

الخارطة الاقتصادية لسوريا الجديدة

التشريعات الاقتصادية والإدارية والعمرانية



التقارير السابقة من الخارطة الاقتصادية

قطاع المواصلات والطرق



قطاع الكهرباء



قطاع النفط والغاز



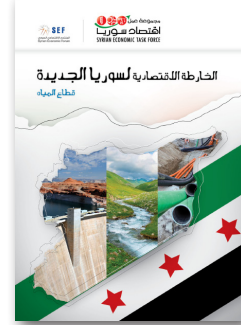
القطاع الزراعي



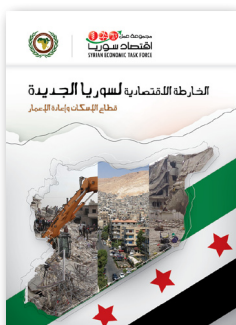
السياسات المالية والنقدية



قطاع المياه



الإسكان وإعادة الإعمار



التعليم واليد العاملة



التشريعات الاقتصادية والإدارية



لتحميل التقارير السابقة:

<http://syrianeconomic.org/syrianeconomicmap>

مجموعة عمل اقتصاد سوريا. جميع حقوق الطبع والنشر محفوظة © ٢٠١٤

لا يجوز - دون الحصول على إذن خطي من مجموعة عمل اقتصاد سوريا - استخدام أي من المواد التي يتضمنها هذا التقرير، أو استنساخها أو نقلها، كلياً أو جزئياً، في أي شكل وبأي وسيلة، سواء بطريقة إلكترونية أو آلية، بما في ذلك الاستنساخ الفوتوغرافي، أو التسجيل أو استخدام أي نظام من نظم تخزين المعلومات واسترجاعها.

مجموعة عمل اقتصاد سوريا
www.syrianeconomic.org

إهداء

مجموعة عمل اقتصاد سوريا تهدي هذا المشروع الوطني إلى الشعب السوري الأسطوري الذي سطر أعظم آيات التضحية من أجل الكرامة والحرية والحكم الرشيد، وتضع بين يديه دراسة اقتصادية توعوية كي يدرك أهلنا الطاقات الكامنة لاقتصاده الغني، وبذلك يكون بين أيديهم مادة أولية تمكنهم من معايرة أداء الحكومات القادمة على أساسها، لأن على الشعب أن يستعيد مكانته الحقيقية في صناعة القرار ومراقبة تطبيقاته.

كلمة شكر لا بد منها

لم يكن لعمل مجموعة عمل اقتصاد سوريا ولا لمشروع الخارطة الاقتصادية لسوريا الجديدة أن يرى النور لولا توفر البيئة الحاضنة له، حيث أن هنالك الكثير من الأشخاص الذين وقفوا إلى جانب المشروع وعلى رأسهم الصديق الأستاذ أيمن قصاب باشي الذي لم يأل جهداً في الدعم المادي والمعنوي كمساهمة منه في الثورة السورية المباركة.

مجموعة عمل اقتصاد سوريا

كلمة رئيس المجموعة

عندما بدأت الثورة السورية المباركة بالبزوغ في آذار ٢٠١١ امتطى الوطنيون الشرفاء من أصحاب الأقلام أحصنتهم وهموا للذود عن ثورة الكرامة والعزة، لمساندة أخوتهم على الأرض، وكلُّ نافع عنها من ثغره، فمنهم من كتب في حقل السياسة ومنهم في التاريخ ومنهم في الثقافة الدينية ومنهم في الاجتماع ومنهم في الاستراتيجية العسكرية، وكان لي شرف التصدي مع غيري من الاقتصاديين للثغر الاقتصادي، فكتبت مقالتي بعد شهرين من الثورة بعنوان "الخطاب الاقتصادي للثورة السورية" محاولاً التأكيد على أن بوصلة الثورة واضحة وأن الثورة تعرف ماذا تريد اقتصادياً، فهي ثورة تتطلع لملاحق اقتصاد الحكم الرشيد، والحرية الاقتصادية، والعدالة، وتؤمن أن التنمية الاقتصادية غايتها الأسمى هو الإنسان، للبيرالية متوحشة ولإدارة مركزية معنطة، إنما نظام اقتصادي يهتم بالطبقة الأقل حظاً في المجتمع، ويقوي ويفعل القطاع العام المنتج، ويضع برامج إدارية لتأهيل المترهل منها، ويؤمن أن القطاع الخاص هو قاطرة التنمية الاقتصادية، التي تخلق فرص العمل وتشجع المشاريع الصغيرة والمتوسطة، ويؤمن بالشراكة مع العالم للعمل على وضع سوريا في مصاف الدول الصاعدة.

لقد بذل فريق مجموعة عمل اقتصاد سوريا جهوداً مضمّنة من أجل وضع مسألة الاقتصاد السوري وإعادة الإعمار على مائدة بحث الدول الصديقة، وكان أن خرجت من مؤتمر أبوظبي مجموعة عمل اقتصاد سوريا المعنية بإعادة إعمار سوريا والتي ترأسها ألمانيا والإمارات، وأقيمت ثلاثة مؤتمرات هامة في أبوظبي ٢٤ مايو/أيار ٢٠١٢ وحضر ذلك المؤتمر ٥٩ دولة و٧ منظمات دولية، وفي ٩ سبتمبر/أيلول ٢٠١٢ في برلين حيث حضر ممثلين عن ٦٤ دولة و١٠ منظمات دولية، ومن ثم قمنا مع المجموعة بإعداد مؤتمر "الشراكة للاستثمار في سوريا المستقبل" في دبي ٢١ نوفمبر/تشرين الثاني حيث حضر ما يزيد عن ٥٠٠ رجل أعمال سوري ودولي وتعهد رجال الأعمال السوريين بالاستثمار في سوريا بأكثر من ٥ مليار دولار بعد توفر الحد الأدنى من الأمن.

أقيمت عدة ورشات عمل خلال تلك الفترة، وكان الهم الذي راودني هو كتابة خارطة الاقتصادية لسوريا الجديدة في أكثر من خمسة عشر ١٥ قطاعاً حيوياً، لتكون بمثابة المشروع الوطني الذي يقدم هدية لرؤساء الحكومات، ويوضع في عهدة الشعب السوري كي يعرف إمكانية الاقتصاد السوري ولايطالب بأقل منها، فهو مشروع وطني تنموي وتوعوي في آن معاً، ولعل أهم ورشات الأعمال التي أقيمت كانت في غازي عنتاب التركية ١٨ فبراير/شباط ٢٠١٣ حيث أقيمت ستة ورشات عمل متخصصة حضرها خبراء سوريون ودوليون وكذلك متخصصون عن المجالس المحلية في مجالات المياه والزراعة والتشريعات الاقتصادية والمالية، والإسكان، والسياسة النقدية والمالية، والتعليم والعمالة.

لقد كنا مساهمين بفعالية في صياغة خارطة التحول الديمقراطي التي ساهم فيها أكثر من ٢٠٠ باحث على مدى سنة ونصف، والتي تعد بحق الوثيقة الوحيدة للثورة السورية التي تضع رؤية مفصلة شاملة ومتكاملة في كل المناحي ومنها الاقتصادية، وأطلق التقرير في ١٤ أغسطس/آب ٢٠١٣، وحيث رأست القسم الاقتصادي في التقرير، أجد لزاماً تخصيص صفحة واحدة لوضع القارئ في صورة ملخص توصيات الفصل الحادي عشر المعني بوضع أسس السياسات الاقتصادية لبناء اقتصاد سوري مزدهر ما بعد انتهاء الأزمة، وبإمكان القارئ قراءة كل التقرير أو الفصل الاقتصادي الوارد فيه عبر الوصلة الالكترونية.

رئيس مجموعة عمل اقتصاد سوريا

د. أسامة قاضي

وضع الأسس لسوريا مزدهرة: السياسات الاقتصادية

خطة التحول الديمقراطي في سوريا



لا تستطيع سوريا الوصول إلى الحرية السياسية الحقيقية بشكل منفصل عن الحرية الاقتصادية والعكس صحيح، فالنهضة الاقتصادية في سوريا يجب أن تقوم جنباً إلى جنب مع النهضة السياسية التي تحصل الآن، ولم نعد نستطيع القول أن الوقت ما زال مبكراً لموازنة هذه النهضة، فمع انضمام الشعب السوري إلى ركب الشعوب الديمقراطية، واستعادة مكانته الشرعية في المجتمع الدولي، وتحقيق السلام والاستقرار أصبح لزاماً على الشعب السوري أن يبدأ بتأسيس سوق اقتصادي حر، ومحاولة تقوية إدماجه مع سوق البضائع والخدمات والأفكار محلياً وعالمياً على نحو تدريجي، على على جهة، ورياً بإيجاد قطاع خاص منظم ونامو يمكننا توصيف نموذج اقتصادي جديد في سوريا بإيجاد قطاع خاص منظم ونامو يمكننا توصيف الجهة الأخرى التأسيس لحكم ديمقراطي مسؤول، ليكون هذا النموذج قادراً على تلبية طموحات الشعب للحرية، والكرامة، والوظائف، والازدهار.

توصيات خطة التحول الديمقراطي في سوريا في المجال الاقتصادي:

يمكن إجمال ما توصل له أعضاء بيت الخبرة من سياسات مقترحة وتوصيات في النقاط التالية:

أولاً: أولويات الحكومة الانتقالية:

1. الاستمرار في دفع رواتب العاملين في القطاع العام.
2. تأمين مساكن مؤقتة للاجئين والنازحين لحين تمكينهم من العودة لمساكنهم.
3. تأمين الخدمات الأساسية للاجئين والنازحين من غذاء ولباس وعلاج وغير ذلك.
4. تأمين حماية الخدمات الأساسية والمرافق العامة.
5. الإعداد من أجل إعادة هيكلة القطاع العام والهيكلية الإدارية للدولة.
6. العمل على استرجاع الأموال والممتلكات المجمدة في الخارج.
7. تجميد واستعادة الأصول المنقولة وغير المنقولة لحزب البعث.
8. تشكيل لجنة لدراسة العقود المبرمة من قبل النظام مع الدول والمنظمات الدولية.
9. إصدار قرار بإلغاء كافة العقود المبرمة من قبل النظام السوري في الفترة ما بين آذار ٢٠١١ وتاريخ تشكيل الحكومة الانتقالية.
10. إنشاء صندوق لدعم سوريا وإعادة الإعمار.
11. إصدار قانون عام بإعادة الممتلكات المؤممة من قبل الدولة لأصحابها.
12. تبديل العملة السورية الحالية، وهو ما يحتاج لاستقرار اقتصادي وقد تحتاج فترة طويلة من الزمن.
13. العمل على رفع العقوبات الاقتصادية عن سوريا.

ثانياً: السياسات المرجو اتخاذها من قبل الحكومة الانتقالية:

1. مواجهة التضخم العالي المنتظر.
2. تهيئة الأجواء لدخول رؤوس الأموال بسلسلة منذ اليوم الأول.
3. حماية العملة من الانهيار وذلك بعدد من الإجراءات التي سبق ذكرها كالاتمرار في دفع الرواتب وتأمين الحاجات الأساسية للمواطنين. في الواقع العملة في طور الانهيار وهذا شيء متوقع في ضوء الأحداث الجارية في سوريا منذ أكثر من عامين، غير أن دور الحكومة هنا سيكون محاولة تقليص حجم هذا الانهيار وذلك من خلال سياسات أخرى أيضاً كضبط دورة العملة السورية وتحرير منضبط لدخول العملة الصعبة أن يقوم البنك المركزي بسياسة تقويم اضطراري.
4. التمسك بمبادئ الحكم الرشيد.
5. تعزيز وتفعيل العلاقات الاقتصادية مع دول الجوار وباقي دول العالم وخاصة أصدقاء سوريا من أجل حثهم على ضخ الاستثمارات في السوق السوري.
6. العمل على رفع كفاءة العامل السوري في مختلف المجالات.

الرؤية الاقتصادية لسوريا الجديدة

اجتماع كبار مسؤولين مجموعة أصدقاء سوريا المعنية بإعادة بناء الاقتصاد السوري

أبوظبي ٢٤ مايو ٢٠١٢

نتطلع في سورية الجديدة إلى استئناف سير النشاط الاقتصادي وذلك من خلال:

١. التركيز على استمرار وحماية الخدمات العامة المهمة، والحساسة مثل المياه النظيفة، الكهرباء، والمرافق العامة كوسائل المواصلات، والتعليم، والصحة.
٢. حماية المنشآت، والمرافق العامة، والخاصة لاسيما في المرحلة التي تلي سقوط النظام مباشرة.
٣. إعادة بناء المدن السورية التي دمرها النظام خلال حربه على الشعب السوري.
٤. محاربة التضخم، ودعم استقرار العملة السورية.
٥. نتطلع في سورية الجديدة إلى صون عمل وفعالية الخدمات والمنشآت العامة من خلال:
٦. الاستمرار في دفع الرواتب للموظفين في القطاع العام من خلال دعم الميزانية من المانحين الدوليين، واستئناف الصادرات، وزيادة الدخل العام عن طريق تحصيل الضرائب.
٧. تحسين كفاءة العاملين في القطاع العام، والحفاظ على الخبراء المؤهلين في كل القطاعات الإدارية.
٨. سنؤسس سورية الجديدة لدولة القانون وتشجيع الحكم الصالح الرشيد من خلال:
٩. تعزيز مبادئ الشفافية، والمحاسبة.
١٠. محاربة الوساطة، والمحسوبية، والفساد.
١١. ضمان استعادة الممتلكات، والأموال المنهوبة من قبل النظام السابق للدولة السورية.
١٢. ضمان حق كل مواطن سوري في المحاكمة العادلة أمام قضاء عادل ونزيه، مع ضمان التطبيق العادل والناجز للأحكام القضائية.
١٣. تطوير نظام ضريبي يقوم بتحصيل، وإعادة توزيع العائدات تماشياً مع الأهداف الوطنية.
١٤. تشجيع اللامركزية، والتنمية الاقتصادية المحلية للبلديات على مستوى كافة المدن السورية.
١٥. نتطلع في سورية الجديدة لإعادة وصول الموارد، والبضائع والخدمات السورية للأسواق العالمية، من خلال:
١٦. العمل مع شركائنا الدوليين لضمان رفع العقوبات الاقتصادية فور سقوط النظام الحالي.
١٧. تعزيز وتفعيل العلاقات التجارية مع دول الجوار، ومع الشركاء التجاريين ذات المكانة في الاقتصاد والسوق العالمي.

نتطلع في سورية الجديدة لتقوية ودعم القطاع الخاص من خلال:

١. تطبيق سياسات التنافسية، وإجراءات الشفافية.
٢. إصلاح القطاع المالي لتهيئة البيئة الاستثمارية، ليبدأ رجال الأعمال السوريين أعمالهم أو يبدؤا بتوسيعها.
٣. تركيز الاهتمام على احتياجات، ودعم المشروعات الصغيرة، والمتوسطة.
٤. ضمان المسؤولية الحكومية، والاجتماعية لإعادة بناء القطاعات المملوكة للدولة.
٥. خلق مناخ استثماري لتشجيع الاستثمارات المحلية، والخارجية.
٦. تشجيع الجاليات السورية في الخارج للمساهمة في إعادة بناء الاقتصاد السوري.
٧. نتطلع في سورية الجديدة إلى تشجيع المساواة والعدالة الاجتماعية من خلال:
٨. تمكين المرأة السورية، وتعزيز مشاركتها في كافة القطاعات السورية، بما فيها قطاع الأعمال.
٩. إلغاء كافة الممارسات التمييزية على سبيل المثال تهميش الأكراد في منطقة الجزيرة.
١٠. صياغة سياسات وبرامج فاعلة لسوق العمل، وضمان توفير نظام كفاء للضمان الاجتماعي.
١١. ضمان حرية التجمع لاستقطاب، وتشكيل مؤسسات المجتمع المدني.

جدول المحتويات

٢	مقدمة
٣	القسم الأول: أسباب تردي الواقع التشريعي في سوريا عموماً
٣	أولاً: الواقع التشريعي في سوريا عموماً
٥	ثانياً: واقع التشريعي في العقارية الحالية
٧	ثالثاً: واقع التشريعات الادارية والاقتصادية الحالية
٩	رابعاً: تقييم الاثر التشريعي للتشريعات الادارية والاقتصادية
١٠	خامساً الدستور الوطني الجديد
١١	القسم الثاني: إعادة تأهيل التشريعات الادارية والاقتصادية
١٢	أولاً في المجال الاداري
١٦	ثانياً التشريعات الاقتصادية
١٦	أ- في المجال المالي
١٦	ب- في مجال الاقتصاد الكلي وبيئة الأعمال
١٨	ج- في المجال الاستثماري
٢٠	د- في المجال العقاري
٢١	المقترحات والتوصيات
٢٢	الخاتمة
٢٣	الخلاصة



مقدمة :

تخرج سورية من الأزمة وهي مهشمة اقتصاديا فأغلب المشاريع الصناعية قد توقفت بالإضافة إلى شلل شبه كامل بالدورة الزراعية وتراجع المساحات الزراعية بشكل كبير وتضرر حقول النفط وخطوط نقله مع استنزاف حاد لاحتياطي العملات الأجنبية كل هذا مع تدمير واسع للبنية التحتية وتدمير مساحات واسعة من المناطق المأهولة بالسكان فهناك حوالي مليون منزل مدمر بشكل كامل.

إن عملية الخروج من الأزمة تحتاج السير وفق مسارين:

الأول: المسار الاقتصادي والذي سيكون هو العامل الأساسي في حماية السلم الأهلي وتثبيت الاستقرار.

الثاني: تصفية الإرث الاستبدادي للدولة الشمولية الأمنية التي أنشأها نظام البعث في سورية.

إن كلا المسارين يحتاجان الى تطوير وتحديث التشريعات السورية فلا يمكن الخروج من الأزمة الاقتصادية دون إعادة النظر بعمل التشريعات الاقتصادية السابقة التي أدت الى تراجع وضعف الاقتصاد السوري من ناحية ووضع تشريعات حديثة تساهم في تحفيز عملية إعادة الإعمار وتحريك عجلة الاقتصاد من ناحية أخرى.

كما أن تصفية الإرث الاستبدادي للدولة الشمولية غير ممكن الا إذا تم وضع دستور حديث يحظى بتوافق وطني عليه. وكذلك إعادة النظر بعمل التشريعات الإدارية التي كانت تسمح بتفوق السلطة والإدارة على حياة الأفراد والمجتمع وتعطل المبادرات الفردية الخلاقة.

إن عملية الانتقال لنظام ديمقراطي ستكون عملية شاقة ومرتفعة خاصة إذا علمنا أن التوترات الاجتماعية بسبب العامل الاقتصادي الضاغط قد تؤدي إلى إعاقة هذا الانتقال.

إن الحاجة اليوم ملحة أكثر من أي وقت مضى لوضع تصور كامل أمام الحكومة الوطنية الانتقالية لتستطيع القيام بمهامها بحماية السلم الأهلي في المرحلة الأولى وخلق بيئة آمنة قادرة على إطلاق عجلة إعادة الإعمار والتنمية وتوفير المستلزمات الأساسية للمواطنين وفق مبادئ وأسس منهجية واضحة من الناحيتين الاقتصادية والإدارية. مع الأخذ بعين الاعتبار أن المهمة الأساسية للاقتصاد السوري ستكون في المرحلة الأولى هي إعادة الإعمار بمعناها الشامل أي إعادة بناء البنية التحتية التي تسمح بتحقيق نمو اقتصادي وكذلك إعادة بناء ما تم تهييمه من مباني عامة وخاصة مما يسمح بعودة اللاجئين والمهجرين والنازحين فبدون تحقيق استقرار الكتل السكانية التي انزاحت عن أماكنها الأصلية لخارج القطر أو داخله لا يمكن إرجاع عجلة الاقتصاد المحلي لا سيما المشاريع الصغيرة والمتوسطة التي كانت المتضرر الأكبر.

القسم الأول: أسباب تردي الواقع التشريعي في سورية عموماً

أولاً: الواقع التشريعي في سورية عموماً:

إن التشريع في جوهره وتعريفه البسيط هو مجموعة القواعد التي تنظم سلوك الأفراد في الجماعة وتحكم العلاقة بينهم وبين الدولة من ناحية وبينهم وبين المجتمع من ناحية أخرى وعلى هذا الأساس يكون التشريع انعكاساً لشبكة العلاقات السائدة في المجتمع وتعبيراً عن توازنات القوى المجتمعية المختلفة.

فالتشريع ابن الحاجة وليس ابن الرغبة لكن ما نراه من واقع التشريعات السورية هو وجود عشرات القوانين والمراسيم المتناقضة فيما بينها والتي تدل على أن هذه القوانين وضعت لتلبية رغبات مجموعات مصالح حيث أن هذه القوانين جاءت تتضمن أخطاء كبرى في الصياغة والمضمون إضافة إلى عدم وجود فلسفة ناظمة لعملية التشريع في سورية. حيث أننا نرى خليطاً غريباً من المدارس السياسية والاجتماعية والفلسفية والاقتصادية وراء التشريعات السورية. فبعض هذه التشريعات ينتمي لفلسفة النظام الاقتصادي الرأسمالي وبعضها الآخر ينتمي لمدرسة تدخل الدولة بالاقتصاد بحيث أننا بتنا إزاء منظومة قانونية يضرب بعضها بعضاً وتتناقض إلى حد كبير فيما بين نصوصها وقواعدها.

بل لقد ساهمت مجموعات الضغط بإصدار مراسيم وتعاليم وبلاغات تعطل قوانين أو تسمح بتجاوز كثير في موادها مما أدى إلى عدم استقرار المراكز القانونية في المجتمع وعدم ثقة المتعاملين بهذه القوانين.

وتدل الدراسات على أنه في الفترة الممتدة بين عامي ٢٠٠٠ و٢٠٠٥ صدر في سورية حوالي ١٢٠٠ مرسوم وقرار إداري في إطار دمج الاقتصاد السوري في سيرورات الاقتصاد العالمية (محمد جمال باروت - العقد الأخير من تاريخ سورية - المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات __ الدوحة قطر ٢٠١٢ الصفحة ٥٦)

لقد دلت السنوات الأخيرة على أن عملية تطوير القوانين لم تكن تحكمها أي منهجية علمية بل كانت عبارة عن رغبة السلطة الحاكمة بتثبيت مواقعها أو تعبيرا عن مصالح فئات اقتصادية ناهضة دون الأخذ بعين الاعتبار مصلحة المجتمع وهذا الأمر أدى صدور قوانين لم تثبت التجربة أن دلت على أخطاء جسيمة بها الأمر الذي ترك آثاراً سلبية على مجمل النشاط الاقتصادي في سورية ما دفع السلطة الحاكمة لتعديل هذه القوانين لأكثر من مرة لتصبح مقبولة وملائمة لكن دون جدوى. ولعل من أهم أسباب هذه الفوضى التشريعية هي:

١. الصلاحيات التشريعية الواسعة الممنوحة لرئيس الجمهورية بحسب الدستور (المادة ١١١) من الدستور الصادر عام ١٩٧٢ والتي أعيد استنساخ هذه المادة في الدستور الجديد الصادر عام ٢٠١٢ في المادة ١١٣ منه والتي تعطي رئيس الجمهورية سلطة التشريع خارج دورات انعقاد مجلس الشعب أو بين ولايتين للمجلس. بحيث ان اغلب التشريعات تصدر عن رئيس الجمهورية بصفة مراسيم ولعل الغرابة تصيب المرء وهو يقرأ في العناوين القانون كذا الصادر بالمرسوم التشريعي رقم.. إن هذا يدل على أن معظم التشريعات في سورية كانت تصدر عن رئيس الجمهورية خارج دورات انعقاد جلسات مجلس الشعب. مما يمنع من حدوث نقاش جدي لهذه التشريعات.
٢. لا تقوم المداولات التي تجري في مجلس الشعب بدورها، فكثير من التشريعات تأتي إلى المجلس في وقت متأخر قبل النقاش، ولا يتاح الوقت الكافي للاطلاع عليها، واعتماد أعضاء مجلس الشعب على رأي القانونيين من أعضاء لجنة الشؤون الدستورية والقانونية، وعدم اهتمامهم بتنفيذ القانون المقترح.
٣. فقدان الدور الحقيقي لوزارة العدل فإدارة التشريع في وزارة العدل هي إدارة معطلة بل إن القضاة الذين يراد تجميدهم ينقلون لهذه الإدارة والتي من المفترض أنها تساهم بإعداد مشاريع القوانين والمراسيم. كذلك لا وجود لأي قاعدة معلومات أو مركز بحثي متخصص بالتشريع في سورية سواء لدى السلطة التشريعية أو السلطة التنفيذية.
٤. إن جزءاً كبيراً من السلطة التنفيذية التي تأتي للدفاع عن مشروعها تكون غير مؤهلة وضعيفة، وأحياناً تصدر تعليمات تنفيذية تتناقض مع القانون، وفيها سيف الوزير مسلطاً، وهذا ما يعطل التشريعات لحساب تعليمات الوزير.
٥. عدم وجود مؤسسات وكوادر لصياغة التشريعات، فغالباً ما يقوم الوزراء بتشكيل لجان تطوعية خاصة لكل مشروع قانون يتراوح عددها من عشرة إلى عشرين عضواً، ولا توجد معايير محددة لاختيار أعضاء اللجان مشروع قانون يتراوح عددها من عشرة إلى عشرين عضواً، ولا توجد معايير محددة لاختيار أعضاء اللجان سوى أنهم من ذوي

الاختصاص في موضوع التشريع أو قانونيين حائزين مؤهلا علميا عاليا أو معنيين بالقانون بشكل أو بآخر، وفي أحسن الأحوال يقوم بعض أعضاء اللجنة بطرح مشروع تشريع منسوخ من دولة عربية أخرى أو مترجم حرفيا من دولة أجنبية تختلف بيئتها وظروفها والمشكلة المطلوب حلها عنها في سورية، فيتداول الأعضاء هذا المشروع ويناقشونه استنادا إلى المعلومات الشخصية والتجارب الخاصة لكل منهم دون اتفاق على قواعد وصيغ مشروع التشريع، وإنما يهيمن بعض أعضاء اللجنة على جلسات المناقشة ويفرض آراءه بالاستناد إلى مرتبته العلمية أو مركزه الوظيفي، وبعد إنجاز اللجنة لمهامها قد يطلب الوزير المعني من صديق يثق بخبرته مراجعة مشروع التشريع، فيدخل الأخير تعديلات بشكل مجتزأ دون معرفة التفاصيل التي دعت اللجنة إلى الموافقة على مشروع التشريع. ويمر بعد ذلك مشروع التشريع في مجلس الوزراء بطريقه إما إلى مجلس الشعب حيث يناقشه أعضاء اللجان الخاصة أو تحت القبة، أو يأخذ المشروع الطريق المختصر إلى رئاسة الجمهورية لإصداره بمرسوم تشريعي، حيث تدخل التعديلات التي تناسب رؤيتهم أو في بعض الأحيان مصالحهم، فيصدر التشريع كلوحة موزاييك مختلفة الألوان والأشكال والقياسات.

٦. لا يتمتع أعضاء اللجان أو رجال السياسة الذين يعدون مشاريع التشريعات أو يدخلون تعديلات عليها بمهارات الصياغة وأصولها بما يمكنهم من إعداد أو مراجعة مشروع تشريع فعال يحقق الغاية المرجوة.

٧. قد تكون للقانون المقترح ارتباطات مع قوانين أخرى تتعارض أو تتكامل معها، لكن عدم توفر الأتمتة التي تتيح للجنة الصياغة المقارنة والمواءمة مع التشريعات القائمة، تجعل اللجنة في غياب تام عن الواقع وما يمكن أن ينتج من التطبيق، وفي مرحلة عرض المشروع على مجلس الشعب، تأتي التدخلات من قبل الحكومة في محاولة منها للاستعجال بتمرير القانون، وهذا ما جعلنا نسمع أكثر من مرة عبر أعضاء مجلس الشعب أنهم لم يتح لهم الوقت الكافي لدراسته»

لقد أرخت هذه الفوضى التشريعية بظلالها على كافة مناحي الحياة في سورية وساهمت إلى حد كبير بخلق هوة كبيرة بين فئات المجتمع حتى انحدر مستوى الدخل لأكثر من نصف المواطنين إلى مستويات متدنية خاصة في السنوات العشر الأخيرة ما أدى حقيقة على مستوى الركود الاقتصادي حيث وصل مستوى النمو الاقتصادي إلى معدل صفر أو سالب عام ٢٠٠ (محمد جمال باروت - مسح المسارات الاقتصادية الكلية وتحليل اتجاهاتها الأساسية في سورية-دمشق برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، رئاسة مجلس الوزراء ٢٠٠٧ صفحة ٢١١)

وإزاء هذا الركود حاولت الحكومة السورية الخروج من الأزمة عبر حزمة من المراسيم والقوانين التي أثبت فشلها فيما بعد بل إن هذه المراسيم والقوانين تحولت لجزء من الأزمة الاقتصادية في ظل عدم الرغبة بإجراء إصلاح مؤسسي حقيقي يساعد على توفير البيئة الصالحة للنمو الاقتصادي.

ويمكن استعراض هذه الفوضى التشريعية في المناحي التالية التي سنستعرضها في ثانيا وثالثا.

ثانياً: واقع التشريعات العقارية الحالية:

منذ نهاية السبعينيات من القرن الماضي تحول العقار الى وسيلة الادخار الرئيسية للمواطن السوري (الادخار السلبي) في ظل انغلاق الاقتصاد وعدم تحفيزه للاستثمار ثم ما لبث أن دخلت الملكية العقارية في سوق المضاربة المالية وشكلت أحد وسائل امتصاص الفائض النقدي الذي تحقق في منتصف الثمانينيات من القرن الماضي. وشكل حالة قصوى من وجود سوق موازية غير حقيقية ولا تستند إلى أي أساس اقتصادي في العشر سنوات الأولى من القرن الحالي حيث ارتفعت أسعار العقارات في سورية بشكل أكبر من عواصم بعض الدول الكبرى. ترافق ذلك كله مع نمو هائل للعشوائيات حول المدن حيث أن التجمعات المخالفة شكلت استنزافاً حقيقياً للمساحات الزراعية وللمياه إضافة إلى استنزاف مدخرات المواطنين في سبيل الحصول على سكن ملائم في ظل فشل كامل لسياسات الإسكان الحكومية وعدم قيام القطاع الخاص بالمبادرة في الاستثمار بهذا القطاع بسبب القيود التشريعية الكثيرة التي تمنع من نهوض هذا القطاع الحيوي ونستعرض بشكل سريع أهم التشريعات العقارية في سورية:

- القرار رقم ١٨٦ ل. ر الصادر عام ١٩٢٦ وهذا القرار يعد اللبنة الأساسية ببناء التشريع العقاري في سورية.
- القرارين رقم ١٨٨/١٨٩ ل. ر المتضمنين تنظيم السجل العقاري.
- قانون عمليات التحسين العقاري الصادر بالمرسوم ١٥٣ لعام ١٩٤٩ ويهدف إلى تقسيم الأراضي الزراعية أو تعديل القسمة الناتجة بين أصحاب حق التصرف وذلك من خلال استبدال القطع المتطرفة بقطعة واحدة أو أكثر بقصد تسهيل إصلاح الأراضي بشكل يزيد من إنتاجيتها.
- القانون رقم ٢٧٣ الصادر في ١٤/٨/١٩٥٦
- المرسوم ١٦٦ لعام ١٩٦٧ قانون التجميل وازالة الشيوخ من الأراضي الزراعية
- قانون تنظيم المدن رقم ٩ لعام ١٩٧٤
- قانون ازالة الشيوخ رقم ٢١ لعام ١٩٨٦
- القانون رقم ٣ لعام ١٩٨٤ قانون استصلاح الأراضي الزراعية
- قانون التوسع العمراني رقم ٦٠ لعام ١٩٦٠ والمعدل بالقانون رقم ٢٦ لعام ٢٠٠٠
- القانون رقم ٤٤ لعام ١٩٦٠ والذي ظل معمولاً به حتى عام ٢٠٠٠
- القانون رقم ٢٨ تاريخ ١/٥/١٩٧٨ والمسمى بقانون الادخار من أجل السكن. وقد عدل هذا القانون بقرار رئيس مجلس الوزراء بتاريخ ٢٧/٢/٢٠٠٢ ثم عدل أيضاً بقرار رئيس مجلس الوزراء بتاريخ ١/٩/٢٠٠٣.
- القانون رقم ٣٩ لعام ١٩٦٨ الخاص بشروط شراء المساكن من الجهات العامة.
- المرسوم رقم ٥٩ لعام ٢٠٠٨ والذي وضع لمعالجة آفة مخالفة البناء الذي أنهى العمل بالقانون رقم ١ لعام ٢٠٠٣.
- القانون رقم ٣٣ لعام ٢٠٠٨ الخاص بتثبيت ملكية العقارات المبنية وأجزاء العقارات غير المبنية.
- القانون رقم ١٥ لعام ٢٠٠٨ الخاص بالاستثمار والتطوير العقاري. وإحداث الهيئة العامة للتطوير والاستثمار العقاري.
- ثم ما لبث أن صدر القانون ٣٤ لعام ٢٠١٠ والذي عدل بموجبه بعض مواد القانون رقم ١٥ سالف الذكر.
- القانون رقم ٣٩ لعام ٢٠٠٩ المتضمن إحداث الهيئة العامة للإشراف على التمويل العقاري.
- المرسوم التشريعي رقم ٥٧ لعام ٢٠١٠ الذي عدل بموجبه ست مواد من القانون رقم ٣٩ لعام ٢٠٠٩.
- القانون رقم ١٥ لعام ٢٠١٢ والمسمى قانون التمويل العقاري وبموجب هذا القانون تم السماح بإنشاء شركات للتمويل العقاري وإعادة التمويل كما نصت المادة ٥١ منه على إنشاء اتحاد مهني للشركات التي تمارس نشاط التمويل وإعادة التمويل العقاري وتكون العضوية فيه حكومية أي تشمل جميع العاملين بهذا القطاع.

إن استعراض التشريعات السابقة يدل على أنه خلال أربع سنوات صدر خمس قوانين متعلقة بالتطوير العقاري وتم بموجب هذه القوانين إحداث ثلاث هيئات تتمتع بالشخصية المعنوية وتتضارب صلاحياتها فيما بينها. وهذا دليل كاف على مدى التخبط التشريعي في تنظيم قطاع حيوي من القطاعات الاقتصادية هو قطاع الأعمال العقارية.

هذه أهم القوانين العقارية النافذة في سورية ويمكن إضافة القوانين المتعلقة بالإيجار بهذا الشأن لأن لها دور كبير في تعميق المشاكل العقارية في سورية. إن عدم تصدي الدولة لحل مشكلة الملكية العقارية وبقاء أغلب العقارات في سورية ضمن التصنيف الموروث من الدولة العثمانية كأرض أميرية أدى لفقدان الملكية العقارية لدورها الاجتماعي والاقتصادي. حيث أن معظم الأراضي والعقارات الأميرية ما زالت مملوكة على الشيوع ويتم بيعها خارج دائرة السجل العقاري وترتب على ذلك نتائج خطيرة لعل أهمها هو:

- تراكم عمليات البيع والتوريث وعلى مدى عشرات السنين حتى أصبحت عملية نقل وتثبيت الملكية صعبة جداً بل تكاد في بعض الأحيان مستحيلة عدا عن التكاليف الباهظة التي يتحملها المواطن لإتمام معاملة واحدة فقط، وفي أكثر الأحيان يضطر الشخص لدفع ثمن العقار مرتين مرة عند توقيع العقد ومرة أخرى لورثة المالك الأساسي وذلك ليضمن موافقتهم على تثبيتها عدا عن تكاليف أخرى تدفع بشكل غير قانوني.
- إن الملكية على الشيوع لا دور لها في مجال الائتمان لا من قريب ولا من بعيد وهذا أمر يبرره ما يعتري هذه الملكية من مشكلات لا يمكن الاستهانة بها وخاصة فيما يتعلق بعملية الرهن العقاري وما يترتب عليها والتي لا يمكن للملكية على الشيوع أن تضمن حسن سيرها.
- إن شراء أي عقار على الشيوع يكتنفه الكثير من المخاطر وهذا ما أثبتته التجارب فلا بد من اتخاذ الكثير من التدابير والإجراءات القانونية حتى تصل للطمأنينة تبدأ من توقيع عقد البيع المقترن مع الاستلام الفوري للعقار ومن ثم وضع إشارة دعوى على صحيفة العقار، فعمليات البيع للحصة السهمية ذاتها لأكثر من مرة كثيرة وبالتالي ضررها لا يمكن تداركه على عكس فيما لو كان البيع ونقل الملكية عن طريق السجل العقاري
- بالنسبة للأراضي الزراعية فإن الملكية على الشيوع أدت إلى عدم تمكن المالكين على الشيوع من الحصول على ما تتطلبه عمليات الإنتاج من بذار وأسمدة وقروض وترخيص... إلخ كون ملكية الأرض ليست باسمهم
- إن أوصاف الملكيات المدونة في صحائف العقارات في السجل العقاري لا زالت على ما هي عليه قبل أن يتم بيعها حصصاً على الشيوع ففي الوقت الذي ترى فيه وصف هذا العقار بحسب أوصاف القيد العقاري (أرض سليخ — أرض مغروسة بالأشجار) نراها على أرض الواقع تجمعات سكنية وبالتالي أوصاف هذه الملكيات في السجل العقاري مخالفة للواقع.
- إن ما ذكر في الفقرة السابقة من مخالفة قيود السجل العقاري لما هي عليه هذه العقارات ينعكس بشكل مباشر على الواقع الضريبي فالملوك أن القيمة التخمينية لهذه العقارات تختلف بحسب وصف العقار في السجل العقاري وبالتالي بقاء هذه العقارات على الوصف القديم البعيد كل البعد عن واقعها الحقيقي يترتب عليه خسارة خزينة الدولة للكثير من الأموال التي كان من الممكن الحصول عليها فيما لو تم تصحيح أوصاف هذه العقارات.
- إن هذه التجمعات السكنية المخالفة كان لها الدور الرئيس في القضاء على قسم كبير من الأراضي الزراعية والتي تعتبر مصدر دخل لا يستهان به بالنسبة للمواطن، هذا كله دون النظر إلى الآثار السلبية التي ترتبت على تحول هذه العقارات من أراض زراعية إلى غابات إسمنتية وخاصة على صعيد البيئة، وعلى الصعيد المحلي نرى أن غوطة دمشق هي أولى هذه الضحايا.

إن هذا الواقع قد يؤدي إلى إعاقة عملية إعادة الإعمار التي ستكون بمثابة المحرك الأساسي للاقتصاد السوري بعد الأزمة سيما إذا علمنا أن معظم عمليات التدمير كانت في العشوائيات المملوكة على الشيوع وبالتالي ستكون عملية إعادة الإعمار بحاجة لتدخل تشريعي يحل مشكلة الملكية كخطوة أولى. ففي دراسة للمركز الاقتصادي السوري صدرت عام ٢٠٠٨ تحدثت عن أن سكان العشوائيات بدمشق وريفها يشكلون ما نسبته ٣٠ / ٠ من السكان. وهذه العشوائيات هي التي تعرضت للتدمير أكثر من غيرها. إن الأولوية يجب أن تكون لإعادة الاعتبار لقطاع الأعمال العقارية كأحد محفزات النمو. وهذا يعني ضرورة إصدار تشريعات مناسبة في هذا المجال.

ثالثاً: واقع التشريعات الإدارية والاقتصادية والإدارية الحالية:

يعاني الاقتصاد السوري مشكلات أساسية كبيرة، ولعل أهمها هو ضعف البنية التشريعية الاقتصادية والإدارية، إذ إن هناك عشرات القوانين التي لا تحقق الغاية المرجوة منها، أو تتناقض مع ما أراد واضعوها منها، أو تتعارض أحكامها فيما بينها أو مع تشريع نافذ آخر، أو تتضمن أخطاء في الشكل والمضمون، إضافة إلى تطبيق بعض التشريعات بطريقة لا تؤدي إلى تحقيق الهدف منها، أو يجري تجاوز بعض موادها بتعليمات وبلاغات وتعاميم، بل إن هناك مواد قانونية في بعض القوانين لا قيمة لها أو معطلة؛ وهذا ما يؤثر في استقرار المراكز القانونية ويفقد المتعاملين الثقة في شؤونهم المستقبلية، ويزعزع الثقة في البنية التشريعية والبيئة الاقتصادية، وفي القائمين عليهما تشريعاً وتنفيذاً. هذا إلى جانب التكاليف الكبيرة التي تزيد من تعثر الاقتصاد وترهقه، بينما تستوجب الحالة الاقتصادية والإدارية في سورية الدعم بتشريعات ذات جودة عالية، تدفع بالاقتصاد والإدارة إلى الأمام.

وقد نجم عن هذه الأخطاء تعديل أكثر من ثلاثمئة قانون ومرسوم خلال مدة عشر السنوات الأخيرة، في محاولات غير مجدية لتكون هذه التشريعات مقبولة، والأمثلة على ذلك كثيرة جداً في التشريعات الاقتصادية، منها:

- بتاريخ ١٩٩١/٥/٤ صدر القانون رقم ١٠/ لتشجيع الاستثمار في سورية والذي يعتبر حجر الزاوية في السياسات الانفتاحية للاقتصاد السوري. لكن واقع التطبيق العملي أثبت عدم فعالية هذا القانون سيما وأن كثيراً من المشاريع الوهمية تم تأسيسها على هذا القانون للاستفادة من الاعفاءات الضريبية التي منحها واغلب المشاريع التي تم ترخيصها وفق هذا القانون كانت مشاريع النقل والسياحة. كل ذلك دفع لتعديل جوهرى على هذا القانون وذلك بالمرسوم التشريعي رقم ٧/ لعام ٢٠٠٠ والصادر بتاريخ ٢٠٠٠/٥/١٣.
- وبتاريخ ٢٠٠٧/١/٢٧ صدر المرسوم التشريعي رقم ٨ والذي أنهى بموجب المادة ١٦ فقرة ج / منه العمل بالقانون رقم ١٠ وتعديلاته. ليكون هذا المرسوم هو الناظم للاستثمار في سورية. وبنفس التاريخ صدر المرسوم التشريعي رقم ٩/ تاريخ ٢٠٠٧/١/٢٧ الذي أنشأ الهيئة السورية للاستثمار. لتكون المشرف على مشاريع الاستثمار في سورية.
- صدر القانون الخاص بضريبة دخل الأرباح الحقيقية والرواتب والأجور رقم ٢٤ / لعام ٢٠٠٢، ثم صدر بعد نحو عام القانون رقم ٦٠ / لعام ٢٠٠٤، المتضمن تعديل اثنتي عشرة مادة فيه، وبعد نحو عام أيضاً صدر المرسوم التشريعي، رقم ٥١ / لعام ٢٠٠٦ المتضمن تعديل ثلاث عشرة مادة من القانون رقم ٢٤ / لعام ٢٠٠٢ وأربع مواد من القانون رقم ٦١ / لعام ٢٠٠٤، المتضمن فرض رسم على الإنفاق الاستهلاكي.
- صدر قانون الشركات رقم ٣/ بتاريخ ٢٠٠٨/٣/١٣، بعد نحو ستين عاماً من صدور قانون التجارة رقم ١٤٩ لعام ١٩٤٩ وما أن أصبح قانون الشركات الجديد موضع التنفيذ حتى بدأت الاعتراضات عليه من القطاع الخاص والعام، فصدر المرسوم التشريعي رقم ٢٩ تاريخ ٢٠١١/٢/١٤ المتضمن قانون الشركات الحالي، ولم يكن هذا التعديل أفضل من سابقه بكثير إذ تبين بعد مرور شهر ونصف تقريبا على صدوره أنه بحاجة للتعديل. وقد تم تشكيل لجنة للنظر بهذا التعديل.
- صدر القانون رقم ٤٢/ لعام ٢٠٠٦ الخاص بحماية الإنتاج الوطني من الممارسات الضارة في التجارة الدولية. لكن هذا القانون لم يؤد إلى الحد ولو قليلاً من تلك الممارسات الضارة بالإنتاج الوطني، إذ لم تستفد منه الشركات الصناعية المحلية ولا سيما شركات صناعة النسيج الخاصة التي تأثرت تأثراً شديداً بسبب الأضرار الناجمة عن دعم المواد النسيجية المستوردة، والسماح باستيراد كميات كبيرة مشابهة للمواد التي تنتجها هذه الشركات، وكان ذلك بسبب صعوبة الإجراءات وتكاليفها، والمدد غير المنطقية، وتحكم اللجان وبعض القائمين على تطبيق هذا القانون بتقديم المساعدة لقلّة من الصناعيين المتضررين دون سواهم.
- صدر القانون رقم ٢/ لعام ٢٠٠٨ الخاص بحماية المستهلك وما أن جرى تطبيقه حتى تبين فيه وجود نواقص وتكرارات وتعارض بين مواد ومواد القوانين الأخرى المتعلقة بالتجارة الداخلية فتم إعداد مشروع قانون للتعديل ولم يصدر حتى تاريخه.
- صدر المرسوم التشريعي رقم ١٥/ لعام ٢٠١١ الذي عدل اسم «المؤسسة العامة لإكثار البذار» بحيث يصبح



«المؤسسة العامة لتأمين مستلزمات الإنتاج الزراعي» واحل المؤسسة الجديدة محل المصرف الزراعي التعاوني بتنفيذ مهمة شراء الأسمدة وبيعها وتوزيعها، وفي عقود إيجار مستودعات الأسمدة، وبعد مرور اقل من عام على تاريخ نفاذ هذا المرسوم صدر القانون رقم ٢٥ لعام ٢٠١٢ بإنهاء العمل به.

نصت المادة الخامسة من مرسوم إحداث الهيئة العامة للتشغيل وتنمية المشروعات رقم ٣٩/ لعام ٢٠٠٦ على إحداث نافذة واحدة في الهيئة لخدمة المشروعات المشمولة بأحكام هذا المرسوم، بحيث تتلقى هذه النافذة طلبات أصحاب المشروعات وتتولى متابعتها لدى الجهات الإدارية المختصة من أجل إنجاز اجراءات التسجيل والحصول على التراخيص والوثائق الأخرى المطلوبة واللازمة لقيامها وممارسة نشاطها، إلا أن هذا لم يطبق على أرض الواقع حتى تاريخه.

نصت المادة ٣/ من المرسوم التشريعي ٣٩/ لعام ٢٠٠٦ على دعم المشروعات بالغة الصغر وتنفيذ برامج تمويلها بالاستعانة بالجمعيات الأهلية والمؤسسات غير الحكومية. لكن لم يتم دعم أي مشروع بالغ الصغر عن طريق هذه الجمعيات والمؤسسات. سيما وأن الإطار القانوني الناظم لعمل هذه الجمعيات هو القرار رقم ٩٣/ لعام ١٩٥٨ والذي مازال على حاله دون تعديل. ما عطل عمليا إمكانية مساهمة هذه الجمعيات في عملية التنمية بعد أن تم إهمالها مدة عقود، فهذه الجمعيات نفسها تحتاج للدعم ولإعادة النظر في القوانين الناظمة لعملها.

قامت وزارة الاقتصاد والتجارة الخارجية بتعميم التعريف الوطني للمشروعات بتاريخ ٢٣/٢/٢٠٠٩، على الرغم من وجود تعريف لهذه المشروعات صادر بالمرسوم التشريعي رقم ٣٩ لعام ٢٠٠٦، وذلك دون أن يتم اعتماد تعريف وطني موحد بالإبقاء على التعريف الصادر بالمرسوم التشريعي المذكور أو تعديله وعدم مخالفته بتعميم من الوزارة المعنية.

تبين بعد أيام فقط على صدور القانون رقم ٤٧/ لعام ٢٠٠١ المتضمن تعديل قانون قمع الغش والتدليس رقم ١٥٨/ لعام ١٩٦٠ أنه بحاجة لتعديل، وبعد أشهر على صدور قانون التجارة رقم ٣٣/ لعام ٢٠٠٧ وقانون المصارف الخاصة رقم ٢٨/ لعام ٢٠٠١ وقانون المصارف الاسلامية رقم ٣٥/ لعام ٢٠٠٥، تبين أن هذه القوانين بحاجة للتعديل أيضا، وفي عام واحد جرى تعديل قانون السرية المصرفية ثلاث مرات، وبعد سنوات على صدور قانون رسم الانفاق الاستهلاكي تبين أنه بهذه الصيغة يخدم التجار ويضر المستهلك، وبعد أيام على قرار رفع سعر الفيول تبين أنه غير قابل للتطبيق وتراجعت الحكومة عنه، وبعد سنوات على رفع اسعار المازوت تبين أنه كان قاسيا وغير متلائم مع التطبيق.

بتاريخ ٢٥/٢/٢٠٠٩ صدر القانون رقم ٤/ والمسمى قانون التوقيع الالكتروني وخدمات الشبكة. وهذا القانون لم يطبق حتى تاريخه لأن الهيئة الوطنية لخدمات الشبكة التي أحدثها القانون لم تباشر عملها على الآن.

بتاريخ ٢٥/٣/٢٠٠٨ صدر القانون رقم ٤/ الخاص بتنظيم التحكيم التجاري. وقد تعرض هذا القانون



لاعتراضات شديدة من قبل القضاة والمحامين لوجود ثغرات كبيرة به.

إن ما بيناه سالفا يبين مدى الحاجة لوجود وحدة متخصصة لتقييم الأثر التشريعي. ولضرورة إعادة النظر بمجمل التشريعات السورية وفق معايير احترافية وضمن عملية بناء منهجية تنطلق من أهداف واضحة يكون التشريع أداة لتحقيق هذه الأهداف.

رابعا: تقييم الأثر التشريعي للتشريعات الإدارية والاقتصادية

إن فساد الآلية التي تجري فيها حاليا صناعة التشريعات في سورية تستوجب تطوير الأدوات الإدارية التي من شأنها ترشيد وضع المنظمة، وذلك من خلال إحداث وحدة لتقييم الأثر التشريعي تعتمد منهجية علمية في تقييم الأثر التشريعي لكل تشريع.

وتقييم الأثر التشريعي هو أداة تستخدم لبحث البدائل المختلفة بشكل منهجي لمعالجة التحديات المتعلقة بتطبيق السياسات أو البرامج الحكومية، أو بإصدار أداة تشريعية أو تعديلها، ويشمل تقييم الأثر تحليلا مفصلا للتأكد مما إذا كانت البدائل المختلفة - بما فيها التشريعي - ستحقق الأثر المطلوب أم لا، ويساعد تقييم الأثر على تحديد أي آثار جانبية محتملة أو أي تكاليف خفية لكل بديل وتحديد تكاليف الالتزام بالأدوات التشريعية لكل من المواطن والمستثمر، كما يوضح تكاليف التطبيق بالنسبة للدولة، ويهدف تقييم الأثر إلى:

- تحسين جودة وكفاءة السياسات والبرامج الحكومية من خلال وضع أداة للمتابعة والتقييم.
- دعم اتخاذ القرار.
- زيادة الشفافية والمساءلة والحد من ممارسات الفساد وتعزيز القدرة التنافسية للاقتصاد القومي.
- ضمان جودة الأداة التشريعية المقترحة.

وعلى العموم فإن تقييم الأثر التشريعي ليس بالعملية المكلفة مقارنة بالفوائد الكبيرة والكثيرة الناجمة عنها. وتغرض دراسة تقييم الأثر التشريعي القيام بدراسة ميدانية على عينة من المواطنين الذين سيطبق عليهم أو الذين سيتأثرون به والتشاور معهم، وإشراك القطاع الخاص والمنظمات والمجتمع الأهلي في صياغته، والقيام بتجارب عملية على تطبيقه واكتشاف الثغرات التي قد تطرأ، واستخدام قوائم التحقق الخاصة التي تساعد على التأكد من جودته وانسجامه مع المواثيق الدولية والقوانين المختلفة، ووضع آلية لمراجعة هذا القانون وتحليل جدوى الكلفة التي تقع على الحكومة من جراء إنفاذه (كلفة الإنفاذ) والكلفة التي تقع على الفئة المستهدفة من جراء التزامها بتنفيذه (كلفة الامتثال)، فالقانون الجيد هو الذي يفي بالغرض، فهو قانون قابل للتطبيق وبأقل كلفة وبناء على ذلك فإن فرض تشريعات متسارعة أو سيئة الإعداد أو غير متطورة يؤدي على تكاليف باهظة على الاقتصاد، ولذلك يجب اعتبار تطبيق تقييم الأثر جزءاً لا يتجزأ من عملية الإصلاح

الاقتصادي.

وفي مجال الاستثمار وتنمية المشروعات فإن من شأن دراسة تقييم الأثر التشريعي أن تعزز عملية إصدار التشريعات، وتدعم الثقة في الحكومة الجديدة بين المستثمرين الدوليين من خلال إيجاد نوع من التوازن بين مرونة القانون واستقراره، وخاصة في ظروف الاقتصاد الانتقالي التي تمر بها سورية، فلا بد من مراجعة القوانين الاقتصادية القائمة على شكل مجموعات، ودراسة جميع الخيارات، ومراجعة الممارسات الدولية المثلى بعناية، مع الأخذ بالحسبان الواقع والظروف الانتقالية في الاقتصاد السوري.

وعلى الرغم من وجود ثغرات كثيرة في التشريعات الحالية وما تبعها من تعليمات تنفيذية وبلاغات وتعاميم، من حيث عدم ضبطها بمنهجية قانونية خلال عملية إعدادها، وعدم تقييم الأثر التشريعي لها، إلا أن المشكلة الأهم في هذه التشريعات كانت في التطبيق، وهذا ما يستدعي اعتماد آلية في وحدة تقييم الأثر التشريعي تتضمن مراجعة كل تشريع (قانون أو مرسوم تشريعي) دوريا كل ثلاث سنوات أو خمس سنوات على الأكثر، وتحديد عدد التشريعات التي يمكن تقييم أثرها سنويا، وتحديد مستوى التقييم أيضا (أوليا عند التفكير بمسودة تشريع - جزئيا لتحليل مسألة في تشريع ما - كلياً) وتقديم التوصيات اللازمة بتعديل التشريع أو إصدار تشريع جديد بديل منه.

ويتطلب إحداث وحدة لتقييم الأثر التشريعي إصدار قانون خلال المرحلة الأولى (الستة أشهر) التي تلي الأزمة، ويمكن أن تكون هذه الوحدة هيئة عامة مستقلة ترتبط برئاسة مجلس الوزراء. وتقدر تكلفة إعداد مشروع هذا القانون (بمبلغ مائة وعشرين ألف دولار أمريكي أو ما يعادله بالعملة السورية).

وتتضمن هذه التكلفة أجور لجنة إعداد مشروع القانون والتعليمات التنفيذية والقرارات التنظيمية اللازمة لتطبيقه، وأجور الخبراء الذين تستعين بهم اللجنة خاصة الخبراء الدوليين الذين ساهموا في وضع تشريعات مثيلة وقاموا بدراسة الأثر التشريعي، وتكلفة إجراء دراسة للأثر التشريعي لهذا القانون، وتكلفة باقي المستلزمات، مع الأخذ بالحسبان التعويضات المخففة لبعض أعضاء لجنة صياغة القانون من العاملين الحكوميين.

خامسا : الدستور الوطني الجديد

يعرف الدستور على أنه مجموعة القواعد التي تنظم شكل الدولة ونظام الحكم وسلطات الدولة والعلاقة بين هذه السلطات وحقوق وحرريات المواطنين، وهو أيضا القانون الأسمى في البلاد، وتلتزم به كل القوانين الأدنى مرتبة في الهرم التشريعي، تطبيقا لمبدأ «تدرج القوانين»

ويأتي في مقدمة الثورة التشريعية التالية لمرحلة الأزمة وضع دستور وطني جديد يجسد مبادئ الثورة ويتضمن في مبادئه الأساسية الأسس السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتعليمية والثقافية والحرية والسيادة وسلطات الدولة وغيرها.

ولما كانت التشريعات الاقتصادية والإدارية تلتزم بالدستور وتدور في فلك قواعده فإن أولى الخطوات في إعادة بنائها وتأهيلها هي إعادة النظر في المبادئ والأسس الاقتصادية والإدارية التي نص عليها الدستور الحالي، ولحظ تعديلها في مشروع الدستور الوطني الجديد.

فقد اعترت الدستور الحالي النافذ بتاريخ ٢٧/٢/٢٠١٢ أخطاء كثيرة وفادحة منها:

- جمع السلطات في يد رئيس الجمهورية، ومنحه حصانة وصلاحيات مطلقة فهو غير مسؤول عن أعماله إلا في حالة الخيانة العظمى ويتم اتهامه ومحاكمته بإجراءات معقدة. (المادة ١١٧) من الدستور الحالي.
- إن عملية تعديل الدستور مشروطة بموافقة رئيس الجمهورية حيث أن مجلس الشعب ولو أجمع على تعديل الدستور فإن إجماعه غير نافذ إذا لم يوافق على التعديل رئيس الجمهورية (المادة ١٥٠ فقرة ٤ من الدستور الحالي). بينما أعطى الدستور الحالي لرئيس الجمهورية طريقا جانبيا لا يمر عبر مجلس الشعب وهو مؤسسة الاستفتاء دون أي ضابط للقضايا التي يمكن الاستفتاء عليها ما يعني إمكانية استفتاء الشعب على تعديل الدستور دون موافقة مجلس الشعب.
- الصلاحيات التشريعية الواسعة الممنوحة لرئيس الجمهورية فهو يتولى سلطة التشريع خارج دورات انعقاد مجلس الشعب أو بين ولايتين لمجلس الشعب أو إذا كان المجلس منحلًا. بل وزاد الأمر أنه اعطاه سلطة التشريع في ظل انعقاد مجلس الشعب إذا استدعت الضرورة القصوى ذلك ولم يبين الدستور ما هو مفهوم الضرورة القصوى. (المادة ١١٢ من الدستور الحالي)



- أعطى رئيس الجمهورية صلاحية مطلقة باتخاذ أي إجراء دون ضابط أو معقب وذلك في حال قيام خطر جسيم يهدد وحدة وسلامة البلاد فالمادة (١١٤) من الدستور الحالي أعطت الحق لرئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات السريعة التي تقتضيها هذه الظروف. دون توضيح لماهية هذه الإجراءات أو بيان لحدودها أو ضوابطها.

- أعطى الدستور الحالي رئيس الجمهورية حق حل مجلس الشعب (المادة ١١١) من الدستور الحالي.
- رئيس الجمهورية هو رئيس السلطة القضائية فهو رئيس مجلس القضاء الأعلى (المادة ١٣٢) من الدستور الحالي.

- رئيس الجمهورية يعين أعضاء المحكمة الدستورية العليا المختصة بالنظر بالطعون بصحة انتخاب رئيس الجمهورية والمختصة بمحاكمته بجرم الخيانة العظمى. (المادة ١٤١)

- عدم التوازن بين مدة ولاية رئيس الجمهورية (سبعة أعوام) ومدة ولاية مجلس الشعب (أربعة أعوام).

إن هذا الدستور - باختصار - هو دستور رئيس الجمهورية فهو يهدف على الحفاظ على الرئيس الحالي وليس على الأمة. كما يجب إعادة النظر في المواد التي تتناول مبادئ الاقتصاد السوري مثل المادة الثامنة عشرة التي تنص الفقرة الثانية منها على أن (يقوم النظام الضريبي على أسس عادلة وتكون الضرائب تصاعدية بما يحقق مبادئ المساواة والعدالة الاجتماعية) ومن البديهي أن تطبيق الضريبة التصاعدية في جميع الحالات سيضر بالتنمية ويكبل الحكومات، فعلى سبيل المثال ستكون هذه الحكومات عاجزة عن تقديم محفزات ضريبية للمستثمرين، (أو عليها أن تخالف الدستور).

وتتطلب إعادة النظر في المبادئ والأسس الاقتصادية والإدارية التي نص عليها الدستور الحالي، استعانة المعية التأسيسية المنوط بها إعداد مشروع الدستور بالخبراء والاستشاريين والأساتذة المتخصصين في المجال الاقتصادي والإداري. ونظرا لأهمية وضع دستور وطني جديد، والمدة التي سيستغرقها، فإن العمل على وضع هذا الدستور سيبدأ فور (انتهاء الأزمة) وتدخل تكلفة تعديل المبادئ والأسس الاقتصادية في الدستور ضمن التكاليف الإجمالية لوضع الدستور الوطني الجديد بما في ذلك تعويضات أعضاء الجمعية التأسيسية وتعويضات من تستعين بهم والحملات الإعلامية التعريفية بمشروع الدستور الجديد وتعويضات الأعضاء في اللجان الانتخابية وتكاليف المستلزمات وغيرها.

القسم الثاني: إعادة تأهيل التشريعات الإدارية والاقتصادية

إن تحقيق أي تنمية أو استقرار اقتصادي يتطلب بالدرجة الأولى تحقيق الاستقرار السياسي والاجتماعي وهذا يدفع بالضرورة لأن تبدأ الحكومة الانتقالية بمجرد تأسيسها بتهيئة المناخ اللازم لتحقيق الاستقرار وذلك يتطلب بالمرحلة الأولى إصدار مجموعة من التشريعات الضرورية التي تهيئ المناخ لعودة الحياة الاقتصادية ولعل من أهم التشريعات الواجب

إصدارها في هذا الصدد هي:

أولاً: في المجال الإداري

١. إصدار قانون جديد لتنظيم القضاء الإداري:

يحل محل المرسوم التشريعي رقم ٥٥ لعام ١٩٥٩ وهو المرسوم الذي أنشأ بموجبه مجلس الدولة السوري أي جهة القضاء الإداري في سورية وهذا المرسوم ما زال سارياً حتى تاريخه ولم تطرأ عليه أي تعديلات مهمة ومن الضروري إصدار قانون جديد ينظم القضاء الإداري ويسمح له بأن يكون بحق قاضي الحريات بدلاً من الموقع الحالي الذي يشغله كقاضي الدولة. إن أهمية وجود قضاء إداري محايد ومستقل ومؤهل يشكل ضماناً مهمة في المرحلة الانتقالية لحماية المواطنين من شطط الإدارة في قراراتها. وهذا القانون يجب أن يصدر في المرحلة الأولى (خلال الستة أشهر الأولى بعد الأزمة) مترافقاً مع قانون منفصل لأصول المحاكمات أمام مجلس الدولة. وتقدر تكلفة القانونين (بما يعادل مائة وخمسين ألف دولار أمريكي أو ما يعادلها من العملة السورية) وتتضمن هذه التكلفة أجور لجنة إعداد القانونين وأجور من تستعين بهم اللجنة من الخبراء والقضاة والمستشارون مع تكلفة المستلزمات.

٢. إصدار قانون جديد ينظم السلطة القضائية:

يحل محل المرسوم التشريعي رقم ٩٨ لعام ١٩٦١ وهو التشريع الناظم للسلطة القضائية في سورية. والحقيقة أن هذا المرسوم تعرض للعبث والتعديل مرات عديدة مما منع من وجود سلطة قضائية مستقلة. وخلال السنوات الماضية كان الحديث يدور دائماً عن ضرورة تعيل هذا المرسوم وإصدار قانون جديد للسلطة القضائية لكن الأمر كان يصطدم بعدم رغبة النظام للقيام بمثل هذا التعديل، إن وجود قضاء حر ونزيه يشكل ضماناً مهمة للمواطنين والمستثمرين بعدم ضياع حقوقهم وبوجود قضاء مستقل قادر على توفير الحماية القانونية اللازمة لهم. وهذا القانون من القوانين الملحة التي يجب إصدارها في المرحلة الأولى لأهميته وتقدر تكلفة القانون (بما يعادل مائة وعشرين ألف دولار أمريكي أو ما يعادلها من العملة السورية) وتتضمن هذه التكلفة أجور لجنة إعداد القانون وأجور من تستعين بهم اللجنة من الخبراء والقضاة والمستشارون مع تكلفة المستلزمات مع لحظ وجود مشروع لتعديل قانون السلطة القضائية أعدته وزارة العدل لكن مشروع التعديل هذا يحتاج لإدخال تعديلات جوهرية عليه تكفل نزاهة القضاء واستقلاله عن السلطة التنفيذية.

٣. إصدار قانون جديد للانتخابات العامة:

يحل محل قانون الانتخابات الحالي الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٠١/١٠١ بتاريخ ٢٠١١/٨/٣ لوجود ثغرات كثيرة فيه تسمح للسلطة بالتلاعب بالانتخابات العامة وقانون الانتخاب في المرحلة الأولى أساسي وذلك حتى يتم بموجبه انتخاب الجمعية التأسيسية التي ستضع الدستور. وتقدر تكلفة إعداد مشروع قانون جديد للانتخابات العامة (مائة وعشرين ألف دولار أمريكي أو ما يعادلها من العملة السورية) وتتضمن هذه التكلفة أجور لجنة إعداد القانون وأجور من تستعين بهم من الخبراء المختصين ودراسة النظم الانتخابية المختلفة في العالم.

٤. إصدار قانون جديد للأحزاب:

وذلك لتنظيم الحياة السياسية في المرحلة التي تعقب الأزمة يحل محل قانون الأحزاب الحالي الصادر بالمرسوم التشريعي رقم ١٠٠ تاريخ ٢٠١١/٨/٣ ثم صدر تعديل على هذا المرسوم وذلك بالمرسوم التشريعي رقم ١٨/ لعام ٢٠١٢ وهذا المرسوم مليء بالثغرات التي تسمح بتحكم السلطة بالحياة السياسية بشكل كامل ومن الضروري بالمرحلة الأولى تحرير الحياة السياسية من تحكم السلطة والسماح بنمو أحزاب تأخذ دورها في صياغة مستقبل سورية يتم الإعداد لمشروع هذا القانون خلال فترة الستة أشهر الأولى التي تلي الأزمة وتقدر تكلفة إعداد مشروع قانون للأحزاب (بمائة وخمسين ألف دولار أمريكي) وتتضمن أجور لجنة الإعداد وأجور من تستعين بهم من خبراء قانونيين ومستشارين سياسيين سوريين وغير سوريين مختصين بنظم الانتخابات العامة.

٥. إصدار قانون جديد وعصري للإعلام:

بدلاً من القانون رقم ١٠٨ لعام ٢٠١١ حيث أن هذا القانون غير صالح وهو قانون يقيد الحرية الإعلامية بدل أن يشكل ضماناً لهذه الحرية وعلى سبيل المثال فإن المادة ٦٤ منه والتي نصت على تأسيس المجلس الوطني للإعلام من تسعة أعضاء يعين رئيس الجمهورية ثلاثة منهم ومجلس الوزراء المعين أصلاً من قبل رئيس الجمهورية يعين ثلاثة والثلاثة الباقين يعينهم مجلس الشعب. كما نصت المادة ٣ الفقرة ١١ منه على مبادئ العمل الإعلامي الالتزام بالمبادئ القومية.



كما حضرت المادة ١٧ منه المساس برموز الدولة أو الجيش. إن هذا القانون بامتياز هو قانون السلطة وهو قانون تقييد الإعلام. ويجب البدء بعد الأزمة مباشرة لوضع مشروع قانون الإعلام الجديد وتقدر تكلفة إعداد مشروع هذا القانون (بمائة ألف دولار أمريكي تتضمن أجور لجنة الإعداد وأجور من تستعين بهم من خبراء قانونيين ومستشارين مختصين بالإعلام)

٦. إصدار قانون جديد للجمعيات الأهلية:

حيث أن منظمات المجتمع المدني سيكون لها دور كبير في سورية المستقبل ولا بد من تنظيم هذا القطاع بشكل عصري يسمح بحرية العمل المدني ويدفع باتجاه مساهمة أكبر وتشاركية فعالة بين المؤسسات الحكومية ومنظمات المجتمع المدني بما يصب بدعم التنمية وتحقيق الاستقرار سيما وأن قانون الجمعيات والمؤسسات الخاصة الصادر بالقرار رقم ٩٣/ لعام ١٩٥٨ بات قديماً ولا يتواءم مع العصر. ويجب البدء بإعداد مشروع قانون الجمعيات في المرحلة الثانية (السنين). وتقدر تكلفة إعداد مشروع قانون للجمعيات الأهلية بمبلغ (مائة ألف دولار أمريكي) تتضمن أجور لجنة الإعداد وأجور من تستعين بهم من الخبراء والمستشارين القانونيين.

٧. إصدار قانون العزل السياسي:

لقد قام الشعب السوري بثورة أسطورية قدم خلالها تضحيات لا توصف ولا بد من حماية هذه الثورة وتفعيل مبادئها واهدافها. وذلك بوضع تشريعات تمنع اركان النظام السابق والمستفيدين منه من ممارسة العمل السياسي لمدة عشر سنوات. كما أنه من الضروري وضع التشريعات اللازمة لاسترداد الأموال المنهوبة والمهربة للخارج او تلك التي تم استثمارها في الداخل من قبل اركان النظام السابق.

وهذا القانون سيعطي الثقة والطمأنينة للمواطنين ويبدأ إعداد هذا المشروع خلال المرحلة الأولى (سنة أشهر) التي تلي الزمة وذلك بتشكيل لجنة قانونية خاصة تضع معايير العزل السياسي التي سيبني القانون على أساسها، وتقدر تكلفة مشروع هذا القانون (بمائة وعشرين ألف دولار أمريكي) وتتضمن هذه التكلفة أجور لجنة صياغة مشروع القانون والتعليمات التنفيذية والقرارات التنظيمية اللازمة لتطبيقه، وأجور الخبراء الذين تستعين بهم لجنة اللجنة).

٨. إصدار قانون لإعادة العاملين المسرحين إلى الوظيفة العامة:

خلال الثورة قام النظام بطرد الآلاف من العاملين الدائمين أو صرفهم أو اعتبارهم بحكم المستقبل أو تسريحهم وحرمانهم من اجورهم وحقوقهم التقاعدية بموجب أحكام القانون رقم ٢٠/ لعام ٢٠١٢ بسبب اتهامهم بالقيام بأعمال اراهبية أو تمويلها أو التهديد بها أو الترويج لها أو عدم الإبلاغ عنها وانتهاء عقود آلاف المتعاقدين في الجهات العامة دون وجه حق. وهذا يستلزم تشكيل لجنة قضائية مركزية تتفرع عنها لجان فرعية في المحافظات للنظر والبت على وجه السرعة في طلبات إعادة العاملين والمتعاقدين إلى عملهم في الجهات العامة وصرف أجورهم وإعادة الحقوق التقاعدية

لأصحابها. يبدأ إعداد مشروع هذا القانون خلال المرحلة الأولى (سنة الأشهر) التي تلي الأزمة وتقدر تكلفة إعداده (بثمانين ألف دولار أمريكي) وتتضمن هذه التكلفة أجور لجنة إعداد مشروع القانون والتعليمات التنفيذية والقرارات التنظيمية اللازمة لتطبيقه).

٩. إصدار قانون للتعويض على العمال في القطاع الخاص الذين فقدوا عملهم بسبب الأزمة:

أثناء الثورة أقلت الكثير من المصانع والشركات الخاصة إما بسبب تدميرها أو بسبب عدم إمكانية ممارسة أعمالها ما أدى لفقدان الآلاف من العاملين في هذه المنشآت لأعمالهم دون أي تعويض ولذلك يجب إصدار قانون يعوض العاملين في القطاع الخاص والذين فقدوا أعمالهم بسبب الثورة وهذا يستلزم تشكيل لجنة قضائية مركزية تتفرع عنها لجان فرعية في المحافظات للنظر والبت بسرعة بطلبات العاملين في القطاع الخاص الذين فقدوا عملهم بسبب الثورة. يبدأ إعداد مشروع القانون خلال المرحلة الأولى (سنة أشهر) التي تلي الأزمة وتقدر تكلفة إعداد مشروع القانون (بمائة وعشرين ألف دولار أمريكي) وتتضمن التكلفة أجور لجنة إعداد القانون والتعليمات التنفيذية والقرارات التنظيمية اللازمة لتطبيقه).

١٠. إصدار قانون يقضي بإلغاء القانون رقم ٤٩ لعام ١٩٨٠:

الذي ينص على الحكم بالإعدام على كل منتسب لتنظيم جماعة الإخوان المسلمين وإلغاء ما استتبعه من آثار والتعويض عن أضرارهم ضرر نتيجة هذا القانون « الذي اتجه فيه النظام لشرعة العنف ضد المواطنين، فهو باطل ومخالف للمعاهدات الدولية ولا يمت للدستور والقوانين ولا لأي عرف قانوني بصله، ولم يؤخذ فيه رأي المحكمة الدستورية (سورية شرعة الجريمة، هيثم المالح - دار مدارك ٢٠١١) وهذا يستلزم تشكيل لجنة قضائية مركزية تتفرع عنها لجان فرعية في المحافظات للنظر والبت على وجه السرعة في طلبات المتضررين. يبدأ إعداد مشروع هذا القانون خلال المرحلة الأولى (سنة الأشهر) التي تلي الأزمة، وتقدر تكلفة إعداده بما يعادل (مائة ألف دولار أمريكي) وتتضمن هذه التكلفة أجور لجنة إعداد مشروع القانون والتعليمات التنفيذية والقرارات التنظيمية اللازمة لتطبيقه، وأجور من تستعين بهم اللجنة من الخبراء وتعويضاتهم بمن فيهم القضاة والمستشارين من وزارة العدل ووزارة المالية، وتكلفة دراسة الأثر التشريعي لهذا القانون وتكلفة المستلزمات، مع الأخذ بعين الاعتبار التعويضات المخفضة لأعضاء اللجنة من العاملين الحكوميين.

١١. إصدار قانون يقضي بإعادة الأملاك المؤممة لأصحابها أو التعويض عنها:

فقد سبق أن صدرت عدة تشريعات في سورية معظمها في مرحلة الستينيات، تم بموجبها تأمين العديد من الأملاك والأنشطة الاقتصادية المهمة ولا سيما الشركات والمصارف الخاصة ونقل ملكيتها على الدولة. ولما كان هذا التأمين قد تم دون وجه حق أو تعويض عادل فإنه يستوجب إصدار قانون بإعادة الأملاك المؤممة لأصحابها أو التعويض العادل عنها. يبدأ إعداد مشروع هذا القانون خلال المرحلة الثانية (الستينيات) وتقدر تكلفة إعداد مشروع القانون والتعليمات التنفيذية والقرارات التنظيمية اللازمة لتطبيقه بما يعادل (مائتي ألف دولار أمريكي) وتتضمن التكلفة أجور لجنة الإعداد ومن تستعين بهم اللجنة من الخبراء والمستشارين من وزارة العدل ووزارة المالية، وتكلفة إجراء الأثر التشريعي لهذا القانون، وتكلفة المستلزمات مع الأخذ بالحسبان التعويضات المخفضة لأعضاء اللجنة من العاملين الحكوميين.

١٢. إصدار قانون جديد لنظام العقود:

إذ تتطلب إعادة إعمار المرافق العامة أو إحداث مرافق عامة جديدة وتسييرها، تأمين حاجات كبيرة ومتنوعة من مواد ومعدات وآلات وخدمات، وهذا يستلزم نظاماً جديداً للعقود يكون متطوراً وميسراً ويلبي الحاجات الملحة للاقتصاد السوري، وبالمقابل يضبط الإنفاق على المشتريات، ما يستدعي تعديل نظام العقود الحالي المتضمن طرق تأمين احتياجات الجهات العامة وبيع أموالها الصادر بالقانون رقم ٥٠/ لعام ٢٠٠٤، مع ضرورة تضمينه صيغاً تعاقدية حديثة ومتطورة مثل نظام التعاقد وفق صيغة (B. O. T.) الذي يتم اللجوء إليه بسبب «ضخامة تمويل تنفيذ مشروعات البنية الأساسية وعدم توفر التمويل اللازم في موازنة الدولة، فتحقق هذه العقود: تنفيذ المشروعات الكبرى بالكفاءة المطلوبة وفي الوقت المحدد من جهة، والاعتماد في التمويل على القطاع الخاص المحلي والأجنبي من جهة أخرى (عقود B. O. T. المفهوم والخصائص وبعض مشكلات التطبيق، المحامي محمد أديب الحسيني، بحث منشور في مجلة المحامون العدد ١-٢ لعام ٢٠١٠ ص ٧) وإصدار قانون جديد لنظام العقود يستتبع تعديل المرسوم التشريعي رقم ٤٥٠/ لعام ٢٠٠٤ المتضمن دفتر الشروط للجهات العامة. يبدأ إعداد مشروع هذا القانون خلال المرحلة الثانية (الستينيات)، وتقدر تكلفة إعداده بما يعادل (مائة وعشرين ألف دولار أمريكي) وتتضمن هذه التكلفة أجور لجنة إعداد مشروع القانون المتضمن نظام

العقود والقانون المتضمن دفتر الشروط العامة، والتعليمات التنفيذية والقرارات التنظيمية اللازمة لتطبيقهما، وأجور من تستعين اللجنة بهم وتعويضاتهم، إضافة على أجور الخبراء والمستشارين، وتكلفة دراسة الأثر التشريعي لهذين القانونين وتكلفة المستلزمات، مع الأخذ بالحسبان التعويضات المخفضة لبعض أعضاء اللجنة من العاملين الحكوميين.

١٣. إصدار قانون جديد للعاملين في الدولة:

إذ أن من أهم أسباب الضعف والترهل وسوء الإدارة التي يعانيها القطاع الإداري حالياً في سورية هو «تقادم الأنظمة والتشريعات المنظمة لأوضاع الإدارة الحكومية، وافتقادها للتجانس والتوافق فيما بينها، وتباعدها عن الظروف الموضوعية والمستجدات التي تعيشها البيئة الإدارية وطبيعة الأهداف المطلوبة للمرحلة المستقبلية، إضافة على الالتجاء المحموم على أسلوب التعديلات الجزئية التي كثيراً ما تفقد الأنظمة اتساعها وتكاملها وتؤدي غالباً إلى تناقضها، وتعقيد إجراءات تطبيقها، وتضارب القرارات بشأنها» (موقع مؤسسة الحوار المتمدن « عبد الرحمن تيشوري العدد /٢٢٢٥/ -٢٠١١/١/٣) وهذا ما يوجب الإسراع في إصدار القوانين المتعلقة بالإصلاح الإداري ومكافحة الفساد، وهي كثيرة من أهمها قانون جديد للعاملين في الدولة يحل محل القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /٥٠/ لعام ٢٠٠٤ وذلك بما يتناسب مع التوجه الجديد للإدارة الحكومية، وبعد مراجعة شاملة للقوانين المتعلقة به، وتضمينه الإجراءات المتعلقة بتقويم الأداء بعد تجاوز الأخطاء الواردة في المرسوم التشريعي رقم /٢٢٢/ لعام ٢٠٠٥ الذي أحال عملية التقويم إلى عملية رتيبة تمتد إلى الدقة والمصادقية. يبدأ إعداد مشروع هذا القانون خلال المرحلة الثالثة (خمس السنوات) وتقدر تكلفة إعدادها بما يعادل (مائة وعشرين ألف دولار أمريكي)، وتتضمن هذه التكلفة أجور لجنة إعداد مشروع القانون والتعليمات التنفيذية والقرارات التنظيمية اللازمة لتطبيقه، وأجور من تستعين بهم اللجنة من الخبراء والمستشارين، وتكلفة دراسة الأثر التشريعي لمشروع القانون وتكلفة المستلزمات مع الأخذ بالحسبان التعويضات المخفضة لبعض أعضاء اللجنة من العاملين الحكوميين.

١٤. إصدار قانون للتقاعد المبكر:

وذلك في مسعى للحد من البطالة المقنعة في جهات القطاع العام، وإتاحة الفرصة أمام الشباب العاطلين عن العمل، مع المحافظة على حقوق العاملين المتقاعدين. يبدأ إعداد مشروع هذا القانون خلال المرحلة الثانية (الستين) وتقدر تكلفة إعداد مشروع القانون بما يعادل (ثمانين ألف دولار أمريكي) وتتضمن هذه التكلفة أجور لجنة الإعداد وتعويضات الخبراء والمستشارين وتكلفة دراسة الأثر التشريعي لهذا القانون وتكلفة المستلزمات، مع الأخذ بالحسبان التعويضات المخفضة لأعضاء اللجنة من العاملين الحكوميين.

١٥. إصدار قانون لمكافحة الفساد وإحداث هيئة مختصة بذلك:

بحيث يجمع هذا القانون جرائم الفساد ويشدد عقوباتها، وتحل هيئة مكافحة الفساد محل الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش المحدثة بالقانون رقم /٢٤/ لعام ١٩٨١ وتمارس اختصاصاتها بما فيها الكسب غير المشروع، ويسحب اختصاص التحقيق والتفتيش من الجهاز المركزي للرقابة المالية المحدث بالمرسوم التشريعي رقم /٦٤/ لعام ٢٠٠٣ كون هذين الجهازين الرقائيين لم يؤديا المهام الموكلة إليها، بل كان لهما نصيب من الفساد. يبدأ إعداد مشروع هذا القانون خلال المرحلة الثانية (الستين) وتقدر تكلفة إعدادها بما يعادل (مائة وعشرين ألف دولار أمريكي) وتتضمن هذه التكلفة أجور لجنة الإعداد وتعويضات الخبراء والمستشارين. مع ملاحظة أن الحكومة أقرت بتاريخ ٢٠١٣/٨/١٢ ثلاث مشاريع قوانين هي مشروع قانون إحداث الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد ومشروع قانون الكسب غير المشروع ومشروع قانون إحداث إدارة الرقابة والتفتيش.

١٦. إصدار التشريعات اللازمة لإعادة هيكلة الأجهزة والتنظيمات الحكومية:

فقد جرى في بضع السنوات الأخيرة تغيير اسم وزارة الاقتصاد وهيكلتها ومديرياتها وعدد هذه المديرية ومهامها عدة مرات وهذا ما جرى أيضاً مع هيئة التخطيط والتعاون الدولي والعديد من الوزارات والهيئات. ولعل من أسباب ذلك «غياب أو عدم وضوح الأسس التي يتم تكوين الأجهزة والتنظيمات الإدارية بناء عليها، من حيث التوسع أو الانكماش أو الدمج أو الالغاء أو نقل التبعية، وبالتالي يتوالى إدخال التعديلات على التنظيم الحكومي على فترات متتالية دون وجود استراتيجية واضحة تحكم هذه التعديلات المتلاحقة، فتتفاقم المشاكل الإدارية ويصبح النظر في حجم الجهاز الإداري بغير تخطيط عام واضح يحدد الأبعاد الرئيسية لما يجب أن يكون عليه جهاز الدولة.» (مصدر سابق) وهذا الوضع يستوجب دراسة شاملة للأجهزة والتنظيمات الإدارية وإعادة هيكلتها وفقاً للمهام الموكلة لكل منها، ومراجعة هذه الهيكلية

وتطويرها دوريا، وإصدار التشريعات اللازمة بذلك. يبدأ إعداد هذه الدراسة ومشروعات القوانين اللازمة خلال المرحلة الثالثة (خمس السنوات)، وتقدر تكلفة إعدادها بما يعادل (أربعمائة ألف دولار أمريكي) وتتضمن هذه التكلفة أجور لجان الدراسة وإعداد مشروعات القوانين والقرارات التنظيمية اللازمة لتطبيقها، وأجور من تستعين بهم من الخبراء والمستشارين وتكلفة دراسة الأثر التشريعي لهذه القوانين وتكلفة المستلزمات، مع الأخذ بالحسبان التعويضات المخفضة للعاملين الحكوميين.

ثانياً: التشريعات الاقتصادية

أ- في المجال المالي:

١. إصدار قانون لإصلاح البنية المصرفية الحكومية:

وذلك بعد إعداد دراسة شاملة ومفصلة للبنية المصرفية الحالية (المصارف العامة والخاصة)، ومن ضمنها دراسة إمكانية دمج المصارف الحكومية الستة الرئيسية بعضها في بعض، وذلك في سبيل زيادة قدرتها التنافسية وتقديم خدمات أفضل، وتمويل مشروعات أكثر، دون المساس بحقوق العاملين فيها.

ويبدأ إعداد هذه الدراسة ومشروع هذا القانون خلال المرحلة الثانية (الستين) وتقدر التكلفة بما يعادل (مائتي وثمانين ألف دولار)، وتتضمن هذه التكلفة أجور إعداد الدراسة، ولجنة إعداد مشروع القانون والتعليمات التنفيذية والقرارات التنظيمية اللازمة لتطبيقه، ودراسة الأثر التشريعي لهذا القانون، وأجور الخبراء الماليين والمصرفيين، وتكلفة المستلزمات، مع الأخذ بالحسبان التعويضات المخفضة للموظفين الحكوميين.

٢. إصدار قانون ضريبي موحد:

وذلك بأن يتضمن القانون الجديد نظاماً ضريبياً عادلاً ومتطوراً، يحقق مبدأ العدالة الضريبية ويحول دون التهرب الضريبي ويحدد فيه الإعفاءات والتخفيضات، وينهي العمل بأسلوب الضرائب المتعددة ويعتمد تطبيق الضريبة الموحدة « (ملتقى الحوار الاقتصادي. صحيفة الثورة السورية العدد ١٤٦٩٤)

وهذا يتطلب إعداد دراسة شاملة للنظام الضريبي الحالي والتشريعات الضريبية والأثر التشريعي لقانون الضرائب الجديد خلال المرحلة الثانية (الستين) ويقوم بهذه الدراسة الموظفون الحكوميون في وزارة المالية والهيئة العامة للضرائب والرسوم، وخبراء متخصصون في الشؤون الضريبية ودراسة الأثر التشريعي، ويستتبع ذلك إعداد مشروع قانون مرفق بنتائج الدراسة الشاملة.

وتقدر تكلفة إعداد هذه الدراسة بما يعادل (مائتي ألف دولار أمريكي)، وتتضمن هذه التكلفة أجور لجنة إعداد مشروع القانون والتعليمات التنفيذية والقرارات التنظيمية اللازمة لتطبيقه، وأجور دراسة الأثر التشريعي له، وأجور الخبراء، وتكلفة المستلزمات، والتعويضات المخفضة للموظفين الحكوميين.

٣. إصدار التشريعات اللازمة لتأمين التمويل اللازم:

من أجل السيطرة على الوضع المالي وتحسينه وتعزيز الثقة به وبالحكومة الانتقالية، ودعم الليرة السورية، وإعادة بناء البنية التحتية المتضررة وإعمارها وتنشيط الحركة الاقتصادية وذلك من خلال الآتي:

تأمين قروض مناسبة وميسرة من صندوق النقد الدولي، أو البنك الدولي، أو من الصناديق والمنظمات العربية والدولية الأخرى، ويجري ذلك بعد دراسة الجدوى من هذه القروض والموافقة عليها ما دامت شروط التمويل المفروضة هي أقل ضرراً من عجز الحكومة السورية في السيطرة على الوضع الاقتصادي.

ويبدأ النشاط في إعداد مشروعات القوانين وتأمين هذه القروض بعد الأمانة مباشرة ويستمر من خلال المشاورات على مدى المراحل الثلاث حتى تحقيق نتائج مجدية، وتقدر تكلفة إعداد مشروعات هذه القوانين بما يعادل (أربعمائة ألف دولار أمريكي)، وتتضمن هذه التكلفة أجور لجنة إعداد مشروعات القوانين وأجور دراسة الأثر التشريعي لها، وأجور الخبراء، وتكلفة المستلزمات وأجور الدراسات والزيارات للمنظمات واستقبال الوفود، وأجور الخبراء والمستشارين وتعويضات الموظفين الحكوميين.

ب: في مجال الاقتصاد الكلي وبيئة الأعمال:

١. إصدار التشريعات اللازمة لتحسين الوضع الاقتصادي العام:

بحيث يتم فيها اعتماد نهج اقتصادي واضح، وإعادة هيكلة الاقتصاد السوري بصورة متوازنة تحقق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، بما يتناسب مع الواقع السياسي الجديد، والعمل على تهيئة المناخ الاقتصادي للنهوض بمعدلات التنمية، وتفعيل المنافسة والاستفادة من ميزات النظام الاقتصادي الاسلامي، ومن ميزات (الخصخصة الحميدة) بعد تهيئة البيئة المناسبة لها، وحماية الانتاج الوطني وتطويره، وإعادة النظر في استيراد السلع التي يتوافر مثل لها من المنتجات المحلية.

وتقدر تكلفة إعداد هذه التشريعات على مدى المراحل الثلاث بما يعادل (ستمائة ألف دولار أمريكي) وتتضمن هذه التكلفة أجور لجنة إعداد مشروعات القوانين وأجور دراسة الأثر التشريعي لها، وأجور الخبراء، وتكلفة المستلزمات وأجور الدراسات والزيارات للمنظمات واستقبال الوفود، وأجور الخبراء والمستشارين وتعويضات الموظفين الحكوميين.

٢. إصدار قانون للتعويض عن الأضرار في الممتلكات الخاصة والمنشآت الاقتصادية الخاصة:

لقد أدت الأزمة لدمار واسع في الممتلكات الخاصة طال المنازل والآليات والمحال التجارية والمصانع والأراضي الزراعية والأشجار المثمرة. ما يستلزم تشكيل لجنة قضائية مركزية تتفرع عنها لجان فرعية في المحافظات للنظر والبث على وجه السرعة في طلبات المتضررين.

يبدأ إعداد مشروع هذا القانون خلال المرحلة الاولى (سنة أشهر) التي تلي الأزمة، وتقدر تكلفة إعداده بما يعادل (مائة وعشرين ألف دولار أمريكي) وتتضمن هذه التكلفة أجور لجنة إعداد مشروع القانون والتعليمات التنفيذية والقرارات التنظيمية اللازمة لتطبيقه، وأجور من تستعين بهم اللجنة من الخبراء والمستشارين وتعويضاتهم مع الأخذ بالحسبان التعويضات المخفضة لأعضاء اللجنة من العاملين الحكوميين.

٣. إصدار قانون لإصلاح مؤسسات وشركات القطاع العام:

بحيث توضع سياسة واضحة لمؤسسات وشركات القطاع العام، ويتم تقييم أدائها من خلال إعداد دراسة جدوى اقتصادية واجتماعية شاملة ومفصلة لها، واقتراح الصيغ المناسبة بشأنها مثل المحافظة على المجدي منها وتطويره، وبيع حق الانتفاع منها أو استثمارها لمدة معينة، أو بيع الخاسر منها بالأسهم كشركات مساهمة، والاستفادة من ميزات (الخصخصة الحميدة) مع وضع ضوابط لذلك وضمان حقوق العاملين فيها.

ويبدأ إعداد مشروع هذا القانون خلال المرحلة الثانية (السنين)، بتشكيل لجنة مختصة بذلك، بعد إجراء دراسة جدوى اقتصادية واجتماعية لمؤسسات وشركات القطاع العام.

وتقدر تكلفة إعداده بما يعادل (مائتي ألف دولار أمريكي) وتتضمن هذه التكلفة أجور لجنة إعداد مشروع القانون والتعليمات التنفيذية والقرارات التنظيمية اللازمة لتطبيقه، وأجور من تستعين بهم اللجنة من الخبراء والمستشارين وتعويضاتهم مع الأخذ بالحسبان التعويضات المخفضة لأعضاء اللجنة من العاملين الحكوميين.

٤. إصدار قانون لتنظيم قطاع العمل غير المنظم (اقتصاد الظل):

لما لتنظيمه من ميزات هامة ومنافع كبيرة تنعكس على الاقتصاد السوري. وقد ورد في المجموعة الإحصائية لعام ٢٠٠٤ أن حجم هذا القطاع يشكل ٣٧,٥ من حجم الاقتصاد السوري (المجموعة الإحصائية الصادرة عن المكتب المركزي للإحصاء في سورية لعام ٢٠٠٤)

بينما تشير العديد من الدراسات والتقارير بأن نسبته الحالية لا تقل عن ٥٠٪ من حجم الاقتصاد السوري، وهذا يتطلب جهودا كبيرة وواسعة ومستمرة من الحكومة لتنظيمه بمشاركة النقابات ومؤسسات المجتمع الأهلي والقطاع الخاص، إضافة للاستعانة بالتجارب العالمية والخبراء الدوليين.

ويبدأ إعداد مشروع هذا القانون خلال المرحلة الثالثة (خمس السنوات) بتشكيل لجنة مختصة بذلك.

وتقدر تكلفة إعداده بما يعادل (مائتي ألف دولار أمريكي) وتتضمن هذه التكلفة أجور لجنة إعداد مشروع القانون والتعليمات التنفيذية والقرارات التنظيمية اللازمة لتطبيقه، وأجور من تستعين بهم اللجنة من الخبراء والمستشارين وتعويضاتهم مع الأخذ بالحسبان التعويضات المخفضة لأعضاء اللجنة من العاملين الحكوميين.

٥. إصدار قانون بشأن توزيع الدعم وآلياته:

فقد حجم الدعم في موازنة العام ٢٠١٢ مقدار ٢٨٦/ مليار ليرة سورية من أصل الموازنة العامة البالغة ١٣٢٦/ مليارا

بنسبة ٢٩٪، إلا أن هذا الدعم لا يصل إلى مستحقيه وهذا يستوجب اعتماد أسلوب يحقق العدالة في الكفاية الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين، وتنظيم هذا الأسلوب في قانون خاص بالدعم وتوزيعه.

ويبدأ إعداد الدراسة ومشروع هذا القانون خلال المرحلة الثالثة (خمس السنوات) بتشكيل لجنة مختصة بذلك، مع الاستمرار بتقديم الدعم لمستحقيه وعدم تأجيل اعتماد أسلوب الدعم الذكي (بطاقة المدينة) الذي ينظم الدعم النقدي والمادي للمواد المدعومة. لحين صدور هذا القانون.

وتقدر تكلفة إعداده بما يعادل (مائتين وأربعين ألف دولار أمريكي) وتتضمن هذه التكلفة أجور لجنة إعداد مشروع القانون والتعليمات التنفيذية والقرارات التنظيمية اللازمة لتطبيقه، وأجور من تستعين بهم اللجنة من الخبراء والمستشارين وتعويضاتهم مع الأخذ بالحسبان التعويضات المخفضة لأعضاء اللجنة من العاملين الحكوميين.

٦. إصدار قانون جديد لحماية المستهلك:

فقد كثر خلال مرحلة الأزمة استغلال المستهلك في ظل قلة السلع المعروضة وصعوبة الحصول عليها، ما يستوجب وضع قانون عصري جديد وموحد يهدف إلى توفير السلع والمواد الأساسية والخدمات للمواطنين وحماية حقوقهم الأساسية كمستهلكين، ويكفل ممارسة النشاط الاقتصادي للجميع ويحل هذا القانون محل القوانين الآتية:

- القانون رقم ٢/٢٠٠٨/٣/١٠ الخاص بحماية المستهلك، والذي تشوبه النواقص والتكرارات والتعارض بين مواده ومواد القوانين الأخرى المتعلقة بالتجارة الداخلية.
- قانون قمع الغش والتدليس رقم ١٥٨/١٠ لعام ١٩٦٠ الذي تم تعديل بعض مواده بالقانون رقم ٤٧/١٠ لعام ٢٠٠١.
- القانون الخاص بشؤون التمويل والتسعيرة رقم ١٢٣/١٠ لعام ١٩٦٠، والمرسوم التشريعي رقم ١٥٨/١٠ لعام ١٩٦٩ الخاص بتنظيم وزارة التمويل والتجارة الداخلية، اللذين تم تعديل بعض موادهما بالقانون رقم ٢٢/١٠ لعام ٢٠٠٠.

ونظراً لأهمية إصدار هذا القانون ولا سيما في المرحلة التالية للأزمة، يبدأ إعداد مشروعه خلال المرحلة الأولى (سنة الأشهر) التي تلي الأزمة، بتشكيل لجنة مختصة بذلك، وإشراك المجلس الاستشاري لحماية المستهلك وجمعيات حماية المستهلك، وباقي الجهات المعنية بتطبيق هذا القانون، والاستعانة بخبراء ومستشارين.

وتقدر تكلفة إعداده بما يعادل (مائة وعشرين ألف دولار أمريكي) وتتضمن هذه التكلفة أجور لجنة إعداد مشروع القانون والتعليمات التنفيذية والقرارات التنظيمية اللازمة لتطبيقه، وأجور من تستعين بهم اللجنة من الخبراء والمستشارين وتعويضاتهم مع الأخذ بالحسبان التعويضات المخفضة لأعضاء اللجنة من العاملين الحكوميين. مع ملاحظة وجود مشروع تم إعداده مؤخراً لتعديل القانون رقم ٢/٢٠٠٨/٣/١٠ الخاص بحماية المستهلك.

٧. إصدار قانون جديد للتحكيم التجاري:

يحل محل القانون رقم ٤/١٠ لعام ٢٠٠٨ والذي تعثر به كثير من الأخطاء وقد تعرض هذا القانون لانتقادات عديدة من قبل القضاة ولضرورة هذا الموضوع فإنه يمكن البدء بإعداد مشروع هذا القانون في المرحلة الثانية (الستين) على أن يراعي القانون الجديد الضمانات اللازمة التي تطمئن المتعاملين به ويوفر السرعة المطلوبة بالبت بالنزاعات التجارية الخاضعة لشرط التحكيم ويمكن الاستفادة في هذا المجال من التجارب الماثلة في الدول الأخرى وتقدر تكلفة إعداد مشروع هذا القانون بما يعادل (ثمانين ألف دولار أمريكي) وتتضمن هذه التكلفة أجور لجنة إعداد مشروع القانون والتعليمات التنفيذية والقرارات التنظيمية اللازمة لتطبيقه، وأجور من تستعين بهم اللجنة من الخبراء والمستشارين وتعويضاتهم مع الأخذ بالحسبان التعويضات المخفضة لأعضاء اللجنة من العاملين الحكوميين.

ج- في المجال الاستثماري:

تتسم بيئة الاستثمار في سورية بالضعف والتخبط الكبير والواسع الذي شهدته الحكومات السورية في مجال الاستثمار وتنمية المشروعات - على أهميته - وتشتت الجهود المبذولة إضافة إلى ضعف التشجيع والمحفزات الحقيقية والثقة لدى القطاع الخاص والمغتربين السوريين والمستثمرين العرب والأجانب بالدولة، وعدم وجود نوايا صادقة في تشجيع الاستثمار وإقامة المشروعات.

وهذا يتطلب من الحكومة القادمة الاهتمام بتوفير البيئة الاستثمارية الآمنة المستقطبة في سبيل تنشيط الحركة الاقتصادية



وزيادة الناتج المحلي، وتأمين فرص عمل من خلال اتخاذ الخطوات التالية:

١. إصدار قانون بإحداث وزارة معنية بالاستثمار وتنمية المشروعات:

بحيث يتم توحيد الجهات المعنية بالاستثمار وتنمية المشروعات، وذلك أسوة بالعديد من دول العالم ومنها مصر والجزائر. يبدأ الإعداد لمشروع هذا القانون خلال المرحلة الثانية (السنيتين) بتشكيل لجنة مختصة بذلك، وإشراك جميع الجهات المعنية بالاستثمار وتنمية المشروعات، وباقي الجهات المعنية بتطبيق هذا القانون، والاستعانة بخبراء ومستشارين. وتقدر تكلفة إعداده بما يعادل (مائة وعشرين ألف دولار أمريكي) وتتضمن هذه التكلفة أجور لجنة إعداد مشروع القانون والتعليمات التنفيذية والقرارات التنظيمية اللازمة لتطبيقه، وأجور من تستعين بهم اللجنة من الخبراء والمستشارين وتعويضاتهم مع الأخذ بالحسبان التعويضات المخفضة لأعضاء اللجنة من العاملين الحكوميين.

٢. إصدار قانون موحد للاستثمار وتنمية المشروعات:

بحيث يكون واضح النصوص، سهل التنفيذ، يحفز المستثمرين ويحميهم ويحافظ على حقوقهم ويدعم إقامة المشروعات وتوسيع القائم منها وتطويره لاسيما المشروعات كثيفة العمالة، ومن الضروري أيضا وضع تعريف موحد للمشروعات الكبيرة والمتوسطة والصغيرة وبالغة الصغر، ووضع محفزات متناسبة مع المشاريع وأحجامها وأهميتها والمناطق التي ستقام بها ومدى مساهمتها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية المنشودة ودعم الاستثمار في المجال العقاري وتنظيم مناطق السكن العشوائي ومراعاة المحافظات الأقل نموا كالمناطق الشرقية ووضع محفزات خاصة للاستثمار بها.

ويراعى في إعداد مشروع هذا القانون انطلاقه من استراتيجية موحدة تهدف إلى زيادة الاستثمارات من اجل دعم الاقتصاد، وجذب الاستثمارات العربية والأجنبية، وتشجيعها بتقديم الخدمات والتسهيلات لها وإلغاء العوائق الإدارية في سبيل استقطابها، وتحقيق الأمان الاستثماري لرجال الأعمال، وتمكينهم من تحقي الربح والمنافسة. (توصيات ملتقى الحوار الاقتصادي المنشورة في جريدة الثورة السورية العدد رقم ١٤٦٩٤)

يبدأ إعداد مشروع هذا القانون خلال المرحلة الثانية (السنيتين) بتشكيل لجنة مختصة بذلك، وإشراك جميع الجهات المعنية بالاستثمار وتنمية المشروعات، وباقي الجهات المعنية بتطبيق هذا القانون والاستعانة بخبراء ومستشارين. وتقدر تكلفة إعداده بما يعادل (مائة وعشرين ألف دولار أمريكي) وتتضمن هذه التكلفة أجور لجنة إعداد مشروع القانون والتعليمات التنفيذية والقرارات التنظيمية اللازمة لتطبيقه، وأجور من تستعين بهم اللجنة من الخبراء والمستشارين وتعويضاتهم مع الأخذ بالحسبان التعويضات المخفضة لأعضاء اللجنة من العاملين الحكوميين. ووجود مسودات لمشاريع قوانين لتعديل قانون تشجيع الاستثمار وتنمية المشروعات.

٣. إصدار قانون جديد للشركات:

بحيث يحل محل قانون الشركات الحالي الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /٢٩/ لعام ٢٠١١، بحيث يسهل تأسيس الشركات الصغيرة، ويخفض تكاليف تسجيل الشركات، ويحمي مصالح المستثمرين وصغار حملة الأسهم، وأن يراعى في دراسة تقييم الأثر التشريعي مبدأ تكامل القوانين وترادفها بأن تجري دراسة أحكام الصلح الواقي والإفلاس المنصوص

عليها في قانون التجارة رقم /٢٣/ لعام ٢٠٠٧، وقانون المنافسة ومنع الاحتكار رقم /٧/ لعام ٢٠٠٨، كون هذه القوانين الثلاثة تشكل الأساس القانوني للأسواق.

يبدأ إعداد مشروع هذا القانون خلال المرحلة الثانية (السنين) بتشكيل لجنة مختصة بذلك، وإشراك جميع الجهات المعنية بالاستثمار وتنمية المشروعات، وباقي الجهات المعنية بتطبيق هذا القانون والاستعانة بخبراء ومستشارين. وتقدر تكلفة إعداده بما يعادل (مائة وعشرين ألف دولار أمريكي) وتتضمن هذه التكلفة أجور لجنة إعداد مشروع القانون والتعليمات التنفيذية والقرارات التنظيمية اللازمة لتطبيقه، وأجور من تستعين بهم اللجنة من الخبراء والمستشارين وتعويضاتهم مع الأخذ بالحسبان التعويضات المخفضة لأعضاء اللجنة من العاملين الحكوميين.

د- في المجال العقاري؛

لأهمية هذا الموضوع فقد أفردنا له فقرة خاصة إذ أن المشكلة العقارية في سورية ومشكلة السكن كانت قبل الأزمة تثقل كاهل الاقتصاد السوري وبعد الأزمة زادت هذا المشكلة بشكل لا يوصف سيما وأن حوالي مليون منزل مدمر يقع أغلبها في مناطق السكن العشوائي ما يعني أن حوالي ثلث سكان سورية أصبحوا بلا منازل. وهذه المعضلة إذا لم تجد حلاً سريعاً وفعالاً وبكف اقتصادية مقبولة فإنها قد تهدد الاستقرار المنشود تحقيقه بعد الأزمة. ومما يزيد المشكلة تعقيداً أن الفوضى التشريعية في المجال العقاري في سورية تبعث على الأسى بسبب تناقض هذه التشريعات وقدم بعضها وعدم واقعية بعضها الآخر الذي انعكس بنمو هائل ومطرد خلال السنوات الماضية للعشوائيات حول المدن الكبرى أو حتى حول المدن الصغرى. ويمكن في هذا الصدد القيام بالخطوات الأساسية الآتية:

١. إصدار قانون يحل مشكلة الملكية في السكن العشوائي:

إن الملكية في السكن العشوائي في أغلبها ما زالت إما على الشيوخ أو بأحكام قضائية. ولا بد من تشكيل لجنة مركزية قضائية متخصصة في هذا الشأن يتفرع عنها لجان فرعية في المحافظات يكون من مهمتها بحث موضوع الملكيات والتحقق منها وحصر أصحاب الحقوق بالنسبة للمنازل المدمرة كلياً. وفق قانون يوضع ويحل محل القانون رقم /٢٣/ لعام ٢٠٠٨ الخاص بتثبيت الملكية في العقارات المبنية وأجزاء العقارات المبنية. ولأهمية هذا الموضوع يبدأ إعداد مشروع هذا القانون في المرحلة الأولى التي تلي الأزمة (سنة الأشهر) وتقدر تكلفة إعداده بما يعادل (مائة وعشرين ألف دولار أمريكي) وتتضمن هذه التكلفة أجور لجنة إعداد مشروع القانون والتعليمات التنفيذية والقرارات التنظيمية اللازمة لتطبيقه، وأجور من تستعين بهم اللجنة من الخبراء والمستشارين وتعويضاتهم مع الأخذ بالحسبان التعويضات المخفضة لأعضاء اللجنة من العاملين الحكوميين.

٢. إصدار قانون جديد للملكية العقارية وأعمال التحديد والتحرير:

يحل محل القرار رقم ١٨٦ ل. ر لعام ١٩٢٦ على أن يراعي هذا القانون ضرورة توحيد المركز القانوني للملكيات العقارية وإلغاء مفهوم الأراضي الأميرية لعدم جدواه ولأن المشاكل المترتبة على مفهوم الأراضي الأميرية لا تعد ولا تحصى. يبدأ إعداد مشروع هذا القانون خلال المرحلة الثانية (السنين) وتقدر تكلفة إعداده بما يعادل (مائتي ألف دولار أمريكي) وتتضمن هذه التكلفة أجور لجنة إعداد مشروع القانون والتعليمات التنفيذية والقرارات التنظيمية اللازمة لتطبيقه، وأجور من تستعين بهم اللجنة من الخبراء والمستشارين وتعويضاتهم مع الأخذ بالحسبان التعويضات المخفضة لأعضاء اللجنة من العاملين الحكوميين.

٣. إصدار قانون جديد للاستملاك:

بحيث يحل محل قانون الاستملاك رقم /٢٠/ لعام ١٩٨٣ ويوحد جميع القوانين المتعلقة بالاستملاك، وذلك بما يطمئن المستثمرين على مستقبل استثماراتهم ويسهل إقامة مشاريعهم ويحقق العدالة في تقييم أسعار الأراضي التي سيتم استملاكها. مع وجوب إلغاء الربع المجاني لأنه يتعارض مع أحكام الدستور.

يبدأ إعداد مشروع هذا القانون خلال المرحلة الثانية (السنين) وتقدر تكلفة إعداده بما يعادل (مائتي ألف دولار أمريكي) وتتضمن هذه التكلفة أجور لجنة إعداد مشروع القانون والتعليمات التنفيذية والقرارات التنظيمية اللازمة لتطبيقه، وأجور من تستعين بهم اللجنة من الخبراء والمستشارين وتعويضاتهم مع الأخذ بالحسبان التعويضات المخفضة لأعضاء اللجنة من العاملين الحكوميين، ووجود مشروع تم إعداده لتعديل قانون الاستملاك الحالي رقم /٢٠/ لعام ١٩٨٣ وقد تم إقرار هذا المشروع من قبل الحكومة في ١٣ آذار عام ٢٠١٢.

٤. إصدار قانون جديد لتنظيم وعمران المدن:

يحل محل القانون رقم ٩ لعام ١٩٧٤ والخاص بتقسيم وتنظيم وعمران المدن على أن يراعي القانون الجديد إحداث مناطق تنظيمية خاصة يضع لها نظام قانوني خاص وذلك لإشراك القطاع الخاص بعملية إعادة الإعمار بالنسبة للمناطق المدمرة.

ولأهمية هذا الموضوع يبدأ إعداد مشروع هذا القانون خلال المرحلة الأولى (ستة الأشهر) وتقدر تكلفة إعداده بما يعادل (مائة ألف دولار أمريكي) وتتضمن هذه التكلفة أجور لجنة إعداد مشروع القانون والتعليمات التنفيذية والقرارات التنظيمية اللازمة لتطبيقه، وأجور من تستعين بهم اللجنة من الخبراء والمستشارين وتعويضاتهم مع الأخذ بالحسبان التعويضات المخفضة لأعضاء اللجنة من العاملين الحكوميين،

٥. إصدار قانون موحد للاستثمار في المجال العقاري:

يحل محل القوانين الثلاث الصادرة في هذا الشأن وهي القانون رقم ١٥ لعام ٢٠٠٨ والقانون رقم ٢٩ لعام ٢٠٠٩ والقانون رقم ١٥ لعام ٢٠١٢. ويجب أن يتلافى القانون الجديد الموحد كل الأخطاء الموجودة في القوانين السابقة والذي أدى لتعديلها عدة مرات خلال عامين من صدورهما على أن يراعي القانون الجديد أهمية الاستثمار في المجال العقاري وتقديم المحفزات اللازمة لتشجيع القطاع الخاص للاستثمار في هذا المجال وتمويل مشاريع إعادة الإعمار الكبرى. ولأهمية هذا الموضوع يبدأ الإعداد لمشروع هذا القانون خلال المرحلة الأولى (ستة الأشهر) وتقدر تكلفة إعداده بما يعادل (مائة وخمسين ألف دولار أمريكي) وتتضمن هذه التكلفة أجور لجنة إعداد مشروع القانون والتعليمات التنفيذية والقرارات التنظيمية اللازمة لتطبيقه، وأجور من تستعين بهم اللجنة من الخبراء والمستشارين وتعويضاتهم مع الأخذ بالحسبان التعويضات المخفضة لأعضاء اللجنة من العاملين الحكوميين.

المقترحات والتوصيات:

- تشكيل حكومة انتقالية قوية أمينة تحظى بثقة الشعب ولها برنامج واضح ومحدد المعالم تباشر تنفيذها بكل حزم وثقة.
- إصدار قانون بإحداث وحدة لتقييم الأثر التشريعي تعتمد على منهجية علمية في تقييم الأثر لكل تشريع.
- المسارعة على وضع دستور وطني حضاري يجسد مبادئ الثورة وتطلعات الشعب.
- إصدار قانون جديد لتنظيم القضاء الإداري.
- إصدار قانون تنظيم السلطة القضائية.
- إصدار قانون جديد للأحزاب.
- إصدار قانون جديد للإعلام.
- إصدار قانون جديد للجمعيات الأهلية.
- إصدار قانون العزل السياسي لأركان النظام.
- إصدار قانون لإعادة العاملين المسرحين إلى الوظيفة العامة.
- إصدار قانون التعويض على العمال في القطاع الخاص الذين فقدوا أعمالهم بسبب الأزمة.
- إصدار قانون يقضي بإلغاء القانون رقم ٤٩ لعام ١٩٨٠.
- إصدار قانون يقضي بإعادة الأملاك المؤممة لأصحابها أو التعويض عنها.
- إصدار قانون جديد لنظام العقود.
- إصدار قانون جديد للعاملين في الدولة.
- إصدار قانون للتقاعد المبكر.
- إصدار قانون لمكافحة الفساد وإحداث هيئة مختصة بذلك.
- إصدار التشريعات اللازمة لإعادة هيكلة الأجهزة والتنظيمات الحكومية.
- إصدار قانون لإصلاح البنية المصرفية الحكومية.
- إصدار قانون جديد يحقق مبدأ العدالة الضريبية.

- إصدار التشريعات لتأمين التمويل اللازم، من أجل السيطرة على الوضع المالي وتحسينه وإعادة بناء البنية التحتية المتضررة وإعمارها وتنشيط الحركة الاقتصادية.
- إصدار التشريعات اللازمة لتحسين الوضع الاقتصادي العام، لاعتماد نهج اقتصادي واضح وإعادة هيكلة الاقتصاد السوري بصورة متوازنة تحقق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.
- إصدار قانون لتعويض عن الأضرار في الممتلكات الخاصة والمنشآت الاقتصادية الخاصة.
- إصدار قانون لإصلاح مؤسسات وشركات القطاع العام بوضع سياسة واضحة لها، وتقويم أدائها، واقتراح الصيغ المناسبة بشأنها.
- إصدار قانون لتنظيم قطاع العمل غير المنظم.
- إصدار قانون بشأن توزيع الدعم وآلياته.
- إصدار قانون جديد لحماية المستهلك.
- إصدار قانون جديد للتحكيم التجاري.
- إصدار قانون بإحداث وزارة معنية بالاستثمار وتنمية المشروعات.
- إصدار قانون موحد للاستثمار وتنمية المشروعات. إصدار قانون جديد للشركات يسهل تأسيس الشركات الصغيرة، ويخفض تكاليف تأسيس الشركات، ويحمي مصالح المستثمرين وصغار حملة الأسهم.
- إصدار قانون جديد يحل مشكلة الملكية في السكن العشوائي.
- إصدار قانون جديد للملكية العقارية ولتحديد وتحرير العقارات.
- إصدار قانون جديد للاستملاك.
- إصدار قانون جديد لتنظيم وعمران المدن.
- إصدار قانون جديد موحد للاستثمار في قطاع الأعمال العقاري.
- ضرورة التركيز على متابعة التشريعات ومراجعتها بشكل دوري.

الخاتمة

إن عملية الخروج من الأزمة في سورية تتطلب ثورة تشريعية كاملة تؤسس لقيام سورية الجديدة وتزيل التخبط والفوضى التي تعيشها سورية منذ نصف قرن وذلك بإعادة الاعتبار للتشريع كأداة لإدارة الانتظام العام في المجتمع، وليس أداة بيد السلطة لإحكام سيطرتها على مناحي الحياة المختلفة، إن عملية إصدار التشريعات يجب أن تبنى على الأسس المنهجية والعلمية الصحيحة ولذلك لا بد من إصدار قانون لإحداث وحدة لتقييم الأثر التشريعي تعتمد منهجية علمية في تقييم الأثر لكل تشريع لضمان وضع تشريعات تمتاز بجودة عالية من حيث الشكل والمضمون والتكلفة المناسبة وقابلية التطبيق وتحقيق الهدف منه.

إن إعادة بناء التشريعات الإدارية والاقتصادية وتأهيلها تطلق من تعرف هذه التشريعات وتقويمها وتعرف واقع المجالات التي تنظمها، وما تتطلبه هذه المجالات من إعادة تنظيم وتطوير لكي يجري وضع تشريعات جديدة مناسبة لها، وتتطلب هذه العملية جهوداً كبيرة ومستمرة وتنظيم دقيق وتكاليف مناسبة.

وبناء على ذلك فإن إعادة بناء التشريعات الإدارية والاقتصادية وتأهيلها في سورية في المرحلة التالية للأزمة تتطلب تحديد هذه التشريعات الضرورية والملحة التي تلبى الحاجة في تلك المرحلة، والعمل على توفير التمويل اللازم لدراسة تقييم أثرها التشريعي وإعداد مشروعاتها.

وقد تم في هذه الدراسة تحديد المجالات الإدارية والاقتصادية التي يجب أن يتم تنظيمها أو إعادة تنظيمها بإصدار تشريعات جديدة أو تعديل التشريعات القائمة، وما يتطلبه ذلك من تكاليف.

الخلاصة

تتسم التشريعات الإدارية والاقتصادية الحالية في سورية بضعفها وعدم ملائمتها للواقع الحياتي المستجد، وهذا يؤدي لعرقلة التنمية الاقتصادية والإصلاح الإداري، إضافة إلى ارتفاع تكاليف أثارها.

ويظهر ضعف هذه التشريعات في قدم بعضها بحيث لم يعد يتلاءم مع متطلبات العصر ومع الواقع ولا يحقق الهدف منه، أو في وجود التكرار والتعارض والتناقض فيما بينها، أو في اكتنافها على أخطاء في الشكل والمضمون، وفي التعديلات الكثيرة غير المدروسة.

إن من أهم أسباب هذا الضعف عدم وجود منهجية تعتمد (دراسة الأثر التشريعي) لكل تشريع، والأخطاء في آلية صياغة هذه التشريعات ومناقشتها وإقرارها وصدورها، هذا إلى جانب الأخطاء والفساد في التطبيق.

تضمنت هذه الدراسة شرحاً لواقع التشريعات الإدارية والاقتصادية والعقارية الحالية، وما يستوجب هذا الواقع من العمل على إيجاد منهجية علمية واضحة في هذا مجال وضع التشريعات، والاهتمام بإداء وحدة لتقييم الأثر التشريعي تعمل على وضع تشريعات ذات جودة عالية من حيث الشكل والمضمون، ومتابعة حسن التطبيق والمراجعة والتقويم والتعديل والتطوير، وتقي بالغرض منها فتكون ناهضة ومطورة للواقع الاقتصادي والإداري، فضلاً عن توفيرها الوقت والجهد والتكاليف المترتبة على إنفاذ الحكومة لهذه التشريعات، وتكاليف امتثال الفئة المستهدفة بهذا التشريع.

ونظراً للالتزام التشريعات الإدارية والاقتصادية بالدستور، فقد تطرقت الدراسة إلى وضع دستور وطني جديد ينص على مبادئ وأسس كفؤة وعادلة، ما ينعكس على هذه التشريعات ويسهم في جودتها والثقة بها.

ثم تناولت الدراسة التشريعات الإدارية لأهميتها في تأمين البيئة السليمة للنشاط الاقتصادي وخلصت إلى نتائج ومقترحات كان من أهمها ضرورة إصدار قانون جديد ينظم القضاء الإداري وذلك لإعطاء الطمأنينة اللازمة للمتعاقد مع الدولة وجهات القطاع العام أن حقوقهم محفوظة في ظل قضاء مستقل. كذلك وضع قانون جديد ينظم السلطة القضائية أي جهات القضاء العادي ضمن استقلال القضاء ونزاهته. وضرورة إصدار قانون للانتخابات العامة يساهم في تحقيق الاستقرار السياسي المطلوب بعد الخروج الأزمة وإصدار قانون للأحزاب ينظم الحياة السياسية، كذلك خلصت الدراسة لضرورة إصدار قانون للعزل السياسي لأركان النظام السابق وإصدار قانون لإعادة العاملين المسرحين من وظائفهم إلى الوظيفة العامة وإصدار قانون للتعويض عن العاملين في القطاع الخاص الذين فقدوا أعمالهم بسبب الأزمة وإصدار قانون يقضي بإلغاء القانون ٤٩ لعام ١٩٨٠ وإصدار قانون عادل بإعادة الأملاك المؤممة أو التعويض عنها، وإصدار قانون للتقاعد المبكر ولتحقيق الشفافية في العمل الحكومي لا بد من إصدار قانون لمكافحة الفساد وإحداث هيئة متخصصة بذلك وإصدار التشريعات اللازمة لإعادة هيكلة الأجهزة والتنظيمات الحكومية.

ثم تطرقت الدراسة للتشريعات الاقتصادية وخلصت إلى عدد من المقترحات والتوصيات تمثلت في المجال المالي بإعداد دراسة لمعالجة الأزمة المالية الحالية وإصدار قانون لإصلاح البنية المصرفية الحكومية، وإصلاح النظام الضريبي من خلال إصدار قانون موحد يحقق العدالة الضريبية، وإصدار التشريعات اللازمة لتأمين التمويل اللازم من أجل السيطرة على الوضع المالي وتحسينه وإعادة بناء البنية التحتية المتضررة وإعمارها وتنشيط الحركة الاقتصادية.

وتمثلت المقترحات والتوصيات في مجال الاقتصاد الكلي وبيئة الأعمال بضرورة إصدار التشريعات اللازمة لتحسين الوضع الاقتصادي العام وإصدار قانون لإصلاح مؤسسات وشركات القطاع العام وإصدار قانون لتنظيم قطاع العمل غير المنظم إضافة لقانون بشأن توزيع الدعم وآلياته وقانون لحماية المستهلك وقانون للتعويض عن الأضرار التي أصابت الأملاك والمنشآت الاقتصادية الخاصة وفي المجال الاستثماري تمثلت المقترحات والتوصيات بوجوب إصدار قانون موحد للاستثمار وتنمية المشروعات وإحداث وزارة مختصة بذلك، وإصدار قانون جديد للشركات. ولأهمية الاستثمار في المجال العقاري لتأثيره على عملية إعادة الإعمار التي سيكون أساسها هو تأمين السكن اللازم للمواطنين الذين تم تدمير منازلهم بشكل كامل فقد أفردت الدراسة فقرة خاصة بالمجال العقاري وخلصت لعدد من المقترحات والتوصيات تمثلت بضرورة إصدار قانون لحل مشكلة الملكية في السكن العشوائي وإصدار قانون جديد للملكية العقارية وللتحديد والتحرير في العقارات، وكذلك ضرورة إصدار قانون جديد للاستملاك يراعي العدالة في التعويض وقانون جديد لتنظيم وعمران المدن فضلاً عن الحاجة الملحة لإصدار قانون جديد موحد للاستثمار في المجال العقاري ينهي الفوضى التشريعية في هذا المجال.