤسسات الصغيرة. وتتضمن هذه الخدمات تأمين المعلومات والارتقاء بالمشروعات وتطوير التصدير والترويج له والتدريب على الإدارة وتنمية المؤسسات ووضع السياسات.

وقد حافظ البرنامج على الاختصار الآتي باللغة الأجنبية، SEBC، ولكنه حمل باللغة العربية اسم مركز الأعمال والمؤسسات السوري بعد انقضاء أجل التمويل الأوروبي. وأقيم المركز الجديد على شكل مؤسسة خاصة بموجب قانون الجمعيات والمؤسسات الخاصة في سوريا والمرسوم الرئاسي رقم ١٣٣٠ لعام ٢٠٠٦. ويتوقع منه دعم الاقتصاد السوري عبر أداء دور وكالة لتنفيذ المشاريع الرامية إلى تطوير القطاع الخاص بشكل عام ودعم المؤسسات الصغيرة ومتوسطة الحجم والخدمات الداعمة بشكل خاص.

ب- ١٠ - برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

يقدم برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الدعم للمؤسسات في سوريا من خلال سلسلة مبادرات تهدف إلى تعزيز دور القطاع الخاص على المستويين الكلي والجزئي. فهو يعتمد سياسة تقضي بتطوير بيئة الاستثمار من خلال دعمه لإصدار قانون الاستثمار رقم ٨، وبناء قدرات هيئة الاستثمار السورية باستحداث وحدة التشجيع على الاستثمار، وتبسيط المعاملات باعتماد النافذة الموحدة. كما يقوم بتشجيع القطاع الخاص على ولوج الأسواق العالمية من خلال مساعدة وزارة الاقتصاد على مراجعة قانون التجارة وقانون المنافسة وبناء قدراتها عبر استحداث دائرة لمنظمة التجارة العالمية ودائرة للتأسيسية، إضافة إلى بناء قدرات العاملين في الوزارة.

كما أنشأ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مراكز تدريب مخصصة للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم في دير الزور والرقبة، تُضاف إلى مركز للتدريب المهني في دير الزور. وقد سهّل وصول رواد الأعمال من الشباب إلى المعلومات في المناطق الريفية من خلال استحداث ٢٣ مركز اتصال تغطي غالبية المناطق السورية، تلاها مؤخراً تدشين مركز التوجيه المهني بالتعاون مع جامعة دمشق لتوجيه خريجي الجامعات وربطهم بالقطاع الخاص.

أما في مجال التمويل الأصغر، فقد قام برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في إطار مبادرة بعنوان «مشروع تنمية المجتمع الريفي في جبل الحص» بخلق شبكة لتمويل المشروعات الصغرى تُعرف باسم صندوق هدفها تطوير المؤسسات. وهي كناية عن برنامج لتمويل المشاريع الصغرى تحتكم لمبادئ المراباة الإسلامية في عملها. وكل صندوق يؤسسه حوالي ١٠٠ قروي يصبحون في ما بعد مساهمين فيه بحصة ألف ليرة سورية، علماً أن نصف (٤٦%) المساهمين في الصناديق تقريباً من النساء. وقد بلغ مجموع القروض الإسلامية التي استفاد منها الأعضاء في السنوات السبع الأخيرة ٣٠٠ مليون ليرة سورية.

مجالات التغيير	نشاطات شباب
الثقافة	<ul style="list-style-type: none"> ■ حملة تواصل للتشديد على أهمية قيام قطاع خاص ينبض بالحيوية والترويج للمؤسسات باعتبارها خيار مستدام للشباب. وسوف تتضمن النشاطات الاستعانة بدراسات الحالة، المشروعات الناجحة، الشخصيات النموذجية، الخطابات، المقالات، المعارض والمنافسات ■ الترويج للعمل للحساب الخاص والتجارة من خلال التثقيف والتوجيه ■ توعية الأساتذة والأهل على كون ريادة الأعمال خياراً مستداماً ومهماً للشباب ■ إجراء استطلاعات حول المواقف ومسح النشاطات القائمة في حقل تنمية الشباب والمؤسسات
التعليم والتدريب	<ul style="list-style-type: none"> ■ وضع برامج للتدريب المهني. ولقد جرى مؤخراً العمل على اختبار وتدريب برنامج تعرف الى عالم الاعمال لمنظمة العمل الدوليّة ■ التثقيف حول المهنة والتوجيه الفعال لضمان الانتقال من المدرسة إلى العمل ■ تخصيص دروس حول ريادة الأعمال في المدارس والجامعات ■ تطوير مناهج الدراسة: - دمج المهارات الحياتية مثل تكنولوجيا المعلومات، واتخاذ القرارات، ومحو الأمية المالية والعمل ضمن فريق، والأخلاقيات - برامج التوعية على ريادة الأعمال من خلال الموسيقى والمسرح والتلفزيون ■ برامج حول خبرة العمل وتدريب الشباب ■ معارض ونشاطات حول فرص العمل
دعم المؤسسات	<ul style="list-style-type: none"> ■ إقامة شبكة تبادل تستجيب لحاجات السوق من الوظائف ■ التوجيه في حقل ريادة الأعمال ■ سهولة حصول مشروعات الشباب على التمويل الأساسي ■ التشبيك مع المدارس والجامعات ■ ضمّ مشاريع الشباب إلى حلقات التوريد ■ تلمذة الموظفين الجدد ■ دورات تدريب واكتساب خبرات في العمل للتألف مع مكان العمل ■ حاضنات
إصلاح الأنظمة	<ul style="list-style-type: none"> ■ إصلاح البيئة التنظيمية للحرص على أن يسهل على الشباب ريادة الأعمال ويتمتعوا بالقدرة على بدء مشاريعهم الخاصة

ب - ٦ - شبكة الأغا خان للتنمية

بدأت الشبكة عملها في سوريا عام ٢٠٠٢، وهي توفر الاعتمادات الصغرى لمؤسسات صغيرة تعمل في حقل الزراعة والصناعة والسياحة، وبخاصة المؤسسات الصغرى والعائلية. ويستهدف البرنامج نشاطات مدرة للدخل في مناطق الدخل المتدني، وتتراوح الاعتمادات بين

ويوفّر صندوق التنمية الريفيّة المتكاملة في سوريا التمويل للمؤسسات الصغرى والصغيرة وقد صرف حتى الساعة مبلغ ٢,٥ مليون دولار أمريكي. ويبلغ معدل الفائدة ٤,٥٪ وهي نسبة أدنى من معدلات السوق، تُلحق بفترة سماح لمدة ستة أشهر وفترة سداد لمدة سنتين. أما المستفيدون فيتضمنون ذوي الدخل المحدود حيث طال الصندوق ٣٠٠٠ شخص يعيشون في ٦٠ قرية. وبلغت نسبة السداد ٩٩,٥٪، وقد جرى صرف حوالي ٦٦٪ من القروض في قطاع الزراعة مقابل ٤٠٪ في قطاعي التجارة والحرف. وقد أخذ صندوق التنمية على عاتقه مشاريع صغيرة في حقل التعليم والثقافة.

ب- ٢ - مركز أعمال المرأة الريفيّة، عين التينة، اللاذقية

يحظى مركز أعمال المرأة الريفيّة بهبات يقدمها الاتحاد الأوروبي والصندوق الدولي للتنمية الزراعيّة. كما يتلقى مساعدةً فنيّة من منظمة إيطاليا وصندوق نور الحسين من الأردن. ويقدم المركز الخدمات الداعمة للأعمال ويرمي إلى مساعدة رائدات الأعمال في المناطق الريفيّة. كما يُسهّل تمويل المشروعات الصغرى، ويُتيح النفاذ إلى الأسواق والتدريب على إدارة الأعمال كما التخطيط والمساعدة على الإنتاج.

ب- ٣ - منظمة زيادة وتفعيل مشاركة المرأة في عمليّة التنمية الاقتصاديّة (مورد)

بدأت مورد العمل بصفة منظمة لا تبغي الربح عام ٢٠٠٣، وهي مخصصة لتعزيز وتفعيل مشاركة المرأة في التنمية الاقتصاديّة والاجتماعيّة في سوريا وتسعى لمساعدة المرأة على تولّي النشاطات التالية:

- تحديد جدوى المشروعات المحتملة.
 - تدريب المرأة على إطلاق المشروعات (بما في ذلك التخطيط والتمويل والتأسيس وخطط العمل ووضع الإستراتيجية ومعالجة الشؤون الإداريّة والقانونيّة وطرح المنتجات في الأسواق).
 - المساعدة على تطوير وتحسين المشروعات القائمة من خلال اعتماد أحدث التكنولوجيا والممارسات الإداريّة.
- تحظى مورد بدعم العديد من الوكالات المانحة الثنائيّة ومتعددة الأطراف كما بمساعدة شركات القطاع الخاص. وتضمّ المنظمة ٢١٠ امرأة ريادية وتركز على توفير برامج التدريب على إدارة المشروع ومهارات التواصل.

ب- ٤ - الجمعية السوريّة لرواد الأعمال الشباب

الجمعية السوريّة لرواد الأعمال الشباب هي منظمة لا تبغي الربح توفرّ التدريب على ريادة الأعمال. وهي تعمل لتشجيع الشباب على ريادة الأعمال كخيار مهنيّ. وتنظّم الجمعية جملة نشاطات للشباب ترويحاً لمهمتها، ومن بينها في الماضي القريب ما يلي:

- معرض فرص العمل ٢٠٠٦ - الغاية منه توعية الشباب السوري على المهارات الضروريّة التي يطلبها سوق العمل ومساعدته على إيجاد فرص العمل المناسبة من خلال خدمة تصل الشباب بأصحاب العمل المحتملين.
- لمسابقة العربيّة لأفضل خطة أعمال في مجال التكنولوجيا - وقّعت الجمعية السوريّة لرواد الأعمال الشباب على اتفاقية مع المؤسسة العربيّة للعلوم والتكنولوجيا في الإمارات العربيّة المتحدّة لكي تصبح الشريك الرسمي في تنظيم المسابقة العربيّة لأفضل خطة أعمال. وقد أجري العديد من المشاريع الصغيرة ترويحاً لهذا المفهوم لدى المؤسسات السوريّة ورواد الأعمال المحتملين. وتعمل الجمعية السوريّة على إعداد دراسة جدوى لإقامة حاضنة أعمال تساعد المؤسسات الصغيرة.
- مركز الريادة والتوجيه المهني - دخلت الجمعية السوريّة لرواد الأعمال الشباب في شراكة مع برنامج الأمم المتحدّة الإنمائي لإقامة مركز الريادة والتوجيه المهني لطلاب الجامعات. وهو كناية عن برنامج للربط بين الجامعة وقطاعات العمل الغاية منه توجيه طلاب الجامعات صوب الاختصاصات المطلوبة في سوق العمل ومساعدتهم على التخطيط لاحتراق مهنة والتقدم بطلب الحصول على وظيفة.

ب- ٥ - شباب

جمعية شباب هي اختصار لـ «إستراتيجية إبراز وبناء الإمكانات للعمل» (Highlighting & Building Abilities for Business SHABAB-Strategy). وهي إستراتيجية لتوظيف الشباب بدأ العمل بها بدعم من فخامة الرئيس بشار الأسد وبإشراف السيدة الأولى أسماء الأسد.

وتسعى جمعية شباب جاهدة لبناء قوى عاملة شبابيّة ريادية وتعمل خصوصاً على مساعدة رواد الأعمال الشباب. ولرفع هذا التحدي، تعمل المجموعة التأسيسية برئاسة السيدة الأولى على بناء إطار عمل إستراتيجي يُعنى بوضع مجموعة شاملة من سياسات وبرامج الانتقال من الدراسة إلى العمل وذلك لتلبية لحاجات الشباب الذين تتراوح أعمارهم بين ١٤ و ٢٠ سنة. وتلقى هذه المجموعة مساعدة فريق تقني صغير يدير مجموعة مشاريع تجريبية عبر البلاد.

ويُعطي إطار العمل المجالات الأربعة المُشار إليها أدناه، وهي تغيير ثقافة العمل والتعليم والتدريب ودعم المؤسسات وإصلاح الأنظمة. تأسس مجلس توجيهي معني بقابلية توظيف الشباب وهو يضمّ ممثلين عن المؤسسات والمجتمع المدني والحكومة، وعُني بالإشراف والحرص على تطبيق الإستراتيجية. يعرض الجدول أدناه نبذة عن إطار العمل.

وفي مرسوم صدر مؤخراً، أقامت الهيئة العامة للتشغيل وتنمية المشروعات خطوطاً توجيهيةً للتعريف بالمؤسسات انطلاقاً من عدد الموظفين ورأس المال الاستثماري. ولقد صنّف التعريف المؤسسات بين مؤسسات صغرى وعائلية ومؤسسات صغيرة ومتوسطة الحجم على الشكل التالي:

الجدول رقم ١ التعريف بالمؤسسات الصغيرة ومتوسطة الحجم في سوريا

عدد الموظفين	الحد الأدنى لرأس المال	الحد الأقصى لرأس المال	حجم المؤسسة
غير محدد	١٠٠ مليون ليرة سورية	١,٥ مليون ليرة سورية	مؤسسات صغرى وعائلية
لا يقل عن ٦	١,٥ مليون ليرة سورية	٥ ملايين ليرة سورية	مؤسسة صغيرة
لا يقل عن ١٦	١٥ مليون ليرة سورية	٥ ملايين ليرة سورية	مؤسسة متوسطة الحجم

مؤخراً (في شهر نيسان/أبريل ٢٠٠٨)، وقّعت وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل على ثلاث اتفاقيات إضافية مع مصارف سورية من خلال الهيئة العامة للتشغيل وتنمية المشروعات لتيسير عملية منح القروض للمؤسسات الصغيرة ومتوسطة الحجم، وبهذا يرتفع عدد مثل هذه الاتفاقيات إلى ثمانية^٧.

أ - ٣ المصرف الزراعي التعاوني

يُعدّ المصرف الزراعي التعاوني من بين أقدم المؤسسات المالية في سوريا وهو متخصص في التمويل الزراعي. أمّا الجهات المستفيدة من المصرف الزراعي التعاوني فتتضمن شتى أنواع المزارعين: صاحب الملك، صاحب الحيازة الإيجارية، المستأجر، المستفيد من قانون الإصلاح الزراعي وقانون حيازات الدولة وأي استثمار زراعي آخر. ويمنح المصرف قروضاً قصيرة الأجل لمدة سنة، وقروضاً متوسطة الأجل لمدة تتراوح بين سنة وخمس سنوات وقروضاً طويلة الأجل لمدة تتراوح بين خمس وعشر سنوات. ويمنح القرض على أساس معدلات فائدة امتيازية ويجوز أن تستفيد منه المؤسسات الصغيرة.

أ - ٤ مصرف التسليف الشعبي

تأسس مصرف التسليف الشعبي عام ١٩٩٦ كمؤسسة عامة. وهو يوفرّ تسهيلات ائتمانية لصغار التجّار والصناعيين والحرفيين وذوي الدخل المحدود. ومن المستفيدين أيضاً: الأطباء، والمهندسون والمحامون والمخترعون والفنانون، وحملة الشهادات العالية وخريجو المعاهد المهنية وأصحاب المشاريع السياحية، ومالكو المختبرات ودور النشر والمعاهد المهنية والهيئات الثقافية. ومصرف التسليف الشعبي كناية عن مؤسسة متخصصة في تمويل المؤسسات الصغيرة، ولكنّه عمل أيضاً على تمويل مشاريع كبرى بعد تعديل نظامه الأساسي عام ٢٠٠٥.

ب. البرامج / المؤسسات غير الحكومية

تتضمن البرامج غير الحكومية برامج/مشاريع تديرها منظمات غير حكومية مثل الجمعيات الأهلية ومؤسسات القطاع الخاص ووكالات الجهات المانحة الدولية الخ.

ب - ١ - صندوق التنمية الريفية المتكاملة في سوريا

يُعنى صندوق التنمية الريفية المتكاملة في سوريا منذ ما يزيد على ٦ سنوات بالمؤسسات الصغيرة والتنمية الاقتصادية والنواحي التعليمية والثقافية. ولقد بدأ العمل بعد تلقيه هبة من الاتحاد الأوروبي، كما يساعده القطاع الخاص السوري في عملياته التنموية.

(٧) الأخبار الاقتصادية، Syria-news.com، ١٦ نيسان/أبريل ٢٠٠٨.

القرض العائلي: يبلغ الحد الأقصى لقيمة القرض ١٠٠ ألف ليرة سورية (ما يُعادل ألفي دولار)، يُسدد كدفعة واحدة بمعدل فائدة سنوي قدره ٤٪ لنشاط اقتصادي عائلي مربح ومستدام. ولم يكن الموظفون الحكوميون مؤهلين لطلب الحصول على هذه القروض.

القرض الصغير: يتراوح حجم القرض بين ١٠٠ ألف ليرة سورية (أي ما يُعادل ألفي دولار) و٣ ملايين ليرة سورية (٦٠ ألف دولار) بمعدل فائدة قدره ٥٪. وقُدِّمت هذه القروض لمشاريع صغيرة الغاية منها تعزيز الإنتاجية واستحداث الوظائف وزيادة دخل المشروع وربحيته. أمّا شروط القرض فكانت على الشكل التالي:

- ألا يكون المقترض موظفاً حكومياً أو يحظى بتغطية الضمان الاجتماعي
 - أن يُشارك المقترض بنسبة ١٠٪ من رأس المال كحد أدنى عند الحصول على قرض بقيمة ٧٥٠ ألف ليرة سورية (١٥ ألف دولار) وبنسبة ١٥٪ للمبالغ المتراوحة بين ٧٥٠ ألف ليرة سورية و٣ ملايين ليرة سورية
 - أن يرفع المقترض دراسة جدوى ويلتحق بدورة تدريب حول المبادرة بإطلاق المشاريع.
- منحت هيئة مكافحة البطالة ٨١٤٥٦ قرضاً بين عامي ٢٠٠٢ و٢٠٠٦ ومنها ٥٤١٩٥ (٦٦,٥٪) على شكل قروض عائلية و٢٧٢٦١ (٣٣,٥٪) على شكل قروض صغيرة. أمّا إجمالي عدد المستفيدين في خلال هذه الفترة فبلغ ١٧٥٦١٤ شخصاً أفاد ٦٦٥٧٠ منهم من قروض عائلية (٣٨٪) و١٠٩٠٤٤ من قروض صغيرة (٦٢٪). وقُدِّرت الهيئة أنّ هذه القروض أوجدت ١٨٥٤٥٩ وظيفة من بينها ١٦٧٦٦٢ (٩٠٪) من خلال مؤسسات صغرى وعائلية و٩٥٤٦ من خلال برامج الأشغال العامة و٨٢٥١ من خلال برامج التدريب وبناء القدرات. وعملت هيئة مكافحة البطالة على توفير القروض مباشرةً ولكنها بذلت بعض الجهود لإقامة بيئة أفضل لتمويل المؤسسات الصغيرة، وتضمّنت تسهيل شروط الإقراض للعاطلين عن العمل.

أ - ٢ الهيئة العامة للتشغيل وتنمية المشروعات

حلّت الهيئة العامة للتشغيل وتنمية المشروعات محلّ هيئة مكافحة البطالة عام ٢٠٠٦، وتأسست على شكل كيانٍ مستقل من وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل. أمّا أهدافها فهي على الشكل التالي:

- رفع اقتراحات للوزارة بشأن الروابط بين العمالة/الاستخدام وسياسات الحكومة الاقتصادية
- تشييط بيئة العمل للمساعدة على استحداث وظائف جديدة
- المساهمة في تدريب طالبي العمل لمطابقة مهاراتهم مع مقتضيات سوق العمل
- رصد تقلبات سوق العمل
- التعاطي مع حالات الطوارئ في معدلات البطالة
- توفير الدعم للعاملين لحسابهم الخاص الراغبين في إقامة مؤسسات جديدة في المناطق الفقيرة بدعمٍ من منظمات غير حكومية
- زيادة إنتاجية العمل ونوعيته
- تعزيز ثقافة الريادة والعمل في القطاع الخاص

كما أُنيطت بالهيئة مهمة إجراء دراسات وإحصاءات تسمح بربط العمالة/الاستخدام بسياسات الحكومة الاقتصادية، والتقدم باقتراحات إلى الوزارة لدى وضع استراتيجيات وسياسات الاستخدام العامة كما تشجيع صغار رواد الأعمال الحاليين والمحتملين من خلال:

- التخطيط لمؤسسات صغيرة والترويج لها
- تمويل هذه المؤسسات
- مساعدتها على إيفاء مقتضياتها وتعزيز الشراكة في ما بينها
- تدريب الموظفين وإعادة تدريبهم
- حوافز أخرى على مستوى التعاون مع وزارات ولجان ومكاتب التشغيل العامة وهيئات غير حكومية

أمّا موارد الهيئة العامة للتشغيل وتنمية المشروعات فكناية عن أموال تخصصها موازنة الدولة، وهبات ودعومات تمنحها الحكومة وفائض من سنوات سابقة وأي عائدات أخرى يُمكن للمؤسسة أن تجمعها من خلال نشاطاتها.

الفصل ٣

برامج دعم المؤسسات الصغيرة

يُخصّص هذا الفصل لتحليل البرامج الجارية لدعم المؤسسات الصغيرة في سوريا، ويلقي الضوء على النهج الذي تعتمده مختلف الفعاليات في هذا القطاع (الحكومة، الوكالات المانحة والمنظمات التي لا تبغي الربح) ومساهماتها في أجندة مشتركة ترمي إلى تعزيز الاستخدام من خلال ريادة الأعمال في سوريا.

أ. البرامج / المؤسسات الحكومية

أ - ١ هيئة مكافحة البطالة

تأسست هيئة مكافحة البطالة عام ٢٠٠١ باعتبارها هيئة مستقلة (إدارياً ومالياً). وتحدد الأجل الأول للبرنامج بخمس سنوات، ولكن نُظر في احتمال توسيع البرنامج إلى أبعد من الأجل الأول. وأهداف البرنامج هي على الشكل التالي:

«دراسة وتمويل وتطبيق جملة نشاطات إنتاجية/خدمائية يمكنها أن تساهم في توليد الدخل واستحداث فرص العمل واكتشاف مجالات عمل جديدة وتنويع بنية الاقتصاد واستيعاب الوافدين الجدد إلى سوق العمل».

أمّا نطاق برنامج هيئة مكافحة البطالة فهو خدمة المؤسسات الصغيرة ومتوسطة الحجم في محافظات عدّة لا سيّما في المناطق الريفية بالإضافة إلى المشاريع الصديقة للبيئة، والخدمات السياحية، والتدريب وبناء القدرات، والمشاريع التي تُركّز على النساء والأطفال وتُساهم في خفض معدلات البطالة لا سيّما في المناطق الريفية والصحراوية. كما خصص البرنامج ٢٠٪ من أمواله على شكل هبات للمشروعات الجماعية.

ولقي برنامج هيئة مكافحة البطالة تمويل الجهات التالية:

١. المساعدات الحكومية المُخصصة من خلال الموازنة العامة.
٢. الهبات العربية والأجنبية التي تتيحها منظمات إقليمية ودولية.
٣. قروض ميسرة من المصارف السورية للمستفيدين من هيئة مكافحة البطالة.

وتعيّن على هذه الهيئة أن تعمل على معالجة مشكلة البطالة من خلال تنمية المؤسسة واستحداث فرص العمل فعملت من خلال توفير قروض ميسرة وتدريب المقترضين المحتملين وإسداء المشورة وإقامة حاضنات الأعمال. وتمكّنت من تغطية مختلف المحافظات السورية في فترة وجيزة من الزمن. كما أسست الهيئة لمبادرة جديدة تقضي بتكوين مجلس استشاري يضم خبراء سوريين وعرب من لبنان والعراق ومصر وتونس.

عام ٢٠٠٣، أجرت الهيئة الاستطلاع الأول بشأن البطالة بمشاركة خبراء عرب من منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. وتضمّن الاستطلاع إرسال ٣٠ ألف استبيان إلى الممسوحين المحتملين. كما أجرت الهيئة دراسة أخرى مهمة ووضعت خارطة لمسح المؤسسات الصغيرة ومتوسطة الحجم في سوريا (لجهة الوضع والبيئة والتوزيع). وقد استخدم كل من مسح البطالة والاستطلاع لوضع خطة وطنية غايتها استحداث فرص العمل والمساهمة في عملية التنمية من خلال تطوير المؤسسات. ووفّرت الهيئة نوعين من القروض لتنمية المؤسسات هما:

و- تقرير بشأن المؤسسات الصغيرة ومتوسطة الحجم الصناعية

أجريت الدراسة عام ٢٠٠٤ وتمحورت بشكل كثيف حول المؤسسات الصناعية الميالة إلى النمو والتي توظف أكثر من ١٠ عمال. وأسفت الدراسة لغياب إستراتيجية حكومية واضحة لدعم أو تعزيز بعض الصناعات التي تتمتع بقدرات عالية. كما أشارت بأسف إلى وجود العديد من الهيئات التنظيمية التي تصدر رخصاً وإجازات وتشرف على المؤسسة الصناعية، ومن هذه المعاملات الرسمية من باب التعداد لا الحصر ما يلي:

- الترخيص الصناعي تمنحه مديريات الصناعة
- الموافقة الأولية والنهائية على مقر العمل تمنحها البلديات ودوائر الخدمات الفنية والمحافظات
- الضرائب تفرضها مديرية المالية
- الواردات ترعاها مديريات الاقتصاد
- رخص المعدات والأدوات تمنحها مصلحة الجمارك
- مسائل التلوث تعالجها مديرية شؤون البيئة
- التسعير تحدده مكاتب التنفيذ والتوريد
- تسجيل العلامة التجارية تتولاها مديريات حماية الملكية الفكرية
- تسجيل المؤسسة يتولاها أمين السجل التجاري.

وأشارت الدراسة إلى أن الصناعات صغيرة الحجم تواجه المشاكل التالية:

- (أ) بيروقراطية: ضرائب، إجراءات استيراد وتصدير، ترخيص وموافقة على التوسع.
- (ب) بنية تحتية: طاقة، أرض، رخص بناء، ومياه.
- (ج) نفاذ إلى التكنولوجيا: معلومات، منظمات دعم، جامعات ومراكز بحث.
- (د) غياب تمثيل المشروعات في غرف الصناعة ونقابات الحرفيين.
- (هـ) غياب التشبيك بين المؤسسات: التعاقد الخارجي، العلاقات الدولية، الشبكات والروابط.
- (و) النفاذ إلى أسواق التصدير: مراكز دعم التصدير، تصدير المحصول، ومعلومات السوق.
- (ز) النفاذ إلى التمويل: القروض، فتح الاعتمادات، تشارك رأس المال، القروض بعيدة أو قصيرة الأمد، معلومات بشأن سياسات الائتمان.
- (ح) توافر اليد العاملة: تقنيون وعمال ماهرون.

ز- تقرير حول قروض المؤسسات الصغيرة ومتوسطة الحجم في سوريا

أقام مصرف الاستثمار الأوروبي هيئة ائتمانية بقيمة ٤٠ مليون يورو لدى المصرف السوري التجاري. كما أعد المصرف تقريراً حول القروض الممنوحة لمؤسسات صغيرة ومتوسطة الحجم في سوريا. يصف التقرير المشاكل التي يواجهها المصرفيون في منح القروض للمؤسسات الصغيرة، ويلفت إلى أن صرف الاعتمادات في سوريا ليس بالمهمة اليسيرة نتيجة عدم نضوج النظام المصرفي المحلي ورفض القطاع الخاص منهجيات فتح الاعتمادات الجديدة. وصح هذا بدرجة كبيرة في ما يخص الإقراض المبني على التدفقات النقدية. فبقية المصارف التجارية عالقة في المعاملات المصرفية التقليدية القائمة على القروض المسندة.

ح- تقييم بيئة الاستثمار في سوريا

أجري تقرير لتقييم بيئة الاستثمار في سوريا عام ٢٠٠٥ وشمل المسح ٥٥٤ مؤسسة (٤٤٨ مؤسسة صغيرة ومتوسطة الحجم تضم أقل من ٥٠ موظفاً) وذلك للاطلاع على رأيها بمناخ الاستثمار في سوريا.

ولفت التقرير إلى تمتع الاقتصاد السوري بمقدرة على ريادة الأعمال. ولكنه أشار إلى عدد من المشاكل التي تعيق هذه الطاقة وكامل قدرات الاقتصاد السوري، منها مواضيع مثل الضرائب وإدارة الضرائب والكهرباء والفساد والترخيص والإجازات والمنافسة غير العادلة في سوق العمل. وتذمر العديد من رواد الأعمال من تكاليف المؤسسة التي لا يمكن توقعها بسبب مشاكل إدارة الضريبة.

ولفتت الدراسة إلى أن موجب الحد الأدنى لرأس المال في سوريا، إذا ما أخذ كنسبة من إجمالي الناتج المحلي للفرد، يمثل ستة أضعاف المعدل الإقليمي في دول منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا. كما لفتت إلى أن مشروع سوري نموذجي يخضع لحوالي ٢٥ عملية تفتيش في السنة مما يستهلك جزءاً كبيراً من وقت مدراء المؤسسة وطاقاتهم، وبطبيعة الحال يتوقع في نصف هذه الزيارات دفع مبالغ بصورة غير رسمية لشرطة البلدية ومفتشي العمل والضمان الاجتماعي ومفتشي الضرائب. وترفق هذه المشاكل بوجود نظام محاكمة بطيء مثلث بالعمل وعاجز عن معالجة نزاعات العمل بفعالية.

ج - خارطة طريق المستثمر في سوريا

أعدّ مركز الأعمال السوري الأوروبي تقريراً آخر عام ٢٠٠٣ ركّز فيه على الإجراءات الإدارية المتصلة بالمؤسسات الصغيرة. وهدفت الدراسة إلى تحليل التداخل بين الحكومة والقطاع الخاص مع التركيز بشكل خاص على إزالة مركزية القطاع العام ليكون مقدماً للخدمات مقابل تعزيز فعالية الخدمات المدنية.

وكانت الدراسة رائدة من حيث أشارت إلى المعوقات البيروقراطية التي تحول دون تنمية المؤسسات الصغيرة في سوريا. ووجدت الدراسة بأن البيروقراطية الحكومية تمثل بالفعل عائقاً أمام استثمارات جديدة وبأنها ألحقت على هذا المستوى ضرراً يفوق ضرر القوانين والتنظيمات الحالية. كما لفت التقرير إلى التأخير في إصدار التراخيص والإجازات باعتباره عقبة أساسية تُضاف إلى البنية التحتية الفقيرة ونقص المعلومات بشأن التنظيمات والإجراءات.

تعقبت الدراسة العملية المرهقة لتسجيل المؤسسات وكشفت أن التأسيس لمشروع جديد قائم على محطات ثلاث: الترخيص والتنفيذ والتشغيل. تتحكّم بيروقراطية الدولة بجميع نواحي هذه المحطات مما يُصعب على المشروعات التركيز على الجانب الإنتاجي. ووجدت الدراسة أنه لا بدّ من مضي فترة زمنية متوسطة قدرها ٧ أشهر قبل البدء بالعمل. فقال أصحاب المؤسسات الصغيرة بأن عليهم تخصيص قرابة الشهرين في السنة لتجديد الرخص والإجازات مما يشكل استنزافاً شديداً لوقتهم المثمر ومواردهم.

كما أوصت الدراسة بإقامة لجنة حول إصلاح التشريعات المصرفية، والتأسيس لناقذة موحدة تُسهّل إجراءات الترخيص. وأوصى التقرير بأن تؤدّي اللجنة أنفة الذكر دور مركز معلومات يزود المستثمرين بالإحصاءات الضرورية والمعلومات بشأن فرص الاستثمار والقوانين والتنظيمات الجديدة.

د - لمحة عن سوق العمل في سوريا

أجرى مركز الأعمال السوري الأوروبي هذه الدراسة عام ٢٠٠٣ لإعطاء لمحة عن سوق العمل في سوريا. وأشار التقرير إلى جملة مواضع تقتضي الانتباه الفوري في سوق العمل. فقد كشفت الدراسة أن معدلات النمو الحالية متدنية للغاية ولا تكفي لاستحداث عدد كافٍ من الوظائف للوافدين إلى سوق العمل. وكانت مستويات تعليم الشباب متدنية كما لم يتطابق التعليم والمهارات مع حاجات السوق، ويعمل حوالي ثلث القوى العاملة بصورة غير منظمّة خارج تغطية قانون العمل، كما ترتّب عن تدني الأجور هجرة اليد العاملة الماهرة من الدولة، هذا وشكّلت تنظيمات العمل المعقّدة عائقاً أمام تعزيز روح الريادة كخيار.

هـ - تقرير حول البرنامج السوري لدعم المؤسسات الصغيرة ومتوسطة الحجم

أجريت هذه الدراسة عام ٢٠٠٤ بموجب برنامج الاتحاد الأوروبي/البحر الأبيض المتوسط الهادف إلى وضع مبادرة لدعم المؤسسات الصغيرة ومتوسطة الحجم في سوريا.

ولفت التقرير إلى المجالات الخمسة التالية المسؤولة عن ضعف النمو الاقتصادي وعدم تنافسية الاقتصاد السوري بشكل عام والمؤسسات الصغيرة بشكل خاص:

١. بيئة عمل غير تمكينية تتخللها معوقات بيروقراطية وتكاليف خفية، وسياسة حكومية ضعيفة لدعم المؤسسات الصغيرة ومتوسطة الحجم وعملية إصلاح بطيئة.
٢. غياب المعلومات بشأن أسواق التصدير وضعف خدمات الترويج للتصدير.
٣. ضعف المهارات والخبرات الإدارية المتصلة بالخدمات الداعمة للأعمال وغياب النقابات العمالية وضعف الخدمات التي توفّرها غرف التجارة والصناعة والنقص في برامج التدريب.
٤. صعوبة الحصول على تمويل وغياب الخدمات المالية.
٥. تدني فعالية المؤسسة ونقص الاستثمارات الأجنبية وقلة استخدام التكنولوجيا الحديثة. مهني.

وأمرت الهيئة بإجراء دراسة أخرى عام ٢٠٠٥ حول أداء المؤسسات الصغيرة التي تحصل قروضاً من المنظمة. وأشارت نتائج الدراسة إلى أن مقارنة هيئة مكافحة البطالة لناحية توفير الاعتمادات المباشرة لم تنجح في تحقيق الهدف المنشود، أي تعزيز المؤسسات الصغيرة. ويعزى ذلك بدرجة أولى إلى كون «القروض وحدها» غير كافية لإقامة مؤسسات مستدامة قادرة على استحداث فرص عمل لائقة، كما أن كون هيئة مكافحة البطالة هيئة عامة أدى إلى تعزيز المحسوبيات.

كما أوصت الدراسة بتحويل البرنامج الخمسي لهيئة مكافحة البطالة إلى مؤسسة دائمة ومستقلة تحمل اسم: الهيئة العامة للتشغيل وتنمية المشروعات والتي أوجدت نافذة موحدة لمعاملات التسجيل والترخيص كما يسرت النفاذ إلى التمويل عبر تمكين العملاء من استخدام أنواع مختلفة من الضمانات.

وأجرت هيئة تخطيط الدولة دراسة أخرى لصالح برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الغاية منها تقييم برنامج أجراه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وطبقته هيئة مكافحة البطالة بين الأول من تموز/ يوليو ٢٠٠٢ وآخر آب/ أغسطس ٢٠٠٤، وتقييم الهيكل التنظيمي لهيئة مكافحة البطالة وآلية عملها وتأثيرها. وأوصت الدراسة بأن تركز هيئة مكافحة البطالة فقط على المؤسسات الصغيرة ومتوسطة الحجم الميالة إلى النمو وتتسحب من حقل المؤسسات العائلية والصغرى وتنظر في الانسحاب من حقل الأشغال العامة الريفية وتعمل في قطاع المؤسسات الصغرى من خلال المنظمات غير الحكومية، وتركز بدرجة أكبر على التدريب وتفاذي الازدواجية مع منظمات أخرى. كما أوصت الدراسة بجدوى إقامة «شركة تأمين على مخاطر الاستثمار».

ب- تقرير حول سياسة تنمية المؤسسات الصغيرة ومتوسطة الحجم

تولّى مركز الأعمال السوري الأوروبي إجراء هذه الدراسة في شهر حزيران/ يونيو ٢٠٠٢. واستعرضت الدراسة مساهمة المؤسسات الصغيرة ومتوسطة الحجم ودورها في الاقتصاد السوري واقترحت قيام هيكلية إستراتيجية وطنية لتطويرها مع التركيز بشكل خاص على المحاور الأربعة التالية:

- الاستثمار
- تعزيز التصدير
- تطوير التكنولوجيا
- استحداث فرص العمل

وأشارت الدراسة إلى المجالات السياسية والقانونية والتنظيمية التي كانت تعيق إنشاء المؤسسات الصغيرة في سوريا ونموها. ومن المشاكل، النقص في السياسات المالية والضريبية، وحجم رسوم وضرائب التصدير، وغياب الإعفاء الضريبي من أجل استحداث فرص العمل، وغياب نظام مالي ومصرفي مناسب، وغياب مشاركة المؤسسات الصغيرة في اتخاذ القرارات على المستويين القطاعي والكلّي. ولقد خرجت الدراسة بالتوصيات التالية:

- إقامة خطة وطنية لإصلاح الضرائب
- توفير تمويل قليل الكلفة بشروط ميسرة
- إقامة برنامج وطني لتحديث التعليم المهني والتقني والتدريب وربطه بالحاجات الحالية.

كما لفتت الدراسة إلى ضرورة إنشاء مؤسسة دائمة لوضع السياسة الخاصة بالمؤسسات الصغيرة تحمل اسم «المجلس الوطني للمؤسسات الصغيرة ومتوسطة الحجم». كما لفتت إلى أهمية «الشراكات» لتوفير المساعدة المالية والتقنية ولا سيما إقامة علاقات تعاون وتوأمة مع اتحادات المؤسسات الصغيرة ومتوسطة الحجم الإقليمية والدولية وإقامة علاقات مع مجموعات مانحة تضم الاتحاد الأوروبي، واليابان، والأمم المتحدة على وجه الخصوص.

الفصل ٢

عرض للأدبيات حول تنمية المؤسسات الصغيرة وبيئتها

شكّلت المؤسسات الصغيرة موضوع بحثٍ ونقاشٍ منذ موجة الإصلاح الأخيرة التي بدأت في سوريا في عامي ٢٠٠٠/٢٠٠١. ولقد استهدّت الحكومة السوريّة ووكالات الجهات المانحة والمنظمات غير الحكومية مجموعة برامج ومشاريع مذ ذاك، حيث حاولت هذه البرامج بغالبها - ومع بعض الاستثناءات - توفير خدمات الدعم الماليّة وغير الماليّة للمؤسسات الصغيرة مع التركيز بدرجة أقلّ على تحسين بيئة العمل. كما أجري عدد من الدراسات المفيدة بشأن مختلف نواحي البيئة التي تعمل فيها المؤسسات الصغيرة في خلال الفترة نفسها. في الفقرات التالية وصف مقتضب عن البرامج/المشاريع ذات الصلة كما عن الأبحاث بشأن تنمية المؤسسة الصغيرة وبيئة العمل في سوريا.

أ - دراسات هيئة مكافحة البطالة^٦ المعروفة حالياً باسم الهيئة العامة للتشغيل وتنمية المشروعات

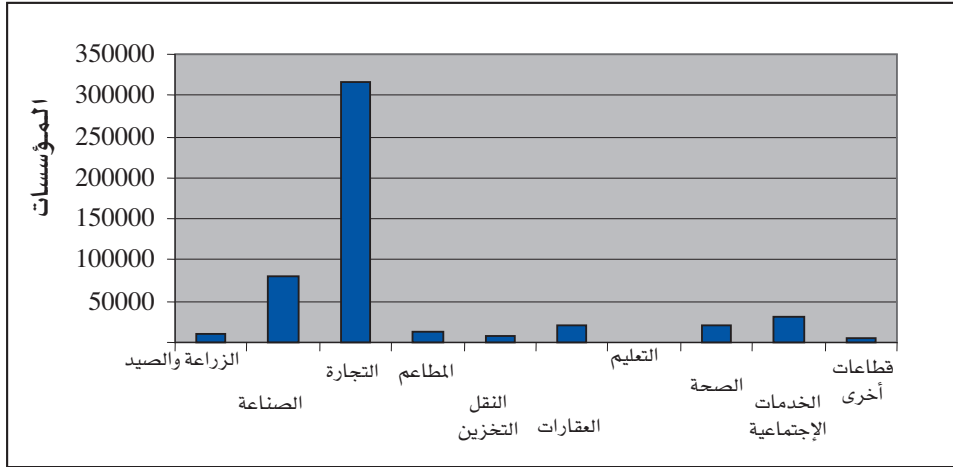
أجرت هيئة مكافحة البطالة ثلاث دراسات مختلفة حول أوجه تعزيز المؤسسات الصغيرة وبيئة العمل في سوريا.

أجرت الدراسة الأولى مؤسسة استشارات مستقلة بإيعاز من هيئة مكافحة البطالة التابعة للحكومة السوريّة عام ٢٠٠٤. وهدفت الدراسة إلى مسح المؤسسات الصغيرة وتحديد الثغرات في الخدمات وتحديد الفرص المتاحة أمامها. وكان يفترض بها استكمال الاستطلاع الذي أجرته هيئة مكافحة البطالة عام ٢٠٠٣ لتوجيه العاطلين عن العمل نحو مؤسسات واعدة. واستعانت الدراسة باستطلاع أجرته الهيئة حول المؤسسات الصغيرة ومتوسطة الحجم فاستعملته أساساً لعملها وغطت الدراسة ١٦٠٩ مؤسسة في ١٤ محافظة. وقد عالجت الناحيتين الكميّة كما النوعيّة لفهم وضع المؤسسات الصغيرة ومتوسطة الحجم في سوريا والحواجز/المعوقات التي تحول دون نموّها واستدامتها.

وعرّفت الدراسة بالمؤسسات الصغرى/العائليّة على أنّها تلك التي توظّف عاملاً إلى ثلاثة عمّال؛ والمؤسسة الصغيرة على أنّها تضمّ ٤ - ٢٠ عاملاً والمؤسسة الوسطى على أنّها تضمّ ٢١ - ٥٠ عاملاً. ولفتت الدراسة إلى الحاجة لتطوير تجمعات صناعيّة في سوريا وتطوير التكنولوجيا وإقامة آليات فعّالة لتمويل المؤسسة الصغيرة. ومن سائر توصيات الدراسة، وضع برامج توعية لتحسين الريادة بين صفوف الشباب، وتعزيز مهارات التسويق والإدارة، وخفض الضمانات المتوجبة على المؤسسات الصغيرة، وتعزيز ريادة الشباب، وتشغيل مكاتب التشغيل الخمول، وتعزيز مشاركة المرأة في القطاعات الخدميّة. كما لفتت الدراسة إلى منح الإعفاءات الضريبيّة في سوريا لشركات كبيرة وأوصت بأن تُمنح أيضاً إلى المؤسسات الصغيرة ومتوسطة الحجم.

(٦) دعمت منظمة العمل الدوليّة إصلاح هيئة مكافحة البطالة بحيث تصبح الهيئة العامة للتشغيل وتنمية المشروعات بموجب قانون جديد اعتمد عام ٢٠٠٥. وتمحور الإصلاح حول اعتماد مقاربة من محورين: (١) العمل على مستوى السياسة العامة لتحسين معدل النمو الاقتصادي وضمان الاستدامة، (٢) التدخل على جانبي العرض والطلب لدعم الريادة وتنمية المؤسسات وتطوير المهارات وتيسير خدمة مطابقة الوظيفة.

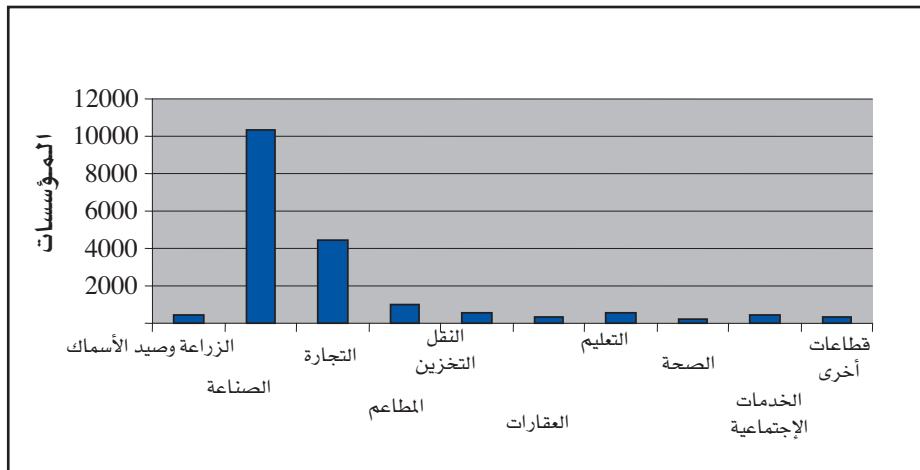
الرسم ٤
توزيع المؤسسات التي توظف أقل من خمس عمال بحسب طبيعة النشاط



المرجع: مسح المؤسسات لعام ٢٠٠٤

تجدر الإشارة إلى أن التجارة ليست النشاط الأبرز الذي تمارسه المؤسسات الصغيرة. فعلى خلاف المؤسسات الصغرى، تتركز المؤسسات الصغيرة أكثر في الصناعة مقابل ٢٤٪ في التجارة، ٥، ٥٪ في المطاعم، ٩، ٢٪ في النقل والتخزين و ٧، ٢٪ في التعليم و ٣، ٢٪ في الزراعة و ٢٪ في الخدمات الاجتماعية.

الرسم ٥
توزيع المؤسسات التي توظف بين ٥ - ١٤ عاملاً بحسب طبيعة النشاط

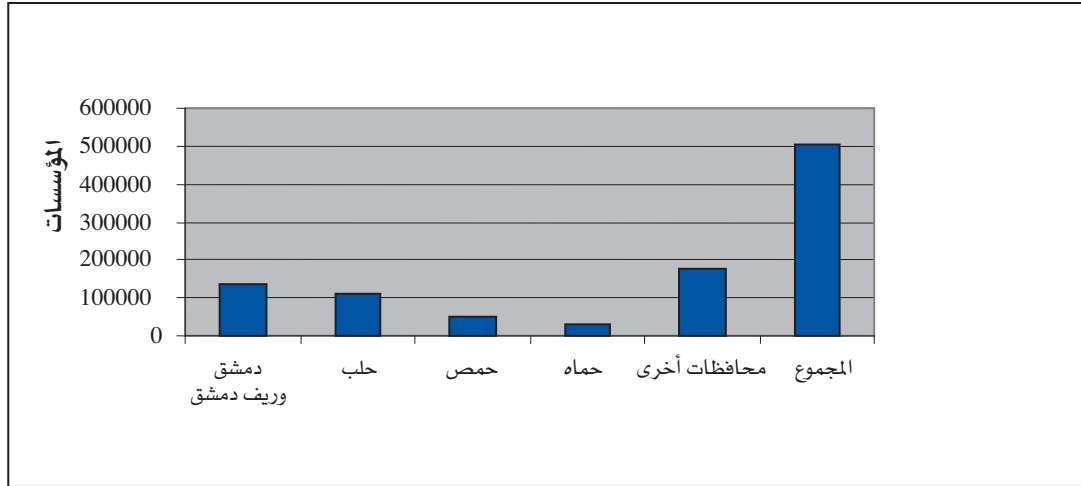


المرجع: مسح المؤسسات لعام ٢٠٠٤

ويقارب إجمالي الوظائف التي توفرها المؤسسات الصغرى والصغيرة في سوريا حوالى ٩, ٠ مليون وظيفة. ويمثل هذا الرقم ٦, ١٧٪ من مجموع القوى العاملة، ١٩٪ من المستخدمين السوريين و ٧, ٢٦٪ من المستخدمين لدى القطاع الخاص.

كما ذُكر سابقاً، يندرج عدد كبير من المؤسسات (٥٠٥٠١٤) ضمن فئة المؤسسات الصغرى (١-٥ عمال). أما عدد المؤسسات الصغرى

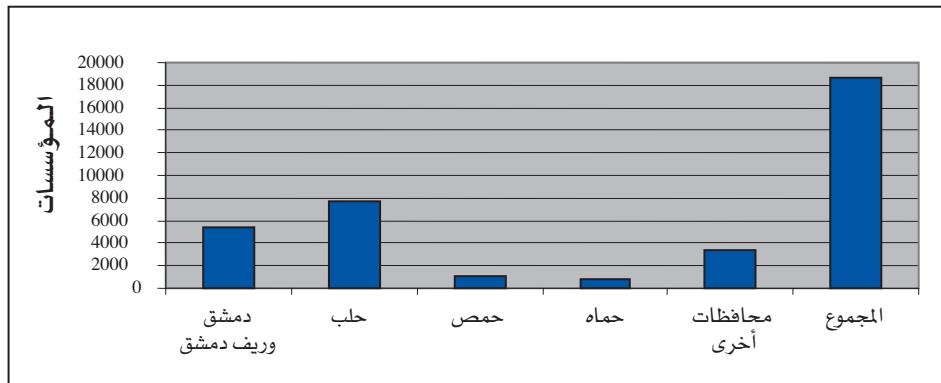
الرسم ٢ توزيع المؤسسات التي توظف أقل من خمس عمال بحسب المحافظات



المرجع: مسح المؤسسات لعام ٢٠٠٤

(التي توظف ٥ إلى ١٤ عاملاً) فهو ١٨٥٨٦. وتضم حلب النسبة الأكبر منها (٤٢٪) مقابل ٢٩٪ في مدينة دمشق وريف دمشق، و٦٪ لحمص و٥٪ لحماة. وتحوي هذه المحافظات الخمس مجموعةً نسبة ٨٢٪ من مجموع المؤسسات الصغيرة العاملة في سوريا في حين تتوزع نسبة الـ ١٨٪ الباقية على المحافظات التسع الأخرى.

الرسم ٣ توزيع المؤسسات التي توظف ٥ - ١٤ عاملاً بحسب المحافظات



المرجع: مسح المؤسسات لعام ٢٠٠٤

تمثل التجارة أبرز نشاط تمارسه المؤسسات الصغرى بحيث تستحوذ على ٦٣٪ من تلك المؤسسات، علماً أن الصناعة تحتل المرتبة الثانية وتضم ١٦٪ من المؤسسات الصغرى. وفي الرسم التالي لمحة عامة عن توزيع المؤسسات الصغرى في سوريا بحسب القطاعات.

وفي الرسم أعلاه دلالة أخرى بغاية الأهمية، ألا وهي الفوارق بين الجنسين في معدلات البطالة. ففي حين تُسجّل معدلات بطالة أعلى للذكور الشباب منه لأي فئة أخرى، إلا أنّ النسب المسجلة لدى الشابات مرتفعة ومقلقة (تقارب ٤٠٪).

ويعزى تفاقم مشكلة البطالة بين صفوف الشباب إلى تقلص قدرة الاقتصاد السوري على خلق فرص العمل. لقد كان القطاع العام يستوعب عدداً كبيراً من الخريجين الشباب في الماضي، غير أنه بات مهلهلاً وقد استنزفت قواه إلى أقصاها. فتنفيذ الأرقام المتوفرة عن السنوات المنصرمة عن انحسار قدرته على توفير الوظائف. فقد بلغ، بين عامي ١٩٩٠ و ١٩٩٥، متوسط الوظائف المستحدثة ٢٠٠ ألف، ولكن هذا الرقم تراجع ليبلغ ١٦٠ ألف بين عامي ١٩٩٩-٢٠٠٣. وتعزو الخطة الخمسية العاشرة تراجع معدلات استحداث الوظائف إلى ركود الاستثمارات وتراجع بيئة الاستثمار.

لقد أجرى مشروع التحديث القطاعي والمؤسسي دراسةً قدر فيها درجة الفائض في القوى العاملة المتاحة في الاقتصاد السوري، وسلط الضوء على استحداث فرص العمل والوظائف. وبحسب التقرير يُقدّر أن يبلغ الفائض في القوى العاملة والذي ستضطر الحكومة إلى مواجهته في خلال العشرية المقبلة ٣,٥ مليون شخص. إلى ذلك، يُقدّر عدد الأشخاص الذين يمكن لسوق العمل أن يستوعبهم في خلال الفترة نفسها ب ٢,١ مليون شخص. هذا يعني فائضاً في العرض بنسبة ٤,١ مليون شخص مؤهل للعمل وإنما من دون وظيفة. كما يُقدّر التقرير بأن الاقتصاد بحاجة إلى أن ينمو بنسبة ٦٣,٩٪ في السنة ليستوعب الفائض في القوى العاملة وهذا يُمثّل بلا شك تحدياً مروعاً.

أجرت منظمة العمل الدولية في سوريا مؤخراً مسحاً بعنوان الانتقال من المدرسة إلى العمل في محاولة لتبيين حجم مشكلة البطالة في صفوف الشباب. وتنفيذ الأدلة التي خرج بها المسح بأن سوريا بحاجة إلى رؤيا حول مستقبل سوق عملها كما تحتاج إلى إستراتيجية لتحسين واقع سوق العمل. وهي توصي بإعطاء الأولوية للاستخدام لدى وضع السياسات الوطنية وبجعله محورياً للسياسات الاقتصادية والاجتماعية. كما توصي بتعزيز الريادة باعتبارها محركاً جديداً لاستحداث فرص العمل^٥.

ج - المؤسسات الصغيرة في سوريا

تؤدي المؤسسات الصغيرة دوراً مهماً في الاقتصاد السوري. فبحسب مسح أجراه المكتب المركزي للإحصاء عام ٢٠٠٤، يعمل في سوريا قرابة ٦٠٠ ألف مؤسسة. وهذه المؤسسات محلية في طبيعتها، وتستخدم المواد الخام المحلية، وتستعين بتكنولوجيا محلية وتلبي حاجات الأسواق المحلية. يقع نصف هذه المؤسسات تقريباً في ثلاث محافظات أساسية حيث تستحوذ دمشق وريف دمشق على ٢٧٪ من هذه المؤسسات مقابل ٢١,٧٪ لحلب. أمّا محافظتا حمص وحماة فتحتلان نسبة ال ١٧٪ الباقية (فيكون المجموع ٦٦٪ من النسبة الإجمالية). أمّا الثلث الباقي فيوزع على محافظات سوريا التسع الباقية.

وحوالي ٩٢٪ من المؤسسات الصغيرة العاملة في سوريا ملك القطاع الخاص، علماً أن ٩٥,٥٪ من هذه المؤسسات فردية. تمثل المؤسسات الصغرى والعائلية نسبة ٩٩,٥٪ من مجموع المؤسسات الخاصة (٩٦٪ للمشروعات الصغرى والعائلية و ٣,٥٪ للمؤسسات الصغيرة)، ويعمل حوالي ٦١٪ من المؤسسات الخاصة في التجارة و ١٨٪ في الصناعة، حيث تتضمن سائر النشاطات العقارات والإيجار (٤٪)، الصحة (٣,٧٪)، المطاعم (٢,٧٪)، الزراعة (٢٪) والنقل والتخزين والاتصالات (١,٦٪).

وفي الرسم أدناه صورة عن انتشار المؤسسات الصغرى (أقل من ٥ عمال) عبر مختلف المحافظات السورية.

(٤) المرجع: قسطنطين ظ (٢٠٠٦)، A Macroeconomics Estimation of the excess Supply of Labour in the Syrian Economy

دراسة غير منشورة صادرة عن مشروع التحديث القطاعي والمؤسسي.

(٥) المرجع: أليسا س. (٢٠٠٧)، The School to Work Transition of Young People in Syria مكتب منظمة العمل الدولية الإقليمية للدول العربية في بيروت.

ب - تحدي الاستخدام ووجهه الشبابي والنسائي

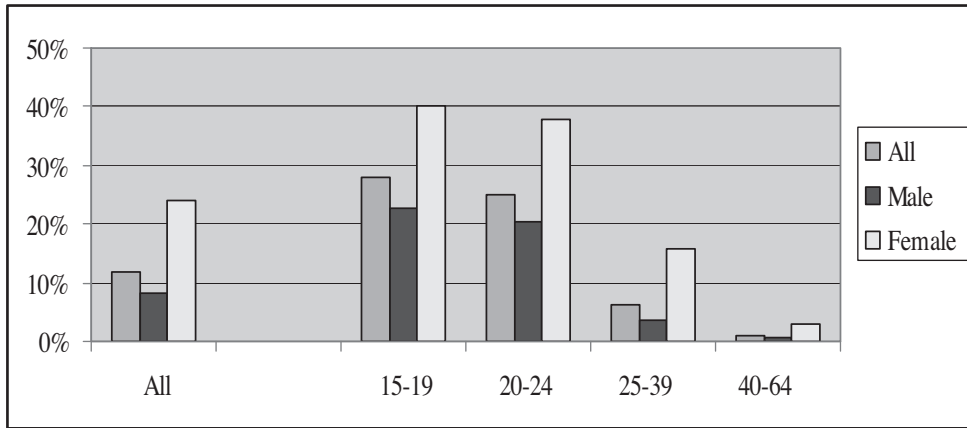
تواجه سوريا تحدياً كبيراً في مجال الاستخدام ولا سيما مع استمرار ارتفاع معدلات البطالة السنوية واستنزاف قدرة الاقتصاد على خلق مزيد من الوظائف. تختلف تقديرات البطالة وتتراوح بين ١٠٪ و ٣٢٪^٣، لكن معدل البطالة الرسمي بحسب تقدير المكتب المركزي للإحصاء بلغ ٨,٥ ٪ عام ٢٠٠٦. ويلاحظ ميل البطالة إلى الارتفاع. فقد أورد التقرير السنوي لهيئة مكافحة البطالة عام ٢٠٠٣ أنّ معدلات البطالة ارتفعت من ٨,٤ ٪ عام ١٩٨١ إلى ٧,٤ ٪ عام ١٩٩٤ و ١١,٧ ٪ عام ٢٠٠٣.

ونجم عن ارتفاع معدل النمو السكاني قيام مجتمع سوري يغلب عليه العنصر الشاب. وفي الأرقام حول التوزيع الديمغرافي في سوريا ما يُبرز صورةً منحرفةً، حيث يتعدى عمر شريحة صغيرة من السكان (٣,٤ ٪) ٥٦ سنة، في حين لم يتعد سن معظم السكان (٣٩,٤ ٪) الخامسة عشر. فحوالي ٧٠ ٪ من السكان في سوريا هم دون سن الثلاثين، ما يعني دفقاً كبيراً من الوافدين إلى سوق العمل في المستقبل القريب والذين لا بدّ من أن نستحدث لهم فرص عمل لائقة ومنتجة.

ومن أبرز أبعاد البطالة في سوريا «حصّة الشباب» منها. لطالما كانت البطالة في صفوف الشباب عاليةً في سوريا ويتوقّع أن تنمو نتيجة

الرسم ١

معدلات البطالة بحسب المجموعات العمرية في سوريا



المرجع: مسح القوى العاملة لعام ٢٠٠٢

(٣) تكثر تقديرات البطالة في سوريا، وأغلب الظن أنّ النسبة الحالية تفوق التقديرات الرسمية.

الفصل ١

الإصلاح وتحدي البطالة وتنمية المؤسسات الصغيرة

أ- الاقتصاد السوري على درب الإصلاح

تعدّ سوريا دولة ذات دخل متوسط مائل إلى الانخفاض قُدِّر فيها الناتج الإجمالي المحلي ب ٢٩ مليار دولار أمريكي عامي ٢٠٠٥/٢٠٠٤ وبلغ معدل النمو نسبة ٢,٥٪ ومتوسط دخل الفرد بعملة الدولار الأمريكي ١٥٨٠^٢. ويبدو أن قطاع الخدمات هو أبرز المساهمين في الناتج الإجمالي المحلي حيث يستحوذ على حصة وقدرها ٤٦٪، في حين يُمثّل كلٌّ من قطاعي الزراعة والصناعة نسبة ٢٤٪، علماً أن جزءاً كبيراً من حصة الصناعة يعزى إلى إنتاج النفط الذي شهد انحساراً تدريجياً. ويُمثّل القطاع العام أبرز الفعاليات في الاقتصاد حيث يُشكّل أكثر من ثلث الناتج الإجمالي المحلي.

لقد اعتمدت سوريا نمطاً مشتركياً لتحقيق التنمية الاقتصادية منذ الستينات. وأبرز الاقتصاد الموجه أزمة اقتصادية حادة وقعت في خلال النصف الثاني من الثمانينات. فأطلقت الأزمة الاقتصادية شرارة الإصلاح وأفضت الخطوات الأولى عام ١٩٨٦ إلى فتح الباب أمام استثمارات القطاع الخاص في قطاعي الزراعة والسياحة. لكن الإصلاح ظلّ بطيئاً ومتفرقاً إلى حين وقوع الأزمة الثانية في النصف الثاني من التسعينات. ومنذ العام ٢٠٠٠ تسارعت وتيرة العملية ولكنّ الدرب لا تزال طويلة قبل أن يُطلق العنان لكامل طاقات روح الريادة والاقتصاد في سوريا.

في شهر حزيران/يونيو ٢٠٠٥، اعتمد المؤتمر الإقليمي العاشر لحزب البعث مقاربة «اقتصاد السوق الاجتماعي». وشكّل هذا دليلاً على أنّ سوريا تسير على درب اقتصاد السوق في حين لا تزال ملتزمةً بنواحي التنمية الوطنية الاجتماعية. وانطلقت عملية الإصلاح الأخيرة بدافع خفض حجم القطاع العام الفضفاض وتيسير الاستثمارات الخاصة المحلية والأجنبية على السواء.

لقد تراجع دور الحكومة السورية في إدارة الخدمات وإنتاجها تراجعاً تدريجياً، وتتضمن التدابير المتخذة تجميد استثمارات الحكومة التنافسية وتحرير التجارة الأجنبية والقطاع المصرفي بعد أربعة عقود من التأميم. وقد استكملت إصلاحات الاستثمار بإصلاحات ضريبية ومالية. ثم توسّعت حلقة العملية لتشمل قطاعات التعليم والإعلام والإعلان والتي خرجت من مظلة الضوابط الحكومية. بذلك يسلك الاقتصاد السوري درب الإصلاح، لكنّ العملية بطيئة وتعترضها تحديات محبطة عدّة تحول دون خلق بيئة تمكينية للاستثمار في المؤسسات الصغيرة وتميئتها.

(٢) المكتب المركزي للإحصاء.

تضطلع المؤسسات الصغرى والصغيرة ومتوسطة الحجم^١ بأهمية في سوريا لأسباب اجتماعية واقتصادية عدّة، فهي تولّد فرص العمل المنتج والدخل لأعداد كبيرة من الناس. وهي تستحوذ على قسط وافر من شتّى النشاطات الاقتصادية في الدولة وتمثّل مصدر رزق أساسي في الأوساط الريفية كما الحضرية. كما تشكّل جزءاً لا يتجزأ من القطاع الخاص وهو المحرك الجديد لنمو الاقتصاد السوري. وأخيراً وليس آخراً، يُمكنها أن تقدم حلاً محتملاً للعديد من الشباب والشابات العاطلين عن العمل.

ظلّ هذا القطاع الحيوي من الاقتصاد مهماً نسبياً في الماضي على حساب قطاع المؤسسات الكبرى المملوكة للدولة. وقد نما هذا القطاع لوحده ويستمرّ في الوجود متعايشاً مع مشاكل وضوابط عدّة. لذا تبقى غالبية المؤسسات الصغيرة كناية عن مشاريع غير نظامية وصغرى تقوم على توفير الكفاف، ما يمنعها من العمل بفعالية ويحدّ من قدرتها على الاندماج في الاقتصاد النظامي والإفادة من فرص السوق الحرة. وفي عدم انتظام هذه المؤسسات ما يُعرّضها لأهواء المسؤولين الحكوميين ومضايقاتهم.

أمّا أصحاب العمل والعاملون في المؤسسات الصغيرة فغالباً ما يعملون في ظروف سيئة تكون فيها معايير الصحة والسلامة متدنية وساعات العمل طويلة. فيجني أصحاب العمل والعمّال دخلاً ضئيلاً مقارنةً بالمؤسسات المتوسطة وكبيرة الحجم. وتحيط بمسؤوليات صغار الرواد أعباء لا تشجع على الإنتاجية تتجلى أبرزها في ترخيص المؤسسة وتسديد ضرائب اعتباطية ومشقة التعاطي مع مختلف الدوائر الحكومية وهيئات التفتيش.

ويعتمد أداء المشروعات الصغيرة إلى حدّ بعيد على بيئة العمل التي تتطوّر فيها وينمو. ومن مقومات بيئة العمل الإطار السياسي والقانوني والمؤسسي والتنظيمي الذي تبدأ وتعمل فيه المؤسسات الصغيرة. بتعايير أخرى، هو يعني مختلف «قواعد اللعبة» التي تؤثر سلباً وإيجاباً في نشاط المؤسسات الصغيرة ومتوسطة الحجم، ويشمل أداء الأسواق وحوافز الاستثمار وكلفة التشغيل بالنسبة لصغار الرواد. ويرجع في بيئة سياسية وقانونية وتنظيمية فضفاضة ومنحازة سلبياً أن تؤثر سلباً في المؤسسات الصغيرة ومتوسطة الحجم.

وفي ظلّ بيئة غير تمكينية، يمكن أن تفقد المؤسسات قدرتها على التنافس في السوق العالمية على المدى القصير، لا بل أن يزداد الأمر سوءاً على المدى البعيد، فتلجم الاستثمارات ويكظم النمو مما يدفع بهذه المؤسسات إلى خارج السوق. وليس في البيئة المؤاتية ما يخوّل تطوير المشروعات الصغيرة على الصعيد المحلي وحسب وإنما ما يمكن من التنافس في الأسواق العالمية. أمّا التقييم فهو الخطوة الأولى لفهم المعوقات التي تصطدم بها المؤسسات الصغيرة على صعيدي التنمية والنمو وذلك في محاولة لإصلاحها.

تروّج منظمة العمل الدولية لإنشاء بيئة تمكينية لتنمية المؤسسة الصغيرة كونها تُساعد على إحقاق المؤسسات الصغيرة بالاقتصاد النظامي وإنمائها، مما يساهم في تحقيق برنامج التشغيل العالمي والعمل اللائق. ولمنظمة العمل الدولية سنوات من الخبرة في الترويج لتنمية المؤسسات الصغيرة وهي تدرك مقدرة المؤسسات الصغيرة على تعزيز الاستخدام واستحداث فرص العمل والحدّ من الفقر والأهم إحقاق العدالة الاجتماعية والاقتصادية.

(١) يُشار إليها بشكل عام بالمؤسسات الصغيرة في هذا التقرير

ثانياً، يوصى بأن تركز الحكومة على بيئة مؤاتية للتمويل عبر التركيز على مراجعة التنظيمات الاحترازية إفساحاً بالمجال أمام الإقراض المبني على التدفقات النقدية. وتتعدد النشاطات المكتملة التي تتضمن استخدام الأشكال غير التقليدية للضمانات، وتدريب المصارف على إقراض المؤسسات الصغيرة ومتوسطة الحجم، وإقامة مكاتب للمعلومات الائتمانية ووكالة لضمان التسليف الجزئي.

وثالثاً، يُقترح تحسين قدرة المؤسسات الصغيرة على التفاوض من خلال نقاباتها ومنحها صوتاً وتمثيلاً في وضع السياسات كسبيل إلى تحسين بيئة العمل القائمة. ويُمكن لمؤسسة «أمين مظالم المؤسسات الصغيرة» أن تمثل خياراً آخر يستحق النظر لمعالجة شكاوى ترفعها المؤسسات الصغيرة بحق الشركات الاحتكارية الكبرى وتجاوزات موظفي الحكومة.

رابعاً، لا بد من بذل جهد كبير لنشر ثقافة المؤسسة وثقافة ريادة الأعمال، ما يستوجب استخدام وسائل الإعلام وإلقاء الضوء على الذين خاضوا تجارب ناجحة للحدو حذوهم وإدراج التثقيف على ريادة الأعمال في مناهج التعليم الثانوي والتقني.

خامساً، يوصى بأن تستهل الحكومة جهوداً هادفة في مجال البحث والتنمية (تدريب وتمويل وإرشاد) للمجموعات الأقل حظوة على غرار الشباب والنساء بملازمة المنظمات الممثلة لها.

أمّا التوصية الأخيرة والنهائية فمرتبطة بعملية الإصلاح. فيوصى بأن تعتمد الحكومة سياسة تنفذ بموجبها الإصلاح بدل المضي بتطبيق خطوات مشرذمة. ويجب على الإصلاح الفعلي أن يتخذ شكل جهد متكامل تبذله مختلف الجهات المعنية ويتبع مخططاً وإستراتيجية ويتم من خلال عملية تشاورية ويخضع لإدارة منسقة. ويجب أن يخضع لآلية تنسيق مركزية ولعملية رصد وتقييم مقنعة كما لآلية تستقي المعلومات المرتدة بحيث لا تحيد العملية عن المسار المنشود.

الملخص التنفيذي

يُبنى هذا التقرير على بحث أجري لتقييم بيئة المؤسسات الصغيرة في سوريا بين شهري نيسان/أبريل وكانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧. والغاية الأساسية من البحث فهم الأطر القانونية والتنظيمية والإدارية القائمة في سوريا وطريقة تأثيرها في ولادة المؤسسات الصغيرة ونموها، بغية مساعدة الحكومة ووزارة الشؤون الاجتماعية والعمل على تحديد المجالات التي تقتضي الإصلاح وترتيبها بحسب الأولوية من أجل خلق بيئة تمكينية لعمل المؤسسات وتنمية الاستخدام والحد من الفقر.

ويتوزع التقرير على ستة فصول. تستتبع المقدمة بالفصل الأول الذي يوفّر تحليلاً للاقتصاد السوري مع التركيز على عملية الإصلاح الجارية والتحدي العظيم الذي تطرحه البطالة ووضع المؤسسات الصغيرة في سوريا. أمّا الفصل الثاني فكناية عن مراجعة شاملة للأدبيات حول موضوع تنمية المؤسسات الصغيرة بشكل عام وبيئة المشروعات الصغيرة بشكل خاص. وهو يُلخّص بإيجاز الأبحاث والتقارير ذات الصلة ويحلل المشاكل التي تعترض سبيل المؤسسات الصغيرة في سوريا.

أمّا الفصل الثالث من هذا البحث فيستعرض برامج الدعم التي تقوم بها الحكومة والجهات المانحة والقطاع الخاص كما المنظمات غير الحكومية في حقل تنمية المؤسسات الصغيرة. ويُشار إلى أن معظم الجهود الماضية والجارية - ما خلا قلة قليلة - تتمحور حول توفير التمويل المباشر والخدمات الداعمة للأعمال. ويُعتبر التركيز على بيئة تمكينية لتنمية المؤسسات الصغيرة جديداً نسبياً خاصة وأن الحكومة السورية تسير ببطء نحو تحقيق الإصلاح في هذا المجال.

ويقدم الفصل الرابع خطة للأطر القانونية والتنظيمية والإدارية التي يبدأ ويتطور فيها صغار رواد الأعمال مشاريعهم. ويجري التباحث بالتفصيل في مجموعة مواضيع متصلة بتأسيس المشروع وفرط المعاملات والضوابط الحكومية وصعوبة الحصول على التمويل واحتكار المؤسسات الكبرى. وتُبرز هذه المواضيع الجوانب المعيقة للبيئة التي تعمل فيها المشروعات الصغيرة.

وفي الفصل الخامس سرد لتجارب مشروعات صغيرة إلى جانب آراء وتوقعات حول بيئة العمل وريادة الأعمال. وهو يُبنى على اجتماعات مجموعات التركيز مع رواد الأعمال الحاليين والمحتملين (الحضريين والريفيين كما الإناث والذكور). فيرى أصحاب المشروعات الصغيرة أن السوق خاضع لاحتكار جهات فاعلة كبيرة وأن موظفي الحكومة يتحكمون بجميع جوانب العمل من خلال نظام ترخيص صارم يزداد صعوبةً بفعل صعوبة الوصول إلى التمويل والبنية التحتية. من ناحية أخرى، يحلم الكثير من الشباب بأن يصبحوا رواد أعمال لكنهم يعتبرون أن خوض المشاريع لا يلائم سوى من يتمتع «بالثروة والواسطة». وهم يخافون الانطلاق بمشاريع خاصة بهم لكونهم يفتقرون إلى المهارات والمعلومات ويصطدمون بضوابط حكومية شديدة.

وفي الفصل الأخير ست توصيات ملموسة بشأن إقامة بيئة تمكينية لتنمية المؤسسات الصغيرة في سوريا. يندرج خمس من أصل التوصيات الست في حقول مختلفة في حين تتصل التوصية السادسة بوضع خطة إصلاح شاملة. فيوصى أولاً بإصلاح الجوانب القانونية والتنظيمية والإدارية في مجالات تستحق الأولوية مثل التأسيس والترخيص والضرائب، ثم يُستكمل ذلك بجملة حوافز ضريبية (الإهلاك المعجل للأصول، القيد في ضريبة دخل ثابتة، واعتمادات ضريبية للمؤسسات حيث اليد العاملة كثيفة).

لائحة بالأسماء المختصرة

Non-Governmental Organization	NGO
	منظمة غير حكومية
People's Credit Bank	PCB
	مصرف التسليف الشعبي
Public Commission for Employment and Enterprise Development	PCEED
	الهيئة العامة للتشغيل وتممية المشروعات
Partial Credit Guarantee Agency	PCGA
	وكالة ضمان التسليف الجزئي
Syrian-European Business Center	SEBC
	مركز الأعمال السوري الأوروبي
Syrian Enterprise and Business Center	SEBC
	مركز الأعمال والمؤسسات السوري
Strategy Highlighting and Building Abilities for Business	SHAHAB
	إستراتيجية إبراز وبناء الإمكانيات لعالم الأعمال (شباب)
Small and Medium Enterprises	SMEs
	المؤسسات الصغيرة ومتوسطة الحجم
State Owned Enterprises	SOEs
	المؤسسات المملوكة من الدولة
State Planning Commission	SPC
	هيئة تخطيط الدولة
The General Institution of Social Insurance	GISI
	المؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية
School to Work Transition Survey	SWTS
	استطلاع حول الانتقال من المدرسة إلى العمل
Syrian Young Entrepreneur Association	SYEA
	الجمعية السورية لرواد الأعمال الشباب
Syrian Pound	SYP
	اللييرة السورية
United Nations Development Program	UNDP
	برنامج الأمم المتحدة
Village Business Incubator	VBI
	مركز أعمال المرأة الريفيّة

لائحة بالأسماء المختصرة

Global Employment Agenda	GEA
	برنامج التشغيل العالمي
General Practitioners	GPs
	أطباء الصحة العامة
High Institute of Business Administration	HIBA
	المعهد العالي لإدارة الأعمال
Investment Climate Assessment	ICA
	تقييم مناخ الاستثمار
International Fund for Agricultural Development	IFAD
	الصندوق الدولي للتنمية الزراعية
International Labour Organization	ILO
	منظمة العمل الدوليّة
International Monetary Fund	IMF
	صندوق النقد الدولي
Institutional and Sector Modernization Facility	ISMF
	مشروع التحديث القطاعي والمؤسساتي
Modernizing and Activating Women's Role in Economic Development	MAWRED
	منظمة زيادة وتفعيل مشاركة المرأة في عملية التنمية الاقتصادية (مورد)
Middle East and North Africa	MENA
	الشرق الأوسط وشمال إفريقيا
Ministry of Economy and Trade	MoET
	وزارة الإقتصاد والتجارة
Ministry of Finance	MoF
	وزارة المالية
Ministry of Industry	MoI
	وزارة الصناعة
Monitoring and Evaluation	M&E
	الرصد والتقييم
Ministry of Social Affairs and Labour	MoSA&L
	وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل
Micro and Small Enterprises	MSEs
	المؤسسات الصغيرة والصغرى
Micro, Small and Medium Enterprises	MSMEs
	المؤسسات الصغرى والصغيرة ومتوسطة الحجم

لائحة بالأسماء المختصرة

Arab Academy for Banking and Financial Sciences	AABFS
الإكاديمية العربية للعلوم المالية والمصرفية	
Agricultural Cooperative Banks	ACB
المصارف الزراعية التعاونية	
Agency for Combating Unemployment	ACU
هيئة مكافحة البطالة	
Aga Khan Development Network	AKDN
شبكة الآغاخان للتنمية	
Arab Science and Technology Foundation	ASTF
المؤسسات العربية للعلوم والتكنولوجيا	
Business Development Services	BDS
الخدمات الداعمة للأعمال	
Business Environment	BE
بيئة العمل	
Business Innovation and Development Center	BIDC
مركز دعم الإبداع وريادة الأعمال	
Central Bureau of Statistics	CBS
المكتب المركزي للإحصاء	
Credit Information Bureau	CIB
مكتب المعلومات الائتمانية	
Development Finance Institutions	DFIs
مؤسسات تمويل التنمية	
Decent Work	DW
العمل اللائق	
Enabling Environment	EE
بيئة تمكينية	
European Investment Bank	EIB
مصرف الاستثمار الأوروبي	
European Union / Mediterranean	EU/MD
الاتحاد الأوروبي/ البحر الأبيض المتوسط	
Fund for the Integrated Rural Development of Syria	FIRDOS
صندوق التنمية الريفية المتكاملة في سوريا	
Five-Year Plan	FYP
خطة خمسية	
Gross Domestic Product	GDP
الناتج الإجمالي المحلي	

يود المؤلفون أن يعبروا عن جزيل الشكر لفريق منظمة العمل الدولية في بيروت المؤلف من السيدة رانيا بخعازي، مسؤولة تطوير المؤسسات في مكتب منظمة العمل الدولية الإقليمي للدول العربية، والسيدة ناجية منسى على دعمها دعمها الإداري والعملي. والشكر أيضاً الى فريق العمل التقني في المقر الرئيسي بقيادة السيد مارتين كليمنسون والسادة الزملاء من منظمة العمل الدولية السيد غرامي بوكلي وألفارو راميرز بوغانتز على المشورة والتعليقات المفيدة على مسودة المستند.

ولا يفوتنا أن نشكر عدداً من الزملاء السوريين وخصوصاً السيد سامر ساره، والسيد عماد الدين المسابح على مساعدتهم في جمع تقارير ساعدت في مراجعة الأدبيات المتاحة وتنظيم الاجتماعات مع أصحاب الشأن وعقد مجموعات تركيز وإلقاء الضوء على ثقافة المؤسسة المحلية التي ساعدت في مقارنة الأمور من المنظار الصحيح.

تُشكّل الدراسة بعنوان «إصلاح بيئة عمل المؤسسات الصغيرة في سوريا: تحديات وتوصيات» ثمرة مبادرة وطنية أطلقتها السيدة الأولى أسماء الأسد بغية استحداث فرص عمل لائقة تستهدف الشباب السوري رجالاً ونساءً مع التركيز بشكلٍ خاص على خلق الوظائف في القطاع الخاص لا سيّما في حقل العمل للحساب الخاص/ريادة الأعمال. وتصطدم ثقافة الريادة السليمة في سوريا بحواجز شتى من بينها مواقف الشباب وتفضيلهم للعمل في القطاع العام وعدم ملاءمة الإطار القانوني والتنظيمي القائم.

وعليه، بادرت منظمة العمل الدولية مدعومةً بحكومة سوريا إلى تنفيذ عدد من النشاطات في هذا الصدد مثل «مسح الانتقال من المدرسة إلى العمل» وإدخال مناهج حول ريادة الأعمال في التعليم المهني والتقني كما في مؤسسات أكاديمية للتعليم العالي وإجراء هذا البحث بشأن بيئة عمل المؤسسات الصغيرة. وتجدر الإشارة إلى أن المبادرات آنفة الذكر تمت بالتعاون الوثيق مع وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل ومشروع «شباب» في سوريا.

وقد أجريت هذه المراجعة للإطار القانوني والتنظيمي والإداري الذي يؤثر في مبادرات الشباب بهدف تسليط الضوء على العقبات والحواجز التي يصطدم بها الشباب في مساعيهم لإطلاق مشروعاتهم الخاصة ومعالجتها. ومن المتوقع أن تُساهم نتائج وتحليل هذا التقرير في وضع سياسات وبرامج جديدة تؤثر في نمو المؤسسات الصغيرة وتشجيع الشباب السوري على ريادة الأعمال.

- ٣٨ ب. مجموعة تركيز مع رواد الأعمال المحتملين
٣٨ ب - ١ المشروعات تناسب الأثرياء وأصحاب الواسطة
٣٩ ب - ٢ مشاكل تمويل التنمية
٣٩ ب - ٣ ضعف في ثقافة المؤسسة والوعي

- ٤٠ الفصل ٦ توصيات بشأن إقامة بيئة تمكينية للمؤسسات الصغيرة في سوريا
٤٠ أ) الإصلاح القانوني والتنظيمي والإداري
٤١ ب) بيئة تمويل مؤاتية
٤١ ج) توفير بيئة منصفة
٤١ د) الترويج لثقافة ريادة الأعمال
٤٢ هـ) التركيز على المرأة والشباب
٤٢ و) مأسسة عملية الإصلاح

٤٥ المراجع

- الرسومات
الرسم ١ : معدلات البطالة بحسب المجموعات العمرية في سوريا ١٦
الرسم ٢ : توزيع المؤسسات التي توظف أقل من خمس عمال بحسب المحافظات ١٨
الرسم ٣ : توزيع المؤسسات التي توظف ٥ - ١٤ عاملاً بحسب المحافظات ١٨
الرسم ٤ : توزيع المؤسسات التي توظف أقل من خمس عمال بحسب طبيعة النشاط ١٩
الرسم ٥ : توزيع المؤسسات التي توظف بين ٥ - ١٤ عاملاً بحسب طبيعة النشاط ١٩

- الجداول
الجدول ١ : التعريف بالمؤسسات الصغيرة ومتوسطة الحجم في سوريا ٢٧

الفصل ٤ الإطار القانوني والتنظيمي والسياسي لتنمية المؤسسات الصغيرة

٣١

أ - البيئة القانونية

٣١

أ - ١ تسجيل المؤسسة والتجارة الخارجية

٣١

(١) قانون التجارة

٣١

(٢) التجارة الخارجية

٣٢

أ - ٢ العمل والحماية الاجتماعية

٣٢

(١) قانون العمل

٣٢

(٢) الضمان الاجتماعي

٣٢

أ - ٣ الضرائب

٣٢

ب - الأطر الإدارية والتنظيمية

٣٣

ب - ١ إنشاء المؤسسة

٣٣

(١) الترخيص التجاري

٣٣

(٢) الترخيص الصناعي

٣٣

(٣) ترخيص الحرف

٣٣

(٤) الترخيص الإداري

٣٣

(٥) الترخيص الصحي

٣٤

(٦) الترخيص السياحي

٣٤

(٧) الترخيص من النقابات المهنية

٣٤

(٨) الترخيص في مجالات محددة

٣٤

ج - تشغيل المؤسسة

٣٤

ج - ١ العمل والشؤون الاجتماعية

٣٤

ج - ٢ مصالح الضرائب والإجراءات المرهقة

٣٤

ج - ٣ غياب مؤسسات لحماية المشروعات/إدارة المخاطر

٣٥

ج - ٤ صعوبة الوصول إلى التمويل

٣٥

د - سياسات خاصة بالمؤسسات الصغيرة

٣٥

د - ١ المؤسسات الصغيرة في سياسة سوريا الاقتصادية والتنمية

٣٥

د - ٢ الخطة الخمسية التاسعة

٣٥

د - ٣ الخطة الخمسية العاشرة

٣٥

الفصل ٥ أصوات رواد الأعمال الحاليين والمحتملين

٣٧

أ. مجموعة تركيز مع أصحاب المؤسسات الصغيرة

٣٧

أ - ١ للفاعليات الصغيرة قدرات مفاوضة صغيرة

٣٧

أ - ٢ بيئة عمل غير ممكنة

٣٧

أ - ٣ الحصول على تمويل

٣٨

أ - ٤ البنية التحتية

٣٨

٦	تمهيد
٧	شكر
٨	لائحة بالأسماء المختصرة
١١	الملخص التنفيذي
١٣	مقدمة
١٥	الفصل ١ - الإصلاح وتحدي البطالة وتنمية المؤسسات الصغيرة
١٥	أ. الاقتصاد السوري على درب الإصلاح
١٦	ب. تحدي الاستخدام ووجهه الشبابي والنسائي
١٧	ج. المؤسسات الصغيرة في سوريا
٢١	الفصل ٢ - عرض للأدبيات حول تنمية المؤسسات الصغيرة وبيئتها
٢١	أ. دراسات هيئة مكافحة البطالة المعروفة حالياً باسم الهيئة العامة للتشغيل وتنمية المشروعات
٢٢	ب. تقرير حول سياسة تنمية المؤسسات الصغيرة ومتوسطة الحجم
٢٣	ج. خارطة طريق المستثمر في سوريا
٢٣	د. لمحة عن سوق العمل في سوريا
٢٣	هـ. تقرير حول البرنامج السوري لدعم المؤسسات الصغيرة ومتوسطة الحجم
٢٤	و. تقرير بشأن المؤسسات الصغيرة ومتوسطة الحجم الصناعية
٢٤	ز. تقرير حول قروض المؤسسات الصغيرة ومتوسطة الحجم في سوريا
٢٤	ح. تقييم بيئة الاستثمار في سوريا
٢٥	الفصل ٣ برامج دعم المؤسسات الصغيرة
٢٥	أ. البرامج/المؤسسات الحكومية
٢٥	أ - ١ - هيئة مكافحة البطالة
٢٦	أ - ٢ - الهيئة العامة للتشغيل وتنمية المشروعات
٢٧	أ - ٣ - المصرف الزراعي التعاوني
٢٧	أ - ٤ - مصرف التسليف الشعبي
٢٧	ب. البرامج/المؤسسات غير الحكومية
٢٧	ب - ١ - صندوق التنمية الريفية المتكاملة في سوريا
٢٨	ب - ٢ - مركز أعمال المرأة الريفية، عين التينة، اللاذقية
٢٨	ب - ٣ - منظمة زيادة وتفعيل مشاركة المرأة في عملية التنمية الاقتصادية (مورد)
٢٨	ب - ٤ - الجمعية السورية لرواد الأعمال الشباب
٢٨	ب - ٥ - شباب
٢٩	ب - ٦ - شبكة الآغا خان للتنمية
٣٠	ب - ٧ - مشروع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لتنمية الأسرة الريفية في منطقة جبل الحص
٣٠	ب - ٨ - غرفة التجارة في دمشق
٣٠	ب - ٩ - مركز الأعمال السوري الأوروبي
٣٠	ب - ١٠ - برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

حقوق النشر محفوظة لمنظمة العمل الدولية ٢٠٠٩

الطبعة الأولى بالعربية والإنكليزية ٢٠٠٩

تتمتع منشورات مكتب العمل الدولي بحماية حقوق المؤلف بموجب البروتوكول رقم ٢ المرفق بالاتفاقية العالمية لحماية حقوق المؤلف، على أنه يجوز نقل مقاطع قصيرة منها بدون إذن، شريطة أن يشار حسب الأصول إلى مصدرها. وأي طلب للحصول على إذن أو ترجمة يجب أن يوجه إلى منشورات مكتب العمل الدولي (الحقوق والتراخيص)، جنيف (العنوان أدناه) أو عبر البريد الإلكتروني: pubdroit@ilo.org. يرحب مكتب العمل الدولي بهذه الطلبات.

منظمة العمل الدولية

اصلاح بيئة عمل المؤسسات الصغيرة في سوريا: تحديات وتوصيات

بيروت، منظمة العمل الدولية، ٢٠٠٩

ISBN 978-92-2-022234-8 (print)

ISBN 978-92-2-022235-5 (web pdf)

لا تتطوي التسميات المستخدمة في منشورات مكتب العمل الدولي، التي تتفق مع تلك التي تستخدمها الأمم المتحدة، ولا العرض الوارد للمادة التي تتضمنها، على التعبير عن أي رأي من جانب مكتب العمل الدولي بشأن المركز القانوني لأي بلد أو منطقة أو إقليم، أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين حدودها.

ومسؤولية الآراء المعبر عنها في المواد أو الدراسات أو المساهمات الأخرى التي تحمل توقيعاً هي مسؤولية مؤلفيها وحدهم، ولا يمثل النشر مصادقة من جانب مكتب العمل الدولي على الآراء الواردة بها.

والإشارة إلى أسماء الشركات والمنتجات والعمليات التجارية لا تعني مصادقة مكتب العمل الدولي عليها، كما إن إغفال ذكر شركات ومنتجات أو عمليات تجارية ليس علامة على عدم إقرارها.

ويمكن الحصول على مطبوعات مكتب العمل الدولي عن طريق المكتبات الكبرى أو مكاتب منظمة العمل الدولية الموجودة في كثير من البلدان أو مباشرة من قسم المطبوعات على العنوان التالي:

ILO Publications

International Labour Office

Ch- 1211, Geneva 22 -Switzerland

يمكن طلب مجاناً قائمة بالمنشورات والمطبوعات الجديدة من العنوان المذكور أعلاه أو عن طريق البريد الإلكتروني:

pubdroit@ilo.org ومن خلال شبكة الإنترنت: www.ilo.org/publns

طبع في (لبنان)

إصلاح بيئة عمل المؤسسات الصغيرة في سوريا: تحديات وتوصيات

إعداد

نبيل جوهير وسمير سعيضان

منظمة العمل الدوليّة

المكتب الإقليمي للدول العربيّة