

التشاركية بين القطاعين العام والخاص في الواقع السوري هل هي ضرورة أم خيار

الدكتور نبيل سكر*

جمعية العلوم الاقتصادية السورية
دمشق- سورية
23 شباط 2016

* المدير التنفيذي للمكتب الاستشاري السوري للتنمية والاستثمار بدمشق واقتصادي رئيسي سابق في البنك الدولي في واشنطن

التشاركية بين القطاعين العام والخاص في الواقع السوري هل هي ضرورة أم خيار*

الدكتور نبيل سكر

المحتويات

1. مفهوم التشاركية بين العام والخاص 3
2. اختلاف مفهوم التشاركية عن الخصخصة..... 5
3. مخاطر مشاريع التشاركية 6
4. دراسة الجدوى الاقتصادية لمشاريع التشاركية..... 6
5. تمويل مشاريع التشاركية 7
6. التشاركية في سورية قبل القانون رقم 5 لعام 2016..... 7
7. لماذا التشاركية وهل هي ضرورة أم خيار في الواقع السوري؟ 9
8. المحتويات الرئيسية لقانون التشاركية السوري رقم 5 لعام 2016 11
- أ- الإطار التنظيمي والمؤسسي للتشاركية..... 12
- ب- نطاق مشاريع القانون 12
- ج- الضمانات وحماية المصلحة العامة..... 14
- د- الحوافز للقطاع الخاص 15
- هـ- تغطية مخاطر الاستثمار 15
9. لماذا الحاجة لإخراج المشاريع الهادفة إلى الربح من قانون التشاركية السوري 16
10. لماذا الحاجة لإدخال مشاريع المناطق والعناقيد والمدن الصناعية في قانون التشاركية السوري 18
11. لماذا الحاجة للتشاركية في السكن الاجتماعي وإعادة بناء المدن والتوسع العمراني 19
12. نماذج التشاركية الممكنة في السكن الاجتماعي وإعادة بناء المدن والتوسع العمراني..... 21
13. اقتراح تضمين التشاركية في مشاريع السكن الاجتماعي وإعادة بناء المدن والتوسع العمراني في قانون التطوير والاستثمار العقاري رقم 15 لعام 2008 24

* قدمت نسخة مصغرة من هذه المداخلة في حلقة نقاشية في مقر جمعية العلوم الاقتصادية السورية بدمشق بتاريخ 3 شباط 2016.

14. هل نحن مستعدون لاعتماد التشاركية؟ وما العمل؟..... 25.....
- أ- في التشريع بالنسبة لقانوني التشاركية والتطوير والاستثمار العقاري..... 25.....
- (1) التعديل المقترح في قانون التشاركية رقم 5 لعام 2016..... 25.....
- o تحديد نطاق مشاريع قانون التشاركية..... 25.....
- o شركة المشروع في القانون..... 25.....
- o حل النزاعات في القانون..... 26.....
- (2) التعديل المقترح في قانون التطوير والاستثمار العقاري رقم 15 لعام 2008..... 27.....
- ب- في تطبيق قانوني التشاركية والتطوير والاستثمار العقاري..... 28.....
- (1) تحسين بيئة الأعمال والاستثمار..... 28.....
- (2) إعادة تأهيل وتقوية مؤسسات الدولة..... 29.....
- (3) تقوية وتطوير مؤسسات القطاع الخاص..... 30.....
- (4) تطوير القطاع المصرفي والمالي غير المصرفي..... 31.....
- (5) الشفافية وتكافؤ الفرص في طرح المشاريع ومنح الحوافز..... 32.....
15. ملاحظات ختامية..... 33.....
- الملاحق..... 35.....
- ملحق رقم (1): مشاريع وزارة الصناعة المطروحة للتشاركية..... 35.....
- ملحق رقم (2): بعض المشاريع السياحية المطروحة للتشاركية..... 36.....
- ملحق رقم (3): مشاريع النقل المطروحة للتشاركية قبل صدور قانون التشاركية..... 38.....
- ملحق رقم (4): مشاريع الطاقة المطروحة للتشاركية قبل صدور قانون التشاركية..... 39.....
- ملحق رقم (5): أهم محتويات قانون التطوير والاستثمار العقاري رقم 15 لعام 2008..... 40.....
- ملحق رقم (6): أهم محتويات المرسوم التشريعي رقم 66 لعام 2012..... 42.....
- ملحق رقم (7): أهم محتويات قانون تنفيذ التخطيط وعمران المدن رقم 23 لعام 2015..... 44.....

التشاركية بين القطاعين العام والخاص في الواقع السوري هل هي ضرورة أم خيار

1. مفهوم التشاركية بين العام والخاص

التشاركية بين القطاع العام والخاص بهدف تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية هو مفهوم قديم أخذ أشكالاً متعددة عبر الزمن وفي مختلف البلدان، دون أن يكون لها تعريف واحد متعارف عليه بين الدول. لكن من المتفق عليه أن مفهوم التشاركية يقوم على مشاركة القطاعين في تنفيذ وتشغيل مشروعات تنموية تحتاج إلى خبرة فنية واسعة لتشغيلها وإدارتها تفوق قدرة المشغل العام. ولا يشمل مفهوم التشاركية عقود مقاولات تنفيذ الأشغال العامة أو توريد السلع والخدمات من القطاع الخاص إلى القطاع العام.

وكان من أهم تجارب التشاركية في الماضي هي عقود الامتياز (concessions) وعقود البناء والتشغيل واسترداد الأصول BOT الهادفة إلى الربح. والأولى هي عقود بين جهة عامة وجهة خاصة تمنح الجهة العامة بموجبها إلى الجهة الخاصة حقاً حصرياً باستثمار موارد زراعية أو معدنية أو صناعية في منطقة جغرافية محددة (مثال مزارع المطاط في ماليزيا ومناجم الفحم في ليبيريا) أو باستثمار مرفق عام بحري أو تجاري أو عسكري أو ترفيهي (مثال قناة السويس في مصر قبل عام 1956) لمدة طويلة قد تمتد إلى 99 سنة مقابل مبالغ تدفعها الجهة الخاصة دورياً إلى الجهة العامة، والثانية هي عقود بين جهة عامة وجهة خاصة تمول بموجبها الجهة الخاصة مشروع مقترح من قبل الجهة العامة وتشغله وتديره طوال مدة العقد مقابل مبالغ مالية يدفعها المتعاقد الخاص إلى الجهة العامة. وفي الحالتين لا تنتقل الملكية إلى القطاع الخاص، بل يعود المشروع، سواء كان قطعة أرض أو مرفق عام أو مؤسسة إنتاجية، في نهاية المدة مع الأصول التي أضيفت إليها إلى حضان الجهة العامة. ويقل إشراف الدولة في الصيغة الأولى (concessions) لهذه المشاريع وقد ينعدم، بينما يتواجد الإشراف في الصيغة الثانية (BOT) ولكن ضمن حدود معينة.

إضافة إلى هذين النموذجين هناك عقود التشاركية بين القطاعين في الملكية والإدارة معاً في مشاريع إنتاجية أو خدمية (مثال القطاع المشترك)، ويختلف هذا النموذج عن النموذجين أعلاه في أنه لا يتضمن فترة زمنية محددة (إلا بما يتطلبه قانون الشركات) ولا تعود أصول المشروع إلى القطاع العام بعد انتهاء مدته، بل يعود ما تبقى من أصول المشروع إلى الطرفين كل حسب مساهمته في رأس المال.

ثم هناك التشاركية في عقود الإدارة دون الملكية، التي تعطي الجهة العامة بموجبه حق إدارة شركة عامة أو مرفق عام إلى جهة خاصة لفترة متوسطة المدة لقاء مبلغ معين، وهناك شراكة الوصاية الإيجابية بين الدولة وقطاع الأعمال التي سادت في كوريا الجنوبية في السبعينات من القرن الماضي، وغيرها من أنواع العقود.

لكن مفهوم التشاركية بدأ بأخذ أهمية متزايدة في الأربعين سنة الماضية مع ظهور الليبرالية الجديدة التي سادت العالم منذ أوائل الثمانينات، والتي تضمنت تعاضم التوجه نحو اقتصاد السوق وتوسيع دور القطاع الخاص في الاقتصاديات الوطنية. وقد شمل هذا التوجه دخول القطاع الخاص مجال البنى التحتية والمرافق العامة مشاركة مع الدولة، وهو مجال كان في السابق حكراً على الدولة. وقد جاء التوجه لمشاركة القطاع الخاص في هذه المشاريع إلى ثلاثة أسباب رئيسية هي، أولاً لتخفيف الأعباء المالية عن الدولة وتقليص اضطرابها للجوء إلى زيادة الضرائب أو إلى المديونية الداخلية أو الخارجية، وثانياً لإفساح المجال للدولة لزيادة إنفاقها على المتطلبات الاجتماعية، وثالثاً للاستفادة من خبرات القطاع الخاص وقدراته التقنية والإدارية والمالية في تنفيذ المشاريع، بما فيه تقليص كلفة ومدة التنفيذ وتحسين صيانة المرفق العام خلال التشغيل، وتوفير خدمة عامة ذات نوعية أفضل وأكثر مردودية للتكلفة (increased value for money).

وبالنظر إلى الطبيعة الخدمية لهذه المشاريع وإلى تعارض أهداف الطرفين العام والخاص من حيث المبدأ وإلى كثافة رأسمالها وطول مدتها وبالتالي تعدد مخاطرها، فقد أعدت قوانين لتنظيم العلاقة في هذه المشاريع بين جهة تهدف إلى المصلحة العامة (الدولة) وأخرى تهدف إلى الربح (القطاع الخاص)، وذلك لتحقيق التوليفة المناسبة بين الجانب التنموي للمشروع والربحية التجارية المشروعة للفريق الخاص المتعاقد. وقد تضمنت هذه القوانين أساليب طرح المشاريع والإشراف على تنفيذها، كما تضمنت ضمانات لحفظ حقوق الدولة والمصلحة العامة من جهة، وحوافز للقطاع الخاص ليقوم باستثمارات طويلة الأجل، عالية المخاطر ما كان ليقدم عليها، من جهة أخرى.

وقد كثرت مشاريع التشاركية في كل من الدول الصناعية والدول النامية في الأربعين سنة الماضية إلى حد كبير، وخاصة في المملكة المتحدة وفرنسا والهند وجنوب إفريقيا وأيرلندا وأندونيسيا والفلبين والمكسيك والبرازيل وكوريا الجنوبية وتشيلي، وشملت مشاريع طرقية وسككية وطاقوية ومائية، وتراوحت بين مشاريع تقدم الخدمة فيها مباشرة من قبل الجهة العامة المتعاقدة (شراكة الإتاحة)، ومشاريع تقدم الجهة الخاصة الخدمة نيابة عن الجهة العامة إلى المستفيد النهائي (شراكة التلزم). وفي الحالة الأولى تتشكل إيرادات المستثمر الخاص من الدفعات التي يستلمها من الجهة العامة المتعاقدة، وفي الحالة الثانية تتشكل إيراداته من الرسوم التي يحصلها من المستفيدين النهائيين، وفي بعض الأحوال تتدخل الدولة في تحديد سعر

خدمة المرفق العام، حفاظاً على الصالح العام وتعويض المشغل الخاص خسارته إذا كان السعر الذي حددته دون كلفة التشغيل وتحقيق ربح معقول للمشغل الخاص.

وكانت هناك تجارب ناجحة وأخرى غير ناجحة في مشاريع التشاركية في العالم في السنوات الماضية، وتراوحت أسباب عدم النجاح بين هشاشة دراسة الجدوى الاقتصادية الأصلية للمشروع وغموض الإطار القانوني له والصياغة المبهمة للعقد وضعف الإشراف من قبل الحكومة وغياب الآليات السريعة لحل النزاعات واحتكار الأقوياء للمشاريع، وغيرها من الأسباب. لكن التشاركية ظلت خياراً هاماً في الدول التي اعتمدت هذا المفهوم ولازالت مشاريعها تتزايد في العالم، ولازالت الدول التي اعتمدت التشاركية تسعى لتحسين شروط نجاحها. وهذه هي الهند بعد سنوات من تجارب التشاركية في مجال المرافق العامة والبنى التحتية فيها وفي العالم تعقد مؤتمراً في مدينة بنغلور في العام 2007 (كان لنا شرف حضوره)، ليخلص المؤتمر إلى دعوة الحكومات إلى التنبيه إلى استمرار وجود الثغرات التالية في تجارب التشاركية في العالم:

- ضعف القدرة لدى مؤسسات الدولة على إدارة عملية طرح المشاريع وتنفيذها.
- ضعف في السياسات وفي الإطار التنظيمي للتشاركية.
- افتقار السوق للآليات المناسبة للتمويل المصرفي.
- النقص في المشاريع القابلة للتشاركية والجاهزة للتمويل.

2. اختلاف مفهوم التشاركية عن الخصخصة

تتضمن التشاركية في مشاريع البنى التحتية والمرافق العامة إشراك القطاع الخاص في تمويل وتشغيل وإدارة مرفق عام في ظل عقد بين جهة عامة وشريك خاص لمدة زمنية محددة، وإعادة المرفق العام إلى ملكية الدولة في نهاية المشروع، وتكون هذه إعادة مثبتة في عقد التشاركية. وبالتالي فالتشاركية ليست خصخصة، لأن الخصخصة في مفهومها الأساسي هي نقل الملكية العامة في مشروع إنتاجي أو خدمي إلى القطاع الخاص.

وللحفاظ على المصلحة العامة فإن مشاريع التشاركية تنفذ وتشغل تحت إشراف الدولة، حيث تعتبر الدولة هي المسؤولة عن توفير المرفق العام للمواطن بالجودة اللازمة والسعر العادل، كما وأن عقود التشاركية تتضمن دائماً بنوداً تحمي المصلحة العامة.

ومن جهة أخرى فإن اعتماد التشاركية لا يعني بالضرورة اعتماد مفهوم "الليبرالية الجديدة" بالمطلق، بل هي ضرورة تقنية للصالح العام ولأسباب الثلاثة التي تم ذكرها أعلاه. والجدير بالذكر أن القانون المدني

¹ Government of India, Ministry of Finance, International Conference on Meeting India's Infrastructure Needs with Public Private Participation, New Delhi, February 5-6, 2007.

السوري أتاح للدولة في مادته رقم 634 التعاقد مع القطاع الخاص لإدارة مرفق عام بموجب عقد يسمى عقد التزام المرافق العامة وهو "عقد الغرض منه إدارة مرفق عام ذي صيغة اقتصادية، ويكون هذا العقد بين جهة الإدارة المختصة بتنظيم هذا المرفق وبين فرد أو شركة يعهد إليها باستغلال المرفق فترة معينة من الزمن".

3. مخاطر مشاريع التشاركية

هناك مخاطر متنوعة يمكن أن تتعرض لها مشاريع التشاركية خلال التنفيذ كما خلال التشغيل، نظراً لضخامة هذه المشاريع وتعقيدها وطول مدتها. فالنسبة للجهة العامة هناك بشكل خاص مخاطر سوء الإنشاء من قبل القطاع الخاص أثناء التنفيذ، ومخاطر تدني جودة الخدمة التي يقدمها خلال التشغيل. أما بالنسبة للقطاع الخاص فهناك مخاطر البلد السياسية والأمنية، كتغير الحكومات وتغير القوانين والتشريعات. وهناك مخاطر التشغيل كتأخر المقاول الذي اختاره المستثمر الخاص للتنفيذ وارتفاع كلفة التنفيذ وهبوط سعر الصرف، ثم هناك مخاطر تغير عادات الاستهلاك أثناء التشغيل، وبالتالي تغير حجم الطلب أو نوعيته، مما يؤثر على التدفقات النقدية للمشروع وبالتالي على قدرة المستثمر على التسديد للدولة والمصارف والممولين. ومن المفترض أن تحدد دراسة الجدوى الاقتصادية للمشروع مخاطره لكافة الأطراف، وأن يوزع عقد المشروع المخاطر بين الأطراف بحسب الالتزامات المترتبة على كل طرف وأن يمنح الحوافز للأطراف بشكل يتناسب مع المخاطر التي تتحملها.

4. دراسة الجدوى الاقتصادية لمشاريع التشاركية

تعتبر دراسة الجدوى الاقتصادية في مشاريع البنى التحتية والمرافق العامة أكثر تعقيداً وصعوبة من دراسة الجدوى الاقتصادية في حال المشاريع الربحية. وتحتمل دراسة الجدوى الاقتصادية موقعاً متميزاً في هذه المشاريع فهي تقيّم تقنيات المشروع، وتقدر حجم ونوع الطلب على خدماته، وتحدد مخاطره أثناء التنفيذ كما أثناء التشغيل، وتقيّم مدى الحاجة للحوافز للمستثمر وكلفة هذه الحوافز، وتأخذ بالاعتبار حماية المصلحة العامة، كما تقدر كلفة المشروع الاستثمارية وكلفته التشغيلية. ويؤثر تقييم هذه المكونات على مسؤولية كل واحد من الأطراف في المشروع وعلى تسعير الخدمة التي سيقدمها المشروع للمستهلك النهائي (مثل سعر الكهرباء أو سعر استخدام الطريق السريع)، وبالتالي فيما إذا كان هناك حاجة للتسعير الاجتماعي بدلاً من التسعير الاقتصادي، والحاجة لأي دعم آخر من قبل الدولة وقيمة هذا الدعم.

لذلك من الضروري إعداد دراسة الجدوى الاقتصادية لمشاريع التشاركية من قبل جهات ذات خبرة دولية، خارجية كانت أو داخلية، لتشمل كافة النواحي الفنية والإدارية والمالية للمشروع. وقد يكون من المفيد تكليف أكثر من جهة واحدة بإعداد دراسة الجدوى للاستفادة من تعدد الخبرات.

5. تمويل مشاريع التشاركية

عادة ما تكون مشاريع التشاركية من الحجم الذي يفوق قدرة القطاع الخاص المستثمر على تمويلها من موارده الذاتية، مما يتطلب أحياناً تشكيل اتحاد مالي بين عدة مستثمرين لتنفيذ المشروع، ويتطلب غالباً لجوء المستثمر أو مجموعة المستثمرين إما إلى الاقتراض المباشر طويل الأجل من المصارف أو إلى طرح سندات طويلة الأجل في السوق. وتسدّد عادة أقساط القرض أو قيمة السندات المطروحة مع الفوائد من التدفقات النقدية لشركة المشروع. وفي حال التمويل المصرفي تقدم المصارف هذا التمويل بضمانة المشروع وأصوله وتدفقاته المالية حصراً من دون أي عودة إلى الأموال الخاصة العائدة للجهات المستثمرة في المشروع أو الرعاية له، ولكن يتم أحياناً الاتفاق على عودة محدودة (partial recourse) إلى الأموال الخاصة مثل تقديم كفالات شخصية من بعض المساهمين في المشروع أو من الجهة العامة المتعاقدة أو من الدولة. أما بالنسبة للقرض نفسه فقد يكون من الداخل أو من الخارج أو من كلاهما، وقد يكون من مجموعة من المصارف بصيغة القروض المجمعّة (syndicated loans).

6. التشاركية في سورية قبل القانون رقم 5 لعام 2016

تمت في سورية شراكات اقتصادية بين القطاع العام والخاص منذ أوائل الخمسينات، بدءاً من عقد إدارة مرفأ اللاذقية في العام 1951، مروراً بتشاركية الامتياز في مجال النفط مع شركة منهل في منتصف الخمسينات ثم تشاركية الإنتاج بين الدولة والقطاع الخاص الأجنبي في مجال النفط والغاز منذ منتصف السبعينات، ثم التشاركية في الملكية والإدارة (القطاع المشترك) في المشاريع الزراعية (القانون رقم 10 لعام 1986) والسياحية (قرار المجلس الأعلى للسياحة رقم 186 لعام 1985) والتشاركية في التأهيل والتشغيل والإدارة في بعض المنشآت الصناعية العامة من قبل القطاع الخاص في العشرين سنة الماضية (مثل مشروع الورق في دير الزور ومشروع الإسمنت في طرطوس). ثم هناك مشاريع التشاركية في الاستثمار والإدارة دون الملكية بين جهات عامة وجهات خاصة في قطاع السياحة، وعقدي الاتصالات بين الدولة وشركتي الخليوي

(سيرياتل وسبيستل) الموقعين في العام 2001،² ومشروع إدارة الحاويات في مرفأ طرطوس الموقع عام 2007 ومرفأ اللاذقية الموقع عام 2009.

وقد توجهت الدولة في السنوات الخمس السابقة للأزمة الحالية وخلال إعداد الخطة الخمسية العاشرة إلى طرح بعض مشاريع البنى التحتية والمرافق العامة للتشاركية، وخاصة في مجال الكهرباء والطاقة المتجددة وبناء الطرق السريعة (انظر الملاحق 1-4 من هذه الورقة). ووقعت في ربيع 2008 مذكرة تفاهم مع وكالة التمويل الدولية (IFC) العائدة للبنك الدولي، تضمنت مساعدة الوكالة للحكومة في إنشاء وحدة مركزية للشراكة بين العام والخاص تكون مهمتها تطوير الإطار القانوني للتشاركية وتطوير السياسة الوطنية لها³. وتم بعد ذلك إعداد مسودة أولية لقانون ينظم التشاركية بين القطاعين، كما تم إقامة مؤتمر خاص للتشاركية في دمشق في العام 2009 بتنظيم من الجمعية السورية البريطانية في لندن. وخلال ذلك أعدت وزارات الكهرباء والنقل من جهة، واقترحت شركة الشام القابضة (شركة مساهمة خاصة) من جهة ثانية، بعض المشاريع المرشحة لهذه التشاركية. ثم توقفت هذه الجهود مع بدء الأزمة الحالية في أوائل العام 2011. لكن الشعور بالحاجة لقانون التشاركية عاد من جديد استعداداً لعملية إعادة الإعمار بعد الأزمة، وتم إعداد مسودة جديدة للقانون في العام 2014، تم تعديلها فيما بعد لتصدر بالقانون رقم 5 لعام 2016.

وللتأكيد على أهمية التشاركية الجديدة فقد جاء في حديث للسيد رئيس مجلس الوزراء السابق بعد شهر من صدور القانون أن التشاركية تشكل الجيل الثالث من أجيال الاقتصاد السوري، حيث كان الجيل الأول، حسب حديثه، هو جيل القطاع العام والجيل الثاني هو جيل اقتصاد السوق الاجتماعي والجيل الثالث هو جيل التشاركية⁴.

ومنذ صدور القانون بدأت وزارات الدولة المختلفة، وخاصة وزارات الصناعة والسياحة والنقل والكهرباء بتوسيع لائحة مشاريعها الجديدة والقديمة المرشحة للتنفيذ على مبدأ التشاركية. وقد أدرجنا في الملاحق (1-4) في نهاية هذه الورقة بعضاً من هذه المشاريع.

² تم تغيير اسم الشريك الخاص لشركة سبيستل، وتغيرت الملكية بعد ذلك ليصبح اسم الشركة MTN في عام 2007. وقد تم منح شركتي الاتصالات عقد ترخيص بدلاً من عقد BOT مع بداية العام 2015 ولمدة 20 سنة.

³ جريدة الوطن، 2008/3/6

⁴ جريدة الوطن، 2016/2/7

7. لماذا التشاركية وهل هي ضرورة أم خيار في الواقع السوري؟

أعتقد أن التشاركية كانت خياراً قبل الأزمة، وأصبحت ضرورة بعدها وفي مجالات متعددة، وذلك للأسباب التالية:

- تسبب النزاع بخسائر قدرها 259 مليار دولار أمريكي، منها 169 مليار دولار من الناتج المحلي الإجمالي مقارنة مع توقعات ما قبل النزاع، و 89.9 مليار دولار من الخسائر المتراكمة في رأس المال المادي⁵.
- الحاجة لإعادة إعمار ما تعرضت له المرافق العامة والبنى التحتية من طرق وشبكات مياه وكهرباء وصرف صحي في سورية من دمار⁶، وإعادة تشغيلها وتطويرها بالسرعة اللازمة، وذلك نظراً لأهميتها لحياة المواطن اليومية من جهة ولدعم العملية الإنتاجية والاستثمارية في القطاعات الاقتصادية المعتمدة عليها من جهة أخرى. فقد تعرضت شبكة الطرق لأضرار واسعة، وخرجت 10 محاور من أصل 13 محوراً للسكك الحديدية عن الخدمة⁷، وتعرضت محطة حلب الحرارية لأضرار كبيرة مما أدى لتوقفها بشكل كامل عن العمل، وخرجت 70 محطة تحويل كهربائي عن الخدمة⁸، وتعرضت محطة مياه الخفسة لأضرار كبيرة نهاية عام 2015، كما توقفت 50 محطة معالجة صرف صحي من أصل 91 محطة عن العمل⁹.
- الحاجة لإعادة إعمار ما تم تدميره من مساكن ومدن سكنية خلال الأزمة، فضلاً عن الحاجة لبناء مساكن اجتماعية للطبقات الفقيرة والمتوسطة، وقد تم تهديم أكثر من ثلث المساكن في سورية حتى نهاية عام 2013، معظمها في محافظات حلب وريف دمشق وحمص وإدلب¹⁰. وتعاضم الدمار في السنوات الثلاث الأخيرة. وكذلك هناك حاجة لإعادة إعمار ما تهدم من مدن صناعية وحاجة لإقامة مدن ومناطق صناعية جديدة.

⁵ تقرير الإسكوا الصادر عام 2016 بعنوان Syria at five years on war

⁶ أجرى البنك الدولي تقديراً مبدئياً للأضرار والاحتياجات في ست مدن سورية: حلب ودرعا وحماة وحمص وإدلب واللاذقية حتى نهاية عام 2014 وتضمن هذا التقدير سبعة قطاعات: الإسكان والصحة والتعليم والطاقة والمياه والصرف الصحي والنقل والزراعة، ونال قطاع الإسكان نحو 65% من إجمالي تقديرات الأضرار التي تراوحت بين 3.6 و 4.5 مليار دولار أمريكي. وكانت حلب هي المدينة الأكثر تضرراً إذ نالها 40% من الدمار. للتفاصيل أنظر: البنك الدولي. (كانون الثاني، 2016) الموجز الاقتصادي الفصلي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا – الآثار الاقتصادية للحرب والسلام.

⁷ جريدة البعث، 2015/09/15.

⁸ منها 5 محطات على التوتر 40 ك.ف، و 30 محطة تحويل على التوتر 230 ك.ف، و 35 محطة تحويل على التوتر 66 ك.ف. جريدة الوطن، 2016/04/04

⁹ الوكالة العربية السورية للأنباء (سانا)، 2015/05/17

¹⁰ تقرير الإسكوا الصادر عام 2014 بعنوان: النزاع في الجمهورية العربية السورية.

- هناك أعباء كبيرة على الدولة بعد الأزمة فإضافة إلى إعادة إعمار المرافق العامة والبنى التحتية والمساكن والمصانع والمدارس والمشافي وأبنية الحكومة المهتمة، سيترتب على الدولة تحريك عجلة الاقتصاد، وإعادة ملايين اللاجئين¹¹ وإسكانهم، والتعويض عن المتضررين واستعادة رؤوس الأموال والخبرات التي هاجرت، وإعادة بناء مؤسسات الدولة وإعادة السلم الأهلي والسعي للتنمية المنطقية المتوازنة، وخلق فرص العمل ومواجهة الفقر القديم والجديد. وتقدر الأمم المتحدة أن 85% من السكان في سورية يعيشون تحت خط الفقر بعد 5 سنوات من الأزمة مقابل 28% في العام 2010، وأن هناك حوالي 3 مليون شخص عاطل عن العمل يشكلون معدل بطاله يقدر بـ 53% مقابل 8% في العام 2010.
- في مقابل هذه المتطلبات ستخرج الدولة من الأزمة وقد فقدت الكثير من مواردها البشرية وقدراتها الإدارية وخسرت الكثير من مواردها المالية وموارد القطع الأجنبي. ويقدر عجز الموازنة في عام 2015 بحوالي 20% من الدخل القومي، وعجز الميزان التجاري بما يزيد عن 19% من الدخل القومي، وقدرة الاحتياطي من الأموال الأجنبية بـ 1.1 مليار دولار أميركي في نهاية عام 2015،¹² ويتوقع أن يزداد العجز مع بدء عملية إعادة الإعمار وأن يتزايد تآكل الاحتياطي من القطع الأجنبي، خاصة إذا تأخر رفع العقوبات الاقتصادية المفروضة من قبل الدول الغربية والدول العربية. وبالتالي لا تستطيع الدولة بمواردها المالية والبشرية إعادة بناء ما تهدم من مرافق عامة ومساكن ومصانع وغيرها بمفردها بالنظر للكلفة العالية المقدر لإعادة البناء إلا من خلال لجوئها إلى المديونية الداخلية والخارجية وبأرقام كبيرة. وحتى اللجوء إلى المديونية، داخلية كانت أم خارجية فله حدود من الخطير تجاوزه.
- في ظل هذا الواقع المظلم ستأتي تشاركية الدولة مع القطاع الخاص لترفع عن الدولة عبء الإنفاق على هذه المشاريع، مما يفسح المجال لها للإنفاق على المتطلبات الكثيرة والمتعددة لها بعد الأزمة التي أشرنا إليها أعلاه، ولتقلص من حاجتها الحتمية للاستدانة الداخلية والخارجية. فالتشاركية من حيث الواقع تشكل صيغة تمويلية وطنية بديلة للمديونية التي تحمل معها عبء خدمة الدين على الموازنة العامة للدولة. وبالنسبة للمديونية الخارجية فهناك، إضافة إلى عبء الدين، احتمال تدخل الدائنين في الشأن الاقتصادي الداخلي. ومن هذا المنظور، فالتشاركية تعزز من استقلالنا الاقتصادي. ولدينا تجربة لبنان الذي بلغت مديونته الخارجية قيمة 75 مليار دولار حتى آخر عام 2015، مما جعله غير قادر على زيادة معاشات

¹¹ يقدر عدد اللاجئين السوريين للخارج بحوالي 4.8 مليون نسمة وعدد النازحين للداخل بحوالي 7.6 ملايين نسمة وذلك حتى حزيران 2016. للتفاصيل أنظر: البنك الدولي - المرصد الاقتصادي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. (2016، تشرين الأول). العدالة الاجتماعية والاقتصادية لمنع التطرف العنيف. ص 8

¹² البنك الدولي - المرصد الاقتصادي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. (2016، تشرين الأول). سورية - الآفاق الاقتصادية. على الرابط: <http://pubdocs.worldbank.org/en/530961475673298895/Syria-MEM-Fall2016-ARA.pdf>

موظفيه وتطوير مرافقه العامة (المياه والكهرباء وترحيل النفايات). وقد جاءت السعودية مؤخراً لتلغي، لأسباب سياسية بحتة، منحة ثلاثة مليارات دولار كانت قد وعدته بها سابقاً.

- وتجدر الإشارة إلى أن مشاركة القطاعين الخاص والعام في بناء الاقتصاد الوطني لا يتعارض مع مبدأ اقتصاد السوق الاجتماعي الذي اعتمده الدولة رسمياً في العام 2005 والذي جعل مشاركة القطاع الخاص في الاقتصاد الوطني حقاً وليس منحة. كما وأن مشاركة القطاع الخاص مع العام في بناء وتطوير وتشغيل المرافق العامة لا يجب اعتباره خطأً أحمرأ، كما يقول بعض الاقتصاديين والسياسيين السوريين¹³، ما دام القانون قد وضع الضوابط اللازمة لحماية المصلحة العامة كما هو موثق في المواد (13) و (49) و (52) و (53) و (57) و (60) من قانون التشاركية رقم 5 لعام 2016.

- وأخيراً، لا شك أن تنفيذ هذه المشاريع في مرحلة إعادة الإعمار وفي ظل ندرة موارد الدولة أفضل من عدم تنفيذها وخسارة فوائدها، وأفضل من الاستدانة من الخارج، خاصة وأن هذه المشاريع ستنفذ وتشغل تحت إشراف الدولة وستعزز الاستقلال الوطني للبلد من خلال الحد من تزايد العجز المالي ومن الاضطرار للجوء إلى المديونية، فضلاً عن أنها ستساعد على تنشيط القطاع المصرفي وأسواق المال والسندات وتنشيط قطاع التأمين. وإذا أحجمنا عن التشاركية، ولم تتوفر الموارد لتنفيذ المشاريع يخسر البلد كل من فوائد هذه المشاريع للمواطن وللإقتصاد، ويخسر الاقتصاد الوطني فرص العمالة المباشرة التي توفرها المشاريع خلال التنفيذ كما خلال التشغيل، وفرص العمالة الأخرى التي تنتج عن المشاريع الإنتاجية التي ستستفيد من إعادة بناء وتطوير المرافق العامة والبنى التحتية وغيرها من المشاريع التشاركية الضرورية.

8. المحتويات الرئيسية لقانون التشاركية السوري رقم 5 لعام 2016

يعالج القانون رقم 5 بأبوابه الخمسة وبمواده الـ83 المواضيع الرئيسية التالية:

- الإطار التنظيمي والمؤسسي للتشاركية
- نطاق مشاريع التشاركية
- آلية طرح العروض
- شروط وأحكام عقود التشاركية
- إحداث والشركات المنفذة لمشاريع التشاركية وضوابط المشاركة فيها
- حقوق والتزامات الجهات العامة والشريك الخاص

¹³د. منير الحمش، "إلى أعضاء مجلس الشعب: البنية التحتية خط أحمر" الوطن 2015/8/10، كذلك انظر مداخلة النائبين عمار بكداش واسكندر جرادة في مجلس الشعب (جريدة صوت الشعب) 2015/12/30.

- ضمانات المصلحة العامة
- حوافز القطاع الخاص
- آليات فض النزاعات
- ضوابط إعادة الأصول المحدثة إلى الدولة في نهاية المشروع

وسنعرض في هذه الفقرة أبرز النقاط التي تضمنها القانون:

أ- الإطار التنظيمي والمؤسسي للتشاركية

نص القانون على إقامة مجلس للتشاركية ومكتب لها، بحيث يتألف المجلس من رئيس مجلس الوزراء (رئيساً) وعضوية الوزراء ذات العلاقة وخيبرين مستقلين، وتكون مهام المجلس إقرار المشاريع التي يمكن تشميلها بالقانون والمصادقة على عقود الدراسات الأولية وطلب عروض عقود التشاركية والمصادقة عليها والموافقة على الدعم الاقتصادي والحوافز لأي مشروع (المادة 7).

أما مكتب التشاركية فيحدث لدى هيئة تخطيط الدولة والتعاون الدولي ويرتبط برئيس الهيئة الناطمة القطاعية، ويتألف من فريق من الخبراء الاقتصاديين يتم تعيينهم أو التعاقد معهم بقرار من مجلس التشاركية. وقد حدد القانون مهمة هذا المكتب بتقديم المشورة الفنية والإدارية والقانونية والمالية والاقتصادية اللازمة للمجلس وللجهات العامة الراغبة بالتعاقد مع القطاع الخاص أو المتعاقدة معه أصلاً ودراسة المشاريع المقترحة للتشاركية (المادة 8). أي أن مجلس التشاركية ومكتبها هما الجهتين اللتين ستمارسان دور الرقابة المالية والإدارية على طرح المشاريع وتشغيلها.

إضافة إلى مجلس التشاركية ومكتبها، أحق القانون للوزارات تشكيل لجان للتشاركية (بعد الحصول على موافقة المجلس) لتشكل نقاط الارتباط المؤسسي مع مكتب التشاركية، كما أحق للوزارات إحداث هيئات قطاعية ناظمة وترك للجهة العامة المتعاقدة الإشراف على أعمال المشروع (المادة 9). كما أوصى القانون بأن يضع المجلس نماذج لعقود التشاركية المختلفة وإصدار دليل استرشادي لكل منها (المادة 5).

ب- نطاق مشاريع القانون

شمل قانون التشاركية السوري، حسب (المادة 2) منه، "مشاريع المرافق العامة والبنى التحتية والمشاريع العائدة ملكيتها للقطاع العام"، واستثنى في (المادة 3) "عقود استكشاف واستثمار الثروات الطبيعية مثل النفط" "والعقود التي يبرمها القطاع العام وفق أحكام (القانون رقم 51 لعام 2004 وتعديلاته)"، أي وفق قانون نظام العقود الموحد الذي ينظم عقود المقاولات التي تبرمها الدولة مع القطاع الخاص.

ويعني التعريف أعلاه أن قانون التشاركية السوري في نسخته النهائية شمل، إلى جانب مشاريع المرافق العامة والبنى التحتية الهادفة إلى الخدمة العامة (كمشاريع الطرق والكهرباء والمياه وغيرها)، "المشاريع العائدة ملكيتها للقطاع العام"، ويضم ذلك مشاريع القطاع العام الهادفة إلى الربح مثل المشاريع الصناعية والسياحية والزراعية والتجارية وغيرها، علماً أن المادة الأولى للقانون عرّفت التشاركية بأنها "علاقة تعاقدية بين جهة عامة وشريك من القطاع الخاص بهدف المساهمة في تقديم خدمة عامة أو أي خدمة تتوخى المصلحة العامة"، ولا يشمل هذا التعريف المشاريع الهادفة إلى الربح. ونعتقد أن هذا التناقض في القانون جاء بسبب التعديل الذي تم في المسودة النهائية منه والذي "أضاف كافة مشاريع القطاع العام" إليه، بينما كانت مسوداته السابقة مقتصرة على مشاريع المرافق العامة والبنى التحتية.

ولا يبدو أن المشرّع قد لاحظ هذا التناقض حين قرر توسيع نطاق التشاركية في القانون. وتجدر الإشارة إلى أن قانون التشاركية المصري (الصادر في العام 2010) حصر نطاقه في "مشاريع البنى الأساسية والمرافق العامة"، كما كانت مسودة القانون السوري الأولى، ونعتقد بدورنا بضرورة إخراج المشاريع الهادفة إلى الربح من القانون للأسباب التي سنوردها في الصفحات المقبلة.

وبنفس الوقت يلاحظ أن القانون لم يشير في نصوصه لا من قريب ولا من بعيد إلى التشاركية في المشاريع التي تتضمن مشاركة الدولة القطاع الخاص من خلال منحه أراضي مملوكة منها (بسعر رمزي أو بالمجان) مقابل استثماره الأرض لإقامة مشروع سكني أو تنموي ضمن متطلبات تفرضها عليه تحقيلاً للمصلحة العامة، ومن هذه المشاريع، مشاريع السكن الاجتماعي (affordable housing) وإعادة بناء المدن وتطوير المناطق العشوائية، ومشاريع المدن والعناقيد والمناطق الصناعية، وبالنسبة للمشاريع السكنية هناك أيضاً نموذج مشاركة الدولة أصحاب الحقوق العينية في هذه المشاريع (نموذج المرسوم رقم 66 لعام 2012 والقانون رقم 23 لعام 2015)¹⁴. وهذه المشاريع هي جميعها حيوية وهامة لدعم الاقتصاد الوطني، خاصة في مرحلة التعافي الاقتصادي المبكر بعد الأزمة، وهامة له كذلك على المدى المتوسط والبعيد. وهي مشاريع قابلة للتشاركية فيها.

لا بل قد تكون كلفة وحجم الدمار الذي تعرضت له المدن والضواحي والمساكن من جهة والمنشآت والمدن الصناعية من جهة أخرى في مختلف أنحاء البلاد خلال الأزمة أكبر من كلفة وحجم الدمار الذي تعرضت له البنى التحتية والمرافق العامة، مما يتطلب إعطاء إعادة بناء هذه المنشآت أهمية لا

¹⁴ هو نموذج لبناء المناطق المهذمة والتوسع العمراني بالتنفيذ من خلال شركة تقام لهذا الغرض تولف من الأملاك الداخلة ضمنه، ملكيات تعاون أصحاب الحقوق، ولكل صاحب حصة تعادل القيمة المقدره لعقاره أو للحق العيني الذي يملكه.

تقل عن الاهتمام بإعادة بناء المرافق العامة بعد الأزمة. وهناك تجارب عالمية ناجحة للتشاركية في هذا النوع من المشاريع¹⁵.

ج- الضمانات وحماية المصلحة العامة في القانون

وضع القانون الضمانات التالية لحماية المصلحة العامة وحقوق المستفيدين النهائيين وحقوق العاملين:

- حددت (المادة 13) من القانون الإجراءات التالية:
 - أن تتولى الجهة العامة المتعاقدة الإشراف على أعمال المشروع والتأكد من تحقيق "معايير أداء الخدمة وجودتها وتقديم المخرجات ومطابقتها للمواصفات المطلوبة ومتابعة تنفيذ عقد التشاركية وضمان حقوق المستخدمين النهائيين".
 - الطلب من الشريك الخاص تقديم تقارير دورية عن سير أعمال عقد التشاركية من جهة وضمان توافر شروط الصحة والسلامة للعاملين بالمشروع من جهة ثانية.
 - وأحق القانون في مادته السابعة لمجلس التشاركية الإشراف على تنفيذ المشاريع وتتبع توافرها مع معايير الأداء والتنفيذ المحددة.
- أحقت (المادة 60) للجهة المتعاقدة زيارة جميع مكاتب شركة المشروع والإطلاع على جميع الوثائق اللازمة أثناء تشغيل المشروع في أي وقت تراه مناسباً.
- أجاز القانون بموجب (المادة 49) للجهة العامة المتعاقدة إنهاء العقد في حال "بات من الواضح والثابت أن الشريك الخاص لم يعد قادراً على الوفاء بالالتزامات المترتبة عليه بموجب عقد التشاركية".
- حملت (المادة 57) الجهة الخاصة "كامل المسؤولية والمخاطرة المتعلقة بالتمويل المطلوب لتنفيذ التزاماتها تنفيذاً صحيحاً". وأوصت بأن تتفق الجهة المتعاقدة والشريك الخاص على التسعيرة الواجب سدادها من المستخدمين النهائيين بحيث تكون مقبولة من قبل المستفيدين طيلة مدة المشروع.
- تضمنت (المادة 53) من القانون أن يتضمن عقد التشاركية النص على نقل ملكية أصول المشروع إلى الجهة العامة المتعاقدة عند انتهاء أو إنهاء عقد المشروع أو فسخه. و أوجبت (المادة 61) الشريك الخاص بالحصول على الموافقة المسبقة من الجهة العامة المتعاقدة قبل التصرف بأي من الموجودات أو الأصول موضوع المشروع.

¹⁵ هناك تجريبي مصر وتركيا اللتين تتضمنان توفير أراضي الدولة للمطورين العقاريين بسعر رمزي لإقامة مساكن فردية ومدن سكنية متكاملة لذوي الدخل المتدني والمتوسط وتوفير التمويل لهم إضافة إلى الإشراف على تنفيذ كما على تسويق مدخلات المشاريع للمستفيدين النهائيين مع توفير التمويل للمستفيدين من هذه المنازل.

- أوجبت (المادة 52) أن ينص عقد التشاركية على آلية محددة لاحتساب التعويضات الواجبة لكل طرف في حال إنهائه أو فسخه قبل حلول أجله بما في ذلك التعويضات عن قيمة الأعمال المنجزة في ظل عقد التشاركية والنفقات والخسائر المباشرة التي تكبدها أي من الطرفين أو الأرباح المتوقعة لكل منهما.
- كما تضمنت (المادة 53) من القانون أن ينص العقد على نقل التكنولوجيا اللازمة لتشغيل المشروع من شركة المشروع إلى الجهة العامة المتعاقدة أو الشريك الخاص الجديد الذي يحل محل الشريك الخاص المتعاقد الأساسي، وكذلك على تطوير قدرات العاملين في الجهة العامة المتعاقدة أو الشريك الخاص الجديد الذي يحل محل الشريك الخاص الأساسي.

د- الحوافز للقطاع الخاص

- تضمن قانون التشاركية السوري الحوافز التالية للقطاع الخاص:
- أحق للشريك الخاص استرداد استثماره وتكاليف التشغيل والتكاليف المالية مع تحقيق ربح معقول خلال مدة المشروع، كما أحق له الدعم والتعويض من قبل الجهة العامة المتعاقدة إذا كانت عوائد التسعيرة غير كافية على نحو يسمح بإقامة مشروع تشاركية على أسس تجارية (المادة 59).
 - أجاز لمجلس التشاركية تحديد أية حوافز خاصة للشريك الخاص والتوجيه بمنحه حوافز ممنوحة للاستثمار الخاص بموجب القوانين النافذة، وأخضع شركة المشروع للقوانين الضريبية النافذة، لكنه أجاز منح شركة المشروع إعفاءات ضريبية وفقاً لطبيعة المشروع وأهميته بموجب قانون خاص يصدر بهذا الخصوص (المادة 81).
 - أجاز القانون للجهة العامة المتعاقدة وبناء على القيمة مقابل المال وبموجب الموافقة المسبقة لمجلس التشاركية أن تقدم ضمانات ودعماً اقتصادياً لضمان استدامة وتنفيذ المشروع. كما أعطى المستثمرين الأجانب والسوريين المقيمين في الخارج الحق بتحويل عوائد استثماراتهم بالقطع الأجنبي، وأعطى العاملين الأجانب لدى الشريك الخاص في سورية حق تحويل 50% من أجورهم وتعويضاتهم بما فيه تعويض نهاية الخدمة خارج سورية، كما سمح بالتحكيم الخارجي في حال نشوء نزاعات بين الجهة المتعاقدة والشريك الخاص (المادة 61).

هـ- تغطية مخاطر الاستثمار

- أعطى القانون الضمانات التالية لتغطية بعض مخاطر الاستثمار بالنسبة للمستثمر الخاص:
- أجاز للجهة العامة المتعاقدة أن تقدم تعويضات للشريك الخاص في حال تعرضه لأضرار مالية ناتجة عن تبدلات غير متوقعة في القوانين والتشريعات التي تؤثر بشكل مباشر على عقد التشاركية أو الخدمات التي تؤديها المنشأة أو المشروع موضوع العقد (المادة 61).

- أعطى الحق للشريك الخاص بالمطالبة بتعديلات على العقد للتعويض على الأضرار التي قد تحصل له إما بسبب تغير الظروف الاقتصادية أو المالية، أو تغير التشريعات (المادة 63).
- أجاز للشريك الخاص في (المادة 75) المطالبة بالتعويض المادي أو زيادة عدد سنوات الاستثمار في حال:

- تغيير القوانين النافذة التي تؤثر على التوازن المالي للعقد بحيث تصبح القيمة مقابل الاستثمار غير مجد أو ترتفع كلفة التنفيذ لأسباب طارئة بما يزيد على 10%
- هبوط سعر صرف الليرة السورية بأكثر من 10%
- حدوث تضخم اقتصادي لا يقابل ارتفاع عائدات القطاع الخاص
- ازدادت تكلفة تنفيذ الشريك الخاص لالتزاماته بموجب عقد التشاركية بنسبة تتجاوز 25% أو انخفضت قيمة العائدات المتحصلة من تشغيل المشروع بنسبة 25% نتيجة أعمال قامت بها الجهة العامة المتعاقدة أو أي جهة عامة ذات صلة.

ويلاحظ أن القانون لم يحدد الفترة الزمنية وحدود قيمة عقود المشاريع التي تخضع له، بينما يلاحظ أن القانون المصري وضع حدوداً للفترة الزمنية للمشاريع وهي ما بين 5 و 30 سنة تبدأ بعد اكتمال أعمال البناء والتجهيز، وحدد القيمة الدنيا لعقود المشاريع بـ 100 مليون جنيه (أي 16.5 مليون دولار بسعر الجنيه الحالي مقابل الدولار، بينما كان المعادل بالدولار سنة إصدار القانون 6.5 مليون دولار).

9. لماذا الحاجة لإخراج المشاريع الهادفة إلى الربح من قانون التشاركية السوري

نعتقد بضرورة إخراج المشاريع الإنتاجية الهادفة إلى الربح (الصناعية والسياحية وغيرها) من القانون للأسباب التالية:

- لا يوجد تعارض مصالح بين الجهة العامة والجهة الخاصة في مشاريع التشاركية الهادفة إلى الربح، وبالتالي لا يوجد حاجة لإخضاعها لقانون يوفق بين العلاقة بين جهة تهدف إلى المصلحة العامة وأخرى تهدف إلى الربح، كما هو الحال في مشاريع البنى التحتية والمرافق العامة. ومن الأفضل إخضاع هذه المشاريع لقوانين التجارة والشركات والعمل وغيرها من القوانين النافذة.
- لا يجوز إخضاع المشاريع الربحية في اقتصاد السوق الواقعة ضمن القطاع الاقتصادي الواحد لقوانين وأنظمة مختلفة، حيث يتعارض هذا مع مبدأ التنافسية العادلة في اقتصاد السوق. ومثلما هو غير صحيح في الوقت الحاضر إخضاع شركات القطاع العام الاقتصادي والشركات الخاصة العاملة بنفس القطاع لقوانين وأنظمة مختلفة، لا يجوز إخضاع الشركات الهادفة إلى الربح المزمع تشميلها لقانون التشاركية لأنظمة وقوانين وامتيازات مختلفة عن المشاريع الأخرى في نفس القطاع.

- لا حاجة لإشراف الدولة والجهة العامة المتعاقدة في التنفيذ والتشغيل بالنسبة للمشاريع الإنتاجية والخدمية الهادفة إلى الربح خارج إطار القوانين النافذة، ولا حاجة لإخضاعها إلى الإجراءات المعقدة مثل إجراءات طرح المشاريع وتنظيم العقود والإشراف على تنفيذها وغيرها، وهي الإجراءات اللازمة في حال مشاريع البنى التحتية والمرافق العامة. كما لا حاجة لتقديم الجهة الخاصة تقارير دورية للجهة العامة عن سير أعمال عقد التشاركية في هذه المشاريع، ولا حاجة لأحقية الجهة المتعاقدة زيارة مكاتب الشركة والإطلاع على جميع الوثائق اللازمة أثناء تشغيل المشروع. كما لا حاجة لأن تتولى الجهة العامة المتعاقدة الإشراف على أعمال المشروع الربحي "والتأكد من تحقيق معايير أداء الخدمة وجودتها وتقديم المخرجات ومطابقتها للمواصفات المطلوبة ومتابعة تنفيذ عقد التشاركية وضمان حقوق المستخدمين النهائيين"، فهذه ضرورية في حال مشاريع البنى التحتية والمرافق العامة وهي بنفس الوقت مصونة في حال المشاريع الربحية من خلال القوانين النافذة ومن خلال مجالس إدارات هذه الشركات.
- ونعتقد أن هذه البنود جاءت لحماية المصلحة العامة في المسودة السابقة للقانون حين كان مقتصرًا على مشاريع البنى التحتية والمرافق العامة، ولم يتم إعفاء المشاريع الربحية منها بعد أن تم توسيع نطاق القانون في نسخته النهائية ليشمل المشاريع الإنتاجية الهادفة إلى الربح. ومن جهة أخرى لا نعتقد أن هناك قطاعاً خاصاً ربحياً سيقبل الدخول في شراكة مع القطاع العام بهذه الشروط.
- لا يجوز أن تصبح التشاركية ملجأً لمعالجة المشاريع المتعثرة في القطاع العام، حيث أن معظم المشاريع الربحية (الصناعية والسياحية وغيرها) المقترحة الآن من الجهات الحكومية للتشغيل ضمن قانون التشاركية هي مشاريع متعثرة، وتأمل الجهات الحكومية المقترحة لهذه المشاريع إنقاذها من عثرتها من خلال التشاركية، بينما قانون التشاركية لم يصدر لإنقاذ هذه المشاريع المتعثرة. كما وأن الجهات الحكومية لن تجد شريكاً خاصاً لها في هذه المشاريع إلا بشروطه هو، وعلى حسابها. وإذا كانت الحكومة تريد حلاً لقطاعها العام الاقتصادي فعليها اتخاذ القرارات الجريئة اللازمة التي تقاعست عن اتخاذها على مدى الخمسة والعشرين سنة الماضية أو أكثر، رغم استمرار استنزاف القطاع العام الاقتصادي لمواردها المادية والبشرية.
- صعوبة وضع تعليمات تنفيذية للقانون بنطاقه الحالي، حيث أصبح من العسير وضع تعليمات تنفيذية للقانون بنطاقه الحالي الواسع، فهناك اختلاف كبير في نوعية العقود اللازمة لإقامة مشاريع جديدة (Greenfield projects) والعقود اللازمة لمشاريع قائمة (Brownfield projects)، كما أن هناك اختلاف في العقود التي تنطوي على مجرد إدارة مشروع قطاع عام (إنتاجي أو خدمي) والمشاريع الواقعة ضمن مرافق عامة مختلفة (كهرباء وطرق ومياه وطاقة)، إضافة إلى حالات مشاريع خاسرة ومشاريع تقادمت

تكنولوجياها ومشاريع تحتاج فقط لمعدات رأسمالية لتشغيلها، ومشاريع الشراكة مع الجمعيات الأهلية المشملة في القانون وغيرها.

10. لماذا الحاجة لإدخال مشاريع المناطق والعناقيد والمدن الصناعية في قانون التشاركية السوري

تكمن الحاجة للتشاركية في المشاريع أعلاه للأسباب التالية:

أ. الدمار الكبير الذي تعرض له القطاع الصناعي، وخاصة في ريف دمشق وحلب، فقد بلغ عدد المنشآت الصناعية الخاصة المتضررة 1,524 منشأة حتى نهاية عام 2015، كما أدت الأزمة إلى خروج 49 شركة قطاع عام صناعي ومعمل من الإنتاج (إضافة إلى 14 شركة ومحلجين للقطن كانت متوقفة قبل الأزمة)¹⁶، وتقدر قيمة الخسائر المباشرة في هذا القطاع نحو 380 مليار ليرة سورية (بالقيمة الدفترية بحسب تصريح وزير الصناعة¹⁷).

ويقدر حجم الأضرار المباشرة للمنشآت الصناعية في المدن الصناعية السورية حتى منتصف عام 2016 بحوالي 7 مليار ليرة سورية¹⁸ (4.4 مليار ليرة سورية في مدينة الشيخ نجار الصناعية، و 2.6 مليار ليرة سورية في مدينة عدرا الصناعية، و 107 مليون ليرة سورية في مدينة حسياء الصناعية)¹⁹.

ب. الحاجة لمناطق صناعية (وغير صناعية) تصديرية لتوليد القطاع الأجنبي، خاصة مع عدم توقع العودة السريعة لصادرات النفط التي كانت تشكل 48% من مجمل قيمة الصادرات عام 2010، خصوصاً في حال استمرار العقوبات الاقتصادية على سورية.

ج. الحاجة إلى إقامة مناطق وعناقيد صناعية²⁰ في مختلف أنحاء البلاد لدعم التنمية المتوازنة

- تبرز الحاجة لإقامة مناطق اقتصادية خاصة تشمل كافة الصناعات والخدمات²¹، ومناطق متخصصة بالصناعات الحرفية والمهن الحرة، وأخرى متخصصة بالعلوم والتكنولوجيا، بالإضافة لمناطق التصدير الزراعي وتصدير الصناعات الغذائية (على الساحل السوري)، وذلك بهدف دعم التنمية المتوازنة في سورية وتنشيط الاقتصاد خلال مراحل التعافي المبكر وإعادة الإعمار. وقد أثبتت التجارب العالمية أن التشاركية بين العام والخاص في إقامة هذه المناطق وعملها على أساس

¹⁶ فؤاد اللحام. التقرير الصناعي السوري لعام 2015 <http://alsenaee.com/2016/09/04/>

¹⁷ جريدة الوطن 2016/10/10

¹⁸ لا يوجد تقديرات لأضرار مدينة دير الزور الصناعية

¹⁹ جريدة تشرين 2016/06/06

²⁰ وتشمل المناطق إعادة خدمات الصيانة والاستشارات المالية والفنية واللوجيستية، وخدمات التعبئة والتغليف، وأحياناً قرى شحن، ومخابر، ومراكز جمركية (حرم جمركي)، مصارف، وخدمات دعم الأعمال، ومراكز تدريب، وسكن عمالي ومدارس ومراكز صحية، ومركز حكومي لمنح التراخيص والأذونات (one stop shop) والوصول إلى مرافق الدولة الكهرباء والمياه وغيرها وللعمال.

²¹ ويمكن أن تضم خدمات لوجيستية وقرى شحن ومرافق جاف

اقتصاد السوق، وأسلوب تغطية التكاليف (cost recovery) بدلاً من الدعم الحكومي هي الأكثر نجاحاً والأقل تعرضاً للتدخلات السياسية²².

- الحاجة لصناعات جديدة بتكنولوجيا متطورة تحل محل التكنولوجيات القديمة التي دمرتها الحرب في القطاعين العام والخاص. وعندنا مثال النهضة الصناعية في ألمانيا بعد الدمار الذي تعرضت له خلال الحرب العالمية الثانية.

وقد أعلنت الدولة عن نيتها إقامة مناطق صناعية وتصديرية بمفردها وخاصة في الساحل السوري وفي منطقة الغاب²³. ومن الممكن إقامة هذه المشاريع تشاركياً بين الدولة والقطاع الخاص وفق قانون التشاركية رقم 5 لعام 2016، وتحمل القطاع الخاص كلفة إقامتها وعبء إدارتها ومخاطرها بدلاً من الدولة.

11. لماذا الحاجة للتشاركية في السكن الاجتماعي وإعادة بناء المدن والتوسع العمراني

تتبع الحاجة للتشاركية في مشاريع السكن الاجتماعي وإعادة بناء المدن المهتمة والتوسع العمراني للأسباب التالية:

أ. الحاجة لإعادة بناء المخزون السكني الذي تم تهديمه خلال الأزمة

تقدر منظمة الإسكوا أن يكون 47% من المخزون العقاري السكني (أي حوالي 2,225 مليون مسكن) قد دمر أو تضرر بنهاية العام 2014، وكان معظم الدمار في محافظات حلب وريف دمشق وحمص وإدلب، وبقي محدوداً في محافظات دمشق واللاذقية وطرطوس والسويداء²⁴. كما أدت الأزمة إلى نزوح 12.4 مليون نسمة من منازلهم حتى نهاية حزيران 2016. وكان الخبير العقاري عمار اليوسف قد قدر حاجة البلد إلى 3 مليون مسكن (لغاية عام 2013) بشكل إسعافي على شكل أبراج سكنية وأبنية طابقية شاقولية²⁵. وقد ارتفع عدد المنازل المدمرة في محافظتي إدلب وحلب بشكل كبير خلال السنتين الأخيرتين نتيجة التصعيد العسكري. وكما ذكرنا أعلاه من المؤكد أن كلفة وحجم الدمار الذي تعرضت له المدن والضواحي والمساكن في مختلف أنحاء البلاد خلال الأزمة أكبر من كلفة وحجم الدمار الذي تعرضت له البنى التحتية والمرافق العامة.

²² MENA-OECD Investment Program, Towards Best Practice Guidelines for the Development of Economic Zones, Marrakech, November 23, 2009

²³ تنوي الحكومة بناء مناطق صناعية جديدة في اللاذقية وأخرى في جبلة وبناء منطقة صناعية تصديرية في كل من اللاذقية وطرطوس، ولدى الإدارة المحلية مشروع لإقامة منطقة للصناعات الثقيلة والمتوسطة في محافظة درعا، ومشروع منطقة صناعية في حمص، ومنطقة صناعية في السويداء، ومنطقة زراعية في إدلب. أنظر جريدة الوطن 2013/11/02، وجريدة الثورة 2013/07/08. وهناك قرار الدولة في العام 2000 لإقامة منطقة اقتصادية خاصة (أغروبوليس) في منطقة الغاب (محافظة حماة) لتحويل المنطقة إلى مركز لتصدير المنتجات الزراعية ومنتجات الصناعات الغذائية. وقد بدأت الدراسات اللازمة للمشروع بمشاركة منظمات دولية متعددة في العام 2010، ولكن توقف المشروع مع بدء الأزمة.

²⁴ الإسكوا، الأجنحة الوطنية لمستقبل سورية، مسودة تقرير قطاع السكن 2014/12/31.

²⁵ جريدة الوطن 2013/2/5

ب. تغير الهدف الوطني للإسكان

كان توفير السكن الاجتماعي للأعداد المتزايدة من السكان والوافدين من الريف إلى المدينة ومواجهة حزام الفقر الذي يحيط بالمدن هو الهدف الإسكاني قبل الأزمة، ولكن بعد الأزمة أصبح إعادة بناء المخزون السكني المدمر، بما فيه إعادة بناء مدن بكاملها، وبناء وحدات سكنية سريعة التشييد، مؤقتة ودائمة، لإيواء المهجرين والنازحين العائدين من دول الجوار (الذين بلغ عددهم 4.8 مليون شخص)، في موقع الأولوية يضاف إلى الحاجة للسكن الاجتماعي.

ج. الحاجة لتطوير المناطق العشوائية ومنع المخالفات الجديدة²⁶

كان في سورية قبل الأزمة 157 منطقة سكن عشوائي بمساحة 10,838 هكتار (وهي موازية لمساحة لبنان) معظمها في ريف دمشق (67 منها) وحلب وفي الحسكة²⁷، وكانت هذه المناطق تحتضن أكثر من ربع سكان سورية، وقد شكلت بعض هذه المناطق تهديداً أمنياً خلال الأزمة وتم تهديم العديد منها خلالها، بنفس الوقت الذي ظهرت خلالها مناطق عشوائية ومخالفات سكنية جديدة، خاصة في المدن الآمنة التي هاجر إليها العديد من النازحين (طرطوس مثلاً حيث انتقل إليها حوالي مليون شخص وهو عدد يفوق عدد سكان المدينة الأصليين). ويتوقع أن تزداد المخالفات الجماعية لدى عودة النازحين واللاجئين إلى مدنهم وبشكل كبير إذا لم تتوفر المساكن النظامية لهم. وبالتالي فقد أصبح تطوير المناطق العشوائية ضرورة سكنية من جهة وضرورة اجتماعية وأمنية من جهة أخرى²⁸.

د. فشل النمط القائم في بناء السكن الاجتماعي المعتمد على المؤسسة العامة للإسكان والتعاونيات السكنية

قبل الأزمة²⁹

لم ينجح نمط بناء السكن الاجتماعي من قبل الدولة والتعاونيات السكنية في تقليص الفجوة بين العرض والطلب لهذين النوعين من المساكن، حيث كان الطلب يزداد مع الزيادة السكانية الطبيعية ومع النزوح من الريف إلى المدينة، دون أن يستطیع العرض اللحاق به بسبب البطء بتوفير الأراضي والبطء بالتنفيذ وغياب التمويل (سواء للمطور العقاري أو للمستفيدين من المساكن). وقد أدى النقص الكبير في هذا

²⁶ انتقل ملف العشوائيات من وزارة الإدارة المحلية إلى وزارة الإسكان والتنمية العمرانية.

²⁷ الخارطة الوطنية للسكن العشوائي الصادرة عن هيئة التخطيط الإقليمي، على الرابط:

<http://rpc.gov.sy/rpc2/wp-content/uploads/2013/07/National-Housing-map-indiscriminate.pdf>

²⁸ تم تصنيف المناطق العشوائية إلى 3 درجات: منطقة ارتقاء (يلزمها الترميم)، منطقة إعادة التأهيل (هدم لبعض الأصول)، ومنطقة إزالة (هدم وإعادة بناء)، والقرار هو بالبدء بالمناطق التي تحتاج إلى تأهيل وتنظيم دون الحاجة إلى الهدم، وتحويل هذه المناطق إلى مناطق نظامية.

²⁹ اعتمدت الدولة لسنوات عديدة على المؤسسة لبناء المساكن لذوي الدخل المحدود (مشاريع السكن الشبابي والسكن الادخاري والسكن العمالي) وعلى الجمعيات التعاونية السكنية لبناء المساكن لذوي الدخل المتوسط.

النوع من المساكن إلى توسع المناطق العشوائية في أطراف المدن لتحتوي الفقراء والمهمشين والشباب الذين لم يجدوا مسكناً لهم إلا فيها³⁰.

وحيث جاء قانون التطوير والاستثمار العقاري رقم 15 لعام 2008 لإدخال القطاع الخاص منفرداً أو بالتشارك مع الوحدات الإدارية لبناء المساكن لم يستطع القانون الإقلاع، ولم تقام أية شركة في ظلّه بعد 9 سنوات من صدوره. ويعيد السيد ياسر السباعي المدير العام السابق لهيئة التطوير والاستثمار العقاري عدم استطاعة القانون الإقلاع إلى: (1) تأخر وزارة الزراعة بتصنيف الأراضي، (2) وعدم تأمين الأراضي اللازمة للتطوير العقاري من قبل الوزارات والوحدات الإدارية لاعتبارات إدارية وقانونية وفنية، وإلى محدودية صلاحيات هيئة الاستثمار والتطوير العقاري التي أقيمت في ظل القانون³¹.

12. نماذج التشاركية الممكنة في السكن الاجتماعي وإعادة بناء المدن والتوسع العمراني

هناك ثلاث نماذج على الأقل للتشاركية أعلاه وهي:

- نموذج منح أراضي الدولة بالمجان أو بسعر رمزي للمطور العقاري الخاص مقابل شروط تحددها الدولة حفاظاً على مصلحة المستهلك النهائي.
- نموذج مشاركة وحدات إدارية في الدولة مع أصحاب الحقوق في المنطقة التنظيمية (المرسوم رقم 66 لعام 2012 والقانون رقم 23 لعام 2015)
- نموذج مشاركة مستثمرين كبار في القطاع الخاص مع أصحاب الحقوق في المنطقة التنظيمية (نموذج مشروع سوليدير في بيروت).

أ- نموذج منح أو بيع الأراضي للمطور العقاري

في هذا النموذج تعد الدولة المخططات الإقليمية والمخططات الحضرية للمدن على أسس حديثة، وتدعو القطاع الخاص للبناء ضمن هذه المخططات منفرداً أو بالتشارك مع الدولة. وفي حال تشاركية الدولة توفر الدولة الأرض، وتمنح الحوافز وفق قانون التطوير والاستثمار العقاري رقم 15 لعام 2008، ويتولى المطور العقاري الخاص استثمار وتمويل المشروع وتحمل مخاطره.

³⁰ كان قد تم تقدير المحتاجين إلى سكن في سورية في العام 2009 بنحو 1,5 مليون شخص في حين لا تتجاوز الزيادة السكانية في عدد المساكن 10% من الحاجة سنوياً، وكانت الحكومة قد وضعت هدفاً لها خلال الخطة الخمسية العاشرة لبناء 687 ألف وحدة سكنية (Syrianews 17/8/2009) وأعلن وزير الإسكان عزم وزارته بناء 880 ألف وحدة سكنية جديدة خلال الخطة الخمسية الحادية عشرة (Syrianews 30/4/2010).

³¹ القنديل، 2014/4/8

ب- نموذج مشاركة وحدات إدارية في الدولة مع أصحاب الحقوق

يعتمد هذا النموذج على مشاركة الدولة مع أصحاب الحقوق العينية في منطقة المشروع، وقد أتى المرسوم رقم 66 لعام 2012 بهذا النمط في إعادة إعمار منطقتين تنظيميتين داخل مدينة دمشق، الأولى في جنوب شرقي المزة من المنطقتين العقاريتين المزة كفرسوسة، ومساحتها 214.9 هكتار، والثانية في جنوبي المنطق الجنوبي من المناطق العقارية مزة كفرسوسة قنوات بساتين داريا قدم، بمساحة 880 هكتار³². وأتبعته الحكومة بالقانون رقم 23 لعام 2015، الذي تضمن اعتماد هذا النمط في "التوسع العمراني في حالات المناطق المصابة بكارث طبيعية من زلازل وفيضانات أو التي لحقها الضرر نتيجة الحروب والحرائق، ومناطق التوسع العمراني التي ألحقت بالمخطط التنظيمي العام لمدينة مراكز المحافظات"، وغيرها من الحالات.

وفي اعتقادنا إن هذا النمط لا يحمل معه تباشير النجاح بسبب عدم استطاعة الدولة بقدراتها الإدارية والتقنية، فضلاً عن ندرة مواردها المالية، على إنجاز مشاريع معمارية وسكنية بهذا الحجم الكبير وكلفتها العالية وخلال الفترة الزمنية المقدرة لها. وبالنسبة للمرسوم رقم 66 لعام 2012 بالإمكان التحفظ على موقعي المشروعين المقترحين حيث سيساعد إقامتهما في المواقع المختارة على النزوح إلى مدينة دمشق وزيادة الضغط على مواردها المائية، كما من غير الواضح كيف يرتبط المشروعين بالمصور التنظيمي لمدينة دمشق وبالمخطط الإقليمي لمدينة دمشق الكبرى. وفي اعتقادنا أنه كان من الأفضل اختيار مواقع بعيداً عن المدينة لإقامة مشروعين سكنيين بهذا الحجم. ومن جهة أخرى من المحتمل أن ترتفع كلفة تطوير الموقعين ويتأخر تنفيذهما مما يجعلهما خارج قدرة الطبقات متدنية ومتوسطة الدخل ليصبحا مشروعين للطبقات شبه الميسورة، بينما الأولوية في هذه المرحلة هي الإسكان للطبقات متدنية ومتوسطة الدخل.

وعلى أية حال طالما أن تنفيذ المنطقة التنظيمية الأولى من المشروع قد خطى خطوات عديدة حتى الآن، ولا يمكن الرجوع عنها، نقترح إخراج المنطقة التنظيمية الثانية من نطاق المرسوم رقم 66 لتخفيف العبء عن المحافظة، وتحويل تنفيذه للقطاع الخاص من خلال القانون رقم 15 لعام 2008 بعد تعديله كما هو مقترح في هذه الدراسة، أو من خلال القانون رقم 23 لعام 2015 ولكن بزيادة القطاع الخاص (النموذج ت أدناه).

³² أجاز المرسوم في مادته الأخيرة تطبيق أحكامه على أي منطقة تنظيمية تقع ضمن حدود محافظة دمشق أو محيطها الحيوي، بقرار صادر عن رئيس مجلس الوزراء. وقد تم بموجب قانون الشركات والمرسوم التشريعي رقم 19 لعام 2015 إقامة شركة شام القابضة المساهمة المغفلة برأسمال 60 مليار ليرة سورية (مملوكة من محافظة دمشق ممثلة بأعضاء مجلس المحافظة) لتولي إدارة وبناء المنطقة التنظيمية الأولى وإدارة واستثمار العقارات التي تعود للمحافظة في هذه المنطقة وعقارات المحافظة الأخرى. وقدم المصرف التجاري السوري إلى محافظة دمشق قرصاً بقيمة 20 مليار ليرة سورية لتجهيز البنى التحتية في هذه المنطقة بفائدة 13,5% بالسنة، يسدد خلال 5 سنوات.

ومن جهة أخرى وفي جانب لا يقل أهمية نقترح البحث عن أراضي عائدة للدولة وشبه خالية من السكان خارج مدينة دمشق لإقامة المشروع عليها بدلاً من المنطقة الحالية (جنوبي المتعلق الجنوبي)، وذلك لتقليص النزوح إلى مدينة دمشق وتخفيف الضغط على مواردها المائية.

ت- نموذج مشاركة مستثمرين كبار في القطاع الخاص مع أصحاب الحقوق في المنطقة التنظيمية (نموذج

سوليدير في إعادة إعمار وسط بيروت)

يركز هذا النمط على قيام اتحادات من المستثمرين السوريين، المحليين والمغتربين بمشاركة أصحاب الحقوق في إعادة بناء المدن والضواحي والتوسع العمراني، على غرار مشروع "سوليدير في وسط بيروت"، ولكن مع تحاشي ما ارتكبه سوليدير من غبن بأصحاب الحقوق ومن فساد. ويتطلب تنفيذ هذا النموذج إجراء تعديلات على القانون رقم 23 لعام 2015 يتضمن السماح للقطاع الخاص أن يلعب نفس الدور المنوط بالجهة الإدارية في النص الحالي للقانون. والتحدي الكبير يكمن في جذب القطاع الخاص المحلي والمغترب والقطاع الخاص الذي غادر خلال الأزمة لتبني هذه المشاريع والاستثمار فيها من خلال منحه الحوافز اللازمة والضمانات الكافية باعتماد الشفافية والحرفية في طرح هذه المشاريع.

وفي الحالات الثلاثة أعلاه ينبغي:

- إعداد مسودات المخططات التنظيمية للمناطق المختلفة.
- تنظيف الأراضي من المخالفات عليها وإزالة الإشارات من سجلاتها.
- استخدام البدائل الإنشائية السريعة والتكنولوجيا منخفضة الكلفة والمحافظة على الطاقة.
- الاستفادة من مطورين عقاريين عالميين مختصين ببناء المساكن لذوي الدخل المحدود.
- توفير التمويل بفوائد منخفضة لمشتري الوحدات السكنية (mortgage finance). وفي هذا الخصوص يقترح تفعيل كل من قانون التمويل وإعادة التمويل العقاري رقم 15 لعام 2012، وقانون التأجير التمويلي رقم 88 لعام 2010.
- تقديم الحكومة مساعدات مادية لمشتري المنازل حتى يتمكنوا من تسديد الدفعة الأولى من أقساط القروض (تجربة مصر). ولا بد لمثل هذا الدعم في سورية بسبب تدني الدخل وارتفاع كلفة البناء خلال الأزمة وتوقع استمرار ارتفاعها بعد الأزمة.

13. اقتراح تضمين التشاركية في مشاريع السكن الاجتماعي وإعادة بناء المدن والتوسع

العمرائى فى قانون التطوير والاستثمار العقارى رقم 15 لعام 2008

لم يشر قانون التشاركية في نصوصه إلى التشاركية في المشاريع التي تتضمن مشاركة الدولة للقطاع الخاص في السكن الاجتماعي وإعادة بناء المدن والتوسع العمراني كما ذكرنا أعلاه. وسواء كان هذا سهواً أو قصداً فواقع الأمر أن مواد قانون التشاركية رقم 5 لعام 2016 لا تصلح للمشاريع التي تتضمن تطويراً عقارياً، لما لهذه المشاريع من خصوصية تشمل جاهزية الأرض وتوفير وتطوير البنى التحتية وتوزيع مسؤولياتها وتمويلها، ومواصفات المساكن وارتفاع الأبنية والخدمات المكملة للسكن في المدن ومسؤوليات صيانتها، وتحديد مواصفات المستفيدين من المشاريع وغيرها. وبنفس الوقت لا يمكن استبعاد هذه المشاريع من التشاركية نظراً لأهميتها القصوى بعد الأزمة.

وقد يكون من الأفضل تشميل التشاركية في مشاريع السكن أعلاه في قانون التطوير والاستثمار العقارى (رقم 15 لعام 2008)³³، وهو قانون صدر بالأساس لتشجيع القطاع الخاص "السوري والعربي والأجنبي" الدخول في مشاريع السكن الاجتماعي منفرداً على أملاكه الخاصة أو بمشاركة الوحدات الإدارية للدولة على أراض عامة، وكذلك لتشجيع شراكته مع الدولة في معالجة المناطق العشوائية (المادة 3)، مضيفاً إليها "المشاريع ذات الطبيعة الخاصة غير الإسكانية" (المادة 10)، والتي عرفها القانون وتعليماته التنفيذية بالمشاريع التربوية والصحية والتجارية.

لكن قانون التطوير والاستثمار العقارى لم يكن ناجحاً بحد ذاته، ولم يقام في ظله أي مشروع حتى الآن، كما وأنه لم يكن واضحاً بالنسبة للمشاريع التشاركية، وبالتالي فهو لم يلعب دوراً في حل مشكلة السكن قبل الأزمة. وبنفس الوقت فالقانون لم يعد صالحاً لمواجهة التحديات التي أفرزتها الأزمة، ويحتاج إلى تعديلات جذرية كما سنبين أدناه.

³³ قضى القانون بإحداث مناطق تطوير عقارى وسمح للقطاع الخاص بتطوير هذه المناطق إفرادياً على الأراضي الخاصة التي يملكها هو أو التي يشتريها من الدولة (بسعر يقرره رئيس مجلس الوزراء)، كما سمح له بالتطوير التشاركي مع الدولة على أراضي تابعة لها من خلال استئجار المطور العقارى الأرض من الدولة).

وقد بلغ العدد الكلي لمناطق التطوير العقارى المحدثة بموجب قرارات صادرة عن رئيس مجلس الوزراء في المحافظات 24 منطقة تطوير عقارى محدثة بمساحة إجمالية 4,228 هكتار. جريدة اليعث 2016/12/19

14. هل نحن مستعدون لاعتماد التشاركية؟ وما العمل؟

لا يظن أحد أن مجرد إصدار القانون أو إصدار تعليماته التنفيذية، سيمكننا من بدء العمل به في اليوم التالي، فنحن لسنا مستعدين بعد لاعتماد التشاركية أو لتطبيقها. فما هو المطلوب في التشريع كما في التطبيق لاعتماد التشاركية.

أ- في التشريع بالنسبة لقانوني التشاركية والتطوير والاستثمار العقاري

1) التعديل المقترح في قانون التشاركية رقم 5 لعام 2016

نعتقد أن هناك حاجة لتعديلات رئيسية في قانون التشاركية، تشمل نطاق مشاريع القانون، وشركة المشروع، وحل النزاعات.

○ تحديد نطاق مشاريع قانون التشاركية

نعتقد بوجود تعديل القانون وحصر نطاقه بمشاريع البنى التحتية والمرافق العامة بالإضافة للمناطق والمدن الاقتصادية الخاصة والعناقيد والمناطق الصناعية، تاركين المشاريع الربحية الصناعية والسياحية وغيرها لإقامتها أو لتطويرها وإعادة تأهيلها من قبل شركات مشتركة تؤسس لهذا الغرض، وخاضعة لقوانين التجارة والشركات والعمل النافذة. وإذا كانت بعض الجهات العامة تريد ضوءاً أخضراً للدخول في مشاريع بالشراكة مع القطاع الخاص، فيمكن لقانون التشاركية المقترح تعديله أن يتضمن مادة تسمح لجهات القطاع العام الدخول في مشاريع تشاركية ربحية مع القطاع الخاص خارج نطاق قانون التشاركية وبموجب القوانين النافذة.

أما بالنسبة للتشاركية في مشاريع السكن الاجتماعي وإعادة بناء المدن والتوسع العمراني فنقترح إخضاعها لقانون التطوير والاستثمار العقاري رقم 15 لعام 2008 بعد تعديله.

○ شركة المشروع في القانون

أجاز قانون التشاركية في (المادة 6) تنفيذ المشروع من خلال تأسيس شركة خاصة له، على أن تكون هذه الشركة مساهمة مغلقة أو محدودة المسؤولية. ولكنه لم يجعل ذلك شرطاً، بل أجازها "عندما تقتضي الضرورة"، كما أن القانون لم يجز للجهة العامة المتعاقدة نفسها أن تكون شريكاً في شركة المشروع، لكنه أجاز لشركة المشروع أن تضم جهات عامة غير الجهة المتعاقدة في حالات حددها القانون. ونقترح أن يكون إقامة شركة خاصة بالمشروع إلزامياً (مثلما جاء في القانون المصري) وليس "في حال الضرورة"، لأنه بذلك تتحدد مسؤوليات الجهات المختلفة في المشروع وتوزع المخاطر بينها ويسهل محاسبتها.

○ حل النزاعات في القانون

قضت (المادة 46) من قانون التشاركية أن يتضمن عقد التشاركية "آليات حل المنازعات التي تحدث بين الجهة العامة المتعاقدة والشريك الخاص أو شركة المشروع". وأوجب أن يتم حل النزاعات بين الطرفين عن طريق الحل الودي، وإذا لم يتوصل الطرفان إلى حل ودي فاللجوء إما إلى القضاء الإداري أو التحكيم الداخلي أو الخارجي، ما لم يتم الاتفاق على خلافه في عقد التشاركية (المادة 61).

والواقع أن عقود التشاركية طويلة الأجل لا بد أن تتعرض لكثير من النزاعات الناتجة عن تغيير الظروف السياسية والاقتصادية المحيطة بالمشروع وبالتالي تغير المخاطر التي تتحملها الأطراف المتعددة في العقود سواء كانت الدولة أو القطاع الخاص أو المصارف الممولة، ويحتاج احتمال ظهور هذه النزاعات إلى وجود نظام كفؤ وشفاف يؤدي إلى حلول سريعة وعادلة، حتى لا يتوقف المشروع سواء خلال التنفيذ أو خلال التشغيل.

لذلك نقترح أن ينص القانون على إقامة هيئة قضائية خاصة لحل النزاعات في المشاريع، تكون أحكامها مبرمة وغير قابلة للاستئناف. ويمكننا في هذا الصدد الاستفادة مما جاء في قانون التشاركية في تشيلي، حيث أقام القانون هناك هئتان لمعالجة الخلافات بين المستثمر والجهة العامة المتعاقدة هيئة التوفيق (Conciliation Commission) وهيئة التحكيم (Arbitration Commission)، فالأولى تقترح الحلول والثانية تتخذ القرار النهائي وتعتبر قراراتها ملزمة وغير قابلة للاستئناف أو الطعن³⁴.

وأخيراً نعتقد بوجوب أن تتم التعديلات المقترحة أعلاه بالسرعة اللازمة وقبل اعتماد التعليمات التنفيذية للقانون بشكله الحالي، علماً أن السيد وزير الاقتصاد والتجارة الخارجية أصدر بتاريخ 23 تموز 2016 قراراً قضى بتشكيل لجنة خاصة مهمتها إعداد مشروع التعليمات التنفيذية للقانون "تمهيداً لإصدارها من رئاسة مجلس الوزراء"، معطياً للجنة مدة ثلاثة أسابيع لإنجاز مهمتها³⁵. ومنذ ذلك الحين لم نسمع بما تم إعداده من تعليمات تنفيذية للقانون.

³⁴ Alejandro Jadresic, former Minister, Government of Chile, International Conference on Meeting India's Infrastructure Needs with Public-Private Partnership, Government of India, Ministry of Finance, New Delhi, February 5-6, 2007.

³⁵ قضى القرار بأن تضم اللجنة ممثلين عن عدد من الوزارات المعنية بشكل مباشر بالقانون، إضافة إلى عدد من الخبراء والمستشارين والأكاديميين المختصين في مجالات القانون والاقتصاد والمحاسبة والتدقيق والرقابة المالية. جريدة تشرين، 2016/7/26.

(2) التعديل المقترح في قانون التطوير والاستثمار العقاري رقم 15 لعام 2008

نقترح توسيع أهداف القانون أعلاه لتضم إضافة إلى السكن الاجتماعي، إعادة بناء المدن والتوسع العمراني وتوفير السكن المؤقت والدائم لاستيعاب المهجرين، وكذلك تطوير الإطار التنظيمي والمؤسسي للقانون وتوسيع مهام هيئة التطوير والاستثمار العقاري باتجاه إعطائها الصلاحيات الواسعة في تحديد مناطق التطوير العقاري وتوفير الأراضي المعدة للبناء وصلاحيات التعاقد، وقد يكون من المفيد نقل مرجعيتها إلى رئاسة مجلس الوزراء بدلاً من وزارة الإدارة المحلية.

كما نقترح أن يشمل التعديل تحديد مواصفات المساكن وارتفاع الأبنية والمساحات الخضراء المطلوبة وكذلك مستويات دخول المستفيدين من المساكن وحقوقهم وتحديد الحوافز لكل نوع من أنواع المشاريع، آخذين بعين الاعتبار، في تحديد هذه الحوافز، جاهزية الأرض وتوفير البنى التحتية ومسؤولية الجهة المتفق عليها لإقامة هذه البنى وتمويلها، حيث لا تكفي الحوافز الحالية في القانون، المحصورة بالإدخال المؤقت وحرية الاستيراد وتحويل الأموال، في ظل الظروف الجديدة وارتفاع مخاطر الاستثمار.

كذلك نقترح إقامة شركة خاصة للمشروع والحفاظ على شرط السماح للشركات المحدودة المسؤولية والمساهمة فقط للدخول في هذه المشاريع، مع رفع الحد الأدنى المطلوب لرأسمالها، المحدد حالياً بـ 50 مليون ليرة سورية للأولى، و 100 مليون ليرة سورية للثانية، وإزالة السقف على الملكية غير السورية في المشروع والمحدد بـ 49% من رأس المال، مفسحين بذلك المجال للملكية غير السورية الكاملة، كما هو الحال في قانون التشاركية رقم 5 لعام 2016.

وبالنسبة لحل النزاعات فقد نصت المادة (32) من قانون التطوير والاستثمار العقاري أن تختص محكمة البداية المدنية في كل منطقة بالنظر في النزاعات التي تنشأ بين المطور العقاري والأفراد، وأن تطبق في النزاعات الأصول المطبقة في القضايا المستعجلة، وأن تكون قرارات المحكمة قابلة للاستئناف مع اعتبار قرارات محكمة الاستئناف مبرمة وغير قابلة للطعن.

أما فيما يتعلق بالخلافات التي تنشأ بين الجهة الإدارية والمطور العقاري فقد أحال القانون إلى مجلس الدولة بهيئة القضاء الإداري النظر في هذه الخلافات، وأجاز اللجوء إلى التحكيم طبقاً للإجراءات المتبعة لدى مجلس الدولة إذا نص العقد على ذلك. ولكن نقترح إقامة هيئة قضائية خاصة لحل النزاعات بين الجهة الإدارية والمطور العقاري، على غرار ما تم اقتراحه أعلاه بالنسبة لقانون التشاركية.

ب- في تطبيق قانوني التشاركية والتطوير والاستثمار العقاري

نعتقد أن هناك عوامل عديدة يجب التعامل معها للتمكن من البدء بتطبيق قانون التشاركية وتطبيق التشاركية في قانون التطوير والاستثمار العقاري بكفاءة وشفافية (بعد تعديلها). ومن أهم هذه العوامل: (1) تحسين بيئة الأعمال والاستثمار، (2) تأهيل وتقوية مؤسسات طرفي الشراكة، الدولة والقطاع الخاص، (3) تطوير القطاع المصرفي والقطاع المالي غير المصرفي، و (4) والتأكد من الشفافية وتكافؤ الفرص في تلزيم المشاريع.

(1) تحسين بيئة الأعمال والاستثمار

لابد من تحسين بيئة الأعمال والاستثمار لجذب القطاع الخاص إلى مشاريع التشاركية، فإلى جانب ضرورة تحقيق الأمن والاستقرار وإزالة العقوبات الاقتصادية المفروضة على سورية، هناك حاجة للتعامل مع التحديات التالية لتحسين بيئة الأعمال والاستثمار:

- تثبيت هوية الاقتصاد وثبات السياسات: كان الاقتصاد السوري حين وقعت الأزمة في منتصف الطريق نحو إرساء خطوات الانتقال إلى اقتصاد السوق، بعدما تم اعتماد مبدأ اقتصاد السوق الاجتماعي بشكل رسمي في منتصف العام 2005. وقد توقفت هذه الخطوات أثناء الأزمة لا بل تم التراجع عن بعضها. وهناك حاجة الآن لتثبيت هوية اقتصاد السوق بشكل رسمي من جديد واستكمال إقامة مؤسساته، ولكن مع التأكيد على العدالة الاجتماعية وتكافؤ الفرص وتمكين المؤسسات والقدرات واعتماد قدر من القومية الاقتصادية بدلاً من تعميق التحرير التجاري. وحين تثبت هوية الاقتصاد يتبعها ثبات السياسات التجارية والمالية والنقدية ووضوح عملية التحول نحو اقتصاد السوق.

- توازن الإطار الاقتصادي الكلي: ستمر سورية بعد الأزمة وقبل إعادة الإعمار بمرحلة تحريك عجلة الاقتصاد والتعافي المبكر وبناء السلام والخروج من اقتصاد الحرب. وهناك احتمال بأن ينتج عن متطلبات هذه المرحلة المزيد من عدم توازن الإطار الاقتصادي الكلي المتمثل بالمزيد من العجز المالي وعجز الميزان التجاري والمزيد من تدهور سعر الصرف. وسيشكل عدم الاستقرار هذا عائقاً أمام دخول القطاع الخاص مشاريع التشاركية ولكن على الدولة السعي لتقليص العجزات أعلاه وضبط سعر الصرف من خلال السياسات النقدية والمالية والتجارية.

- تقليص كلفة الأعمال: احتلت سورية في سنوات ما قبل الحرب (2009-2011) مراتب تراوحت بين 137-144 من أصل 183 دولة في التصنيف العالمي في سهولة/صعوبة ممارسة أنشطة الأعمال في العالم، وفق تقارير البنك الدولي السنوية حول سهولة الأعمال في العالم، وقد تدهور موقع سورية العالمي في هذا المجال بعد الأزمة لتحلل الموقع 173 من أصل 190 دولة في تقرير البنك الدولي

حول سهولة الأعمال للعام 2017 الصادر في منتصف تموز 2016،³⁶ والمطلوب لتقليل كلفة الأعمال في سورية تقليل كلفة التبادل (transaction cost)، وتقليل البيروقراطية في معاملات الدولة (الحصول على الموافقات والتراخيص وتنفيذ العقود)، وتحسين الإدارة الضريبية، وتقليل القيود على حرية انتقال الأموال خصوصاً وممارسة، وتحسين قرارات وإجراءات كل من حماية الملكية الفكرية وتسوية النزاعات بين الدولة والمستثمرين، وإرساء سيادة القانون، ورفع كفاءة القضاء ونزاهته في حل النزاعات، وتقليل الفساد الكبير والصغير.³⁷

- وبالنسبة للرأس المال الأجنبي ستظل تعيقه عوامل أخرى أولها استمرار العقوبات الاقتصادية المفروضة على سورية (والمرتبط إزالتها بطبيعة الحل السياسي للأزمة)، والسقوف المفروضة على حدود رأس المال الأجنبي للشركات العاملة في بعض القطاعات بما فيها قانون التطوير والاستثمار العقاري، والقيود على حركة رؤوس الأموال والتدفقات النقدية والعمالة الأجنبية.³⁸

(2) إعادة تأهيل وتقوية مؤسسات الدولة

هناك حاجة لتقوية قدرات الدولة الإدارية والتخطيطية والتنفيذية، على مستوى المركز كما على المستوى المحلي، حتى تستطيع إعداد ملفات المشاريع وطرحها بكفاءة وشفافية ومن دون تمييز، خاصة بعدما تعرضت مؤسسات الدولة بكافة مستوياتها للتصدع خلال الأزمة وانفصلت بعض الإدارات المحلية عن المركز وتزايدت مظاهر اقتصاد الحرب، مما يتطلب تطويراً إدارياً جذرياً لمؤسسات الدولة تنظيمياً وتدريبياً وعلى كافة المستويات بعد الأزمة مباشرة.

ومن جهة أخرى، هناك مشكلة عدم خبرة الدولة في مثل هذه المشاريع وفي عقودها، وهذا يتطلب استثماراً كبيراً من قبلها في تنمية المهارات في هذا المجال، بما فيه مهارات إعداد دراسة جدوى هذه المشاريع وتقييم مخاطرها وطرحها بشكل احترافي وشفاف، وصياغة عقودها، فضلاً عن تنمية مهارات التفاوض مع الشريك الخاص. ولاشك أن هناك حاجة للاستعانة بخبرات عالمية في هذه المجالات وحاجة للاطلاع على تجارب تشاركية عالمية ناجحة وأخرى فاشلة، وحاجة لعقد الندوات التدريبية لموظفي الدولة المعنيين في المركز كما في المحافظات بمشاركة خبراء دوليين ومحليين.

³⁶ The World Bank. Doing Business 2016 - Measuring Regulatory Quality and Efficiency.

³⁷ See also Nabil Sukkar, Syria's 1st National FDI Report From Resource-Seeking to Efficiency-Seeking FDI

³⁸ سمح قانون التشاركية للشركات الأجنبية بتحويل عوائد استثماراتهم بالقطع الأجنبي، ولكن لم يحدد القانون آليات تحويل هذه العوائد في ظل أنظمة الرقابة على النقد القائمة (مما يجب توضيحه في التعليمات التنفيذية للقانون). كما أعطى القانون العاملين الأجانب لدى الشركة الخاصة حق تحويل 50% فقط من أجورهم وتعويضاتهم بما فيه تعويض نهاية الخدمة إلى خارج سورية (المادة 61)، لكن قانون الاستثمار رقم 8 لعام 2007 سمح للموظفين وللعاملين الأجانب والسوريين المغتربين بتحويل 100% من تعويض نهاية الخدمة إلى خارج سورية وليس 50% فقط (المادة 5 في القانون رقم 8)، وتخضع شركات التطوير العقاري إلى قانون الشركات المذكور.

3) تقوية وتطوير مؤسسات القطاع الخاص

تحتاج مشاريع البنى التحتية والمرافق العامة كما تحتاج مشاريع المدن السكنية والمدن الصناعية (وهي جميعها مشاريع عالية التكاليف، طويلة الأمد، وعالية المخاطر) لشركات مساهمة ولمستثمرين ومقاولين كبار، بقدرة فنية وإدارية وملاءة مالية عالية، مما هو غير متوفر في القطاع الخاص السوري في الوقت الحاضر. وقد كان القطاع الخاص في طور الإنعاش بعد الانفتاح الاقتصادي الذي تم قبل الأزمة، وعانى من التصدع ومن هجرة الأموال والخبرات خلاله. فالقطاع الخاص السوري كان ولا زال في معظمه صغيراً حيث تضم 90% من مؤسساته ما دون عشرة موظفين، كما كان 30% منه يعمل في القطاع غير المنظم وازدادت هذه النسبة لترتفع إلى أكثر من 50%، والقليل من القطاع الخاص يعتبر مؤسساتياً³⁹.

وكان ولا زال هناك نقص بالشركات الهندسية وشركات البناء المؤهلة لتنفيذ المشاريع الكبيرة. وما هو متوفر من قدرات في هذا القطاع محصور في جهات قليلة العدد.

وهذا وضع يشكل فراغاً يفسح المجال لأي من الاحتكار المحلي أو الاحتكار الأجنبي، كما يفسح المجال لأمرء الحرب للدخول في هذه المشاريع على حساب الكفاءة في تنفيذها. ومما يزيد من خطورة هذا الفراغ هو هجرة رأس المال الخاص خلال الأزمة وصعوبة القدرة على التنبؤ بموعد عودته أو حجمه.

وعلى أية حال، فمثلما على الدولة السعي لتحسين مناخ الاستثمار وبيئة الأعمال وتقوية مؤسساتها الإدارية والتنفيذية لتشجيع الاستثمار الخاص (وتشجيع عودته)، على القطاع الخاص رفع قدراته الإدارية والتنظيمية والمؤسسية (بما فيه إدخال المعلوماتية في كافة أعماله) لخلق العدد الكبير (critical mass) من مؤسسات القطاع الخاص القادرة على القيام بهذه المشاريع، كما عليه التمتع بالشفافية والمسؤولية الاجتماعية وعدم التحالف مع الأقوياء في السلطة للفوز في مناقصات هذه المشاريع.

ولا ضير في إشراك الشركات الأجنبية في هذه المشاريع، سواء كانت عربية أو أجنبية وسواء كانت من دول الشمال المتطور أو دول الجنوب الصاعد، للاستفادة من تقنياتها. ولا يوجد خطر بأن تسيطر الشركات الأجنبية على هذه المشاريع، على الأقل في بداية الأمر، نظراً لعدم قناعة العديد منها بجاذبية مناخ الاستثمار في سورية واحتمال استمرار العقوبات الاقتصادية عليها. ومع ذلك قد يكون من المفيد، إذا زالت هذه العقبة، تنويع جنسيات الشركات المتعاقدة سواء كانت مستثمرة أو

³⁹ يوجد 53 شركة مساهمة فقط، منها 24 شركة مدرجة في سوق دمشق للأوراق المالية.

مقولة، لتخفيف المخاطر في حال وقعت أزمة سياسية مع دول هذه الشركات، كما قد يكون من المفيد إلزام الشركات الأجنبية بإشراك الكوادر المحلية في التصميم والتنفيذ والإشراف والتشغيل وتحفيزها على مشاركة شركات سورية معها بالتنفيذ والتشغيل لنقل التكنولوجيا والمعرفة إليها. وقد تجذب هذه المشاريع القطاع الخاص السوري المغترب الذي يمكن أن يجلب معه الخبرات الأجنبية والدعم المصرفي الخارجي، مما يساعد كذلك على عدم احتكار الأقوياء وأمراء الحرب على هذه المشاريع⁴⁰.

4) تطوير القطاع المصرفي والمالي غير المصرفي

ألزمت (المادة 6) من قانون التشاركية الشريك الخاص "بتوفير كامل التمويل اللازم للمشروع أو جزء أساسي منه من موارده الذاتية أو عن طريق آليات التمويل الأخرى". وفي حال آليات التمويل الأخرى أوجب القانون أن يكون هناك جزء من التمويل من القطاع المالي أو المصرفي السوري وفق النسب التي يحددها طلب العروض أو مجلس التشاركية الذي سيقام في ظل قانون التشاركية. لكن القطاع المصرفي السوري بشقيه العام والخاص لا يملك القدرة المالية والعمق والتنوع لتمويل مثل هذه المشاريع في الوقت الحاضر، فمؤسساته لازالت تقتصر على المصارف التجارية التي تجذب الودائع وتمول المشاريع قصيرة الأجل، ويفتقر إلى المؤسسات المصرفية الاستثمارية والمؤسسات المالية غير المصرفية التي تقدم التمويل طويل الأجل. إضافة إلى أن ودائع القطاع المصرفي تقلصت بشكل كبير خلال الأزمة، من 11.8 مليار دولار أمريكي عام 2010 إلى 2.6 مليار دولار أمريكي نهاية الربع الثالث 2016، وتعاضمت نسبة ديونه المتعثرة لتصل إلى نسبة 36% من إجمالي الديون في البنوك الخاصة و 24% في البنوك العامة⁴¹، كما وأن رؤوس أموالها لا تسمح له بالتمويل الكبير إلا من خلال القروض المجمع (syndicated loans).

في هذا الطرف، قد يكون من غير الجائز إلزام القطاع المصرفي السوري بالمساهمة بتمويل جزء من المال المقترض لتمويل هذه المشاريع قبل إقامة مؤسسات التمويل طويلة الأجل ومعها تطوير سوق السندات، كما من غير السليم إغراق المؤسسات المصرفية التجارية ذات الودائع قصيرة الأجل في مثل هذه المشاريع طويلة الأجل، نظراً لخطورة مثل هذا التمويل، وهو ما أكده حاكم

⁴⁰ أمراء الحرب الذين أثروا من خلال تجارة وتهريب البضائع ومن خلال الأموال التي تصرف للمقاتلين ومن المساعدات التي توزع على المحتاجين، ومن تجارة الأسلحة ومن الأتاوات التي تفرض على المسافرين والمنتقلين وغيرها، ومن سرقة المنازل والمصانع وبيعها، وأمراء الحرب في المناطق تحت سيطرة الحكومة والذين أثروا من خلال صفقات الاستيراد والاحتكار.

⁴¹ إفصاحات البنوك الخاصة السورية خلال الربع الثالث 2016. وجريدة الوطن. 2016/12/18

مصرف لبنان الذي صرح بأنه من الأرجح ألا يسمح للمصارف التجارية اللبنانية بتمويل مشاريع التشاركية في مجال البنى التحتية والمرافق العامة⁴².

لذلك من المفيد تقليص نسب التمويل المطلوبة من المصارف المحلية في المرحلة الأولى وإلى أن تقام مؤسسات التمويل طويل الأجل التي صدرت القوانين بخصوصها قبل الأزمة، مثل قانون مصارف الاستثمار (رقم 56 لعام 2010)، وقانون التمويل وإعادة التمويل العقاري (رقم 15 لعام 2012)، وقانون التأجير التمويلي (رقم 88 لعام 2010)، وتفعيل سوق السندات (bond market) في سوق دمشق للأوراق المالية. كما يجب النظر بإقامة صناديق تمويل خاصة بإعادة الإعمار، تساهم فيها الجهات المانحة وجهات القطاع الخاص الداخلية وربما الخارجية، وإقامة مصرف استثماري مختص بتمويل مشاريع التشاركية طويلة الأجل.

وبنفس الوقت على مجلس التشاركية وطلب العروض من قبل الجهة العامة مراعاة حال القطع الأجنبي في البلاد حين يتم تحديد نسبة التمويل المصرفي المحلي المطلوب في المشروع، والتنبيه لخطورة ارتفاع نسبة التمويل من البنوك المحلية إلى الحد الذي يؤدي إلى استنزاف سيولتها (وخاصة السيولة بالعملات الصعبة) وإلى استنزاف احتياطي الدولة من العملات الأجنبية. ولتفادي الخطر أعلاه قد يكون من المفيد إجبار الشركات الأجنبية التي تشارك في مشاريع التشاركية على توفير التمويل من الخارج، رغم أن توفر التمويل من الخارج، يعتمد على المناخ السياسي والاقتصادي في سورية بعد الأزمة وعلى إلغاء العقوبات الاقتصادية المفروضة عليها.

5) الشفافية وتكافؤ الفرص في طرح المشاريع ومنح الحوافز

لا شك أن النص القانوني شيء وتنفيذ بنود القانون شيء آخر، وينبغي على الدولة السعي لإرساء مبادئ الشفافية والحكم الرشيد بالنسبة لطرح المشاريع ومنح الحوافز وتخصيص الأراضي، واختيار الشركات المنفذة، والإشراف على أعمالها، ومن ضمن ذلك ضمان عدم سيطرة الأقوياء والمتنفذين وأمراء الحرب على هذه المشاريع وضمان عدم تعاون المتنفذين في الدولة مع هؤلاء لغير الصالح العام، حيث أن تسلل الأقوياء وأمراء الحرب عديمي الخبرة بأموالهم إلى هذه المشاريع سيفشل هذه المشاريع، كما وأن احتكار الأقوياء القدامى والجدد في القطاع الخاص لهذه المشاريع بالتعاون مع السلطة، سيكون على حساب سلامة التنفيذ والمصلحة العامة.

⁴² [The Daily Star](http://www.dailystar.com.lb), May 22, 2013

15. ملاحظات ختامية

وأخيراً إن مشاركة القطاع الخاص في إعادة بناء سورية وخاصة في إعادة بناء وتطوير بنيتها التحتية ومرافقها العامة وإعادة بناء مخزونها السكني وتجديد قدراتها الصناعية في ظل ندرة موارد الدولة وتعاضم وتعدد مسؤولياتها بعد الأزمة لم يعد خياراً أو قضية عقائدية، بل أصبح ضرورة وحاجة ملحة في مرحلة التعافي المبكر وإعادة الإعمار والتنمية المستقبلية. فسورية بأمس الحاجة أولاً: للبناء والتطوير وللتعويض عن الخسائر التي تحملتها خلال الأزمة، وهي خسائر لا تقل عن إنجازات عشرين سنة من التنمية، وهي ثانياً: بحاجة للتنمية والتطوير والعودة إلى السعي للحاق بالركب الاقتصادي العالمي الذي كانت متأخرة عنه أصلاً قبل الأزمة. وهي ثالثاً: بحاجة للبحث عن حلول تكنولوجية "داخلة و خارج الصندوق" للتعامل مع الكارثة التي حلت بها.

ويشكل إصدار قانون التشاركية رقم 5 لعام 2016 خطوة هامة لتشارك القطاعين العام والخاص في إعادة الإعمار وتعزيز عمليتي النمو والتنمية، لكن القانون أهمل التشاركية في مشاريع السكن الاجتماعي وإعادة بناء المدن والتوسع العمراني من جهة، ومشاريع المدن والمناطق والعناقيد الصناعية من جهة أخرى، بنفس الوقت الذي أدخل في نطاقه المشاريع الربحية الصناعية والسياحية وغيرها، وهي المشاريع التي لا تحتاج لقانون خاص ولا ينبغي تعريضها للإجراءات المعقدة واللازمة في المشاريع الكبيرة. وقد اقترحنا في هذه الورقة إخراج المشاريع الربحية كالمشاريع الصناعية والسياحية ومثيلاتها من قانون التشاركية لعدم حاجتها لقانون خاص، وإخضاع هذه المشاريع بدلاً عن ذلك للقوانين النافذة كقوانين الشركات والتجارة والعمل والضرائب وغيرها. واقترحنا بنفس الوقت إدخال مشاريع المدن والمناطق والعناقيد الصناعية إلى القانون لحاجتها لقانون خاص مثلها مثل مشاريع البنى التحتية والمرافق العامة، نظراً لخصوصيتها وتعقيدها ولعدم إقدام القطاع الخاص على المساهمة فيها من دون تحديد مسؤولية مخاطرها، ومنح الحوافز اللازمة له لتحقيق ربحية مقبولة فيها.

أما بالنسبة للتشاركية في مشاريع السكن الاجتماعي وإعادة بناء المدن والتوسع العمراني فقد اقترحنا تشميلها في قانون التطوير والاستثمار العقاري رقم 15 لعام 2008 نظراً لعدم صلاحية قانون التشاركية رقم 5 لعام 2016 لها، مع اقتراحنا تعديل قانون التطوير والاستثمار العقاري (الذي لم ينطلق حتى الآن) لإزالة العقبات المؤسسية التي حالت دون انطلاقه، ولإضافة الأهداف الجديدة التي فرضتها الأزمة على أهداف القانون، واقترح نماذج إسكان للتشاركية في هذه المشاريع.

ومن جهة أخرى هناك حاجة لتعزيز قدرات مؤسسات الدولة والقطاع الخاص وتطوير القطاع المصرفي والمالي غير المصرفي ليشمل مؤسسات التمويل طويل الأجل ومؤسسات التمويل العقاري والتأجير التمويلي حتى يمكن تطبيق قانوني التشاركية والتطوير والاستثمار العقاري بعد تعديلها بكفاءة وشفافية وبشكل يوفق بين مصالح جميع الأطراف.

ويعتقد أنه من الأفضل بالنسبة لمشاريع التشاركية على اختلاف أنواعها البدء بمشاريع صغيرة نسبياً والتوسع إلى المشاريع الكبيرة تدريجياً مع اكتساب الخبرة ومع عودة المزيد من المناطق الجغرافية إلى حضن الحكومة المركزية، ومع عودة رؤوس الأموال الخاصة، وبالتركيز في البداية على المشاريع التي تعيد ربط سورية جغرافياً واقتصادياً، والمشاريع التي تساعد على استيعاب اللاجئين والنازحين وإيوائهم.

وأخيراً، تجب الإشارة إلى أن اعتماد صيغة التشاركية لا يعني احتكار هذه الصيغة في إعادة بناء وتطوير البنى التحتية والمرافق العامة والمدن السكنية والصناعية السورية، فهناك عمل كبير في هذا المجال لكل من القطاعين منفردين وفي مختلف أنحاء البلاد، ولكن كلما تشارك القطاع الخاص مع القطاع العام في هذه المشاريع كلما خفف هذا العبء على موارد الدولة المالية والبشرية، وكلما خفف حاجة الدولة للاعتماد على المديونية الداخلية والخارجية.

الدكتور نبيل سكر

nsukkar@scbdi.com

الملاحق

ملحق رقم (1)

مشاريع وزارة الصناعة المطروحة للتشاركية

الوضع الحالي للمشروع	الموقع	المشروع	
قائم ومتعثر	حماة	شركة سكر تل سلحب	1
قائم ومتعثر	ريف دمشق	معمل خميرة شبعاء	2
قائم ومتعثر	دمشق	الشركة الوطنية لصناعة الشمينتو ومواد البناء إسمنت دمر	3
قائم ومتعثر	حمص	شركة الرستن لصناعة الإسمنت ومواد البناء	4
قائم ومتعثر	دمشق	الشركة السورية لصنع البسكويت غراوي	5
قائم ومتعثر	درعا	شركة اليرموك لإنتاج المعكرونة	6
قائم ومتعثر	ريف دمشق	الشركة الحديثة للكونسروة والصناعات الزراعية	7
قائم ومتعثر	دمشق	الشركة العامة للألبان ومشتقاتها الغوطة	8
قائم ومتعثر	حمص	شركة حمص للغزل والنسيج والصباغة	9
قائم ومتعثر	في دمشق	الشركة الصناعية لخيوط النايلون والجوارب	10
قائم ومتعثر	ريف دمشق	صالة الغزل القديم في الشركة العربية المتحدة للصناعة (الدبس)	11
قائم ومتعثر	حماة	الشركة العامة للإطارات أفاميا	12
قائم ومتعثر	دمشق وريفها	الشركة العامة للدباغة	13
قائم ومتعثر	ريف دمشق	معمل الخزف في الشركة العامة للصناعات الزجاجية والخزفية السورية	14
قائم ومتعثر	ريف دمشق	قسم إنتاج سيليكات الصوديوم في الشركة العامة للصناعات الزجاجية والخزفية	15
قائم ومتعثر	ريف دمشق	معمل الأحذية في النبك	16
قائم ومتعثر	حلب	محلج تشرين	17
قائم ومتعثر	حماة	تطوير الخط الإنتاجي رقم 1/ في الشركة السورية لصناعة الإسمنت ومواد البناء	18
قائم ومتعثر	حمص	إقامة خط لإنتاج البيرة في شركة تصنيع العنب	19
قائم ومتعثر	حماة	تطوير معمل القضبان في الشركة العامة للمنتجات الحديدية والفولاذية	20
قائم ومتعثر	حماة	تطوير معمل الأنابيب المعدنية في شركة حديد حماة	21
جديد	-	مشروع تصنيع العدادات الكهربائية والإلكترونية	22
جديد	-	مشروع تصنيع الشاحنات والباصات	23
جديد	-	ومشروع تصنيع أسطوانات الغاز المنزلي	24
جديد	-	وتصنيع الأدوات الكهربائية المنزلية.	25
جديد	-	إنتاج الجرارات الزراعية	26
جديد	اللاذقية	مشروع مكثفات العصائر	27
جديد	-	مشروع السيرومات	28

المصدر: تصريح وزير الصناعة السابق منشور في جريدة الوطن بتاريخ 2016/03/14

ملحق رقم (2)

بعض المشاريع السياحية المطروحة للتشاركية

التكاليف الإجمالية التقديرية (ألف يورو)	مدة الاستثمار / سنة /	البرنامج الاستثماري المعتمد للموقع	المالك	الموقع	م	المحافظة
2,206	35	فندق إقامة 3 نجوم مع ممتلكاته /250-200/ سرير.	وزارة الأوقاف - مديرية أوقاف دمشق	موقع باب مصلى - دمشق المقاسم رقم /1213 - 1214 - 1215 / من المنطقة العقارية سوقة	1	دمشق
14,706	45	هدم مبنى الفندق الحالي وإشادة مجمع سياحي تجاري ترفيهي يتألف من: فندق من سوية /5 نجوم و مطعم من سوية /3 نجوم	محافظة دمشق و الاتحاد الرياضي العام	موقع فندق الجلاء جزء من العقار رقم 5393- ومن العقار رقم	2	دمشق
12,500	45	فندق سياحي وفندق إقامة بمستوى 5 نجوم	المؤسسة العامة لتوزيع واستثمار الطاقة الكهربائية	عقار المؤسسة العامة لتوزيع واستثمار الطاقة الكهربائية رقم /1303/ منطقة عقارية صالحية جادة	3	دمشق
3,676	45	فندق وشاليهات من سوية /3 نجوم	وزارة السياحة	أجزاء من موقع بحيرة زرزور	4	ريف دمشق
4,412	40	فندق إقامة من سوية أربع نجوم	مديرية مالية محافظة ريف دمشق	موقع العقارين /107-114/ المنطقة العقارية 1/8 بلودان	5	ريف دمشق
11,765	45	موتيل من سوية /3 نجوم/ سعة / وخدمية وسياحية وترفيهية متممة	الاتحاد الرياضي العام ومحافظة ريف دمشق	موقع العقار رقم /73/ من المنطقة العقارية شبعنا (نادي الرماية)	6	ريف دمشق
1,471	30	إقامة مجمع تدريب فندقي سياحي وفق المواصفات العالمية	وزارة السياحة	جزء من العقار رقم /8/ ضاحية قدسيا	7	ريف دمشق
2,941	45	فندق سوية 3 نجوم	وزارة السياحة	موقع جزء العقار رقم /2723/ في تدمر	8	حمص
5,882	45	فندق مع إقامة بمستوى /4/ نجوم	مجلس مدينة حماة	موقع البرناوي على العقار /300/ مؤقت منطقة عقارية ثلاثة	9	حماه
5,882	45	فندق مع إقامة بمستوى 4 نجوم	وزارة الأوقاف	موقع أرض نادي الجلاء رقم /2/	10	حلب
2,941	35	فندق مستوى 3 نجوم	مديرية أوقاف حلب	موقع العقار رقم /12807/ منطقة عقارية رابعة	11	حلب
10,294	45	فندق وبنغالوات تيراسات صيفية سوية نجمتين	وزارة السياحة	موقع البسيط رقم /1- جزء من العقارين رقم /71-69/ والأملاك العامة البحرية المقابلة له	12	اللاذقية
8,088	45	فندق وبنغالوات من سوية /3 نجوم/	وزارة السياحة والمديرية العامة للموانئ	موقع برج اسلام رقم /1/ جزء من العقار رقم /1937/	13	اللاذقية
7,353	45	فندق وبنغالوات من سوية /3 نجوم/	وزارة السياحة والمديرية العامة للموانئ	موقع برج اسلام رقم /2/ جزء من العقار رقم /1937/	14	اللاذقية

11,765	45	فندق وبنغالوهات من سووية 4/ نجوم/	وزارة السياحة والمديرية العامة للموانئ	موقع برج اسلام رقم /3/ جزء من العقار رقم /1937/	15	اللاذقية
6,618	35	فندق مع بنغالوهات /3 نجوم/	وزارة السياحة والمديرية العامة للموانئ	موقع برج اسلام رقم /5/ جزء من العقار رقم /1937/	16	اللاذقية
2,206	35	فندق ذو طابع جبلي ريفي من سووية / ثلاث نجوم /	مجلس بلدة متن الساحل	العقار 503/1 متن الساحل	17	طرطوس
1,103	45	فندق ذو طابع بيئي بسووية 3 نجوم	وزارة السياحة	موقع قصور قرمطة	18	السويداء
1,471	45	وحدات اشتهاء واصطياف طابع بيئي بسووية 3 نجوم	وزارة السياحة	موقع أم حوران	19	السويداء
22,059	45	فندق و فندق إقامة من مستوى ثلاث نجوم ذو طابع بيئي	وزارة السياحة	الموقع /A/ من العقار /250/ منطقة كيمار- عفرين .	20	حلب
11,765	45	هدم البناء الموجود وإعادة تشييده كفندق سووية 4/ نجوم	فرع الحزب بمحافظة طرطوس	موقع العقار العائد لفرع الحزب	21	طرطوس
3,676	35	موتيل من سووية ثلاث نجوم	مجلس مدينة طرطوس	موقع مدخل المدينة الصناعية	22	طرطوس
2,941	35	فندق من سووية 3/ نجوم	الاتحاد الرياضي العام	موقع المدينة الرياضية طوق صافيتا على العقارات -1009-1008-1007/ /1016-1011	23	طرطوس
588	30	مجمع تجاري ترفيهي متنوع	المؤسسة العامة للخط الحديدي الحجازي	موقع أرض فندق محطة قطار بصرى	24	درعا
2,794	45	فندق مع إقامة سووية 3 نجوم	مجلس مدينة الرقة	موقع مجمع الرشيد- ارض سوق الهال القديم	25	الرقة
10,294	60	فندق بمستوى 4 نجوم	وزارة السياحة	مشروع الفندق السياحي بأرواد	26	طرطوس
2,941	35	فندق مستوى 3 نجوم	مديرية أوقاف حلب	موقع العقار رقم /12807/ منطقة عقارية رابعة	27	حلب

المصدر: ملتقى سوق الاستثمار السياحي السابع 2011.

ملحق رقم (3)
مشاريع النقل المطروحة للتشاركية قبل صدور قانون التشاركية

مسلسل	وصف المشروع	الكلفة التقديرية للمشروع قبل الأزمة (مليون دولار)
1	الطريقان المحوريان السريعان وفق مبدأ الطرق المدفوعة (Toll Road)، الأول بين الحدود التركية شمالاً والأردنية جنوباً بطول 500 كم والثاني يربط الساحل السوري غرباً بالحدود العراقية شرقاً ويطول 370 كم.	1,800
2	تحويلة دمشق الكبرى وفق مبدأ الطرق المدفوعة (Toll Road)، تحيط بمدينة دمشق وترتبط بين كافة محاور الطرق الدولية، يبلغ طول المسار 110 كم وعلى أربع حارات مرورية	400
3	المحطة اللوجيستية في المنطقة الوسطى تقع على مقربة من تقاطع محوري الطريقين السريعين شمال جنوب وشرق غرب وفي مدينة حسياء الصناعية، وتمتد على مساحة 620 ألف متر مربع وتؤمن مناولة 6 مليون طن / سنة.	لا يوجد تقديرات لها
4	الخط الحديدي الحجازي بين محطة الحجاز ومطار دمشق الدولي خط حديدي كهربائي مزدوج بطول 30.2 كم ينقل وسطياً 10 آلاف راكب يومياً من قلب مدينة دمشق إلى مطارها الدولي، ويخدم عدداً من التجمعات السكنية المستقبلية.	112
5	الخط الحديدي من دمشق إلى الحدود السورية الأردنية يكمل هذا الخط المحور الذي يربط أوروبا وتركيا شمالاً بالخليج العربي واليمن جنوباً، يمتد على طول 145 كم ويضمن نقل 2700 راكب يومياً و 6.6 مليون طن من البضائع عام 2025. كلفة المشروع	311
6	ميٹرو دمشق يمتد على طول 16.5 كم ضمن مدينة دمشق ويمر عبر 17 محطة، ويتوقع أن ينقل 850 ألف راكب يومياً.	1,800
المجموع		4,423

المصدر: وزارة النقل السورية

ملحق رقم (4)

مشاريع الطاقة المطروحة للتشاركية قبل صدور قانون التشاركية

- إجراء توسعين لمحطة توليد جندر العاملة وفق الدارة المركبة الأول باستطاعة 450 ميغا وات، والثاني باستطاعة 350 ميغا وات.
- إجراء توسيع لمحطة توليد الناصرية العاملة وفق الدارة المركبة بإضافة عنفات غازية باستطاعة إجمالية 250 ميغا وات.
- إنشاء واستثمار مزارع ريحية باستطاعة 100 ميغا وات في منطقة السخنة.
- إنشاء واستثمار مزارع ريحية باستطاعة 50 ميغا وات في منطقة غباغب.
- إنشاء واستثمار مزارع ريحية باستطاعة 50 ميغا وات في منطقة قطينة.
- إنشاء واستثمار محطة توليد كهروضمسية باستطاعة 5 ميغا واط في دير عطية.
- إنشاء واستثمار محطة توليد كهروضمسية باستطاعة 5 ميغا واط في جندر.

ملحق رقم (5)

أهم محتويات قانون التطوير والاستثمار العقاري رقم 15 لعام 2008

الهدف من القانون:

- جذب الاستثمار الخاص المحلي والأجنبي في مجال التطوير العقاري في سورية وخاصة في قطاع السكن.
- إقامة مناطق خاصة لغير السكن (تربوية، صحية، رياضية، تجارية).
- تنظيم عمل المطورين العقاريين.

الإطار المؤسسي:

- إقامة الهيئة العليا للتطوير والاستثمار العقاري مشكّلة من الوزير المختص رئيساً ونائبه والمدير العام نائباً للرئيس وعضوية ممثلين عن الدولة واختصاصيين اثنين من القطاع الخاص يختارهم رئيس الوزراء، وترتبط بوزارة الإسكان والتعمير.
- مهمة الهيئة الإشراف على التطوير العقاري والموافقة على معايير إحداث مناطق التطوير العقاري وتحديد معايير المطور العقاري.
- إحداث مناطق تطوير عقاري (وقد حددت التعليمات التنفيذية للقانون المساحة الدنيا لمناطق التطوير العقاري في كل محافظة).
- ممكن أن تكون الأراضي الخاضعة للقانون خاصة أو عامة
- في حال التشاركية يطلب من المطور العقاري بناء وتطوير كافة البنى التحتية على نفقته الخاصة، بالتعاون مع الوحدات الإدارية، وتصبح هذه البنى التحتية ملكاً للوحدة الإدارية.
- سمح القانون بإنشاء شركات محدودة المسؤولية ومساهمة سورية وشركات مشتركة للتطوير العقاري تساهم فيها الجهة الإدارية وغيرها من الجهات العامة المختصة وتحدد نسبة مساهمة القطاع العام بقرار من رئيس مجلس الوزراء (قطاع مشترك).
- يسمح بإقامة شركات محدودة المسؤولية وشركات مساهمة ويجب ألا يقل رأسمال الشركة محدودة المسؤولية عن 50 مليون ليرة سورية والشركة المساهمة عن 100 مليون ليرة سورية.
- يسمح بالمشاركة غير السورية في رأس مال الشركات ضمن سقف 49% من رأس المال.
- يسمح للشركات غير السورية غير المؤسسة في سورية والتي لها خبرة لا تقل عن 10 سنوات في التطوير العقاري أن تقيم فروعاً لها في سورية للقيام بمشاريع التطوير العقاري.

- على المطور العقاري إيداع نسبة لا تقل عن 5% من الكلفة التقديرية للمشروع في أحد المصارف السورية المعتمدة كضمانة للتنفيذ وقبل البدء به.

الحوافز:

- يسمح للشركات بالإدخال المؤقت لكافة الأدوات والمعدات اللازمة وباستيراد كافة الاحتياجات ولكن دون إعفاء من الرسوم الجمركية
- يسمح للشركات الأجنبية بإخراج أرباحها السنوية وإعادة رأس مالها بعد انتهاء المشروع ويسمح للمدراء والموظفين بتحويل 50% من أجورهم و 100% من تعويض نهاية الخدمة في الخارج.
- سمح القانون للشركات بالإدخال المؤقت للمعدات المطلوبة لتنفيذ المشروع وسمح باستيراد جميع مواد البناء الضرورية للمشروع، ولكنه لم يمنح أية حوافز ضريبية للمستثمرين. ومن جهة أخرى فقد وضع القانون سقفاً على الاستثمار الأجنبي في هذه المشاريع حدده بـ 49% من رأس المال

ملحق رقم (6)

أهم محتويات المرسوم التشريعي رقم 66 لعام 2012

الهدف من المرسوم:

- إحداث منطقتين تنظيميتين في مدينة دمشق كانتا منطقتي مخالفات وسكن عشوائي، وإعمارها من خلال اعتبار الأملاك الداخلة ضمنها ملكاً شائعاً مشتركاً بين أصحاب الحقوق فيها، بحصص تعادل القيمة المقدره لملكية كل منهم أو الحق العيني الذي يملكه. والمنطقتين التنظيميتين هما:
 - المنطقة الأولى: جنوب شرق المزة من المنطقتين العقاريتين مزة كفرسوسة، ومساحتها 214.8 هكتار.
 - المنطقة الثانية: في تنظيم جنوبي المتحلق الجنوبي من المناطق العقارية مزة كفرسوسة قنوات بساتين داريا قدم، ومساحتها 880 هكتار.
- تقوم محافظة دمشق بالاشتراك مع المؤسسات والشركات المختصة بإيصال وتنفيذ المرافق العامة والبنى التحتية من طرقات وأرصفة وحدائق وملاعب وساحات ومياه ومجاري وكهرباء واتصالات وغيره من الخدمات إلى المقاسم الملحوظة وتنفيذها بشكل متكامل بأحدث المواصفات.
- تتحمل محافظة دمشق جميع نفقات التنظيم والدراسات وتنفيذ البنى التحتية والمرافق العامة وتعويبات الإخلاء وجميع بدلات الأيجار المستحقة للشاغلين وأجور المثل ونفقات البيع بالمزاد العلني وتعويبات اللجان وأجور الخبراء والمتعاقدين والعقود المبرمة لتنفيذ الأعمال المساحية والفنية والمكافآت والفوائد المصرفية وجميع النفقات اللازمة للحفاظ على المنطقة التنظيمية وتطوير المدينة.
- يقتطع مجاناً وفق المخطط التنظيمي العام والمخطط التنظيمي التفصيلي جميع الأراضي اللازمة لتنفيذ الطرق والساحات والحدائق ومواقف السيارات والمشيدات العامة، والمقاسم المخصصة لمحافظة دمشق لإشادة مبان للمنزرين بالهدم وذوي الدخل المحدود والسكن الاجتماعي.
- تلتزم محافظة دمشق بتسليم أراضي المقاسم خالية إلى مالكيها خلال مدة أقصاها 90 يوماً بعد حصولهم على رخص البناء عليها. وتعفى الأملاك الداخلة ضمن المنطقة من رسوم التسجيل في السجل العقاري.
- يقتصر حق المخالفين الذين بنوا فوق أراضي أملاك الدولة العامة أو الخاصة على أخذ أنقاض أبنيتهم ولايعترف لهم بأي حق سوى ذلك، ويجوز بقرار من المكتب التنفيذي تخصيصهم بمساكن بديلة من فائض ما يتوافر لدى محافظة دمشق.

توزيع المقاسم:

- تعتبر المنطقة التنظيمية شخصية اعتبارية تحل محل جميع المالكين وأصحاب الحقوق فيها، وتمثل محافظة دمشق هذه الشخصية الاعتبارية وتمارس الصلاحيات التي تكفل تنفيذ المصور التنظيمي وتصفية أملاك المنطقة وحقوقها وفق أحكام هذا المرسوم التشريعي.
- يتم توزيع المقاسم ونقل ملكيتها وتسجيلها بالسجل العقاري ضمن ثلاثة خيارات وفق رغبة واختيار مالكي أسهم المقاسم التنظيمية على الشيوخ: الخيار الأول: التخصيص بالمقاسم، الخيار الثاني: المساهمة في تأسيس شركة مساهمة وفق قانون الشركات النافذ أو قانون التطوير والاستثمار العقاري لبناء وبيع واستثمار المقاسم، و الخيار الثالث: البيع بالمزاد العلني.
- يستحق الشاغل الفعلي المستأجر وفق أحكام القانون 111 لعام 1952 وتعديلاته حصة سهمية تعادل نسبة 30% من القيمة التخمينية للجزء المشغل للشاغل السكني، و 40% للشاغل التجاري وتفصل لجنة حل الخلافات بذلك.
- لا يستحق الشاغلون للأبنية السكنية المخالفة أي تعويض عدا تعويض بدل الإيجار.

التعويضات والضمانات:

- يراعى في تقدير قيمة العقارات الداخلة في المنطقة التنظيمية أن يكون التعويض معادلاً للقيمة الحقيقية قبل تاريخ صدور هذا المرسوم التشريعي مباشرة وأن يسقط من الحساب كل ارتفاع طرأ على الأسعار نتيجة صدور هذا المرسوم التشريعي أو المضاربات التجارية إذا كان هذا الارتفاع بالقيمة لا يبرره ارتفاع مماثل في المناطق المجاورة.
- يتم منح الشاغلين غير المستحقين للسكن البديل ما يعادل تعويض بدل إيجار لمدة سنتين تصرف من صندوق المنطقة خلال مدة لا تتجاوز شهراً من تاريخ تبليغ إنذار الإخلاء.
- يتم منح مستحقي السكن البديل ما يعادل تعويض بدل إيجار سنوي إلى حين تسليمهم السكن البديل يصرف سنوياً من صندوق المنطقة ويدفع خلال مدة شهر من تاريخ تبليغ إنذار الإخلاء .
- تلتزم محافظة دمشق بتأمين السكن البديل للشاغلين المستحقين للسكن البديل خلال مدة لا تزيد على أربع سنوات من تاريخ صدور هذا المرسوم التشريعي، وإعطاء الأفضلية لشاغلي المنطقة التنظيمية وغير المستحقين للسكن البديل بتخصيصهم بمساكن عند توفرها بعد استكمال تخصيص جميع المساكن لمستحقي السكن البديل، وإعطاء الأفضلية لأصحاب المحلات التجارية التي تم إخلاؤها في المنطقة التنظيمية لشراء أو استئجار المحلات التجارية التي تبنيها محافظة دمشق عن طريق المزاد العلني وحصرها فيما بينهم.

ملحق رقم (7)

أهم محتويات قانون تنفيذ التخطيط وعمران المدن رقم 23 لعام 2015

الهدف من القانون

- يهدف القانون إلى المساهمة بتنفيذ المخططات التنفيذية المصدقة، وتحقيق المرونة وسرعة العمل في تنفيذ المخططات، وتطوير مناطق المخالفات السكنية والتوسع العمراني، وتسهيل حالات الاستملاك للوحدات الإدارية، من خلال إحداث مناطق منظمة. ويتم ذلك من خلال إحداث مناطق تنظيمية بحيث تولف الأملاك الداخلة ضمن المنطقة ملكا شائعا بين جميع أصحاب الحقوق فيها بحصص تعادل كل منها القيمة المقدره لعقار كل منهم أو الحق العيني الذي يملكه.

حالات التقسيم والتنظيم:

- يطبق التنظيم على: (1) المناطق المصابة بكوارث طبيعية من زلازل وفيضانات أو التي لحقها الضرر نتيجة الحروب و الحرائق، (2) مناطق التوسع العمراني التي ألحقت بالمخطط التنظيمي العام لمدن مراكز المحافظات بعد تاريخ 11-12-2000، (3) المناطق التي تلحق بالمخططات التنظيمية العامة للبلدان والمدن بعد تاريخ نفاذ هذا القانون، و (4) المناطق التي ترغب الجهة الإدارية تنفيذ المخطط التنظيمي العام والتفصيلي المتعلق بها.
- إذا وجد ضمن المخططات التنظيمية المصدقة مناطق مخالفت بناء جماعية قائمة فيحق للجهة الإدارية بقرار من المجلس يصدق من المكتب التنفيذي لمجلس المحافظة تطبيق أحكام هذا القانون عليها، أو تطبيق أحكام قانون التطوير والاستثمار العقاري رقم 15 لعام 2008 وتعديلاته بناء على اتفاق بين المطور العقاري والمالكين أو بين المطور العقاري والجهة الإدارية، أو تطبيق أحكام قانون الاستملاك النافذ لتنفيذ المخطط التنظيمي لهذه المنطقة بما لا يتعارض مع الدستور.
- تقتطع الوحدات الإدارية مجانا مقابل ما سيحصل عليه مالك العقار من منفعة مادية ومعنوية نتيجة دخول عقاره منطقة التنظيم أو التقسيم وما سيخصص لتأمين الخدمات الأساسية للمنطقة من طرق وساحات وحدائق ومواقف سيارات ومشيدات عامة ومقاسم السكن الشعبي ومقاسم الخدمات الخاصة، وما سيطرأ من ارتفاع على القيمة الشرائية للعقار. ويكون الاقتراع لقاء كل ذلك نسبة لا تتجاوز 40% من مساحة المنطقة الواقعة خارج مدن مراكز المحافظات، و لا تتجاوز 50% في مدن مراكز المحافظات.

إجراءات التنظيم:

- تحدث المنطقة التنظيمية بمرسوم، ويرفع ضمن إضبارة المرسوم الأسباب الموجبة له، وينشر المرسوم في الجريدة الرسمية وفي إحدى الصحف المحلية.

- يمنع إجراء معاملات الإفراز والتوحيد ومنح الترخيص بالبناء على العقارات الداخلة في المنطقة إلى حين انتهاء أعمال التنظيم فيها.
- يجوز منح الترخيص بالبناء لبعض مناطق المخالفات الجماعية التي يصدر مرسوم بإحداثها كمنطقة تنظيمية، على أن يكون مجموع الحصص السهمية لطالب الترخيص تعادل مساحة المقسم المراد ترخيصه مضافاً إليها ما يصيب المقسم من المساحة المجانية، واستيفاء تأمين مالي لقاء نفقات وأعباء مرافق تخدم المنطقة تقدره الجهة الإدارية.

التعويضات والضمانات:

- تقدر قيمة الأراضي وما عليها من مبان وإنشاءات وزراعات من قبل لجنة يشكلها وزير العدل بناء على طلب تتقدم به الجهة الإدارية وذلك خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ صدور مرسوم إحداث المنطقة.
- تراعي اللجنة في تقدير قيمة الأراضي أن يكون التقدير معادلاً للقيمة الحقيقية للملكية قبل تاريخ مرسوم إحداث المنطقة وأن تسقط من الحساب كل ارتفاع يطرأ على الأسعار نتيجة التنظيم أو المضاربات التجارية إذا كان هذا الارتفاع بالقيمة لا يبرره ارتفاع مماثل في المناطق المجاورة.
- يستحق الشاغل الفعلي المستأجر حصة سهمية تعادل نسبة 40% من القيمة التخمينية للجزء المشغل للشاغل السكني أو التجاري وتفصل لجنة حل الخلافات بذلك ولا يستحق أي منهما السكن البديل.
- إذا شمل التنظيم أرضاً زراعية يترتب عليها حقوق لفلاح أو لمزارع بالمشاركة أو بالبدل فيعد العقد منفسخاً بين الطرفين كلياً أو جزئياً حسب شمول التنظيم لكامل الأرض أو لجزء منها ويدفع لصاحب الحق المنوه به ما يستحقه من التعويضات المنصوص عليها في قانون العلاقات الزراعية النافذ وتعديلاته وتحدد بنسبة من قيمة الأرض الداخلة بالتنظيم.
- تعد المنطقة شخصية اعتبارية تحل محل جميع المالكين وأصحاب الحقوق فيها، وتمثل الجهة الإدارية هذه الشخصية الاعتبارية وتمارس الصلاحيات التي تكفل تصفية أملاك المنطقة وحقوقها بعد اقتطاع ما يترتب عليها من نفقات ورسوم وضرائب وغيرها.
- تنتهي أعمال التنظيم في المنطقة بتوزيع أملاكها على أصحاب الحقوق وفقاً لحصصهم فيها.
- يجري تقدير قيمة العقارات بالمنطقة على أساس ترك الأنقاض للمالكين وأن يصار إلى هدمها وترحيلها على حساب المنطقة بعد انتهاء المهلة التي تحددها الجهة الإدارية للمالكين لأخذ أنقاض عقاراتهم.
- يقتصر حق المخالفين الذين بنوا فوق أراضي الملاك العامة أو الخاصة أو المشترين منهم على أخذ أنقاض أبنيتهم ولا يحق لهم سوى ذلك ولا تدخل قيمة هذه الأبنية والمنشآت المخالفة في حساب حقوق المالكين ويجوز بقرار من المكتب تخصيصهم بمساكن بديلة من فائض ما يتوفر لدى الجهة الإدارية.