الجمهورية العربية السورية

وزارة النقل

# التشاركية بين القطاعين العام والخاص

# (public private partnership)

إعداد: المهندس علي اسبر

## الفهرس

١_ القسم التمهيدي

١ _ ١ _ ملخص البحث..... ٤

١ _ ٢ _ مقدمة..... ٤

١ _٣ _ هدف البحث..... ٥

## ٢ _ الإطار النظري للتشاركية

٢ _١ : مفهوم التشاركية (ppp) ..... ٦

٢ _ ٢ : معايير اتخاذ القرار باللجوء إلى التشاركية..... ٧

٢ _ ٣ _ تصنيف مشروعات التشاركية..... ٨

٢ _ ٤ _ تصنيف عقود التشاركية..... ٩

٢ _ ٥ _ مبررات التشاركية بين القطاع العام والخاص..... ٩

## ٣ _ الجزء التطبيقي

٣ _ ١ _ دور القطاعين العام والخاص في التنمية في سورية..... ١١

٣ _ ٢ _ شروط نجاح التشاركية بين القاعين العام والخاص في سورية..... ١٢

٣ _ ٣ _ تحليل الوضع الراهن واجراءات اختيار مشاريع التشاركية ..... ١٢

٣ _ ٣ _ ١ : الظروف التي تعاني منها سورية والتي تشجع لتحقيق التشاركية..... ١٢

٣ _ ٣ _ ٢ : مراحل تنفيذ المشروع وفقاً لأسلوب التشاركية..... ١٣

٣ _ ٤ _ مميزات ومخاطر التشاركية في القطاعين العام والخاص..... ١٣

٣ _ ٤ _ ١: مزايا التشاركية بين القاعين العام والخاص في سورية..... ١٣

٣ _ ٤ _ ٢: محازير التشاركية بين القاعين العام والخاص في سورية..... ١٥

٤ _ نتائج

## ١ _ القسم التمهيدي

### ١ _ ١ : ملخص البحث:

يعد النقل أحد دعائم التنمية الشاملة للدولة، بل أصبح النقل معياراً ومقياساً لتقدم أو تأخر (تخلف) الأمم، وما لم يحقق قطاع النقل متطلبات الاتصال والترابط والتشابك الداخلي والخارجي، وفق الشروط والمعايير التي فرضتها التكنولوجيا الحديثة لن تستطيع الدولة أن تواكب التطور الحضاري المعاصر بكافة أبعاده، ولما كانت مشاريع النقل الحديثة تتميز بالضخامة، من حيث تطلبها قدرات تمويلية كبيرة وتكنولوجيا عالية للتنفيذ وإدارة علمية للتشغيل، كان على الحكومة إيجاد آلية تضمن لها تنفيذ هذه المشاريع واستثمارها بأقصر فترة ممكنة، وضمان عدم تحميل خزينة الدولة أعباء مالية كبيرة، نتيجة الضغط الإنفاقي الكبير.

### ١ _ ٢ : مقدمة:

تؤدي الدولة ممثلة بقطاعها العام دوراً رئيسياً ومباشراً في تقديم خدمات النقل بكافة أنماطه، من خلال شبكات الطرق والسكك الحديدية والمطارات والموانئ البحرية وما يتبع لها من مرافق عامة، وترصد مبالغ مالية كبيرة لقطاع النقل لما له من أهمية في بناء الاقتصاد الوطني وارتباطه الوثيق بالسياسات والاستراتيجيات الموضوعة لتحقيق التنمية الشاملة.

إلا أن متغيرات عديدة قد حالت دون استمرار القطاع العام (الحكومي) وحده بتقديم خدمات النقل بالشكل المتميز والمواكب للتطورات الحديثة في التكنولوجيا والاقتصاد، مما دفع الحكومة ومنذ مطلع عام ٢٠٠٨ م للبحث عن شريك في تقديم خدمات النقل تحقيقاً لاعتبارات تتعلق بالكفاءة الاقتصادية، وتوافقاً مع الاتجاهات الحديثة في الإدارة العلمية التي تدعو لتخفيف العبء عن كاهل الحكومة ورفع جودة خدمات النقل، على الرغم من أن دخول القطاع الخاص (المحلي

والخارجي) للاستثمار في بناء وإرادة البنى التحتية الأساسية في الدولة، وعلى رأسها قطاع النقل، يشكل تحدياً كبيراً للحكومة وللقطاع الخاص الوطني على حد سواء.

### ١ _ ٣: هدف البحث:

- ✓ التعرف على مميزات ومخاطر التشاركية في القطاعين العام والخاص.
- ✓ صياغة مؤشر يضمن تقييم مشروعات التشاركية.

## ٢ _ الإطار النظري للتشاركية

### ٢ _١: مفهوم التشاركية (ppp) (public private partnership)

- أصبحت كلمة التشاركية متداولة وبشكل يخرج أحياناً عن المعنى الصحيح، فقد استخدمت في أوساط الإعلام المحلي بكثرة للدلالة على العلاقة التفاعلية بين المواطن والحكومة، أو بين قطاعين حكوميين، إذاً فالتشاركية ليست بين الحكومة والمواطن وإنما بين الحكومة من جهة والقطاع الخاص (المحلي أو الخارجي) الذي يرغب باستثمار أمواله وخبراته التقنية في مجال المرافق العامة من جهة ثانية.
- ppp هي اختصار للعبارة الانكليزية (public private partnership) التي تعني التشاركية أو الشراكة بين العام والخاص، ولا يوجد تعريف موحد للـ ppp بين جميع الجهات المعنية، إذ يقصد بها الأنظمة التعاقدية الخاصة بين القطاع العام (الحكومي) والقطاع الخاص من أجل تقديم خدمة، أو إنتاج سلعة ذات أهمية، خاصة في الاقتصاد الوطني، فهي ليست مجرد عقد لتنفيذ أشغال، كما أنها لا تصل إلى مرحلة الخصخصة الكاملة (كخصخصة الإدارة أو تخلي جزئي عن بعض الأصول، التأجير... إلخ)
- عرفت عقود الـ ppp من قبل خبراء البنك الدولي للتنمية المستدامة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بأنها: عقود طويلة الأجل (٥ – ٣٥) سنة، بين القطاع الحكومي والقطاع الخاص، من أجل القيام بتصميم، إنشاء، إعادة تأهيل، تمويل وتشغيل بنية تحتية عامة يقوم بها القطاع الخاص مقابل دفعات مالية من قبل القطاع الحكومي، أو من خلال تذاكر المستخدمين (أفراد المجتمع)، أو من كليهما معاً، بحيث تبقى المرافق العامة ملكاً للقطاع الحكومي أو تؤول إليه في نهاية عقد الاستثمار.

## ٢ _ ٢ : معايير اتخاذ القرار باللجوء إلى التشاركية:

**ينبغي مراعاة أربعة معايير مهمة عند اتخاذ القرار باللجوء إلى التشاركية**

أ. **أهمية البنية التحتية:** تحتاج أي خدمة عامة إلى مرفق لإنتاجها، والمقصود بالبنية التحتية حجم الاستثمار اللازم لإنشائها، أي مدى اعتمادها على رأس المال المادي، تتراوح أهمية البنية التحتية بين سلعة عامة وأخرى، فتكون كبيرة عندما تتعلق بالنقل والمواصلات (طرق – مرافئ – مطارات) والكهرباء والاتصالات، وعلى العكس تكون هذه الأهمية أقل بالنسبة إلى السلع الاجتماعية (التربية والصحة) وينصح بأن تطبق التشاركية على المرافق التي تحتاج رأس مال مادي كبير وممول من قبل الشريك الخاص.

ب. **المستوى التكنولوجي:** درجة التقنية المطلوبة تختلف من خدمة عامة إلى أخرى ووفق الأسلوب الذي ستقدم به، بعضها يحتاج إلى تقنيات بسيطة (إنارة الطرقات أو خدمات البريد) وبعضها يحتاج إلى تقنيات معقدة، تتغير بسرعة (الاتصالات، النقل الجوي، الطاقات المتجددة) وينصح بأن تطبق التشاركية على الخدمات التي تتطلب تكنولوجيا متقدمة وقابلة للتغير بسرعة.

ج. **تحصيل الأموال (الرسوم):** تختلف السلع والخدمات العامة، على أساس إمكانية فرض ثمن مقابلها والقدرة على قياسها – بعض السلع والخدمات العامة يمكن فرض رسم أو تعرفة عليها، طبقاً للاستهلاك (الاتصالات، المياه، والنقل بالسكك الحديدية)، لكن هذا الأمر لا يمكن تطبيقه على (الدفاع، العدالة والبحوث) إذ إنها سلع عامة بحتة لا يمكن تجزئتها، وتحديد المبلغ المترتب على المستهلك، بل يدفع ثمنها عن طريق الخزينة العامة للدولة (ممولة عن طريق الضرائب)، وهناك سلع يمكن دفع ثمنها وفرض رسوم على استهلاكها؛ لكن من غير المرغوب –لأسباب اجتماعية أو سياسية- إقامتها على

أساس التشاركية، ذلك مثل التربية والصحة، وبشكل عام، بقدر ما يمكن فرض تعرفة أو رسم على كل سلعة أو خدمة عامة، بقدر ما كان من السهل إشراك القطاع الخاص في توفيرها، على أن ينظر في كل حالة على حدّة.

د. **حجم منطقة الانتاج:** يتسم المكان والبعد الجغرافي بطابعين: طابع تقني وطابع قانوني، كلما كانت الخدمة تتسم بطابع محلي أمكن تدخل القطاع الخاص في توفيرها (الخدمات البلدية، النقل الحضري، المياه، والإنارة) أما إذا كانت سوق السلع والخدمات تتميز بطابع وطني (الأمن)، أو ذات طابع دولي (الدفاع والأمن والبحوث) فلا ينصح بتدخل القطاع الخاص خشية مساسها بالأمن القومي، وعلى هذا يمكن للقطاع الخاص أن يتدخل في مشروعات على مستوى المحليات، ويبتعد –قدر الإمكان- عن المشروعات التي تتسم ببعد وطني أو التي تتميز بصفة الاحتكار الطبيعي.

### ٢_ ٣ _ تصنيف مشروعات التشاركية وأساليب التعاقد:

ترتبط أهمية وضرورة دخول القطاع الخاص في توفير السلع والخدمات العامة بشكل أساسي بسمات هذه السلع والخدمات بعد دراسة الواقع الاقتصادي والاجتماعي في البلد، وقد أثبتت الدراسات المختلفة ((أن فشل أو نجاح أي نشاط اقتصادي لا يعود إلى طبيعة الملكية بل إلى كفاءة الأداء بوجه عام، وأداء العاملين بوجه خاص، وإلى الظروف التي تعمل في ظلها المنشأة (مستوى المنافسة والقيود على الأنشطة)، وإلى طبيعة السلع والخدمات المقدمة، لذلك يتعين علينا التعامل مع هذا الموضوع، بناءً على تبني موقف موضوعي، انطلاقاً من حاجات المجتمع وأهدافه في تحقيق التنمية وإقامة اقتصاد قوي يؤمن الرفاه لجميع المواطنين ويحقق العدالة الاجتماعية، ويقتضي هذا الابتعاد عن الخلفية الإيديولوجية والأحكام المسبقة في تقسيم الأنشطة الاقتصادية بين القطاعين العام والخاص، والعمل على توزيع المهام الاقتصادية والاجتماعية،

وفقاً للظروف الخاصة التي تمر بها سورية والدور المحدد للدولة وكل من القطاعين العام والخاص في هذه الظروف)).

### ٢ _ ٤ _ تصنيف عقود التشاركية:

تصنف عقود التشاركية ضمن /٥/ مجموعات رئيسية:

- عقود الإدارة.
- عقود تسليم المفتاح.
- عقود الإيجار.
- عقود الامتياز.
- الملكية الخاصة للأصول

### ٢ _ ٥ _ مبررات التشاركية بين القطاع العام والخاص

**أطلقت الجمعية السورية البريطانية الوثيقة الوطنية للشراكة في مؤتمر الشراكة بين القطاعين العام والخاص المنعقد في عام ٢٠٠٩، وبناء عليه فإن الغايات الرئيسية لتطبيق التشاركية على النحو الآتي:**

- **ضمان توفير الأموال والاستثمارات الضرورية لعملية التنمية:** يتطلب تحقيق معدلات النمو المستهدفة في الخطط الحكومية لغاية عام ٢٠١٥ والمقدرة ما بين ٥-٧% سنوياً، تنفيذ مجموعة ضخمة من مشاريع البنى التحتية والخدمات ذات الجودة العالمية، وبالتالي يمكن للمشاريع المطروحة وفق أسلوب التشاركية والمعدة بشكل جيد ومدروس المساعدة على توفير جزء كبير من هذه الاستثمارات وتوفير البنى التحتية في الوقت والكلفة المحددين.

- **جودة الخدمات العامة وانخفاض تكلفتها:** يؤدي إحداث شراكات استراتيجية بين القطاعين العام والخاص في مختلف المجالات والاستفادة من الطاقات والخبرات (المالية، الإدارية، والتنظيمية) المتوافرة لدى القطاع الخاص ونقلها إلى الكوادر الحكومية، إلى رفع وكفاءة إدارة المرافق العامة وصيانتها وتخفيض تكاليفها على المواطنين وجودة الخدمات..

- **ضمان توفير الأموال والاستثمارات الضرورية لعملية التنمية:** يتطلب تحقيق معدلات النمو المستهدفة في الخطط **تخفيض الأعباء التمويلية عن الموازنة العامة للدولة:** ذلك بتمويل جزء من الاستثمارات عن طريق القطاع الخاص، وتنقسم الأعباء المالية المطلوبة في مجال البيئة التحتية في سورية إلى مكونين رئيسين هما:

الاستثمار في الأصول الجديدة الضرورية للتنفيذ الفعال لخدمات البنية التحتية.

تكاليف أعمال الصيانة والإصلاح التي منعت تناقصها طوال المدة الماضية، قدرة البنى التحتية على تقديم خدمات عالية الجودة..

- **تخفيض معدلات البطالة والفقر:** سيؤدي إطلاق مشروعات التشاركية في مجال البنى التحتية إلى تحفيز وزيادة معدلات النمو الاقتصادي والمساهمة في خلق المزيد من فرص العمل، وتخفيض معدلات البطالة ومكافحة الفقر، بفعل جذب وضخ المزيد من الاستثمار الخاص المحلي والأجنبي في مجالات جديدة، وتوفير البنية التحتية الداعمة للنمو.

## ٣ _ الجزء التطبيقي

### ٣ _ ١ _ دور القطاعين العام والخاص في التنمية في سورية

يساهم كل من القطاعين العام والخاص في سورية (إلى جانب الدور المحدود للقطاع المشترك والقطاع التعاوني) بدرجات متفاوتة في النشاط الاقتصادي واختلفت نسبة الإسهام، وفقاً لطبيعة الظروف السياسية والاقتصادية ونمط التنمية المتبع في سورية.

وتطور القطاع العام واتسع في السنوات التالية للاستقلال السياسي، على حساب دور القطاع الخاص الاقتصادي، كنتيجة مباشرة لضخامة متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية من ناحية، وعدم قدرة أو رغبة القطاع الخاص، سواء أكان ذلك لمحدودية إمكاناته واستثماراته، أم لضعف المبادرة لديه، ولكن العلاقات بين هذين القطاعين لم تكن مقطوعة فمنذ التأميم في الستينيات من القرن الماضي والتوسع الحاصل في فروع القطاع العام كافة، كان هناك علاقات بين القطاع العام والقطاع الخاص، فلم يكن هناك انغلاق في ما بين القطاعين؛ بل كانت هناك علاقات تبادلية واسعة، وكان ولا يزال كل من القطاعين يقوم من خلالها ببعض العمليات المكملة لنشاط الآخر في حلقات الانتاج والتوزيع أو التبادل والاستهلاك، بدءاً من إنتاج أو استيراد السلع وحتى تصريفها النهائي.

***وأشار باحثون آخرون إلى التكامل السلبي بين القطاعين العام والخاص:***

"إذا كانت العلاقة بين القطاعين العام والخاص لم تتصف بالتنافس من أجل كسب المستهلك النهائي، وهو ما كان بالإمكان اعتباره تنافساً إيجابياً، فإن هذه العلاقة كانت تتخذ في معظم الأحيان طابع التكامل السلبي، أي أن كل قطاع كان يبحث عن ثغرات وأخطاء القطاع الآخر ولا عقلانيته ليغطي بها أخطاءه ولا عقلانيته الخاصة، وكان ثمن هذا التكامل السلبي ستر المشكلات وتفاقمها والضغط على إمكانات النمو، والبحث عن الاستمرار بوسائل لا اقتصادية".

### ٣ _ ٢ _ شروط نجاح التشاركية بين القاعين العام والخاص في سورية:

أ. البنية التشريعية والهيكلية التنظيمية.

ب. شفافية البيئة الناظمة لمشروعات التشاركية.

ج. البيئة الاقتصادية والاجتماعية.

د. البيئة الثقافية والعامة.

ه. الموارد البشرية.

### ٣ _ ٣ _ تحليل الوضع الراهن وإجراءات اختيار مشاريع التشاركية:

### ٣ _ ٣ _ ١: الظروف التي تعاني منها سورية والتي تشجع لتحقيق التشاركية

- ❑ انخفاض الايرادات العامة، وعجز كبير في الموازنة العامة.
- ❑ ارتفاع معدلات البطالة إلى مستويات قياسية، تحديداً لدى فئة الشباب.
- ❑ تدمير كبير للبنية التحتية من طرق وجسور وسدود ومطارات.
- ❑ تدهور رأس المال البشري وخروج عدد كبير من الكفاءات.
- ❑ هروب رؤوس الأموال إلى الخرج، وانخفاض الادخار المحلي.

### ٣ _ ٣ _ ٢: مراحل تنفيذ المشروع وفقاً لأسلوب التشاركية:

- ❑ دراسة الجدوى الاقتصادية والاجتماعية للمشروع والتحضير الحكومي للعطاء.
- ❑ اختيار الشريك الخاص واختيار شركة المشروع.
- ❑ الإقفال المالي.
- ❑ المتابعة والرقابة.

### ٣ _ ٤ _ مميزات ومخاطر التشاركية في القطاعين العام والخاص

### ٣ _ ٤ _ ١ : مزايا التشاركية بين القطاعين العام والخاص في سورية:

**توفير السلع والخدمات المطلوبة بجودة أفضل وتكلفة أقل:** المعيار الرئيس لخيار التشاركية هو أنها تساعد على تخفيض التكلفة المالية للمشروع، قياساً إلى تكلفته في حال قام به القطاع الخاص وحده، كما أن الجودة فيها أفضل مقارنة بالقطاع العام إذا قام بالمشروع وحده. وتأتي التكلفة الأقل والجودة الأعلى، بوساطة إدارة وتشغيل وتصميم البنية التحتية بفاعلية أكثر وبفعل استخدام التكنولوجية الحديثة والقدرة على الابتكار وتدريب وتأهيل العمالة المحلية عن طريق نقل الخبرات الإدارية والفنية من الشريك الخاص إلى الشريك العام..

**تسريع عملية التنمية:** ذلك بأن يتيح التمويل من قبل القطاع الخاص موارد مالية مضافة تسمح للحكومة بتمويل مشروعات ضرورية وملحة لعملية التنمية كانت ستضطر إلى تأجيلها حتى تتوافر الموارد المالية المطلوبة لتمويلها.

**خلق فرص عمل جديدة وتقليص معدلات البطالة:** يكون ذلك بتنفيذ مشروعات جديدة تتطلب موارد بشرية ومالية كبيرة وأن تشترط على الشريك الخاص أن تكون العمالة محلية والموردون محليين، وكذلك المواد التي يحتاجها المشروع من صناعة محلية، ما يؤدي إلى تحريك عجلة الاقتصاد وزيادة معدل النمو الاقتصادي، بفتح مزيد من الفرص أمام القطاع الخاص، ومن ثم خلق مزيد من فرص العمل على المدى الطويل.

**توطين التكنولوجيا الحديثة ونقل الخبرات:** يكون ذلك بإقامة مشروعات تتطلب تكنولوجيا متطورة ومعقدة ومن ثم نقل الخبرات من موردي هذه التكنولوجيا إلى الاقتصاد السوري.

**توزيع مخاطر وعبء المروع على القطاع الخاص:** يكون ذلك بتحديد المخاطر الناجمة في مدة الإنشاء والتشييد والمخاطر التشغيلية والتمويلية، ذلك أن القطاع الخاص هو المسؤول عن تمويل وإنشاء وتشغيل وصيانة المشروع طوال المدة المتفق عليها.

### ٣ _ ٤ _ ٢ : محاذير التشاركية بين القاعين العام والخاص في سورية:

- ❑ إن مشروعات التشاركية تولي أهمية أكبر للبعد الاقتصادي.
- ❑ يستغرق تحضير العقد ذاته وقتاً طويلاً.
- ❑ عدم القدرة على التحقق من ضمان علاقات شفافة.
- ❑ تحويل مخاطر القطاع الخاص إلى القطاع العام.
- ❑ عجز في ميزان المدفوعات على المدى الطويل.
- ❑ تقديم خدمات منخفضة وبسعر مرتفع.

## ٤ _ نتائج

- ❑ **التشاركية ليست هدفاً بحد ذاتها بل هي تغيير في فلسفة التنمية.**
- ❑ **ضرورة تطبيق التشاركية بسبب الحاجة المتزايدة للاستثمار في البنية التحتية دون قدرة المالية العامة للدولة على تغطيتها.**
- ❑ **يجب صياغة مؤشر مكون من أربعة عناصر (رأس المال، التكنولوجيا، التشغيل، طبيعة المشروع).**

**المراجع:**


- عقود التشاركية بين القطاعين العام والخاص من ندوة " نحو أداء متميز في القطاع الحكومي " ١-٤ تشرين الثاني ٢٠٠٩ / بو عشيق أحمد/
- مجالات تطبيق التشاركية بين القطاعين العام والخاص وآفاقها في سورية /مركز مداد للأبحاث والدراسات/
- القانون رقم /٥/ لعام ٢٠١٦، قانون التشاركية، موقع رئاسة مجلس الوزراء
- التشاركية في إعادة بناء وتحديث قطاع النقل في سورية وآلية ادارة توزع المخاطر /د.أيسر نجد/