



الجمهورية العربية السورية

جامعة دمشق

كلية الحقوق

قسم القانون العام

الشراكة بين القطاع العام والخاص ودورها في ضبط العجز في الموازنة العامة للدولة

دراسة "تحليلية مقارنه"

بجث أعد لنيل دَرَجَة الدكتوراه في القانون العام

إعداد الطالبة

سامية محمد شفيق الحسن

إشراف الدكتور

عمار التركاوي

الأستاذ في قسم القانون العام

2024

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿ قَالَ رَبِّ أَوْزِعْنِي أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَىٰ وَالِدَيَّ وَأَنْ أَعْمَلَ صَالِحًا تَرْضَاهُ وَأَدْخِلْنِي بِرَحْمَتِكَ فِي عِبَادِكَ الصَّالِحِينَ ۝ ﴾

صدق الله العلي العظيم

سورة النمل - الآية (٤٩)



إلى السراج المنير والرحمة المهداة

إلى رجل الإدارة الأول إليك يا قدوتنا

مرسولنا الكريم .

إلى من كانوا ولا نزالوا عوناً وسنداً لي في عشرات أمامي

إلى من بذلوا جهد السنين من أجل أن أعتلي سلالم النجاح

إلى من كانت دعواتهم سبب في نجاحي وتوفيقي

والذي العزيزان .

إلى من لا تخلوا الحياة ولا يطيب اللقاء إلا بهم

إلى الأوطان الآمنة لأروحنها التي أعياها الوجد

إخوتي .

إلى الدماء البريئة الطاهرة التي سألت

بجوراً على أرض وطني الجريح

الدكتورة

سامية محمد الحسن

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

بدايةً اعترافاً للفضل ووفاء للجميل أتوجه بخالص الرحمة والمغفرة إلى مروح الدكتور المشرف محمد رسول العموري . الذي غيبه الموت باكراً دون استأذن قبل انتهاء مشواري العلمي لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام مراضيةً بقضاء الله وقدره سأثله المولى جل جلاله أن يتغمده بواسع رحمته ومغفرته .

كما أتوجه بالشكر موصلاً للأستاذ الدكتور عمار التركاوي لتكريمه وتفضله بمتابعة الإشراف على رسالتي هذه له مني كل الشكر والاحترام والتقدير .

كما أتوجه بالشكر والامتنان لأعضاء لجنة المناقشة والحكم لقبولهم مناقشة رسالتي هذه والحكم عليها وهم السادة :

الدكتور سعيد نخيلي	الدكتور محمد الحلاق
الدكتور محمود الصران	الدكتور هيثم عيسى

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

إلى ينبوع العطاء الذي نمرع في نفسي الطموح والمثابرة والأمل برفقة نبع من الحنان لا ينضب . . .
إلى من أحمل في عيوني ذكرياتهم طفولتي وشبابي . . . إلى من لا يمكن للكلمات أن توفى
حقهم ولا للأرقام أن تحصى فضائلهم . . . إلى بسمة الحاضر وأمل المستقبل سندي في هذه
الدنيا . . .

أدامكم الله ملوكاً في عرش قلبي وحفظكم ملاذاً إليه أتمني .

عائلي الغالية
والذي _ إخوتي
الدكتورة
سامية محمد الحسن

فهرس المصطلحات

مصطلحات بالغة الإنكليزية:

Partnership	التشاركية
Privatization	الخصخصة
Public sector	القطاع العام
Private sector	القطاع الخاص
Economic reform	الاصلاح الاقتصادي
The budget deficit	عجز الموازنة
budget	الموازنة
expenses	النفقات
revenues	الإيرادات
Concession contracts	عقود الامتياز
administrative contracts,	العقود الإدارية
partnership agreement	اتفاقية الشراكة
infrastructure projects	مشروعات البنى التحتية
administrative authorities	الجهات الإدارية
Build, operation and transfer contracts	عقود البناء والتشغيل والتحويل
Economic Stability	الاستقرار الاقتصادي
Direct taxes	الضرائب المباشرة
Indirect taxes	الضرائب غير المباشرة
Public Revenues	الإيرادات العامة
Public Expenditures	النفقات العامة

Investment expenditures	النفقات الاستثمارية
Secret Economy	الاقتصاد السري
Inflation	التضخم
Monetary Issuance	الإصدار النقدي
Tax Revenues	الإيرادات الضريبية
Contracting Agencies	الجهات المتعاقدة
Project Finance	تمويل المشاريع
Management Contracts	عقود الإدارة
Public Budge	الموازنة العامة
Final Account	الحساب الختامي
Cyclical Deficit	العجز الدوري
Deliberate Deficit	العجز المقصود
Structural Deficit	العجز الهيكلي
Borrowing	الاقتراض
Oil Revenues	الإيرادات النفطية

الملخص

حظي موضوع الشراكة بين القطاعين العام والخاص بأهمية كبيرة ولا سيما في الأونة الأخيرة نظرًا لما يمثله هذا الموضوع من أنه يعد أحد المداخل المهمة المطروحة على الساحة الدولية والعربية في حل العديد من المشاكل المالية التي تواجهها خاصّة مشكلة إيجاد التمويل اللازم؛ لتنفيذ مشاريع البنية الأساسية في ظل وجود العجز المالي الدائم والمستمر في موازنتها الحكومية. ويعد أسلوب الشراكة بين القطاع العام والخاص أحد الآليات التي تسمح للدولة بتخطي العديد من هذه المشاكل وبالأخص مشكلة العجز المالي، أو على الأقل التخفيف من حدتها، حيث يسمح أسلوب التشاركية بإقامة مشاريع اقتصادية دون الاستعانة بالموارد العامة فالتمويل من القطاع الخاص يتح بصفة عامة نقل المخاطر المالية والصناعية وغيرها من المخاطر إلى شركة المشروع. وتسعى السلطة المتعاقدة من وراء تعاقدتها بهذا النظام إلى تخفيف العبء عن الموارد الحكومية المحددة، وتطوير نوعية الخدمة المقدمة، ففي ظل هذه العقود يتحمل القطاع الخاص مسؤولية تمويل وتشغيل المرافق العامة ثم إعادة ملكيتها للحكومة بعد فترة الامتياز المتفق عليها، وهو ما يتيح للحكومة ضمان سيطرتها على المشاريع التي ستؤول إليها باعتبارها المالك الأصلي، الأمر الذي يجنبها مساوئ الخصخصة.

كما يغني هذا النظام عن اللجوء إلى الاقتراض الخارجي، وما يترتب عليه زيادة في الدين العام، وزيادة وأعباء خدمته، وبالتالي تفادي السليبيات التي تعاني منها سبل الاقتراض التقليدية من تلاعبات في الحصول على القروض أو ما تشهده من تهريب أو تحويل؛ لأن شركة المشروع هي المسؤولة عن عملية التمويل والتشغيل ومن مصلحتها أن تتم بأفضل السبل؛ للحصول على أكبر قدر من العائدات.

مفاتيح البحث

الشراكة بين القطاعين العام والخاص _ الخصخصة _ العجز المالي _ الإيرادات العامة _ النفقات العامة _ الإصدار النقدي _ الاقتراض الخارجي.

مقدمة: Introduction

تُعد مشكلة العجز في الموازنة العامة للدولة من أعقد المشكلات المالية التي تعاني منها معظم اقتصاديات الدول سواء النامية منها والمتقدمة، وذلك بسبب تنامي النفقات العامة المترتبة عليها، وعجز إيراداتها العامة عن تغطية هذه النفقات.

وعلى الرغم من أن بعض الاقتصاديين يعتبرون عجز الموازنة ظاهرة صحية ولا سيما في تلك الدول التي تتولى فيها الحكومة مسؤولية قيادة عملية التنمية، وتضطلع بدور هام في الحياة الاقتصادية عبر تدخل واضح في عمليات الإنتاج والتوزيع، إلا أنه ثمة اتفاقاً واسعاً بين الاقتصاديين على مختلف مدارسهم يناهز ضرورة العمل على توافر الاستقرار النقدي والمالي كإطار مطلوب وضروري لعملية التنمية الاقتصادية بكافة أوجهها، لذلك يعتبر الحد من عجز الموازنة وإبقائه ضمن حدوده المقبولة اقتصادياً أمراً ضرورياً لتلافي الآثار السلبية الناجمة عنه.

في ضوء تنامي الدور الذي تؤديه حكومات الدول في النشاط الاقتصادي، فقد اتجه العجز في الموازنة العامة إلى التزايد في مختلف دول العالم، ومع هذا التزايد اشتد القلق بشأنه بعد تجاوزه الحدود الآمنة، ووصله إلى مستويات خطيرة، هدد الاستقرار المالي والنقدي للدول النامية، وزاد من خطورة ذلك أن العجز أصبح سمة هيكلية لصيقة بخصائص الهيكل الاقتصادي، وعلى الأخص في الاقتصادات النامية، وأصبحت له نتائج وآثار اقتصادية خطيرة، وترتبط هذه النتائج والآثار ارتباطاً وثيقاً بالطريقة أو الوسيلة التي يمول بها هذا العجز، فالدول التي مولت العجز عن طريق موارد حقيقية كالإقتراض الداخلي أو الخارجي، تصاعد فيها حجم الدين العام الداخلي والخارجي وتصاعدت بالتبعية أعباء خدمته من فوائد واستهلاكات، مما شكل ضغطاً على تمويل الموازنة العامة السنوات المقبلة، وبالتالي تفاقم العجز في الموازنة العامة.

إذ أدت الأساليب المتبعة لتمويل عجز الموازنة العامة في الدولة إلى مشكلات اقتصادية واجتماعية، أثرت سلبًا على الاستقرار الاقتصادي بدلًا من أن تكون أداة لمعالجة هذه المشكلات بشكل فعال، وتفاقت هذه المنعكسات نتيجة ضعف القدرة والإمكانات والموارد المتاحة، وارتفاع حجم الحاجات المطلوبة بالإضافة إلى اتباع أساليب تمويل زادت حدة هذه الآثار، مما يقضي البحث عن سياسات بديلة للتعامل مع مشكلة العجز في الموازنة بهدف تقليص منعكساته الاقتصادية والاجتماعية السلبية إلى الحد الأدنى.

تجلت هذه البدائل بتحرير الاقتصاد، وجعله أكثر مرونة (اللامركزية الاقتصادية) ولكن هذه المرة ليست عن طرق الخصخصة إنما من خلال الشراكة بين القطاعين العام والخاص، كأن تعهد الدولة للقطاع الخاص بإقامة أحد مشروعات البنية الأساسية أو المرافق العامة وإدارة واستثمار تلك المرافق التي تحتفظ الدولة بملكيته وتتحكم بتنظيمها وتبقى المرافق مرافق عامة وتخضع لرقابة وإشراف الدولة.

لذلك، استخدمت عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص كأحد السياسات البديلة لعلاج مشكلة العجز في الموازنة العامة للدولة خصوصًا بعد فشل العديد من الإجراءات التي اتخذتها حكومات دول العالم النامية منها والمتقدمة في علاج مشكلة العجز في الموازنة العامة سواء باللجوء للإصدار النقدي وما ترتب عليه من تضخم في قيمة العملة الوطنية أو باللجوء إلى الاقتراض سواء الداخلي والخارجي، وما يترتب عليه من زيادة في المديونية وارتفاع تكاليف أعباء الدين العام.

سارعت معظم دول العالم - النامية منها والمتقدمة- إلى تبني هذه العقود نظرًا إلى أهميتها في تطوير وتحديث مرافقها العامة، ولاعتبارها من الخيارات الموجهة للدول النامية، لحل مشكلة العجز في الموازنة العامة؛ لما تُوفّره من قدرات مالية ضخمة وتكنولوجيا عالية بالأخص التي تحتكرها الشركات الأجنبية المتخصصة، وهو ما جعلها تتسابق لاستقبال هذه

العقود، بعضٌ منها عن درايةٍ بالجوانب القانونية المختلفة المحيطة بهذا النوع من العقود، وبعضها الآخر اندفاعاً ولّدته الضرورة الحتمية؛ لتحريك عجلة التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وذلك وسط المعطيات الدّولية الحالية التي رسمتها مسألة عدم تكافؤ القوى المتعاقدة.

ويعدّ لجوء الدّولة إلى إبرام مثل هذه العقود، آلية جديدة من أجل تخفيف الأعباء المالية التي تتحمّلها موازنتها، ويكون ذلك من خلال عدم اللجوء إلى الصرف من الموازنة العامة للدولة أو مواردها السيادية أو احتياطاتها النقدية من أجل بناء المشروعات التي تحتاج إلى مبالغ مالية ضخمة وصيانتها، إذ يتم نقل الأعباء المالية الكبيرة إلى عاتق القطاع الخاص لأن الملتزم وحده يتحمل تكاليف إنشاء المرفق العام ومصاريف إدارته وصيانتها طول مدة العقد، فهو ملتزم بتدبير الموارد المالية الكافية للقيام بالتزاماته العقدية، وهذا ما ينعكس إيجابياً على توفير السيولة، ويقلل من حاجة الدولة إلى الاقتراض، ويجنبها الضغوط السياسية عليها التي قد تنشأ عن حاجتها إلى الاقتراض وينقل عبء المخاطرة على القطاع الخاص الذي يتحمل وحده تكاليف المشاريع وصيانتها من دون تحميل الموازنة العامة أية أعباء مالية.

ففي الجمهورية العربية السورية عاد موضوع التشاركية بين القطاعين العام والخاص إلى الواجهة مجدداً، بعد أن حظي باهتمام كبير من الحكومات المتعاقبة السابقة ولاسيما بين الخطتين الخمسيتين التاسعة والعاشر، و لا بدّ من الإشارة إلى أن هذا الموضوع قديم جداً وقد أثارته منذ عام /2007/ (لجنة القطاع العام الصناعي) لكن نتائج هذا الأمر لم يطبق وعُدل عنه مراراً. إلى أن صدر مؤخراً القانون رقم /5/ لعام 2016 الذي يُجيز التشاركية بين القطاعين العام والخاص في سورية. لكن ما يهمنّا من هذا القانون هو أن المشرع استطاع أن يطرح مبدأ التشاركية تحت ذريعة مشاركة القطاع الخاص والسماح له بالمشاركة في الحياة العامة إلا أنه فرض بعض القيود القاسية التي ترتبط بالحكومة مباشرة، بفرضه سلطة (مجلس

التشاركية) الذي يعد السلطة العليا فيما يتعلق بشؤون التشاركية أيضًا. فضلًا عن أن القانون يُثير مخاوف عديدة ولاسيما لجهة أنه أقر في أثناء الحرب التي تشهدها سورية.

وكان مشروع القانون رقم 5/ لعام 2016 قد لاقى انتقادات من أعضاء في مجلس الشعب خلال مناقشته قبل إقراره، حول ما قد يمثله القانون من خصخصة مبطنة عن طريق التشاركية. الأمر الذي استدعي ردًا حكوميًا مبينًا فيه أن قانون التشاركية لا يعني الخصخصة (بالمعنى العضوي)، بل خصخصة وظيفية، لأنه لا يتضمن نقل الملكية إلى القطاع الخاص كونها أصولاً مملوكة للدولة إنما يهدف إلى تشجيع استثمار القطاع الخاص في مشروعات جديدة للبنى التحتية وخاصة في ظل تراجع الموارد المالية للحكومة. كما يهدف إلى توفير عائدات مالية للخرينة العامة للدولة، وأن القانون هو عبارة عن إيجاد قنوات لإعادة توجيه الإنفاق الحكومي الاستثماري وضخه في مشاريع استثمارية تنموية، ولاسيما المتعلقة منها بالبنى التحتية والقطاعات الأساسية الأخرى.

ولا بدّ من الإشارة إلى أن أهم أهداف قانون التشاركية السوري هو تخفيف الأعباء التمويلية عن الموازنة العامة للدولة؛ فالمالية العامة في سورية تواجه تحدياً كبيراً يتمثل بوجود فجوة في توفير الاعتمادات المالية اللازمة للاستثمار؛ لإنشاء البنية التحتية وتطويرها الأمر الذي يؤدي حتماً إلى إعاقة النمو إعاقة كبيرة إزاء عدم فعالية الإجراءات التي اتبعتها الحكومة السورية (زيادة الإيرادات المحلية وتحسين إجراءات التحصيل الضريبي ومكافحة التهريب الضريبي والإسراع في إنجاز التراكم الضريبي و زيادة الإيرادات الاستثمارية وضبط وترشيد الإنفاق العام) ذلك أن مثل هذه الإجراءات التي اتبعتها الحكومة من أجل تخفيض العجز في الموازنة، ولا سيما في جانب الإيرادات تبدو خارج سيطرة السلطات المالية على نحو كبير سواء بسبب الظروف الاقتصادية بسبب الإجراءات القسرية أحادية الجانب التي فرضتها

أمريكا ودول الغرب على قطاعي الطاقة والمال والمصارف، أم بسبب الخسائر الكبيرة لدى القطاعين العام والخاص، الذي بدوره سينعكس على تراجع الفوائض الاقتصادية، وعدم القدرة على تسديد الضرائب. وتبدو المشكلة أكثر تعقيداً في ظل غياب خيارات التمويل التي تقتصر على التمويل بالعجز بالاقتراض من المصرف المركزي. وهذا ما اضطر المصرف المركزي بالدرجة الأولى أن يكون تاراً ممولاً للإنفاق الحكومي المتزايد، وتارةً أخرى بائعاً للقطع الأجنبي؛ للحفاظ على سعر صرف الليرة السورية من الانهيار. الأمر الذي استتفز احتياطي البلاد من القطع الأجنبي.

وبعد مرور أكثر من اثنتي عشرة سنة على الحرب في سورية، والعقوبات الاقتصادية الدولية فإن مسوغات الشراكة بين القطاعين العام والخاص أصبحت أكثر ضرورة من ذي قبل وفقاً للغايات أعلاه؛ إذ أدت الحرب إلى تدمير جزء كبير من الأصول العامة والخاصة بما في ذلك البنية التحتية للطاقة، والمياه، والصرف الصحي، والنقل، والتعليم والزراعة والإسكان وغيرها من البنى التحتية، وتراجع الموارد العامة تراجعاً كبيراً، بسبب الانهيار الكبير في العائدات النفطية وتراجع حصيلة الضرائب والرسوم الجمركية، وتركز الإنفاق الحكومي على الإنفاق العسكري وتوفير المواد اليومية، فضلاً عن تدهور معدلات النمو الاقتصادي إلى مستويات متدنية جداً وارتفاع معدلات البطالة ترافق كل ذلك مع تزايد حاد في عجز الموازنة العامة للدولة، وتوقف لحركة التجارة، مما سبب ضغوطاً كبيرة على الموازنة العامة.

مشكلة البحث: Research Problem

اكتسبت عقود التشاركية بين القطاعين العام والخاص أهميتها الخاصة من أنها تكفل للدولة تقديم الخدمات العامة، وفقاً لخططها التنموية ودون التقيد بقدرتها المالية وموازنتها العامة خاصة في ظل عجز ميزانيات الدول وبخاصة سورية منها عن تحمل تكلفة المشروعات التي تتجزأ عقود الشراكة، حيث يتحمل القطاع الخاص مسؤولية توفير التمويل اللازم لتصميم وبناء وتشغيل وإدارة المرافق العامة التي تحتاج إلى تمويل ضخم ونفقات مرتفعة دون لجوء الدولة إلى الصرف من موازنتها العامة.

وسورية كما هو معلوم بحاجة الى إعادة بناء البنى التحتية وإعمار ما دمرته الحروب ناهيك عن المديونية التي تعاني منها ، وبنفس الوقت يعاني الاقتصاد السوري من الفجوة الكبيرة بين الإيرادات والمصروفات وعدم كفاية الادخارات لسد احتياجات عملية البناء والإعمار وصعوبة الحصول على قروض إضافية بسبب المديونية والشروط المطلوبة من المؤسسات الدولية، وما يترتب على هذه القروض من فوائد اضافية ولم يكن أمام سورية خيار آخر اذا ما أرادت علاج مشكلة العجز في الموازنة سوى اللجوء إتباع سياسة الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

على ضوء ما سبق ذكره تبرز معالم المشكلة التي نحن بصدد طرحها بوساطة التساؤلات الآتية:

1. ما مدى فعالية عقود التشاركية في ضبط العجز في الموازنة العامة للدولة أو التخفيف منه، ولاسيما في ظل التطورات السياسية والاقتصادية والسياسات الحكومية خلال السنوات الأخيرة.

2. هل أدت السياسة المالية والاقتصادية، والنقدية، المتبعة في سورية إلى تنامي العجز في الموازنة العامة؟ أو أن القضية بخلاف ذلك، وهل العجز في الموازنة السورية هو عجز بنيوي لصيق بالوضع العام أم أنه عجز عابر؟
3. كيف يتم تقييد مشاريع التشاركية بين القطاعين العام والخاص محاسبياً؟ وهل يجب تسجيلها داخل الموازنة العامة أم خارجها؟
4. ما هي مقومات التشاركية بين القطاعين الخاص والعام الفعالة في معالجة العجز في الموازنة العامة للدولة أو التخفيف منه؟

أهداف البحث: Research and Objectives

تهدف الدراسة إلى الآتي:

1. بيان مسوغات التشاركية بين القطاعين العام والخاص، وتوضيح طبيعتها القانونية، والآثار التي ترتبها عقود التشاركية.
2. إبراز أهمية التشاركية بين القطاعين العام والخاص في معالجة العجز في الموازنة العامة للدولة أو التخفيف منه، ولاسيما في ظل تدهور الإيرادات العامة وانكماش الناتج المحلي، وزيادة الإنفاق العام، بوصفها أحد الأساليب البديلة الحالية لعلاج مشكلة العجز في الموازنة خصوصاً بعد فشل العديد من الإجراءات التي اتبعتها الدول في علاج العجز في الموازنة العامة سواء باللجوء إلى الإصدار النقدي، أو عن طريق الاستدانة من جهات خارجية أجنبية.
3. مراجعة نقدية للقانون رقم 5/ لعام 2016 الخاص بالتشاركية بين القطاعين العام والخاص بهدف تطويره وزيادة فعاليته .
4. اقتراح بعض الآليات التي يمكن أن تُسهم في تفعيل دور التشاركية بين القطاعين العام والخاص؛ لتحقيق أهم أهداف الشراكة بين القطاعين.
5. وضع رؤية مستقبلية للموازنة العامة في ظل التطورات التي تشهدها سورية.

أهمية البحث: Research Importance

يكتسب البحث أهميته في الاعتبار التالية:

1. تنبع أهمية هذه الدراسة من خلال تناولها لموضوع لا تخفى حساسيته على أحد حيث أن تجربة التشاركية بين القطاعين العام والخاص في سورية لا تزال في بداياتها، فضلاً عن الفترة التي صدر فيها القانون، والتي شكل عائقاً أمام تطبيقه ومن ثم اتجهت رغبة الباحثة منذ صدور القانون إلى اختيار هذه العنوان كموضوع لأطروحتها العلمية إيماناً منها بالأهمية المتعددة بالأبعاد التي يتسم به الموضوع، سواء متعلق الأمر بالبعد القانوني أو البعد الاقتصادي، أو حتى السياسي. ولئن تناول بعض الباحثين هذا الموضوع من خلال مقالات علمية أو أوراق عمل، فإن الباحثة تعتقد أن الموضوع يستحق البحث والنقض والدراسة التفصيلية من خلال أطروحة علمية متكاملة.
2. تعد من الدراسات الأولى في سورية التي تعرضت لدور التشاركية بين القطاعين العام والخاص ودورها في علاج أو ضبط العجز في الموازنة العامة للدولة. ذلك أن معظم الأبحاث والدراسات التي تعرضت لموضوع التشاركية تناولته من زاوية قانونية وفنية ولم تتطرق إلى تأثيرات الشراكة من النواحي الاقتصادية أو التنموية ودورها في علاج العديد من المشاكل المالية التي تواجهها المالية العامة ولا سيما مشكلة العجز في الموازنة العامة للدولة.
3. لا تقتصر أهمية الدراسة على توضيح مضمون التشاركية بين القطاعين العام والخاص، بل لا بد من تحليل مدى مساهمة هذه الآلية في تخفيض عجوزات الموازنة العامة. وهذا يقتضي تقديم مقترحات فعالة من شأنها تعزيز فكرة التشاركية، وتقليل من مخاطرها السياسية والقانونية ما أمكن.

2. توالي الأزمات على الاقتصاد السوري كان أحد الأسباب الموجبة للخوض علميًا في مدى صحة عقود التشاركية، لوضع حد جذري لتوالي هذه الأزمات، وهذا بحد ذاته يعد سبباً من أسباب إضفاء الأهمية على موضوع الدراسة.

صعوبات البحث

1. واجهت الباحثة صعوبات على مستوى الحصول على المعلومات والبيانات الكافية التي تتعلق بمشاريع التشاركية التي يجري تنفيذها في سورية وفق أحكام القانون رقم 5/ لعام 2016.
2. أن الكتب والأبحاث التي تعرضت لموضوع الشراكة بين القطاعين العام والخاص إنما تناولت هذا الموضوع من زاوية قانونية بشكل أساسي ولم تتطرق إلى تأثيرات الشراكة بين القطاعين العام والخاص من النواحي الاقتصادية والتنموية، أو من ناحية تأثيرها على الاقتصاد الوطني بوصفها إحدى الخيارات البديلة لعلاج مشكلة العجز المالي في الموازنة العامة للدولة خصوصاً بعد فشل العديد من الإجراءات التي اتبعتها الدول في علاج مشكلة العجز المالي، إنما تناولته بشكل مختصر بوصفه جزءاً من موضوع العقود الإدارية. الأمر الذي صعب المهمة على الباحثة في الحصول على المراجع المختصة بهذا الأمر وبخاصة في سورية.

منهج البحث: Research Methodology

استخدام المنهج التحليلي عن طريق عرض الأفكار العامة والخاصة بالموضوع وصولاً إلى التفاصيل التي تساعد في تقديم نتائج وتوصيات تفيد الدراسة إضافة إلى استخدام المنهج المقارن.

الدراسات السابقة

اعتمد البحث على عدد من الدراسات العربية والأجنبية نذكر منها ما يلي:

1. الدراسات العربية:

- النظام القانوني لعقود البناء والتشغيل ونقل الملكية (BOT) دراسة مقارنة، 2008،

رسالة دكتوراه في الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، إعداد الباحث كمال طلبة المتولي سلامة.

بينت هذه الدراسة الأساس القانوني لعقود البناء والتشغيل ونقل الملكية، كذلك أهم المجالات التي تستخدم فيها هذه العقود، ومدى جواز التعاقد بهذا الأسلوب في المجالات الحساسة، كما وضحت هذه الدراسة أهم مزايا وعيوب عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، كما تناولت الضمانات الحقيقية لكافة أطراف هذه العقود لضمان استمرارية هذه العقود، كما تناولت الدراسة أهم الجوانب التطبيقية لهذه العقود ومستقبلها.

- دور الشراكة بين القطاعين العام والخاص في رفع عوائد الاستثمار في البنى

التحتية للاقتصاد وفق نظام البناء والتشغيل ونقل الملكية " حالة بعض اقتصاديات الدول العربية، 2015 رسالة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة حسيبة بوعلي بالشلف، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وكلية التسيير، الجزائر. إعداد الباحث محمد صلاح.

توصلت هذه الدراسة إلى أن الشراكة بين القطاعين العام والخاص لها دور كبير في التدفقات المالية، وبخاصة مشكلة العجز في الموازنة العامة للدولة، ومشكلة العجز في ميزان المدفوعات.

- **المشاريع التشاركية بين القطاعين العام والخاص في سورية " دراسة تحليلية مقارنة لبدائل التمويل "** 2012 جامعة دمشق، كلية الاقتصاد، قسم الاقتصاد والتخطيط. إعداد الباحثة رشا سيروب.

توصلت الباحثة إلى أن الشراكة بين القطاعين العام والخاص ليست مجرد مسألة اقتصادية تتعرض للمؤشرات الاقتصادية الكمية من إنتاج واستثمار، أو عجز موازنة أو حساب جاري، أو غيرها من تلك المؤشرات، إنما هي قضية مجتمعية يتداخل فيها الاقتصاد مع السياسة والقانون، وتلعب العوامل الاجتماعية والسكانية والتاريخية دوراً لا يمكن إهمال من أجل نجاح مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

- **الاتجاهات الحديثة في تمويل قطاع النقل بالسكك الحديدية وإمكانية تطبيقها في سورية (دراسة تحليلية)،** 2012 أطروحة دكتوراه في الاقتصاد، جامعة دمشق. إعداد الباحث محمود زنبوعة.

توصل الباحث إن نقص تمويل السكك الحديدية في سورية يعد من أهم التحديات التي تواجهها سورية في ظل عدم توافر الإمكانيات المادية لتطوير قطاع النقل بالسكك الحديدية وانتهى أهمية إلى دور التشاركية في حل العديد من المشاكل الذي يعاني منه قطاع النقل بالسكك الحديدية في سورية وأهمها مشكلة التمويل، وتطوير القطاع وتحديثه

- الشراكة بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص ودورها في تنمية الاقتصاد المحلي في فلسطين، 2021، رسالة دكتوراه، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، إعداد الباحث بلال مرعي.

توصل الباحث إلى أهمية الشراكة بين القطاعين العام والخاص في تنمية الاقتصاد الوطني وتحقيق التنمية في ظل فشل العديد من الأساليب التي اتبعتها الكثير من الدول في تنمية العديد الوطني ورفع العوائد المالية.

* Istemi Demirag and others, PUBLIC – PRIVATE PARTNERSHIP Financier's perception of risks, The Institute of Chartered Accountants of Scotland, T. J. International Ltd., Great Britain, 2010

توصل الباحث إلى أن عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص تقوم على عدد من المخاطر، منها الاقتصادية والمالية والسياسة وهناك العديد من المخاطر المرافقة للمشروع التشاركي لا يمكن التنبؤ بها، وأن القطاع العام يهدف من خلال عملية التشاركية مع القطاع الخاص تحويله هذا المخاطر للقطاع الخاص.

*Joaquim Miranda Sarmento, Do Public-Private Partnerships Create Value for Money for the Public Sector? The Portuguese Experience, .OECD Journal on Budgeting, Volume, 2010

ينطلق البحث من سؤال في غاية الأهمية هل تخلق عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص القيمة مقابل النقود.

*Trefor P.Williams Moving to Public-Private Partnership ; Learning from Experience around the world ,IBM Endowment for the Business of Government , 2013

تتناول الدراسة عن تجربة التشاركية بين القطاعين العام والخاص في العالم ومدى نجاحها في علاج العديد من المشاكل التي تواجه الدول سواء مشكلة التمويل أو مشكلة تحديث مرافق الدولة وتطويرها.

* Hofmeister , Albert and borchert ,heiko ,Public- Private Partnerships in Switzerland : crossing the bridge with aid of new Governance approach , interational review of administrative sciences ,2014.

تناولت الدراسة مدى فعالية تطبيق عقود التشاركية في البلدان الصناعية وأهم تأثيراتها في الاقتصاد الصناعي.

مخطط البحث:

اعتمدت الباحثة التقسيم الثنائي لموضوع الأطروحة على النحو الآتي:

الباب الأول

الإطار النظري للتشاركية بين القطاعين العام والخاص

الفصل الأول: ماهية التشاركية بين القطاعين العام والخاص.

المبحث الأول: مفهوم التشاركية ونشأتها ومسوغاتها.

المبحث الثاني: الصيغ القانونية لعقود التشاركية بين القطاعين العام والخاص وتكييفها قانونياً.

الفصل الثاني: التنظيم القانوني للتشاركية بين القطاعين العام والخاص.

المبحث الأول: الهيكلة التنظيمية والقانونية لعقود التشاركية بين القطاعين العام والخاص.

المبحث الثاني: آثار تفعيل التعاقد بين القطاع العام والخاص بنظام التشاركية.

الباب الثاني

دور عقود التشاركية بين القطاعين العام والخاص في تخفيض العجز في الموازنة العامة للدولة

الفصل الأول: الجوانب النظرية لعجز الموازنة العامة وتطبيقها على حالة سورية.

المبحث الأول: ماهية العجز في الموازنة وأسبابه وطرق علاجه

المبحث الثاني: العجز في الموازنة العامة في الجمهورية العربية السورية.

الفصل الثاني: التشاركية بين القطاعين العام والخاص بوصفها مدخلاً لعلاج العجز في الموازنة العامة

المبحث الأول: التشاركية بين القطاعين العام والخاص كخيار بديل لعلاج العجز في الموازنة العامة للدولة

المبحث الثاني: مقومات التشاركية الفعالة في ضبط العجز في الموازنة ومعوقات نجاحها.

الباب الأول

الإطار النظري للمشاركة بين القطاعين العام والخاص

حظي موضوع المشاركة بين القطاعين العام والخاص باهتمام كبير من قبل حكومات دول العالم سواء النامية منها والمتقدمة، حتى أصبحت ظاهرة دولية سائدة خلال العشر سنوات الأخيرة، ويعزى هذا التطور الكبير في مفهوم المشاركة بين القطاعين العام والخاص وتطبيقاتها إلى نقص الاستثمارات، والضغوطات المتزايدة على الموازنات الحكومية، بعد أن اتضح بأن عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية تعتمد على حشد وجمع كافة إمكانيات المجتمع بما فيه من طاقات وموارد وخبرات. بالإضافة إلى القلق العام تجاه عدم كفاءة الخدمات التي تقدمها الجهات الحكومية، والهيئات المحلية المرتبطة بها، حيث تم تطبيق نظام الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مجالات البنية التحتية والاقتصادية مثل الكهرباء والمياه والاتصالات والطرق وخدمات البنية التحتية الأساسية. وعادةً ما تكون الحكومات لديها الرغبة في أن تستمر في السيطرة على تقديم تلك الخدمات نظرًا لضرورتها للمجتمعات الحديثة، حيث يتصف تسعير هذه الخدمات بعدم المرونة وذلك لاعتبارات اجتماعية وسياسية، إذ إن خدمات البنية التحتية المقدمة من قبل القطاع العام اتسمت في معظم الأحيان بتدني درجة كفاءتها وارتفاع أسعارها وإهمال صيانتها أحيانًا.

كما أن العديد من دول العالم التي واجهت صعوبات اقتصادية حقيقية نتيجة للركود الاقتصادي العالمي الذي ساد خلال الثمانينيات من القرن الماضي، والعجز في الموازنات المالية، وتدني حجم الفائض في موازنتها العامة، وتراكم الديون الخارجية لمجموعة كبيرة من الدول النامية، طبقت نظام الخصخصة كأحد الحلول المطروحة لتلك المشاكل، ولكن ما تولد عند التطبيق من آثار سلبية، جعل العديد من الدول تبحث عن بديل آخر لحل المشكلات

المالية وخاصة مشكلة العجز في الموازنة العامة؛ فظهرت التشاركية بين القطاعين العام والخاص كأحد الوسائل المطروحة التي تستطيع بها الدول وخاصة النامية منها تنفيذ المشروعات الكبرى كمشروعات الإسكان والصحة والتعليم والبنية الأساسية والخدمات الاجتماعية والتي تحتاج إلى مبالغ مالية ضخمة لا تستطيع مالية الدولة تحملها.

وفي هذا الباب سيتم البحث في مفهوم التشاركية، نشأتها، وأسبابها، وأنواعها، والهيكلية التنظيمية لعقود الشراكة من خلال فصلين:

الفصل الأول: ماهية التشاركية بين القطاعين العام والخاص.

الفصل الثاني: التنظيم الإداري والقانوني لعقود التشاركية بين القطاعين العام والخاص.

الفصل الأول

ماهية التشاركية بين القطاعين العام والخاص

في هذا الفصل سنتعرّض إلى نشأة التشاركية بين القطاعين العام والخاص و مفهوم الشراكة بين القطاع العام والخاص، والأسباب الدافعة إلى قيامها، وطبيعتها القانونية وأهم الاتجاهات الفقهية المؤيدة والمعارضة للتشاركية بين القطاع العام والخاص.

المبحث الأول

التشاركية بين القطاع العام والخاص نشأةً ومفهومًا

تُعد التشاركية بين القطاعين العام والخاص تطورًا في أسلوب التنمية الاقتصادية، وإعادة النظر في دور الدولة ومسؤولياتها، وكيفية إدارة شؤون الخدمات العامة، وعلى نحو محدد يعبر مفهوم الشراكة بين القطاع العام والخاص عن تحول في نموذج تمويل وإدارة البنية التحتية والخدمات، من التعاقد التقليدي إلى نمط تعاقد حديث تمثل فيه الحكومة الشريك العام، في حين يمثل المستثمر الشريك الخاص، ولا سيما في ظل عجز موازنات الدول وبخاصة النامية منها عن تحمل كلفة مشروعات البنية التحتية، بحيث يتولى القطاع الخاص مسؤولية توفير التمويل اللازم لتصميم المرافق العامة، وبناءها وتشغيلها، وصيانتها، التي تحتاج إلى تمويل ضخم ونفقات مرتفعة، وهذا يساعد الدولة على فتح آفاق جديدة؛ لتوجيه مواردها إلى مشروعات قد لا يقبل عليها القطاع الخاص وبأسعار تتناسب مع برامجها وخططها التنموية.

فعن طريق نظام التشاركية بين القطاعين العام والخاص يتحمل القطاع الخاص مخاطر تمويل المشاريع وتنفيذها في الإطار الزمني المتفق عليه، و يقتصر دور الدولة على الرقابة والإشراف.

وعليه، سوف نتعرض في هذا المبحث إلى نشأة الشراكة بين القطاعين العام والخاص ومفهومها، وسنتطرق إلى خصائص عقود التشاركية، والدوافع التي دفعت حكومات العالم المتقدمة والنامية للأخذ بهذا لأسلوب.

المطلب الأول

نشأة فكرة التشاركية بين القطاعين العام والخاص

بعد انهيار الاتحاد السوفيتي، وثبوت إخفاق الفكر الاشتراكي أصبحت الدول الرأسمالية وبقيادة الولايات المتحدة الأمريكية هي المهيمنة والمسيطرة على المنظمات الدولية، وأصبحت هذه المنظمات محض أدوات تستخدمها هذه الدول لنشر أفكارها ومبادئها التي تحقق مصالحها، ومن بين هذه المنظمات منظمة التجارة العالمية، والبنك الدولي للإنشاء والتعمير وصندوق النقد الدولي التي أصبحت تنادي وتروج للفكر الاقتصادي الحر، وأصبحت تفرض عقوبات قاسية بل رادعة على الدول التي لا تنفذ تعليمات تلك المنظمات، وأصبح على دول العالم الثالث رغمًا عنها التزام _ بموجب نصوص اتفاقيات هذه المنظمات الدولية _ بفتح أسواقها أمام منتجات الدول الصناعية المتقدمة، وهذا يؤدي إلى حرمان تلك الدول من فرض الرسوم الجمركية، واتخاذ الإجراءات الحمائية؛ لحماية صناعاتها الوطنية وأصبحت موارد العالم الثالث في تناقص مستمر نظرًا إلى انخفاض عوائد الرسوم المفروضة على الواردات وأصبح لزامًا على دول العالم الثالث أن تلغي كافة الرسوم وأشكالها بما يؤدي إليه ذلك من انخفاض في مواردها.

وفي ذات الوقت، يقع على عاتق هذه الدول التزام بإنشاء العديد من المرافق العامة وتحديثها كانت هذه المرافق تتطلب استثمارات ضخمة وأرقام فلكية لا تتحملها موازنتها العامة وعاجزة عن تحقيق متطلبات شعبها، والإيفاء بمتطلبات التنمية الشاملة.

وعلى هذا لم تجد هذه الدول سوى اللجوء إلى القطاع الخاص بما يشمل هذا القطاع من مستثمرين وطنيين وأجانب وشركات دولية عابرة للحدود والقارات لتعرض على هذا القطاع تمويل مشروعات المرافق العامة، على أن يحقق القطاع الخاص من هذه المشروعات ما

يسعى إليه من ربح في المدة الزمنية المتفق عليها في عقود الشراكة بتحصيل الرسوم المفروضة من المواطنين نظيرًا للخدمة التي يقدمها المرفق العام، وبعد ذلك يسلم المستثمر المشروع، وينقل ملكيته إلى الدولة.¹

وحقيقة الأمر يبدو أن هذا الحل يرضي الأطراف كافة، ويحقق مصالح الدول والمستثمرين ويصبح لهذا الأسلوب من المزايا ما يجعل دول العالم الثالث تتنافس في الأخذ به، وتقديم التسهيلات للمستثمرين، من دون إغفال المخاطر الناجمة عن إبرام عقود تشاركية، ولا سيما إذا ما كانت الشركات التي تتعاقد معها الدولة شركات دولية عابرة للقارات، والحدود، ومتعددة الجنسيات، إذ لا أوطان لها، ولا يمكن الاعتماد عليها لخدمة الدول والحكومات، لأن ما تسعى إليه هذه الشركات هو تحقيق أكبر قدر من المكاسب المالية، من دون التقيد بالاعتبارات الأخلاقية والإنسانية والعدالة الاجتماعية التي تسعى إليها الدول إلى تحقيقها.

إذ تزايد عدد البلدان التي اختارت التوجه نحو الشراكة بين القطاعين العام والخاص بهدف فتح مجال آخر للتوسع في النشاط للقطاع الخاص، ألا وهو قطاع البنى التحتية والخدمات المرتبطة به، الذي تنفرد به عادة الدولة بوساطة مؤسساتها العامة. و تشير بعض التجارب إلى أن مشاريع البنية التحتية الاقتصادية (الطرق _ السكك الحديدية وغيرها) هي الأكثر استقطابًا للشراكة بين القطاعين العام والخاص، مقارنةً بمشاريع البنية التحتية الاجتماعية (الصحة والتعليم)، وذلك للأسباب الآتية:

- تتمتع مشاريع البنية التحتية الاقتصادية بمعدلات ربحية عالية تزيد من جاذبية القطاع الخاص لها.

¹ - البهجي، عصام، 2008، عقود البوت الطريق لبناء مرافق الدولة الحديثة، دراسة تحليلية للتنظيم القانوني والتعاقد لمشروعات البنية الأساسية الممولة عن طرق القطاع الخاص، الاسكندرية، مصر، دار الجامعة الجديدة، ص2.

- رسوم الاستخدام أكبر في مشاريع البنية التحتية الاقتصادية.
- تمتع مشاريع البنية التحتية بأسواق أكبر مقارنة بمشاريع البنية التحتية الاجتماعية.

عرفت عقود الشراكة بين القطاع العام والخاص ابتداءً من عام 1990 في المملكة المتحدة تحت مسمى "PFI" (Project Finance Initiative)، (مشروع المبادرة المالية) على أن التطبيق الفعلي لها كان عام 1992¹. وقبل أن تظهر بوصها صيغة تعاقدية وتمويلية كانت برنامج حكومة يستهدف رفع القدرة التمويلية للمشاريع العامة، ومن ثمَّ تخفيض النفقات العامة، وتحسين نوعية الخدمة.

يعدُّ برنامج عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص في بريطانية أهم برامج الشراكة في أوروبا إذ يغطي مجموع القطاعات الأساسية المعنية بصفقات أشغال الهندسة المدنية فقد كان ما يزيد على / 650/ مشروعاً موضوع صفقات في إطار عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، أكثر من / 400/ منها قيد الإنجاز ويصل المبلغ الإجمالي لنفقات الاستثمار المرتبطة بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص إلى حدود / 48/ مليار جنيه بريطاني أي ما يعادل سنوياً 12% من موازنة نفقات التجهيز التي تنفقها الدولة، وتمثل السوق البريطانية اليوم بالنسبة إلى عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص ما يقارب 25% من مجموع سوق الشراكة بالاتحاد الأوروبي.²

¹ - عبد المجيد، اسماعيل، 2010، القانون العام الاقتصادي والعقد الإداري الدولي الجديد، بيروت، لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، ص 177.

² - رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي المغربي بمشروع القانون رقم 12 - 86 المتعلق بعقود الشراكة بين القطاع العام والخاص في المغرب، 2014، ص 22.

وإذا كان ظهور هذه العقود في إنكلترا يرجع إلى أسباب اقتصادية وسياسية فإن نشأتها وظهورها في فرنسا يرجع إلى أسباب قانونية، نتيجةً حتمية لإخراج عقد مقاولات الأشغال العامة من دائرة عقود تفويض المرفق العام، ومن قانون الأشغال العامة الفرنسي لسنة 2001 (الملغى بموجب القانون الصادر في أكتوبر 2006) بوصف نظامها المالي يقوم على دفع الإدارة لحقوق التعاقد بصورة مجزأة طوال مدة العقد، وهو الأسلوب الذي أقر القضاء الإداري بعدم مشروعيته في نطاق عقود الأشغال العامة عند إقراره بعدم مشروعية إدراج نص في العقد يجيز أسلوب الدفع المستمر أو المجزأ.¹ قام المشرع الفرنسي من أجل الاستفادة أكثر من قدرات القطاع الخاص في إدارة المشاريع العامة وتمويلها لخدمة المصلحة الاقتصادية والمالية للدولة بوضع قانون جديد ينظم به هذا النوع من العقود ويعطي لها مفهوماً أكثر اتساعاً، وذلك بتوسيع حالات اللجوء إلى إبرامها، بعدما اقتصر على حالات الضرورة، وكان ذلك في الشهر الخامس من عام 2008.

وفي مصر فإن نشأة التشاركية جاء بعد الاتفاق مع كل من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي الذي استهدف معالجة إحداث تغييرات جذرية في هيكل الإنتاج القومي في إطار الإصلاح الاقتصادي، التي تستند إلى تقليص دور الدولة وتدخلها المباشر في النشاط الاقتصادي، إذ يقع عبء إحداث التغيير المطلوب على القطاع الخاص، إذ يعد القطاع الرئيسي في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وعلى ضوء ذلك أصدر (قانون قطاع الاعمال العام) رقم 203 لسنة 1991، إذ سمح هذا القانون بتصفية الشركات الخاسرة مع المتخصصين بهدف تحرير وحدات قطاع الأعمال العام من سيطرة الحكومة، وأدى هذا النظام إلى تطبيق نظم الإدارة المتبعة في القطاع الخاص أي تطبيق معايير الكفاءة

¹ - طاجن، رجب، عقود الشراكة " دراسة مقارنة لبعض جوانبها في القانون الإداري الفرنسي، 2007،

القاهرة، مصر، دار النهضة العربية، ص 27.

الاقتصادية في نطاق السوق رأت الدولة أن أفضل طريقة لتمويل المشروعات هو عن طريق (B.O.T) نظام البناء والتشغيل، وإعادة التأهيل لما يوفره هذا النظام من تمويل من دون أعباء على ميزانية الدولة أو اللجوء إلى الاقتراض الخارجي، بيد أن الدولة أخذت من عقد الشراكة نظام آخر يعطي للدولة فرصة المشاركة والرقابة في المشروعات من دون أن تتخلي عن الملكية¹، غير أن الأخذ بهذا النظام واجه صعوبات بسبب القصور التشريعي، إذ لا تصلح التشريعات المعمول بها كقانون التزام المرافق العامة، وقانون المناقصات المزادات للأخذ بها في عقود المشاركة وهذا ما أدى إلى قيام المشرع إلى إصدار قانون رقم (14) لسنة 2009 بتعديل قانون المناقصات والمزايدات رقم (86) لسنة 1998؛ إذ أضاف مادة نصت على (يجوز أن يكون التأمين النهائي للمشروعات التي يتم التعاقد عليها بين الجهات التي تسري عليها أحكام هذا القانون وبين القطاع الخاص أو قطاع الأعمال العام في مجال البنية الأساسية بما لا يقل عن 2% ولا يجاوز 5% من نسبة الأعمال المتفق على تنفيذها سنوياً طبقاً للبرنامج الزمني للتنفيذ، ويتم تحديد نسبة التأمين النهائي بالاتفاق مع السلطة المختصة ووزارة المالية قبل طرح المشروع ويلتزم صاحب العطاء المقبول بأداء التأمين المشار إليه خلال ستين يوماً من تاريخ إخطاره بكتاب موصى عليه بعلم الوصول وقبول عطائه ويجوز بموافقة السلطة المختصة مد هذه المهلة بما لا يتجاوز ثلاثين يوماً التي تم أداء التأمين عنها وذلك بناء على شهادة تصدرها السلطة المختصة بشرط أداء التأمين النهائي عن الأعمال التي سيتم تنفيذها خلال السنة التالية).

وعلى هذا الأساس، أنشأت الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص، وهي مركز للخبرة مهمتها تقديم سياسة الشراكة بين القطاعين العام والخاص ونشرها، والسعي لتطوير الممارسة الخاصة لتنفيذ المشروعات، وأداء دور حيوي في تقديم المشروعات الأولى، وسعت الوحدة إلى

¹ - ناصيف، الياس، 2006، عقد البوت، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، لبنان، ص 93.

كسب معرفة الخبراء المحليين والدوليين ومساعدتهم، إذ عُدت هذه الوحدة إدارة من إدارات وزارة المالية كُلفت بالإشراف على هذه السياسة وتنفيذها.

أما في الجمهورية العربية السورية، فإن القطاع الخاص ظل مبتعدًا عن المساهمة الفعلية بالنشاطات المهمة حتى أوائل التسعينات من القرن الماضي، التي شهدت تبدلات دراماتيكية على الصعيد العالمي، إثر انهيار الاتحاد السوفيتي السابق، وانتعاش الفكر الليبرالي على المستوى العالمي، والذي أثر برغم كل التحفظات الحكومية، على الواقع الوطني المحلي، فبدأ بروز تمايز اجتماعي أخذ يتعمق أكثر فأكثر بعد منتصف التسعينات. حيث برزت شريحة من الأغنياء الجدد، وبدأت مرحلة من الحرمان المعيشي لبعض من يسمون بذوي الدخل المحدود¹ حيث صدر في تلك الفترة قانون الاستثمار رقم 10/ لعام 1991 وازدادت هذه المشاركة أكثر بعد التعديلات التي حدثت على هذا القانون بموجب المرسوم التشريعي رقم 7/ لعام 2000 والمرسوم التشريعي رقم 8/ لعام 2007 لإشراك القطاع الخاص في قضايا التنمية وبناء الثقة مع هذا القطاع. إلى أن صدر القانون رقم 5/ لعام 2016 الذي يجيز التشاركية بين القطاعين العام والخاص في سورية كخطوة أساسية لتعزيز الاستثمار، وجذبه لتنفيذ مشاريع البنية التحتية التي تغافلت عنها الحكومة السورية خلال أعوام سابقة في الأزمة وتحقيق متطلبات إعادة الإعمار والتطوير في سورية. و يحظى موضوع الشراكة بين القطاعين العام والخاص بأهمية كبيرة لدى الحكومة السورية وهي تخطط لإعداد وتنفيذ برنامج الشراكة، وتعتمد من هذه الشراكات تنفيذ (10%) على الأقل من الاستثمارات الإجمالية المطلوبة لتمويل تطوير البنية التحتية (إنشاء وصيانة) وستكون قطاعات الكهرباء والطاقة، والنقل كطرق وسكك الحديد والموانئ والمطارات والنقل داخل المدن والمياه والصرف

1 صومائيل، عبود، 2002، أفكار حول قضايا المشاركة الشعبية بالتنمية في سورية، دمشق، سورية، دار الرضا للمعلومات، ص 63.

الصحي، وإدارة النفايات الصلبة على الصعيد الوطني فضلاً عن مشاريع السكن الاجتماعي ومن أولى القطاعات التي سيستهدفها البرنامج، وسيمتد البرنامج إلى وضع مجموعة من الأسس والمعايير والمقاييس، لانتقاء المشاريع التي ستختار في البرنامج الوطني للشراكة السورية وتحديدها.

المطلب الثاني

مفهوم التشاركية بين القطاع العام والخاص وتميزها عما يشابهها

سيتم معالجة هذا المطلب من خلال فرعين في الفرع الأول سيتم تحديد مضمون التشاركية بين القطاعين العام والخاص، وفي الفرع الثاني سيتم تميز التشاركية عما يشابهها من باقي المفاهيم.

الفرع الأول

مفهوم التشاركية بين القطاعين العام والخاص

نظرًا إلى تعدد تعريفات مصطلح التشاركية بين القطاع العام والخاص، يمكن القول: إنه لا يوجد تعريف محدد لمفهوم التشاركية، وإن كانت التعريفات المختلفة تشير إلى المصطلح نفسه.

- **بحسب صندوق النقد الدولي:** يشير مفهوم الشراكة بين القطاع العام والخاص إلى الترتيبات التي تسمح للقطاع الخاص بتقديم خدمات البنية التحتية وأصولها والتي كانت تُقدم تقليديًا بواسطة الحكومة، وتدخل الشراكة في مجالات عدة للبنية التحتية الاقتصادية والاجتماعية، وغالبًا ما تتركز في بناء المستشفيات والأنفاق والجسور ومحطات المياه والكهرباء وتشغيلها.¹

- **يتبنى البنك الدولي وجهة نظر أوسع في تعريف مفهوم الشراكة،** إذ عرفها أنها عقد طويل الأجل بين طرف خاص ووكالة حكومية؛ لتوفير أصول أو خدمات عامة، يتحمل فيها الطرف

1- International Monetary Fund , Public private partnerships, Prepared by the Fiscal Affairs Department, (In consultation with other departments, the Inter – American Development Bank) Approved by Teresa Ter-Minassian, March 12, 2004,P 4

الخاص مسؤولية كبيرة عن المخاطر والإدارة. وكذلك يُمكن أن تشير مفهوم الشراكة بين القطاع العام والخاص إلى الترتيبات على المدى المتوسط إلى الطويل التي تُقدّم بموجبها الخدمات التي تقع ضمن مسؤوليات القطاع العام من القطاع الخاص مع اتفاق واضح على الأهداف المشتركة لتقديم الخدمات العامة¹.

- بحسب المجلس الاقتصادي والاجتماعي الأوروبي: الشراكة بين القطاع العام والخاص هي أداة اقتصادية مرنة وديناميكية يمكن استعمالها، لتحقيق العديد من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والبيئية للتنمية المستدامة والتشغيل².

- بحسب الأمم المتحدة: يشير مفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص إلى التعاون والأنشطة المشتركة بين القطاعين بغرض تنفيذ المشروعات الكبرى و لتكون الموارد والإمكانات لكلا القطاعين مستخدمة معاً، وذلك في الطريقة التي تؤدي إلى اقتسام المسؤوليات، والمخاطر بين القطاعين بطريقة رشيدة لتحقيق التوازن الأمثل لكل شريك³.

- بحسب الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص (وزارة المالية المصرية): الشراكة مع القطاع الخاص تعد بمنزلة علاقة طويلة الأجل بين الجهات الإدارية للدولة والقطاع الخاص، وتهدف إلى تقديم القطاع الخاص خدمات أو تنفيذ مشروعات كانت أجهزة الدولة

1-World Bank, Asian Development Bank & Inter-American Development Bank, - 2014, “Public-Private Partnerships Reference Guide” Version 20. ¹

2 _ الرشيد، عادل، إدارة الشراكة بين القطاعين العام والخاص المفاهيم - المناهج - التطبيقات (2001،

القاهرة، مصر، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ص 4.

³- United Nation, public private partnership, A new concept for Infastructure Development , Economic Commission for Europe ,New York,1998,P3.

منوطة بتنفيذها، وذلك من دون الإخلال بدور الحكومة في النهوض بالخدمات، والمشروعات العامة، والإشراف عليها، ولكن فقط بنظام جديد للتعاقد، وتقديم الخدمة.¹

وعرف القانون السوري رقم 5/ لعام 2016 التشاركية بأنها "علاقة تعاقدية لمدة زمنية ومتفق عليها بين جهة عامة وشريك من القطاع الخاص يُستثمر بموجبها الشريك الخاص في واحد أو أكثر من الأعمال الآتية.. تصميم مرفق عام أو مشروع لدى جهة عامة أو إنشائه أو بنائه أو تنفيذه أو صيانة أو إعادة تأهيله أو تطويره أو إدارته أو تشغيله، وذلك بهدف المساهمة في تقديم خدمة عامة أو أي خدمة تتوخى المصلحة العامة مباشرة إلى الجهة العامة المتعاقدة أو نيابة عنها إلى المستفيد النهائي"².

وعرف المشرع المصري عقد التشاركية في المادة الأولى من القانون رقم 67/ لعام 2010 الخاص بتنظيم مشاركة القطاع الخاص في مشاريع البنية التحتية، والمرافق العامة أنه "عقد تبرمه الجهة الإدارية مع شركة المشروع وتعهد إليها بالقيام بكل أو بعض الأعمال المنصوص عليها في المادة 2/ من هذا القانون"

وبالرجوع إلى نص المادة 2/ من ذات القانون نراها تنص على أنه: " للجهات الإدارية أن تبرم عقود مشاركة تعهد بمقتضاها إلى شركة المشروع تمويل وإنشاء وتجهيز مشروعات البنية الأساسية والمرافق العامة وإتاحة خدماتها أو تمويل وتطوير هذه المرافق، مع الالتزام بصيانة ما يتم إنشاؤه أو تطويره، وتقديم الخدمات والتسهيلات اللازمة لكي يصبح المشروع صالحاً للاستخدام في الإنتاج أو تقديم الخدمة بانتظام واطراد طول فترة التعاقد.

1 _ حمادة، حمادة عبدالرزاق، عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، 2014، الاسكندرية، مصر، دار الجامعة الجديدة، ص 19.

ويتضح لنا من خلال التعريفات التي تم عرضها بخصوص مفهوم الشراكة بين القطاع العام والخاص أنه:

* لا يوجد تعريف موحد للتشاركية بين القطاع العام والخاص لكن هنالك معايير عدة تُعرّف بموجبها الشراكة بين القطاع العام والخاص:

- 1- مدة العقد التي تكون طويلة نسبياً.
- 2- الدور المهم الذي يلعبه الفاعل الاقتصادي في تصميم المشروع، وإنجازه وتفعيله وتمويله. في حين يتركز اهتمام الشريك العمومي على تحديد الأهداف التي ينبغي بلوغها.
- 3- طريقة تمويل المشروع، الذي يمول جزءاً منه القطاع الخاص.
- 4- تقاسم المخاطر.

الفرع الثاني

التشاركية بين القطاع العام والخاص وتميزها عن باقي المفاهيم المشابهة

1- سياسة الخصخصة:

شهد العالم منذ منتصف القرن الماضي وبعد انتهاء الحرب العالمية الثانية قيام الكثير من الدول في العالم بالتوسع في إنشاء المشروعات الحكومية المملوكة للدولة لإعادة بناء ما تم تدميره أثناء الحرب ولتحقيق العديد من الأهداف الاجتماعية والاقتصادية والتي تتمثل في: توفير السلع الأساسية مجاناً أو بأسعار منخفضة تحت ما يسمى بالدعم الحكومي بحيث تقل قيمة هذه السلع عن تكلفة الإنتاج وتطوير البنية التحتية التي تخدم المواطنين وتوفير فرص عمل لهم وإعادة توزيع الدخل كما تهدف إلى إنشاء صناعات مخصصة للتصدير أو الإحلال محل الواردات بالإضافة إلى زيادة التحكم والسيطرة على القطاعات الاستراتيجية، مثل: الدفاع والتعدين والنقل والاتصالات وغيرها وقد شهدت العقود الثلاثة الأولى من النصف الثاني من القرن العشرين نمواً سريعاً في عدد وحجم المشروعات الحكومية، حيث سيطرت المؤسسات والشركات العامة على جانب كبير من النشاط الاقتصادي سواء في الدول النامية أو المتقدمة وصارت الشركات العامة تساهم في النشاط الاقتصادي بشكل كبير إلا أن الأداء الاقتصادي لهذه المشروعات قد تعرض لانتقادات عديدة انخفاض الكفاءة وتحقيق خسائر كبيرة في الاقتصاد، والإفراط في مركزية اتخاذ القرار، وتفشي الفساد الإداري. إذ أصبحت الجهات العامة المملوكة للدولة تعمل بشكل غير اقتصادي وتحقق خسائر ضخمة، وأصبحت تمثل عبئاً ثقيلاً على الموازنة العامة، وعلى الأنظمة الاقتصادية وتمتص الموارد العامة المحدودة لهذه الدول؛ لذلك ظهرت الخصخصة كحل لتلك المشاكل واتجهت للأخذ بها العديد من دول العالم - المتقدمة منها والنامية - وخاصة الدول التي يمثل فيها القطاع العام الركيزة الأساسية للاقتصاد القومي، لقد كانت بريطانيا من أوائل الدول التي تبنت برامج الخصخصة ونفذتها

كبرنامج عمل لتحقيق معدل نمو اقتصادي أفضل وذلك في عهد رئيسة الوزراء البريطاني مارغريت تاتشر حيث قامت في أوائل الثمانينات بتطبيق برنامج واسع لتخصيص المشروعات التي تمتلكها الحكومة وتحويلها من القطاع العام إلى القطاع الخاص وقد حققت من ذلك نقلة وكان للدول الصناعية الكبرى الريادة في هذه المشاريع؛ ويرجع السبب في ذلك نوعية ناجحة إلى رغبة هذه الدول في زيادة كفاءة وفعالية إدارة شركاتها العامة. أما الدول النامية فقد راقبت تلك المحاولات لهذه الدول وحينما وجدت أن التجربة مفيدة نوعاً ما قامت بالمبادرة في تطبيقه وهناك العديد من الدوافع التي أدت إلى اتجاه معظم الدول النامية نحو الخصخصة، وتمثلت هذه الدوافع فيما يلي:

أ. الدافع الاقتصادي.

تبنت العديد من دول العالم ما يسمى بسياسة الخصخصة أي تحويل ملكية بعض المرافق العامة أو إدارتها من القطاع العام إلى القطاع الخاص، وقد زادت الدعوة إلى اعتماد سياسة الخصخصة بحسبانها أحد المخرج للمسألة الاقتصادية ذلك أنها سوف تؤدي إلى تخفيف الأعباء عن كاهل القطاع العام، وتحويل جزء من هذه الأعباء إلى القطاع الخاص.¹

تشير الأدلة وبشكل متزايد إلى أن الأنظمة الاقتصادية الحرة والتي تعتمد على آليات السوق والمنافسة، تزيد من الكفاءة وترفع فعالية ومعدلات الأداء وتزيد من الجودة، وتضمن تقديم سلع وخدمات بأسعار مقبولة، وتزداد أهمية هذه الحقيقة عندما تكون أمام الكثير من القيود الاقتصادية والإدارية في ظل سيادة الدولة.

1 - الأحمد، نجم، 2008، المتغيرات الاقتصادية وسياسة الإصلاح الإداري في سورية، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، دمشق، سورية المجلد 24، العدد الأول، ص 353.

ب. الدافع المالي.

تعاني الكثير من الدول من الأعباء الملقة على عاتق الموازنة العامة، وتحاول قدر الإمكان تخفيض الإنفاق العام بقدر الإمكان، ولا يمكن أن يكون ذلك إلا من خلال تخلص الدولة من الأنشطة العامة وجعل القطاع الخاص يقوم بها. لذلك فإن برامج الخصخصة تهدف إلى تخفيض الإنفاق الملقى على عاتق الدولة، وأيضاً التخلص من التدفق الخارجي في صورة قروض، بالإضافة زيادة التدفق النقدي إلى خزانة الدولة ويتم هذا من خلال بيع بعض شركات القطاع العام إلى القطاع الخاص.¹

وعليه، فإن الخصخصة تسعى إلى إيجاد مصادر تمويلية إضافية، وذلك بإنماء السوق الوطنية وجذب المستثمرين إليها، وتحريك آلية الاقتصاد الوطني.

ج. الدافع السياسي والقانوني.

تؤدي الخصخصة في ظل أسواق مفتوحة إلى القضاء على الشعارات السياسية التي يميل البيروقراطيون والاشتراكيون إلى استخدامها باعتبارها سترًا للطبقات الفقيرة. وقد تميز القطاع الخاص عن القطاع العام بأنه أقدر على إبعاد السياسيين من استخدام مراكزهم لتحسين صورتهم، ففي ظل القطاع العام يميل السياسيون إلى استغلال إمكانيات هذا القطاع في إبراز إنجازات شخصية وفي تحقيق مكاسب من وراء ذلك. بالإضافة إلى الحد من الآثار

1 - الدوري، عمر، د. الشمري، عمر، 2007، بدائل التحول من الملكية من الملكية العامة إلى الملكية

الخاصة (الخصخصة)، بحث منشور في مجلة المنصور، كلية المنصور، ص 4

السلبية التي تحدثها الضغوط السياسية ونقابات العمال وتقليل البيروقراطية الحكومية والروتين في تقديم الخدمات.¹

إن هذا الاتجاه يؤدي إلى تحرر القرار الإداري من سيطرة الأجهزة الحكومية وذلك في ظل الخصخصة، وبذلك يضمن مرونة العمل الإداري وعدم تقييده بموافقات أو اعتمادات وغيرها من القيود المفروضة بواسطة أجهزة الحكومة، وهذا لا يعني الإخلال بمكان الدولة.

ج. الدافع الاجتماعي.

يرى البعض أن الخصخصة ربما تكون الوسيلة المناسبة لتحقيق مزيد من الحرية الشخصية وإيجاد الحافز الشخصي على الإنتاج والقضاء على السلبية وعدم الالتزام بالقواعد، وتحقيق انضباط في السلوك داخل مجالات العمل، كما أنها تؤدي إلى القضاء على التلاعب الاجتماعي والمحسوبية وعدم المحاسبة على الاهتمام²، كما أن القطاع الخاص أقدر على محاسبة العامل الذي يقصر في عمله.³ الحد من ظاهرة الفساد الإداري واستغلال النفوذ في المال العام.

خ. الدافع الدولي.

الضغط المتزايد من المؤسسات المالية، مثل: صندوق النقد الدولي والبنك الدولي على الدول النامية من أجل تطوير أنظمتها الاقتصادية وإعادة جدولة ديونها .

1 - الشرع، يعرب، المرجع السابق، 83.

2_ الدوري، عمر، د. الشمري، عمر، 2007، بدائل التحول من الملكية من الملكية العامة إلى الملكية

الخاصة (الخصخصة)، مرجع سبق ذكره. ص 5

3 - شحاته، إبراهيم، 1990، تحرير وتحرير الاقتصاد المصري في عالم متغير، الشروق، القاهرة، ص دار

وتنقسم أساليب الخصخصة إلى أسلوبين: أسلوب ينطوي على بيع جزئي أو كلي لحصة الحكومة في المنشأة ، وأسلوب لا ينطوي على بيع لأصول المنشأة بجذب استثمارات إضافية من القطاع الخاص إلى المنشأة العامة أو الخصخصة بأسلوب التأجير أو الإدارة.

ويمكن القول: إن سياسة الخصخصة جاءت في سياق فكر اقتصادي نجم عن ظروف وتطورات اقتصادية وسياسية عصفت بالدول الصناعية مع بداية التسعينيات من القرن المنصرم، ولعل أبرز هذه التطورات ما عرف بالركود التضخمي فقد ساد الاعتقاد في تلك المدة بأن حجم القطاع العام أصبح كبيراً ويجب تقليصه. كما أن الخصخصة ليست أسلوباً من أساليب إدارة المرافق العامة الاقتصادية، ذلك أن الدولة في نظام الخصخصة تتنازل عن ملكية المرفق العام والأهم من ذلك عن تنظيمه ولا يبقى للدولة أي علاقة لا من قريب ولا من بعيد في هذا المرفق.

2 الانتقال من الخصخصة إلى مرحلة التشاركية بين القطاع العام والخاص كخيار بديل عن الخصخصة.

تعرضت الخصخصة إلى العديد من الانتقادات، بسبب سوء إدارة هذه العملية بطريقة غير صحيحة، وغير مدروسة أدت إلى بيع العديد من المؤسسات والشركات المملوكة للقطاع العام الراجعة والتي هي بالأصل كانت تدر دخلاً كبيراً لخزينة الدولة، وإفساح المجال أمام الشركات للسيطرة الكاملة على المقدرات الاقتصادية للدولة، وإعطائها حق الامتياز بالتصرف بالموارد الطبيعية بنقل ملكية الشركات العامة إليها بالكامل، في ظل عدم العدالة في تقويم الأصول الخاصة بالشركات التي خضعت إلى الخصخصة، ومن ثم بيعها بأقل من القيمة الحقيقية و

أسئ استخدام حصيلة الخصخصة في العديد من الدول في أغراض غير منتجة؛ لتغطية النفقات الجارية مقابل استخدام الجزء اليسير للإنفاق الرأسمالي.¹

ومن جانب آخر، أدت الأزمات المالية، والاقتصادية العالمية التي واجهت الاقتصاد العالمي مرات عدة منذ مطلع الألفية الثانية، التي كانت أبرزها الأزمة الاقتصادية عام 2007 إلى تحقيق آثار اقتصادية سلبية على معظم الدول تجلت في انخفاض النمو الاقتصادي، وارتفاع معدلات البطالة، وتسريح العديد من الشركات العمالة لديها؛ لتقليل حجم الخسائر، وزيادة العجز في الموازنات العامة للدول، وارتفاع الدين العام الخارجي والداخلي، وانخفاض الاستثمارات الأجنبية المباشرة، الأمر الذي أثر تأثيراً كبيراً في قدرة الدول، ولا سيما النامية على إقامة مشاريع البنية التحتية وتنفيذها، وانخفاض مستوى الخدمات العامة. ولا سيما في ظل التوقعات بتزايد الطلب المتوقع على مشاريع البنية التحتية، والخدمات العامة التي تحتاج إلى استثمارات تقدر بما يقارب 5300 مليار دولار حتى عام 2030 علماً بأن الاستثمارات في هذه المشاريع قد بلغت في عامي 2009 و 2010 ما يقارب 700 مليار دولار منها 180 مليار للولايات المتحدة، و300 مليار لأوروبا و200 مليار للصين.²

وبناءً على ما تقدم ظهرت الحاجة إلى إعادة ترتيب الأدوار بين القطاعين العام والخاص بتجاوز كل السلبيات التي نتجت عن عملية التخلي الكامل للدولة عن أصولها لصالح القطاع الخاص ضمن عملية الخصخصة، ومعالجة عجز الدولة عن الاستثمار في المشاريع الرأسمالية نتيجة تفاقم العجز في موازنتها العامة الأمر الذي يتطلب إفساح المجال أمام

¹ - الطاهر، قادري، 2018، تفعيل الشراكة بين القطاع العام والخاص كخيار لتحفيز التنوع الاقتصادي

على ضوء بعض التجارب الدولية، بحث منشور في مجلة البديل الاقتصادي، بسكرة، الجزائر، المجلد

الخامس، العدد الأول، ص 119 .

² - الطاهر، قادري، المرجع السابق، ص 120.

القطاع الخاص بشراكة حقيقية، ومتكاملة مع القطاع العام يُشارك القطاع الخاص فيها في تمويل المشاريع العامة لتطوير البنية التحتية، فضلاً عن تقديم خبراته الإدارية والفنية في هذا المجال.

3- الفرق بين الخصخصة والتشاركية بين القطاع العام والخاص.

يوجد خلط بين مفهومي التشاركية والخصخصة، إلا أنه بالرجوع إلى الكتب المختصة التي تناولت هذا الموضوع، إذ يلحظ اختلافاً جوهرياً بين المفهومين كالآتي:

- تختلف عملية التشاركية بين القطاع العام والخاص عن الخصخصة في أن الحكومة بواسطة الخصخصة تقوم بالتخلي كلياً أو جزئياً عن أصولها لصالح القطاع الخاص نهائياً لتتّول الملكية للقطاع الخاص بالنهاية مقابل عائد مالي بينما يقوم القطاع الخاص في عملية الشراكة بمسؤولياته في عملية البناء، والإدارة والتشغيل وتقديم الخدمة، والصيانة، وغيرها من الأمور التي يُتفق عليها مع الحكومة، فضلاً عن تحمله المخاطر التجارية فيما تحتفظ الدولة بملكية الأصول. ولقد تم اللجوء إلى خيار الشراكة بين القطاع العام والخاص؛ لما لها من آثار إيجابية كبيرة.¹
- تتميز عملية الخصخصة أنها ترتيب دائم في حين أن عقد الشراكة بين القطاعين الحكومي والخاص يكون لمدة زمنية محددة ومتفق عليها. ثم تعود السيطرة التشغيلية التامة " الملكية"
- في الخصخصة أن القطاع الحكومي يفقد السيطرة على الأصول لمصلحة القطاع الخاص، باستثناء قدر معين من السلطة التشريعية، في حين أن الشراكة بين

1 - ناصيف، إلياس، 2006، عقد البوت، بيروت، لبنان، المؤسسة الحديثة للكتاب، ص 130.

القطاع العام والخاص أسلوب مختلف تمامًا لتقديم الخدمات العامة إلى القطاع العام أو بالنيابة عنه. وعليه فإن الشراكة بين القطاعين العام والخاص تحل الخدمة إلى عناصرها الأولية. وتبدأ في تعريف الخدمات التي ينبغي أن تقدم استنادًا إلى النتائج التي تسعى إلى تحقيقها أي إن مفتاح العملية هو تحديد ناتج الخدمة المطلوبة.¹

- يعدّ دور الشراكة بين القطاعين العام والخاص محددًا بالتمويل والبناء ومن ثم تسليم المشروع للقطاع العام، لتتولى الإدارة وتقديم الخدمات واستلام العائد منذ بداية تشغيل المشروع مع إمكانية أن يدير القطاع الخاص تحت إشراف القطاع العام، وتتنحصر العلاقة بينهما في مدة التعاقد بمسؤولية القطاع الخاص عن الصيانة وإدارة المشروع بوصفه مؤجرًا يسترد فيها القطاع الخاص رأسماله بأقساط الإجارة. أما في إطار الخصخصة فإن القطاع الحكومي يقوم بنقل ملكيته إلى القطاع الخاص لتصبح ملكية القطاع الخاص ملكية كاملة.

1 - مرعي، بلال، 2017، الشراكة بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص ودورها في تنمية الاقتصاد

المحلي في فلسطين، رسالة دكتوراه، جامعة النجاح الوطنية، نابلس فلسطين، ص 25.

المطلب الثالث

خصائص عقود التشاركية بين القطاعين العام والخاص

تتميز عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص بمجموعة من الخصائص التي تبرز خصوصيتها وتميزها من غيرها من العقود، ومن أهم هذه الخصائص:

أولاً: عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص تركز على مبدأ تقاسم المخاطر:

يعد مبدأ تقاسم المخاطر حجر الزاوية في عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص إذ يقوم هذا المبدأ على إيجاد آلية متكاملة للتوازن العقدي تقوم على تنظيم المخاطر التي حددت وحللت مسبقاً، وذلك لغايات تجنبها أو التقليل من آثارها التي تنعكس سلباً على أهداف العقد وغايته الأساسية، ومحلّه، وتكلفته وجودته وبالأخص حين يتعلق الأمر بعقد إداري محلّه أحد المرافق العامة، وذلك بتدوين هذه المخاطر ومعالجتها بصورة بنود عقدية؛ للحصول على أعلى درجة ممكنة من الاستقرار والثبات العقدي.¹

ثانياً: امتداد عقود الشراكة مدة زمنية طويلة:

لما كان هذا النوع من المشاريع يتطلب إمكانيات بشرية ومالية ضخمة واستعمال تكنولوجيا عالية، فإن تحقيقها لا يتم إلا في مدة طويلة، حتى ينتج فيها المشروع الاستثماري أثاره. وإن أهداف المستثمر لا تتحقق إلا بطول مدة العقد التي تتراوح ما بين 20 إلى 30 عاماً، وتكون محسوبة بطريقة تكفل له استرداد الرأسمال المستثمر في المشروع، وتغطية ديونه، وتحقيق عائداً معقولاً أثناء استغلاله للمشروع. هذا وقد تمتد المدة التعاقدية من 10 إلى 99 عاماً،

1_ الفواعير، سيف، مرجع سبق ذكره، ص 188.

وتختلف من مشروع إلى آخر فكلما زادت تكاليف الإنشاء، وقل إيراده، طالت هذه المدة والعكس صحيح.

هذا ويشير بعضهم إلى أن السماح للأجانب بتملك مشاريع استراتيجية وفقاً لنظام الشراكة ولمدة طويلة نسبياً، يفتح المجال أمام سيطرة رأس المال الأجنبي على اقتصاد البلدان النامية من جديد، ومن ثم يؤثر في سياساتها الداخلية والخارجية لذلك على الدول أن تدرس بواسطة خبرائها المشروع الذي ترغب في عرضه للتعاقد، بحيث تكون المدة الزمنية محل بحث عميق، لتحديد المدة اللازمة لتغطية نفقات المشروع، وتحقيق قدر معقول من الأرباح يغطي مخاطر البناء والاستثمار.¹

ثالثاً: محل عقود التشاركية بين القطاعين العام والخاص.

تقوم مشاريع البنية التحتية على أساس تقديم الخدمات للمواطنين على أوسع نطاق، وتغطية الاحتياجات الأساسية؛ لتحقيق التنمية ورفاهية الشعوب، لذلك فإن الدولة لا تسندها إلى القطاع الخاص إلا في نطاق عقود تضمن لها حسن الأداء وعدالة التوزيع ومناسبة الأسعار، فوجدت في عقود الشراكة الضالة المنشودة التي تضمن لها السيطرة الاستراتيجية على هذه المشاريع، وتقديم أفضل الخدمات.²

رابعاً: تعدد المخاطر المرتبطة بعقود الشراكة .

تقسم المخاطر التي تواجه المشروع إلى قسمين:

1- سلام، أحمد رشا، 2004، عقد الإنشاء والإدارة والتحويل، (البوت) في مجال العلاقات الدولية

الخاصة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، ص 28 .

2- رجب، شكري، د. اسماعيل، حسن، د. عبد العزيز، محمد سمير، 2005 معايير السلامة الاستثمارية،

الاسكندرية، القاهرة، النهضة العربية، ص 207.

النوع الأول: المخاطر المتعلقة بالمشروع، وتشمل مخاطر التطوير ومخاطر البناء، ومخاطر التشغيل، ويمكن تقسيم مخاطر التشغيل إلى (المخاطر المتعلقة بالبنية التحتية، ومخاطر التوريد، والمخاطر الفنية ومخاطر الطلب، ومخاطر الإدارة، والمخاطر البيئية، ومخاطر التكنولوجيا).

النوع الثاني: المخاطر العامة غير المتعلقة بالمشروع، وهي المخاطر التي يعد الشريك العام إلى حد ما أكثر قدرة على التعامل معها مثل:

أ. **المخاطر السياسية:** وهي تغييرات في مستوى الحكومة يكون لها أثر حاد في مستوى المشروع، وتنشأ هذه المخاطر من عمل أو امتناع عن عمل تؤول إليه الحكومة في الدولة المضيفة للاستثمار أو إحدى السلطات العامة أو الهيئات المحلية والمركزية، تلحق خسارة للمستثمر الأجنبي التي تنتج عن حرمانه من ممارسة حقوقه الجوهرية على مشروعه الاستثماري، وتتمثل هذه المخاطر في أربع حالات:

- **نزع الملكية:** وهو الإجراء المتخذ من الدولة أو إحدى هيئاتها العامة لنزع أموال عقار مملوكة لأشخاص خاصة بهم، تحقيقاً لدواعي الصالح العام بموجب قرار إداري يصدر عن الجهة المختصة.
- **التأميم:** هو عملية تتصل بالسياسة العليا، تجريها الدولة؛ لتغيير بنائها الاقتصادي تغييراً كلياً أو جزئياً إذا تكف يد القطاع الخاص عن بعض المشروعات الصناعية أو الزراعية ذات الأهمية بضمها إلى القطاع العام خدمةً لصالح الأمة، فهو يختلف عن نزع الملكية في أنه إجراء عام يهدف إلى تحقيق أغراض اقتصادية ينصب على مشروعات اقتصادية في حين نزع الملكية ينصب على ملكية شخصية محددة، وإن

التعويض في نزع الملكية يعد شرطاً في حين أن التعويض في التأميم ما هو إلا أثرًا مترتب عليه.¹

- **خطر الحروب والنزاعات المسلحة:** يشمل هذا الخطر حالة الحروب التي تنشأ بين الدولة المضيفة للاستثمار ودولة أخرى، وما قد ينتج عنه من أضرار تصيب المستثمر الأجنبي، فضلاً عن الثروات والانقلابات والاشتباكات المسلحة والأحداث المسلحة التي تخرج عن سيطرة الحكومة المضيفة، وكذلك تشمل الأعمال الإرهابية التي يقوم بها الأفراد العاديون التي تستهدف المستثمر في داخل الدولة المضيفة.²
 - **المصادرة:** تعرف المصادرة بأنها إجراء تعسفي تتخذه السلطة العامة في الدولة لتستولي بمقتضاه على الحقوق المالية لأحد الأشخاص من دون أي مقابل.³
- ب. المخاطر التشريعية والقانونية: تبرز المخاطر هنا في تغيير القانون الناظم لهذه المشاريع بعد تنفيذها.

خامساً: تعدد مصاريف عقود الشراكة.

ترتبط الشراكة بمجموعة متنوعة من التكاليف، التي نادراً ما تؤخذ بالحسبان. تشير تكاليف المعاملة إلى التكاليف المتعلقة بمعاملات السوق جميعها. في حالة الشراكة بين القطاعين العام والخاص، فهي تكاليف إنشاء الشراكة، والحفاظ عليها، وعلى نحو أكثر تحديداً، فهي تشمل تكاليف الاستشارات القانونية والمالية والفنية التي يتكبدها كلا من القطاعين العام والخاص في مراحل التوريد، والتشغيل للمشروع، وهذا يشمل تكاليف جمع المعلومات

1 - بوتان عثمان، عماد، خليل، 2011، الحماية القانونية والدولية للاستثمارات الأجنبية في العراق

ومصر، بحث منشور في جامعة الموصل، العراق، العدد 5، 332.

2 - بوتان عثمان، عماد خليل، مرجع سبق ذكره، 332.

3 - عثمان، أبو بكر عثمان، 2012، مشاركة القطاع الخاص في إنشاء وتسيير مرافق البنية التحتية،

أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة الموصل، العراق، ص 320.

وتكاليف التفاوض بين الأطراف وإقامة العقد، فضلاً عن تكاليف الإشراف على الإجراء، وإذا لزم الأمر تكييف العقد. يمكن استخدام تكاليف المعاملات المنخفضة معياراً عاماً للكفاءة. وفقاً لذلك، تنتج تكاليف المعاملات المرتفعة عن الطابع طويل الأجل، والملكية، وهياكل التمويل وخصائص المشاركة في المخاطر، ويمكن أن تصل إلى أكثر من قيمة رأس مال المشروع. كأثر جانبي لتكاليف المعاملات المرتفعة وقد لا يدخل الشركاء الخاصون المحتملون في عملية تقديم العطاءات إذا لم يروا فرصة واقعية. تؤدي تكاليف العطاءات المرتفعة بشكل خاص إلى منافسة أقل للسوق، مما يؤثر بدوره في اختيار الشريك ومن ثم يؤثر في نتيجة المشروع.¹

1- عبد الأعرج، وائل، 2022، التحديات التي تواجه الشراكة بين القطاع العام والخاص والبلديات، بحث منشور في المجلة العربية للنشر العلمي، الأردن العدد 42، ص 639.

المطلب الرابع

مبررات التشاركية بين القطاع العام والخاص

تتمتع عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص بالعديد من المزايا التي تجعلها صالحة للأخذ بها كنظام تعاقدى ما بين الإدارة والمستثمر لإنشاء المرافق العامة ومشاريع البنية الأساسية، ومن هنا يمكن حصر مسّوعات اللجوء إلى الشراكة في النقاط الآتية:

1- معالجة قصور التمويل الحكومي:

في حقيقة الأمر إن مسألة تمويل المشروعات ومشروعات البنية التحتية هي الدافع الرئيس في لجوء كثير من الدول النامية إلى نظام الشراكة؛ لمعالجة قصور التمويل الحكومي، والتخفيف من العبء على موازنتها، إذ يؤدي لجوء الحكومة إلى أسلوب الشراكة إلى إعادة هيكلة موازنتها العامة، ويكون ذلك بعدم اللجوء إلى الصرف من الموازنة العامة للدولة أو مواردها السيادية أو احتياطاتها النقدية من أجل بناء المشروعات التي تحتاج إلى مبالغ مالية ضخمة وصيانتها ويكون ذلك بنقل الأعباء المالية الكبيرة إلى عاتق القطاع الخاص، بما يسمح لها في النهاية إلى الاتجاه إلى عدد أكبر من مشروعات البنية التحتية من حيث الإنشاء والتنمية من دون اللجوء من الاقتراض من الخارج، وبصفة خاصة من المؤسسات المالية الدولية وغيرها؛ تفادياً للسلبات الكثيرة لمثل هذا الاقتراض على الاقتصاد الوطني.¹ ولأن الملتزم وحده يتحمل تكاليف إنشاء المرفق العام ومصاريف إدارته وصيانته طول مدة العقد، فهو ملتزم بتدبير الموارد المالية الكافية للقيام بالتزاماته العقدية، وهذا ما ينعكس إيجابياً على توفير

1 _ حسبو، عمرو أحمد، 2002، التطور الحديث لعقود التزام المرافق العامة، دراسة مقارنة، القاهرة، مصر، دار النهضة العربية، ص 88.

السيولة، ويقلل من حاجة الدولة إلى الاقتراض، ويجنبها الضغوط السياسية عليها التي قد تنشأ عن حاجتها إلى الاقتراض، وينقل عبء المخاطرة على القطاع الخاص الذي يتحمل وحده تكاليف المشاريع، وصيانتها من دون تحميل الموازنة العامة أية أعباء.¹

2- توفير بنية تحتية تُسهم في دفع عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية:

لا شك أنّ البنية التحتية الجيدة تساعد في تحقيق نهضة اقتصادية، وعمرانية يلزم لتحقيقها توافر العناصر اللازمة من مصادر طاقة رخيصة (غاز - كهرباء) مع توافر اتصالات جيدة وطرق، ووسائل نقل تربط بين المناطق المختلفة.

ويعد الحصول ولو على الحد الأدنى من خدمات البنية التحتية ضرورة مهمة لتوفير حياة كريمة للأفراد، ولكن تنفيذ الدولة هذه المشروعات وإدارتها كشف في حالات عديدة عن سوء تخصيص الموارد، ولا سيما في ظل عدم فرض تعرفه مناسبة، واستخدام إدارة مالية محدودة الكفاءة، وسوء الصيانة وعدم ملاءة التصميم في كثير من الحالات، وقلة الموارد والمستلزمات اللازمة لتحقيقها والاهتمام بالإنفاق الجاري عن الاستثماري مع زيادة التكاليف في ظل عدم وجود كفاءة تقنية دفع المنفعين إلى استخدام وسائل مساعدة مثل (خزانات إضافية للمياه - بدائل لتوليد الطاقة ووجود قوائم الانتظار) ونتيجة للتطورات التكنولوجية ازداد الطلب على هذه الخدمات من الأفراد، والأنشطة الصناعية على حد سواء، ففي ظل الموارد المحدودة للدولة نشأت ضرورة أن تعمل هذه الوحدات في ظل أهداف واضحة، ومحددة ومترابطة مع وجود

2 - عبدالرزاق، حمادة، 2014، عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، الاسكندرية، مصر دار الجامعة الجديدة، ص 202.

إدارة مستقلة للمساءلة عن النتائج وتتمتع بالاستقلال المالي والإداري؛ لضمان حسن تقديم الخدمات الضرورية التي ما زال كثير من سكان العالم يفتقدونها.¹

3- وسيلة للحد من تزايد المديونية الخارجية:

تعد أزمة المديونية العالمية في المدة ما بين 1980-1990 من أكثر القضايا التي شغلت الفكر الاقتصادي العالمي، وأثارت اهتمام المجتمع العربي وقلقه وكانت نتيجة توسع البنوك العالمية في إقراض كثير من دول العالم، وذلك للفوائض المالية الناتجة عن ارتفاع أسعار البترول في السبعينيات من القرن العشرين، وقد نجحت كثير من الدول في إيجاد الحلول اللازمة، وذلك بمساندة المؤسسات المالية الدولية، وقد وصلت ديون الدول النامية إلى 10,94 ألف مليار دولار أمريكي سنة 1996 وهي قيمة تمثل ضعف القيمة التي كانت عليها منذ عشر سنوات. التي تم استخدام جزء منها في تمويل مشروعات البنية التحتية لمواكبة تطورات التنمية الحاصلة، وتخفيف الفقر وهذا يستنزف جزءاً من مواردها في تسديد الديون في الوقت التي تنسم به هذه المشروعات بالعائد المحدود.²

لذلك فإن تولي القطاع الخاص بمثل هذه النشاطات، وبإشراف الدولة سيساعد على الحد من لجوء هذه الدول إلى القروض الخارجية، بوصفها مصدراً من مصادر التمويل لهذه المشروعات، ولاسيما أن كثيراً من دول العالم والبنوك الأجنبية والمؤسسات الدولية تفضل تقديم القروض لمشاريع محددة بذاتها لديها القدرة على توفير وسائل سداد هذه القروض عن تقديمها لدول تعاني عجزاً في ميزان مدفوعاتهما.

1 - تقرير التنمية عام 1994، البنية الأساسية من أجل التنمية، ص 14-15.

2 - عبد الفتاح صالح، رشدي، التمويل المصرفي للمشروعات، مطبعة العشري، القاهرة، مصر، الطبعة الأولى، 2006 ص 80-81.

5- إيجاد البديل لمشكلة تراجع الإيرادات النفطية:

شكلت الإيرادات التي تجنيها الدول جراء تصدير النفط دخلاً مستمراً ساهم في رفع الميزانيات عبر عدة سنوات، لكن المؤشرات تبين أن الخام الأسود لن يدوم إلى مالا نهاية، بل إن الدلائل حول قرب نضوبه بدأت تؤرق الاقتصاديين والسياسيين في كل مكان من العالم؛ لذلك لا بد من البحث عن البدائل لهذا الدخل، وهنا تظهر مشروعات الشراكة كحل لإيجاد الدخل البديل للدول إضافة إلى أن هذا الدخل ينظر إليه اقتصادياً على أنه أكثر فعالية من ذلك الدخل الناتج عن تصدير المشتقات النفطية، لأن الدخل الريعي الناتج من تصدير المشتقات النفطية قلما يوفر فرص عمل أو يساهم في تطوير قطاعات الدولة.¹

كما إن عملية تمويل مشروعات الشراكة بين القطاع العام والخاص تسمح بضخ الأموال بالعملة الصعبة، شرط أن يكون ذلك بتمويل الجزء الأكبر بالعملة الصعبة وهذا ما يسمح بكبح جموح التضخم، وتظهر أهمية توفير العملة الصعبة للاقتصاد المحلي للدولة المضيفة في الحالات التي تواجه فيها أزمة السيولة.²

أما عن أهم المسوغات التي دفعت الحكومة السورية إلى اللجوء إلى التشاركية فأطلقت

الجمعية السورية البريطانية الوثيقة الوطنية للشراكة، في مؤتمر الشراكة بين القطاعين العام والخاص المنعقد عام 2009 وقد جاء فيه تعتزم الحكومة السورية التصدي لتحدي التنمية وتمكين القطاع الخاص من زيادة إسهامه في عملية التنمية وفتح المجال أمام جذب المزيد من الاستثمار الخارجي المباشر و إطلاق برنامج طموح للشراكة بين القطاعين العام والخاص تستهدف تنفيذ ما لا يقل عن 10% من الاستثمارات المطلوبة لتطوير البنية التحتية في

1 - الشرع، يعرب، مرجع سبق ذكره، ص 227.

2 - طوبار، مي، 2008، دراسة الجدوى ونظام الشراكة، القاهرة، مصر، النهضة العربية، ص 40.

الأعوام 2011-2015، وستكون قطاعات الطاقة، والنقل، وبرامج توفير السكن الاجتماعي والمياه والصرف الصحي أولى القطاعات التي سيستهدفها برنامج الشراكة المقترح.¹ وبناءً عليه، ووفق ما ورد في الوثيقة، فإن الغايات الرئيسة لتطبيق الشراكة على النحو الآتي:

- أ. ضمان توفير الأموال والاستثمارات الضرورية لعملية التنمية: يتطلب تحقيق معدلات النمو المستهدفة في الخطط الحكومية لغاية عام 2015 تنفيذ مجموعة ضخمة من مشاريع البنى التحتية والخدمات ذات الجودة العالمية، ومن ثمّ يمكن للمشاريع المطروحة وفق أسلوب الشراكة والمعدة إعدادًا جيدًا ومدوّسًا المساعدة على توفير جزء كبير من هذه الاستثمارات وتوفير البنى التحتية في الوقت والكلفة المحددين.
- ب. جودة الخدمات العامة وانخفاض تكلفتها: يؤدي إحداث شراكات استراتيجية بين القطاعين العام والخاص في المجالات، والاستفادة من الطاقات والخبرات (المالية- الإدارية _ التنظيمية) المتوافرة لدى القطاع الخاص، ونقلها إلى الكوادر الحكومية، إلى كفاءة إدارة المرافق العامة وصيانتها وتخفيض تكاليفها على المواطنين وجودة الخدمات.
- ت. تخفيف الأعباء التمويلية عن الموازنة العامة للدولة: ذلك بتمويل جزء من الاستثمارات عن طريق القطاع الخاص، وتنقسم الأعباء المالية المطلوبة في مجال البنية التحتية في سورية إلى مكونين رئيسيين هما:
 - الاستثمار في الأصول الجديدة الضرورية للتنفيذ الفعال لخدمات البنية التحتية.

1 _ رئاسة مجلس الوزراء، الجمهورية العربية السورية، مسودة الوثيقة الوطنية للمشاركة بين القطاعين العام والخاص، 2009، دمشق، سورية، ص 2.

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

د. تخفيض معدلات البطالة والفقر : سيؤدي إطلاق مشروعات التشاركية في مجال البنى التحتية إلى تحفيز معدلات النمو الاقتصادي وزيادتها والإسهام في خلق المزيد من فرص العمل، وتخفيض معدلات البطالة ومكافحة الفقر، بفعل جذب المزيد من الاستثمار الخاص المحلي والأجنبي في مجالات جديدة، وتوفير البنية التحتية الداعمة للنمو.¹

وعلى الرغم من النتائج الإيجابية التي يمكن أن تحققها الشراكة بين القطاعين العام والخاص، إلا أنها تنثير عدد من المخاوف قد يصعب في كثير من الأحيان تحقيق الميزات التي تهدف إليها هذه العقود، ذلك أن طول مدة التعاقد قد يؤدي إلى ضعف سيطرة الدولة على مراحل المشروع المتعددة، الأمر الذي يحول دون تأكدها من مطابقة المشروع للمواصفات المتفق عليها، وهذا ما يثر سلباً على سير المشروع، وكذلك الخدمات التي ينتظر أن يقدمها هذا المشروع.

¹ - رئاسة مجلس الوزراء، الجمهورية العربية السورية، المرجع السابق، ص 3.

المبحث الثاني

الصيغ القانونية لعقود التشاركية بين القطاعين العام والخاص وتكييفها قانونياً

تتبع استراتيجية التشاركية من فكرة متأصلة في المجتمع الدولي ألا وهي فكرة التعاون التي تبنى على مبدأ المصالح المشتركة والمتبادلة بين الدول، وما يلفت الانتباه هو الانتشار السريع لهذه الاستراتيجية بين الشركات العالمية الرائدة التي تسعى للتوسع وتبادل الإمكانيات والموارد. هذه الاستراتيجية حظيت باهتمام العديد من الباحثين الذين عملوا على تطويرها وتقديم نظريات لتعزيزها وتمييزها من أجل العمل بها ليس فقط كآلية للتعاون بين المؤسسات الاقتصادية، وإنما بين الدول أيضاً، وهذه التفسيرات في مجملها كانت تنطلق من الاستثمار الأجنبي المباشر لما له من ارتباط بظاهرة الشراكة فهي تعد شكلاً من أشكاله حيث تجسد التعاون المشترك بين طرفان أو أكثر في نشاط إنتاجي أو خدمي يقدم فيه كل طرف نصيب من العناصر اللازمة سواء مالية.

في هذا المبحث سوف نقوم بالتعرض للصيغ القانونية لعقود التشاركية في المطلب الأول، ثم نتعرض بالمطلب الثاني إلى التكييف القانوني لعقود التشاركية بين القطاعين العام والخاص، وفي المطلب الثالث سوف نتعرض الآثار المترتبة على التكييف القانوني لعقود التشاركية.

المطلب الأول

الصيغ القانونية لعقود التشاركية بين القطاعين العام والخاص

تندرج أساليب التعاقد مع القطاع الخاص بدءًا بعقود الخدمة التي تتحمل الدولة فيها المسؤولية الكاملة في التمويل والتنفيذ، مرورًا بعقود الشراكة التي يتحمل بموجبها القطاع الخاص مسؤولية البناء والتشغيل والإدارة، انتهاءً بالتملك أو تحويل الملكية إلى الدولة بانتهاء مدة العقد المحددة للمشروع، أو انتهاء بالخصخصة Privatization ببيع الأصول العامة للقطاع الخاص¹.

1 . عقود الخدمة: Service Contracts

عقد الخدمات هو ذلك العقد الذي يتعهد بموجبه المتعاقد مع الإدارة بأداء عمل مقابل ثمن منصوص عليه بالعقد، وبذلك فإن الخدمة التي يمكن أن تؤدي من جانب المتعاقد مع الإدارة إنما تكون مختلفة ومتنوعة ولا تدخل ضمن نطاق حصري، وتكون مدة هذا النوع من العقود محددة وقصيرة وهي تتراوح ما بين ستة شهور إلى سنتين، وقد استخدمت هذه العقود استخدامًا واسعًا في دول مثل ماليزيا والهند وتشيلي وغيرها، لتقديم خدمات عديدة مثل إصلاح شبكات مياه الشرب وصيانتها وإحلالها وتجديدها، أو أعمال تشغيل وصيانة محطات رفع مياه الصرف الصحي وغيرها و في هذه العقود تحتفظ الجهة العامة (الحكومية) بمسؤوليتها الكاملة

1.Jens K. et al, 2011, "Are public-private partnerships a healthy option? A systematic literature review" School of Management, University of Bath, Claverton Down, Bath BA2 7AY, UK

عن تشغيل المرفق بالكامل وإدارته، مع مراعاة أن هذه النشاطات تمنح في العادة إلى شركات القطاع الخاص المؤهلة والمقتدرة للقيام بمثل هذه الأعمال.¹

وأن أهم مزايا عقود الخدمة توفير عنصر المنافسة بالتعاقد مع أكثر من شريك من القطاع الخاص، والاستفادة من خبرة القطاع الخاص في النواحي الفنية، وهذا يجعل المرفق يقوم بالتركيز على مهامه الأساسية، ولأن مدة العقد تكون قصيرة يزداد التنافس بين المقاولين وهذا يشجع على العمل على تحقيق كفاءة الأداء وتحفيض تكاليف العقود.²

2. عقود الإدارة Management Contracts :

يقصد بأسلوب الإدارة على أنه اتفاق تعاقدى يتفق بوساطته القطاع العام مع الخاص لإدارة مرفق من مرافق القطاع العام، في هذه الحالة فقط تتحول حقوق التشغيل إلى الشركة الخاصة، وليس حقوق الملكية، ويحصل القطاع الخاص على رسوم مقابل خدماته، ويمكن ربط هذه الرسوم بأرباح المرفق وأدائه و تبقى الحكومة مسؤولة عن نفقات التشغيل والاستثمار، وتتراوح مدة هذا النوع من أساليب الشراكة بين القطاعين ما بين ثلاث إلى خمس سنوات.³

¹ - سمير زكي، محمد، 1990، نظام التشييد والإدارة والتحول (البوت)، القاهرة، مصر، المركز الاستشاري الدولي للبحوث، ص 12.

2- الشراكة بين القطاع العام والخاص، 2010، إدارة الدراسات الاقتصادية والمالية، دبي الإمارات العربية المتحدة، ص 11.

1 _ متولي دكروري، محمد، مرجع سبق ذكره ص 12.

من التعريف نستنتج أن الملكية تبقى للقطاع العام، أما الإدارة فتكون للقطاع الخاص ويمكن أن يعمل بهذا الأسلوب وفقاً للإجراءات الآتية:

* يحتفظ القطاع العام بحق ملكية المشروع.

* تقدم الحكومة الأموال اللازمة للإدارة الخاصة بالمشروع.

* يقدم القطاع الخاص مجموعة المهارات الإدارية الضرورية لتطوير المشروع العام وتشغيله وإعادة تأهيله.

* أحياناً يملك القطاع الخاص نسبة من أسهم المرفق العام حافزاً للإدارة الجيدة.¹

وأهم مزايا هذا الأسلوب أن الدولة تلجأ في الحالات التي تريد فيها تنشيط قطاع خاسر وذلك بإدخال طرائق إدارة القطاع الخاص من أجل رفع قيمة هذا القطاع حين يعرض للبيع.²

تكمن عيوب عقود الإدارة في ازدواجية الإدارة الخاصة، والملكية العامة فالمتعاقد مع الدولة لا يتحمل المخاطر إذ تتحمل الدولة أية خسائر ناجمة عن عمليات الشراكة، وتلتزم الجهة الحكومية في ظل اشتراطات هذه العقود بسداد مقابل أو أتعاب الإدارة إلى القطاع الخاص في

¹ - المرسى، حجازي، 2009، الخصخصة: إعادة ترتيب دور الدولة ودور القطاع الخاص، بيروت،

لبنان، الدار الجامعية للطباعة والنشر، ص 28.

² - متولي دكروري، محمد، مرجع سبق ذكره، ص 15.

شكل أتعاب محددة وثابتة Lump sum Fees أو في شكل نسبة من أرباح المشروع أو كليهما معًا وذلك بقصد تحفيز شركة الإدارة على زيادة فعالية المرفق وزيادة كفاءته.¹

3- عقود التأجير Leasing Contracts

بموجبه تُؤجر المرافق العامة إلى القطاع الخاص لقاء مبلغ يحدد عقديًا بغض النظر عن مستوى الأرباح المتحققة، ويتحمل تمويل النفقات التشغيلية والصيانة والمخاطر التجارية وتستخدم مثل هذه العقود لغرض رفع كفاءة التشغيل في المشاريع المتعاقد عليها، وتستطيع الدولة بذلك تحقيق أرباح وفوائد فضلاً عن احتفاظها بالملكية مع توافر العوامل الهادفة إلى تحسين كفاءة التشغيل وانخفاض كلف الإنتاج؛ لكنها تبقى مسؤولة عن الاستثمارات الثابتة وخدمة الديون.²

في العادة تتراوح مدة هذه العقود بين 5 إلى 15 سنة ويمكن تمديدتها بموافقة الطرفين. وقد استخدمت هذه الطريقة كثيرًا في عدد من الدول الأفريقية والآسيوية في قطاعات المياه والنقل البري والمناجم، إذ واجهت الدول المعنية صعوبات في جذب المستثمرين. ففي تايلاند طبقت عقود الإيجار في قطاع السكك الحديدية عام 1985 في عدد معين من خطوط نقل الركاب

¹ - الدسوقي، إيهاب، 1995، الخصخصة والإصلاح الاقتصادي في البلدان النامية، مصر، القاهرة، دار النهضة العربية، ص 30.

² - نصوري، فيصل، زيدان سهر، 2015، الشراكة بين القطاعين العام والخاص والتطبيق في العراق، بحث منشور في مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، بغداد، العراق المجلد 21 العدد 83، 2015، ص 298.

ومع عام 1990 نجحت التجربة وجذبت الخطوط المؤجرة عدد كبيراً من الركاب وأصبحت تدر أرباحاً كبيرة.¹

إن هذا الأسلوب يقدم للدولة مزايا عدة وهي :

1. توفير نفقات التشغيل من دون التخلي عن ملكية المشروع.
2. الحصول على دخل سنوي من دون التعرض إلى مخاطر السوق.
3. وقف الدعم والتحويلات لمالية أخرى، وهذا يخفف العبء عن الموازنة العامة للدولة.
4. جذب المهارات التقنية والإدارية المتطورة.
5. استخدام أسلوب المشروع بدرجة عالية من الكفاءة.²

4- عقود الامتياز Concession Contracts

هو عقد تكلف الإدارة بموجبه شخصاً آخر (عامّاً - خاصّاً) باستغلال مرفق يسلم إليه بإنشاءاته المعدة مسبقاً من جانب الإدارة، وذلك في مقابل مبلغ محدد من المال يدفعه للإدارة،

¹ - كسيد، كريستين، 1997، خصخصة مشروعات البنية الأساسية، المتطلبات - الدلائل - والخبرات،

تعريب إبراهيم هندي، القاهرة، مصر، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ص 79.

² - صلاح، محمد، مرجع سبق ذكره، ص 54.

فيكون المقابل الذي يحصل عليه هو الفرق بين ما يدفعه إلى الإدارة، وما يحصل عليه من استغلال المرفق عن طريق جباية الرسوم من المنتفعين من خدمات المرفق.¹

ويلحظ أن الفقه يفرق بين الالتزام والامتياز على أساس الإنشاءات الأولية للمرفق محل العقد ففي عقود الالتزام تكون الإنشاءات الأولية للمرفق على عاتق الملتزم أما في عقود الامتياز فإن صاحب الامتياز يتسلم المرفق لاستغلاله، وقد أعدت الإدارة إنشاءاته الأولية.² إضافة إلى ذلك فإن الملتزم يتقاضى المقابل مباشرة من المنتفعين من دون أن يدخل في علاقة مالية أولية مع الإدارة، في حين أن صاحب الامتياز يدخل في علاقة مالية أولية مع الإدارة، إذ يدفع لها مبلغًا متفقًا عليه لقاء استغلاله للمرفق مقابل أن يستغل المرفق ويقوم بجباية رسومه من المنتفعين بخدماته.³

وهذه العقود كانت في البداية تستخدم لاستخراج البترول و مشتقاته إذ تمنح شركة البترول منطقة امتياز **Concession Area** لمدة محددة لاستخراج ما بها من البترول أو الثروات الطبيعية الأخرى و مقابل هذا الاستثمار كان يمنح مبالغ زهيدة للدولة المضيفة، و لكن مع تطور الزمن استحدثت علاقات إنتاج جديدة بين الدول المضيفة و الشركات المنتجة للبترول

¹ - تصدت محكمة القضاء الإداري في سورية والمحكمة الإدارية العليا في سورية إلى توضيح ماهية الامتياز، حيث درج القضاء الإداري في أحكامه على تعريف امتياز المرافق العامة ليس إلا عقدًا إداريًا يتعهد بموجبه أحد الأفراد أو الشركات بالقيام على نفقته وتحت مسؤوليته المالية، بتكليف من الدولة أو إحدى وحداتها الإدارية وطبقًا للشروط التي تضع له بأداء خدمة عامة للجمهور، وذلك مقابل التصريح له باستغلال المشروع لمدة من الزمن والاستيلاء على الأرباح، فالامتياز عقد إداري ذو طبيعة خاصة وموضوعه إدارة مرفق عام ولا يكون إلا لمدة محددة، ويتحمل الملتزم نفقات المشروع وأخطاره ويتقاضى عوضًا في شكل رسوم يحصلها من المنتفعين مثال التزام توريد المياه أو الكهرباء. القرار /154/ تاريخ 1961.

² _الحسين، محمد، نوح، مهند، مرجع سبق ذكره، ص103.

³ _ الحسين، محمد، نوح، مهند، المرجع السابق، ص 104.

و الآن تستخدم عقود الامتياز في بعض المشاريع الزراعية الكبيرة و المشاريع المشابهة لها وفي العادة تتراوح مدتها بين 25 إلى 30 سنة.¹

تكمن الميزة الأساسية لهذه الطريقة في أن صاحب الامتياز يبقى المسؤول عن النفقات الرأسمالية والاستثمارات، وهذا يخفف الأعباء المالية عن الدولة، ولكن للسبب نفسه تواجه كثير من الدول صعوبات في إيجاد مستثمرين نظرًا إلى حجم بعض الاستثمارات التي يتطلبها هذا النوع من العقود.²

والفكرة الأساسية في هذا الامتياز هي قيام شركة خاصة بتمويل وبناء وتشغيل مشروع خدمي جديد وبنائه وتشغيله في مجال (الاتصالات ، الكهرباء، المياه والري، النقل وغيرها) لفترة محدودة ترجع عند نهايتها الأصول للدولة، كما تقوم الدولة خلال فترة الامتياز تلك بتنظيم ومراقبة العملية الاستثمارية والجودة والأسعار.³

وبصفة عامة لا توجد عيوب واضحة لأسلوب الامتياز إلا أنه يجب مراعاة أن تحديد العقود بكل وضوح نطاق وطبيعة الخدمات التي سيقدمها المتعاقد مع الحكومة وكذلك صلاحيات الطرفين في مدة التعاقد، و يجب على الحكومة أن تحرص على عدم التدخل في إدارة الشركة حتى تضمن نجاح هذا الأسلوب من أساليب الشراكة.

² - بوعشيق، أحمد، عقود الشراكة بين القطاع العام والخاص سياسة عمومية حديثة لتمويل التنمية

المستدامة بالمغرب، المغرب، من دون ذكر تاريخ النشر، ص 14.

1- متولي دكروري، محمد، مرجع سبق ذكره، ص 17.

² - أحمد إبراهيم، إبراهيم، 2000، آليات فض المنازعات والتحكيم في عقود البوت، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، ص 49.

5_ عقود البوت BOT:

يعرف نظام البوت¹ أنه: عقد بين طرفين أحدهما مالك لمشروع معين، قد يكون الدولة أو أحد أشخاصها المعنوية، والثاني مستثمرًا من القطاع الخاص (محلي - أو أجنبي)، على أن يقدم المالك الأرض اللازمة، والكائنة ضمن مشروعه بينما يقوم المستثمر بإنشاء المشروع بتمويل من عنده، ثم تشغيله وإدارته فترة من الزمن يتفق عليها، يستغل فيها المستثمر المشروع ليستعيد ما تكبده من نفقات، ويحقق أرباحًا مناسبة، وفي نهاية المدة المتفق عليه عليها يعيد المشروع إلى ماله الأصلي، فالتشغيل من القطاع الخاص مع الملكية العمومية للمشروع عامل أساسي في الاتفاقيات التي تعكس مفهوم البوت.²

و ذهب جانب من الفقه المصري إلى تعريفه: أنه نظام من نظم تمويل مشروعات البنية التحتية، إذ تعهد الدولة إلى شخص من أشخاص القانون العام وتسمى شركة المشروع، وبموجب اتفاق بينهما، وتلتزم شركة المشروع بمقتضاه بتصميم مرفق من مرافق البنية الأساسية ذات الطابع الاقتصادي وبنائه، ويرخص لشركة المشروع بتملك أصول هذا المشروع وتشغيله بنفسها، أو عن طريق الغير، ويكون عائد تشغيل المرفق خالصًا لها على نحو يمكنها من استرداد تكلفة المشروع وتحقيق هامش من الربح.³

1 - لا بد من الإشارة أن نظام البوت (بناء_ تشغيل_ تحويل ملكية) تعود جذوره إلى عقد الامتياز التي طبقت في كثير من الدول في القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين مثل فرنسا التي استخدمتها في تنفيذ مشروعات السكك الحديدية ومحطات الكهرباء، وقد طبق نظام البوت عام 1984 بتوقيع اتفاقية تنفيذ نفق المانش الذي يربط فرنسا وبريطانيا بين كل من الدولتين البريطانية والفرنسية وبين شركة (يوروتانال الفرنسية) وهناك أكثر من 75 أسلوبًا مختلفًا لنظام البوت ضمن تصنيفات الجمعية العالمية للامتياز. راجع . د. نصوري، فيصل د. زيدان سهر، فيصل، مرجع سبق ذكره، ص 299.

2- سري الدين، هاني، 2001، التنظيم القانوني والتعاقد لمشروعات البنية التحتية الممولة عن طرق

القطاع الخاص، القاهرة، مصر، دار النهضة العربية، ص 44.

3 - سري الدين، هاني، المرجع السابق، 47.

يعدّ بذلك مفهوم البوت نظاماً تعاقدياً، يعكس توافق إدارتين أو أكثر لإحداث أثر قانوني طوال المدة المتفق عليها، ويعدّ نظاماً تمويليّاً لأنه آلية من آليات التمويل الحديثة التي تقوم على فكرة التمويل الذاتي للمشروع Project Finance بضمان سداد الديون من العائدات المتحققة من تشغيل المشروع، من دون التركيز على صاحبه، إذ ينظر المقرضون إلى التدفقات النقدية Cash Flow بوصفه مصدرّاً لتسديد الدين المقدم، بالإضافة إلى موجودات المشروع في حالة عجز رعاة المشروع عن سداد الديوان والفوائد المستحقة عليهم كاملة في مواعيدها المحددة، وهذا على عكس تمويل المشاريع التقليدية، الذي يتم على أساس ضمانات بأصول مادية وعينية.

يقوم نظام ال BOT على فكرة التجزئة؛ أي إقامة مشروعات البنية التحتية وفق هذا النظام يتم بثلاث مراحل أساسية وهي :

مرحلة البناء: ونقصد بها إقامة مشروع البنية التحتية، وتشمل هذه المرحلة تصميم المشروع، وإعداد دراسة الجدوى، و تجهز المشروع بكل التجهيزات التي تجعله قابلاً للتشغيل جيداً في مرحلة التشغيل¹.

مرحلة التشغيل: تحوز الهيئة الخاصة على المشروع بعد الانتهاء من بنائه وهذه الحياة لا تعني تملك المشروع، وإنما الحق في استغلال المشروع من الناحية التجارية، إذ تغطي الجهة الخاصة نفقاتها من استغلال المشروع وتسديد القروض وغيرها، ومن ناحية أخرى تحصيل الأرباح للمشغل وتجدر الإشارة هنا إلى أن عملية الاستغلال قد تم بشكل بصورة مباشرة من

1 - د. القطب، مروان، 2009، طرق خصخصة المرافق العامة (الامتياز - الشركات المختلطة -

البوت - تفويض المرفق العام) دراسة مقارنة، بيروت، لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2009،

الشركة أو ائتلاف الشركات المتعاقد مباشرة مع الدولة التي تسمى شركة المشروع، أو بصورة غير مباشرة وذلك بواسطة مشغل تكون شركة المشروع قد تعاقدت معه.

مرحلة نقل الملكية أو تحويل الملكية: وهي آخر مرحلة بحيث تسلم شركة المشروع، المشروع للجهة المانحة له بحالة جيدة ويبقى صالح للتشغيل وتقضي بعض مشروعات البناء والتشغيل ونقل الملكية بإلزام شركة المشروع على تدريب بعض العاملين لدى الجهة المانحة له في المرحلة السابقة (مرحلة التشغيل) ليتمكن من تشغيله بعد التحويل من جهة، ومن جهة أخرى يعاد المشروع إلى الجهة المانحة له دون أي مقابل أو مقابل تعويض يجري الاتفاق عليه في بنود العقد.¹

نستخلص مما سبق، عناصر البوت التي يمكن إيجازها فيما يأتي:

- تصميم المشروع المتفق عليه، وإنشاؤه، بما يشمل من دراسات وتشبيد وتجهيز، على نفقة الطرف الخاص الممول للمشروع.
- تشغيل المشروع من المستثمر واستغلاله تجاريًا طوال المدة المتفق عليها بما يمكنه من استرداد تكاليفه، مع تحقيق معدل ربحية مناسب.
- نقل ملكية أصول المشروع الثابتة والمنقولة إلى الجهة الحكومية المتعاقدة المالكة له أصلاً، وذلك من دون مقابل أو مقابل متفق عليه، عند نهاية المدة التعاقدية.
- عقد البوت عقد امتياز، ذلك لأن الحكومة تختار شركة من القطاع الخاص، فتعطيها امتيازًا تتولى بموجبه إقامة أحد مشاريع البنية التحتية بجميع مراحله من تصميمه وتمويله وإنشائه وتشغيله في مدة زمنية معينة هي مدة الامتياز، وتتقاضى

¹ - القطب، مروان، المرجع السابق، ص 300.

من الجمهور رسومًا إذا استفادوا من خدمة المشروع في هذه المدة. هذا يندرج تحت عقد البوت عقود أخرى :

أ. البناء والتملك والتشغيل ونقل الملكية Build,Own,Operate,Transfer

في هذا الأسلوب تمنح الدولة أو أحد أجهزتها الحكومية مستثمر القطاع الخاص الحق في إقامة أحد المشروعات الخدمية وتمويله على نفقته الخاصة وتملك أصوله وتشغيل المشروع وصيانته، وتحصيل مقابل تقديم الخدمة؛ لسداد أعباء التمويل وتحقيق فائض ربح مناسب لمدة زمنية معينة متفق عليها على أن تؤول ملكية المشروع للدولة في نهاية المدة الزمنية المتفق عليها.

ويختلف هذا الأسلوب عن أسلوب BOT إذ يعدّ BOOT تطبيقًا بارزًا لنظام المشروعات الخاصة ذات المنفعة العامة، إذ تكون ملكية الأصول في مدة المشروع خالصة للقطاع الخاص وهو الأمر الذي لا يتحقق في أنواع العقود السابقة المشار إليها أعلاه.

ب. البناء والتملك والتشغيل Build,Own,Operate, ,BOO

يعدّ هذا الأسلوب من أساليب الخصخصة الكاملة التي يعطي فيها إعطاء القطاع الخاص مسؤولية البناء والتشغيل والإدارة بكاملها، بالإضافة إلى الملكية المطلقة لأصول المشروع، ولا يكون التشغيل أو الإدارة بهذا الأسلوب مرتبط بمدة زمنية محددة، ولا يكون هنالك التزامًا على القطاع الخاص بنقل الأصول إلى الدولة، وهذا النوع من العقود يعني تولي القطاع الخاص منذ البداية، وإلى النهاية المشروع وتملكه، لذلك ليس مرحبًا به من جانب الحكومات، وهذه

العقود تظهر غالبًا في مجالات محددة مثل إنشاء الصوامع لتخزين الحبوب، أو إنشاء الطرق المؤدية إلى المناجم.¹

ويمتاز هذا الأسلوب مثل أسلوب BOOT بتحويل مخاطر البناء والتشغيل والإدارة إلى القطاع الخاص، بالإضافة إلى ذلك فإن مخاطر الاستثمار والتمويل تقع على عاتق القطاع الخاص بكاملها، وهو بذلك يشكل أعباء استثمارية على الدولة، ويشجع الاستثمارات الوطنية والأجنبية.

ت. عقود البناء والتشغيل وتجديد الامتياز (BOR)

يتم التعاقد في هذا النوع من العقود على بناء المشروع، ثم تشغيله للمدة المتعاقد عليها، ثم تجديده Renewal مدة أخرى.

يجد هذا النوع مجاله في العقود التي تحتاج إلى تجديد مدة الاستغلال إذ يكون للمشروع منافع مستمرة، ويزداد عد المنتفعين والمستهلكين له؛ لذلك تدخل الدولة في مفاوضات متجددة مع المستثمر، لحصوله على مدة زمنية أخرى، لتجديد الامتياز، إضافة إلى أن هذا النوع من العقود له طبيعة تفاوضية متجددة بتجدد الحاجة إلى استمرار عقد الالتزام لضرورة التطور التكنولوجي وتحديث المشروع للتعرف على مصادر تكنولوجية جديدة.²

ث. عقود التصميم والبناء والتمويل والتشغيل DBFO

تصمم الشركة الخاصة في هذا النوع من العقود المشروع Design منذ البداية، وبعدها ببنائه وتوفير التمويل اللازم له، بالأخص عندما يحتاج المشروع إلى تمويل مستمر وكافي لحسن

1 - رشدي، صالح، 2006، التمويل المصرفي للمشروعات، القاهرة، مصر، دار النهضة العربية، ص 51.

2 - الشرع، يعرب، مرجع سبق ذكره، ص 258.

إدارته، لتأتي عملية التشغيل فيحصل الطرف الخاص على إيرادات المشروع، ولا تنتقل ملكية المرفق أو المشروع إلى الحكومة. والملاحظ أن هذا النوع من العقود هو الأكثر تفصيلاً فيما يتعلق بالتصميم والتمويل، وقد استعملته بريطانيا بالأخص في مجال الطرق السريعة ولا سيما قبل تبنيها لعقود المبادرة التمويلية الخاصة.¹

ج. عقود البناء والتأجير والتحويل BLT

تبنى الشركة الخاصة في هذا النوع من العقود، المشروع وتملكه مؤقتاً ثم تؤجره Lease، ثم تحويل ملكيته إلى الدولة في نهاية مدة العقد، على أن يحصل المستثمر على عائدات، وإيرادات المشروع في المدة الزمنية المتفق عليها، ودفع بدل الإيجار الذي اتفق عليه طوال مدة الامتياز.² ويعد مشروع قناة السويس في مصر من أبرز المشروعات التي طبق بها هذا الأسلوب وأشهرها على الصعيد العالمي، على الرغم من قيام مصر بتملكها المشروع قبل انتهاء مدة الامتياز في المشروع، بعد أن قامت الحكومة المصرية بعملية التأميم على شركة قناة السويس في سنة 1956.

ح. عقود التأهيل - التملك - التشغيل

يتطلب التعاقد وفقاً لهذا النظام أن تقوم الحكومة بالتعاقد مع المستثمر من أجل القيام بتجديد أحد المرافق العامة أو المشروعات التي تكون بحاجة إلى التجديد، سواء في البناء أو الأجهزة أو المعدات. وبموجب هذا النظام التعاقدي فإن المستثمر يكون ممتلك للمشروع ويتولى عملية التشغيل ويحصل على عائداته، وبالقائمة التي حددتها الدولة لقاء نقل ملكية المرفق العام، أو

1 - طاجن، محمد رجب، 2007، عقود الشراكة، دراسة مقارنة لبعض جوانبها في القانون الإداري

الفرنسي، القاهرة، مصر، دار النهضة العربية، ص 13.

2 - صالح عبدالفتاح رشدي، التمويل المصرفي للمشروعات، مرجع سبق ذكره، ص 51.

المشروع إلى المستثمر. وهذه العقود تستخدم في خصخصة المشاريع العامة المتعثرة، وبطبيعة الحال فإنه يتوجب على الدولة أن تضع الأسس والضوابط التي توفر الحماية للاقتصاد القومي وجمهور المنتفعين العاملين في المشاريع، كافة سواء بصورة دائمة أو مؤقتة.¹

6- البيع Sale

قد تتم الخصخصة عن طريق البيع بصور عدة هي: البيع المباشر أو بيع الأسهم في الأسواق المالية أو البيع للعاملين والإدارة.

وفى كل الأحوال يكون هذا الأسلوب لمشروعات قائمة بالفعل، ويتحمل القطاع الخاص (ممثلًا في الأفراد أو الشركات أو العاملين) مخاطر التمويل والإدارة والتشغيل والصيانة وغيرها من المخاطر، بالإضافة إلى ذلك فإن أصول المشروع لا تعود للدولة بعد ذلك.

أ. البيع المباشر Direct Sale

التعريف: البيع المباشر لأصول الدولة (المشروعات أو الشركات)، وقد تأخذ طريقة البيع المباشر أشكالاً مختلفة بطلب عروض أو مزاد علني لمستثمر وطني أو أجنبي. **المزايا:** تتميز تلك الطريقة بالشفافية إذ إن آليتها واضحة، وتقديم العروض مفتوح لكل المستثمرين الذين يرغبون في المنافسة على شراء الشركة والذين يستوفون الشروط من الدولة. والميزة الأخرى هي عدم وجود وسطاء بين الدولة والمشتري وهذا يمكن الدولة من المقارنة بين العروض المختلفة واختيار المشتري الذي يعرض أعلى سعر.

1 - حسبو، عمرو أحمد، 2002، التطور الحديث لعقود التزام المرافق العامة طبقاً لنظام البوت، القاهرة، مصر، النهضة العربية، ص 105.

العيوب: الانتقاد الرئيسي الموجه إلى هذه الطريقة هو أنها بطيئة، فقد تطلب كل عملية مدة زمنية ليست بالقصيرة، و تتطلب نفقات إدارية مرتفعة. وقد يحدث فيها تلاعب بإرساء المزاد على أشخاص و شركاء بعينها .

ب. بيع الأسهم في الأسواق المالية

من خلال هذه الطريقة تعرض أسهم (الأصول أو الشركة) للبيع للجمهور بهدف توسيع قاعدة الملكية؛ لتشمل أكبر عدد من المواطنين. عادة ما تستخدم هذه الطريقة لبيع الشركات التي ذات الوضع المالي الجيد.

المزايا: وتعد الميزة الرئيسة لطريقة بيع الأسهم في الأسواق المالية هي توسيع قاعدة الملكية ولا سيما عندما تضع الدولة قيودًا على كمية الأسهم التي يمكن لكل مستثمر شراؤها.

العيوب: من عيوب هذه الطريقة أنها تعتمد اعتمادًا كبيرًا على حجم السوق بالنسبة إلى حجم عملية طرح أسهم الشركات، فإذا كان حجم السوق صغيرًا فإنه يؤثر في سعر السهم وهنا يستلزم معه طرح الأسهم على دفعات حتى يتمكن السوق من استيعابها ومن ثم استهلاك مزيد من الوقت.

وعليه نرى أنه لا يوجد أسلوب موحد لتحقيق الشراكة بين الدولة والقطاع الخاص يمكن تطبيقه على الحالات جميعها، ولكن يمكن الوصول إلى الأسلوب الأمثل في كل حالة على حدة، وذلك اعتمادًا على الظروف الاجتماعية والسياسية السائدة في كل دولة. و تتنوع أساليب الشراكة مع القطاع الخاص ودرجة إسهامه ومسؤولياته فيها طبقًا لكل أسلوب، حيث تتدرج تلك الأساليب بدءًا بعقود الخدمات التي تقوم الدولة فيها بتحمل المسؤولية الكاملة في التمويل والمخاطر واستثمارات التنفيذ، وانتهاءً بالخصخصة الكاملة أو البيع التي يتحمل القطاع

الخاص فيها كافة مسؤوليات البناء والتشغيل والإدارة بكاملها، بالإضافة إلى الملكية المطلقة له لأصول المشروع.

لا بد قبل أن نختتم في هذا المجال التنويه إلى الاختلافات الجوهرية بين عقود تفويض المرافق العامة وعقود الشراكة من خلال الآتي:

- في إطار عقود تفويض المرافق العامة، فيتم نقل نشاط مرفق عام في مجمله إلى مشغل خاص يقوم باستغلاله على مسؤوليته، بينما في عقود الشراكة فإن الهدف هو إشراك المتعاقد في التنفيذ دون أن يتم نقل نشاط المرفق بكامله إلى المتعاقد. ومن جهة أخرى فإن اللجوء إلى عقود الشراكة يتم بالنسبة للمرافق العامة التي تكون إدارتها وفقاً لعقود تفويض المرافق العامة غير جائزة لأسباب قانونية أو اقتصادية .
- في مجال عقود تفويض المرافق العامة فإن المقابل المالي الذي يحصل عليه المتعاقد سيتحدد وفقاً لنتائج الاستغلال ويحصل عليه من مقابل الخدمات التي يقدمها إلى المنتفعين، ولذلك لا يتم اللجوء إليه إلا إذا كانت نتائج الاستغلال تتيح تعويض عبء الاستثمار الذي قام به صاحب الامتياز، والأمر غير ذلك بالنسبة إلى عقود الشراكة، فالمقابل المالي يحصل عليه المتعاقد بصفة أساسية من الدولة في حال شرائها الخدمة، كما يمكن أن يحصل عليها من جمهور المستهلكين أو المنتفعين في حال تقديم الخدمة لهم مباشرة.
- عقود الشراكة هي عقود شاملة تجمع بين الإنشاء والإدارة والاستغلال إلى جانب التمويل، وبالتالي فهي تتميز عن عقود تفويض المرافق التي يختص كل منها بموضوع معين إما أشغال أو توريد أو تقديم خدمات.
- في مجال التزام المرافق العامة فإن الدفع لا يكون مؤجلاً ، أما في عقود الشراكة فإن دفع المقابل يكون مؤجلاً طوال فترة العقد.

- في مجال التزام المرافق العام تكون كل مواصفات المشروع ثابتة لكن السعر يتغير الأمر الذي نجده غير متوفر في عقود الشراكة لأن كل عناصر المشروع (مواصفات + سعر) متحركة، ففي هذا النوع من العقود يترك للشريك الخاص المرونة في اختيار الوسيلة اللازمة للحصول على المواصفات، مما يترك للشريك الخاص هامشاً للتحرك يسمح له بالحصول على أفضل الأسعار وبالتالي تقليل تكلفة المشروع.
- طريقة تمويل المشروع في عقود الشراكة يكون بشكل أساسي من القطاع الخاص، أما في نظام المناقصات والامتيازات فيتم التمويل من الأموال العامة أي من موازنة الدولة.
- عقود الشراكة تتميز عن عقود الالتزام من أنها تبرم لمدة طويلة نسبياً أما في عقود الالتزام تكون المدة أقصر.

المطلب الثاني

التكييف القانوني لعقود التشاركية بين القطاعين العام والخاص

يقصد بالتكييف القانوني لعقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص: تحديد القانون الواجب التطبيق على العقد، أي بيان النظام القانوني الذي يحدد طبيعة الحقوق والالتزامات التي تنشأ عنه، مع تعيين الجهة القضائية الذي تفصل في المنازعات الناشئة عنه.

شهد الفقه انقسامًا واضحًا بصدد تحديد التكييف القانوني لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص؛ فتعددت الآراء الفقهية في هذا الصدد، فقد ذهب جانب من الفقه إلى تكييف عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص من العقود الإدارية، وذهب جانب من الفقه إلى عدّ عقود الشراكة من عقود القانون الخاص أيضًا، في حين وقف جانب آخر من الفقه موقفًا وسطًا حيث رأى أن هذه العقود ذات طبيعة خاصة وهذا يتحتم النظر إلى كل منها على حدة، هذا وقد ساق كل من هذه الاتجاهات الحجج التي تؤيد وجهة نظره.¹

وفيما يأتي سوف نعرض هذه الموافق الفقهية والحجج التي تؤيد كلاً من هذه الآراء.

¹ سيف، الفواعير، 2018 سيف، الطبيعة القانونية لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص "دراسة

مقارنة بين المشرع الأردني والمصري، مرجع سبق ذكره، ص 189، 190.

الفرع الأول

عقود التشاركية بين القطاعين العام والخاص من قبيل العقود الإدارية

عرف القضاء الإداري في سورية العقود الإدارية أنها: تلك العقود التي يبرمها شخص معنوي عام بقصد تسيير مرفق عام، وتظهر فيه نيته في الأخذ بأحكام القانون العام ويتجلى ذلك إما بتضمين تلك العقود شروطاً غير مألوفة في القانون الخاص، أو السماح للمتعاقد مع الإدارة بالاشتراك مباشرة في تسيير المرفق العام.¹

وبناءً على التعريف السابق، فإن العقد لكي يكون إدارياً لا بد أن تتوفر فيه ثلاثة أركان أساسية:

أولاً: أن تكون الإدارة أو أحد أشخاص القانون العام طرفاً في العقد ممثلة بأحد أشخاصها المعنوية، أو أجهزتها الإدارية بوصفها سلطة عامة.

وهذا الشرط ناجم عن أن القواعد الإدارية قد وجدت، لتحكم نشاط السلطات الإدارية لا نشاط الأفراد.² ومن ثم فإن المبدأ أن العقد الذي لا تكون الإدارة طرفاً فيه، لا يعدّ عقداً إدارياً.

ثانياً: أن يكون العقد متصلاً بمرفق عام. فكي نكون أمام عقد إداري يجب أن يتعلق محل العقد أو موضوعه بمرفق عام، و يهدف هذا العقد بانتظام وإطراد تحقيق الصالح العام.³ ثالثاً: أن يرتكز العقد على أساليب القانون العام. فلا يكفي لكي يكون العقد إدارياً أن يكون أحد أطرافه جهة إدارية، ولا يكفي اتصال العقد بمرفق عام، وإنما يجب أن تستعمل الإدارة

1 - الحسين، محمد، د. نوح، مهند، 2008، العقود الإدارية، دمشق، سورية، منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق، سورية، ص 15.

2 - البدوي، ثروت، 1969، النظرية العامة في العقود الإدارية، مصر، القاهرة، مكتبة القاهرة الحديثة، الجزء الأول، ص 58.

3 - الجبوري، محمد خلف، 2010، العقود الإدارية، عمان، الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ص 36.

أساليب ووسائل القانون العام، ومن ضمن هذه الوسائل تضمين العقد شروطاً استثنائية غير موجودة في عقود القانون الخاص؛ فالطرف الأول في هذه العقود هو الدولة أو أحد أشخاص القانون، وإن الهدف من إبرام هذه العقود هو استخدامها طريقاً لإنشاء مرفق عام وتطويره، وإدارته، وتقديم خدمات للمواطنين، ولا سيما في المشاريع المتعلقة بالبنية التحتية، ولم ينكر أحد توافر هذين الركنين في عقود الشراكة بين القطاع العام والخاص حتى منكري الطبيعة الإدارية لهذه العقود.¹ أما عن الركن الثالث الذي يتمثل في تضمين هذه العقود شروطاً استثنائية فهو متوافر أيضاً؛ فالمتمتع في هذا النوع من العقود يجدها قد خولت جهة الإدارة التدخل، لتعديل بعض نواحيها التنظيمية بمحض إدارتها من دون موافقة المتعاقد معها وفقاً لما تقتضيه المصلحة العامة مع حفظ حق المتعاقد في التعويض إن كان له مقتضى، إضافة إلى أن محض إشراك المتعاقد في إنشاء أحد المرافق التي تقدم خدمات عامة للجمهور وتسييره يعد من الشروط الاستثنائية غير المألوفة التي تضيف الطبيعة الإدارية على هذا النوع من العقود² وعلى كل حال فإن هذه الامتيازات التي يثيرها مفهوم الشروط الاستثنائية التي تعطي للإدارة سلطات في مواجهة المتعاقدين معها ومن هذه الشروط ذلك الشرط الذي يعطي للإدارة الحق في إمكانية استعمال القرار التنفيذي عند تنفيذ العقد، وعلى الأخص في نطاق تطبيق جزاءات على المتعاقد في حال تقصيره في التنفيذ، أو تعطي للمتعاقد معها سلطات تجاه الغير وهذه الامتيازات ذات طابع استثنائي تمنح للمتعاقد مع الإدارة في مواجهة الغير، وتفرضها العلاقة التعاقدية بين الإدارة ومتعاقديها، ولا يمكن أن توجد ضمن العقود التي تبرمها الأفراد فيما

1 - الفواعير، سيف، 2018، الطبيعة القانونية لعقود الشراكة بين القطاع العام والخاص، دراسة مقارنة بين القانونين المصري والأردني، بحث منشور في مجلة الشريعة والقانون، المجلد 45/ عدد 4/ ص 191.

2- كنعان، أحمد، 2007، القانون الإداري، عمان، الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص 317-321.

بينهم، إذ أن المتعاقد يمارس هذه الامتيازات نيابة عن الإدارة، ومن أمثلة هذه الشروط في عقد الالتزام الشروط التي تخول الملتزم الحق في اقتضاء رسوم من المنتفعين بالمرفق العام محل الالتزام والشروط التي تخول الملتزم نزع الملكية للمنفعة العامة.¹

أما في مصر فإن مناط العقد الإداري بالنسبة لقضاء المحكمة الإدارية العليا² هو توافر شروط مجتمعة وهي :

- أن تكون الإدارة أحد أطرافه.
- اتصال بنشاط المرفق العام من حيث تنظيمه وتسييره بغية خدمة أغراضه وتحقيق أغراضه مراعاة للمصلحة العامة.
- أن يأخذ العقد بأسلوب القانون العام بما ينطوي عليه من شروط استثنائية غير مألوفة في القانون الخاص.

إن ما دفع أصحاب هذا الاتجاه إلى القول بالطبيعة الإدارية لعقود الشراكة بين القطاعين مستندين إلى الحجتين الآتيتين :

1. إن موضوع عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص هو إنشاء مرفق عام وإدارته واستغلاله، فإنه من غير المتصور خضوع هذا النوع من العقود إلى القواعد العامة لنظرية العقد في القانون الخاص، لأن هذه الأحكام تقيم نوعاً من المساواة بين المصالح العامة، والمصالح الفردية الأمر الذي سينعكس سلباً على سير المرافق

1 - عياد، أحمد، 1995، مظاهر السلطة العامة في العقد الإداري، القاهرة، مصر، دار النهضة العربية، ص 214.

2 _ قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن: " العقد يعتبر إدارياً إذا كان أحد طرفيه شخصاً معنوياً عامّاً، ويتصل بمرفق عام، ومتضمناً شروط غير مألوفة في نطاق القانون الخاص، وأنه إذا فقد العقد شرطاً من الشروط التي يتحقق بتوافرها وصف العقد الإداري صار من عقود القانون الخاص " (الطعن رقم 3096/ جلسة 19/ 2002).

العامة، وانتظامها في تقديم الخدمات التي توفرها بما قد يترتب عليه توقفها أو انقطاعها.¹

2. إن التوسع النسبي في المهام والصلاحيات الممنوحة للقطاع الخاص في الشراكة بإسناد مهام تشييد المرافق العامة وتشغيلها واستغلالها للشريك الخاص، لا ينفى عن الإدارة دورها الرئيسي في ضمان سير المرافق العامة في انتظام وإطراد وما يستتبعه ذلك من ضمان توفير الخدمات لجمهور المنتفعين من دون توقف أو انقطاع ولها في سبيل ذلك أن تراقب تنفيذ هذه العقود وتطبيقها، ولها الحق في الإشراف على المرافق والتدخل عند الضرورة بما في ذلك تعديل شروط العقد وأحكامه ، أو استرداد المرفق قبل انتهاء مدة العقد تحقيقاً للصالح العام.²

وعليه، فإن عقود الشراكة تنتمي إلى العقود الإدارية من نواح عدة:

من الناحية العضوية: عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص تجمع بين صنفين من المتعاقدين الأشخاص العمومية والأشخاص الخاصة.

من الناحية المادية: عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص تتميز بشمولية المهام الملقاة على عاتق المتعاقد المتمثلة في التمويل والبناء والتشغيل، إضافة إلى التصميم الأولي للمشروع، إذ أن التمويل المسبق على عاتق المتعاقد الخاص مع الإشارة إلى اقتسام المخاطر بين الطرفين.

1 - الحمود، محمود، عقود البناء والتشغيل ونقل الملكية (حقوق الإدارة - المتعاقد والتزاماتها) 2009،

دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن ص 60 - 61.

2 - الحمود، محمود، المرجع السابق، ص 62.

من الناحية المالية: المتعاقد مع الشخص العمومي يتقاضى مقابلًا يتغير بحسب

الأهداف والنتائج المرجوة، والتمويل، والأداء العمومي يمتد طوال مدة العقد.¹

هذا وقد تعرض أصحاب هذا الرأي إلى الانتقاد من القائلين بخضوع هذه العقود

لقواعد القانون الخاص مؤسسين ذلك على الآتي:

أ. أن عقود الشراكة تقوم على أساس أن العقد شريعة المتعاقدين:

فالعقد المبرم بين الدولة وشركة المشروع يعدل باتفاق الطرفين، إذ تقف الدولة

على قدم المساواة مع المتعاقد معها الذي يكون في الغالب أجنبيًا بحيث لا

تستطيع الدولة أن تتذرع في مواجهته بأي سلطات استثنائية، إلا بقدر ما هو

متفق عليه في عقود الشراكة وعندما تخالف الدولة الشروط والنصوص الواردة في

عقد الشراكة فإنها تعرض نفسها إلى عقوبات مالية ضخمة في صورة تعويضات

تصدر عن مراكز التحكيم الدولي.

ب. اختلاف عقود الشراكة عن عقود التزام المرافق العامة.

يذهب فقهاء القانون إلى أن عقود الشراكة أساسها هو عقود التزام المرافق العامة

ومن ثم تسري أحكام عقود التزام المرافق العامة على عقود الشراكة وإذا كانت

عقود الشراكة تتفق وعقود التزام المرافق العامة في بعض النواحي، إلا أنه تظل

هنالك اختلافات جوهرية بينهما تجعل من غير الممكن تطبيق القواعد الخاصة

بعقد امتياز المرافق العامة على عقود الشراكة. فالعقدان يتفقان في أن الإدارة

فيهما للمستثمر، الذي يقوم يُشغّل ويدير المرفق في الحالتين، ويتحمل المستثمر

2- صلاح، محمد، 2015، دور الشراكة بين القطاعين العم والخاص في رفع عوائد الاستثمار في البنى

التحتية للاقتصاد وفق نظام البناء والتشغيل ونقل الملكية، رسالة دكتوراه، جامعة حسيبة بن علي بالشلف،

الجزائر، ص 41.

أو شركة المشروع المخاطر الناجمة عن الإدارة في عقود التزام المرافق العامة وعقود الشراكة .

ولكن توجد اختلافات جوهرية بين العقدين، ففي عقود الشراكة يبني المستثمر أو شركة المشروع المشروع ويشيده من ماله الخاص وهذا يتطلب في معظم الأحوال مبالغ ضخمة، واستثمارات كبيرة في حين أن الملتزم في عقود التزام المرافق العامة لا يبني المشروع ومن ثم لا يتكبد أي مبالغ مالية على وجه الإطلاق في الإنشاء أو البناء.¹ وإن ملكية المشروع في حالة التزام المرفق العام تكون للدولة ولا يكون للملتزم سوى الحيازة بشروط تضعها الدولة، في حين أن في عقود الشراكة تنتقل الملكية إلى شركة المشروع التي تتعهد في نهاية العقد بإعادتها إلى الدولة في المدة المتفق عليها.

هذا و إن طريقة اختيار المتعاقد مع الإدارة تختلف في عقود الشراكة عنها في عقود التزام المرافق، ففي الأخيرة تتمتع الإدارة في الحرية الكاملة في اختيار المتعاقد معها في حين يخضع اختيار المتعاقد مع الإدارة في عقود الشراكة إلى مجموعة من القيود ويجري وفقاً لقواعد العلانية والمنافسة بطرح العطاء واستقطاب العروض وتقويمها والبت فيها ومن ثم اختيار المتعاقد، وقد حدد قانون التشاركية السوري هذه الإجراءات بالتفصيل.

وعلى صعيد آخر، فإن السلطات التي تتمتع بها الإدارة في عقود التزام المرافق العامة تنحصر في السلطات التقليدية التي تحوزها في عقودها الإدارية، وهذه السلطات ثابتة لها في هذا النوع من العقود، أما في عقود الشراكة فإن ممارسة الإدارة لسلطاتها التقليدية ينص عليها محتوى العقد ونادراً ما تلجأ الإدارة إلى ممارسة هذه السلطات خارج التأطير التعاقدي كما هو حاصل بالنسبة إلى عقود التزام المرافق العامة.

1 - صلاح سري الدين، هاني، التنظيم القانوني والتعاقدي لمشروعات البنية الأساسية الممولة عن

طريق القطاع الخاص، 2001، القاهرة، مصر، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، ص 245.

ج. عدم توافر الشروط المميزة للعقد الإداري في عقود الشراكة.

إن عقود الشراكة لا تحمل الصفات المميزة للعقود الإدارية فهي لا تقبل بطبيعتها أن تتضمن شروطاً استثنائية؛ فمتطلبات التجارة الدولية تلزم أن يكون شأن الدولة في ذلك شأن الأفراد العاديين في التعاقد معهم، ووجود طرف أجنبي في العلاقة التعاقدية يمنع الإدارة من تضمين عقودها مع الطرف الأجنبي شروطاً استثنائية لأن سيادة الدولة محددة داخل إقليمها الجغرافي.

الفرع الثاني

عقود التشاركية بين القطاعين العام والخاص من قبيل عقود القانون الخاص

يذهب جانب من الفقه إلى أن عقود الشراكة من عقود الإدارة العادية ومن ثم فهي تخضع إلى قواعد القانون الخاص. فهي أقرب إلى عقود القانون الخاص منها إلى عقود القانون العام، وتخضع النزاعات التي تنشأ عنها إلى قواعد القانون الخاص والسبب في ذلك يعود إلى أن عقود الشراكة كبقية عقود الاستثمار، لا تقبل أن تضمّن جهة الإدارة شروطاً غير مألوفة، إذ إن متطلبات التجارة الدولية توجب على الدولة أن تنزل للتعاقد كشأن الأفراد الطبيعيين، فلا مجال في هذه العقود لأن تتمتع الإدارة بسلطات العقود الإدارية ومزاياها.¹ هذا ويرى أنصار خصخصة العقود المبرمة من جهة الإدارة مع المستثمر الأجنبي استناداً إلى الاعتبارات التي تطرحها سيادة الدولة، أن إمكانية تضمين الدولة لعقودها في الداخل أساليب السلطة العامة وامتيازاتها، التي تقوم على تميّز جهة الإدارة في مواجهة المتعاقد معها لا يمكن تطبيقها على العقود التي يكون طرفها أجنبي، لأن سيادة الدولة محددة داخل إقليمها ومن ثم يجب أن تقف موقف المساواة مع المتعاقد معها إذا كان أجنبياً، والقول بغير

1 - حمادة، حمادة عبد الرزاق حمادة، 2013، عقود البوت، الاسكندرية، مصر، دار الجامعة الجديدة، 58.

ذلك يعني إجماع الشركات الأجنبية عن إبرام عقود الشراكة، مع حاجة الدولة إلى إقامة مشاريعها الاقتصادية.¹

وتأكيدًا للمساواة بين طرفي العقد_ إن لم نقل تميّز المستثمر في مثل هذه العقود_ فإن شركة المشروع تتمسك في بعض الأحيان بعدم تطبيق نصوص قانون معين على المشروع لتجد الدولة نفسها مضطرة إلى قبول الانصياع، وتهيئة البيئة التشريعية الملائمة قبل الدخول في المفاوضات، وإن بعض العقود تنص صراحة على عدم تطبيق أي تشريع أو قانون جديد وعدم جواز إدارة أي من الطرفين له إدارة منفردة بتغيير نصوص العقد، وهذا ما يؤدي إلى تقليص السلطات الاستثنائية لجهة الإدارة.²

وقد استند أصحاب هذا الاتجاه إلى الحجج والأسانيد الآتية:

1. من المقرر فقهاً وقضاءً، أنه لكي يكتسب العقد الإداري هذه الصفة يجب أن تتوفر في شأنه ثلاثة أركان رئيسة وهي: أن تكون الإدارة أو أحد أشخاص القانون العام طرفاً في العقد، وأن يتصل العقد بمرفق عام، وأن يحتوي العقد على شروط استثنائية غير مألوفة. ويرى أصحاب هذا الاتجاه أن الجهة الحكومية، وإن كانت تملك تضمين عقودها الداخلية شروطاً استثنائية غير مألوفة، فإنها لا تملك تطبيق هذه الشروط على المتعاقدين الأجانب، فسلطات الجهات الحكومية تنحصر في حدود النطاق الجغرافي للدولة، هذا بالإضافة إلى أن متطلبات التجارة الدولية تقتضي نزول الدولة إلى مستوى الأفراد العاديين في التعاقد أيضاً، والبعد عن أساليب القانون العام، وذلك

2- محي الدين مصطفى، علاء، مرجع سبق ذكره، ص 106.

1- أحمد البهجي، عصام، مرجع سبق ذكره، ص 102.

في سبيل تحقيق مصالحها الاقتصادية، فإذا ما تمسكت الدولة بسلطاتها التعاقدية فإنها تهدم بذلك العلاقات التعاقدية مع المتعاقد الأجنبي.¹

2. مصلحة الدولة تتطلب نزولها إلى مستوى الأفراد العاديين: إذ إن القول بالطبيعة الإدارية لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص هو أمر يتعارض وسياسة تشجيع الاستثمار إذ يؤدي اعتناق الدول لهذا التكييف إلى تخويف المستثمرين، وإعراضهم عن استثمار أموالهم في تلك الدول وذلك حتى يتجنبوا المخاطر التشريعية واللائحية والقضائية التي يتعرضون إليها. ويرى أصحاب هذا الاتجاه أنه يجب على الدولة لكي تجذب الاستثمار الأجنبي إليها أن تبتعد عن أحكام القانون العام وتستعين بتطبيق أحكام القانون الخاص" وهنا يساعد على زيادة الاستثمارات الأجنبية والوطنية.²

3. إن القول بالطبيعة الإدارية لعقود الشراكة بين القطاعين العام و الخاص يتعارض وملكية الشريك الخاص للمشروع، إذ تعد ملكية الشريك الخاص في بعض صور عقود الشراكة ملكية تامة، فهي لا تعدو كذلك في العقود التي تخضع للقانون العام التي تكون فيها الحكومة هي مالك المشروع، وإن عملية التعاقد لإقامة مشاريع الشراكة تتم وفقاً لصيغة تعاقدية أقرب إلى عقود القانون الخاص التي يحكمها مبدأ سلطان الإدارة أكثر من عقود القانون العام التي تمنح الإدارة سلطات استثنائية.³ وغالباً ما يكون المتعاقد مع الإدارة شركة دولية تتمتع بقدرات اقتصادية، ومالية ضخمة، وذات حماية سياسية، وقد لا تسمح بتطبيق النظرية العامة للعقود الإدارية التي تمنح الدولة سلطات واسعة في مواجهة المتعاقد معها، وهنا إذا رغبت الدولة

1 - الحبشي، الوجيز في عقود البوت، 2008، عمان، الأردن، دار الكتب القانونية ص 31.

2 - بهجت قايد، محمد، 2000، إقامة المشروعات الاستثمارية وفقاً لنظام البناء والتشغيل ونقل الملكية

"عقود البوت"، مصر، القاهرة، دار النهضة العربية، 2000، ص 28_29.

3 - عبد الرزاق حمادة، حمادة، مرجع سبق ذكره، ص 59.

بالظهور بوصفها صاحبة سلطة عامة، فإن ذلك قد يؤدي إلى العزوف عن التعاقد معها.¹

وتأكيدًا لما تقدم فإن عقود الشراكة في مصر تتضمن نصًا يؤكد أن العقد مدني، وأن الاختصاص في المنازعات الناشئة عنه ينعقد للتحكيم، والقضاء العادي وهذا ما نصت عليه المادة 3/ من عقد إنشاء مطار مرس علم وتشغيله واستغلاله بنظام البوت إذ ذهبت المادة الثالثة منه إلى " إذا نشأ أي خلاف بين الطرفين بشأن تفسير أحكام هذا العقد وجب عليهما أولاً محاولة فضه عن طريق التفاوض بينهما، فإذا لم يصلا إلى تسوية الخلاف عن طريق التفاوض جاز لهما الاتفاق على إحالة الخلاف إلى هيئة أو شخص يتفقان عليه؛ للفصل فيه، فإذا لم يتفقا على ذلك تُحسم الخلافات التي تنشأ عن هذا العقد جميعها وفقاً لنظام المصالحة والتحكيم بغرفة التجارة الدولية على أن يتم التحكيم في لندن"².

4. عدم جواز إجراء تعديل أو تغيير للعقد: يعد عقد الشراكة من العقود ذات الطابع الاقتصادي الذي ينصب موضوعه على إقامة منشآت حيوية ومرافق اقتصادية الأمر الذي يتطلب مبالغ مالية ضخمة وطائلة، وهذا يتطلب من المتعاقد مع الإدارة أن يشترط في العقد ما يحميه من خطر القرارات التي تصدرها الإدارة، فيشترط المتعاقد على إبرام العقد في ظل ثبات تشريعي وعقدي معين الأمر الذي يلزم الإدارة باحترام تعاقدها، وعدم إصدار أي قانون أو تشريع جديد خلاف ما اتفق عليه، الأمر الذي يحرم الإدارة من تطبيق سلطات استثنائية وبذلك يكون العقد عقدًا مدنيًا، وخارج نطاق العقود الإدارية وتكون في علاقة متساوية مع المتعاقد الآخر ويضيف أصحاب هذا

1 - عثمان جبريل، جمال، 2001، الطبيعة القانونية لعقود الشراكة، بحث منشور في مجلة السادات للعلوم الإدارية، القاهرة، مصر، العدد 4، 2001، ص 58.

² - أحمد البهجي ، عصام، الخاص، مرجع سبق ذكره، ص 100.

الرأي أن الواقع العملي في إبرام عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص يقرر فيه الأفراد ما يؤكد أن عقدهم مدني مثل عدم اختصاص مجلس الدولة بالمنازعات التي تترتب على هذه العقود وانعقاد الاختصاص للتحكيم والقضاء العادي الذي يلزم الأطراف بالالتزام ببند العقد.

5. دائماً ما يكون دور الدولة في عقود الشراكة دوراً بسيطاً، يتولى المستثمر تسيير المشروع وإدارته والسيطرة عليه سيطرة مطلقة، على أن ذلك لا يعني فقدان الدور الرقابي لجهة الإدارة وانعدامه، فالمقصود هنا أن يكون للدولة دوراً في الإشراف والتسيير، خلافاً لما هو عليه الحال في عقود الامتياز التي يكون للإدارة دور كبير في عملية الرقابة والإشراف والتسيير، وحققها في التعديل في الشروط اللائحية، وهي الشروط التي تملك الإدارة تعديلها في أي وقت وفقاً لحاجة المرفق العام.¹ كان هذا الرأي في الحقيقة محل انتقاد من الاتجاه الذي يرى أن عقد الشراكة من العقود الإدارية أي من قبل فقهاء القانون العام ويؤسس أصحاب هذا الاتجاه وجهة نظرهم بالآتي:

ـ إذ إن القول أن الدولة لا تملك تطبيق ما يحتويه العقد من شروط استثنائية على المتعاقد الأجنبي، لأنه يخرج عن نطاق إقليم الدولة الجغرافي، يغدو غير دقيق في ظل حقيقة مفادها أن مشاريع الشراكة العامة جميعها تنشأ على أراضي الدولة المتعاقدة تحقيقاً للمصلحة العامة لمواطنيها. وإن تضمن العقد شروطاً استثنائية لا يعني بأية حال من الأحوال سلب المتعاقد مع الإدارة حقوقه التعاقدية بل إن المتعمق في عقود الشراكة يجدها تضمن للشريك الخاص حقوقه التعاقدية جميعها.

1 - عبد الرزاق حمادة، حمادة، عقود البوت، مرجع سبق ذكره، ص 59.

_ وإن الأخذ بهذا الرأي يحول دون إمكانية تدخل الإدارة لتعديل شروط العقد وهو ما يعرقل السير الحسن للمرفق العام. ولا يمكن تقبل فكرة أن عقد الشراكة هو من قبيل العقود المدنية، وذلك لارتباطه بتسيير المرفق العام ولأنه يحتوي على أحكام غير مألوفة في القانون العادي.

_ عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص أصبحت أكثر العقود أهمية وشهرة في أنحاء العالم المختلفة، وأضحى إطارها القانوني والأساسي التي تقوم عليه معروفاً لدى المستثمرين في شتى القطاعات، إذ لم يعد لدى هؤلاء أي خوف من الخوض والاستثمار في هذا النطاق، ولا سيما في ظل تشريعات خاصة تنظم عقود الشراكة بين القطاعين، وإن جل الشركات التي تخوض هذا النوع من المشاريع تعد من الشركات العملاقة ذات رؤوس الأموال الضخمة التي تستطيع التعامل مع هذا النوع من المشاريع وما يحفه من مخاطر.

_ إن شروط الثبات التشريعي وعدم المساس بالعقد تعدّ شروطاً استثنائية تؤكد أن العقد هو عقد إداري، إذ إنه لا يوجد في القانون الخاص مثل هذه الشروط لا بل إن شرط الثبات هو تأكيد من الطرف الأجنبي بسلطة الدولة التي يمكنها أن تستعملها في أي وقت، إلا أن هذا الطرف قد اتفق مع الإدارة أو الدولة على استخدام هذه السلطة. أخيراً وليس آخراً: إن قيام الدولة في عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص بممارسة نوع من الرقابة على شركة المشروع، وأحقية الدولة في إنهاء عقد الشراكة من دون الرجوع إلى شركة المشروع، وأحقية الدولة في الحل محل شركة المشروع في تشغيل المرفق العام، وورود نصوص في عقود الشراكة تعطي لشركة المشروع امتيازات السلطة العامة، كلها هذا يؤكد عدّ عقد الشراكة من عقود القانون العام.¹

1 - حسين صابر، دويب، مرجع سبق ذكره، ص 211.

الفرع الثالث

عقود التشاركية بين القطاعين العام والخاص ذات طبيعة خاصة

يميل جانب من الفقه إلى إضفاء طبيعة خاصة على عقود الشراكة بين القطاعين متخذين بذلك موقفًا وسطًا بين الفقهاء الذين يتجهون نحو عدّ هذه العقود من قبيل العقود الإدارية والفقهاء الذين يتجهون نحو اعتبار هذه العقود من قبيل عقود القانون الخاص. إذ يرى أصحاب هذا الاتجاه أنه من الصعوبة تحديد الطبيعة القانونية مسبقًا لعقود الشراكة بل يجب النظر إلى كل عقد من هذه العقود على حدة؛ لمعرفة طبيعته، وليس كل العقود التي تبرمها الإدارة عقود إدارية فالإدارة وهي تمارس نشاطها قد ترى أنه من الأصلح لها في بعض الأحوال أن تتخلى عن امتيازاتها، وعن بعض مظاهر سلطتها العامة، لتتزل منزلة الأفراد ولتبرم عقدًا مدنيًا تكون بذلك على قدر المساواة مع الأفراد العاديين ومن ثم تخضع إلى القواعد نفسها التي يخضع إليها الأفراد في عقودهم (الخضوع إلى قواعد القانون الخاص) إلا أنها قد تفضل في بعض الأحيان ممارسة سلطتها العامة، لكي تكون في مركز متميز من الأفراد، مستخدمة في ذلك وسائل القانون العام وأساليبه؛ لتبرم عقودًا إدارية يكون فيها الاختصاص للقانون الإداري والقانون العام وهو ما تأخذ به الدول ذات أنظمة القضاء المزدوج.¹

1 - د. علي الخلايلة، محمد، 2025، القانون الإداري، عمان، الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ص

وبناء على ذلك فإن عقود الشراكة بين القطاعين قد تدخل في مفهوم العقود الإدارية أو المدنية بحسب أحكام وشروط كل عقد¹. وقد استند أصحاب هذا الاتجاه إلى الحجتين الأتيتين:

1. إن عقود الشراكة من العقود الحديثة نسبياً التي تضم عددًا كبيراً من العناصر التعاقدية المختلفة: كملكية الأرض التي ستقام عليها المشروع وكيفية إعادة المشروع إلى الدولة، والرسوم التي يحق لكل من أطراف العقد الحصول عليها من الأفراد ومدى جواز الحجز على أموال المشروع وغيرها من العناصر التعاقدية التي تختلف باختلاف كل مرحلة من مراحل العقد وتختلف هذه المراحل وفقاً للهدف التي تتجه إليه إدارة المتعاقدين. وعليه من غير الممكن وضع تكييف عام ينطبق على هذه العقود وأشكالها جميعها، وإنما لا بد من أن يسبغ تكييف خاص بكل عقد على حدة وفقاً للظروف والملابسات المحيطة به، وفي ضوء عناصره وشروطه، بحيث يتفق التكييف القانوني للعقد مع جوهره ومضمونه، ويكشف عن حقيقته وخصوصيته التي تميزه عن غيره من عقود الشراكة.²

2. إن عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص لها سماتها الذاتية التي تميزها عن غيرها من العقود الإدارية، إذ إن عقود الشراكة وخلافاً لعقود امتياز المرافق العامة تبرم بعد مفاوضات بين الحكومة والشريك الخاص فضلاً عن أن العديد من القواعد التقليدية التي يقوم عليها عقد الامتياز قد حدثت في عقود الشراكة، فإنشاء المشروع

1 - وليد العبادي، محمد، 2013، طبيعة القانون الذي يحكم العقد مع المستثمر الأجنبي، بحث منشور في

مجلة الأرنية للقانون والعلوم السياسية، عمان، الأردن، المجلد 4/ ص، 201_ 202.

2_ رمضان الشرايعه، أحمد، 2011، الطبيعة القانونية لعقود الشراكة، عمان الأردن، ص 23.

أصبح يقوم بتمويل من الشريك الخاص، الأمر الذي يصعب معه وضع تكييف محدد وثابت لعقود الشراكة بين القطاع العام والخاص.

وعلى هذا وبرأي الاتجاه القائل بالطبيعية الخاصة فإن عقود الشراكة قد تدخل في مفهوم العقود الإدارية أو عقود التجارة الدولية بحسب كل حالة على حدة، ووفقاً لشروط العقد، ومن ثم يختلف تكييف العقد من حالة إلى أخرى أو بالأحرى من مشروع إلى مشروع، ومن ثم، فإن العقود التي تبرمها الدولة مع المستثمر أو شركة المشروع ليس ذات طبيعة واحدة، ولا يخضع إلى نظام قانوني واحد فتارة قد تكون عقود إدارية، وتارة قد تكون من عقود القانون الخاص. مع الانقسام الحاصل بين صفوف الفقهاء بشأن تحديد الطبيعة القانونية لعقود الشراكة فإننا نميل إلى ترجيح الجانب القائل بالطبيعة الإدارية لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص فعقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص تتوافر فيه أركان العقد.

وبالرجوع إلى القانون رقم /5/ لعام 2016 الخاص بقانون التشاركية نجد أنه أكد الطبيعة الإدارية لعقود التشاركية من النص صراحة على معظم الملامح المميزة للطبيعة الإدارية لهذه العقود إذ عرف عقد التشاركية أنه "علاقة تعاقدية لمدة زمنية، ومتفق عليها بين جهة عامة وشريك من القطاع الخاص يقوم بموجبها الشريك الخاص بالاستثمار في واحد أو أكثر من الأعمال الآتية.. تصميم مرفق عام أو مشروع، أو إنشائه، أو بنائه، أو تنفيذه، أو صيانته، أو إعادة تأهيله أو تطويره، أو إدارته، أو تشغيل لدى الجهة العامة، وذلك بهدف المساهمة في تقديم خدمة عامة، أو أي خدمة تتوخى المصلحة العامة مباشرة إلى الجهة العامة المتعاقدة أو نيابةً عنها إلى المستفيد النهائي".

وعرف القانون نفسه الجهة العامة "أية وزارة أو إدارة أو هيئة عامة، أو مديرية أو مؤسسة، أو وحدة من وحدات الإدارة المحلية أو من في حكمها.

وعليه يكون أول أركان العقد الإداري المتمثل في أن تكون الإدارة أو أحد أشخاص القانون العام طرفاً في العقد قد توفر ومن ناحية أخرى وفيما يتعلق بالركن الثاني من أركان العقد الإداري المتحور بارتباط هذا الأخير بمرفق عام أكد المشرع ذلك في نفس المادة بتعريفه للتشاركية الأمر الذي يغدو متوفرًا أيضًا.

أما بالنسبة إلى الركن الثالث من أركان العقد الإداري الذي يدور حول تضمين هذه العقود شروطًا استثنائية غير مألوفة في القانون الخاص فإنه يمكن أن نستخلصه بكيفية إجراء التعديلات وحق الجهة العامة في إنهاء العقد، والإشراف المالي والإداري.

المطلب الثالث

آثار تحديد الطبيعة القانونية لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص

سبق أن بينا سابقاً أبرز الاتجاهات التي تحدثت في تحديد الطبيعة القانونية لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، ووصلنا إلى نتيجة مفادها أن عقود الشراكة تتوافر فيها أركان العقد الإداري جميعها .

وعليه، فإن أهمية تحديد الطبيعة القانونية لعقود الشراكة لأنها من العقود الإدارية أو المدنية تكمن في تحديد القانون الواجب التطبيق، والقضاء المختص بنظر المنازعات الناشئة عن هذه العقود، وعليه سوف نتناول في هذا المطلب الآثار المرتبة على الطبيعة القانونية لعقود الشراكة.

الفرع الأول

القضاء المختص

تظهر آثار تحديد الطبيعة القانونية لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج، التي تقيم قضاءً عاديًا للنظر في المنازعات العادية، وقضاءً إداريًا يتعلق بالمنازعات الإدارية ومن ضمنها المنازعات الناشئة عن عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وعلى رأس هذه الدول فرنسا. وعلى النقيض من ذلك لا يشكل التكييف القانوني لهذه العقود مسألة ذات أهمية في الدول التي تأخذ بنظام القضاء الموحد وعلى رأسها الولايات المتحدة وبريطانية، إذ لا تقيم أفكار هذا النظام أية تفرقة بين القواعد القانونية التي تطبق على الأفراد ونظيرتها التي تطبق على الإدارة. وعليه سوف نتناول الجهة القضائية المختصة بنظر المنازعات المتعلقة بعقود الشراكة في أبرز دول القضاء المزدوج.

يلحظ المنتبِع لمجلس الدولة الفرنسي، ودوره الفعال في تطوير نظريات القانون الإداري يستطيع القول أن نظرية العقود الإدارية لم تنشأ في فرنسا إلا في وقت متأخر إذ كان المعيار

المتبع في فرنسا سابقاً لتوزيع الاختصاص بين جهتي القضاء الإداري والعادي يقوم على فكرة السيادة أو السلطة، بحيث يختص القضاء الإداري فقط بالفصل في المنازعات التي تتعلق بالأعمال التي تقوم بها الإدارة بوصفها صاحبة سلطة وسيادة وما عدا ذلك، بما فيها منازعات العقود الإدارية فقد كان من اختصاص القضاء العادي، إلا أنه وفي مطلع القرن العشرين وتحديداً منذ حكم تيريه Terrie¹ الصادر عام 1903 كان الأساس الذي شيدت عليه فكرة العقود الإدارية وقد جاء فيه ((إن اختصاص القضاء الإداري يتناول كل ما يتعلق بتنظيم وسير المرافق العامة قومية كانت أم محلية ... فالعقود التي تبرمها الإدارة بهذا الخصوص هي من قبيل الأعمال الإدارية بطبيعتها، ويجب أن يختص القضاء الإداري في كل ما ينجم عنها من منازعات)).

وهذا ما ذهب إليه المشرع المصري في قانون مجلس الدولة المصري المادة/10/ والتي تنص على " تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل بالمنازعات الخاصة بعقود الالتزام أو الأشغال العامة، أو التوريد أو أي عقد إداري آخر. الأمر الذي جعل القضاء الإداري يبسط رقابته على كل المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية ومن ضمنها عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

1 - حكم تيريه Terrie الصادر عام 1903 أول الأحكام التي أبرزت دور المرفق العام في تحديد ماهية العقد الإداري، إذ إن الإدارة قد أعلنت عن مكافأة لكل مواطن يثبت أنه قد قتل أفعى، فلما قام السيد تيريه بمثل هذه العملية، لم تقم الإدارة بصرف المكافأة المقررة متذرة بنفاذ الاعتمادات المخصصة لذلك، فرفع النزاع إلى مجلس الدولة، الذي قضى باختصاصه بنظر النزاع، وذلك بسبب ارتباط العقد بهدف تسيير مرفقي الأمن والصحة في هذه الحالة، وقد توضح دور المرفق العام في تحديد الطبيعة الإدارية للعقد و ما أورده مفوض الحكومة روميه في تقريره المقدم إلى مجلس الدولة في القضية ذاتها إذ قرر " أن كل ما يتعلق بتنظيم وتسيير المرافق العامة، وسواء أتصرفت الإدارة بطريق العقد أم بطريق القرار، إنما يعدّ عملية إدارية تقع ضمن اختصاص القضاء الإداري. راجع محمد، نوح، مهند العقود الإدارية، 2008، دمشق، سورية، منشورات جامعة دمشق، مركز التعليم المفتوح 2008، ص 30.

وقد تأكد اختصاص القضاء الإداري المصري بنظر المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية في العديد من الأحكام القضائية، وهو ما ذهبت إليه محكمة القضاء الإداري المصرية عندما تصدرت في حكمها الصادر في 25 مارس سنة 1956 لتعريف عقد امتياز المرافق العامة بقولها: إن التزام المرافق العامة ليست إلا عقدًا إداريًا يتعهد أحد الأفراد أو الشركات بمقتضاه بالقيام على نفقته وتحت مسؤوليته المالية بتكليف من الدولة أو إحدى وحداتها الإدارية، وطبقًا للشروط التي توضح له، بأداء خدمة عامة للجمهور وذلك مقابل التصريح له باستغلال المشروع لمدة محددة من الزمن واستيلائه على الأرباح؛ فالالتزام عقد إداري ذو طبيعة خاصة وموضوعه إدارة مرفق عام، ولا يكون إلا لمدة محددة. ويتحمل الملتزم نفقات المشروع وأخطاره المالية، ويتقاضى عوضًا في صورة رسوم يحصلها من المنتفعين.¹

أما في الأردن وبخلاف الوضع في مصر وفرنسا، جعل اختصاص النظر في المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية من اختصاص القضاء العادي، فلم نجد في قانون محكمة العدل العليا رقم 12/ لسنة 1992 وقانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لعام 2014 الحالي أي نص يجعل نظر المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية من اختصاص القضاء الإداري، وأن الغريب في ذلك هو اعتراف القضاء الأردني بالطبيعة الخاصة للعقود الإدارية وبنظامها القانوني الخاص لتعلقها بإدارة المرافق العامة، على مع ذلك فإن الاختصاص بنظر النزاعات التي تنشأ عن هذه العقود للقضاء العادي.

وفي سورية، ومنذ تأسيس مجلس الدولة السوري على أثر الوحدة مع مصر عام 1958 سار المجلس على خطى مجلس الدولة المصري الذي استقى بدوره مجمل المبادئ التي اعتمدها مجلس الدولة الفرنسي، وقد تبنى مجلس الدولة في مصر لأول مرة بموجب القانون رقم 9/

1 - د. الطماوي، سليمان، الأسس العامة للعقود الإدارية، 2008، مصر، القاهرة، دار الفكر العربي، ص

لعام 1949 اختصاص مجلس الدولة للنظر ببعض العقود الإدارية فلم يكن قبل ذلك التاريخ مختصاً بالنظر في هذه العقود، فلما وضع القانون رقم /55/ لسنة 1959 في مصر وسورية نصت المادة العاشرة على اختصاص مجلس الدولة في المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية جميعها ومنذ البداية أوضح الاجتهاد في مصر وسورية أنه لا يقصد بالعقود الإدارية تلك العقود التي تكون الإدارة طرفاً فيها ذلك لأن من عقود الإدارة ما يخضع للقانون الخاص، إذ يحق للإدارة أن تأخذ بأسلوب القانون الخاص وإن معيار تمييز العقد يمكن ليس صفة المتعاقد بل في موضوع العقد وعليه فإن العقد يعدّ إدارياً إذا ظهرت نية الشخص المعنوي العام للأخذ بأساليب القانون العام؛ أي إذا ظهرت فيه شروط غير مألوفة¹، وإذا اتصل بتنفيذ العقد بتسيير مرفق عام.²

1 - حكم المحكمة الإدارية العليا السورية، رقم /72/ في الطعن 133 لعام 1971.

2 - حكم المحكمة الإدارية العليا السورية، رقم /420/ في الطعن رقم 120 لعام 1975.

الفرع الثاني

القانون الواجب التطبيق

بعد نشأة القضاء الإداري بوصفه قضاءً موازيًا للقضاء العادي أصبحت هنالك حاجة ملحة لوضع معيار يفرق بين العقود الإدارية التي تبرمها الدولة أو أجهزتها المختلفة التي تخضع إلى أحكام القانون الإداري، و العقود التي يبرمها الأفراد العاديون فيما بينهم، أو التي تبرمها الدولة وهي في منزلة الفرد العادي بحيث تتخلى فيها عن أساليب السلطة العامة وامتيازاتها التي تخضع إلى أحكام القانون المدني.

يجد المستعرض للآراء الفقهية في هذا المجال، أنها تتجه إلى القول بلزوم تطبيق أحكام القانون الإداري ومبادئه على العقود التي تبرمها الإدارة بقصد تسيير مرفق عام أو تنظيمه متبعة أسلوب القانون العام بتضمين العقود شروطاً استثنائية غير مألوفة في روابط القانون الخاص، وذلك على نقيض العقود الإدارية التي تنزل فيها الإدارة عند إبرامها منزلة الأفراد العاديين، بحيث تتخلى فيها عن أساليب وامتيازات السلطة العامة التي تخضع بدورها إلى أحكام القانون الخاص ولا يهمنها هنا إلا النوع الأول من العقود الإدارية، وذلك يعود إلى أن عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص تندرج تحت مظلة هذا النوع.

وعليه، فإن الأصل العام يقتضي أن تُطبّق قواعد القانون الإداري ومبادئه على عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، تلك القواعد التي تحكم السلطات الإدارية في الدولة من حيث تكوينها ونشاطها بوصفها سلطات عامة، وتلك المبادئ التي نشأت في كنف القضاء الإداري، فقد كشف مجلس الدولة الفرنسي عن العديد من النظريات والمبادئ الأساسية التي يقوم عليها القانون الإداري وتبعه في ذلك القضاء الإداري المصري في العديد من أحكامه، حتى أصبح دور المشرع في كثير من الأحيان مقصوراً على تسجيل ما وصل إليه القضاء الإداري من

أحكام، ومع ذلك يتقيد القضاء في أداء مهامه لمبادئ القانون الإداري بعدم مخالفة النصوص التشريعية القائمة، على أساس أن القضاء إنما يعبر عن إرادة مفترضة للمشرع.

وبحسب رأينا إلى أنه، مع انطباق قواعد القانون الإداري ومبادئه على المنازعات التي تنشأ بشأن عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص فإن ذلك لا يعني انفصال هذه العقود بصورة تامة عن القانون المدني إذ إن هذا الأخير يبقى الشريعة الناضجة لجميع للتصرفات والعقود جميعها، وهي محل اعتبار حتى في نطاق العقود الإدارية. وفي ذلك فإن للقاضي الإداري أن يطبق من القواعد المدنية ما يتلاءم و الروابط القانونية التي تنشأ في مجال القانون العام بين الإدارة والأفراد، وله أن يطرحها جانباً إن كانت غير متلائمة معها، و أن له أن يطورها بما يحقق هذا التلاؤم.

الفصل الثاني

التنظيم القانوني لعقود التشاركية والآثار المترتبة على إبرام عقود التشاركية

في هذا الفصل سوف نتطرق إلى الهيكلية التنظيمية لعقود التشاركية بين القطاعين العام في المبحث الأول ، ثم نتطرق إلى الآثار المترتبة على إبرام عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص في المبحث الثاني.

المبحث الأول

الهيكلية التنظيمية لعقود المشاركة بين القطاعين العام والخاص

تعد مشروعات الشراكة بين القطاع العام والخاص من المشاريع ذات الاحتياجات المالية الضخمة والمدة الزمنية الطويلة، وهذا ما ينتج عنه اتفاقيات عدة بين أطراف المشروع، فكل مرحلة يمر بها المشروع تحتاج إلى عدد كبير من الاتفاقيات والتصرفات القانونية، وتختلف الاتفاقيات والتصرفات القانونية من مشروع إلى مشروع آخر، إلا أن في الغالب هذه المشروعات تكاد تتطابق في المراحل المختلفة التي تمر بها.

وفي هذا المبحث سوف نتطرق إلى الأطراف الداخلة في عقود المشاركة، ونتطرق إلى المراحل التي تمر بها عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص

المطلب الأول

الأطراف الداخلة في عقود المشاركة بين القطاع العام والخاص

تُشكل أنظمة الشراكة إطارًا للعمل المشترك والمتكامل بين أطراف عدة بحيث تحقق كافة الأطراف غاياتها، وفق حرص الجميع على إنجاز المشروع واستمراريته للمدة الزمنية المتفق عليها، وفي ما يأتي سوف نعرض الأطراف الداخلة في المشروع المتعاقد عليه والعلاقات بين الأطراف الفاعلة كافة في الإطار العام للشراكة بين القطاعين العام والخاص.

أولاً: الدولة كطرف في عقود الشراكة.

يقصد بالدولة في عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، الدولة التي تدخل في روابط تعاقدية مع أشخاص القانون الخاص، (أجنبية عادةً) من أجل تنفيذ المشاريع التنموية، ومن ثم فإنه يغلب أن تكون هذه الجهة شخصًا معنويًا عامًا مرفقيًا كالهيئات العامة، وقد تكون شخصًا معنويًا محليًا كالمحافظات، ويتوجب هنا العودة إلى القانون الخاص بالجهة الإدارية لغرض التأكد فيما إذا كان قانونها يخولها الحق في إبرام عقود الشراكة ونقل الملكية، وأنها صاحبة

اختصاص في إبرام هذه العقود، وهي مسألة مهمة بالنسبة إلى المستثمر؛ لضمان صحة عقد الشراكة التي أبرمت مع الإدارة، فلو ثبت أن هذه الجهة غير مختصة لإبرام هذا النوع من العقود فإن ذلك سوف يؤدي إلى بطلان العقد بطلاناً مطلقاً، لأن هذه الجهة غير مختصة أساساً بإبرام هذا العقد مما يترتب بطلانه.¹

اتجه الفقه في تحديد المقصود بالدولة بوصفها طرفاً متعاقدًا في إطار العقود التي تستهدف تحقيق التنمية الاقتصادية إلى اتجاهين متعارضين، أولهما الاتجاه المضيف الذي يقصر عقود الدولة على العقود التي تبرمها الدولة بنفسها عن طريق من يمثلها والاتجاه الثاني الموسع، الذي يلحق عقود الدولة بمفهومها الضيق العقود التي تبرمها الأجهزة التابعة لها وهو الرأي الراجح الذي أيده العديد من الفقهاء وكرسته بعض أحكام التحكيم.²

والحقيقية أن الاتجاه الموسع لعقود الدولة هو الأولى بالتأييد بوصفه يتناسب مع وظيفة الدولة في التنمية الاقتصادية، التي تنشئ هذه الأجهزة والهيئات لكي تتحمل نيابة عنها عبء التنمية الاقتصادية، وإن هذه الأجهزة تتميز بالقدرات الاقتصادية الضخمة، وإن تخصصها وقوتها الاقتصادية يسمح لها بتطوير الاقتصاد الوطني عن طريق إبرام العقود الدولية، وتنفيذ السياسة الوطنية على نحو أفضل تحقيقاً للمصلحة العامة.

اتجه جانب من الفقه من أجل تأييد وجهة النظر الموسعة لنطاق عقود الدولة، إلى الإشارة إلى نص المادة /25/ من اتفاقية واشنطن المنشأة للمركز الدولي لحل المنازعات المتعلقة بالاستثمار الناشئة بين الدول ورعايا دول أخرى، الذي طور فكرة المقصود بالسلطة المتعاقدة في مجال الاستثمار، إذ تنص المادة على:

1 - الصيرفي، ياسر أحمد كمال، 2008، النظام القانوني لعقد البوت ومدى خضوعه لقواعد القانون

الخاص، الكويت، جامعة الكويت، منشورات جامعة الكويت، ص 22.

² - الحداد، حفيظة، المرجع السابق، ص 38.

" أنه يختص بنظر المنازعات القانونية الناشئة بين الدولة المتعاقدة أو هيئة عامة أو جهاز تابع للدولة تحدد الدولة أمام المركز".

فالمركز المذكور لا يختص فقط بالمنازعات التي تكون الدولة نفسها أو أحد أطرافها ولكن يمتد اختصاصه ليشمل النظر في المنازعات التي يكون أحد أطرافها هيئة عامة أو جهاز تابع للدولة، تحدد أمام المركز بوصفها المحدد والمعين للجهاز الذي يحل محلها في التعاقد على مستوى العلاقات الاقتصادية الدولية.

وحقيقة الأمر أن الدولة في عقود الشراكة قد تمثل بجهات مختلفة هي:

• الجهة مانحة الترخيص أو الالتزام:

وهي الجهة التي يخولها الدستور أو القانون الحق في منح الترخيص، أو السماح للقطاع الخاص ببناء المشروع أو تطويره وتمويله ، وتتمثل هذه الجهة في السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية.

• الجهة أو الهيئة العامة الطرف في اتفاق الترخيص أو الالتزام

وهي الجهة أو السلطة المتعاقدة مع شركة المشروع، وتتمثل عادة في الهيئة المعنية أصلاً بتنظيم المرفق، وتقديم الخدمة المرتبطة به.¹

ثانياً: شركة المشروع كطرف في عقد الشراكة.

تعدّ شركة المشروع هي الطرف الثاني في عقود الشراكة وهي الشركة التي تلتزم بأن تبني وتشغل ثم تنقل ملكية المرفق إلى الجهة الإدارية ، ويتم ذلك من خلال سلسلة من العقود التي تبرم بين شركة المشروع والآخرين، وهي الكيان الذي يشكله القطاع الخاص؛ لتنفيذ المرفق العام وتمويله وتشغيله طيلة فترة الترخيص، فهي الوحدة صاحبة الامتياز.

1 - غانم، محمد أحمد، مرجع سبق ذكره، 58

وقد تشترط الدولة المضيفة ضرورة تكوين شركة تنشأ في ظل قوانينها، وتتخذ أحد الأشكال القانونية التي تمكنها من تحقيق أغراضها، وغالبًا ما تكون هذه الشركة في شكل شركة مساهمة، أو تأخذ صيغة الشركة ذات المسؤولية المحددة، على غرار قانون الشراكة الصيني حتى تتمكن من إصدار سندات في سوق البورصة للحصول على زيادة في مصادر التمويل.

هذا وقد نص المشرع السوري في المادة/6/ من القانون رقم /5/ لعام 2016 على " عندما تقتضي ضرورة تنفيذ المشروع تأسيس شركة المشروع تؤسس شركة المشروع وفقًا لأحكام العقد وضمن المدة المحددة به ويجب أن يشير عقد التشاركية إلى أي متطلبات لناحية الحد الأدنى لرأسمال هذه الشركة وأحكام التصويت، وأي أمر آخر يتفق عليه وبما يتوافق مع الشروط التي تضمنها طلب استدراج العروض ويشترط في شركة المشروع ما يأتي:

1. أن تكون شركة مساهمة مغفلة أو محدودة المسؤولية، مؤسسة في الجمهورية العربية السورية وفق أحكام قانون الشركات النافذ وتعد الشركة من أشخاص القانون الخاص.
2. يحصل الشريك الخاص أو الاستراتيجي على حصص أو أسهم في شركة المشروع وفق أحكام العقد.
3. لا يجوز للجهة العامة المتعاقدة أن تكون شريكًا في شركة المشروع.
4. يجوز بناءً على اقتراح الجهة العامة المتعاقدة وبعد الحصول على موافقة المجلس إدراج الأسهم أو السندات التي تصدرها شركة المشروع في سوق الأوراق المالية.
5. يجوز بناءً على اقتراح الجهة العامة المتعاقدة وبعد الحصول على موافقة المجلس طرح أسهم شركة المشروع جزئيًا للاكتتاب العام على أن ينص طلب العروض، والعقد صراحة على ذلك.

وبالنظر في نص المادة المشار إليها أعلاها، يتضح أنه صرح على أن شركة المشروع يجب أن تكون المساهمة أو محدودة المسؤولية ويحدد اختيار الشكل القانوني للشركة اعتبارات مختلفة بعضها يتصل بالنظام القانوني للدولة المضيفة أو الاعتبار الضريبية. كما يحكم أحياناً اختيار شركة المشروع اعتبارات تمويلية في كيفية تمويل نشاطها فاختيار شكل شركة المساهمة أو محدودة المسؤولية في ظل القانون السوري وهي الشركات المتاح لها إصدار أوراق مالية يسمح لها اللجوء إلى مصادر تمويلية من سوق المال عن طريق إصدار أسهم جديدة في سوق المال أو عن طريق إصدار سندات تمكن الاقتراض من الجمهور، وهذا الأمر غير متاح بالنسبة إلى المؤسسات الفردية أو شركات الأشخاص كالتضامن والتوصية البسيطة.

وفي مصر نصت المادة/33/ من قانون الشراكة المصري رقم /67/ لعام 2010 على: " على صاحب العطاء الفائز تأسيس شركة تسمى شركة المشروع غرضها الوحيد تنفيذ المشروع المعلن عنه، وتحدد اللائحة التنفيذية لهذا القانون الشروط الواجب توافرها في شركة المشروع"

وبالرجوع إلى اللائحة التنفيذية الخاص بقانون الشراكة المصري نصّت المادة /84/ على "
على صاحب العطاء الفائز تأسيس شركة، تسمى شركة المشروع طبقاً للشروط التالية :

- أ. أن تتخذ شكل شركة مساهمة مصرية وفقاً لأحكام القانون المصري.
- ب. أن يكون غرضها الوحيد تنفيذ المشروع محل التعاقد وفقاً للضوابط والأحكام الواردة في كراسة الشروط والمواصفات والقانون .
- ت. ألا يتعارض عقد تأسيس شركة المشروع أو نظامها الداخلي مع أحكام عقد الشراكة المبرم معها والاتفاقيات الملحقه.

ث. ألا تقل مدة شركة المشروع عن المدة اللازمة لتنفيذ عقد الشراكة

وعلى النحو المبين في كراسة الشروط.

ج. أن يكون مؤسسو الشركة وأعضاء مجلس إدارتها من المشهود لهم

بحسن السيرة والسمعة، وألا تكون قد صدرت ضد أحدهم أحكام

مخلة بالشرف أو الأمانة أو سبق صدور حكم ضده بالإفلاس.

وتبرز أهمية الشراكة لشركة المشروع بأنها وسيلة تمكنه من توظيف رساميله الضخمة التي قد تتكدس لديه، ولا سيما أن المشاريع المقامة وفقاً لنظام الشراكة مشاريع اقتصادية موجهة إلى أعداد هائلة من المستهلكين، وهذا يجعل الربح فيها مضمون. وإن المستثمر له أن يستفيد من قوانين الاستثمار التي تعترف له بضمانات وامتيازات خاصة لحمايته التي أصبحت من المبادئ التي تقوم عليها الاستثمارات الأجنبية عموماً، وبالأخص مع وجود الاتفاقات الثنائية للتشجيع والحماية المتبادلة للاستثمارات الأجنبية، ولا سيما أن هذا النوع من الاتفاقات يتسع لتغطية مفهوم الاستثمار وفقاً لنظام الشراكة، وأن توجه القطاع الخاص إلى هذا النوع من العقود يسمح له بتوسيع رقعة تدخله بالاستحواذ على بعض القطاعات وتطوير النشاط الاستثماري في مشاريع كانت من قبل حكراً للدولة.¹

وهكذا فإن شركة المشروع تشكل الوحدة صاحبة الامتياز الموقعة على عقد الشراكة مع الجهة الحكومية، التي تحصل حصة رأس المال من كل من المساهمين أو رعاة المشروع، ثم تتولى القيام بعمليات الاقتراض وإبرام العقود مع الأطراف المعنية، مثل الحكومة، وشركات المقاولات، ومشغلي المشروع، وموردي المواد الأولية وغيرهم، وتعدّ الجهة المسؤولة عن سداد خدمة الدين أمام المؤسسات المالية. ولما كانت شركة المشروع تعتمد على هذه الأطراف

¹ - حبيب، مطانيوس، مشروعات البناء والتشغيل ونقل الملكية،

تاريخ الزيارة 12 / 2022 متوفر على الموقع [www. Free. syria](http://www.Free.syria)

لتنفيذ التزاماتها بإنشاء وتشغيل المشروع، فهي بذلك تتوسط الهيكل التعاقدى اللازم لتنفيذ المشروع من جهة، ومن جهة أخرى، توزع المخاطر المرتبطة بالمشروع على هذه الأطراف.

ثالثاً: المرفق العام (المشروع):

تتحدد ماهية المرفق العام ببيان فكرة المرفق العام، فنشاط الإدارة لا يقتصر على الصورة السلبية المتمثلة في تقييد نشاط الأفراد لهدف حماية النظام العام، بل إنه هنالك صورة إيجابية للنشاط الإداري بإقدام الإدارة على إشباع الحاجات العامة والقيام بمشروعات تقدم خدمات عامة، وتعرف هذه الصورة الإيجابية من النشاط الإداري للمرفق العام. الذي يعدّ في نظر الأستاذ الدكتور سليمان الطماوي على أنه مشروع يعمل باطراد وانتظام، تحت إشراف رجال الحكومة بقصد أداء خدمة عامة للجمهور مع خضوعه لنظام قانوني معين. أو هو كل مشروع تنشئه أو تشرف على إدارته، ويعمل بانتظام واستمرار ويعتمد على سلطات الإدارة العامة ويقدم الخدمات العامة.¹

وتتعدد طرائق إدارة هذه المرافق العامة، وتتنوع بين أساليب مختلفة ثلاثة: طريقة الإدارة المباشرة، والمؤسسة العامة، وأسلوب الامتياز. ففي الطريق الأولى تتولى الدولة بذاتها (السلطة المركزية_ أو إحدى السلطات المحلية) إدارة المرفق وتنظيمه وتسييره مباشرة عن طريق موظفيها وأموالها ومتبعة في ذلك أساليب القانون العام، وهي الطريق التي تدار بها المرافق العامة التي تنسم بالطابع الوطني مثل مرافق الصحة والتعليم والقضاء والدفاع وغيره.² فهذه المرافق تتولى الإدارة مباشرة أمر إدارتها أما لأنها لا تحقق ربحاً مادياً ومن ثم ليست مغريه للأفراد للتدخل فيها، أو لأن الدولة ترى أنه من غير المقبول أن تسمح للأفراد

1 - الطماوي، سليمان، 2007، مبادئ القانون الإداري، القاهرة، مصر، دار الفكر العربي، ص 368.

2- الطماوي، سليمان، 1979، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة مصر، ص

بإدارة هذه المرافق بالنظر إلى أهميتها السياسية، وتعلقها بمصالح مهمة لجمهور المتفعين بها علاوة على أن هذه المرافق تتبع في أغلب الأحيان وسائل السلطة العامة، وأساليب القانون العام، الأمر الذي يستوجب ترك إدارتها للحكومة دون غيرها. بهذا الأسلوب يعدّ عمال المرفق موظفين عموميين، وتعدّ أمواله أموالاً عامة وقراراته قرارات إدارية تخضع إلى النظام القانوني للقرارات الإدارية، كما وتعدّ العقود التي ترتبط بنشاط المرفق عقود إدارية يختص القضاء الإداري في الفصل في المنازعات التي قد تثور بصدها، وكذلك الحال تعدّ موازنات المرافق التي تدار بأسلوب الإدارة المباشرة جزءاً من الموازنات العامة للدولة، وليست موازنات مستقلة.¹ وقد واجهت هذه الطريقة العديد من الانتقادات لأنها مقيدة بأنظمة وقوانين تحد من نشاطها وتقيد حريتها في منافسة المشروعات الفردية التي تمارس النشاط نفسه بالإضافة إلى أن موظفي هذه المرافق يميلون إلى اتباع الروتين الحكومي والابتعاد عن الابتكار والتجديد هرباً من المسؤولية.

أما الطريقة الثانية لإدارة المرافق العامة، وهي طريقة المؤسسة العام، التي بموجبها يُمنح المرفق العام شخصية معنوية مستقلة تحرره من الروتين الحكومي وتحقق له الاستقلال المالي والإداري على نحو يمكنه من تقديم الخدمة المطلوبة لجمهور المتفعين به على نحو متميز تحت إشراف من الحكومة المركزية، فالمؤسسة العامة هي مرفق عام يدار عن طريق هيئة عام، ويتمتع بالشخصية المعنوية العامة.² وتلجأ الدولة إلى أسلوب المؤسسة العامة إذا رأت أن المصلحة العامة وتقديم الخدمة بصورة فضلى يتطلب أن تكون الجهة التي تتولى إدارة المرفق العام تتمتع بنوع من الاستقلال عن السلطة المركزية وعلى الأقل في المشروعات ذات الطابع الاقتصادي التي من الممكن أن تتأثر سلباً عن اتباع أسلوب الإدارة المباشرة، وما ينطوي

1 - الخلاية، محمد علي، 2015، القانون الإداري، عمان، الأردن، دار الثقافة، ص 277.

2 - شنطاوي، علي خطار، 2009، القانون الإداري، عمان، الأردن، دار وائل للنشر، ص 271.

عنها من تعقيدات وروتين، علاوةً على أن أسلوب المؤسسة العامة من شأنه التخفيف في العبء الذي يقع على كاهل الإدارات الحكومية (المركزية أو اللامركزية).¹

وبالإضافة إلى الأسلوبين السابقين قد تدار المرافق العامة بأسلوب الامتياز الذي من خلاله تعهد الإدارة أو أحد الأفراد أو الشركات بإدارة مرفق عام غالباً ما يكون اقتصادياً واستغلاله لمدة محددة من الزمن غالباً عن طريق أموال وعمال يقدمها الملتزم ويتحمل مسؤولية إدارة المرفق العام مقابل حصوله على رسوم من المنتفعين من خدمات هذا المرفق. ويعني هذا أن امتياز المرافق العامة قائم على وجود عقد إداري يطلق عليه عقد الامتياز يبرم بين الإدارة مانحة الامتياز وشخص طبيعي أو معنوي يسمى حامل الامتياز، ويكون محل العقد تشغيل أو استغلال مرفق عام بهدف تقديم خدمة عامة للجمهور، وعليه فإن شركات الامتياز هي من أشخاص القانون الخاص وليست سلطات إدارية، إلا أنها تمنح في بعض الأحيان امتيازات القانون العام (كسلطة الاستملاك) بهدف تمكينها من أداء عملها الذي يتعلق بخدمة الجمهور.²

والمرافق التي تدار عن طريق الامتياز لا تؤدي خدماتها بالمجان، بل إن الملتزم يحصل لقاء ما تحمله من نفقات الإنشاء، والإدارة، والتنظيم، على رسوم عن الخدمات والسلع التي يقدمها للمنتفعين، وبالنظر إلى أن عقود الامتياز غالباً ما يكون محلها مبالغ ضخمة فإن معظم دساتير العالم توجب أن يكون منح الامتياز لاستغلال و مرفق عام وتشغيله بقانون يصدر عن السلطة التشريعية.

¹ - شنتاوي، علي خطار، المرجع السابق، ص 271.

2 - د. الخالية، محمد علي، مرجع سبق ذكره، ص 282.

رابعًا: الأطراف الأخرى بعقود المشاركة.

1. المقاول الأصلي والمقاول من الباطن.

هو الشخص الطبيعي أو الاعتباري الملزم باختيار المواد والعتاد والعمالة حسب المواصفات الواردة في العقد، ويلتزم المقاول بتصميم الأعمال المتعاقد عليها وتنفيذها لإنشاء المشروع، إذ يدخل المقاول بعقد بناء وتشبيد مع شركة المشروع لتنفيذ أعمال البناء والتشييد في المشروع، وقد يتضمن عقد التشبيد عقدًا آخر متمثلًا بتوريد المعدات والآلات، وهذا النوع من العقود يحمي حقوق المقترضين وشركة المشروع من تحمل مخاطر التشبيد التي قد تتعرض إليها شركة المشروع عند تأخرها في الإنجاز، ومن ثم تحول مخاطر الإنشاء والتشييد إلى المقاول.¹

أما المقاول من الباطن: بسبب كثرة وضخامة الأعمال التي تتطلبها المشروعات المنفذة بموجب عقد الشراكة فإنه قد يصعب على المقاول الأصلي أداء الأعمال اللازمة لتنفيذ المشروع جميعها، لذلك فإن كثيرًا ما يضطر إلى الاستعانة بالغير من الشركات المتخصصة في جوانب فنية معينة عن طريق إبرام عقود مقاوله من الباطن، فالمقاول من الباطن هو شخص طبيعي أو معنوي يتعهد بتنفيذ جزء أو أجزاء من الأعمال اللازمة لإنشاء المشروع بموجب عقد يبرم مع المقاول الأصلي وتنحصر علاقته بهذا الأخير، من دون أن يتعاقد مع صاحب العمل نفسه. ويختار المتعاقد من الباطن إما بصورة اختيارية غير مفروضة، بتعاقد المقاول الأصلي مع أي شخص. وإما أن يتم فرض المتعاقد من الباطن، وذلك بترشيحه من الإدارة.

1 - خريص، أسامة مدلول، 2006، خصخصة المرافق العامة بنظام البناء والتشغيل والنقل، "البوت"

الكويت، مطبعة وزارة الإعلام، ص 104.

2. الممولون.

قد بالنظر إلى ضخامة مشروعات البنية الأساسية التي تتصدى لها عقود الشراكة فإن تمويلها لا يكون عن طريق مصدر واحد أو بآلية واحدة، لذا فإن التمويل في نطاق عقود الشراكة يتم من المصادر الآتية¹:

- **إسهام رعاة المشروع:** وهذا الإسهام يسمى برأس المال السهمي، وهي لا تمثل إلا نسبة ضئيلة من رأس المال الكلي إذا تتراوح بين 10 إلى 30 % من رأس المال الكلي للمشروع.
- **القروض التجارية:** وهي قروض تمنحها المصارف التجارية للمشروع.
- **التمويل عن طريق مؤسسات التمويل الإسلامية:** إذ نشأت هذه المؤسسات في العديد من الدول الإسلامية بديلاً للمصارف التجارية التي تتعامل بنظام الفائدة ويستند نشاط هذه المؤسسات إلى قواعد الشريعة الإسلامية عن طريق إحلال أساليب مصرفية شرعية بديلاً لنظام مدفوعات الفوائد مثل أسلوب تشاطر الأرباح، أو الإسهام المباشر أو غير المباشر في رأس مال المشروع.
- **التمويل عن طريق مؤسسات التمويل الدولية والوطنية:** غالباً ما تثير المشروعات المنفذة عن طريق عقود الشراكة اهتمام المؤسسات المالية الدولية مثل مؤسسات التمويل التابعة للبنك الدولي، ومنها المؤسسات الإقليمية التي تعمل على دعم التنمية الاقتصادية في البلدان النامية ومنها الصندوق العربي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والبنك الأوروبي للتعمير والتنمية، وهدف هذه المؤسسات هو تحقيق الأرباح والتدفقات

1 - عثمان، أبو بكر، 2008، عقود البوت ومتطلبات تطبيقها في العراق، بحث منشور في مجلة الرافدين، بغداد، العراق، المجلد 10 العدد 38 ، ص 372.

النقدية، قد تسهم المؤسسات المالية الوطنية في تمويل المشروعات المنفذة مثل شركات التأمين وصناديق الاستثمار الجماعي.

3. رعاة المشروع:

وهم المؤسسون لمشروع الشراكة، إذ يشكلون بين بعضهم تحالفًا يعرف بـ (الكونسورتيوم)¹ الذي يشكل بموجب اتفاقيات أولية بغية الوصول على المشروع، وعادة يتألف هذا التحالف من مشغلي المشروع والمؤسسات التمويلية للمشروع.

4. شركات التأمين:

يحتاج هكذا نوع من المشروعات إلى إبرام عقود تأمين ضد المخاطر المختلفة التي قد تواجه المشروع، ولا سيما في إمكانية حدوث عدد من المخاطر بسبب طول مدة المشروع (مخاطر البناء - مخاطر سياسية - مخاطر اقتصادية - كوارث طبيعية) لذلك يتم اللجوء إلى شركات التأمين بغية تغطية المخاطر التي قد يتعرض لها المشروع ويفضل دائماً أن يتم التأمين عند شركة واحدة حتى يتم حصر مصاعب التأمين كلها في جهة واحدة. 2 وقد يتخذ التأمين في نطاق عقود الشراكة صوراً متعددة بحسب نوع المخاطر المؤمن ضدها، فهناك تأمين على

¹ - يعرف كونسورتيوم المؤسسات " أنه عقد يبرم بين مؤسستين أو أكثر بغرض الحصول على صفقة توريد سلع أو تقديم خدمات، أو تنفيذ صفقة بصفة مشتركة أو تضامنية، يتخذ أشكال عدة حسب طبيعة نشاطه، من دون أن ينشأ عنه كياناً ذاتياً أو شخصية قانونية مستقلة عن أشخاص الشركاء، وهي المسألة الجوهرية في الكونسورتيوم الذي يهدف من وراء إنشائه إلى التقدم بعطاء مشترك أو تنفيذ مشروع أو مشاريع معينة، إن رسا عليهم العطاء، مع ضرورة التقيد بقواعد قانون الخاص بالشركات، وبما يؤدي إلى توزيع المخاطر الاقتصادية للمشروع فيما بينهم. راجع: سلام، أحمد رشاد، مرجع سبق ذكره، ص 80 .

المنشآت والمعدات وتأمين على العمال وهنالك ما يعرف بالتأمين ضد المخاطر السياسية مثل إلغاء العقد أو عجز الحكومة عن الوفاء بالتزاماتها.

5. مستشارو المشروع:

لأن حجم هذه المشروعات ضخم وتمتد أوانه طويلة، كان لا بدّ للحكومة من أن تلجأ إلى العديد من الاستشاريين ممن يملكون الخبرة الكافية في هذا النوع من المشروعات لذلك نجد العديد من العقود الاستشارية تلجأ إليها الحكومة منذ الخطوات الأولى لتحديد المشروع، وإعداد دفاتر الشروط الخاصة به، ودراسة الجدوى الاقتصادية والمالية للمشروع، وصولاً إلى متابعة تنفيذه وتسلمه وفقاً للشروط المتفق عليها، و تعتمد شركة المشروع لتقويم المشروع وإعداد دراسة الجدوى المالية على الاستشاريين، علماً أن استشاري شركة المشروع قد يكون من أحد المساهمين فيها.

وإن وجود الخبراء الماليين والمستشارين القانونيين والمهندسين أمر لازم لضمان نجاح مشاريع الشراكة، والحاجة إلى هؤلاء ماسة لطرفي العقد فكما تكون الجهة الإدارية بحاجة لهؤلاء فإن الملتزم ممثلاً بشركة المشروع هو الآخر محتاج إلى خبراتهم في مراحل العقد المختلفة.¹

6. المستخدم النهائي:

المستخدمون النهائيون للخدمة هم الأفراد والمؤسسات الذين يستفيدون من الخدمة (في قطاع المياه مثلاً، يشمل المستخدمون المباني السكنية ومباني الشركات الحكومية الموصولة بشبكة المياه) يوقع عقد توريد خدمة بين شركة المشروع والجهة الحكومية لشراء الخدمة، إذ تلتزم الحكومة بدفع مبالغ دورية ثابتة، أو نسبة، أو كليهما معاً إلى شركة المشروع مقابل إما حد

1 . عثمان، أبو بكر، المرجع السابق، ص 373.

أدنى من الخدمة المنتجة، وإما كامل الخدمة بما يضمن استمرار الحصول على الخدمة العامة عند المستوى المتفق عليه من الجودة بحسب اتفاق الامتياز، إذ تلتزم الحكومة بتسديد قيمة الكمية المتفق عليها حتى إذا لم يصل الطلب إلى المستوى الذي يتعين على شركة المشروع توفيرها لذلك تفضل شركات القطاع الخاص هذا النوع من المشروعات نظراً إلى انخفاض معدل المخاطر في توزيع الخدمات المنتجة" إذ إن الإيراد يكون قائماً على أساس تعاقدى، أي على أساس تعاقد استهلاكي طويل الأجل بعيداً عن مخاطر السوق.

وترتبط الأطراف الداخلة في بناء المشروع المتعاقد على تنفيذه أو تشغيله فيما بينها بعقود متعددة أهمها:

أ. عقد تنفيذ المشروع (اتفاقية المشروع): وهو العقد المحوري الذي يعبر عن جوهر العملية التشاركية يوقع بين الحكومة أو إحدى الوزارات أو الهيئات التابعة لها (القطاع الحكومي) وشركة المشروع التي تمثل القطاع الخاص التي يقع على عاتقها بناء المشروع وتمويله وتشغيله أحياناً، وتكون هي المسؤول الوحيد أمام الحكومة في كل ما يتعلق بالمشروع.

ج . عقود الإنشاءات.

د. عقود التمويل.

هـ. اتفاقيات مع جهات حكومية: تعقد هذه الاتفاقيات بين شركة المشروع وبعض الهيئات الحكومية، وتتم بهدف تزويد المشروع بكافة الخدمات التي تكون الحكومة مسؤولة عنها كالأراضي العامة، والوقود والمياه.

و. عقود التشغيل والصيانة: حسب نموذج العقد الموقع بين الحكومة وشركة المشروع وإما أن تعقد بين الحكومة ومستثمر جديد، أو أن تتم بين شركة المشروع من جهة أو إحدى الشركات الخاصة لتشغيل المشروع، وفي هذه الحالة تبقى شركة المشروع هي المسؤولة أمام الدولة عن حسن تنفيذ أعمال التشغيل والصيانة.

المطلب الثاني

مراحل تنفيذ المشروع وفقاً لأسلوب التشاركية

مع اختلاف تنفيذ مشاريع التشاركية من مشروع إلى آخر، إلا أنها تكاد تتطابق من حيث المراحل المختلفة التي تُشكل مسارها التعاقدية، بدءاً من الالتزام بتشييد مشروع المرفق وانتهاءً بتسليمه وتحويله إلى الجهة الإدارية صاحبة العلاقة ولذا تتعدد المراحل التي يمر بها عقد الشراكة، فالمرحلة الأولى تتمثل في الإجراءات السابقة للتعاقد، يليها مرحلة إبرام العقد، ثم مرحلة تنفيذ العقد وسنتعرض هذه المراحل بالتفصيل الآتي:

أولاً: المراحل السابقة على إبرام عقد الشراكة.

تتمثل المراحل السابقة على إبرام عقد الشراكة بالآتي:

1- تحديد المشروع المزمّن تنفيذه.

تتمثل الخطوة الأولى في إقامة أي مشروع تنموي ولا سيما مشاريع الشراكة في تحديد مدى الحاجة إليه، وبيان مواصفاته الفنية، وطالما أن الحديث هنا ينصب على مشاريع البنية التحتية، فإن مهمة التعرف إلى المشروع تقع على كاهل الحكومة أو أحد المؤسسات التابعة الممثلة لها.¹

تبتدئ هذه الخطوة عادة، بتقدير الطلب على خدمات مشاريع البنية الأساسية في المدة المقبلة، ثم تحديد نسبة العجز المتوقعة في خدمات كل مشروع من هذه المشاريع، وتحديد الأولويات بالنسبة إلى الحاجة إليها وفقاً لذلك يمكن تحديد أو اختيار المشاريع أو المشروع الأولى بالتنفيذ بناءً على دراسات وأسس علمية واقتصادية وفنية.

1 - عطيه، عبد القادر، 2008، دراسات في الجدوى الاقتصادية والاجتماعية، الاسكندرية، مصر، الدار الجامعية، ص 650.

وإذا كان الأصل أن الجهة الإدارية المختصة هي التي تقوم بتحديد مشروعات البنية الأساسية التي تنفذ عن طريق أسلوب الشراكة، إلا أن ذلك لا يحول دون تصور أن تقوم الشركات المعنية والمهتمة بهذا النوع من المشروعات بتقديم اقتراح إلى الجهة الإدارية؛ لإقامة مشروع معين من مشاريع البنية الأساسية، وعندئذ تدرس الحكومة ممثلة بجهة الإدارة المقترح، والبت بقبوله أو رفضه.¹

2- دراسة جدوى المشروع:

تُعرف دراسة الجدوى، أنها مجموعة من الأسس العلمية المستمدة من علوم الاقتصاد والمحاسبة وبحوث العمليات، التي تستخدم في تجميع البيانات والمعلومات ودراستها وتحليلها، بقصد الوصول إلى نتائج تحدد مدى صلاحية تنفيذ المشروع وذلك من جوانب قانونية عدة، مالية، تسويقية، اجتماعية.²

وتشمل دراسة الجدوى تقييم مختلف الجوانب المحيطة بالمشروع، وذلك بدراسة المزايا المتوقعة منه، والتنبؤ بتكاليفه الإجمالية وتدفقاته الإيرادية في العمر الإنتاجي المتوقع من تشغيل مرفق البنية التحتية، مع أهمية مراعاة التحفظ أو الوسيطة لتجنب الوقوع في فخ التفاؤل الزائد، معنى يجب عدم المبالغة في الإيرادات المتوقعة والتهاون في شأن التكاليف المحتملة.³

1 - عبد العظيم، دويب حسين، 2006، الاتجاهات الحديثة في عقود الالتزام وتطبيقاتها على عقود

البيوت، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، القاهرة، مصر ص 245.

2 - حامد، محمد، 2005، النظام القانوني لعقود الإنشاء، 2005، القاهرة، مصر، دار النهضة العربية، ص72.

3 - رجب، شكري، 2007، معايير السلامة الاقتصادية، الاسكندرية، مصر المكتب العربي الحديث،

3- إعداد الوثائق الأولية للتعاقد:

يُعد إعداد الوثائق الخاصة للمشروع المزمع التعاقد من أجله (أهمها دفاتر الشروط) أحد الإجراءات التحضيرية، والأولية، للدخول في عملية الاختيار بقصد الإرساء على شركة المشروع المناسبة، لإقامة مشروع بنظام الشراكة إذ تتطلب طبيعته المركبة إعداد وثائق ومستندات، تؤدي إلى تغطية الجوانب الفنية للمشروع جميعها، بما في ذلك المخطط الأولي للتعاقد ووثائق الاختيار الأولي وطلب تقديم الاقتراحات و التعليمات كافة بشأن إعدادها.¹

و تتضمن المستندات الاتفاقيات الرئيسية جميعها، بما في ذلك الصيغة المبدئية لاتفاقية الشراكة أو مسودة اتفاقية المشروع، والمعايير التي على أساسها تنظم العلاقة بين الجهة الحكومية مانحة الترخيص، وشركة المشروع المرتقبة وهو ما يضمن كفاءة إجراءات الاختيار وشفافيتها.²

ولا بدّ من أن تصاغ الوثائق الأولية وفقاً للمعايير الدولية، وأن تكون دقيقة ومحددة تأخذ في حساباتها مصالح شركة المشروع، لتحظى بثقة الشركات العالمية المتخصصة، فليس من الصواب الإسراع في إصدار هذه المستندات بقدر ما يعطيه التمهّل والتروي من حيث إصدارها على مستوى رفيع وعالمي، ليعطي بذلك الثقة الكبرى للشركات للدخول في المنافسة للفوز بإنشاء المشروع.

هذا ونجد في العديد من الدول مستندات عامة تستخدم لتعاقدات القطاع العام، قد تحتوي على قدر من التفصيل، تحوي شروطاً عامة مفيدة في الإسراع بإنجاز الوثائق المتعلقة بمشاريع الشراكة.

1- البهجي، أحمد عصام ، مرجع سبق ذكره ،ص116.

2 - سلام، أحمد رشا، مرجع سبق ذكره، ص 150.

غير أنه من الصواب عند استخدام شروط تعاقدية موحدة، أن يوضع في الحسبان إمكانية أن يؤثر مشروع معين مسائل لم تكن متوقعة عند إعداد الوثائق الموحدة أو أن يقتضي المشروع حلولاً معينة قد تتعارض مع هذه الشروط. لذا ينبغي أن تدرس بعناية ضرورة تحقيق توازن مناسب بين مستوى التوافق المرغوب فيه لاتفاقيات مشاريع من نوع معين، و المرونة التي يقتضيها إيجاد حلول تتناسب مع مشروع بعينه.

5_ طرح المشروع للتعاقد:

تقوم الجهة الحكومية، بعد الإعداد الفني والقانوني للمشروع بما يلزم لطرح المشروع للتعاقد متبعة في ذلك الإجراءات التي يملئها عليها قانون الشراكة في الدولة، وعند غياب مثل هذا القانون يتم الاعتماد على الإجراءات التي تقضي بصورة عامة إلى تحقيق الأهداف الأساسية للقواعد اللازمة لإرساء العقود العمومية.

ثانياً: مرحلة تنفيذ عقد الشراكة.

إن مرحلة تنفيذ عقد الشراكة يشمل على ثلاث مراحل، المرحلة الأولى هي البناء والتشييد للمرفق، والمرحلة الثانية تشغيل المرفق، والمرحلة الأخيرة هي نقل المرفق وتسليمه إلى الدولة وسنستعرض هذه المراحل فيما يأتي:

1_ مرحلة البناء وتشبيد المرفق العام.

إن مرحلة البناء وتشبيد المرفق العام هي المرحلة الأولى من مراحل تنفيذ عقد الشراكة وتبدأ بإبرام العقد بصورة نهائية وتستغرق هذه المرحلة الجزء الأكبر من تكاليف الاستثمار في المشروع في وقت لا يدر فيه مشروع المرفق أي دخل بعد ولذلك تعد المرحلة الأهم والأخطر بالنسبة إلى لمشروع، إذ إن السلامة المالية للمشروع تكون معلقة إلى حد كبير على تحقق النجاح لمرحلة البناء والتشييد.

ولغرض إنجاز مرحلة البناء والتشييد تبرم شركة المشروع عقد مقاوله مع إحدى شركات المقاولات، التي يمكن أن تكون أحد الشركاء في شركة المشروع لبناء المشروع وتشبيده ويأخذ

عقد المقولة المبرم بين شركة المشروع وشركة المقاولات صيغة عقد تسليم المفتاح، الذي تلتزم بموجبه ببناء المشروع وتزويده بالوسائل اللازمة للتشغيل جميعها.

ولكل من الجهة الإدارية وشركة المشروع مراقبة المقاول في عملية البناء والتشييد إذا تستعين الجهة الإدارية بخبراء استشاريين، لمتابعة عملية البناء والتشييد للمرفق العام ومراقبته، وفق لما حدد في العقد، وتهتم الحكومات في نطاق عقد الشراكة بمسألة التحقق من التكنولوجيا المتفق عليها، لتنفيذ مشروع المرفق العام، وإن هذه التكنولوجيا قد طبقت التطبيق الصحيح والمناسب، ولذلك فإنها تنتظر بكثير من الحذر إلى أي اقتراح باستخدام تكنولوجيا جديدة لم تختبر بعد.

ونشير أخيراً إلى أن إنجاز مرحلة البناء والتشييد في الوقت المحدد لها يشكل أهمية لكل من الحكومة ممثلة بالجهة الإدارية المتعاقدة ولشركة المشروع. فبالنسبة إلى الحكومة قد يترتب على التأخير في التنفيذ آثار سياسية سلبية تقوض من مصداقية سياسة الحكومة بصدد مشروعات البنية الأساسية الممولة من القطاع الخاص، أما بالنسبة إلى شركة المشروع فإن أي تأخير في إنجاز المشروع في الوقت المحدد له سياترّب عليه غرامات تأخيره من جهة وستحمل شركة المشروع نقص الأرباح الناشئ عن تأخر البدء في مرحلة تشغيل المشروع من جهة أخرى، لهذا تحرص شركة المشروع على إنجاز هذه المرحلة بالوقت المحدد لها وطبقاً للمعايير والشروط الفنية المحددة في العقد، وتنتهي مرحلة البناء والتشييد بإتمام إنشاء المشروع من المقاول وتسليمه إلى شركة المشروع، حيث تبدأ المرحلة التالية وهي مرحلة تشغيل المشروع.

ثانيًا: مرحلة التشغيل.

تشكل مرحلة التشغيل جوهر عملية عقد الشراكة بالنسبة إلى شركة المشروع، ولأن هذا التشغيل هو الذي سيوفر لها استرداد ما أنفقتة، وتحقيق الربح الذي خططت له ومرحلة التشغيل تعد المدة الأطول من عمر عقد الشراكة، إذ قد تصل في بعض الأحيان إلى 25 سنة لا بل في بعض العقود قد تصل إلى 99 سنة.

وتشغيل مرفق البنية الأساسية إما أن يتم من جانب شركة المشروع ذاتها أو يتم وهو بالغالب بواسطة شركة متخصصة بأعمال التشغيل، وفي هذه الحالة الأخيرة يتم إبرام عقد تشغيل للمرفق بين شركة المشروع وشركة التشغيل، التي تتولى إدارة المرفق واستغلاله نيابة عن شركة المشروع، وسواء تم التشغيل من جانب شركة المشروع أم من جانب شركة تشغيل خاصة، فإن القواعد الأساسية للمرفق العام تكون ملزمة وواجبة على شركة المشروع أو شركة التشغيل بحسب الأحوال.

ثالثًا: مرحلة نقل الملكية.

مرحلة نقل الملكية هي المرحلة الأخيرة من مراحل عقد الشراكة، وتبدأ فور انتهاء مدة العقد، إذ تلتزم شركة المشروع بنقل المرفق العام إلى الجهة الإدارية بحالة جيدة، وتحرص عدد من القوانين وبشكل تفصيلي على الأحكام الخاصة بنقل المرفق العام إلى الجهة الإدارية، في حين تترك قوانين أخرى هذه المسألة إلى العقد المبرم بين الحكومة وشركة المشروع، ليتولى تنظيمها.

والقاعدة أن المرفق العام ينتقل إلى الجهة الإدارية من دون مقابل إلا أن هذا لا يحول دون حصول شركة المشروع على تعويض عادل أو رمزي في بعض الأحيان وعند انتهاء عقد الشراكة تكون الحكومة أمام عدد من الخيارات، فإما أن تقوم بتشغيل المرفق بنفسها، أو تقوم

باختيار شركة جديدة لتقوم بتشغيله، أو ترى الحكومة من الأنسب تجديد العقد مرة أخرى مع شركة المشروع نفسها.¹

أما في مصر، قامت الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص بتحديد و توحيد مجموعة من مراحل و الخطوات و الإجراءات التي تتم بها مشروعات الشراكة مع القطاع الخاص و أهم ما يأتي :

المرحلة الأولى : البدء في المشروع و الاختيار .

و تتكون هذه المرحلة من مجموعة من الإجراءات الآتية :

- اختيار مشروعات ترشيحها كمشروعات شراكة.
- إتمام اختيار مشروع الشراكة، و إعداد ورقة المفاهيم.
- المراجعة و التأكد من مستندات المشروع عن طريق الوحدة المركزية للشراكة.
- إصدار القرار من قبل اللجنة الوزارية للشراكة عن جدوى انتقال المشروع إلى المرحلة الثانية.

1 - عبد المهدي، محمد فكري، 2005، التزامات شركة المشروع في عقود البوت، القاهرة، مصر، منشورات جامعة القاهرة، ، ص 172.

المرحلة الثانية: دراسة الجدوى

يتم من خلالها إعداد تحليل جدوى المشروع كمشروع شراكة مع القطاع الخاص تطوير هيكل طرح المشروع المقترح، و هيكل توزيع المخاطر، من قبل الوزارات المختصة ووحدات الشراكة التابعة له.

المرحلة الثالثة : تقييم المخاطر في مشروعات الشراكة و مقارنة القطاع العام وجدوى التكلفة على الدولة: و تشمل هذه المرحلة الخطوات الآتية :

- الانتهاء من النموذج المالي (للعائد على النقود) من قبل وحدات الشراكة التابعة في الوزارات المختصة .
- مراجعة الدراسات المقدمة من الوزارة المختصة بمعرفة الوحدة المركزية للشراكة .
- مراجعة اللجنة الوزارية للشراكة للمشروع و مقترحات الوحدة المركزية للشراكة .

يتم خلال هذه المرحلة مراجعة تقييم (مقارنة القطاع العام) و (العائد على النقود) و ذلك للمفاضلة بين تنفيذ المشروع تحت مظلة الشراكة أو من خلال الطرح العام المعتاد . إذ إن دراسة مقارنة القطاع العام هي جزء أساسي من إجراءات الطرح إذ إنها تتيح للوزارات المختصة المقارنة بين الاختبارات المالية و الهيكلية، لطرح المشروع ؛لإثبات أن اختيار طرح المشروع تحت مظلة الشراكة سوف يكون له عائد أعلى على النقود من طرحه من خلال الطرح العام المعتاد .

المرحلة الرابعة : إجراءات الطرح و المناقصة

و فيها تتعاون الوزارات المختصة و الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص في هذه المرحلة لانتهاء من إجراءات المناقصة و طرح المشروع . تقوم اللجنة المركزية للشراكة بمراجعة الإجراءات و المستندات و تقديم الموافقات المطلوبة في حينها . في حالات كثيرة تقوم الوحدة المركزية للشراكة بتوفير نماذج مستندات التأهيل، و مستندات المناقصات إلى الوزارات المختلفة ، ومن ثم فإن الأدوار و المسؤوليات تختلف من خطوة إلى أخرى.

المرحلة الخامسة: اختيار العطاء الفائز

وتشمل هذه المرحلة عددًا من الإجراءات: (فتح المظاريف الفنية- تقييم العروض الفنية_ إجراء الحوار التنافسي_ الإعلان عن نتائج التقييم للعروض الفنية_ فتح المظاريف المالية_ تقييم العروض المالية، و الانتهاء من النماذج المالية المقارنة مراجعة النموذج المالي للمقارنة المقدم من الوزارات المختصة من قبل الوحدة المركزية للشراكة_ الاختيار و الإعلان عن صاحب العطاء الفائز.¹

المرحلة السادسة : التوقيع على العقد و الإقفال المالي.

هذه المرحلة توضح الخطوات التي تلي توقيع الوزارات المختصة على العقد النهائي مع صاحب العطاء الفائز و الانتهاء من توقيع عقود التمويل مع الممولين جميعها و الإقفال المالي، و التي تشمل الخطوات الآتية :

- الانتهاء من التفاوض على العقد .

¹ - المصدر : الجديد عن البرنامج للشراكة مع القطاع الخاص . الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص

بوزارة المالية . يونيو 2009

- تطبيق شروط النفاذ و التأكد من أن الالتزامات جميعها قد تم تنفيذها من قبل الدولة و القطاع الخاص .

- إلى مرحلة الإقفال المالي و التأكد من وصول العقود .

المرحلة السابعة : متابعة أداء ما بعد التعاقد.

توضح هذه المرحلة الإجراءات الواجب اتباعها من الوزارات المختصة للرقابة على تنفيذ القطاع الخاص للأعمال في مرحلتي البناء و التشغيل و حتى نهاية التعاقد و يمكننا توضيح إجراءات هذه المرحلة من خلال :

1. تحضير خطة متابعة الأداء لعقد الشراكة و إنشاء لجان الرقابة على المشروع.
2. الرقابة على الأداء في مرحلتي الإنشاء و التشغيل.
3. إدارة طلبات مراجعة أو إعادة التفاوض على العقد و الإشراف على حل النزاع.
4. الإشراف على مشروعات الشراكة حتى نهاية التعاقد و نقل الملكية.¹

¹ - المصدر : الجديد عن البرنامج للشراكة مع القطاع الخاص . الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص

بوزارة المالية . يونيو 2009

المطلب الثالث

الهيكل التنظيمي لقانون المشاركة السورية

في الباب الثاني من القانون رقم /5/ لعام 2016 رسم المشرع الإطار التنظيمي والمؤسسي لعقود الشراكة بإحداث مجلس أعلى للشراكة يتولى إقرار المشاريع التي يشملها القانون والمصادقة عليها، وإقرار السياسات، والإجراءات المتعلقة بالمشاركة وتطويرها والموافقة على منح الدعم الاقتصادي لأي مشروع والإشراف على تنفيذ المشاريع وتوافقها مع معايير الأداء والتنفيذ المحددة، بالإضافة إلى لجان المشاركة ومكتب المشاركة.

الفرع الأول

الإطار المؤسسي لقانون المشاركة السوري

وفق القانون السوري فإن الإطار التنظيمي يتألف من مجلس المشاركة، ومكتب المشاركة ولجان المشاركة وعليه سوف نتطرق إلى هذه الجهات بمزيد من التفصيل

أولاً: مجلس المشاركة:

الهدف من مجلس المشاركة ضبط، مشاريع المشاركة بين القطاعين العام والخاص وتنسيقها في المجالات جميعها يتألف مجلس المشاركة من :

1. رئيس مجلس الوزراء . رئيساً
2. نائب رئيس مجلس الوزراء لشؤون الخدمات . عضواً
3. نائب رئيس مجلس الوزراء للشؤون الاقتصادية. عضواً
4. وزير الاقتصاد والتجارة الخارجية. عضواً

5. وزير المالية. عضوًا
 6. وزير شؤون رئاسة الجمهورية. عضوًا
 7. رئيس هيئة التخطيط والتعاون الدولي. عضوًا
 8. خبيرين مستقلين يعينهما من مجلس الوزراء. عضوين
 9. رئيس فريق خبراء المكتب مقررًا.
 10. مشاركة مؤقتة للوزير أو المحافظ المختص ولممثل أو أكثر عن أية جهة عامة تتبع لها ولها مصلحة مباشرة في أحد مشاريع أو عقود التشاركية.
- للمجلس اتخاذ كل القرارات لجهة إقرار المشاريع التي يمكن تشميلها بهذا القانون:
- * المصادقة على عقود الدراسات الأولية.
 - * المصادقة على طلبات عروض عقود التشاركية.
 - * المصادقة على عقود التشاركية.
 - * إقرار السياسات والاجراءات المتعلقة بالتشاركية وتطويرها متضمنة الأولويات القطاعية.
 - * يحدد المجلس في حال كان مشروع التشاركية يتعلق بأكثر من جهة عامة أو ينطوي على نقل ملكية أصول تعود لأكثر من جهة عامة واحدة طيلة مدة المشروع بتحديد الجهة العامة المتعاقدة، ويؤسس الإجراءات اللازمة لتنسيق المسؤوليات فيما بين تلك الجهات.

* الموافقة على الدعم الاقتصادي لأي مشروع، ومنح الحقوق والامتيازات وغيرها بهذا الصدد.

* الإشراف على تنفيذ مشاريع التشاركية، وتتبع توافقها مع معايير الأداء والتنفيذ المحددة.

* المصادقة على التعديلات المقترحة على عقود التشاركية نتيجة الظروف الطارئة.

* اتخاذ أي قرارات أخرى ذات صلة بالتشاركية بين القطاعين العام والخاص.

* البت بطلبات فسخ العقود المحالة من الجهة العامة.

* النظر في الاعتراضات المنصوص عليها في المادة (38) من هذا القانون.

للمجلس حق منع أية جهة عامة متعاقدة من التوقيع النهائي على عقد تشاركية يرتبط بأي مشروع لا يحقق القيمة مقابل المال أو لا يفي بالمعايير الدنيا التي يضعها مكتب التشاركية. يتولى رئيس المجلس أو من يفوضه رسميًا مهام أمر الصرف في مجلس ومكتب التشاركية. يجتمع المجلس مرة كل شهر على الأقل بدعوة من رئيسه وله أن يعقد اجتماعات طارئة كلما دعت الحاجة إلى ذلك بناء على دعوة من رئيسه. تكون اجتماعات المجلس قانونية بحضور معظم أعضائه وتتخذ قراراته بالإجماع أو بأغلبية أصوات الحاضرين وفي حال تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحًا.

ثانياً: مكتب التشاركية.

* يحدث لدى هيئة التخطيط والتعاون الدولي مكتب للتشاركية يرتبط برئيس الهيئة يتألف المكتب من فريق من الخبراء يرأسه رئيس فريق الخبراء ويتألف من مجموعة من الخبراء المختصين والأطر الإدارية الذين يختارون أو يعنون أو يتعاقد معهم بقرار من المجلس.

* يقدم المكتب المشورة الفنية والإدارية والقانونية والمالية والاقتصادية وغيرها اللازمة للمجلس و الجهات العامة جميعها فيما يتعلق بالتشاركية ويكون من مهامه خاصة:

1. تقديم المشورة الفنية والخدمات الداعمة إلى الجهات العامة المتعاقدة والمجلس في الأمور المتعلقة بالتشاركية بين القطاعين العام والخاص جميعها.

2. رفع التوصيات بشأن المقترحات التشريعية والمؤسسية للتشاركية والسياسات المتعلقة بها إلى المجلس.

3. اقتراح تطوير الإجراءات والمعايير بالاعتماد على أفضل الممارسات العالمية.

4. دراسة المشاريع المقترحة للتشاركية، وإبداء الرأي بجدواها ورفع التوصيات بذلك إلى المجلس والجهات العامة المتعاقدة.

5. نشر المعلومات وتوزيعها حول برامج التشاركية ومشاريعها.

6. تنفيذ حملات توعية على مستوى الدولة بشأن التشاركية والأهداف المتوخاة منها.

7. تقديم الاستشارات للمجلس في كل ما يتعلق بالتشاركية.

8. تنسيق الأمور المتعلقة بالتشاركية على كامل القطاعات الاقتصادية والاجتماعية جميعها.

9. المساعدة في إعداد عروض عقود الدراسات الأولية بخصوص أي مشروع.
10. مساعدة الجهات المعنية في فض عروض الدراسات الأولية ودعمها ورفع المقترحات بخصوصها إلى المجلس.
11. إعداد المعايير والممارسات المثلى المتعلقة بالتشاركية ورفعها إلى المجلس لإقرارها واقتراح أدلة استرشادية يقرها المجلس.
12. تنسيق المساعدة الفنية للجهات العامة جميعها بخصوص التشاركية بدءًا من إعداد عقود الدراسات الأولية ومرورًا بعروض عقود التشاركية وفضها وتقويمها وتقديم المقترحات إن كان هناك للمجلس مقتضى لذلك بخصوص المصادقة عليها والمشاركة في مفاوضات تعديلها واقتراح تعديل هذه العقود على المجلس ومراقبة حسن تنفيذ عقود التشاركية وكل ما يتعلق بها.
13. تدقيق المشاريع المقترحة وعروضها وعقودها والأنظمة التي تحكمها.¹

ثالثًا: لجان التشاركية في الجهات العامة:

يحق للوزارات تشكيل لجنة للتشاركية بعد الحصول على موافقة المجلس. تؤدي لجان التشاركية دور الداعم لمتخذ القرار في الوزارة أو الجهة العامة المتعاقدة فيما يتعلق بمشاريع التشاركية في وزارتهم وبخاصة للوزراء أعضاء المجلس كما تقوم اللجان بدور نقاط الارتباط المؤسسي مع المكتب، وتتولى تسهيل عمليات صنع القرار فيما يخص مشاريع التشاركية

¹ _ راجع المادة/ 8 / من القانون رقم /5/ لعام 2016

وتسهم في بناء القدرات المؤسسية الضرورية لإدارة وتنفيذ مشاريع التشاركية وتعمل على توفير المدخلات الفنية اللازمة لذلك. وهي على الآتي¹:

1- لجان المشروع:

أ. عند الحاجة تشكل الجهة العامة المتعاقدة لكل مشروع تشاركية فيها لجنة تنفيذية تسمى لجنة المشروع.

ب. تتولى لجنة المشروع المهام والصلاحيات المنصوص عليها في هذا القانون وتكون مسؤولة عن متابعة الأعمال المتعلقة بمشروع التشاركية جميعها حتى توقيع العقد متضمنة الإشراف على أعمال مشاور المشروع.²

2_ لجنة تقييم العروض:

أ. تشكل الجهة العامة المتعاقدة لكل مشروع تشاركية فيها لجنة لتقييم العروض واختيار العرض المناسب وفق أحكام هذا القانون.

ب. تمارس لجنة تقييم العروض مهامها على النحو الذي يضمن تقويماً عادلاً ومهنيًا للعروض ويجوز أن يشارك في عملها مدقق خارجي أو أكثر بصفة مراقب بغية ضمان الاستقلالية والسرية الكاملة ومنع تضارب المصالح.³

¹ - راجع المادة/ 9/ من القانون رقم /5/ لعام 2016

² _ راجع المادة/ 10/ من القانون رقم /5/ لعام 2016.

³ _ راجع المادة/ 11/ من القانون رقم /5/ لعام 2016.

3. اللجنة التوجيهية للمشروع:

أ. تقوم لجنة التشاركية بدور اللجنة التوجيهية لمشاريع التشاركية في الجهة العامة المتعاقدة تتولى الإشراف والتوجيه والمراقبة على أعمال لجنة المشروع وتقدم لها الدعم الاستراتيجي وتصدر عنها القرارات الخاصة بالمشروع.

ب. تقوم اللجنة التوجيهية بتدقيق توصيات لجنة المشروع وإقرارها وذلك فيما يتعلق بالأمور الآتية: (الشروط المرجعية لمشاور المشروع _ اختيار مشاور المشروع. الخيار المفضل لطرح المشروع _ دراسة الجدوى _ طلب استدراج العروض وإعداد وثائق طلب العروض _ اختيار العارض الأفضل. الصيغة النهائية للعقد).

ج. تصدر اللجنة التوجيهية أيضًا القرارات اللازمة التي تخص أية قضية أخرى ذات أهمية استراتيجية للمشروع.¹

يلحظ أن القانون أغفل دور وزارة المالية في آليات سير عمل مشروعات التشاركية إذ إن إعداد التصور المرجعي لعقود التشاركية، يعد من أهم بنود ومتطلبات نجاحها وقد أسند هذه المهمة إلى مشاور المشروع، لذا يجب أن نضيف إلى هذه المؤسسات تشكيل وحدة للتشاركية التي يجب أن تؤسس في وزارة المالية.

وفي مصر يشمل الإطار المؤسسي والتنظيمي اللجنة العليا لشؤون المشاركة برئاسة رئيس مجلس الوزراء وعضوية الوزراء المختصين بالشؤون المالية والاستثمار والتنمية الاقتصادية والشؤون القانونية والإسكان والمرافق والنقل والوحدة المركزية للمشاركة مع القطاع الخاص،

¹ _ راجع المادة /12/ من القانون رقم /5/ لعام 2016.

ضمن هيكل وزارة المالية، إضافة إلى لجنة دائمة تشكل من وزارات المالية والتخطيط والوزارات المعنية. وتتولى اللجنة العليا رسم سياسة قومية موحدة للمشاركة مع القطاع الخاص وتحديد أطرها وأهدافها، وآلياتها، والنطاق المستهدف لمشروعاتها، واتخاذ القرار باعتماد نظام المشاركة على مشروعات المشاركة وتطبيقه استنادًا إلى التقارير التي تعرضها الوحدة المركزية، عن نتائج الدراسات الأولية من جدوى طرح المشروع بنظام المشاركة وهيكله المشروع.

تتولى الوحدة المركزية مع القطاع الخاص تلقي المقترحات بشأن مشاريع الشراكة وتقديم الدعم الفني للجهات الإدارية في مراحل الدراسات للمشروعات وإجراءات طرحها والتعاقد عليها، وتقديم المشورة الفنية والقانونية للجنة العليا لشؤون المشاركة وتعيين استشاري و تختص برسم إجراءات الطرح ومتابعتها وإبرام عقود المشاركة وتنفيذها.

يشكل لجنة دائمة من وزارات المالية والتخطيط والوزارات المعنية، يناط بها اختيار مشروعات المشاركة ووضع خطة طرحها لخمس سنوات قادمة.

الفرع الثاني

نطاق تطبيق قانون المشاركة

وفقاً لأحكام المادة /3/ من القانون رقم /5/ لعام 2016 فإن أحكام هذا القانون تطبق على عقود الشراكة التي تعقدتها الجهة العامة مع القطاع الخاص من أجل إحداث المشروع أو تطويره أو توسيعه، واستثماره من القطاع الخاص بمفرده أو بالمشاركة مع جهة أخرى عامة أو خاصة عن طريق شركة المشروع وبحيث تكون عائدات القطاع الخاص من عائدات المشروع نتيجة استثماره مباشرة أو من شركة المشروع وفقاً لبنود عقود المشاركة¹.

و يستثنى من تطبيق أحكام هذا القانون وفقاً لحكم الفقرة /ب/ من المادة نفسها العقود الآتية:

1. العقود التي يبرمها القطاع العام وفقاً لأحكام القانون رقم (51) لعام 2004 وتعديلاته.
2. عقود استكشاف الثروات الطبيعية واستثمارها مثل النفط العامة.

وهذا يعني أنه تخضع لأحكامه عقود الشراكة التي تحقق شروطاً عديدة منها أن يكون غرضها أعمال إنشاء أو بناء أو تنفيذ أو صيانة أو إعادة تأهيل أو تطوير أو إدارة أو تشغيل للمرافق

1 - نود أن نوضح هنا ما يلي: أنه تم إعداد المسودات الأولى للقانون عام 2009، لتشمل مشاريع البنية التحتية حصراً، ولكن تم توسيع نطاقها في مسودته الأخيرة، ليشمل كما جاء في المادة/2/ منه ما يلي : " المرافق العامة والبنى التحتية والمشاريع العائدة ملكيتها للقطاع العام" مستثنيًا مشاريع النفط والغاز والثروات الطبيعية، أي أن القانون أصبح يشمل المشاريع الإنتاجية والخدمية الهادفة إلى الربح، وقد صدر بعد ذلك تعليمات تنفيذية أعدت خلال ثلاثة أسابيع فقط بناءً على إصرار الوزير المختص في حينه رغم اتساع نطاق القانون وتنوع وتعدد مشاريعه، فجاءت التعليمات التنفيذية قاصرة مثلها مثل القانون.

العامة أو البنى التحتية أو المشاريع لتقديم الخدمات العامة أو الخدمات التي تتوخى المصلحة العامة، منفردة أو مجتمعة، التي تقع ضمن اختصاصات وصلاحيات الجهة العامة المعنية، كما هو محدد في القوانين والأنظمة النافذة.

كما لا تنطبق أحكام هذا القانون على عقود شراء المواد والخدمات والأشغال التي تبرمها الجهات العامة التي ينظمها قانون العقود والمشتريات الحكومية النافذ ومشاريع الاستثمار المباشر من القطاع الخاص سواء أكان داخلياً أم خارجياً، التي ينظمها قانون الاستثمار النافذ، ولا على مجرد إحداث الشركات المشتركة بين الجهات العامة والخاصة، التي ينظمها قانون الشركات النافذ، أو مجرد إشغال القطاع الخاص للأراضي العامة على نحو لا يحقق النفع العام ولا يتضمن وضع أي استثمارات، ولا المشاريع التي لا يكون الغرض الرئيس منها تقديم الخدمات التي تتوخى المصلحة العامة.

وبرأينا لا حاجة للمشاريع الإنتاجية الربحية أن تتضوي تحت لواء قانون الشراكة مهما كان القطاع الذي تنتمي إليه، لأنه لا يوجد تضارب مصالح بين الطرفين العام والخاص في هذه المشاريع، فالطرفان يشتركان بالاستثمار والملكية في شركة المشروع وكلاهما يهدف إلى الربح فيها، وبالتالي يمكن لهذه الشراكة أن تخضع لقوانين التجارة والشركات والعمل والضرائب التي يخضع لها القطاع الخاص.

لم يشر قانون التشاركية السوري في نصوصه إلى التشاركية في المشروعات التي تتضمن مشاركة الدولة للقطاع الخاص في السكن الاجتماعي، وإعادة بناء المدن والتوسع العمراني، وسواء كان هذا الأمر سهواً أو قصدًا، فواقع الأمر أن مواد قانون التشاركية رقم 5/ لا تصلح للمشروعات التي تتضمن تطويراً عقارياً لما لهذه المشروعات من خصوصية تشمل جاهزية الأرض وتطوير البنى التحتية، وتوزيع مسؤوليتها وتمويلها وقد يكون من الأفضل تشميل

التشاركية في المشروعات المذكورة في قانون التطوير والاستثمار العقاري رقم 15/ لعام 2008 وهو قانون صدر بالأساس؛ لتشجيع القطاع الخاص (السوري_ العربي_ الأجنبي)؛ للدخول في مشروعات السكن الاجتماعي متفردًا على أملاكه الخاص، أو بمشاركة الوحدات الإدارية للدولة على أراضيها جميعها.

الفرع الثالث

أساليب التعاقد بين القطاع العام والخاص وفق قانون التشاركية السوري

وبالعودة إلى القانون السوري رقم 5/ الذي أشار إلى التعاقد وفق الأساليب الآتية:

أ. طلب العروض.

ب. الإجراءات غير التنافسية.

ج. العروض التلقائية.

أ. طلب العروض:

يتم طلب العروض على ثلاث مراحل:

* **التأهيل الأولي:** هي عملية قانونية وإدارية تجريها الإدارة المعنية أو السلطة التي ترغب في التعاقد بغية الوقوف على حقيقة المستثمر الذي يرغب في التعاقد معها والتأكد من صلاحيته أو أهليته القانونية والمالية والتنظيمية.¹

* **استدراج العروض:** يجري تقديم العروض من العارضين المؤهلين حصراً على مرحلة واحدة أو مرحلتين ويعود تقدير ذلك إلى الجهة العامة المتعاقدة وإلى موافقة المجلس وتزود الجهة

1 _ د. بطيخ، منى رمضان، 2012 الإطار القانوني لشرعية عقد المشاركة والوسائل البديلة لتسوية

منازعاته، بحث منشور في مجلة حقوق حلوان للدراسات القانونية والاقتصادية، جامعة حلوان، الجزائر، كلية الحقوق، ص 360.

العامة المتعاقدين الذين اجتازوا مرحلة التأهيل الأولي بدفتر الشروط والوثائق الأخرى اللازمة لتقديم العروض مقابل الثمن الذي تحدده الجهة العامة المتعاقدة.

ويجوز للجهة العامة المتعاقدة اللجوء إلى إجراءات العرض على مرحلتين وذلك في حال كان المشروع معقدًا، ولا يسمح للعارضين بتقديم عروضهم النهائية.

* إبرام عقد المشاركة: أثناء التفاوض إذا توصلت الجهة العامة المتعاقدة إلى اتفاق مع العارض الفائز أو من يليه بالتسلسل حول الشروط المطلوبة تقوم بإعلان من اختارته للتعاقد ومن ثم تقوم بإعداد مشروع عقد المشاركة.

وبمجرد التوصل إلى صيغة تعاقدية نهائية يتم عرض مشروع عقد المشاركة عن طريق المكتب على المجلس للمصادقة عليه.

ويتخذ المجلس بناءً على توصية المكتب القرار النهائي بتصديق العقد وتحويل الجهة العامة المتعاقدة المباشرة في إجراء توقيع عقد المشاركة وتنفيذ المشروع أو عدم المصادقة ورفض توقيع العقد وإلغاءه.¹

ب. إبرام عقود المشاركة بإجراءات غير تنافسية.

يحق للجهة العامة المتعاقدة وبعد الحصول على موافقة المجلس اللجوء إلى إجراءات تعاقدية غير تنافسية لا تنطبق عليها أحكام المواد من 19 إلى 32 من هذا القانون في الحالات الآتية:

* في حال كانت طبيعة المشروع تقتضي ذلك أو كانت هنالك حاجة ماسة لضمان استمرارية الخدمات بالشكل الذي تبدو معه الإجراءات التعاقدية الموصوفة في المواد من 19 إلى 33 من قانون المشاركة إجراءات غير عملية على أن تكون الظروف التي دفعت إلى هذه الحاجة

¹ - المادة /32/ من القانون رقم 5/ لعام 2016 ، الخاص بالشراكة بين القطاعين العام والخاص في سورية.

الماسة غير منظورة أو متوقعة مسبقاً من الجهة العامة المتعاقدة وغير ناجمة عن إهمال أو تقصير أو في حال لم تؤد إجراءات العرض إلى التعاقد.

* عندما يتضمن المشروع نواحي متعلقة بالسلامة العامة.

* في حال أعلن عن طلب استدراج عروض ولم يرد إلى التأهيل الأولي أكثر من عارض واحد.

* في الحالات الأخرى التي يجد فيها المجلس أموراً تجيز الاستثناء من أحكام المواد من 19 إلى 33 من قانون المشاركة.

لا بد من التنويه إلا أن السماح للإدارة بإبرام عقود بإجراءات غير تنافسية يخالف أهم مبدأ من المبادئ التي تقوم عليها عقود الشراكة في اختيار المتعاقد (أسس اختيار المتعاقد) وهو مبدأ حرية المنافسة الذي يتوقف على وجوده نجاح عقود الشراكة ويؤدي إلى غياب الاحتكار باعتبار أن هذه المنافسة تمكن الإدارة من استخدام المال العام استخداماً رشيداً وعقلانياً لما تمنحه من تنوع في العروض، وتعني حرية المنافسة: حرية دخول المناقصة أو المزايدة التي تلعب عنه الإدارة وفي الحدود التي يقرها القانون، وأنه لكل المقاولين أو الموردين مما تنطبق عليهم الشروط التي تضعها الجهة صاحبة التعاقد الحق بأن يتقدموا بطلباتهم بقصد التعاقد مع الإدارة وفق الشروط التي تضعها، وإن وجود منافسة حرة وحقيقية بين المتقدمين لمشروع المشاركة من شأنه أن يؤدي إلى استبعاد الشريك غير الكفء وخروجه من المنافسة، وبالتالي حصول أفضل المستثمرين أو الشركات على الأولوية في تنفيذ هذا المشروع.

وعليه نرى من الأفضل العدول عن هذا الطريقة عند إبرام العقود عقود الشراكة وتعديل المادة /33/ من القانون رقم /5/ لعام 2016 لما قد تسمح هذه الطريقة المجال للمحاباة والاحتكار والفساد.

ج. العروض التلقائية:

للجهة العامة المتعاقدة الحق بمراجعة العروض التلقائية وقبولها وفقاً للإجراءات التي تنظمها أحكام المادتين 37 - 38 من القانون رقم 5/ لعام 2016 على ألا ترتبط هذه العروض بأي مشروع تم إعلان إجراءاته التعاقدية أو الشروع فيها.¹

¹ - المادة 35/ من القانون رقم 5/ لعام 2016.

المبحث الثاني

الآثار القانونية المترتبة على عقود التشاركية

تتبع الالتزامات الرئيسية في عقود التشاركية من القاعدة التي تقتضي بأن العقد شريعة المتعاقدين، مع ضرورة تزويد جهة الإدارة ببعض السلطات؛ لضمان سير المرفق بانتظام لتحقيق المصلحة العامة. لذلك فإن إخلال أحد الطرفين بأي من الالتزامات التي يربتها العقد يتولد عنه توقيع الجزاء.

في هذا المبحث سوف نستعرض حقوق والتزامات الإدارة وحقوق والتزامات شركة المشروع.

المطلب الأول

التزامات وحقوق السلطة المتعاقدة

يرتب عقد التشاركية بين القطاعين العام والخاص على الدولة بعض الالتزامات التي من شأنها أن تعمل على جذب الاستثمارات، وبالأخص أن اللجوء إلى إبرام مثل هذه العقود يعني الاستعانة بالقطاع الخاص الأجنبي، ومن جهة أخرى يمنحها بعض الحقوق التي تطرحها هذه العقود.

الفرع الأول

التزامات السلطة المتعاقدة

يرتب عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص العديد من الالتزامات المترتبة على السلطة المتعاقدة منها الالتزام بتوفير المناخ القانوني المناسب، وتمكين شركة المشروع من تنفيذ التزاماتها، و تلتزم بتوفير المزايا والضمانات التي من شأنها تحفيز الشركات الخاصة للاستثمار في هذا النوع من المشاريع.

أولاً: التزام الدولة بتوفير المناخ القانوني الملائم لاستقبال عقود الشراكة.

سعت كثير من هذه الدول إلى إصدار تشريعات قانونية تتضمن مجموعة من الحوافز والضمانات تهدف إلى طمأنة المستثمر وتوفير الحماية القانونية له¹، إذ تعد التشريعات الاستثمارية أحد الضمانات التي تقدمها الدولة إلى المستثمر (شركة المشروع)، فهي القواعد التي تحدد الإطار القانوني الذي يشجع القطاع الخاص على الاستثمار داخل الدولة، وتضمن له تغطية استثماراته وتحقيق ما يهدف إليه من أرباح، كذلك التي تتعلق بمدى السماح

1_ بوتان، عثمان، خليل، عماد، 2011، الحماية القانونية والدولية للاستثمارات الأجنبية في العراق

ومصر، بحث منشور في مجلة الواقع والآفاق، الموصل، العراق، العدد 5، ص331.

للأجانب بتملك الأراضي، ومدى احترام الملكية الخاصة، التي تتعلق بالنظام الضريبي المتبع ومدى السماح للمستثمرين من الأجانب بتحويل أرباحهم إلى الخارج.¹

وتعد مصر إحدى الدول التي حرص فيها المشرع على تهيئة البيئة المناسبة لجذب مزيد من الاستثمارات، إذ سنّ العديد من القوانين التي تهيئ مناخ استثماري ملائم أهمها قانون ضمانات وحوافز الاستثمار رقم 8/ لعام 1997 بوصفه القانون الموحد للاستثمار في مصر الذي أعطى عددًا من الضمانات لشركة المشروع، نذكر منها:²

1. عدم تأميم المشروعات الاستثمارية أو مصادرتها.
2. عدم جواز فرض الحراسة بالطريق الإداري على الشركات والمنشآت أو الحجز على أموالها أو الاستيلاء أو التحفظ عليها.
3. عدم خضوع مشروعات الاستثمار إلى قواعد التسعير الجبري، وتحديد الأرباح.
4. لا يجوز إلغاء الترخيص بالعقارات التي رخص الانتفاع بها للشركة والمنشأة أو إيقافها، إلا في حالة مخالفة شروط الترخيص.
5. حق الشركات في تملك الأراضي والعقارات اللازمة لمباشرة نشاطها أو التوسع فيه أيًا كانت جنسية الشركة.

وفي سورية صدر قانون تشجيع الاستثمار رقم 10/ لعام 1991 وعدل بالقانون رقم 7/ لعام 2000³ جاء هذا القانون من أجل توحيد الجهة المشرفة على الاستثمار في سورية ممثلة

1 _ شرباش، مي، 2010، النظام القانوني للتعاقد بنظام (BOOT)، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، مصر، النهضة العربية، ص 136.

2 - راجع المواد (8 _ 9 _ 10 _ 12) من قانون ضمانات وحوافز الاستثمار المصري رقم 80/ لعام 1997.

3 - صدر هذا القانون بعد مرحلة طويلة عرفت فيه سورية عدة قوانين وأنظمة لتشجيع الاستثمار من أهمها:

بالمجلس الأعلى للاستثمار وبرئاسة مجلس الوزراء، بحيث يشمل جميع القطاعات والأنشطة الاقتصادية بأحكام موحدة مع بقاء تشريعات تشجيع الاستثمار السابقة سارية المفعول، كما ساوى القانون في الميزات الممنوحة بين المستثمرين سواء كانوا سوريين أم عرب أم أجانب.

ومن أهم الحوافز المقدمة ضمن القانون رقم 10/:

1. إعفاء المشروع عن ضريبة الدخل وضرائب العقارات عن مدة 3/ سنوات في فترة التأسيس و5/ سنوات بعد فترة التأسيس، بالإضافة إلى فترة إعفاء إضافية لمدة 2/ سنة بقرار من المجلس الأعلى للاستثمار إذا كان المشروع هام للاقتصاد الوطني أو مقام في المحافظات النامية.
2. سمح للمستثمر الأجنبي بتملك الأراضي والعقارات اللازمة لإقامة مشروعه.
3. إعفاء الآلات والتجهيزات من الرسوم الجمركية.
4. نسبة الضريبة على الأرباح التي تحققها الشركات المساهمة 25% شريطة أن تطرح أكثر من أسهمها للاكتتاب العام.
5. السماح بتحويل الأرباح إلى الخارج.
6. في حال حدوث التأمين لأي من الاستثمارات المرخصة وذلك لدواعي المصلحة العامة فإنه يتم مقابل تعويضات عادلة.
7. يمكن حل النزاعات عبر التحكيم أو ودياً أو أمام المحاكم السورية أو محكمة الاستثمار العربية المشكلة عام 1980.

* المرسوم التشريعي رقم 103/ لعام 1952 المتعلق بالاستثمار الصناعي والإعفاءات المالية.
 * القانون رقم 47/ لعام 1952 الخاص بالصناعات الصغيرة والحرف اليدوية.
 * المرسوم رقم 348/ لعام 1969 لتشجيع استثمار رؤوس أموال المغتربين ورعايا الدول العربية.
 * القانون رقم 19/ لعام 1990 والذي سمح للمغتربين بإدخال آلات ومعدات بهدف الاستثمار.

وفي عام 2007 صدر المرسوم التشريعي رقم /8/ وجاء هذا المرسوم لكي ينهي العمل بالقانون رقم /10/ لعام 1991 وتعديلاته ويخضع كافة المشاريع الموافق عليها من قبل المجلس الأعلى للاستثمار إلى أحكام قانون الشركات، ومن أهم ما جاء بالمرسوم ما يلي :

1. سمح للمستثمر بتملك واستئجار الأراضي والعقارات اللازمة لإقامة المشروع أو توسيعه ولو تجاوزت المساحة سقف الملكية المحدد في القوانين والأنظمة النافذة شريطة استخدامها حصراً لأغراض المشروع.

2. منعت الاستثمارات المرخصة وفق أحكام هذا القانون من المصادرة أو نزع الملكية إلا إذا كان للنفع العام ومقابل تعويض فوري وعادل.

3. يتمتع المشروع بالإعفاءات المنصوص عليها في القانون ضريبة الدخل وكافة الضمانات والمزايا المنصوص عليها في هذا المرسوم.

4. أعلى معدل ضريبي للمشاريع المشملة بقوانين تشجيع الاستثمار تصل إلى 22%.
المرسوم التشريعي رقم /9/ لعام 2007 المتضمن إحداث هيئة الاستثمار بسورية وترتبط برئيس مجلس الوزراء.

ويأتي صدور هذين المرسومين بعد مداوات ومناقشات حكومية وأكاديمية عدة بشأن مدى الحاجة إلى قانون عام للاستثمار في سورية بتلافي ثغرات قانون الاستثمار السابق رقم /10/ لعام 1991 وتعديلاته بعد إدراك الحكومة أن الإعفاءات الضريبية ليست هي السبيل الوحيد لجذب الاستثمار وبخاصة الأجنبي منها، ولا تشكل حافزاً وحدها مالم تقترن بمتطلبات أخرى للمستثمرين تتعلق بتسهيل العمل، وتبسيط الإجراءات وحرية تحويل الأموال والشعور بالأمان والحرية.

ونهاية يمكن القول أن تشجيع الاستثمار وتحفيزه لا يقتصر على تقديم الحوافز فهو يتضمن مجموعة من العناصر المتشابكة التي تتبادل فيما بينها: السياسات الاقتصادية والبنية التحتية

والضمانة المقدمة للمستثمرين، و الإجراءات القانونية، وتبسيط القوانين والإجراءات وتطوير النظام المصرفي وتطوير النظام الضريبي...إلخ.

ثانياً: التزام السلطة المتعاقدة بمساعدة شركة المشروع على تنفيذ العقد.

تتعهد السلطة المتعاقدة بأن تقدم لشركة المشروع كل المساعدات الممكنة، ويتم ذلك عن طريق منح التراخيص اللازمة، أو تنشيط إجراءات الحصول عليها وتسهيلها. ويجب على الدولة أن تلتزم بتسليم موقع المشروع لشركة المشروع وحيازته حياة هادئة وإذا ما وجد نص في العقد يلزم الدولة بنقل ملكية الأرض إلى شركة المشروع.¹

وبالعودة إلى قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص رقم 5/ لعام 2016 وبالتحديد الفقرة ب/ من المادة 60/ نصت على مايلي:

ب. تلتزم الجهة العامة المتعاقدة التزاماً تاماً بجميع شروط وأحكام عقد التشاركية وتعمل على الوفاء بالتزاماتها بما في ذلك:

1. تنفيذ الدراسات الأولية والنظم المالية ودراسة الخيارات المتاحة وتحليل القيمة مقابل الاستثمار وجميع الدراسات الأخرى ذات الصلة والتي من شأنها الوصول إلى مشروع تشاركية متكامل من الناحيتين الفنية والمالية.
2. رفع مشاريع التشاركية المقترحة ودراسات الدعم المالي وغيره اللازمة لها إلى المجلس عن طريق المكتب لدراستها وبيان إمكانية إقرارها وذلك عملاً بأحكام هذا القانون والتعليمات الأخرى ذات الصلة.

1 - السيد، حفيظة، 2001، العقود المبرمة بين الدولة والأشخاص الأجنبية الاسكندرية، مصر، دار الفكر الجامعي، 236.

ج. يقع على عاتق الجهة العامة المتعاقدة:

1. إعداد وثائق طلب العروض الفنية والمالية والتعاقدية
2. تنفيذ الإجراءات التعاقدية والتي تقضي إلى اختيار الشريك الخاص.
3. تأسيس بنية حوكمة فعالة وشفافة لنتبع التزام الأطراف كافة بشروط وأحكام عقد التشاركية.
4. توفير المعلومات والبيانات والدراسات التي يطلبها المجلس والمكتب.
5. تنسيق النشاطات والالتزام بجميع التعليمات الصادرة عن المجلس.
6. إعداد وتمكين فريق فني مؤهل لإدارة المشروع والإشراف على عملياته التعاقدية.

كما نصت الفقرة د/ من المادة نفسها على الآتي:

يجب على الجهة العامة مراقبة حسن سير المشروع ويحق لها زيارة جميع مكاتب شركة المشروع والاطلاع على جميع الوثائق اللازمة حتى أثناء تشغيل المشروع في أي وقت تراه مناسباً دون أن يؤثر ذلك على تنفيذ عقد التشاركية أو تشغيل المشروع كما يحق للجهة العامة المتعاقدة الاطلاع على العقود الفرعية والملحقة الموقعة بين شركة المشروع وباقي الشركاء الآخرين وطلب جميع الوثائق التي تبين جدية العمل والكفاءة الفنية والمالية.

ثالثاً: التزام الدولة بتبسيط الإجراءات الإدارية والقانونية.

يقع على عاتق الدولة التزام جوهري ومهم هو إزالة العقبات الإدارية والعراقيل التي قد تعترض تنفيذ عقود الشراكة جميعها، من تصاريح بالإنشاءات، وتصاريح عمل الأشخاص الأجانب وتصريح تحويل الأرباح إلى العملات الأجنبية، وقد تعمد دولة مقر المشروع إلى اتباع نظام النافذة الواحدة بوصفه واحداً من أكثر النظم الحكومية كفاءة وسرعة ومرونة بما يؤدي إلى

تجميع المطالب التي تتطلبها الجهات الإدارية جميعها في مكان واحد؛ ليؤدي إلى تسهيل عمل شركة المشروع وبسرعة كبيرة، وهذه المزايا لهذا النظام دفعت العديد من دول العالم إلى الأخذ به مثل ماليزيا وباكستان.¹

ويضاف إلى ذلك التزام مهم وجوهري وضروري يتمثل في ضرورة تبسيط إجراءات التقاضي إذ إن شركة المشروع أثناء تعاملها مع المواطنين من أبناء دولة المقر تدخل في علاقات قانونية، وقد تكون هنالك بعض المنازعات مع المقاولين من الباطن المعهود إليهم القيام ببعض الأعمال الإنشائية والقانونية. والمعاملات القانونية لشركة المشروع مع هؤلاء لا يحكمها في الغالب عقد الشراكة بل تخضع إلى القانون الوطني لدولة المقر والمحاكم الوطنية لهذه الدولة، وعلى هذا يقع على عاتق الدولة تبسيط إجراءات التقاضي، بما يؤدي إلى سرعة الفصل في المنازعات وتحقيق العدالة على وجه السرعة.²

1 - البهجي، عصام أحمد ، المرجع السابق، ص 199 _ 200.

2 _ البهجي، عصام أحمد ، المرجع السابق، ص 200.

الفرع الثاني

حقوق السلطة المتعاقدة

تمتلك السلطة المتعاقدة في إطار عقد الشراكة حقها في الرقابة، لضمان سير المرفق العام بانتظام، وحقها في تعديل العقد بين مؤيد ومعارض لذلك.

أولاً: حق السلطة المتعاقدة في الرقابة على عقد الشراكة.

يكتسب حق الرقابة في عقود الشراكة أهمية خاصة، بالنظر إلى طول مدة التشغيل والاستغلال التي قد تصل إلى 99 عامًا من جهة، ومن جهة أخرى فإن التزام الشركة بإعادة المشروع بحالة جيدة عند انتهاء المدة المحددة للاستغلال، ولا يمكن أن يتحقق إلا إذا سلمنا بحق الجهة الحكومية في الرقابة، والإشراف والتوجيه على المشروع. وتتم الرقابة على هذا النوع من العقود، بتعيين أعضاء ممثلين للجهة الإدارية في مجلس إدارة الشركة صاحبة المشروع بالإضافة إلى ذلك تتضافر الوزارات المختصة في الرقابة على المشروع، وتأمين سلامته.¹

هذا وتفرض العديد من القوانين، التزامًا على مقدمي الخدمات العامة بأن يزودوا جهاز الرقابة الحكومي بمعلومات دقيقة وفي وقتها عن عملياتهم، وتمنح هذه الأجهزة حقوقًا قد تتضمن توجيه الاستفسارات أو مراجعة الحسابات، بما في ذلك إجراء مراجعات تفصيلية للأداء والامتثال، وفرض جزاءات على الشركات غير المتعاونة، وإصدار أوامر قضائية أو اتخاذ إجراءات جزائية، لإنفاذ تقديم المعلومات.²

ولعل ما قامت به الدولة المصرية في عقد الشراكة الخاص في إنشاء مطار العلمين من إلزام شركة المشروع بإنشاء وحدة حسابية للدولة بالمطار؛ لمتابعة الأعمال المالية مع إمدادها

1 - غانم، محمد أحمد، 2009، مشروعات البنية الأساسية بنظام البوت، الاسكندرية مصر، دار المكتب الجامعي، ص 152.

2 - غانم، محمد أحمد، المرجع السابق، ص 153.

بالبينات والدفاتر اللازمة جميعها وتقديم التسهيلات الإدارية جميعها مع القبول بإجراء التفتيش المالي، وإخطار المطار بالملحوظات والعمل على تلافيها في مدة ثلاثين يومًا.¹

وفي الجمهورية العربية السورية ألزم المشرع شركة المشروع في القانون رقم 5/ لعام 2016 شركة المشروع إعداد حساباتها وفقًا للمعايير الدولية لتنظيم التقارير المالية المطبقة في الجمهورية العربية السورية ويجب أن تدقق قوائمها المالية سنويًا وفق معايير التدقيق الدولية.

ثانيًا: حق السلطة المتعاقدة في تعديل عقد الشراكة.

شهد حق السلطة المتعاقدة في تعديل العقد في نظام الشراكة _ بوصفه حقًا من حقوق الإدارة التي تتطلبها مقتضيات المصلحة العامة في العقود الإدارية العادية _ جدلاً فقهيًا بين مؤيد ومعارض نظرًا إلى الإمكانات المالية الضخمة التي تتطلبها هذه العقود والدراسات الدقيقة المعتمد عليها للتعاقد، ولا سيما مع استعمال شروط الاستقرار في عقود الاستثمار عمومًا التي تحد من سلطة الدولة في التعديل.

1_ سلطة الدولة في تعديل العقد بين المؤيد والمعارض.

عرفت سلطة الدولة في تعديل العقد بإرادتها المنفردة جدلاً فقهيًا واسعًا. فقد ذهب الاتجاه المؤيد لتمسك الدولة بموقفها الخاص بصفاتها شخصًا ذا سيادة، إلى سلطة الدولة في تعديل العقد بإرادتها المنفردة استنادًا إلى امتيازات السلطة العامة وذلك تحقيقًا للمصلحة العامة.

يرى بعضهم أنه إذا كانت العقود الإدارية تنص على حق الإدارة في تعديل العقد بوصفه من الشروط غير المألوفة التي تميز العقود الإدارية عن غيرها من العقود فإنه يمكن استخدام السلطة المتعاقدة لحقها في تعديل عقود الشراكة، ولا سيما وأنها تتضمن شروط لائحية غير قابلة للمفاوضة بشأنها مع الملتزم، فلإدارة سلطة تغييرها وتعديلها بما يتلاءم وحاجة المرفق بشرط عدم المساس بالمزايا والضمانات المقررة للملتزم وفق الشروط المتفق عليها في العقد

1 -- البهجي ، عصام أحمد، المرجع السابق، ص 206.

التي تقتضيها الطبيعة الخاصة لعقود الشراكة ويحق للملتزم الحصول على التعويض عن الأضرار التي لحقت من جراء التعديل.¹

هذا ويرى بعضهم أن حق التعديل المعروف في العقود الإدارية لا تتلاءم تمامًا مع عقود الشراكة التي تبرم غالبًا وفقًا لقاعدة العقد شريعة المتعاقدين، و تنصب على مشاريع ضخمة. ونظرًا إلى لأهميتها وتكلفتها المالية فهي تدرس بعناية، ويخطط لها بدقة، الأمر الذي لا يترك مجالًا للتعديل إلا إذا نص العقد على خلاف ذلك إذ يجيز العقد للعميل عادة إدخال تعديلات على رسوم البناء مع الحرص على وضع حد لكل هذه الطلبات، لكي لتصل إلى تغيير الرسومات الأصلية تغييرًا شاملاً ومن أمثلة هذه الحدود اشتراط ألا تزيد قيمة التعديل عن نسبة معينة من التصميمات.²

2_ شروط الاستقرار التشريعي حدود لسلطة الدولة في تعديل العقد بإرادتها المنفردة.

يتم عادةً إدراج شروط الاستقرار أو الثبات في العقود التي تبرمها الدولة مع المستثمرين الأجانب، بهدف تجميد قانون العقد، وهو الأمر الذي تتبناه مختلف التشريعات.

أ _ التعريف بشروط الاستقرار التشريعي.

هو الشرط الذي يرد ضمن بنود أو شروط العقد، وينص صراحة على أن الذي يسري على العقد القانون النافذ فحسب وقت إبرام العقد مع استبعاد أية تعديلات لاحقة تطرأ عليه.³ يخول شرط الاستقرار التشريعي للأطراف المتعاقدة سلطة تجميد قانون العقد من حيث الزمان، بحيث لا يسري عليهم إلا أحكامه النافذة وقت إبرام العقد دون التعديلات المستقبلية، وذلك باستبعاد

1- أحمد، ماهر محمد حامد ، 2004، النظام القانوني لعقود البناء و ونقل الملكية رسالة دكتوراه، جامعة الزقازيق، القاهرة، مصر، ص 292.

2 - أحمد، ماهر محمد حامد ، المرجع السابق، ص 292.

3 - حمادة، حمادة عبد الرزاق، 2012، النظام القانوني لعقد امتياز المرفق العام، الإسكندرية، مصر، دار الجامعة الجديدة، ص 683.

المراجعات والإلغاءات والتعديلات المختلفة التي تطرأ في المستقبل، الأمر الذي أصبح أهم الاهتمامات الجماعية للمستثمرين الأجانب.

ففي الحالة التي ينص فيها العقد على هذا الشرط، يتعين على الدولة احترام تعهداتها في العقد، بأن يظل المتعاقد خاضعاً إلى القانون الذي انعقد العقد في ظله، فمثلاً عند وجود شرط في العقد يقضي بعدم التزام المتعاقد بأداء ما يفرض من ضرائب جديدة مع وجود قوانين تتعلق بزيادة الضرائب في أثناء تنفيذ العقد فإن وجود مثل هذا الشرط يحل المتعاقد من وقع الزيادة الضريبية الطارئة.¹

وأبعد من ذلك تسعى الأطراف الأجنبية إلى الاستفادة من المزايا والاتفاقيات التي تبرمها الدولة المتعاقدة في المستقبل، التي قد تتضمن امتيازات وضمانات أكثر من الإطار القانوني الأول، وذلك بإدماج شرط التدعيم التشريعي؛ لضمان المعاملة التفضيلية التي ينص عليها تشريع الدولة المضيفة لعقود الدولة وكذلك الاتفاقيات الدولية.²

اختلفت الآراء الفقهية بين المؤيد والمعارض، لصحة هذه الشروط فقد ذهب الفقه المؤيد لفعاليتها، إلى أن شروط الاستقرار تنتج آثارها لأن الأطراف قد ابتغوا ذلك فحرية الإرادة هي الأساس الكافي لفعالية بند التجميد التشريعي. في حين ذهب الاتجاه المعارض إلى عدم فعالية شروط الاستقرار وصحتها، وذلك بالرجوع إلى مبدأ السيادة وما تتمتع به الدولة من سلطات تخولها حق إصدار قوانين جديدة تحقيقاً للمصلحة العامة، لارتباط هذا الأمر بالتنمية والاستفادة من التكنولوجيا.³

1 - حمادة، حمادة عبدالرزاق، المرجع السابق، 684.

2 - إقلولي، محمد، 2006، شروط الاستقرار التشريعي المدرجة في عقود الدولة في مجال الاستثمار،

المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، الجزائر، العدد 1، ص 95.

3- إقلولي، محمد، المرجع السابق، ص 96.

وبرأينا أن شروط التجميد غير فعالة، لأنه من غير المنطقي استقرار التشريع في حقبة زمنية معينة من دون الأخذ بالحسبان التحولات الدولية المستمرة، لذلك يمكن للدولة في المجال العقدي وحفاظاً على مصالح الطرفين اشتراط إعادة التفاوض بشأن بعض البنود من أجل الحفاظ على المصلحة العامة وضمان استقرار العلاقة العقدية، ولا سيما في العقود طويلة الأمد. ومن أجل منح المستثمرين الأجانب ضمانات في إطار العلاقة العقدية يمكن الاتفاق على احترام المبادئ العامة عند تنفيذ التزام إعادة التفاوض ويمكن الاستفادة من الشروط المعمول بها في مجال القوة القاهرة التي تعدّ شرطاً؛ لإعادة التفاوض في عقود التجارة الدولية وهذا يسمح للأطراف بتحقيق تطابق بين العقد والمعطيات الجديدة ومن ثمّ تسهيل عملية تنفيذ العقد، وهذا في ظل الضمانات المختلفة التي تمنحها الدولة، لجلب الاستثمارات الأجنبية، لأن عقود الشراكة من عقود الاستثمار الطويلة المدى فإنه نساند مسألة عدم فعالية شروط التجميد.

ثالثاً: حق الدولة في استرداد المشروع:

لا يحق لدولة مقر المشروع خرق نصوص عقد الشراكة، واستلام مقر المشروع من الشركة، بل إن الأمر في حقيقته هو طرد لشركة المشروع قبل انتهاء المدة المتفق عليها في العقد، ولأن ذلك يلحق ضرراً كبيراً بمصالح الدولة الاقتصادية لأن إقدام دولة مقر المشروع على هذا التصرف يعطي الحق لشركة المشروع في مقاضاة دولة المقر بما يؤدي في نهاية الأمر إلى إلزامها بتعويضات مبالغ فيها تشمل على ما كان يحتمل أن تحققه شركة المشروع من مكاسب.¹

وبالعودة إلى قانون الشراكة السوري وتحديداً المادة /49/ نجد أنه أعطى الحق للجهة العامة المتعاقدة وبعد الحصول على الموافقة المسبقة من المجلس إنهاء عقد التشاركية في حال:

¹ - البهجي، عصام أحمد، مرجع سبق ذكره، ص 209.

أ. بات من الواضح والثابت بمكان ان الشريك الخاص لم يعد قادرا على الوفاء بالالتزامات المترتبة عليه بموجب عقد التشاركية.

ب. وجود أسباب قاهرة تستوجب قيام الجهة العامة المتعاقدة بإنهاء العقد ودفع تعويضات للشريك الخاص بموجب الاحكام النازمة لذلك في متن عقد التشاركية.

رابعاً: حق الدولة في تطبيق القانون على شركة المشروع.

تلتزم دولة المقر باحترام نصوص عقد الشراكة المبرم بينها وبين شركة المشروع وتنفذه بحسن نية على الوجه الصحيح، وعندما لا يوجد نص في العقد يحكم أمراً من الأمور فإنه يجب تطبيق القانون الوطني في دولة المقر على الأمر المعروض. فمثلاً العلاقة بين شركة المشروع والبنوك الوطنية في الإقراض والاقتراض، والعلاقة بين شركة المشروع والعمال من أبناء دولة المقر، والعلاقة بين شركة المشروع وشركات الحراسة والأمن والنظافة، وهذه العلاقات جميعها يحكمها القانون الوطني ويجب على شركة المشروع احترام القانون الوطني في دولة مقر المشروع.

وفي العقود الإدارية عندما يُخلّ الطرف المتعاقد مع الإدارة بالتزامه بما يؤدي إلى الإخلال بحسن سير المرفق العام، فإن جهة الإدارة توقع جزاءات على المتعاقد معها من دون اللجوء إلى القضاء، وذلك لأن المصلحة العامة والمصلحة الفردية لا تتوازيان في مجال الروابط القانونية التي تحكم العقد الإداري بل يجب أن تغلو المصلحة العامة وعلى هذا كانت سلطة الإدارة في توقيع الجزاء على المتعاقد معها أحد وسائل الإدارة وامتيازاتها، الضابطة لحسن تنفيذ العقد. فهذه الجزاءات توقعها الإدارة على المتعاقدين معها في مجال العقود الإدارية لا تصلح للتطبيق في نطاق عقد الشراكة.

فعندما تخالف شركة المشروع نصوص العقد المبرم بينها وبين الدولة فعلى الدولة تطبيق نصوص العقد فيما يتعلق بأسلوب فض المنازعات الناشئة عن عقد الشراكة من دون اللجوء إلى أسلوب توقيع الجزاءات الإدارية، إذ إن عقود الشراكة تختلف عن العقود الإدارية، ومن المؤكد أن نصوصاً عقد الشراكة تشمل نصوص تبين كيفية حل المنازعات الناتجة عن العقد وعلى هذا يجب على الدولة أن تحترم تعهداتها السابقة بتطبيق نصوص العقد بحسن نية، لأن الدولة في عقد الشراكة طرف مساوٍ لشركة المشروع، ولا يتصور أن تقوم الدولة طرف في العقد باقتضاء ما تدعيه لنفسها بيدها ولأن هذا يعطي انطباعاً أنها دولة لا تحترم اتفاقاتها.

وبالعودة إلى قانون الشراكة السوري نصت المادة /78/ المتعلقة بالمناعات التي تحصل بين الجهة العامة والشريك الخاص على الآتي:

أ. النزاعات بين الجهة العامة المتعاقدة والشريك الخاص:

1. يتم حل النزاعات المتعلقة بتنفيذ أو تفسير أو صحة أو إنهاء أو فسخ عقد التشاركية أو أي عقد ثانوي يتبع لها والتي تنشأ بين الجهة العامة المتعاقدة وبين الشريك الخاص عن طريق الحل الودي.

2. إذا لم يتوصل الطرفان إلى حل ودي خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبلغ الطرف الآخر إشعاراً خطياً بطلب التسوية الودية من قبل أحد طرفي الخلاف يحق لأي منهما اللجوء إلى إحدى الطرق الآتية:

1. القضاء الإداري السوري.

2. التحكيم الداخلي.

3. التحكيم الخارجي.

3. يجب أن يتضمن عقد التشاركية تحديد إحدى طرق حل الخلافات المشار إليها آنفا كما يجوز الاتفاق لاحقا على التحكيم في حال خلو عقد التشاركية من شرط التحكيم.
4. في حال عدم الاتفاق على حل الخلاف بطريق التحكيم يمكن للطرف صاحب المصلحة اللجوء إلى القضاء الإداري السوري لحل النزاع.
5. تطبق على أي نزاع تحكيمي القوانين النافذة في الجمهورية العربية السورية ما لم يتم الاتفاق على خلافه في عقد التشاركية أو العقود الثانوية.
- كما نصت المادة /79/ من القانون نفسه في حال التعارض بين مواد وأحكام هذا القانون وقوانين أخرى ذات صلة تسود مواد وأحكام هذا القانون. ويتم الرجوع إلى المجلس في كل ما لم يرد فيه نص في هذا القانون.

المطلب الثاني

التزامات شركة المشروع وحقوقها

تتمتع شركة المشروع في سبيل أدائها المهام الملقاة عليها ببعض الالتزامات بالإضافة إلى بعض الحقوق وفيما يأتي نورد الآتي:

الفرع الأول

التزامات شركة المشروع

تتنوع وتتعدد الالتزامات الملقاة على عاتق شركة المشروع في عقود الشراكة، فمنها ما يتصل بإنشاء المشروع، ومنها ما يتصل بتشغيله، ومنها ما يتصل بتسليم المرفق.

أولاً: التزم شركة المشروع بتصميم المرفق، وتمويله، وإنشائه.

تتم الإحالة في عقود الشراكة عادة في شأن الإنشاء، إلى عقود الاتحاد الدولي للمهندسين الاستشاريين الفيديك، وهي صيغة معدة سلفاً بواسطة الاتحاد، ولا سيما أن الكتاب الفضي الذي يمثل أحد إصداراته يتلاءم ومشاريع الشراكة، فشركة المشروع نادراً ما تقوم بنفسها بإتمام أعمال التصميم والإنشاء، فهي تلجأ إلى تنفيذ ذلك بواسطة مقاول بنظام تسليم المفتاح، لتتقل شركة المشروع إلى عاتق المقاول المخاطر المتعلقة بالتصميم وعيوب التنفيذ أو التأخير فيها جميعها ولا سيما في ظل القواعد العامة التي تجسد الاعتبار الشخصي في عقود الإدارة.

ثانياً: التزام شركة المشروع بمدد التنفيذ.

تحرص السلطة المتعاقدة على تضمين المشاريع المتعاقد عليها بنظام الشراكة نصوص تحدد مدة التنفيذ، لتعلق هذا النوع من المشاريع بتأدية خدمة عامة للجمهور.

والالتزام بتنفيذ المشروع في المدة المتفق عليها في العقد التزام بتحقيق نتيجة وليس التزام ببذل عناية، فلا يكفي لإعفاء شركة المشروع من المسؤولية عن التأخير أن تثبت أنها بذلت عناية الشخص المعتاد في إنجاز العمل في الميعاد المحدد ولكنها لم تتمكن من ذلك، بل يجب

عليها حتى تنفي مسؤوليتها أن تثبت السبب الأجنبي فإذا أثبتت القوة القاهرة أو الحدث المفاجئ أو فعل الغير، انتقت مسؤوليتها.¹

ثالثاً: مدى التزام شركة المشروع بالتنفيذ بنفسها.

يتم اختيار شركة المشروع في عقود الشراكة في إطار المنافسة والعلانية، كما أن كفاءة المتعاقد وقدراته المالية والفنية وسابق خبرته، من العناصر التي توضع في الحسبان عند اختياره، كل هذه الأمور تضاعف من أهمية الاعتبار الشخصي في العقد، وتدفعنا إلى البحث عن مسألة التنازل عن العقد، والتعاقد من الباطن في مجال عقود الشراكة.

1- التنازل عن العقد في عقود الشراكة.

يقصد بالتنازل عن العقد تخلي المتعاقد مع جهة الإدارة عن كل الالتزامات والحقوق المتولدة عن العقد وحلول شخص آخر محله في تنفيذ العقد كلياً.

ونظراً إلى أهمية الاعتبار الشخص في عقود الشراكة، فإن شركة المشروع لا يحق لها التنازل عن العقد للغير أو التصرف به على أي وجه يؤدي إلى أن تحل محلها شركة أخرى، على أن هذه القاعدة ليست من النظام العام، ومن ثم فقد ترى الإدارة المتعاقدة أن هذا التنازل قد يحقق مصلحتها، ومع ذلك فإن مرد الأمر في النهاية يكون رهناً بالموافقة الصريحة والمكتوبة للإدارة، وذلك بعد أن تكون الشركة المتعاقدة قد أوفت بالتزاماتها جميعها حتى تاريخ طلب التنازل.

والجدير ذكره أن المشرع السوري في القانون رقم 5/ لعام 2016 قد منح مسألة التنازل عن العقد:

(لا يجوز التنازل عن حقوق والتزامات الشريك الخاص بموجب أحكام وشروط العقد إلى شخص ثالث من دون موافقة الجهة العامة المتعاقدة والمجلس، ويجب أن يتضمن العقد

1 - السنهاوري، عبدالرزاق، 1989، الوسيط في شرح القانون المدني، القاهرة، مصر، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، ص 96.

الشروط التي يمكن وفقاً لها أن توافق الجهة العامة المتعاقدة عن تنازل الشريك الخاص لطرف ثالث بما في ذلك قبول الشريك الخاص الجديد الالتزامات التي نص عليها العقد جميعها وثبوت أهليته الفنية والمالية لتقديم الخدمات موضوع العقد، وموافقة المجلس عليه).

وعليه تعدّ موافقة الإدارة عن التنازل عن العقد بمنزلة عقد جديد يحل محل العقد الأصلي وتتشأ علاقة عقدية مباشرة بين الإدارة والمتنازل إليه، ليصبح هذا الأخير هو المسؤول الوحيد أمام جهة الإدارة مالم ينص العقد على خلاف ذلك، ومن ثم يتحرر المتعاقد الأصلي من التزاماته.

2- التعاقد من الباطن:

يقصد بالتعاقد من الباطن اتفاق المتعاقد الأصلي مع الغير، لتنفيذ جزء من الالتزامات موضوع العقد، ويشترط ذلك موافقة الإدارة، لذلك فإن الإدارة تلجأ إما إلى إبرام عقود عدة لتنفيذ مشروع واحد مع شركات عدة وهو ما يكلفها مالياً ويأخذ منها وقتاً طويلاً باعتبار عقد الشراكة يتطلب تعاون العديد من الشركات المتخصصة، وإما أن تتعاقد مع متعاقد واحد يكون مسؤولاً أمامها عن تنفيذ المشروع، وتعطيه سلطة التعاقد من الباطن وهو الأمر المألوف في عقود البوت.

وموافقة الإدارة على التعاقد من الباطن لا يخضع لشكل معين، فقد تكون الموافقة صريحة وقد تكون الموافقة ضمنية، وإن الهدف من الموافقة هو إعطاء الشرعية على التعاقد من الباطن وبالتالي فإن هذه الموافقة لا يترتب عليها قيام أي علاقة تعاقدية بين الإدارة والمتعاقد من الباطن، ويبقى المتعاقد مع الإدارة مسؤولاً عن تنفيذ العقد، أما في حالة عدم موافقة الإدارة

على التعاقد من الباطن، فإن ذلك يترتب آثارًا هامة بحيث يعتبر التنازل عن العقد أو التعاقد من الباطن خطأ جسيماً يستوجب فسخ العقد وإيقاع الجزاء.¹

رابعاً: التزام شركة المشروع بتشغيل المشروع.

يعد الالتزام بتشغيل المشروع ذو أهمية بالغة لكل من طرفي العقد، إذ يعد التشغيل أمراً جوهرياً بالنسبة للشركة التي تم التعاقد معها من أجل إقامة المشروع أو المرفق، فمن خلال عملية التشغيل تستطيع الشركة استرداد ما أنفقته من أموال ومبالغ في بناء المشروع وتزويده بالمعدات والأجهزة، وتحقيق الربح كذلك، وهو أيضاً ذو أهمية كبيرة بالنسبة إلى الدولة المتعاقدة ذلك أن الخدمة الناتجة عن التشغيل هي الهدف التي تتوخاه جهة الإدارة في العقد.² هذا وقد يكون اتفاق التشغيل نظراً إلى أهميته بتفاصيله جميعها جزءاً من العقد الأصلي أو ملحقاً يأخذ حكم العقد الأصلي وأهميته ويجب على شركة المشروع أو شركة التشغيل أن تلتزم بكل ما هو منصوص عليه بالعقد بشأن التشغيل من أسعار الخدمة التي يتفق عليها، وإذا لم تكن الأسعار كافية لشركة المشروع لتحقيق العائد التي يغطي المصروفات التي أنفقتها ويحقق لها الربح المتوقع تشتري دولة مقر المشروع الخدمة أو تبيعها للجمهور أو تقدم دعماً مباشراً لشركة المشروع من جمهور المواطنين ويختلف ذلك بحسب نوعية الخدمة، وأهميتها بالنسبة للجمهور والدولة.

ومن الملحوظ في نص المادة العاشرة من قانون ضمانات الاستثمار المصري وحوازه رقم 8/ عام 1997 يذهب إلى أنه لا يجوز لأية جهة إدارية التدخل في تسعير منتجات الشركات والمنشآت، أو تحديد ربحها.

1 - سلامة، كمال طلبه المتولي، 2008، النظام القانوني لعقود البناء والتشغيل ونقل الملكية، رسالة دكتوراه، القاهرة، مصر، ص 256

2 - جاد نصار، جابر، عقود البوت والتطوير الحديث لعقد الالتزام، "دراسة نقدية للنظرية التقليدية لعقد الالتزام"، 2002، القاهرة، مصر دار النهضة العربية، ص 145.

خامساً: التزام شركة المشروع بنقل ملكية المشروع إلى الدولة.

ينبغي الاهتمام به وعلى وجه الدقة والتفاصيل الضرورية لأنه وبعد استغلال شركة المشروع للمشروع ولمدة زمنية طويلة، ونظرًا إلى حيازتها لأرض المشروع والمعدات من دون منازعة من أحد يتولد انطباع قوي، وتوجد قرائن على أرض الواقع تشير إلى ملكية شركة المشروع للأرض وما عليها ويصبح من الصعب إثبات ملكية الأرض، وتوجد صعوبة في الحصول على المستندات التي تؤكد أحقية الدولة في استرداد المشروع سوى نصوص عقد الشراكة وعلى هذا ينبغي عند نقل الملكية لشركة المشروع إثبات أن هذا النقل يتم بطابع التأقيت وذلك في السجلات المعدة لإثبات الملكية في الشهر العقاري حتى يسهل على الدولة إثبات ملكيتها للمشروع.¹

هذا وقد تجد الإدارة من مصلحتها استمرار شركة المشروع في إدارته وتشغيله ولذلك تلجأ الدولة إلى إبرام اتفاق جديد مع شركة المشروع إن كانت هي التي تدير المشروع وتقتصر شركة المشروع على إدارة المشروع ويكون العقد الجديد عقد إدارة فقط لأن عقد الشراكة الأصلي يكون قد انتهى. والمشرع السوري في القانون رقم 5/ لعام 2016 أجاز لأطراف العقد تمديد مدة عقد التشاركية لمدة إضافية إذا اقتضت الضرورة ذلك مثل تعويض الشريك الخاص عن التضخم أو لأسباب أخرى تظهر بعد إبرام عقد التشاركية. حيث نصت المادة 47/ الفقرة ج من القانون نفسه ما يلي " يجوز للجهة العامة المتعاقدة بموافقة المجلس تمديد مدة عقد التشاركية بما يتناسب ومقابل الاستثمار في عدد من الحالات منها:

1. تأخر انجاز المشروع او انقطاع تشغيله وتأدية خدماته نتيجة ظروف خارجة عن سيطرة الطرفين.

¹ - البهجي، عصام أحمد، 2007، أحكام عبء الإثبات في نطاق المسؤولية المدنية، "دراسة تحليلية لمبادئ العدالة وأثرها على عبء الإثبات، الاسكندرية، دار الجامعة الجديدة، ص 94.

2. قيام الجهة العامة المتعاقدة أو أي جهة عامة ذات صلة بتعليق المشروع لفترة زمنية محددة لا تتجاوز السنتين.

3. الزيادة في النفقات الناجمة عن متطلبات الجهة العامة المتعاقدة لم تكن مذكورة أصلاً في متن عقد التشاركية وذلك في حال لم تمكن هذه المتطلبات الشريك الخاص من استرجاع التكاليف التي ترتبت عليه دون تمديد عقد التشاركية.

4. الظروف الاستثنائية الطارئة التي تمدد كحد اقصى الى ثلاث سنوات ما لم يتفق الطرفان صراحة على مدة اطول للظروف الاستثنائية الطارئة.¹

1 - راجع المادة /47/ من قانون رقم /5/ لعام 2016 الخاص بالشراكة بين القطاع العام والخاص في سورية.

الفرع الثاني

حقوق شركة المشروع

تتمتع شركة المشروع وفقاً لنصوص عقد الشراكة بالعديد من الحقوق منها الحصول على المقابل المالي بالإضافة إلى حقها في منع الضر الذي يلحق بها نتيجة للظروف الطارئة بالإضافة إلى تمتعها بمزايا وضمانات الاستثمار في بلد دولة المقر.

أولاً: الحق في الحصول على المقابل المال.

إذا كان الحق في الحصول على المقابل المالي يشكل بالنسبة إلى شركة المشروع حقاً فإنه يأخذ صورة الالتزام بالنسبة إلى الدولة ويصبح هو أول الالتزام الملقى على عاتق الدولة، ومن ثمّ تلتزم الدولة بأداء المقابل المالي المحدد بالعقد وقد يكون هذا الأداء بصورة كاملاً أو على دفعات تسدّها الدولة لشركة المشروع بحسب الاتفاق المنصوص عليها في العقد، أو عن طريق الرسوم التي تحصلها شركة المشروع من المنتفعين للحصول على الخدمة من المرفق وعلى هذا يصبح الرسم الذي يسدّه المنتفعون من الجماهير لشركة المشروع.¹ وعليه يجب أن تغطي الرسوم المتفق عليها في عقد الشراكة النفقات والمصروفات التي قامت بها شركة المشروع جميعها بالإضافة إلى تحقيق قدر معين من الأرباح.

وجاء في نص المادة /61/ من القانون رقم /5/ لعام 2016 ما يأتي:

" يحق للشريك الخاص أو لشركة المشروع أن يتقاضى من الجهة العامة المتعاقدة أو من الجمهور مباشرة الأجور أو البدلات مقابل إحداث المشروع أو تطويره أو توسيعه أو استثماره، وذلك وفق الشروط التي ينص عليها عقد التشاركية الذي يجب أن ينص أيضاً على طريقة احتساب الأجور والبدلات وكيفية التعامل معها.

1 - البهجي ، عصام أحمد، مرجع سبق ذكره، ص 182.

وتجدر الإشارة إلا أن الشروط التي تتضمن المقابل المالي للمتعاقد هي شروط تعاقدية لا يجوز للإدارة أن تمسها إلا بعد الاتفاق مع المتعاقد، وبالمقابل لا يجوز للمتعاقد أن يطالب بأكثر منها من دون موافقة الإدارة، لكن من خلال الواقع وبالعودة إلى دراسة التزامات المتعاقد والتزامات الإدارة، نجد أن الإدارة تستطيع ممارسة حقها في تعديل الشروط المتعلقة بالرسوم التي يتقاضها الملتزم من المنفعين في عقود الالتزام في كل وقت تلحظ فيه الإدارة أن المصلحة العامة تتطلب هذا التعديل، ومن ثم مقتضيات المصلحة العامة هي التي تفرض على الإدارة مثل هذا التعديل. علمًا أن إضفاء القدسية للشروط المتعلقة بالمقابل المالي يعود إلى سببين: الأول حتى نبعد عن تفكير المتعاقد شبح الخوف من حق الإدارة في تعديل هذه الشروط، والثاني يعود الأساس الذي بنيت عليه هذه السلطة التي تلزم الإدارة بتعديل الشروط التي تتعلق بتنظيم المرفق العام، وتسييره وليس للشروط المالية.

ثانيًا: الحق في التوازن المالي للعقد.

يقصد بالحفاظ على التوازن المالي في العقد ضمان جهة الإدارة التوازن بين حقوق الملتزم وواجباته، الأمر الذي يسمح باقتسام المخاطر التي قد يتعرض إليها المشروع بين السلطة المتعاقدة وشركة المشروع. ويجد هذا المبدأ أساسه ومجال أعماله في حالات التعويض التي يستحقها المتعاقد من دون خطأ منسوب من جهة الإدارة. ونتيجة لطول مدة تنفيذ عقود الشراكة وتشغيلها، فمن الطبيعي أن يصادف هذا النوع من العقود عوارض قد تؤدي إلى اختلال اقتصادياته، وهو الأمر الذي يتطلب تعويض المتعاقد. هذا ويحق للمتعاقد مع الإدارة الحصول على التعويض عما لحق به من ضرر بدون أن ينسب للإدارة خطأ في الحالات التالية:

1_ التوازن المالي على أساس نظرية الظروف الطارئة:

كما هو معروف تستطيع الإدارة العامة القيام بتعديل العقد الإداري انفراديًا سواء نص عليه العقد أم لا، ولكن قد يحدث أن يعدل العقد عن طريق أحداث استثنائية غير متوقعة لحظة

إبرام العقد، وقد تكون خارج إرادة الطرفين المتعاقدين بحيث يجعل تنفيذ العقد صعباً وأشد إرهاقاً مما كان يتوقعه الأطراف من دون أن يجعل تنفيذه مستحيلاً لذلك وجب على الإدارة أن تعوض المتعاقد تعويضاً نتيجة الظروف التي طرأت بغية تمكينه من المتابعة في تنفيذ العقد من دون توقفه، هذه الحالة نسميها نظرية الظروف الطارئة¹، وتهدف نظرية الظروف الطارئة إلى مواجهة أحداث غير متوقعة عند إبرام العقد تجعل من تنفيذ الالتزام مرهقاً لمن تعاقد مع الإدارة أي أنها تؤدي إلى قلب اقتصاديات العقد وخسارة قد تكون غير محتملة للمتعاقد، ففي هكذا أحوال تجيز هذه النظرية للمتعاقد مع الإدارة الحق في أن يطالبها في التعويض الجزئي عما لحق به من خساره.²

وأن نظرية الظروف الطارئة لا تطبق إلا إذا اجتمعت شروط عدة مع بعضها وإذا تخلف أحد هذه الشروط لا يمكن تطبيقها:

أ. انقلاب التوازن المالي للعقد:

إن هذا الشرط يؤدي دوراً بارزاً ومحددًا، فلكي يوافق القاضي الإداري على تطبيق نظرية الظروف الطارئة، يجب أن تصبح الخدمات والأعباء التي تقع على عاتق المتعاقد أشد إرهاقاً إلى حد يكون اختلال التوازن المالي للعقد يتجاوز المخاطر العادية التي اتفق عليها الأطراف المتعاقدة لحظة إبرام العقد وتضع تنفيذ العقد في خطر، وفي هذه الحالة يحق للمتعاقد العاجز

1_ ابتدع مجلس الدولة الفرنسي نظرية الظروف الطارئة في حكمه الصادر عام 1916 بخصوص القضية التي رفعها الملتزم بتوريد الغاز إلى مدينة بوردو بسبب الارتفاع الكبير في أسعار الفحم نتيجة اندلاع الحرب العالمية الأولى، فكان حكم مجلس الدولة الفرنسي أنه إذا طرأت ظروف بعد التعاقد لم تكن متوقعة، وكان من شأنها أن تزيد الأعباء على الملتزم إلى حد يؤدي إلى الإخلال بتوازن العقد إخلالاً كبيراً، فالملتزم أن يطالب الإدارة عما لحقته من خسائر نتجت عن الظروف الطارئة والتي تتجاوز الحد المعقول. راجع _ حسبو، عمرو أحمد، 2002، التطور الحديث لعقود التزام المرافق العامة طبقاً لعقود البوت، القاهرة، مصر، دار النهضة العربية، ص 206.

2 - جاد نصار، جابر، عقود البوت، مرجع سبق ذكره ص 174.

طلب التعويض من الإدارة من أجل إعادة التوازن المالي للعقد حتى يستمر في تأديته، وعلى العكس من ذلك لا تطبق نظرية الظروف الطارئة في حالة الارتفاع الطفيف في الأسعار والمواد الأولية¹.

والمرجع السوري في المادة /75/ من قانون التشاركية أكد على حق الشريك الخاص في التوازن المالي للعقد إذ نص في المادة المذكورة على ما يأتي:

أ. إذا لم يتوصل أطراف عقد التشاركية إلى صيغة مشتركة لتعديله يجوز للشريك

الخاص مطالبة المجلس بالتعويض المادي أو زيادة سنوات الاستثمار في حال:

- تغير القوانين التي تؤثر في التوازن المالي للعقد بحيث

يصبح مقابل الاستثمار غير مجد أو ترتفع كلفة التنفيذ

لأسباب طارئة بما يزيد على 10%.

- هبوط سعر صرف الليرة السورية مقابل العملات الأجنبية

أكثر من 10% مع عدم التزام الجهة العامة المتعاقدة أو

الدولة بتثبيت سعر الصرف منذ تاريخ التعاقد، وحتى انتهاء

مدة العقد.

- حدوث تضخم اقتصادي لا يقابله ارتفاع في عائدات القطاع

الخاص.

- زيادة تكاليف الاستثمار مثل ارتفاع أجور العمالة أو المواد

الأولية الضرورية لتنفيذ العقد أو تشغيله.

- أي أمر آخر يخل بالتوازن المالي والاقتصادي للعقد.

1 - حاتم، شفيق، 1985، القانون الإداري، بيروت، لبنان، المؤسسة الأهلية، ص 148.

ب. في حال عدم حصول الشريك الخاص على تعويض عادل يجوز له حل النزاع وفقاً لشرط حل النزاعات الواردة في عقد التشاركية بشرط أن يستمر في تنفيذ التزاماته التعاقدية والقانونية ولا يجوز عندها للجهة العامة إنهاء العقد أو فسخه حتى صدور قرار قضائي أو تحكيمي مبرم ويتم تنفيذه أصولاً.

وأخيراً يجب أن نشير إلى أن القضاء الإداري السوري قد استقر على استحقاق المتعاقد لكامل الزيادات الطارئة على أسعار المواد الأولية المحصورة بجهات القطاع العام ويجب على الإدارة أن تتحمل كل ما يصيب المتعهد من خسارة نتيجة تعديل إحدى جهات القطاع العام أسعار المواد التي تنتجها أو توزعها طبقاً للخبرة التي تجربها بهذا الخصوص ويظهر بنتيجتها أن الزيادة الحاصلة في ارتفاع الأسعار هي أكثر من 15% من قيمة الأعمال تطبيقاً لنص المادة /62/ من القانون رقم /51/ لعام 2004.

هنا نجد أن القضاء السوري طبق نظرية فعل الأمير بدلاً من الظروف الطارئة.

ب. عدم توقع الحدث:

إن مبدأ عدم التوقع يعد شرطاً أساسياً لتطبيق نظرية الظروف الطارئة، لكن يجب أن يكون هذا الحدث غير العادي قد حصل بعد إبرام العقد، وهذا يعني أن يكون الحدث خارجاً عن إرادة المتعاقدين وغير قابل للتوقع. إضافة إلى أنه يجب على المتعاقد أن يدفع الحدث غير المتوقع بكل إمكانياته، وفي حال تقاعسه عن دفع الضرر الذي أصابه فلا يستحق التعويض.

ج. أن يكون للحدث غير العادي طابع مؤقتاً.

يجب أن يكون اختلال التوازن المالي للعقد طابع مؤقت، ويمكننا التأكد هنا أن الغاية من تطبيق نظرية الظروف الطارئة هي إعادة التوازن المالي للعقد وذلك من أجل السماح للمتعاقدین بتأمين استمرار المرفق العام، إضافة إلى أن هذا الشرط يشكل الحد الأساسي بين نظرية القوة القاهرة والظرف الطارئة، لأن النظرية الأولى تطبق في حالة الاستحالة المطلقة والثانية في حالة العجز المؤقت.

د. استقلالية الحدث عن إرادة المتعاقدين.

يستبعد تطبيق نظرية الظروف الطارئة في حال أن الحدث كان نتيجة لإهمال أو خطأ حصل من جانب المتعاقد أدى إلى قلب التوازن المالي للعقد لأن الملتزم في هذه الحالة يتحمل المسؤولية الكاملة من دون أن يكون له الحق بطلب التعويض من الإدارة. ولكن إذا حدث واختل التوازن المالي للعقد بسبب إجراء صادر عن سلطة عامة غير المتعاقدة تطبق هنا نظرية الظروف الطارئة.

ولا بد لنا من الإشارة إلى أن القضاء المصري أخذ بنظرية الظروف الطارئة، فهذه النظرية مقننة تشريعياً في مصر بالقانون رقم /129/ لعام 1947، وحتى أن القضاء المصري لاحق التطور الذي طرأ على النظرية في عام 1976، أي أنه طبق النظرية حتى لو كانت العلاقة التعاقدية قد انتهت، في حين أن القضاء السوري لم يأخذ حتى الآن بهذا التطور، ولم نرى أي قرار لمجلس الدولة السوري يجيز تطبيق نظرية الظروف الطارئة بعد نهاية العقد، إذا استند المدعي إلى أسباب تسوغ تطبيق النظرية حين التنفيذ حتى لو كان العقد قد انتهى، ومن خلال اطلاعنا على قرارات على قرارات مجلس الدولة السوري نجد أن القضاء الإداري يتساهل كثيراً في تطبيق هذه النظرية وكما هو معروف إن نظرية الظروف الطارئة تطبق في سورية ومصر في مجال العقود الإدارية والمدنية على حد سواء إلا أن هذا الأمر غير معمول به في فرنسا إذا لا تطبق إلا في مجال العقود الإدارية

2_ التوازن المالي على أساس نظرية فعل الأمير.

إن مفهوم نظرية فعل الأمير هو إجراء قانوني صادر عن السلطات العامة، يؤدي بالنتيجة إلى جعل تنفيذ العقد الإداري أكثر كلفة وأشد إرهافاً بالنسبة إلى المتعاقد الذي يحق له بهذه الحالة المطالبة بالتعويض الكامل عن الأضرار التي لحقت به هذا بعكس نظرية الظروف

الطارئة التي تطبق عندما يكون الظرف خارجاً عن إرادة المتعاقدين ويؤدي إلى قلب التوازن المالي، فنظرية فعل الأمير تطبق عندما يتم تعديل العقد جراء عمل إرادي للإدارة المتعاقدة.¹ إن نظرية فعل الأمير تجد أصلها كنظرية كاملة عام 1910 بمناسبة قرار مجلس الدولة الفرنسي حيث أنه اعترف بشكل صريح بحق الإدارة بتعديل العقد الإداري بشكل منفرد عندما تجد أن ضرورات المرفق العام تستدعي ذلك، ولكن بالمقابل وافق على حق المتعاقد بالتعويض الكامل عن كافة الأضرار التي لحقت به. إن الإجراءات الصادرة عن السلطة العامة والتي سميها فعل الأمير لا تطبق إلا اجتمعت الشروط:

أ. أن يتصل الإجراء بعقد إداري:

من مفهوم نظرية فعل الأمير نستطيع القول: إن نظرية فعل الأمير لا تطبق إلا ضمن مجال العقود الإدارية، ذلك يعني أن الإدارة تُعدّل العقد الإداري بمنفردة من دون موافقة الطرف الآخر من أجل تلبية حاجات المرفق العام، وهذا التعديل يكون له قوة النفاذ تجاه المتعاقد، في حين أنه وكما هو ثابت فقهاً وقضاءً أن المتعاقدين بموجب قواعد القانون المدني يلتزمون بتنفيذ العقد بحسب الشروط المدرجة به وليس لأي واحد من المتعاقدين الحق في تعديله إلا بموجب اتفاق جديد للأطراف المتعاقدة، من ذلك نستنتج أنه يستبعد تطبيق نظرية فعل الأمير في مجال العقود المدنية، وتطبيقاً لذلك قضت محكمة القضاء الإداري السوري بقرارها رقم 4/ في القضية رقم 61/ لعام 1972 بأن من أهم شروط صحة نظرية فعل الأمير أن يكون الإجراء الصادر من السلطة العام متصلاً بعقد إداري.

1 - نصار، 2002، جابر، عقود البوت، والتطور الحديث لعقد الالتزام، مصر، القاهرة، دار النهضة العربية، ص 63.

ب. عدم التوقع.

أن يكون الإجراء الصادر عن السلطة المتعاقدة غير متوقع أما إذا كان الإجراء يمكن عادة توقعه لحظة إبرام العقد فلا يحق للمتعاقدين طلب التعويض على أساس نظرية الأمير. وإن لحظة إبرام العقد هي التاريخ الذي يعتد به لتقدير شرط عدم التوقع.

ج. يجب أن تكون التعديلات ناتجة عن إجراء متخذ من السلطة العامة من دون خطأ.

وعليه إذا عدلت الإدارة متجاهلة الحدود المرسومة لها قانونيًا تؤسس مسؤوليتها على الخطأ المرتكب وفي هذه الحالة يحق للمتعاقد طلب فسخ العقد.

د. أن ينسب العمل الذي أدى إلى الضرر للسلطة العامة.

إن القضاء الفرنسي مستقر على أن نظرية فعل الأمير تطبق عندما يكون الإجراء صادرًا عن السلطة المتعاقدة، وعدّ أن الإجراءات المتخذة جميعها من قبل سلطة عامة أخرى غير المتعاقدة تؤدي إلى تطبيق نظرية الظروف الطارئة.

أما القضاء السوري فأخذ موقفًا أكثر عدلاً ومنطقيًا عندما أقر بتطبيق نظرية فعل الأمير عند صدور الفعل من أية جهة عامة بغض النظر سواء كانت الجهة المتعاقدة أم لا.

الفرع الثالث

التوازن المالي على أساس القوة القاهرة

القوة القاهرة هي حدث مفاجئ خارج عن إرادة المتعاقدين، وغير متوقع وقت إبرام العقد يجعل من تنفيذ المتعاقد للالتزامات التعاقدية مستحيلًا كالحرب، والزلازل والاضطرابات.¹

بقي القضاء الإداري الفرنسي حتى عام 1858، يرفض تطبيق نظرية القوة القاهرة في حال غياب نص في شرط العقد، ولكن ابتداءً من ذلك العام أكد مجلس الدولة على تطبيق هذه النظرية من دون الحاجة إلى شرط تعاقد صريح، وذلك من أجل تطبيق ضرورات وحاجات المرفق العام، إلا أن مجلس الدولة لم يخلق لها كياناً مستقلاً حتى عام 1909 إذ تبنى نظرية القوة القاهرة في مجال العقود الإدارية، ولكن مجلس الدولة الفرنسي لم يتوقف عند هذا الحد بل ابتدع في عام 1932 معنى آخر للقوة القاهرة واستبعد شرط ضرورة عدم إمكانية رد الحدث (الاستحالة) شرطاً لتطبيق نظرية القوة القاهرة وعدّ حالة الانقلاب المالي بصفة نهائية من دون أن يجعل تنفيذ العقد مستحيلًا سبباً كافياً لتطبيق نظرية القوة القاهرة، وهذا يعني أن مجلس الدولة أخذ بالحسبان مصلحة الإدارة وعدم إلزامها البقاء مرتبطة بعقود لا حياة فيها وخاسرة ولا تلبي المصلحة العامة.

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع السوري في القانون رقم 51/ الخاص بالعقود قد وضح بالمادة منه النتائج المترتبة على وجود القوة القاهرة بالنسبة إلى أطراف العقد إذ نص في الفقرتين ب - ج من المادة نفسها على ما يأتي :

ب - يعفى المتعهد من غرامات التأخير إذا كان ضحية قوة القاهرة لا يد له فيها وذلك عن المدة التي تأخر فيها بسبب تلك القوة القاهرة.

1 - محي الدين القطب، مرجع سبق ذكره، ص 385.

ج- يعفى المتعهد من تنفيذ أحكام التعهد إذا أضحي أمام استحالة مطلقة تحول دون تنفيذه أحكام التعهد، وكان ذلك غير ناجم عن تقصيره وراجعاً إلى ظروف خارجة تماماً عن إرادته.

وعليه فإن شروط تطبيق نظرية القوة القاهرة تتمحور بالآتي:

1. يجب أن يكون الحدث أجنبياً مستقلاً عن إرادة المتعاقدين.
2. أن يكون الحدث غير متوقع وغير قابل للتوقع من المتعاقدين لحظة إبرام العقد.
3. عدم إمكانية دفع الحدث (استحالة التنفيذ).

وعليه فإن تطبيق نظرية القوة القاهرة على التعاقد من شأنها أن ترتب العديد من الآثار تتمثل بداية في إعفاء المتعاقد من التنفيذ وذلك على عكس الحال في نظريتي الظروف الطارئة ونظرية فعل الأمير، ومن ثم إعفاء المتعاقد من فرض أية جزاءات، ويمكن للمتعاقد طلب التعويض أو فسخ العقد أو وقف تنفيذه عندما يكون للقوة القاهرة صفة مؤقتة. و نص المشرع السوري في قانون الشراكة على إنهاء عقد التشاركية لأسباب أخرى، ودون ترتب أي تعويض لأي من الطرفين في الحالتين الأتيتين:

أ. يحق لأي من الطرفين طلب إنهاء عقد التشاركية في حال بات تنفيذه مستحيلًا بسبب القوة القاهرة أو أي ظروف خارجة عن سيطرة أي من الطرفين واستمرار القوة القاهرة مدةً تتجاوز ثلاث سنوات مالم ينص العقد على مدة أقل أو مالم تتفق الأطراف صراحة على مدة أطول، ولا تعدّ العقوبات الاقتصادية على سورية بموجب قرارات قضائية أو إدارية أو بموجب نصوص قانونية صادرة عن غير الجمهورية العربية السورية من أشكال القوة القاهرة أو السبب الأجنبي التي تسمح بإنهاء العقد.

ب. لطرفي العقد حق الاتفاق على إنهاء عقد التشاركية بالتراضي بعد حصول الجهة العامة المتعاقدة على موافقة المجلس.

ثالثاً: حق شركة المشروع في التمتع في حوافز الاستثمار.

عندما تبرم الدولة والشريك والخاص عقد التشاركية فإن الأصل تضمين عقد التشاركية نصاً يعطي الحق لشركة المشروع في التمتع في المزايا المنصوص عليها في دولة مقر المشروع. والمشرع السوري في القانون رقم 5/ الخاص بالتشاركية نص على إعفاء الشريك الخاص كلياً أو جزئياً من الضرائب المفروضة على الأرباح التي يجنيها ولا سيما بحسب القانون هي 1% من القيمة الإجمالية للأرباح.

المطلب الثالث

حالات إخلال شركة المشروع بالالتزامات والجزاء المترتب عليها

تناولنا سابقاً الالتزامات المترتبة على شركة المشروع في عقود الشراكة وبيننا أن هنالك عدة التزامات تقع على عاتق شركة المشروع لا بد لها من تنفيذها، سواء كانت هذه الالتزامات متعلقة بالمشروع ذاته كالالتزام بإنشاء المشروع المتفق عليه ضمن المدة المحددة في العقد، أو التزامات شركة المشروع تجاه الإدارة المتعاقدة كالالتزام بإعادة تسليم المشروع إلى الدولة المتعاقدة، والالتزام بتقديم ضمانات حسن التنفيذ والتعويضات الاتفاقية والالتزام بنقل التكنولوجيا، ولا بد من البحث في حالات إخلال شركة المشروع في الالتزامات التي يتوجب عليها الوفاء بها في عقود الشراكة وما قد يترتب عليها من جزاءات جراء هذا الإخلال.

الفرع الأول

حالات إخلال شركة المشروع بالتزاماتها

يأخذ هذا الإخلال عدة أشكال فقد يكون في الامتناع عن التنفيذ أو التأخير في التنفيذ ضمن مدة العقد أو تنفيذ العقد على نحو مخالف للشروط المتفق عليها مع الإدارة.

أولاً: الامتناع عن التنفيذ.

تعتبر شركة المشروع مخلة بالتزاماتها عند امتناعها عن تنفيذ الالتزامات المترتبة عليها كأن تقوم الشركة بالامتناع عن تحضير وإعداد الوثائق والمستندات اللازمة للبدء في البناء أو الصيانة، وفقاً للجدول الزمني المحدد في العقد، وبالاستناد لما تم التوافق عليه من معايير ويعد من قبيل الإخلال بالالتزامات التعاقدية امتناع الشركة المتعاقدة مع الإدارة عن تزويد

الدولة بالمستندات من أجل تمكين الإدارة من إجراء الرقابة والإشراف على تنفيذ المشروع في كافة مراحلها¹.

ثانياً: التأخير في التنفيذ ضمن مدة العقد.

تحدد عقود الشراكة لبعض الالتزامات مدة محددة يتوجب إنجازها ضمن هذه المدد وإن أي تأخير في إنجاز هذه الالتزامات عن الأوقات المحددة سلفاً في العقد يعد إخلالاً بالالتزامات التعاقدية. كأن تتأخر شركة المشروع في عملية بناء المرفق العام الأمر الذي ينعكس سلباً على المرفق، ويؤدي إلى التأخير في عملية التشغيل وفوات نسبة من الإيرادات التي ينبغي تحقيقها، أو أن تتأخر الشركة في تدريب العاملين في القطاع العام قبل مدة زمنية كافية في تاريخ انتهاء العقد الأمر الذي يحول دون قدرة الدولة على تشغيل المرفق العام بعد أن تنقل ملكيته إليها².

ثالثاً: تنفيذ العقد على نحو مخالف للشروط المتفق عليها مع الإدارة.

فإذا ما تبين للإدارة أن شركة المشروع قد أخلت ببعض الشروط والمواصفات، فإن للإدارة في هذه الحالة حق التدخل لإيقاف شركة المشروع عن المضي في عملها المعيب والمنافي لما تم التوافق عليه من شروط.

ولا يشترط شكلية معينة في الإنذار، وتحدد الإدارة لشركة المشروع أجلاً معقولاً لإصلاح العيب، فإذا انصاعت الشركة وقامت بإصلاح العيب خلال هذا الأجل فإنه يحق لها المضي في العمل على الوجه الصحيح، أما إذا قامت شركة المشروع بالمنازعة بأن ادعت بأن ما تقوم به من عمل هو صحيح وأن عملها غير معيب، أو سلمت بالعيب دون إصلاحه خلال الأجل المحدد، فإن للإدارة أن ترتفع الأمر إلى القضاء، دون انتظار إنجاز العمل على نحو معيب ومخالف لشروط العقد وتطلب التنفيذ العيني أو فسخ العقد.

1 - محي الدين القطب، مروان، مرجع سبق ذكره ص 382.

2 - محي الدين القطب، مروان، المرجع السابق، ص 382.

الفرع الثاني

جزاء إخلال شركة المشرع بالتزاماتها

يعد تنفيذ المتعاقد لالتزاماته الناشئة عن العقد واجباً قانونياً تقتضيها اعتبارات العدالة ومبدأ حسن النية، لذلك فإن إخلال أحد الطرفين بأيٍّ من الالتزامات التي يرتبها العقد يرتب عليه توقيع الجزاء الذي قد يرد في صورة المسؤولية العقدية و قد يتجه الأطراف إلى وضع حد للعلاقة العقدية.

أولاً: قيام المسؤولية العقدية في عقود الشراكة.

إذا انعقد العقد صحيحاً وتحدد مضمونه، فإنه يصبح واجب التنفيذ، فالقوة الملزمة للعقد تقتضي قيام كل طرف فيه بتنفيذ ما يقع عليه من التزامات وفقاً لم اتفق عليه، وبطريقة توجب حسن النية، فإذا لم يقم المدين بالتنفيذ الاختياري أمكن جبره على التنفيذ متى كان ممكناً، وهذا هو التنفيذ العيني الجبري.

وإذا أخل المدين بالتزاماته، ولم يكن من الممكن إجباره على الوفاء بها عينياً، كان مسؤولاً مسؤولية عقدية عن الأضرار التي سببها للدائن، من جراء عدم التنفيذ أو التأخير فيه أو تنفيذه على نحو مخالف للمواصفات المتفق عليها، وهو ما يعطي للدائن الحق في التعويض.¹ يثبت للدائن هذا الحق بتوافر أركان المسؤولية العقدية من خطأ عقدي، وضرر وعلاقة سببية ويتطلب نشوء الحق في التعويض ضرورة أن يكون الدائن به قد أعذر المدين بوجوب تنفيذ التزامه، إلا إذا عصمه القانون من الإعذار. والأصل أن يكون التعويض نقدياً، غير أنه ليس هنالك ما يحول دون أن يكون التعويض عينياً، كما لو تلف الشيء الذي يلتزم بالمحافظة عليه فيمكن إلزامه بإصلاح الشيء أو إحضار شيء مماثل.

1 - الفار، عبدالقادر، 2006، مصادر الالتزام، عمان، الأردن، دار الثقافة، عمان، الأردن، ص 140

تتبنى عقود الشراكة عادة في تقدير التعويض، القاعدة التي تقوم على أساس الضرر الذي أصاب الدائن أو الكسب الذي فاتته، غير أنه كثيراً ما يحد العقد من مطلق هذه القاعدة باستبعاد الكسب الذي فاتته، من تقدير التعويض، ووضع حد أعلى تخفيفاً من المسؤولية التي إذا تركت وشأنها في عقود الشراكة يمكن أن تصل إلى مبالغ ضخمة قد ترهق المدين، ولا سيما أن تحديد المسؤولية العقدية لا يصطدم في معظم التشريعات الوطنية بالنظام العام بل أمر تجيزه نصوص صريحة في كثير منها.¹

ثانياً: الاتجاه نحو إنهاء الرابطة العقدية.

تعترف عدد من القوانين الوطنية صراحة بحق السلطة المتعاقدة، وكذلك شركة المشروع في إنهاء اتفاق المشروع في حالة الإخلال بالالتزامات من جانب أي من الطرفين. ولما كان الاهتمام الرئيس للأطراف المشاركة في مشروع البنية التحتية جميعها هو ضمان اكتمال المرفق على نحو يحقق الرضا، وتوفير الخدمة العمومية بطريقة مستمرة ونظراً إلى النتائج الخطيرة للإنهاء، ينبغي عدّه في معظم الظروف تدبيراً من تدابير الملاذ الأخير، الذي ينبغي أن يقتصر اللجوء إليه على حالات الإخلال الجسيم وإنه من الصائب عموماً منح مدة إضافية؛ لمعالجة الأمر وتقادي الإنهاء.

أ. إنهاء العقد بإرادة دولة مقر المشروع.

لما كان من المستقر في القضاء الإداري أن دولة مقر المشروع بالنسبة إلى عقود التزام حق استرداد المشروع بإرادتها المنفردة، ولما كان فقه القانون العام يقيس استرداد المشروع في عقود التزام المرافق العامة على عقد الشراكة، فنجد أن الاسترداد في عقود التزام المرافق تقرره

1 - أحمد، ماهر محمد حامد مرجع سبق ذكره، ص 345.

السلطة المانحة بإرادتها المنفردة، وقبل نهاية مدة العقد من دون أن يكون حقها في الاسترداد منصوباً عليه في عقد الالتزام¹

وإذا كان هذا الأمر جائزاً في عقود التزام المرافق العامة، فإن هذه الأمر غير جائز في عقود الشراكة إلا بوجود نص في عقد التشاركية يعطي لجهة الإدارة الحق في إنهاء العقد بإرادتها المنفردة، لأنه لا يجوز الخروج على الشروط التعاقدية الواردة في عقود التشاركية اقتناء للصالح العام؛ لأن جهة الإدارة حين تتعلل بفكرة المصلحة العامة لإنهاء عقد التشاركية بإرادتها المنفردة من دون وجود نص في العقد يسمح بذلك كان عملها غير مشروع.

ويأخذ الاسترداد بالإرادة المنفردة صورتين صورة الاسترداد غير التعاقدية والصورة الثانية تكون بإصدار تشريع يؤدي إلى إنهاء الرابطة التعاقدية بين الدولة، وجهة شركة المشروع وفي مصر لجأ المشرع المصري إلى أسلوب الاسترداد القانوني في حالات عدة على النحو الآتي:

- القانون رقم 285 الصادر عام 1956 الذي أنهى امتياز شركة قناة السويس البحرية، وإعادة مرفق قناة السويس للدولة.
- القانون رقم 145 لعام 1957 بأيلولة مرفق المياه الذي تديره شركة مياه القاهرة إلى البلدية وتصفية الشركة وأيلولة موجوداتها جميعها إلى البلدية مقابل تعويض حملة أسهم الشركة تعويضاً عادلاً.
- القانون رقم 107 لعام 1957 الخاص بإنهاء الامتياز المرخص به لشركة ماركوني راديو التلغرافية بتشغيل التلغراف اللاسلكي الدولي في مصر الذي كانت مدته تنتهي في 1958.

1 - الطماوي، سليمان، الأسس العامة في العقود الإدارية، ص 795.

المشرع السوري في المادة /49/ من قانون التشاركية أعطى الحق للجهة العامة وبموافقة المجلس من إنهاء عقد التشاركية في الحالتين:

- إذا بات من الواضح والثابت بمكان أن الشريك الخاص لم يعد قادراً على الوفاء بالتزامات المترتبة عليه بموجب عقد التشاركية.
- وجوب أسباب قاهرة تستوجب إنهاء الجهة العامة المتعاقدة العقد ودفع تعويضات للشريك الخاص بموجب الأحكام النازمة في عقد التشاركية.

ب. إنهاء العقد بإرادة شركة المشروع المنفردة.

جوهر عقد الشراكة بالنسبة إلى شركة المشروع هو الزمن الذي يؤدي إلى تحقيق مكاسب مادية لشركة المشروع تعويضاً لما أنفقته من مبالغ مالية على عمليات الإنشاء والبناء، ولذلك لا يتصور في غالب الأمر أن تقوم شركة المشروع بإنهاء العقد بإرادتها المنفردة، وأن ظل هذا الفرض نظرياً بحثاً.

و أعطى المشرع السوري للشريك الخاص أيضاً طلب إنهاء العقد أو فسخه في الحالات الآتية:

- إذا ارتكبت الجهة العامة المتعاقدة أو أية جهة عامة ذات صلة بمضمون التشاركية مخالفة تؤثر في تنفيذ العقد ولم تصحح المخالفة في ثلاثة أشهر من تاريخ التبليغ.
- في حالة توافر الظروف التي يجوز وفقاً لها تعديل عقد التشاركية بموجب أحكام الفقرة /أ/ من المادة /57/ من هذا القانون إلا أن الطرفين أخفقا في الوصول إلى صيغة مقبولة لتعديل عقد التشاركية.
- إذا لم توافق الجهة العامة المتعاقدة على طلب الإنهاء لأي من الحالتين السابقتين جاز للشريك الخاص طلب فسخ العقد أمام المرجع المختص.

ثالثاً: التنفيذ العيني.

إذا ما أخلت شركة المشروع بالتزاماتها وعلى وجه الخصوص التزامها بإنجاز المشروع وفق ما تم الاتفاق عليه من شروط وضمن المدة المحددة والتزامها بنقل ملكية المشروع إلى الدولة المتعاقدة بعد انقضاء فترات الاستغلال فيمكن جبرها على التنفيذ العيني إذا كان التنفيذ العيني في حد ذاته ممكناً¹، فإذا فرضنا أن الشركة القائمة على التنفيذ قامت بمخالفة الشروط المتفق عليها في مرحلة إنجاز العمل أو أبدت تقصيراً في الكفاءة الفنية بسبب سوء الاختيار ما تم استخدامه من مواد في العمل ففي هذه الحالة يجوز للإدارة التي تعاقدت مع شركة المشروع أن تطالب بالتنفيذ العيني ممكناً أو أن تطلب فسخ العقد مع التعويض في الحالتين إن كان له مقتضى.

والمرجع السوري في القانون رقم 5/ أجاز استبدال الشريك الخاص في حال تقصيره في تنفيذ الالتزامات المترتبة عليه حيث نصت المادة 77/ من القانون نفسه على مايلي:

أ. يحق للجهة العامة المتعاقدة بموجب أحكام وشروط العقد وبعد موافقة المجلس أن تقوم باستبدال شريك خاص آخر بالشريك الخاص على أن تكون الأولوية للعارضين الذين تم تأهلهم مسبقاً وتقدم بعرض للمشروع وبحسب الدرجات التي حصل عليها ليقوم بتنفيذ العقد بشروطه وأحكامه ذاتها "باستثناء الكلفة المالية مقابل الاستثمار والضمانات" وذلك في حال عدم احترام الشريك الخاص لالتزاماته مما يؤدي إلى فسخ العقد أو في أحوال أخرى تبرر فسخ العقد على مسؤولية الشريك الخاص مثل ظهور أسباب سياسية أدت إلى عقوبات اقتصادية للشريك الخاص أو الجهة العامة المتعاقدة أو الجمهورية العربية السورية.

1 - أحمد، ماهر محمد حامد ، مرجع سبق ذكره، ص 335.

الباب الثاني

دور عقود التشاركية بين القطاعين العام والخاص في تخفيض العجز في الموازنة

العامة للدولة

تعد مشكلة العجز في الموازنة العامة للدولة من أهم المشاكل الاقتصادية المعاصرة التي كثر حولها الجدل، وتفاوتت بشأنها الآراء، وقد أصبحت السمة المميزة لمعظم موازنات الدول المتقدمة فضلاً عن الدول النامية التي حال وجود عجز في بعض موازنتها العامة دون قيامها بواجباتها في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة وانطلاقاً من الأهمية التي تؤديها الموازنة العامة للدولة في حياة الفرد والمجتمع، ودورها في تحريك عجلة الاقتصاد الوطني نحو التقدم والرفاه، فقد يؤدي اتساع عجز الموازنة العامة الى تهديد الاستقرار النقدي والمالي للدولة، ويساعد الوضع التوازني للموازنة العامة للدولة على النهوض بمستويات اقتصادها وتحسين الأوضاع الاجتماعية العامة لأفراد المجتمع، ولذا فقد زادت أهمية هذا الموضوع عند كثير من المفكرين والاقتصاديين المعاصرين ومن ثم، ازدادت البحوث والدراسات التي تحاول إيجاد حل لهذه المشكلة، واقتراح أدوات، لتمويل عجز الموازنة العامة على النحو الذي يكفل تجنب الآثار السلبية الناجمة عنه أو التخفيف منها.

تعاني معظم الدول النامية بما فيها سورية من مشكلة العجز في الموازنة العامة وفي ضوء تنامي الدور الذي أصبحت تؤديه الحكومات في النشاط الاقتصادي فقد اتجه العجز في الموازنة العامة للدولة إلى التزايد في دول العالم المختلفة، ومع نمو هذا العجز تزايد القلق بشأنه، وبخاصة بعد تجاوز هذا العجز الحدود المعقولة ووصوله إلى مستويات باتت تهدد الاستقرار المالي والنقدي للدولة. وزاد في خطورة الأمر، أن هذا العجز أصبح سمة هيكلية بمعنى أنه غدا صفة لصيقة بخصائص الهيكل الاقتصادي وأصبح ذا ميل طويل الأجل، ولا علاقة له بأحوال الدورة الاقتصادية. وبعد ذلك أصبحت آثار العجز تظهر بوضوح أكثر؛ وما

ترتب عليه من تدهور مستمر في القوة الشرائية للعملة الوطنية وتدهور في مستوى المعيشة وما صاحبه ذلك من آثار سلبية اقتصادية واجتماعية وسياسية، و تصاعد حجم الدين العام الداخلي والخارجي وتصاعدت أعباء خدمته على نحو شكل ضغطاً على الموازنة العامة، واستنزف الاحتياطات والأصول الخارجية.

ويعد أسلوب التشاركية بين القطاع العام والخاص أحد الآليات التي تسمح للدولة بتخطي العديد من هذه المشاكل، وبالأخص مشكلة العجز المالي، أو على الأقل التخفيف من حدتها، إذ يسمح أسلوب الشراكة بين القطاع العام والخاص بإقامة مشاريع اقتصادية من دون الاستعانة بالموارد العامة؛ فالتمويل من القطاع الخاص يتيح بصفة عامة نقل المخاطر المالية والصناعية وغيرها من المخاطر إلى شركة المشروع. وتسعى السلطة المتعاقدة من وراء تعاقدتها بهذا النظام إلى تخفيف العبء عن الموارد الحكومية المحددة، وتطوير نوعية الخدمة المقدمة، ففي ظل هذه العقود يتحمل القطاع الخاص مسؤولية تمويل المرافق العامة وتشغيلها، ثم إعادة ملكيتها للحكومة بعد مدة الامتياز المتفق عليها، وهو ما يتيح للحكومة ضمان سيطرتها على المشاريع التي ستؤول إليها بعدّها المالك الأصلي، الأمر الذي يجنبها مساوئ الخصخصة .

وعليه، سوف نتناول في هذا الباب الجوانب النظرية لعجز الموازنة العامة في الدولة وتطبيقها على حالة سورية في الفصل الأول، كما سوف نتناول في الفصل الثاني دور الشراكة ضبط العجز في الموازنة العامة، و التخفيف منه.

الفصل الأول

الجوانب النظرية لعجز الموازنة العامة للدولة وتطبيقها على حالة سورية

في هذا الفصل سيتم البحث في مفهوم العجز في الموازنة وأسبابه، وطرائق علاجه والآثار المترتبة على العجز المالي.

المبحث الأول

ماهية العجز في الموازنة وأسبابه وطرق علاجه

تعد مشكلة العجز المالي في الموازنة العامة للدولة، إحدى أهم الإشكاليات الاقتصادية التي كثر حولها الجدل، وتفاوتت بشأنها الآراء وأصبحت صفة شبه ملازمة للدول جميعها سواء المتقدمة منها أم النامية، ولا تتوقف خطورة العجز في الاقتصاد على طرق تمويله فسحب بل على أوجه إنفاقه، وطبيعة الهيكل الاقتصادي للدولة والسياسات المالية المتبعة من الحكومة والظروف الاقتصادية والسياسة التي تمر بها.

تعدّ دراسة ماهية العجز في الموازنة العامة للدولة الخطوة الأولى التي تمكننا من التعرف إلى هذا العجز، وذلك بالوقوف على طبيعته بتعريفه ودراسة أنواعه وطرائق علاجه، وسنعرض أهم آثاره في الاقتصاد الوطني .

وانطلاقاً من ذلك سيقسم المبحث إلى مطالب وفق الآتي:

المطلب الأول: ماهية العجز في الموازنة العامة وأسبابه .

المطلب الثاني: طرق علاج العجز في الموازنة العامة.

المطلب الأول

مفهوم العجز في الموازنة وأسبابه

في هذا المطلب سوف نتعرض لمفهوم العجز المالي، وأسبابه وطرائق علاجه وذلك من خلال النظريات الاقتصادية ووجهة نظرها في كيفية علاجه.

الفرع الأول

مفهوم العجز في الموازنة العامة

اختلف الباحثون في المالية العامة على تحديد مفهوم موحد للعجز المالي في الموازنة العامة فوضعوا له أنواع متعددة وطرق مختلفة في قياسه، ومعرفة مدى تأثيره ومخاطره على الموازنة العامة، لكن اتفق معظم علماء المالية أن العجز في الموازنة العامة للدولة يحدث عندما تصبح الإيرادات العامة قاصرة عن تغطية النفقات العامة، ويكون ذلك لأسباب متعددة منها ما يكون بسبب زيادة النفقات العامة عن الحد المقدر لها نتيجة أسباب متعددة (كالنفقات الاستثنائية في حالة الحروب والكوارث) أو بسبب انخفاض الإيرادات العامة، وهذا يؤثر سلباً في الموازنة العامة، ويزيد الفجوة العامة بين النفقات العامة والإيرادات العامة.

يمثل عجز الموازنة في رأي بعض الاقتصاديين أنه حالة اقتصادية مفترضة الحدوث من الصعب تحاشيها، وليس من السهل تحديد أسبابها وطريقة علاجها، ومع ذلك فإن عجز الموازنة لا يكون دائماً أمراً سيئاً، على الأقل في الحالات التي يكون فيها بديل العجز هو حالة انهيار كامل للاقتصاد الوطني، وذلك عندما تعجز الدولة عن تحقيق إيرادات تمكنها من تغطية النفقات المتزايدة، مما يجعل الدولة تغرق في الديون وهذا يعتبر الوضع الأسوأ بالنسبة للدول.

عُرفَ العجز المالي أنه: "انعكاس لعدم قدرة الإيرادات العامة على تغطية النفقات العامة؛ أي زيادة النفقات على حساب الإيرادات العامة"، وعرف بأنه: "قصور الإيرادات العامة المقدرة للدولة عن سداد النفقات العامة"، بمعنى آخر هو زيادة النفقات العامة عن الإيرادات العامة في موازنة الدولة، بحيث لا تستطيع الإيرادات مجارة الزيادة المضطرة في نفقات الدولة العامة.¹

وعرفها بعض الاقتصاديين المصريين "بأن العجز في الموازنة يتحقق عندما تزيد نفقات الدولة عن إيراداتها، وهذا يدفع الدول إلى اللجوء إلى القروض أو الإصدار النقدي لتغطية الزيادة في الإنفاق العام".²

وعليه، نرى أن العجز في الموازنة يظهر نتيجة اختلاف حجم النفقات العامة للدولة عن إيراداتها . بمعنى تزايد نمو الإنفاق العام و تباطؤ نمو الإيرادات العامة أو تدهورها فقصور الإيرادات العامة المقدرة عن سداد النفقات العامة وزيادة النفقات العامة عن الإيرادات العامة للدولة يعبر عنه بالعجز في الموازنة العامة للدولة. وعندما يحدث العكس وتتجاوز الإيرادات العامة النفقات العامة وتزداد الأموال التي يمكن تخصيصها بحسب الرغبة فنقول إن هنالك فائضاً في الموازنة العامة، وأما في الحالات التي تتساوى فيها الإيرادات العامة مع النفقات فنقول إن هنالك توازناً في الموازنة العامة.

1 - مرا، محمد ، 1960، الميزانية العامة، قواعدها وإعدادها وتطبيقها في بعض الدول العربية، بيروت، لبنان، معهد الدراسات العربية العالمية، ص 33 .

2 - زكي، رمزي، 1992، الصراع الفكري والاجتماعي حول عجز الموازنة العامة في العالم الثالث، مصر، القاهرة، دار سينا للنشر، الطبعة الأولى، ص 39.

الفرع الثاني

أنواع عجز الموازنة

يتنوع عجز الموازنة إلى العجز الدوري، والعجز الهيكلي، والعجز المقدر.

أ. العجز الدوري للموازنة العامة Cyclical Budget Deficits :

يحدث هذا النوع من العجز نتيجة تبدل الحالة الاقتصادية في أثناء السنة المالية فتضع الدولة موازنة متوازنة بتقديرات صحيحة، وفق الحالة الاقتصادية المتوقعة إلا أنه عند تنفيذ الموازنة في أثناء السنة المالية، قد ينخفض الدخل القومي فيؤثر في مطرح الضريبة، ويؤدي إلى انخفاض المقدرة التكاليفية، وهذا يخلق خلل بين التقدير والتنفيذ، و يؤدي إلى حدوث عجز طارئ سببه التبدل في الحالة الاقتصادية في الدولة، وليس خطأ في التقدير.¹

وتستطيع الدولة أن تحقق التوازن في بداية السنة المالية، إلا أن الانخفاض المفاجئ في الإيرادات الذي يحصل في أثناء السنة، يجعل من الصعب الحفاظ على التوازن عند ظهور الحساب الختامي للموازنة في نهاية السنة المالية فغالبًا ما يكون توازنًا تقديريًا وليس حقيقيًا وأسباب هذا العجز كما يبدو هي في الحالة الاقتصادية أو الدورة الاقتصادية التي تجتازها الدولة.²

وقد يسمى بالعجز الموسمي أو المؤقت، ويحدث نتيجة لأسباب طارئة غير عادية أو سبب خطأ في تقدير بعض عناصر الموازنة العامة، وهذا النوع من العجز يزول بزوال السبب المؤدي إليه أو الذي تسبب في حدوثه، ويمكن معالجته بعد مدة زمنية قصيرة قد تكون في الموازنة القادمة. وهذا العجز يمكن حدوثه في الاقتصاد الإسلامي بسبب تأخر حصيللة الزكاة

1 - بشور، عصام ، 1984، توازن الموازنة العامة، منشورات جامعة دمشق، سورية، ص84.

2 - مراد، محمد، مرجع سبق ذكره، ص 35.

أو الخراج أو الجزية مثلاً لقطع يصيب الدولة الإسلامية في أثناء السنة ينتج عنه زيادة النفقات الإيرادات وحدث عجز في الموازنة العامة.¹

وعليه لا يمكن تجنب هذا النوع من العجز إلا في حالة اقتصادية ثابتة، ولما يحدث هذا الثبات في عالمنا المعاصر، وذلك نتيجة التغيير الكبير في الحياة الاقتصادية وما ينتج عن ظاهرة التضخم في الاقتصاديات المعاصرة.

ب. العجز الهيكلي للموازنة العامة Structural Budget Deficits

هذا النوع من العجز ليس راجعاً إلى الدورة الاقتصادية بقدر ما يرجع إلى هيكل الموازنة ذاتها ومكوناتها، والتي تؤدي في النهاية إلى زيادة العجز الفعلي عن العجز المقدر في الموازنة، وذلك بسبب تزايد حجم النفقات عن الإيرادات، وعدم نجاح الحكومة في ترشيد النفقات العامة، وعجزها عن تنمية الموارد المالية بزيادة القاعدة الضريبية، والقضاء على معدلات التهرب الضريبي.

وهذا العجز يحدث عندما لا تغطي الإيرادات العامة النفقات بصفة مستمرة فيصبح عجزاً دائماً، والسبب في ذلك يعود إلى عدم توان الجهاز المالي للدولة الناتج من زيادة الإنفاق العام بمعدل يزيد عن القدرة للاقتصاد القومي كله بمصادره جميعها أي مقدرة الدخل القومي على تحمل الأعباء العامة بصورها المختلفة، وهو ما يدل أو يشير بوجه عام إلى عيب أو خلل في الهيكل الاقتصادي إذ قد لا يكون الإنفاق العام منتجاً إنتاجاً كافياً.²

1- الشايجي، وليد خالد، 2005، مدخل إلى المالية العامة الإسلامية، عمان، الأردن، دار النفائس، ط1، ص87.

² - الشايجي، وليد خالد، المرجع السابق، ص88.

وهذا النوع من العجز لا يمكن تصور وقوعه في الاقتصاد الإسلامي الملتزم بأحكام الإسلام الذي من إحدى توجيهاته الاعتدال والقوامة في الإنفاق قال تعالى: "وَالَّذِينَ إِذَا أَنْفَقُوا لَمْ يُسْرِفُوا وَلَمْ يَقْتُرُوا وَكَانَ بَيْنَ ذَلِكَ قَوَامًا" سورة الفرقان الآية-67.

ويعدّ هذا العجز أكثر خطورة من العجز الطارئ أو الموقت بسبب النقص الحاد في الإيرادات، وزيادة حجم النفقات العامة.

د. العجز المقدر: وقد يسمى بالعجز المخطط أو المقصود وهو الذي تسمح به الدولة في الموازنة بحدود وشروط معينة وفق دراسات دقيقة وموضوعية في تحديده، إذ تقوم الدولة بصورة مقصودة إلى زيادة نفقاتها العامة على إيراداتها العامة العادية وقد يطول ويقصر أحياناً بحسب الظروف والحاجة التي ألجأت الدولة إليه. وهذا العجز ممكن حدوثه في الاقتصاد الإسلامي الذي قد يواجه بعض الظروف الطارئة التي تحتاج إلى زيادة النفقات العامة لسدها وقد تعجز معه الإيرادات العامة العادية عن تغطيتها.¹

أما بالنسبة إلى حجم العجز المسموح به فتبعاً لاتفاقية ماسترخت للاتحاد الأوروبي فقد وضع مؤشر لحجم العجز المسموح به وهو في حدود 3 % من الناتج المحلي الإجمالي ومع ذلك فإن الاقتصاديين يرون أنه يمكن أن يتم تجاوز هذه النسبة بشرط أن يتم توجيه تمويل العجز إلى مشروعات إنتاجية تؤدي إلى زيادة فرص العمل الحقيقية، وزيادة إنتاج السلع والخدمات، أما في حالة توجيه تمويل العجز إلى النفقات الجارية فإنه يؤدي إلى زيادة أعباء المديونية، ومن ثم تؤدي إلى الدوران في حلقة مفرغة بين العجز والمديونية² ومما لا شك فيه أن مستوى العجز نفسه يمكن أن تنتج عنه آثار اقتصادية شديدة من دولة لأخرى وذلك بحسب هيكل الإنفاق العام، والهيكل الضريبي والأساليب المختلفة، إذ إن

1_ الشايجي، وليد خالد، المرجع السابق، ص88.

2 - الصاوي، عبد الحفيظ، 2011، موازنة ما بعد الثورة "دعم للأغنياء ولا عزاء للفقراء"، القاهرة، مصر، مكتبة الشروق الدولية، ص 23.

هناك ارتباطاً وثيقاً بين الطريقة التي يمول بها العجز، والأهداف الاقتصادية التي تسعى إليها الحكومة.

وعليه، فإن تحديد خطورة العجز من عدمه ترتبط بالأساس بالحالة الاقتصادية للبلاد، فإذا كانت الدولة في حالة كساد فإن السعي نحو تحقيق التوازن المحاسبي في الموازنة يعدّ هدفاً غير سليم من المنظور المجتمعي إذ يسهم في المزيد من التباطؤ الاقتصادي، وإن جاء على حساب التوازن، أي أن هدف الإنماء الاقتصادي يحظى بالأولوية في السياسة الاقتصادية إذ إن زيادة الإنفاق العام مع ما يترتب عليه من زيادة للقوة الشرائية للمجتمع وسيلة للانتعاش الاقتصادي تصبح أمراً مطلوباً وإن تم ذلك على حساب المزيد من الاقتراض.¹

1 - د. الحاج، حسن ، 2007، عجز الموازنة العام، المشكلات والحلول، الكويت، مجلة جسر التنمية ، العدد 63، 2007، ص 3.

المطلب الثاني

أسباب العجز في الموازنة العامة للدولة

لا يمكن إرجاع سبب ظاهرة العجز في الموازنة العامة للدولة إلى سبب وحيد لأنها ظاهرة مركبة ومعقدة، وترجع إلى تضافر عدد من العوامل أسهمت في تكوينها فمنها ما يتعلق بالنفقات العامة، ومنها ما يتعلق بالإيرادات، ومنها ما يتعلق بالسياسة المالية المتبعة في الدولة. وعليه، فإن هنالك أسباباً قوياً أسهمت في زيادة هذا العجز.

أولاً. زيادة النفقات العامة.

وذلك نتيجة لزيادة دور الدولة في الاقتصاد سواء النفقات الاستثمارية الموجهة لمشاريع البنى التحتية أم النفقات الموجهة للخدمات الاجتماعية والسكانية والتعليم والصحة، التي تزايدت زيادة كبيرة مع الارتفاع في معدلات نمو السكان، أم النفقات الموجهة للدعم الاجتماعي بالإضافة إلى اضطرار الدولة لاتباع سياسات مالية، ونقدية، توسعية والتمويل بالعجز، وذلك استجابة لمتطلبات التنمية الضرورية وخاصة في حالات الركود الاقتصادي.¹

ويمكن ترجمة أسباب ازدياد النفقات العامة في سببين هما أسباب ظاهرية وأسباب حقيقية. إذ يقصد بالأسباب الظاهرية تلك التي تؤدي إلى الزيادة في أرقام النفقات العامة من دون الزيادة في المنفعة الحقيقية للخدمات العامة، أي زيادة في عبء التكاليف العامة، وبمعنى آخر تلك الأسباب التي تؤدي إلى تضخم في القيمة النقدية للنفقات العامة، من دون أن يقابها زيادة في كمية السلع والخدمات المستخدمة؛ لإشباع الحاجات العامة.²

1 - اسماعيل، عصام، 2018، انعكاس الأزمة على أرقام العجز في الموازنة العامة في سورية، بحث منشور في مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمية، اللاذقية، سورية، المجلد 40، العدد 14، ص 72.

2 - عدلي ناشد، سوزي، 2003، المالية العامة، بيروت، لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ص 62_63.

أما الأسباب الحقيقية لزيادة النفقات العامة تعني زيادة المنفعة الحقيقية المترتبة على هذه النفقات، وزيادة عبء التكاليف العامة بنسبة، معينة ويدل ذلك غالباً على ازدياد التدخل في الحياة الاقتصادية.¹

الأسباب الظاهرية لازدياد النفقات العامة تعود إلى:

- **تدهور قيمة النقود:** يعدّ هذا السبب أساسياً للزيادة الظاهرية في حجم النفقات العامة في العصر الحديث، ويقصد بها انخفاض القوة الشرائية ومن ثمّ نقص مقدار السلع والخدمات المراد الحصول عليها بالعدد نفسه من الوحدات النقدية عن المقدار الذي يمكن الحصول عليه من قبل، وهذا ما يفسر ارتفاع أثمان السلع والخدمات، ويترتب على هذا التدهور زيادة النفقات لمواجهة هذا التدهور.
 - **اختلاف أساليب المحاسبة المالية وإعداد الموازنة العامة ومبادئها.** كان المتبع فيما مضى، أن تخصص بعض الإيرادات التي كانت تقوم بتحصيلها بعض الإدارات والمصالح لتغطية نفقاتها مباشرة وبالتالي لم تكن تظهر نفقاتها وإيراداتها في الموازنة العامة للدولة وهنا يجعل النفقات العامة الواردة في الموازنة أقل من الحقيقية. أما في العصر الحديث، فيتبع مبدأ وحدة الموازنة العامة، الذي يقضي بضرورة ظهور نفقات الدولة وإيراداتها جميعها، من دون تخصيص في الموازنة العامة.
- فالدولة عادة تأخذ بمبدأ شمول الموازنة، وهذا المبدأ يعني أنه يجب أن يسجل فيها نفقاتها وإيراداتها جميعها من دون أي تقاص فيما بينها، فتظهر جملة هذه النفقات وتلك الإيرادات فيها ومن الممكن لها في بعض الحالات وبالنسبة إلى بعض وحداتها الإدارية تسجيل صافي حساب هذه الوحدة بعد إجراء التقاص فيما بين نفقاتها وإيراداتها، وعندما تعدل الدولة طرائق

1 - عدلي ناشد، سوزي، المرجع السابق، ص 63.

حساباتها وتعتمد مبدأ الصوافي، فإن ذلك سيؤدي إلى زيادة حجم نفقاتها العامة، ولكن في الواقع تكون هذه الزيادة ظاهرية.¹

- **زيادة عدد السكان:** من الطبيعي أن تؤدي زيادة عدد السكان إلى زيادة في النفقات العامة، وذلك لمواجهة الالتزامات الجديدة ولا سيما في مجال الخدمات العامة نتيجة توسع الدولة في خدماتها ورفع مستواها. فلمعرفة إن كانت هنالك زيادة نفقات حقيقية أم زيادة ظاهرية، فإن الأمر يستدعي استبعاد أثر النمو السكاني، وذلك بحساب متوسط نصيب الفرد من النفقات العامة من مدة إلى أخرى عن طريق تقسيم النفقات العامة في السنة على عدد سكانها في السنة نفسها ومقارنتها مع ذلك المتوسط في سنة أخرى.²

أما عن الأسباب الحقيقية لظاهرة ازدياد النفقات العامة فتتمثل:

- **زيادة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي:** في ظل النظام الرأسمالي التقليدي كان دور الدولة الاقتصادي يقف عند كونها حارسة للنظام والحريات الفردية ووظائفها محددة تتمثل في إقامة العدالة والدفاع والأمن وهذا جعل نفقاتها في حدها الأدنى ولكن بعد تطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي أصبحت دولة تدخلية، إذ تدخلت الحكومات من أجل تأمين الاستقرار الاقتصادي، وتدخلت لتوجيه الاقتصاد والتأثير في بنيانه، وأخذت الدولة على عاتقها تحقيق التنمية الاقتصادية.³

1 - العكام، محمد خير، 2018، المالية العامة، دمشق، سورية، منشورات الجامعة الافتراضية، ص 64_65.

2 - العكام، محمد خير المالية العامة، المرجع السابق، ص 65.

3 - سهل، يحيى قاسم، 2000، السهل في المالية العامة والتشريع الضريبي اليمني، جامعة عدن، اليمن، كلية الحقوق، الطبعة الأولى، ص 36.

- **تطور الفكر المالي:** فبعد أن كان هذا الفكر محددًا بواجب المحافظة على مبدأ توازن الموازنة، فأصبح واجبًا عليه في الوقت الحاضر ضخ الأموال اللازمة في السوق بزيادة النفقات العامة من أجل تحريك عجلة الاقتصاد القومي، ولو كان ذلك على حساب ذلك التوازن.
- **تأثير الحروب:** تعد الحروب من أهم الأسباب لزيادة النفقات العامة ولا سيما في الدول العربية التي تواجه خطر العدوان والدفاع عن أراضيها فتزداد نفقات الدول بسبب الاستعداد للحرب وفي مرحلة لحرب ذاتها وفي مرحلة ما بعد الحرب لإزالة آثارها.
- **تفشي حالات الفساد الحكومي:** يؤدي الفساد الحكومي إلى عرقلة التنمية الاقتصادية وتقويضها، فمن شأنه أن يسبب عجز في الموازنة العامة، فضلًا عما يكلفه من خسارة مالية قد تصل إلى ملايين الدولارات سنويًا، كما يؤدي الفساد الإداري إلى ارتفاع تكلفة الخدمة التي يتلقاها المواطن، وتقليل فرص الاستثمار المحلي والأجنبي، وإهدار المال العام وزيادة النفقات.¹

1 - جاء في تقرير التنمية الصادر عن البنك الدولي أنه في استبيان موجه إلى /150/ مسؤولاً من /60/ دولة نامية حول معوقات التنمية، كانت الإجابة أن الفساد الحكومي هو أكبر معوق للتنمية، فهو سلوك ضار يؤدي إلى الاضطراب، وتشير دراسات كثيرة إلى أن الفساد الحكومي آثاره السلبية على النمو الاقتصادي، ومن ذلك تخفيض معدلات الاستثمار وبالتالي انخفاض حجم الطلب الكلي، وتخفيض معدل النمو الاقتصادي وما يرافقه من دفع للرشاوي، ومثال ذلك ما حدث في دول الاتحاد السوفيتي سابقًا، وما حدث في دول جنوب شرق آسيا، إذ ترتب على انتشار الفساد الحكومي في الجهاز المصرفي في بورصة الأوراق المالية عام 1997 حدوث انهيار اقتصادي، مما أدى إلى تحول هذه الدول من دول دائنة إلى دول مدينة للمؤسسات المالية العالمية، وصندوق النقد الدولي والبنك الدولي. راجع، د. الأحمد، نجم، 2020، **الفساد الإداري**، دمشق، سورية، الهيئة العامة السورية للكتاب، ص 228 .

ثانيًا - تراجع الإيرادات العامة.

أما في ما يتعلق بالموارد العامة للدولة، فإنها لم تواكب النمو الحاصل في النفقات العامة، بل اتجهت في بعض الدول النامية نحو الانخفاض، وهذا فاقم حالة العجز في الموازنة العامة للدولة.

وهنا يمكن إلقاء الضوء على عامل الضعف الشديد الذي تتسم فيه الطاقة الضريبية وتقاس من الناحية الفعلية بنسبة حصيلة الضرائب على اختلاف أنواعها إلى الناتج المحلي الإجمالي إذ تتراوح هذه النسبة في الدول النامية بين 10_20 % في حين تصل تلك النسبة في حالة الدول المتقدمة إلى ما لا يقل عن 30 % ويرجع ضعف الطاقة الضريبية في الدول النامية إلى مجموعة من الأسباب منها:¹

- انخفاض مستوى دخل الفرد.
- عدم خضوع أصحاب الدخل العليا وأصحاب الثروات للضرائب بسبب ما يتمتع به هؤلاء من نفوذ سياسي واجتماعي يمكنهم من التهرب من أي تشريعات ضريبية
- كثرة الإعفاءات الضريبية.
- انخفاض الوعي الضريبي لدى كثير من الناس.
- اتساع نطاق الاقتصاد السري الذي يعج بكثير من الأنشطة غير المشروعة والمشروعة ويحقق المشتغلون فيه دخولاً عالية لا تخضع للضرائب بأي شكل من الأشكال.

كذلك يسهم جمود النظام الضريبي وعدم تطويره في إضعاف موارد الدولة السيادية؛ فكثير من الأنظمة الضريبية في الدول النامية لم تتطور منذ الحقبة الاستعمارية، سواء من حيث أنواع الضرائب المفروضة أم من حيث معدلاتها بطرائق ربطها وتحصيلها وفي كثير من الحالات لا

1 - الحاج، حسن ، 2007، عجز الموازنة (المشكلات والحلول) بحث منشور في جسر التنمية، الكويت،

تستجيب النظم الضريبية إلى زيادة الإيرادات مع زيادة الدخل القومي. وإن أنظمة الضرائب مملوءة بالاستثناءات ومثقلة بالتعقيدات التي لا لزوم لها وهذا يضعف من حصيلتها و تدني المستوى المهني والتقني للمشتغلين في الجهاز الضريبي وتفتشي بينهم البيروقراطية وربط الإنجاز.¹

ومن الملحوظ أن التهرب الضريبي في الدول النامية يؤثر بوضوح في تدهور حصيلة الضرائب، إذ يتمكن الفرد المكلف قانوناً بدفع الضريبة من التخلص نهائياً منها، بعدم دفعها أصلاً، أو بتقديم إقرارات ضريبية غير صحيحة. مع أن نظم الضرائب التصاعدية على الدخل مأخوذ بها في العديد من هذه الدول إلا أنها في كثير من الحالات لا تطبق. ويؤدي غموض القوانين الضريبية والشغرات الموجودة فيها دوراً مهماً في تشجيع التهرب الضريبي، وتؤدي رشوة الموظفين بالجهاز الضريبي دوراً أساسياً في هذا الخصوص. كما أن ضالة العقوبات المفروضة على المتهربين من دفع الضرائب تساعد كثيراً على هذا التهرب.

و هنالك عامل آخر وهو ظاهرة المتأخرات المالية المستحقة للدولة وذلك ولهذه الظاهرة تأثير خطير في إضعاف الموارد العامة للدول وتدهورها، وتتجسد هذه الظاهرة في المتأخرات الضريبية الناجمة عن عدم تحصيل الضريبة في موعدها المقرر قانوناً، وقد يكون ذلك بسبب إهمال موظفي الضرائب أو بسبب ضعف الإمكانيات أو بسبب التعقيدات الكثيرة التي تنطوي عليها عملية تقدير الضريبة وربطها وتحصيلها (وبالذات الضريبة على الدخل). وتتجسد هذه الظاهرة في مشكلة المتأخرات المالية المستحقة على بعض الخدمات المهمة التي تؤديها الدولة للمواطنين، مثل فواتير الكهرباء والمياه.

ويتمثل العامل الأخير من العوامل الأخرى التي أسهمت في تدهور موارد الدولة السيادية تدهور الأسعار العالمية للمواد الخام التي تصدرها الدول النامية فمع تردي هذه الأسعار

¹ - الحاج، حسن الحاج، المرجع السابق، ص 10.

تخسر الدولة كثيرًا من الموارد المالية إما مباشرة حينما تكون هي المالكة لمصادر إنتاج هذه الموارد وتخسر خسارة غير مباشرة حين تقل حصيلة الضرائب المفروضة على أرباح الشركات العاملة في إنتاج هذه المواد وتصديرها. ولا تقف هذه الخسارة عند هذا الحد ففي الحالات التي يكون المصدر الرئيسي لدخل الدولة متأثراً من إنتاج وتصدير مادة خام واحدة أو مادتين، فإن تدهور السعر العالمي للصادرات يترجم مباشرة في شكل موجة انكماشية عامة بالداخل إذ تنخفض مستويات الدخل، والإنفاق وتظهر الطاقات العاطلة وتزيد البطالة، وهو ما يؤثر سلباً في حصيلة الضرائب المباشرة منها وغير المباشرة التي تستحقها الدولة نظراً لتدهور حجم النشاط الاقتصادي بالإضافة إلى الفساد المالي والإداري وسياسة الخصخصة .

ثالثاً - زيادة الإنفاق العسكري:

يؤدي الإنفاق العسكري في كثير من الدول النامية دوراً لا يستهان به في دفع النفقات نحو التزايد بمعدلات كبيرة، وبخاصة تلك التي تتعرض إلى تهديدات خارجية كثيرة، ولا يقتصر الإنفاق العسكري على مخصصات الرواتب والأجور والمستلزمات السلعية والخدمية الجارية التي تلزم القوات المسلحة فحسب بل وأيضاً النفقات المخصصة لاستيراد السلاح وكلفة الصيانة للمعدات، وأن هذا النوع من النفقات لا يتم فقط بالعملة المحلية وإنما بالعملة الأجنبية.¹

رابعاً - الأزمات الاقتصادية:

لأنها تؤدي إلى نقص إيرادات الدولة نتيجة ضعف مقدرة الأفراد على دفع الضرائب من ناحية في الوقت الذي تتطلب هذه الأزمات من الدولة زيادة الإنفاق لعلاج آثارها في صورة إعانات للعمال العاطلين، ونفقات، لإعادة النشاط الاقتصادي القومي من ناحية أخرى.

1 - الخطيب، د. زهير، 2007، أسس المالية العامة، عمان، الأردن، دار وائل للنشر والتوزيع، 236.

كما تؤدي الأزمات الاقتصادية إلى زيادة عجز الموازنة إذ تتجه معظم الدول إلى زيادة الإنفاق العام من أجل التخفيف من حدتها، فمثلاً في حالة الركود الاقتصادي تزيد الدولة الإنفاق العام من أجل زيادة التشغيل ومن ثمّ الزيادة في الدخل الوطني، ويكون ذلك فعالاً في الدول المتقدمة لما تتميز من مرونة في جهازها الإنتاجي، وتؤثر البطالة المقنعة في حالات العجز أيضاً، فسياسة التوسع في التوظيف الحكومي، ومن ثمّ ارتفاع معدلات البطالة المقنعة التي تنعكس سلباً على الإنتاجية، ومن ثمّ حدوث تدهور في الناتج الحقيقي، وهذا يؤثر بالتبعية في جملة الإيرادات العامة ومن ثمّ زيادة العجز وغيرها من الأسباب التي تتعلق بالهدر في النفقات العامة.¹

وبرأينا أن ظاهرة العجز بالموازنة العامة للدولة هي ظاهرة مركبة ومعقدة ولا يجوز إرجاعها إلى سبب وحيد. إنما لمجموعة عوامل ومؤثرات بعضها يعود إلى التغيرات التي تحدث في النفقات العامة، وبعضها الآخر يتعلق بالتغيرات التي حدثت في الموارد العامة للدولة. وعليه فإن الأهمية النسبية لتلك العوامل تختلف من بلد إلى آخر، ومن مدة إلى أخرى ومن هنا تبدو خطورة التعميم، ومن ثمّ خطورة أن تكون هناك آلية معينة واحدة تصلح للبلاد جميعها لمواجهة هذا العجز.

1 - محمود، محمود، 2017، قضايا اقتصادية معاصرة، القاهرة، مصر، دار حميثرا للنشر والترجمة، ص

المطلب الثاني

طرائق علاج العجز في الموازنة

تباينت الدول في طريقة علاجها للعجز المالي كل بحسب طبيعة الهيكل الاقتصادي للدولة واختلاف المدارس الاقتصادية، والسياسات المالية المتبعة والظروف الاقتصادية والسياسة التي تمر بها، فانتقلت الدول بعد الأزمة الاقتصادية العالمية من اتباع سياسة انكماشية تقوم على التقشف والحد من النفقات العامة، وعدم تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية، وتحجيم الدور الاقتصادي لها والاكتفاء بالوظائف التقليدية، إلى اتباع سياسة التنمية الاقتصادية وترشيد النفقات العامة عن طريق عدم صرف أية نفقة إلا بعد التحقق من إنتاجيتها وكفاءتها وإعادة ترتيب أولويات الإنفاق العام وتنمية الإيرادات العامة للدولة، وذلك بإعادة النظر في قوانين الضرائب المباشرة وغير المباشرة لتطويرها ومكافحة التهرب الضريبي.

تمخض الجدل عن الحلول المقدمة لعلاج العجز بالموازنة العامة للدولة بالدول النامية عن وجود رؤى مختلفة منها رؤيتان أساسيتان متعارضتان. تتمثل الرؤية الأولى بالمؤسسات الدولية وعلى رأسها صندوق النقد والبنك الدوليين، ويدعمها الاقتصاديون المنتمون إلى ما يسمى بالمدرسة النقدية، وتهدف إلى علاج العجز بتخفيض الضرائب على الدخل العالية ورؤوس الأموال، وتخفيض الإنفاق العام الجاري، ولا سيما الموجه إلى الخدمات الاجتماعية وهي الرؤية التي تهدف إلى إضعاف قوة الدولة، ودورها في التنمية والنشاط الاقتصادي. أما الرؤية الثانية في علاج عجز الموازنة العامة فهي لا تعمل على تخفيض عجز الموازنة العامة وجعله في مقدار الصفر بل المهم هو تحقيق الاستقرار الاقتصادي، أي زوال حالة الانكماش والتضخم، وعادة ما ترتبط تلك التدابير المؤسسية بالإجراءات التي تطبقها العديد من دول العالم بالاستناد إلى عدد من قواعد السياسة المالية، والحد من ممارسة البنوك المركزية لبعض الأنشطة شبه المالية.

الفرع الأول

علاج العجز في الموازنة العامة في المنهج الإنكماشى (رؤية صندوق النقد الدولي)

تتعلق رؤية صندوق النقد والبنك الدوليين من الأفكار النيوكلاسيكية التي ترى أن اختلال التوازن الداخلي (عجز الموازنة) والخارجي (عجز ميزان المدفوعات) الذي تعاني منه الدول النامية، إنما يرجع إلى وجود فائض طلب في الاقتصاد الوطني يفوق المقدرة الحقيقية للعرض الكلي في الداخل، الأمر الذي يسبب تضخمًا ومديونية خارجية. وهذا الإفراط في الطلب الكلي ناجم، في رأيهم، عن وجود طموحات إنمائية واستهلاكية تفوق موارد الدولة، وعن أخطاء السياسة الاقتصادية، وسوء استخدام الموارد الاقتصادية. ولهذا فإن استعادة التوازن الاقتصادي تتطلب القضاء على هذا الفائض. إن هذا الفائض من الطلب الكلي المسبب لعجز الموازنة العامة، وعجز ميزان المدفوعات يقابله بالدقة فائض في عرض النقود. ومن هنا فإن جوهر المشكلة يكمن في القضاء على فائض الطلب الكلي بتبني إدارة صارمة للطلب الكلي يكون عمادها التحكم في المتغيرات المالية والنقدية.¹ ولما كان الإنفاق العام، بشقيه الجاري والاستثماري يمثل نسبة كبيرة من الطلب الكلي، فإن خفض العجز بالموازنة العامة للدولة يمثل أهم محاور إدارة الطلب الكلي. ومن هنا يصر الصندوق على ضرورة خفض الإنفاق الجاري والاستثماري ولو أدى ذلك إلى حدوث انكماش اقتصاد (كساد - بطالة - انخفاض في مستويات الدخل)، وفي هذا الخصوص هنالك حزمة جاهزة من السياسات المالية والنقدية، منها ما هو متعلق بتخفيض الإنفاق العام، وأخرى متعلقة بزيادة الموارد المالية للدولة.

¹ - الحاج، حسن ، مرجع سبق ذكره، ص 6.

وفي ما يتعلق بالسياسات التي تهدف إلى خفض الإنفاق العام، فهي إجراء خفض كبير في بند النفقات التحويلية ذات الطابع الاجتماعي، ولا سيما بما يتعلق بدعم أسعار السلع التموينية الضرورية تخفيض ورفع حد أقصى لها وتغيير سياسة الدولة تجاه قضية التوظيف، ويكون ذلك برفع يدها تدريجيًا عن الالتزام بتعيين الخريجين الجدد، وعدم التوسع في الإنفاق على الصحة والتعليم، بل يجب تشجيع القطاع الخاص في هذه المجالات. و تتضمن الحلول لعجز الموازنة التخلص من الدعم الذي تقدمه الدولة للوحدات الإنتاجية في القطاع العام التي تحقق خسارة ويكون ذلك بتصفية هذه الوحدات أو بيعها للقطاع الخاص. وأن تمتنع الدولة عن الاستثمار في المجالات التي يمكن للقطاع الخاص القيام بها.

أما في ما يتعلق بالسياسات التي تهدف إلى زيادة الموارد العامة للدولة، فإن أهمها يتمثل في زيادة أسعار الطاقة، ولا سيما تلك التي تستخدم في أغراض الاستهلاك العائلي، والاقتراب من الأسعار العالمية لها، فضلاً عن زيادة رسوم الخدمات العامة للحكومة وتطبيق ما يسمى بسياسة استرداد تكلفة الخدمة. وتشير رؤية هذا المنهج إلى زيادة الضرائب غير المباشرة، وبالذات على السلع الضرورية ومنتجات الصناعات التحويلية والخدمات المحلية، واستحداث ضريبة المبيعات أو ضريبة القيمة المضافة إن لم تكن موجودة.¹

ويرى بعض الاقتصاديين أن وصفات صندوق النقد والبنك الدوليين، تسبب أوجاعاً اجتماعية واقتصادية كبيرة في الدول النامية في الوقت الذي تكون فيه أوضاع تلك الدول غير مستقرة وغير قادرة على امتصاص الآثار الناجمة عن تطبيق تلك الوصفات، فبعد عشر سنوات من تطبيق الأرجنتين وصفات صندوق النقد الدولي والامثال لأطروحات الليبرالية الاقتصادية وخضوعها إلى برامج التكيف والخصخصة وحرية السوق كانت النتائج مخيبة لآمال الشعب

1 - زكي، رمزي، 2000، انفجار العجز، علاج العجز في الموازنة العامة في الدولة من خلال المنهج الانكماشى والمنهج التنموي، دمشق، سورية، دار المدى للثقافة والنشر، الطبعة الأولى، ص 163.

الأرجنتيني وأكثرية سياسية فيما عدا فئة قليلة من المستفيدين من الفساد الذي غذته الشركات الأجنبية وأدى إلى تهريب كثير من الأموال المقترضة إلى الخارج في صورة سمسة وعمولات ورشوة واختلاسات وكانت المحصلة إصابة اقتصاد الأرجنتين بعدة أزمات خانقة مع استمرار ارتفاع الدين الخارجي وتفاقم أعبائه وقفزت أرقام المديونية الخارجية للأرجنتين من 62 مليار دولار عام 1989 إلى مبلغ 130 مليار دولار عام 2001.¹

وهذا تستطيع المؤسسات الدولية أن تساعد الأرجنتين على تجاوز هذه الأزمات وحتى الدول الكبرى لم تبذل الجهود المطلوبة من أجل حل هذه الأزمة، في حين نلاحظ أن موقف الدول الرأسمالية والمؤسسات الدولية كان مختلفاً مع بعض الدول الأخرى التي تعاني الأزمة نفسها ولكنها تربطها مصالح مشتركة معها مثل المكسيك التي كانت تتعرض في التسعينيات إلى أزمة اقتصادية واجتماعية.

وعليه، فإن جوهر الإجراءات التصحيحية التي يعمل بها صندوق النقد الدولي تتمثل في الآتي:

1. تجميد الأجور والتعينات ورفع يد الدولة تدريجياً عن التزام بالتوظيف، وإعادة النظر في شروط التقاعد وشروط منحه.
2. الإلغاء الجزئي أو الكلي للدعم الحكومي بأنواعه وأشكاله المختلفة، وتصفية الوحدات الإنتاجية العامة التي تحقق خسارة، أو بيعها للقطاع الخاص، أو العمل على إدارتها وفق أسس اقتصادية.
3. تقليص الإنفاق على الصحة والتعليم والتوجه نحو خصخصة النشاط في هذه المجالات.

1 - عبود، نعوم، مرجع سبق ذكره ص 105.

4. إعادة النظر في الأنظمة الضريبية لعدم كفاءتها ومرونتها، وما تتضمنه من كثرة الإعفاءات الضريبية ومعالجة حالات التهرب الضريبي.

وهكذا يتضح لنا أن البرنامج السابق لعلاج عجز الموازنة العامة للدولة هي أن البرنامج ذو طابع انكماشى واضح، فهو يؤدي بتخفيض الإنفاق العام، الجاري والاستثماري وبسياساته المالية والنقدية إلى إحداث كساد اقتصادي، وطاقات عاطلة وبطالة وخفض واضح في مستوى المعيشة. ومن هنا فإن تكلفته الاقتصادية والاجتماعية مرتفعة جدًا كما أن العبء لعلاج العجز يقع على الفقراء ومحدودي الدخل، لأنه يؤدي إلى ارتفاع أسعار ضروريات الحياة وإلغاء الدعم عن السلع التموينية، وارتفاع أسعار منتجات القطاع العام، وزيادة رسوم الخدمات العامة. وإن الإجراءات التي ينطوي عليها البرنامج؛ لتقييد الطلب الكلي مثل زيادة الضرائب غير المباشرة، وزيادة أسعار الفائدة ورفع أسعار الطاقة والنقل، قد أدت إلى وضع عراقيل ثقيلة أمام كثير من المشروعات الإنتاجية في القطاعات المختلفة، فتعرضت لحالات الإفلاس والقلق بسبب عدم إمكان تحمل الزيادة في تكاليف الإنتاج الناجمة عن تلك الإجراءات.

الفرع الثاني

المنهج التنموي (التوسعي)

يقوم هذا المنهج على رؤية منظور التنمية المستقلة، إذ يرى مؤيدو هذا الاتجاه أن التنمية الوطنية المستقلة بالاعتماد على الذات تتطلب إعطاء الدولة الوطنية النامية دوراً هاماً في تحقيق التنمية، ومراعاة العدالة الاجتماعية، دونما استبعاد للقطاع الخاص وإعادة توجيه هيكل الإنتاج، وتعديل مسار التصنيع في إشباع الحاجات الأساسية للسكان، بالاعتماد على الذات، وتحرير الاقتصاد من السيطرة والتبعية والابتعاد عن نماذج التنمية المستوردة، واتباع استراتيجيات تنموية تتناسب مع الإمكانيات المتاحة وتحقيق العدالة الاجتماعية.¹

إذا أن هذا المنهج لا يعمل على تخفيض عجز الموازنة العامة وجعله بمقدار الصفر بل المهم هو تحقيق الاستقرار الاقتصادي أي زوال حالة الانكماش والتضخم، وعادةً ما ترتبط تلك التدابير المؤسسية بالإجراءات التي تطبقها العديد من الدول من خلال الاستناد على عدد من قواعد السياسة المالية والحد من ممارسة البنوك المركزية لبعض الأنشطة شبه المالية وتفادي العجز شبه المالي والذي يظهر كنتيجة للخسائر التي يحققها البنك المركزي حيث يحتل مفهوم العجز شبه المالي أهمية كبيرة في سياسة التنسيق بين السياسة المالية والنقدي.²

وعليه، فإن المنهج التنموي يقوم على عدد من المحاور الأساسية لمعالجة عجز الموازنة العامة وهي :

1 - غسان شحرور، إيمان، 2013، عجز الموازنة العامة في سورية وآثارها الاقتصادية، بحث منشور

في مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية والاقتصادية، دمشق، سورية العددان 63-64، ص 98.

1- DeLisle Worrell, Monetary and Fiscal Coordination in Small Open Economies, International Monetary Fund Working Paper, March 2000, p 11.

• إعادة ترتيب أولويات الإنفاق العام.

من الأمور المسلم بها أن الموارد المالية للحكومة تظل محدودة بالنسبة إلى حجم الإنفاق المطلوب، ذلك أن العديد من البرامج تتزاحم فيما بينها؛ للحصول على حصة من هذه الموارد وقد أدت هذه الحقيقة إلى ابتكار مجموعة من الأدوات الهادفة إلى تقليل الفجوة بين الإيرادات المتاحة والإنفاق المطلوب وإلى تحقيق الاستخدام الأمثل للموارد المنفقة، ومن هذه الأدوات اعتماد الحاجات والمشاريع وتقييمها وتبويبها إلى مهم وأهم وهذا يعني تحديد أولويات التنفيذ طبقاً للحاجة وأهميتها وإنتاجها، وعلى أساس ذلك لا بد من تغيير نمط أولويات الإنفاق العام وتوزيعه إذا ما حلت بالموازنة العامة أو بالاقتصاد أزمة اقتصادية، وهذا ما يجب أن يتم في إطار أصغر وحدة إدارية في الدولة.

وعليه، لا بد من تغيير نمط توزيع أولويات الإنفاق العام إذ ما حلت بالاقتصاد الوطني أزمة اقتصادية، وأصبح هنالك زيادة في الإنفاق أو ندرة في الإيرادات وهذا يتطلب رؤية اقتصادية واجتماعية جديدة تتحاز إلى مبادئ الترشيد والتنمية والعدالة الاجتماعية.

• ترشيد الإنفاق العام.

يُعرف ترشيد الإنفاق العام أنه " توجيه النفقات العامة من أجل زيادة حجم النفع العام، ونوعه بتوزيعها وفق لمنظور شامل وعام لمجموع حاجات المجتمع والعمل على إشباعها وفقاً لأولويات واضحة الأهمية بعيداً عن التبذير والإسراف وإهدار المال العام وذلك بأدنى حد من التكلفة.¹

وهناك العديد من الضوابط التي تحكم عملية ترشيد الإنفاق العام وأهمها:

1 - ناصر، زين العابدين، علم المالية والتشريع المالي، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، دون ذكر سنة النشر، ص 8.

1- **الابتعاد عن الإسراف والتبذير:** إنه من الأسباب الرئيسة لتزايد الإنفاق العام هو التبذير والإسراف في عملية الإنفاق العام، ويظهر لنا ذلك عندما لا يتعادل نفع الإنفاق العام مع المبالغ المصروفة عليه، إذ تتنافى هذه الحالة مع قاعدة من القواعد الرئيسة للإنفاق العام، فينتج عن هذه الحالة العديد من الآثار السلبية أبرزها إهدار المال العام، ومن جانب آخر يؤدي التماهي في الإنفاق العام إلى تفشي ظاهرة التهرب الضريبي، وذلك لأن الممولين والمكلفين بدفع الضرائب تكون لديهم فكرة سلبية عن دفع الضرائب وتوجيهها.1

2- **تحديد حجم أمثل للنفقات العامة:** يعدّ الحجم الأمثل للنفقات العامة هو الحجم الذي يسمح بتحقيق أكبر مستوى من الرفاهية لأكبر عدد من الأفراد ولكن بشرط أن يراعي ما يمكن تحصيله من الموارد المالية فليس من المعقول أن تتجه النفقات العامة للدولة نحو التزايد بلا حدود ولكن تفرض المصلحة والحاجة بأن تصل النفقات العامة إلى مستوى معين وهو ما يعرف بالحجم الأمثل للنفقات العامة.

3- **فرض رقابة على الإنفاق العام:** تعدّ الرقابة من أهم العناصر الفعالة في ترشيد الإنفاق العام، لذلك نجد أن هذه العملية مطبقة في كل الدولة وتقوم بها العديد من الأطراف من أجل السهر على صرف النفقات العامة في أوجهها بما يضمن تحقيق أقصى نفع عام، لذلك ظهرت ضرورة لرقابة حازمة ودقيقة على الإنفاق العام من أجل الاقتصاد في صرفه وحسن استغلاله في أحسن وجوه الاستغلال.²

1 - علي، إبراهيم علي، د. العجاردة، عبدالله أنور، 2000، مبادئ المالية العامة، عمان، الأردن، دار الصفاء للطباعة والنشر، ص 76.

2 - الطواي، محمد حلمي، 2008، أثر السياسات المالية الشرعية في تحقيق التوازن المالي العام في الدولة الحديثة، الاسكندرية، مصر، دار الفكر العربي، ص 180.

وعليه، يعتبر ترشيد النفقات العامة للدولة إحدى أهم أدوات السياسة المالية التي تستخدمها الحكومة، لعلاج العجز في الموازنة العامة، وفي الحد الأدنى فإنه يؤدي دورًا مهمًا في التخفيف من حدة هذا العجز. ليس المقصود بترشيد النفقات العامة تخفيضها أو كبح نموها بشدة، بل المقصود بها زيادة في الكفاءة الإنتاجية للإنفاق العام في المجالات المختلفة إلى أعلى درجة ممكنة، ورفع درجة إسهام الإنفاق العام وفاعليته في حل المشكلات التي تتعرض إليها الموازنة العامة وفي مقدمتها العجز.

• تنمية الإيرادات العامة.

وتعني اتخاذ الإجراءات والوسائل التي تكفل تنمية مستوى الإيرادات العامة وزيادتها سواء الضريبية أم غير الضريبية ولا سيما وأن معظم البلدان النامية تتصف بانخفاض طاقتها الضريبية وعليه، تتطلب عملية تنمية الإيرادات العامة ما يأتي:¹

- _ إعادة النظر في قوانين الضرائب المباشرة وغير المباشرة لتطويرها وشمولها للدخول المختلفة وبخاصة الدخل المرتفعة الناجمة عن الملكية.
- _ مكافحة التهرب الضريبي.
- _ القضاء على ظاهرة التأخر في تحصيل الضرائب بتطوير الأجهزة الفنية بتقدير تحصيل الضرائب وربطها في مواعيدها المقررة قانونًا.
- _ إلغاء الإعفاءات الضريبية التي تزرع بها البلاد النامية أو ترشيدها.
- _ العمل على زيادة الوعي الضريبي بين الناس.
- _ زيادة الرسوم الجمركية وبالأخص على السلع الكمالية المستوردة.

1 - الشمراني، غادة، 2010، متطلبات إصلاح وتطوير الموازنة العامة، بحث منشور في جامعة الملك سعود، الرياض، السعودية، ص 12.

• خفض عجز الموازنة العامة بتجنب حرق الموازنة العامة والاستخدام الأمثل للمخزون السلعي الراكد.

لتأخر وصول الاعتمادات في الموازنة العامة إلى عدد من الأسباب ولاسيما الاستثمارية منها إلى الوحدات الإدارية الحكومية، تلجأ الأخيرة إلى إهدار هذه التخصيصات بالصرف المتسرع في ثلاثة الأشهر الأخيرة من السنة المالية للتأكد عدم حصولها على أكثر مما ينبغي من التخصيصات، إذ إن عدم الصرف يعني إعادة هذه التخصيصات إلى الخزينة العامة وهذا يؤثر في السنة القادمة في حصول هذه الوحدات على أكثر مما ينبغي مما يستدعي تخفيض تخصيصاتها ويطلق على هذه الحالة مصطلح حرق الموازنة العامة، حيث أشار خبراء المالية إلى ضرورة تجنب حرق الموازنة العامة كوسيلة لتخفيض العجز النقدي في الموازنة العامة ولا سيما وأن أحدث الدراسات أكدت أن 15 % من حجم الاعتمادات المالية يتم حرقها في البلدان النامية في حين يمكن توفير هذه المبالغ بالسماح للوحدات الحكومية بترحيل الاعتمادات غير المستخدمة في نهاية السنة المالية على السنة المالية القادمة إذ يُدفع المكمل لهذه المبالغ المرحله، وقد طبقت العديد من الدول هذه الوسيلة بوصفها إحدى وسائل معالجة عجز الموازنة كما هو الحال في نيوزلندا.¹

وعليه نرى، أن علاج العجز في الموازنة العامة لا يعني إنهاء العجز بشكل نهائي بل يشير ببساطة إلى المستوى الذي يصبح فيه الاقتصاد قادرًا على النمو من دون مشاكل تضخمية أو ركود، وهو مستوى يجب البحث عنه بدقة وعناية في ضوء التجارب المحلية والدولية، وكذلك الأوضاع الراهنة.

1 - غبريال، داليا، 2006، أثر تطور الدين الحكومي على الموازنة العامة للدولة وزارة المالية المصرية،

الإدارة المركزية للبحوث والتنمية الإدارية، ص 3.

كما أن علاج العجز ينبغي أن ينطلق من عدة مبادئ أساسية هي:

1. أن علاج العجز لا يعني القضاء عليه بل الوصول به إلى مستويات مقبولة ماليًا.
2. أن علاج العجز يجب أن يتم على مدى زمني متوسط وطويل وليس على المدى القريب.
3. أن علاج العجز من خلال السياسة المالية يجب أن يرتبط بطبيعة هذا العجز وأنه عجز هيكلي وليس دوري.

المطلب الثالث

مخاطر وتأثيرات العجز في الموازنة العامة

للعجز المالي تأثيرات ومخاطر تعتمد وتتحدد بطريقة تمويله التي تتم بسبل متعددة (يتم اعتماد أحدها على حجم العجز المالي والظروف الاقتصادية ومستويات التضخم وأسعار الفائدة وأهداف السياسة الاقتصادية).

أولاً: التمويل بالاقتراض من مصادر داخلية (بنك مركزي_ مصرف تجاري_ مؤسسات غير مصرفية) وقد يتم بالاقتراض من مصادر خارجية أو السحب من الاحتياطات والاستثمارات الخارجية ويعد هذا التمويل للعجز تمويل غير تضخمي، أو أن يتم التمويل بزيادة الإصدار النقدي وزيادة الائتمان المصرفي الممنوح ويعد تمويلًا تضخميًا فالعجز في ضوء ذلك يولد ظاهرة الدين الداخلي أو الخارجي أو الاثنين معًا وينظر إلى ظاهرة الدين العام الناتجة عن العجز تراكميًا لا تدفقيًا؛ أي عجز كل سنة يضاف إلى دين السنة السابقة فيزداد رصيده ومن جانب آخر يزيد من خدمة فوائده وهكذا يرتفع عجز السنة اللاحقة وهذا هو التأثير السلبي الأول والناتج عن العجز.¹

ثانيًا: كما أن الاعتماد على الأسلوب غير التضخمي لتمويل العجز (الاعتماد على الاحتياطات الدولية_ تصفية الاستثمارات الخارجية التي تمتلكها الدولة_ الاقتراض الداخلي والخارجي) له تأثيرات عديدة؛ فالاعتماد على الاحتياطات الدولية في التمويل قد يؤدي إلى استنزافها وهذا يولد مخاطر خسارة ما تؤديه هذه الاحتياطات من مهام متعددة كالدفاع عن سعر الصرف أو تجنب اللجوء إلى الاقتراض الخارجي بأسعار فائدة مرتفعة أو تحاشي

1 - نحاس، شوبل (إدارة الدين العام في ظل الأزمة المالية العالمية) مقال منشور في صحيفة الأخبار اللبنانية تاريخ 2009/11/16.

السياسات الانكماشية وعدم الضغط على الواردات باستخدام هذه الاحتياطات التي تعد صمام أمان للجهات الدائنة وأسواق النقد الدولية.

أما الاعتماد على تصفية الاستثمارات التي تملكها الدولة في الخارج لتمويل العجز فقد يؤدي أولاً إلى خسارة ما تدره هذه الاستثمارات من عوائد مما يشكل عبئاً جديداً على الموازنة العامة أما لو اعتمد على الاقتراض الداخلي (الذي يتطلب فعاليته ونجاحه جملة من العوامل أهمها استقرار قيمة العملة وإيجابية معدل الفائدة ونشاط الأسواق المالية الثقة بالحكومة) فأهم نتيجة نصل إليها هي زيادة عبء الدين المحلي وارتفاع معدلات الفائدة، وما يترتب على ذلك من تأثيرات سلبية إضافة إلى تعميق التفاوت في توزيع الدخل القومي لصالح أصحاب رؤوس الأموال والأغنياء.

ثالثاً: ومن جانب آخر عادة ما يؤدي العجز في الموازنة العامة إلى التضخم لزيادة الطلب على العرض (لزيادة الإنفاق العام على الإيراد العام) ولا سيما لو اعتمد على التمويل التضخمي للعجز باللجوء إلى زيادة عرض النقود (زيادة الإصدار النقدي والائتمان المصرفي) الأمر الذي يؤثر سلباً في القدرة الشرائية لغالبية المواطنين وتدهور صرف العملة المحلية ويرافق ذلك نتائج سلبية على أسعار الاستيرادات وغيره، إضافة إلى عبء جديد على سياسة الدولة النقدية سيؤدي إلى زيادة ظاهرة تفضيل العملة الأجنبية على المحلية وزيادة في تفاوت توزيع الدخل القومي، ومن جانب آخر سيجبر الحكومة على تقليص مشاريعها القائمة وعدم تحفيزها على استثمارات جديدة تبعاً لزيادة كلفة الإنشاء والإنتاج.¹

رابعاً: مخاطر الإزاحة (المزاحمة): ويحدث هذا الأثر عندما تمول الدولة العجز الموازني عن طريق المديونية العمومية، الأمر الذي يقلل من إمكانية استعمال هذه الطريقة في التمويل من

¹ - د. زكي، رمزي، مرجع سبق ذكره، ص 16.

طرف القطاع الخاص نتيجة ارتفاع أسعار الفائدة نتيجة الطلب على الإقراض، ويمكن الحد من ارتفاع أسعار الفائدة بزيادة الكتلة النقدية فارتفاع أسعار الفائدة يكون له أثر سلبي في الاستثمار والرغبة في شراء سندات الدين العام، الأمر الذي يؤدي إلى إزاحة القطاع الخاص ويحل محله القطاع العام. ويمكن التقليل من أثر الإزاحة في الاقتصاد المفتوح عن طريق دخول الأصول الأجنبية المستقطبة بسعر الفائدة المرتفع، الأمر الذي يؤدي إلى زيادة الكتلة النقدية¹.

خامساً: تعرض موازنة الدولة إلى خطر الإفلاس.

إن وجود العجز في الموازنة العامة قد يؤدي إلى الإفلاس، حيث أن الدولة في حالة عجز موازنتها تقوم بالاقتراض لتغطية هذا العجز، الأمر الذي يترتب عليه وجود نفقات إضافية في السنوات القادمة لسداد أقساط القروض وفوائدها، ولذا فإن العجز يتفاقم ويولد عجزاً جديداً لأن القروض التي تمول العجز تزيد من الأعباء المالية للدولة ومن نفقاتها العامة دون زيادة مقابلة في الإيرادات، فتولد عجزاً جديداً، فتضطر الدولة نتيجة العجز المتتالية والمتراكمة الناجمة عن القروض العامة إلى عدم الوفاء بالتزاماتها المالية، فتتجهج الدول عن إقراضها، مما يعني أن الدولة قد وصلت إلى حالة الإفلاس كما حصل في فرنسا.²

خلاصة القول إن تفاقم عجز الموازنة العامة سنة بعد أخرى وتحويله إلى عجز هيكلي مستمر ذي تكلفة باهظة سياسياً واقتصادياً واجتماعياً يهدد الاستقرار المالي والنقدي والتنموي وتتطلب (التصدي) المعالجة قبل تعقد المشكلة واستفحالها أما القليل من العجز في الموازنة

1 - د. قدي، عبد المجيد، 2005، المدخل للسياسات الاقتصادية الكلية : دراسة تحليلية تقييمية الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، ص 211.

2 _ د. عطيه، محمود رياض، 1980، موجز في المالية العامة، القاهرة، مصر، دار المعارف، ص 469.

مع عدم وصول الاقتصاد إلى مرحلة الاستخدام الكامل) التي تكون عندها مرونة العرض الكلي منخفضة) فهو مفيد، ويمكن أن يصلح الأحوال الاقتصادية ويدعم جهود التنمية الاقتصادية شريطة أن لا يتحول إلى عجز هيكلي.

المبحث الثاني

العجز في الموازنة العامة السورية

تعد مشكلة العجز في الموازنة العامة للدولة السورية من أهم التحديات الاقتصادية التي تواجهها في الوقت الحالي، ولا سيما بعد وصوله إلى مستويات باتت تهدد الاستقرار المالي والنقدي للدولة، وما ترتب عليه من آثار مختلفة من تدهور مستمر في القوة الشرائية للعملة الوطنية للدولة، وتدهور في مستوى معيشة المواطن، وكذلك تصاعد حجم الدين العام الداخلي والخارجي، وتصاعد أعباء خدمته الأمر الذي شكل ضغطاً على الموازنة العامة، واستنزاف الاحتياطات والأصول الخارجية.

أثرت الأزمة السورية تأثيراً كبيراً في ارتفاع معدلات العجز في الموازنة العامة بسبب تدهور إيراداتها، وتوقف كثير من المنشآت الاقتصادية عن العمل وقصور في الإنتاج بالإضافة إلى التدابير القسرية الاقتصادية الأحادية الجانب التي فرضتها الدول الأوروبية، وعدم القدرة إلى الوصول إلى الأسواق المالية العالمية، مما اضطر المصرف المركزي السوري بالدرجة الأولى أن يكون تارّة ممولاً للإنفاق الحكومي وتارّة بائعاً للقطع الأجنبي في سبيل الحفاظ على سعر صرف الليرة من الانهيار الأمر الذي أدى إلى استنزاف احتياطي البلاد من القطع الأجنبي، بالإضافة إلى قيام مصرف سورية المركزي بطباعة إصدارات نقدية جديدة لمواجهة العجز المالي هذا الأمر أدى إلى موجة من التضخم وانهيار جديد في قيمة العملة كون هذه الإصدارات تمت من دون تغطية إنتاجية.

وهذا الأمر يقودنا إلى تناول هذا الموضوع من خلال عدة مطالب، نتعرض في المطلب الأول إلى إعداد الموازنة العامة في سورية، ثم نتعرض إلى أسباب العجز في الموازنة السورية في المطلب الثاني، ثم نتعرض في المطلب الثالث إلى مصادر تمويل عجز الموازنة في سورية وتطوره.

المطلب الأول

لمحة عامة عن إعداد الموازنة العامة في سورية

ومنهجيتها

تؤدي الموازنة العامة للدولة دوراً مهماً في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسة، وتزداد أهميتها لكونها تحمل في دفتيها الإيرادات العامة والنفقات العامة، وهي الأدوات الرئيسية التي تعتمد عليها الدول في دفع عجلة النمو والتطور، وتحقيق أهدافها في كافة المجالات، وتنفيذ السياسة العامة للدولة.

وبعد الحرب العالمية الثانية ازدادت أهمية الموازنة العامة في مختلف اقتصاديات العالم، وذلك لتعاظم الدور الذي أصبحت تلعبه الحكومات في النشاط الاقتصادي، واشتداد الأزمات الاقتصادية العالمية التي أثرت في الاقتصاد العالمي.

وعليه سوف نتعرض في هذا المطلب إلى إعداد الموازنة العامة في سورية في الفرع الأول ثم نتعرض في الفرع الثاني إلى منهجية وضع الموازنة في سورية.

الفرع الأول

لمحة عامة عن إعداد الموازنة العامة في سورية

تضع هيئة التخطيط والتعاون الدولي الأهداف الأولية الكلية والقطاعية للموازنة وتحضر اقتراحاً أولياً يحدد سقف مخصصات الوزارات والهيئات العامة. ترسل الهيئة هذا الاقتراح للمجلس الأعلى للتخطيط الاقتصادي والاجتماعي بحلول الأسبوع الأول من شهر أيار.

* يدرس المجلس الأعلى للتخطيط الاقتصادي والاجتماعي الاقتراح ويقر التوزيع الأولي للموارد وسقف المخصصات ويرسل المجلس مقترحاً شاملاً لموازنة الدولة للعام المقبل إلى وزارة المالية وهيئة التخطيط والتعاون الدولي بحلول الأسبوع الأخير من شهر أيار، تضع وزارة المالية بلاغ إعداد الموازنة وتقوم باطلاع مجلس الوزراء عليه للموافقة وتوزعه للجهات العامة والوزارات بحلول الأسبوع الأول من شهر حزيران.

* تضع الجهات العامة خطط موازنتها السنوية بناء على سقف الموازنات المقررة وتقوم باطلاع وزارة المالية وهيئة التخطيط والتعاون الدولي بحلول نهاية شهر حزيران

* يوافق رئيس الجمهورية على الموازنة عبر مرسوم تشريعي يصدر قبل بداية السنة المالية المعنية

* يطلع مجلس الشعب على مقترح الموازنة ويناقشه ويصوت عليه لإقراره قبل نهاية العام* يطلع مجلس الوزراء على مقترح الموازنة ويناقشه ويقره قبل إرساله إلى مجلس الشعب بحلول نهاية شهر تشرين الأول. تجري مناقشات ثنائية بين وزارة المالية وهيئة التخطيط والتعاون الدولي من جهة والوزارات والجهات العامة من جهة أخرى في الفترة ما بين شهري تموز وآب. وبناء على هذه المناقشات تضع وزارة المالية مقترح الموازنة بصيغته النهائية لاطلاع مجلس الوزراء عليه في شهر تشرين الأول¹

¹ . راجع المرسوم التشريعي رقم 54 لعام 2006.

الفرع الثاني

منهجية وضع الموازنة العامة في سورية

إن الموازنة العامة في سورية بمنهجيتها الحالية تعاني قصوراً كبيراً. ونحن نعلم عندما تكون المنهجية خاطئة فالسياسة المالية ستكون إما خاطئة أو تعاني من قصور ولا تقوم على أساس تحليل علمي دقيق، فلنظر إلى بعض مبادئ إعداد الموازنة العامة للدولة:

- الموازنة العامة في سورية تخالف لأهم مبادئ إعداد الموازنة ونقصد مبدأ وحدة الموازنة. فهذا المبدأ يقتضي أمرين أساسيين غير محققين لدينا وهما:

1. أن يكون للدولة موازنة واحدة فقط لا غير تتضمن مختلف أوجه نفقاتها وإيراداتها، وهذا غير محقق لدينا بسبب تعدد الموازنات الملحقة والاستثنائية والحسابات خارج الموازنة والتي لا رقيب عليها غير السلطة التنفيذية ذاتها، والتي فيها الخصم والحكم، وبالتالي فإن هنالك جانباً هاماً من نشاط الدولة غير معن، والأهم من ذلك بعيد عن عين الرقابة، وأقصد هنا بشكل خاص رقابة مجلس الشعب الذي يجب أن يقر موازنة واحدة للدولة بكل نشاطاتها.

2. يجب الوقوف على حقيقة المركز المالي للدولة، وهذا الأمر لا يتحقق إلا بتطبيق مبدأ وحدة الموازنة العامة في الدولة.

إن الخطأ يجر الخطأ. فعدم تطبيق هذا المبدأ يعني بكل بساطة أن كل تحليلاتنا وسياساتنا الاقتصادية مضللة، ولا تقوم على قاعدة معلومات حقيقية، والغريب أن القانون المالي الأساسي للدولة أقر هذا المبدأ وألغاه في نفس النص، عندما ذكر الاستثناءات على هذا القانون، فالوحدة كل لا يتجزأ.

• الموازنة العامة تخالف مبدأ شمول الموازنة. فالقانون المالي الأساسي ينص على ضرورة دخول الإدارات والهيئات العامة في الموازنة بكامل نفقاتها وإيراداتها ودون تقاصٍ بينهما. ولكن المستغرب أيضاً أن القانون نفسه ألغى المبدأ الذي أقره بنفس النص بذكر الاستثناءات على هذا المبدأ، إذ استثنى من هذا المبدأ المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي، والوحدات الإدارية المحلية، ومديريات الأوقاف.

إن مخالفة هذين المبدئين ساعد القائمين على السياسة المالية في تجميل صورة الوضع المالي للدولة، وذلك من خلال عدم إدراج العديد من الموازنات أو الحسابات خارج الموازنة العامة والتي معظمها في حالة عجز مزمن وهذا الوضع يعني مايلي:

1. أن العجز الوارد في الموازنة العامة هو أقل من الواقع الحقيقي، بسبب وجود العديد من العجز خارج الموازنة.
 2. أن هنالك تمويل بالعجز، وخاصة مع تفاقم العجز خارج الموازنة، والتي تصدر قوانين استثنائية لإطفائها بقروض من المصرف المركزي وبالإصدار النقدي، مما يعد سبباً أساسياً وراء تأجج التضخم في السنوات الماضية.
 3. تشذيب وتجميل نسبة العجز إلى الموازنة العامة.
 4. تشذيب وتحميل نسبة العجز إلى الناتج المحلي الإجمالي.
- وبالمقابل فإن الموازنات خارج موازنة الدولة أيضاً تقدم صورة غير حقيقية عن الوضع المالي للدولة.
- إن إصلاح الموازنة العامة في سورية يتطلب ما يلي¹:
- أ. خلق توازن بين الإنفاق الجاري والاستثماري يكون أساسه كفاءة الإنفاق لا حجمه.

1 - محمد خالد المهاني، الموازنة العامة للدولة في سورية الواقع والآفاق، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق، المجلد 16، العدد الأول، 2000، ص 9.

- ب. الاستمرار في سياسة الدعم الاجتماعي مع تطوير آلياتها وتمويلها من عوائد الاستثمارات.
- ت. ضرورة تطوير تبويب الموازنة العامة للدولة، وإعداد تصنيف جيد للحسابات يخدم توحيد تسميات حسابات الموارد والاستخدامات ما أمكن لمعالجة السلبيات القائمة في التصنيف الحالي.
- ث. عدم التوسع في سياسة التسعير الإداري عمومًا، وحصر اللجوء إليها لأسباب وجيهة اقتصادية واجتماعية.
- ج. العمل على استكشاف سبل جديدة لزيادة إيرادات الخزينة وتنويعها، وخاصة عبر تكليف مطارح ضريبية كثيرة ما زالت مغفلة، ومكافحة التهرب الضريبي والجمركي.
- ح. حصر اللجوء إلى القروض لتمويل مشاريع منتجة فقط.
- خ. التخفيف تدريجيًا من اللجوء إلى التمويل بالعجز.
- د. ترشيد الإنفاق الجاري وإعداد دراسات وبيانات تفصيلية تحدد الجدوى من النفقة قبل اعتمادها.
- ذ. دعم مديرية الموازنة العامة في وزارة المالية بالكوادر المدربة والمتطلبات التقنية الداعمة لها.

المطلب الثاني

أسباب العجز في الموازنة العامة في سورية

يعود العجز في الموازنة العامة في سورية إلى أسباب متعددة، سواء بتعلق الأمر بجانب الإيرادات، أم بجانب النفقات، أم بالفساد الإداري والمالي، والسياسية المالية غير واضحة المعالم، و تمويل هذا العجز من مصادر متعددة وبالأخص التمويل التضخمي.

وعليه سوف نتناول هذا الأسباب بالتفصيل.

1- الأسباب المتعلقة بالنفقات العامة.

تميزت السياسة المالية في سورية في المدة بين (2001_ 2010) بتبني سياسة إنفاقية توسعية تهدف إلى زيادة مستمرة في الإنفاق العام، وقبل البحث في أسباب زيادة هذه النفقات لا بد من الإضاءة على النفقات العامة في سورية والتعرف إلى تقسيماتها إذ تقسم النفقات العامة في سورية تقسيمًا نوعيًا إلى خمسة أبواب وهي:¹

أ. باب الرواتب والأجور والتعويضات: ويشمل النفقات التي تصرفها الدولة على الموظفين والمستخدمين والخبراء والعمال كافة لقاء قيامهم بالعمل بالإضافة إلى تعويضاتهم، ومكافآتهم.

ب. باب النفقات الإدارية: تشمل النفقات الاستهلاكية التي يطلبها سير العمل في الجهات العامة كالأمن القومي والقضاء والخدمات العامة ونفقات المرافق العامة.

1 - شباط، يوسف، د. العكام، محمد خير، 2007، المالية العامة، دمشق، سورية، منشورات جامعة دمشق، ص 103.

ت. باب النفقات الاستثمارية: وهي النفقات التي تستهدف زيادة الموجودات الثابتة، وزيادة الدخل القومي، وزيادة الإنتاج، ودعم الاقتصاد الوطني.

ث. باب النفقات التحويلية: وهي النفقات التي تهدف إلى إعادة توزيع الدخل بين فئات المجتمع، والإعانات الاقتصادية للمشاريع التي تمويلها الحكومة دون الحصول على المقابل.

ج. باب الديون والالتزامات واجبة الأداء: وتشمل أعباء الدين العام و التزامات الخزينة العامة المختلفة.

مما سبق نجد أن الإنفاق العام يغطي أنشطة الدولة المختلفة بشقيها الجاري والاستثماري وبأبعادها المالية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية إذ تعد النفقات العامة من أهم أدوات السياسة المالية والاقتصادية والاجتماعية، ويعاد بوساطتها توزيع جزء من الثروة، وتحويل جزء مهم من القوة الشرائية إلى فئة أخرى داخل المجتمع الواحد ومن إلقاء النظرة على تقسيم النفقات العامة في سورية يمكن ذكر أهم الأسباب التي أدت إلى ارتفاع هذه النفقات:

• ارتفاع نسبة الإنفاق غير المنتج مقارنةً بأوجه الإنفاق الأخرى:

يعد الجزء من الإنفاق العام الموجه نحو بنود الإنفاق الإداري، وكذلك نفقات الدفاع من قبيل الإنفاق غير المنتج على الرغم من ضرورته وأهميته، إذ إن توجيه نسبة كبيرة من إيرادات الدولة نحو الإنفاق السابقة عادة ما يكون على حساب أوجه الإنفاق الأخرى التي تسهم مباشرة في التنمية مثل الإنفاق على التعليم والصحة والسكن والبنية التحتية.¹

1 - طالب، عبد الحميد، 2005، الضرورات الرئيسية لإصلاح السياسة الاقتصادية وتفعيل دورها في

عملية التنمية في سورية، حلب، منشورات جامعة حلب، سورية، ص 281.

كما أن زيادة النفقات التحويلية¹ فاقم العجز في الموازنة العامة للدولة إذ تشمل النفقات التحويلية المصروفات التي تقوم بها الدولة من دون أن تحصل في مقابلها على سلع وخدمات، فهي تهدف في ذلك إلى تحويل جزء من الإيرادات المتاحة من مسارها الأصلي بغرض تحقيق هدف اقتصادي أو اجتماعي أو مالي.

• انخفاض النفقات الاستثمارية:

شهد الإنفاق الاستثماري في سورية في السنوات الماضية انخفاضًا كبيرًا وهذا الانخفاض يفسر بالتوجه الحكومي نحو تقليص الخدمات العامة بهدف فسح المجال أمام القطاع الخاص للدخول في المشاريع الاستثمارية.

2_ الأسباب المتعلقة بالإيرادات العامة.

تتكون الإيرادات العامة في سورية من مصدرين رئيس هما²:

أ. الإيرادات الجارية: وتتكون من:

1 - تقسم النفقات التحويلية إلى: النفقات التحويلية الاقتصادية: وتشمل الإعانات التي تمنحها الدولة لبعض المشروعات الإنتاجية بقصد تخفيض تكلفة إنتاجها وذلك للمحافظة على أثمان منتجاتها عند مستوى منخفض. النفقات التحويلية الاجتماعية: يعدّ الدعم الحكومي أحد أهم السياسات التي تسهم في إعادة توزيع الدخل القومي عن طريق الموازنة العامة للدولة، إذ تقدم الدولة عدد من الخدمات بأقل من سعرها الحقيقي مثل الخبز والسكر. النفقات التحويلية المالية: وتشمل ما تقوم به الدولة بإنفاقه بمناسبة مباشرتها لنشاطها المالي وتتضمن فوائد الدين العام وأقساط استهلاكه السنوية. راجع في هذا الخصوص: غدير، هيفاء، 2010 السياسة المالية والنقدية ودورها التنموي في الاقتصاد السوري، دمشق، سورية، منشورات الهيئة العامة السورية للكتاب، وزارة الثقافة، ص 19، وكذلك هيئة تخطيط الدولة، تحليل الاقتصاد الكلي السوري، دمشق، 2005، ص 92.

² - حساني، عبدالرزاق، 2013، السياسة المالية في ظل الأزمة الراهنة في سورية، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، دمشق، سورية المجلد 29، العدد الثالث، ص 264.

• الإيرادات الضريبية: وهي تتكون من الضرائب المباشرة، وأهمها الضرائب على دخل المهن والحرف الصناعية والتجارية، وضريبة الضرائب والأجور، وكذلك الضرائب غير المباشرة كالضرائب الجمركية التي تفرض على بعض السلع المستوردة، بالإضافة إلى الرسوم كالرسم الطابع ورسم الإنفاق الاستهلاكي.

• الإيرادات غير الضريبية: وهي تشمل بدلات الخدمات العامة وإيرادات أملاك الدولة واستثماراتها ورسوم التراخيص، بالإضافة إلى الإيرادات النفطية.

ب. الإيرادات الاستثمارية: تعدُّ على نحو رئيسٍ فوائض القطاع العام الاقتصادي، إذ ترتبط المؤسسات العامة الاقتصادية بالموازنة العامة للدولة بمبدأ الصوافي فيكون للمؤسسة العامة موازنة مستقلة بشقي الإيرادات والنفقات، ويكون الفائض منها من نصيب الموازنة العامة للدولة بوصفها إيراداً نهائياً، في حال كانت النتيجة عجزاً فيسدد من صندوق الدين العام عن طريق تخصيص إعانة من الموازنة العامة¹.

يعد تدهور الإيرادات العامة في سورية من أهم التحديات التي تواجه السياسة المالية في سورية، وأن أهم العوامل التي أسهمت في تدهور الإيرادات العامة في سورية، وعدم قدرتها على مواكبة النفقات العامة تراجع الإيرادات النفطية، وتراجع الإيرادات الضريبية بالإضافة السوق الموازي: ويقصد به كافة الأنشطة المولدة للدخل التي لا تسجل ضمن حسابات الناتج الداخلي الخام، إما لتعمد إخفائه تهرباً من الالتزامات القانونية المرتبطة بالكشف عن هذه الأنشطة، وإما أن هذه الأنشطة المولدة للدخل تعد مخالفة للنظام القانوني السائد في الدولة ويتجلى الأثر السلبي للسوق الموازي في تطور القطاع الخاص في أنه يعد منافساً غير شرعي في النشاط الاقتصادي لا يتحمل أية تكاليف مما يساعد على تصريف منتجاته وخدماته

1 - المهاني، محمد خالد، 1993، دور البيانات المحاسبية في عملية التخطيط المالي، جامعة دمشق، أطروحة دكتوراه، جامعة دمشق، كلية الاقتصاد، سورية، ص 236.

بأسعار أقل وبالتالي بقاء كتلة نقدية خارج الدائرة المالية ومن ثمّ خارج مراقبة الدول وهذا يعني ضعف عائدات الخزينة.

3_ الأسباب الاقتصادية (سياسة التجارة الخارجية في سورية).

ينحصر دور سياسات التجارة الخارجية في سورية في قيام المؤسسات المسؤولة عن التجارة الخارجية بعملية الرقابة على الصادرات والواردات، مما سبب اختلالات واسعة تمثلت بعجز مزمن في الميزان التجاري (ولا سيما عندما يتم استبعاد الصادرات النفطية من إجمالي الصادرات السلعية)، وبالإضافة إلى العجز في الحساب الجاري وعدم القدرة على تنويع الصادرات وجذب الاستثمار الأجنبي.

1_ في مجال الاستيراد: لعل من أهم السياسات التي اتبعت في تلك الفترة ما يلي:

- ربط الاستيراد بالتصدير: كان الهدف الأساسي من هذه السياسة ترشيد عمليات الاستيراد، والعمل على تأمين مواد ومستلزمات الإنتاج والسلع الضرورية لجميع الفعاليات الاقتصادية والاجتماعية، والعمل على تأمين حاجات المواطن من المواد والسلع الأساسية، والحد من دخولها بطريقة غير نظامية.

لقد أدت هذه السياسة إلى جانب المركزية في إدارة التجارة الخارجية، إلى ما عرف بظاهرة التصدير الوهمي، وإلى زيادة الصادرات الرقمية ونقص الصادرات الفعلية من خلال تلاعب بعض المصدرين وذلك بتضخيم قيمة الصادرات بهدف الحصول على فارق السعر المتحصل من قطع التصدير، والتخفيض المصطنع لقيم المستوردات من أجل زيادة حجمها المستورد بقطع التصدير.

كما نتج عن ذلك عدم موافقة الحكومة لدعم الصادرات طالما أنها في تزايد مستمر وعدم بحث مشاكل الإنتاج طالما أن التصدير هو في تزايد ويعكس زيادة الإنتاج، إذ تزيد الدولة الضرائب على المصدرين الفعليين ويتهرب المصدر الوهمي وأن فتح باب الاستثمار الأجنبي قد قدم للمستثمر غير المحلي المكافآت مقابل عدم مستعدة المنتج والمستثمر المحلي ويلحظ عدم جدوى الاستثمار الأجنبي.¹

• **سياسة إحلال بدائل المستوردات:** حيث قامت الحكومة السورية بمنع استيراد ما يصدر وينتج محلياً، وبصورة غير مباشرة من خلال تقديم التسهيلات الإدارية والجمركية، ورفع الرسوم الجمركية على السلع والمواد المستوردة المنافسة المماثلة للإنتاج المحلي، أو حصر استيراد هذه السلع من حصيلة قطع التصدير. إن هذه السياسة منحت المنتجين المحليين الحماية اللازمة من المنافسة القوية مع الصناعات المستوردة، وساهمت في تشجيع الصناعات المحلية التي تتسم بوجود طلب محلي عليها، وقد تكون هذه السياسة ضرورية لحماية المنتج الوطني إلا أن تطبيقها لفترات طويلة أضر بمستوى جودة المنتجات الوطنية نظراً لعدم وجود منافس لهذه المنتجات في السوق المحلية، وركون المنتجين المحليين لمستويات إنتاجية معينة دون العمل على تحسينها.

• **حصر استيراد العديد من المواد والسلع ببعض جهات القطاع العام) ولا سيما المؤسسة العامة للتجارة الخارجية):** وذلك بغية إحكام الرقابة على المواد الداخلة إلى السوق والحد من استنزاف القطع الأجنبي، وهو ما أدى إلى نقص في العديد من مواد

1 د. كنعان، علي، محاضرة متوفرة على الموقع ، تاريخ الزيارة 2022/8/22

Syrian%20Economic%20Society.htm.

ومستلزمات الإنتاج ، وعدم توافرها في السوق المحلية، وبالتالي تعطيل عملية الإنتاج.

2_ في مجال التصدير:

تميزت الفترة الماضية بعدم وجود سياسة أو استراتيجية واضحة لموضوع التصدير لكن الحكومة السورية قامت باتخاذ بعض الإجراءات التي من شأنها تشجيع عمليات التصدير مثل:

- إلغاء كافة الموافقات المسبقة لتصدير معظم المواد.
- إلغاء مبدأ الحصول على موافقات وإجازات التصدير واستماراته بشكل كامل.
- إلغاء عمولات مؤسسة التجارة الخارجية على التصدير.
- السماح للقطاع الخاص بتصدير كافة منتجات القطاع العام الصناعي باستثناء مادة القطن المحلوج ومخلفاتها.

4_ الأسباب النقدية (السياسة النقدية في سورية):

بقيت السياسة النقدية في سورية مغيبة فترة طويلة تفوق الأربعين عامًا، وذلك في ظل تعطيل مصرف سورية المركزي ومجلس النقد والتسليف وإنشطة مهامها للجنة الاقتصادية في عام 1963، ويمكن توصيف ما كانت عليه السياسة النقدية في الفترات السابقة مايلي:

1. معدلات فوائد تحدد بقرارات إدارية، إذ تراعي إلى حد كبير النواحي الاجتماعية مما أثر سلبياً في حجم الودائع، إذ أصبحت في غالبيتها ودائع تحت الطلب وذات معدل فائدة مرتفعة، وفي المقابل تم تحديد معدلات فائدة متدنية بهدف تأطير الائتمان كمًا ونوعًا والتحكم في حجم القروض الممنوحة.

2. عشوائية في منح الائتمان: إذ لم تكن هنالك أية استراتيجية واضحة بعيدة الأمد تنظم عمليات الاقتراض، حيث عانت المصارف السورية لفترة طويلة في فوائض كبيرة في السيولة، وغير مستقرة زمنياً دون إيجاد قنوات ملائمة لتوظيفها .
3. غياب عمليات السوق المفتوحة: إذ لا وجود لسندات أو أدونات الخزينة و عوضاً عن ذلك اعتادت وزارة المالية على الاقتراض من المصرف المركزي لتمويل عجز الموازنة عبر ضخ نقدي جديد أو ما يعرف بالتمويل التضخمي.
4. تعطيل دور المصرف المركزي السوري على اعتباره ملاذ المصارف الأخير والسبب في ذلك هو انتفاء الحاجة فمع وجود فوائض كبيرة ومكدسه لدى المصارف لم يعد هنالك حاجة تستدعي لجوء المصارف إلى المصرف المركزي للاقتراض منه.
5. تعتمد الدولة منذ عام 1981 سياسة تعدد أسعار الصرف بهدف توجيه الاحتياطات من القطع الأجنبي، بالطبع تسهم سياسة تعدد أسعار الصرف في تعدد أشكال المعاملة للقطاعات الاقتصادية التي تؤدي بدورها إلى مزيد من التهرب، وتعدد أشكال الحسابات حتى إنك لا تستطيع في سورية كلها الحصول على فاتورة نظامية في مصانع القطاع الخاص نظراً أن المستورد يستخدم أساليب احتيال وغش؛ للتخلص من الرسوم المرتفعة المفروضة عليه علماً، وأنه يحصل على دولار التصدير بأسعار تزيد عن دولار الحكومة الأمر الذي يؤدي إلى رفع تكاليف الصناعة الوطنية ولا تستفيد الدولة من دولار التصدير أو من العقود بالحصول على رسوم أو إيداع هذه المبالغ لديها، بل على العكس من يتاجر بدولارات التصدير يحصل على أرباح مرتفعة مقابل خسارة الدولة لرقم الضرائب الذي يمكن الحصول عليه فيما لو كانت الأسعار حرة(انخفاض حصة الرسوم الجمركية من إجمالي الإيرادات العامة).¹

1 - كنعان، علي، المرجع السابق.

وخلال الأزمة، وكغيرها من سياسات الاقتصاد الكلي، لم تتجح السياسة النقدية في سورية بأن تكون أكثر فعالية في التدخل لمواجهة الآثار السلبية للأزمة بالرغم من الاحتياطات الكبيرة للعملات الأجنبية المتوفرة لدى المصرف المركزي، فقد دفعت الأزمة المصرف المركزي السوري إلى تخفيض قيمة العملة بهدف الحد من المضاربة على العملة الوطنية إضافة إلى تشجيع الصادرات غير النفطية، إلا أن هذا التخفيض لم ينجح في تفادي نشوء سوق صرف موازي غير رسمي تجاوز فيه قيمة الدولار الواحد أكثر من 15000 ألف مقابل الليرة السورية الواحدة. وبهدف الحفاظ على سعر صرف مقبول، قام المصرف المركزي برفع أسعار الفائدة إلا أن هذا الرفع وخاصة في ظل الأزمة قد لا يؤدي إلى زيادة الطلب على الليرة السورية وبالتالي الحفاظ على قيمتها من الانخفاض، وفي نفس الوقت وبشكل لا يتناسب مع الهدف من رفع أسعار الفائدة، قرر المصرف المركزي خفض نسبة الاحتياط الإلزامي لدى المصارف. وقد ساهمت هذه القرارات المتناقضة في زيادة مخاوف السوق ولم تستطع أن تحقق تطوراً ملموساً في أداء الصادرات التي كانت تعاني أيضاً من العقوبات، والاختناقات في تأمين المواد الأولية داخلياً، إضافة إلى الثبات النسبي لسعر الصرف الحقيقي لليرة السورية.

5- الأسباب المالية:

تسهم الأسباب المالية في زيادة العجز وذلك بالأشكال الآتية:

- زيادة أشكال الإعفاء الضريبي استناداً إلى القوانين الصادرة التي تشجع الاستثمار (إعفاء المشافي الخاصة- إعفاء المدارس الخاصة- إعفاء مشاريع الشركات الزراعية المشتركة- إعفاء مشاريع القانون رقم 10 -إعفاء الزراعة بالكامل وإعفاء القطاعات أخرى...). إذ تلجأ سورية إلى سياسة الإعفاء الضريبي غير المدروس لتشجيع

الاستثمار وبمجمله يشكل النظام الضريبي الحالي في سورية أحد أهم الأسباب الطاردة للاستثمار الأجنبي. ومن ثم يعد إصلاح التشريعات الضريبية في سورية من أهم المواضيع وأكثرها حساسية لانعكاسه المباشر على إيرادات الموازنة العامة، وعلى قطاع الأعمال، ومناخ الاستثمار، ومستوى معيشة المواطنين.

- التهرب الضريبي: تعدّ مسألة اتهرب الضريبي في سورية من أهم الظواهر المنتشرة انتشارًا بشكل كبيرًا وبالأخص لدى القطاع الخاص، فمن الممكن معرفة ذلك بقراءة سريعة لحجم إسهام القطاع الخاص في الإيرادات الضريبية مع حجم إسهامه في تكوين الناتج المحلي، إذ بلغ إسهام القطاع الخاص في ضريبة الدخل على الأرباح من ناتج قطع الحساب لعام 2009 18% مقابل 82% للقطاع العام ويعد هذا الاسهام ضئيلاً جدًا مقارنة مع الأرباح الهائلة التي ينالها القطاع الخاص من نشاطاته.¹

- التأخر في حل التشابكات المالية بين القطاعات الاقتصادية الصناعية الحكومية إذ تفضل الدولة الحصول على حصتها من الأرباح، وترك المؤسسات الحكومية تعاني من نقص السيولة الأمر الذي يؤدي إلى تراجع حجم الأرباح في المصانع الحكومية وانعدام فائض الموازنة في هذه المشاريع أو تراجعها وتتنوّر لدى الدولة قدرة كبيرة على حل التشابكات فقد استطاعت الدولة منذ عام 1990 حل تشابكات بما يقارب 387 مليار ل.س وهي تشكل أقل من 25% من إجمالي التشابكات فعلى سبيل المثال شركة الصناعات الحديثة استحق لها من الديون ما يعادل 218 مليون ل.س وتعمل

1 - رئاسة مجلس الوزراء، البيان المالي الحكومي بشأن مشروع قانون الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2009، دمشق، سورية.

على حل التشابكات المالية التي تؤثر بدورها في إنتاجية القطاع العام وفي أرباحه وقد تؤدي به إلى الإفلاس.¹

وزادت الأزمة السورية من المشاكل المالية التي تعاني منها الدولة السورية، وفاقت الخلل الهيكلي للنظام المالي العام وبشكل خاص العجز في الموازنة العامة، والذي يعتبر أساساً مشكلة شائعة في البلدان متوسطة الدخل في المنطقة، وبالتالي وضعت الأزمة صناع القرار أمام تحدي صعب يواجهون فيه الضغوط المتزايدة على المالية العامة وبالتالي تراجع المجال المالي المتاح لتحقيق التنمية المطلوبة.

ويعود ذلك إلى العديد من العوامل التي ساهمت في ارتفاع معدلات العجز خلال سنوات الحرب منها:

أ . غياب استراتيجية اقتصادية شاملة ومتكاملة، وأخذت أغلب هذه السياسات ردت الفعل إضافة أن الحكومة لم تستطع خلال فترة الأزمة إعادة الثقة المفقودة مع المواطنين وذلك بسبب التناقض بين القرارات المتخذة، وضعف الالتزام بها، إلى جانب غياب الشفافية والمحاسبة عن أغلب المؤسسات فعلى سبيل المثال قامت الحكومة خلال فترة الأزمة بتخفيض الاستثمار الحكومي الأمر الذي انعكس سلبياً على معدلات النمو الاقتصادي والقدرة على خلق فرص عمل جديدة، كما قيد انخفاض العائدات الحكومية القدرة على التوسع في الإنفاق كمقاربة لمواجهة الضعف في النشاط الاقتصادي الناتج عن الأزمة، وفصلت الحكومة اتخاذ قرارات اعتبرتها مطلباً شعبياً كزيادة أجور القطاع العام والتوظيف الحكومي وذلك بدلاً من زيادة الإنفاق الاستثماري الحكومي. حيث أن هذه السياسات والقرارات المتناقضة التي اتخذتها الحكومة خلال فترة الأزمة أثرت بشكل كبير على بيئة

1 - د. كنعان، علي، المرجع السابق.

الأعمال وزادت حال الارتياح في أوساط رجال الأعمال الأمر الذي ساهم في نقل استثمارات الكثير منهم إلى خارج سورية، مما أضعف قدرة الاقتصاد الخاص بشكل كبير على خلق فرص عمل، ودفع بمعدلات البطالة إلى الارتفاع.

ب. زيادة الإنفاق العام وتراجع في الإيرادات العامة.

تبنت الحكومة السورية سياسة مالية توسيعه خلال الأزمة، فارتفع الإنفاق الجاري¹ كنتيجة لزيادة الأجور والتعويضات، كما تم توظيف أكثر من 10000 خريج جديد في القطاع العام بناءً على المرسوم رقم /10197/، وتم التوظيف بشكل رئيسي في الأقسام الإدارية إضافة إلى ذلك أصبح آلاف من الموظفين المؤقتين في القطاع العام موظفين دائمين بموجب المرسوم رقم /62/ إضافة إلى الإنفاق الكبير العسكري والذي ازداد بشكل كبير والإنفاق على إصلاح أضرار البنية التحتية وخاصة الأضرار في قطاع الطاقة وأنابيب

¹ _ إذ لوحظ الازدياد الكبير في حجم الإنفاق الجاري بعد عام 2011 حيث ووصلت نسبة هذا الإنفاق من الموازنة /74.9%/ عام 2013 /1035.907/ مليار ليرة سورية في حين سجلت /67.8%/ لعام 2017 /1803.546/ مليار ليرة سورية في حين لم تتجاوز 48% قبل عام 2011.

لوحظ التراجع الكبير في مستويات الإنفاق الاستثماري ليسجل /25.49%/ عام 2017 /679/ مليار ليرة سورية في حين لم تنخفض نسبة الإنفاق الجاري من الموازنة. و لوحظ التزايد الكبير في حجم الإنفاق الجاري الذي تجاوز /180/ مليار ليرة سورية لعام 2017 مقابل انخفاض الإنفاق الاستثماري، وانخفاض مخصصات الوفاء بالديون، ومن المعلوم أن الإنفاق الجاري هو إنفاق يمكن القول عنه غير منتج مقارنة بالإنفاق الاستثماري فهو يشمل كما ذكرنا الرواتب والأجور والنفقات الإدارية والتحويلية ونفقات أخرى وهذا التزايد الكبير في حجم الإنفاق بشكل عام والإنفاق الجاري خاصةً والمترافق مع تراجع حصيللة الواردات العامة كانت سبباً في الوصول إلى معدلات مرتفعة للعجز.

النفط، بينما انخفض الإنفاق الاستثماري بشكل كبير وبات مجموع الاستثمارين العام والخاص يشكل حوالي 7% من الناتج المحلي وهو أقل من الإنفاق لتعويض اهتلاك مخزون رأسمال حسب المعدلات السابقة للأزمة أي أن الاستثمار الصافي في الاقتصاد أصبح سالبًا. أما بالنسبة لتراجع الإيرادات خلال الأزمة فقد سجلت انخفاض كبير سواء الضريبة والنفطية ويعزي سبب تراجع الإيرادات الضريبية إلى أسباب عديدة منها زيادة نسبة التهرب الضريبي وعدم إمكانية الإدارة الضريبية من تحصيل الضرائب في المناطق الخارجة عن سيطرة الدولة وزيادة الإعفاءات الضريبية لتشجيع المكلفين على دفع الضرائب.¹

1_ الأزمة السورية الأزمة السورية (الجذور والآثار الاجتماعية والاقتصادية) المركز السوري لبحوث السياسات، 2013، ص 61.

المطلب الثالث

مصادر تمويل العجز في سورية ومراحل تطوره

في هذا المطلب سنقوم باستعراض مصادر تمويل العجز في سورية، كما سوف نتعرض لمراحل تطور العجز في الموازنة العامة السورية.

الفرع الأول

مصادر تمويل عجز الموازنة في سورية

يُمَوَّل العجز في الموازنة العامة في سورية من مصادر عدة، وهي على الآتي:

أولاً: القروض العامة:

نظمت الدولة القروض العامة بإحداث صندوق الدين العام بالقانون رقم /89/ تاريخ 1955/7/13 وحددت مهامه بإدارة الدين العام وتنظيمه، وتقديم الضمانات للدولة عند الحصول على القروض الداخلية أو الخارجية، ونظرًا إلى عدم صدور سندات الخزينة العامة فقد استمر عمل الصندوق بوصفه مصرفًا للاستثمار ضمن الخزينة العامة. ويقوم الصندوق حاليًا بالحصول على القروض العامة من الجهات الآتية:

1. من المصرف المركزي، لتمويل عجز الموازنة المتمثلة بالعجز التمويني.
2. من المواطنين عبر شهادات الاستثمار التي أوكل إلى مصرف التسليف الشعبي مهمة تسويقها.
3. فوائض مؤسسات التأمين: التي تتمثل بالمؤسسة العامة للتأمينات الاجتماعية والمؤسسة العامة للتأمين والمعاشات التي تحول جزءًا من مدخراتها إلى صندوق الدين العام.

4. من الجهات الأجنبية، لتمويل مشاريع البنى التحتية وذلك بالاتفاق بين المؤسسات المالية الأجنبية والشركات المستفيد، وهيئة التخطيط والتعاون الدولي.

اتجهت الحكومة السورية منذ عام 2002 نحو الاعتماد على التمويل المحلي في تغطية العجز مقابل تراجع الاقتراض الخارجي، بهدف الاستغناء عن التكلفة التي عادة ما تستلزمها مثل هذه القروض فضلاً عن أثرها في القرار السياسي والاقتصادي في سورية، وإن نسبة تغطية التمويل المحلي للعجز ارتفعت من نحو 8.9 % من إجمالي العجز في عام 2002 إلى حوالي 82.6 % عام 2010 وبالتالي انخفض الاعتماد على القروض الخارجية من حوالي 91.1 % من إجمالي العجز عام 2002 إلى نحو 17.4 % خلال عام 2010 من إجمالي العجز¹

ثانياً: سندات الخزينة وأذونات الخزينة.

وضح المرسوم التشريعي رقم / 60 لعام 2007 ماهية السندات الحكومية "أنها أوراق دين حكومية متوسطة وطويلة الأجل تكون مدة استحقاقها أطول من سنة ولا تتجاوز 30 سنة" بينما عرف المرسوم أذونات الخزينة: "بأنها أوراق دين حكومية قصيرة الأجل يكون تاريخ استحقاقها لا يتجاوز السنة".

وحدد المرسوم المشار إليه أعلاه الأغراض التي يقتصر عليها الاقتراض الحكومي بوساطة الأوراق المالية الحكومية وهي :

1. تمويل عجز الموازنة العامة.

1 - طالب، عبد الحميد، 2003، سياسة النفقات العامة في سوريا وآثارها في المتغيرات الاقتصادية،

بحث منشور في مجلة جامعة حلب، سورية، العدد 33، ص 532.

2. تمويل المشاريع ذات الأولوية الوطنية المدرجة في الخطط العامة للدولة.
3. توفير التمويل اللازم؛ لمواجهة الكوارث وحالات الطوارئ.
4. تسديد ديون مستحقة على الحكومة بما فيها استبدال الدين العام القائم بأوراق مالية حكومية قابلة للتداول وذلك تدريجيًا.
5. إدارة السيولة الحكومية قصيرة الأجل.

هذا و قد مولت الحكومة السورية العجز في الموازنة العامة عام 2013 بإصدار سندات حكومية وأذونات خزينة، مع أنها ستؤدي إلى تزايد في عجز الموازنة نتيجة لتسديد فوائد الدين العام، ولكنها في الوقت نفسه لا تؤدي إلى التضخم بوصفها قروضًا محلية تتم من خلال سحب القوة الشرائية الزائدة.

وبتاريخ 3 شباط 2022 أعلن مصرف سورية المركزي أنه تم بيع 74% من السندات التي أصدرها في أول مزاد علني في السنة. وكان هدف مصرف سورية المركزي جمع 200 مليار ليرة سورية من المزاد العلني المنعقد في 31 كانون الثاني ولكنه لم يتمكن من بيع سندات بأكثر من 148.5 مليار ليرة سورية والقيمة الاسمية لكل سند 2 مليون ليرة سورية وأجل الاستحقاق 5 سنوات بفائدة سنوية قدرها 6.76% وصرح وزير المالية كنان ياغي للإعلام المحلي أن مبيعات السندات جميعها ستذهب إلى تعويض عجز الموازنة لعام 2022 وقدره 4.1 ترليون ليرة سورية وقال: إن الوزارة ستنتظم 4 مزادات علنية لبيع سندات خزينة بقيمة 600 مليار ليرة سورية من أجل تغطية جزء من العجز.

هذا ولم تؤدي سندات الخزينة التي طرحتها الحكومة السورية أي فعالية في تخفيض العجز في موازنة 2022 بسبب عزوف الجميع عن شرائها، وبسبب عم تناسب الفائدة السنوية للمشتري مع نسبة الانهيار التي سجلتها الليرة السورية، عدا عن أن إدخال الاعتماد على

الاقتراض الخارجي ضمن خطة تسديد العجز، غير مجدية بسبب غياب الثقة الخارجية بقدرة الحكومة السورية على تسديد القروض مع خروج جل القطاعات الإنتاجية عن سيطرتها لصالح دول متحالفة مع الدولة السورية، بالإضافة إلى خروج العديد من آبار النفط في المنطقة الشرقية عن سيطرة الدولة.

ثالثاً: الإصدار النقدي.

يعد العجز في الموازنة العامة للدولة السبب الرئيس للجوء الدولة إلى الإصدار النقدي ويعرف " إصدار عملة جديدة بواسطة البنك المركزي تتمكن الدولة عن طريقها من امتلاك قوة شرائية تمنحها القدرة على التأثير في النشاط الاقتصادي، وتتم عملية الإصدار النقدي بواسطة البنك المركزي مقابل أدونات خزانة تصدرها الحكومة لصالحها"، وتشمل سياسة الإصدار النقدي أيضاً الاقتراض من المصارف التجارية عن طريق التوسع الائتماني بخلق المزيد من الودائع الكتابية وتحصل الحكومة على قروض المصارف التجارية مقابل أدونات خزينة تصدرها الحكومة لصالح المصارف التجارية.¹

تعدّ وظيفة إصدار النقود أولى الوظائف التي منحت للبنوك المركزية، إذ لا يسمح القانون لأي بنك آخر أن يؤدي هذه الوظيفة فكان إصدار الأوراق النقدية في كل مكان من اختصاص البنوك المركزية، بحيث كانت هذه البنوك حتى أوائل القرن العشرين تدعى بنوك الإصدار.

وفي سورية أعطى القانون رقم /23/ لعام 2002 لمجلس النقد والتسليف صلاحية إقرار السياسة النقدية ويتولى مصرف سورية المركزي صلاحية تنفيذ هذه السياسة النقدية، ولكن لا يعني هذا أن مصرف سورية المركزي هو محض منفذ للسياسة النقدية من دون أن يكون رأس مالها فتشكيلة مجلس النقد والتسليف تبين أنها تضم حاكم سورية المركزي بصفة رئيس

1 - بيومي، زكريا ، 2009، مبادئ المالية العامة، القاهرة، مصر، دار النهضة العربية، ص 571.

لمجلس النقد والتسليف ونائبه الأول يعدُّ نائباً لرئيس المجلس ونائبه الثاني عضواً وبقية الأعضاء هم غير المختصين على الأغلب في مجال النقد عدا الخبراء غالباً هم مستقلون، ومن ثم يمكن القول بوجود علاقة تكاملية بين مجلس النقد والتسليف ومصرف سورية المركزي؛ ليشكلوا مجتمعين السلطة النقدية العليا في الدولة.

وبالطبع إن السلطة النقدية ليست مستقلة عن الحكومة وإنما تعمل تحت إشراف رئاسة مجلس الوزراء وضمن التوجيهات التي يرسمها له ويحق لوزير المالية أن يوقف تنفيذ أي قرار يراه مخالفاً لمصلحة الدولة لمدة أقصاها سبعة أيام بإعادة عرض القرار على المجلس وفي حال استمرار الخلاف في وجهات النظر يتوجب على وزير المالية عرض الموضوع مستعجلاً على مجلس الوزراء للبت فيه.

وعليه فإن لجوء مصرف سورية المركزي إلى طباعة عملات ورقية جديدة (فئة 2000_ فئة 5000_) وحالياً يتحدّث عن إصدار عملة ورقية بفئة 10000 من أجل مواجهة العجز في الموازنة العامة أثبت عدم فعاليته، وأدى إلى موجة من التضخم وإنهيار كبير في قيمة العملة السورية أمام العملات الأجنبية لأن هذا الإصدار تم دون تغطية إنتاجية أو خدمية إضافة لاستمرار المصرف المركز بتمويل الإنفاق الحكومي مع تنامي الحاجة إلى الإنفاق العام، واقتصر دور المصرف المركزي في التدخل بائعاً للقطع الأجنبي في سبيل المحافظة على سعر صرف الليرة من الانهيار.

وباعتقادنا أن لجوء الحكومة السورية إلى سياسة الإصدار النقدي لعلاج مشكلة العجز في الموازنة العامة للدولة قد فاقم العجز وزاد من حدته، لأن هذه السياسة أثرت تأثيراً كبيراً على الأفراد ذوي الدخل المحدود الذين يشكون الغالبية من المجتمع السوري وأثرت بشكل سلبي على أموالهم ومعيشتهم وذلك نتيجة انخفاض قيمة العملة الوطنية وارتفاع الأسعار وغلاء

المعيشة، وكان الأجر بالحكومة في سبيل زيادة إيراداتها وتغطية نفقاتها، أن تلجأ لسد العجز في الموازنة العامة عن طريق زيادة معدلات الضرائب على أصحاب رؤوس الأموال والأصول الثابتة، الأمر الذي يؤدي إلى زيادة الإيرادات من جهة، وإعادة توزيع الدخل بشكل عادل بين الأفراد، الأمر الذي يؤدي إلى خلق سيولة بيد الطبقة المتوسطة تساعد على إيجاد نوع من التوازن بين العرض والطلب، وبالتالي إيجاد نوع من التوازن بين العرض والطلب، الأمر الذي يؤدي إلى إيجاد نوع من الاستقرار لقيمة النقود وكبح جماح ارتفاع الأسعار.

أما مصادر تمويل عجز الموازنة في مصر، فيتم تمويل عجز الموازنة العامة في مصر من مصادر متعددة يمكن تقسيمها بشكل عام إلى مصادر تمويل تقليدية ومصادر تمويل غير تقليدية:

التمويل التقليدي يتضمن في :

1. التمويل الخارجي (الاقتراض من الخارج): يعد الاقتراض من الخارج من أهم الوسائل التي يمكن للدولة أن تلجأ إليها من أجل تغطية جزء من العجز في الموازنة العامة وذلك بوساطة المؤسسات الدولية.
2. اللجوء إلى الاحتياط الدولي: نظرًا إلى تفاقم عجز الموازنة العامة في معظم الدول النامية، كان لا مناص من اللجوء إلى الاحتياطيات الدولية من أجل تغطية احتياجاتها من العملة الأجنبية، إذ إن جزءًا كبيرًا من الإنفاق الحكومي لا يسوق إلا بالعملة الأجنبية.¹

1 - أحمد الأفندي، حمد، 2016، عجز الموازنة والدين العام والحجم الأمثل للدين العام، بحث منشور في مجلة الدراسات الاجتماعية، صنعاء، اليمن، العدد 50، ص 51.

3. التمويل الداخلي (القروض الداخلية): إذا لم يكن لدولة منفذ للتمويل الخارجي، فإن

عجز الموازنة يمكن أن يمول محلياً، وذلك في الأشكال الآتية:¹

- **الاقتراض من الجمهور:** وذلك من خلال إصدار السندات الحكومية وبيعها للأفراد ويعد ذلك تمويلاً غير تضخمي، فظاهرة المزاحمة للقطاع الخاص الناجمة عن بيع السندات الحكومية للأفراد يحول جزء كبير من الدخل المتاح لإنفاق الأفراد إلى الحكومة، وعندئذ ينخفض الإنفاق الاستهلاكي للأفراد بما في ذلك الإنفاق الاستثماري مسبباً في ذلك انخفاض الطلب الكلي للأفراد بقدر يعادل حجم شراء الأفراد للسندات.
- **الاقتراض المصرفي:** ويتم ذلك إما بالتوسع بالاقتراض الحكومي من البنك المركزي أو بالاقتراض من البنوك التجارية وهذا يؤدي إلى زيادة الكتلة النقدية الأمر الذي ينعكس على زيادة حدة التضخم.²

أما التمويل غير التقليدي (التمويل التضخمي): فيتمثل في إصدار نقدي جديد وذلك عن طريق خلق كمية إضافية من النقود من دون تغطية لتمويل التنمية أو تحريك الأنشطة الإنتاجية، فالإصدار النقدي الجديد هو الملجأ الأخير للدولة لتمويل عجز الموازنة العامة.

1 - دردوري، الحسن، 2014، سياسة الميزانية في علاج عجز الموازنة العامة للدولة "دراسة مقارنة"

رسالة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة محمد خيضر الجزائر، ص 151.

الفرع الثاني

تطور العجز في الموازنة العامة في سورية

شهدت سورية في أواخر تسعينيات القرن الماضي حالة من الركود الاقتصادي إذ انخفض معدل النمو إلى مستويات متدنية في عام 2000 إذ تشير البيانات إلى أن نسبة الإنفاق العام في الموازنة العامة آنذاك إلى الإيرادات قد ارتفعت بنسبة 27.27% عام 1995، واستمرت بالارتفاع فبلغت 28.40% عام 1997 ويعزى هذا العجز في تلك المدة إلى الانخفاض في القطاع الزراعي ، إضافة إلى قصور الإيرادات من القطاع الأجنبي، وانخفاض الصادرات من السلع والخدمات نتيجة قصور الجهاز الإنتاجي آنذاك.¹

وانطلاقاً من هذا الواقع تبنت الحكومة السورية سياسة توسعية وذلك بالخطوة الخمسية التاسعة (2001 - 2005) والخطوة الخمسية العاشرة (2006 - 2010) وتقوم هذه السياسة على التوسع في الإنفاق العام.

عمدت الحكومة في عام 2005 إلى زيادة النفقات العامة بشقيها الإنفاقي والاستثماري، إذ بلغت اعتمادات الموازنة العامة /460/ مليار ليرة سورية إذ بلغ الإنفاق الفعلي للدولة /431.402/ مليار ليرة سورية، في حين بلغ الإنفاق الفعلي في عام 2004 /405.145/ مليار ليرة سورية؛ أي بزيادة قدرها /26.257/ مليار ليرة سورية، مع الإشارة إلى أن جل هذه الزيادة في النفقات كانت قد خصصت للنفقات الجارية، إن العجز الحاصل بهذه الموازنة قد

1 - السيوفي، قحطان، 2008، أنوار السياسة المالية في سورية ودورها الاقتصادي، دمشق، سورية، الهيئة العامة السورية للكتاب، ص 144.

بلغ /60.343/ مليار ليرة سورية.¹ مع بداية الأزمة السورية قدر العجز في موازنة عام 2012، /529/ مليار وبمقارنته بالعجز لعام 2011 البالغ /320/ مليار، وعليه فإن الزيادة تبلغ /209/ مليار .

وفي عام 2013 بلغ العجز في الموازنة العامة حدًا كبيرًا منذ بداية الأزمة إذ وصل إلى /744.83/ مليار ليرة سوري، وفي عام 2014 انخفض العجز ليبلغ /506.63/ مليار ليرة، ومن ثم عاد إلى الارتفاع في عام 2015 إذ بالعجز بلغ /561.72/ مليار ليرة سورية وفي عام 2016 قدر العجز في الموازنة العامة بمبلغ قدره /621.73/ مليار ليرة سورية.² ولم تخل أي من الموازنات اللاحقة من العجز وكان آخرها موازنة عام 2020 إذ بلغ العجز /514.61/ مليار ليرة سورية ويعود في سببه إلى زيادة الاعتمادات في مشروع الموازنة بمبلغ /118/ مليار ليرة سورية، مقابل انخفاض الإيرادات العامة بواقع /397.22/ مليار ليرة سورية. وتم "تقدير الإيرادات العامة في مشروع موازنة عام 2023، بمبلغ 11 تريليوناً و690 مليار ليرة سورية، وبالتالي فإن إجمالي العجز المُقدَّر يبلغ 8 تريليونات و860 مليار ليرة سورية"، وبالتالي أن "الزيادة في العجز عن مشروع موازنة العام 2022، تبلغ 742 مليار ليرة، بنسبة زيادة 19.65 في المئة و أن الجزء الأكبر من تغطية العجز ستكون عبر القروض الداخلية من البنك المركزي (بيع سندات الخزينة)، فيما ستغطي مبالغ أخرى من خلال أوراق مالية حكومية مطروحة على المصارف العاملة في سورية، والقروض الخارجية.

1 _ رئاسة مجلس الوزراء السوري، البيان المالي للحكومة بشأن مشروع قانون الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة السنة المالية 2005.

2 - مجلة وزارة المالية، مجلة عالم المال، 2013، العدد 25، دمشق، ص 13.

ونتسأل كيف يتم إقرار الموازنة العامة للعام المقبل، قبل إصدار قانون القطع لموازنة عام 2022 أو حتى عام 2021، لتتم معرفة حجم الإنفاق الحقيقي من تلك الموازنات وما هو حجم العجز —————
 تلك التساؤلات وغيرها لم تدرج على جدول أعمال الحكومة السورية التي أقرت، مشروع الموازنة العامة للدولة لعام 2023 بمبلغ 16550 مليار ليرة، بزيادة قدرها 3225 ملياراً عن موازنة عام 2022 . وتوزعت موازنة العام المقبل، بحسب رئيس مجلس الوزراء السوري على 13550 مليار ليرة للإنفاق الجاري و3000 مليار للإنفاق الاستثماري وتم إقرار الدعم الاجتماعي بمبلغ 4927 ملياراً، كما تم اعتماد كتلة الرواتب والأجور والتعويضات بحوالي 2114 مليار ليرة، بزيادة 33 بالمئة عن موازنة العام 2022.

إن الموازنة العامة في سورية "بتراجع مستمر" إذا ما قيست بأي عملة عدا الليرة السورية المتدهورة، فموازنة عام 2010 بلغت 16.4 مليار دولار وارتفعت عام 2011 إلى 18.3 مليار دولار، في حين نرى موازنة العام الجاري تعادل حين إقرارها نحو 5.3 مليارات دولار في حين بلغت موازنة عام 2021 حين إقرارها نحو 6.8 مليارات دولار وبالتالي فنحن أمام تقليص كبير بكتلة الموازنة العامة وليس زيادة كما يتم الترويج ومن أين يأتي بهذه المليارات خصوصاً بعد تراجع التحصيل الضريبي وفوائض مؤسسات القطاع الحكومي، وتحول النفط الذي كان أهم مورد للخزينة إلى أكبر مستنزف اليوم بعد التحول من تصدير نحو 150 ألف برميل حتى عام 2011 إلى استيراد نحو 200 ألف برميل اليوم (تستورد سورية بنحو 3 مليارات دولار نفط سنوياً، أي أكثر من نصف قيمة الموازنة).

أما في مصر فقط سعت الحكومة المصرية منذ بداية التسعينيات على مواجهة العجز في الموازنة العامة في الدولة ببرنامج للإصلاح الاقتصادي يتضمن عملية إصلاح شاملة بالسياسات المالية والنقدية في إطار التثبيت الاقتصادي، إذ اتبعت الحكومة المصرية سياسة

مالية انكماشية تركز على تخفيض العجز كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي وترشيد النفقات وزيادة الإيرادات.

إن الزيادة المستمرة في مقدار العجز الكلي في الموازنة المصرية ترجع إلى الزيادة في النفقات العامة في المدة (1999/2000 _ 2018/2019) التي زادت من 117 مليار جنيه في عام 1999/2000 بنسبة 37,6% من الناتج المحلي الإجمالي حتى بلغت مقدار 136,9 مليار جنيه في عام 2018/2019 بنسبة 30,9 من الناتج المحلي الإجمالي. وترجع الزيادة في النفقات العامة عام 2018/2019 إلى زيادة الأجور وتعويضات العاملين وقد بلغت 266,1 مليار جنيه مقارنة بما قيمته 96,3 مليار جنيه في موازنة عام 2015/2016 بزيادة قدرها 53 مليار جنيه مصري، وترجع الزيادة في الأجور إلى التحسينات التي تقررت على دخول بعض الفئات العاملة في الحكومة، سواء في قطاع التعليم أم الصحة أم الشرطة، وزادت فوائد الدين العام إلى 533 مليار جنيه عام 2018/2019 بعد أن كانت 243 مليار جنيه مصري عام 2015/2016، أي بزيادة قدرها 290 مليار جنيه مصري عن عام 2015/2016.

الفصل الثاني

التشاركية بين القطاعين العام والخاص بوصفها مدخل لتخفيض الإنفاق العام وضبط العجز في الموازنة العامة

في هذا الفصل سوف نتعرض إلى دور التشاركية بين القطاع العام والخاص في علاج العجز في الموازنة العامة في المبحث الأول ثم نتعرض في المبحث الثاني إلى مقومات نجاح التشاركية بين القطاعين العام والخاص في ضبط العجز في الموازنة العامة للدولة.

المبحث الأول

التشاركية بين القطاعين العام والخاص كخيار بديل لعلاج العجز في الموازنة العامة للدولة

اكتسبت عقود الشراكة بين القطاع العام والخاص أهميتها الخاصة من أنها تكفل للدولة تقديم الخدمات العامة وفقاً لخططها التنموية من دون التقيد بقدرتها المالية وموازنتها العامة ولا سيما في ظل عجز في موازنات الدول، ولا سيما النامية منها عن تحمل كلفة المشروعات التي تتجزأ عقود الشراكة بين القطاع العام والخاص، إذ يتولى القطاع الخاص مسؤولية توفير التمويل اللازم لتصميم وبناء وتشغيل وصيانة المرافق العامة التي تحتاج إلى تمويل ضخم ونفقات مرتفعة، وهذا يساعد الدول على فتح آفاق جديدة لتوجيه مواردها إلى مشروعات قد لا يقبل عليها القطاع الخاص، وبأسعار تتناسب مع برامجها التنموية.

وأصبح لنظام التشاركية بين القطاعين العام والخاص جاذبية خاصة مع تزايد خصخصة مختلف المرافق العامة التي كانت من قبل حكراً على القطاع العام لعدة حلاً وسطاً بين نظام تشييد المرافق العامة وإدارتها بواسطة الجهاز الحكومي مباشرة، إذ تحتفظ الدولة بالرقابة على المشروع ويضمن للدولة في الوقت نفسه الحصول على مصادر تمويل إضافية للبنية التحتية وذلك عن طريق القطاع الخاص، وهذا يخفف العبء عن موازنة الدولة ويضمن المشروع للدولة تدفق العملات الأجنبية، وبين نظام الخصخصة الكاملة التي تقوم به الدولة بنقل ملكية المرفق إلى القطاع الخاص الذي يستقل به بعيداً عن أية سيطرة أو أي رقابة من الدولة، وما قد يمثله ذلك من خطورة على مصالح المواطنين والمنتهجين بخدمات المرفق العام.

وترتيباً لذلك سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين وفق الآتي:

المطلب الأول: إشكالية تمويل العجز في الموازنة العامة للدولة.

المطلب الثاني: خطورة تمويل العجز في الموازنة العامة بالطرق التقليدية.

المطلب الثالث: دور الشراكة في تخفيض العجز في الموازنة العامة.

المطلب الرابع: المعالجة المحاسبية لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص

المبحث الأول

إشكالية تمويل العجز في الموازنة العامة للدولة

تُعدّ مسألة تمويل العجز في الموازنة العامة للدولة من المشاكل الاقتصادية التي تحتاج إلى تكثيف الجهود لضمان الوصول إلى الاستقرار المالي والاقتصادي والسياسي للدولة، ولا سيما في ظل تعدد مصادر تمويل العجز المالي للدولة وبالوقت نفسه عدم فعالية هذه المصادر في علاج العجز في الموازنة للدولة، أو وصوله إلى مستويات معقولة، وما قد يترتب عليه من آثار سلبية في الاقتصاد الوطني سواء باللجوء إلى الإصدار النقدي، وما قد يترتب عليه من نتائج تضخمية أو عن طريق اللجوء إلى الاقتراض سواء الداخلي أم الخارجي، وما قد يترتب عليه من ارتفاع نسبة الدين العام وارتفاع أعباء خدمته، أو باللجوء إلى المنظمات الدولية وما قد يترتب عليه من المساس بسيادة الدولة.

ومن ثمّ ازدادت البحوث والدراسات التي تحاول إيجاد حل لهذه المشكلة، واقتراح أدوات لتمويل عجز الموازنة العامة بالشكل الذي يكفل تجنب الآثار السلبية الناجمة عنه أو التخفيف منها. وعليه سوف نتعرض في هذا المبحث إلى تعدد مصادر التمويل بالعجز في المطلب الأول ثم نتعرض في المطلب الثاني إلى خطورة اللجوء إلى مصادر التمويل التقليدي لعلاج العجز المالي.

المطلب الأول

تعدد مصادر تمويل العجز في الموازنة العامة للدولة

يُمَوَّلُ العجز في الموازنة العامة للدولة من مصادر مختلفة سواء عن طريق القروض بشقيها الداخلي والخارجي، أم عن طريق الضرائب بأنواعها المختلفة سواء المباشرة أم غير المباشرة أم عن طريق الإصدار النقدي الجديد وما قد يترتب عليه من نتائج تضخمية، وأخيرًا وليس آخرًا عن طريق الجهات الدولية والمتمثلة في صندوق النقد الدولي والبنك الدولي.

أولاً: التمويل عن طريق القروض العامة.

تلجأ الدولة إلى الاقتراض بكافة أنواعه من أجل تمويل عجز الموازنة العامة، وقد يكون هذا الاقتراض داخليًا أو خارجيًا، بحيث تحدّد نوعية القرض ومبلغه ومدة الاكتتاب وكل الشروط المتعلقة به.

يُعرف القرض: عقد مالي تعقده الدولة أو من ينوب عنها من أشخاص القانون العام مع الأفراد، أو أي هيئة أو دولة أخرى، تحصل بموجبه على مال تتعهد برده مع فوائده في تاريخ معين ينص عليه العقد.¹ وبما أن للدولة عدة مصادر لتمويل العجز في موازنتها، إلا أنها تعتمد على القروض العامة كأداة من أدوات التوجيه الاقتصادي، ولعل هذا الاختيار مبني على دوافع عدة لعل أهمها:

- لتمويل المشروعات الضخمة التي تحتاج إلى نفقات كبيرة تفوق الموارد السنوية للدولة.

1 - عنابة، غازي، مرجع سبق ذكره، ص 98.

- تضطر كثير من الدول إلى الاقتراض عندما تكون بحاجة إلى المال لمواجهة نفقات تنموية أو عسكرية، إذ تكون الضرائب قد وصلت إلى درجة لا تتحمل معها أية زيادة.
- للوصول إلى المدخرات المكتتزة بدلاً من الضرائب عليها إذا شعرت أن هنالك قدرًا من الاكتناز في المجتمع.
- في حالة وجود خطر التضخم لتقلل من القوة الشرائية بين الأفراد بسحب الكتلة النقدية الزائدة والتأثير في الطلب الكلي.

للقروض أنواع منها الداخلي والخارجي: ويقصد بالقروض الداخلية تلك التي تحصل عليها الدولة من أشخاص طبيعيين أو معنويين بغض النظر عن جنسيتهم، أي عندما يكون السوق المالي الذي يعقد فيه القرض داخل الدولة.¹

أما القروض الخارجية: فهي القروض التي تحصل عليها الدولة من شخص طبيعي أو اعتباري مقيم خارج البلاد أو من حكومات خارجية وعادةً ما يتم الاكتتاب في هذه القروض بالعملة الأجنبية. وتلجأ الدولة إلى عقد القروض الأجنبية عندما تكون السوق المالية الداخلية عاجزة عن توفير الأموال اللازمة لتغطية مبلغ القرض، وكذلك عندما تعاني من عجز في مدفوعاتها الخارجية وتحتاج إلى عملات أجنبية لسد هذا العجز، ولكن السبب الرئيس هو العجز الموازني الناتج عن برامج التنمية الطموحة التي ترغب القيام بها.²

وبعامة تقسم مصادر القروض الخارجية إلى:

- 1 - محمد شهاب، مجدي، 1988، الاقتصاد المالي، الاسكندرية، مصر، المكتبة الاقتصادية، ص 32.
- 2 - شحادة الخطيب، خالد، د. زهير شامية، أحمد، 2004، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر، الطبعة 3، ص 239_240..

- **القروض من البنوك التجارية وأسواق المال الدولية:** وتمنح هذه القروض وفقًا لأسعار السوق بأسعار فائدة مرتفعة وزمن استحقاقها قصير، و تتميز به أن الحصول عليها سريع مقارنة بالمصادر الأخرى.
- **القروض الحكومية الرسمية:** وتعرف هذه القروض بالقروض الثنائية وتمنح بموجب اتفاقيات رسمية بين الدول، إذ تختلف شروطها من دولة إلى أخرى وشروطها عادة ما تكون أسهل من حيث سعر الفائدة ومدة الاستحقاق من القروض التجارية.
- **القروض من المنظمات الدولية:** وتعرف هذه القروض بالقروض المسيرة وتقدمها الهيئات والمنظمات الدولية مثل صندوق النقد والبنك الدولي ومن بين مميزاتها أنها تمنح بشروط ميسرة من حيث أسعار لفائدة ومدة الاستحقاق، وفي الغالب ما تكون موجهة لأغراض معينة ولكن بالرغم من أهمية هذا المصدر إلا أنه أصبح في السنوات الأخيرة سببًا رئيسيًا للكثير من الأزمات الاقتصادية التي تعاني منها الدول النامية بسبب التدخلات، والقيود التي تفرضها الجهات المقرضة على هذه الدول، ويمكن أن تكون هذه القروض الخارجية سببًا رئيسيًا في ارتفاع مديونية الدولة إذا ما تمادت في استعمالها فعوضًا أن تكون أداة لعالج عجز الموازنة بشكل خاص والاختلالات الاقتصادية بشكل عام تكون وسيلة لتفاقم أزمتها الاقتصادية مثل تزايد العجز في ميزان المدفوعات، وتعد سببًا في انخفاض الاحتياطات النقدية الدولية أما أثرها على الموازنة العامة للدولة، فيكمن في زيادة أعبائها فتشكل مبالغ خدمة الدين الخارجي ممثلة في الأقساط والفوائد جزءًا هامًا من نفقات الموازنة العامة، وهو الأمر الذي يؤدي عند زيادتها على الحد من حرية التصرف في الموازنة العامة، مما يؤثر سلبيًا في تحقيق أهداف السياسة المالية.

وعليه نرى أن هذا النوع من الاقتراض يكلف كثيرًا بالنسبة إلى الدول التي تلجأ إليه إلى هذا النوع من الاقتراض في حالة عدم توافر مصادر التمويل الداخلية من أجل تمويل العجز في الموازنة العامة، ومن ثم عدم كفاية المدخرات المحلية لتمويل المشاريع الضرورية للتنمية، وتختلف طبيعة القروض الخارجية وشروطها باختلاف الجهة المقرضة هذا وتعد القروض من وسائل التمويل غير التضخمية، وتستخدمها الدولة، لسد جانب من العجز في الموازنة العامة، ولا سيما ذلك الجزء المتعلق بنفقاتها بالنقد الأجنبي، مثل (التعويضات الأجنبية، وأعباء الديون الخارجية ومشتريات السلاح والسلع الإنتاجية) ولا تولد القروض الخارجية ضغطًا تضخميًا.

ثانيًا: التمويل عن طريق الإصدار النقدي الجديد.

عرف الإصدار النقدي أنه " إصدار عملة جديدة بواسطة البنك المركزي تتمكن الدولة عن طريقها من امتلاك قوة شرائية تمنحها القدرة على التأثير في النشاط الاقتصادي وتتم عملية الإصدار النقدي بواسطة البنك المركزي مقابل أدون خزينة أو سندات خزينة تصدرها الحكومة لصالحها، وتشمل سياسة الإصدار الاقتراض من المصارف التجارية عن طريق التوسع الائتماني بخلق المزيد من الودائع الكتابية، وتحصل الحكومة على قروض المصارف التجارية مقابل سندات خزينة تصدرها الحكومة لصالح المصارف التجارية.¹

قد تلجأ الدولة لسلطتها النقدية إلى تغطية الفرق بين نفقاتها وإيراداتها بأن تطلب من المصرف المركزي بإصدار نقود تعادل قيمة العجز، تقوم الخزينة بتغطية هذا الإصدار بأسناد دين عام قابلة للوفاء نظريًا، ولكنها مع تكرار العجز سنويًا تتراكم دون وفاء ولا سيما في الدول النامية، كما حدث في سورية في النصف الثاني من الثمانينيات وبداية التسعينيات من القرن الماضي، وهذا يؤدي إلى التضخم لذلك تعد هذه الوسيلة آخر وسيلة يمكن أن تلجأ إليها

1 - بيومي، زكريا، مرجع سبق ذكره، ص 571.

الدول، وأصبح هنالك قيود تلتزم بها الدول عند اللجوء إلى الإصدار النقدي، للحفاظ على قيمة العملة المحلية ولم يعد يقبل طبع النقود إلا لأسباب اقتصادية، ومن أجل تدبير السيولة اللازمة مقابل الإنتاج المحلي المتزايد عدا حالات الحروب والأزمات الحالية.¹

إن عملية الإصدار النقدي أو ما يسمى بالتمويل التضخمي في رأي الفكر المالي الحديث وسيلة تمويل اعتيادية وهي تعني: ضخ العملة إلى التداول وهذا يدعم الطلب الكلي الفعال، ولا يؤدي إلى تحمل الدولة أعباء مستقبلية كما في حالة خلق أو زيادة الائتمان المصرفي. ويبين الفكر الاقتصادي الحديث أن أسلوب التمويل بالعجز لا يؤدي دومًا إلى آثار سلبية، وبخاصة في الدول النامية التي تعاني من البطالة، وأنه يؤدي إلى إيجاد كمية إضافية من النقد في السوق وهذا يؤدي إلى زيادة الطلب على الاستهلاك والاستثمار، مما يؤدي إلى زيادة الطلب وزيادة الإنتاج والعودة إلى التوازن. ويؤدي أسلوب التمويل بالعجز في الدول النامية إذا تحققت بعض الشروط مثل (بدء الدولة بالمشروعات سريعة التنفيذ ومرتفعة المردود_ ووجود موارد بشرية عاطلة) إلى زيادة عرض السلع الضرورية لتقابل الطلب المتزايد ويرفع من الإنتاجية الاقتصادية للدخل الوطني.²

هذا وقد عارض الفكر المالي التقليدي لجوء الدولة إلى الإصدار النقدي لأسباب عدة منها:

- افتراض التلقائية في التوازن الاقتصادي الذي يحقق الاستخدام الكامل في إذ إن زيادة الإصدار النقدي هو أحد وسائل التدخل الاقتصادي للدولة والذي يقود إلى زيادة الإنفاق النقدي، الأخير يؤدي إلى حصول تضخم فيخفق التوازن الاقتصادي تبعًا

1 - شباط 2003، يوسف المالية العامة والتشريع المالي، جامعة دمشق، سورية، كلية الحقوق، ص 110.

2 - زنبوعة، زياد، د. خالد فرحات، منى، 2012، بدائل تمويل عملية التنمية في سورية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد رقم 28 العدد الثاني، سورية، ص 293.

لذلك. يؤدي إلى تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية، مما يخل بالتوازن الاقتصادي ويؤدي إلى زيادة الطلب وارتفاع الأسعار.

- إن ارتفاع الأسعار الناشئ عن التضخم يؤدي إلى تخفيض قيمة النقود وهذا يؤدي إلى زيادة الطلب على السلع لتوقع ارتفاع أسعارها مستقبلاً فيزداد الطلب على العرض (أي إن العرض ينخفض حتى يتسنى لعارضي السلع الحصول على أرباح أكثر مستقبلاً فتستمر قيمة النقود بالانخفاض وهكذا.¹
- إن التضخم يؤدي إلى زيادة الاستيرادات، بسبب انخفاض أثمانها قياساً إلى الداخل فضلاً عن تقليل القدرة على التصدير، وهذا يؤدي إلى انخفاض سعر صرف العملة الوطنية.
- يضر بأصحاب الدخل الثابت لأن دخولهم لا تزداد بنسبة زيادة أصحاب المهن والحرف الصناعية والتجارية، وهذا يزيد التفاوت بين الدخل المختلفة.
- يبدل من نوعية الإنتاج، فيتجه المستثمر إلى إنتاج السلع الكمالية مثلاً التي يزداد الطلب عليها، أو يزيد من المخزون؛ ليجمد قيمة مدخراته.
- يزيد العجز في الميزان التجاري وميزان المدفوعات، بسبب زيادة الاستيراد من جهة وعدم القدرة على التصدير من جهة ثانية، حيث يتم استهلاك السلع المنتجة وطنياً في السوق الداخلية.

1 - المحجوب، رفعت، الطلب الفعلي، 1980، القاهرة، مصر، دار النهضة العربية، ص 161.

ولذلك برزت مجموعة من الإجراءات التي تضمن نجاح هذه الوسيلة في الدول النامية وهي¹:

1- لا يلجأ إلى التمويل بالتضخم إلا إذا وجدت موارد بشرية أو عينية معطاة في الاقتصاد.

2- أن يوجه التمويل إلى مشروعات تؤدي إلى زيادة الطاقة الإنتاجية للاقتصاد القومي، ولا سيما منها تلك المشروعات التي تنتج السلع الاستهلاكية التي تزيد الطلب عليها وترفع أسعارها.

3- أن تفرض رقابة على الرواتب والأجور بحيث لا تجاري في ارتفاعها ارتفاع أسعار السلع الاستهلاكية، وإلا أصبح التضخم ذو صفة تراكمية.

4- أن يتم التمويل التضخمي للاستثمار بجرعات صغيرة، ولفترات قصيرة ومنقطعة وذلك حتى لا تستمر الأسعار في ارتفاعها المستمر.

5- زيادة العبء الضريبي أو القروض الإجبارية أو كليهما معاً بغرض امتصاص جزء من الزيادة في الدخول النقدية التي لا تستثمر في استثمارات منتجة.

6- أن توفر الدولة السلع الاستهلاكية الضرورية والغذائية منها ولا سيما من أجل تقليل حدة الضغوط التضخمية وإذا كان الإنتاج المحلي من هذه السلع غير كاف فقد تضطر الدولة إلى استيراد هذه السلع من الخارج.

وعليه، نرى أن الإصدار النقدي الجديد يعد أسلوباً تضخيمياً لتمويل عجز الموازنة العامة للدولة، وذلك عن طريق خلق كمية إضافية من النقود، هي زيادة تستهدف بها الدولة تمويل الزيادة في الإنفاق الحكومي، إلا أنه يترتب على إصدار النقود الجديدة غير المغطاة ارتفاعاً

¹ - فرهود، محمد سعيد، 1998، مبادئ المالية منشورات جامعة حلب، سورية، الجزء الأول، ص 343.

في الأسعار، وهذه الضغوط تفاوتت قوتها على حسب مرونة الجهاز الإنتاجي، ونظرًا لما لهذه الطريقة من آثار سلبية في الاقتصاد نادرًا ما تلجأ إليها الدول في عملية تمويل عجز الموازنة العامة، وتستند بالإصدار النقدي الجديد على سلطتها في الإشراف على النظام النقدي وتوجيهه وتقوم بتحديد القواعد التي يسير بمقتضاها وتحديد كمية الإصدار.

ونرى أيضًا، أن الإصدار النقدي يعطي نتائج أكثر إيجابية في الدول النامية إذ توجد موارد معطلة على نحو كبير ويساعد الإصدار النقدي بصورة فاعلة في تشغيل هذه الموارد، لغرض زيادة الإنتاج، وأن هذه الزيادة إذا توافقت مع زيادة المعروض النقدي فلن يكون هنالك أية مشكلة، ولكن الحالة العامة لهذه الدول هي مشكلة ضعف مرونة الجهاز الإنتاجي، فيؤدي الارتفاع في المعروض النقدي إلى زيادة الطلب الذي لا يقابلها مردود سلعي فترتفع الأسعار وتبدأ الضغوط التضخمية بالظهور، وهذا يؤدي إلى هبوط الميل إلى الادخار الذي تحتاجه هذه الدول لأنه جزءًا من التراكم الرأسمالي، والسبب في انخفاض الادخار يعود إلى ضعف الدخل.

ثالثًا: استخدام الضرائب المباشرة وغير المباشرة في تمويل العجز.

تُعدّ الضريبة من أهم الركائز الأساسية لموازنة الدولة فنجد أن معظم الدول تحاول دائمًا تطوير هيكلها الضريبي من أجل تحصيل أكبر قدر ممكن من الإيرادات الضريبية وتعمل جاهدة لمكافحة التهرب الضريبي بجميع أنواعه ومعاينة المتهربين من دفع الضرائب ففي الدول المتقدمة يقدمون الضريبة لما لها من دور فعال في تمويل الموازنة العامة للدولة لذلك نجد أن الإيرادات الضريبية تحتل نسبة عالية من إيرادات الموازنة على عكس ما هو موجود في الدول النامية فهي تمثل نسبة قليلة بسبب هشاشة الأنظمة الضريبية في هذه الدول التي ساعدت على تفشي ظاهرة التهرب الضريبي، وتدني الموارد المالية للموازنة، واتساع الفجوة بين الإنفاق

العام والإيرادات العامة ومن ثمّ تزايد العجز في الموازنة العامة، لذلك فإن إعادة إصلاح الأنظمة الضريبية والسهر على تنظيم القطاع لضريبي يؤدي إلى التقليل من هذه الآثار، وتعدّ السياسة الضريبية من أهم الأدوات التي تستخدمها الدول لتمويل عجز الموازنة العامة، وذلك سواء عن طريق رفع نسب ضرائب معينة أم استحداث أنواع جديدة من الضرائب.¹ وتعرف الضريبة أنها " اقتطاع مالي يلزم الأشخاص بأدائه للسلطات العامة بصفة نهائية من دون مقابل معين بغرض تحقيق نفع عام.²

أ. **الضرائب المباشرة:** ويقصد بالضرائب المباشرة المبالغ المفروضة على الدخل أو رأس المال وتقوم السلطات المالية بتحصيلها مباشرة من المكلف الخاضع إلى الضريبة وفق جداول رسمية.³ يمكن للدولة أن تؤثر في العديد من نسب الضرائب المباشرة لكي تستعمل حصيلتها في تمويل العجز في الموازنة العامة، ومن أبرز هذه الضرائب التي يمكن أن تؤثر فيها ما يأتي:

الضريبة على أرباح رؤوس الأموال: تعدّ الضريبة على أرباح رؤوس الأموال من أهم الضرائب التي تحقق عوائد مالية مهمة لخزينة الدولة.

الضرائب العقارية: مع التطور العمراني التي شهدته الدول شكلت الإيرادات الضريبية من قطاع العمران تطوراً ملحوظاً لذلك غالباً ما تلجأ الدولة إلى دراسة مدروسة على هذا النوع من الضرائب من أجل تفعيل الإيرادات الضريبية، وذلك لأن جبايتها سهلة ولا يشعر الأفراد بعبء هذه الضريبة، وبالتالي يرى الكثير من علماء المالية أن فرض الضريبة على العقارات ولا

1 - بوادحي، عبدالرحيم، التنمية الاقتصادية، 1977، منشورات جامعة دمشق، سورية، ص 147.

2 - فرهود، محمد سعيد، مرجع سبق ذكره، ص 151.

3 - كنعان، علي، 2003، المالية العامة والإصلاح المالي في سورية، دمشق، سورية، دار الرضا للنشر، الطبعة الأولى، ، ص 26.

سيما تلك العقارات الموجودة في المدن يمكن أن تسهم إسهامًا فعالًا في معالجة العجز في الموازنة العامة.

الضرائب على التركات: تفرض هذه الضريبة على إجمالي التركة أو تفرض على نصيب الفرد من التركة، جراء انتقال رأسمال من المورث إلى ورثته، ولكن تعد حصيلة هذا النوع من الضرائب ضعيفة بسبب عدم ثبات حصيلتها، لذلك لا تعتمد عليها الدول اعتمادًا كبيرًا في معالجة العجز في الموازنة العامة.

الضريبة على الدخل: تعدّ الضريبة على الدخل من أهم الضرائب التي تمثل إيرادات عالية لموازنة الدولة بسبب شموليتها لشريحة واسعة من الأفراد، وعدم القدرة على التهرب من دفعها لذلك تعدّ هذه الضرائب من أهم المداخل المالية للدولة، وإذا تم استخدامها واستغلالها بشكل سليم وصحيح فسوف تساهم بشكل كبيرًا في تمويل العجز في الموازنة العامة للدولة.¹

تعتمد الدول المتقدمة على هذا النوع من الضرائب إذ تشكل النسبة الأكبر من الإيرادات الضريبية وتؤدي الدور الأساسي فيه ضريبة الدخل، على عكس الدول النامية فالدخول منخفضة بالإضافة إلى التهرب الضريبي بأشكال مشروعة وغير مشروعة بسبب قلة الوعي الضريبي، إذ إن التهرب الضريبي يترك آثارًا ضارة اجتماعية واقتصادية ومالية كل ذلك يجعل من إيرادات هذا النوع من الضرائب منخفضة، فمن الصعوبة بمكان التوسع في الضرائب المباشرة في البلدان النامية ولا سيما في المراحل الأولى للتنمية الاقتصادية، وذلك بسبب انخفاض الدخول وضعف الجهاز الضريبي، غير أن ضرائب الدخل لم تستخدم حتى الآن الاستخدام الكافي في معظم هذه الدول.²

1 - زكي، رمزي، مرجع سبق ذكره، ص 252.

2 - بوادقجي، عبدالرحيم، مرجع سبق ذكره، 147.

ب. استخدام الضرائب غير المباشرة في تمويل العجز.

يقصد بالضرائب غير المباشرة المبالغ المفروضة على الاستهلاك وانتقال السلع والخدمات من شخص إلى آخر، أو الرسوم المفروضة على بعض الأعمال التي يقوم بها المكلف في دفعها مباشرة عند القيام بتلك الإجراءات أو استهلاك السلع الخاضعة لهذه الضريبة.¹

ومن أهم الضرائب غير المباشرة التي يمكن أن تسهم في تمويل العجز في الموازنة:

ضريبة الإنتاج: ينقل المنتجون هذه الضريبة إلى المستهلكين، وتعد هذه الضرائب من أهم الضرائب التي تدر أموالاً كبيرة لخزينة الدولة بسبب سهولة جبايتها لذلك في الغالب تستخدم لمعالجة العجز في الموازنة العامة.

الضرائب الجمركية: تفرض على عمليات التجارة الخارجية وتكتسي هذه الضرائب أهمية بارزة في تمويل العجز في الموازنة العامة للدولة؛ لمرونتها واتساع نطاقها خصوصاً، وأن حركة السلع والخدمات نشطة في مجال التجارة الخارجية لذلك تعتبر حصيلة هذه الضرائب حصيلة مهمة بالنسبة إلى تمويل العجز في الموازنة العامة.

الضريبة على القيمة المضافة: إنها نوع من أنواع الضرائب غير المباشرة التي تسري على السلع والخدمات جميعها إلا ما أعفي منها صراحةً، بمناسبة التعامل مع تلك السلع أو أداء تلك الخدمات، وهي تصيب عمليات بيع السلع، سواء كانت تباع بحالتها المشتراة بها، أم بعد إدخال بعض التعديلات عليها، وسواء كانت محلية أم مستوردة، وعمليات تأدية الخدمات وتفرض على الفرق في قيمتها بين المدخلات والمخرجات في مرحلة المحاسبة الضريبية، وذلك بإضافتها إلى فاتورة البيع، أو تأدية الخدمة في بند مستقل من قبل المكلف بتحصيلها)

1 - كنعان، علي مرجع سبق ذكره، ص 31_32.

البائع أو مؤدي الخدمة) وتوريدها إلى مصلحة الضرائب على القيمة المضافة في مواعيد يحددها قانون فرضها.¹

وعليه نرى أن الضريبة على القيمة المضافة تفرض على الزيادات التي تتحقق في قيمة الإنتاج في كل مرحلة من مراحل الإنتاج والتوزيع، وتتميز الضريبة على القيمة المضافة بوفرة حصيلتها، ولا سيما إذا ما اختيرت نسبتها، وطرائق جبايتها وتحصيلها جيداً، بحيث تتصف بالديمومة الإيرادية طوال العام من دون التقيد بمدة زمنية محددة، وتعد أخف وطأة على المكلفين بدفعها لاندماج قيمتها في أسعار السلع التي يشترونها، ومن ثم لا يشعر بها المكلف غالباً وتستخدمها الدولة في معالجة العجز في الموازنة العامة.

رابعاً: المساعدات الخارجية:

تشكل الإعانات المالية الخارجية مصدرًا من مصادر الإيرادات العامة للدولة التي تأتي من أفراد أو دول أو منظمات دولية ومؤسسات أجنبية وغيرها من الهيئات الخارجية، وتتم هذه المساعدات على أساس العلاقة بين الدول، أو على أساس المصلحة الخاصة في اكتساب ود الدولة من أجل تحقيق المصالح الخاصة في تلك الدولة، وتكون من البلدان المتطورة اتجاه البلدان المتخلفة غالباً وهذه الإعانات قد تكون نقدية وقد تكون عينية.

ويمكننا القول: إن المساعدات سواء كانت داخلياً أم خارجياً، فهي ليست إلا جزءاً لا يتجزأ من إيرادات الدولة، إذ لا يمكن الاعتماد عليها بوصفها مورداً أساسياً من موارد الدولة، لأن النسبة التي تسهم بها موازنة الدولة قليلة جداً بالمقارنة مع المورد الرئيس لإيرادات الدولة "

1 - العكام، محمد خير، الضريبة على القيمة المضافة، هيئة الموسوعة العربية، دمشق، سورية، المجلد الرابع، ص 566 وما بعدها.

الجباية البترولية" الذي يمول موازنة الدولة بنسبة كبيرة، الذي جعلها لا تستطيع الاستغناء عنه أبداً.

خامساً: اللجوء إلى المؤسسات الدولية.

يُعرف صندوق النقد الدولي " مؤسسة نقدية دولية متخصصة تابعة للأمم المتحدة للمساعدة في حل المشاكل المالية للدول الأعضاء المشتركة فيه وهو بذلك يمثل البنك المركزي للبنوك المركزي لهذه الدول الأعضاء.¹ واشترط صندوق النقد الدولي على الدول الأعضاء ما يأتي:²

- السعي إلى تعزيز التعاون النقدي والدولي.
- تسهيل نمو التجارة الخارجية عن طريق إزالة العقبات.
- تعزيز استقرار أسعار الصرف.
- إنشاء نظام مدفوعات متعدد الأطراف.
- بناء احتياط كاف من العملات الأجنبية لدى الصندوق لتحقيق الشروط المذكورة.

ويعرف البنك الدولي: أنه منظمة مالية دولية متخصصة بين الدول تابعة للأمم المتحدة مركزه واشنطن، ومن هذا المنطلق يوضح ميثاق البنك الدولي للإنشاء والتعمير بعض القواعد الأساسية التي تنظم عملياته؛ إذ يتعين عليه أن يقرض للأغراض الإنتاجية دون غيرها وأن

1 - الصرن، رعد، 2001، أساسيات التجارة الدولية المعاصرة، دار الرضا للنشر دمشق، سورية، ص 112.

2 - شكري، ماهر، د. عوض، مروان، 2004، المالية العامة - العملات الأجنبية والمشتقات المالية بين النظرية والتطبيق، عمان، الأردن، دار حامد للنشر والتوزيع، ص 25.

ينشط النمو الاقتصادي في البلدان النامية التي يقدم إليها القروض، ويجب عليه أن يولي اهتمامًا كافيًا لاحتمالات تسديد القروض.¹

يشترط صندوق النقد الدولي² لعلاج مشكلة العجز في الموازنة العامة للدولة تدعيم مجموعة من السياسات الموجهة إلى القطاع المالي، وهو ما تعمل به الدول الراغبة في الاستفادة من برامجه، وذلك بتطبيق جملة من التدابير المالية، وتعديل سياستها القائمة وهو النشاط الضروري قبل الحصول على الدعم المالي بوصفه جزءًا من عملية التكيف الذي يهدف إليه الصندوق، ويشمل جملة التدابير الخاصة بجوانب النفقات وينبغي اتخاذ الإجراءات اللازمة لضبط الإنفاق بما يقلل عجز الموازنة والنفقات المقصودة لتخفيض هذه النفقات غير المكتملة وذلك بالتركيز على الجوانب الآتية:

- إجراء الاستقطاعات التي تتحمل النقشف، كقطاع الدفاع والقطاع الاجتماعي وقطاع الإدارة.
- إلغاء المعونات والنفقات الاستهلاكية التي تشجع النمو والاستثمار، أي رفع الدعم الحكومي على السلع الضرورية وحصرها في الفئات المستحق لها بشرط أن يتم التخفيض في التكاليف المترتبة على هذا الإجراء كتقليص أعداد الموظفين في القطاع

1 - الصرن، رعد، مرجع سبق ذكره. 148.

2 - تأسس صندوق النقد الدولي والبنك الدولي بموجب اتفاقية (بريتون وودز) التي انعقدت في ولاية نيويورك بمبشاير في الولايات المتحدة الأمريكية في 22 تموز 1944. لقد تم التصديق على إنشاء صندوق النقد الدولي في كانون الأول ديسمبر 1945 ومارس أعماله 1947 حيث بلغ عدد أعضائه 49 عضوًا وكانت باكورة أعماله تشييت عملات 32 دولة عضوًا فيه وفي عام 1874 بلغ عد الدول الأعضاء فيه 154 دولة ارتفع إلى 182 دولة بعد انضمام روسيا وعدد من دول أوروبا الشرقية عام 1992 حيث بلغت أصوله المالية 200 مليار دولار منها 41 مليار مساهمة الولايات المتحدة الأمريكية 28.

العام أما في جانب الضرائب، فإن البرنامج يوصي بضرورة تطبيق الإصلاحات الضريبية إلى زيادة المرونة وشمولية النظام الضريبي، وتدرج هذه السياسة ضمن الإجراءات الهادفة إلى زيادة الإيرادات العامة عن طريق توسيع القاعدة الضريبية وتحسين وسائل جبايتها بما يقلل من التهرب الضريبي.

- استخدام سياسة تسعيرية تتناسب وكلفة إنتاج السلع والخدمات.
- إلغاء الدعم الحكومي الممنوح للمؤسسات الممنوح للمؤسسات العمومية وكذلك تصفية المشروعات التي تحقق خسارة دائمة ومستمرة.
- و يوصي الصندوق بإجراء دراساتٍ لإمكانية تطبيق سياسة الخصخصة لأنها تؤدي إلى تقليل أعباء الإنفاق العام وزيادة الإجراءات، بما يقلل العبء عن الموازنة العامة ويخفض العجز فيها.
- وفي مجال ميزان المدفوعات، يشير صندوق النقد الدولي، إلى ضرورة تقليل عجز الميزان التجاري بتصحيح الثغرة المالية بين الاستثمارات و ادخارات القطاع الخاص وعجز أو فائض الحكومة، كما أن برنامج صندوق النقد الدولي يضع حدوداً عليا للاهتمام المصرفي الداخلي للحكومة، الذي يهدف إلى مراعاة الحدود للقروض الحكومية المسموح بها لتمويل عجز الموازنة.

وقد أوضحت بيانات صندوق النقد الدولي أن من بين /77/ برنامج تمت دراستها وجد أنه في /28/ منها قد انخفض عجز الموازنة العامة وعجز الميزان التجاري وفي /20/ منها ارتفع عجز الموازنة والميزان التجاري، وفيما تبقى منها زاد عجز الميزان التجاري مع انخفاض العجز في الموازنة العامة، أو انخفض عجز الميزان التجاري مع العجز المالي في الموازنة.

من الملحوظ أن معظم الدول تلجأ إلى تطبيق برامج الصندوق النقدي الدولي تجد نفسها مجبرة على الاستعانة به، لما قد يترتب عن ذلك من هزات اجتماعية واضطرابات داخل هذه الدول.

فقد تؤدي قرارات ترشيد الإنفاق والإجراءات المتعلقة ببيع المؤسسات العامة إلى ارتفاع نسبة البطالة، وكذلك تخلي الدولة عن دعم السلع الضرورية، وتخفيض الخدمات، فهذه العوامل كلها تؤدي إلى نتائج اجتماعية وسياسية سلبية.

المطلب الثاني

خطورة تمويل العجز بالموارد التقليدية و ضرورة الشراكة بين القطاعين العام والخاص

لا شك أن الاعتماد المطلق على القطاع الحكومي ووسائل التقليدي في علاج العجز في الموازنة العامة قد أسهم في ظهور العديد من المشاكل الاقتصادية والمالية وأخفقت إخمافاً ذريعاً في علاج العجز المالي أو الوصول به إلى مستويات منطقية، بالإضافة إلى الآثار السلبية للمصادر التمويلية المعتمدة في ذلك، وعليه نستنتج أن:

فيما يتعلق بالاقتراض الداخلي:

الذي يتوقف فاعليته ونجاحه على جملة من العوامل أهمها (استقرار قيمة العملة وإيجابيات معدلات الفائدة، ونشاط الأسواق المالية والثقة بالحكومة وغيرها) فأهم نتيجة نصل إليها هي زيادة عبء الدين المحلي وارتفاع معدلات الفائدة، وما قد يترتب على ذلك من تأثيرات سلبية إضافة إلى تعميق التفاوت في توزيع الدخل القومي لصالح أصحاب رؤوس الأموال والأغنياء¹

فيما يتعلق بالمدىونية الخارجية

أكثر ما يثير الانتباه للديون الخارجية المستحقة على الدول النامية هو:

- التدخل في الشؤون الداخلية للدولة المستفيدة من القرض، إذ إن الدولة المقرضة عادة ما تربط عملية القرض بالظروف السياسية والاقتصادية للدولة المقرضة، وقد يصل ذلك إلى حد اشتراطها قيام هذه الدولة بإجراء تعديلات في النصوص القانونية

1 - محمد شهاب، مجدي، 198، الاقتصاد المالي، الاسكندرية، مصر، المكتبة الاقتصادية، ص 32.

والتخلي عن النهج الاقتصادي المتبع في حالة الاقتراض، وهذا يعد مساسًا بسيادة الدول الداخلية والخارجية.

- تزيد من الأعباء على الخزينة العامة نتيجة الامتيازات التي تقدمها الدولة للمكاتبين في القرض العام، وعادة ما تربط الدول الغنية منح القرض بضرورة تصريف منتجاتها نحو الدول النامية
- ضخامة حجم الديون، وازدياد خدمة أعبائه.
- وصول الدول إلى مرحلة الأزمة العالمية.

فيما يتعلق بالإصدار النقدي:

تترك استعانة الحكومة بالبنك المركزي، لتمويل عجزها المالي العديد من الآثار الاقتصادية يمكن بيانها بالآتي:

- يؤدي الإصدار النقدي أو ما يعرف بالتمويل التضخمي في الدول النامية إلى زيادة الأسعار، لأنه يؤدي إلى زيادة كمية النقود من دون أن تنتج عن هذه الزيادة زيادة مماثلة في عرض السلع والخدمات، ولن تستطيع الدول النامية الاستفادة من سياسة التمويل التضخمي، إلا إذا استطاعت أن تشتري بجزء من الإصدار الجديد بعض المحاصيل التصديرية، وتسويقها في الخارج واستخدام حصيلتها من العملات الأجنبية في شراء حاجيات التنمية، وهذه السياسة تتوقف على تمتع الدولة بمركز احتكاري للمحصول الذي ترغب في تصديره حتى لا ينتج عن دخولها السوق المحلي مشتريه للمحصول ارتفاع أسعاره داخليًا وهذا يعوق عملية التصدير، ويضعف من قدرتها التسويقة.¹

1 - المحجوب، رفعت، 1980، الطلب الفعلي، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 161.

- عجز مشكلة التمويل التضخمي عن معالجة مشكلة تعطل الموارد في الدول النامية ولا سيما البطالة في القطاع الزراعي، إذ إن فائض العمالة في هذه الدول يوجد في القطاع الزراعي والعمالة المستوعبة في هذا القطاع تعاني من التشغيل الجزئي (البطالة المقنعة) باستثناء أوقات معينة، مثل مدة إعداد الأراضي؛ للزراعة والحصاد.
- يعمل التضخم على إعادة توزيع الدخل لصالح الأغنياء، لأن ارتفاع الأسعار يزيد من أرباحهم وزيادة الأسعار، وتعني أن الفقراء يدفعون كمية أكبر من النقود مقابل السلع والخدمات نفسها التي كانوا يدفعونها قبل التضخم ونتيجة ذلك فإن التضخم قد اقتطع جزءاً من دخولهم لصالح الأغنياء.¹

فيما يتعلق بالاستعانة بالجهات الدولية (صندوق النقد الدولي):

إن صندوق النقد الدولي لا يبدي ارتياحه ورضاه على البلد المقترض إلا في حالة التزام البلد المدين بحسن الأداء للبرامج الذي يضعها الصندوق والموافقة على الشروط الذي يضعها. نجم عن تطبيق الدول النامية لشروط صندوق النقد الدولي والبنك الدولي في مجال الإصلاحات المالية والاقتصادية، مجموعة من النتائج السلبية أفرزت على أرض الواقع حقائق مغايرة لما جاء به الطرح النظري للمؤسستين الدوليتين، ويمكن توضيح ذلك من خلال الحقائق الآتية:

1. تراكم حجم الديون الخارجية، وتفاقم عبء خدماتها، وعدم قدرتها على الإيفاء بها؛ لأن نسبة أعباء المديونية قد تجاوز متوسط معدل النمو السنوي لتلك الدول.

1 - يرجمان، مايكل ، 1988، الاقتصاد الكلي، النظرية السياسية، ترجمة وتعريب حمد إبراهيم منصور، الرياض ، السعودية، دار المريخ، ، ص 535.

2. انخفاض كبير في معدلات الادخار والاستثمار، بدلاً من زيادتها نتيجة لنهج الاستهلاك المستورد من الدول الرأسمالية ونمطه.
3. تفاقم معدلات التضخم والبطالة.
4. تدهور معدلات النمو الاقتصادي سنة بعد أخرى.
5. تزايد عجز موازين المدفوعات بدلاً من خفضها.
6. السداد بالعملة الصعبة إذ إن الديون الممنوحة من الهيئات الرسمية يجب تسديدها بعملة البلدان المقرضة والدولارات بالنسبة إلى معظم الهيئات الدولية.

وإن المنظمات الدولية تمتنع عن مساعدة الدول التي لا تطبق سياسات التحرير الاقتصادي وتجبر هذه المؤسسات الدول البعد عن المشروعات التي لا تحقق مكاسب مادية وتدفع هذه المؤسسات الدول إلى التخلي عن إدارة المشروعات وخصخصتها وإدارة الباقي من المشروعات في حوزة الدولة بأسلوب القطاع الخاص بما يؤدي إلى تقليل خسارة الدولة والاكتفاء بدور الدولة الحارسة فقط، وتقليص الدور الاجتماعي للدولة وأصبحت سيادتها على أراضيها مجرد سيادة شكلية وأصبح دورها على الصعيد الدولي هامشيًا يسعى وراء القروض والمعونات ومحاولة مبادلتها بالكرامة الوطنية، وتخلت الدولة عن كثير من سلطاتها كون أن سلطة فرض الضرائب تعد من المسائل السيادية المعترف بها لكل دولة على إقليمها ومواطنيها وذلك وفقًا لمعايير الإقليمية والوطنية والإقامة إلا أن الاتفاقيات منظمة التجارة الدولية تحد من سيادة الدولة بعد أن كانت مطلقة.¹

¹ - البهجي، مرجع سبق ذكره، ص 47.

ولا بد من التنويه، إلى أن نتائج برامج التثبيت خطيرة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسة، إذ إن الأهداف المعلنة لم تتحقق، فلا التضخم قد كبح ولا سعر الصرف قد استقر رغم تخفيضه عدة مرات، ولا العجز في ميزان المدفوعات قد هبط، ولا القطاع الخاص (المحلي والأجنبي) الذي أعطيت له الكثير من الحوافز والضمانات وبيعت له وحدات من القطاع العام قد استطاع أن ينعش الاقتصاد المحلي، بل على العكس استغل الأزمة وراح يراكم أرباحه من خلال مشروعات خدمية ترفيهيه ويهرب مدخراته إلى الخارج.

فيما يتعلق بالضرائب بنوعيتها المباشرة وغير المباشرة:

الضرائب غير كافية لتمويل العجز في الموازنة العامة للدولة، أي إن انخفاض مورد الضرائب بالنسبة إلى مجموع موارد الدولة، ويرجع ذلك إلى مجموعة من الأسباب أهمها:

1. الانخفاض الشديد لمتوسط دخل الفرد، وهذا الأمر لا يسمح بفرض ضرائب عالية؛ لأن الاقتطاع الكبير من شأنه أن يؤثر في الاحتياجات الأساسية للسكان.
2. تقسيم العبء الضريبي بين عدد الممولين محدود للغاية، لأن عدد الأفراد القادرين على دفع الضريبة على الدخل محدود بالإضافة إلى ضعف معدلات الضريبة.
3. ضعف الإدارة الضريبية بسبب نقص المهارات الفنية والإدارية.
4. ضيق نطاق الدخول النقدية.

فيما يتعلق بالبدائل: هل تكون الشراكة بين القطاعين العام والخاص بديلاً ممكناً لعلاج العجز في الموازنة العامة؟

مما سبق فإنه يمكن القول إن وجود العجز المالي للحكومة في مقابل صعوبة توافر مصادر التمويل بالنسبة للحكومة، وما يمكن أن تتحمله نتيجة الحصول على التمويل الخارجي، فإنه يحفز على تبني الشراكة بين القطاعين العام والخاص، ويرجع ذلك إلى أن الدول التي تعاني من عجز مالي، وصعوبات في توافر التمويل الخارجي قد يتوافر لديها الرغبة في توفير خدمات البنية التحتية الملائمة، ولكنها تصطدم بعدم توافر القدرة المالية الكافية؛ لتوفير تلك الخدمات ومن ثم توفر الشراكة بين القطاعين العام والخاص آلية لتوفير خدمات البنية التحتية في هذه الحالة، ويستخدم في التعرف على الوضع التمويلي للدولة عدد من المؤشرات أهمها نسبة العجز الحكومي من الناتج المحلي الإجمالي، ونسبة المديونية من إجمالي الصادرات، ومتوسط نصيب الفرد من المساعدات، ونسبة صادرات النفط من الصادرات الإجمالية.

وتشير تجارب البلدان النامية إلى أن مشاريع البنية التحتية الاقتصادية (النقل) هي المرشحة في العادة للشراكة بين القطاعين العام والخاص أكثر من مشاريع البنية التحتية الاجتماعية (الصحة والتعليم) ولذلك لثلاثة أسباب رئيسة. أولاً: أن المشاريع التي تتمتع بالسلامة المالية وتعالج اختناقات واضحة في مسار البنية التحتية مثل مشاريع الطرق والسكك الحديدية والموانئ والطاقة هي على الأرجح المشاريع ذات معدلات العائد المرتفعة ومن ثم تتمتع بالجاذبية للقطاع الخاص ثانياً: أن رسوم الاستخدام غالباً ما تكون مجدية ومحبذة أكثر في مشاريع البنية التحتية الاقتصادية. ثالثاً: أن مشاريع البنى التحتية الاقتصادية عادةً ما تحظى بأسواق أكثر تطوراً تجمع بين التشييد، وتوفير الخدمات ذات الصلة (مثل بناء وتشغيل وصيانة) مقارنة بمشاريع البنى التحتية الاجتماعية. واستناداً إلى الاعتبارات السابقة الذكر،

فإن التركيز على الاستعانة بالشراكة بين القطاعين العام والخاص في بناء الطرق ليس بالأمر المستغرب بما في ذلك في العديد من البلدان المشاركة في الدراسات الرائدة.

ومن الميزات التي يتمتع بها هذا البديل¹:

- نقل عبء التمويل ومخاطر التشغيل للمشروعات الضخمة إلى عاتق القطاع الخاص.
- عدم تحميل الموازنة العامة للدولة أعباء مالية مباشرة، يغنيها عن اللجوء إلى الاقتراض المحلي والخارجي.
- يحقق كفاءة التشغيل، وتحسين الخدمة لمستخدمي المشروع، لما يتمتع به القطاع الخاص من خبرة فنية وإدارية تفوق القطاع العام.
- إن دراسة الجدوى الاقتصادية من قبل الطرفين تخفض من نسبة إخفاق المشروع في المستقبل بنسب كبيرة.
- نقل ملكية المشروع بعد انتهاء مدة الامتياز الممنوح للقطاع الخاص بعكس الخصخصة.
- تأهيل العمالة الوطنية وإكسابها خبرة تستفيد منها الدولة بعد تسلمها المشروع؛ لإدارته بعد مدة الامتياز، وخلق فرص عمل جديدة، إذ إن عمليات الإنشاء التي تستغرق من (3_5) سنوات تؤدي إلى خلق فرص حقيقية لشركات المقاولات الوطنية.

في ضوء ذلك بدأت مشاركة القطاع الخاص مع الحكومات تشهد انتعاشاً ملحوظاً في عدد من الدول العربية؛ إذ تشير التقديرات إلى أن قيمة مشاريع الشراكة بين القطاعين وصلت إلى 224 مليار دولار في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا في عام 2019 وأن المشاريع المنفذة ضمن إطار الشراكة تغطي قطاعات اقتصادية وخدمية عدة، بيد أن التركيز الكبير

¹ - زنبوعة، زياد، مرجع سبق ذكره، ص 292.

على قطاعات الطاقة والاتصالات والنقل والصحة، وبدرجة أقل قطاعات التعليم والزراعة والصناعة.¹

والجمهورية العربية السورية كغيرها من الدول العربية تبنت خيار التشاركية بين القطاعين العام والخاص²، وعدّته خياراً استراتيجياً بعد مؤتمر التشاركية الذي عقد في 30 تشرين الأول 2009 وبسبب الأزمة الراهنة التي تشهدها سورية تأخر صدور قانون التشاركية إلى أن تحقق لاحقاً إذ صدر القانون رقم 5/ لعام 2016 الذي يجيز التشاركية بين القطاعين خطوة أساسية

1 _ بدوي، أحمد أبو بكر، د. اسماعيل، طارق، 2020، أطر الشراكة بين القطاعين العام والخاص في

الدول العربية، صندوق النقد العربي، أبو ظبي، الإمارات العربية المتحدة، ص10

2 - أبرمت المؤسسة العامة للاتصالات في عام 2001 عقدين تم من خلالهما إنشاء مشروع الهاتف الخليوي في سورية وفق قانون الاستثمار ونظام BOT الأول مع شركة سيرتيل بالعقد رقم 9/ والثاني مع شركة إنفستكوم /MTN/ بالعقد رقم 10/.

جرى التعاقد بين المؤسسة العامة للاتصالات (الإدارة) والمتعهد الخاص على مبدأ (BOT) مدة العقد 15 سنة قابلة للتديد ثلاث سنوات تحصل الإدارة على النسب الآتية من الإيرادات الإجمالية:

- 30% للسنوات الثلاث الأولى.
- 40% للسنوات الثلاث الثانية.
- 50% للسنوات الباقية.
- 60% لسنوات التمديد.

أما بخصوص تحويل ملكية المشروع، وفقاً للمادة 8/ من عقد الاستثمار فإن ملكية المشروع تحول بكامل المكونات التي لها علاقة بتنفيذ المشروع وتشغيله واستثماره وصيانته إلى الإدارة مجاناً بعد انتهاء مدة العقد شريطة أن يكون المشروع في وضعية الجاهزية الكاملة وبما يمكن استثماره مدة 5/ أعوام متضمنة الإمكانات والميزات التقنية التي أضيفت إلى التجهيزات عند تحويلها إلى الإدارة وبضمانة مالية قدرها 50 مليون دولار أمريكي، وبالنسبة لتجهيزات البنية التحتية يجب أن يصل عمرها التشغيلي إلى أكثر من 25 عاماً، ويلتزم المتعهد بتوريد التجهيزات وتركيبها وتشغيلها واستثمارها وصيانتها.

لتعزيز الاستثمار الأجنبي وجذبه؛ لتنفيذ مشاريع البنية التحتية التي تغافلت عنها الحكومة السورية في أعوام سابقة في الأزمة وتحقيق متطلبات إعادة الإعمار، والتطوير في سورية.

المطلب الثالث

دور التشاركية بين القطاعين العام والخاص في تخفيض العجز في الموازنة العامة

إن إنشاء المشروعات وإدارتها بأسلوب القطاع العام يؤدي إلى تحمل الدولة أعباء مالية ضخمة من حيث التمويل اللازم لإنشاء المشروع، بالإضافة إلى عدم تحقيق مثل هذه المشروعات الأرباح المنشودة، لأن أسلوب الإدارة العامة يحول دون ذلك بالإضافة إلى أن القيادة السياسية قد تفرض رفع أسعار الخدمات التي تقدمها هذه المشروعات لاعتبارات إنسانية واجتماعية.¹

في حقيقة الأمر، إن مسألة تمويل المشروعات العامة ومشروعات البنية التحتية هي الدافع الرئيس في لجوء كثير من الدول النامية إلى نظام الشراكة، لمعالجة قصور التمويل الحكومي والتخفيف من العبء على موازنتها، إذ يؤدي لجوء الحكومة إلى أسلوب الشراكة إلى إعادة هيكلة موازنتها العامة، ويكون ذلك من خلال عدم اللجوء إلى الصرف من الموازنة العامة للدولة أو مواردها السيادية أو احتياطاتها النقدية من أجل بناء المشروعات التي تحتاج إلى مبالغ مالية ضخمة وصيانتها، ويكون ذلك بنقل الأعباء المالية الكبيرة إلى عاتق القطاع الخاص، بما يسمح لها في النهاية إلى الاتجاه إلى عدد أكبر من مشروعات البنية التحتية من حيث الإنشاء، والتنمية من دون اللجوء للاقتراض من الخارج، وبصفة خاصة من المؤسسات المالية الدولية، وغيرها تفادياً للسلبات الكثيرة لمثل هذا الاقتراض على الاقتصاد الوطني.² لأن الملتزم وحده يتحمل تكاليف إنشاء المرفق العام ومصاريف إدارته وصيانته طول مدة العقد، فهو ملتزم بتدبير الموارد المالية الكافية للقيام بالتزاماته العقدية وهذا ما ينعكس إيجابياً

1 - البهجي، عصام أحمد، مرجع سبق ذكره، ص 48

1 - حسبو، عمرو أحمد، مرجع سبق ذكره، ص 88.

على توفير السيولة، من دون تحميل الموازنة العامة أية أعباء.¹ بالإضافة إلى أن التمويل من المستثمرين ومن القطاع الخاص يؤدي بصفة عامة إلى نقل المخاطر المالية والصناعية وغيرها من المخاطر إلى القطاع الخاص التي تقتزن عادة بها مشاريع البنية التحتية بمجموعة من المخاطر المختلفة، بما في ذلك على سبيل المثال مخاطر الحصول على كل التراخيص المطلوبة للبناء (مثل التراخيص المتعلقة بآثار المشروع المحتملة على البيئة)، وتأخر عمليات البناء، وتجاوز التكاليف الاعتمادات، ووفرة الخدمات وجودتها، وعدم التيقن من الحاجة للمشروع في الأجل المتوسط إلى البعيد وحدوث تغيرات في قيم الأصول حيث أن الشراكة تفصح المجال أمام الحكومة لاقتسام مزيد من المخاطر مع القطاع الخاص. وفي الوقت نفسه نجد أن سوء تصميم الشراكات بين القطاعين العام والخاص قد تؤدي إلى تعرض الحكومة إلى قدر أكبر من المخاطر نظراً إلى ما تنطوي عليه هذه الشراكات من ترتيبات تعاقدية طويلة الأجل. ومن المفهوم أن المبدأ الأساسي لاقتسام المخاطر ينطوي على تحمل كل طرف المخاطرة التي يكون أكثر قدرة على إدارتها. ومن ثم يتعين على القطاع الخاص وحسب المعتاد تحمل مخاطر البناء والتشغيل، وتحمل الحكومة المخاطر التي تخضع إلى سيطرتها مثل المخاطر السياسية والتنظيمية. وهناك مخاطر أخرى تستطيع الحكومة التأثير فيها ولكنها قد تتحملها أو لا تتحملها مثل مخاطر الطلب وسعر الصرف والقيمة المتبقية.

وتتعاظم أهمية اللجوء إلى نظام الشراكة بين القطاعين العام والخاص، عندما تكون الشركات التي تتولى إنشاء المرافق العامة وتشغيلها أجنبية، إذ تقوم بإدخال استثمارات جديدة وتمويلًا خارجيًا، وهذا ما يؤدي إلى تحسين ميزان المدفوعات وتخفيض العجز في الموازنة العامة وتعزيز حصيلتها من النقد الأجنبي، هذا فضلاً عن أن هذا النظام من شأنه أن يغني عن

2 - عبدالرزاق حمادة، حمادة، 2014، عقود الشراكة، الاسكندرية، مصر، دار الجامعة الجديدة، ص

اللجوء إلى الاقتراض الخارجي وما قد يترتب عليه من عجز واختلالات في الموازنة العامة وأعباء خدمة الديون¹ ولأن شركة المشروع تتحمل وحدها تكاليف إنشاء المشروع أو تحديثه ومصاريف إدارته وصيانته طول مدة العقد، فإنها ستلتزم حتمًا بتدبير الموارد المالية الكافية للقيام بالتزاماتها العقدية، والمدخل إلى ذلك هو بورصة الأوراق المالية (سوق الإصدار_ أو سوق التداول) فإذا كانت شركة المشروع جديدة تم إنشائها لتتولى القيام بالمشروع اقتضى الأمر أن يجري الاكتتاب باسمها لكي يكتمل تأسيسها، أما إذا كانت شركة قائمة فعليًا وجرى التعاقد معها على أحد صيغ الشراكة، فهي تستطيع تدبير تمويلها ذاتيًا عن طريق زيادة رأسمالها وحينئذ لا بد لها من إنشاء أسهم جديدة يتم التداول بها في البورصة، وفي الحالتين يؤدي الاكتتاب برأسمال الشركة الجديدة أو بزيادة رأسمال الشركة القائمة إلى تنشيط سوق الإصدار والتداول، وعمليات البورصة، وما ينشأ عن ذلك من تحريك رأس المال المحلي والخارجي وجذبه، وهو ما ينعكس إيجاباً على توفير السيولة ويقلل من حاجة الدول إلى الاقتراض من الأسواق العالمية ويجنبها الضغوط السياسية التي قد تنشأ عن حاجتها إلى الاقتراض وينقل عبء المخاطرة إلى القطاع الخاص الذي يتحمل وحده تكاليف المشاريع وصيانتها ومن دون تحميل الموازنة العامة أي أعباء مالية.²

كما أن نظام الشراكة يؤدي إلى تجنب الدولة مشاكل إدارة المشروع وهذا بدوره يخفض نسبة كثيرة من النفقات العامة فقد أثبت الواقع العملي أنّ الإدارة الخاصة للمشاريع التنموية أكثر فاعلية؛ إذ توضح بعض الدراسات أن قيام الحكومة بتقديم خدمات البنية التحتية يتصف غالباً

1 - محمد حامد أحمد، ماهر، مرجع سبق ذكره، ص 14.

2 - العطية، خالد، 2000، النظام القانوني لعقود التشييد والتشغيل ونقل الملكية، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، ص 12.

بعدم الكفاءة¹، فقد ثبت أن عدم وجود صيانة كافية لشبكات توليد الكهرباء في بعض البلدان النامية جعلها غير قادرة على استغلال أكثر من 60% من طاقتها. وقد بينت إحدى الدراسات للبنك العالمي، أن الإيرادات التي تجمعها الشركات العامة العاملة في مجال المياه النقية لا تغطي سوى 35% من التكاليف، وأن الفرق بين كمية المياه المنتجة والمستهلكة التي يتم تحصيل قيمتها تتراوح بين 40% و60% وهذا الفرق يتمثل في المياه المفقودة من التسربات والمياه التي لا يتم دفع قيمتها وهو ما دفع البنك العالمي إلى حث الدول على تشجيع القطاع الخاص للاستثمار في مشاريع البنية التحتية لما لها من أهمية اقتصادية عالية.

وبصفة عامة، تسمح الشراكة بين القطاعين العام والخاص للحكومات إرجاء الإنفاق على البنية التحتية أو بتجنبه دون التخلي عن مزايا هذا الإنفاق. وقد يتسم هذا الأمر في الجاذبية إلى حد كبير بالنسبة إلى الحكومات التي تواجه قيودًا حالية في الإنفاق وإن لم تكن مقيدة إلى حد كبير في التعهد بالإنفاق في مرحلة سابقة. ومن ثم يمكن للشراكة أن تخفف من قيود الإنفاق من المالية العامة على استثمارات البنية التحتية، فقد تستخدم لتلافي هذه القيود أيضًا وتقليل العجز في الموازنة العامة. ويعني: إذ يتحمل القطاع الخاص تحديث و المشروعات المنفذة بهذه الصيغة وتشغيلها، مع ضمان قدر من الإشراف والرقابة من جانب الدولة الأمر الذي يمكنها من التفرغ لمواصلة تركيز الإنشاء والتنمية في المشروعات الأكثر أهمية من دون تحميل موازنة الدولة أعباءً مالية أو الالتجاء إلى الاقتراض².

1-Hofmeister , Albert and borchert ,heiko ,Public- Private Partnerships in Switzerland : crossing the bridge with aid of new Governance approach , (international review of administrative sciences ,2004 , p.217

² - اسماعيل، وائل، 2009، المشكلات القانونية التي يثرها عقد البوت وما يمثّلها، القاهرة، مصر، دار النهضة العربية، ص 12.

يمثل الاقتصاد التركي أحد أبرز التجارب الرائدة في مجال الشراكة بين القطاعين العام والخاص، إذ أثبت أداء مميزًا بفضل معدل نموه المطرد في السنوات الأخيرة في ظل استراتيجيات الاقتصاد الكلي السليمة والسياسات المالية الرشيدة إلى جانب الإصلاحات الهيكلية الكبيرة التي طبقت منذ العام 2002 لدمج الاقتصاد التركي في الاقتصاديات العالمية.

تصدر تركيا دول العالم في حجم الاستثمارات الحكومية والخاصة في مشاريع البنى التحتية إذ نفذت تركيا وحدها أربعين بالمئة من حجم الاستثمارات العالمية في مجال البنى التحتية، إذ قدرت قيمة الاستثمار الحكومي والخاص في البنى التحتية في تركيا بقيمة 44,7 مليار دولار. وفقًا لتقرير صادرًا عن البنك الدولي تحت عنوان "الاستثمارات الدولية المشتركة للقطاع العام والخاص لعام 2014" ذكر أن تركيا جاءت في المرتبة الثانية بعد البرازيل من أصل 139/ من البلدان النامية على لائحة الدول الأكثر استثمارًا في البنى التحتية للبلدان النامية باستثمارات بلغت 12.5 مليار دولار، إذ إن تركيا نفذت أكبر خمسة مشاريع مشتركة بين القطاعين العام والخاص في أوروبا والشرق الأوسط. وذكر التقرير أن حجم الاستثمارات في تركيا احتلت ثاني أعلى مستوى من بين البلدان النامية من 17/ مشروعًا جديدًا وأن الحكومة في أنقرة قد اتخذت خطوات مهمة على مستوى الإصلاح في عام 2008، وهذا يعكس أثره في الاستثمار في مجال الطاقة وعلاوة على ذلك، خصخصة ثلاثة مشاريع رئيسية، وإن الاستثمارات في تركيا شهدت نموًا، و تنفيذ المشاريع في مجالات الطاقة والنقل.

بلغت عائدات أجور العبور على الجسور¹ والطرق السريعة بتركيا كما قدرتها المديرية العامة للطرق البرية بتركيا، نحو 703 مليون ليرة تركية ما يعادل 234.3 مليون دولار، وقد جاء

¹ جسر البوسفور الثالث، أو جسر السلطان سليم الأول، أنشئ كثالث جسر يربط بين ضفتي اسطنبول الآسيوية والأوروبية بعد جسر البوسفور وجسر السلطان محمد الفاتح، ويعد أطول جسر معلق بالعالم تم البدء

في التقرير الصادر عن المديرية أن نحو 36 مليون مركبة استخدمت الجسور والطرق السريعة المؤجرة في شهر واحد. وقد بلغت أرباح كل من جسر مضيق البوسفور وجسر السلطان محمد الفاتح اللذان يربطان طرقي اسطنبول نحو 18.241 مليون ليرة تركية تم تحصيلها من أجور المركبات عبر الطرق السريعة. ويذكر أن عدد الأنفاق التي افتتحتها تركيا من العام 2003 ارتفعت من 50 نفقاً إلى 188 نفقاً ويتوقع أن يتم افتتاح 470 نفقاً بطول 700 كيلو متر حتى العام 2023.

وبرأينا: إن إبرام الدولة لعقود الشراكة يؤدي إلى تحميل القطاع الخاص تمويل وتشغيل هذه المرافق وتحمل مخاطر التمويل بما يؤدي إلى أن تتفرغ الدولة للمشروعات والمرافق الأكثر أهمية، وتتعاظم أهمية هذه العقود إذا كانت شركة المشروع مستثمراً أجنبياً بما يؤدي إلى إدخال استثمارات جديدة، وتمويل خارجي الأمر الذي يؤدي إلى تحسين ميزان المدفوعات، وخفض العجز في الموازنة العامة للدولة وتعزيز حصيلتها من النقد الأجنبي. وهكذا فإن إبرام الدولة لعقود الشراكة يقدم حلاً لمشكلة التمويل وبموجبه تحصل الدولة على مشروع دون أن تلجأ إلى الاقتراض أو إلى زيادة الإنفاق الحكومي، وتحميل الدولة المزيد من الأعباء. وإن تخفيف الأعباء عن الموازنة العامة يؤدي إلى توجيه موارد الدولة إلى القطاعات الاجتماعية

بالعمل به عام 2013 وتم الانتهاء منه عام 2016، ويبلغ إجمالي طول الجسر 2164 متراً، وقد أتاح المشروع حوالي 6000 فرصة عمل، كما أضافت أعمال البناء إلى الاقتصاد عوائد مالية بلغت 75.1 مليار ليرة تركية سنوياً.

افتتحت تركيا نفق أوراسيا رسمياً قبل موعد افتتاحه المحدد بستة أشهر، يوم 20 ديسمبر 2016 - سعود، وسيلة، عباس، فرحات 2018، **الشراكة بين القطاعين العام والخاص في إنشاء مشاريع البنية التحتية**، مجلة البشائر الاقتصادية، ص 203_205

الأكثر أهمية، وضرورة للدولة مثل قطاع الصحة والتعليم وهو ما يساعد الدولة على الاستغلال الأمثل لمواردها الاقتصادية.

المطلب الرابع

المعالجة المحاسبية لمشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص

من أهم إيجابيات التشاركية بين القطاعين العام والخاص هو عدم الضغط على الموازنة الحكومية، وذلك لأن تكاليفها تسجل خارج الموازنة (Off – Balance Sheet) والمعالجة المحاسبية تتم بتحويل الإنفاق الرأسمالي إلى إنفاق جارٍ بمعنى أن الإنفاق الاستثماري الخاص اليوم يتحول غدًا إلى إنفاق جارٍ حكومي والسؤال الذي يطرح نفسه هو كيف تقيد الحكومة مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص محاسبياً؟ وهل يجب تسجيلها داخل الموازنة العامة أم خارجها؟

إن المعايير الحالية ليست سوى نقطة بداية نحو معالجة أسلوب محاسبة، وإبلاغ بيانات الشراكة بين القطاعين العام والخاص. فنظام الحسابات القومية لعام 1993 والنظام الأوروبي للحسابات لعام 1995 يغطيان بعض العمليات التي تميز هذه الشراكات، بما في ذلك عقود الإيجار. يغطي النظام الأوروبي للحسابات لعام 1995 والوثائق المكملة له مثل " الدليل المعني بعجز الموازنة والدين الحكومي " Manual on Government Deficit and Debt، مشاريع البنية التحتية العامة التي ينشئها ويديرها القطاع الخاص. ويقترح دليل إحصاءات مالية الحكومة لعام 2001 الصادر عن صندوق النقد الدولي وضع إطار لإبلاغ بيانات المالية العامة يجمع بيانات التدفقات والأرصدة ويوجه الاهتمام نحو إبلاغ البيانات

على أساس الاستحقاق، وإعداد الموازنة العامة، وهذا الإطار مؤهل إلى إبلاغ بيانات الشراكات أيضاً، مع أنه لا يوفر حالياً تغطية شاملة لمثل تلك العمليات.¹

يجيب عن هذا السؤال صندوق النقد الدولي " حالياً لا توجد معايير متفق عليها في المحاسبة المالية والإفصاح عن البيانات بالنسبة إلى مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص، الأمر الذي يجعل من الصعوبة معه منع استخدام هذه الشراكة في تلافي قيود الإنفاق، أي وضع الاستثمار العام خارج الموازنة، وإخراج الدين من موازنة الدولة، فضلاً عن ذلك فإن استخدام الضمانات لتأمين التمويل للقطاع الخاص، يمكن أن يعرض الحكومة إلى تكاليف خفية وغالباً ما يترتب عليها تكاليف أعلى من التمويل العام التقليدي، ومن شأن استخدام المعايير المحاسبية وإبلاغ البيانات المتعارف عليها دولياً أن يعزز مستوى الشفافية بالنسبة إلى النتائج المالية المترتبة على الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وفي السياق نفسه يجعل زيادة الكفاءة وليس الرغبة في تحقيق الأهداف المالية هي الدافع الرئيس إلى اللجوء إلى الشراكة بين القطاعين العام والخاص.²

وفي العادة عندما تلجأ الحكومة إلى الاقتراض من أجل تمويل مشروعات البنية الأساسية، فإنها تلتزم بسداد أساس القرض مضافاً إليه الفوائد المترتبة عليه، وبذلك تظهر الديون المستحقة في جانب المطالبات كالتزام على الحكومة، وأي دفعة تسدد استحقاقاً لهذا الدين تخفض من مبلغ الدين، وفي الطرف المدين تظهر أصول المشروع، أما في مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص فيصر ويؤكد أنصار الشراكة أنه لا داعٍ لإظهار الديون

1- Linder, Stephen H. (2000): Coming to Terms with the Public-Private Partnership – A Grammar of Multiple Meanings, in Rosenau, Pauline Vaillancourt (Ed.): Public-Private Policy Partnerships. Cambridge, Mass.: MIT Press, pp. 19-35

2. Bernardin Akitoby, Richard Hemming, and Gerd Schwartz, "Public Investment and Public-Private Partnerships", Economic Issue, Vol. 40, IMF, 2007, P 13

المرتتبة في الموازنة (On- Balance Sheet) بل يجب أن تقيد خارج الموازنة، وبدلاً من دفع التكاليف الإجمالية المنفقة على مشروعات البنية التحتية دفعةً واحدة فإن الحكومة ستدفع دفعات سنوية إيجاباً وتسجل فقط هذا المبلغ في حساباتها، بمعنى " تأجيل الالتزام وسداد الدفعات وفق مشروعات الشراكة يسمح للحكومة في البناء الآن والدفع لاحقاً وهذا الأمر يشكل عرضاً مغرياً للحكومات التي تعاني من ضائقة مالية.¹

ويقول آندي سيموندز: إن العديد من مشروعات مبادرة القطاع الخاص قامت على أسس محاسبية وليست مالية، ذلك أنهم سمحوا للحكومات بوضع الالتزامات خارج الموازنة، لذلك لن تظهر في حسابات الدين العام، في الواقع أن ما نريد أن نوجه الأنظار نحوه في مشروعات الشراكة أن أي إنفاق يرد في الموازنة هو عديم الجدوى.²

ويأتي قرار المكتب الإحصائي الأوروبي الصادر عام 2004 بشأن المحاسبة في مجال تحويل المخاطر ليكون بمنزلة محاولة أولية لتوفير الإرشاد اللازم بشأن المحاسبة في مجال المالية العامة بالنسبة إلى الشراكة بين القطاعين العام والخاص غير أنه يقلل فيما يبدو بشأن تكاليف هذه الشراكة على المالية العامة فالمكتب الإحصائي الأوروبي يرى أن بوسع البلدان عدّ أي مشروع للشراكة بين القطاعين العام والخاص مشروعاً استثمارياً خاصاً إذا عدّه الجهاز الإحصائي الوطني يحول معظم مخاطر الشراكة إلى القطاع الخاص، فالمرجح إذاً معاملة معظم عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص استثمارات خاصة، حتى إذا تحملت الحكومة جانباً كبيراً من مخاطر الطلب (عندما تتعهد مثلاً لجهة التشغيل من القطاع الخاص بضمان حد أدنى من الطلب على الخدمة المتاحة بوساطة هذه الشراكة). ولكن قرار المكتب

1- Timothy J. Murphy, "The Case for Public-Private Partnerships in Infrastructure", Canadian Public Adminstrant, Volume 51, NO. 1, March 2008.p.100

2. David Heald, "Value for money tests and accounting treatment in PFI schemes", Emerald insight Journal, Volume 16, Issue 3, March 2003, P 351

الإحصائي الأوروبي كذلك ينشئ خطرًا معنويًا إذ يعزز من احتمالات تصميم الشراكات بين القطاعين العام والخاص على نحو يكفل الوفاء بحد أدنى معياري من تحويل المخاطر وليس المستوى الأمثل.¹

وفي هذا المجال صرح مجلس معايير المحاسبة البريطانية (ASB) في أيلول 1998 "أنه يجب أن يظهر رأس مال مشروعات الشراكة في موازنة الحكومة" ولكن بعد مفاوضات بين المجلس ووزارة الخزانة البريطانية، أصدرت الخزانة في حزيران 1999 نسخة منقحة من مذكرتها (كيفية تسجيل معاملات)، التي تسمح لمعظم المعاملات المتعلقة بمشروعات الشراكة أن تُستثنى من نظام الاقتراض الحكومي على أساس أنها عقود تشغيل (Operating Lease) وليس تأجيرًا تمويليًا (Finance Lease) وأكد مجلس معايير المحاسبة البريطانية أن الدليل المحاسبي المنقح يجب أن يبقى تحت المراجعة، والتعديل عند الضرورة وذلك وفقًا للتطورات في مشروعات PFI.²

هذا وقد استمر الجدل فيما إذا كان يجب إخضاع مشروعات الشراكة بين القطاع العام والخاص وفقًا للمعيار المتعلق بالإفصاح عن جوهر المعاملات، الذي يعالج مشكلة تتعلق بتمويل الإنفاق من خارج الموازنة؛ أي تمويل أصول الشركة وتشغيلها بطريقة لا تظهر التزامًا في موازنة الشركة، وبالمقابل استبعاد الموجودات التي تم تمويلها وعدم إظهارها، ومن ثم تخفض كل من موجودات الشركة ومصادر التمويل، أو تخضع إلى المعيار المتعلق

1-Bernardin Akitoby, Richard Hemming, and Gerd Schwartz, "Public -(2) .0 Investment and Public-Private Partnerships", Economic Issue, Vol. 40, IMF, 2007, P 13

2- Department of the Parliamentary Library, Australian Parliament, Research -(1) Paper No. 1 2002-03, Public Private Partnership: An Introduction, Richard Webb .& Bernard Pulle, 2002, P 10

بالإيجار التمويلي الذي يركز على شكل عقد الشركة، و هذا المعيار لا يتعامل تعاملًا كافيًا مع الطابع الخاص بعقود الشراكة.

وإلى أن يظهر معيار محاسبي دولي شامل للشراكة بين القطاعين العام والخاص سيظل احتمال تفضيل اعتبارات مردودية الإنفاق على سواها هو الاحتمال الأكبر عند تصميم هذه الشراكات، وهذا يرتب على ذلك ضياع الهدف من استخدام الشراكة لتحقيق مكاسب الكفاءة.

لذلك نرى أنه يجب التركيز على أن الهدف من مشروعات الشراكة هو توفير الخدمات العامة بجودة مرتفعة وتكلفة أقل وتحقيق القيمة مقابل النقود، وأن القيمة مقابل النقود وليس المعالجة المحاسبية هي الأساس، لتحديد هل سيطبق المشروع على أساس الشراكة أم بطرائق التعاقد التقليدية.

ولموازنة هذه المخاطر، ينبغي تشجيع الإفصاح الشامل عن التكاليف المستقبلية المعروفة والمحتملة لكل الشراكات على المالية العامة، وإلى جانب الإفصاح عن المخاطر التي قد تتعرض إليها المالية العام، ويوصى بإدراج الشراكات والضمانات في تحليلات إمكانية استمرار الدين، و هل تعد الشراكات استثمارات خاصة أم استثمارات عامة:

- بالنسبة إلى الشراكات التي تعد استثمارات خاصة، ينبغي أن يدخل في حسابات النفقات الأولية المستقبلية كل من مدفوعات الحكومة المستقبلية وكذلك المدفوعات المستقبلية المتوقعة التي قد تنشأ عن الضمانات.
- وبالنسبة إلى الشراكات التي تعد استثمارات عامة ينبغي أن يدخل في حساب النفقات الأولية خدمة مدفوعات الحكومة المستقبلية بموجب عقود هذه الشراكات، في حين

ينبغي أن تلغى خدمة الدين وتضمن مع إجمالي مدفوعات الفائدة، واستهلاك الدين المتوقعة.

وبالنسبة إلى الإفصاح على البيانات على وجه الخصوص، يحدد الإطار (1) المتطلبات المقترحة للشراكة بين القطاعين العام والخاص، ويتناول الإطار (2) متطلبات الإفصاح بالنسبة إلى الضمانات.

الإطار 1. متطلبات الإفصاح التفصيلية للشراكة بين القطاعين العام والخاص.

ينبغي أن تشتمل وثائق الموازنة العامة والكشوف المالية لنهاية السنة على المعلومات الآتية عن كل مشروع أو مجموعة مشاريع مماثلة للشراكة بين القطاعين العام والخاص:

- مدفوعات ومقبوضات الحكومة لخدمة الدين المستقبلية (مثل رسوم عقود الامتياز والتشغيل) والمحددة في عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص على مدار العشرين أو الثلاثين عامًا التالية.
- تفاصيل شروط العقد المنشئة لمدفوعات أو مقبوضات احتمالية (مثل الضمانات، والمدفوعات المحتسبة، وترتيبات تقاسم الأرباح، والأحداث المحفزة على إعادة التفاوض بشأن العقود) مع تقييم المدفوعات والإيرادات بقدر الإمكان.
- حجم التمويل وشروطه وأوجه الدعم الأخرى المقدمة للشراكات بين القطاعين العام والخاص من خلال الاقتراض الحكومي أو عن طريق المؤسسات المالية الأخرى.
- كيفية تأثير المشروع في بيانات رصيد المالية العامة والدين العام المبلغة إذا كانت أصول الشركة مقيدة في الموازنة العامة للدولة.

الإطار 2_ متطلبات الإفصاح عن الضمانات.

بغض النظر عن أساس المحاسبة، ينبغي الإفصاح عن المعلومات المعنية بالضمانات في وثائق الموازنة وتقارير المالية العامة الصادرة في أثناء السنة والكشوف المالية في نهاية السنة. وينبغي أن تشمل المعلومات الأساسية المفصّل عنها سنويًا بالنسبة إلى كل ضمان أو برنامج ضمانات على ما يأتي:

- وصف موجز لطبيعة الضمان وغرضه والمستفيدين منه، ومدته المتوقعة.
- إجمالي الانكشاف المالي للحكومة، وإذا أمكن، تقديرات التكلفة المحتملة على المالية العامة بسبب الضمانات واجبة السداد.
- المدفوعات والمبالغ المسددة والمستردة، والمستحقات المالية على المستفيدين، وأي إعفاءات من هذه المستحقات.
- رسوم الضمان أو الإيرادات المحصلة الأخرى.
- إضافة إلى ذلك ينبغي أن تحتوي وثائق الموازنة على ما يأتي:
- إشارة إلى الاحتياطي المخصص في الموازنة للمطالبات المتوقعة لسداد الضمانات.
- التنبؤ بالضمانات الجديدة التي تصدر في سنة الموازنة، وتفسيرها.
- وعلى مدار السنة، ينبغي نشر تفاصيل الضمانات الصادرة حديثًا في الجريدة الرسمية عند صدورها وينبغي أن تشير التقارير الصادرة في أثناء إلى الضمانات الجديدة الصادرة في هذه المدة، والمدفوعات المؤداة عن الضمانات واجبة السداد.

المبحث الثاني

مقومات التشاركية الفعالة في ضبط العجز في الموازنة العامة للدولة ومعوقات نجاحها

يعد قيام التشاركية بين القطاعين العام والخاص أمراً منوطاً بتوافر عدد من المقومات المناسبة وذلك من أجل تحقيق الأهداف المرجوة من الشراكة بين القطاعين العام والخاص وعليه، فإن قيام الشراكة يرتبط بمجموعة.

من المقومات ما ترتبط بالظروف المالية والسياسية والاقتصادية بالإضافة إلى المقومات السياسية والقانونية والمؤسسية، وفي هذا المبحث سوف نحاول التطرق إلى مزيد من التفصيل عن مقومات التشاركية بين القطاعين العام والخاص في ضبط العجز أو التخفيف و كما سوف نقوم بالتعرض إلى الصعوبات التي تواجه عملية الشراكة بين القطاع العام والخاص في علاج العجز المالي، وتخفيض النفقات العامة وذلك كما يأتي:

المطلب الأول

مقومات التشاركية الفعالة في رفع عوائد الاستثمار و ضبط العجز في الموازنة

العامة للدولة

إن مشاركة القطاع الخاص مع القطاع العام في إنشاء البنى التحتية الأساسية وتصميمها وبنائها وترميمها التي تحتاج إلى مبالغ ضخمة، يعد أمرًا في غاية الصعوبة لما يحتويه هذا المجال من أموال مرتفعة ومن ثم ارتفاع العائد وعليه ارتفاع المخاطر بأنواعها، ولا بد من توافر البيئة المناسبة سواء من الجانب الاقتصادي أم السياسي أم الاجتماعي، ومن جهة أخرى يجب أن يكون قرار الشراكة مع القطاع الخاص من الحكومة أو الجهة صاحبة العلاقة مدروسًا بعناية فليست الشراكة مع القطاع الخاص دائمًا هي الحل المناسب بل هي من الخيارات الاستراتيجية للحكومة .

فيما يأتي سوف نستعرض هذه المقومات بمزيد من التفصيل والتوضيح.

أولاً: المقومات الفنية والمالية.

يعد الدعم الفني والمالي أحد الركائز المهمة لنجاح عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص. بشكل عام، يمكن تصنيف الدعم المذكور إلى ثلاثة أشكال. أولاً: الدعم الفني المرتبط بتوفير الموارد المطلوبة للتحضير لمشروعات الشراكة متضمناً توظيف الاستشاريين للحصول على الخبرات القانونية والفنية والمالية غير المتوافرة داخلياً. ثانياً: الدعم المرتبط بضمان جاذبية المشروع مالياً، ويشمل ذلك حزمة من المزايا لجعل المشروعات المستهدفة جاذبة مالياً.¹ يتضمن هذا الجانب بحسب الممارسات الدولية استخدام حزمة متنوعة من المزايا تشمل منح الحوافز الضريبية وخفض رسوم الواردات والترتيبات المتعلقة بالحماية من المنافسة وغيرها من التدابير قد يمتد الدعم إلى تغطية جزء من تكلفة المشروع بتقديم منح مالية لتغطية الفجوة الناجمة عن تجاوز الجدوى الاقتصادية للمشروع (الجدوى المالية)².

ثانياً: المقومات الاقتصادية.

من الناحية الاقتصادية، فإن الاعتماد على أسلوب الشراكة بين القطاعين العام والخاص في تشييد مشروعات البنية التحتية وتتفيذها يتطلب توفير عوامل عدة لنجاحها أهمها، نمو الطلب على خدمات البنية التحتية التي تمثل ضغوطاً متزايدة على الحكومات من أجل تحقيق الرفاهية لأفراد المجتمع، ويتوجب استقرار في السياسات الاقتصادية الكلية للدولة المضيفة من أجل تحديد المخاطر الاقتصادية والحد منها، بالإضافة إلى الخبرة الجيدة في مجال تشييد

1 - أبو بكر، أحمد، اسماعيل، طارق مرجع سبق ذكره، ص12

2 - أبو بكر، أحمد، اسماعيل، طارق الدول العربية، المرجع السابق، ص 12.

مشروعات البنية التحتية بالشراكة بين القطاعين وذلك حتى لا تتحمل تكاليف الشراكة وتفصيل ذلك كما يأتي:¹

1_ نمو الطلب على خدمات البنية التحتية.

نتيجة لما يعرفه العالم من نمو اقتصادي والتقدم التكنولوجي بالإضافة إلى الزيادة في درجة التقدم في العديد من الدول النامية، أصبح هنالك زيادة بمعدلات متزايدة في الطلب على خدمات البنية التحتية، إذ إن التقديرات تشير إلى أن ما يقارب 56% من سكان الدول النامية سوف يعيشون في المناطق الحضرية وذلك بحلول سنة 2030، كما وإن التقديرات تشير إلى أن الطلب على البنية التحتية في حوض البحر المتوسط بسبب النمو السكاني، والانتشار السريع للمدن، والتوسع الاقتصادي ويرجع ذلك إلى الصحوة العربية في دول عدة في حين تواجه حكومات المنطقة مطالب الشعوب لمستوى معيشة أفضل، وتحسين مناخ الأعمال.²

2_ استقرار السياسات الاقتصادية الكلية.

يعد استقرار السياسات الاقتصادية الكلية من أهم المحددات الاقتصادية لمشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص، لما تؤدي إليه من استقرار بعض المتغيرات الاقتصادية التي يتمثل أهمها في كل من معدل النمو الاقتصادي، واستقرار سعر الصرف، ودرجة الانفتاح الاقتصادي للدولة محل الدراسة.

1 - صلاح، محمد ، 2015، دور الشراكة بين القطاعين العام والخاص في رفع عوائد الاستثمار في البنى التحتية للاقتصاد وفق نظام البناء والتشغيل ونقل الملكية " حالة بعض اقتصاديات الدول العربية، رسالة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة حسيبة بن بوعلي بالشلف، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وكلية التسيير، الجزائر، ص 190.

1-Mona Hammami , Ruhashyankiko Jean, Determinants of Public – Private - Partnerships Infrastructure, IMF, 2006

ويرتبط استقرار السياسات الاقتصادية الكلية في مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص ولا سيما في مرحلة التصميم والتخطيط ومرحلة التعاقد، وإن استقرار السياسات الاقتصادية يرتبط بعدد من المخاطر في مشروعات الشراكة أهمها المخاطر المالية، ومخاطر العملة، والمخاطر السياسية، أما فيما يتعلق بالنمو الاقتصادي، فإن وجود معدلات مرتفعة من النمو الاقتصادي يشكل عامل جذب لمشروعات الشراكة معبراً عنها بالعوائد المتوقعة للمشروع، وإن الضغوط على العملة المحلية تؤثر سلباً في مشروعات الشراكة بتخفيض قيمة العملة وما يترتب عليها من تفاقم مشاكل التدفق النقدي ولا سيما في مرحلة البناء والتشغيل لمشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص.¹

هذا وقد توصلت إحدى دراسات صندوق النقد الدولي إلى أن هنالك علاقة طردية بين الشراكة، وبين اتساع حجم السوق بسبب تنامي حجم الطلب المحلي وزيادة القوة الشرائية، وقد تم التوصل إلى نتيجة تفيد أن مشروعات الشراكة تزداد في الدول التي تتسم السياسة الاقتصادية فيها بالاستقرار، وقد عبّر عن ذلك بانخفاض معدل التضخم واستقرار أسعار الصرف، وقد تم استخدام عدد من المؤشرات ممثلة في عدد السكان، ومتوسط نصيب الفرد من الناتج الحقيقي، ومعدل التضخم والعرض النقدي.²

1 - توفيق، عبدالله رمضان ، مرجع سبق ذكره، ص 106.

Mona Hammami , Ruhashyankiko Jean, Determinants of Public – Private - Partnerships Infrastructure, Opcit, p 08

ثالثاً: المقومات السياسية:

إن توافر الاستقرار السياسي بوصفه أحد مقومات البيئة السياسية وعنصرًا من عناصر المناخ الاستثماري وما يتعلق بنظام الحكم وشكل الطبقة الحاكمة والأوضاع الحزبية أو الطبقية ودرجة الوعي والنضوج السياسي، وما يترتب على ذلك من مشكلات سياسية واقتصادية واجتماعية والواقع أن الدول التي تسودها أوضاع سياسية غير ديمقراطية وغير مستقرة لا يمكن أن توفر المناخ المناسب للاستثمار، ولا سيما فيما يتعلق بدخول القطاع الخاص (الوطني _ الأجنبي) في مجال البنية التحتية، ومن ثمّ تحد من قدرة الاقتصاد على استيعاب الاستثمار وتوظيفه، فعدم الاستقرار يؤخر من جهة من خطوات التنمية المرسومة ومن جهة أخرى يؤدي عدم الاستقرار السياسي برجال الأعمال في الدول النامية إلى توجيه أموالهم إلى مشروعات لا تضيف إلى بناء التنمية في الاقتصاد الوطني أو إلى اكتنازها ووضعها بعيدًا عن مجالات الاستثمار.¹

وفيما يتعلق بشأن العلاقة بين الاستقرار السياسي والاستثمار على المستوى التجريبي أولت الدراسات لهذه العلاقة بأشكالها المختلفة ونتائجها أهمية خاصة ففي عينة من 28 دولة نامية لدراسة العلاقة بين الصدمات الخارجية والأمور السياسية والاستثمار الخاص، توصل كل من Dani and Sule إلى أن المتغيرات السياسية (درجة تحضر السكان، والحقوق السياسية والحريات المدنية) تؤثر في استجابة الاستثمار الخاص للصدمات الخارجية (أسعار النفط، وسعر الفائدة) وأظهرت الدراسة أن المستويات العالية للتحضر تؤثر في الاستثمار، وأن أثر الصدمات الخارجية في الاستثمار يكون كبيرًا في الدول ذات الأنظمة السياسية الأكثر تقييدًا،

¹ - شعيب، بونوة، د.مولاوي الخضر عبدالرزاق، 2009، دور القطاع الخاص في التنمية الاقتصادية بالدول النامية، بحث منشور في مجلة الباحث، الجزائر، العدد 7، ص 141.

آخذين في الحسبان أن الحريات السياسية تتخفض عندما تزيد قيمة الحقوق السياسية، ومن الناحية العكسية، فإن زيادة الحريات السياسية يخفض أثر الصدمات الخارجية السالبة.¹

وعليه يعد الاستقرار السياسي داعمًا قويًا لتواجد القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي وتطوره من خلال دوره الكبير في جلب الاستثمارات الخاصة سواء المحلية منها أو الخارجية إذ يعكس ثقة أعلى وضمانًا أكبر بخصوص إمكانية تحقيق المكاسب في النشاط الاقتصادي فعدم الاستقرار السياسي يزيد من حالة الشك، وعدم اليقين بخصوص الأوضاع الاقتصادية وهذا يحد من مبادرة القطاع الخاص ورغبته في الاستثمار والتوسع.

رابعاً: المقومات القانونية

تؤدي العوامل القانونية دورًا مميزًا في استقطاب الاستثمار الخاص، ونموه وتعنى تشريعات الاستثمار وقوانينه وطنية كانت أم دولية التي تؤدي دورًا مهم في توفير الحماية القانونية والضمان، الكافي لدفع المستثمر الخاص إلى استثمار أمواله وخبرته الفنية والعلمية في الاقتصاديات الوطنية والأجنبية بما لا يؤدي إلى الإضرار بالاقتصاد الوطني للدولة المستقطبة للاستثمار.² وإن وجود إطار قانوني يرسى الأسس التشريعية والقانونية المنظمة للنشاط الاقتصادي بعامة والحركة الاستثمارية وخاصة بما يتفق مع تحقيق أهداف التنمية والرخاء في شتى الميادين والقطاعات الاقتصادية وعلى أن يبتعد عن التناقض والتعقيد فيما يخص أي من الإجراءات أو التطبيقات العملية لتلك القوانين على أرض الواقع يؤدي إلى تحقيق مصلحة

1 - شعيب، بونوة، مولاى الخضر عبدالرزاق،، المرجع السابق، ص 141.

2 - السامرائي، دريد، 2006، الاستثمار الأجنبي المعوقات والضمانات القانونية، بيروت، لبنان، مركز دراسات الوحدة العربية، 80 ص.

كل من المستثمر الخاص والبلد المضيف، لما يوفره هذا الإطار الواضح والثابت من بيئة قانونية للمستثمر الخاص.¹

ونظرًا لتباين الأعراف القانونية بين الدول، فإن الأطر القانونية للتعامل بين الشراكة بين القطاعين العام والخاص تختلف فيما بين الدول. فمثلاً قد يتوافر قانون مختص بالشراكة بين القطاعين العام والخاص، وفي الحالات التي لا تتوافر فيها قوانين مخصصة للشراكة بين القطاعين العام والخاص، قد يجري العمل وفقاً لسياسة Policy وموجهات Guidelines تُحدد التزام الحكومة تجاه مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص أو قانون الامتياز Concession Law، أو وفقاً لقوانين أخرى على سبيل المثال قانون الاستثمار وقانون الشركات.²

ومن أهم الضمانات والقوانين التي يرغب المستثمر الخاص من الحكومة تشريعها وإصدارها :

- **حقوق الملكية:** وتقضي حماية حقوق الملكية تأمين الحماية من المصادرة والتأميم والسرقة، ونقض العقود، والفساد الإداري والمالي وهي تنطوي على احترام الدولة للعقود فيما يتصل بحقوق الملكية، ويترتب على حماية حقوق الملكية ولا سيما الملكية الفكرية أثر إيجابي في الاستثمار الخاص. لذلك تشكل حماية حقوق الملكية الفكرية جزءاً من الاستراتيجية الاقتصادية العامة التي تتبعها الدولة؛ لزيادة حصتها من الاستثمار الخاص الأجنبي إذ لا يمكن نقل التكنولوجيا إلى البلدان المضيفة إن لم

2-United Nations Economic Commission for Europe . Guidebook on promoting . Good Governance in Public –Private Partnerships , New York 2008 , p.20

2 - أبو بكر أحمد، اسماعيل، طارق، مرجع سبق ذكره، ص12.

تكن تحمي وتصون حقوق الملكية الفكرية، وخير شاهد على ذلك هو نجاح الدول المتقدمة في جذب التكنولوجيا إليها، لأنها أقوى نصير لحماية حقوق الملكية.¹

- **قوانين المنافسة وأنظمتها:** المنافسة هي أساس اقتصاد السوق، وهي تعزز دور القطاع الخاص، وتشجع الاستثمار الخاص في مجالات التنمية ولاسيما مشروعات البنية التحتية، ثم إن لها أثراً مباشراً وإيجابياً في النمو الاقتصادي لأنها تزيد الفعالية، إذ تمد الإداريين بحوافز تدفعهم إلى تخفيض التكاليف وإلى الابتكار، وتحسين الترتيبات المؤسسية للإنتاج ويؤدي خلق بيئة تنافسية محلية إلى زيادة تدفق الاستثمار الأجنبي في مجال البنى التحتية، إذ إن المستثمر الأجنبي يفضل العمل² في بيئة تنافسية لأنه يملك أدوات التنافس كالتكنولوجيا العالية، والإنتاج الكثيف والتكاليف المتدنية، وكذلك فإنه يخاف من المنافسة غير الشريفة من قبل الشركات المحلية كونه على أرض غير أرضه، ومن ثم فإن معلوماته وخبراته مهما كانت واسعة فإنها ليست بعمق المستثمر المحلي وخبرته عن السوق المحلية والموارد المحلية، منها.³

وعليه نرى أن الإطار التشريعي والقانوني يساهم في خلق المبادرة والتحفيز على النشاط الاقتصادي بما يوفره من ثقة وطمأنينة في الاقتصاد والمجتمع ، ومن ثم فإنه يتوجب العمل على وضع الإطار القانوني والتشريعي المناسب لأداء القطاع الخاص الذي من الضروري أن يتواءم مع التطورات الاقتصادية محلياً وخارجياً تجنباً لأية اختلالات أو انعكاسات سلبية. كما إن الأطر القانونية الخاصة بالشراكة بين القطاعين العام والخاص تختلف إلى حد بعيد باختلاف البلدان. فعلى سبيل المثال، قد لا تكون هنالك قوانين متخصصة للشراكة بين القطاعين العام والخاص في البلدان التي تعمل وفق إطار قانوني عام، والنتيجة أن الأحكام

¹ - صلاح، محمد، مرجع سبق ذكره ص196.

³ - صلاح، محمد، المرجع السابق، ذكره ص196

جميعها تدرج في العقود بحد ذاتها، وهو الأمر الذي قد يؤدي إلى زيادة تكاليف التفاوض بشأن العقود.

رابعاً: **شفافية البيئة النازمة لمشروعات التشاركية:** لا يمكن تحقيق النجاح الاقتصادي في مشروعات التشاركية من دون وجود شفافية في العلاقة بين الأطراف جميعها فالشفافية أساسية لنجاح العلاقة، وفعاليتها في تحقيق أهدافها، ولكي تتحقق هذه الشفافية، لا بد من توسيع قاعدة المشاركة في المناقشات الأولية وفي المراحل التالية وصولاً إلى مرحلة صنع القرار بين الأطراف، وفرص المشاركة بين اللاعبين في الاقتصاد الوطني، وهنا لا بد من وجود عقد واضح وشفاف يحدد التزامات الأطراف الداخلة في التشاركية وحقوقها جميعها وينبغي أن يتوخى العقد الدقة في كل ما يتعلق بالمعنى الذي تكتسبه نصوص العقد. بغية تجنب ظهور أية خلافات أو سوء فهم في أثناء تنفيذ المشروع بأكمله، وتوزيع المخاطر التي ينبغي أن يتحملها كل من الطرفين، فضلاً عن شفافية إجراءات إرساء العقود في مراحلها جميعها من التصميم إلى التنفيذ والتشغيل، ويجب أن تتوفر منهجية واضحة وفعالة؛ لتصحيح الأخطاء والتجاوزات المكتشفة وحلها جذرياً ومنع تكرار حدوثها مرة أخرى.¹

وعليه من الضروري عند إبرام عقود الشراكة التأكد من تنفيذ هذه العقود للأسباب الصحيحة (زيادة الكفاءة) وليس لتلبية الرغبة في تحويل بنود النفقات خارج الموازنة وينبغي إعطاء أولوية عالية لتعزيز قدرة البلدان على تحديد واختيار الفرص الملائمة لعقود الشراكة، وإنشاء الأطر القانونية والتنظيمية المناسبة لمثل تلك العقود، وصياغتها لتكفل تحويل المخاطر بالقدر الكافي إلى الشريك الخاص بما في ذلك بوساطة التسعير المناسب لمثل هذه المخاطر، وإدراج

1 - سيروب، رشا، 2017، مجالات تطبيق المشاريع التشاركية بين القطاعين العام والخاص وآفاقها في

سورية، دمشق، سورية، بحث منشور في مؤسسة مداد، ص 26.

هذه العقود على النحو الملائم في حسابات المالية العامة وفي تحليل، إمكانية الاستمرار في تحمل الدين .

المطلب الثاني

التحديات التي تواجه عقود التشاركية بين القطاعين العام والخاص في سورية

أما بالنسبة إلى الصعوبات أو التحديات التي تواجه الشراكة بين القطاعين العام والخاص في سورية فنذكر منها:

أولاً: الأسباب السياسية والأمنية:

إن الوضع العام للبلاد وكذلك غياب الاستقرار والأمني، كان له أثر في وضع الاستثمار في سورية بنوعيه الأجنبي والوطني خصوصاً في السنوات السابقة أثناء الأزمة، الأمر الذي ولد تخوفاً في نفوس المستثمرين ولا سيما، أن المتعاملين الأجانب يقومون الوضعية الأمنية لأية دولة يريدون الاستثمار فيها، هذا ما جعلهم يتردون في اتخاذ القرارات المتعلقة بالاستثمار في سورية؛ لتأزم الأوضاع الأمنية.

ثانياً: الأسباب الاقتصادية:

تمثل العوائق الاقتصادية حاجزاً في جلب الاستثمار الأجنبي ومن بينها:

أ. ضعف الجهاز المصرفي: إذ يعاني النظام البنكي في سورية من جمود أنظمة عملياته وتخلّفها عن الأساليب المعاصرة، وامتناعها عن تقديم عدد من الخدمات التي تقدمها المصارف العالمية، وضعف تأهيلها التقني الحديث، وسيطرة العمل اليدوي التقليدي، وعدم تقديمها للعديد من الخدمات المصرفية، وعدم مرونة أنظمتها، والتشدد في فرض شروطها والبيروقراطية في اتخاذ القرار، فضلاً عن نقص الكوادر البشرية المتخصصة في العمل

المصرفي، كما ويفتقر عمل المصارف السورية إلى المنافسة.¹ علاوة على سلسلة من الإجراءات القسرية المفروضة من الولايات المتحدة الأمريكية ودول أوربا على قطاع المصارف آخرها قانون قيصر وما تضمنه من قيود تتعلق بالتعاملات المالية، وتدفعات رؤوس الأموال إلى سورية، وأهمها تلك التدفقات التي تجري عن طريق البنك المركزي الذي تم تخصيص بند خاص له ضمن قانون قيصر مما يعني خنق المصرف المركزي؛ لأنه يوقف معظم التحويلات التي تصل إلى سورية عن طريق المصرف المركزي، الأمر الذي عطل المالية، وشل تمويل المستوردات.²

ب. سياسات الإقراض: إن الأهمية التي يحتلها التمويل عن طريق الاستدانة من القطاع المصرفي يزيد من ثقل تأثير سياسات الإقراض التي تتبعها البنوك على نحو كبير في إمكانية حصول مؤسسات القطاع الخاص على التمويل اللازم لمتابعة أنشطتها الاقتصادية وتطويرها. حيث تشكل البنوك الحكومية، المصدر الأبرز المنظم للتمويل إلى جانب المصارف الخاصة التي عانت ما عانت خلال سنوات الحرب من نقص حاد في التمويل.

فالأموال المخصصة للإقراض محدودة، ولاسيما للقطاع الخاص الصناعي أو الخدمي وإن تكاليف الاقتراض مرتفعة فضلاً عن الكثير من البيروقراطية والمبالغة في طلب الضمانات من المقترض، وجاءت العقبة الأكبر بما أطلق عليه (ملف القروض المصرفية والمتعثرة، في

1 - سفيعان، سمير، 2003، قضايا الإصلاح المالي والاقتصادي في سورية، دار الرضا، دمشق، 2003، ص 113.

2 - قانون قيصر آثاره الاقتصادية والمصرفية على لبنان وسورية، اتحاد المصارف العربية الدراسات والأبحاث والتقارير، العدد 475، حزيران 2020 متوفر على الموقع www.Wabonline.org

المصارف العامة)، والذي تبلغ قيمته ما يقارب (263) مليار ليرة سورية.¹ إذ توقف عدد كبير من المقترضين عن السداد بمبالغ القرض مع بداية الأزمة الأمر الذي أدى إلى أزمة طالت المصارف العامة جميعها في سورية مما دفع الحكومة إلى الطلب من مجالس إدارات المصارف العامة اتخاذ الإجراءات الإدارية والقانونية الكفيلة بتحصيل تلك القروض جميعها، فضلاً عن وضع رؤية مستقبلية للتمويل ومنح القروض.

وفي هذا الصدد فإن العديد من مؤسسات القطاع الخاص التي ترغب بحكم مشاريعها الاستثمارية في التمويل طويل الأجل عن طريق القروض بسبب عدم قدرتها على الدخول إلى سوق رؤوس الأموال لعدم توافرها على الشروط المطلوبة لذلك أو لارتفاع تكاليفه، تجد صعوبة في الحصول على ما تطلبه نظرًا إلى أن السياسة الإقراضية للعديد من البنوك تركز بالأساس على التمويل قصير الأجل نظرًا لحاجتها للسيولة من جهة، ولتفادي مخاطر عدم التسديد من جهة أخرى وهو ما يسهم في مزيد من القيود التمويلية على القطاع الخاص بما يؤدي إلى ضعف وتيرة نموه، وتطوره.

ثالثاً: الأسباب الإدارية.

هنالك أسباب إدارية تشكل بدورها عائقاً أمام الاستثمار الأجنبي في سورية والمتمثلة في البيروقراطية التي تعاني منها الإدارة السورية في شتى المجالات فضلاً عن عدم كفاءة الإداريين وما نتج عنه من إهمال مصالح المستثمرين الذين يحتاجون إلى السرعة لإنهاء معاملاتهم في الإدارة للبدء في المشروع المراد استثماره، و يرجع هذا التماطل إلى تعدد مراكز إصدار القرار وتعدد الهيئات المتدخلة في سلسلة الاستثمار أيضاً فضلاً عن خاصية التمرکز

1 - رئاسة مجلس الوزراء السوري، اجتماع عمل خاص لمعالجة موضوع القروض المتعثرة، 12 / 1 /

2017 راجع موقع الانترنت <http://www.pministry.gov.sy/contents/12951>

التي امتاز بها الجهاز المشرف على الاستثمار (الهيئة السورية للاستثمار). و انعدام الشفافية في عمل مختلف أجهزة الدولة السورية، والذي بدوره أعاق التطور وراكم المشاكل، وإن تحقيق الشفافية يتطلب وضوح التشريعات واستقرارها واستعداد الأجهزة الحكومية لتقديم شروح وإجابات وتفسيرات للمراجعين عن طريق أجهزة الإعلام وتغيير تقاليد التكتم على المعلومات وتقديمها إلى الدارسين والباحثين في المجال المختص ونشر المعلومات الأساسية التي تهم المواطنين شهرياً كما هو متبع في دول العالم جميعها.¹

إن تعدد الجهات المشرفة على الاستثمار، وتعقيد إجراءات الحصول على التراخيص المطلوبة يشكل عقبة كبيرة أمام المستثمرين ويكلفهم كثيراً من الوقت والجهد والمال إضافة إلى ما تعانيه بعض الإدارات المشرفة على الاستثمار من الروتين والبيروقراطية ويساعدها في ذلك وجود الأنظمة والقرارات التي تحكم إجراءات الحصول على التراخيص المطلوبة، وأكثر هذه التراخيص صعوبة هي الترخيص الإداري الذي يتطلب موافقة الجهات جميعها للحصول عليه، والتراخيص المؤقتة التي تشترط الانتقال إلى المناطق الصناعية، و يواجه المستثمر معوقات أخرى أبرزها:

1. قيود في تشريعات الاستثمار.
2. تعدد الجهات الرسمية التي تشرف على عقود الشراكة أو التي تصدر التراخيص والموافقات.
3. شعور المستثمر بعدم توافر مميزات كافية بشروط التمويل مقارنة بدول أخرى.
4. السياسات الضريبية والجمركية وتعقيد الإجراءات.
5. بطء حل النزاعات القضائية التي قد تنشأ بين المستثمر وجهات أخرى.

1 - د. سفيان، سمير، قضايا الإصلاح المالي والاقتصادي في سورية، مرجع سبق ذكره، ص 125.

6. ضعف المصادر التمويلية، وعدم تطوير أساليب شركات التأمين وأدواتها في التأمين على الاستثمارات.

7. عدم وجود دليل شامل لدراسات جدوى المشروعات الاستثمارية.

8. دخول بعض المنتجات الأجنبية إلى السوق المحلي عن طريق قنوات شرعية أو غير شرعية لتباع بأسعار أقل من مثيلتها، وفي مستوى جودتها.

وإن الأمر يتطلب تبسيط الإجراءات الحكومية والإدارية التي ينبغي على المستثمر القيام بها للحصول على موافقة؛ لإقامة مشروعه بإتباع نظام النافذة الواحدة بين المستثمر والجهة المسؤولة عن الاستثمار.

رابعاً: مشاكل التمويل والعقوبات الدولية.

تواجه عدّة تحديات أخرى سياسة سورية لترويج الشراكة بين القطاعين العام والخاص بالإضافة إلى عدم الاستقرار السياسي والدمار بعد سنوات من النزاع. يشكّل نقص التمويل والأموال الخاصة لتطوير هذه السياسة العائقين الأبرز. على المستوى المحلي التمويل المصرفي غير كافٍ بطبيعة الحال، خصوصاً أنّ كلفة إعادة الإعمار تُقدّر بـ 250 إلى 400 مليار دولار. واجهت خطط الشراكة بين القطاعين العام والخاص التي طرحتها الحكومة السورية مشاكل تمويل لأنها تعتمد إلى حدّ كبير على تمويل المصارف المحلية. في نهاية 2018 بلغت أصول المصارف التجارية الـ 14 في القطاع الخاص 2 ترليون ليرة سورية (أي حوالي 4,4 مليار دولار، بحسب سعر الصرف حينها). في عام 2010، بلغ هذا الرقم 13,8 مليار دولار. على صعيد الأصول، كانت ستة من المصارف التي تملكها الدولة أهم من نظيراتها في القطاع الخاص، تحديداً المصرف التجاري السوري. لكنّ هذه المصارف كانت تملك محفظات كبيرة من الديون المعدومة. يؤثر هذا الهبوط المطوّل وتأرجح العملة

المحلية على مستوى الاستثمار المنخفض أصلاً في البلاد. كما يثير عجز الحكومة السورية والمصرف التجاري السوري عن تثبيت الليرة السورية، على الرغم من الوعود المتكررة، مخاوف لدى المستثمرين الأجانب من احتمال خسائر في الصرف بسبب تراجع قيمة العملة.

كما دفعت تهديدات العقوبات الأميركية¹ معظم الشركات الصينية والدولية المتعددة الجنسيات إلى تأجيل استثماراتها، مثل شركة الهواتف الذكية "هواوي" التي أعلنت حديثاً انسحابها من سورية وإيران. في نوفمبر/ تشرين الثاني 2018، زادت الولايات المتحدة الضغط على سورية عبر إعلانها أنها ستطبق عقوبات على أي طرف متورط في شحن النفط إليها (بما في ذلك شركات الشحن والتأمين ومالكي السفن والمدراء والشركات المشغلة). كما عرقل الضغط الأميركي التقارب بين الأنظمة العربية وسورية.

خامساً: الافتقار إلى البنية الأساسية: إن عدم توفر مرافق البنية الأساسية التي تسير تنفيذ المشروع الاستثماري يعد من أهم معوقات الشراكة في سورية، ويترتب على عدم توافر تلك المرافق تحميل المشروع أعباء استثمارية إضافية ينعكس أثرها السلبي مباشرة في المردود، وعلى الرغم من الجهود التي بذلتها سورية خلال السنوات الماضية لتطوير هذه الخدمات من خلال فتح قطاع البنية الأساسية أمام الاستثمارات الأجنبية، فإن مستواها لا يزال دون

1 - طبقت الولايات المتحدة الأميركية العقوبات على سورية، في مراحل مختلفة، جزء منها كان قد طبق قبل الأزمة تجلت في قانون محاسبة سورية واستعادة لسيادة لبنان عام 2004 وقد حظر هذا القانون بيع الذخيرة، وتصدير معظم البضائع الأميركية التي تحتوي على أكثر من 10% من المكونات المصنعة في الولايات المتحدة الأميركية، وحظر دخول الطائرات السورية الأجواء الأميركية. وفي عام 2006 فرض نوع آخر من العقوبات، يستد إلى قانون باتريوت الصادر في الولايات الأميركية وقامت وزارة الخزانة الأميركية بتصنيف المصرف التجاري السوري على أنه مؤسسة مالية تشكل مصدرًا أساسيًا للقلق في مجال غسيل الأموال وطلبت إلى المؤسسات المالية الأميركية قطع جميع العلاقات مع المصرف المركزي السوري راجع، الأزمة السورية الجذور والآثار الاقتصادية والاجتماعية، مرجع سبق ذكره، ص 64.

طموحات المستثمر الذي يرغب في أن يجد خدمات البنية الأساسية متوافرة على النحو الذي يمكنه من تنفيذ استثماراته وإدارتها على مرتكزات اقتصادية واضحة.¹

وعلى إثر الأزمة تعرضت العديد من الشركات والمنشآت إلى الخسارة ومن ثم التوقف ولأعمال النهب والتخريب، مما أدى إلى توقفها توقفاً كاملاً أو جزئياً، ولم يكن بالإمكان تأهيل هذه الشركات؛ لأسباب عديدة من أهمها: عدم تخصيص الموارد المالية الكافية لهذا الغرض، والقرارات «الخليبية» التي وُضعت لأجل القطاع العام الصناعي وإصلاحه، من المؤسف أن ما تم تخصيصه لتأهيل هذه الشركات وتشغيلها لم يسدّ إلا حاجة عدد محدود من الشركات بالكاد تذكر لذلك ظل قانون الإصلاح على مدى سنوات حبيس الأدراج لتأتي الأزمة وتكمل عليه بعد، لذلك يظهر بين فينة وأخرى تشكيل لجان وهيئات؛ لدراسة خصخصة هذا القطاع تحت بند التطوير وخروجه من الخسارة، وإنقاذه، وقد قدمت العديد من اللجان والدراسات قاعدة معلومات عن شركات القطاع العام، وأعدت مسودة مشاريع قانون للخصخصة في السر، إلا أن قراراً كان يصدر في كل مرة ويلغي كل شيء من دون ذكر أسباب هذا الإجراء، السؤال الهام الذي يطرح نفسه هنا: هل كانت القرارات تلغى؛ لأنها تعتبر مرافق سيادية ودستورياً هي ملك للشعب السوري بأكمله عن طريق إدارة جهاز الدولة له؟ أم أنها تحصيل حاصل لأن تأمين مستلزمات تشغيل الدولة وتطويرها لهذه القطاعات كانت تتم بوساطة القطاع الخاص بطريقة المناقصات والعقود التي أليست؟ هذه كانت وما تزال أحد أهم بوابات الفساد الكبير.

1 - قابلي، ابتهاج، 2014، الاقتراض الخارجي ودوره في تمويل التنمية الاقتصادية في سورية، أطروحة دكتوراه، جامعة تشرين، سورية، ص 71.

خامساً: المعوقات التشريعية.

فالتشريعات القانونية في سورية لا تمتاز بالاستقرار وهذا ما يؤثر في تطبيقها من الناحية الواقعية وتبقى حبراً على ورق وهي وإن طبقت فإنها لا تعرف الصرامة وهذا يسبب في تعطيل المصالح والمشاريع الاقتصادية الاستثمارية؛ كالصعوبات الناتجة عن الإجراءات المعقدة التي تعيق المستثمر في مجال العقار الصناعي فضلاً عن النظام القضائي السوري، الذي يرى فيه المستثمر أنه لا ينصفه حقه بالتحاليل في تطبيق القانون الواجب وهذا يؤدي بالمستثمر إلى رفض الحكم.

فالنسبة إلى للتشريعات الضريبية في سورية، حيث يعاني نظامها الضريبي مجموعة من العيوب التشريعية مثل عدم الشفافية وعدم وضوح التشريعات الضريبية وتعليماتها بسبب قدمها، وضعف في كفاءة الجهاز الإداري، وضعف التجهيز الفني في الإدارات الضريبية ومن ثم يعد إصلاح التشريعات الضريبية من أهم المواضيع، وأكثرها حساسية؛ لانعكاسه المباشر على إيرادات الموازنة وعلى قطاع الأعمال ومناخ الاستثمار.

سادساً: التعامل بالقطع الأجنبي. يقف المستثمرون مطوّلاً أمام القيود والشروط الموضوعة على التعامل بالقطع الأجنبي ولا سيما المستثمر غير السوري، وتشكل بالنسبة إلى بعضهم عاملاً منفراً وتعطي صورة غير جيدة عن مناخ الاستثمار صحيح أنه تم إعطاء بعض المرونة وتخفيف القيود على التعامل بالقطع الأجنبي لكن لا تزال هنالك قيود وشروط للتعامل بالقطع الأجنبي تسبب ردة فعل سلبية من بعض المستثمرين. ويعاني المستثمرون من جهة ثانية من مشاكل في تحويل الأرباح إلى الخارج وتأمين القطع اللازم لذلك، ولا سيما المشاريع التي لا يتوافر لها قطع أجنبي من نشاطها. وإن هذا الأمر يتطلب العمل على تخفيف القيود على التعامل بالقطع الأجنبي، وتسهيل عمليات التحويل فضلاً عن اعتماد سعر السوق أو سعر قريب منه ما أمكن من القنوات غير المصرفية.

ويجب الإشارة إلى أنه بالرغم من صدور قانون التشاركية السوري رقم 5/ لعام 2016، إلا أن الجمهورية العربية السورية لا تزال غير مستعدة لإبرام عقود التشاركية إذ إن هنالك حاجة إلى رفع مستوى مؤسسة القطاع الخاص الإنتاجية، وحاجة إلى تحسين بيئة الاستثمار؛ لجذب القطاع الخاص وحاجة لتوفير الاستقرار الأمني الذي يعد من أهم العوامل الجاذبة للاستثمار.

الخاتمة:

حظي موضوع التشاركية بين القطاعين العام والخاص بأهمية كبيرة ولا سيما في السنوات الأخيرة، نظرًا لما يمثله هذا الموضوع من أنه يعد أحد المداخل المهمة المطروحة على الساحة الدولية والعربية لتنفيذ مشروعات البنية الأساسية، التي تعد من الركائز المهمة التي تعتمد عليها الدول ولا سيما النامية في حل العديد من المشاكل المالية التي تواجهها خاصة مشكلة إيجاد التمويل اللازم؛ لتنفيذ مشاريع البنية الأساسية في ظل وجود العجز الدائم والمستمر في موازنتها الحكومية.

ويُعد نظام التشاركية أحد الآليات التي تسمح للدولة بتخطي العديد من هذه المشاكل أو على الأقل التخفيف من حدتها، إذ يسمح بإقامة مشاريع اقتصادية من دون الاستعانة بالموارد العامة، فالتمويل من القطاع الخاص يتيح بصفة عامة نقل المخاطر المالية والصناعية وغيرها من المخاطر إلى شركة المشروع. وتسعى السلطة المتعاقدة وراء تعاقدتها بهذا النظام إلى تخفيف العبء عن الموارد الحكومية المحدودة، وتطوير نوعية الخدمة المقدمة، ففي ظل هذه العقود يتحمل القطاع الخاص مسؤولية تمويل إنشاء المرافق العامة وتشغيلها، ثم إعادة ملكيتها للحكومة بعد مدة الامتياز المتفق عليها، وهو ما يتيح للحكومة ضمان سيطرتها على المشاريع التي ستؤول إليها بوصفها المالك الأصلي، الأمر الذي يجنبها مساوئ الخصخصة من جهة، ومن جهة أخرى يمكنها من تحرير قدر من الموارد، لتوجه لإقامة مشاريع لإقامة مشاريع أخرى أقل جاذبية لتحسين الخدمات العامة، وكل ما من شأنه العمل على نمو الدولة اقتصاديًا واجتماعيًا.

كما يغني هذا النظام عن اللجوء إلى الاقتراض الخارجي، وما يترتب عليه من اختلال في الميزانية العامة وأعباء خدمة هذه الديون، وبالمقابل يسمح بالحصول على مساعدات المؤسسات المالية المهمة بعملية التنمية. فضلًا عن ذلك يسمح التمويل بأسلوب بتقادي

السلبيات التي تعاني منها سبل الاقتراض التقليدية من تلاعبات في الحصول على القروض أو ما تشهده من تهريب أو تحويل؛ لأن شركة المشروع هي المسؤولة عن عملية التمويل والتشغيل ومن مصلحتها أن تتم بأفضل السبل؛ للحصول على أكبر قدر من العائدات.

أولاً: النتائج:

1. عرف المشرع السوري بالقانون رقم 5/ لعام 2016 التشاركية بأنها علاقة تعاقدية لمدة زمنية ومتفق عليها بين جهة عامة وشريك من القطاع الخاص يقوم بموجبها الشريك الخاص بالاستثمار في واحد أو أكثر من الأعمال الآتية.. تصميم أو إنشاء أو بناء أو تنفيذ أو صيانة أو إعادة تأهيل أو تطوير أو إدارة أو تشغيل مرفق عام أو مشروع لدى الجهة العامة وذلك بهدف المساهمة في تقديم خدمة عامة أو أي خدمة تتوخى المصلحة العامة مباشرة إلى الجهة العامة المتعاقدة أو نيابة عنها إلى المستفيد النهائي.
2. اختلف فقهاء القانون العام والخاص بشأن تحديد الطبيعة القانونية لعقود التشاركية فنجد أصحاب فقه القانون العام يدافعون عن وجهة نظرهم بوصف عقود التشاركية من عقود القانون العام، في حين يذهب فقه القانون الخاص إلى التمسك بعقود التشاركية في نطاق القانون الخاص. وعلى خلاف الاتجاهين السابقين يقف اتجاه ثالث من الفقه موقفاً وسطاً بين الاتجاهين يتمثل هذا الاتجاه في عدّ عقود التشاركية ذات طبيعة خاصة.
3. واجهت السياسة المالية في سورية_ في ظل الأزمة التي تشهدها_ العديد من التحديات كان أبرزها العجز في الموازنة العامة، الناجم عن التدهور الكبير في الإيرادات العامة وتراجع النمو في الناتج المحلي، نتيجة توقف الكثير من المنشآت عن العمل، إضافة إلى الإجراءات القسرية الدولية الاقتصادية الأحادية الجانب المفروضة، مما اضطر المصرف المركزي بالدرجة الأولى أن يكون تاراً ممولاً للإنفاق الحكومي، وتارةً أخرى بائعاً للقطع الأجنبي للحفاظ على سعر صرف الليرة من الانهيار.
4. لا يمكن إرجاع سبب ظاهرة العجز في الموازنة العامة للدولة إلى سبب وحيد؛ لأنها ظاهرة مركبة، ومعقدة، وترجع إلى تضافر عدد من العوامل أسهمت في تكوينها فمنها ما يتعلق بالنفقات العامة، ومنها ما يتعلق بالإيرادات ومنها ما يتعلق بالسياسة المالية المتبعة

في الدولة، ومنها ما يتعلق بالفساد الحكومي. يعود العجز المالي في سورية إلى أسباب عدة أهمها:

- _ تقديم الخدمات الصحية، والتعليمية، والثقافية، مجاناً إلى المواطنين.
 - _ إقامة مشاريع القطاع العام الصناعي على نفقة الدولة.
 - _ تمويل النفقات العسكرية والتسليح.
 - _ تخفيض الضرائب بهدف تشجيع الاستثمار، وتقديم مزيد من الإعفاءات الضريبية عن طريق الأنظمة والقوانين النازمة للاستثمار.
5. اتضح لنا أن علاج العجز في الموازنة العامة من خلال رؤية منهج المؤسسات الدولية قد أدت إلى انكماش واضح في كثير من الدول النامية التي طبقتها، إذ إن الأهداف المعلنة لم تتحقق، فلا التضخم قد كبح ولا سعر الصرف قد استقر رغم تخفيضه عدة مرات، ولا العجز في ميزان المدفوعات قد هبط، ولا القطاع الخاص (المحلي والأجنبي) الذي أعطيت له الكثير من الحوافز والضمانات وبيعت له وحدات من القطاع العام قد استطاع أن ينعش الاقتصاد المحلي.
6. أن علاج العجز في الموازنة العامة لا يعني إنهاء العجز نهائياً، بل يشير ببساطة إلى المستوى الذي يصبح فيه الاقتصاد قادراً على النمو من دون مشاكل تضخمية أو ركود، وهو مستوى يجب البحث عنه بدقة وعناية في ضوء التجارب الإقليمية والدولية، وكذلك الأوضاع الراهنة.
7. تعد التشاركية بين القطاع العام والخاص، أحد الأساليب البديلة؛ لعلاج مشكلة العجز في الموازنة العامة أو التخفيف من حدتها، إذ يؤدي لجوء الحكومة إلى أسلوب الشراكة إلى إعادة هيكلة موازنتها العامة، ويكون ذلك من خلال عدم اللجوء إلى الصرف من الموازنة العامة للدولة أو مواردها السيادية أو احتياطاتها النقدية من أجل بناء المشروعات التي

تحتاج إلى مبالغ مالية ضخمة وصيانتها ويكون ذلك من خلال نقل الأعباء المالية الكبيرة إلى عاتق القطاع الخاص.

8. من أهم إيجابيات الشراكة بين القطاعين العام والخاص هو عدم الضغط على الموازنة الحكومية، وذلك لأن تكاليفها تسجل خارج الموازنة ، والمعالجة المحاسبية تتم بتحويل الإنفاق الاستثماري إلى إنفاق جارٍ، بمعنى أن الإنفاق الاستثماري الخاص اليوم يتحول غدًا إلى إنفاق جارٍ حكومي.

9. إن عقود الشراكة تتيح للدولة شراء الخدمة من القطاع الخاص بالتقسيط مقابل بدلات شهرية، الأمر الذي يخفف من الضغط على مالية الدولة، والأهم أن كلفة المشروع لا تدخل في دين الدولة، طالما أن القطاع العام يؤدي الكلفة عبر أقساط شهرية، وعليه فإن عقود الشراكة تتيح زيادة الاستثمار في المشاريع العامة بسرعة دون زيادة في الدين وبالتالي فهي تساهم في تحقيق النمو الاقتصادي.

10. إن ضمان نجاح مشاريع الشراكة رهين بمدى توافر بيئة ملائمة؛ لجذب القطاع الخاص، للإسهام في تطوير البنية التحتية، وتخفيف العبء المالي عن الموازنة العامة إذ تشير التجارب العالمية إلى أن تعزيز إطار الشراكة بين القطاع العام والخاص يتطلب (توفير الأطر القانونية والمؤسسية).

11. تعتبر التشاركية في مرحلة إعادة الإعمار في سورية حاجة ملحة بسبب كلفة إعادة بناء ما تم تدميره من البنية التحتية التي تقدر بما لا يقل عن 200 مليار دولار فضلاً عن إعادة البنى الإنتاجية، في ظل تدني موارد الدولة وتعاضم مسؤولياتها الاقتصادية والاجتماعية.

12. إن صدور قانون التشاركية السوري يعد خطوة هامة لتغطية جانب تشريعي هام إلا أن المخاطر المرافقة لمثل هذه التعاقدات تحتم على الباحثين القانونيين والاقتصاديين بالإضافة إلى العاملين في مجال التخطيط الاستراتيجي دراسة مشاريع التشاركية ومقومات نجاحها وفق منهج علمي يأخذ خصوصية التشاركية كأداة لجذب الاستثمار الأجنبي، وذلك بالاستفادة من تجارب الدول الأخرى دون استنساخها

ثانياً: التوصيات:

1. تعزيز الدراسات الاستشارية والأولية، بما يؤدي إلى إعداد مشاريع الشراكة بالصورة المنشودة، بما يضمن نجاح مشاريع الشراكة، كما يجب دراسة أساليب التمويل جيداً واللجوء إلى أسلوب التمويل الأقل كلفة وعبئاً على مالية الدولة.
2. يتوجب على الدولة ضبط اللجوء إلى عقود التشاركية، ليكون الأمر في إطار محدد مع الحرص على عدم إطالة أمد هذه العقود حتى لا يترتب عليها أوضاعاً يصعب التعامل معها، فضلاً على الحرص على عدم الاندفاع وراء هذه العقود والوقوع في متاهة التطبيق الخاطئة لها.
3. توفير الأطر التشريعية المنظمة للشراكة من خلال وجود قانون موحد ومنظم لكل أنواع التشاركية، وخلق البنية التشريعية الملائمة لاختيار المستثمر من خلال إجراءات تنافسية ذات فاعلية وشفافية.
4. توفير الضمانات الكافية؛ لتشجيع القطاع الخاص (المحلي_ الأجنبي) في الدخول في مشاريع تشاركية مع القطاع الحكومي ومنها التسهيلات المالية، إلى جانب الحوافز التشجيعية مثل الحوافز الضريبية، وخفض رسوم الواردات والإعفاءات المنصوص عليها في قوانين الاستثمار والتعويضات التي تمنح في حالة الضرر الذي يلحق بالشريك الخاص والمكافآت التي تمنح إلى الشريك في حالة التميز في تقديم الخدمة.
5. توفير منظومة رقابية مكونة من بعض الأجهزة الحكومية والشعبية تضمن الالتزام بالاتفاقات المعقودة بين الدولة والقطاع الخاص من جهة، ومن جهة أخرى تضمن وصول الخدمة إلى المواطنين بالمستوى والسعر المطلوبين.

6. ضرورة الابتعاد عن مفهوم إشراك القطاع الخاص في المرافق العامة غير الاستثمارية التي تقوم بتقديم خدمات أساسية للمواطنين (الصحة_ التعليم_ التربية) لأنه من جهة هنالك أسباب دستورية تمنع هذا الأمر، ومن جهة أخرى فإن هذه المرافق لا تنتج عوائد مالية كبيرة، بالتالي فإن العبء المالي للمشروع ستتحمله الخزينة العامة التي عليها تحمل تكلفة المشروع على المدى المتوسط والطويل.
7. إعطاء الأفضلية في إرساء العقود الاستشارية للشركات والأفراد السوريين ما دامت تتوفر لديهم الموصفات الموجودة لدى الجهات الاستشارية الأجنبية وذلك تشجيعاً للكفاءات الوطنية.
8. اقتراح المشروعات ذات الأولوية في ضوء خطة التنمية، وموارد التمويل المتاحة والاحتياجات الاجتماعية والاقتصادية في الدولة ومراعاة الأولويات الموضوعية وبتوافق ذلك مع قيام الدولة بالإصلاح المالي والنقدي عن طريق معالجة مشكلة التضخم، والإصلاح الضريبي عن طريق وضع سياسة ضريبية تعيد توزيع الدخل.
9. تعديل قانون التشاركية رقم 5/ لعام 2016 الخاص بعقود الشراكة في الجمهورية العربية السورية، لإخراج مشاريع القطاع العام الإنتاجية والخدمية الربحية (مشاريع القطاع المشترك) من نطاق عمله وإبقائه محصوراً بمشاريع البنى التحتية والمرافق العامة كما هو الحال في قانون التشاركية.

10. إن نجاح الدولة السورية في استقطاب مشاريع الشراكة الوطنية والعربية والأجنبية يتطلب على حد سواء توفير مناخ استثماري سليم ومستقر، لأنه العامل الأكثر أهمية في حسابات المستثمر المحلي والأجنبي، فارتفاع معدلات التضخم أو المغالاة في قيمة العملة الوطنية، أو الانخفاض المفاجئ والحاد في قيمتها أو التحديد الإداري لأسعار الفائدة، أو ضعف الجهاز المصرفي كل هذا لا يغني الظروف الملائمة لاجتذاب الاستثمارات.

الحمد لله الذي هيا البدء ويسر الطريق الحمد لله على التمام
نسأل الله جل علاه أن يبارك لنا فيما علمنا وأن ينفعنا به وينفع غيرنا به

وآخر دعواهم أن الحمد لله رب العالمين

الدكتورة

سامية محمد الحسن

أولاً- قائمة المراجع باللغة العربية:

أ- الكتب والمؤلفات العامة:

1. البهجي، عصام، 2008، عقود البوت الطريق لبناء مرافق الدولة الحديثة دراسة تحليلية للتنظيم القانوني والتعاقد لمشروعات البنية الأساسية الممولة عن طرق القطاع الخاص، الاسكندرية، مصر، دار الجامعة الجديدة.
2. البهجي، عصام أحمد، 2007، أحكام عبء الإثبات في نطاق المسؤولية المدنية، "دراسة تحليلية لمبادئ العدالة وأثرها على عبء الإثبات، الاسكندرية دار الجامعة الجديدة.
3. الجبوري، محمد خلف، 2010، العقود الإدارية، عمان، الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع الطبعة الأولى.
4. البدوي، ثروت، 1969، النظرية العامة في العقود الإدارية، مصر، القاهرة، مكتبة القاهرة الحديثة، الجزء الأول.
5. الحبشي، الوجيز في عقود البوت، 2008، عمان، الأردن، دار الكتب القانونية.
6. الحداد، حفيظة، 2001، العقود المبرمة بين الدول والأشخاص الأجنبية، الاسكندرية مصر، دار الفكر الجامعي.
6. أحمد إبراهيم، إبراهيم، 2000، آليات فض المنازعات والتحكيم في عقود البوت، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر.
7. الحسين، محمد، د. نوح، مهند، 2008، العقود الإدارية، دمشق، سورية، منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق.
8. الحمود، محمود، 2009 عقود البناء والتشغيل ونقل الملكية (حقوق الإدارة- المتعاقد والتزاماتها) دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن.

9. الخطيب، زهير، زهير، 2007، أسس المالية العامة، عمان، الأردن، دار وائل للنشر والتوزيع.
10. الخلاية، محمد علي، 2015، القانون الإداري، عمان، الأردن، دار الثقافة.
11. جاد نصار، جابر، عقود البوت والتطوير الحديث لعقد الالتزام، "دراسة نقدية للنظرية التقليدية لعقد الالتزام"، 2002، القاهرة، مصر دار النهضة العربية.
12. السيد، حفيظة، 2001، العقود المبرمة بين الدولة والأشخاص الأجنبية الاسكندرية، مصر، دار الفكر الجامعي .
13. السنهوري، عبدالرزاق، 1989، الوسيط في شرح القانون المدني، القاهرة، مصر، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية.
14. الدسوقي، إيهاب، 1995، الخصخصة والإصلاح الاقتصادي في البلدان النامية، مصر القاهرة، دار النهضة العربية.
15. السيوفي، قحطان، 2008، أدوات السياسة المالية في سورية ودورها الاقتصادي، دمشق سورية، الهيئة العامة السورية للكتاب.
16. الشايجي، وليد خالد، 2005، مدخل إلى المالية العامة الإسلامية، عمان، الأردن، دار النفائس، ط1.
17. الطماوي، سليمان، الأسس العامة للعقود الإدارية، 2008، مصر، القاهرة، دار الفكر العربي.
18. الطماوي، سليمان، 2007، مبادئ القانون الإداري، القاهرة، مصر، دار الفكر العربي.
19. الطماوي، سليمان، 1979، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة مصر.

20. الطواي، محمد حلمي ، 2008، أثر السياسات المالية الشرعية في تحقيق التوازن المالي العام في الدولة الحديثة، الاسكندرية، مصر، دار الفكر العربي.
21. العكام، محمد خير، 2018، المالية العامة، دمشق، سورية، منشورات الجامعة الافتراضية.
22. الفارس، عبد الرزاق الفارس، 2001، الحكومة والفقر والإنفاق العام، دراسة بظاهرة عجز الموازنة وأثرها الاقتصادي والاجتماعي في البلدان العربية، بيروت، لبنان، مركز دراسات الوحدة العربية.
23. القطب، مروان، 2009، طرق خصخصة المرافق العامة (الامتياز - الشركات المختلطة - البوت - تفويض المرفق العام) دراسة مقارنة، بيروت ، لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان.
24. المرسي، حجازي، 2009، الخصخصة: إعادة ترتيب دور الدولة ودور القطاع الخاص، بيروت، لبنان، الدار الجامعية للطباعة والنشر.
25. النعيمي، أحمد، 2014، الأساليب الحديثة لمشاركة القطاع العام والخاص في تنفيذ مرافق البنية التحتية، عقود البوت وعقود الشراكة دراسة تحليلية مقارنة، عمان، الأردن دار ومكتبة حامد للنشر والتوزيع.
26. الدين، صلاح، 2011، الطبيعة القانونية لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص في قانون الأنسيتال النموذجي والتشريعات العربية، القاهرة، مصر، دار النهضة العربية.
27. السامرائي، دريد، 2006، الاستثمار الأجنبي المعوقات والضمانات القانونية، بيروت، لبنان، مركز دراسات الوحدة العربية.
28. اسماعيل، وائل، 2009، المشكلات القانونية التي يثرها عقد البوت وما يمثّلها، القاهرة، مصر، دار النهضة العربية.

29. الفار، عبدالقادر، 2006، مصادر الالتزام، عمان، الأردن، دار الثقافة، عمان، الأردن.
30. المحجوب، رفعت، الطلب الفعلي، 1980، القاهرة، مصر، دار النهضة العربية.
31. المرسي السيد حجازي، 2004 اقتصاديات المشروعات العامة، الدار الجامعية للنشر والطباعة والتوزيع، القاهرة، مصر.
32. الصاوي، عبد الحفيظ، 2011 موازنة ما بعد الثورة " دعم للأغنياء ولا عزاء للفقراء، القاهرة، مصر، مكتبة الشروق الدولية.
33. بوعشيق، أحمد، عقود الشراكة بين القطاع العام والخاص سياسة عمومية حديثة لتمويل التنمية المستدامة بالمغرب، المغرب، من دون ذكر تاريخ النشر.
34. بهجت قايد، محمد، 2000، إقامة المشروعات الاستثمارية وفقاً لنظام البناء والتشغيل ونقل الملكية "عقود البوت"، مصر، القاهرة، دار النهضة العربية.
35. بشور، عصام ، 1984، توازن الموازنة العامة، منشورات جامعة دمشق، سورية.
36. بوادجي، عبدالرحيم، التنمية الاقتصادية، 1977، منشورات جامعة دمشق، سورية.
37. بيومي، زكريا ، 2009، مبادئ المالية العامة، القاهرة، مصر، دار النهضة العربية.
38. حسبو، عمرو أحمد، 2002، التطور الحديث لعقود التزام المرافق العامة طبقاً لنظام البوت، القاهرة، مصر، النهضة العربية.
39. حمادة، حمادة عبدالرزاق، عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، 2014، الاسكندرية، مصر، دار الجامعة الجديدة.
40. حمادة، حمادة عبد الرزاق حمادة، 2013، عقود البوت، الاسكندرية، مصر، دار الجامعة الجديدة.
41. حمادة، حمادة عبد الرزاق، 2012، النظام القانوني لعقد امتياز المرفق العام، الإسكندرية، مصر، دار الجامعة الجديدة.

42. حاتم، شفيق، 1985، القانون الإداري، بيروت، لبنان، المؤسسة الأهلية.
43. حامد، محمد، 2005، النظام القانوني لعقود الإنشاء، القاهرة، مصر، دار النهضة العربية.
44. خريص، أسامة مدلول، 2006، خصخصة المرافق العامة بنظام البناء والتشغيل والنقل، "البوت"، الكويت، مطبعة وزارة الإعلام.
45. رجب، شكري، د. اسماعيل، حسن، د. عبد العزيز، محمد سمير، 2005 معايير السلامة الاستثمارية، الاسكندرية، القاهرة، النهضة العربية.
46. رجب، شكري، 2007، معايير السلامة الاقتصادية، الاسكندرية، مصر، المكتب العربي الحديث.
47. رشدي، صالح، 2006، التمويل المصرفي للمشروعات، القاهرة، مصر، دار النهضة العربية.
48. زكي، رمزي، 2000، انفجار العجز، علاج العجز في الموازنة العامة في الدولة من خلال المنهج الانكماشى والمنهج التنموي، دمشق، سورية، دار المدى للثقافة والنشر، الطبعة الأولى.
49. سمير سفيعان، 2003، قضايا الإصلاح المالي والاقتصادي في سورية، دار الرضا دمشق.
50. سمير زكي، محمد، 1990، نظام التشييد والإدارة والتحول (البوت)، القاهرة، مصر، المركز الاستشاري الدولي للبحوث.
51. سري الدين، هاني، 2002، عقد نقل التكنولوجيا في ظل أحكام قانون التجارة الجديد، القاهرة، مصر، دار النهضة العربية.

52. سري الدين، هاني، 2001، التنظيم القانوني والتعاقدى لمشروعات البنية التحتية الممولة عن طرق القطاع الخاص، القاهرة، مصر، دار النهضة العربية.
53. سهل، يحيى قاسم ، 2000، السهل في المالية العامة والتشريع الضريبي اليمني، جامعة عدن، اليمن، كلية الحقوق، الطبعة الأولى.
54. شكري، ماهر، عوض، مروان، 2004، المالية العامة - العملات الأجنبية والمشتقات المالية بين النظرية والتطبيق، عمان، الأردن، دار حامد للنشر والتوزيع .
55. شنتاوي، علي خطار، 2009، القانون الإداري، عمان، الأردن، دار وائل للنشر.
56. شواقفة، وليد، 2011، الشراكة مع القطاع الخاص في البلدان النامية القاهرة، مصر النهضة العربية، الطبعة الأولى.
57. شباط 2003، يوسف المالية العامة والتشريع المالي، جامعة دمشق، سورية، كلية الحقوق.
58. شباط، يوسف، العكام، محمد خير، 2007، المالية العامة، دمشق، سورية، منشورات جامعة دمشق،
59. شرباش، مي، 2010، النظام القانوني للتعاقد بنظام (BOOT)، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، مصر، النهضة العربية.
60. شحادة الخطيب، خالد، د. زهير شامية، أحمد، 2004، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر، الطبعة 3.
61. طوبار، مي، 2008، دراسة الجدوى ونظام الشراكة، القاهرة، مصر، النهضة العربية.
62. طاجن، محمد رجب، 2007، عقود الشراكة ، دراسة مقارنة لبعض جوانبها في القانون الإداري الفرنسي، القاهرة، مصر، دار النهضة العربية .

63. طالب، عبد الحميد، 2005، الضرورات الرئيسية لإصلاح السياسة الاقتصادية وتفعيل دورها في عملية التنمية في سورية، حلب، منشورات جامعة حلب، سورية.
64. طاجن، رجب، عقود الشراكة " دراسة مقارنة لبعض جوانبها في القانون الإداري الفرنسي، 2007، القاهرة، مصر، دار النهضة العربية.
65. عطيه، عبدالقادر، 2008، دراسات في الجدوى الاقتصادية والاجتماعية، الاسكندرية، مصر، الدار الجامعية، ص 650.
66. عبد المجيد، اسماعيل، 2010، القانون العام الاقتصادي والعقد الإداري الدولي الجديد، بيروت، لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية.
67. علي، إبراهيم علي، العجارمة، عبدالله أنور، 2000، مبادئ المالية العامة، عمان، الأردن، دار الصفاء للطباعة والنشر.
68. عياد، أحمد، 1995، مظاهر السلطة العامة في العقد الإداري، القاهرة، مصر، دار النهضة العربية.
69. عبدالله الشيخ، عصمت، 2000، التحكيم في العقود الإدارية ذات الطابع الدولي، القاهرة، مصر، دار النهضة العربية.
70. عبد المهدي، محمد فكري، 2005، التزامات شركة المشروع في عقود البوت، القاهرة، مصر، منشورات جامعة القاهرة.
71. علي الخلايلة، محمد، 2025، القانون الإداري، عمان، الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع.
72. عدلي ناشد، سوزي، 2003، المالية العامة، بيروت، لبنان، منشورات
73. غانم، محمد أحمد، 2009، مشروعات البنية الأساسية بنظام البوت، الاسكندرية، مصر، دار المكتب الجامعي.

74. غبريال، داليا، 2006، أثر تطور الدين الحكومي على الموازنة العامة للدولة، وزارة المالية المصرية، الإدارة المركزية للبحوث والتنمية الإدارية.
75. غدير، هيفاء، 2010 السياسة المالية والنقدية ودورها التنموي في الاقتصاد السوري، دمشق، سورية، منشورات الهيئة العامة السورية للكتاب، وزارة الثقافة، ص 19، وكذلك هيئة تخطيط الدولة، تحليل الاقتصاد الكلي السوري، دمشق، 2005.
76. فرهود، محمد سعيد، 1998، مبادئ المالية منشورات جامعة حلب، سورية، الجزء الأول.
77. قدي، عبد المجيد، 2005، المدخل للسياسات الاقتصادية الكلية : دراسة تحليلية تقييمية الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية.
78. كنعان، علي، 2003، المالية العامة والإصلاح المالي في سورية، دمشق، سورية، دار الرضا للنشر، الطبعة الأولى.
79. كنعان ، أحمد ، 2007، القانون الإداري، عمان، الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع،
80. كسيندر، كريسين، 1997، خصخصة مشروعات البنية الأساسية، المتطلبات، البدائل، الخبرات، تعريب: منير هندي، القاهرة، مصر، المنظمة العربية للتنمية الإدارية.
81. محمود، محمود، 2017، قضايا اقتصادية معاصرة، القاهرة، مصر، دار حميثرا للنشر والترجمة.
82. محمد علي، إبراهيم، 2003، آثار العقود الإدارية وفقاً للقانون /89/ لعام 1998، القاهرة، مصر، دار النهضة العربية.
83. محمد شهاب، مجدي، 1988، الاقتصاد المالي، الاسكندرية، مصر، المكتبة الاقتصادية.
84. محي الدين القطب، مروان، 2009، طرق خصخصة المرافق العامة، بيروت، لبنان منشورات الحلبي الحقوقية.

85. مي محمد عزت شرباش، 2010 النظام القانوني للتعاقد بنظام (BOOT) دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2010.
86. منير إبراهيم هندي، 2004. الخصخصة خلاصة التجارب العربية، منشأة المعارف، الاسكندرية مصر.
87. محمد لبيب شنب، شرح أحكام عقد المقاولة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1962.
88. مرا، محمد، 1960، الميزانية العامة، قواعدها وإعدادها وتطبيقها في بعض الدول العربية، بيروت، لبنان، معهد الدراسات العربية العالمية.
89. ناصيف، الياس، 2006، سلسلة أبحاث قانونية مقارنة، عقد البوت، ، بيروت، لبنان، المؤسسة الحديثة للكتاب.
90. ناصيف، الياس، 2011، العقود الدولية، عقد البوت B.O.T في القانون المقارن، بيروت، لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى.
91. نصار، 2002، جابر، عقود البوت، والتطور الحديث لعقد الالتزام، مصر، القاهرة، دار النهضة العربية.
92. ناصر، زين العابدين، علم المالية والتشريع المالي، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، دون ذكر سنة النشر.
93. ناصيف، إلیاس، 2006، عقد البوت، ، بيروت، لبنان، المؤسسة الحديثة للكتاب.

ثانياً: الرسائل العلمية.

1. أحمد عثمان، أبو بكر، 2012، مشاركة القطاع الخاص في إنشاء وتسيير مرافق البنية التحتية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة الموصل، العراق.
2. أحمد، ماهر محمد حامد ، 2004 ، النظام القانوني لعقود البناء و ونقل الملكية أطروحة دكتوراه، جامعة الزقازيق، القاهرة، مصر .
3. المهاني، محمد خالد، 1993، دور البيانات المحاسبية في عملية التخطيط المالي، أطروحة دكتوراه، كلية الاقتصاد، جامعة دمشق، سورية.
4. بوحمود: علي غانم، 2020، دور الإصلاح المالي في إنجاح عملية إعادة الإعمار في سورية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة دمشق، سورية.
5. دردوري، الحسن، 2014، سياسة الميزانية في علاج عجز الموازنة العامة للدولة " دراسة مقارنة"، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية، جامعة محمد خيضر، الجزائر.
6. سروب، رشا، 2012 المشاريع التشاركية بين القطاعين العام والخاص في سورية " دراسة تحليلية مقارنة لبدائل التمويل" أطروحة دكتوراه، كلية الاقتصاد، قسم الاقتصاد والتخطيط، جامعة دمشق، سورية.
7. سلام، أحمد رشا، 2004، عقد الإنشاء والإدارة والتحويل، (البوت) في مجال العلاقات الدولية الخاصة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر.
8. سلامة، كمال طلبه المتولي، 2008، النظام القانوني لعقود البناء والتشغيل ونقل الملكية، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، مصر.

9. صلاح، محمد ، 2015، دور الشراكة بين القطاعين العام والخاص في رفع عوائد الاستثمار في البنى التحتية للاقتصاد وفق نظام البناء والتشغيل ونقل الملكية "
حالة بعض اقتصاديات الدول العربية، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة حسيبة بن بوعلي بالشلف، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وكلية التسيير، الجزائر.
10. عيوط، مهند، 2006، الحماية القانونية للاستثمارات الأجنبية في الجزائر،
أطروحة دكتوراه، جامعة مولود معمري، الجزائر.
11. عبد العظيم، دويب حسين، 2006، الاتجاهات الحديثة في عقود الالتزام وتطبيقاتها على عقود البوت، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، القاهرة مصر.
12. قابلي، ابتهاج، 2014، الاقتراض الخارجي ودوره في تمويل التنمية الاقتصادية في سورية، أطروحة دكتوراه، جامعة تشرين، سورية.
13. معاشو، عمار، 1998، الضمانات في العقود الاقتصادية الدولية في التجربة الجزائرية، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر، الجزائر.
14. مرعي، بلال، 2017، الشراكة بين الهيئات المحلية والقطاع الخاص ودورها في تنمية الاقتصاد المحلي في فلسطين، أطروحة دكتوراه، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين.

ثالثاً: الأبحاث العلمية.

1. الأحمد، نجم، 2008، المتغيرات الاقتصادية وسياسة الإصلاح الإداري في سورية، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، دمشق، سورية المجلد 24، العدد الأول.
2. إقاولي، محمد، 2006، شروط الاستقرار التشريعي المدرجة في عقود الدولة في مجال الاستثمار، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، الجزائر، العدد 1.
3. الحاج، حسن ، 2007، عجز الموازنة العام، المشكلات والحلول، الكويت، مجلة جسر التنمية ، العدد 63، 2007.
4. اسماعيل، عصام، 2018، انعكاس الأزمة على أرقام العجز في الموازنة العامة في سورية، بحث منشور في مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمية، اللاذقية، سورية، المجلد 40، العدد 14.
5. الطاهر، قادري، 2018، تفعيل الشراكة بين القطاع العام والخاص كخيار لتحفيز التنويع الاقتصادي على ضوء بعض التجارب الدولية، بحث منشور في مجلة البديل الاقتصادي، بسكرة، الجزائر، المجلد الخامس، العدد الأول.
6. الشمراني، غادة ، 2010، متطلبات إصلاح وتطوير الموازنة العامة، بحث منشور في جامعة الملك سعود، الرياض، السعودية.
7. العكام، محمد خير ، الضريبة على القيمة المضافة، هيئة الموسوعة العربية، دمشق، سورية، المجلد الرابع .
8. الفواعير، سيف، 2018، الطبيعة القانونية لعقود الشراكة بين القطاع العام والخاص، دراسة مقارنة بين القانونين المصري والأردني، بحث منشور في مجلة الشريعة والقانون، المجلد 45/ عدد 4/ .

9. المقدسي، سمير، 2000، دور القطاع الخاص في الاقتصاديات العربية، الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، بحث منشور في مجلة الكويت، الكويت.
10. أحمد الأفندي، حمد، 2016، عجز الموازنة والدين العام والحجم الأمثل للدين العام، بحث منشور في مجلة الدراسات الاجتماعية، صنعاء، اليمن، العدد 50.
11. بدوي، أحمد أبو بكر، اسماعيل، طارق، 2020، أطر الشراكة بين القطاعين العام والخاص في الدول العربية، صندوق النقد العربي، أبو ظبي، الإمارات العربية المتحدة.
12. بوتان، عثمان، خليل، عماد، 2011، الحماية القانونية والدولية للاستثمارات الأجنبية في العراق ومصر، بحث منشور في مجلة الواقع والآفاق، الموصل، العراق، العدد 5.
13. د. بن نعم، عبد اللطيف، التجارب الدولية في مجال الشراكة بين القطاعين العام والخاص لتوفير الخدمات العامة، 2021، بحث منشور في مجلة المغاربية للاقتصاد المغرب، المجلد 8 العدد 1.
14. حساني، عبدالرزاق، 2013، السياسة المالية في ظل الأزمة الراهنة في سورية بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، دمشق، سورية المجلد 29، العدد الثالث.
15. زنبوعة، زياد، د. خالد فرحات، منى، 2012، بدائل تمويل عملية التنمية في سورية، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد رقم 28 العدد الثاني، سورية.
16. زايد، أحمد، 1990، الدولة ونمط التنمية في العالم الثالث، (تحليل سوسيولوجي للدور الاقتصادي للدولة، بيروت، لبنان، مجلة المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية.

17. سيف، الفواعير، 2018 سيف، الطبيعية القانونية لعقود الشراكة بين القطاع العام والخاص " دراسة مقارنة بين المشرع الأردني والمصري، بحث منشور في مجلة الجامعة الأردنية، عمان، الأردن، المجلد 45، العدد4.
18. شعيب، بونوة، .مولاي الخضر عبدالرزاق، 2009، دور القطاع الخاص في التنمية الاقتصادية بالدول النامية، بحث منشور في مجلة الباحث، الجزائرالعدد7.
19. شفيق داؤد، 2019، مشاركة القطاع الخاص في مشاريع البنية الأساسية للنقل في سورية بنظام البوت، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الهندسية، سورية، المجلد 35 العدد الأول.
20. طالب، عبد الحميد، 2003، سياسة النفقات العامة في سورية وآثارها في المتغيرات الاقتصادية، بحث منشور في مجلة جامعة حلب، سورية، العدد 33.
21. عثمان، أبو بكر، 2008، عقود البوت ومتطلبات تطبيقها في العراق، بحث منشور في مجلة الرافدين، بغداد، العراق، المجلد 10 العدد 38 .
22. عبد الأعرج، وائل، 2022، التحديات التي تواجه الشراكة بين القطاع العام والخاص والبلديات، 2022، بحث منشور في المجلة العربية للنشر العلمي، الأردن العدد 42.
23. عثمان جبريل، جمال، 2001، الطبيعة القانونية لعقود الشراكة، بحث منشور في مجلة السادات للعلوم الإدارية، القاهرة، مصر، العدد 4 .
24. عبد الحسين، سالم، 2012، عجز الموازنة العامة ورؤى وسياسات معالجته مع الإشارة للعراق، بحث منشور في مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، بغداد، العراق مجلد 18، عدد، 68.

25. غسان شحرور، إيمان، 2013، عجز الموازنة العامة في سورية وآثارها الاقتصادية بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية والاقتصادية، دمشق، سورية، العددان 63- 64 .
26. مازن راضي، 2015 التطوير الحديث لعقد الالتزام (عقد البناء والتشغيل ونقل الملكية) بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة النهرين، بغداد، العراق، مجلد 8 الطبعة 13.
27. مصطفى، هشام، الجمل، محمد سالم، 2014 الشراكة مع القطاع العام كأداة لتحقيق التنمية المستدامة، العدد 331، الجزء الرابع .
28. حمد شهاب، مجدي، 198، الاقتصاد المالي، الاسكندرية، مصر، المكتبة الاقتصادية.
28. نصوري، فيصل، د. زيدان سهر، 2015، فيصل، الشراكة بين القطاعين العام والخاص والتطبيق في العراق، بحث منشور في مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، بغداد، العراق، المجلد 21 العدد 83.
29. وليد العبادي، محمد، 2013، طبيعة القانون الذي يحكم العقد مع المستثمر الأجنبي، بحث منشور في مجلة الأرنية للقانون والعلوم السياسية، عمان، الأردن.
30. يرجمان، مايكل ، 1988، الاقتصاد الكلي، النظرية السياسية، ترجمة وتعريب حمد إبراهيم منصور، دار المريخ، الرياض ، السعودية.

ثانياً المراجع الأجنبية

- * Istemi Demirag and others, PUBLIC – PRIVATE 2013 -1
PARTNERSHIP Financier's perception of risks, The Institute of
Chartered Accountants of Scotland, T. J. International Ltd., Great
Britain
- * Christiana D. Tavern and others, 2016, Guidelines For Successful
Public- Private Partnerships- An International Analysis from a Legal
and Economic Perspective, European Union, August
- * Michael Regan, 2015, Public Private Partnership Units, Mirvac School
of Sustainable Development, Bond University, Australia.
- * Joaquim Miranda Sarmento, 2017, Do Public-Private
Partnerships Create Value for Money for the Public Sector? The
Portuguese Experience, OECD Journal on Budgeting, Volume .
- * United Nations Economic Commission for Europe . 2008
Guidebook on promoting Good Governance in Public –Private .
- * Delmon J., 2014, “Creating A Framework for Public Private
Partnership Programs: A Practical Guide for Decision-makers”
World Bank - Public-Private Infrastructure Advisory Facility
(PPIAF)

- * Bernardin Akitoby, Richard Hemming, and Gerd Schwartz, .2007."Public Investment and Public-Private Partnerships", Economic
- * Timothy J. Murphy, 2008. "The Case for Public-Private Partnerships in Infrastructure", Canadian Public Administraon, Volume 51, NO. 1,
- * Mona Hammami , Ruhashyankiko Jean, 2006. Determinants of Public Private - Partnerships Infrastructure, IMF.
- * -Hofmeister , Albert and borchert ,heiko , 2004.Public- Private Partnerships in Switzerland : crossing the bridge with aid of new Governance approach , interational review of administrative sciences.
- *Jens K. et al, 2011, “Are public-private partnerships a healthy option? A systematic literature review” School of Management, University of Bath.
- *World Bank, Asian Development Bank & Inter-American Development Bank, 2014, “Public-Private Partnerships Reference Guide” Version
- *United Nations Economic Commission for Europe . 2008 Guidebook on promoting Good Governance in Public –Private Partnerships , New York.
- * International Monetary Fund ,2004 Public private partnerships, Prepared by the Fiscal Affairs Department, (In consultation with other departments, the Inter – American Development Bank) Approved by Teresa Ter-Minassian,

* .David Heald, 2013"Value for money tests and accounting treatment in PFI schemes", Emerald insight Journal, Volume 16, Issue 3, March.

* Bernardin Akitoby, Richard Hemming, and Gerd Schwartz, -(2) .
2007."Public Investment and Public-Private Partnerships", Economic Issue, Vol. 40, IMF

* .David Heald,2003 "Value for money tests and accounting treatment in PFI schemes", Emerald insight Journal, Volume 16, Issue 3, March.

* Rozenberg, J., and M. Fay., 2019, “Beyond the Gap: How -
Countries Can Afford the Infrastructure They Need While Protecting
.the Planet” Washington, DC: World Bank

* Hemming R. & Staff team, 2006, “Public-Private Partnerships, -
.Government Guarantees, and Fiscal Risk” Washington, DC: IMF

* Yescombe, E ,R. (2007). Public-Private Partnerships Principles of -
.policy and Finance. London: Elsevier

*Hofmeister , Albert and borchert ,heiko ,Public- Private
Partnerships in Switzerland : crossing the bridge with aid of new
Governance approach , interational review of administrative
sciences ,2004

* Linder, Stephen H. (2000): Coming to Terms with the Public-
Private Partnership – A Grammar of Multiple Meanings, in Rosenau,
Pauline Vaillancourt (Ed.): Public-Private Policy Partnerships.
Cambridge, Mass.: MIT Press,

*United Nations Economic Commission for Europe . Guidebook on promoting Good Governance in Public –Private Partnerships , New York 2008 .

*Trefor P.Williams Moving to Public-Private Partnership ; Learning . from Experience around the world ,IBM Endowment for the Business of Government , 2003,P.63

*Yescombe, E ,R. (2007). Public-Private Partnerships Principles of - policy and Finance. London: Elsevier

*Girard, P., Mohr, R. D., Deller, S. C., & Halstead, J. M. (2009). Public-private partnerships and cooperative agreements in municipal service delivery. Intl Journal of Public Administration, 32(5), 370-392

فهرس المحتويات:

أ	الآية القرآنية
ت	الإهداء
ج	شكر وتقدير
خ	فهرس المصطلحات
	المحتوى
1	المقدمة
19	الباب الأول: الإطار النظري للتشاركية بين القطاعين العام والخاص
21	الفصل الأول: ماهية التشاركية بين القطاعين العام والخاص.
22	المبحث الأول: التشاركية بين القطاع العام والخاص نشأةً ومفهوماً
23	المطلب الأول: نشأة التشاركية بين القطاع العام والخاص.
30	المطلب الثاني: الشراكة وسياسة الخصخصة مفهوماً.
30	الفرع الأول: الشراكة مفهوماً.
34	الفرع الثاني: العلاقة بين الخصخصة والشراكة بين القطاع العام والخاص.
42	المطلب الثالث: خصائص عقود التشاركية بين القطاعين العام والخاص.
47	المطلب الرابع: مبررات الشراكة بين القطاع العام والخاص.
53	المبحث الثاني: الصيغ القانونية لعقود التشاركية بين القطاعين العام والخاص وتكييفها قانونياً
54	المطلب الأول: الصيغ القانونية لعقود التشاركية بين القطاعين العام والخاص
71	المطلب الثاني: التكييف القانوني لعقود التشاركية بين القطاعين العام والخاص
72	الفرع الأول: عقود الشراكة من قبيل العقود الإدارية.
78	الفرع الثاني: عقود الشراكة من قبيل عقود القانون الخاص.
84	الفرع الثالث: عقود الشراكة ذات طبيعة خاصة.
88	المطلب الثاني: آثار تحديد الطبيعة القانونية لعقود الشراكة بين القطاعين العام
88	الفرع الأول: القضاء المختص.
92	الفرع الثاني: القانون الواجب التطبيق.
95	الفصل الثاني: التنظيم القانوني لعقود التشاركية والآثار المترتبة على إبرام عقود التشاركية
96	المبحث الأول: الهيكلية التنظيمية لعقود الشراكة بين القطاع العام والخاص
96	المطلب الأول: الأطراف الداخلة في عقود الشراكة.

110	المطلب الثاني: مراحل تنفيذ مشروع الشراكة.
120	المطلب الثالث: الهيكل التنظيمي لقانون الشراكة السوري.
120	المطلب الأول: الإطار المؤسسي لقانون الشراكة.
135	المبحث الرابع: آثار تفعيل التعاقد بين القطاع العام والخاص.
136	المطلب الأول: التزامات وحقوق السلطة المتعاقدة.
136	الفرع الأول: التزامات السلطة المتعاقدة.
143	الفرع الثاني: حقوق السلطة المتعاقدة.
151	المطلب الثاني: التزامات شركة المشروع وحقوقها.
151	الفرع الأول: التزامات شركة المشروع.
157	الفرع الثاني: حقوق شركة المشروع.
168	المطلب الثالث: حالات إخلال بالالتزامات في عقد الشراكة.
175	الباب الثاني: دور عقود التشاركية بين القطاعين العام والخاص في تخفيض العجز في الموازنة العامة للدولة
177	الفصل الأول: الجوانب النظرية لعجز الموازنة العامة للدولة وتطبيقها على حالة سورية
178	المبحث الأول: ماهية العجز في الموازنة وأسبابه وطرق علاجه
179	المطلب الأول: ماهية العجز في الموازنة العامة وأسبابه .
193	المطلب الثاني: طرق علاج العجز في الموازنة العامة.
208	المبحث الثاني: العجز في الموازنة العامة السورية.
209	المطلب الأول: لمحة عامة عن إعداد الموازنة العامة في سورية ومنهجيتها
214	المطلب الثاني: أسباب العجز في الموازنة العامة سورية.
227	المطلب الثالث: مصادر تمويل العجز في سورية.
238	الفصل الثاني: التشاركية بين القطاعين العام والخاص بوصفها مدخل لتخفيض الإنفاق العام وضبط العجز في الموازنة العامة
239	المبحث الأول: التشاركية بين القطاعين العام والخاص كخيار بديل لعلاج العجز في الموازنة العامة للدولة
241	المطلب الأول: إشكالية تمويل عجز الموازنة بالطرق التقليدية
258	المطلب الثاني: خطورة تمويل العجز في الموازنة العامة بالطرق التقليدية.
267	المطلب الثالث: دور الشراكة في تخفيض العجز في الموازنة العامة.

282	المبحث الثاني : مقومات التشاركية الناجحة في ضبط العجز ومعوقات نجاحها
283	المطلب الأول: مقومات الشراكة الناجحة في ضبط العجز في الموازنة.
292	المطلب الثاني: التحديات التي تواجه نجاح مشاريع الشراكة في سورية.
301	الخاتمة: النتائج والتوصيات.
311	قائمة المراجع.
331	فهرس المحتويات.

Summary

between the public and private sectors has gained great importance, especially in recent times, given that this issue represents one of the important entry points on the international and Arab arenas in solving many of the especially the problem of finding the necessary financial problems it faces, especially financing. To implement infrastructure projects in light of the permanent and continuous financial deficit in its government budgets. The method of partnership he mechanisms that allow the state between the public and private sectors is one of the to overcome many of these problems, especially the problem of financial deficit, or at least mitigate its severity, as the participatory method allows the establishment of resources. Funding from the private projects Economic without the use of public resources. The contracting authority seeks, through its contract with this sector generally allows the transfer of financial, industrial and other risks to the project company. The contracting authority seeks, through its contract with this resources, and to develop the system, to reduce the burden on specific government resources, quality of the service provided. Projects that will be transferred to it as the original owner, which avoids the disadvantages of privatization

The concept of partnership has become particularly attractive with the increasing privatization of various public utilities that were previously monopolized by the public sector, as a compromise between the system of building public utilities and managing them directly by the government apparatus, by applying the rules of the system of complete privatization, provided that the ownership public law, and of the facility is transferred to the sector. private; to be completely independent from any governmental control, with the application of the rules of private law expenses with resorting to external borrowing, which leads to This system also does an increase in public debt, and an increase in the burdens of servicing it, thus avoiding the negative aspects of traditional ways of borrowing, such as smuggling or transfer that they witness. manipulations in obtaining loans or the same. Because the project company is responsible for the financing and operating process, and it is in its interest to do so in the best way. To get the most revenue

search keys

public sectors _ privatization _ fiscal deficit _ Partnership between the public and private sectors _ public revenues _ public expenditures _ cash issuance _ external borrowing



Syrian Arab Republic
Damascus University
Faculty of Law
Department of General Law

**The partnership between public and
private sectors and its role in adjusting the
state public budget deficit**
Analytical comparative study

Research submitted to obtain the doctoral Degree in General Law

Prepared by the student
Samia Mohamad Alhassan

Supervised by
Dr Ammar Altrkawi

2024