دور السياسة المالية في دعم المشاريع الصغيرة

الدكتور: محمد صالح الدالي

قسم القانون العام - كلية الحقوق - جامعة حمص

الملخص

تناول هذا البحث دور السياسة المالية في دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة والتحديات التي تواجه هذه المشاريع وسبل مواجهتها من خلال تبيان دور السياسة الإنفاقية والضريبة في دعم هذه المشاريع والاستفادة من التجارب الدولية الناجحة في هذا المجال , كون هذه المشاريع تلعب دوراً هاماً في تحقيق التنمية الاقتصادية وتنمية الناتج المحلي وخلق فرص عمل ، (ويعد فرصة هامة أمام رواد الأعمال لتحويل أفكارهم إلى مشاريع مختلفة على أرض الواقع واكتساب المهارات المطلوبة والحصول على التمويل اللازم وبالتالي تصبح قادرة على المنافسة محلياً ودولياً)

The role of fiscal policy in supporting small projects

Abstract
This Research Addressed The Role Of Fiscal Policy In Supporting Medium And Small Enterprises And The Challenges Facing These Projects And Ways To Address Them By Clarifying The Role Of Spending And Tax Policy In Supporting These Projects And Benefiting From Successful International Experiences In This Field, As These Projects Play An Important Role In Achieving Economic Development, Developing The Local Product And Creating Job Opportunities, (And It Is An Important Opportunity For Entrepreneurs To Transform Their Ideas Into Different Projects On The Ground And Acquire The Required Skills And Obtain The Necessary Financing And Thus Become Able To Compete Locally And Internationally)

أولاً– المقدمة:

إنّ غالبية الدول النامية كانت وما زالت تعاني من مشاكل اقتصادية واجتماعية، ومالية عديدة بدءاً من ارتفاع مستوى البطالة، وانخفاض معدل النمو الاقتصادي، وليس انتهاءً في ارتفاع مستوى الفقر، وعلى الرغم من ذلك فإن الكثير من الدول سعت وما زالت تسعى إلى اتخاذ الكثير من الإصلاحات الاقتصادية والاجتماعية والمالية وأقلها دعم المشاريع الصغيرة، والتي تشكل حجر الأساس في حل العديد من المشاكل الاجتماعية والاقتصادية والمالية والتي من الممكن أن تساهم في حل مشاكل البطالة والحد من الفقر، وقد دأبت الحكومة السورية منذ عام (2001) في مساهمة منها لحل مشاكل الفقر والبطالة، إلى إحداث منظومة قانونية لدعم المشاريع الصغيرة، تمثلت في إحداث هيئة مكافحة البطالة باعتبار أن دعم تلك الفعاليات الاقتصادية الصغيرة يسهم في حل المشكلات المذكورة، وذلك بالاستناد إلى العديد من التجارب الدولية الناجحة حيث حققت الدول قفزات كبيرة في إعادة الاعمار والنهوض من جديد في الاقتصاد والمجتمع وعلى الصعد كافة وذلك من خلال تسخير أدوات السياسة المالية لدعم تلك المشاريع.

ثانياً– أهمية البحث:

إن المشاريع الصغيرة لها دور أساسي في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وأهمية بحثنا تكمن في إلقاء الضوء على هذا الدور باستخدام أدوات السياسة المالية الإنفاقية والضريبية، وذلك من خلال الاستفادة من التجارب الدولية في هذا المجال.

ثالثاً- أهداف البحث:

تكمن أهداف البحث في ضرورة التأكد على أنّ دعم المشاريع الصغيرة لا يمكن أن يؤتي ثمارهُ ما لم يكن للسياسة المالية وللضريبة دور بارز فيها من خلال الإعفاءات والتسهيلات الضريبية التي ستسهم في إيجاد مطارح ضريبية، وستكون وافداً لموارد للخزينة العامة.

رابعاً- إشكالية البحث:

إنّ المشرع السوري أعطى المشاريع الاستثمارية الكبيرة تسهيلات ضريبية لزيادة التنمية الاقتصادية، إلاّ أن هذه المشاريع لم تسهم في حلّ المشكلات، لذلك كان لابدّ من دعم منظومة المشاريع الصغيرة عبر مجموعة من الإجراءات، وهنا لابدّ من طرح بعض التساؤلات.

1- ما هو دور السياسة المالية في دعم المشاريع الصغيرة.

2_ما هي الإجراءات المتبعة لدعم تلك المشاريع.

3_هل استطاعت هذه المشاريع تحقيق التنمية الاقتصادية ورفع معدلات النمو.

خامساً- المنهج المتبع في هذا البحث:

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

سادساً- خطة البحث:

- **المبحث الأول:** ماهية المشاريع الصغيرة.

المطلب الأول: مفهوم المشاريع الصغيرة وخصائصها.

* الفرع الأول: تعريف المشاريع الصغيرة وتميزها عن غيرها.

* الفرع الثاني: خصائص المشاريع الصغيرة.

المطلب الثاني: الشكل القانوني للمشروعات الصغيرة والتحديات التي تواجهها.

* الفرع الأول: الشكل القانوني للمشروعات الصغيرة.

* الفرع الثاني: التحديات والصعوبات التي تواجه المشاريع الصغيرة.

❖ **المبحث الثاني:** دور السياسة المالية الإنفاقية والضريبية في دعم المشاريع الصغيرة.

المطلب الأول : دور السياسة الإنفاقية في دعم المشاريع الصغيرة.

* الفرع الأول: الدور المباشر للنفقات العامة الاستثمارية في دعم المشاريع الصغيرة.

* الفرع الثاني : دور النفقات العامة التحويلية في دعم المشاريع الصغيرة.

المطلب الثاني: دور السياسة الضريبية في دعم المشاريع الصغيرة.

* الفرع الأول: دور الضرائب المباشرة في دعم المشاريع الصغيرة.

* الفرع الثاني: دور الضرائب غير المباشرة في دعم المشاريع الصغيرة.

❖ **الخاتمة والنتائج.**

المبحث الأول

ماهية المشاريع الصغيرة

قد يبدو من الصعوبة بمكان إيجاد تعريف مانع جامع للمشروع الصغير، نظراً لتباين الاعتبارات والأسس المعتمدة في تحديد مفهوم تلك المشاريع بين الدول، فتحديد مفهوم لتلك المشاريع غالباً ما يترتب عليه أثار عديدة على المستوى القانوني والمالي والاقتصادي، فعندما تمنح الدولة امتيازاً أو تفرض التزاماً على المشاريع الصغيرة، كذلك الحال بالنسبة لباقي أنواع المشاريع وغالباً ما تسعى الكثير من الدول إلى تبني

تعريف موحد إلى كل منها استناداً لجملة من الخصائص وذلك لتحديد ما هي الأنشطة التي ينطبق عليها وصف المشروع الصغير، حيث يسهم ذلك في تحديد الجهات المستحقة للدعم الذي تمتع به تلك المشاريع.

وبالتالي فإنّ ماهية تلك المشاريع يتطلب البحث في مفهوم المشاريع الصغيرة (المطلب الأول) والشكل القانوني لهذه المشاريع والصعوبات التي تواجهها (المطلب الثاني) وفق المخطط التالي:

المطلب الأول: مفهوم المشاريع الصغيرة.

المطلب الثاني: الشكل القانوني للمشروعات الصغيرة والتحديات التي تواجهها.

المطلب الأول

مفهوم المشاريع الصغيرة

قد لا يثير تعريف مصطلح لمشروع الاقتصادي بشكل عام مهما كان حجمه أية إشكالية، على اعتبار أنّ ذلك المصطلح يشير إلى كل شركة أو منشأة فردية تمارس نشاطاً اقتصادياً إنتاجاً أو تجارياً أو خدمياً، لكن المشكلة تكمن في المعايير التي بموجبها تصنف تلك المشاريع حسب أحجامها، فهذه المعايير كثيراً ما تختلف فيما بين الدول والمنظمات الاقتصادية والاجتماعية، فما لا يمكن اعتبارهُ مشروعاً صغيراً في دولة قد لا يشكل في دولة أخرى مشروعاً كبيراً والعكس صحيح، حتى أنّ مضمون تلك المعايير يختلف من دولة لأخرى، وبالتالي لا يوجد تصنيف موحد جامع للمشاريع الصغيرة[1]. وبالتالي فإن تحديد مفهوم المشاريع الصغيرة يتطلب البحث في تعريف المشاريع الصغيرة ويميزها عن غيرها. (الفرع الأول) وخصائص تلك المشاريع (الفرع الثاني).

- **الفرع الأول: تعريف المشاريع الصغيرة وتميزها عن غيرها:**

إنّ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي للتنمية والتجارة (الأونكتاد) عرّف المشروع الصغير بأنّه المشروع الذي يعمل به من (20) إلى (100) عامل. وعرّف قانون الشركات البريطاني المشروع الصغير بأنّه ذلك المشروع الذي يحقق الشرطين أو أكثر من الشروط حجم رأس مال لا يزيد عن (65.5) مليون دولار أمريكي وعدد عمال لا يتجاوز (250) عامل، أما في بلجيكا واليونان فإن المشروع يعتبر صغيراً إذا كان عدد العاملين فيه لا يتجاوز (50) عاملاً[2]. وكذلك في الولايات المتحدة الأمريكية إذا كان عدد العمال لا

[1] د. نبيل جواد، إدارة وتنمية المشاريع المتوسطة والصغيرة، طبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، 2007،ص26.

[2] د. ليث عبد الله القهيوي. – أ. بلال محمود لوادي، المشاريع الريادية الصغيرة والمتوسطة ودورها في التنمية، طبعة أولى، دار الجامد للنشر، عمان، 2012، ص14، موجود في رسالة الماجستير للطالب أنس محمد لشيخه، دور السياسة المالية في دعم المشاريع المتوسطة والصغيرة، إشراف الدكتور : باسم عزو، كلية الحقوق، جامعة دمشق، طبعة 2016.

يتجاوز (100) عامل. وفي مصر يعتبر المشروع صغيراً إذا كان عدد العمال لا يتعدى (35) عاملاً ولا يزيد رأس مالهُ عن 100 ألف جنيه.

أما في سورية [3] وقبل صدور القانون رقم 2 لعام 2016 فإن المشروع يعتبر صغيراً إذا كان عدد العمال فيه لا يتعدى الستة ولا يتعدى رأسمالهُ خمسة ملايين ليرة سورية ولا يقل عن مليون ونصف ليرة سورية.

_ ويرى الباحث أن المشروع السوري كان أقرب في تحديده لمفهوم المشاريع الصغيرة، إلى مفهوم الدول النامية الذي لا يقاس المشروع الصغير لديها بعدد كبير من العمال بل بعدد صغير قياساً بالدول المتقدمة في الوقت الذي كان يجب أن تكون المشاريع الصغيرة في الدول النامية ذات كثافة عمالية مرتفعة لكي تستطيع معالجة مشاكل البطالة المتفاقمة لديها.

_ وبموجب القانون رقم 2 لعام 2016 المتضمن إحداث هيئة تنمية للمشروعات المتوسطة والصغيرة في سورية فقد انتهج المشروع نهجاً مغايراً لدى تعريف المشاريع الصغيرة، عندما ترك أمر إيجاد تعريف لتلك الأنشطة للسلطة التنفيذية، وذلك من خلال قرار يصدر من قبل مجلس الوزراء[4]. وكان الأفضل بالمشرع السوري التصدي بهذه الناحية لكي لا يترك المجال واسعاً أمام السلطة التنفيذية لتحديد مفهوم تلك الفعاليات، فذلك يمكن أن يجعل من بعض المشاريع الكبيرة مشاريع صغيرة في حال عدم مراعاة الاعتبارات الاقتصادية والاجتماعية الناظمة لتحديد التعريف.

_ ولتمييز المشاريع الصغيرة عن غيرها من المشاريع اعتمد الباحثين على منهجين رئيسين وهما المنهج الكمي – المنهج الوصفي.

المنهج الكمي: الذي يستند في تحديد ماهية المشاريع الصغيرة على عدد من الصفات التي تحدد هوية وصفة المشروع فمعيار عدد العمال أكثر المعايير شيوعاً في تمييز المشاريع الصغيرة عن غيرها، فالمشروع يمكن اعتباره صغيراً في دولة ما إذا كان عدد العمال فيه لا يتجاوز مقدار معين وفي حال التجاوز يمكن اعتباره مشروعاً متوسطاً. ومعيار رأس المال المستثمر بالمشروع والذي تمّ بموجبه تأسيسه بغض النظر عن عدد العاملين إلا أنّ معيار حجم رأس المال لا يعبر بالضرورة عن واقع المشروع فقد يتعاظم ومع ذلك يبقى المشروع صغيراً، وهنالك أيضاً المعيار المزدوج وهو الأكثر شيوعاً. إذ يعبّر بوضوح عن حجم المشروع الحقيقي، وقد تبنى المشرع السوري هذا المعيار في مرحلة من المراحل.[5]

[3] المادة 1 من المرسوم التشريعي رقم 39 لعام 2006 في سوريا المتعلق بإحداث هيئة تنمية وتشغيل المشاريع.
[4] المادة الأولى من قانون إحداث هيئة تنمية المشاريع المتوسطة والصغيرة في سورية رقم 2 لعام 2016.
[5] د. ليث القهيوي – أ. بلال الوادي، المشاريع المتوسطة والصغيرة ودورها في التنمية، مرجع سبق ذكره، ص16.

المنهج الوصفي: وهذا المنهج يعتمد في تحديد ماهية المشروع الصغير عن غيره بعدد من الصفات والمعايير غير الكمية والتي تشير ضمنياً إلى أنّ المشروع ذو حجم صغير ولعلّ أبرزها معيار التنظيم والذي يتحقق عندما يتصف المشروع الصغير بإحدى الخصائص المتعلقة باندماج الملكية مع الإدارة واعتماد عنصر المحلية في تصريف الإنتاج وعدم اتساع نطاق العمل وغلبة الطابع الشخصي أو العائلي على المشروع، وهذا المعيار قد يبدو قريباً من الواقع، لكن الكثير من تلك الصفات قد تتصف بها المشاريع الكبيرة في أحيان كثيرة، فهنالك شركات كبيرة يندمج فيها عنصر الملكية مع الإدارة وتعتمد في تصريف منتجاتها على بقعة جغرافية ليست واسعة، وهنالك معيار الشكل القانوني.[6] والذي يمكن بموجبه معرفة حجم المشروع إذا كان صغيراً أم متوسطاً أو كبيراً ، بالنظر إلى الشكل القانوني للمشروع، فالكثير من شركات الأشخاص والمشاريع الفردية يغلب عليها طابع المشروع الصغير، كما هو الحال بالنسبة للمنشآت الحرفية، وذلك لمحدودية الموارد البشرية والمادية المستثمرة، بعكس ما هو موجود في شركات الأموال الذي غالباً ما يتم فيها استثمار موارد بشرية ومادية كبيرة، مما يعطيها صفة المشروع الكبير في كثير من الأحيان، ولعلّ معيار الشكل القانوني للمشروع يبدو أقرب للصواب من المعايير السابقة لأن اعتماد عنصر العمال لوحده أو عنصر رأس المال قد لا يعطي أحدهما دلالة حقيقية على حجم المشروع أو نشاطه، وبالتالي فإنّ هذا المعيار لا ينطبق إلا على الشركات المساهمة التي دائماً تأخذ نمط المشاريع الكبيرة قياساً لحجم رأس المال المستثمر.

ـ ويرى الباحث أنه رغم تعدد المعايير التي تصنف المشاريع إلى صغيرة أو كبيرة، إلاّ أنّه يُلاحظ أنّ المعيار الأقرب إلى الصواب هو معيار رأس المال والعمال؛ إذ يمكن أن يعطي هذا المعيار صورة واضحة عن حجم المشروع من خلال حساب حجم رأس المال المستخدم بالنسبة لوحدة العمل.

وفي سوريا تمّ تبني هذا المعيار قبل صدور القانون رقم 2 لعام 2016 عندما عرف المشروع الصغير في المادة الأولى بأنّه :[7]

((كلّ مشروع يمارس نشاطاً اقتصادياً أو إنتاجياً أو خدمياً أو تجارياً ولا يتجاوز رأس ماله (5000000) خمسة ملايين ليرة سورية ولا يقل عن (1500000) مليون ونصف ليرة سورية ولا يقل عدد العمال فيه عن ستة))

- **<u>الفرع الثاني: خصائص المشاريع الصغيرة:</u>**

إنّ المشاريع الصغيرة كانت وما زالت تتمتع بالعديد من الخصائص والمميزات، التي شجعت عدداً من المفكرين والباحثين والاقتصاديين إلى تبني ودعم تلك المشاريع، استناداً لتلك الخصائص، فهنالك عدة

[6] د. نبيل جواد، إدارة وتنمية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، مرجع سبق ذكره، ص34.
[7] المادة (1) من المرسوم التشريعي رقم 39 لعام 2006 في سوريا الناظم لإحداث هيئة تنمية وتشغيل المشاريع.

اعتبارات اقتصادية واجتماعية وثقافية جعلت من موضوع دعم تلك الأنشطة الاقتصادية المتواضعة أولوية من أولويات التنمية، تسعى الكثير من الدول اليوم ولاسيما النامية لمواكبتها.

أولاً– إن اندماج الملكية بالإدارة هو من أبرز السمات التي تميّز تلك المشاريع فيكون مالك المشروع هو يديرهُ في الوقت نفسه، في حين أن المشاريع الكبيرة غالباً ما ينفصل فيها عنصر الملكية عن الإدارة.

ثانياً– غالباً ما تعتمد تلك المشاريع على تقنيات إنتاجية بسيطة غير معقدة.[8]، مما يسهل بالتالي عملية الحصول على أدوات الإنتاج بأقل تكلفة ممكنة قياساً بالمشاريع الكبيرة، التي تفرض اعتماد المكننة الحديثة والمعلوماتية ولو بشكل محدود، كما أنّ هذه المشاريع تستطيع أن تدخل في ميدان السوق بكل سيولة وتستطيع أن تخرج منه بكل بساطة أيضاً. لانخفاض قيمة الأصول الثابتة المستثمرة من جهة أخرى.[9]

ثالثاً– نظراً لصغر حجم تلك الأنشطة، فإنها تعتمد في تأسيسها على رؤوس أموال محدودة غالباً ما يتم تأمينها إما من خلال المدخرات الفردية أو من خلال مؤسسات التمويل الصغيرة، التي تقوم بتقديم خدماتها المالية لتلك المشاريع، أما بالنسبة لفترة استرداد المال فإنها تتميز بالقصر في المشاريع الصغيرة، قياساً بالمشاريع الكبيرة، التي تحتاج لفترة أطول نسبياً لاسترداده.

رابعاً– إن المشاريع الصغيرة لا تتطلب وجود كوادر إدارية على درجة عالية من التدريب والتأهيل، على عكس المشاريع الكبيرة التي تسعى دوماً لتوظيف العمالة المؤهلة والمدربة مما يسهل بالضرورة عملية التوظيف ويقلل نفقات الإنتاج في تلك المشاريع، وهذا ينعكس بالتالي على تخفيض أسعار ومنتجات وخدمات تلك المشاريع.

خامساً– تعتمد المشاريع الصغيرة على الخدمات المحلية المتوافرة في البقعة الجغرافية التي تنشأ فيها، وهذا ما ينعكس بالضرورة على تلبية الطلب المحلي من السلع، ومن جهة أخرى تسهم في تنمية المنطقة التي تنشأ فيها اقتصادياً واجتماعياً،[10] عبر تعزيز مفهوم القيمة الإضافية.

سادساً– إنّ المشاريع الصغيرة غالباً ما يندمج فيها الاختصاص المحاسبي مع الاختصاص الإداري.[11] وقليل ما يحصل ذلك في نطاق المشاريع المتوسطة، مما يقلل بالتالي من نفقات العمل الإداري، وانعكاس ذلك بالنهاية على مخرجات تلك المشاريع، مما يسهل في تحقيق معدلات ربحية مرتفعة.

---

[8] د. نبيل جواد، إدارة وتنمية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، مرجع سبق ذكره، ص78.

[9] د. خضر الأورفلي الآفاق المستقبلية للصناعات الصغيرة في الدول النامية، دورها في التنمية الاقتصادية، مجلة جامعة حلب، سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية، العدد السادس والأربعون ،2006، ص131.

[10] د. ليث القهيوي – أ. بلال الوادي، المشاريع المتوسطة والصغيرة ودورها في التنمية، مرجع سبق ذكره، ص32.

[11] د. نبيل جواد، إدارة وتنمية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، مرجع سبق ذكره، ص91.

سابعاً– تمتاز المشاريع الصغيرة بسهولة تأقلمها مع المتغيرات الاقتصادية المختلفة، ففي فترات الركود مثلاً يمكن استغلال الموارد البشرية المعطلة من خلال توظيفها في تلك المشاريع، التي تعتمد على عنصر الكثافة في العمل.

وكما تمتاز بالمرونة الكافية التي تؤهلها لمواكبة متطلبات تطور طرق الإنتاج وتلبية متطلبات المستهلكين بشكل سريع، على عكس المشاريع الكبيرة التي تحتاج لكثير من الوقت لكي تواكب تلك المتغيرات نظراً لانفصال الكادر الإنتاجي عن الكادر الإداري والمالي.

ثامناً– إنّ معالجة مسألة الحد من الفقر وتمكين المرأة من العمل، غالباً ما يتم إيجاد الحلول الجذرية لها، من خلال دعم منظومة المشاريع الصغيرة وتشجيع انتشارها، ولاسيما في المناطق الريفية.[12]

تاسعاً– من أهم عوام الاستقرار السياسي والاجتماعي مساعدة الفئات المهمشة في المجتمع اقتصادياً ومهنياً، لأسباب متعددة، تسهم في دفع عجلة الحياة الاقتصادية وتؤمن مصدر دخل لها في الوقت نفسه، وهذا يمكن أن يتحقق من خلال تشجيع تلك الفئات ومساعدتها في كافة النواحي على إنشاء مشاريع مهنية صناعية صغيرة.[13]

عاشراً– إن التوسع في دعم المشاريع الصغيرة، ولاسيما على المستوى البعيد يسهم في دعم ميزان المدفوعات عبر التوسع في إنتاج الكثير من السلع المستوردة، وبالتالي التقليل من حجم الاستيراد في الوقت نفسه.

المطلب الثاني

الشكل القانوني للمشاريع الصغيرة والتحديات التي تواجهها

إن إنشاء أي مشروع أو نشاط اقتصادي سواءً كان كبيراً أم صغيراً، لابدّ أن يتخذ له كياناً معيناً عند إحداثه، ويمكن من خلاله معرفة الهوية القانونية التي تمنحه إياها الدولة، إذ بموجب تلك الهوية يمكن معرفة حقوق وواجبات المشروع، على الرغم من أن تلك الفعاليات كانت وما زالت تواجه العديد من المشاكل والصعوبات التي تستدعي الكثير من التأني والدراسة، لإيجاد الحلول لها قبل اتخاذ القرار بدعمها.

[12] Chales Harive and Boon – chylee ,sustaining groth and perfor mance in east asia , ther ole or small and medium enterprises, Eward Elgar Publishing limited , UK, 2005, P:301

[13] د. نبيل جواد، إدارة وتنمية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، مرجع سبق ذكره، ص80.

وسنتحدث في المطلب عن الشكل القانوني للمشروعات الصغيرة (الفرع الأول) والتحديات والصعوبات التي تواجه هذه المشاريع (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الشكل القانوني للمشاريع الصغيرة:

تصنف الأشكال القانونية للمشاريع الصغيرة وفق الآتي:

أولاً- المنشآت الفردية:

ويعدّ هذا النمط من الأشكال القانونية للمشاريع الصغيرة هو الأكثر شيوعاً، نظراً لبساطة وسرعة إنشائه إذ غالباً ما يتجسد عنصر اتحاد لملكية مع الإدارة.

إذ يكون مالك المشروع هو شخص واحد يحمل عدة صفات وهو المالك والمدير والمستثمر والمحاسب والمراقب والمستفيد، وأنّ رواد الأعمال يجدون في اعتماد المنشآت الفردية في تأسيس مشاريعهم عنصر الأمان التام في تلك المنشآت؛ نظراً للاستقلالية الكاملة لمالك المشروع في أعمال الإدارة والتنظيم والمحاسبة، واعتماد خطط لها انتاج، والأرباح الصافية المتحققة تنحصر بصاحب المشروع، والاستفادة من الإعفاءات الضريبية، وسيولة إنهاء المشروع المتمثل بالمنشأة الفردية، كون الإطار الزمني للمشروع مرتبط بإدارة المالك، وعلى الرغم من ذلك هنالك بعض السلبيات بالنسبة لرواد الأعمال عند اعتماد الشكل القانوني حين تأسيس المشاريع الصغيرة والمتعلقة بارتفاع معدلات المخاطرة المالية، إذ أن مالك المنشأة يتحمل كافة ديون وأعباء المنشأة بصفته الشخصية ومن ماله الخاص، وضعف المقدرة الائتمانية لمالك المشروع الذي يحرم من الاستفادة من خدمات القروض المصرفية والخدمات الأخرى، ونقص الخبرة الإدارية وانعدامها في كثير من الأحيان لدى مالكي تلك المنشآت، وهذا ما يؤدي في المستقبل إلى تضاءل فرص النمو والتوسع.

ثانياً- منشآت الشركات:

إن العديد من المشاريع الصغيرة يمكن أن تأخذ نمط الشركات كشكل قانوني لها. رغم انخفاض حجم الأصول المستثمرة فيها، وانخفاض عدد العاملين لديها[14]، إلا أنّ القائمين على العديد من تلك المشاريع عادةً ما يتبنون نمط الشركات لأسباب تتعلق بمدى توافر تسهيلات، أو مزايا قانونية في بعض أنواع الشركات، وعندما يتم الحديث عن أنواع الشركات في نطاق المشاريع الصغيرة لابدّ من الحديث عن أنواع الشركات التجارية بشكل عام، فالشركة كمفهوم قانوني عبارة عن عقد يتفق بمقتضاه شخصان أو أكثر، بأن يساهم كل منهم في مشروع مالي بتقديم حصة من مال أو عمل للاستثمار في ذلك المشروع، واقتسام

[14] د. سميحة القليوبي، الشركات التجارية، طبعة خامسة، دار النهضة العربية القاهرة، 2011، ص30.

ما ينشأ عنو من ربح أو خسارة، وبالتالي يمكن القول أن المشاريع الصغيرة قد تأخذ أشكال متعددة مرتبطة بمفهوم الشركة. فعندما تؤسس استناداً للاعتبارات الشخصية بين الشركاء بحيث يرتبط وجود الشركة بشخصية الشركاء نكون أمام شركات أشخاص وهذا النمط يمكن تبنيه كشكل قانوني للمشاريع الصغيرة. وأما عندما تتحقق مصلحة الشركاء المساهمين في تحديد مقدار المسؤولية المالية لهم تجاه الدائنين، وتساعد على القيام بمشاريع اقتصادية برأس مال ضخم سريع التكون من خلال الاعتماد على طاقة المساهمين المالية، كما هو الحال في الشركات المساهمة، التي تطرح أسهمها للاكتتاب العام، إلا أنّه لا يتصور عملياً إمكانية قيام مشروع صغير يتبنى نمط الشركة للمساهمة كشكل قانوني له، نظراً لصعوبة وتعقيد إجراءات تسجيله، وتطلبه رأس مال ضخم لتأسيسه وهذا يتناقض أصلاً مع ماهية المشاريع الصغيرة.

– وبالتالي أنّ مسألة اختيار الشكل القانوني للمشروع كثيراً ما تحكمهً عوامل خارجية، فارتفاع معدلات الضريبة وسهولة أو تعقيد إجراءات الترخيص والإشهار كلها عوامل تسهم في تحديد الشكل القانوني للمشروع، وأنّ العديد من رواد الأعمال يميلون إلى اعتماد نمط المنشأة الفردية كإطار قانوني لنشاطهم الاقتصادي، التي لا يتطلب تأسيسها سوى الحصول على بعض التراخيص.

– ويرى الباحث أنّ المشرع السوري سواءً في قانون إحداث هيئة تنمية وتشغيل المشاريع وحتى في ظل قانون إحداث هيئة تنمية المشاريع المتوسطة والصغيرة وكذلك الحال في قانون الشركات السوري لم يقيد المشاريع الصغيرة، بتبني شكل أو نمط قانوني لدى إحداثها وهذا إنْ دلّ على شيء فإنما يدل على منح المشرع السوري أصحاب تلك المشاريع حرية اختيار الشكل القانوني للمشروع المراد إحداثهً وبما يتلاءم وامكانيات كل صاحب مشروع.

الفرع الثاني: الصعوبات والتحديات التي تواجه المشاريع الصغيرة:

إنّ المشاريع الصغيرة كانت وما زالت تواجه العديد من المشاكل والمعوقات والتي تستدعي الكثير من التأني والدراسة، لإيجاد الحلول لها، قبل اتخاذ القرار بدعمها، ومن أبرز تلك المعوقات:

أولاً– صعوبة الحصول على التمويل: [15]

فالكثير من رواد الأعمال الراغبين بتأسيس مشاريع خاصة غالباً ما تصادفهم هذه المشكلة وتجعلهم يحجمون عن تأسيس تلك المشاريع، فارتفاع معدلات المخاطرة لدى إقراض تلك المشاريع نظراً لعدم وجود سجل ائتماني لدى أصحاب تلك المشاريع، يمكن من خلاله معرفة مدى قدرة أصحاب تلك الأنشطة على

[15] د. سيد كاسب- د. جمال كمال الدين، المشاريع الصغيرة الفرص والتحديات، مركز تطوير الدراسات العليا والبحوث جامعة القاهرة، 2007، ص15.

الوفاء بالقروض والفوائد المترتبة عليهم فيما لو تمّ منحها التمويل المطلوب، إضافةً لعدم وجود ضمانات كافية لدى رواد الأعمال الراغبين بتأسيس تلك المشاريع تضمن في المستقبل وفاء القروض الممنوحة لأصحاب تلك المشاريع، وارتفاع تكاليف إقراض تلك الأنشطة مقارنةً بتكاليف إقراض المشاريع الكبيرة، فتقديم قرض متواضع لمشروع صغير يستلزم الكثير من النفقات الإدارية لقاء تقديمه، في حين أن تقديم قرض بمبلغ كبير لمشروع واحد ذا حجم كبير والنفقات الإدارية نفسها، سيحفز تلك المصارف على عدم تقديم الخدمات المالية لأصحاب المشاريع الصغيرة، وتعدد المشكلات الإدارية والفنية التي تواجه هذه المشاريع ولاسيما الحصول على الترخيص اللازم لبدء النشاط، وتعدد الجهات الوصائية التي تشرف على تلك الأنشطة، وغياب التنسيق في بينها، وكما أن الكثير من المشاريع لا يملك مؤسسوها الخبرات اللازمة لسير العمل، مما يوقع تلك المشاريع في مشاكل مع تلك الجهات الرسمية، ولاسيما مصلحة الضرائب.

ثانياً- عدم امتلاك تلك المشاريع لمقومات العمل الفني الحديث:

غالباً ما تعتمد تلك المشاريع على أنماط إنتاجية قوامها الأساسي الخبرات الفنية لأصحاب تلك المشاريع، بعيداً عن استخدام الآلات والتقنيات الحديثة، الأمر الذي ينعكس على كم وجودة الإنتاج، ويضع تلك المشاريع في منافسة غير متكافئة مع المشاريع الكبيرة، والتي تستطيع أن تواكب متطلبات الإنتاج الحديث بشكل يفوق قدرة المشاريع الصغيرة على تحقيق ذلك.

ثالثاً- عدم امتلاك تلك المشاريع للمهارات التسويقية:

لم يعد ينحصر اليوم مفهوم التسويق لدى أي منشأة اقتصادية بتلبية متطلبات السوق المحلية، بل بات لزاماً على العديد من المنشآت الاقتصادية الاعتماد على مهارات التسويق الخارجي من خلال تلبية متطلبات الأسواق الدولية عبر الاشتراك في المعارض الدولية، والتعرف على متطلبات المستهلكين في الأسواق الخارجية، وكلّ ذلك لا يتوافر لدى أصحاب المشاريع الصغيرة الذين يعتمدون بشكل رئيسي على الأسواق المحلية الضيقة لتصريف منتجاتها وعدم الاعتماد في كثير من الأحيان على أساليب الدعاية والإعلان في السوق الداخلية، الأمر الذي يضعها في وضع غير متكافئ مع المشاريع الكبيرة لناحية التسويق.

رابعاً- انحياز العديد من التشريعات لصالح المشاريع الكبيرة:

على صعيد التشريع الضريبي، غالباً ما تحرص الدول النامية على تشجيع الاستثمارات الكبيرة من خلال سن أو تعديل تشريعات ضريبية تضمن تخفيض معدلات الضريبة أو الإعفاء منها لفترة زمنية معينة، في الوقت الذي تحرم فيه المنشآت الصغيرة من هذه الامتياز، على الرغم من أنها بأمسّ الحاجة لمثل هذا الامتياز ولاسيما في نشاطها الأولي، نظراً لما تعانيه من انتكاسات مالية في تلك المرحلة، والأمر يزداد

تعقيداً بالالتزام بقوانين العمل والتأمينات الاجتماعية، والتي تضع المشاريع الصغيرة مع المشاريع الكبيرة في كفة واحدة مع الجهات الحكومية المشرفة على تنفيذ قوانين العمل والتأمينات الاجتماعية، في الوقت الذي يجب أن تحظى الأنشطة الاقتصادية المتواضعة الحجم بامتياز تشريعي خاص من الالتزام على الأقل بقوانين التأمينات الاجتماعية، ومن دفع بدلات اشتراك التأمين.[16]

– لكن ما ذكر من مشاكل وتحديات تواجه نمو وانتشار المشاريع الصغيرة لا يثني الجهات القائمة على دعم تلك المشاريع من الاستمرار في واجبها، تجاه تقديم العون لها من كافة النواحي، فإنشاء مؤسسات التمويل الصغيرة، يسهم بشكل كبير في حلّ معضلة التمويل التي تعاني منها تلك الأنشطة، إضافة للتوسع في إنشاء مؤسسات التأهيل والتدريب، التي تقدم خدماتها لتلك المشاريع لناحية التأهيل والتدريب، فذلك يضمن إنشاء مشاريع اقتصادية متمتعة بجهاز إداري وفني متكامل يضمن لها الاستمرار في المستقبل.

المبحث الثاني

دور السياسة المالية (الإنفاقية والضريبية) في دعم المشاريع الصغيرة

إنّ السياسة المالية كما هو معلوم تتألف من جملة من الأدوات الفرعية التي تمارس الدور المنوط بها في خدمة الأهداف السياسية والاقتصادية للدولة، ومن أبرز تلك الأدوات هي السياسة الضريبية والسياسة الإنفاقية والتي تدور جميعها في فلك السياسة المالية وتسعى لتحقيق أهدافها، فالسياسة المالية هي: ((دراسة تحليلية للنشاط المالي للقطاع العام وما يتبع هذا النشاط من آثار بالنسبة لمختلف قطاعات الاقتصاد القومي وهي تتضمن فيما تتضمنه تكييفاً كمياً لحجم الإنفاق العام والإيرادات العامة، وكذلك تكييفاً نوعياً لأوجه هذا الإنفاق ومصادر هذه الإيرادات بغية تحقيق أهداف معينة في طليعتها النهوض بالاقتصاد القومي ودفع عجلة التنمية، واشاعة الاستقرار في ربوع الاقتصاد الوطني، وتحقيق العدالة الاجتماعية، واتاحة الفرص المتقاربة بجمهور المواطنين بالتقريب بين طبقات المجتمع، والحد من التفاوت بين الأفراد في توزيع الدخول والثروات)).[17]

وسنتحدث في هذا المبحث عن دور السياسة المالية الإنفاقية في دعم المشاريع الصغيرة (المطلب الأول) وأما المطلب الثاني فلا بدّ لنا من البحث عن دور السياسة المالية لضريبة في دعم تلك المشاريع وفق المخطط التالي:

المطلب الأول: دور السياسة الإنفاقية في دعم المشاريع الصغيرة.

[16] د. سيد كاسب- د. جمال كمال الدين، المشاريع الصغيرة الفرص والتحديات، مرجع سبق ذكره، ص16.
[17] د. يوسف شباط- د. محمد خير العكام، المالية العامة، منشورات جامعة دمشق، مركز التعليم المفتوح، قسم الدراسات القانونية، سورية، 2009،ص621.

المطلب الثاني: دور السياسة المالية الضريبية في دعم المشاريع الصغيرة.

المطلب الأول

دور السياسة الإنفاقية في دعم المشاريع الصغيرة

إنّ الإنفاق العام بتصنيفاته المختلفة يلعب دوراً هاماً محورياً في تنشيط عجلة الاقتصاد الوطني لأي دولة من خلال الاعتمادات التي يتم رصدها سنوياً في الموازنة العامة للدولة لإقامة مشاريع البُنى التحتية والمصانع الضخمة ومحطات توليد الطاقة الكهربائية... الخ، فلا يقتصر دور الإنفاق العام على تلبية الاحتياجات الاجتماعية وتلبية المتطلبات التقليدية للدولة فحسب، بل يتعدى ذلك اليوم إلى التدخل في دورة الحياة الاقتصادية وتنشيطها سواء استدعت الحاجة لذلك أم لم تستدعي، ولا يقتصر هذا التدخل بطبيعة الحال على الفعاليات الاقتصادية المملوكة للدولة، بل يمتد ليشمل الفعاليات الاقتصادية الخاصة على اعتبار أنّ كلا الفعالتين هما العمود الفقري للجسم الاقتصادي لأي دولة، إلا أنّ السؤال الذي يطرح نفسه اليوم هل تحظى المشاريع الصغيرة باهتمام السياسة الانفاقية؟ ولاسيما في سورية باعتبار أنّ تلك الفعاليات تشكل في كثير من الدول السواد الأعظم في حجم المنشآت الاقتصادية الخاصة، وهذا ما سيتم تناوله في هذا المطلب دور النفقات العامة الاستثمارية في دعم المشاريع الصغيرة (الفرع الأول) وأما الفرع الثاني دور النفقات العامة التحويلية في دعم تلك المشاريع.

- **الفرع الأول: دور النفقات العامة الاستثمارية في دعم المشاريع الصغيرة:**

مما لاشك فيه إن النفقات العامة الاستثمارية تهدف إلى زيادة الموجودات الثابتة للاقتصاد القومي ورفع وتيرة التنمية الشاملة بالتالي رفع معدل النمو الاقتصادي، وعندما يتم الحديث عن ما سبق من أهداف للإنفاق العام الاستثماري، يجب أن يتبادر إلى الأذهان أن دعم منظومة المشاريع الصغيرة بات يشكل اليوم أولوية من أولويات عملية التنمية بأبعادها المختلفة، وبالتالي فإن دور السياسة الإنفاقية في دعم تلك المشاريع يتجسد من خلال الأدوار المنوطة بعدد من هيئات ووزارات الدولة، والتي تخصص لها اعتمادات من الإنفاق العام الاستثماري، سواء بشكل مباشر أو غير مباشر كهيئة تنمية وتشغيل المشاريع التي تسهم بشكل مباشر في دعم تلك المشاريع، ووزارة التربية، ووزارة الكهرباء، ووزارة الإدارة المحلية ممثلة بمديرية المدن الصناعية، وهيئة تنمية وترويج الصادرات، وهذا ما سيتم بحثه وفق الآتي:

أولاً- الدور المباشر النفقات العامة الاستثمارية:

لقد كان صدور المرسوم التشريعي رقم (71) لعام 2001 نقطة تحول بارزة في مسار عملية دعم المشاريع الصغيرة في سورية، عبر إحداث هيئة عامة تعنى بعملية الدعم المباشر لتلك المشاريع، من خلال القيام بمهمتي التدريب والتمويل، وتدعى الهيئة العامة لمكافحة البطالة، تتبع لوزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، وبموجب المرسوم المذكور،[18]يوكل للهيئة دراسة وتمويل وتنفيذ مجموعة من الأنشطة الإنتاجية والخدمية التي من شأنها المساهمة في توليد الدخل، وتوفير فرص عمل وايجاد مجالات جديدة للعمل والإنتاج، وتنويع هيكل القطاع الاقتصادي والخدمي، واستيعاب قوة العمل المتوافرة في سوق العمل لأول مرة.

وتشمل نشاطات البرامج مجموعة من المشاريع الإنتاجية والخدمية، التي يتم تنفيذها على مستوى المحافظات والأرياف والمناطق النائية والمتضمنة بالمشاريع الإنتاجية والزراعية والصناعية الصغيرة والصناعات اليدوية، والآلية وخدمات السياحة، وخاصة حول المناطق الأثرية، وأية مشاريع أخرى تراها الهيئة مناسبة ضمن أهداف هذا البرنامج وبالتالي فإن معظم الأهداف التي أنشئت الهيئة لأجل القيام بها تنحصر في دعم المشاريع الصغيرة، مع العلم أنّ تمويل تلك الهيئة لم يكن من الموازنة العامة للدولة إذ كانت موارد تلك الهيئة تتألف من:[19]

1. إعانات حكومية ترصد سنوياً في موازنة الدولة لقاء مشاريع محددة.
2. معونات ومنح خارجية وعربية وأجنبية ومن المؤسسات والمنظمات الدولية.
3. قروض ميسرة يمكن الحصول عليها من المصارف لصالح المستفيدين من البرنامج.

وتمّ تخصيص مبلغ قدره (50) مليار ليرة سورية للهيئة على مدار خلال الخمس سنوات التالية لإنشائها وذلك لتوليد 200 ألف فرصة عمل خلال تلك الفترة،[20]إلى أن صدر المرسوم التشريعي رقم 39 لعام 2006 والذي بموجبه تمّ إحداث هيئة تنمية وتشغيل المشاريع لتحلّ محلّ هيئة مكافحة البطالة مع إدخال بعض التعديلات على عمل هيئة مكافحة البطالة سابقاً، كان من أبرزها سحب ملف التمويل من الهيئة واناطة هذا الملف بالمصارف العاملة في سوريا، وذلك عبر اتفاقيات تعاون بين الهيئة وتلك المصارف، وهذا المبدأ مستمر أيضاً حتى في ظل إحداث هيئة تنمية وتشغيل المشاريع المتوسطة والصغيرة رقم (2) لعام 2016 والذي بموجبه حلت تلك الهيئة محل هيئة تنمية وتشغيل المشاريع، إذ أناط القانون المذكور مهمة الإشراف على المؤسسات المالية التي تعنى بتمويل تلك المشاريع بالتعاون مع مصرف سوريا المركزي في الوقت الذي لم يمنح هذا الحق للهيئة قبل صدور القانون رقم (2) لعام 2016، وبالتالي انحصر مجمل نشاط الهيئة بمهمة التأهيل والتدريب وتنمية المشاريع في الوقت الحالي.

[18] المادة (4) من المرسوم التشريعي رقم 71 لعام 2001 المتعلق بإحداث هيئة مكافحة البطالة في سورية.
[19] المادة (3) فقرة ب من المرسوم التشريعي (39) لعام 2006 الناظم لإحداث الهيئة العامة لتنمية وتشغيل المشاريع.
[20] التقرير السنوي للهيئة العامة لمكافحة البطالة في سورية لعام 2003.

ثانياً– دور النفاق العام الاستثماري الموجه لإقامة المدن والمناطق الصناعية:

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

إنّ المرسوم التشريعي الناظم لإحداث المدن الصناعية في سورية لم يقيد الاكتتاب بالمقاسم الصناعية في تلك المدن بأحجام معينة من المشاريع والنشاطات الصناعية، أي أنّه بإمكان أصحاب المشاريع الصغيرة الاكتتاب بتلك المقاسم من الناحية النظرية، لكن الواقع العملي في تطبيق أحكام المرسوم الناظم لإحداث تلك المدن يؤكد بأنّه لم يكن عامل جذب لإقامة المشاريع الصغيرة في تلك المدن فقد تستطيع المشاريع المتوسطة إيجاد موطئ قدم لها بتلك المدن، لكن الواقع مختلف تماماً بالنسبة للمشاريع الصغيرة، فعملية الحصول على المقاسم في تلك المدن وان كانت مقرونة بشروط ميسرة، من حيث تسديد ثمن الأرض المباعة بسعر التكلفة تقسيطاً ولفترات زمنية طويلة أو من حيث الحصول على التراخيص اللازمة في تلك المدن، لكن تبقى هنالك عدة أسباب كانت وما زالت تحول دون حصول أصحاب المشاريع الصغيرة في تلك المدن على المقاسم اللازمة لإقامة نشاطاتهم الصناعية ومنيا:

1. إن نظام ضابطة البناء المعتمد في تلك المدن غالباً ما يحول دون الحصول على مقاسم صناعية ذات حجم صغير، إذ تشترط نظم البناء في تلك المدن الاكتتاب بحد أدنى من المساحة القابلة للبناء، وتلك المساحة تشكل الحد الأدنى لا يمكن إنقاصها لضرورات التنظيم العمراني.
2. صحيح إن شراء الأراضي في تلك المدن لإقامة المقاسم الصناعية عليها من السهولة بمكان، طالما أن تلك الأراضي تباع بسعر التكلفة مع إمكانية التقسيط الميسر، لكن تكاليف البناء والمخططات غالباً ما تشكل عائقاً دون الاكتتاب في تلك المدن، وخاصة في ظل عدم وجود الرغبة لدى المصارف العاملة في سورية لإقراض أصحاب المشاريع الصغيرة من أجل تأسيس مشاريعهم والإقلاع فيها.

وهنا لابدّ من الإشادة بتجربة المشرع المصري في قانون المشاريع الصغيرة حين نصّ على ضرورة تخصيص ما نسبته 10% من المقاسم المقامة في المدن الصناعية لأصحاب المشاريع الصغيرة.[21] مما يشكل عامل دعم لتلك المشاريع وان كانت تلك النسبة تبقى ضئيلة نسبياً قياساً بعدد تلك المشاريع في جمهورية مصر العربية مع العلم أنّ المشرع السوري لم يحذو حذو المشرع المصري في اعتماد حد أدنى لنسبة المقاسم المخصصة لتلك المشاريع، لكنه لم يمنع أصحاب المشاريع الصغيرة من الاكتتاب في تلك المدن في الوقت نفسه، لكن معطيات التطبيق العملي لمرسوم إحداث المدن الصناعية لم تكن مشجعة لدعم إقامة المشاريع الصغيرة في تلك المدن للأسباب التي سبق ذكرها مع العلم أن السياسة المالية قد وضعت مسألة إقامة المدن الصناعية والتوسع في إقامة مدن جديدة في قائمة اهتماماتها بالنسبة لدعم القطاع الصناعي.

ثالثاً– دور النفاق العام المخصص لمعقود الإدارية:

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

[21] المادة (10) من قانون تنمية المنشآت الصغيرة في مصر رقم (141) لعام2004، الموقع الرسمي لوزارة الصناعة والتجارة المصرية. 2023/8/1, 10:10 SME.Htm www.Mti.gov.eg.

يعمل في كنفها، مما يجعل المشاريع الصغيرة في منافسة غير متكافئة مع المشاريع الكبيرة، من حيث المنافسة على التعاقد مع مؤسسات الدولة، لكن اليوم بالإمكان تبني سياسة إنفاقية في سورية يمكن من خلالها إلزام الجهات العامة بتخصيص جزء من تعاقداتها للمشاريع الصغيرة وذلك من خلال خضوع عمليات انتقاء عروض المتعاقدين في نطاق عروض التوريد والأشغال والخدمات حيث يتم منح جزء من التعاقدات لأصحاب المشاريع الصغيرة على اعتبار أنّ مبدأ تكافؤ الفرص يجب أن يتحقق بأوسع مضامينه، وذلك بمنح الفعاليات الاقتصادية الحق بالتعاقد مع الجهات العامة، لا أن يستحوذ أصحاب المشاريع الكبيرة لوحدهم على التعاقد مع الجهات الحكومية، إذ يمكن على سبيل المثال إلزام جهة حكومية بتخصيص نسبة مئوية من حجم تعاقداتها السنوية لأصحاب تلك المشاريع، وهذا يعني تخصيص جزء من الاعتمادات المرصودة للجهة العامة لدعم تلك المشاريع، وهذا ما يتبناه راسمي السياسة الانفاقية في جمهورية مصر العربية في قانون تنمية المشاريع الصغيرة هناك، حينما ألزم المشرع الجهات الحكومية على تخصيص نسبة 10% من حجم تعاقداتها السنوية لصالح المشاريع الصغيرة.[22]

وما لم يتبناه راسمو السياسة الانفاقية في سوريا سواء من خلال القانون رقم 51 لعام 2004 والمتضمن نظام العقود مع الجهات العامة، وكذلك القانون الناظم لعمل هيئة تنمية المشاريع الصغيرة، طالما أن المشرع السوري غير راغب بمنح المشاريع الصغيرة إعفاءاً ضريبياً أو حتى تخفيضاً ضريبياً، مع العلم أنّ المشرع المصري لم يكن من السباقين لتبني هذا النهج بل كان هنالك العديد من الدول التي سبق لها ومنحت تلك المشاريع هذا الامتياز كالولايات المتحدة واليابان.[23]

- **<u>الفرع الثاني: دور النفقات العامة التحويلية في دعم المشاريع الصغيرة:</u>**

إن الانفاق العام التحويلي ذو البعد الاقتصادي كان ومازال يشكل أحد أعمدة أنواع الانفاق العام التحويلي بشكل عام، في الكثير من الدول، فدعم القطاعات الصناعية المختلفة، ولاسيما الضعيفة بات يشكل أولوية لدى الكثير من الدول، لتمكنها من التغلب على العوائق التي تواجهها في عملية الإنتاج والتسويق بشقيها الداخلي والخارجي وبالتالي المساهمة في تكوين الدخل القومي.[24]

كما أنّ توفير الطاقة الكهربائية للفعاليات الاقتصادية وبأسعار مخفضة قياساً بارتفاع الأسعار العالمية للمشتقات النفطية، يستلزم بالضرورة التوسع في حجم الانفاق العام التحويلي المخصص لهذه الغاية.

وهذا يتطلب بالمحصلة التوسع في حجم الانفاق العام، على الرغم من تنامي دعوات مؤسسات التمويل الدولية إلى ضرورة تخفيض حجم الدعم المالي المقدم من الحكومات في سبيل ترشيد حجم الانفاق العام ككل، إلاّ أنّ ذلك لا يعفي الدولة من مسؤوليتها تجاه الفئات الاقتصادية الضعيفة على أقل تقدير، ولعل

[22] المادة (12) من قانون تنمية المنشآت الصغيرة في مصر رقم 141 لعام 2004.
[23] د. ليث القهيوي. – أ. بلال الوادي، المشاريع الريادية الصغيرة والمتوسطة ودورها في عملية التنمية، مرجع سبق ذكره، ص151 وما بعدها.
[24] د. محمد خالد المهايني- خالد شحادة الخطيب. المالية العامة، منشورات جامعة دمشق، مركز التعليم المفتوح، 2009، ص142.

المشاريع الصغيرة تشكل اليوم أحد أبرز تلك الفئات الاقتصادية الضعيفة، على وجه الخصوص، فصحيح أن تلك المشاريع بإمكانها أن تستفيد من خدمات الدعم التي تقدميا الدولة للمشاريع الكبيرة، إلا أنّ ذلك لا يمنع من منح تلك المشاريع معاملة تميزية من حيث زيادة حجم الانفاق العام التحويلي الموجه لتلك المشاريع وهي بأمسّ الحاجة إلى هذا الدعم أكثر من المشاريع الكبيرة، نظراً لضعف المقدرات التسويقية لديها.

ولابدّ من القول أنّ مجالات الانفاق التحويلي في سوريا بالنسبة لدعم الأنشطة الاقتصادية بأحجامها كافة بما في ذلك المشاريع الصغيرة، تنحصر حالياً في دعم أسعار الطاقة الكهربائية والمشتقات النفطية، إضافة إلى ما يتم تخصيصه من إعانات لهيئة تنمية وترويج الصادرات ولصندوق دعم الصادرات في الموازنة العامة للدول، حيث كانت المشاريع الصغيرة تمثل إحدى أهم الفعاليات الاقتصادية التي تحتاج للدعم بشكل مستمر، ووقوف الدولة إلى جانبها، وكان لزاماً عليها أن تضيف تلك المشاريع إلى قائمة المستحقين لتلك النفقات وبشكل تفضيلي، فتلك الفعاليات بحاجة إلى الدعم في مراحل عمرها الأولى لكي تستطيع الاستمرار، وتواضع بنية الجهاز الإداري والمالي، وما يتبع ذلك من ضعف مقدرات التسويق الخارجي لديها، ولعل صدور المرسوم رقم (6) لعام 2009 الذي تمّ بموجبه إحداث الهيئة العامة لتنمية وترويج الصادرات[25] والمرسوم رقم (19) لعام 2009 الذي تمّ بموجبه إحداث صندوق دعم الصادرات أيضاً[26].

يعد نقطة البداية لظهور مفهوم الدعم المباشر للقطاع الصناعي في سوريا، ولو بشكل محدود ولاسيما أن نصوص المرسومين لم تقيد الحصول على الدعم بأحجام معينة من المشاريع، فالفقرة (أ) من المادة الرابعة من المرسوم التشريعي رقم (6) لعام 2009 حددت أهداف الهيئة بـ:

1. تنمية وترويج الصادرات، بما يتوافق مع خطط التنمية.
2. المساهمة في تحسين جودة المنتجات السورية ورفع كفاءتها وقدرتها التنافسية.
3. المساهمة في تشجيع الاستثمار الموجه نحو التصدير، فالحديث عن تنمية الصادرات وتحسين جودة منتجات التصدير وتشجيع الاستثمار الموجه نحو التصدير لا يمكن أن يتحقق في نطاق المشاريع الكبيرة فقط، بل يمكن أن يتحقق في نطاق المشاريع الصغيرة؛ حيث أن ما تنتجه المشاريع الكبيرة من سلع تصديرية يمكن للمشاريع الأصغر حجماً أن تسهم به أيضاً، وهذا يستتبع بالضرورة إمكانية استفادة المشاريع الصغيرة من مميزات دعم التصدير، وكذلك الحال بالنسبة للمرسوم

[25] المرسوم التشريعي رقم (6) لعام 2009 الناظم لإحداث الهيئة العامة لتنمية وترويج الصادرات في سورية.
[26] المرسوم التشريعي رقم (19) لعام 2009 الناظم لإحداث صندوق دعم الصادرات في سورية.

التشريعي الناظم لإحداث صندوق تنمية الصادرات الذي حدد أهداف الصندوق الذي يشكل الذراع المالية الداعمة لعمل هيئة تنمية وترويج الصادرات بـ:[27]

أ- العمل على تقوية قدرة المصدرين على التسويق والترويج.

ب- مساعدة المنتجين على زيادة قدراتهم على التصدير.

ت- السعي لتخفيف الأعباء التمويلية على المصدرين لتتساوى مع المنافسين في الأسواق العالمية، ووضع نظام التمويل المصدرين ونظام لضمان الصادرات.

فكل هذه الأهداف لم تحدد بدقة من هم المصدرين، فيما لو كانوا أصحاب مشروعات صغيرة أو كبيرة، وبالتالي فإن المطلق يجري على إطلاقه الأمر الذي يتيح الفرصة لأصحاب المشاريع الصغيرة الراغبة في ولوج عالم التصدير من الاستفادة من خدمات الصندوق المرتبطة بالهيئة، فالحصول على سجل صناعي والالتزام بتسديد ضريبة الدخل، وأقساط مؤسسة التأمينات الاجتماعية وتسديد فواتير الكهرباء بشكل دوري، وتسديد الرسوم المالية لاتحاد المصدرين، كلها تشكل متطلبات الحصول على حوافز التصدير فالمنطق يفترض أن دعم الصادرات يجب أن تستفيد منه المشاريع الصغيرة قياساً بالمشاريع الكبيرة، فالمشاريع الصغيرة غالباً ما تعاني من ضعف إمكانيات التصدير لأسباب تتعلق بصعوبة الوصول للأسواق الخارجية، وعدم معرفة متطلباتها وافتقار الكثير من الدول لمؤسسات تعنى بتمويل الصادرات لتلك المشاريع، والتكاليف المرتفعة للتسويق الخارجي.[28] في حين أن المشاريع الكبيرة لديها باع طويل في عالم التصدير وتسعى للحصول على إعانات التصدير المالية، في حين أن المشاريع الصغيرة تسعى إلى الاستفادة من كافة الخدمات الداعمة للتصدير وهذا يقود إلى القول أنّ هيئة تنمية وترويج الصادرات تهدف وبشكل ضمني إلى دعم وتنمية ثقافة التصدير لدى المشاريع الصغيرة. فالهيئة تقدم العديد من الخدمات المختلفة.[29] من خدمة الدورات التأديبية والاشتراك في المعارض الداخلية والخارجية وحوافز التصدير ولقاءات رجال الأعمال، وأنّ ما تقدمه الهيئة من إعانات وخدمات للمصدرين ما هو إلا حصيلة للموارد الذاتية التي حددها مرسوم إحداثها.[30] (من البدلات والعمولات التي تتقاضاها الهيئة والإعانات المقدمة من غرفة الصناعة والزارعة والسياحة والهيئات والتبرعات بعد موافقة رئيس مجلس الوزراء).

إضافة إلى موارد صندوق تنمية الصادرات التي تمثل الداعم المالي لعمل الهيئة والمتمثلة[31] (الاعتمادات المرصدة في الموازنة العامة للدولة والمعونات والهيئات والوصايا والمساهمات التي يقدمها الغير داخل

[27] المادة الثالثة من المرسوم التشريعي رقم (19) لعام 2009 في سوريا الناظم لإحداث صندوق تنمية الصادرات.
[28] د. علي الخضر- د. سامر حسين مصطفى إدارة المشاريع الصغيرة، منشورات جامعة دمشق. مركز التعليم المفتوح. 2013-2014. ص69.
[29] معلومات تعريفية عن نشاطات هيئة تنمية وترويج الصادرات السورية موجود على الموقع الرسمي للهيئة http://www.edpa.gov 1-8-2023 الساعة 7:25 مساءً.
[30] المادة (10) من المرسوم التشريعي رقم 6 لعام 2009 الناظم لإحداث هيئة تنمية وترويج الصادرات السورية.
[31] المادة رقم (7) فقرة ج من المرسوم التشريعي رقم 19 لعام 2009 في سورية الناظم لإحداث صندوق دعم الصادرات.

للجمهورية العربية السورية أو خارجها وفق القوانين والأنظمة وفوائد الحسابات الجارية وفق الأصول المعمول فيها لدى المصرف المعتمد).

ومنذ صدور المرسوم التشريعي رقم 19 لعام 2009 الناظم لإحداث صندوق دعم الصادرات، لم يحصل الصندوق على أي إعانة من الموازنة العامة للدولة، فالدعم الحقيقي الذي تقدمه الدولة يتمثل في حوافز التصدير وذلك بإعادة جزء من مدفوعات ضريبة الدخل وأقساط مؤسسة التأمينات الاجتماعية ورسوم الطاقة الكهربائية للمستحقين لحوافز التصدير وبالتالي فإن دور الهيئة مجرد وسيط بين المستحقين ووزارة المالية ومؤسسة التأمينات الاجتماعية ووزارة الكهرباء من جهة أخرى، وبالتالي يمكن القول أن حوافز التصدير هي جوهر النفقات التحويلية الاقتصادية في سوريا يستفيد منها أصحاب المشاريع المختلفة سواء كانت كبيرة أم صغيرة أم متوسطة، وانّ الانفاق التحويلي الاقتصادي لا يسهم بشكل مباشر في دعم المشاريع الصغيرة، فهذه المشاريع تحصل على حوافز التصدير مثل المشاريع الكبيرة وعندما تريد الاستفادة من الخدمات الأخرى للهيئة كالمشاركة في المعارض الخارجية والداخلية ولقاءات رجال الأعمال والدورات التدريبية. فإنها تدفع ما يتوجب عليها من رسوم لقاء تلك الخدمات كحال المشاريع الكبيرة، في الوقت الذي يحب أن تحظى هذه المشاريع الصغيرة بمعاملة تمييزية من حيث بدلات الخدمات فصحيح أن الرسوم التي تتقاضاها الهيئة هي نظير لتقديم خدماتها للمستفيدين، لكن بالإمكان منح أصحاب المشاريع الصغيرة الخدمات نفسها وبرسوم مخفضة بحيث يتم تمويل الفرق الناجم عند تخفيض قيمة تلك الخدمات من الإعانات الممنوحة للدولة، وعلى عكس المشرع المصري لم يسع لإنشاء هيئة حكومية، تُعنى بترويج الصادرات لدعم قطاع التصدير بل سعى لإنشاء مؤسسات وهيئات لتمويل وضمان الصادرات وتقديم خدماتها للمشاريع بأحجامها كافة، دون وجود آية عوائق تمنع تلك المؤسسات من توجيه خدماتها للمشاريع الصغيرة، بل أن بعض المؤسسات وضعت في قائمة اهتماماتها دعم قطاع التسويق الخارجي، لدى المشاريع الصغيرة، كالبنك المصري لتنمية الصادرات وصندوق تنمية الصادرات، إضافة إلى الهيئة العامة لمركز تنمية الصادرات المصري والتي تُعنى بدعم قطاع التصدير فنياً، بالرغم من أن تمويل تلك الهيئات من الموازنة العامة للدولة ليس بالكامل، فإن رأس مال البنك المصري لتنمية الصادرات هو عبارة عن أسهم يملكها عليها المصدرون المصريون فقط.[32] وكذلك بالنسبة لصندوق تنمية الصادرات المصري التي تشكل اعتمادات الموازنة العامة للدولة أحد مصادر إيراداته، وليس المصدر الوحيد لتلك الإيرادات، وربما يكون رغبة المشرع المصري في دعم قطاع التصدير فنياً أو مالياً بغض النظر عن نشاط التصدير، وسواء كان المشروع صغيراً أو كبيراً ، لكن بالرغم من ذلك فإن البنك المصري لتنمية الصادرات أولى

[32] معلومات عن قطاع الصادرات لدى المشاريع المتوسطة والصغيرة في مصر موجود على الموقع الرسمي لوزارة التجارة والصناعة المصرية. http://www.mti.gov.eg/foreigntrade.htm 4-8-2023 الساعة 9:30 مساءً.

المشاريع الصغيرة عناية خاصة من خلال تقديم خدمات عديدة لتلك المشاريع لتلكين دخولها في عالم التصدير، كتمويل عقود التصدير لتلك المشاريع.[33]

- ويرى الباحث أن المشرع السوري سعى لدعم قطاع الصادرات فنياً وليس مالياً، على الرغم من النصوص التشريعية القائمة والتي أكدت على ضرورة وضع نظام لضمان تمويل الصادرات، وهذا إن دلّ على شيء فإنّهُ يدل على عدم رغبة القائمين على عملية دعم الصادرات بالاهتمام بموضوع تقديم الدعم المالي، من خدمات تمويل وضمان الصادرات التي يجب أن تقدمها المؤسسات المالية المعنية.

[33] المادة (7) من القانون رقم 95 لعام 1983 في مصر المتضمن إحداث البنك المصري لتنمية الصادرات منشور على الموقع الإلكتروني http://www.ebebank.com /com/ar/Bankingservice/pages/SAMBANKING.ASP2023-8-3-8.30M

المطلب الثاني

دور السياسة الضريبية في دعم المشاريع الصغيرة

إنّ مصطلح السياسة الضريبية يشكل ترجمة حقيقية لمفهوم الضريبة بأبعادها الاقتصادية والاجتماعية لأنّ هذا المفهوم لا يمكن الإحاطة به إلا من خلال مفهوم السياسة الضريبية، فعندما يتم إحداث ضريبة جديدة أو رفع معدلاتها أو تخفيضها أو الإعفاء منها، فإنّ ذلك بناءاً على توجهات السياسة الضريبية التي ترى من الضروري اتخاذ القرار بذلك خدمة لأهداف السياسة المالية للدولة في سبيل إحداث أثر ما على الصعيد الاقتصادي والاجتماعي، وأنّ السياسة الضريبية عندما تمارس الدور المنوط بها اقتصادياً واجتماعياً فإنها تمارس ذلك من خلال منظمتي الضرائب المباشرة، وغير المباشرة، وسنتعرف في هذا المطلب على دور الضرائب المباشرة في دعم المشاريع الصغيرة (الفرع الأول) ودور الضرائب غير المباشرة في دعم تلك المشاريع (الفرع الثاني).

- **الفرع الأول: دور الضرائب المباشرة في دعم المشاريع الصغيرة:**

تلعب الضرائب المباشرة ولاسيما ضريبة الدخل بتصنيفاتها المختلفة دوراً محورياً في دعم المشاريع الصغيرة، وهذا الدور يفوق الدور الذي يمكن أن تمارسه الضرائب غير المباشرة، لا سيما أنّ العلاقة بين المكلف من أصحاب تلك المشاريع والإدارة الضريبية في نطاق الضرائب المباشرة تكون أكثر وضوحاً من الضرائب غير المباشرة، وانّ السياسة الضريبية عندما تريد أن تؤثر في نشاط الفعاليات الاقتصادية، فإنّ أول أداة تستعين بها ضريبة الدخل وهذا ما سيتم بحثه من خلال الاضطلاع على الدور المنوط بكل من ضريبة الدخل على أرباح المهن الصناعية والتجارية وغير التجارية وكذلك الحال بالنسبة لضريبة الدخل الناجمة عن ريع العقارات والبيوع العقارية.

أولاً– الضريبة على الدخل الناجم عن ارباح المهن والحرف الصناعية والتجارية وغير التجارية:

إنّ المشرع السوري عمد في القانون رقم (24) لعام 2003 إلى تقييم المكلفين بالضريبة على دخل الأرباح إلى مكلفي فئة الأرباح الحقيقية ومكلفي فئة الدخل المقطوع[34] فمكلفي فئة الأرباح الحقيقية محدودون بشكل واضح وصريح في الفقرة (أ) من المادة الثانية من القانون وهؤلاء تفرض عليهم بعض الالتزامات، كتعيين محاسب قانوني والالتزام بمسك دفاتر والقيود المحاسبية. رغم أنّ هؤلاء المكلفين يخضعون لنفس الالتزامات التي يخضع لها مكلفو ضريبة الدخل المقطوع لجهة تقديم البيانات الضريبية وغير ذلك من الالتزامات التي نص عليها القانون، أما مكلفي ضريبة الدخل المقطوع فهم يمثلون من الأنشطة الصناعية والتجارية وغير التجارية غير المذكورين في المادة الثانية فقرة (آ) أي أن كل نشاط صناعي أو تجاري

[34] المادة (41) من قانون ضريبة الدخل السوري رقم 24 لعام 2004.

أو غير تجاري لم يأتي ذكره في المادة السابقة فإنه يخضع لفئة الدخل المقطوع.[35] وأن أهم ما يميز مكلفي الدخل المقطوع كونهم يخضعون لأسلوب التقدير الجزافي للأرباح والضريبة من قبل الإدارة الضريبية، ولعل هذا الأسلوب أساء لمنظومة الدخل والإدارة الضريبية في سورية، من خلال التقدير الجزافي، وان كان هنالك بعض المبررات التي تؤيد استخدامهُ، كصعوبة الحصول على القيود والمحاسبية، نظراً لصغر حجم نشاط المكلفين وعدم امتلاكهم القدرات والإمكانيات لمسك القيود والسجلات المحاسبية، إلا أنّ تلك المبررات لا تعتبر مقنعة للاستمرار بتبني نظام التقدير الجزافي بل إتباع نظام محاسبي مبسط يحقق مصلحة الإدارة والمكلف الضريبية، كما هو متبع في الكثير من الدول ولاسيما جمهورية مصر العربية.[36]

إن الحديث عن الإعفاءات الضريبية في ظل ضريبة الدخل في نطاق المشاريع الصغيرة في القانون رقم (24) لعام 2003 حيث أن المشرع السوري عمد في ظل القانون المذكور إلى توجيه الاعفاءات المتعلقة بضريبة الدخل على الأرباح على الأنشطة التي يغلب عليها الطابع الاجتماعي.[37] مع إعفاء بعض الأنشطة الزراعية التعاونية واعفاء المستثمرين الزراعيين الذين يستثمرون الأراضي الزراعية للغير واعطاء المباقر والمداجن نسبة 50% من الأرباح حيث يمكن الاستنتاج أنّ المشرع قد أعطى ضمنياً المشاريع الصغيرة ذات الطابع الاقتصادي والتي ينحصر مجالها في استثمار الأراضي الزراعية واستثمار المباقر والمداجن دون غيرها من الأنشطة الاقتصادية.

أما في ظل المرسوم التشريعي رقم (54) لعام 2009 حيث منح المشرع بموجب أحكام المرسوم المشاريع المراد إقامتها في المنطقة الشرقية من سورية إعفاء من ضريبة الدخل لمدة عشر سنوات.[38] إلا أنّه يؤخذ على هذا المرسوم أنّه لم يبين ما هو المقصود بكلمة مشاريع عند معرض ذكره لها، لكن المشرع حصر الإعفاء المتعلق بضريبة الدخل على الأرباح الحقيقية حصراً .[39] ولم يشمل مكلفي الدخل المقطوع وهذا ما يدعو للقول أنّ المرسوم موجه لأصحاب المشاريع الكبيرة نظراً لحجم رؤوس الأموال واليد العاملة، وبالتالي يمكن القول أنّ المرسوم التشريعي رقم (54) لعام 2009 لم يقدم إسهام في دعم المشاريع الصغيرة.

وفي ظل المرسوم رقم (10) لعام 2015 لم يذكر هذا التشريع الضريبي الخاص بفئة مكلفي الدخل المقطوع أي إعفاء أو تخفيض للفئات المستهدفة من خلاله وهم مكلفي فئة الدخل المقطوع أصحاب المشاريع الصغيرة، فالإسهام الملفت والوحيد الذي جاء بهِ هذا التشريع بالنسبة للمشاريع المتوسطة والصغيرة هو تقسيم الأنشطة لفئات متعددة، وهم كبار مكلفي فئة الدخل المقطوع ومتوسطي فئة الدخل المقطوع وباقي الفئات وكانت الغاية من هذا التقسيم تحديد مدة تصنيف زمنية لكل فئة بحيث يبقى المكلف

[35] المادة (41) من قانون ضريبة الدخل السوري رقم 24 لعام 2003.
[36] المادة (18) من قانون ضريبة الدخل السورية رقم 91 لعام 2005.
[37] المادة (4) فقرة 9 من قانون ضريبة الدخل رقم 24 لعام 2004.
[38] المادة (1) من المرسوم التشريعي رقم 54 لعام 2009 الخاص بتشجيع الاستثمار في المنطقة الشرقية في سوريا.
[39] المادة (4) من نفس المرسوم التشريعي.

خاضعاً لمقدار الضريبة المحددة من قبل الإدارة الضريبية طيلة الفترة الزمنية ما لم يطرا أي تعديل زيادة أو نقصان في حجم الأعمال، وهذه المدة سنتين لكبار المكلفين ثلاث سنوات لمتوسطي المكلفين وخمس سنوات لباقي الفئات لكن لم يكن لتلك الإصلاحات أي قيمة ما لم يتم العدول عن التقدير الجزافي الذي بقي مكرساً في القانون من خلال احتفاظ لجان التصنيف الضريبية البدائية والاستئنائية بصلاحية التقدير الجزافي.

_ويرى الباحث أنه لا يوجد اليوم أي إعفاء ضريبي سواء دائم أو مؤقت للمشاريع الصغيرة في سوريا وربما يكون لذلك مبررات أن نظام العفاء الضريبي المؤقت غالباً ما تستغله العديد من الفعاليات الاقتصادية بشكل سلبي عندما يتم تأسيس مشروع اقتصادي ويتم حلّه بنهاية مدة الإعفاء، أو لأن التجارب أكدت أنّ العديد من الأنشطة الاقتصادية استفادت من تلك الإعفاءات ولم تسهم في حلّ العديد من المشاكل الاجتماعية كالحد من معدلات الفقر والبطالة، لكن مرتكزاتها التنموية باتت تستلزم على الأقل منح المشاريع الصغيرة إعفاء ضريبي مؤقت لمدة خمس سنوات.

ثانياً– ضريبة الدخل الناجم عن البيوع العقارية:

تأتي أهمية هذا النوع من الضرائب على اعتبار أن العقارات عند التصرف بها من خلال عملية بيعها تشكل مصدراً هاماً من الدخل لا يُستهان به، وان كان هذا المصدر لا يتصف بالدورية، إلا أنه و رغم ذلك فإنّ العديد من المشرعين في العديد من الدول سعوا إلى فرض ضريبة على الدخل الناجم عن بيع العقارات، ولاسيما سورية، وأياً كان هذا النوع من الضرائب فإنّه لا يشكل في سورية أهمية كون هذه الضريبة تفرض على القيمة التخمينية للعقار لدى الدوائر المالية ولا تتناسب مع القيمة الرائجة[40]، وكثرة الإعفاءات الموجودة فيها وكذلك طبيعة هذا النوع من الضرائب الذي يتسم بعدم الدورية وفي إطار الحديث عن دور السياسة الضريبية في دعم المشاريع الصغيرة، فإنّ هذا النوع من الضرائب لا يشكل عائقاً أمام قيام المشاريع الصغيرة، نظراً لقدم التخمينات المالية للعقارات والتي تفرض على أساسها الضريبة وهذه القيم تبقى زهيدة قياساً بالأسعار الرائجة للعقارات. لكن المشكلة تكمن فيما لو تمّ إعادة تخمين القيم للعقارات بالأسعار الرائجة حالها. فإنّ الضريبة المتوجبة على المكلف ستصبح باهظة وهذا ما يمكن أن يشكل عائقاً أمام نمو المشاريع الصغيرة.

ثالثاً– ضريبة الدخل الناجم عن ريع العقارات:

[40] د. يوسف شباط، المالية العامة ونفقات الدولة وإيراداتها، منشورات جامعة دمشق، 2009، كلية الحقوق، ص406.

تعد الضريبة على الدخل الناجم عن ريع العقارات أو ما يسمى في تشريعات دول أخرى بالضريبة على العقارات المبنية، وهي من أقدم الضرائب المباشرة.[41] التي تفرض على الدخل الصافي المتحقق سنوياً عن استثمار العقار الذي غالباً ما يتم تقديره بشكل جزافي من قبل الدوائر المالية، كما تتصف بعنصر المكانية كما هو الحال في ضريبة الدخل الناجم عن البيوع العقارية، أي أنها تفرض على الدخل الذي يدره العقار الواقع في الأراضي السورية.

– إنّ المشرع السوري لم يأتِ على ذكر أي إعفاء خاص من ضريبة العقارات بالنسبة للمشاريع المتوسطة والصغيرة سواء كان هذا الإعفاء دائماً أو مؤقتاً. في حين المشرع المصري منح المشاريع الصغيرة التي تمارس نشاطاً تجارياً أو صناعياً أو إدارياً أو مينياً إعفاء دائماً من ضريبة العقارات المبنية.[42] وهذا ما يدل على عدم وجود سياسة ضريبية جادة في سوريا تسعى لإعفاء تلك المشاريع من الضريبة.

- **<u>الفرع الثاني : دور الضرائب غير المباشرة في دعم المشاريع الصغيرة:</u>**

إن الدور الذي تلعبه الضرائب غير المباشرة في دعم الأنشطة الاقتصادية بشكل عام وعلى وجه الخصوص بالنسبة للمشاريع الصغيرة يبدو محدوداً إذا ما قيس بالدور الذي تحققه الضرائب المباشرة في هذا السياق، إلا أنّ ذلك لا يغفل مدى مساهمة الضرائب غير المباشرة في تنشيط حركة التبادل التجاري المرتبطة بنشاط المشاريع الصغيرة ولاسيما فيما يتعلق بالحصول على المواد الأولية أو تصريف المنتجات، ويتضح هذا الدور على وجه الخصوص في سوريا من خلال الاضطلاع على الدور المنوط بكل من ضريبة رسم الإنفاق الاستهلاكي والضرائب الجمركية ورسم الطابع.

<u>أولاً– دور</u> الضرائب الجمركية في دعم المشاريع الصغيرة:

لا يمكن إغفال الدور الذي تلعبه الضريبة الجمركية في دفع عجلة التقدم الاقتصادي فتلك الضريبة لم يعد لها بُعد مالي فحسب بقدر ما لها من بُعد اقتصادي، غالباً ما يتعمق بحماية منتجات الصناعة الوطنية أمام المنافسة مع السلع المستوردة، بالإضافة إلى عملية تشجيع تصدير السلع المحلية من خلال إعفائها من الضريبة الجمركية أو تخفيضها.

وقد يبدو من السهولة أيضاً رفع معدلات الضريبة الجمركية كوسيلة لدعم المشاريع الصغيرة من خلال رفع معدلات الضريبة على السلع المستوردة والمماثلة لتلك السلع التي تنتجها تلك المشاريع.[43] مع العلم أنّ دور الضريبة الجمركية لا يقتصر على المشاريع الصغيرة بل يتعدى ذلك ليطال المشاريع الكبيرة.

[41] د. عبد الفتاح مراد، الضريبة على العقارات المبنية، مكتبة الإسكندرية، الإسكندرية، 1999، ص22.
[42] المادة 18 فقرة ه من القانون 117 لعام 2014 المتعلق بضريبة العقارات المبنية في مصر.
[43] د. مطانيوس حبيب، الوجيز في الاقتصاد السياسي، منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق، 2006-2007، ص487.

لكن اليوم في ظل الدعوات المتنامية لتحرير التجارة الخارجية بين الدول يبدو من الصعوبة بمكان الأخذ بأسلوب رفع المعدلات بشكل دائم فاتفاقيات تحرير التجارة بين الدول غالباً ما تنصّ في سطورها الأولى على تخفيض معدلات الضريبة على السلع المستوردة، وبالتالي فإنّ المتضررين من ذلك هم أصحاب المشاريع الصغيرة، نظراً لتواضع الهيكل الإنتاجي لتلك المشاريع والذي لا يسمح لها بإنتاج السلع ذات السعر المنخفض. إلاّ أنّ راسمي سياسة تنشيط في السوق المحلية بقصد التحكم بتلك السوق؛ ونتيجةً لذلك صدرت العديد من التشريعات في كثير من الدول لحماية الصناعة الوطنية من خلال قوانين حماية الإنتاج، ففي سوريا صدر القانون رقم (42) لعام 2006 [44] والذي أوجب توافر شروط معينة لمعالجة الشكوى التي أدت لحدوث الإغراق من خلال الإطلاع على الأسعار التصديرية وأسعار البيع في بلد المصدر وحجم المستوردات ووقوع ضرر مادي على المنتج الوطني ووجود علاقة سببية بين الإغراق والضرر التجارة الخارجية أرسوا ضوابط لتنشيط التجارة الخارجية مع حماية الصناعة الوطنية من خلال منظومة مكافحة الإغراق الذي يتمثل ببيع المنتجات في السوق الخارجية لأي دولة بأسعار تقل عن تكلفة التصنيع أو عن السعر الذي تباع فيه تلك المنتجات الحاصل للإنتاج الوطني لكن الأفضل أن تفرض الرسوم لحماية السلع المنتجة من قبل المشاريع الصغيرة، فهي تبقى بأمس الحاجة لتلك الحماية، نظراً لضعف القدرة التسويقية لها في كثير من الأحيان.

_ويمكن القول بأنّ دور الضريبة الجمركية في دعم المشاريع الصغيرة، من خلال أسلوب الحماية الجمركية لن يستمر طويلاً كما ذكرنا بسبب تنامي الدعوات لتحرير التجارة الدولية، وبالتالي لابُدّ من التعويل على أدوات السياسة المالية الأخرى، لأن الضريبة الجمركية لن يكون لها دور إلا في الحدّ الأدنى تجاه القطاع الاقتصادي من خلال تقليص عمليات تصدير الخامات المحلية برفع مُعدّل الضريبة الجمركية عليها.

ثانياً– دور ضريبة رسم النفاق الاستهلاكي في دعم المشاريع الصغيرة:

إنّ رسم الإنفاق الاستهلاكي ما هو إلا ضريبة غير مباشرة ونوعية على الإنفاق، تفرض عند الحصول على بعض السلع والخدمات، وان إعطاء هذا النوع من الضرائب في سورية تسمية الرسم لا تحجب عنه صفة الضريبة؛ كون المكلف عندما يدفع ذلك المبلغ المالي المتمثل برسم الإنفاق الاستهلاكي لن يجني أي منفعة في مقابل ذلك الإنفاق، وان قرر المشرع السوري اختيار تسمية الرسم فإنّ ذلك من قبيل إعطاء السلطة التنفيذية المرونة في تحديد قواعد هذا النوع من الضرائب.

ولقد نظم المشرع السوري الأحكام المتعلقة برسم الإنفاق الاستهلاكي في المرسوم التشريعي (61) لعام (2004) وقد حدد المكلفين بتلك الضريبة[45] وهم منتجي السلع المحلية حيث أنّ المشرع لم يفرض رسم

[44] المادة 3 من القانون رقم 42 لعام 2006 المتعلق بحماية الإنتاج الوطني في سوريا.
[45] المادة 2 من المرسوم التشريعي رقم 61 لعام 2004 الناظم رسم الإنفاق الاستهلاكي في سوريا.

إنفاق على جميع السلع المنتجة محلياً بل عمد إلى تحديد تلك السلع (في الجداول الملحقة بالمرسوم) ومقدمي الخدمات. وهم من يؤدون خدمات محددة وكذلك مستوردي السلع المحددة أيضاً في الجداول المرفقة بالمرسوم. وهؤلاء المكلفين بالضريبة يمكن أن يشكلوا محور نشاط المشاريع الصغيرة باستثناء مستوردي السلع باعتبار أن استيراد السلع غالباً ما يتم ممارستهُ في نطاق المشاريع الكبيرة؛ نظراً لضخامة حجم الرساميل المستثمرة فيه.

– ويرى الباحث أن تأثير قانون الإنفاق الاستهلاكي في مجال نشاط المشاريع الصغيرة، يبقى محدوداً نظراً لعدم توسع المشرع في فرض الرسم على جميع السلع والخدمات واقتصار فرض الرسم على عدد محدد من السلع يغلب عليها طابع الاستيراد، وهذا إنْ دلّ على شيء فإنّه يدل على أن الرسم هو ضريبة جمركية مستقرة.

ثالثاً– دور ضريبة رسم الطابع في دعم المشاريع الصغيرة:

يعد رسم الطابع من الضرائب غير المباشرة التي تفرض على المعاملات الورقية التي تجري بين المواطنين ودوائر الدولة المختلفة، بحيث يتم فرض هذه الضريبة على الصكوك والعقود و المحررات وكافة المستندات، والتي تشكل صلة الوصل بين صاحب العلاقة ودوائر الدولة المختلفة التي تتولى تحصيل وتوريد هذه الضريبة إلى الإدارة الضريبية في مواعيد محددة، وتعدّ هذه الضريبة من الضرائب النوعية، أي أنها تفرض على المعاملات والصكوك المحددة في نص القانون في حين أنّ المشرع السوري في القانون رقم (44) لعام 2005 حدد الصكوك الرسمية والوقائع التي تفرض عليها الضريبة.

_ إن خضوع المشاريع الصغيرة لضريبة رسم الطابع ذو طبيعة مزدوجة، فهناك ضريبة رسم طابع تفرض على الصكوك الرسمية اللازمة لتأسيس المشروع، كما هو الحال في الحصول على التراخيص والسجل التجاري وهناك ضريبة رسم طابع تفرض خلال ممارسة المشروع لنشاطه التجاري.

_وقد حدد المشرع السوري في الجداول المرفقة بالمرسوم التشريعي رقم (44) لعام 2005 الرسوم المتعلقة برسم الطابع[46]، والتي يتوجب على أصحاب المشاريع الصغيرة تسديدها لدوائر الدولة والتي لا تشكل عائقاً أمام قيام المشاريع الصغيرة، باستثناء بعض الصكوك المتعلقة بالعقود الإدارية المحددة والكفالات المرتبطة بها، وفي هذا السياق يمكن تخفيض معدلات تلك الصكوك تمكيناً للمشاريع الصغيرة من أن تنهض اقتصادياً عندما تتعاقد مع إدارات الدولة.

[46] الجدولين رقم 2-3 من المرسوم التشريعي رقم 44 لعام 2005 في سورية الناظم لضريبة رسم الطابع.

الخاتمة:

يمكن القول من مجمل ما سبق بحثه ودراسته، بأنّ مسألة دعم المشاريع الصغيرة باتت تشكل أولوية من أولويات التنمية اليوم، والتي يجب أن تتضافر أدوات السياسة الاقتصادية مجتمعة في سورية، ومن ضمنها أدوات السياسة المالية؛ لأجل تقديم الدعم لها عبر خطط طويلة الأجل. إذا كان تدخل السياسة المالية بأدواتها المختلفة لا يسهم لوحده بالارتقاء بعملية الدعم، على اعتبار أن هنالك أدوات أخرى لا تقل أهمية عن السياسة المالية يمكن أن تسهم بشكل أكبر في دعم المشاريع كما هو الحال في السياسة النقدية والإجراءات الإدارية..... الخ.

إلا أنّ تدخل السياسة المالية بأدواتها المختلفة من ضرائب ورسوم وانفاق عام، كلها دعائم يمكن أن تشكل في المحصلة حجر زاوية في عملية الدعم في حال اتحدت جهود تلك الأدوات مع جهود أدوات السياسة الاقتصادية الأخرى.

النتائج والتوصيات:

أولاً– السعي لإحداث صندوق وطني لدعم المشاريع الصغيرة، بحيث يشكل الأداة التمويلية لعملية الدعم، على أن يتم تمويل الصندوق من الموازنة العامة للدولة، وموازنات الإدارة المحلية، بحيث يتم إحداث فروع لهذا الصندوق في كافة المحافظات.

ثانياً– العمل على تعديل النصوص التشريعية المتعلقة بضريبة الدخل بتصنيفاتها المختلفة، بحيث تشكل تلك التعديلات عامل دعم وتشجيع للمشاريع الصغيرة، فالمطلوب اليوم من السياسة الضريبية، اعتماد سياسة إعفاء ضريبي مؤقت لدعم تلك المشاريع.

ثالثاً– السعي لإعفاء المشاريع الصغيرة المقامة في المناطق الشرقية من الالتزامات الضريبية لمدة خمس أو ثلاث سنوات، وذلك لضرورة تنمية تلك المناطق.

رابعاً– ضرورة إصدار صك تشريعي يمنح مؤسسات التمويل الصغير، وكذلك مؤسسات ضمان القروض التي تُعنى بتقديم خدمات التأهيل والتدريب لتلك المشاريع معاملة ضريبية تمييزية وان بشكل مؤقت، فتلك المؤسسات تشكل الأدوات المالية والفنية التي تسهم في رعاية المشاريع الصغيرة.

خامساً– ضرورة رصد الاعتمادات الضرورية على صعيد الإنفاق الاستثماري لإنشاء مدن صناعية خاصة بالمشاريع الصغيرة، أو توسع المدن القائمة بما يسمح بتأسيس العديد من المشاريع ضمن نطاق هذه المدن.

سادساً- السعي لإحداث نظام حوافز تصدير خاص بصغار المصدرين من أصحاب المشاريع الصغيرة، بحيث تمنح فيه تلك الأنشطة مزايا تفضيلية تختلف عما هو ممنوح للمصدرين من أصحاب المشاريع الكبيرة.

قائمة المراجع

أولاً_ المؤلفات العامة:

1. د. سميحة القليوبي، الشركات التجارية، طبعة خامسة، دار النهضة العربية القاهرة، 2011
2. د. سيد كاسب – د. جمال كمال الدين، المشاريع الصغيرة الفرص والتحديات، مركز تطوير الدراسات العليا والبحوث جامعة القاهرة، 2007.
3. د. عبد الفتاح مراد، الضريبة على العقارات المبنية، مكتبة الإسكندرية، الإسكندرية، 1999.
4. د. علي الخضر- د. سامر حسين مصطفى إدارة المشاريع الصغيرة، منشورات جامعة دمشق. مركز التعليم المفتوح. 2013-2014.
5. د. محمد خالد المهايني – خالد شحادة الخطيب، المالية العامة، منشورات جامعة دمشق، مركز التعليم المفتوح، 2009.
6. د. مطانيوس حبيب، الوجيز في الاقتصاد السياسي، منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق، 2006-2007.
7. د. نبيل جواد، إدارة وتنمية المشاريع المتوسطة والصغيرة، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، لبنان، 2007.
8. د. يوسف شباط، المالية العامة (نفقات الدولة وايراداتها طبقاً لآخر التعديلات لعام 2009)، منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق. 2009-2010.
9. د. يوسف شباط – د. محمد خير العكام، المالية العامة (النفقات والإيرادات العامة والموازنة العامة)، منشورات جامعة دمشق، مركز التعليم المفتوح، قسم الدراسات القانونية، سورية، 2009-2010.

ثانياً- الرسائل العملية:

_ أنس محمد الشيخه، دور السياسة المالية في دعم المشاريع الريادية الصغيرة والمتوسطة والمتناهية في الصغر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة دمشق، 2016.

ثالثاً– المواقع الإلكترونية:

1. الموقع الرسمي لوزارة الصناعة والتجارة المصرية.

http://www.mti.gov.eg

2. الموقع الرسمي لهيئة تنمية الصادرات في سورية.

http://www.edpa.gov.sy/

3. معلومات عن قطاع الصادرات لدى المشاريع المتوسطة والصغيرة في مصر موجود على الموقع الرسمي لوزارة التجارة والصناعة المصرية.

http: //www.mti.gov.eg/foreigntrade.htm 4-8-1013 الساعة9.30مساءً

4. الموقع الرسمي للبنك المصري لتنمية الصادرات

http: www.ebebank.com /com / ar / Bankin gservice /pages/ SAM BANKING.ASPx

رابعاً – المجلات الدوريات:

_ د. خضر الأورفلي، الآفاق المستقبلية للصناعات الصغيرة في الدول النامية، دورها في التنمية الاقتصادية، مجلة جامعة حلب، سلسلة العموم الاقتصادية والقانونية، العدد السادس والأربعون، 2006.

خامساً– التقارير:

- التقرير السنوي للهيئة العامة لمكافحة البطالة في سورية لعام 2003 صادر عن هيئة مكافحة البطالة في العام 2004م.

سادساً– القوانين والمراسيم:

1. القانون رقم 2 لعام 2016 المتضمن إحداث هيئة تنمية المشاريع المتوسطة والصغيرة.
2. قانون الشركات السوري رقم 39 لعام 2011.
3. المرسوم التشريعي رقم 71 لعام 2001 المتعلق بإحداث هيئة مكافحة البطالة في سورية.
4. المرسوم التشريعي رقم 39 لعام 2006 المتضمن إحداث الهيئة العامة لتنمية وتشغيل المشاريع في سورية.
5. قانون تنمية المنشآت الصغيرة في مصر رقم 141لعام 2004.
6. المرسوم التشريعي رقم (6) لعام 2009 الناظم لإحداث الهيئة العامة لتنمية وترويج الصادرات في سورية.
7. المرسوم التشريعي رقم (19) لعام 2009 الناظم لإحداث صندوق دعم الصادرات في سورية.
8. قانون ضريبة الدخل في سوريا رقم 24 لعام 2003.
9. قانون ضريبة الدخل المصري رقم 91 لعام 2005.
10. المرسوم التشريعي رقم 54 لعام 2009 المتضمن منح إعفاء من ضريبة دخل الأرباح الحقيقية للمشاريع العامة في المنطقة الشرقية.
11. قانون ضريبة العقارات المبنية في مصر رقم 117 لعام 2014.
12. قانون حماية الإنتاج الوطني في سورية رقم 42 لعام 2006.
13. المرسوم التشريعي رقم 61 لعام 2004 في سورية الناظم لرسم الإنفاق الاستهلاكي في سورية.
14. المرسوم التشريعي رقم 44 لعام 2005 المتضمن رسم الطابع في سورية.

سابعاً– المراجع باللغة الإنكليزية:

1-books

1-Chales Harive and Boon – chylee ,sustaining groth and perfor mance in east asia , ther ole or small and medium enterprises, Eward Elgar Publishing limited , UK, 2005 .