

نظام البناء والتشغيل ونقل الملكية (B.O.T) كآلية لتمويل مشاريع البنية التحتية
B.O.T System As A Mechanism For Financing The Infrastructure
Projects

أ: بوزيد بورنان
جامعة الجزائر 3

الملخص:

يعتبر نظام البناء والتشغيل ونقل الملكية والذي يعرف بنظام B.O.T احد أهم نماذج الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص في مجال تمويل مشروعات البنية التحتية، وهو نتاج للعولمة الاقتصادية وترسيخا للنظام الليبرالي، حيث يقوم القطاع الخاص من خلال شركة المشروع ببناء وتشغيل مرفق عام ما واستغلاله لفترة محددة على يتم إعادة المشروع إلى الدولة دون أي مقابل.

وقد أتاح نظام الB.O.T للدولة مواصلة عملية التنمية من خلال تشييد مرافق جديدة دون تحميل الموازنة العامة أعباء مالية ودون اللجوء للقروض الخارجية، وبتوجيه مواردها المالية نحو القطاعات الحيوية والإستراتيجية كقطاع الصحة والتعليم، وللقطاع الخاص معدلات ربحية مقبولة طيلة فترة تشغيل المشروع.

الكلمات المفتاحية: الشراكة، القطاع العام، القطاع الخاص، نظام B.O.T

Abstract:

The system of construction, operation and transfer of ownership; which is known as the B.O.T system, is one of the most important model of partnership between the public and the private sector in financing infrastructure projects. It's a product of economic globalization and liberal system where the private sector can build, run and exploit a facility for a specific period, but have to return the project to the state without any profit.

The B.O.T system has allowed the state to continue the process of development through the construction of new facilities without overload the financial budget charges and without recourse to external loans, and direct the state's financial resources toward the vital and strategic sectors such as health and education. The private sector has acceptable rates of profitability during the period of operation of the project.

Key words: Partnership, the public sector, the private sector, the B.O.T system.

مقدمة:

يعتبر وجود بنية تحتية ذات كفاءة عالية وتمييزة من أهم عناصر جذب الاستثمارات للدول، هذه الأخيرة تساهم بصورة فعالة في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية سواء في الدول المتقدمة أو في الدول النامية، فعملية التنمية الشاملة ترافقها بنية تحتية موازية تهدف إلى تحسين الظروف المعيشية للمواطنين في المجالات الحيوية للهياكل القاعدية كالطرق، المواصلات، المياه، الصرف الصحي... الخ، إلى جانب خدمات التعليم والرعاية الصحية.

إن موضوع البنية التحتية أو ما يعرف بخدمات رأس المال الاجتماعي والاقتصادي من أهم مواضيع اقتصاديات التنمية والتي تأخذ حيزا كبيرا في اقتصاديات الدول النامية، كونها تتطلب الإمكانيات والموارد المالية الضخمة أثقلت كاهل القطاع العام (الحكومي) وفتحت المجال أمام القطاع الخاص للمشاركة في العملية التمويلية لمشروعات البنية التحتية وتخفيف العبء على موازنات هذه الدول.

ويعتبر نظام البناء والتشغيل ونقل الملكية (B.O.T) من أهم صور الشراكة بين القطاعين العام والخاص بل يعتبر أهمها وأشهرها على الإطلاق، إذ تتمثل طبيعة هذا النظام في انه مدخل تمويلي وتشغيلي لمشروعات البنية التحتية وقد غير الدور التقليدي للمتعاقدين من مقدم للخدمة إلى شريك تجاري في تشغيل المشروع.

من خلال ما سبق يمكن طرح إشكالية البحث من خلال صياغة السؤال التالي:

ماهية إسهامات التمويل التي يتيحها نظام البناء والتشغيل ونقل الملكية في مشروعات البنية التحتية كأسلوب للشراكة بين القطاع العام والخاص؟

لدراسة هذه الإشكالية سوف نعالج الموضوع من خلال العناصر التالية:

- **أولاً:** ماهية نظام B.O.T؛

- **ثانياً:** الأطراف المشاركة في نظام ال B.O.T واهم نماذجها؛

- **ثالثاً:** مراحل تنفيذ مشروعات البنية التحتية وفقا لنظام B.O.T؛

- **رابعاً:** تقييم نظام B.O.T في مجال مشروعات البنية التحتية؛

- **خامساً:** تجارب دولية لمشروعات نظام B.O.T؛

- **الخاتمة** وتتضمن النتائج والتوصيات.

سوف نختصر في دراستنا هذه تسمية نظام البناء والتشغيل ونقل الملكية من خلال الرمز (B.O.T) وهو اختصار لكلمات البناء (Build)، التشغيل (Operate) والنقل (Transfer).

أولاً- ماهية نظام B.O.T:

جاءت فكرة B.O.T والترويج لها لخدمة أغراض التنمية في الدول النامية، حيث باتت هذه الدول تهتم بالمشروعات التي تنشى وفق هذا النظام لتحقيق التنمية الاقتصادية فيها وتحسين بنائها التحتية، وينسب ظهور نظام B.O.T لرئيس وزراء تركيا الراحل "تورجت اوزال" غداة اجتماعه برحال الأعمال والمستثمرين الخواص في بداية الثمانينات ليشرح لهم إستراتيجيته في

التنمية والإصلاح الاقتصادي بإسناد مشروعات البنى التحتية للقطاع الخاص بعد نجاحه في الانتخابات البرلمانية.

1- تعريف نظام B.O.T:

عرفت لجنة الأمم المتحدة للقانون النموذجي "الانسترال" عقود B.O.T: "بأنها شكل من أشكال تمويل المشاريع، تمنح بمقتضاه حكومة ما لفترة زمنية محددة احد الاتحادات المالية "تسمى شراكة المشروع" امتيازاً لتنفيذ مشروع معين على أن تقوم الشركة المذكورة بالبناء والتشغيل والإدارة لعدد من السنوات وتسترد تكاليف البناء وتحقق أرباحاً من تشغيل المشروع واستغلاله تجارياً على أن تنقل ملكية المشروع إلى الحكومة بعد نهاية الامتياز.¹ كما عرفته منظمة (UNIDO) للتنمية الاقتصادية التابعة للأمم المتحدة في دليلها لعام 1995: " هو اتفاق تعاقدى بمقتضاه يتولى احد أشخاص القطاع الخاص إنشاء احد إنشاء احد المرافق الأساسية في الدولة بما في ذلك التصميم والتمويل والقيام بأعمال التشغيل والصيانة لهذا المرفق. وتقوم هذه الشخصية الخاصة بإدارة وتشغيل المرفق خلال فترة زمنية محددة، يسمح لها بفرض رسوم مناسبة على المنتفعين من هذا المرفق، وأية رسوم أخرى بشرط ألا تزيد عما هو مقترح في العطاء، وما هو منصوص عليه في صلب اتفاق المشروع لتمكين تلك الشخصية من استرجاع الأموال التي استثمرتها ومصاريف التشغيل والصيانة بالإضافة إلى عائد مناسب على الاستثمار، وفي نهاية المدة تلتزم الشخصية الخاصة بإعادة المرفق إلى الحكومة، أو إلى شخصية خاصة جديدة يتم اختيارها عن طريق الممارسة العامة"².

من خلال التعاريف السابقة يتضح لنا أن نظام B.O.T هو نوع من أنواع الشراكة بين القطاعين العام والخاص يتولى بموجبه القطاع الخاص بناء وتشغيل احد مشاريع البنية التحتية على أن يتم تحويل أو نقل الملكية للحكومة بعد فترة محددة، يتم فيها استرجاع رأس المال وتحقيق أرباح بعد عملية التشغيل والاستغلال.

إن تطبيق نظام B.O.T ينسجم مع مبدئين اقتصاديين أساسيين هما:³
- إبراز مسؤولية الدولة عن توافر الخدمات الجماعية لمسؤولياتها الكاملة عنها، وتجدر الإشارة إلى أن تقديم الخدمات العامة من قبل الدولة ينطلق من منظور فكري اقتصادي، يرجع إلى فكر الاقتصاديين في القرنين 16 و17م وهو الفكر الكلاسيكي الذي أرسى دعائمه آدم سميث في القرن 18م والفكر الاشتراكي الذي ظهر في القرن 19م؛
- تعزيز دور القطاع الخاص بما فيه البنوك لجهود الدولة في هذا المجال لتدارك أوجه النقص في الموارد المالية العامة، حيث تستكمل عن طريق التوجه لاقتصاد السوق، والتوجه نحو التحرر من القيود التي تعوق الاستثمار وبروز ظاهرة العولمة.

2- خصائص نظام B.O.T:

لنظام B.O.T مجموعة من الخصائص يمكن حصرها في مايلي:
- نظام B.O.T كأحد وسائل تمويل المشاريع العامة يكون احد أطرافه الدولة أو إحدى الجهات الإدارية كطرف رئيسي فيه، فهي توافق على منح الامتياز لإحدى الشركات أو المستثمرين، فهي وإن حولت المستثمر حق الانتفاع من المشروع إلا أنه لها الدور الأساسي في متابعة عمل

¹ احمد بن حسن بن احمد الحسني، دراسة شرعية اقتصادية لخصخصة مشاريع البنية التحتية بأسلوب البناء والتشغيل وإعادة "B.O.T"، المؤتمر العلمي الثالث للاقتصاد الإسلامي، جامعة أم القرى، المملكة العربية السعودية، 2007، ص 12.

² للمزيد من المعلومات راجع دليل الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (UNIDO) لعام 1995 الطبعة الانجليزية -

- UNIDO B.O.T GUIDELINES

³ عبد الستار أبوغدة، عقد البناء والتشغيل وإعادة (B.O.T) وتطبيقه في تعميم الأوقاف المرافق العامة، الدورة 19 لمنظمة المؤتمر الإسلامي، مجمع الفقه الإسلامي الدولي، إمارة الشارقة، الإمارات العربية المتحدة، ص 01.

الطرف الثاني من حيث التزاماته بالتنفيذ حسب المواعيد المتفق عليها، ولها حق تحميل المتعاقد المتأخر غرامات تأخير وغيرها من حق الرقابة والمتابعة والإشراف والتأكد من مدى مطابقة تنفيذ العقد للشروط الفنية والقانونية والاقتصادية والمالية؛

- يهدف نظام ال B.O.T إلى إنشاء مرافق عامة لإشباع حاجات عامة وتقديم خدمات ذات نفع عام، والدولة تلجأ إلى عقد ال B.O.T بغرض تحقيق أهداف معينة ترمي منها خدمة مصالح رعاياها والجمهور من توفير خدمات وتحسين البنية التحتية للدولة وغيرها من المشاريع الهامة التي لها الدور الهام في توفير الخدمات العامة وتحقيق النفع العام، حيث تشترط الدولة عند إبرامها عقد B.O.T على الطرف الآخر تحقيق الغاية التي تسعى إليها الدولة المتعاقدة؛

- تتولى الدولة مهمة الرقابة والإشراف على تنفيذ العقد، وهي تعد من الحقوق الأساسية التي تتمتع بها الإدارة في العقود الإدارية إذ تضمن من خلالها حسن سير المرفق العام وتحقيق الغاية التي تسعى إليها من إبرامها للعقد، وفي عقود B.O.T فإن أهميتها وطول مدتها يستدعي أن يكون للدولة حق الإشراف والرقابة والتحقق من أن المتعاقد نفذ العقد تنفيذاً صحيحاً مع شروط العقد وبما يضمن سلامة المرفق وحسن سيره وتحقيق الغاية منه؛

- إن ملكية المشروع تعود للدولة فهي تملك المرفق ملكية ثابتة حتى تتمكن من تنفيذ التزاماتها.

3- أهمية نظام B.O.T:

تظهر أهمية نظام B.O.T من خلال إيجاد مخرج لمشكلة تمويل مشروعات البنية التحتية دون أن تضطر الدولة إلى الاقتراض أو فرض مزيداً من الضرائب أو زيادة العبء على الموازنة العامة، فهو يوفر أساليب تمويلية مستحدثة ومبتكرة لمشروعات البنية التحتية لتحقيق التنمية الاقتصادية. وتستفيد الدولة التي تلجأ إلى هذا النظام من المزايا المنافع التالية:⁴

3-1- تخفيف العبء المالي عن كاهل الدولة: ففي ظل هذه العقود يتحمل القطاع الخاص تمويل إنشاء وتشغيل هذه المرافق وتحمل مخاطر التمويل المرتبطة بها، مما يؤدي إلى أن تتفرغ الدولة للمشروعات والمرافق العامة الأكثر أهمية.

3-2- إقامة مشروعات ومرافق جديدة: بموجب هذه العقود يتم إقامة المشروعات والمرافق الجديدة التي تحتاجها الدولة لتحقيق التنمية الاقتصادية في مجالات الكهرباء، المياه، الري، الطرق، المطارات، السكك الحديدية، المستشفيات والمرافق الصحية والزراعية، الري، والإسكان... الخ، مما يؤدي إلى إتاحة مزيداً من فرص العمل وضخ أموال جديدة في السوق مما يقلل من نسبة التضخم ويحد من البطالة، فضلاً عن خلق قاعدة صناعية وخدمية جديدة مثل إنشاء الطرقات ومحطات الكهرباء والمياه، والأنفاق وغيرها.

3-3- استفادة الحكومة من خبرة القطاع الخاص في الإدارة ونقل التكنولوجيا: حيث يتم الحصول على التقنية العالمية الحديثة اللازمة لتنشيد تلك المشروعات والمرافق التي لا تتوفر محلياً، بل ينقلها المستثمر الأجنبي المالك لتلك التقنية الحديثة والذي لديه سابق الخبرة العالمية في تشييد وبناء مثل هذه المشروعات والمرافق، فهذا الأسلوب يؤدي إلى التحرر من الروتين والتعقيدات الحكومية التي غالباً ما تكون لها آثار سلبية على كفاءة المشروع وإنتاجيته خاصة إذا تعلق الأمر بأحد المرافق الاقتصادية.

3-4- يؤدي هذا النظام إلى تجنب المرافق العامة مناهات الاعتبارات السياسية والتي لا يمكن للإدارة في كثير من الأحيان التخلص منها عند إدارتها لمثل هذه المرافق.

3-5- الحصول على العوائد: نتيجة تطبيق نظام B.O.T فإن الدولة تحصل على حصتها من الرسوم والعوائد، وهذا ما يوفر للخزينة العامة مبالغ مالية كبيرة، كما يحقق مكسباً للإدارة، إذ

⁴نوفال العقيل العجارمة، عقد البناء والتشغيل ونقل الملكية B.O.T، مجلة دراسات الشريعة والقانون، كلية الحقوق، الجامعة الأردنية، عمان، المجلد 40، ملحق 01، 2013، ص ص 1052-1053.

يعود المرفق بكل أدواته ومنشآته إليها بعد انتهاء مدة الامتياز، وفي نفس الوقت يستفيد المستثمر من ضخ استثمارات في تشييد هذه المشروعات واستغلال المرفق لفترة الامتياز والحصول على الأرباح كونه يتقاضى رسوما من جمهور المنتفعين بخدمات هذا المرفق.

ثانيا- الأطراف المشاركة في نظام B.O.T واهم نماذج عقودهم:

1- الأطراف المشاركة في نظام B.O.T:

يشترك في نظام B.O.T الأطراف التالية:

1-1- الدولة (الحكومة):

أ- قبل منح الامتياز: تقوم بإعداد الخطط والدراسات للمشروعات التي يتم إنشاؤها بنظام B.O.T، بالاستعانة بالاستشاريين الماليين الذين يقدرون بدقة تكاليف المشروع ويقترحون وسائل تمويله والعائدات التي يحققها، والاستشاريين القانونيين الذين يقومون بالتفاوض على المشروع وصياغة العقود صياغة تحدد بدقة حقوق والتزامات أطرافها، والاستشاريين الفنيين للتأكد من مطابقة المواصفات الفنية المتفق عليها؛

ب- أثناء فترة الامتياز: تلعب الدولة دورا هاما في عمليات B.O.T لصلو عنها بصورة كبيرة في القيام بهذا النشاط إلى جانب القطاع الخاص حيث تبرم اتفاق امتياز مع شركة المشروع، كما تقوم بدور الرقابة على المشروع؛

ج- بعد فترة الامتياز: يصبح المشروع جزءا من القطاع العام تديره الدولة بمعرفتها ولحسابها وقد تفضل الدولة تركه لشركة المشروع التي انشأته للاستمرار للاستمرار في تشغيله وصيانته سواء بتمديد الامتياز أو منح امتياز جديد لها أو غيرها من المستثمرين، والامتياز يقتصر على التشغيل والصيانة وذلك إذا لمست الدولة في شركة المشروع حسن الأداء وجودة الخدمة المقدمة وقله تكاليفها بالمقارنة بتشغيله بمعرفة الدولة مانحة الامتياز⁵.

2-1- القطاع الخاص (شركة المشروع):

أ- تكوينها:

- تتكون من ترتيب تعاقدى بين عدة شركات تكون متخصصة في مجالات التصميم والتوريد والتشييد ويطلق على اتحادها الكونسرتيوم (Consortium)؛
- تتعهد معا بالقيام بمشروع مشترك دون أن تندمج في كيان قانوني مستقل؛
- تبرم اتفاق مع الدولة مانحة الامتياز لتحقيق أرباح إلى جانب استرداد تكاليف البناء والتشغيل، ثم تسليمه للدولة أو الحكومة بعد انقضاء فترة الامتياز بكافة أصوله المتفق عليها بالعقد.

ب- سبب اتحادها:

- رؤوس الأموال الضخمة التي يحتاجها بناء وتشغيل مشاريع البنية التحتية وفقا نظام الB.O.T؛
- الحاجة إلى الخبرة والمعرفة والمهارات التنظيمية والإدارية، الأمر الذي لا يتوفر في شركة واحدة فقط، بالإضافة إلى توزيع المخاطر بين الأطراف.

ج- سماتها وخصائصها:

- يتكون رأسمالها من حصص يوفرها كل راع من رعاة المشروع؛
- تكون هذه الشركة هي الوسيلة للحصول على القروض اللازمة لتمويل المشروع؛

كفهد الأستاذ ونسبية العصفور، نظام B.O.T، ورقة مقدمة من إدارة نظم الشراء، وزارة المالية، دولة الكويت، 2002/01/13، ص 08.

- من الناحية القانونية تأخذ شكل شركات مساهمة، تكون هذه الشركة هي الكيان القانوني الذي يوقع التعاقدات مع الحكومة على الامتياز الخاص بإنشاء المشروع، بالإضافة إلى توقيعها عقود مع مقاولي الإنشاءات والمعدات وموردي المواد الخام وغيرها من العقود.⁶

3-1- مقاول الأعمال الهندسية والبناء:

يتطلب المشروع المقام بنظام B.O.T أنشطة معمارية معقدة وتوريد معدات ثقيلة. ولضمان تنفيذ المشروع في الوقت المحدد وبالتكلفة المتفق عليها أمام المساهمين والمقرضين، يجب على مقاول البناء أن يعتمد على شركات تتمتع بالثقة والكفاءة والخبرة العالية والقوة المالية وسبق لها تنفيذ مشاريع مماثلة، ويعتبر العقد بين المقاول وشركة المشروع، عقد تصميم وبناء بسعر ثابت.

4-1- موردو المعدات:

موردو المعدات كمقاولين من الباطن* بالنسبة للمقاول الرئيسي للأعمال الهندسية أثناء مرحلة البناء، حيث يوقعون عقودا للتوريد المعدات بتكلفة معقولة، ويفضل في المشروعات المقامة بنظام B.O.T الاعتماد على التكنولوجيا المجربة نظرا لأن التكنولوجيا غير مجربة للمعدات تحمل قدرا من المخاطرة بالنسبة لكل من الحكومة والمقرضين.

5-1- شركة التشغيل والصيانة:

غالبا ما توقع الشركة القائمة بالمشروع عقدا مع مقاول من الباطن من اجل التشغيل والصيانة اللازمة للمشروع، ويدخل هذا المقاول في المشروع في مرحلة مبكرة لتنفيذ التوصيات خلال مرحلة التصميم لضمان أن الوحدة يتم تشغيلها بأعلى كفاءة ممكنة.

6-1- مؤسسات التمويل:

يساهم رعاة المشروع بنصيب كبير من التمويل، بينما يأتي الجزء المتبقي من البنوك التجارية والمؤسسات المالية الدولية عن طريق اتفاقيات الإقراض الثنائية.⁷

2- أهم نماذج نظام B.O.T:

يتخذ نظام B.O.T العديد من النماذج والصور لكل منها خصائصه ومميزاته، وفي ما يلي نذكر أهم هذه الأنواع:

1-2- عقد البناء والتملك والتشغيل والإعادة (Built-Own-Operate-Transfer):

ويعرف اختصارا بـ (B.O.O.T) وهو من الاشتقاقات الهامة والكثيرة الاستخدام لنظام B.O.T، ويختلف عن النموذج الكلاسيكي في كون الشخص الخاص المتعاقد مع مانح الامتياز يمتلك أصول المشروع طوال فترة الامتياز ومن ثم يقوم بإعادتها وهذه الخاصية - التملك - لها انعكاساتها فيما يتعلق بتمويل المشروع وملائمة الشخص الخاص للتعاقد.⁸

2-2- عقد التصميم والبناء والتمويل والتشغيل (Design-Built-Finance-Operate)

وعقد التصميم والتشييد والإدارة والتمويل (Design-Construct-Manage- Finance):

⁶فهد الأستاذ ونسيبة العصفور، المرجع السابق، ص ص 08-09.

* عقد المقولة من الباطن هو عقد مكتوب يكلف بمقتضاه مقاول أصلي مقاولا من الباطن بأن يقوم له بشغل من الأشغال أو بنجز له خدمة من الخدمات ومثال ذلك أن يكلف مقاول متخصص في صفقات البناء أو الأشغال العمومية مقاولا آخر للقيام بمشروع معين، والمقولة من الباطن ليست لها أية مسؤولية أو التزامات تعاقدية مع الإدارة صاحبة المشروع عكس ما هو الحال عليه مع المقولة الأصلية.

⁷أمل نجاح الشيبثي، نظام البناء والتشغيل والتحويل، مجلة جسر التنمية، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، عدد35، نوفمبر2004، ص 05.

⁸ عبد اللطيف نابف، المرجع السابق، ص 08.

تعرف اختصاراً بـ (D.B.F.O) و(D.C.M.F) على التوالي، وهي الأنظمة التي عادة ما تقام في مجالات البناء المعماري وإدارته وتمويله من قبل القطاع الخاص، فتقوم الدولة باستخدام تلك الأساليب للاستعانة بخبرة القطاع الخاص في مجال التصميم المعماري والبناء وأيضا خبرته بتمويل تلك المشاريع وإدارة المرفق وتشغيله بكفاءة، وفي هذا الأسلوب يمتلك القطاع الخاص المشاريع⁹.

2-3- عقد والبناء والتملك والتشغيل (Built-Own-Operate):

يرمز له بـ (B.O.O)، تكون الملكية فيها شبه دائمة ولا يتم نقلها، بل ينتهي المشروع بانتهاء فترة الامتياز لأنه عادة ما يكون مرتبط بمشروع آخر، وتستخدم هذه الصيغة في استغلال حقول البترول أو المناجم فعند نضوب البترول أو خامات المناجم فإن مشروع البنية الأساسية المقام يصبح بلا قيمة¹⁰.

2-4- عقد التحديث والتملك والتشغيل ونقل الملكية (Modernie-Own--Transfer Operate):

تعرف بـ (M.O.O.T)، ويستخدم في مشروع قائم يراد تحديثه وتطويره بتقنية ليست متاحة لدى الدولة ويتملكه منفذ المشروع مع اقتسام العوائد بينه وبين الدولة إلى حين إعادتها.

2-5- إعادة التأهيل والتشغيل والتحويل (Rehabilitate-Own- Transfer):

يرمز له بـ (R.O.T) يستخدم في مشروعات متعثرة حيث يتولى القطاع الخاص إعادة هيكلتها¹¹.

2-6- التجديد والتملك والتشغيل (Rehabilitate-Own-Operate):

يرمز لها بـ (R.O.O)، في هذا النوع تبرم الحكومة مع القطاع الخاص اتفاق لتحديث مرفق ما بحسب حاجته للتجديد، وبعد عملية التجديد يدفع للحكومة القيمة المالية المتفق عليها حتى تنتقل ملكيته إليه ليتولى استغلاله للحصول على إيراداته¹².

2-7- البناء والتأجير ثم التحويل (Build-Lease-Transfer):

رمزه (B.L.T)، بموجب هذا العقد يمنح الطرف الأول (الحكومة) امتياز للطرف الثاني (شركة المشروع) لإقامة وبناء مشروع للبنية التحتية، ويكون في الغالب بناء خاص بإحدى القطاعات الحكومية، وبعد الانتهاء من إقامته وبنائه تقوم الحكومة باستجاره من شركة المشروع طول فترة الامتياز، وفي نهاية هذه الفترة يتم تحويل المشروع للطرف الأول دون مقابل¹³.

2-8- البناء والتملك والتأجير والتحويل (Build-Own-Lease and Transfer):

نرمز له بـ (B.O.L.T)، بموجب هذا العقد تعهد الدولة إلى المستثمر بإنشاء مشروع على نفقته الخاصة وتشغيله وتأجيره للغير طوال فترة العقد، بحيث يستطيع تغطية تكاليف المشروع وتحقيق نسبة من الأرباح من قيمة الإيجار على أن يلتزم في نهاية العقد بنقل المشروع إلى الدولة¹⁴.

2-9- عقد الشراء والبناء والتشغيل (Purchase-Build-Operate):

⁹ فهد الأستاذ ونسيبة العصفور، المرجع السابق، ص 17.

¹⁰ أمل نجاح البشبيشي، المرجع السابق، ص 08.

¹¹ عبد الستار أبو غدة، المرجع السابق، ص 06.

¹² محمد صلاح والبشير عبد الكريم، أسلوب البوت كآلية لتشييد مشروعات البنية التحتية – تجارب دولية وعربية مختارة، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 17، جوان 2015، ص 182.

¹³ أحمد بن حسن بن أحمد الحسن، المرجع السابق، ص 20.

¹⁴ عبد اللطيف نايف، المرجع السابق، ص 08.

اختصاراً يعرف بـ (P.B.O)، ويمثل هذا النوع أهمية خاصة للدول التي تنفذ برامج إصلاح اقتصادي وتعمل على تحويل عدد من مشروعاتها المملوكة للدولة إلى القطاع الخاص، حيث يمكن للمستثمر الأجنبي أو المحلي شراء أصول مشروع قائم ثم القيام ببناء أصول جديدة ملحقة به وتشغيله والانتفاع به.¹⁵

هذه أهم نماذج نظام B.O.T وإن كانت أغلب الاختلافات بين هذه الأنواع تنصب حول نقل الملكية أو حق التملك بعد فترة محددة من الامتياز.

ثالثاً- مراحل تنفيذ مشروعات البنية التحتية بنظام B.O.T:

أكدت منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (UNIDO) أنه من خلال متابعتها للكثير من المشروعات الاستثمارية في مجال البنية التحتية والمقامة وفق لنظام B.O.T خاصة في الهند، الفلبين، بنغلادش، باكستان، ماليزيا، البرازيل، الأرجنتين، فنزويلا وغيرها يمر بالمراحل التالية:

1- مرحلة التخطيط والإعداد:

- ويتم في هذه المرحلة:¹⁶
- تحديد المشروع المزمع إنشاؤه ثم دراسة الجدوى الاقتصادية لإقامة المشروع؛
 - تحديد مواصفات المشروع وسعته وطاقته الإنتاجية وكذلك موقعه؛
 - يتم اختيار مصادر الخامات وتحديد أسواق تصريف السلع التي سوف ينتجها المشروع والعملاء المستهدفين بمنتجاته؛
 - إعداد المستندات المتعلقة بالمشروع والدعوة إلى العطاءات الخاصة به ثم دعوة الشركات المتنافسة للتحضير لتقديم العطاءات، ويستعين بأطراف المشروع في هذه المرحلة بالعديد من الخبراء لتقديم الدراسات والاستشارات اللازمة؛
 - ترسية العطاء على أحد المستثمرين الذي يقدم أفضل العطاءات لتنفيذ المشروع وقيام الحكومة بإبرام اتفاق منح الامتياز مع المستثمر.

2- المرحلة التمهيدية للتنفيذ:

وتبدأ هذه المرحلة منذ اختيار شركة المشروع وتنتهي بالإقفال المالي، أي البدء الفعلي لتمويل المشروع وبدء صرف الدفعات النقدية التي يستلزمها المشروع، وتشمل هذه المرحلة الخطوات التالية:¹⁷

- بعد رسو العطاء واختيار الشركة ذات أفضل عرض مالي وفني، تعتمد الشركة فيما بين أطرافها على تأسيس وهيكل تنفيذ المشروع في حالة عدم تأسيس الشركة بعد، ويتم تقديم رؤوس الأموال المبدئية للتأسيس والشروع في التنفيذ؛
- التفاوض مع المقاولين والموردين وشركات التشغيل والصيانة التي قد تشترك في المشروع بغية الاتفاق على أفضل الأسعار ومعدلات التنفيذ واشترطات الجودة وما إلى ذلك؛
- توقيع اتفاقية القروض اللازمة مع الأطراف الذين سيكونون دائنين لشركة المشروع للحصول على الأموال الإضافية التي تكون مطلوبة لإنشاء شركة المشروع؛

¹⁵ امل نجاح البشبيشي، المرجع السابق، ص 07

¹⁶ فهد الأستاذ ونسيبة العصفور، المرجع السابق، ص 29.

¹⁷ محمد صلاح، دور الشراكة بين القطاعين العام والخاص في رفع عوائد الاستثمار في البنية التحتية للاقتصاد وفق نظام البناء والتشغيل ونقل الملكية - حالة بعض اقتصاديات الدول العربية، أطروحة دكتوراه علوم في العلوم الاقتصادية، تخصص نقود وبنوك، جامعة حسنية بن بوعلي الشلف، 2014-2015، ص 114.

- الإقفال المالي وهو التاريخ الذي يبدأ فيه المقرضون وأصحاب رؤوس المال المشاركون في المشروع في تقديم مساهماتهم المالية للمشروع بعد مساعدته على عمليات تصميم وبناء المشروع وشراء المعدات والمواد الخام للبدء في تنفيذ المشروع في الواقع.¹⁸

3- مرحلة التنفيذ الفعلي:

ويتم في هذه المرحلة :

- قيام المقاولين والموردين بتنفيذ التزاماتهم وإقامة وحدات المشروع وتركيب معداته وآلاته وإعداده للاستغلال التجاري، ويتم إجراء بعض الاختبارات على المشروع للتحقق من دقة التنفيذ ومراعاة المواصفات المطلوبة؛

- تقوم شركة المشروع باستلام المشروع من القائمين على تنفيذه؛

- من حق الدولة أو الحكومة أن تتابع عن طريق ممثليها تنفيذ المشروع مع القائمين على تنفيذه وفقا للمواصفات المتفق عليها عن طريق ممثليها في لجان الاستلام.

4- مرحلة التشغيل والصيانة:

تتولى فيها شركة المشروع عملية التشغيل أو قد تتعاقد مع شركة أخرى لتتولى التشغيل والصيانة، وتستخدم الإيرادات المحصلة خلال فترة التشغيل في استرداد رأس المال وتحقيق الأرباح المخططة، ومن حق الحكومة التأكد من عملية التشغيل والصيانة تتم وفق المعايير المحددة.

5- مرحلة نقل ملكية المشروع إلى الدولة مانحة الامتياز:

بعد انتهاء فترة الامتياز يتم تحويل ملكية المشروع للحكومة التي قد ترى التعاقد من جديد مع الشركة نفسها لتستمر في التشغيل أو تعهد بالتشغيل لطرف آخر من القطاع الخاص أو قد تتولى بنفسها عملية التشغيل.¹⁹

ويقع الاختيار بين أحد البدائل السابقة بالاستناد إلى أحد العاملين:²⁰

✚ مصلح الدولة العليا وتوجهاتها نحو شراكة القطاع الخاص؛

✚ مدى شعور الحكومة بأن إدارة وتشغيل المشروع ستنتم بالشكل الذي يحقق أكبر قدر ممكن من الكفاءة في مجال جودة الإنتاج وتكلفة المنتج.

رابعاً- تقييم نظام B.O.T في مجال البنية التحتية:

يعتبر نظام B.O.T كغيره من النماذج ينطوي على العديد من الإيجابيات، كما لا يخلو كذلك من السلبيات ويمكن تلخيصها في الآتي:

1- إيجابيات نظام B.O.T:

- توفير البيئة الأساسية بموارد من القطاع الخاص بما له من مزايا تفوق ظروف القطاع العام وإجراءاته وبذلك تتحقق عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية؛

- الانسجام مع الاتجاه العالمي الحالي من حيث التوسع في شراكة القطاع الخاص في تقديم خدمات البنية الأساسية؛

- إيجاد وسيلة للحد من تزايد المديونية الخارجية وما تجره من مشكلات اقتصادية وأحيانا سياسية بما تفرضه الجهات الدائنة من متطلبات تكون أحيانا في غير صالح الدولة؛

- وسيلة متاحة لمعالجة العجز في الموازنة العامة، وما يتبعه من تضخم وأثار سلبية في صورة العجز الكلي على الاقتصاد الوطني؛

¹⁸ فهد الأستاذ ونسيبة العصفور، المرجع السابق، ص 30.

¹⁹ أمل نجاح البشبيشي، المرجع السابق، ص 10.

²⁰ محمد صلاح ، المرجع السابق، ص 120.

- المساعدة على جذب الاستثمارات الأجنبية المباشرة المتعلقة بالمشروعات وغير المباشرة
المنشطة للسوق المالية الحالية، ويعتبر B.O.T مرغوبا للمستثمر الأجنبي لتوليه الإدارة
والملكية أحيانا؛
- تحقيق مكاسب لكل من مقدمي الخدمات والمستفيدين منها بما يحقق كفاءة التشغيل وتحسين
الخدمة ورفع مستوى المعيشة والإسراع في التنمية.²¹

2- سلبيات نظام B.O.T:

إن سلبيات نظام B.O.T كثيرة و متعددة لكنها مرهونة بحداثة التطبيق لهذا العقد ولقد شرعت
العديد من الدول بمعالجة تلك السلبيات للاستفادة المثلى من تطبيق نظام B.O.T.²²
- قضية الأمن القومي بسبب سيطرة القطاع الخاص أو المستثمر الأجنبي على بعض
المشروعات الإستراتيجية كالمطارات والطرق؛
- الفترة المحددة لمنح الالتزام حيث أنها أطول من اللازم حينما تحدد ب 99 سنة كما هو
الغالب، وهو قابل للتعديل؛
- إعداد العقود وهي حزمة من العقود ولمدة طويلة ولالتزامات متعددة، وتقوم على منع المنافسة
بما يشبه الاحتكار؛
- التكنولوجيا وهي متطورة ولا يمكن مواكبتها للعمر الطويل ولمشروعات B.O.T، وتعالج
بشروط تطويرها دائما؛
- التنمية البشرية والكوادر والخبرات الوطنية غالبا تحرم من الإدارة والخبرة إذا كان المنفذ
جهة أجنبية حيث تفضل عمالتها الخارجية؛
- التنفيذ والإعداد والرقابة أيضا غالبا ما تكون باستشارات وخبرات أجنبية؛
- قضية التسعير حيث تحرص الجهة المنفذة على الربحية العالية وتتم معالجة ذلك لتجديد
أسعار الخدمة؛
- التكاليف غير المباشرة كثيرا ما تقع المبالغة فيها بسبب صلتها بالخبرات الدقيقة غير القابلة
للتقييم السليم؛
- النواحي القضائية المتعلقة بطبيعة العقد الذي يشترط الجهات المنفذة الأجنبية ربطها بجهات
قضائية دولية؛
- قضية المكون المحلي يتم إهمالها في حالة المستثمر الأجنبي وهذا يعوق التنمية البشرية؛
- تعدد جهات الاختصاص تبعا لطبيعة المشروع حيث تتعدد الموافقات المطلوبة والترخيص
من جهات عديدة.

خامسا- نماذج لمشروعات نظام B.O.T:

هناك أمثلة عديدة لمشاريع البنية التحتية مقامة وفقا لنظام B.O.T، وهي تمثل نموذجا للشراكة
بين القطاعين العام والخاص يمكن أن نذكر منها:

1- تجربة فرنسا- بريطانيا (مشروع المانش):

يتمثل نفق المانش في النفق الذي يقع تحت بحر المانش بين فرنسا وبريطانيا، ويعتبر
هذا المشروع من أقدم مشاريع البنية التحتية التي تم إقامتها وفق أسلوب البناء والتشغيل ونقل
الملكية الممولة من طرف القطاع الخاص من الناحية المالية والفنية شركة مشروع
"EUROTUNNEL". وهي شركة مشاركة مكونة من عشر شركات وقدرت تكاليف
المشروع 19 مليار دولار أمريكي وكانت مدة الإمتياز 55 سنة تنتهي حتى سنة 2042، ساهمت

²¹ محمد صلاح، المرجع السابق، ص ص 91-92.

²² عبد الستار أبو غدة، المرجع السابق، ص ص 10-11.

شركة المشروع ب 19% وقد تحصلت على 81% كقروض من 20 بنك، وقد تأخر إنجاز المشروع بعامين أين انطلقت به الأشغال سنة 1987 إلى 1992.²³

2- تجربة الأرجنتين:

إن تجربة شبكة المياه والصرف الصحي في مدينة بيونس آيرس الأرجنتينية تعتبر من الأمثلة الناجحة والمثالية في مشاريع B.O.T عالميا، حيث كانت حتى عام 1993 ملك للدولة تعاني من مشاكل كثيرة أهمها العجز الواضح في توفير المياه والتكلفة المرتفعة للتسعيرة، فتحوّلت تلك الشبكة بالكامل إلى القطاع الخاص (R.O.T) لمدة 30 سنة، وتعهّدت الشركة الفائزة بالمناقصة بخفض نسبة تسعيرة المياه إلى 27%، فقامت الشركة بتوسعة شبكة المياه لتصل إلى 600 ألف مواطن جديد وأزالت العجز في توفير المياه للمواطنين، كما زادت نسبة مياه الشرب إلى 26% فزادت إيرادات الشركة من 216 مليون دولار إلى 293 مليون دولار أمريكي أي بنسبة 35% وذلك في عام 1994 أي بعد سنة واحدة من تسلم المشروع، وهنا عمت المنفعة جميع الأطراف، الدولة بعدم تحملها عبئ الإنفاق على الشبكة والمواطن بتوفير الخدمة مع انخفاض التسعيرة، والشركة بزيادة إيراداتها خلال سنة مالية كاملة.²⁴

3- تجربة أستراليا:

في بداية تسعينات القرن الماضي عانت ولاية فيكتوريا الأسترالية من انخفاض تصنيفها الائتماني في مجال البنوك، كما انهيار بنكين أساسيين في الولاية الأمر الذي جعل الولاية في مأزق جراء ازدياد العجز في الميزانية، فاتخذت حكومة الولاية قرارا بتخفيض دورها في القطاع العام من خلال تحديد سياسة لاستثمار البنية التحتية في الولاية من قبل القطاع الخاص. ومن الأمثلة التي ساهم فيها هذا الأخير في هذه الولاية نذكر:

● **الطرق السريعة في ملبورن:** كانت تكلفة مشروع الطرق السريعة في مدينة ملبورن 2 مليار دولار أسترالي وساعد هذا المشروع في تخفيض حجم الازدحام وربطها بطرق سريعة قديمة وحديثة لمدن أخرى بشكل مباشر وواسع، كما ربط المدينة بعدة جسور مهمة مما أدى إلى حركة مرورية سهلة ومثالية بملبورن وباقي المدن المجاورة، وتعتبر هذه الطرق السريعة (Tollways) الأولى من نوعها في العالم، حيث التعامل مع تحصيل رسوم استخدام الطرق إلكترونيا من خلال وضع بطاقة إلكترونية في السيارة التي تعبر الطريق بحيث تتناقص قيمة البطاقة بعدد مرات العبور، عكس ما يحصل في الطرق السريعة التقليدية الأخرى كالولايات المتحدة الأمريكية الذي يضطر سائق المركبة للتوقف في محطات تحصيل رسوم استخدام الطرق (Tollroads Plaza)، وهذا الأمر يساعد على عدم بناء هذه المحطات وكذلك عدم توقف المركبات الذي يساعد على تخفيض الحركة المرورية المزدهمة بنسبة كبيرة.

وقد كان الاتفاق بين ولاية فيكتوريا وشركة " ترانسيرين " للطرق المحدودة الأسترالية لبناء وتشغيل المرفق من قبل الشركة لمدة 34 سنة ثم إعادته للولاية عند انتهاء الفترة.²⁵

4- التجربة المصرية:

مشروع الشراكة مع القطاع الخاص لإنشاء محطة معالجة مياه الصرف الصحي بالقاهرة الجديدة هو أحد المشروعات النموذجية الرائدة في هذا المجال، حيث قامت من خلاله وزارة الإسكان والمرافق والتنمية العمرانية من خلال هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة بمساعدة فنية من الوحدة المركزية للشراكة مع القطاع الخاص بتوجيه دعوة لهذا الأخير للدخول في شراكة مع القطاع العام من خلال مناقصة تنافسية لتصميم وبناء وتمويل وتشغيل وإدارة محطة معالجة مياه الصرف الصحي بطاقة إجمالية قدرها 250 ألف متر مكعب في

²³ صلاح محمد، البشير عبد الكريم، المرجع السابق، ص 196.

²⁴ فهد الأستاذ ونسيبة العصفور، المرجع السابق، ص ص 34-35.

²⁵ فهد الأستاذ ونسيبة العصفور، المرجع السابق، ص ص 35-36.

اليوم، حيث تدوم مرحلة الإنشاءات سنتين وفترة تشغيل المشروع 18 عاماً، وفي نهاية مدة العقد المقدرة بـ 20 سنة تتسلم هيئة المجتمعات العمرانية المحطة في حالة جيدة بعد إعادة تأهيلها وفقاً للشروط الواردة في العقد بدون أي مقابل مادي.²⁶

5- تجربة السعودية :

تستمد الموانئ السعودية ريادتها على المستوى الدولي من مكانة المملكة الاقتصادية من خلال الصناعات النفطية، وكذلك وقوعها على أهم طرق الملاحة الدولية وهي الخليج العربي والبحر الأحمر، ومع تطور الصناعات النفطية والتعدينية وتحول الاقتصاد السعودي من الاستيراد إلى التصدير والانفتاح التجاري على العالم وزيادة حركة البضائع عبر البحار، وبناء على ذلك سعت المملكة إلى تطوير الموانئ لاستيعاب هذه التغيرات فصدر أمر ملكي بإنشاء خدمات الموانئ للقطاع الخاص لإدارتها وتشغيلها وفق أسلوب B.O.T وبهذا فإن جميع أعمال تشغيل وصيانة المحطات والموانئ تدار اليوم بواسطة القطاع الخاص.²⁷

الخاتمة:

كان الإنفاق الاستثماري في مجال البنية التحتية أحد النشاطات المحنكة من طرف الدولة، حيث كانت تقوم بعملية التشييد والصيانة وإعادة التأهيل، وأمام ضخامة الاحتياجات التمويلية التي تفرضها هذه المشروعات وزيادة العبء على الموازنة العامة للدولة، وبالنظر للأهمية الإستراتيجية لهذه المشاريع في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، والتوجه العالمي نحو الاقتصاد الليبرالي الذي ينادي بتقليص تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، كل ذلك أدى إلى فتح المجال أمام القطاع الخاص للاستثمار في مجال مشروعات البنية التحتية. ويعتبر نموذج البناء والتشغيل ونقل الملكية (B.O.T) أهم وأشهر الآليات التمويلية المطبقة في مشروعات البنية التحتية بالشراكة بين القطاعين العام والخاص لما توفره من مزايا لكلا القطاعين، ويمكن تدوين أهم نتائج البحث في:

- يوفر نظام B.O.T مصادر تمويلية غير تقليدية وهائلة للدول لإقامة مشروعات البنية التحتية بأحسن المواصفات وأجودها؛
- يساهم B.O.T في تخفيف العبء على الموازنة العامة للدولة وكذا يحد من اللجوء إلى المديونية لتمويل المشاريع، وتوجيه القطاع الحكومي نحو المجالات الحيوية كالصحة والتعليم؛
- يعتبر نظام B.O.T إحدى صور الاستثمار المباشر، وما يحققه من خلق مناصب شغل تخفف من حدة البطالة، والمساهمة في رفع الدخل الفردي والقومي بما يزيد من الناتج المحلي؛
- توفر المشروعات المحققة عن طريق B.O.T في زيادة الطاقة الاستيعابية للاقتصاد المحلي؛
- من خلال هذه العقود يتم تحميل المخاطر المرتبطة بالعملية التمويلية والتشغيلية الخاصة بمشروعات البنية التحتية على عاتق القطاع الخاص.

قائمة المراجع:

- 1- احمد بن حسن بن احمد الحسني، دراسة شرعية اقتصادية لخصخصة مشاريع البنية التحتية بأسلوب البناء والتشغيل والإعادة "B.O.T"، المؤتمر العلمي الثالث للاقتصاد الإسلامي، جامعة أم القرى، المملكة العربية السعودية، 2007.

²⁶ توفوني رضوان، الشراكة بين الجماعات المحلية والقطاع الخاص ودورها في تفعيل التنمية المحلية، رسالة ماجستير، تخصص تسيير عمومي، كلية العلوم الاقتصادية و العلوم التجارية و علوم والتسيير، جامعة الجزائر، 2013-2014 ص ص 76-77.

²⁷ فواز بن فهد بن فيصل آل سعود، الشراكة بين القطاعين العام والخاص ودورها في فعالية برنامج التدريب لإعداد الضباط في المملكة العربية السعودية، أطروحة دكتوراه الفلسفة في العلوم الأمنية، قسم العلوم الإدارية، كلية العلوم الاجتماعية والإدارية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض 2014، ص 67.

- 2- عبد الستار أبوغدة، **عقد البناء والتشغيل والإعادة (B.O.T) وتطبيقه في تعمير الأوقاف المرافق العامة**، الدورة 19 لمنظمة المؤتمر الإسلامي، مجمع الفقه الإسلامي الدولي، إمارة الشارقة، الإمارات العربية المتحدة.
- 3- نوفال العقيل العجارمة، **عقد البناء والتشغيل ونقل الملكية B.O.T**. مجلة دراسات الشريعة والقانون، كلية الحقوق، الجامعة الأردنية، عمان، المجلد 40، ملحق 01، 2013.
- 4- فهد الأستاذ ونسيبة العصفور، **نظام B.O.T**، ورقة مقدمة من إدارة نظم الشراء، وزارة المالية، دولة الكويت، 2002/01/13.
- 5- أمل نجاح البشبيشي، **نظام البناء والتشغيل والتحويل**، مجلة جسر التنمية، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، عدد 35، نوفمبر 2004.
- 6- محمد صلاح والبشير عبد الكريم، **أسلوب البوت كآلية لتشييد مشروعات البنية التحتية - تجارب دولية وعربية مختارة**، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، جامعة محمد خيضر بسكرة، العدد 17، جوان 2015.
- 7- محمد صلاح، **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 علوم في العلوم الاقتصادية، تخصص نقود وبنوك، جامعة حسبية بن بوعلي الشلف، 2014-2015.
- 8- توفوني رضوان، **الشراكة بين الجماعات المحلية والقطاع الخاص ودورها في تفعيل التنمية المحلية**، رسالة ماجستير، تخصص تسيير عمومي، كلية العلوم الاقتصادية و العلوم التجارية وعلوم والتسيير، جامعة الجزائر 3، 2013-2014.
- 9- فواز بن فهد بن فيصل آل سعود، **الشراكة بين القطاعين العام والخاص ودورها في فعالية برنامج التدريب لإعداد الضباط في المملكة العربية السعودية**، أطروحة دكتوراه الفلسفة في العلوم الأمنية، قسم العلوم الإدارية، كلية العلوم الاجتماعية والإدارية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض 2014.