

## مشاركة القطاع الخاص في مشاريع البنية الأساسية للنقل في سورية بنظام BOT

د. م. شفيق داود<sup>(1)</sup>

### الملخص

تسعى الحكومات في مختلف بلدان العالم إلى توفير الخدمات العامة، والتوسع في تقديمها، ومنها خدمات النقل، لما لذلك من أهمية كبرى في عمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وفي سبيل ذلك تستخدم الحكومات حيلة الضرائب لتمويل المشروعات اللازمة.

إن تزايد الطلب على شبكات النقل ووسائله وخدماته نتيجة للزيادة المضطربة في النمو السكاني والاجتماعي والاقتصادي لم تقابلها زيادة في إنشاء شبكات النقل، أو في تشغيل خدمات جديدة للنقل، ما أدى إلى حدوث العديد من المشكلات كالاختناقات المرورية وازدحام وسانط النقل وتدهور مستوى خدمات النقل ويعود السبب الرئيس في هذا إلى عجز موازنات الدولة في مواجهة تكاليف إنشاء شبكات البنية الأساسية لشبكات النقل وصيانتها.

نشأت في الثمانينيات من القرن الماضي فكرة مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية للنقل، وذلك بأشكال مختلفة، ذلك أن مشاركة القطاع الخاص في التمويل تعني مصادر تمويل إضافية.

وقد شهدت العقود الماضية في العديد من دول العالم توسعاً كبيراً في إسهام القطاع الخاص في توفير وتشغيل كل من شبكات وخدمات النقل التي كان ينظر إليها دوماً بوصفها حكراً على القطاع الحكومي، وفي هذا الإطار نستعرض أشكال مشاركة القطاع الخاص، كما نستعرض بعض التجارب العالمية لمشاركة القطاع الخاص وفق نظام " BOT " وفي سورية وفي ظل تحرير تجارة الخدمات، ومنها خدمات النقل تجد سورية نفسها مرغمة على إعطاء القطاع الخاص فرصاً للاستثمار في مجال البنية الأساسية لقطاع النقل الذي لايزال يحتاج إلى إطار قانوني ينظمه للإفادة من هذا التمويل وهذه الطاقة، لما لذلك من أثر اجتماعي واقتصادي ينعكس انعكاساً إيجابياً.

الكلمات المفتاحية: مشاريع البنية التحتية للنقل، القطاع الخاص، (انشاء، تشغيل، تسليم) BOT

<sup>(1)</sup> أستاذ مساعد، قسم هندسة النقل ومواد البناء، كلية الهندسة المدنية، جامعة دمشق.

## participation of the private sector in the transport Infrastructure projects in Syria by BOT system

Dr.eng.Shafik Daoud<sup>(1)</sup>

### Abstract

Governments in several countries seek to provide and expand public services, including transport services. This is of great importance in economic and social development processes, and governments use the tax revenues to finance the necessary projects.

The increasing demand for transportation networks and transport services due to the steady increase in population, social and economic growth has not been matched by an increase in the construction of transport networks or the operation of new transport services, which has led to many problems such as traffic jams, congestion of transport and deterioration of transport services. To the inability of state budgets to meet the costs of construction and maintenance of networks of transport infrastructure.

In the 1980s, the idea of private sector participation in transport infrastructure projects arose in various forms. Private sector participation in financing meant additional sources of funding.

In the past decades, in many countries of the world, there has been a significant expansion in the contribution of the private sector to the provision and operation of both transport networks and services, which have always been seen as a monopoly on the government sector. And in Syria, in light of the liberalization of trade in services, including transport services, Syria is forced to give the private sector opportunities to invest in the infrastructure of the transport sector, which still needs a legal framework to take advantage of this funding and this energy because of the impact of Conscious and economic reflected positively.

**Keywords:** transportation infrastructure projects, private sector, Build, Operate, Transfer(BOT)

---

<sup>(1)</sup> Assosiat. Prof., Depart. of Transport and building materials, Faculty of Civil Engineering, Damascus University.

## المقدمة:

يؤدي النقل دوراً متزايداً في الاقتصاد الوطني، ولكي تتمكن الدولة من المنافسة في المجالات الاقتصادية محلياً وعالمياً بات من الضروري أن تكون تكلفة النقل في حدها الأدنى، وذلك برفع كفاءة التشغيل والإنتاجية. ولما كان إقامة مشروعات البنية التحتية للنقل وإنشائها من المشاريع التي تحتاج إلى رؤوس أموال كبيرة، ونظراً إلى أنّ رؤوس الأموال المتاحة للاستثمار تتسم دوماً بالندرة مقارنة بمتطلبات الاستثمار فقد بدأت الهيئات المسؤولة عن البنية الأساسية للنقل تبحث عن مصادر بديلة للتمويل وللاستثمارات للأسهم في تطوير بنية النقل الأساسية وتحسينها [1]. وقد أصبح التمويل الخاص Private Funding للمشروعات من الأدوات الرئيسية التي تستخدمها الحكومات. والهدف من هذا هو زيادة مشاركة القطاع الخاص في ظل سياسة عامة للتخفيف من دور القطاع العام في تقديم الخدمات للأفراد.

يشير مصطلح البنية التحتية بحسب دليل الاونسترال التشريعي (uncitral) الصادر عن الامم المتحدة إلى المرافق المادية التي توفر خدمات أساسية للجمهور، ويمكن الحصول عليها في القطاعات جميعها [2]، فهي تشمل أنواعاً مختلفة من المرافق والمعدات، أو النظم، (في قطاع النقل) مثلاً: الشبكات المستخدمة للنقل العام، السكك الحديدية داخل المدن وما بينها وتحت الأرض، وخطوط الحافلات، والطرق والجسور، والانفاق، والموانئ، والمطارات.

ومن ثمّ تمثل البنية التحتية كل ما هو ضروري لسير الحياة في أي مجتمع، وعادة ماتكون نقطة جذب للسكان والاستثمارات، وهناك بنية تحتية إدارية وتنظيمية، وأخرى

بنية تحتية اجتماعية، وهنا نحن بصدد البنية التحتية الاقتصادية التي تعنى بقطاع النقل الطرقي.

## مشكلة البحث

تكمن مشكلة البحث في الخسائر الكبيرة التي مني بها قطاع النقل في بناء التحتية من جراء الحرب على سورية، وإعادة إعمار هذه البنى في ظل المعاناة التي يواجهها الاقتصاد السوري من ضعف في القدرة التمويلية، وعجز في الموازنة العامة، الأمر الذي يلزم بالبحث عن مصادر تمويل جديدة غير تقليدية في المحافظة على مستوى بنى تحتية وخدمات، وخصوصاً في قطاع النقل، لما لذلك من أثر في المستوى الاقتصادي والاجتماعي والعمراني في مرحلة اعادة الاعمار. إذ إنّ دور الحكومات قد تغيّر. وقد أتى قانون التشاركية رقم 5 لعام 2016 ليجسد اعتماد الدولة مبدأ التشاركية. ونظراً إلى أهمية بعض المشاريع في البنى التحتية للطرق، وأيضاً مترو دمشق تناول هذا البحث مناقشة تنفيذ هذه المشاريع وفق نظام التشاركية BOT.

## هدف البحث

هدف هذا البحث الى:

- أ- دراسة التشاركية كفلسفة والمشروعات التشاركية كتطبيق لهذه الفلسفة من حيث التعريف والمفهوم.
- ب- بيان أهمية المشروعات التشاركية في تطوير البنية التحتية في قطاع النقل في سورية ضمن ظروف الإصلاح الاقتصادي والتوجه نحو اقتصاد السوق الاجتماعي.
- ت- بيان القدرة المالية المتاحة لدى الاقتصاد السوري لتمويل استثمارات البنية التحتية، واختيار المشروعات التشاركية، ومنها محور شرق\_غرب وشمال\_جنوب فضلاً عن مشروع مترو دمشق.

## 1. أنماط عقود الشراكة وأنواعها.

التشاركية ليست مجرد تقسيم العمل بين القطاعين العام والخاص، وإنما تعدّ تغييراً في فلسفة التنمية، وإعادة نظر في دور الدولة ومسؤولياتها، وكيفية إدارة الاقتصاد الوطني، بواسطة سياسات تجعل القطاع الخاص شريكاً للدولة، في مجالات الحياة كلّها الاقتصادية والاجتماعية. إنّ مفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص يقوم على صيغ وأنماط متعددة من العقود، ومن هذه الأنماط نذكر [3]:

- 1- عقود الخدمة.
- 2- عقود الادارة.
- 3- عقود الايجار.
- 4- المشروعات المشتركة.
- 5- عقود الامتياز.

### 6- عقود البناء والتشغيل والتحويل (BOT) > Operate-Transfer

في متن هذا البحث على التشاركية وفق نمط V;~.kh عقود ال (BOT) في قطاع البنى التحتية للطرق نظراً إلى أهمية البنية التحتية لهذا القطاع محلياً وإقليمياً ودولياً نظراً إلى اعتماد الدولة سياسة التشاركية في بناء الطرق أما في مجال البنى التحتية في السكك الحديدية والمطارات والموانئ فما زالت من اختصاص الدولة نظراً إلى أهميتها الاستراتيجية.

وقد عرف القانون السوري [4] التشاركية في القانون رقم 5 لعام 2016 بأنه علاقة تعاقدية لمدة زمنية متفق عليها بين جهة عامة وشريك من القطاع الخاص، يقوم الشريك الخاص بالاستثمار في واحد أو أكثر من الأعمال الآتية: تصميم، أو انشاء، أو بناء، أو تنفيذ، أو صيانة، أو إعادة تأهيل، أو تطوير، أو إدارة، أو تشغيل مرفق عام، أو

مشروع لدى الجهة العامة، وذلك بهدف الإسهام في تقديم خدمة عامة، أو أي خدمة تتوخى المصلحة العامة. أما منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية فقد عرفت مشروعات البناء والتشغيل والتحويل (BOT) بأنها: "إجراء تعاقدى تقوم به جهة من القطاع الخاص ببناء منشأة معينة للبنية التحتية، متضمنة عمليات التصميم والتمويل، ومن ثم تشغيل هذه المنشأة وصيانتها.

يعدّ نظام ال BOT أحد أهم مصادر التمويل لمشروعات البنية الأساسية للنقل، وتتجسد الأهداف الرئيسة لتمويل المشروعات وفق هذا النظام بالآتي [5]:

- إنشاء بنية أساسية للنقل وإقامتها كقطاع خاص.
- إيجاد مصادر جديدة لتمويل مشاريع البنية الأساسية للنقل.
- نقل مسؤولية مشروعات البنية الأساسية للقطاع الخاص
- نقل المخاطرة في مشاريع البنية الأساسية من القطاع العام إلى القطاع الخاص.
- إبراز منافع أساليب إدارة القطاع الخاص للمشاريع.

يعدّ نظام البناء والتشغيل والنقل (BOT) طريقة حديثة لتوفير التمويل لإقامة مشروعات البنية الأساسية اللازمة للمجتمع من خارج الموازنات الحكومية، إذ يتولى المستثمرون من الأشخاص الطبيعيين أو القطاع الخاص وفق هذا النظام سواء أكانوا مستثمرين وطنيين أم أجانب بناء المشروع وتملكه وتشغيله خلال مدة زمنية، يقوم بعدها بنقل ملكية المشروع للحكومة دون مقابل بعد أن يحقق المستثمر عائداً كافياً في المدة التي تسبق تحويل الملكية إلى الحكومة يغطي قيمة استثماراته وربحية مناسبة عليها [1].

وهذا يندرج في إطار السياسة العامة للدولة لتعزيز تدفق الاستثمارات، ورفع مستوى الخدمات عن طريق فتح

الفرصة أمامه لتولي مسؤوليته الاجتماعية، ودعم الدولة في حال نقص مواردها المالية.

## 2. مميزات استخدام نظام العقود ومساوئها: (BOT):

يمكن إجمال الميزات باختصار بما يأتي [6]:

- أ- يتحمل الشريك الخاص تكاليف التطوير.
  - ب- تعدّ الحوافز التجارية هي المحرك الأساسي للمشروع.
  - ت- تسهم الضرائب الناتجة عن هذه المشاريع في زيادة دخل الدولة.
  - ث- تحسين الكفاءة في أثناء مراحل الإنشاء والتشغيل.
  - ج- الوصول إلى مصادر جديدة للتمويل.
  - ح- مواجهة المخاطر من البداية أو نقلها إلى القطاع الخاص.
  - خ- ظهور وتوليد مفاهيم وأفكار جديدة، وفرصة جيدة لتدفق التكنولوجيا والخبرات من الخارج.
  - د- إيجاد فرص عمل جديدة في الاقتصاد الوطني.
- أما السلبيات فيمكن اختصارها بما يأتي [7]:
- أ- مشاريع البنية الأساسية في قطاع النقل لها بعض الخصائص غير الجذابة من وجهة نظر القطاع الخاص فالاستثمارات فيها عالية التكاليف، كما أنّ نسبة المخاطر فيها عالية جداً.
  - ب- وجود تعارض بين القطاع العام والقطاع الخاص بسبب الاختلاف في الأهداف.
  - ت- قد تكون خبرة المفاوضات الحكومي قليلة.

آفاق جديدة غير نمطية للاستثمار لتخفيف الأعباء المالية التي تقع على كاهلها، وإنشاء أنواع جديدة من الطرق ذات الكفاءة العالية. وهنا نجد من المجدي وربما تكون الطريقة 3- المثلى لطرح مشروعات إنشاء واستثمار عدد من الاتوستراتدات السريعة والرئيسة على المستثمرين والمؤسسات المالية الوطنية والأجنبية لتمويلها وتنفيذها بنظام الاستثمار (BOT).

ومن التعريف نجد أنّ لعقد البناء والتشغيل والتحويل "BOT" طرفين أساسيين هما:

الطرف الأول الجهة العامة متمثلة بالشخصيات المعنوية العامة سواء أكانت حكومة، وزارة، مجلس، محافظة، أو شركة من شركات القطاع العام.

الطرف الثاني القطاع الخاص وقد يكون شركة أو اتحاد عدة شركات لتكوين مايسمى بشركة المشروع، والهدف من الاتحاد هو توفير رؤوس الأموال الضخمة التي قد يحتاجها المشروع. وتلتزم هذه الشركة بتصميم المشروع وبنائه وتشغيله مدة زمنية معينة، ثم تحويله إلى ملكية الدولة بعد انقضاء هذه المدة. وهناك العديد من الأطراف الأخرى التي قد يكون لها علاقة بالمشروع مثل: شركة البناء، ومورد المعدات، وشركة التشغيل والصيانة، ومؤسسات التمويل، وشركات التأمين ومستهلكو الخدمات. وبذلك ان تطبيق نظام العقود وفق (BOT) يحقق غايتين مهمتين [6]:

- 1- بقاء مسؤولية تقديم الخدمات العامة بيد الدولة لأنها شريكة في هذا العقد، وستؤول إليها ملكية المشروع بعد مدة محددة، وهذا يرضي (إلى حد ما) الداعين الى ضرورة بقاء تقديم الخدمات العامة بيد الدولة.
- 2- تعزيز دور القطاع الخاص في الاقتصاد الوطني والإفادة من خبراته، وإسهامه في تمويل البنية التحتية وإتاحة

ث- عدم وضوح القوانين فيما يتعلق بالزام المستثمر بصيانة المشروع واستبدال الأصول المتقادمة.

### 3. إدارة المخاطر وتوزيعها في المشاريع التشاركية.

المشروع التشاركي كأى مشروع اقتصادي تشوبه المخاطر وحالة من عم التأكد تلازمه في مراحلها كلها، ويمكن أن نعرف الخطر "بأنه انعكاس للأحداث السلبية كلها التي قد تطرأ على المشروع بأقسامه كلها ومراحل تطوره" أما إدارة المخاطر فهي عملية تعريف وتحليل وتحديد مخاطر مهمة بناء على مبادئ أساسية معروفة، فهي تستخدم للمساعدة في تفادي النتائج السلبية التي قد تنجم عن حدوث الخطر. مع التنويه إلى أنه ليست وظيفة إدارة المخاطر هي إزالة المخاطر أو الغاؤها، لأنّ المخاطر هي جزء من كل مشروع، ولكن الهدف هو التخفيف من آثارها قدر الامكان، وتوزيعها بين الشريكين.

تقسم المخاطر التي تواجه المشروع إلى قسمين [8]:

النوع الأول: المخاطر المتعلقة بالمشروع، وتشمل باختصار العناوين الآتية:

مخاطر التطوير، ومخاطر البناء، ومخاطر التشغيل.

ويمكن تقسيم مخاطر التشغيل إلى:

المخاطر المتعلقة بالبنية التحتية، ومخاطر التوريد، والمخاطر الفنية، ومخاطر الطلب، ومخاطر الإدارة، ومخاطر القوة القاهرة، والمخاطر البيئية، والمخاطر التكنولوجية.

النوع الثاني: المخاطر العامة غير المتعلقة بالمشروع وهي: المخاطر التي يحدّد الشريك العام (إلى حدما) أكثر قدرة على التعامل معها مثل:

أ- المخاطر السياسية: وهي المخاطر المتعلقة بالاستقرار السياسي في البلد، والمخاطر المتعلقة بموقف هذا البلد من استثمار القطاع الخاص في البنية التحتية وتحقيقه الربح من خلالها، وكذلك مخاطر التامين والاضطرابات والعنف السياسي.....الخ.

ب- المخاطر الثقافية: تبرز هذه المخاطر من عدم قبول جماهير المستهلكين لفكرة أن يقدم القطاع الخاص خدمة مقابل أجر كانوا قد تعودوا عليه من قبل القطاع العام مجاناً.

ت- المخاطر التشريعية والقانونية: تبرز المخاطر هنا في تغيير القانون الناظم لهذه المشاريع بعد تنفيذها.

ث- مخاطر العملة: تبرز مخاطر العملة عندما تكون التدفقات المالية للمشروع بعملة مختلفة، أو بعملة غير العملة التي تفضلها الشركة، أو امكانية التحويل إلى عملات أخرى وإلى الخارج.

ج- مخاطر أسعار الفائدة: تظهر هذه المخاطر عندما تشكل القروض ذات الفائدة العائمة جزءاً كبيراً من مصادر تمويل المشروع.

### 4. الفرق بين التشاركية والخصخصة.

1- الخصخصة هي انتقال كلي لمكية المشروع والمسؤولية عنه من القطاع العام إلى القطاع الخاص أمّا في مشروعات التشا ركية فتبقى هناك مسؤولية لقاء على عاتق الجهة العامة، تبقى الجهة العامة مسؤولة سياسياً وبشكل مباشر عن الخدمات التي تقدمها المشاريع التشاركية على نقيض المشاريع التي تمت خصصتها.

2- لا يدرك المواطنون عادة أنّ الخدمات التي تقدمها المشروعات التشاركية قد تم إنجازها من قبل القطاع

- تتزايد بسرعة في الموانئ والمطارات.
- تتحسن ولكن ببطء على الطرقات العامة.
- منذ العام 1984: أكثر من 1,500 بنية تحتية جديدة أنشأها القطاع الخاص.
- بين الأعوام 1984 - 1989: نفذ ما يقارب 300 مشروع نقل في البلدان النامية بكلفة إجمالية قدرها مئة بليون دولار.

#### 5-1- الخبرة الفرنسية في مجال تطبيق نظام BOT على الطرق السريعة [2]:

لم تكن فرنسا تملك عام 1955 أكثر من 80 كم من الطرقات السريعة، فقررت يومها اللجوء إلى إسناد الامتيازات وتطبيق نظام السير مقابل استخلاص معلوم يعاد استثماره في هذا القطاع. وفعلاً ما أن مضت 35 سنة حتى كان النجاح كبيراً فقد أفتتح 5700 كم من الطرقات السريعة قامت ببنائها واستغلالها 9 شركات صاحبة امتياز، 8 منها ذات رأس مال مشترك أغلبه للدولة، وواحدة خاصة، وقد كلفت جميعها بإنجاز نحو 4000 كم إضافية خلال السنوات الخمس عشرة التالية.

أثبتت العملية نجاحاً منقطع النظير في البلدان جميعها التي تبنت نظام امتياز بناء الطرقات مقابل جمع الرسوم من المستفيدين. إن تحويل المسؤولية إلى الشركات المستقلة من شأنه أن يسمح بالإنجاز السريع ضمن شروط جيدة، وهذا ما عجزت الدولة عنه بنفسها، لأجل ذلك كان يجب احترام القواعد، وهذا ليس سهلاً حينما يكون أحد الأطراف قوياً.

#### المرحلة الأولى (1955 - 1970) "الكل العام"

سمح القانون الصادر بتاريخ 18/4/1955 بقبول مبدأ الامتياز وفتح الطرقات السريعة مقابل رسوم يدفعها المستفيدون، وكانت الدولة حتى ذلك التاريخ المنفذ الوحيد

الخاص، بينما يبدو ذلك جلياً في خدمات الشركات التي تمت خصصتها.

3- في المشروعات التشاركية إما أن تبقى ملكية الأصول المادية في يد القطاع العام أو تعاد له بعد مدة من الزمن، أما في حالة الخصخصة فسوف تنتقل ملكية الأصول بشكل نهائي إلى القطاع الخاص.

4- خدمات المشروعات التشاركية لها سمة الاحتكارية، في حين تكون الخصخصة بمنزلة مدخل لتحقيق المنافسة.

5- في المشروعات التشاركية تحدّد تكلفة الخدمة بشكل ثابت، في حين يتم التحكم بتكلفة الحصول على الخدمات بواسطة مجموعة من التراخيص والأنظمة.

#### 5. أمثلة من تجارب بعض الدول في الإفادة من التمويل بواسطة القطاع الخاص في قطاع النقل.

بدأت عملية خصخصة قطاع النقل وتنظيمه في العام 1980 في الولايات المتحدة الأمريكية، تلتها مباشرة المملكة المتحدة وأمريكا اللاتينية وشرقي آسيا، وبلغت ذروتها في عام 1990، بحيث تجاوزت مشاريع الخصخصة والتنظيم نسبة 75% من مجمل المشاريع العالمية و60% من النفقات العالمية.

والخلاصة أن (دور الحكومات قد تغير). إذ تشير إحصائيات البنك الدولي إلى أنّ التوجه العام قد تحول نحو مشاركة فعالة للقطاع الخاص في صناعة النقل، وفي ما يأتي بعض نسب مشاركة القطاع الخاص في مختلف قطاعات النقل:

- 95% من عمليات نقل البضائع على الطرق البرية.
- 75 - 80 % من عمليات نقل المسافرين بالباصات.
- 60% من النقل بالسكك الحديدية في البلدان النامية.

#### ب- قاعدة تعريفية واضحة:

غالباً ما يحقق أصحاب الامتياز استثماراً ذا أجل طويل جداً. يشكل تنامي العوائد مع الزمن بالنسبة إليهم عاملاً حاسماً بالنسبة إلى المخاطر التي يتحملونها، إذ تعتمد هذه العوائد على التعريف وعلى حركة السير، فتقع على مالك حق الامتياز مسؤولية توقع حركة السير والتعريف، وتترك له اتفاقية الامتياز مسؤولية تحديد التعريف في حدود متفق عليها بحيث لا تتجاوز السقف الذي حدده العقد، وتكون مرتبطة بمعدل التضخم، ولكن الدولة الفرنسية لم تحترم هذه القاعدة قط، واستندت إلى ما لديها من سلطات فيما يخص تحديد التعريف، وهذا فعلاً ما قامت به حينما عمدت إلى زيادة حصتها كل سنة.

#### ج- القواعد المتكيفة للمحاسبية:

تكون النفقات أكبر من العوائد في بداية الامتياز، وهذا الفرق ينعكس بعد بضع سنوات، تزيد عليه ثم تتناقص مع قرب نهاية الامتياز، ويزداد الدخل مع زيادة حركة السير وارتفاع الرسوم، فهي تزيد بشكل متوافق مع معدل التضخم. يبدأ الامتياز بمرحلة خسارة، تتبعها مرحلة أرباح يمكن من خلالها الحكم على مدى جدوى المشروع الاقتصادية. يجب أن تكيف القواعد المحاسبية مع هذا الوضع الخاص، فتأخذ الخطة المحاسبية للامتياز بالحسبان، تكون النتائج إيجابية على المدى المتوسط وتنقل الخسائر إلى السنوات التالية. يجب التقيد هنا بعدم توزيع أي أرباح للأسهم إلا بعد استيعاب الخسائر كلها.

#### د- إسهام الدولة في تحمل مخاطر التمويل:

لم يكن ميلاد شركات الامتياز الخاصة ممكناً في تلك المدة، لولا تشجيع الدولة المتمثل في تحمل جزء كبير من مخاطر التمويل. فالتجربة الفرنسية في مجال امتياز الطرقات السريعة، وخاصة تلك التي تمليها تطورات حركة المرور كانت ضيقة وغير مشجعة خاصة بالنسبة إلى

لهذا النوع من المشاريع، وقد احتفظت بحق الإشراف الكلي على مجمل القطاع.

• ظلت الدولة المتحكم الوحيد بالتمويل إذ إن ما ينوف عن 40% من تمويل هذه المشاريع كان مصدره الميزانية العامة للدولة، والباقي قروض أسندت بضمانة الدولة في الصندوق الوطني للطرق السريعة برئاسة مصلحة الطرقات.

• بقي التمويل خاضعاً لنظام الميزانية السنوية.

• خمس من الشركات التي تم إنشاؤها كانت مختلطة وذات رأس مال محدود جداً، وهو ملك السلطة المحلية التي يقتصر دورها على تحصيل الرسوم وإجراء الحسابات. تؤدي دور المقاول فيما يتعلق بالإنشاء والصيانة، وقد بنت فرنسا خلال 15 سنة من 85 كلم إلى 1125 كلم من الطرقات السريعة.

#### مبادئ الامتياز الخاص:

يعدّ فتح المجال أمام القطاع الخاص لامتياز الطرق السريعة هو أحد أهم ابتكارات الإصلاح الذي أدخل في عام 1970 بسبب ضخامة الاستثمارات وحجم المخاطر، فإن ترتيب التمويل معقد جداً. ويعتمد النظام الفرنسي على أربعة عناصر أساسية:

#### أ- عقد طويل الأجل:

شكلت رؤوس الأموال التي استثمرها القطاع الخاص في بادئ الأمر بشكل سندات جزءاً مهماً (10% من التكلفة الإجمالية للشبكة). إن الامتياز خلال مدة طويلة وحده كفيلاً بالحصول على جدوى اقتصادية ملائمة، وقد حددت هذه المدة بـ 35 سنة.

الطرق والجسور ومحطات الطاقة، وأيضاً خطوط الاتصال التليفوني، وخطوط النقل البري والموانئ البحرية والموانئ الجافة.

كما قامت الحكومة الباكستانية بتنفيذ ثلاثة مشاريع نقل سكني مدني خفيف في كراتشي الأول بطول 15.2 كم، والآخر بطول 12.2 كم، والثالث بطول إجمالي يصل إلى 81 كم وفق نظام BOT.

### 6. بعض الأسس والمعايير التي تم التوصل إليها من تجارب الدول السابقة عند صياغة عقود ال BOT.

نذكر هنا بعض هذه الأسس [10]:

أ- يجب أن يكون المشروع ذا جدوى اقتصادية، ويمكن تحمل أسعار منتجاته من قبل المستهلكين.

ب- توفر الاستقرار والأمان في البلد الذي سيقام فيه المشروع إذ يحتاج المشروع المنفذ بنظام ال BOT كأى استثمار إلى بيئة مستقرة سياسياً واقتصادياً واجتماعياً.

ت- توفر دعم حكومي قوي للمشروع.

ث- يجب أن يكون المشروع ضمن خطة تطوير البلد، ومن أولويات هذه الخطة.

ج- استقرار الإطار القانوني قبل البدء بتنفيذ المشروعات التشاركية وفق نظام ال BOT بين الدولة والقطاع الخاص.

ح- توفر الشفافية في عملية تقديم العروض.

خ- تحقيق نوع من التوافق بين المصلحة العامة ومصالحه القطاع الخاص.

د- تطوير الإجراءات الإدارية البيروقراطية.

المقرضين القادرين على تمويل نحو 90% من قيمة هذه المشاريع. وهذا ما حمل الدولة في فرنسا على تقديم ضمانات بقيمة 60% من القروض التي تم تحصيلها.

نلاحظ هنا أن المخاطرة التي تحملتها الدولة كانت خفيفة، إذ احتل باعثو العملية مقدمة القائمة بضمانهم 10% من القيمة الإجمالية للمشروع. ثم تأتي القروض غير المضمونة، وهي بحدود 40% من إل 90% الباقية. وحتى يكون ضمان الدولة ساري المفعول لابد أن يكون دخل العملية أقل بكثير مما توقعته الخطة. وقد حدث ذلك غير مرة للشركات المحدثه.

ولابد من الإشارة إلى العديد من الحالات الواجب إشراك السلطة العامة مانحة الامتياز فيها في تحمل مخاطرها، فهي قادرة على التأثير في حركة السير بسياساتها الإدارية للمرور وللاستثمار.

### 5-2- التجربة الباكستانية بتطبيق نظام BOT في مشاريع النقل [9]:

شجعت باكستان الاستثمارات الأجنبية بمنح حوافز للاستثمارات المحلية الأجنبية، ولجأت إلى تنفيذ برنامج الخصخصة وإعادة تنظيم اقتصادها القومي لتحقيق الرقابة على الصرف والمدفوعات.

تتمثل الميزة الأساسية لنظام BOT في باكستان في تجزئة التمويل على المساهمين من القطاع الخاص، وتتيح تدني المخاطر من خلال توزيعها على أكبر عدد من المساهمين وفقاً لحصصهم التمويلية ويتمثل ممولو المشروعات في الشركات المالكة للأصول الثابتة التي تسعى إلى الحصول على عائد.

تشمل مشروعات BOT في باكستان البنية الأساسية، مثل:

## 7. واقع المشروعات التشاركية في

سورية [11].

يمكن عدّ البنى التحتية والخدمات العامة المتولدة عنها شرطاً مسبقاً لازماً للتنمية، وإن لم يكن كافياً، فأنظمة النقل المصممة وشبكاتة جيداً كالطرق والسكك مثلاً من العوامل المساعدة في النمو الاقتصادي. إن الاستثمار في البنى التحتية ليس شأنه شأن الاستثمارات الأخرى، رغم أهميتها لارتباط البنى التحتية في هذا القطاع ارتباطاً وثيقاً بالأمن الاقتصادي. فعلى صعيد النقل والانتقال تعدّ الطرق البرية والسكك الحديدية والمرافئ والمطارات، من أهم القطاعات تأثيراً في الأمن الاقتصادي والعسكري منذ التاريخ، فهي تختصر الزمن، وتحرر من قسرية المكان، إذ أتاح وجود شبكة بنية تحتية في قطاع النقل إقامة وحدات إنتاجية في مناطق نائية، مما أسهم في تحقيق التنمية المتوازنة، والحد من الهجرة من الريف إلى المدينة. يسهم كل من القطاع العام والخاص والمشارك والمشتراك والتعاوني في سورية في النشاط الاقتصادي بنسب متفاوتة وفقاً للظروف السياسية والاقتصادية ونمط التنمية المتبع في سورية. ففي حين نلاحظ أن إسهام القطاع العام في وسائل النقل تبدو معدومة وخصوصاً خلال الأزمة لعدم امتلاك منظومة نقل سككي بسبب خروجها من الخدمة، والاعتماد على النقل الجوي الداخلي وإعطاء باقي مجالات النقل الطرقي (ركاب

وبضائع) إلى القطاع الخاص. كما أنه ومن خلال إحصاءات المكتب المركزي للإحصاء، إن هناك تراجعاً في حجم الإنفاق على البنية التحتية نسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي.

## 8. إيجابيات تطبيق التشاركية في

سورية [12]:

بعد مرور سنوات سبع ونيف على الحرب الكونية الظالمة على سورية مقرونة بعقوبات اقتصادية جائرة، فإن التشاركية في تنفيذ

مشاريع البنى التحتية، وخصوصاً في قطاع النقل أصبحت أكثر من ضرورة، وخصوصاً أن القطاع الخاص يستثمر ويمتلك جلاً ووسائل النقل في القطاع، إذ أدت الحرب إلى تدمير جزء كبير من الأصول العامة والخاصة بما في ذلك البنى التحتية.

بناءً على ماتقدم وانطلاقاً من دراسة الموازنة العامة للدولة السورية خلال الاعوام من 2011 حتى نهاية 2017 تنشأ ضرورة التفكير في التشاركية. والجدول الآتي يوضح أرقام الموازنة العامة للدولة بين عامي 2011 و 2017 (مليار ل.س)

الجدول (1): الموازنة العامة للدولة السورية بين عامي 2011- 2017 (مليار ل.س) [8]

البيان	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
اعتمادات الموازنة	835	1326.55	1383	1390	1554	1980	2660
اعتمادات جارية	455	951.55	1108	1010	1144	1470	1982
اعتمادات استثمارية	380	375	275	380	410	510	678
اجمالي الإيرادات المقدرة	648.66	779.053	633.96	865.89	980.34	1338.5	1918.4
اجمالي العجز المقدر	186.34	547.497	749.04	524.11	573.66	641.43	741.6

وزيادة عجز الدولة نتيجة انخفاض وتراجع دور الدولة في الانفاق الاستثماري، وزيادة عجز الدولة نتيجة انخفاض مصادر التمويل الداخلية والخارجية، وتقلص المطارح

من خلال التحليل نلاحظ إعطاء الأولوية في سنوات الحرب للإنفاق الجاري لتأمين الاحتياجات والسلع الأساسية، دور الدولة وتراجعها في الإنفاق الاستثماري،

على المستثمر أن يجهز البنية التحتية اللازمة مثل محطات وقود الغاز، ومواقف الحافلات.

كانت هناك أيضاً فكرة لطرح تمويل مشروع مترو دمشق بطريقة الـ BOT [8]، ولكن وزارة النقل ركزت في خارطتها الاستثمارية على طرح مشاريع طرقية محورية بطريقة الـ BOT لأنّ النقل على الطرق مازال نظام النقل الأكثر استخداماً في سورية. يبلغ نصيب الطرق في النقل سواءً في نقل الركاب أو البضائع ما يزيد على تسعين بالمئة، وهذا يعود إلى كثافة الشبكة الطرقية وانتشارها إذ تغطي أرجاء القطر كلّها (الشكل 2) وتصل مراكز الإنتاج بالاستهلاك والاستيراد والتصدير ومراكز المدن فيما بينها، كما أنّ لشبكة الطرق السورية دوراً محورياً في النقل الدولي والعبور. وخصوصاً في ظل المتغيرات الدولية ونشوء محاور تجارة جديدة مثل طريق الحرير الذي نطمح أن يمر عبر سورية، فعلى هذا الطريق يقع 65% من سكان العالم كما أنّه سيصبح محورياً تجارياً عالمياً رقم 1.

وبانضمام سورية إلى اتفاقية تكامل الطرق الدولية (في إطار الاسكوا) أصبحت تطبق المعايير كلّها التي ينص عليها هذا الاتفاق وهذا يزيد من أهليتها لإنجاز النقل الإقليمي والدولي العابر.

وبناء على الدراسة التي شاركنا بها مع وكالة التعاون الدولي اليابانية في عام 2002 تبين أنّ هناك كميات كبيرة من البضائع والركاب تجتاز الأراضي السورية عبوراً جنوباً وغرباً. ومن هنا فقد كان لزاماً على سورية أن تأخذ تلك التحولات على محمل الجد، وأن تقوم بإجراء دراسات أولية لإنشاء مجموعة مشاريع بطريقة BOT [14]، كان أهمها دراسة إنشاء طريقين محوريين دوليين، يعبران الأراضي السورية (الشكل 1)، أولهما يأتي من الحدود التركية مروراً بمركز محافظة حلب (المدينة الصناعية الأولى في

الضربية الناجمة عن انخفاض حجم النشاط الاقتصادي والخسائر التي لحقت بالمنشآت والشركات.

وتتلخص إيجابيات التشاركية وفق نظام الـ BOT في سوية بما يأتي [7]:

- أ- ضمان توفير الأموال والاستثمارات الضرورية لعملية التنمية.
- ب- تخفيف الأعباء التمويلية عن الموازنة العامة للدولة.
- ت- جودة الخدمات العامة وانخفاض تكلفتها من خلال الحصول على التكنولوجيا الحديثة في تنفيذ بعض المشاريع.
- ث- الإسهام المباشر في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.
- ج- تشجيع سوق المال والبنوك، وتوفير القطع الأجنبي من خلال دخول المستثمر الأجنبي لتنفيذ مشاريع البنى التحتية.
- ح- تجنب اللجوء إلى الخصخصة الكاملة.
- خ- تقليل المخاطر واقتسامها بين الشريكين.
- د- التشاركية أداة تحقيق الكفاءة والفعالية.

## 9- اقتراح تنفيذ بعض مشاريع الطرق بنظام

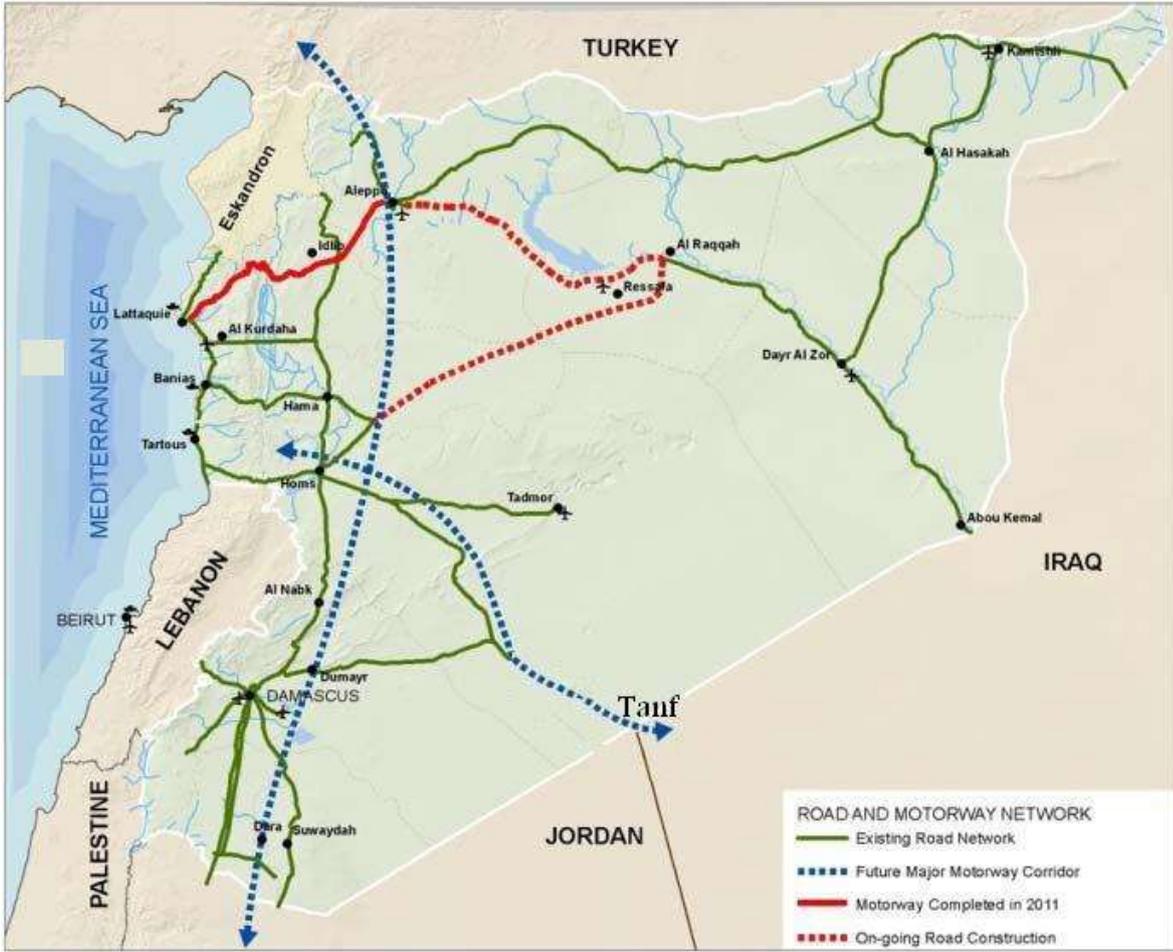
الـ BOT في سورية ومناقشتها & [13]  
[14]:

مازالت تجربة الجمهورية العربية السورية بمشاركة القطاع الخاص محدودة، وتقتصر على النقل الداخلي "مثال على ذلك العقد المبرم بين الشركة العامة للنقل الداخلي في دمشق وشركة المصري التي تقوم بتشغيل خط واحد بـ 25 باصاً" شركة المصري ستدفع مقابل حقها الحصري في إدارة الخط واستئجار الباصات، كما أنّ الشركة مسؤولة عن إعادة تأهيل الباصات والمحافظة عليها. كما أنّ هناك عقداً مع شركة أميران الإيرانية بالشروط نفسها بحيث تشغل 1200 باص تغطي مدينة دمشق على أن يشتري المستثمر هذه الباصات ويشحنها إلى سورية، بشرط أن تعمل على الغاز الطبيعي. ويترتب

إن كلا المحورين له أهمية كبيرة بالنسبة إلى تجارة العبور والترانزيت، فضلاً عن الأهمية الكبرى بالنسبة إلى الاستيراد والتصدير، وقد أعطت الدراسة لكلا المحورين جدوى اقتصادية، يتحقق من خلالها زيادة إسهام قطاع النقل في الناتج الإجمالي القومي وبالعملة الصعبة. ولجذب الاستثمارات في هذا المجال إقترح أن يعطى المستثمر حق الاستفادة من بعض العقارات في إنشاء بعض المرافق الخدمية، كمحطات الوقود، وأيضاً بعض المطاعم والموتيلات. إن الطريق المقترح غرب - شرق يمكن أن ينشط السياحة في مدينة تدمر (عروس البادية السورية)، وباستصلاح الأراضي على طول المساري، كما يمكن أن يعاد توزيع السكان على مساحات أشمل، مما يزيد الاستفادة من الأراضي، ويسهم في التخفيف من البطالة، وصولاً إلى الفوائد الاجتماعية المرجوة.

القطر)، ومنها إلى مراكز محافظات حماة - حمص - دمشق - درعا، وصولاً إلى الحدود الأردنية، وهذا المحور يعدّ صلة الوصل بين أوروبا والخليج العربي، يصل الطول التقديري لهذا المحور إلى 450 كم، وتبلغ كلفته التقديرية 1,2 مليار دولار، ويقدر حجم المرور اليومي بثمانية آلاف مركبة. أما المحور الآخر فيصل الموانئ السورية والموانئ اللبنانية عبر حمص إلى (التتف) على الحدود العراقية، يقدر طول هذا المحور 390 كم، وتبلغ كلفته التقديرية 600 مليون دولار، وعليه يسير 35% من الحجم الكلي للنقل الدولي العابر لسورية، ويتمتع بنسبة عالية جداً من الشاحنات.

بناء على ذلك قامت وزارة النقل السورية بإدراج كلا الطريقين في خارطتها الاستثمارية كطرق حرة (Freeways)، وكانا أهم المشاريع المطروحة للتمويل وفق نظام BOT.



الشكل (1): شبكة الطرق السورية والمحور المقترح

رؤية نظام نقل فعال يتجسد بإنشاء شبكة مترو في مدينة دمشق، إذ رأت محافظة دمشق وبمساعدة من خبراء تابعين لشركة "BCEOM" الفرنسية للاستشارات الهندسية بدراسة الجدوى الاقتصادية لنظام نقل جماعي "FestRad"، بهدف إيجاد حلول فعالة ومستدامة للمشكلات التي يواجهها مستخدمو وسائل النقل العام، ولكن المشكلة الأساسية التي واجهت الدولة هو التمويل الذي حدا بوزارة النقل إلى طرح موضوع تنفيذ مترو دمشق وتمويله واستثماره في خارطتها الاستثمارية وفق نظام BOT، ويبيّن الشكل رقم "2" خطوط مترو دمشق

مترو دمشق: تعود مبررات إنشاء مترو في مدينة دمشق إلى الثمانينيات من القرن الماضي وأكدت الدراسات في هذا المجال الحاجة الماسة إلى اعتماد النقل السككي في مدينة دمشق لتلبية متطلبات النقل، وهنا يبرز دور المترو كواسطة نقل ملائمة لتحقيق هذه الميزات في مدينة دمشق، كغيرها من المدن التي يزيد عدد سكانها على مليون نسمة. إن لتنفيذ مترو دمشق أهمية لا تقتصر على النقل ضمن المدينة، وإنما على تكامل خطوط المترو مع نقل الضواحي على الخطوط الحديدية عبر محطات تبادلية، وقد شمل المخطط التنظيمي لمدينة دمشق على

المقترحة من "BCEOM"، مع أننا نرى فضلاً عن  
بمركز المدينة يتقاطع مع الخطوط المحورية المقترحة عبر  
الخطوط المقترحة، يجب أن يكون هناك خط حلقي يحيط  
محطات تبادلية.



الشكل (2): شبكة خطوط مترو دمشق (المقترحة)

إنّ المشاريع المقترحة مرشحة لأن تكون بداية  
التشاركية بين القطاعين العام والخاص وفق نظام ال  
BOT .

إن كلاً من الحكومة والقطاع الخاص لهما أهداف  
مختلفة، ويجب أخذ هذا بالحسبان في حالة تنفيذ أي  
مشروع بنظام BOT لكي يحقق المشروع منافع إيجابية  
للمجتمع كلاً، وجدير ذكره أنّ الخبرة المحلية في هذا  
المجال مازالت محدودة، لذا يجب أن يكون هناك هيكل  
تنظيمي مناسب لضمان حقوق المستخدمين وحفظها في  
أثناء مدة الامتياز، كما يجب تحديد هذا الهيكل ومناقشته  
قبل توقيع عقد الامتياز، وفي النهاية، يجب إجبار الشركة  
صاحبة الامتياز على أن يكون فكرها الاستثماري بعيداً كل  
البعد عن عملية الاحتكار في الخدمة المقدمة للمستخدمين.

## 10- التوصيات:

مما لاشك فيه أن قدرات الدولة في الإنفاق على  
مشاريع بنى تحتية يبدو صعباً ولا سيما مرحلة إعادة  
الإعمار، الأمر الذي يرغم الدولة على التفكير الجدي  
بمشاركة القطاع الخاص في الاستثمار بقطاع النقل،  
حاذية بذلك حذو كثير من الدول، مفيدة من موقعها  
الجغرافي المتميز، ومحققة زيادة في دخلها القومي، ذلك  
كله في ظل المحافظة على بنى تحتية كفوءة، وهذا يؤهلها  
أن تؤدي دوراً كبيراً في التبادل التجاري الدولي والإقليمي  
كدولة عبور بامتياز، وهنا تبرز طرائق التمويل غير العادية  
لمشاريع البنى الأساسية كطريقة BOT في تخفيف الأعباء  
عن ميزانية الدولة التي تعجز عن تمويل مشاريع البنى  
التحتية في قطاع النقل بمفرها.

## المراجع References

1. تمويل المشاريع، هيكلية الـ (BOT)، موسى خليل متري، جامعة دمشق 2005.
2. United Nation Commission on international trade'2001' uncitral legislative guide on privately financed infrastructure projects' new york' P4
3. حصايم سميرة، عقود البوت (BOT) إطار لاستقبال القطاع الخاص في مشاريع البنية التحتية، رسالة ماجستير، جامعة تيزي وزو، الجزائر 2011.
4. قانون التشاركية السوري رقم 5 لعام 2016 المادة 1 الفقرة 2.
5. سيروب، رشا التشاركية بين القطاع العام والخاص في سورية- دراسة تحليلية مقارنة لبدائل التمويل. أطروحة دكتوراه، كلية الاقتصاد، جامعة دمشق 2012.
6. عز الدين، يسار منير دور معايير المحاسبة الدولية في تقييم عقود البناء-التشغيل-التحويل BOT في سورية، جامعة دمشق 2010 .
7. نجاح البشبيشي، أمل نظام البناء والتشغيل والتحويل BOT سلسلة جسر التنمية. المعهد العربي للتخطيط الكويت نوفمبر، تشرين الثاني 2004.
8. عرض شامل مقدم إلى وزارة المالية في سورية حول نظام الشراكة بين القطاعين العام والخاص شام القابضة، سنا للاستثمار، دمشق، سورية 2017.
9. أبو غدة، عبد الستار عقود البناء والتشغيل وإعادة BOT الشارقة، الإمارات العربية المتحدة، نيسان 2009.
10. المرشد في تطوير البنية التحتية من خلال مشاريع البناء والتشغيل والتحويل الطبعة الأولى 2002 .
11. سليمان حاتم، مشاريع البنى التحتية للنقل والسلامة المرورية على الشبكة الطرقية في سورية 2011
12. دراسة الجدوى الاقتصادية لتطبيق نظام البناء والتشغيل وإعادة على بعض المحاور الطرقية في سورية، المؤسسة العامة للمواصلات الطرقية مع شركة بارسونز العالمية 2008.
13. داؤد شفيق، آفاق تطور النقل في الجمهورية العربية السورية، رؤية استشرافية لعام 2025 بتكليف من (UNDP)، دمشق أيار مايو 2006.
14. الخارطة الاستثمارية في قطاع النقل 2004، وزارة النقل.