جامعة الانبار

كلية الادارة والاقتصاد
قسم ادارة الاعمال

المرحلة الرابعة

الكورس الاول

العـقود الاداريــة

العام الدراسي
2020 – 2021

المحاضرة الرابعة

الاسبوع الرابع

المحاضرة الرابعة / عقد البوت

تمهيد :

تسعى معظم الدول وخاصة الدول النامية منها إلى استخدام أسلوب جديد في إدارة مشاريعها لاسيما المشاريع الضخمة وذلك في سبيل توفير بنية أساسية قوية من مطارات وموانئ بحرية وشبكات للطرق وكهرباء وغيرها من المرافق التي ترتبط بحاجات الجمهور وذلك عن طريق إبرام عقود لإقامة هذه المشاريع مع أشخاص أو شركات من القطاع الخاص لإنشاء وتشغيل هذه المشاريع وتمويلها من قبلهم بأسلوب حديث التطبيق يعرف بنظام البوت (B.O.T) البناء والتشغيل والتحويل (نقل الملكية).

لقد نشأت فكرة البوت وتم الترويج لها لخدمة أغراض التنمية في الدول النامية حيث باتت هذه الدول تهتم بالمشروعات التي تنشئ وفق هذا النظام لتحقيق التنمية الاقتصادية فيها وتحسين بناها التحتية ، وانحدرت هذه الفكرة من نظريات القانون الإداري وجاءت كتطور تاريخي لعقد التزام المرافق العامة ، ويعرف نظام (B.O.T) بأنه "النظام الذي يتم بموجبه تمويل المشروعات الاستثماريةالعامة، وإنشائها وإدارتها، وصيانتها من قبل القطاع الخاص، الذي قد يكون شركة خاصة واحدة،أو عدة شركات خاصة محليةأو عالمية، تعمل من خلال شركة المشروع، المتعهدة بإنشاء وتنفيذ وإدارة وصيانة المشروع لفترة زمنية معينة هي فترة الإمتياز الممنوحة من قبل الدولة المضيفة، وتمكن هذه الفترة شركة المشروع من استرداد ما تكبدته من تكاليف في المشروع ، مع تحقيق نسبة نسبة مرضية من الربح، بعدها تقوم شركة المشروع بنقل ملكية أصول المشروع للدولة المضيفة ، وهو في حالة جيدة دون قيدأو شرط، وتنحصر أطراف نظام BOT وفق الدراسة في طرفين أساسين هما الدولة المضيفة والشركة المنفذة للمشروع. ويمر تنفيذ مشروعات BOT بثلاثة مراحل زمنية، المرحلة الأولى هي المرحلة التحضرية للمشروع من قبل الدولة المضيفة، المرحلة الثانية تختص بها شركة المشروع وهي مرحلة تنفيذ المشروع من حيث بناءه وتشغيله وإدارته. والمرحلة الثالثة التي يتم فيها نقل ملكية المشروع للدولة المضيفة بعد إنقضاء فترة الإمتياز الممنوحة بين الدولة وشركة المشروع.

تعريف (**B.O.T)**

يراد بعقد (B.O.T) بانه عقد تعهد به الدولة إلى المستثمر او احدى الشركات الوطنية او ألاجنبية للقيام إنشاء إحدى المرافق العامة الضرورية وادارتها واستغلالها مدة من الزمن على نفقته الخاصة، ويحصل فيها على إرباح تغطي تكاليف المشروع مع تحقيقه نسبة من الأرباح له، ويكون تحت إشراف ورقابة الدولة أو إحدى إداراتها ويلتزم المستثمر بنقل حيازة المشروع إلى الدولة في نهاية العقد من دون مقابل .

ومصطلح (B.O.T) .اختصار لثلاث كلمات باللغة الإنجليزية هى: البناء ،Build التشغيل Operate، النقل Transfer. ويقصد بمصطلح مشروعات BOT تلك " المشروعات العامة التى يقوم القطاع الخاص المحلي أو الأجنبي بتمويلها، حيث يقوم بتصميم وبناء وإدارة المشروع وذلك خلال فترة محددة، تقوم فيها العلاقة التعاقدية بين الدولة، ومنفذ المشروع (شركة المشروع) على أساس عقد الامتياز الذى يخول بمقتضاه لشركة المشروع الحصول على عائدات المشروع خلال فترة الامتياز. على أن يقوم الأخير عند انتهاء تلك الفترة المحددة بتحويل ملكية أصول المشروع إلى الحكومة فى حالة جيدة كما هو متفق عليه فى العقد، ودون أى مقابل يدفع من قبل الحكومة.

ومن خلال تعريف عقود البوت يمكن ان نحدد العناصر الاساسية لها بما ياتي:

التشييد والبناء للمرفق العام ،Build: ويقوم بها الملتزم والذي يطلق عليه عادة شركة المشروع (Projec Compay) من خلال مقاولي الاعمال الذي يعهد بانشاء المرفق ومن خلال التمويل الذي تشترك فيه الشركة مع مؤسسات التمويل على توفيره.

التشغيل للمرفق Operate حيث تعهد شركة المشروع الى احدى الشركات المتخصصة بادارة وتشغيل مشاريع المرافق الاساسية بتشغيله من خلا اتفاقية تسمى (Operating Compay).

نقل الملكية Transfer حيث تلتزم الشركة بنقل ملكية المرفق موضوع العقد الى الدولة المتعاقدة في نهاية مدة العقد من دون مقابل وبحالة جيدة تؤهله للاستمرار.

خصائص عقود البوت (**B.O.T):**

أولاً :ـــ عقد البوت (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 ، وهي وان خولت المستثمر حق الانتفاع من المشروع إلا أنه لها الدور الأساسي في متابعة عمل الطرف الثاني من حيث التزامه بالتنفيذ حسب المواعيد المتفق عليها ولها حق تحميل المتعاقد المتأخر عن التنفيذ غرامات تأخير وغيرها من حق الرقابة والإشراف، والتأكد من مدى مطابقة تنفيذ العقد للشروط الفنية والقانونية والاقتصادية والمالية المتفق عليها في هذا العقد.

ثانياً:ـــ يهدف عقد البوت (B.O.T) إلى إنشاء مرافق عامة لإشباع حاجات عامة وتقديم خدمات ذات نفع عام، والدولة عندما تلجا إلى عقد البوت تلجا إليه لتحقيق أهداف معينة ترمي منها خدمة مصالح رعاياها والجمهور من توفير خدمات وتحسين البنية التحتية للدولة وغيرها من المشاريع الهامة التي لها الدور الأساسي والهام في توفير الخدمات العامة وتحقيق النفع العام، حيث تشترط الدولة عند إبرامها عقد البوت على الطرف الأخر تحقيق الغاية التي تسعى إليها الدولة المتعاقدة.

ثالثاً:ـــ 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 الإدارة من إبرامها للعقد ، وحق الأشراف والرقابة يعني التحقق من إن المتعاقد قام بتنفيذ العقد تنفيذا صحيحاً متفقاً مع شروط العقد سواء من الجوانب الفنية أو الإدارية أو المالية، وفي عقود البوت (B.O.T) فأن أهميتها وطول مدتها يستدعي أن تكون للدولة حق الأشراف والرقابة والتحقق من أن المتعاقد نفذ العقد تنفيذا صحيحا متفقا مع شروط العقد وبما يضمن سلامة المرفق وحسن سيره وتحقيق الغاية منه.

رابعاً:ـــ ان ملكية المشروع تعود الى الدولة فهي تملك المرفق ملكية ثابتة حتى تتمكن من تنفيذ التزاماتها.

اهمية عقود البوت (**B.O.T):**

اولاً:ـــ تساعد على جذب الاستثمارات المحلية والاجنبية وتحسين وتطوير المرافق العامة وتحقيق التنمية الاقتصادية .

ثانياً:ـــ تخفف العبء عن الموارد الحكومية المحدودة حيث يتحمل القطاع الخاص تمويل إنشاء وتشغيل هذه المرافق وتحمل مخاطر التمويل فيها ، وتتعاظم أهمية هذه العقود إذا كانت شركة المشروع مستثمرا أجنبيا مما يعني إدخال استثمارات أجنبية وتحسين ميزان المدفوعات وتخفيف العجز في الموازنة العامة.

ثالثاً:ـــ إقامة مشاريع ومرافق جديدة، وضخ أموال جديدة إلى السوق الوطني وتوفير فرص عمل جديدة للأيدي العاملة الوطنية والتغلب على مشكلة البطالة وزيادة الدخل القومي.

رابعاً:ـــ توفير البيئة المناسبة للتنمية الاقتصادية من خلال نقل الأساليب التكنولوجية الحديثة والوسائل التقنية إلى الدولة خاصة عندما تكون من الدول النامية.

خامساً:ـــ تمكين الحكومات من الاستفادة من خبرات القطاع الخاص في تقديم الخدمة العامة، لما تتمتع به الإدارة الخاصة من كفاءة وفعالية أكثر من الإدارة العامة، مما يحسن من أداء هذه الخدمات.

سادساً:ـــ يمكن للمستثمر في عقود البوت أن يحقق أرباحاً كبيرة بالمقارنة بالمشروعات الأخرى من خلال الدخول في مجالات استثمارية مرتفعة العائد ، كما انها يمكن ان تفتح الأبواب أمام المستثمرين الصغار عن طريق شراء أسهم وسندات المشروع.

سابعا:ـــ تفتح الأبواب أمام مؤسسات التمويل عن طريق تحريك أموالهم الراكدة بتقديم قروض وتسهيلات ائتمانية إلى المستثمر المتعاقد وفقاً لعقود B.O.T.

مجالات استخدام **BOT:**

يطبق نظام البناء والتشغيل ونقل الملكية BOT فى مشروعات البنية الأساسية التى تتميز بكونها مشروعات مدرة لعائد مستمر، من شأنه تمكين المستثمر او الشركة من استرداد رأس المال المستثمر، وتحقيق عائد مرضى نظير المخاطرة والتمويل ، وأهم المجالات التى تقوم الحكومة باستخدام عقود BOT فيها هى:

اولاً: مشروعات البنية الأساسية: المتعلقة بالمرافق العامة الأساسية التى تحقق عائداً اقتصادياً والتى يتعين عليها الاضطلاع بها، ولكن نظراً لعدم قدرة الحكومة على تمويل تلك المشروعات من إيراداتها العامة فإنها تعهد بها إلى القطاع الخاص، نظير تحقيق عائد معقول، ومن أمثلة ذلك مشروعات الطرق، الكبرى، المطارات، محطات القوى الكهربائية، السكك الحديدية وشبكات الاتصالات.

ثانياً: المجمعات الصناعية: حيث تعهد الحكومة إلى القطاع الخاص بتمويل وإنشاء وإدارة هذه المجمعات عن طريق عقد امتياز يحصل القطاع الخاص بموجبه على عائد المشروع خلال فترة زمنية معينة، وتنتقل بعدها ملكية هذه المجمعات إلى الحكومة بدون مقابل، إلا أن هذا النوع من المشروعات قليلاً ما تلجأ إليه الحكومات فى الوقت الراهن ربما لقدرة الحكومات على إنشاء هذا النوع من المشروعات، ورغبتها فى توجيه القطاع الخاص نحو مشروعات البنية الأساسية بشكل خاص. ومن أمثلة ذلك مصانع الكيماويات والورق والالمنيوم.

ثالثاً: تنمية واستغلال الأراضى المملوكة للدولة ملكية خاصة (الدومين الخاص): بحيث يشبع إنشاء هذه المشروعات بطريق BOT حاجة عامة للمواطنين، ويساعد فى تنظيم العائد من استغلال أملاك الدولة الخاصة.ومن أمثلة ذلك مشروعات التخطيط ومشروعات استصلاح الأراضي الصحراوية.

مراحل تنفيذ مشروعات الـ : **BOT**

يمر تنفيذ مشروعات البنية الأساسية الممولة بنظام BOT بثلاثة مراحل زمنية أساسية ، ويقتضى إتمام وتنفيذ كل مرحلة من المراحل السابقة القيام بمجموعة من الأعمال والتصرفات القانونية التى تتضمن عدداً مختلفاً من الأطراف.وهذا المراحل هى : المرحلة الأولى هي المرحلة التحضرية للمشروع من قبل الدولة المضيفة، المرحلة الثانية تختص بها شركة المشروع وهي مرحلة تنفيذ المشروع من حيث بناءه وتشغيله وإدارته. والمرحلة الثالثة التي يتم فيها نقل ملكية المشروع للدولة المضيفة بعد إنقضاء فترة الإمتياز الممنوحة بين الدولة وشركة المشروع.

انواع عقود البوت (**B.O.T):**

تتخذ عقود البوت B.O.T (البناء والتشغيل ونقل الملكية) صور متعددة وتتباين فتختلف هذه العقود المشتقة عن العقود الام (البوت B.O.T) في كل او بعض عناصرها ، وعلى النحو الآتي:

اولاً: عقد البناء ، والتملك ، والتشغيل ، والإعادة: Built – Own – Operate – Transfer:
ويعرف هذا النوع من العقود اختصاراً بـــ""BOOT وهو من الاشتقاقات الهامة الكثيرة الاستخدام لنظام "البوت"، ويختلف عن النموذج الكلاسيكي " للبوت" في كون الشخص الخاص المتعاقد مع مانح الامتياز يتملك أصول المشروع طوال فترة الامتياز ومن ثم يقوم بإعادتها، وهذه الخاصية – خاصية التملك – لها انعكاساتها فيما يتعلق بتمويل المشروع وملائمة الشخص الخاص للتعاقد.

ثانياً: عقد التصميم والبناء والتمويل والتشغيل: Design, Build, Finance and Operate، ويشار اليه اختصارا D.B.F.O، وفيه يتولى منفذ المشروع تصميمه وتمويله وتشغيله وفقا للضوابط التي تضعها الحكومة مقابل حصول الاخيرة على بدل الأرض وعلى نسبة من الإيرادات مقابل منح الامتياز ، ويحق لها فيه تحويل الامتياز لمستثمر أخر مع دفع التعويض المناسب للمستثمر مالك المشروع.

ثالثاً: عقد البناء والتمليك والتأجير و التحويل:Build, own, Lease, and Transfer
ويعرف اختصارا B.O.L.T وبموجب 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 ان يلتزم في نهاية العقد بنقل المشروع الى الدولة المتعاقدة.

رابعاً: عقد التأجير و التجديد و التشغيل و نقل الملكية:

- Lease ,Renovate , Operate and Transfer ويعرف اختصاراً بـ(L.R.O.T) وفيه تستأجر الجهة المنفذة المشروع وتتولى تجديده وتشغيله وتحصيل عوائده ثم تعيد حيازة المشروع إلى الدولة في نهاية مده الإيجار.

خامساً: عقد البناء ونقل الملكية والتشغيل: Build, Transfer and Operate ويعرف بالاختصار B.T.O وتتعاقد الحكومة في هذا النوع من العقود مع المستثمر الخاص على بناء المشروع او المرفق العام ثم التخلي عن ملكيته للحكومة التي تبرم عقدا أخرا لإدارة وتشغيل المشروع خلال فترة الامتياز وذلك مقابل الحصول على إيرادات التشغيل وبذلك تصبح الحكومة مالكة ابتداء ومن أهم مجالات هذا النوع من الاستثمار الفنادق.

سادسا: عقد البناء والملكية والتشغيل Build, Own and Operate يشار الية بالاختصار B.O.O وبموجب هذا العقد يقوم المستثمر بتمويل المشروع وبنائه وتشغيله طيلة فترة العقد الا انه لا يلتزم بتحويل المشروع الى الدولة مثل العقود السابقة ، أي أن هذا النوع لا يتضمن عنصر نقل الملكية ، إذ انه ينتهي بانتهاء العمر الافتراضي للمشروع مع قيام الدولة بتعويض الملاك عن حصص الملكية.

سابعاً: عقد التحديث والتمليك والتشغيل ونقل الملكية:

- Modernize , Own ,Operate and Transfer وتعرف ب M.O.O.T وتستخدم هذه الصورة في مشروع قائم يراد تحديثه وتطويره بتقنية ليست متاحة لدى الدولة ويتملكه منفذ المشروع مع اقتسام العوائد بينه وبين الدولة إلى حين إعادته إليها.

مخاطر عقود البوت (**B.O.T):**

قد يسبب الأخذ بنظام البوت B.O.T ما يأتي:

اولاً: انخفاض قيمة العملة الوطنية وذلك من خلال لجوء المستثمر سواء كان وطنيا ام أجنبيا الى السوق المحلية للحصول على التمويل اللازم للمشروع واستخدام هذا التمويل الداخلي لاستيراد المعدات والأجهزة من الخارج ، مما يؤدي الى زيادة الطلب على العملات الأجنبية والضغط على السيولة المتاحة في السوق الداخلي ،

ثانياً:ـــــ نقل عبء الالتزامات الى أجيالا اخرى اذا كانت الفترة المحددة لمنح الالتزام طويلة، فقد تصل في بعض الاحيان إلى (٩٩) عاماً، وهو أمر شديد الخطورة .

ثالثاً:ـــــ الإفراط في منح الملتزم المزايا المرتبطة بالعقد ومن ذلك التزام الدولة بشراء الخدمة وضمان الحكومة لسداد حد أدنى لمقابل هذه الخدمة .

رابعاً:ـــــ قد يكو ن عقد البوت طريقا الى الاحتكار ،عندما تشترط الشركة عدم منافستها في موضوع العقد حتى تضمن سيطرتها على السوق وما يترتب على ذلك من مساوئ وإضرار.

خامساً:ـــــ ارتفاع تكلفة المشروعات على المدى الطويل خاصة إذا تعلق الأمر بشراء الدولة للمنتج ذلك ان هدف المستثمر في أنشاء المشروع هو الربح الكبير وليس تحقيق المنفعة العامة.

ومع ذلك يمكن الحد من هذه المخاطر وتلافيها بإيجاد البيئة القانونية المتمثلة بالتشريعات المناسبة لحماية الاقتصاد الوطني من خلال إصدار تشريعات خاصة تحد من الامتيازات التي يحاول المستثمر الحصول عليها بمد زمن العقد أو رفع أسعار الانتفاع بالمرفق ، فان مثل هذه التشريعات يمكن ان توفر الحماية للاقتصاد الوطني ولعملته المحلية.

لقعد الـ **BOT**عدة إيجابيات أهمها الاتى :

١ -أنشاء المشاريع العامة من دون زيادة الأعباء على الموازنة العامة للدولة

٢ -إدخال استثمارات جديدة

٣ -إيجاد فرص عمل جديدة

٤ -تطوير القطاع العام وتحسينه

٥ -المساهمة في نقل التكنولوجيا وتدريب العاملين عليها