

# مشروعات البوت

اعداد مشاريع البناء والتملك والتشغيل ونقل الملكية « البوت »

اعداد

د.م. جمال نصار (١)

و

مستشار حسين مصطفى (٢)

---

(١) استاذ الانشاءات وادارة المشروعات بكلية الهندسة - جامعة عين شمس والجامعة الامريكية بالقاهرة .

عضو المكتب التنفيذى للاتحاد الدولى للمهندسين الاستشاريين "فيديك "

امين عام الجمعية المصرية للمهندسين الاستشاريين "اسكون"

(٢) مستشار - نائب رئيس هيئة قضايا الدولة

## ١ - مقدمة :

هذه الورقة مأخوذة أساساً من المذكرة المعدة بمعرفة لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي عن " الأعمال المقبلة الممكنة - مشاريع البناء والتشغيل ونقل الملكية " وهي محاولة لتبسيط وتوضيح المفاهيم الأساسية لنظام البوت وقد اشترك في إعدادها عدد من طلبة الدراسات العليا بالجامعة الأمريكية بالقاهرة الدارسين لمقرر " نظم العطاءات والعقود في المشروعات الهندسية "

## ٢ - تعريف :

إن مفهوم نظام البناء والتشغيل ونقل الملكية في أبسط أشكاله ، هو شكل من أشكال تمويل المشاريع تمنح بمقتضاه حكومة ما - لفترة محددة من الزمن - أحد الاتحادات المالية الخاصة ، ويطلق عليها شركة المشروع ، امتيازاً لدراسة وتطوير وتنفيذ مشروع معين تقترحه الحكومة أو شركة المشروع ؛ وعندئذ تقوم شركة المشروع بتصميمه وبنائه وتملكه وتشغيله وإدارته واستغلاله تجارياً لعدد من السنوات تكون كافية لتسترد الشركة تكاليف البناء إلى جانب تحقيق أرباح مناسبة من العائدات المتأتية من تشغيل المشروع واستغلاله تجارياً أو من أية مزايا أخرى تمنح لها ضمن عقد الامتياز . وفي نهاية مدة الامتياز، تنتقل ملكية المشروع إلى الحكومة دون أية تكلفة أو مقابل تكلفة مناسبة يكون قد تم الاتفاق عليها مسبقاً أثناء مرحلة التفاوض على منح امتياز المشروع.

وقد استخدم مفهوم « بوت BOT » حتى الآن في المقام الأول لتنفيذ مشاريع كبيرة تتعلق بالبنية الأساسية، خاصة في مجالات توليد الطاقة والنقل (الطرق والكبارى والمطارات ....) ومشروعات البنية الأساسية . ومن أكبر هذه المشروعات في العالم في الفترة الأخيرة مشروع النفق تحت بحر المانش Eurotunnel

ويراعى أن تعبير البوت المستخدم في الحديث عن هذا النظام يمكن أن يعبر أيضاً عن مجموعة كبيرة من النظم المشابهة مثل :

- البناء والامتلاك والتشغيل والنقل BOOT
- البناء والتأجير والتشغيل والنقل BOLT
- البناء والتأجير ونقل BLT
- إلى جانب تسميات كثيرة أخرى

وبموجب جميع هذه النظم لاتضمن حكومة البلد المضيف بصفة عامة ، تسديد أية قروض تعقد لتنفيذ المشروع، وإنما يتوقف أمر سداد هذه القروض على العائدات التي يدرها المشروع أثناء تشغيله.

وعلى خلاف النظام التقليدي لتمويل المشاريع حيث يضمن صاحب المشروع (الحكومة) تسديد الأموال المقترضة فإن شركة المشروع في حالة مشاريع البوت هي التي تتخذ الترتيبات لتقديم الضمانات إلى ممولى ومقرضى المشروع التي تكفل تسديد الأموال المقترضة.

وعلى سبيل المثال فقد بلغت اجمالى مديونية مشروع نفق اوروبا المشا اليه حوالى ١٢ مليار دولار واجمالي مصاريف خدمة هذا الدين حوالى ٣ مليون دولار يوميا الامر الذى يهدد شركة المشروع بكارثة مالم تصل شركة المشروع الى حل يضمن لها البقاء . وقد توصلت الشركة اخيرا الى ايقاف هذه الفوائد بعد أن حكم ضدها فى مطالبه بلغت قيمتها ٣،٧٥ بليون دولار .

ولذلك يكون لشركة المشروع مصلحة فى جدوى المرفق وتصميمه، وفي ضمان توافر الشروط القانونية والتجارية اللازمة لبناء المرفق وتشغيله بطريقة مربحه، وفي بقاء هذه الشروط أساساً على حالها خلال فترة الامتياز .

### ٣ - دور الحكومة :

ضماناً لمشاركة القطاع الخاص على الأجل الطويل، يتعين على الحكومة أن تكفل وجود قاعدة سياسية مستقرة وتهيئ مناخاً قانونياً مواتياً لقيام القطاع الخاص باستثمارات على المدى الطويل. البنود الطبيعية تشمل إصدار الموافقات والأذون أو التراخيص المطلوبة في الوقت المناسب مع توخي العدالة والموضوعية.

مقرضى المشروع والمستثمرين المساهمين في رأس المال سوف يتوقعون من الحكومة المضيفة أن تبين بوضوح نيتها في تشجيع الاستثمارات الخاصة على الأجل الطويل وفي حماية هذه الاستثمارات من المصادرة أو التأميم دون تعويضات مناسبة. التشريعات المطلوبة - من الحكومة - للتحكم في هذه النوعية من الاستثمارات تقع ضمن فئتين:

#### الفئة الأولى : تشجيع الاستثمارات الأجنبية الخاصة :

- ♦ احكاماً تتعلق بالملكية الخاصة للأرض وغيرها من الأصول.
- ♦ استرجاع الأرباح.
- ♦ قابلية العملة الأجنبية للتحويل.
- ♦ الحق في مشاركة القطاع الخاص في مشروعات القطاع العام.

#### الفئة الثانية : التشريعات التجارية العامة :

- ♦ التشريعات الخاصة بتأسيس أو إقامة منشآت تجارية.
- ♦ التشريعات المتعلقة بالترتيبات الخاصة بالسندات.
- ♦ اطاراً متحرراً ينظم العقود التجارية.
- ♦ إجراءات لتسوية النزاع.
- ♦ الحق في فرض رسوم على العامة من اجل استعمال المرفق الذي سيتم بناءه.

وطبيعي ان وجود مثل هذه التشريعات من شأنه أن يزود المشاركين في المشروع بأساس قانوني سليم ومشجع للقيام باستثماراتهم ومن ثم يسهم في التقليل من المخاطر المقترنة بالاستثمار ويخفض بالتالي تكاليف المشروع.

### ٤ - مفاوضات مشروع البوت :

#### إتجاه عام :

وضع أسس عامة لتتحرك من خلالها الهيئات الحكومية عند مناقشة عقود البوت ، وهي تمتاز بمنح مناقشة العقود الليونة التي تناسب الظروف الخاصة بكل مشروع .

- ♦ الموافقات لمنح الإمتيازات للقطاع الخاص .
- ♦ تحديد تلك المجالات التي إسخدام عقود البوت فيها .
- ← قوانين عامة عن كيفية جمع التمويل اللازم .
- ← الموافقات التي قد تمنح للأطراف التي ترغب في تنفيذ عقود البوت .
- ← مخططات الإعفاء الضريبي .
- ← تسهيلات في الإشتراء .

## إتجاه شامل :

- عمل تسهيلات شاملة وعادلة معقولة نسبيا عن كيفية صياغة عقود البوت ، مما يتيح للأطراف فقط مناقشة تفاصيل نقاط وظروف كل عقد .
- ♦ المحتويات الأساسية للإلتزامات العقدية .
  - ♦ الحد الأقصى لفترة الإمتياز .
  - ♦ مدى المساندة الممكنة من الحكومة .
  - ♦ شرح تفصيلي لقوانين الإشتراء .
  - ♦ طرق تسديد الديون .
  - ♦ طرق تصدير الأرباح .
  - ♦ ظروف وشروط تشغيل ونقل ملكية المشروع .

## ٥ - مزايا استخدام نظم البوت :

الهيكل التمويلي لمشاريع البوت يحتوى العديد من المزايا والفوائد والتي يمكن تلخيصها فيما يلي :

١. الحكومة المضيفة سوف تواجه ضغط مخفف من ناحية الإقتراض من المال العام ( عدم رفع
٢. المديونية للمال العام ) ، وذلك لأن التمويل المباشر من الميزانية العامة لن يكون لازما حيث أن مصادر القطاع الخاص سوف تسخر لإنشاء وتطوير البنية الأساسية .
٣. التمويل عن طريق القطاع الخاص عموما يسمح بنقل المخاطر المالية والصناعية وغيرهما الى القطاع الخاص .
٤. الحكومة تستفيد من خبرات القطاع الخاص فى إدارة وتشغيل هذه المشاريع .
٥. زيادة إشتراك القطاع الخاص فى إدارة مشاريع البنية الأساسية .
٦. زيادة الإستثمار الممول من الخارج مستقبليا .
- ٦- إمكانية إستخدام الحكومة نتائج واداء مشاريع البوت لمقارنتها بمثيلاتها فى القطاع العام

## ٦- الجوانب المتعلقة بالإشتراء :

الوسائل التى يتم بها الإشتراء تعتبر بالغة الأهمية لضمان جعل المشروع مجديا اقتصاديا وجيدا من حيث النوعية لضمان انجازه بتكلفة معقولة.

## الهدف :

وبالنسبة للحجم الكبير لمشاريع «البوت»، فإن أصحاب المشاريع المحتملين يجب أن يتأكدوا من نزاهة وشفافية عملية الإشتراء. ومن ناحية أخرى، تريد الحكومة أن تضمن حصولها على أجدى المشاريع اقتصاديا وبأحسن شروط ممكنة عن طريق عملية اشتراء تنافسية.

## السلبيات :

♦ فى مشاريع «البوت»، تزيد الحكومة عادة تشجيع إبتكارات القطاع الخاص إلى أقصى حد فى مجال تصميم المشاريع وإدارتها، وبالتالي، فهى لن تكون، فى حالات عديدة، فى وضع يمكنها من اعداد

مجموعة موحدة من المواصفات والشروط التي تصلح أساساً مشتركاً لتقديم وتقييم العطاءات أو المقترحات.

♦ كما ان شركات المشروع - التي تدبر التمويل - تصر على المشاركة في عملية الاشتراء. بالإضافة الى ماقد يقترحه مقدمو العطاءات المحتملون من حلول تقنية بديلة للحلول المقترحة من الحكومة. ولذلك، فربما يكون من الصعب الدخول في مناقصة تنافسية مفتوحة على أساس مواصفات موحدة ومحددة مسبقاً.

♦ والمشكلة الأخرى التي قد تنشأ فيما يتعلق بالاشتراء المتعلق بعملية البناء والتملك والتشغيل ونقل الملكية، هي مشكلة العروض المقدمة من القطاع الخاص لمشروعات لم تطلبها الحكومة وإنما يبدى أفراد او مجموعة افراد من القطاع الخاص رغبة أكيدة في الحصول على امتياز بتنفيذها. هذه العروض تحرم الحكومة في حلة الموافقة عليها من المزايا التي تنشأ من المنافسة في مجال الاشتراء حيث أن الحافز الرئيسي لمقدمي العروض هو ترسية تنفيذ المشروع عليهم هم دون غيرهم.

ولذلك يجب على الحكومة الاسراع في تطوير نظم ولوائح المزايدات والمناقصات ووضع قوانين عصرية بشأن الاشتراء تحقق الاهداف المتعلقة بالمنافسة والانصاف والنزاهة والشفافية وتحقق في الوقت ذاته أكبر قدر من المرونة في الاختيار والتفاوض.

ويجب ان يشمل هذا التطوير على الاخص القانون رقم ٩ الخاص بالمزايدات والمناقصات واستخدام المناقصة على مرحلتين. وقد اعلنت الحكومة المصرية منذ فترة قريبة عن عزمها على القيام بذلك :

#### المرحلة الأولى:

الدعوة إلى تقديم عطاءات أو عروض لغرض واحد وهو وضع المواصفات التقنية والنوعية لمشروع معين. يمكن للجهة المشتريّة اذن أن تجرى مفاوضات مع المتقدمين الذين قدموا عطاءات بهدف التوصل إلى مجموعة موحدة من المواصفات.

#### المرحلة الثانية :

الدعوة إلى تقديم عطاءات على أساس المجموعة الموحدة من المواصفات التي نتجت عن المرحلة الأولى.

### ٧ - البرامج البديلة للتناقص :

أولاً : الدعوة لتقديم العروض :

تدعو الجهة المشتريّة إلى تقديم عروض بشأن الطريقة المثلى للوفاء باحتياجاتها، يتم خلالها مفاوضات بناءة، بعد هذه المفاوضات يقدم المتعاقدين المحتملين أحسن عروضهم النهائية.

ثانياً : التقييم :

تعتمد الجهة المشتريّة إلى تقييم المقترحات استناداً إلى معايير أعلن عنها مسبقاً، وتمنح امتياز العقد لمقدم أحسن عرض يفي باحتياجات الجهة المشتريّة.

### ٨ - جوانب التنفيذ :

في مشاريع البوت يوجد ثلاث شركاء رئيسيين وهم الحكومة، ممولى المشروع ومجموعة المقاولين ونظراً لتداخل العلاقات بين الثلاثة شركاء فلقد تحتم ان تكون هناك ضمانات ونظم تحكم العلاقات بينهم وكذلك لتجنب المخاطر وما قد ينشأ بينهم من خلاف.

وفي اغلب الاحيان فان شركة المشروع قد تكون مجموعة من شركات وموردى المعدات وبعض الممولين الآخرين من القطاع الخاص.

وقد تاخذ العقود الابتدائية في مثل هذه المشاريع الصور الآتية:

- ◆ عقود الموافقة اقامة المشروع.
- ◆ عقد اتحاد الشركات.
- ◆ عقد الانشاء.
- ◆ عقد توريد المعدات.
- ◆ عقد التشغيل والصيانة.
- ◆ العقد المالى (و الذى يشمل التأمين وعقود الضمانات اخرى).

ويتمثل لب مثل هذه المشاريع فى عقد الموافقة لاقامة المشروع بين الحكومة وشركة المشروع والذى يضم بعض البنود الهامة مثل:

- ◆ الفترة الزمنية لاستغلال المشروع لصالح شركة المشروع.
- ◆ طريقة الحساب المالى واسلوب المحاسبة للمشروع.
- ◆ شروط الاداء.
- ◆ ضمانات منع الاحتكار.
- ◆ آلية نقل الملكية الى الجهة الحكومية فى نهاية فترة استغلال المشروع.

## ٩ - المخاطر والضمانات :

نتيجة للمخاطر الكبيرة التى تتعرض لها هذه المشروعات نتيجة تمويلها بدون حق الرجوع على الحكومة بالبلد المضيف، فإن جهات الإقراض تشترط الحصول على تعهدات من شركة المشروع وكذلك من الحكومة بأن يكون المشروع مجدياً مالياً فى الامد البعيد بقصد ضمان تسديد الاموال المقترضة.

الى جانب جهات الإقراض يمكنها أن تحمى نفسها بان تتفاوض بشأن مجموعة متكاملة من الضمانات التى تكفل ايلاء تسديد القروض الأولوية على أصحاب الحقوق الآخرين فى التدفق النقدى للمشاريع، وكذلك فى حالة حصول خلل فى المشروع أو اخفاقه.

وينظم هذا الامر عادة بواسطة آليات مختلفة تشمل انشاء حسابات للعائدات فى الخارج تودع فيها العائدات وتكون فيها الاولوية للجهات التى قدمت القروض لمشاريع البناء والتملك والتشغيل ونقل الملكية، وإيداع عقود معينة لدى وكلاء يمسونها نيابة عن جهات الإقراض.

ولتجنب الأخطار الأخرى التى يمكن أن يتعرض لها المشروع كالمخاطر السياسية والمخاطر المتعلقة بالعملة وحرية التحويل من عملة الى اخرى، فإن شركة المشروع و جهات الإقراض يمكنها أن تتبع طرقاً أخرى مؤكدة كتحسين وكالات ائتمانية للصادرات لدعم جزء من التمويل بضمان دفع المبالغ بشأن الصادرات التى ينطوى عليها تنفيذ المشروع.

و قد اشركت وكالات إنمائية متعددة الاطراف كالبنك الدولى و المصارف الإئتمانية الإقليمية فى توفير تغطية للمجازفات الإستثمارية . و يمكن أيضا ان تترتب على إشراك مؤسسات متعددة الاطراف زيادة الثقة لدى جهات الإقراض المحتملة .

وثمة عدد من العوامل العملية الأخرى التى يمكن ان تجعل المفاوضات بشأن تدبر أمور المجازفات ( المخاطر ) فيما يتعلق بمشاريع البناء و التملك و التشغيل و نقل الملكية معقدة الى حد بعيد. ومن بين هذه العوامل أن كل الأطراف الرئيسية لها مصلحة وإهتمام بالطريقة التى تتبع لتوزيع المخاطر ، و بالتالى ، فهى تريد المشاركة فى كل المفاوضات . و فى حالات كثيرة ، يزداد الأمر تعقيداً بسبب قلة الخبرة فى التفاوض مع عدة أطراف بشأن هذه الجوانب من مشاريع البناء و التملك و التشغيل و نقل الملكية .

## ١٠ - عقود أخرى ذات أهمية :

والى جانب العقود التى تشكل جزءاً من الصفقة المالية، ثمة عدة عقود أخرى تحظى باهتمام الحكومة و جهات الإقراض و شركة المشروع بوصف هذه الاطراف الثلاثة هى لأطراف الرئيسية للمشروع. وأحد الامثلة على ذلك هو عقد التشغيل و الصيانة حيث ترغب جهات الإقراض فى أن تكون راضية عن شروطه بهدف ضمان أن يدار المشروع على أساس إقتصادى سليم .

وستكون الحكومة راغبة أيضاً فى ضمان أن يضمن العقد مصالحها على نحو ملائم ، و ذلك مثلا فيما يتعلق بمسائل مثل نقل التكنولوجيا و الصيانة التقنية الجيدة للمرفق لضمان أن يحول إليها المرفق فى حالة تقنية جيدة عند إنتهاء فترة الإمتياز .

## ١١ - الخلاصة :

ومما سبق فانه يمكن أن نخلص الى أن الحكومات و غيرها من الأطراف المتعاقدة والمشاركة فى تنفيذ مشاريع البناء و التشغيل و نقل الملكية (البوت) يمكن أن تستفيد من المساعدة المتعلقة بكيفية التعامل مع المشاكل التى قد تظهر فى هذه المشاريع وخاصة فيما يتعلق بالبنية القانونية ووسائل الأستراء و التعاقد.

وفىما يتعلق بالاسس التوجيهية لانشاء قاعدة اساسية قانونية فانه يمكن التطرق الى أنواع القوانين العامة و المتعلقة بقطاع الاعمال والاستثمار والقوانين التجارية و التى من شأنها أن توفر أساسا قانونيا لامكانية تنفيذ مشاريع النقل و البناء و التشغيل و التملك او نقل الملكية فضلا عن وضع نصوص أحكام قانونية نموذجية يمكن أن تستخدمها الدول التى ترغب فى اعداد تشريعات محددة لكى تنظم تنفيذ هذه المشروعات.

وفىما يتعلق بالأستراء ( المناقصات و المزايدات ) فانه يمكن أن يتضمن العمل توجيه الحكومات لوسائل تنفيذ عملية الأستراء على نحو يروج المنافسة و الشفافية على أمثل وجه ، ويمكن تحقيق ذلك من خلال التوجيه بشأن اعداد و ثائق طلب العروض و اعداد معايير التقييم و وسائل التقييم فى مختلف المشروعات.

و طبقا لما تم ذكره من المزايا المتعلقة بالحكومة المضيفة فان مشاريع النقل و البناء و التشغيل و التملك أصبحت تتخذ مكانها فى دول كثيرة لا سيما فى الدول النامية حيث أنها تسمح بتوفير الخدمات و تنفيذ مشروعات البنية الاساسية دون التزامات مالية من قبل الحكومة و دون زيادة فى حجم مديونياتها وهو الامر الذى تعانى منه هذه الدول.

## ١٢ - التجربة المصرية :

ولقد بدأت الحكومة المصرية فى انتهاج سياسة لتنفيذ هذه النوعية من المشروعات فى مجالات توليد الطاقة و النقل كما ادركت الحكومة ان هذا النظام يعد من الانظمة الفعالة لجذب المزيد من التمويل و يشجع على نقل التكنولوجيا و قامت فى الاشهر الاخيرة بالاعلان عن العديد من المشروعات الكبيرة على اساس تطبيق هذا النظام من بينها :

- اقامة مارينا لليخوت بميناء شرم الشيخ

- مشروعين لانشاء مطارين بمرسى علم و العلمين و تم طرح كراسات العطاء بالفعل.

٤ - طرق سريعة : طريق الفيوم الاسكندرية الاستثمارى  
بطول ٢٤٠ كيلومتر وتكلفة ٣٦٠ مليون دولار

: طريق الفيوم - اسوان الاستثمارى  
بطول ٨٥٠ كم وتكلفة ٥٢٥ مليون دولار

: طريق ديروط الفرازة بالوادى الجديد  
بطول ٢٦٠ كم وتكلفة ٨٠ مليون دولار

: طريق الخارجة - شرق العوينات  
بطول ٥٠٠ كم وتكلفة ١٥٠ مليون دولار

وذلك الى جانب عدد آخر من المشروعات اصغر حجما مثل مشروع تجميل المنطقة امام ميناء  
القاهرة الجوى.