

Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik

German Development
Institute

d·i·e



Syria's Industrial Policy

Tatjana Chahoud

Syria`s Industrial Policy

Tatjana Chahoud

Bonn 2011

The German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE) is one of the leading Think Tanks for development policy world-wide. It is based in the UN City of Bonn. DIE builds bridges between theory and practice and works within international research networks. The key to DIE's success is its institutional independence, which is guaranteed by the Institute's founding statute.

Since its founding in 1964, the German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE) has based its work on the interplay between Research, Consulting and Training. These three areas complement each other and are the factors responsible for the Institute's distinctive profile. DIE draws together the knowledge of development research available worldwide, dedicated its work to key issues facing the future of development policy. DIE's research is theory-based, empirically backed, and application-oriented.

Dr. Tatjana Chahoud, Senior Researcher, Political Scientist, Department "World Economy and Development Financing", German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)
E-mail: tatjana.chahoud@die-gdi.de

This country study on Syria's industrial policy was closely coordinated with a comprehensive research project titled: "Industrial policy in low and lower middle income countries". The case studies include Egypt, Ethiopia, Mozambique, Namibia, Syria, Tunisia and Vietnam.

This research project was carried out by DIE and supported by The Ministry of Economic Cooperation and Development (BMZ) and GTZ.

© Deutsches Institut für Entwicklungspolitik gGmbH
Tulpenfeld 6, 53113 Bonn
☎ +49 (0)228 94927-0
☎ +49 (0)228 94927-130
E-Mail: die@die-gdi.de
<http://www.die-gdi.de>

Preface

This study is based on a review of international as well as official Syrian documents/data and literature available in 2009/2010. Furthermore the author conducted interviews with mainly governmental officials, business associations, consulting institutions and other experts based in Syria.

The author would like to express her thanks to the governmental officials, to the numerous representatives of Syrian institutions as well as international donor organisations located in Damascus who were so kind to share their knowledge and provided valuable documents and data regarding Syria's industrial policy.

However, as the data collection and the research process were finalized in 2010 this study does not take into account any data or events beyond this period.

Bonn, May 2011

Tatjana Chahoud

Contents

Abbreviations

1	Introduction	1
2	Syria's national economic and political context	2
2.1	Structure of the economy	2
2.2	Syria's transformation from a state-led economy to a social market economy	3
2.3	Syria's mixed economy: the role of the private and public sectors	4
2.4	Syria's competitiveness and the industrial policy approach in the global and regional context	6
2.5	The political context	10
3	Manufacturing industry in Syria's 10th Five-Year Plan	11
4	Selected strategic elements of Syria's industrial policy	14
4.1	Investment promotion	14
4.2	Industrial cities	16
4.3	SME development	17
5	Syria's Industrial Modernisation and Upgrading Programme (IMUP)	22
5.1	Overview: Syria's textile and clothing industry	22
5.2	Main challenges for Syria's textile and clothing industry	24
5.3	The IMUP strategy – conceptual approach	26
5.4	Preliminary results with the IMUP	28
6	Assessing Syria's industrial policy in the context of the economic reform process and the internal and external political environment	32
7	Conclusions and recommendations	35
	Bibliography	39
	Annex	41

Boxes

Box 1:	SWOT analysis of the industrial sector in Syria	8
Box 2:	Quantitative targets for the manufacturing industry	12
Box 3:	Selected data of recent growth rates in Syria's manufacturing sector	13
Box 4:	Export Development Promotion Agency (EDPA)	15
Box 5:	SHABAB Initiativ	19
Box 6:	Selected private organizations and donor agencies being active in promoting the SME sector	20
Box 7:	Proposed strategic directions for the upgrading and modernization of Syria's textile and clothing industry	31

Figures

Figure 1:	Total factor productivity gaps	5
Figure 2:	Syria's overall scores per Charter dimension compared to Egypt and Tunisia	9
Figure 3:	Alignment of IMUP with the 10th FYP	27
Figure 4:	The process of upgrading: a continuous improvement process	28

Tables

Table 1:	Syria's economic structure	2
Table 2:	Average annual growth (%) of GDP, exports and imports	4
Table 3:	Economic situation of MoI-affiliated companies, plant and ginners, 2010	6
Table 4:	Syria's ranking in Doing Business 2009	7
Table 5:	Industrial private sector: number of enterprises and workers at the end of 2006	17
Table 6:	Key results achieved by the pilot companies	30

Abbreviations

ACB	Agricultural Cooperative Bank
BTI	Bertelsmann Transformation Index
CBS	Central Bureau of Statistics
CEO	Chief Executive Officer
EDPA	Export Development Promotion Agency
EFTA	European Free Trade Association
EPC	Export Promotion Centre
EPZ	Export Processing Zones
ERP	Executive Reform Programme
EU	European Union
FDI	Foreign Direct Investment
FTA	Free Trade Area
FTZ	Free Trade Zone
FYP	Five-Year Plan
GCC	Gulf Cooperation Council
GDP	Gross Domestic Product
GTZ	German Agency for Technical Cooperation
GAFTA	Greater Arab Free Trade Area
GOTI	General Organization for the Textile Industry
ICT	Information and Communication Technology
IDC	Industrial Development Council
ILO	International Labour Organization
IMC	Industrial Modernisation Centre
IMF	International Monetary Fund

IMUP	Industrial Modernisation and Upgrading Programme
ISMF	Institutional and Sector Modernisation Facility
ISO	International Organization for Standardization
ITRC	Industrial Testing and Research Centre
MENA	Middle East and North Africa
MoET	Ministry of the Economy and Trade
MoF	Ministry of Finance
MoI	Ministry of Industry
MoSA&L	Ministry of Social Affairs and Labour
MSME	Micro, Small and Medium Enterprise
NGO	Non-Governmental Organization
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PCB	People's Credit Bank
PCEED	Public Corporation for Employment and Enterprises Development
R&D	Research & Development
RoI	Rate of Return of Investment
SASMO	Syrian Arab Standards and Metrology Organisation
SEBC	Syrian Enterprise & Business Centre
SIA	Syrian Investment Agency
SIC	Syrian Investment Commission
SME	Small and Medium-sized Enterprise
SMI	Small and Medium-sized Industry
SOE	State-Owned Enterprise
SPC	State Planning Commission
SWOT	Strengths/Weaknesses/Opportunities/Threats

SYP	Syrian Pound
TA	Technical Assistance
UAE	United Arab Emirates
UMU	Unit for Modernization and Upgrading
UNDP	United Nations Development Programme
UNIDO	United Nations Industrial Development Organisation
US	United States
VET	Vocational Educational and Training

1 Introduction

The present study examines Syria's current industrial policy with a specific focus on the manufacturing industry. As Syria's industrial policy cannot be isolated from the country's ongoing transition from a state-led economy to a social market economy, the study also takes that process into account. In addition, it considers not only the economic opportunities and challenges, but also the internal and external political dynamics and processes that determine Syria's industrial policy as it proceeds from a traditional vertical industrial policy towards a more market-based horizontal approach.¹

The analysis is based on a review of the most recent documents/data and literature² and on interviews conducted over a two-week period in August 2009³ with governmental officials, representatives of companies, including the chamber of commerce and industry, research and consulting institutions and donor organisations.

Against this background, the report is structured as follows:

- Syria's economic and political context
- Syria's 10th Five-Year Plan as it relates to objectives and strategies in the manufacturing sector
- Selected strategic elements of Syria's current industrial policy
- The Syrian showcase in industrial policy: the Industrial Modernisation and Upgrading Programme (IMUP)
- An assessment of Syria's industrial policy in the context of the economic reform process and the internal/external political environment
- Conclusion and recommendations.

1 Horizontal industrial policies rely mainly on market mechanisms and are geared to limiting direct government intervention to cases of market failure. However, this approach does not exclude measures aimed at promoting priority sectors, provided they are not market-distorting. Traditional vertical industrial policies, on the other hand, rely on direct government interventions, using measures such as concessionary financing, state ownership and external protection as well as customs duties and non-tariff barriers (European Commission / OECD, 2008, 16).

2 It must be emphasised that information/documents and data on Syria's industrial policy are not systematically collected, processed and analysed. In addition, there are major inconsistencies among the data produced by different institutions throughout the country.

3 See Annex (Table A 1).

2 Syria's national economic and political context

2.1 Structure of the economy

Syria is a lower middle-income economy with a population of around 20 million. Its annual growth rate reaches 2.3 % (2008)⁴. In 2006, the Gross Domestic Product (GDP) was EUR 26.1 billion, per capita income EUR 1382 per annum.⁵

According to estimates, the oil sector accounts for half of government revenue and two thirds of exports, but this has declined in recent years, Syria now being a net oil importer. This shift is a tremendous challenge for Syria, increasing the already urgent need to diversify sources of export income.

Syria's current economic structure and average annual growth are shown in Table 1. Agriculture's share of Syria's GDP fell from about 30 per cent in the late 1980's to 1990 to about 20 per cent in 2006–2007.

Table 1: Syria's economic structure				
<i>% share of GDP</i>				
	1987	1997	2006	2007
Agriculture	26.6	27.9	18.3	20.4
Industry	20.7	30.9	32.2	31.6
Manufacturing			7.1	7.8
Services	52.8	41.2	49.5	48.0
<i>Average annual growth</i>				
	1987–97	1997–07*	2006	2007
Agriculture	5.8	4.5	10.3	6
Industry	12.2	1.1	2.9	-5.0**
Manufacturing		14.9	8.1	5.0
Services	1.1	7.2	8.1	9.5
*According to the MoI these annual growth rates for industry from 1997 to 2007 are not coherent with the data from the ministry.				
**This figure is not coherent with data from the MoI.				
Source: World Bank Development Indicators (2008)				

4 According to the Central Bureau of Statistics (Syria) in 2008 the growth rate reached 4,5 %.

5 For more detailed key economic data see Table A 2 in the Annex; the main source of information in this section is the World Bank World Development Indicators 2008; World Bank, Doing Business in 2009; The Economist Intelligence Unit, Country Profile 2009 for Syria; UNIDO, Industrial Development Report 2009; UNDP Syria website; World Economic Forum – Global Competitiveness Report 2008 – 2009; the EU Strategy Paper for Syria 2007–2013; the Report on the implementation of the Euro-

Industry's share grew by only about 1 per cent from 1997 to 2007. Since then, Syria has tried to increase trade relations particularly with the Arab world and the European Union (EU). Manufacturing contributed 7.8 per cent to Syria's GDP in 2007, which is low for the region and far lower than in many Asian countries, where the figure is 20 to 40 per cent.⁶

2.2 Syria's transformation from a state-led economy to a social market economy

In 2000 the Syrian government embarked on an economic reform programme to transform the state-led economy into a social market economy. This transition is outlined in Syria's 10th FYP for the years 2006 to 2010. The aim of economic reform is to open up the economy to liberalized trade and to give private enterprises a more prominent role in economic development.

Significant structural reforms include in particular:

- Allowing the establishment of private banks
- Opening up insurance companies to private investors
- Reduction of tariff rates: previously the highest customs duties reached 255 per cent as against 60 per cent today; the customs duties/ tariffs on basic materials and production inputs have been reduced to 1 per cent
- Passing new investment and commercial law
- Establishing an investment agency and passing legislation on foreign companies
- New industrial cities near Damascus, Aleppo and Homs are functioning as cluster incubators for new industries⁷

Syria's economic performance has improved in this context. The economy expanded by an estimated 6.6 per cent in 2007, annual growth having averaged over 4 per cent since 2003 (see Table 2). It should be pointed out, however, that Syria still has high energy subsidies, now estimated at 9 per cent of GDP⁸.

Mediterranean Charter for Enterprise 2008, published by the EU Commission and OECD; UNIDO, Independent Evaluation of the UNIDO Integrated Programme in Syria (2009).

6 According to the MoI it has to be taken into account that what is covered by the manufacturing sector in Syria differs from that in many countries in the region as well as Asian countries.

7 Radke (2008).

8 In 2009 GDP growth reached only 3 per cent.

	1987–97	1997–07	2006	2007
GDP	6.1	3.6	5.1	6.6
Exports of goods & services	14.0	1.9	-10.0	2.5
Imports of goods & services	3.8	9.9	- 4.5	8.4
Source: World Bank Development Indicators (2008)				

While the private sector has generally responded positively to the liberalisation of the economy, no real “take-off” has yet been recorded (Brück / Binzel / Handrich 2007, 5). Furthermore, numerous important goals outlined in the 10th Five Year Plan, particularly the law on public-sector reform, have yet to be achieved.

2.3 Syria’s mixed economy: the role of the private and public sectors

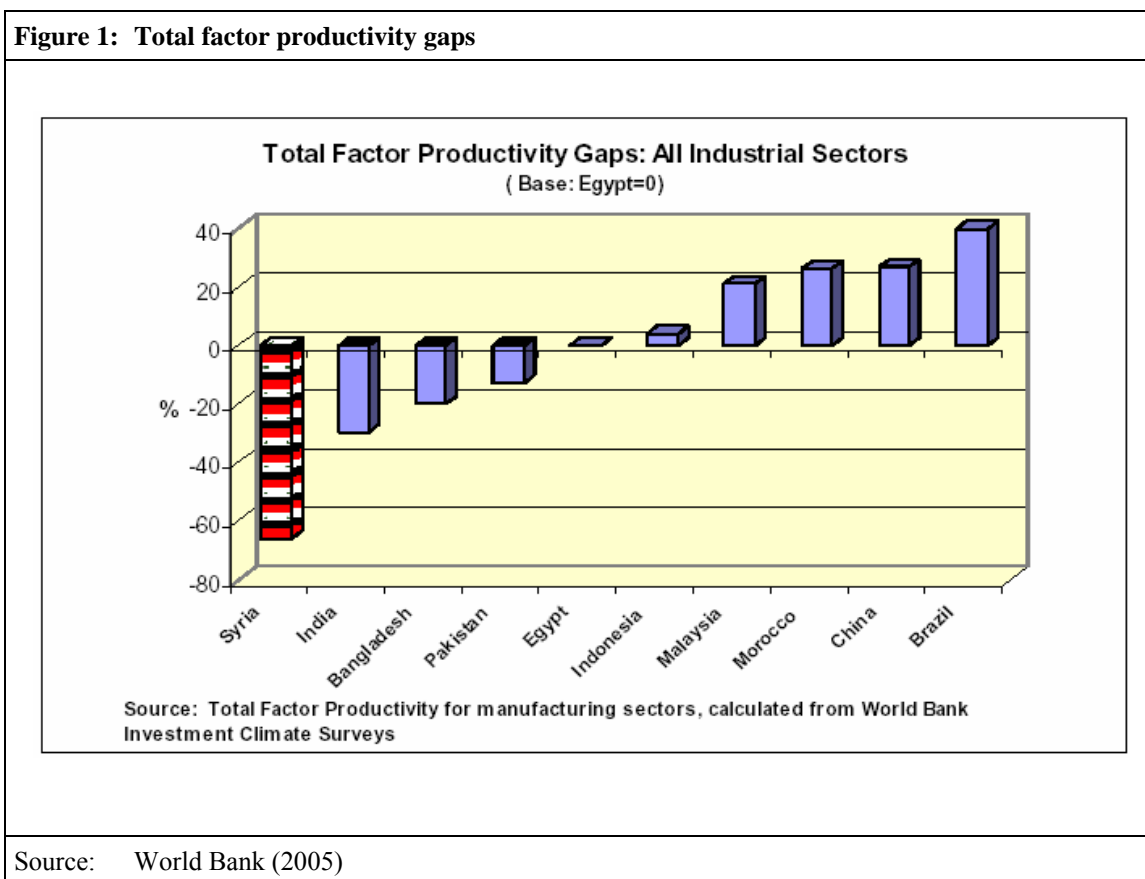
The private sector has been leading the recent growth, propelled by the reforms outlined above. The overall investment climate is improving with the help of a new investment law and a new regulatory and promotional authority.

Foreign direct investment rose from 0.5 per cent of GDP in 2001–2002 to 3.2 per cent in 2007.⁹ According to the Government’s 10th Five Year Plan, the private sector accounts for 60 per cent of GDP, 75 per cent of the total value of imports and 56 per cent of Syrian exports, excluding oil.

However, most private-sector companies in Syria are family-run and are small or medium-sized, many having fewer than five employees. SMEs have been increasingly exposed to more intense international, regional and domestic competition, but without a comprehensive strategy for the provision of the necessary skills, capacities, infrastructure and institutions. Private companies have long been hampered by pervasive state control, unpredictable bureaucracy, poor infrastructure and high hidden costs of doing business. The competitive weakness of SMEs manifests itself specifically in widespread technological stagnation, low levels of investment and shortages of skilled labour (ILO 2007).

⁹ For further details see Table A2 in the Annex.

Despite some progress of the reforms in various respects, Syria's competitive weakness becomes obvious when the country's total factor productivity (TFP) is considered. A comparison with available data from other countries reveals that Syria's TFP is very low. Figure 1 shows the extent of Syria's comparative disadvantage.¹⁰



Serious challenges for Syria's economy in general and the industrial sector in particular are posed by the size of the public sector. The public sector has hitherto functioned as a pool that absorbs any labour surplus irrespective of actual needs and uses. As wages do not cover living expenses, many public-sector employees are forced to take a second job. The state-owned enterprises (SOEs) are also a major drain on public finance. The serious inefficiencies and mismanagement of the SOEs have meant that a large proportion of the budget has had to be spent on preventing their bankruptcy (Brück / Binzel / Handrich 2007).

¹⁰ However, it should be pointed out that a country's TFP is not only the result of internal policies: particularly in Syria's case, the effects of external economic sanctions are of specific relevance.

The public sector's parlous economic situation is clearly revealed by some very recent data from the Ministry of Industry (MoI). According to the available figures on the 116 MoI-affiliated companies, plants and ginners, 73 are making a profit, while 43 are making a loss (MoI 2009). For the various sectors of the economy the picture is as follows:

Sector	Gain	Lose
Tissue	7	20
Food	12	8
Engineering	4	9
Chemical	10	3
Cement	7	3
Suggar	9	--
Tobacco	7	
Cotton	17	
Total	73	43
Source: MoI 2010		

The required reform of public enterprises would need not only to enhance efficiency, but also to remove their monopoly power, expose them to competition, solve their arrears and preclude any further bad loans. While some initial attempts to restructure the SOEs to enable them to function under market conditions without negative impacts on employment have been undertaken, a comprehensive reform entailing corporatisation and/or privatisation is still pending. In these circumstances, the following key initiatives would need to be taken:

- The development of a detailed roadmap for the public enterprise reform/restructuring process and
- the achievement of good corporate governance through capacity-building for SOE management.

2.4 Syria's competitiveness and the industrial policy approach in the global and regional context

In recent years, Syria has gradually improved its business environment and competitiveness. According to UNIDO's 2009 Industrial Development Report, Syria's competitive

industrial performance ranking rose from 113th to 103rd on the list of 122 countries between 2000 and 2005. In the World Bank's assessment of the business environment, Doing Business in 2009,¹¹ Syria moved from 145th place among 178 economies in 2008 to 137th among 181 economies in 2009. Further details are shown in Table 4.

Ease of doing business	137
Starting a business	124
Dealing with construction permits	132
Employing workers	122
Registering property	71
Obtaining credit	178
Protecting investors	113
Paying taxes	99
Trading across borders	111
Enforcing contracts	174
Closing a business	84
Source: World Bank (2009)	

Similarly, the World Economic Forum's Global Competitiveness Report 2008–2009 shows improvements, ranking Syria 78th of 134 countries in 2008–2009, as against 84th of 128 countries in 2007.

11 Doing Business Indicators, World Bank website.

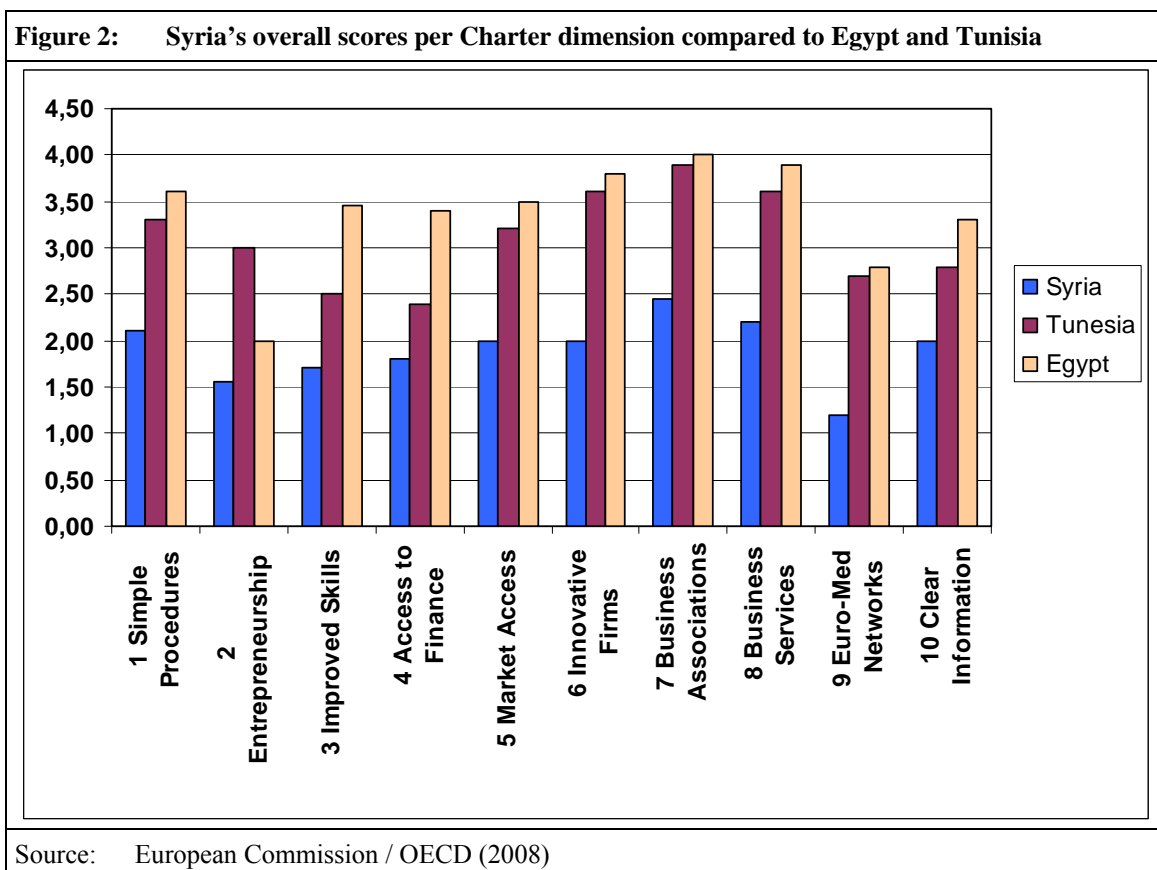
Interesting assessments of Syria's national industrial environment and the current state of its industrial policy can be derived from a recent SWOT analysis (Box 1) and from data and information provided in the report for the Euro-Mediterranean Charter of Enterprise.

Box 1: SWOT analysis of the industrial sector in Syria	
STRENGTHS	WEAKNESSES
<ul style="list-style-type: none"> • Stable macroeconomic growth and positive trends in industrial investments. • Long industrial tradition and entrepreneurial culture. • Good basic infrastructure. • Opening markets (GAFTA, EFTA, bilateral agreements, trade liberalisation). • Improvement in the banking sector. • New international and Arab investors (Gulf countries). 	<ul style="list-style-type: none"> • Lack of strategic vision about how to utilise available capacities is considered the most important weakness of Syrian industry. • State policy started relatively late and is still fragmented. • Lack of alternative financial sources for industrial SMEs, difficult access and availability of long-term finance. • Lack of reliable official statistics on the manufacturing sector. • Business support infrastructure is still in the process of formation. • Low productivity and efficiency of enterprises. • Technological lags in major industrial branches. • High business transaction costs.
OPPORTUNITIES	THREATS
<ul style="list-style-type: none"> • High potential for market development (access to markets in Arab countries). • Potential advantage in labour-intensive production. • Potential for Foreign Direct Investment (FDI). • Potential for IT-based activities. • Potential for private-public partnership. • Significant capital transfers from Syrian diaspora and Arab investors. 	<ul style="list-style-type: none"> • Unsettled regional conflicts. • Highly polarised income distribution. • Growing competition from other low-wage countries. • Threat to textile and clothing exports after abolition of the Multi-Fibre Arrangement in 2005. • Unfair competition. • Disintegrated regional markets. • Bureaucracy and lack of transparency hindering industrial SME development.
Source: Syrian Economic Trends Bulletin, November (2007)	

Ten dimensions¹² are used as the basis for an assessment of the extent to which Mediterranean countries, including Syria, are implementing a more market-based horizontal economic policy or pursuing a more traditional interventionist policy. Figure 2 shows Syria's

¹² See Annex Box A 1.

overall score per Charter dimension compared to the overall scores of Egypt and Tunisia; it becomes clear that Syria relies far more heavily on a traditional vertical industrial policy approach.



The main conclusions to be drawn from the data in the report on Syria's industrial policy can be summarised as follows:

- The enterprise policy framework and interministerial coordination are rather weak.
- Syria's company registration procedures are still considered problematic.
- Entrepreneurship education and training and improved business skills are key to greater competitiveness.
- Inadequate access to finance and incomplete upgrading of the regulatory and legislative framework.
- A broad export promotion strategy is currently being elaborated, and the upgrading of the required infrastructure has begun.
- Policies aimed at fostering innovation in enterprises are in their infancy, and a comprehensive innovation strategy is still "on the drawing-board."

- Business support services are provided mainly by the chamber of commerce and industry and the Syrian Enterprise Business Centre (SEBC); they include information on export opportunities and training courses, but still perform limited advocacy functions.
- Syria is promoting a comprehensive industrial modernisation and upgrading programme.
- Increased business-to-business contacts at Euro-Mediterranean level is the result of EU-funded support programmes (EU Commission/OECD 2008).

There are various reasons for Syria's obviously slow transition to a more market-based horizontal approach. The following factors are partly to blame for the very slow reform process and the prevailing industrial policy:

- Weakness of the reform lobby and the creation of privileged rent-seeking networks
- Fragmentation of the private sector
- State-controlled trade-unions
- Weakness of civil society organisations and lack of freedom of the press (Nabli et al. 2006).

2.5 The political context

Syria's political context is characterised by the long period of political stability that was mainly due to the three decades in which the late President, Hafez Al-Assad, ruled the country. Bashar Al-Assad's inauguration as president in 2000 was followed by a new impetus and a sense of evolutionary change, the political power of the ruling Baath Party being complemented by a greater role for reforming technocrats.

Syria's ongoing transformation from state-led economy to market economy has some similarities to the Chinese transformation model, in which economic reforms are considered to be the logical priority, while democratisation is regarded as a more distant and far less important objective (Bertelsmann Transformation Index 2009, 5). Syria's current Five Year Plan (FYP), on the other hand, includes numerous passages in which good governance and democratic and popular participation are underlined and placed high on the agenda.

However, no monitoring or evaluation data relating to these issues are yet available. According to other sources, Syria has a long way to go to improve its democracy indicators

compared to other countries. The 2008 BTI Transformation Index ranks Syria 121st out of 125 countries as regards the state of democracy, for example, and 116th out of 125 for the quality of its political management.¹³

3 Manufacturing industry in Syria's 10th Five-Year Plan

Syria's current industrial policy is mainly documented in the country's 10th FYP (2006–2010), which is entitled *Towards a Social Market Economy*, in the Executive Reform Programme (ERP) 2008–2010 (Manufacturing Sector) and in various documents from relevant ministries and the State Planning Commission.

However, as Syria launched its transformation much later than many neighbouring and other developing countries, Syria's current economic policy is mainly focused on the economic reform process in general and on the implementation of the 10th FYP in particular. Syria's industrial policy must therefore be discussed in this wider context and cannot be analysed in isolation.

While Syria's 10th FYP refers to the country's long experience in industrial development, it also emphasises the continuing weaknesses of the manufacturing industry and the need for essential changes and long-term visions. These visions and goals are defined in the Future Vision of the Manufacturing Industrial Sector until 2025, the long-term goals until 2015 and the 10th FYP (2006–2010). All documents show that the Syrian Government's aim is to increase the contribution made by the manufacturing industry sector to the national economy in order to promote GDP growth and to create more jobs.

The main elements of the long-term vision for the manufacturing industry are documented in the ERP.¹⁴

Besides these long-term goals, the 10th FYP sets the following five objectives:

1. Increase manufacturing industry's contribution to GDP;
2. Adjust this sector's structure and enhance its production capacity;

13 See Table A3 in the Annex.

14 See Annex (Box A 2).

3. Restructure existing enterprises in order to improve their profitability;
4. Raise export potential;
5. Create employment opportunities, especially in rural areas, and increase the real income of employees.

The 10th FYP also sets numerous quantitative targets for manufacturing industry (see Box 2).

Box 2: Quantitative targets for manufacturing industry
<ul style="list-style-type: none"> • Achieve an average growth rate of 15 per cent p.a. • Increase its contribution to GDP to 15 per cent by 2010 • Increase total investments in the public sector from SYP 102 to 105 billion • Expand the employment rate to 10 per cent p.a. • Increase the export rate of 10 per cent to SYP 2.4 billion by 2010 • Increase the private sector's contribution to industrial investment.
Source: ERP (2008, 6)

In line with the five objectives referred to above, the 10th FYP describes the strategies that are needed and the policies associated with them, and the institutional reforms, actions and projects that will be required. The final passages also outline the possible implementation risks and obstacles.

While the 10th FYP places the development of the manufacturing sector at the top of its list of priorities with the aim of increasing the sector's contribution to GDP, adjusting its structure, developing its productive capacities and restructuring existing industrial facilities, the actual implementation of the various components of the programmes and projects has proceeded no more than very slowly or is even stagnating.

As neither detailed mid-term reviews nor evaluations of the 10th FYP in general or the manufacturing industry in particular are publicly available, the results achieved can only be the subject of rough estimates based on other data and information. Some achievements and outputs are reported for the following areas:

- The growth rates in selected manufacturing sectors, particularly in the private sector, show positive results (see Box 3).
- Numerous legislative and legal reforms intended to promote investments have been launched.
- Various new programmes and institutions for the promotion of industrial development have been established.

- Additional activities for SME development have been initiated.

Box 3: Selected data on recent growth rates in Syria's manufacturing sector				
According to available figures from the State Planning Commission (SPC), Syria's manufacturing sector has developed as follows in the recent past:				
From 2006 until 2007 the GDP growth rate in the manufacturing sector (excluding oil refining) shows the following picture:				
Investment in the manufacturing industry	2006	2007	Total	Percentage
Public sector	9.5	7.8	17.3	23 %
Private sector	22.6	35.1	57.7	77 %
Total	32.1	42.9	75 billion Syrian pounds	
Taking the various sectors separately, "food, beverages and the tobacco industry" contributed most, followed by "textiles, clothing and shoes", "non-metallic products" and the "chemical industry." According to the State Planning Commission (2008), these figures show that the implementation rate reached 77 per cent of the projections in the 10th FYP.				
Compared with the figures envisaged in the 10th FYP, the investment indicator suffered from decreasing implementation (64 per cent) mainly due to the decline in investments in the public sector. At the same time, Syria's private sector witnessed an increase in investments, particularly as a result of the introduction of new investment laws and regulations.				
The negative trend in the public sector is mainly due to outdated equipment, high and uncompetitive production costs, the lack of skilled workers and loss-making or non-operational production units.				
Source: State Planning Commission (2008) and MoI 2010				

Apart from the limited documentation on the development and outcomes of the 10th FYP in the manufacturing industry, the incomplete restructuring of state-owned enterprises and the failure to finalise legislation on the reform of the public industrial sector remain the major deficits. This legislation has obviously been stalled by the lack of government consensus on the form and content of the required institutional change.

Further shortcomings of Syria's current industrial policy are also evident from the Executive Reform Programme (ERP) 2008–2010 (Manufacturing). This programme takes into account the objectives of the 10th FYP and provides a further detailed analysis of the reform policy needed for the manufacturing sector, including a long list of necessary reform initiatives and projects and a time frame. However, the ERP does not include any specifics or details about mandates, responsibilities and management with respect to the implementation of the programme and projects. In particular, there is a lack of detailed information on:

- The role/mandate of the various ministries (e.g. MoF, MoET, MoI, MoSA&L)
- the required cooperation and coordination among the ministries and administrations responsible
- the participation and contributions of the private and public sectors
- the role of the chamber of industry, the chamber of commerce and other business associations
- the contribution to be made by civil society organisations
- the role of academic and other research institutions.

The continuing absence of a comprehensive strategy for redefining the role of the public sector and the failure to restructure the Ministry of Industry to meet the needs of a market economy are further major weaknesses of the Syrian industrial policies implemented during the 10th FYP.¹⁵

Yet the numerous legislative and legal reforms and the various programmes and institutions for promoting industrial development, including the additional activities for SME development mentioned above, are important elements of Syria's current industrial policy and will be examined in greater detail in the following section.

4 Selected strategic elements of Syria's industrial policy

Among the most important strategic elements of Syria's industrial policy are the country's activities in investment and export promotion (see Box 4), the industrial cities and, in particular, some recent policies and new approaches relating to SME development.

4.1 Investment promotion

In 2007 Syria agreed to the establishment of a Syrian Investment Agency (SIA) by adopting Legislative Decree No 9. The aim of this agency is to improve the investment environment in Syria. To perform this task, the SIA has, in particular, the right to¹⁶:

15 There is in any case an urgent need to introduce an implementation monitoring mechanism in addition to quantitative measurements.

16 Government of Syria, Investment Commission, Legislative Decree No 9, Damascus 2008.

- Lay down investment-related principles and standards to simplify and facilitate procedures.
- Prepare the Investment Map in coordination with relevant bodies, in accordance with priorities that take projects of strategic importance into consideration, and seek to promote them locally.
- Provide consultation, information and data to investors and issue pertinent manuals.
- Take part in the preparation of investment-related draft conventions and protocols.
- Follow up on project implementation and overcome any obstacles hindering execution and continuation.
- Undertake every possible promotional activity to attract and encourage investment, including seminars, conferences, visits and meetings.

To facilitate investments, the decree also provides for the establishment of a One-Stop Shop, which will simplify matters for investors by communicating with government departments on their behalf. The One-Stop Shop is required to respond to investment applicants within 15 days. However, the SIA does not yet have overriding authority in relation to all ministries.

Both the Investment Map and the One-Stop Shop clearly show that Syria is on its way to rebuilding the country's image and marketing the country more aggressively.

Box 4: Export Development Promotion Agency (EDPA)

The Export Development Promotion Agency was established in January 2009. Its main objectives include:

- To pursue strategies for developing and promoting Syrian exports in coordination and cooperation with relevant private and governmental parties and in accordance with the governmental development plans.
- To promote and develop the export of Syrian products
- To help to improve the quality of Syrian products and their competitiveness
- To help to encourage investment-oriented exports

As the EDPA is still being set up, no detailed information on its operations is yet available. However, its initial structure has been defined and its staff appointed.

Source: Government of Syria, Legislative Decree No 6 /2009, Damascus

4.2 Industrial cities

Under the 10th FYP three industrial cities (Adra, Hasiya and Alsheik Nadjar) have been modernised and the industrial city of Deir Alzor is being established.¹⁷ Syria's long-term goal is to have one such city in each governorate.

Adra is the largest industrial city, followed by Alsheik Nadjar and Hasiya, with Deir Alzor still under construction. Taken together, these cities have succeeded in attracting considerable domestic investment (US\$ 300 million) and foreign investment (US\$ 400 million). Most foreign investors are from Gulf Cooperation Council (GCC), Asian and European countries.

Each of these cities follows the same master plan, which is generally divided into four zones catering to textiles, agri-food, engineering and chemicals. Commercial areas, including banks, hotels and other services, are also standard features, as are residential and green areas.

Since November 2008 more than 2000 licences have been awarded in Adra, construction having begun under more than 1300 of them. Foreign investment constitutes around 60 per cent of total investment and takes the form of independent projects or joint ventures with Syrian firms. At Alsheik Nadjar almost 1900 licences have been awarded, around 1000 factories are being built, and more than 300 have commenced production. At Hasiya almost 400 licences have been awarded, 260 plants are under construction, and 84 are operational.

Many of the growing number of projects coming on line are energy-intensive heavy industries and will put a strain on Syria's electricity grid.

Given the rapid rate at which the industrial cities are expanding, a long-term strategy is being devised to meet the industrial sector's needs.

Besides the future electricity requirements of the industrial cities, the Ministry of Industry underlines the need to improve the rail and road links between the cities and the national transport network.¹⁸

¹⁷ The 10th FYP announced eight new industrial cities, although only one has been launched so far.; modernisation of the industrial cities at Adra, Hasiya and Alsheik Nadjar began as early as 2004.

4.3 SME development

Until recently the SME sector was rather neglected in Syria's industrial policy. This is not surprising as the country had followed a socialist pattern of development since the 1960s and so focused its industrial policies mainly on the production of goods and the provision of services by state-owned enterprises (SOE). As a result, Syria's economic structure was and is still characterized by a small number of large public enterprises and a large number of small private enterprises (self-employment, family-owned and cooperatives).

Syria's industrial policy needs to be refocused not only because many SOEs are inefficient and loss-making but also because micro, small and medium enterprises (MSMEs) are very important for the country's economic and social objectives (ILO 2007).

As can be seen from Table 5, SMEs generate productive employment and income opportunities for a large number of workers. Most SMEs are still informal, micro and subsistence businesses.

Table 5: Industrial private sector: number of enterprises and workers at the end of 2006

Type of enterprise	Number of enterprises		Workers		Percentage of total investment (%)
	Number	Percentage of total (%)	Number	Percentage of total (%)	
Artisans (craftsmen)	97122	75	251500	57	8
SMEs	30331	23	157175	37	56
Law No 10	616	2	29480	6	36
Total	128069	100	438155	100	100

Sources: Ministry of Industry, Investment Bureau, July (2007)

The 9th FYP and particularly the 10th FYP have provided for a number of initiatives for the promotion of the SME sector.¹⁹ From the current FYP it is clear that the provision of

18 The main source of information on the industrial cities is "The Report: Syria 2009" edited by the Oxford Business Group.

19 According to information from the MoET, a strategy for SMEs is in preparation.

finance to the SME sector is considered to be just one aspect of doing business and no substitute for the creation of an enabling policy and a regulatory, administrative and legal environment.

The new orientation is documented in the 10th FYP, according to which the promotion of SMEs is seen less as consisting in direct support than as part of labour market policies and such other measures as upgrading the regulatory framework, focusing on education, skills training and increasing the competitiveness of enterprises in the informal sector.²⁰

To implement the above policies, the following objectives were defined:

- To activate and organise the labour market with a view to reducing unemployment and attuning labour supply to labour market requirements in accordance with the 10th FYP, which is based on transition to a social market economy
- To frame labour legislation in accordance with the 10th FYP (labour law, social security law)
- To develop the vocational training policies and institutions and reform the education system
- To raise labour productivity by improving qualifications, knowledge and skills
- To support SMEs by providing a conducive environment
- To rehabilitate the informal sector to enable it to contribute to the development process (ILO 2007).

In 2006 the Syrian Government passed a new law establishing the Public Corporation for Employment and Enterprises Development (PCEED) to pave the way for creating a more enabling environment for small enterprise development (ILO 2007). The PCEED's objectives include the following:

- To submit proposals to the Ministry of Social Affairs and Labour (MOSA&L) for linking labour/employment issues and government economic policies
- To help self-employed people willing to establish new enterprises in poorer areas with NGO support
- To increase labour productivity

²⁰ The ongoing ILO programme "Know about Business (KAB)," which is currently being implemented in Syria, is making an important contribution in this context (ILO 2009).

- To promote entrepreneurship and private-sector work culture
- To plan and promote small enterprises

In addition, the role of the MOSA&L has been strengthened to develop and implement policies and regulate the labour market more effectively. Other legislation passed concerns the establishment of social and micro finance institutions to improve the financial opportunities for SMEs. In 2008 the MOSA&L also signed three additional agreements with Syrian banks through the PCEED to facilitate the provision of loans to SMEs, bringing the total of such agreements to eight (ILO, 36).

A number of non-governmental programmes/institutions also provide support specifically for SMEs. Besides the SHABAB initiative, which is actively supported by Syria's first lady, Mrs Asma Al-Assad (see Box 5), many other private organisations and donor agencies actively promote the SME sector.

Box 5: SHABAB initiative

SHABAB's aim is to develop an entrepreneurial and business-oriented young workforce and especially to assist young entrepreneurs. The SHABAB initiative is creating a strategic framework for a comprehensive range of school-to-work transition policies and programmes to meet the needs of young Syrians. This initiation group is supported by a small technical team, which is running a number of pilot projects across the country.

The framework covers four areas of policy:

- cultural change
- education and training
- business support and
- regulatory reform

A Steering Council made up of representatives of business, civil society and the government oversees the implementation of the strategy.

Source: ILO (2007), 26

The EU's Business Environment Simplification Programme is also particularly important in this context (see Box 6).

Box 6: Selected private organisations and donor agencies actively promoting the SME sector**Syrian Enterprise & Business Centre (SEBC)**

The SEBC, formerly known as the Syrian European Business Centre (1966–2006), is currently implementing the SME Support Programme (an EU-funded programme with a budget of EUR 15 million), which includes two business incubators, the Trade Enhancement Programme (another EU-funded programme with a budget of EUR 15 million) and the Business Environment Simplification Programme (an EU-funded programme with a budget of EUR 5 million).

The SME Support Programme focuses assistance on six areas:

- improving the efficiency and competitiveness of SMEs;
- developing local consultancy;
- providing access to medium- and long-term finance;
- promoting exports;
- institutional strengthening and promoting the sustainability of the SEBC;
- promoting a policy-enabling environment.

In addition, the SEBC hosts and supports various additional EU-funded programmes of benefit to Syrian SMEs.

Box 6 continued

United Nations Development Programme (UNDP)

The UNDP Office in Syria is supporting the business environment through various initiatives, including capacity-building and institution-building activities for:

- the Syrian Investment Commission through the establishment of the Investment Promotion Unit and the simplification of procedures through a one-stop mechanism;
- the establishment of SME training centres at Der Ez Zor and Raqua and of a vocational training centre at Der Ez Zor. Access to information for young entrepreneurs in rural areas has been enhanced through the establishment of 23 tele-centres covering most parts of Syria. In addition, a career management centre has been set up in cooperation with Damascus University, an initiative that also intends to provide guidance and forge links between university graduates and the private sector;
- support for micro-finance; in the context of the UNDP project Rural Community Development in Jabal Al-Hoss a micro-finance network known as the Sanduq Saving Box has been established. Under this project the micro-finance facility for enterprise development operates on the Islamic principle of Murabaha (profit- and loss-sharing). Each Sanduq is established in the area in which its members, about 100 villagers, live. They become shareholders of the fund, each with a share of SYP 1000. Almost half of the shareholders (46 per cent) are women. Islamic loans provided to members in recent years have totalled around SYP 300 million.

Source: SEBC Documents, (2009) and ILO (2007), 28

Despite these various programmes and the establishment of numerous new institutions, the business environment for SMEs in Syria is changing no more than slowly and is still negatively biased towards small enterprises. Compared to large enterprises in the public or private sector, SMEs often lack the time and connections to cope with bureaucratic hurdles, to overcome cumbersome administrative procedures and to invest in these non-productive transactions. In these circumstances, there is an extremely urgent need for the comprehensive SME law which is on the 10th FYP agenda, but has yet to be drawn up.

5 Syria's Industrial Modernisation and Upgrading Programme (IMUP)

During the preparation of Syria's 10th FYP various approaches and concepts for the country's future industrial policy were discussed. Some of these had a major impact on public policy and implementation, others less so.²¹

The concepts which have had an obvious practical impact include the Industrial Modernisation and Upgrading Programme (IMUP),²² which the Ministry of Industry launched in cooperation with UNIDO in various stages in 2002 and in 2007. Under the 10th FYP the IMUP was extended, and in 2009 an additional stage was announced.²³

The comprehensive IMUP consists of several components. Its main objectives are:

- to develop and enhance the competitiveness and productivity of the private manufacturing sector and
- to focus on one sector, i.e. textiles and clothing, as an entry point and model for wider restructuring.

According to the Syrian Ministry of Industry, this programme is considered to be the showcase of Syria's industrial policy. For this reason and because the IMUP, which has hitherto focused exclusively on textiles and clothing, is also regarded as a model for modern industrial policy in general, this programme approach will be discussed in greater detail. However, for a better understanding of this approach, Syria's textile and clothing industry and the major challenges it faces will first be outlined.

5.1 Overview: Syria's textile and clothing industry²⁴

Syria's textile and clothing sector is one of the country's oldest and most important industries. According to the Central Bureau of Statistics, it accounted for 46 per cent of total

21 Many studies have been carried out at both policy-making level and operational and executive level with a view to improving the MoI's and directorates' performance or the industrial sector as a whole. According to a document published by the ISMF in 2007, recent studies are: MoI Restructuring Study, Procedures Simplification Study, National Syrian Modernisation Project, a study on the General Organisation for Food Industry Restructuring; the SEBC Study "The Syrian Industry – Obstacles and Prospects", though published in 2003, is, according to the CEO of the SEBC, still valid.

22 The following data on the IMUP are largely based on IMUP documents published in 2007 and 2009.

23 This very recent programme is being implemented with technical support from UNIDO and financial support of EUR 20 million provided by the Italian government.

24 The main source of information on Syria's textile and clothing sector is the 2009 UNIDO document "Industrial Modernization and Upgrading Program, Strategy for the Syrian Textile and Clothing Industry".

manufactured output and 34 per cent of non-oil exports in 2007. It also employs about 30 per cent of the total industrial workforce.

The Syrian textile and clothing sector is mainly composed of large public companies and numerous private SMEs. There are some 24,000 registered textile plants of all sizes and an unknown number of unregistered manufacturers.

Syria also has 27 public-sector textile mills, which are coordinated and supervised by the General Organization of the Textile Industry (GOTI), the governmental institution serving the textile industry in accordance with the Syrian industry governance model. Of the 27 SOEs under the GOTI, only 9 appear to be generating profits.

As for the private sector, a CBS survey shows that it is dominated by micro firms (fewer than 10 workers), which account for about 73 per cent of total production value, while small firms (10–50 workers) account for 18 per cent of total production value and value added, with a number of medium-sized companies (51–250 workers) and a few large firms with more than 250 workers adding another 11 per cent of total production value.

Of the 24,000 firms only around 400 are exporters. Even though the clothing and apparel segment has several competitive enterprises, their export performance is still very limited.

Most Syrian manufacturers started business in the 1970s as small companies, producing mainly for the local market (which was almost closed). In the 1980s and 1990s the private sector increased capacity mainly to meet demand from the former Soviet Union, with little regard for the quality of the products. As a result, many important quality issues have been ignored for decades.

Today Syria exports an increasing proportion of its textile production to Arab countries, which is largely due to the completion of the Arab Free Trade Zone in 2005. However, Syria's export performance in this sector remains poor, primarily because the industry has not yet been able to move into high-value segments. It also faces the growing challenge of competing with other international suppliers even in its own domestic market.

Most enterprises are still producing basic garments (lingerie and underwear, seamless underwear, sweaters, T-shirts, stockings, children's wear, casual wear and jeans), with little value added, for better-quality market segments, local and international. In addition, there

are firms that specialise in dyeing and finishing on commission and many others that focus on weaving and manufacturing home textiles.

5.2 Main challenges for Syria's textile and clothing industry

The Syrian textile and clothing industry faces the following challenges in particular:

- The globalisation of the market calls for gradual exposure to international competition;
- Effective integration into the international economy calls for export goods with ever increasing technological and cognitive content as well as knowledge of end-user demand in target export markets, not only for the liberalisation of imports;
- Until recently economic policy was driven by trade liberalisation, and Syria was rather late to appreciate the need to take effective measures to upgrade its textile industry;
- Many upgrading processes have been incomplete in the past; in addition, some domestic textile importers have abused reductions in tariffs on imports from Arab countries by falsifying certificates of origin or concealing the real value of products. This is especially true of reexports from China and other East Asian countries which have been relabelled in Dubai from "Made in China" to "Made in UAE."²⁵
- Syria's textile industry is confronted with transnational corporations, global retailers and international consumers, but is not integrated into their global value chains and their international networks and partnerships.

The Syrian textile and clothing industry has to contend with competitive pressure largely from the following countries/regions:

- Arab countries which began opening their economies and increased their competitiveness earlier, i.e. Tunisia, Morocco and, to some extent, Saudi Arabia,
- the specific application and practices within GAFTA and under other, bilateral agreements,
- Asian and Eastern European countries owing to their productive structure, technically skilled workforces and modern and capital-intensive production lines, enabling them to manufacture high-quality products with a higher added value,
- China, India and also Bangladesh, particularly with respect to garments,
- Turkey, whose competitiveness in the Syrian market is growing fast as a consequence of trade liberalisation.

²⁵ This malpractice was mentioned by various entrepreneurs and other experts during a workshop of the Export Development Promotion Agency (EPDA), held in Damascus on 9 August 2009.

In addition to these regional/global challenges for Syria's textile and clothing industry, it faces internal shortages and obstacles. The major shortcomings in the industry include in particular:

- the lack of the support institutions needed to enhance its competitiveness;
- inadequate access to financial resources/bank credit;
- inadequate industrial R&D;
- the weakness of ICT; and
- inadequate education, skills and training.

Although Syria now has a number of **support institutions**, such as the Syrian Arab Standards and Metrology Organisation (SASMO), the Industrial Testing and Research Centre (ITRC), various vocational training centres, two intermediate institutes for textile industries in Damascus and Aleppo and specific departments for the textile industry in faculties of mechanical engineering in Damascus, Homs and Aleppo, these facilities form part of the public sector and operate in accordance with bureaucratic government regulations and standards and do not therefore need to meet market requirements. There is a particular need for the capacities of their staff to be upgraded and refined.

The lack of **access to financial resources/bank credit** makes the textile and clothing industry totally dependent on its own resources for the financing of production operations, which gives rise to inadequate start-up financing and so hampers competitiveness. According to data contained in a Syrian report published by the Decision Support Office of the Council of Ministers, the industrial and mining sector's share of bank credit in 2007 was only 4.9 per cent. Commerce took 48.4 per cent, and 13.5 per cent went to the agricultural sector. Venture capital and private equity operators are almost non-existent in Syria.

Industrial competitiveness depends on the intensity and effectiveness of efforts to absorb, adapt and improve on domestic and imported technologies. However, there are no published data on **R&D** in Syria, but from the lack of innovation in the public sector it appears that industrial R&D is negligible. As the structure of industry in the private sector is dominated by small, traditionally family-run enterprises, engaged in labour-intensive activities and serving local markets, industrial R&D is obviously very limited.

Compared to other countries in the region, Syria is also lagging behind in all areas of **Information and Communication Technology (ICT)**, apart from telephone mainlines.

Finally, available **human capital** poses a challenge for Syria. The labour force is poorly educated, since approximately 66 per cent of workers have completed no more than primary education and less than 7 per cent are graduates of colleges and other institutes of higher education (MoI 2009). Moreover, what is needed is not just a general upgrading of skills, but new forms of organisation and the “multi-skilling” of the workforce.

Furthermore, the Syrian educational system is not producing the **quantity and quality of skills** needed for industrial renovation. Training is provided in the public-sector textile companies, but it is neither systematic nor widespread and is, for the most part, inadequately funded. The lack of skills in the textile sector extends to know-how in weaving, dyeing, printing and finishing. According to the available assessments, only about 3 per cent of workers have university degrees even in the public sector. Without a drastic increase in the number of skilled workers, quality upgrading and improved productivity cannot be achieved.

5.3 The IMUP strategy – conceptual approach

The IMUP programme is aligned with Syria’s 10th FYP objectives and priorities. As Figure 3 shows, the pillars of the FYP are reflected in IMUPs at all levels, from management to technical programmes.

In the medium and long term, the Ministry of Industry will be the institution mainly responsible for the programme on the government side. The private sector will also play a major role in managing the IMUP at various levels.

The current IMUP is focused on three interlinked levels of policy intervention:

Macro level: formulation of a national programme for industrial modernisation/upgrading and development, e.g.

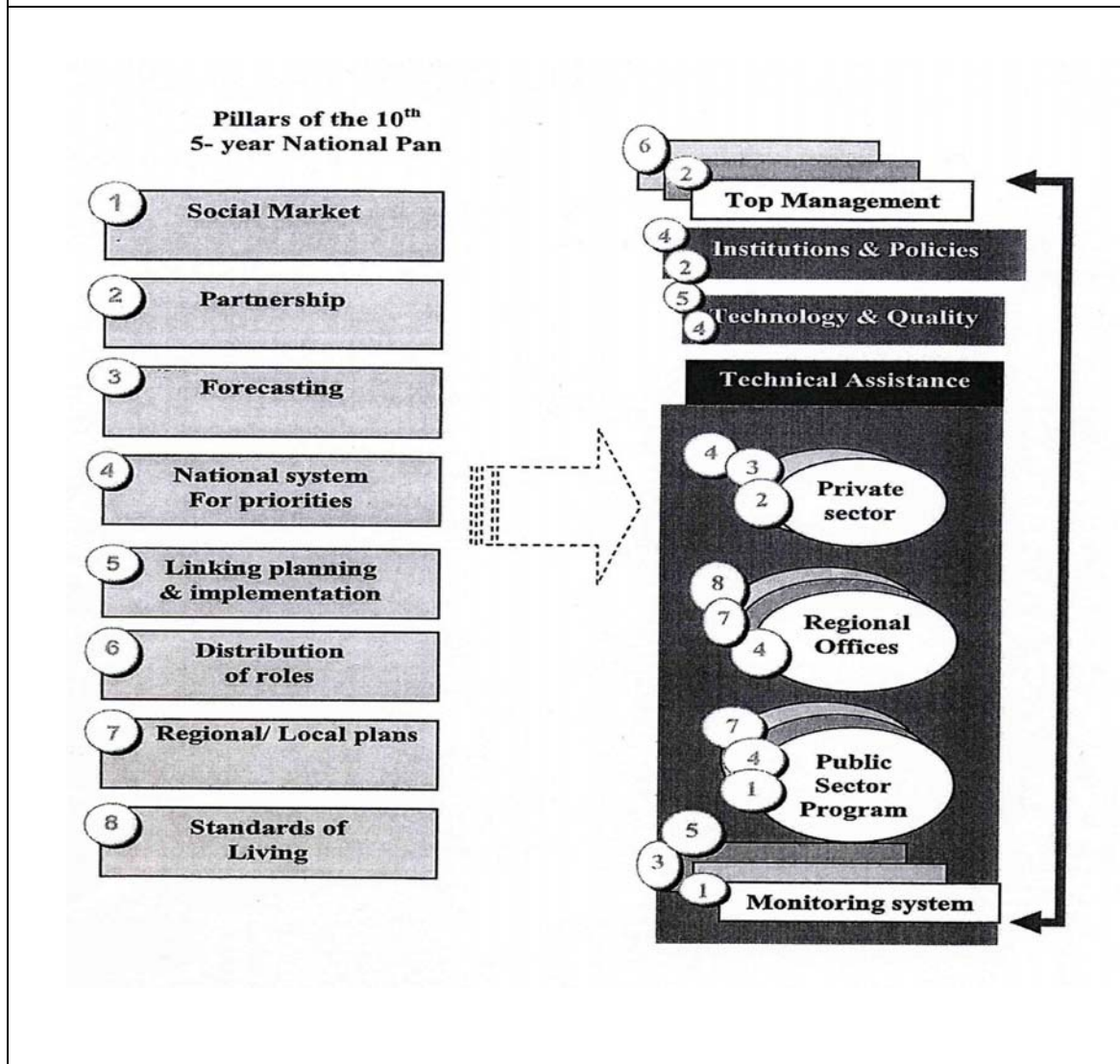
- national programme for industrial modernisation/upgrading and schemes for financing enterprise modernisation and upgrading plans
- subsector strategy for the development of the textile sector

Meso level: national capacity-building in the field of industrial modernisation and upgrading, e.g.

- strengthening the Ministry of Industry, including the establishment of the Upgrading and Modernisation Unit (UMU) and the strengthening of the Investment Office

- strengthening the professional capabilities of national consultants, consulting companies and support institutions
- strengthening/establishing technology centres

Figure 3: Alignment of IMUP with the 10th FYP



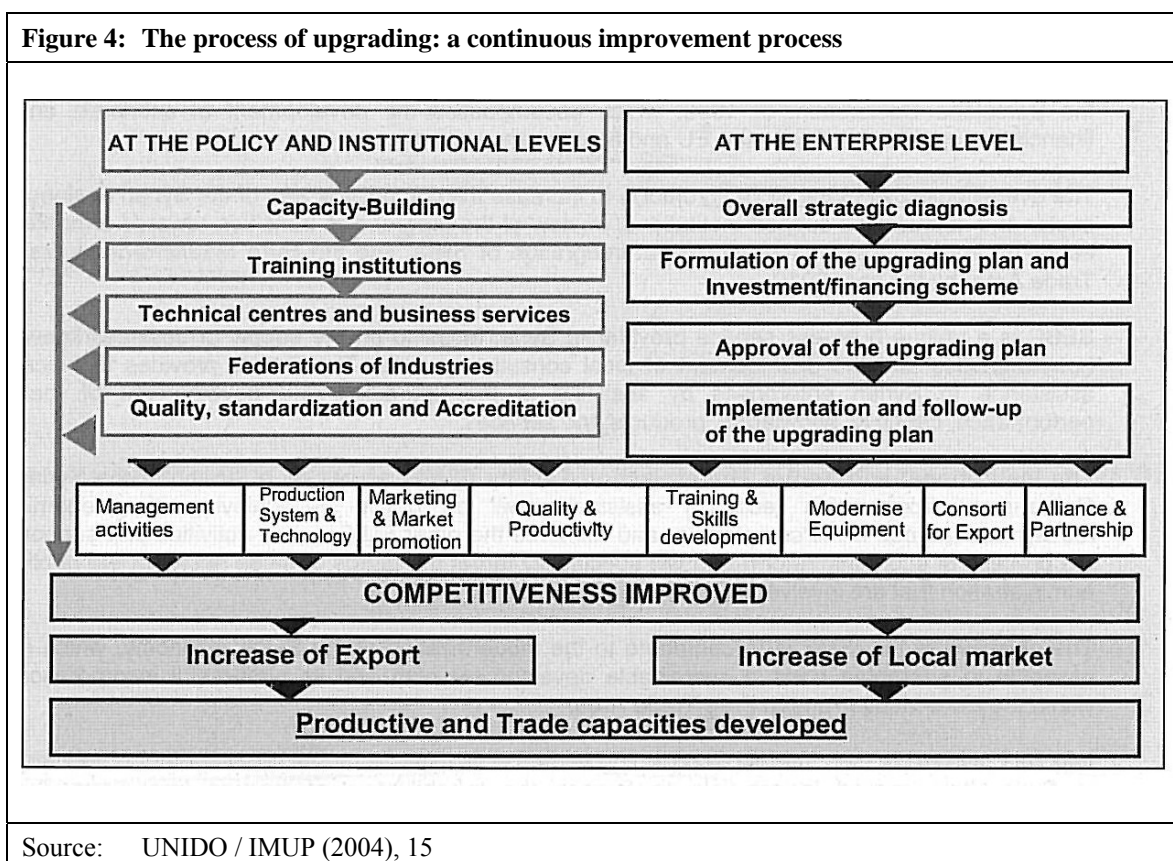
Source: UNIDO / IMUP (2007), 10

Micro level: modernisation/upgrading of some 40 selected SMEs in the textile sector, including ISO certification of enterprises and promotion of investment and technology partnerships, e.g.

- preparation of diagnostic studies and modernisation/upgrading plans
- implementation of modernisation/upgrading plans
- promotion of investment and technology partnerships

- ISO 9000 certification of enterprises.

As in UNIDO's upgrading approaches in other countries, an approach based on expertise gained and methodology developed has been adapted to the Syrian programme (see Figure 4).



The budget for the two-year programme is EUR 2.2 million (including UNIDO support costs); as the main donor, Italy is contributing funds to meet the costs of the project, and especially the financial requirements of the Upgrading and Modernisation Unit.

5.4 Preliminary results with the IMUP

The results achieved with the various components of the comprehensive IMUP so far have been mixed. According to the available data, they can be summarised as follows²⁶:

Macro level: the formulation of a national programme for industrial modernisation and upgrading has become an integrated part of the 10th FYP. However, the subsector strategy

²⁶ Facts and figures on the results presented here are largely based on the draft Independent Evaluation of the Syria Integrated Programme, UNIDO, Vienna 2009.

for the development of the textile industry (focusing on the weaving, finishing and garment sectors), based on a value chain analysis, has not been completed.

Meso level: the building of national capacity in the field of restructuring, modernisation and upgrading at both government and private-sector level has been partly completed. The Upgrading and Modernisation Unit (UMU) has clearly gained the respect of Syrian companies, particularly as the selection of pilot companies has been seen as transparent and fair. Available data, however, emphasise that the UMU has generally lacked a real “private-sector mentality,” where management and staff understand what their customers need and have the capacities and systems to meet their needs.

Moderate results have been achieved in the “training of national consultants” in upgrading techniques (elaboration of strategic diagnosis, evaluation of upgrading, etc.). The envisaged strengthening of capacities at the Technical Centre in Aleppo, including existing facilities in the Ministry of Industry, has not been achieved.²⁷ Nor has the promotion of SMEs, particularly with regard to their access to foreign partnerships, technology, joint ventures and market access, been successful.

Micro level: the plan to select a maximum of 40 enterprises for upgrading was implemented, although the time horizon for the use of existing success indicators (increases in sales, exports, employment and investment) was considered too short. However, available data show that the pilot companies have found the support of the project in production, marketing and cost-accounting relevant or highly relevant to their needs.

Based on anecdotal information and companies' own reports, Table 6 depicts the detailed outcomes of the project in terms of improved methods and marketing, efficient production planning, accurate product costing and the introduction of new products and design collections.

The goals of obtaining ISO Certification for 15 enterprises and of successfully promoting investment and technology partnerships have not been achieved.

27 UNIDO, 2009, Independent Evaluation Syria Integrated Programme, Draft, Vienna, p. 34

Table 6: Key results achieved by the pilot companies	
<i>Changes in business processes as a result of the project assistance</i>	<i>% of companies</i>
Improved production methods	91
Improved/new marketing planning practices	62
Improved marketing and promotional activities	55
Accurate measurement of costs through the use of the Excel product-costing system	56
Energy- and cost-saving measures taken	33
New design and product development techniques	47
New/improved products and collections launched	50
Source: UNIDO (2009), Independent Evaluation of the Syria Integrated Programme (draft)	

In sum, given the short implementation time and limited expert inputs, the outcomes and potential impacts achieved at company level are remarkable. However, the fact that the IMUP has not effectively achieved other important objectives, i.e. the elaboration of the textile and clothing strategy, the envisaged activities for the textile export centres and the promotion of investment partnerships for participating companies, is a major drawback.

Meanwhile, in the light of the preparation of the 11th FYP, an additional, very comprehensive document on the establishment of an industrial strategy for the Syrian textile and clothing sector was drawn up by UNIDO in June 2009.

This very recent document includes an in-depth strategic assessment of the industrial situation within the macroeconomic framework and compares the performance of the Syrian industrial sector with that of other countries with a view to identifying weaknesses and bottlenecks.

Second, the UNIDO document focuses on the characteristics of the Syrian textile and clothing industry, giving a very detailed description of its structure, main strengths and weaknesses, its performance and the challenges it faces in the future.

Third, the document sets out an articulated framework, proposing a vision or mission for the industry, highlighting main strategic objectives and detailing all strategic interventions which would be crucial for the upgrading and modernisation of the Syrian textile and clothing industry.

The proposed strategic directions are shown in greater detail in Box 7.

The recommended strategy for the textile and clothing industry with its additional strategic directions, particularly at macro level, forms a new basis for discussions among stakeholders aimed at overcoming some of the constraints on the ongoing industrial policy approach and may have an important impact on the shaping of the textile and clothing industry during the 11th FYP.

<p>Box 7: Proposed strategic directions for the upgrading and modernisation of Syria's textile and clothing industry</p> <p>Macro-level strategies:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Driving gradual trade liberalisation of the market with a focus on certificates of origin, customs controls and proper supports. • Investing in the modernisation and upgrading of physical, technological and utility infrastructure. • Fostering the formation of an entrepreneurial mindset and strengthening the industrial mindset at large (for private and state-owned companies). • Developing marketing and promotion at the industry level to support exports and improve industry attractiveness to FDI. • Setting up a comprehensive innovation policy for support of research and development, technology enhancement and knowledge acquisition, development and diffusion. • Constructing an efficient and reliable industry and competitive intelligence system. • Modernising the credit and capital system, setting up policies and initiatives to foster the increasing use of external capital and funds. <p>Meso-level strategies:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fostering the creation of cluster-like forms of industry networking and agglomeration and enhancing the experience of the industrial zones. • Revising training institutions at all levels, with a focus on the link between the education system and the industry. • Promoting the creation of real service centres and consulting specialised in the textile and clothing business. • Supporting the development of business associations at various levels, to complement the role of the chambers of commerce and industry. <p>Micro-level strategies:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Restructuring private and state-owned firms • Prioritising geographical markets to target • Focusing on key strategic products • Upgrading management practices and strategies <p>Source: UNIDO / IMUP (2009)</p>
--

Against the background of the IMUP concept, which was introduced as a model for modernising and upgrading not only the textile and clothing sector, but other industrial sectors too, the question is what other sectors Syria is planning to modernise and upgrade, in what form and to what extent. In any case, there is a need to disseminate detailed information on “best practices” and “lessons learned” from the IMUP concept in the textile and clothing sector that could be of general relevance to other industries.

A number of criticisms of the IMUP concept should also be taken into account: company-level interventions generally leave room for unfair competition and the risk of subsidy abuse, especially when favouritism is a major element in state-business relations. Finally, industrial modernisation and upgrading programmes should generally include a clear and credible exit strategy (Altenburg / Stamm, 2007).

Meanwhile, the Modernisation and Upgrading Programme has been extended and an additional second phase agreed. This new phase has the support of an Italian loan of EUR 20 million for upgrading the equipment of 36 Syrian textile companies.

6 Assessing Syria's industrial policy in the context of the economic reform process and the internal and external political environment

This study has shown that Syria's current industrial policy is largely determined by the country's ongoing economic reform process. Against this background, it has become clear that various obstacles, barriers and shortcomings are only partly due to the reform programmes as such, as they are formulated in the 10th FYP and other official documents, but rather to the process itself, i.e. the deficient restructuring of state-owned enterprises and the public sector, the absence of a comprehensive SME concept and the limited achievements of the ongoing industrial modernisation and upgrading programme (IMUP).

Despite Syria's considerable trade liberalisation, numerous far-reaching new laws and regulations designed to increase private investment and its newly established support institutions (the Syrian Investment Agency (SIA), the Export Development and Promotion Agency (EDPA), the Syrian Enterprise Business Council (SEBC)), Syria is still in the process of making choices between, on the one hand, traditional industrial policy, based on intervention by sectors and a continuing prominent role of SOEs and state-controlled institutions, and, on the other hand, a more horizontal enterprise policy, under which public institutions act as facilitators for the private sector, providing the public goods required and offsetting market failure appropriately.

The two policy approaches exist in parallel in a difficult, inefficient and costly compromise. At present, this situation is characteristic of Syria's very gradual transformation process in general and its industrial policy approach in particular.

The extent to which Syria's industrial policy moves from its current approach towards a more horizontal approach and over what period is determined by various factors, the most important of which include:

- The credibility/capacity to implement general economic reforms
- The ability and willingness to overcome external and internal political constraints

For the moment, the perception of the reform process varies considerably. The variations are mainly due to the fact that actors and observers look at different indicators when evaluating the reform process. While most Syrian officials, the IMF and particularly the World Bank acknowledge that the reform process so far has been slow and modest, they also take a fairly positive view of the ongoing reform process (World Bank 2009).

Other experts and observers underline the continuing disparity between the declared reform programmes and the lack of commitment and implementation.

Yet, even if it is questionable whether the speed of the reforms or the degree of implementation should be considered as relevant indicators of reform sustainability, the necessary credibility of the transformation would seem to require greater transparency of the level of reform so far achieved. The current preparation of the 11th FYP makes it particularly important for the monitoring process and the evaluation results of the 10th FYP to be publicised.

However, greater transparency of achievements under the 10th FYP would be only one element in increasing the credibility of the reform process. The sustainability of Syria's reforms, including those initiated under the industrial modernisation and upgrading programme, and the applicability of this approach across industrial sectors largely depends on the technical capacity of the reformers, particularly at the level of policy implementation.

In fact, the widespread lack of implementation and numerous weaknesses of the economic reform programmes, including the IMUP, can be partly attributed to the existing shortage of human resources and appropriate skills.

In the short run a very limited number of skill gaps can be partly bridged with the help of international experts. However, the deeper problems will remain as long as the low quality of schools and universities is not addressed appropriately.

Besides these challenges, some of them huge, but still more technical, the ongoing internal and political dynamics are determinants of Syria's reform process in general and its industrial policy in particular.

In Syria's case two factors play a decisive role:

- external boycotts/sanctions and
- internal resistance to the reforms.

External boycotts and sanctions result in Syria losing benefits of its economic liberalisation and selective improvements to the investment climate, owing to unresolved foreign policy issues, including the international sanctions imposed by the USA, which lead companies to refrain from investing in Syria. There is no doubt that these sanctions entail not only lost investments but also missed opportunities for the technology transfer and skills development which Syria urgently needs (Brück / Binzel / Hadrich, 2007).²⁸

A further obstacle is the long process in the signing of the EU Association Agreement. However, this obstacle may be removed if ratification by Syria takes place in the near future.²⁹

More significant for the sustainability of the reform process are the internal political dynamics. Industrial policy reforms are closely linked to the liberalisation of markets, institutional restructuring and legislative changes, which not only include a redistribution of economic resources, but also transform power relations and hierarchies at all levels. Political and economic "losers" in particular may attempt to block the reform process. At best, this will lead to incomplete implementation, at worst, to the destabilisation of the existing political system. Arguments advanced and statements made during the interviews revealed that internal political factors and the fear of a negative political backlash are critical determinants of the future prospects of the general process of economic reform, including the reform of the industrial policy.

28 A discussion of the justifications of these sanctions is beyond the scope of this study.

29 It must also be remembered that the EU Association Agreement will also have some adverse effects on Syria's economy.

For the moment, it seems that the Syrian government's main aim is to overcome internal resistance to reforms by slowing down the pace at which they are undertaken and following a very gradual and modest path towards a more horizontal industrial approach.

7 Conclusions and recommendations

This report has shown that Syria's industrial policy is largely shaped by the country's transformation programme as set out in the 10th FYP and its updated version, the ERP.

Under the 10th FYP Syria has launched numerous new regulations and legislative reforms, all of which have helped to liberalise the country's trade regime, to improve the investment climate and to increase Syria's competitiveness.

In addition, such new institutions as the SIA, the EDPA and the industrial cities have been established, some beginning to operate only very recently. Furthermore, since Syria's economic reforms were launched, the Ministry of Industry, with support from UNIDO, has implemented an industrial modernisation and upgrading programme. Given its concept and specific approach, this programme is seen as a model for the upgrading and modernisation of Syria's industry in general. According to the Syrian government, this programme has meanwhile become the showcase for the country's industrial policy.

While positive steps are being taken to modernise Syria's industrial policy, other vital targets set in the 10th FYP with respect to the manufacturing industry, i.e.

- the law on reforming/restructuring the SOEs and
- the envisaged SME strategy

have yet to be achieved. Both are vital components of a modern industrial policy and must be given a high priority in the preparation of the forthcoming 11th FYP.

In addition, if Syria's industrial policy is to be modernised during the next phase, its various new strategic elements (e.g. SIA, EDPA, industrial cities) will require more effective implementation.

The “best practices” emerging and “lessons learned” during the current IMUP should be documented, since they can provide important knowledge on the potential of this approach and the limits to its application to other industrial sectors.

It is clear from Syria’s current industrial policy that the gap between the five main objectives outlined in the 10th FYP and the implementation of the numerous initiatives and projects is partly due to shortcomings in the management of this process. While the numerous objectives and programmes/initiatives and the time frame are documented, the specific mandates of the ministries involved, including the responsibility they should take and the coordination required, the contributions and tasks of the private and public sectors, the role and participation of business associations, civil society organisations, think tanks and research institutions and the necessary cooperation/coordination among these actors are in no way specified and are not subject to any kind of monitoring.

The unclear management of Syria’s industrial policy can be partly ascribed to technical shortcomings, some of which can be eliminated with external technical assistance, but as this report has shown, other obstacles are due to a greater or lesser extent to internal and external political factors. The internal factors are highly complex, requiring nothing less than a “new social contract” that is compatible with a market economy (Nabli et al. 2006).

Building on the findings presented here, the report makes the following main recommendations to the Syrian Government:

- Finalise the law on the reform of the industrial public sector and develop a roadmap for the process of reforming/restructuring public enterprises
- Enhance the urgently needed “capacity-building” for good corporate governance of SOEs
- Develop a carefully crafted and consistent strategy for SME promotion
- Improve the efficiency of new institutions (SIA, EDPA, industrial cities), particularly by offering performance-based incentives
- Assess the contribution/limits of the Industrial Modernisation and Upgrading Programme (IMUP) with respect to its applicability to other industries and its potential as a more horizontal industrial approach
- Assess the opportunities and challenges for Syria’s industry across economic sectors and examine the potential of a comprehensive Industrial Modernisation and Upgrading Centre

- Ensure efficient policy management of the implementation and monitoring of the economic reforms in the manufacturing industry.

Donor agencies should provide technical support by undertaking the following activities:

- Supporting Syria's capacities for policy management processes with a view to improving coordination and/or cooperation among ministries and stakeholders in the industrial sector
- Supporting Syria's monitoring and evaluation capacities
- Supporting Syria's capacity to make the institutions newly established to promote industrial policies more compatible with the requirements of a market economy
- Supporting Syria's capacity to achieve a nationwide change from a largely vertical industrial policy to a more horizontal social market-based strategy
- Supporting Syria's innovative industrial potentials, i.e. its widespread engineering know-how, and strengthening the capacities for innovation, particularly in the case of SMEs.

Bibliography

- Altenburg, T. / A. Stamm* (2007): New Trends in private sector promotion and its implications for UNIDO's Corporate strategy
- Bertelsmann Stiftung* (2009): Transformation Index of the Bertelsmann Stiftung 2010, Manual for Country Assessments, Gütersloh
- (2009): Bertelmann Transformation Index (BTI), Syria Country Report, Gütersloh (in print)
 - (2008): Bertelmann Transformation Index (BTI), Syria Country Report, Gütersloh
- Brück, T. / C. Binzel / L. Handrich* (2007): Evaluating Economic Reforms in Syria: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin
- Damiani, E.* (2008): Support to the elaboration of an official SME Definition in Syria through a public consultation, Final Report, Syrian Enterprise & Business Centre, Damascus
- Economic Research Forum (Egypt) and Institut de la Méditerranée (France)* (2006): The Road Ahead for Syria, Syria Country Profile, Cairo
- Europe Aid* (2007): SME Support Programme in Syria, Project No. MEDA/2005/17542, SME Policy paper update
- European Commission* (2007): Syrian Arabic Republic Strategy Paper 2007-213 and National Indicative Programme 2007–2010
- European Commission / OECD / Sharing Expertise in Training / Euromed* (2008): Report on the implementation of the Euro-Mediterranean Charter for Enterprise, Luxembourg
- Executive Reform Programme (ERP)* (2008): Reform Action Plan 2008–2010, Manufacturing Sector, Report Final Draft Version written by: Ziad Ayoub-Arbache et al., Damascus
- Galal, A. and El-Megharbe L.* (2005): Do Governments pick Winners or Losers? An assessment of Industrial Policy in Egypt, Egyptian Centre for Economic Studies, Working Paper 108
- Government of Syria* (2009): Legislative Decree No.6 “Export Development Promotion Agency”, Damascus
- (2008): Legislative Decree No. 9 “Syrian Investment Commission, Damascus”
 - (2006): The 10th Five Year Plan 2006–2010, Damascus, (English translation)
- International Labour Organization (ILO)* (2009): Supporting Entrepreneurship Education, A report on the global outreach of the ILO's Know About Business program, prepared by Thais Lucas de Rezende and Jens Dyring Christensen, Geneva
- (2007): Regional Office for Arab States: Reforming the Business Environment for Small Enterprises in Syria: Challenges and Recommendations, prepared by Samir Saifan
- Ministry of Industry (MoI)* (2010): Comments from the Ministry of Industry regarding the draft of the DIE Study “Syria's industrial policy”, Bonn (unpublished)
- (2009): Syrian Industrial Strategy up to 2015, Damascus (unpublished)
- Multilateral Investment Agency Guarantee (MIGA)* (2008): Syrian Arab Republic, Agreement on Legal Protection for Guaranteed Foreign Investment, Washington, D.C.
- Nabli, M. K. et al.* (2006): The Political Economy of Industrial Policy in the Middle East and North Africa, Egyptian Centre for Economic Studies, Working Paper 110
- Noland, M. and Pack H.* (2005): The East Asean Industrial Policy Experience: Implications for the Middle East, Egyptian Centre for Economic Studies, Working Paper 106

- Owen, E. C. / Z. Ayoubé Arbache* (2008): Review of Syria's Economic Sectors with possible Investment Potentials, Syrian Enterprise & Business Centre (SEBC), Damascus
- Oxford Business Group* (2009): The Report: Syria
- Perthes, V.* (2001): Syrien nach dem Wechsel, Innere und äußere Faktoren der politischen Entwicklung, SWP-Studie, Berlin
- Radke, D.* (2008): Zum Stand der syrischen Reformpolitik (unpublished)
- Rodrik, D.* (2004): Industrial Policy for the Twenty-First Century, prepared for UNIDO
- Saint-Laurent, B. de* (2007): Building the New Syrian Investment Agency (SIA), Invest in France-ANIMA, Damascus/Marseille
- State Planning Commission* (2008): A Summary of the 10th FYP, Mid Term Review report of the Manufacturing Sector, Damascus
- Sukkar, N.* (2005): Threats and opportunities, in: *Syria Today*, February/March
- Syria* (2009): Country Report, in: *Economist Intelligence Unit*, London
- Syrian Arab Republic* (2005): UN Development Framework 2007–2011, Extract from 2005 World Summit outcome, paragraph 22
- Syrian Enterprise & Business Centre* (2009): various documents, SEBC website
- Syrian European Business Centre (SEBC)* (2007): SME Policy paper update, Damascus
- (2003): The Syrian Industry Obstacles and Prospects, Damascus
- United Nations Development Programme (UNDP)* (2007): The First National Competitiveness Report of the Syrian Economy 2007
- United Nations Industrial Development Organization (UNIDO)* (2009): IMUP Syria: Industrial Modernization and Upgrading Programme, Strategy for the Syrian Textile / Clothing Industry, Draft prepared by *Alberti, F. G*
- (2009): Industrial Development Report, Breaking In and Moving Up: New Industrial Challenges for the Bottom Billion and the Middle-Income Countries, Vienna
- (2009): Independent Evaluation Syria Integrated Programme, Draft Vienna
- (2007): Industrial Modernization and Upgrading Program in Syria, Vienna
- (2004): Industrial Modernization and Upgrading Programme, Project Document, Vienna
- World Bank* (2009): Doing Business, Country Profile for Syria, Washington, D.C.
- (2009): Development Horizons, The Financial Crises: Impact on the Middle East, Quarterly Publication – The World Bank Middle East Department – Lebanon
- (2007): Economic Developments and Prospects, Job Creation in an Era of High Growth, Washington, D.C.
- (2005): Syrian Investment Climate Assessment: Unlocking the Potential of the Private Sector, Washington, D.C.

Annex

Table A 1: List of government officials and experts interviewed in Damascus		
Name	Function	Institution
Dr. Fouad Al-Jouny	Minister	Ministry of Industry
Bassam Al-Attar	Director of Cooperation with Europe Foreign Debts	Syrian Arab Republic Prime Minister Office
Dr. Iyad Maklad	Director of International Relations	Syrian Arab Republic Ministry of Industry
Prof. Dr. Ahmad Abdolaziz	General Director Deputy Chairperson	Syrian Arab Republic Prime Ministry
Fadlala Garzaldeen	Macro Development Director General	Syrian Arab Republic Prime Minister Office
Ghassan Wadea Al-Eed	Deputy Minister of Economy and Trade	Syrian Arab Republic Ministry of Economy & Trade
Dr. Raslan Khadour	Dean of Planning Institute	Syrian Arab Republic State Planning Commission
Al Habash Ghassan	Deputy Minister of Economy and Trade	Syrian Arab Republic Ministry of Economy & Trade
Wolfgang Weber	Advisor CIM	Ministry of Industry
Fouad Al-Lahham	Project National Director	Industrial Modernization and Upgrading Programme (IMUP)
Noha Chuck	Chief Executive Officer	Syrian Enterprise & Business Centre (SEBC)
Samir Seifan	Managing Director	Economic and Business Consultants ADC
Dr. Eng. Aref Altawam	Chief Executive Officer	Al Shatta for Technical Engineering (A.S.T.E.)
Ziad Ayoub-Arbahe, Ph.D.	Consultant	Energy Economics & Industry
Yamashita Masahiro	Senior Advisor Economic Development	Japan International Cooperation Agency (JICA)
Louai Kassab Hasan	Programme Officer Economic Sector	Japan International Cooperation Agency (JICA)
Tomita Akiko	Chief Representative	Japan International Cooperation Agency (JICA)
Ido Yuko	Project Formulation Advisor Economic Sector	Japan International Cooperation Agency (JICA)
Nabil Sukkar Ph.D	Managing Director	The Syrian Consulting Bureau for Development & Investment (SCB)
Tristan Salmon	Director of Projects	The Syrian Consulting Bureau for Development & Investment (SCB)

Table A 1 (cont.)		
Sven Krauspe	Deputy Head of Mission	Embassy of the Federal Republic of Germany
Dr. Magdy El-Menshawy	Country Director Syria & Lebanon	GTZ
Dr. Michael Krakowski	Programme Director	GTZ
Christoph David Weinmann	Economic Policy Advisor	GTZ
Yasmin Nosseir	Expert	GTZ
Eng. Mohammed Shaer	General Manager	Shaer Trading & Industrial Co. Bader
Hans-Joerg Fiedeldei	General Manager	Mercedes-Benz
Waeel al Ghabra	Chairman	Syrian Textile and Garment Exporters Association
Abdul Razzak Baghdadi	Director of Transportation	Orpheus Tours & Travel

Table A 2: Key economic data on Syria					
Population, GDP and Unemployment*					
Population in mil. (2005)	GDP in bil. EUR (2006)	GDP per capita in EUR	% GDP growth (2002-06)	% GDP growth (2007)+	Unemployment rate (2006)
18	26.1	1382	3.5	3.3	8.1
+According to the figures from MoI the growth rate reached 6,1 %.					
Foreign Direct Investment (FDI)**					
FDI flows in EUR millions					FDI stocks per capita in EUR (2006)
1990-2000	2003	2004	2005	2006	
81.7	115.8	177.01	321.8	386.2	316.2
Trade Balance and Exports by Main Commodity Group***					
Exports by main commodity (2004)			Current account balance in EUR billions (2006)		
Agricultural products	Fuels and mining products	Manufactured goods			
11.5	55.9	6	-1.4		
Sources: *Eurostat 2008, International Monetary Fund 2007, CIA World Fact Book; **UNCTAD, World Investment Report 2007; ***WTO, IMF and World Bank.					

Table A 3: BTI-Index for Syria 2008				
Status Index	1-10	score	rank	trend
Status Index	1-10	3.39	# 113 of 125	
Democracy	1-10	2.60	# 121 of 125	➔
Market Economy	1-10	4.18	# 96 of 125	➔
Management Index	1-10	2.47	# 116 of 125	
Scale: 1 (lowest) to 10 (highest)				
<p>The BTI is a global ranking of transition processes in which the state of democracy, market economic systems and the quality of political management in 125 transformation and developing countries are evaluated.</p> <p>For each of the three identified areas there are numerous criteria and indicators. For “democracy” the main indicators are: stateness, political participation, rule of law, stability of democratic institutions and political and social integration. The main indicators for characterising the status of “market economy” are: level of socioeconomic development, organisation of the market/competition, currency and price stability, private property, welfare regime, economic performance and sustainability; for “management” the following indicators are identified: level of difficulty, steering capability, resource efficiency, consensus-building and international cooperation.</p>				
Source: Bertelsmann Stiftung, BTI 2008 – Syria Country Report 2007; BTI 2010 Manual for Country Assessment				

Box A 1: Ten dimensions for the assessment of Mediterranean Countries’ industrial policy approaches

- Dimension 1: Simple procedures for enterprises
- Dimension 2: Education and training for entrepreneurship
- Dimension 3: Improved skills
- Dimension 4: Easier access to finance and investment-friendly taxation
- Dimension 5: Better market access
- Dimension 6: Innovative firms
- Dimension 7: Strong business associations
- Dimension 8: Quality business support schemes and services
- Dimension 9: Strengthening Euro-Mediterranean networks and partnerships
- Dimension 10: Clear and targeted information for enterprises

Source: European Commission / OECD (2008)

Box A 2: Future vision of the manufacturing industry sector until 2025

The key points of the long-term vision of the manufacturing industry are:

- ❖ Contribute at a higher level to the economic and social development of the country; in particular, increase its share of GDP and improve the terms of trade;
- ❖ Enhance competitiveness, through research, innovation, technological and technical capacity, quality, training, and good organisation and administration to increase added value and productivity;
- ❖ Increase value added based on invention through research, development, training, and good organisation and administration;
- ❖ Enhance the supply chain to increase value added and improve links with other sectors;
- ❖ Create employment and raise living standards;
- ❖ Consider environment-friendly growth.

Source: ERP (2008, 5)

Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik

German Development
Institute

d·i·e



السياسة الصناعية السورية

تاتيانا شحود

السياسة الصناعية السورية

تاتيانا شحود

بون ، 2011

يعتبر معهد التنمية الألماني / (DIE) Deutsches Institut für Entwicklungspolitik أحد أهم مستودعات الفكر الرائدة في العالم في مجال سياسات التنمية. ويقع مقره في بون ، مدينة الأمم المتحدة. إن معهد التنمية الألماني يمد الجسور بين النظرية و التطبيق و يعمل ضمن شبكات البحوث الدولية. يكمن سر نجاح هذا المعهد في استقلاله المؤسسي الذي يكفله الميثاق التأسيسي للمعهد.

منذ تأسيسه في عام 1964 اعتمد معهد التنمية الألماني / (DIE) Deutsches Institut für Entwicklungspolitik في عمله على التفاعل بين مجالات البحوث و الاستشارة و التدريب. حيث أن المجالات الثلاث هذه تكمل بعضها الآخر كما أنها العوامل المسؤولة عن صورة المعهد المتميزة. يجمع المعهد المعارف المتعلقة بأبحاث التنمية في العالم و مكرسا عمله للقضايا الرئيسية التي تواجه مستقبل سياسات التنمية. إن البحوث التي يقوم بها معهد التنمية الألماني مبنية على النظريات و مدعومة بالتجارب العملية و متوجهة نحو التطبيق.

عن المؤلف:

الدكتورة تاتيانا شحود باحثة رفيعة المستوى و عالمة سياسية في قسم "الاقتصاد العالمي و التمويل الإنمائي" في معهد التنمية الألماني (DIE)
البريد الإلكتروني: Tatjana.Chahoud@die-gdi.de

تم تنسيق هذه الدراسة في السياسة الصناعية السورية بصورة دقيقة مع مشروع بحوث شاملة عنوانه "السياسات الصناعية في دول ذات معدلات دخل متوسطة متدنية و متدنية جدا". وتغطي دراسات الأحوال التي تم إجراءها في هذا السياق كل من مصر و أثيوبيا و الموزامبيق و ناميبيا و سوريا و تونس و فييتنام.
وتم تنفيذ مشروع البحوث هذا من قبل معهد التنمية الألماني (DIE) بالدعم من الوزارة الاتحادية للتعاون الاقتصادي والتنمية (BMZ) و وكالة التعاون الفني (gtz).

© Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
Tulpenfeld 6, 53113 Bonn
الهاتف: +49 (0)228 94927-0
الفاكس: +49 (0)228 94927-130
البريد الإلكتروني: die@die-gdi.de
<http://www.die-gdi.de>

مقدمة

تعتمد هذه الدراسة على وثائق/بيانات وأدبيات دولية وسورية رسمية متوفرة 2010/2009. فضلا عن ذلك قامت مؤلفة الدراسة بإجراء مقابلات ولا سيما مع مسؤولين في الحكومة والاتحادات الصناعية والمؤسسات الاستشارية وغيرهم من الخبراء المقيمين بسوريا. تتقدم المؤلفة بأخلص الشكر للمسؤولين الحكوميين والعديد من ممثلي المؤسسات السورية والمنظمات المانحة الدولية المقيمة بدمشق الذين تفضلوا بتقديم معرفتهم وتزويدها بكثير من الوثائق والبيانات القيمة المتعلقة بالسياسة الصناعية السورية. فيما أن تجميع البيانات وإجراء البحث العلمي في سياق هذه الدراسة استكملا عام 2010 لم يتم اعتبار بيانات وأحداث من الزمن الذي تلاه.

تاتيانا شحود

بون في أيار/مايو 2011

المحتويات

1. مقدمة
2. السياق الاقتصادي و السياسي الوطني السوري
 - 1.2 هيكل الاقتصاد
 - 2.2 تحول سوريا من اقتصاد تقوده الدولة إلى اقتصاد السوق الاجتماعي
 - 3.2 الاقتصاد المختلط في سوريا: دور القطاعين الخاص و العام في سوريا
 - 4.2 تنافسية سوريا و مقارنة السياسة الصناعية في السياق الإقليمي و العالمي
 - 5.2 السياق السياسي
3. الصناعة التحويلية في الخطة الخمسية السورية العاشرة
4. عناصر استراتيجية منتقاة من السياسة الصناعية السورية
 - 1.4 تعزيز الاستثمار
 - 2.4 المدن الصناعية
 - 3.4 تنمية المشاريع الصغيرة و المتوسطة
5. برنامج التحديث و التطوير الصناعي السوري
 - 1.5 لمحة عامة: صناعة النسيج و الملابس السورية
 - 2.5 التحديات الأساسية التي تواجه صناعة النسيج و الملابس السورية
 - 3.5 استراتيجية برنامج التحديث و التطوير الصناعي السوري - المقاربة المفاهيمية
 - 4.5 النتائج الأولية في برنامج التحديث و التطوير الصناعي
6. تقييم السياسة الصناعية السورية في سياق عملية الإصلاح الاقتصادي و البيئة السياسية الداخلية و الخارجية
7. الخلاصات و التوصيات

مسرد الكتب

الملحق

الصناديق

الصندوق 1:	تحليل نقاط القوة والضعف والفرص والتهديدات SWOT لقطاع الصناعة في سوريا
الصندوق 2:	الاستهدافات الكمية للصناعة التحويلية
الصندوق 3:	بيانات مختارة حول معدلات النمو الحديثة في قطاع الصناعة التحويلية في سوريا
الصندوق 4:	هيئة تنمية و ترويج الصادرات السورية
الصندوق 5:	مبادرة SHABAB
الصندوق 6:	منظمات خاصة و هيئات مانحة مختارة ناشطة في تعزيز قطاع المشاريع الصغيرة و المتوسطة
الصندوق 7:	التوجيهات الإستراتيجية المقترحة من أجل تطوير و تحديث صناعة النسيج و الملابس السورية

الأشكال

الشكل 1:	فجوات "الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج"
الشكل 2:	العلامة الإجمالية لسوريا لكل بُعد من أبعاد الميثاق مقارنة والعلامات الإجمالية لمصر و تونس
الشكل 3:	تماشي بين برنامج التحديث و التطوير الصناعي و الخطة الخمسية العاشرة
الشكل 4:	عملية التطوير: عملية تحسين مستمر

الجدول

الجدول 1:	الهيكل الاقتصادي السوري
الجدول 2:	متوسط النمو السنوي للناتج المحلي الإجمالي (%، الصادرات و الواردات
الجدول 3:	الوضع الاقتصادي للمؤسسات والمنشآت والمحالج التابعة لوزارة الصناعة ، 2010
الجدول 4:	تصنيف سوريا في ممارسة الأعمال 2009
الجدول 5:	القطاع الصناعي الخاص: عدد المشاريع و العمال حتى 2006\12\31
الجدول 6:	النتائج الرئيسية المحققة من قبل الشركات الرائدة

1. المقدمة

هذه الدراسة تفحص السياسة الصناعية السورية الحالية مع التركيز على الصناعة التحويلية بشكل خاص. و بما أنه لا يمكن عزل السياسة الصناعية السورية عن التحول الجاري في القطر من اقتصاد تقوده الحكومة إلى اقتصاد السوق الاجتماعي. فإن الدراسة تأخذ هذه العملية أيضا بعين الاعتبار. بالإضافة لذلك فالدراسة تأخذ بالاعتبار الفرص و التحديات الاقتصادية فضلا عن العمليات و الديناميكيات السياسية الداخلية و الخارجية التي تحدد السياسة الصناعية السورية حيث أنها تتجه من السياسة الصناعية التقليدية العامودية إلى مقاربة أفقية مستندة بشكل أكبر على السوق¹.

والتحليل يعتمد على مراجعة معظم الوثائق\البيانات و المراجع الحديثة² بالإضافة إلى المقابلات التي أجريت على مدار أسبوعين في آب 2009³ مع الشخصيات الحكومية الرسمية، و ممثلي شركات بما في ذلك ممثلي غرفة التجارة و الصناعة و مؤسسات البحوث و الاستشارة و المنظمات المانحة. في ضوء ذلك فإن التقرير مبني كالتالي:

- السياق الاقتصادي و السياسي السوري
- الخطة الخمسية السورية العاشرة بما أنها ترتبط بأهداف و استراتيجيات قطاع الصناعة التحويلية
- عناصر إستراتيجية منتقاة من السياسة الصناعية السورية الحالية
- استعراض لمثال عن السياسة الصناعية في سوريا: برنامج التحديث و التطوير الصناعي (IMUP)
- تقييم السياسة الصناعية السورية في سياق عملية الإصلاح الاقتصادي و البيئة السياسية الداخلية\الخارجية
- خلاصة و توصيات

¹ السياسات الصناعية الأفقية تعتمد بشكل أساسي على آليات السوق و يتم توجيهها للحد من التدخل الحكومي المباشر في حالات فشل السوق. و مع ذلك فهذه المقاربة لا تستثني الإجراءات التي تهدف إلى تشجيع القطاعات ذات الأولوية، بشرط أن لا تكون الإجراءات مشوهة للسوق. ومن جهة أخرى فإن السياسات الصناعية العمودية التقليدية تعتمد على التدخلات الحكومية المباشرة باستخدام إجراءات مثل التمويل المُيسر، ملكية الحكومة و الحماية الخارجية فضلا عن الرسوم الجمركية و الحدود الغير الجمركية (المفوضية الأوروبية \ منظمة التعاون و التنمية الاقتصادية، 2008، 16)

² يجب التركيز على أنه لم يتم جمع المعلومات\الوثائق و البيانات المتعلقة بالسياسة الصناعية السورية كما لم تتم معالجتها و تحليلها بطريقة منظمة. بالإضافة لذلك فهناك تضاربات كبيرة في البيانات التي تنتجها المنظمات المختلفة في القطر.

³ انظر الملحق (الجدول 1)

2. السياق الاقتصادي و السياسي السوري

1.2 هيكل الاقتصاد

سوريا هي دولة ذات اقتصاد الدخل المتوسط الأدنى و يبلغ عدد السكان حوالي 20 مليون. و معدل النمو السنوي بلغ 2.3% (2008)⁴. و في عام 2006 بلغ الناتج المحلي الإجمالي 26.1 مليار يورو و دخل الفرد يبلغ 1382 يورو سنويا⁵.

وفقا للتقديرات فإن قطاع النفط يستأثر نصف إيرادات الحكومة و ثلثي الصادرات و لكن هذا الأمر تراجع في السنوات الأخيرة و سوريا الآن أصبحت مستوردة صافية للنفط . هذه النقطة تشكل تحديا هائلا بالنسبة لسوريا حيث أنها تزيد الحاجة الملحة الموجودة حاليا لتنويع مصادر دخل الصادرات.

يبين الجدول 1 الهيكل الاقتصادي السوري الحالي و متوسط النمو السنوي. إن حصة الزراعة من الناتج المحلي الإجمالي السوري انخفضت من حوالي 30 بالمائة في الفترة الواقعة بين أواخر ثمانينات القرن الماضي و حتى عام 1990 إلى حدود 20 بالمائة في الفترة 2006-2007.

⁴ وفقا لمعلومات نشرها المكتب المركزي للإحصاء (سوريا) في عام 2008 وصل معدل النمو إلى 4.5%.

⁵ لمزيد من البيانات الاقتصادية الأساسية أنظر الجدول A 2 في الملحق ، والمصدر الرئيسي للمعلومات ذات الصلة هو مؤشرات التنمية العالمية المحددة من قبل البنك الدولي في عام 2008 ، البنك الدولي "البدء بالأعمال" في 2009 ، "صورة الدولة السورية" ، وحدة التحري لمجلة "إيكونوميست" (Economist Intelligence Unit) ، صورة البلد في عام 2009 بما يتعلق بسوريا ، تقرير منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (UNIDO) حول التنمية الصناعية في عام 2009 ، موقع البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة (UNDP) المتعلق بسوريا ، المنتدى الاقتصادي العالمي: تقرير التنافسية العالمي من عام 2008 - 2009، ورقة الاستراتيجية للاتحاد الأوروبي المتعلقة بسوريا 2007 - 2013 ، التقرير حول تنفيذ الميثاق الأورو متوسطي للمشروعات 2008، تم نشره من قبل المفوضية الأوروبية و منظمة التعاون الاقتصادي و التنمية (OECD) ، منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (UNIDO): تقييم مستقل لبرنامج اليونيدو المتكامل في سوريا (2009).

الجدول 1: الهيكل الاقتصادي السوري				
الحصة من الناتج المحلي الإجمالي (%)				
2007	2006	1997	1987	
20.4	18.3	27.9	26.6	الزراعة
31.6	32.2	30.9	20.7	الصناعة
7.8	7.1			الصناعة التحويلية
48.0	49.5	41.2	52.8	الخدمات
متوسط النمو السنوي				
2007	2006	2007-1997*	1997 - 1987	
6	10.3	4.5	5.8	الزراعة
- 5.0*	2.9	1.1	12.2	الصناعة
5.0	8.1	14.9		الصناعة التحويلية
9.5	8.1	7.2	1.1	الخدمات
* وفقا لوزارة الصناعة لا تتطابق معدلات النمو السنوية هذه التي تتعلق بالصناعة في الفترة 1997 - 2007 على البيانات المتوفرة لدى الوزارة. * لا يتطابق هذا الرقم على البيانات المتوفرة لدى الوزارة. المصدر: مؤشرات التنمية للبنك الدولي (2008)				

و قد نمت حصة الصناعة بمجرد 1 بالمائة تقريبا من 1997 وحتى 2007. ومنذ ذلك الحين حاولت سوريا أن تزيد من علاقاتها التجارية و خاصة مع العالم العربي و الاتحاد الأوروبي. و قد ساهمت الصناعة التحويلية ب 7.8 بالمائة في الناتج الإجمالي المحلي السوري في عام 2007 و هي نسبة منخفضة بالنسبة للمنطقة و أقل بكثير من العديد من الدول الآسيوية حيث تبلغ هذه النسبة من 20 إلى 40 بالمائة⁶.

2.2 التحول السوري من اقتصاد تقوده الدولة إلى اقتصاد السوق الاجتماعي

في عام 200 شرعت الحكومة السورية ببرنامج إصلاح اقتصادي للانتقال من اقتصاد تقوده الحكومة إلى اقتصاد السوق الاجتماعي. و هذا التحول مبين في الخطة الخمسية السورية العاشرة التي تختص بالفترة بين 2006 إلى 2010. إن هدف الإصلاح الاقتصادي هو فتح الاقتصاد من أجل تحقيق تجارة محررة وإعطاء المشاريع الخاصة دورا أكبر في التنمية الاقتصادية.

⁶ وفقا لوزارة الصناعة يجب الأخذ في عين الاعتبار أن ما يغطيه القطاع التحويلي السوري يختلف من ما يغطيه هذا القطاع في كثير من الدول الأخرى في المنطقة والدول الآسيوية.

و تشمل الإصلاحات الهيكلية الكبيرة بشكل خاص ما يلي:

- السماح بإقامة بنوك خاصة
- السماح بدخول مستثمري القطاع الخاص إلى شركات التأمين
- تخفيض معدلات التعرفة الجمركية: الرسوم الجمركية الأعلى في السابق وصلت إلى 255 بالمائة مقابل 60 بالمائة اليوم، وقد تم تخفيض التعرفة الرسوم الجمركية على المواد الأساسية و مدخلات الإنتاج إلى 1 بالمائة.
- تمرير قانون الاستثمار و التجارة الجديد
- إنشاء هيئة الاستثمار و إقرار تشريع متعلق بالشركات الأجنبية
- مدن صناعية جديدة قرب دمشق و حلب و حمص تعمل كحاضنات عنقودية للصناعات الجديدة⁷

إن الأداء الاقتصادي السوري قد تحسن في هذا السياق. حيث نما الاقتصاد بمعدل يقدر بـ 6.6 بالمائة في 2007 ، و زاد متوسط النمو السنوي عن 4 بالمائة منذ 2003 (انظر الجدول 2). ومع ذلك تجدر الإشارة إلى أن سوريا لاتزال تعتمد نظام تقديم إعانات حكومية مرتفعة للطاقة والتي تقدر حالياً بـ 9 بالمائة من الناتج الإجمالي المحلي⁸.

الجدول 2: متوسط النمو السنوي للناتج المحلي الإجمالي (%، الصادرات و الواردات				
2007	2006	2007 - 1997	1997 - 1987	
6.6	5.1	3.6	6.1	الناتج المحلي الإجمالي
2.5	- 10.0	1.9	14.0	صادرات السلع و الخدمات
8.4	- 4.5	9.9	3.8	واردات السلع و الخدمات
المصدر: مؤشرات التنمية للبنك الدولي (2008)				

و مع أن القطاع الخاص قد تجاوز عموماً بشكل إيجابي لتحرير الاقتصاد، لم يتم تسجيل "إفلاق" حقيقي حتى الآن (Brück / Binzel / Handrich 2007, 5). بالإضافة لذلك، لم يتم حتى الآن تحقيق العديد من الأهداف الهامة المذكورة في الخطة الخمسية العاشرة و على الأخص تلك المتعلقة بقانون إصلاح القطاع العام.

⁷ (Radke 2008)

⁸ في عام 2009 وصل نمو الناتج المحلي الإجمالي إلى 3 بالمائة فقط

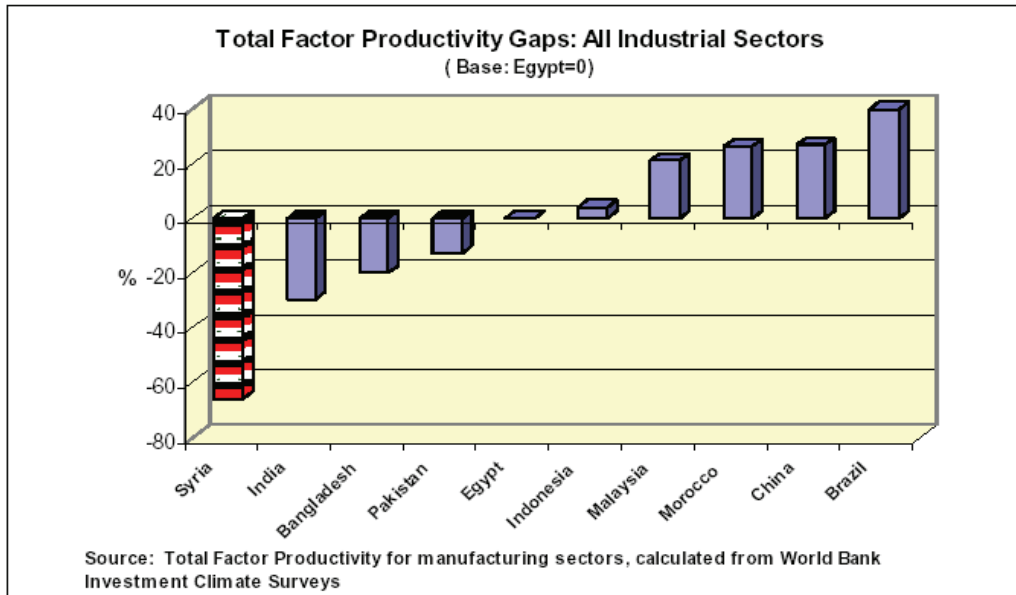
3.2 الاقتصاد المختلط في سوريا: دور القطاعين الخاص و العام

لقد كان القطاع الخاص يقود النمو المتحقق مؤخرا مدفوعا بالإصلاحات المذكورة أعلاه. و المناخ الاستثماري العام يتحسن بمساعدة قانون الاستثمار الجديد و الهيئة الناظمة و التشجيعية الجديدة.

و قد نما الاستثمار الأجنبي المباشر من 0.5 بالمائة من الناتج المحلي الإجمالي في الفترة الواقعة بين 2001 - 2002 إلى 3.2 بالمائة في 2007⁹. ووفقا للخطة الخمسية العاشرة للحكومة فإن القطاع الخاص مسؤول عن 60 بالمائة من الناتج المحلي الإجمالي، و 75 بالمائة من القيمة الإجمالية للواردات و 56 بالمائة من الصادرات السورية باستثناء النفط.

ومع ذلك فإن معظم شركات القطاع الخاص في سوريا تدار من قبل عائلات كما أنها صغيرة أو متوسطة الحجم و العديد منها يضم أقل من 5 موظفين. المشاريع الصغيرة و المتوسطة قد أصبحت أكثر عرضة للمنافسة الشديدة و المتزايدة على الصعيد الدولي و الإقليمي و المحلي من دون وجود إستراتيجية شاملة لتوفير المهارات و القدرات و البنى التحتية و المؤسسات الضرورية. وقد كانت الشركات الخاصة قد تعرضت لمعوقات نتيجة للرقابة الحكومية السائدة، و البيروقراطية التي لا يمكن التنبؤ بها، و البنية التحتية الضعيفة، و التكاليف المستنرة العالية لتشغيل المشروع. ويتجلى الضعف التنافسي للمشاريع الصغيرة و المتوسطة بشكل خاص في الركود التكنولوجي الواسع النطاق و في انخفاض مستويات الاستثمار و نقص العمالة الماهرة (منظمة العمل الدولية 2007).

الشكل 1: فجوات "الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج"



المصدر: البنك الدولي (2005)

⁹ لمزيد من التفاصيل انظر الجدول A2 في الملحق

على الرغم من بعض التقدم الذي أحرزته الإصلاحات في مجالات مختلفة فإن ضعف التنافسية السورية يصبح جليا عندما نأخذ الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج (TFP). و بالمقارنة مع البيانات المتوفرة من دول أخرى يتضح بأن الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج في سوريا منخفضة جدا. الشكل 1 يُظهر مدى المعوقات النسبية في سوريا.¹⁰

و إن حجم القطاع العام يفرض تحديات كبيرة على الاقتصاد السوري ككل و على القطاع الصناعي بشكل خاص. و قد عمل القطاع العام حتى الآن كـمجمع يقوم باستيعاب أي فائض في العمالة بغض النظر عن الحاجة إليها واستخدامها على أرض الواقع. وبما أن الأجور لا تغطي نفقات المعيشة فالعديد من موظفي القطاع العام مجبر على العمل في وظائف ثانية. كما أن المؤسسات الحكومية سبب أساسي في استنزاف الأموال العامة. كما وأن قلة الكفاءة و سوء الإدارة الشديدين في المؤسسات الحكومية أدت إلى إنفاق نسبة كبيرة من الموازنة لمنع إفلاس هذه المؤسسات (/ Brück Handrich / 2007).

إن الوضع الاقتصادي الخطير للقطاع العام يبدو جليا من خلال بعض البيانات الحديثة من وزارة الصناعة. و وفقا للأرقام المتوفرة حول 116 من الشركات و المصانع و المحالج التابعة لوزارة الصناعة. 73 منها يحقق أرباحا بينما 43 منها يتكبد خسائر (وزارة الصناعة 2009). والصورة تبدو كالتالي بالنسبة للقطاعات الصناعية المتعددة :

الجدول 3: الوضع الاقتصادي للمؤسسات والمنشآت والمحالج التابعة لوزارة الصناعة ، 2010		
نوع الصناعة	أرباح	خسائر
النسيج	7	20
المواد الغذائية	12	8
الهندسة	4	9
الصناعة الكيميائية	10	3
الإسمنت	7	3
السُكر	9	-
التبغ	7	
القطن	17	
الإجمالي	73	43
المصدر: وزارة الصناعة 2010		

إن الإصلاح اللازم للمشاركة العامة لا يتطلب تحسين الكفاءة فحسب بل يقتضي أيضا القضاء على سلطتها الاحتكارية و تعريضها للمنافسة و حل مشكلة متأخراتها و منع أية قروض سيئة جديدة. و على الرغم من بعض المحاولات الأولية لإعادة هيكلة المؤسسات الحكومية لتمكينها من العمل في

¹⁰ ومع ذلك تجدر الإشارة إلى أن الإنتاجية الكلية لعوامل الإنتاج ليست نتاج السياسات الداخلية وحدها: و خاصة في الحالة السورية فإن آثار العقوبات الاقتصادية الخارجية المفروضة ذات صلة كبيرة

ظل شروط السوق من دون التسبب بأثر سلبي على الوظائف ، فإن الإصلاح الشامل الذي يتضمن المؤسسة وأو الخصخصة لا يزال أمرا غير مستكمل. و في هذه الظروف يجب أن يتم اتخاذ المبادرات الأساسية التالية:

- رسم خارطة طريق مفصلة من أجل عملية إصلاح وإعادة هيكلة المؤسسات العامة
- تحقيق إدارة رشيدة للشركات من خلال بناء قدرات الإدارات في المشاريع الحكومية.

4.2 تنافسية سوريا و مقارنة السياسة الصناعية في السياق الإقليمي و العالمي

وقد قامت سوريا خلال السنوات الماضية بتحسين بيئة الأعمال و التنافسية بشكل تدريجي. ووفقا لتقرير منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية حول التنمية الصناعية لعام 2009 ، فإن تصنيف أداء سوريا الصناعي التنافسي قد تقدم من المرتبة ال 113 إلى المرتبة 103 من مجموع لائحة الدول البالغ عددها 122 بين عامي 2000 - 2005. وفي تقييم البنك الدولي لبيئة الأعمال "ممارسة أنشطة الأعمال في 2009"¹¹ فقد تقدمت سوريا من المرتبة 145 من بين 178 اقتصادا في 2008 إلى المرتبة 137 من بين 181 اقتصاداً عام 2009. و بالإمكان الإطلاع على مزيد من التفاصيل في الجدول 4.

الجدول 4: تصنيف سوريا فيما يختص بممارسة أنشطة الأعمال 2009	
137	درجة السهولة في ممارسة أنشطة الأعمال
124	البدء بالمشروع
132	التعامل مع رخص البناء
122	توظيف العاملين
71	تسجيل الملكية
178	الحصول على قروض
113	حماية المستثمرين
99	دفع الضرائب
111	التجارة عبر الحدود
174	تنفيذ العقود
84	تصفية المشروع
المصدر: البنك الدولي (2009)	

كما أن تقرير التنافسية العالمية لعام 2008 - 2009 الصادر عن المنتدى الاقتصادي العالمي يظهر تحسناً في بقتصنيف سوريا في المرتبة 78 من بين 134 دولة في 2008 - 2009 مقابل حلولها في المرتبة 84 من بين 128 دولة في 2007.

¹¹ مؤشرات البدء بالأعمال، موقع البنك الدولي

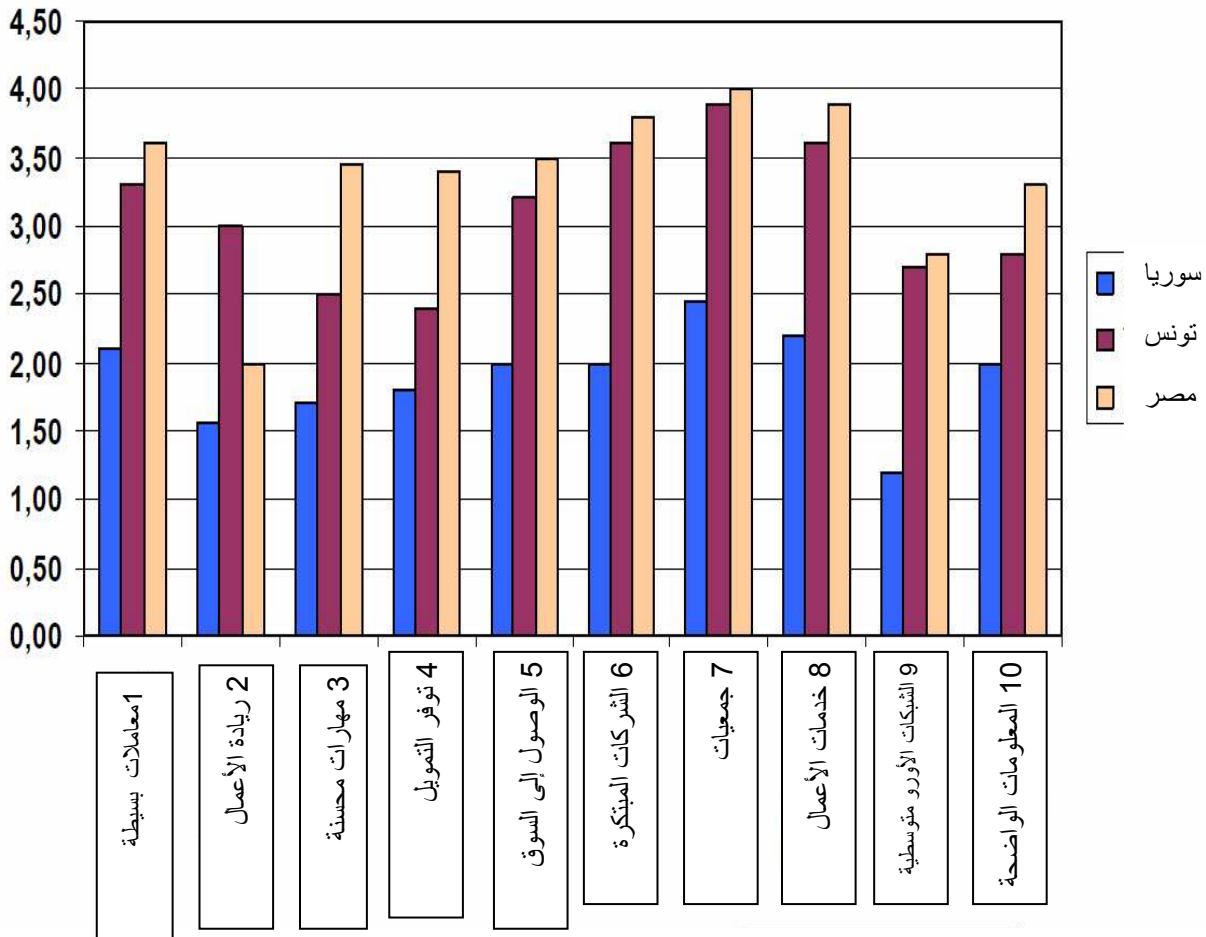
و يمكن استخلاص تقييم مثير للاهتمام للبيئة الصناعية الوطنية السورية و الوضع الحالي لسياساتها الصناعية و ذلك من خلال تحليل حديث لنقاط القوة و الضعف و الفرص و التهديدات (SWOT) (الصدوق 1) و من البيانات و المعلومات التي يقدمها تقرير الميثاق الأورو- متوسطي للمؤسسات

الصدوق 1: تحليل نقاط القوة و الضعف و الفرص و التهديدات (SWOT) لقطاع الصناعة في سوريا	
نقاط القوة	نقاط الضعف
<ul style="list-style-type: none"> • نمو اقتصادي كلي مستقر و اتجاهات ايجابية في الاستثمارات الصناعية. • أعراف صناعية و ثقافة مؤسسية عريقة • بنية تحتية أساسية جيدة. • أسواق منفتحة (منطقة التجارة العربية الكبرى، الرابطة الأوروبية للتجارة الحرة، اتفاقيات ثنائية، تحرير التجارة). • تحسُن في القطاع المصرفي. • مستثمرون دوليون و عرب جُدد (دول الخليج) 	<ul style="list-style-type: none"> • إن نقص الرؤية الإستراتيجية حول كيفية استخدام القدرات المتاحة يُعتبر نقطة الضعف الرئيسية التي تعاني منها الصناعة السورية. • بدأت السياسة الحكومية متأخرة نسبيا و لا تزال مجزأة. • قلة المصادر المالية البديلة المتوفرة للمشاريع الصناعية الصغيرة و المتوسطة، و صعوبة الحصول على التمويل الطويل الأمد و صعوبة توفره. • قلة الإحصاءات الرسمية المخصصة الخاصة بقطاع الإنتاج • لم تستكمل عملية بناء البنية التحتية الداعمة لقطاع المشاريع و الأعمال بعد. • ضعف إنتاجية و كفاءة المشاريع • التأخر التكنولوجي في فروع صناعية رئيسية. • تكاليف عالية للمعاملات التجارية
الفرص	التهديدات
<ul style="list-style-type: none"> • إمكانية كبيرة لتنمية السوق (الوصول إلى الأسواق في الدول العربية) • ميزة محتملة في الإنتاج الكثيف العمالة • إمكانيات الاستثمار الأجنبي المباشر • إمكانيات لنشاطات مستندة على تقانة المعلومات • إمكانيات شراكة بين القطاعين العام والخاص 	<ul style="list-style-type: none"> • الصراعات الإقليمية غير المحلولة • الاستقطاب الشديد في توزيع الدخل • منافسة نامية من الدول الأخرى ذات الأجور المنخفضة • تهديد لصادرات النسيج و الألبسة بعد إلغاء معاهدة الألياف المتعددة في 2005 • منافسة غير عادلة • أسواق إقليمية غير متكاملة

<ul style="list-style-type: none"> • تحويلات كبيرة لرؤوس الأموال من قبل المغتربين السوريين و المستثمرين العرب. 	<ul style="list-style-type: none"> • البيروقراطية و ضعف الشفافية يعيقان تنمية المشاريع الصناعية الصغيرة و المتوسطة.
المصدر: نشرة التوجهات الاقتصادية السورية، تشرين الثاني (2007)	

و هناك 10 أبعاد¹² مستخدمة كأساس لتقييم مدى تنفيذ الدول المتوسطة ، و من ضمنها سوريا، سياسة اقتصادية أفقية معتمدة على السوق بشكل أكبر أو انتهاجها لسياسة التدخل التقليدية بشكل أكبر. و يُظهر الشكل 2 العلامة الإجمالية لسوريا لكل بُعد من أبعاد الميثاق مقارنة بالعلامات الإجمالية لمصر و تونس. و يصبح جليا أن سوريا تعتمد بشكل أكبر بكثير على مقارنة السياسات الصناعية العمودية التقليدية.

الشكل 2: العلامات الإجمالية لسوريا نسبة لكل بُعد في الميثاق مقارنة بمصر و تونس



¹² انظر الملحق، الصندوق A 1

ويمكن تلخيص النتائج الرئيسية الواجب استنتاجها من بيانات هذا التقرير حول السياسات الصناعية السورية كما يلي:

- إطار التعامل السياسي مع المشاريع و التنسيق بين الوزارات ضعيف.
- لاتزال إجراءات تسجيل الشركات في سوريا تعتبر صعبة.
- تشكل ثقافة التدريب والتأهيل لرجال الأعمال وزيادة مهاراتهم التجارية والاقتصادية المفتاح نحو زيادة التنافسية.
- نقص في إمكانيات الحصول على التمويل و عدم التطوير المكتمل للإطار الناظم و التشريعي
- يتم حالياً وضع إستراتيجية واسعة لتشجيع التصدير و قد بدأ تطوير البنية التحتية اللازمة.
- السياسات الهادفة إلى رعاية الإبداع في المشاريع لا تزال في بدايتها كما لاتزال إستراتيجية الإبداع الشاملة في مرحلة رسمها.
- خدمات دعم قطاع الأعمال تُقدم بشكل أساسي من قبل غرفة التجارة و الصناعة و مركز الأعمال و المؤسسات السوري ، وهي تتضمن معلومات حول فرص التصدير و دورات تدريبية لكنها مع ذلك لاتزال تقوم بدور محدود في مجال الدفاع عن مصالح رجال الأعمال.
- تقوم سوريا بتشجيع برنامج التحديث و التطوير الصناعي الشامل.
- زيادة التواصل بين المشاريع على المستوى الأوروبي- متوسطي هو نتيجة لبرامج الدعم الممولة من الاتحاد الأوروبي (مفوضية الاتحاد الأوروبي | منظمة التعاون لرقصادي والتنمية للأمم المتحدة 2008)
- و هناك العديد من الأسباب الكامنة وراء التحول البطيء لسوريا إلى مزيد من المقاربة الأفقية المعتمدة على السوق. و العوامل التالية هي المسؤولة جزئياً عن البطء الشديد لعملية الإصلاح و السياسة الصناعية السائدة:
- ضعف القوى الحريضة على تحقيق الإصلاح و خلق شبكات تمتلك امتيازات ساعية لتحقيق الربح
- تجزؤ القطاع الخاص.
- نقابات عمال تسيطر عليها الدولة
- ضعف منظمات المجتمع المدني و النقص في حرية الصحافة (Nabli وغيره 2006)

5.2 السياق السياسي

يتميز السياق السياسي السوري بفترة طويلة من الاستقرار السياسي و يعود ذلك بشكل رئيسي إلى العقود الثلاثة التي قاد فيها الرئيس الراحل حافظ الأسد البلاد. و قد كان تولي الدكتور بشار الأسد رئاسة الدولة في عام 2000 متبوعاً باندفاع جديد و انتشار الإحساس بتغيير متنام حيث أنه تم استكمال دور القوة السياسية لحزب البعث القائد بدور أكبر للتكنوقراطيين الإصلاحيين.

وتحول سوريا الجاري من اقتصاد تقوده الدولة إلى اقتصاد السوق له الكثير من التشابهات مع نموذج التحول الصيني و الذي تُعتبر فيه الإصلاحات الاقتصادية الأولية المنطقية بينما تعتبر الديمقراطية هدفاً

أبعد و أقل أهمية (Bertelsmann Transformation Index 2009, 5). من جهة أخرى فإن الخطة الخمسية السورية الحالية تتضمن نصوصا عديدة تؤكد على الحكم الرشيد و على مشاركة الشعب الديمقراطية ويتم وضعهما على رأس الأجندة.

ومع ذلك فإن بيانات الرصد و التقييم المتعلقة بهذه القضايا غير متوفرة بعد. ووفقا لمصادر أخرى، لا يزال أمام سوريا طريق طويلة لتحسين مؤشرات الديمقراطية مقارنة بالدول الأخرى. حيث وضع مؤشرات التحول BTI سوريا في المرتبة 121 من بين 125 دولة فيما يتعلق بحالة الديمقراطية على سبيل المثال، و في المرتبة 116 من بين 125 دولة فيما يتعلق بجودة الإدارة السياسية¹³.

3. الصناعة التحويلية في الخطة الخمسية العاشرة في سوريا

السياسة الصناعية السورية الحالية موثقة بشكل أساسي في الخطة الخمسية العاشرة للبلاد (2006 - 2010) و التي كان عنوانها " نحو اقتصاد السوق الاجتماعي " ، كما أنها موثقة في البرنامج التنفيذي للإصلاح 2008 - 2010 (قطاع الصناعة التحويلية) و في العديد من الوثائق من الوزارات المختصة و هيئة تخطيط الدولة.

ومع ذلك وبما أن سوريا قد بدأت بإطلاق عملية التحول متأخرة كثيرا عن العديد من الدول المجاورة و الدول النامية الأخرى، فإن سوريا تركز سياستها الاقتصادية الراهنة بشكل خاص على عملية الإصلاح الاقتصادي و تحديدا على تنفيذ الخطة الخمسية العاشرة. و بالتالي يجب أن تتم مناقشة السياسة الصناعية السورية ضمن هذا النطاق الأوسع و لا يمكن تحليلها بشكل منعزل.

و بينما تشير الخطة الخمسية السورية العاشرة إلى التجربة السورية الطويلة في مجال التنمية الصناعية فهي أيضا تؤكد الضعف المستمر في قطاع الصناعة التحويلية و الحاجة إلى تغييرات جوهرية و رؤية طويلة الأمد. و قد تم تحديد هذه الرؤية و الأهداف في الرؤية المستقبلية لقطاع الصناعة التحويلية بحلول عام 2025 كما تم تعريفها في الأهداف الطويلة الأمد حتى 2015 و في الخطة الخمسية العاشرة (2006 - 2010). و تظهر كافة الوثائق أن الحكومة السورية تهدف إلى زيادة المساهمة التي يقوم بها قطاع الصناعة التحويلية في الاقتصاد الوطني من أجل تعزيز نمو الناتج المحلي الإجمالي و خلق مزيد من فرص العمل.

وتم توثيق العناصر الرئيسية للرؤية الطويلة الأمد للصناعة التحويلية في البرنامج التنفيذي للإصلاح¹⁴.

¹³ انظر الجدول A 3 في الملحق

¹⁴ انظر الملحق (الصندوق A 2)

وبالإضافة للأهداف الطويلة الأمد فإن الخطة الخمسية العاشرة ترسم الأهداف الخمسة التالية:

1. زيادة مساهمة الصناعة التحويلية في الناتج المحلي الإجمالي
2. تعديل هيكل القطاع و تحسين قدراته الإنتاجية
3. إعادة هيكلة المشاريع القائمة من أجل تحسين ربحيتها
4. زيادة الإمكانات التصديرية
5. خلق فرص عمل ، خاصة في المناطق الريفية ، و زيادة الدخل الحقيقي للموظفين

كما أن الخطة الخمسية العاشرة تضع العديد من الاستهدافات الكمية للصناعة التحويلية (انظر الصندوق 2).

الصندوق 2: الاستهدافات الكمية للصناعة التحويلية	
•	تحقيق معدل نمو وسطي بمقدار 15 بالمائة سنويا
•	زيادة مساهمتها في الناتج المحلي الإجمالي إلى 15 بالمائة بحلول 2010
•	زيادة إجمالي الاستثمارات في القطاع العام من 102 مليار ليرة سورية إلى 105 مليار ليرة سورية
•	زيادة معدل التشغيل إلى 10 بالمائة سنويا
•	زيادة معدل الصادرات قدره 10 بالمائة إلى 2.4 مليار ليرة سورية بحلول 2010.
•	زيادة مساهمة القطاع الخاص في الاستثمارات الصناعية
المصدر: البرنامج التنفيذي للإصلاح (2008، 6)	

و تماشيا مع الأهداف الخمسة المذكورة أعلاه فإن الخطة الخمسية العاشرة تصف الاستراتيجيات المطلوبة و السياسات المرتبطة بها و الإصلاحات المؤسساتية و الخطوات و المشاريع المطلوبة في هذا السياق. وتحدد فقراتها الأخيرة مخاطر و معوقات التنفيذ المحتملة.

وفي حين أن الخطة الخمسية العاشرة تضع تنمية قطاع الصناعة التحويلية على رأس قائمة الأولويات بهدف زيادة مساهمة هذا القطاع في الناتج المحلي الإجمالي و تعديل هيكله و تنمية قدراته الإنتاجية و إعادة هيكلة المرافق الصناعية القائمة، فإن التنفيذ الفعلي لمختلف مكونات البرامج و المشاريع قد بدأ ببطء شديد أو أنه حتى تعرض للركود.

وبما أن مراجعات منتصف المدة و تقييمات الخطة الخمسية العاشرة بشكل عام أو لقطاع الصناعة التحويلة بشكل خاص غير متوفرة علنيا فإن النتائج المحققة يمكن أن تكون مجرد موضوع لتقديرات تقريبية مستندة على بيانات و معلومات أخرى. وقد تم الإبلاغ عن بعض الإنجازات و المخرجات في المجالات التالية:

- تُظهر معدلات النمو في قطاعات تحويلية مختارة و على وجه الخصوص في القطاع الخاص نتائج إيجابية (انظر الصندوق 3)
- تم الشروع بالعديد من الإصلاحات القانونية و التشريعية الهادفة إلى تعزيز الاستثمارات
- تم إنشاء العديد من البرامج و المؤسسات لتشجيع التنمية الصناعية
- تم البدء بتنفيذ بعض النشاطات الإضافية لتنمية المشاريع الصغيرة و المتوسطة

الصندوق 3: بيانات مختارة حول معدلات النمو الحديثة في قطاع الصناعة التحويلية في سوريا

وفقاً للأرقام المتوفرة من هيئة تخطيط الدولة فقد تطور قطاع الصناعة التحويلية في سوريا على مدى السنوات الأخيرة كما يلي:

ابتداءً من 2006 و حتى 2007 كان معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي في قطاع الصناعة التحويلية (باستثناء تكرير النفط) على ما يلي:

الاستثمارات في الصناعة التحويلية	2006	2007	المجموع	النسبة المئوية
القطاع العام	9.5	7.8	17.3	23 %
القطاع الخاص	22.6	35.1	57.7	77 %
المجموع	32.1	42.9	75 مليار ليرة سورية	

وبأخذ القطاعات المختلفة كل على حدة، فإن "صناعة الأغذية و المشروبات و التبغ" ساهمت بأكبر درجة، تليها صناعة " النسيج و الألبسة و الأحذية" و صناعة " المنتجات غير المعدنية" و ثم "الصناعة الكيماوية". و وفقاً لهيئة تخطيط الدولة (2008) فإن هذه الأرقام تبين أن معدل التنفيذ وصل إلى 77 بالمائة من التوقعات في الخطة الخمسية العاشرة.

و مقارنة بالأرقام المنصوص عليها في الخطة الخمسية العاشرة فإن مؤشر الاستثمار عانى من تناقص في التنفيذ (64 بالمائة) و يعود ذلك بشكل خاص إلى تراجع في الاستثمارات في القطاع العام. و في نفس الوقت فقد شهد القطاع الخاص في سوريا زيادة في الاستثمارات و بشكل خاص كنتيجة لإدخال قوانين و تشريعات استثمارية جديدة.

والتوجه السلبي للقطاع العام يعود بشكل أساسي إلى قدم المعدات و تكاليف الإنتاج العالية و الغير تنافسية و نقص العمالة الماهرة و وحدات الإنتاج الخاسرة أو الغير العاملة.

المصدر: هيئة تخطيط الدولة (2008) و وزارة الصناعة (2010)

وفضلاً عن التوثيق المحدود للتنمية و لنتائج الخطة الخمسية العاشرة في مجال الصناعة التحويلية فإن إعادة الهيكلة غير المكتملة للمشاريع الحكومية و عدم إتمام التشريع المنعلق بإصلاح القطاع الصناعي العام هي النواقص الرئيسية. و يبدو أنه قد تم توقيف عملية التشريع في هذا المجال بسبب عدم وجود إجماع حكومي حول شكل و مضمون التغيير المؤسساتي المطلوب.

و من أوجه القصور الأخرى في السياسة الصناعية السورية تظهر أيضاً من البرنامج التنفيذي للإصلاح 2008 - 2010 (الصناعة التحويلية). و يأخذ هذا البرنامج بعين الاعتبار أهداف الخطة الخمسية العاشرة و يقدم تحليلاً إضافياً مفصلاً لسياسة الإصلاح اللازمة لقطاع الصناعة التحويلية بما في ذلك لائحة طويلة من مبادرات الإصلاح و المشاريع المطلوبة و الجدول الزمني اللازم. مع ذلك فإن البرنامج التنفيذي للإصلاح لا يشمل أية تفاصيل حول التفويضات و المسؤوليات و الإدارة فيما يتعلق بتنفيذ البرامج و المشاريع. و على وجه الخصوص، هناك نقص في المعلومات المفصلة فيما يلي:

- دور إصلاحات الوزارات المختلفة (مثال: وزارة المالية، وزارة الاقتصاد و التجارة، وزارة الصناعة، وزارة الشؤون الاجتماعية و العمل)
- التعاون و التنسيق المطلوبين بين الوزارات و الإدارات المسؤولة
- المساهمات و المشاركات لكل من القطاعين العام و الخاص
- دور غرفة الصناعة و غرفة التجارة و غيرها من جمعيات الأعمال
- المساهمة التي يجب أن تقوم بها منظمات المجتمع المدني
- دور المؤسسات الأكاديمية و مؤسسات البحوث الأخرى

إن الغياب المستمر لإستراتيجية شاملة تقوم بتحديد مهام القطاع العام و عدم إعادة هيكلة وزارة الصناعة لتلبية احتياجات اقتصاد السوق يشكل نقاط ضعف أساسية للسياسة الصناعية السورية الممارسة خلال الخطة الخمسية العاشرة¹⁵.

ومع ذلك فالعديد من الإصلاحات التشريعية و القانونية و البرامج و المؤسسات المختلفة التي تعمل على تشجيع التنمية الصناعية بما في ذلك النشاطات الإضافية لتنمية المشاريع الصغيرة و المتوسطة المذكورة أعلاه هي عناصر هامة في السياسة الصناعية السورية الحالية و سوف يتم فحصها بتفصيل أكبر في القسم التالي.

4. عناصر إستراتيجية منتقاة من السياسة الصناعية السورية

من بين أهم العناصر الإستراتيجية في السياسة الصناعية السورية هي نشاطات القطر لتعزيز الاستثمار و التصدير (انظر الصندوق 4) و المدن الصناعية و بشكل خاص بعض السياسات الأخيرة و المقاربات الجديدة المتعلقة بتنمية المشاريع الصغيرة و المتوسطة.

1.4 تعزيز الاستثمار

في عام 2007 وافقت سوريا على إنشاء هيئة الاستثمار السورية من خلال تبني المرسوم التشريعي رقم 191. إن الهدف من إنشاء هذه الهيئة هو تحسين بيئة الاستثمار في سوريا. و لتحقيق هذه المهمة يحق لهيئة الاستثمار السورية، بشكل خاص، ما يلي¹⁶:

- وضع مبادئ و معايير متعلقة بالاستثمار تيسير و تسهيل الإجراءات
- إعداد الخريطة الاستثمارية بالتنسيق مع الأجهزة المعنية بالتوافق مع الأولويات التي تأخذ المشاريع ذات الأهمية الإستراتيجية بعين الاعتبار و تسعى إلى تعزيزها محليا
- تقديم الاستشارة و المعلومات و البيانات للمستثمرين و إصدار الأدلة ذات الصلة

¹⁵ هناك حاجة ملحة بكل الأحوال لإدخال آلية رصد التنفيذ بالإضافة إلى القياسات الكمية

¹⁶ الحكومة السورية، هيئة الاستثمار، المرسوم التشريعي رقم 191، دمشق 2008

- المشاركة في إعداد مشاريع الاتفاقات و البروتوكولات المتعلقة بالاستثمار
- متابعة تنفيذ المشاريع و تجاوز أية عقبات تعيق التنفيذ و الاستمرارية
- القيام بكل نشاط تشجيعي ممكن لجذب و تشجيع الاستثمارات بما في ذلك عقد ورشات عمل و مؤتمرات و زيارات و اجتماعات.

ولتسهيل الاستثمارات فإن المرسوم ينص أيضا على إحداث النافذة الواحدة التي ستسهل تسيير أمور المستثمرين من خلال التواصل مع المديرية الحكومية بالنيابة عنهم. إن إحداث النافذة الواحدة أمر ضروري للاستجابة للمتقدمين بطلبات الاستثمار خلال 15 يوما. ومع ذلك، فإن هيئة الاستثمار السورية لا تملك سلطات متفوقة على صلاحيات الوزارات.

كل من الخارطة الاستثمارية و النافذة الواحدة يُظهران بوضوح بأن سوريا في طريقها لإعادة رسم صورة القطر و تسويق القطر بطريقة أقوى.

الصندوق 4: هيئة تنمية و ترويج الصادرات السورية
تأسست هيئة تنمية و ترويج الصادرات السورية في كانون الثاني من عام 2009. و تتضمن أهدافها الأساسية:
<ul style="list-style-type: none"> • انتهاج إستراتيجيات لتنمية و ترويج الصادرات السورية بالتنسيق و التعاون مع الجهات الحكومية و الخاصة المعنية و بالتوافق مع الخطط التنموية الحكومية • ترويج و تنمية تصدير المنتجات السورية • المساعدة على تحسين جودة المنتجات السورية و تنافسيتها • المساعدة في تشجيع الصادرات المتوجهة نحو الاستثمار
وبما أن هيئة تنمية و ترويج الصادرات لا تزال في طور الإنشاء فحتى الآن لا تتوفر معلومات مفصلة حول عملياتها. ومع ذلك فقد تم تحديد الهيكل الأولي لها و تم تعيين كوادرها.
المصدر: الحكومة السورية، المرسوم التشريعي رقم 2009/6، دمشق

2.4 المدن الصناعية

وفقا للخطة الخمسية العاشرة فقد تم تحديث ثلاثة مدن صناعية (عدرا، حسياء، الشيخ نجار) كما أنه يتم إنشاء المدينة الصناعية في دير الزور¹⁷. وهدف سوريا على الأمد الطويل هو أن يكون لديها مدينة صناعية في كل محافظة.

¹⁷ تنص الخطة الخمسية العاشرة على بناء ثمان مدن صناعية جديدة غير أنه تم البدء بإنشاء واحدة منها فقط حتى الآن. وفي عام 2004 بدأ تحديث المدن الصناعية عدرا وحسياء والشيخ نجار).

تعتبر عدرا أكبر مدينة صناعية تليها مدينة الشيخ نجار ثم حسياء أما بالنسبة لدير الزور فالمدينة الصناعية فيها لاتزال قيد الإنشاء. وإن أخذنا المدن مجموعة فإن هذه المدن قد نجحت في جذب استثمارات محلية كبيرة (300 مليون دولار أميركي) و استثمارات أجنبية (400 مليون دولار أميركي). و معظم المستثمرين الأجانب من مجلس التعاون الخليجي و الدول الآسيوية و الأوروبية.

كل من هذه المدن تتبع نفس المخطط التنظيمي و الذي بشكل عام يُقسم إلى أربعة مناطق (نسيج، أغذية زراعية، هندسة و كيماويات). المناطق التجارية تتضمن مصارف وفنادق و خدمات أخرى. كما أن هذه المدن لها خصائص أخرى موحدة فضلا عن المناطق السكنية و الخضراء.

ومنذ تشرين الثاني لعام 2008 تم منح أكثر من 2000 رخصة في عدرا و تم البدء بعمليات الإنشاء في إطار 1300 رخصة. وتشكل الاستثمارات الأجنبية حوالي 60 بالمائة من إجمالي الاستثمارات و تأخذ شكل المشاريع المستقلة و المشاريع المشتركة مع الشركات السورية. كما تم منح ما يقارب 1900 رخصة في الشيخ نجار و يتم بناء حوالي 1000 معمل حيث أن أكثر من 300 معمل قد بدأ الإنتاج فعلا. وفي حسياء تم منح حوالي 400 رخصة وفيها 260 معمل قيد الإنشاء و 84 معمل قيد التشغيل.

والعديد من المشاريع التي يتزايد عددها باستمرار هي مشاريع لصناعات ثقيلة تعتمد بكثافة على الطاقة مما سيشكل ضغطا على شبكات الكهرباء السورية.

وبالنظر للمعدل السريع لتوسع المدن الصناعية يتم وضع إستراتيجية طويلة الأمد لتلبية حاجات القطاع الصناعي.

وبالإضافة للمتطلبات الكهربائية المستقبلية في المدن الصناعية فإن وزارة الصناعة تؤكد الحاجة إلى تحسين الروابط الطرقية و السكك الحديدية بين المدن و شبكة المواصلات الوطنية¹⁸.

3.4 تنمية المشاريع الصغيرة و المتوسطة

حتى وقت قريب كان قطاع المشاريع الصغيرة و المتوسطة مهملا في السياسة الصناعية السورية. و هذا ليس مفاجئا حيث أن الدولة قد اتبعت النموذج الاشتراكي للتنمية منذ ستينيات القرن الماضي و بالتالي ركزت السياسات الصناعية بشكل أساسي على إنتاج السلع و تقديم الخدمات من قبل المشاريع الحكومية. وبالنتيجة فإن الهيكل الاقتصادي السوري كان و لا يزال يتميز بعدد صغير من المشاريع الحكومية الكبيرة و عدد كبير من المشاريع الخاصة الصغيرة (التشغيل الذاتي، تملكها العائلات و التعاونيات).

¹⁸ المصدر الرئيسي للمعلومات المتعلقة بالمدن الصناعية هي " التقرير: سوريا 2009" الذي تم نشره من مجموعة أكسفورد للأعمال

إن السياسة الصناعية السورية بحاجة إلى أن تعيد التركيز و التوجيه، ليس فقط لان العديد من المشاريع الحكومية غير كفوءة و تتكبد خسائر و لكن لأن المشاريع الصغيرة جدا و الصغيرة و المتوسطة هامة جدا لتحقيق الأهداف الاجتماعية و الاقتصادية للقطر (منظمة العمل الدولية ، 2007).

ويتضح ذلك في الجدول 5، فالمشاريع الصغيرة و المتوسطة تولد فرص التشغيل المُنتج و فرص لتوليد الدخل بالنسبة لعدد كبير من العمال. معظم المشاريع الصغيرة و المتوسطة لا تزال غير منظمة و صغيرة و بالغة الصغر و موارد للرزق.

الجدول 5: القطاع الخاص الصناعي: عدد المشاريع و العمال في نهاية 2006					
نوع المشروع	عدد المشاريع		العمال		نسبة إجمالي الاستثمارات (%)
	العدد	نسبة الإجمالي (%)	العدد	نسبة الإجمالي (%)	
حرفيون	97122	75	251500	57	8
المشاريع الصغيرة و المتوسطة	30331	23	157175	37	56
القانون رقم 10	616	2	29480	6	36
الإجمالي	128069	100	438155	100	100

المصدر: وزارة الصناعة، مكتب الاستثمار، تموز 2007

وقد قامت الخطة الخمسية التاسعة و خاصة الخطة الخمسية العاشرة بعدد من المبادرات لتعزيز قطاع المشاريع الصغيرة و المتوسطة¹⁹. و يتضح من الخطة الخمسية الحالية أن تقديم التمويل لقطاع المشاريع الصغيرة و المتوسطة يعتبر ناحية واحدة من نواحي متعددة لممارسة الأعمال و لا يشكل بديلا عن خلق سياسة تمكينية و البيئة قانونية و الإدارية و الناظمة مناسبة. التوجه الجديد موثق في الخطة الخمسية العاشرة ووفقا لها فإن تعزيز المشاريع الصغيرة و المتوسطة لا يُنظر إليه على أنه دعم مباشر بل هو جزء من سياسات سوق العمل و الإجراءات الأخرى كتطوير الإطار الناظم و التركيز على التعليم و تدريب المهارات و زيادة تنافسية المشاريع في القطاع غير المنظم²⁰.

¹⁹ وفقا للمعلومات من وزارة الاقتصاد و التجارة يتم إعداد إستراتيجية للمشاريع الصغيرة و المتوسطة.

²⁰ برنامج منظمة العمل الدولية الحالي " أعرف عن المشاريع "know your business" والذي يتم تنفيذه حاليا في سوريا و يقوم بمساهمة كبيرة في هذا السياق (منظمة العمل الدولية 2009).

لتنفيذ السياسات المذكورة أعلاه تم تحديد الأهداف التالية:

- تفعيل و تنظيم سوق العمل مع الأخذ بعين الاعتبار تخفيض البطالة و تحقيق تناغم بين عرض العمالة و متطلبات سوق العمل بالتوافق مع الخطة الخمسية العاشرة و التي تعتمد على التحول نحو اقتصاد السوق الاجتماعي.
- وضع أطر لتشريع العمل تتوافق مع الخطة الخمسية العاشرة (قانون العمل، قانون الضمان الاجتماعي)
- تطوير سياسات و مؤسسات التدريب المهني و إصلاح النظام التعليمي
- زيادة إنتاجية العمل من خلال تحسين المؤهلات و المعارف و المهارات
- دعم المشاريع الصغيرة و المتوسطة من خلال توفير بيئة ملائمة
- إعادة تأهيل القطاع غير المنظم لتمكينه من المساهمة في عملية التنمية (منظمة العمل الدولية 2007)

في عام 2006، أقرت الحكومة السورية قانونا جديدا لإحداث الهيئة العامة للتشغيل و تنمية المشروعات لتمهيد الطريق لخلق بيئة تمكينية موسعة بالنسبة للمشاريع الصغيرة و المتوسطة (منظمة العمل الدولية 2007). وتشمل أهداف الهيئة العامة للتشغيل و تنمية المشروعات ما يلي:

- تقديم مقترحات إلى وزارة الشؤون الاجتماعية و العمل من أجل ربط قضايا العمالة التشغيل بالسياسات الاقتصادية الحكومية
- مساعدة الأشخاص الموظفين ذاتيا الراغبين بإنشاء مشاريع جديدة في الأماكن الأكثر فقرا بمعونات من المنظمات غير الحكومية.
- رفع إنتاجية العمل
- ترويج ثقافة ريادة الأعمال و العمل في القطاع الخاص
- التخطيط و الترويج للمشاريع الصغيرة

بالإضافة لذلك تم تعزيز دور وزارة الشؤون الاجتماعية و العمل لتقوم بتطوير و تطبيق السياسات و لتنظيم سوق العمل بطريقة أكثر فعالية. كما تم إقرار تشريع آخر يتعلق بإحداث مؤسسات للتمويل الصغير و الاجتماعي لتحسين فرص التمويل للمشاريع الصغيرة و المتوسطة. في عام 2008 وقعت وزارة الشؤون الاجتماعية و العمل على ثلاث اتفاقيات إضافية مع المصارف السورية من خلال الهيئة العامة للتشغيل و تنمية المشروعات لتسهيل تقديم القروض للمشاريع الصغيرة و المتوسطة و بالتالي أصبح العدد الإجمالي لمثل هذه الاتفاقيات هو 8 (منظمة العمل الدولية، 36).

كما يقوم عدد من المؤسسات\البرامج غير الحكومية بتقديم الدعم و خاصة للمشاريع الصغيرة و المتوسطة. فضلا عن ذلك فإن مبادرة SHABAB و التي يتم دعمها بفعالية من قبل السيدة الأولى، السيدة أسماء الأسد (انظر الصندوق 5)، بالإضافة إلى العديد من المنظمات الخاصة الأخرى و الهيئات المانحة تدعم بشكل فاعل قطاع المشاريع الصغيرة و المتوسطة.

الصندوق 5: مبادرة SHABAB
<p>إن الهدف من مبادرة SHABAB تطوير قوى عاملة شابة و رائدة و متوجهة نحو قطاع الأعمال و خاصة لمساعدة رواد الأعمال الشباب. إن هذه المبادرة تخلق إطارا استراتيجيا لمجموعة شاملة من سياسات و برامج الانتقال من مرحلة الدراسة إلى العمل لتلبية احتياجات الشباب السوريين. و مجموعة البدء بالعمل يدعمه فريق فني صغير يقوم بتشغيل عدد من المشاريع الرائدة الموزعة على الأنحاء المختلفة من القطر.</p> <p>الإطار يغطي أربعة مجالات سياسية:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● التغيير الثقافي ● التعليم و التدريب ● دعم المشاريع الاقتصادية ● إصلاح القوانين الناظمة <p>وتم تشكيل مجلس توجيهي من ممثلي المشاريع و المجتمع المدني و الحكومة و يقوم بالإشراف على تنفيذ الإستراتيجية</p> <p style="text-align: right;">المصدر: منظمة العمل الدولية (2007)، 26</p>

كما يعد برنامج تبسيط بيئة الأعمال الأوروبي ذو أهمية خاصة في هذا السياق (انظر الصندوق 6).

الصندوق 6: منظمات خاصة و هيئات مانحة مختارة تقوم بتعزيز قطاع المشاريع الصغيرة و المتوسطة
<p style="text-align: center;">مركز الأعمال و المؤسسات السوري</p> <p>مركز الأعمال و المؤسسات السوري الذي كان يعرف سابقا بالمركز السوري الأوروبي للأعمال (1966 - 2006) يقوم حاليا بتنفيذ برنامج لدعم المشاريع الصغيرة و المتوسطة (برنامج ممول من الاتحاد الأوروبي بموازنة قدرها 15 مليون يورو) و التي تتضمن حاضنتي أعمال و هما برنامج تعزيز التجارة (برنامج آخر ممول من الاتحاد الأوروبي بموازنة قدرها 15 مليون يورو) و برنامج تبسيط بيئة الأعمال (برنامج ممول من الاتحاد الأوروبي بموازنة قدرها 5 مليون يورو)</p> <p>إن برنامج دعم المشاريع الصغيرة و المتوسطة يركز المساعدة على ستة مجالات:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● تحسين فعالية و تنافسية المشاريع الصغيرة و المتوسطة ● تطوير الاستشارات المحلية ● توفير إمكانية الوصول إلى التمويل المتوسط و الطويل الأمد ● ترويج الصادرات ● التقوية المؤسسية و تعزيز استدامة مركز الأعمال و المؤسسات السوري ● تعزيز بيئة تمكينية للسياسات <p>بالإضافة لذلك فإن مركز الأعمال و المؤسسات السوري يستضيف و يدعم العديد من البرامج الإضافية الممولة من الاتحاد الأوروبي و التي تفيد المشاريع الصغيرة و المتوسطة في سوريا.</p>

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)

إن مكتب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي يقوم بدعم بيئة الأعمال من خلال مبادرات عديدة من ضمنها نشاطات لبناء القدرات و البناء المؤسساتي من أجل:

- هيئة الاستثمار السورية من خلال إقامة وحدة تشجيع الاستثمار وتبسيط المعاملات من خلال آلية النافذة الواحدة.
- إحداث مراكز تدريب للمشروعات الصغيرة و المتوسطة في دير الزور و الرقة و مركز للتدريب المهني في دير الزور. و تعزيز إمكانية الوصول إلى المعلومات بالنسبة لرواد الأعمال الشباب في المناطق الريفية من خلال إحداث 23 مركز اتصالات يغطي معظم الأجزاء السورية. بالإضافة لذلك تم إنشاء مركز إدارة التوجيه المهني بالتعاون مع جامعة دمشق و هي مبادرة تهدف أيضا إلى تقديم الإرشاد و إقامة الروابط بين خريجي الجامعات و القطاع الخاص.
- تقديم الدعم للتمويل الصغير، و في سياق المشروع التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي " تنمية المجتمع الريفي " في جبل الحص تم إنشاء شبكة تمويل صغير تدعى بصندوق الإدخار . في إطار هذا المشروع يعمل مرفق التمويل الصغير من أجل تنمية المشروعات استنادا إلى المبدأ الإسلامي " المرابحة" (تقاسم الأرباح و الخسائر). و تم إنشاء الصناديق في المناطق التي يعيش فيها أعضاء هذا الصندوق، حوالي 100 قروي. و قد أصبحوا من المساهمين في الصندوق و كل منهم لديه أسهم تقدر بـ 1000 ليرة سورية. و نصف المساهمين تقريبا (46 بالمائة) هم من النساء. و قد بلغ إجمالي القروض الإسلامية المقدمة للأعضاء خلال السنوات المنصرمة حوالي 300 مليون ليرة سورية

المصدر: وثائق مركز الأعمال و المؤسسات السوري (2009) و منظمة العمل الدولية (2007)، 28

وعلى الرغم من البرامج المتعددة و من إنشاء العديد من المؤسسات الجديدة فإن بيئة الأعمال للمشاريع الصغيرة و المتوسطة في سوريا تتغير ببطء فقط و لا تزال متحيزة بشكل سلبي ضد المشاريع الصغيرة. و مقارنة بالمشاريع الكبيرة في القطاع العام أو القطاع الخاص فإن المشاريع الصغيرة و المتوسطة غالبا ما تفتقد الوقت و الصلات اللازمة للتعامل مع العقبات البيروقراطية و لتجاوز بعض الإجراءات الإدارية المعقدة و للاستثمار في هذه العمليات الغير المنتجة. في ظل هذه الظروف هناك حاجة ملحة جدا لقانون شامل للمشاريع الصغيرة و المتوسطة وهو من الأمور المتواجدة على أجندة الخطة الخمسية العاشرة ولكن لم تتم كتابته حتى الآن.

5. برنامج التحديث و التطوير الصناعي في سوريا

خلال إعداد الخطة الخمسية العاشرة تمت مناقشة العديد من المقاربات و المفاهيم المتعلقة بمستقبل السياسة الصناعية في سوريا. بعضها كان له أثر كبير على السياسة العامة و على التنفيذ ، و البعض الآخر كان ذو تأثير أقل²¹.

و إن المفاهيم التي كان لها أثر عملي ملحوظ تشمل برنامج التحديث و التطوير الصناعي²²، و الذي أطلقته وزارة الصناعة بالتعاون مع منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (UNIDO) في مراحل مختلفة في عام 2002 و في عام 2007. و وفقا للخطة الخمسية العاشرة تم تمديد برنامج التحديث و التطوير الصناعي و في عام 2009 تم الإعلان عن مرحلة إضافية²³.

يتألف برنامج التحديث و التطوير الصناعي من مكونات عديدة. و أهدافه الأساسية تكمن في:

- تنمية و تعزيز التنافسية و الإنتاجية في القطاع الصناعي التحويلي الخاص
- التركيز على قطاع واحد ، أي: النسيج و الملابس ، كنقطة انطلاق و نموذج لتوسيع عملية إعادة الهيكلة.

ووفقا لما أعلنته وزارة الصناعة السورية يعتبر هذا البرنامج مثلا يمكن استعراضه عن السياسة الصناعية السورية. و لهذا السبب و لأن هذا البرنامج - و الذي ركز حتى الآن على النسيج و الملابس فقط - يعتبر أيضا نموذجا لسياسة صناعية حديثة بشكل عام، فستناقش المقاربة التي يعتمدها هذا البرنامج بتفصيل أكبر ، و مع ذلك و لتحسين الفهم لهذه المقاربة سيتم أولا توضيح صناعة النسيج و الملابس السورية و التحديات الأساسية التي تواجهها.

1.5 لمحة عامة : صناعة النسيج و الملابس السورية²⁴

إن قطاع المنسوجات و الملابس السوري هو أحد أقدم و أهم الصناعات في القطر. ووفقا للمكتب المركزي للإحصاء فهو استحوذت هذه الصناعة على 46 بالمائة من إجمالي المخرجات التحويلية و 34 بالمائة من الصادرات الغير نفطية في 2007. كما أنها توظف حوالي 30 بالمائة من إجمالي القوى العاملة الصناعية.

²¹ العديد من الدراسات التي تمت على كل من مستوى صناعة السياسات و المستوى التشغيلي و التنفيذي مع أخذ يعين الاعتبار تحسين أداء وزارة الصناعة و المديرية و القطاع الصناعي ككل. ووفقا للوثيقة المنشورة من قبل مشروع التحديث المؤسسي و القطاعي في 2007 فإن الدراسات الحديثة هي: دراسة إعادة هيكلة وزارة الصناعة ، ودراسة تبسيط الإجراءات، و مشروع التحديث السوري الوطني، و دراسة حول إعادة هيكلة المؤسسة العامة للصناعات الغذائية، و دراسة لمركز الأعمال و المؤسسات السوري " الصناعة السورية - المعوقات و الإمكانيات المستقبلية" و على الرغم من أنه نُشر في 2003 لكنه لا يزال صحيحا وفقا للإدارة التنفيذية لمركز الأعمال و المؤسسات السوري.

²² البيانات التالية و المتعلقة ببرنامج التحديث و التطوير الصناعي يعتمد على وثائق البرنامج المنشورة في 2007 و 2009.

²³ هذا البرنامج الحديث جدا يتم تنفيذه مع دعم فني من منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية و الدعم المالي الذي يبلغ 20 مليون يورو يتم تقديمه من الحكومة الإيطالية.

²⁴ المصدر الرئيسي للمعلومات المتعلقة بقطاع النسيج و الملابس السوري هو وثيقة منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية 2009 " برنامج التحديث و التطوير الصناعي، إستراتيجية لصناعة النسيج و الملابس السورية".

إن قطاع النسيج و الملابس السوري يتألف بشكل أساسي من شركات عامة كبيرة و عدد كبير من المشاريع الصغيرة و المتوسطة الخاصة. و هناك حوالي 24000 معمل نسيج مسجل من كل الأحجام و عدد غير معروف من المصنعين الغير مسجلين.

ويوجد في سوريا 27 مصنع حكومي للنسيج و الملابس و التي يتم التنسيق بينها و الإشراف عليها من قبل المؤسسة العامة لصناعة النسيج وهي المؤسسة الحكومية التي تخدم صناعة النسيج بالتوافق مع نموذج حوكمة الصناعة السورية. و يبدو أنه من بين المشاريع الحكومية الـ 27 الخاضعة لإشراف المؤسسة العامة لصناعة النسيج هناك تسعة مشاريع فقط تولد أرباح.

أما بالنسبة للقطاع الخاص، فإن مسح قام به المكتب المركزي للإحصاء يبين أن الشركات الصغيرة جدا (تضم أقل من 10 عمال) تسود هذا القطاع و هي تستحوذ على 73 بالمائة من إجمالي قيمة الإنتاج ، بينما تستحوذ الشركات الصغيرة (10 - 50 عاملا) على 18 بالمائة من إجمالي قيمة الإنتاج و القيمة المضافة إلى جانب وجود عدد من الشركات متوسطة الحجم (51 - 250 عاملا) و عدد قليل من الشركات الكبيرة فيها أكثر من 250 عاملا التي تضيف 11 بالمائة إلى إجمالي قيمة الإنتاج.

من بين 24000 شركة فإن حوالي 400 شركة فقط تقوم بالتصدير. و على الرغم من أن قطاع الملابس فيه العديد من المشاريع التنافسية و لكن أدائها التصديري لا يزال محدودا جدا.

معظم المصنعين التحويليين السوريين بدؤوا بأعمالهم في سبعينيات القرن الماضي كشرركات صغيرة تقوم بشكل أساسي بالإنتاج للسوق المحلية (والتي كانت شبه مغلقة). وفي ثمانينيات و تسعينيات القرن الماضي زاد القطاع الخاص من قدراته لكي يقوم في الدرجة الأولى بتلبية الطلب من الاتحاد السوفيتي السابق مع اعتبار قليل لجودة المنتجات. و بالنتيجة، تم إهمال العديد من قضايا الجودة الهامة لعقود.

واليوم تقوم سوريا بتصدير نسبة متزايدة من منتجاتها النسيجية للدول العربية و يعود ذلك إلى حد كبير لاستكمال منطقة التجارة العربية الحرة في 2005. مع ذلك فإن أداء الصادرات السورية في هذا القطاع يبقى ضعيفا و يعزى ذلك في المقام الأول إلى أن الصناعة ليست قادرة حتى الآن على الانتقال إلى القطاعات ذات القيمة العالية. كما أنها تواجه تحدياً متنامياً يكمن في التنافس مع الموردين الدوليين الآخرين حتى في السوق المحلية السورية.

معظم المشاريع لا تزال تقوم بإنتاج الملابس الأساسية (الألبسة الداخلية، الملابس السترات و القمصان و الجوارب و ملابس الأطفال و الجينزات و الملابس الغير الرسمية) مع قليل من القيمة المضافة بالنسبة للأسواق ذات الجودة الأفضل - المحلية و الدولية. بالإضافة لذلك، هناك شركات تتخصص في الصباغة و وضع اللمسات الأخيرة مقابل عمولة و الكثير من الشركات الأخرى التي تركز على الحياكة و تصنيع المنسوجات المنزلية.

2.5 التحديات الأساسية التي تواجه صناعة النسيج و الملابس السورية

تواجه صناعة النسيج و الملابس السورية التحديات التالية على وجه الخصوص:

- إن عولمة الأسواق تستدعي التعرض التدريجي للمنافسة الدولية.
- التكامل الفعال في الاقتصاد العالمي يستدعي سلعا تصديرية ذات مضمون تكنولوجي و معرفي متزايد بشكل مستمر بالإضافة إلى معرفة طلب المستخدم النهائي في أسواق التصدير المستهدفة. أي أن ذلك لا يستدعي تحرير الواردات فقط.
- حتى وقت قريب كان تحرير التجارة هو الذي يقود السياسة الاقتصادية و كانت سوريا متأخرة في تقدير الحاجة إلى اتخاذ إجراءات فعالة لتطوير صناعتها النسيجية .
- العديد من عمليات التطوير لم يتم استكمالها في الماضي بالإضافة لذلك فإن بعض موردي النسيج المحليين قد قاموا بإساءة استغلال تخفيضات التعرفة على الواردات من الدول العربية من خلال تزوير شهادات المنشأ أو إخفاء قيمة المنتجات الحقيقية. و هذا ينطبق بشكل خاص على الصادرات المعاد تصديرها من الصين و الدول الآسيوية الأخرى حيث تم إعادة وضع ملصقات عليها لتحويلها من "صنع في الصين" إلى "صنع في الإمارات"²⁵.
- وإن صناعة النسيج السورية تواجه الشركات المتعددة الجنسيات و تجار التجزئة العالميين و المستهلكين الدوليين ولكن هذه الصناعة لم يتم دمجها في سلاسل القيم العالمية و في الشبكات و الشركات الدولية.

إن صناعة النسيج و الملابس السورية يجب أن تتعامل مع الضغط التنافسي الآتي بشكل كبير من الدول المناطق التالية:

- الدول العربية التي بدأت بفتح اقتصاداتها و زادت من تنافسيتها في وقت أسبق ، وهي تونس و المغرب و ، إلى حد ما ، المملكة السعودية.
- الممارسات و التطبيقات الخاصة ضمن منطقة التجارة العربية الحرة الكبرى (GAFTA) و ضمن اتفاقيات ثنائية
- دول آسيوية و دول شرق أوروبا و بسبب هيكلها الإنتاجية و قواها العاملة الماهرة فنيا و خطوط الإنتاج الحديثة و الكثيفة لرأس المال تستطيع تصنيع منتجات عالية الجودة و ذات قيم مضافة أعلى.
- الصين و الهند و بنغلاديش أيضا وبشكل خاص فيما يتعلق بالثياب.
- تركيا و التي تتزايد تنافسيتها في السوق السورية بسرعة نتيجة لتحرير التجارة.

²⁵ هذه الممارسات السيئة تم ذكرها من قبل أصحاب المشروعات و خبراء آخرين خلال ورشة عمل لهيئة تنمية و ترويج الصادرات التي انعقدت في دمشق في التاسع من آب 2009.

و بالإضافة لهذه التحديات الإقليمية والعالمية لصناعة النسيج و الملابس السورية فهي تواجه قصورا و معوقات داخلية. إن أهم أوجه القصور في الصناعة تشمل بشكل خاص ما يلي:

- عدم كفاية المؤسسات الداعمة الضرورية لتحسين التنافسية لهذه الصناعة
- عدم كفاية فرص الحصول على موارد تمويل اقروض مصرفية
- عدم كفاية البحوث و التنمية الصناعيتين.
- ضعف تقنيات المعلومات و الاتصالات
- عدم كفاية التعليم و المهارات و التدريب

و على الرغم من أن سوريا لديها عدد من **مؤسسات الدعم** مثل هيئة المواصفات و المقاييس السورية و مركز الاختبارات و البحوث الصناعية و العديد من مراكز التدريب المهني و المعهدين المتوسطين لصناعة النسيج في دمشق و حلب و بعض الأقسام الخاصة بصناعة النسيج في كليات الهندسة الميكانيكية في دمشق و حمص و حلب فهذه المرافق تشكل جزءا من القطاع العام و تعمل بالتوافق مع القرارات و المعايير الحكومية البيروقراطية و بالتالي ليست بحاجة لان تلبية متطلبات السوق ، و هناك حاجة خاصة لتطوير و صقل قدرات الكوادر العاملة فيها.

إن عدم كفاية فرص الحصول على **موارد تمويل اقروض مصرفية** تجعل صناعة النسيج و الملابس معتمدة بشكل كامل على مواردها الخاصة من أجل تمويل عمليات الإنتاج و الذي يفضي إلى تمويل غير ملائم لبدء التشغيل و بالتالي إعاقة قدرتها التنافسية. ووفقا للبيانات المذكورة في التقرير السوري الذي نشره مكتب دعم القرار التابع لمجلس الوزراء فإن حصة قطاع الصناعة و الاستخراج في القروض المصرفية في عام 2007 كانت 4.9 بالمائة فقط. بينما استحوذ قطاع التجارة على 48.4 بالمائة و كانت 13.5 بالمائة من نصيب القطاع الزراعي. كما أن رؤوس الأموال المغامرة و مشغلي الأسهم الخاصة في سوريا ليس لهم وجود تقريبا في سوريا.

إن التنافسية الصناعية تعتمد على كثافة و فعالية الجهود المبذولة لاستيعاب و تكييف و تحسين التكنولوجيات المحلية والمستوردة. ومع ذلك فليس هناك بيانات منشورة عن التنمية و البحوث في سوريا و لكن يتضح من نقص الابتكار في القطاع العام أن مجال التنمية و البحوث غير قابل للتقدير. و بما أن هيكل الصناعة في القطاع الخاص تسوده المشاريع الصغيرة و التقليدية التي تديرها العائلات و تقوم بنشاطات كثيفة العمالة و تخدم الأسواق المحلية فمن الجلي أن التنمية و البحوث محدودان جدا.

ومقارنة بالدول الأخرى في المنطقة فإن سوريا متأخرة أيضا في كل مجالات **تكنولوجيا المعلومات و الاتصالات** ماعدا خطوط الهاتف الأساسية.

وأخيرا فإن رأس المال البشري المتوفر يشكل تحديا بالنسبة لسوريا. إن المستوى التعليمي للقوة العاملة متدني حيث أن ما يقارب 66 بالمائة من العاملين لم ينهوا أكثر من مرحلة التعليم الأساسي و أقل من 7 بالمائة هم من خريجي الجامعات و المعاهد الأخرى التابعة للتعليم العالي (وزارة الصناعة 2009).

بالإضافة لذلك فالمطلوب ليس مجرد تطوير عام للمهارات و إنما إيجاد أشكال جديدة من تنظيم القوة العاملة وتطويرها لتتلقى "مهارات متعددة".

بالإضافة لذلك، فإن النظام التعليمي السوري لا يقوم بإنتاج كمية و نوعية المهارات اللازمة للتجديد الصناعي. ويتم تقديم التدريب المهني في مؤسسات قطاع الصناعة النسيجية الحكومي و لكنه ليس منهجيا وليس واسع الانتشار وهو بجزئه الأكبر غير ممول بشكل ملائم. و نقص المهارات في القطاع النسيجي يسري أيضا على المهارات الفنية في الغزل و الصباغة و الطباعة و وضع اللمسات الأخيرة. ووفقا للتقديرات المتوفرة، فإن حوالي 3 بالمائة من العاملين فقط يملكون شهادات جامعية حتى في القطاع العام. و من دون زيادة شديدة في عدد العاملين المهرة لا يمكن تحقيق تطوير نوعي و إنتاجية أفضل.

3.5 إستراتيجية برنامج التحديث و التطوير الصناعي – المقاربة المفاهيمية

إن برنامج التحديث و التطوير الصناعي يتماشى مع أهداف و أولويات الخطة الخمسية السورية العاشرة. و كما يظهر الشكل 3 فإن أعمدة الخطة الخمسية تنعكس في برنامج التحديث و التطوير بكافة مستوياته من الإدارة إلى البرامج الفنية.

وستكون وزارة الصناعة – على المدى المتوسط و البعيد – المؤسسة المسؤولة بشكل أساسي عن البرنامج من جانب الحكومة. و سيلعب القطاع الخاص أيضا دورا أساسيا في إدارة البرنامج على مختلف مستوياته.

إن برنامج التحديث و التطوير الصناعي الحالي يركز على ثلاث مستويات مترابطة من التدخلات السياسية:

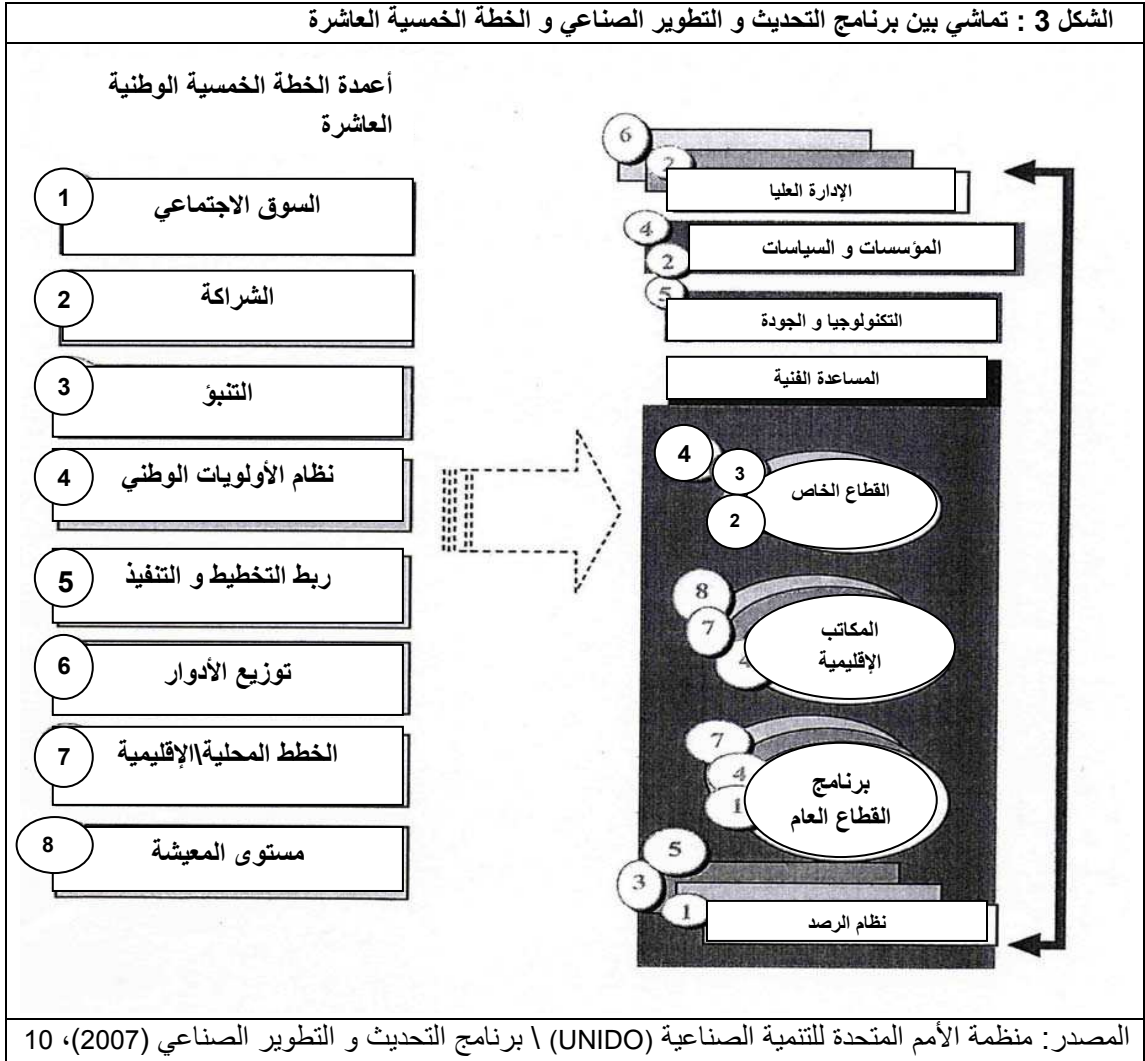
المستوى الكلي: صياغة برنامج وطني للتحديث\التطوير و التنمية الصناعيين، مثال:

- برنامج وطني للتحديث\التطوير الصناعي و مخططات لتمويل خطط تحديث و تطوير المشروعات
- إستراتيجية للقطاعات الفرعية من أجل تنمية قطاع النسيج

المستوى المتوسط: بناء القدرات الوطنية في مجال التحديث\التطوير الصناعي:

- تعزيز وزارة الصناعة بما في ذلك إنشاء وحدة التطوير و التحديث و تعزيز مكتب الاستثمار
- تعزيز القدرات المهنية للمستشارين الوطنيين و شركات تقديم المشورة و مؤسسات الدعم
- تعزيز إنشاء مراكز للتكنولوجيا

الشكل 3 : تماشي بين برنامج التحديث و التطوير الصناعي و الخطة الخمسية العاشرة

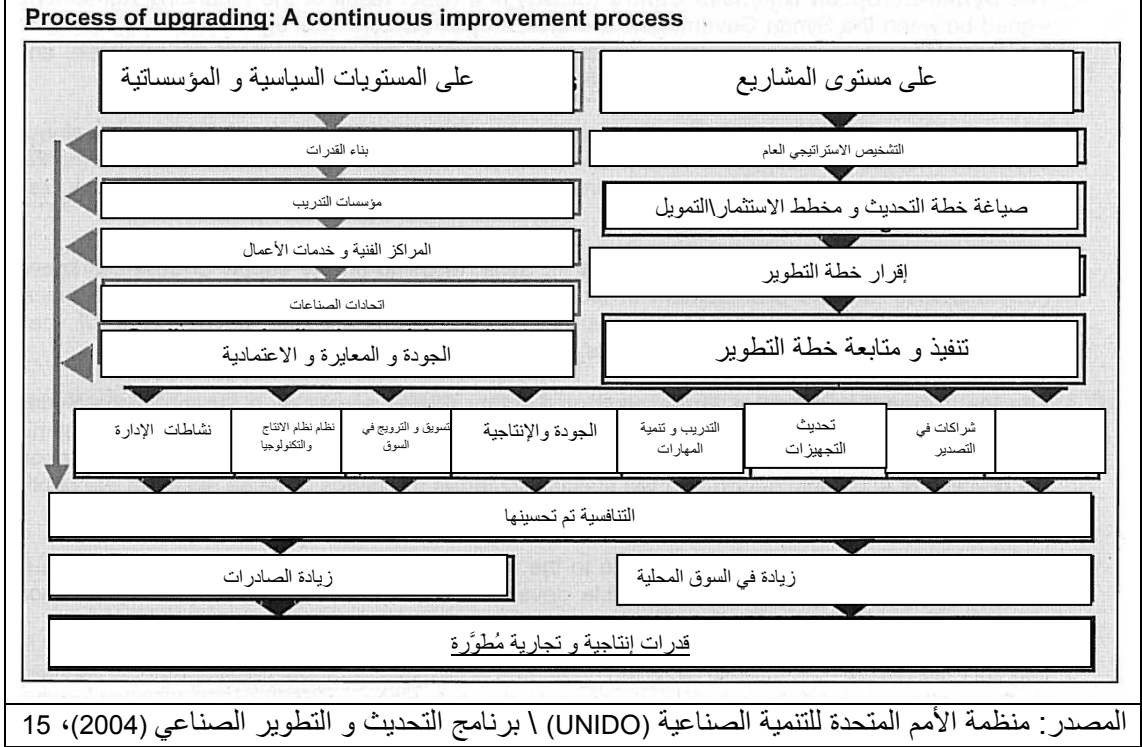


المستوى الجزئي: تحديث\تطوير حوالي 40 من المشاريع الصغيرة و المتوسطة المختارة في قطاع النسيج بما في ذلك شهادة المنظمة الدولية لتوحيد المقاييس (الأيزو) للمشاريع و ترويج الشراكات التكنولوجية و الاستثمارية، مثال:

- إعداد دراسات تشخيصية و خطط التحديث\التطوير
- تنفيذ خطط للتحديث\التطوير
- ترويج الشراكات التكنولوجية و الاستثمارية
- شهادة الأيزو 9000 للمشاريع

وعلى غرار منهجية التطوير التي تقوم بها منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية في دول أخرى تم تكييف منهجية تعتمد على الخبرات المكتسبة و الأساليب التي تمت تنميتها وفقا للبرنامج السوري (انظر الشكل 4)

الشكل 4: عملية التطوير: عملية تحسين مستمر



إن الموازنة المخصصة للبرنامج ومدته عامان تبلغ 2.2 مليون يورو (بما في ذلك تكاليف دعم منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية) و بوصفها الجهة المانحة الرئيسية، تساهم إيطاليا بتقديم الأموال اللازمة لتغطية تكاليف المشروع و خاصة المتطلبات المالية لوحدة التحديث و التطوير.

5.4 النتائج الأولية في برنامج التحديث و التطوير الصناعي

إن النتائج المحققة في المكونات المختلفة للبرنامج الشامل حتى الآن كانت مختلطة. ووفقا للبيانات المتوفرة يمكن تلخيصها كما يلي²⁶:

المستوى الكلي: صياغة برنامج وطني للتحديث و التطوير الصناعي قد أصبح جزءا لا يتجزأ من الخطة الخمسية العاشرة. و مع ذلك، فإن إستراتيجية القطاعات الفرعية من أجل تنمية الصناعة النسيجية (مع التركيز على الغزل و وضع اللمسات الأخيرة ، و قطاعات الثياب) ، وذلك استنادا على تحليل سلسلة القيمة ، لم تكتمل بعد.

المستوى المتوسط: إن بناء القدرات الوطنية في مجال إعادة الهيكلة و التحديث و التطوير على كل من مستويي القطاعين الخاص و الحكومي قد انتهى جزئيا. و من الواضح أن وحدة التطوير و التحديث قد

²⁶ الحقائق و الأرقام المتعلقة بالنتائج المعروضة هنا تعتمد بشكل كبير على مسودة التقييم المستقل لبرنامج سوريا المتكامل - اليونيدو - فيينا

حصلت احترام الشركات السورية و خاصة بسبب ملاحظة الشفافية و العدالة المطبقتين في اختيار الشركات الرائدة. و مع ذلك، فإن البيانات المتوفرة تؤكد على أن وحدة التطوير و التحديث تنقصها بشكل عام "عقلية القطاع الخاص" الحقيقية وتتمثل في إدراك الإدارة و الكوادر لاحتياجات زبائنهم و تنوافر لديهم القدرة و النظم لتلبيتها.

تم تحقيق نتائج متواضعة في " تدريب الاستشاريين الوطنيين" في تقنيات التطوير (وضع تشخيص استراتيجي، و تقييم التطوير، الخ...). ولم يتم تعزيز القدرات المرتقب في المركز التقني في حلب بما في ذلك المرافق الموجودة في وزارة الصناعة.²⁷ كما لم يكن الترويج للمشاريع الصغيرة و المتوسطة، و خاصة فيما يتعلق بوصولها إلى الشركات الأجنبية و التكنولوجيا و المشاريع المشتركة و الوصول إلى الأسواق، ناجحاً.

المستوى الجزئي: تم تنفيذ الخطة القاضية باختيار 40 مشروع كحد أقصى من أجل التطوير و مع أن الأفق الزمني المطروح لاستخدام مؤشرات النجاح الحالية (زيادة المبيعات، الصادرات، التشغيل و الاستثمار) اعتبر قصيراً جداً فإن البيانات المتوفرة تظهر أن الشركات الرائدة قد وجدت أن الدعم المقدم من المشروع في مجال الإنتاج و التسويق و حساب التكاليف كان ذو صلة أو ذو صلة وثيقة و باحتياجاتهم.

وبناء على المعلومات المتداولة و تقارير الشركات، يصور الجدول 6 النتائج المفصلة للمشروع من حيث الأساليب و التسويق المحسن و من حيث التخطيط الفعال للإنتاج و تكاليف المنتج الدقيقة و إدخال بعض المنتجات الجديدة و مجموعات ذات التصميم الجديد.

ولم يتم تحقيق هدف الحصول على شهادة الأيزو بالنسبة لـ 15 مشروع او هدف الترويج الناجح للشركات الاستثمارية و التكنولوجية.

الجدول 6: النتائج الرئيسية المحققة من قبل الشركات الرائدة	
التغييرات في عمليات المشاريع نتيجة لمساعدة المشروع	% من الشركات
أساليب الإنتاج المحسنة	91
ممارسات جديدة أفضل تتعلق بتخطيط التسويق	62
نشاطات تسويقية و ترويجية أفضل	55
قياس دقيق للتكاليف من خلال استخدام نظام الاكسل لتسعير المنتج	56
الإجراءات المتخذة لتوفير الطاقة و التكاليف	33
تقنيات جديدة للتصميم و لتطوير المنتج	47
إطلاق منتجات و مجموعات جديدة محسنة	50
المصدر: منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (UNIDO)، تقييم مستقل للبرنامج المتكامل في سوريا (مسودة)	

²⁷ منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (UNIDO)، تقييم مستقل للبرنامج المتكامل في سوريا، مسودة، فيينا، ص 34

وبالإجمال، و في ضوء الوقت القصير المتاح للتنفيذ و المدخلات المحدودة للخبراء فإن النتائج و الآثار المحتملة التي تحققت على مستوى الشركات ملفتة للنظر. ومع ذلك، إن الحقيقة أن البرنامج لم يحقق بفعالية أهدافا أخرى هامة (مثل: وضع إستراتيجية للنسيج و الملابس، و النشاطات المرتقبة لمراكز تصدير النسيج و ترويج الشركات الاستثمارية للشركات المشاركة) يعتبر نقطة سلبية أساسية.

وفي هذه الأثناء، و في ضوء إعداد الخطة الخمسية الحادية عشرة، تم وضع وثيقة إضافية شاملة جدا حول إيجاد إستراتيجية صناعية لقطاع لنسيج والملبوسات السوري من قبل منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (UNIDO) في حزيران 2009.

وهذه الوثيقة الحديثة تتضمن تقييما استراتيجيا معمقا للوضع الصناعي في إطار الاقتصاد الكلي ويقارن أداء القطاع الصناعي السوري مع الدول الأخرى بغية تحديد نقاط الضعف و الاختناقات.

ثانيا، إن وثيقة منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية تركز على خصائص صناعة النسيج و الملابس في سوريا و تعطي وصفا مفصلا جدا لبنيتها و نقاط القوة و الضعف الرئيسية بالإضافة إلى أدائها و التحديات التي ستواجهها في المستقبل.

ثالثا، تضع الوثيقة إطارا واضحا يقترح رؤية أو رسالة للصناعة و تلقي الضوء على الأهداف الإستراتيجية الأساسية و تفصل كل التدخلات الإستراتيجية التي ستكون حاسمة في تطوير و تحديث صناعة النسيج و الملابس السورية.

و يبين الصندوق 7 التوجهات الإستراتيجية المقترحة بتفصيل أكبر.

إن الإستراتيجية الموصى بها لصناعة النسيج و الملابس إضافة إلى التوجهات الإستراتيجية المقترحة - على مستوى الاقتصاد الكلي بشكل خاص - تشكل قاعدة جديدة للنقاش بين الأطراف المعنية و الذي يهدف إلى تجاوز بعض القيود المفروضة على نهج السياسة الصناعية الحالية ، و يكون لديها تأثيرا هاما في قولبة صناعة النسيج و الملابس خلال الخطة الخمسية الحادية عشرة.

الصندوق 8: التوجهات الإستراتيجية المقترحة من أجل تطوير و تحديث صناعة النسيج و الملابس السورية
<p>الإستراتيجيات على المستوى الكلي:</p> <ul style="list-style-type: none">● التحرك نحو تحرير التجارة تدريجيا في السوق مع التركيز على شهادات المنشأ و الضوابط الجمركية و الدعم الملائم● الاستثمار في تحديث و تطوير البنى التحتية المادية و التقنية و المرافق● رعاية تكوين عقلية ريادة الأعمال و تعزيز العقلية الصناعية ذات أوجهها المختلفة (للشركات الخاصة و الحكومية)● تطوير التسويق و الترويج على المستوى الصناعي لدعم الصادرات و لتحسين جاذبية الصناعة أمام الاستثمارات الأجنبية المباشرة

- إنشاء سياسة ابتكار شاملة لدعم البحث و التنمية و تعزيز التكنولوجيات الحديثة ، بالإضافة إلى تعزيز اكتساب المعرفة و تطويرها و نشرها
- إنشاء صناعة فعالة و موثوقة و نظام الاستخبارات التنافسية
- تحديث نظام القروض ورأس المال و رسم سياسات و مبادرات لرعاية الاستخدام المتزايد لرؤوس الأموال الخارجية

الاستراتيجيات على المستوى المتوسط:

- رعاية خلق أشكال شبه عنقودية من التجمعات و التشبيكات الصناعية و تعزيز خبرة المناطق الصناعية
- مراجعة مؤسسات التدريب على كافة المستويات مع التركيز على الربط بين النظام التعليمي و الصناعة
- تشجيع إنشاء مراكز خدمات حقيقية و تقديم مشورة خاصة بأعمال النسيج والملبوسات
- دعم تنمية جمعيات الأعمال على كافة مستوياتها لكي تكمل دور غرف التجارة والصناعة

الاستراتيجيات على المستوى الجزئي:

- إعادة هيكلة الشركات الخاصة و الحكومية
- وضع أولويات الأسواق الجغرافية الواجب استهدافها
- التركيز على المنتجات الإستراتيجية الأساسية
- تطوير الممارسات و الإستراتيجيات الإدارية

المصدر: منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (UNIDO) \ برنامج التحديث و التطوير الصناعي (2009)

و على خلفية مفهوم برنامج التحديث و التطوير الصناعي و الذي لم يتم إدخاله كنموذج لتحديث و تطوير قطاع النسيج و الملبوسات فقط و إنما لتطوير و تحديث غيره من القطاعات الصناعية أيضا فإن السؤال المطروح هو: ما هي القطاعات الأخرى التي تخطط سوريا لتحديثها و تطويرها و بأي طريقة و إلى أي مدى؟. و على أية حال، هناك حاجة لنشر معلومات مفصلة حول " الممارسات الأفضل" و " الدروس المستفادة" من تطبيق مفهوم برنامج التحديث و التطوير في قطاع النسيج و الملبوسات و الذي قد يكون له صلة عامة بالقطاعات الصناعية الأخرى.

و يجب أخذ عدد من الانتقادات لمفهوم البرنامج بعين الاعتبار: إن التدخلات على مستوى الشركات بشكل عام تترك مجالاً للمنافسة الغير عادلة و مخاطر سوء استغلال الدعم، و خاصة عندما تشكل المحسوبيات عاملاً أساسياً في علاقات قطاع الأعمال الحكومي. و أخيراً ، يجب أن تتضمن برامج التطوير و التحديث الصناعي بشكل عام إستراتيجية خروج واضحة و موثوقة (Altenburg / Stamm, 2007).

وهذه الأثناء، تم تمديد برنامج التحديث و التطوير و تم الاتفاق على مرحلة ثانية إضافية. و هذه الفترة الجديدة تحظى بدعم قرض ايطالي يبلغ 20 مليون يورو من أجل تطوير المعدات في 36 شركة نسيج سورية.

6. تقييم السياسة الصناعية السورية في سياق عملية الإصلاح الاقتصادي والبيئة السياسية الداخلية و الخارجية

أظهرت هذه الدراسة أن السياسة الصناعية السورية الحالية تتحدد بشكل كبير بعملية الإصلاح الاقتصادي الجارية. و على هذه الخلفية، أصبح من الواضح أن مختلف العقبات و الحواجز و النواقص تعزى جزئيا فقط إلى البرامج الإصلاحية بحد ذاتها بما أنها قد صيغت في الخطة الخمسية العاشرة و في وثائق رسمية أخرى و إنما تعزى بشكل أكبر للعملية بحد ذاتها، أي: ضعف إعادة هيكلة المشاريع الحكومية و القطاع العام، و غياب مفهوم شامل للمشاريع الصغيرة و المتوسطة و الإنجازات المحدودة لبرنامج التحديث و التطوير الصناعي الحالي.

وعلى الرغم من التحرير الكبير للتجارة في سوريا ومن وجود العديد من القوانين و القرارات بعيدة المدى لزيادة الاستثمارات الخاصة و من مؤسسات الدعم المحدثة مؤخرا (هيئة الاستثمار السورية، هيئة تنمية و ترويج الصادرات ، مركز الأعمال و المؤسسات السوري) فإن سوريا لا تزال في خضم عملية الاختيار بين السياسة الصناعية التقليدية و المستندة إلى التدخل حسب القطاعات و الدور البارز للمشاريع الحكومية و المؤسسات التي تديرها الدولة من جهة ، و بين سياسة أفقية للمشاريع من جهة أخرى حيث تلعب المؤسسات الحكومية دور الميسر للقطاع الخاص و تقوم بتوفير السلع العامة المطلوبة و بتصويب أخطاء السوق بشكل مناسب.

وهناك تواجد لكلا النهجين على التوازي في تسوية صعبة و غير فعالة ومكلفة. و حاليا، فإن هذا الوضع يعتبر بشكل عام من خصائص عملية التحول التدريجية في سوريا و نهج سياستها الصناعية بشكل خاص.

إن مدى انتقال السياسة الصناعية السورية من النهج الحالي إلى نهج أفقي بشكل أكبر و الفترة الزمنية التي سيستغرقها ذلك يتحدد بالعديد من العوامل ، وأهمها تشمل التالي:

- المصدقية/القدرة على تنفيذ إصلاحات اقتصادية عامة
- القدرة و الرغبة في التغلب على القيود السياسية الخارجية و الداخلية

و حاليا فإن مفهوم عملية الإصلاح يختلف بشكل كبير. و تعود الاختلافات بشكل رئيسي إلى أن الأطراف الفاعلة و المراقبين ينظرون إلى مؤشرات مختلفة عند قيامهم بتقييم عملية الإصلاح. فبينما يقر معظم المسؤولين السوريين و صندوق النقد الدولي و بشكل خاص البنك الدولي بأن عملية الإصلاح قد كانت حتى الآن بطيئة و متواضعة فإنهم أيضا ينظرون بإيجابية إلى عملية الإصلاح الجارية (البنك الدولي 2009).

و يؤكد غيرهم من الخبراء و المراقبين وجود تفاوت مستمر بين برامج الإصلاح المعلنة و قلة الالتزام و التنفيذ.

ومع ذلك، و على الرغم من وجود شكوك فيما لو كان اعتبار سرعة الإصلاحات و درجة التنفيذ كمؤشرات ذات صلة باستدامة الإصلاح ، فإن المصدقية اللازمة لهذا التحول تتطلب مزيدا من شفافية حول مستوى الإصلاح الذي تم تحقيقه حتى الآن. و إن الإعداد الحالي للخطة الخمسية الحادية عشرة يزيد من أهمية نشر نتائج الرصد و تقييم الخطة الخمسة العاشرة.

ومع ذلك فإن تحقيق شفافية أكبر حول إنجازات الخطة الخمسية العاشرة سيكون عاملا واحدا فقط من عوامل زيادة مصداقية عملية الإصلاح. فإن استدامة الإصلاحات السورية - بما في ذلك تلك التي بدأت في نطاق برنامج التحديث و التطوير الصناعي - و قابلية هذا النهج لتطبيقه على كل القطاعات الصناعية يعتمد بشكل كبير على القدرات الفنية للإصلاحيين و بشكل خاص على مستوى تنفيذ السياسات.

وفي الواقع، إن ضعف التنفيذ الواسع النطاق و نقاط الضعف الكثيرة التي تعاني منها برامج الإصلاح، بما في ذلك برنامج التحديث و التطوير الصناعي، يمكن أن يعزأ جزئيا إلى النقص الحالي في الموارد البشرية و المهارات المناسبة.

و على المدى القصير، يمكن جزئيا ملئ عدد محدود جدا من الثغرات المهاراتية بمساعدة من الخبراء الدوليين ، لكن المشاكل الأكثر عمقا ستبقى طالما لم تتم معالجة الجودة المتدنية للمدارس و الجامعات بشكل ملائم.

وإلى جانب هذه التحديات ، والبعض منها كبير ولكنه ذو طابع فني في المقام الأول ، فإن الديناميكيات السياسية و الداخلية الجارية هي محددات لعملية الإصلاح بشكل عام و سياستها الصناعية بشكل خاص.

و في حالة سوريا يوجد عاملان يلعبان دورا حاسما هما:

- العقوبات\المقاطعات الخارجية
- المقاومة الداخلية للإصلاحات

و تسبب العقوبات و المقاطعات الخارجية المفروضة على سوريا خسارة فوائد التحرر الاقتصادي الجاري فيها و تحسينات انتقائية للمناخ الاستثماري و ذلك بسبب مشاكل السياسة الخارجية لم تُحل حتى الآن بما في ذلك العقوبات الدولية المفروضة من قبل الولايات المتحدة الأميركية والتي دفعت الشركات للامتناع عن الاستثمار في سوريا. و ليس هناك شك بأن هذه العقوبات لا تتسبب في خسارة الاستثمارات فقط و لكن أيضا خسارة فرص نقل التكنولوجيا و تنمية المهارات التي سوريا في أمس الحاجة إليها (Brück / Binzel / Hadrich, 2007)²⁸.

²⁸ إن مناقشة مبررات هذه العقوبات خارج نطاق هذه الدراسة.

وثمة عقبة أخرى تتجلى في توقيع اتفاقية الشراكة مع الاتحاد الأوروبي حيث أنها عملية طويلة. ومع ذلك، قد تتم إزالة هذه العقبة في حال قامت سوريا بتصديق هذه الاتفاقية في المستقبل القريب.²⁹

و الأكثر أهمية بالنسبة لاستدامة عملية الإصلاح هو ديناميكيات السياسات الداخلية. حيث أن إصلاحات السياسات الصناعية ترتبط ارتباطاً وثيقاً بتحرير الأسواق ، وإعادة الهيكلة المؤسسية والتغييرات التشريعية ، والذي لا يشمل فقط إعادة توزيع للموارد الاقتصادية ، وإنما يشمل أيضاً تغييراً في موازين القوى و العلاقات الهرمية على جميع المستويات. و قد يحاول "الخاسرون" الاقتصاديون و السياسيون، على وجه الخصوص، عرقلة عملية الإصلاح. و في أحسن الأحوال، فإن هذا سيؤدي إلى تنفيذ غير كامل ، أما في أسوأ الأحوال فسيؤدي إلى زعزعة استقرار النظام السياسي القائم. وقد كشفت الحجج والبيانات التي تم التصريح بها خلال المقابلات عن أن العوامل السياسية الداخلية والخوف من تداعيات سياسية سلبية هي محددات حاسمة للآفاق المستقبلية لعملية الإصلاح الاقتصادي عموماً، بما في ذلك إصلاح السياسة الصناعية.

و حالياً، يبدو بأن الهدف الأساسي للحكومة السورية هو التغلب على المقاومة الداخلية للإصلاحات من خلال إبطاء وتيرة الإصلاح و إتباع طريق معتدل و تدريجي جداً نحو تطبيق نهج صناعي أكثر أفقية.

7. خلاصات و توصيات

لقد أظهر هذا التقرير بأن السياسة الصناعية السورية تتحدد بشكل كبير ببرنامج التحول الجاري في القطر كما هو منصوص عليه في الخطة الخمسية العاشرة و نسختها المحدثة ، البرنامج التنفيذي للإصلاح.

وفي إطار الخطة الخمسية العاشرة تم إصدار العديد من القوانين الجديدة و الإصلاحات التشريعية ، وقد ساعدت كلها في تحرير نظام التجارة في القطر وفي تحسين مناخ الاستثمار و زيادة القدرات التنافسية السورية.

بالإضافة لذلك، تم إنشاء مؤسسات جديدة مثل هيئة الاستثمار السورية و هيئة تنمية و ترويج الصادرات و المدن الصناعية ، و بعضها بدأ بالعمل مؤخراً فقط. و علاوة على ذلك ، ومنذ الشروع بالإصلاحات الاقتصادية السورية ، قامت وزارة الصناعة ، و بدعم من منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (UNIDO) ، بتنفيذ برنامج للتحديث و التطوير الصناعي. و نظراً للمفهوم و النهج الخاص لهذا البرنامج يُعتبر كنموذج لتحديث و تطوير الصناعة السورية بشكل عام. ووفقاً للحكومة السورية أصبح هذا البرنامج مثلاً يمكن استعراضه عن السياسة الصناعية السورية.

²⁹ يجب أن نتذكر أيضاً أن اتفاقية الشراكة مع الاتحاد الأوروبي سوف يكون لها بعض الآثار السلبية على الاقتصاد السوري أيضاً.

وفي الوقت الذي يتم فيه اتخاذ خطوات ايجابية لتحديث السياسة الصناعية السورية ، لا يزال ضروريا تحقيق أهداف أخرى حيوية نصت عليها الخطة الخمسية العاشرة فيما يتعلق بقطاع الصناعة التحويلية ، وهي التالية:

- قانون إصلاح إعادة هيكلة المشاريع الحكومية
 - استراتيجية المشاريع الصغيرة و المتوسطة المرتقبة.
- وكلاهما مكونان حيويان لسياسة صناعية حديثة و يجب أن يتم إعطاؤهما أولوية كبيرة عند إعداد الخطة الخمسية الحادية عشر القادمة.

بالإضافة لذلك، إن كانت السياسة الصناعية السورية ستخضع للتحديث خلال الفترة القادمة فإن عناصرها الاستراتيجية الجديدة المتعددة (مثال: هيئة الاستثمار السورية ، هيئة تنمية و ترويج الصادرات ، المدن الصناعية) سوف تتطلب تنفيذا أكثر فعالية .

يجب أن يتم توثيق " الممارسات الأمثل" و " الدروس المستفادة" المستخلصة خلال تنفيذ برنامج التحديث و التطوير الصناعي الحالي ، ذلك أنها يمكن أن تقدم معرفة هامة حول إمكانيات هذا النهج و حدود تطبيقها على القطاعات الصناعية الأخرى.

و من الواضح من السياسة الصناعية السورية الحالية أن الفجوة بين الأهداف الخمسة الرئيسية المذكورة في الخطة الخمسية العاشرة وبين تنفيذ المبادرات و المشاريع العديدة يعود جزئيا إلى قصور في إدارة هذه العملية. فبينما يتم توثيق الأهداف و البرامج المبادرات العديدة و الإطار الزمني اللازم لها ، ليس هناك أي تحديد على الإطلاق للتفاصيل المتعلقة بالصلاحيات الخاصة بالوزارات المعنية بما في ذلك المسؤوليات الواجب توليها و التنسيق المطلوب، ومساهمات و مهام القطاع الحكومي و القطاع الخاص، و دور و مشاركة جمعيات قطاع الأعمال و منظمات المجتمع المدني و مجتمعات المعرفة و مؤسسات البحوث بالإضافة إلى التعاون والتنسيق اللازم بين هذه الأطراف كما أنها لا تخضع لأي نوع من الرصد.

و يمكن عزو الإدارة غير الواضحة للسياسة الصناعية السورية جزئيا إلى النواقص الفنية ، البعض منها يمكن استئصاله عن طريق المساعدة الفنية الخارجية ، و لكن كما أظهر التقرير فهناك عقبات أخرى تعزى إلى عوامل سياسية داخلية أو خارجية. إن العوامل الداخلية معقدة جدا و تتطلب " عقدا اجتماعيا جديدا" يتوافق مع اقتصاد السوق (Nabli وغيره 2006).

واعتمادا على الاستنتاجات المعروضة أعلاه، فإن التوصيات الرئيسية التي يقدم هذا التقرير إلى الحكومة السورية فهي الآتية:

- إتمام العمل على صياغة القانون المتعلق بالقطاع العام الصناعي و رسم خارطة طريق من أجل عملية إصلاح إعادة هيكلة المؤسسات العامة
- تعزيز بناء القدرات ، حيث أن هناك حاجة ملحة لذلك ، من أجل تحقيق إدارة رشيدة للمشاريع الحكومية
- وضع استراتيجية منسجمة و مرسومة بحذر لتعزيز المشاريع الصغيرة والمتوسطة

- تحسين كفاءة المؤسسات الجديدة (هيئة الاستثمار السورية ، هيئة تنمية و ترويج الصادرات ، المدن الصناعية) وخاصة عن طريق تقديم الحوافز المستندة على الأداء
- تقييم مساهمات الحدود برنامج التحديث و التطوير الصناعي فيما يتعلق بقابلية تطبيقه على الصناعات الأخرى و إمكاناته كمقاربة صناعية أكثر أفقية
- تقييم فرص و تحديات الصناعة السورية عبر قطاعات الاقتصاد و فحص الإمكانيات لمركز تحديث و تطوير صناعي شامل
- التأكد من كفاءة إدارة السياسات وذلك فيما يتعلق بتنفيذ و رصد الإصلاحات الاقتصادية في الصناعة التحويلية

وينبغي للجهات المانحة على أن تدعم دعماً فنياً من خلال اتخاذ الإجراءات التالية:

- دعم القدرات السورية في عمليات إدارة السياسات مع الأخذ بالاعتبار أهمية تحسين التنسيق وأو التعاون بين الوزارات و الأطراف المعنية في القطاع الصناعي
- دعم قدرات الرصد و التقييم السورية
- دعم القدرات السورية من أجل جعل المؤسسات المحدثة مؤخرًا قادرة على تعزيز سياسات صناعية متوافقة بشكل أكبر مع متطلبات اقتصاد السوق
- دعم القدرات السورية في تحقيق تغيير على نطاق وطني من سياسة صناعية عمودية بشكل كبير وصولاً إلى استراتيجية أفقية بشكل أكبر و مستندة على السوق الاجتماعي
- دعم القدرات الصناعية الإبداعية في سوريا ، و هي المعرفة الهندسية العملية المنتشرة ، وتعزيز قدرات الابتكار و على الأخص في المشاريع الصغيرة و المتوسطة.

- Altenburg, T. / A. Stamm* (2007): New Trends in private sector promotion and its implications for UNIDO's Corporate strategy
- Bertelsmann Stiftung* (2009): Transformation Index of the Bertelsmann Stiftung 2010, Manual for Country Assessments, Gütersloh
- (2009): Bertelmann Transformation Index (BTI), Syria Country Report, Gütersloh (inprint)
 - (2008): Bertelmann Transformation Index (BTI), Syria Country Report, Gütersloh
- Brück, T. / C. Binzel / L. Handrich* (2007): Evaluating Economic Reforms in Syria: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin
- Damiani, E.* (2008): Support to the elaboration of an official SME Definition in Syria through a public consultation, Final Report, Syrian Enterprise & Business Centre, Damascus
- Economic Research Forum (Egypt) and Institut de la Méditerranée (France)* (2006): The Road Ahead for Syria, Syria Country Profile, Cairo
- Europe Aid* (2007): SME Support Programme in Syria, Project No. MEDA/2005/17542, SME Policy paper update
- European Commission* (2007): Syrian Arabic Republic Strategy Paper 2007-213 and National Indicative Programme 2007–2010
- European Commission / OECD / Sharing Expertise in Training / Euromed* (2008): Report on the implementation of the Euro-Mediterranean Charter for Enterprise, Luxembourg
- Executive Reform Programme (ERP)* (2008): Reform Action Plan 2008–2010, Manufacturing Sector, Report Final Draft Version written by: Ziad Ayoub-Arbache et al., Damascus
- Galal, A. and El-Megharbe L.* (2005): Do Governments pick Winners or Losers? An assessment of Industrial Policy in Egypt, Egyptian Centre for Economic Studies, Working Paper 108
- Government of Syria* (2009): Legislative Decree No.6 “Export Development Promotion Agency”, Damascus
- (2008): Legislative Decree No. 9 “Syrian Investment Commission, Damascus”
 - (2006): The 10th Five Year Plan 2006–2010, Damascus, (English translation)
- International Labour Organization (ILO)* (2009): Supporting Entrepreneurship Education, A report on the global outreach of the ILO's Know About Business program, prepared by Thais Lucas de Rezende and Jens Dyring Christensen, Geneva
- (2007): Regional Office for Arab States: Reforming the Business Environment for Small Enterprises in Syria: Challenges and Recommendations, prepared by Samir Saifan
- Ministry of Industry (MoI)* (2009): Syrian Industrial Strategy up to 2015, Damascus (unpublished)
- Multilateral Investment Agency Guarantee (MIGA)* (2008): Syrian Arab Republic, Agreement on Legal Protection for Guaranteed Foreign Investment, Washington, D.C.
- Nabli, M. K. et al.* (2006): The Political Economy of Industrial Policy in the Middle East and North Africa, Egyptian Centre for Economic Studies, Working Paper 110

Noland, M. and Pack H. (2005): The East Asean ? Industrial Policy Experience: Implications for the Middle East, Egyptian Centre for Economic Studies, Working Paper 106

Owen, E. C. / Z. Ayoub Arbache (2008): Review of Syria's Economic Sectors with possible Investment Potentials, Syrian Enterprise & Business Centre (SEBC), Damascus

Oxford Business Group (2009): The Report: Syria

Perthes, V. (2001): Syrien nach dem Wechsel, Innere und äußere Faktoren der politischen Entwicklung, SWP-Studie, Berlin

Radke, D. (2008): Zum Stand der syrischen Reformpolitik (unpublished)

Rodrik, D. (2004): Industrial Policy for the Twenty-First Century, prepared for UNIDO

Saint-Laurent, B. de (2007): Building the New Syrian Investment Agency (SIA), Invest in France-ANIMA, Damascus/Marseille

State Planning Commission (2008): A Summary of the 10th FYP, Mid Term Review report of the Manufacturing Sector, Damascus

Sukkar, N. (2005): Threats and opportunities, in: *Syria Today*, February/March

Syria (2009): Country Report, in: *Economist Intelligence Unit*, London

Syrian Arab Republic (2005): UN Development Framework 2007–2011, Extract from 2005 World Summit outcome, paragraph 22

Syrian Enterprise & Business Centre (2009): various documents, SEBC website

Syrian European Business Centre (SEBC) (2007): SME Policy paper update, Damascus

- (2003): The Syrian Industry Obstacles and Prospects, Damascus

United Nations Development Programme (UNDP) (2007): The First National Competitiveness Report of the Syrian Economy 2007

United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) (2009): IMUP Syria: Industrial Modernization and Upgrading Programme, Strategy for the Syrian Textile / Clothing Industry, Draft prepared by *Alberti, F. G*

- (2009): Industrial Development Report, Breaking In and Moving Up: New Industrial Challenges for the Bottom Billion and the Middle-Income Countries, Vienna

- (2009): Independent Evaluation Syria Integrated Programme, Draft Vienna

- (2007): Industrial Modernization and Upgrading Program in Syria, Vienna

- (2004): Industrial Modernization and Upgrading Programme, Project Document, Vienna

World Bank (2009): Doing Business, Country Profile for Syria, Washington, D.C.

- (2009): Development Horizons, The Financial Crises: Impact on the Middle East, Quarterly Publication – The World Bank Middle East Department – Lebanon

- (2007): Economic Developments and Prospects, Job Creation in an Era of High Growth, Washington, D.C.

- (2005): Syrian Investment Climate Assessment: Unlocking the Potential of the Private Sector, Washington, D.C.

الملحق

الجدول 1 A: قائمة المسؤولين الحكوميين و الخبراء الذين تمت مقابلتهم في دمشق		
الاسم	الوظيفة	المؤسسة
د. فؤاد الجوني	وزير	وزارة الصناعة
بسام العطار	مدير التعاون مع أوروبا الديون الخارجية	هيئة تخطيط الدولة
د. إياد مقلد	مدير العلاقات الدولية	وزارة الصناعة
د. أحمد عبد العزيز	مدير عام هيئة الاستثمار السورية	رئاسة مجلس الوزراء هيئة الاستثمار السورية
فضل الله غرز الدين	مدير مديرية الاقتصاد الكلي	هيئة تخطيط الدولة
د. غسان وديع العيد	معاون وزير الاقتصاد والتجارة	وزارة الاقتصاد والتجارة
د. رسلان خضور	عميد معهد التخطيط	هيئة تخطيط الدولة
غسان الحبش	معاون وزير الاقتصاد والتجارة	وزارة الاقتصاد والتجارة
ولفغانغ فيبر	مستشار لوكالة CIM الألمانية	وزارة الصناعة
فؤاد اللحام	مدير المشروع الوطني	برنامج التحديث و التطوير الصناعي
نهى شق	المديرة التنفيذية	مركز الأعمال و المؤسسات السوري
سمير سعيفان	المدير العام	مكتب الدراسات الاقتصادية و استشارات الأعمال
د. المهندس عارف التوام	الرئيس التنفيذي	الشطة للهندسة التقنية
د. زياد أيوب عربش	مستشار في شؤون الطاقة والصناعة	قطاع الطاقة والصناعة
ياماشيتا ماساهيرو	مستشار أول التنمية الاقتصادية	وكالة التعاون الدولي اليابانية (جايكا)
لوي قصاب حسن	مسؤول البرنامج القطاع الاقتصادي	وكالة التعاون الدولي اليابانية (جايكا)
توميتا اكيكو	الممثل الرئيسي	وكالة التعاون الدولي اليابانية (جايكا)
ايدو يوكو	مستشار صياغة المشروع القطاع الاقتصادي	وكالة التعاون الدولي اليابانية (جايكا)
د. نبيل سكر	المدير العام	المكتب الاستشاري للتنمية والاستثمار
تريستان سالمون	مدير المشروعات	المكتب الاستشاري للتنمية والاستثمار
سفين كراوسبه	نائب السفير	سفارة جمهورية المانيا الاتحادية
د. مجدي المنشاوي	المدير الإقليمي	الوكالة الألمانية للتعاون الفني

	سوريا و لبنان	
د.ميشائيل كراكوفسكي	مدير البرنامج	الوكالة الألمانية للتعاون الفني
كريستوف دافيد فاينمان	مستشار السياسة الاقتصادية	الوكالة الألمانية للتعاون الفني
ياسمين نصير	خبيرة	الوكالة الألمانية للتعاون الفني
المهندس محمد الشاعر	المدير العام	مجموعة الشاعر
هانس جورج فيديدي	المدير العام	وكيل مرسيديس بنز
وائل الغبرة	الرئيس التنفيذي	جمعية مصدري النسيج في سوريا
عبد الرزاق البغدادي	مدير النقل	اورفوس تور

الجدول 2 A: البيانات الاقتصادية الأساسية في سوريا					
السكان ، الناتج المحلي الإجمالي ، البطالة*					
عدد السكان بالملايين (2005)	الناتج المحلي الإجمالي ملياراً يورو (2006)	الناتج المحلي الإجمالي للنسمة باليورو	نمو الناتج المحلي الإجمالي % (2006-2002)	نمو الناتج المحلي الإجمالي % (2007) ¹	معدل البطالة (2006)
18	26.1	1382	3.5	3.3	8.1
¹ وفقاً للبيانات التي قدمتها وزارة الصناعة بلغ معدل النمو 6.1%.					
الاستثمار الأجنبي المباشر**					
تدفقات الاستثمارات مليوناً يورو					
مخزون الاستثمار الأجنبي المباشر للنسمة باليورو (2006)	2006	2005	2004	2003	2000- 1990
316.2	386.2	321.8	177.01	115.8	81.7
ميزان التجارة و الصادرات حسب مجموعة السلع الأساسية***					
الصادرات حسب السلعة الأساسية (2004)	الوقود و منتجات الاستخراج	سلع الصناعة التحويلية	رصيد الحساب الجاري مليارات يورو (2006)		
			11.5	55.9	6
المصادر: * المكتب الإحصائي للاتحاد الأوروبي 2008 ، صندوق النقد الدولي 2007 ، CIA كتاب وقائع العالم. ** UNCTAD ، تقرير الاستثمار العالمي 2007. *** منظمة التجارة العالمية، صندوق النقد الدولي ، البنك الدولي					

الجدول 3 A: مؤشر برتلسمان للتحول بالنسبة لسوريا 2008				
	125 # من بين 113	3.39	10-1	مؤشر الحالة
←	125 # من بين 121	2.60	10-1	الديمقراطية
←	125 # من بين 96	4.18	10-1	اقتصاد السوق
	125 # من بين 116	2.47	10-1	مؤشر الإدارة
	المرتبطة	العلامة	المقياس: من 1 (الأدنى) إلى 10 (الأعلى)	التوجه
<p>إن مؤشر برتلسمان للتحول و هو تصنيف عالمي لعمليات التحول و الذي يتم فيه تقييم وضع الديمقراطية و أنظمة السوق الاقتصادية وجودة الإدارة السياسية في 125 دولة في طور التحول و التنمية.</p> <p>ولكل من المجالات الثلاث المحددة هناك العديد من المعايير و المؤشرات. فبالنسبة لـ"الديمقراطية" فإن المؤشرات الرئيسية هي: حالة الدولة، المشاركة السياسية، سيادة القانون، استقرار المؤسسات السياسية و التكامل الاقتصادي و الاجتماعي. المؤشرات الرئيسية التي تصف حالة "اقتصاد السوق" هي: مستوى التنمية الاقتصادية والاجتماعية، تنظيم السوق\المنافسة، استقرار العملة و الأسعار، الملكية الخاصة، نظام الرخاء، الأداء و الاستدامة الاقتصاديين، وبالنسبة لـ"الإدارة" تم تحديد المؤشرات التالية: مستوى الصعوبة، توجيه القدرات، كفاءة الموارد، بناء توافق الآراء و التعاون الدولي.</p>				
المصدر:				
Bertelsmann Stiftung, BTI 2008 – Syria Country Report 2007; BTI 2010 Manual for Country Assessment				

الصندوق 1 A: الأبعاد العشرة المستخدمة في تقييم مقاربات السياسة الصناعية لدول المتوسط
<p>البعد 1: الإجراءات البسيطة للمشاريع</p> <p>البعد 2: التعليم و التدريب لتعزيز ريادة الأعمال</p> <p>البعد 3: تحسين المهارات</p> <p>البعد 4: تسهيل الوصول للتمويل ، الضرائب المتوافقة مع الاستثمار</p> <p>البعد 5: وصول أفضل إلى السوق</p> <p>البعد 6: شركات مبتكرة</p> <p>البعد 7: جمعيات قوية لقطاع الأعمال</p> <p>البعد 8: خدمات و مخططات لدعم جودة الأعمال</p> <p>البعد 9: تعزيز الشبكات و الشراكات الأورو-متوسطة</p> <p>البعد 10: معلومات صحيحة و موجهة للشركات</p>
المصدر: المفوضية الأوروبية/منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (2008)

الصندوق 2 A: الرؤية المستقبلية لقطاع الصناعة التحويلية حتى عام 2025

- إن النقاط الرئيسية لرؤية طويلة الأمد لقطاع الصناعة التحويلية هي:
- المساهمة بشكل أكبر في التنمية الاقتصادية والاجتماعية في القطر، و بشكل خاص زيادة حصته من الناتج المحلي الإجمالي و تحسين شروط التجارة
 - تعزيز التنافسية من خلال الأبحاث و الابتكار و القدرات التكنولوجية و الفنية و الجودة و التدريب، و التنظيم و الإدارة الجيدين من أجل زيادة القيمة المضافة و الإنتاجية
 - زيادة القيمة المضافة استنادا على الاختراعات عن طريق الأبحاث و التنمية و التدريب و التنظيم و الإدارة الجيدين
 - تعزيز سلسلة التوريد من أجل زيادة القيمة المضافة و تحسين الروابط مع القطاعات الأخرى
 - خلق الوظائف و رفع مستوى المعيشة
 - أخذ النمو الودي للبيئة بعين الاعتبار

المصدر: البرنامج التنفيذي للإصلاح (2008، 5)