

نظام البناء - التشغيل - التحويل BOT

هل هناك حاجة لبديل؟

أمل نجاح البشبيشي*

ABSTRACT

The Build- Operate- Transfer Approach BOT Is There Any Need for an Alternative?

This paper assesses the effectiveness of BOT approach. Before delving into the assessment, the paper first discusses the alternative approaches to private sector engagement in infrastructure. It then reviews the challenges that result from the adoption of the BOT approach and how can we deal with it. Finally, it addresses its major question:

"Is there any need for an alternative?"

The paper suggests:

- Abandoning the strategy of relying on BOT and adopting privatization strategy. The benefits of adopting privatization may not be immediate, but they are likely to be larger and more sustainable.
- Adopting a sequence of reforms that begins with the BOT approach followed by privatization is wrong. It is costly to society and could delay and even later preclude systemic reforms.
- Privatizing existing facilities and encouraging new entrants, while strengthening the role of the government as regulator.

Not all countries can afford to follow the recommended sequence of reforms, but it is important to keep in mind that significant and lasting benefits are only likely to follow privatization rather than BOTs. The sooner this strategy is initiated the better.

مقدمة:

مع ارتفاع مستوى المعيشة تتزايد الضغوط على الحكومات لإقامة ما يلزم من مشروعات ترتقى بالبنية الأساسية لتقدم لمواطنيها مستوى رفيعاً من الخدمات التي تحقق لها حياة أفضل. وقد كان الأسلوب الذي تلجأ إليه الحكومات لتلبي رغبات شعوبها هو إدراج الاعتمادات المالية الضخمة في ميزانياتها للقيام بهذه المشروعات، ولم يكن أمامها من سبل لتحقيق هذا الهدف إلا اللجوء إلى الضرائب والقروض، وكلاهما أمر غير مرغوب فيه، فالإتقال على الشعوب بالضرائب يؤدي إلى تدميرها وثورتها على حكوماتها، ومن ثم قد تفضل الحكومات السبيل الأيسر نسبياً الذي لا يفقدها شعبيتها وهو القروض لتؤجل معاناة سداد تكاليف هذه المشروعات إلى آجال قادمة، وتكون أمام مشكلة أكبر حين يحين موعد سداد القروض وفوائدها، وقد تضطر الكثير منها إلى إعادة جدولة ديونها عدة مرات. ولذلك اتجهت الحكومات إلى البحث عن طرق أخرى لا تعتمد على التمويل من خزانة الدولة أو القروض، ويمثل نظام BOT (Build - Operate - Transfer) أهم هذه الطرق حيث يتولى القطاع الخاص إقامة المشروعات الكبرى ومشروعات البنية الأساسية دون أن تتحمل الحكومات بأعباء تمويل تلك المشروعات⁽¹⁾.

ويتناول هذا البحث مناقشة المحاور المختلفة لهذا النظام وعلى وجه الخصوص:

أولاً: صور مشاركة القطاع الخاص في تمويل مشروعات البنية الأساسية.

ثانياً: التحديات التي تواجه تطبيق نظام BOT.

ثالثاً: الضوابط الواجب مراعاتها عند تطبيق نظام BOT.

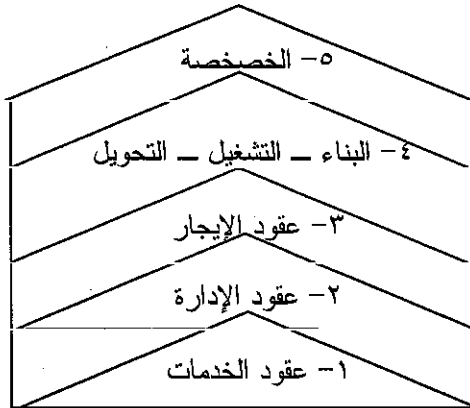
ويختتم البحث بمناقشة مدى الحاجة لإيجاد نظام بديل لنظام BOT.

(١) صور مشاركة القطاع الخاص في تمويل مشروعات البنية الأساسية:

تأخذ مشاركة القطاع الخاص في تقديم خدمات مشروعات البنية الأساسية صوراً مختلفة وبدرجات متباينة تبعاً لمدى تحويل ملكية الأصول والإدارة من القطاع العام إلى القطاع الخاص، وما يرتبط بذلك من نقل للمخاطر المالية والفنية والتجارية من القطاع العام إلى القطاع الخاص.

ويمكن بصفة عامة تقسيم مشاركة القطاع الخاص في تقديم خدمات البنية الأساسية إلى أشكال متدرجة تصاعدياً تتمثل فيما يلي:

- عقود الخدمات Services Contracts
 - عقود الإدارة (عقود التشغيل والصيانة).
 - Management Contracts (Operation and Maintenance Contracts).
 - عقود الإيجار Lease Contracts
 - نظام البناء - التشغيل - التحويل. Build - Operate - Transfer (BOT)
 - خصخصة مشروعات البنية الأساسية Privatization^(١)
- الترجى فى صور مشاركة القطاع الخاص فى تقديم خدمات البنية الأساسية



قطاع عام

وفيما يلي نبذة مختصرة عن كل صورة من هذه الصور:

(١-١) عقود الخدمات:

في هذه الصورة من صور مشاركة القطاع الخاص، تقوم شركة خاصة أو أكثر بتقديم خدمة لصالح الجهة الحكومية المعنية في مقابل ثمن معين. وتظل ملكية أصول المشروع وعبء تشغيله وصيانته في المقام الأول ملقاة على عاتق القطاع العام، كما تظل مسئولية الاستثمارات الرأسمالية والمخاطر التجارية المرتبطة بتشغيل المرفق ملقاة بكاملها على عاتق القطاع العام.

مثال ذلك: قيام القطاع الخاص بتشبيد محطة كهرباء أو مياه أو إصلاحها أو تركيب معدات معينة. ويتضح من ذلك أن مشاركة القطاع الخاص تحت هذا الإطار تظل محدودة ومقصورة على تقديم خدمة مرتبطة بالمرفق لصالح القطاع العام المسئول عن تشغيل المرفق وصيانته.

(٢-١) عقود الإدارة (عقود التشغيل والصيانة):

عقد إدارة المرفق، أو كما يطلق عليه أحياناً عقد تشغيل وصيانة المرفق، هو عقد تعهد جهة الإدارة بمقتضاه إلى القطاع الخاص عبء تشغيل المرفق وصيانة لفترة زمنية محدودة. وطبقاً للعمل المستقر في هذا الإطار تتراوح مدة هذه العقود من ثلاثة إلى خمسة أعوام. وتلتزم جهة الإدارة في ظل هذه العقود بسداد مقابل الإدارة إلى القطاع الخاص في شكل أتعاب محددة وثابتة Lump Sum Fees أو في شكل نسبة من أرباح المشروع، وذلك بقصد تحفيز شركة الإدارة على رفع فاعلية المرفق وكفاءته وزيادة ربحيته.

وتهدف جهة الإدارة من تبني هذه العقود إلى رفع كفاءة تشغيل المشروع وصيانته والاستفادة من الخبرة والكفاءة الفنية للقطاع الخاص. كما تلجأ جهة الإدارة إلى توظيف عقود التشغيل والصيانة في الحالات التي يصعب معها اللجوء إلى عقود البناء - التشغيل - التحويل نظراً لانخفاض أسعار تقديم الخدمة،

وصعوبة زيادتها لأسباب سياسية، أو لسوء حالة المرفق. وتجدر الإشارة إلى أن ملكية أصول المرفق، في ظل أسلوب عقود الإدارة، تكون للدولة، كما يظل عبء الاستثمارات الرأسمالية المرتبطة بالمرفق ومخاطر تشغيله ملقى على عاتق القطاع العام.

(٣-١) عقود الإيجار:

عقد إيجار المرفق العام هو عقد تقوم الدولة بمقتضاه بتأجير أصول المرفق إلى القطاع الخاص لفترة محددة. ويقع على عاتق المستأجر عبء تشغيل وصيانة المرفق خلال مدة الإيجار، كما ينتقل إليه جانب من المخاطر التجارية المرتبطة بتشغيل المشروع.

ويعيب هذا الأسلوب أن عبء تمويل الاستثمارات الرأسمالية للمرفق يظل على عاتق الدولة. وبناء عليه، تتحمل الدولة عبء تمويل أية توسعات رأسمالية أو تحسينات يحتاج إليها المرفق.

(٤-١) نظام البناء - التشغيل - التحويل (BOT):

تقوم الدولة، في ظل هذا النظام، بمنح مستثمر من القطاع الخاص الترخيص اللازم لإقامة أحد مرافق البنية الأساسية، وتمويله على نفقته الخاصة، وتشغيل المرفق وصيانته وتحصيل مقابل تقديم الخدمة لسداد أعباء تمويله وتحقيق هامش ربح معقول، كما يتحمل المستثمر كافة مخاطر المشروع التجارية طوال مدة الترخيص. وفي نهاية مدة الترخيص يلتزم المستثمر بنقل أصول المشروع إلى الدولة أو إلى أي من أجهزتها المعنية وفقاً للشروط والأوضاع المبينة في اتفاق الترخيص. وعلى ذلك، يتولى القطاع الخاص في ظل هذا الأسلوب عبء تمويل وتصميم وإقامة وتشغيل وصيانة المرفق مع تحمل كافة استثماراته ومخاطر تشغيله.

(٥-١) خصخصة مرافق البنية الأساسية:

الخصخصة بمعناها الضيق تعنى نقل ملكية الأصول من القطاع العام أو الدولة إلى القطاع الخاص^(٣).

ويمكن لخصخصة مرافق البنية الأساسية أن تأخذ واحدة من صورتين أساسيتين، الصورة الأولى تتمثل في خصخصة مرافق البنية الأساسية القائمة بالفعل. ويتم في هذه الحالة نقل السيطرة على المشروعات العامة القائمة بالفعل إلى القطاع الخاص بشكل تام ونهائي عن طريق البيع المباشر ونقل ملكية الأصول مباشرة إلى القطاع الخاص، أو عن طريق اللجوء إلى سوق المال ببيع أسهم وحصص القطاع العام وشركاته إلى القطاع الخاص، أو أخيراً، عن طريق زيادة رأس مال شركات القطاع العام والأعمال العام والسماح بالاكتتاب في الزيادة للقطاع الخاص على نحو تصبح أغلبية رأس المال فيه للقطاع الخاص.

أما الصورة الثانية من صور الخصخصة، فتكون باتباع مهمة الخصخصة لمشروعات لم تنشأ بعد، بحيث تمنح الدولة ترخيصاً لإحدى الشركات الخاصة ببناء وتملك وتشغيل مرفق جديد. ويعرف هذا الشكل من أشكال الخصخصة بنظام البناء والتملك والتشغيل (Build - Own - Operate (BOO). وفي الصورتين السابقتين تكون الملكية والسيطرة الفعلية النهائية على تشغيل المرفق في أيدي القطاع الخاص^(٤).

(٢) التحديات التي تواجه تطبيق نظام BOT:

إن هناك بعض العوائق التي تحول دون استفادة بعض الدول ومنها مصر من نظام BOT ولعل أهمها ما يلي:

١ - ما زال الكثير من القواعد التشريعية في حاجة إلى تعديل وتطوير حتى تتناسب مع هذا النظام.

ب - ما زالت الأجهزة الحكومية التي تتولى التعامل مع هذه المشروعات تنقصها الخبرة والكفاءة لتقييم الحاجة إلى هذه المشروعات وتقييم احتياجات التمويل بدقة والفوائد الناجمة عن هذه المشروعات والآثار المترتبة عليها، كما أن هذه الأجهزة ما زالت تحتاج إلى المرونة في التعامل مع الشركات التي تتقدم للقيام بهذه المشروعات. ومن ثم تبرز الحاجة الماسة إلى تدريب وتأهيل الكوادر القانونية والإدارية والفنية والمالية في الأجهزة الحكومية المتعاملة مع هذه المشروعات لرفع مستوى أدائها في المجالات المطلوبة للاضطلاع بكافة مراحل المشروع وبصفة خاصة دراسات الجدوى وأساليب التفاوض وإكسابهم المهارات اللازمة لأدائهم مسؤولياتهم.

وكما تواجه تطبيق هذا النظام العديد من التحديات، يوجد لدينا العديد من الملاحظات عليه، يمكن عرضها على النحو التالي:

- يزعم مؤيدوا هذا النظام أنه سيلقى عبء تمويل مشروعات البنية الأساسية على عاتق القطاع الخاص فقط ولن تتحمل الحكومة شيئاً أو الشعب، ولكن يمكننا القول بأن هذا زعم خاطئ لأنه لا توجد أبداً وجبات مجانية في الاقتصاد **No Free Lunch** لأن الحكومة ودافعي الضرائب يتحملون مثلاً دفع رسوم المرور في حالة الطرق وتكاليف الكهرباء في حالة مشروعات الكهرباء وما إلى ذلك.
- تمنح الحكومة لجذب الاستثمارات في مجال البنية الأساسية بعض الإعانات مثل قروض بأسعار فائدة منخفضة، إعفاءات ضريبية خاصة، منح عبارة عن أراضى، كل هذه الإعانات تتناقض مع مبدأ حرية السوق وتزيد الفساد والفقْد والضياع عند استخدام الموارد العامة وهذا ضد الخصخصة.

مثال ذلك: الامتيازات التي تمنحها مصر لجذب المستثمرين في قطاع الطرق تتمثل في استغلال المساحات المخصصة في بداية الطريق ونهايته وعلى جانبيه (٤ كيلو متر على كل جانب) لإقامة مشروعات تنموية^(٥).

وبالتالى إذا كنا نتحدث عن الكفاءة الاقتصادية فإنها تختفى في ظل وجود الإعانات والامتيازات والضمانات والحماية من المنافسة، وفى النهاية نجد أن الحكومة والمستخدمين ودافعى الضرائب هم من سيقومون بدفع فاتورة هذه المشروعات، أى أن الحوافز التي تقدمها الحكومات للمستثمرين في شكل امتيازات ضريبية وغيرها من صور الدعم قد تكون فى النهاية عبئا على دافعى الضرائب.

- تحاول الحكومة منح ضمانات لهذه المشروعات ضد الخسائر، وعلى الرغم من ذلك لا نجد أن هناك ضمانات مقابلة من قبل هذه المشروعات أنها ستحقق منافع للحكومات والمواطنين المعنيين بالأمر.

- يطلب المستثمرون الأجانب عادة مشاركة الحكومة فى مشروعات البنية الأساسية الضخمة لضمان حماية الحكومة للمشروع (عادة ما تكون هذه المشاركة بنسبة ٢٥%)، فى هذه الحالة نجد أننا لم نحقق الهدف الأساسى لهذا النظام وهو تخفيف الضغط على ميزانية الحكومة، بل تستثمر الحكومة فى مشروعات قد تحتاج لاستيراد الكثير من المعدات، التكنولوجيا، والاستعانة بالخبراء الأجانب مما يزيد العبء عليها فى مشروعات لا تتحكم فيها بالشكل الكامل (لأن نسبة ٢٥% لا تتيح لها ذلك).

- تتولد عن هذه المشروعات الضخمة تكاليف كثيرة غير مباشرة مثل أثرها على البيئة وعلى الأوضاع الاجتماعية فى الدولة، وغالبا ما يهمل المستثمرون تضمين هذه التكاليف فى تقييم الآثار طويلة الأجل لمشروعاتهم على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والبيئية للدولة، ولذا لا بد من إجراء دراسة جدوى قومية من قبل الدولة لحساب وتقييم كل هذه الآثار طويلة الأجل.

- يتمثل الهدف الأساسي للمستثمرين في هذا النوع من المشروعات في الحصول على عائد مناسب على استثماراتهم قبل انتهاء فترة الامتياز وبالتالي يتضاءل أو ينعدم الحافز لديهم على التأكد من أن هذه المشروعات سيكون لها تمويل مادي كافي أو دعم فني مناسب بعد تحويلها للحكومة، وقرب نهاية فترة الامتياز ستكون نفقات الإصلاح والصيانة واستبدال الأموال المتقدمة عند حدها الأدنى. فعلى سبيل المثال نجد أن مشروعات توليد الطاقة الكهربائية لها عمر زمني محدود وتكلفة تجديدها تعتبر هائلة، وفي هذا المقام نتساءل هل سترث الحكومة بعد انتهاء فترة الامتياز أصولاً أم خصوماً؟
- تحاول الشركات الخاصة تعظيم أرباح المساهمين كما تحاول التعتيم على الخطط والاستراتيجيات والأهداف والعمليات الخاصة بهذه المشروعات بحجة حماية الأسرار التجارية، ولكن عند فشل المشروع تحاول الشركة نقل المسؤولية على عاتق الحكومة وخاصة في الدول التي تتسم أنظمتها القانونية والإدارية بالضعف. إن هذه الشركات لن تحاول أن تعظم فائدة الدولة أو مواطنيها إلا إذا أجبرت على ذلك. أي أنه يمكننا القول بأنه عند فشل المشروع المقام بنظام BOT سوف تكون الحكومة متقلبة بتكاليف التشغيل والصيانة أو تضطر إلى إغلاق المشروع، وفي كلتا الحالتين يقع العبء على كاهل المال العام^(٦).
- يؤثر هذا النظام أحياناً بالسلب على السيادة الوطنية للدولة، فالسماح لشركات أجنبية بالاستثمار والتحكم في مشروعات بنية أساسية رئيسية له تأثير سلبي على الاستقلال الاقتصادي، وتدخل المؤسسات الدولية مثل البنك الدولي لمنح الضمانات السياسية لهؤلاء المستثمرين يؤثر سلباً على سيادة الدولة القومية وعلى ترتيبها لأولوياتها الاقتصادية. إن هذا النظام حديث نسبياً ومؤيدوه يحاولون دوماً تجنب الخوض في مثل هذه الأمور.

ولقد اقترن بهذا النظام عدد من السلبيات، خاصة بالقوانين المنظمة له فى مصر على سبيل المثال، نذكر منها الآتى:

- أن القانون الرئيسى المنظم لعمليات BOT هو القانون رقم ٢٩ لعام ١٩٤٧، وقد تقلص وانحسر نطاق تطبيق هذا القانون بشكل كبير، إذ صدرت قوانين خاصة متعددة بحسب القطاع الاقتصادى المعنى للاستثناء من أحكام هذا القانون. ووفقا للمادة الأولى من القانون ١٢٩ لعام ١٩٤٧ لا يجوز منح التزامات المرافق العامة لمدة تزيد على ثلاثين سنة، وبناء عليه لا يجوز أن تزيد مدة الالتزام الأصلية، بالإضافة إلى أى تمديد لها، عن ثلاثين عاما. وتسرى مدة الالتزام من تاريخ منح الالتزام، أو أى تاريخ آخر تحدده آلية منح الالتزام واتفاق الأطراف^(٧).

ولقد كان هذا أفضل ومتوافق مع مدة الامتياز فى بعض التجارب الرائدة فى مجال نظام BOT مثل فرنسا التى لا تسمح بتجاوز مدة الامتياز ٢٠ سنة^(٨)، وتوصيات منظمة اليونيدو واليونسترال، فلماذا كل هذه الاستثناءات على هذا القانون والتى تصل فى بعضها مدة الامتياز إلى ٩٩ عاماً كما حدث فى مطار العلمين ومرسى علم ورأس سدر^(٩) وما يرتبط بذلك من مثالب.

إن القانون رقم ١٠٠ لعام ١٩٩٦ استثنى من أحكام القانون ١٢٩ لعام ١٩٤٧ ما يلى:

أولاً: جعل مدة الالتزام لا تزيد عن ٩٩ عاماً بدلا من الحد الأقصى الوارد فى القانون ١٢٩ وهو ثلاثون عاماً. مما يعد تطورا إلى أسوأ.

ثانياً: جعل أداة منح الالتزام بمقتضى قرار يصدر من مجلس الوزراء بناء على اقتراح من الوزير المختص، بدلا من اشتراط الحصول على موافقة مجلس الشعب.

ويعد هذا التعديل أيضا بمثابة تطور إلى أسوأ لأن هذه المشروعات تمس الشعب ورغم ذلك لا يؤخذ فيها رأى الشعب.

ثالثاً: لم يضع القانون رقم ١٠٠ أية قيود على حصة الملتزم من الأرباح، كما لم يلزمه بتكوين احتياطي.

ويعد هذا التعديل بمثابة تطور إلى أسوأ أيضاً، إذ كيف لا يتم إلزام المستثمر بتكوين احتياطي لإعادة استثماره في تجديد وصيانة المرفق حتى نتجنب الحصول على مرفق متهاك ومتقادم مادياً وفنياً في نهاية فترة الامتياز.

رابعاً: ولا يخول القانون رقم ١٠٠ جهة الإدارة سلطة التعديل أو التدخل في الأسعار، وإنما ترك المسألة للقواعد والأسس التي يحددها اتفاق الالتزام أو الترخيص.

وهذا التطور يعد سيئاً أيضاً، إذ كيف لا تتدخل جهة الإدارة إذا أدى رفع الأسعار إلى زيادة معاناة المواطنين. فعلى سبيل المثال نجد أنه أحيانا فى بعض مشروعات الطرق تكون رسوم المرور فيها مرتفعة جدا وبالتالي يستبعد المستخدمين أصحاب الدخول المنخفضة وينتهى بنا الأمر إلى نظام طرق "عامّة" متاح فقط ويخدم فقط الأغنياء.

كما نجم عن تطبيق هذا النظام فى المشروعات المختلفة فى مصر العديد من السلبيات نورد بعضها على النحو التالى:

- أقدمت الحكومة المصرية على الاستعانة بالقطاع الخاص الأجنبى فى إقامة مشروعات محطات تنقية مياه الشرب، وعند التعاقد ظهرت العديد من الخلافات بين المستثمرين والحكومة المصرية أبرزها يتعلق بتحديد سعر المتر المكعب من مياه الشرب، إذ ترى الحكومة المصرية ضرورة مراعاة مصالح

محدودى الدخل فى تحديد مقابل الخدمة، على حين يرى الجانب الأجنبى ضرورة أن يتناسب السعر مع متوسط الأسعار العالمية وظروف الاقتصاد المصرى ومستويات الأسعار فيه.

من هنا تأتى ضرورة قيام الدولة المضيفة بإجراء الدراسات الكافية حول الاستعانة بالقطاع الخاص خاصة الأجنبى فى تنفيذ مشروعات معينة وفقا لنظام BOT من عدمه تجنباً لحدوث المشكلات التى قد تقع بعد التعاقد.

- تم تمويل مشروع سيدى كرير لتوليد الطاقة الكهربائية على أساس أن نسبة الدين إلى حقوق الملكية هي ٧٥% و ٢٥% على الترتيب، والذي يعكس أن حوالى ٣١٥ مليون دولار (٧٥% من إجمالي تكلفة الاستثمارات التى تبلغ ٤٢٠ مليون دولار) تقدم من قبل وكالات التمويل والبنوك المحلية والعالمية، وهذا المبلغ يعتبر أحد أكبر المبالغ المقدمة لمشروع واحد.

ولقد تم اقتراض حوالى ٣٠٠ مليون دولار من البنوك المحلية لتمويل هذا المشروع مما أدى إلى استنزاف جزء لا يستهان به من السيولة الدولارية فى مصر.

- خالف المستثمر أحيانا المواصفات المعيارية الفنية فى عملية الإنشاء، وقد تجلّى ذلك فى مبانى محطتى كهرباء سيدى كرير لأن كمية الخرسانة المستخدمة تقل بنسبة النصف عن الكمية المستخدمة فى المحطتين اللتين أقامتتهما الحكومة المصرية من قبل، رغم أن استشارى المحطات الأربع شركة أمريكية، وقد يؤدى ذلك إلى عدم صلاحية المشروع للتشغيل عند تسلم الحكومة فى نهاية فترة الامتياز.

- تحملت الحكومة العبء الأكبر فى تمويل بعض المشروعات ولجأت إلى إحدى الشركات الأجنبية للتنفيذ لحاجتها لاستكمال التمويل.

مثال: مشروع شرق التفريعة الذى تبلغ تكلفته إنشائه حوالى ٤٠٠ مليون دولار، قامت الحكومة المصرية بتحمل ما يقرب من ٣٠٠ مليون دولار ثم قررت طرح المشروع للتنفيذ وفقا لنظام BOT⁽¹⁰⁾.

ولقد تفاقمت سلبيات التطبيق فى قطاع الكهرباء بالذات كما سيوضح من العرض التالى:

تعاقبت هيئة كهرباء مصر مع هيئة كهرباء فرنسا Électricité de France (E.D.F). وهى مملوكة للحكومة الفرنسية لإنشاء وتشغيل محطات كهرباء شرق بورسعيد وشمال غرب خليج السويس، والتزمت هيئة كهرباء مصر بشراء ناتج الكهرباء من هيئة كهرباء فرنسا مما يعد ضمانا رسميا من البنك المركزى المصرى يضمن سهولة الحصول على قروض لتمويل إنشاء هذه المحطات سواء من البنوك المحلية أو الأجنبية⁽¹¹⁾.

وتعتبر قضية تملك المشروعات القومية لحكومات أجنبية بمثابة تهديد للأمن القومى المصرى وعودة واضحة وصريحة إلى السيطرة الأجنبية فيما قبل بداية القرن العشرين لأن المشروعات القومية والاستراتيجية تمثل رموز ومعالم السيادة والقوة للدول المختلفة.

إن الخصخصة مهمة لتحقيق التنمية والتقدم الاقتصادى ولكن مع قطاع خاص ومستثمرين يخضعون للقوانين المحلية ويستخدمون الخبرات الوطنية والإنتاج المحلى، أما تملك المشروعات الحيوية والاستراتيجية لحكومات أجنبية فإنها قضية تتنافى مع سيادة الدولة ومصالح الشعب.

ومن المفارقات الغربية فى هذا الموضوع أن وزارة الكهرباء لم تعهد من قبل إقامة المحطات الكهربائية بهذا النظام، ولذا كان من الطبيعى أن تستعين بمكاتب استشارية لوضع الضوابط والمواصفات المتعلقة بإقامة هذه المحطات، ولكن الخطأ الذى ارتكب كان هو الاستعانة بمكتب استشارى أجنبى منفردا ومحتكرا ليضع المواصفات الفنية والمالية والتشغيلية المتعلقة بهذه المحطات. فى

الوقت الذي أغفلت فيه مشاركة وإشراف المكاتب الاستشارية المصرية وذلك بالمخالفة للقوانين النقابية والمهنية في مصر، فكان طرفا التفاوض الفعلي والتعاقد والتنفيذ في هذه المشروعات الوطنية من الأجانب دون المصريين، وعاد من جديد "جورج الخامس يفاوض جورج الخامس".

إن ما تنص عليه هذه الاتفاقيات من القيام بشراء ناتج الكهرباء من هذه الشركات بالدولار الأمريكي، يمثل عبئاً كبيراً على الدولة في توفير هذه العملة التي تحتاجها بالدرجة الأولى لإنفاقها في مجالات الاستيراد وتوفير السلع والخدمات الاستراتيجية المطلوبة للمواطنين، بالإضافة إلى الزيادة المضطردة في سعر صرف الدولار أمام الجنيه المصري. كما أن قيام البنوك المحلية بإقراض هذه الشركات من ناحية، وإتمام هذا الإقراض بالعملة الصعبة من ناحية أخرى يمثل عبئاً كبيراً على الائتمان والاستثمار الوطني.

كما أن قيام هذه الشركات بشراء الخدمات ودفع قيمة المكون المحلي إذا وجد وكذلك دفع أجور العاملين المصريين بالعملة المحلية وليس بالعملة الأجنبية يجعلها مستفيدة مرة أخرى من أي زيادة في سعر صرف الدولار أمام الجنيه المصري.

لقد أغفلت هذه التعاقدات تحديد أي نسبة لمشاركة المكون المحلي أو مشاركة الكوادر الوطنية في التصميم والتنفيذ والإشراف والتشغيل، وهي أمور لازمة لإيجاد كوادر مصرية قادرة على القيادة والابتكار وضمان تحديث التكنولوجيا في المستقبل، وضماننا لاستمرار وتواصل التنمية التكنولوجية.

إن هيئة كهرباء فرنسا لا تخلو سجلات تعاملها مع مصر من الأخطاء، ومن ذلك انفجار محطة كهرباء أبو قير التي أقامتها هذه الهيئة لمصر، مما يؤكد خطورة هذه التعاقدات على اقتصادياتنا وعلى مشروعاتنا القومية ومواردنا البشرية والتحديث التكنولوجي الذاتي المأمول في مصر، كما أن ما يمكن أن يطرأ من خلافات سوف يكون أحد طرفيه جهة حكومية أجنبية.

ولقد تنبتهت لهذه المحاذير والأخطار العديد من الشركات الأوروبية الخاصة عندما قامت بمقاضاة هيئة كهرباء فرنسا أمام المحكمة الأوروبية العليا فى بروكسل لمنعها من المنافسة فى إنشاء مشروعات الكهرباء لأن القوانين الأوروبية لا تسمح للهيئات الحكومية بمنافسة القطاع الخاص، كما رفضت برلمانات العديد من دول العالم بيع أو تملك شركاتها ومشروعاتها لهيئات أجنبية حكومية أو لشركات تساهم فى رأسمالها حكومات أجنبية مثلما حدث فى بولندا والولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا ذاتها. إن التعاقد مع الجهات الحكومية الأجنبية لتنفيذ مشروعات بنظام BOT يخضع لاعتبارات قد تأتى ضد المصلحة الوطنية.

إن إقراض المستثمرين الأجانب لإقامة مشروعات استثمارية فى مصر وشراء عائدات هذه المشروعات بالعملة الصعبة يؤثر على الائتمان الوطنى ويحرم الصناعات الصغيرة والمتوسطة من فرص التنمية والنهوض ويضيق الفرص على الاستثمار المحلى ويضر بميزان المدفوعات، خاصة إذا كان هذا الإقراض يتم بالعملة الصعبة الرئيسية (الدولار) التى ينبغى توفيرها بالدرجة الأولى لخدمة المشروعات القومية الكبرى التى تتبناها الدولة ولاستيراد المعدات والسلع الاستراتيجية التى يحتاجها الاقتصاد الوطنى. إن هذه التعاقدات بهذا الشكل تفوق مساوى الديون الخارجية لأن فلسفة نظام BOT تقوم فى الأساس على جلب رؤوس الأموال الأجنبية من الخارج لإقامة المشروعات الوطنية، وليس القيام باستغلال احتياطي الدولة من العملات الصعبة، كما أن العبرة من نظام BOT هى تقليص الدور الحكومي وتعظيم دور القطاع الخاص، ولكن ما حدث من تعاقد مع هيئة كهرباء فرنسا هو تعظيم لدور هيئات حكومية أجنبية.

ولقد تنبتهت لخطورة هذه الأمور على الاقتصاديات الوطنية العديد من الدول النامية التى شرعت فى إنشاء محطات الكهرباء بنظام BOT، فاشتترطت فى تعاقداتها مع المستثمرين الأجانب (وليست جهات حكومية أجنبية) على شراء الكهرباء بالعملة المحلية والعملة الصعبة معاً، وكذلك دفع نسبة من رواتب العمالة الوطنية والمكونات المحلية المشاركة فى هذه المشروعات بالعملة الصعبة كما

حدث فى البرازيل، المكسيك، الأرجنتين وفنزويلا، ولم يقتصر الأمر على هذه الدول، بل أن العديد من دول آسيا تشتري الطاقة من الشركات التى تدير محطات الكهرباء فى أراضيها بهذا النظام بالعملة الوطنية والعملة الصعبة معاً وتشتترط أن تكون إقامة هذه المشروعات بأموال أجنبية قادمة من الخارج، ومن هذه الدول الهند، الصين، الفلبين، بنجلاديش، باكستان، ماليزيا وفيتنام، وقد أصرت هذه الدول فى تعاقداتها على أن تقوم هذه الشركات بإعادة استثمار جزء من أرباحها فى بلد المشروع^(١٢).

(٢) الضوابط الواجب مراعاتها عند تطبيق نظام BOT

نظراً لظهور العديد من المشكلات التى اقترنت بتطبيق هذا النظام فقد باتت واضحة أهمية وضع ضوابط موضوعية يتم الالتزام بها عند تطبيقه إذا استقر الأمر على الاستمرار فيه. ومن أهم المقترحات فى هذا المجال ما يلى:

(١-٣) تحديد سعر الخدمة (التعريف):

يعتبر تحديد التعريف من المسائل الهامة فى العقد بسبب أهميته لكلا الطرفين، إذ ترغب الحكومة فى تخفيض التعريف بسبب إدراكها للطبيعة الاحتكارية للمشروعات المقامة بنظام BOT، ورغبتها فى حماية المستفيدين من خدمات هذه المشروعات، بينما تعتبر التعريف بالنسبة لشركة المشروع ومن ورائها المساهمين والمقرضين دليلاً أساسياً على جدوى المشروع بسبب طبيعة التمويل لهذه النوعية من المشروعات، بل أن التعريف تعتبر فى كثير من الحالات العامل الأكثر أهمية فى تقييم عطاءات المتقدمين لتنفيذ المشروع حيث تقوم الحكومة بإسناد المشروع للعرض الذى يقدم الخدمة بأقل تعريف.

ولذلك ينبغى أن يحدد العقد مستوى التعريف وهيكلا بوضوح، كذلك تحديد مدى قدرة شركة المشروع على تغيير التعريف، وحق الشركة فى جنى مبالغ إضافية فى أوقات ارتفاع الطلب، ومدى حريتها فى توقيع عقود مباشرة مع

المنتهجين، وحق الحكومة في طلب معاملة تفضيلية لبعض المنتهجين (الجهات الحكومية مثلاً)، وحق الملتزم في التعويض إذا أدت هذه المعاملة إلى انخفاض العائدات المتوقعة.

ويمكن النص في العقد على إعادة النظر في قوائم الأسعار عقب كل فترة زمنية على الأسس التي يتفق عليها وذلك بالزيادة أو النقصان.

ويمكن أيضاً لمراعاة المصلحة القومية أن يكون لمانح الالتزام تعديل قوائم الأسعار بغرض تخفيض أرباح الملتزم إذا ارتأى مانح الالتزام أن هذه الأرباح باهظة وعندئذ يجوز لمانح الالتزام تخفيض الأسعار المتفق عليها بغرض خفض الأرباح الباهظة إلى القدر المقبول.

وينبغي توافر أجهزة رقابية وتنظيمية للمرفق المعنى تتسم بالحياد والاستقلالية عن الجهات المتعاقدة، والجهة مانحة الالتزام، ويكون لهذه الجهات الرقابية التدخل في التسعير سواء بالزيادة أو بالنقصان، ويكون لها أيضاً الحق في الرقابة على جودة الخدمة، وفقاً للمعايير المعلنة التي تحددها، كما هو الحال في فرنسا، أسبانيا، إيطاليا، ألمانيا ودول أمريكا اللاتينية كشيلى، الأرجنتين والبرازيل. ولا بد من تناسب السعر أو الرسم المفروض مع مستوى الجودة وفقاً للأيزو^(١٤).

ويمكننا الاستفادة من تجربة المكسيك مثلاً في هذا الصدد حيث قامت الحكومة المكسيكية بوضع شرط أساسي في عقد امتياز مشروع الطريق السريع وهو أنه إذا انخفض حجم المرور عما هو متوقع من قبل الحكومة يحق لشركة المشروع أن تطلب مد فترة الامتياز لتغطية العجز في الحركة المرورية، ويحق للحكومة أن تقلل فترة الامتياز في حالة زيادة العائد على الاستثمار عما هو محدد^(١٥).

(٣-٢) التعامل مع القوة القاهرة Force Majeure

بسبب استمرار عقد الامتياز لفترة زمنية طويلة يمكن حدوث أحداث غير متوقعة، وفي ظل القانون الإدارى الفرنسى والقوانين المستمدة منه كالقانون المصرى، ليست هناك حاجة للإسهاب فى شرح تفاصيل الظروف غير المتوقعة والقوة القاهرة فى متن العقد.

إلا أن الاتجاه السائد حالياً فى العقود الدولية، والذي يرغب المستثمرون الأجانب فى العمل به غالباً، هو وضع بند خاص فى العقد يهدف إلى تعريف القوة القاهرة وكيفية التعامل معها. ويحدد هذا البند الأحداث والظروف التى تعتبر ظروفًا غير متوقعة يمكن أن تشكل قوة القاهرة، كما يحدد هذا البند كيفية التعامل مع هذه الأحداث عند حدوثها، ومن هو الطرف الذى ينبغى أن يتحمل عواقب القوة القاهرة حال حدوثها.

وغالباً ما تشمل القوة القاهرة مجموعة من الأحداث منها:

- قوى الطبيعة (مثل الكوارث الطبيعية).
 - قرارات السياسة العامة للسلطات الحكومية كالضرائب والمعايير البيئية وقوانين الجمارك وتحويل العملات الأجنبية .. الخ.
- وهناك أربع طرق يمكن اتباعها للتعامل مع الظروف غير المتوقعة فى اتفاقية المشروع هى:

- تضمين العقد مجموعة من الاشتراطات تنص على إعادة التفاوض بين الأطراف كأن يشترط أن العقد سيعاد التفاوض عليه على فترات زمنية معينة.
- منح قوة تعديل العقد لطرف ثالث، أو ما يعرف بالمنظم المستقل Independent Regulator، والذي يمكنه تعويض الملتزم فى حالة

الظروف السيئة غير المتوقعة أو يخفض قيمة التعريف عند حدوث ظروف أفضل من المتوقعة.

- فى بعض الدول تحتفظ الهيئات العامة بحق تغيير الاتفاقيات من جانب واحد فى حالة حدوث ظروف طارئة وتلتزم بحماية التوازن المالى لطرفى العقد كما هو الحال فى الدول التى تتبع النظام القانونى الفرنسى.
- يمكن استخدام عقود تأمين مختلفة ضد المخاطر الناجمة عن هذه الأحداث ويعتبر التأمين من أنسب الوسائل ضد أحداث القوة القاهرة وخاصة المخاطر السياسية.

(٣-٣) نقل التكنولوجيا:

تعتبر عملية نقل التكنولوجيا من الأمور الهامة فى نظام BOT ويجب أن تنتبه الحكومة لها عند إعدادها لاتفاقية المشروع المقام بنظام BOT ، ويمكن هنا اقتراح عدة اشتراطات لتأمين نقل أفضل التكنولوجيا خلال فترة المشروع ومنها:

- مساهمة الشركات الوطنية فى أعمال التشييد والتشغيل والصيانة وذلك عبر تقديم حوافز مقابلة لشركة المشروع فى هذه الحالة.
- تدريب المهندسين والفنيين والعمال المحليين على أعمال التشغيل والصيانة للمشروع بشكل مستمر عبر مشاركتهم فى التنفيذ الفعلى لهذه الأعمال (تدريب عملى).
- إقامة شركة المشروع لمراكز بحث وتطوير فى القطاع الذى تعمل به، ومساهمة الباحثين المحليين فى هذه المراكز، وتغطية تكاليف هذه المراكز من عائدات المشروع، ويمكن أن ينص على إمكانية السماح برفع التعريف فى حالة تحقيق ذلك^(١٦).

وفى مشروعات BOT التى تتضمن براءات اختراع لابد أن تصر الحكومة على أن تتضمن اتفاقية المشروع شرط تحويل من خلاله تكون

الشركة ملزمة بمنح تصريح لاستخدام التكنولوجيا بعد نقل المشروع ولا بد أن يكون هذا التصريح نهائياً وصريحاً وغير قابل للتغيير ويغضى كل براءات الاختراع الحالية والمستقبلية المملوكة لهذه الشركة في ظل هذا المشروع إلى الحد اللازم لتشغيله وصيانته.

كما يجب أن تتضمن اتفاقية المشروع تعهداً من قبل شركة المشروع بأن استخدام التكنولوجيا المنقولة لن يخترق أو يخالف حقوق الملكية الصناعية أو ينتج عنه ادعاءات على الحكومة من قبل أى طرف ثالث يدعى انتهاك الحكومة لهذه الحقوق. ويكون الشرط التأميني أو التعويضى على النحو التالى:

"توافق شركة المشروع على حماية وتأمين ووقاية الحكومة من أى ادعاءات أو خسائر أو تكاليف أو أضرار أو مصاريف قد تتعرض لها نتيجة لانتهاك أى براءات اختراع أو حقوق نشر أو تصميم أو ملكية"^(١٧).

ومن أبرز التجارب والأمثلة على السياسات والضوابط المرتبطة بنقل التكنولوجيا فى الدول النامية على وجه الخصوص تجربة المكسيك. فى المكسيك يوجد جهاز حكومى متخصص لتقييم واختيار أنواع مستويات التكنولوجيا المنقولة. وفى هذا الشأن وضع هذا الجهاز عدداً من الضوابط والقيود على التكنولوجيا المنقولة إلى المكسيك، ومن أمثلتها ما يلى:

- رفض جميع أنواع التكنولوجيا الواردة المتوافرة مبدئياً أو التى لها نظائر فى السوق المحلى.
- رفض التكنولوجيا مرتفعة التكلفة إذا لم توجد مبررات جوهرية لقبولها.
- رفض أى تراخيص مشروطة بالتعامل مع موردين معينين لتوريد مستلزمات الإنتاج.
- ضرورة تطبيق القانون المكسيكى فى حالة النزاع بغض النظر عن المحاكم الأجنبية التى تقام أمامها الدعوى.

فى الصين يتعين على الشركة تسليم كل متعلقات المشروع من تكنولوجيا ومعدات وخلافه فى نهاية فترة الامتياز دون أى تعويض.

(٣-٤) العمالة الوطنية والمكون المحلى:

وهنا نقترح مجموعة من الضوابط منها:

إحلال العمالة الوطنية محل الأجنبية، ويمكن أن يتم ذلك مرحليا حتى يتسنى للعمالة الوطنية استيعاب المعرفة والمهارة اللازمة، ويمكن وضع شروط تكفل تمثيل العمالة الوطنية فى مختلف المستويات التنظيمية وذلك بنسب معينة من إجمالى العمالة الكلية بالمشروع، وتساعد هذه السياسة على تقليل حجم ومعدلات تحويل الدخول إلى الخارج الأمر الذى يترتب عليه توفير العملات الأجنبية، ويمكن إعطاء تسهيلات وحوافز متميزة للمشروعات التى تستخدم عناصر الإنتاج والمكونات المحلية فى إنجاز أنشطتها.

• ضرورة إنفاق نسبة معينة من الدخل على تدريب العمالة الوطنية والتنمية والبحوث العلمية والتطبيقية.

• عدم التمييز فى دفع الأجور والمكافآت بين الأجانب والوطنيين.

• شراء المواد الخام والتجهيزات الإنتاجية وقطع الغيار من الموردين الوطنيين طالما كانت متوافرة محليا.

• الحد من التحويلات للخارج أو تحديد مبلغ / نسبة سنوية من الأرباح والمرتبات للتحويل للخارج، أو اشتراط إعادة استثمار نسبة منها محليا.

• تشجيع رجال الأعمال الوطنيين على زيادة حصص مشاركتهم فى رأس المال.

ويمكن الاستفادة بتجربة الصين فى هذه الجزئية حيث تشترط عقد دورات تدريبية مستمرة للفنيين الصينيين^(١٨)، كما تلتزم شركة المشروع بتدريب العناصر المحلية التى سوف تتولى تشغيل وصيانة المشروع بعد تسليمه للحكومة.

(٣-٥) القانون الخاص بهذا النظام:

لابد من وجود قانون خاص بهذا النظام إذا استقر الأمر على اتباعه^(١٩)، فبعض الدول مثل الفلبين، تركيا، فيتنام، الصين وباكستان قامت بسن قوانين شاملة تغطي هذا النظام، وهناك عدة فوائد من وضع قوانين خاصة لهذا النظام منها:

- أنها تساعد المستثمرين الأجانب في التعرف بسهولة ويسر على الشروط القانونية الأساسية لهذه المشروعات.

- أنها توضح مدى وعى الحكومة والتزامها بتطوير مشروعات BOT، كما توضح أهمية تلك المشروعات وتؤكد على ضرورة أن تحصل على كل الدعم والمساندة اللازمة من الهيئات الحكومية المعنية.

- أن من شأن هذا القانون أيضا إيجاد تنظيم شامل يحكم تعاقدات هذه المشروعات، وما تنشؤه من حقوق والتزامات، وعلاقة الدولة بها، ودور القطاع الخاص المحلى والأجنىبى فيها، ومستوى ما تقدمه للمستهلكين من خدمات، وطرق تمويلها الداخلىة والخارجية ومصادر التمويل، والعمالة المحلية فيها من حيث النسبة فى مختلف شرائح العاملين، وتنمية الموارد البشرية فى المشروع بالتدريب، ونقل وتوطين وتطوير التكنولوجيا المتقدمة فى المشروع ... الخ.

ولقد أصدرت الصين - كأهم تجربة رائدة فى هذا الصدد - قانونا جديدا ينظم قيام شركات أجنبية بإقامة وتشغيل مشروعات بنية أساسية وفقا لنظام BOT، ومن أهم بنود هذا القانون ضرورة ألا تتجاوز فترة الامتياز ٣٠ سنة من حيث المبدأ. ولقد عينت الحكومة المركزية منظمة اليونيدو كطرف محايد لتعاونها فى صياغة جميع عقود مشروعات BOT ووضع صيغ معيارية لهذه العقود فى كل قطاع من القطاعات المختلفة^(٢٠).

(٦-٣) الجهة الرقابية:

يجب أن يكون للإدارة مانحة الالتزام الحق في رقابة المرفق العام موضوع الالتزام، سواء وقت إنشاء المرفق وإعداده للمهمة التي يقوم بها، أو أثناء سيره وتقديمه للخدمة العامة. وهذه الرقابة تكون رقابة فنية وإدارية ومالية. ويكون لجهة الإدارة تعيين مندوبين عنها في الفروع والإدارات التي ينشئها الملتزم لاستغلال المرفق. ويجب على الملتزم أن يسهل لجهة الإدارة أداء مهمتها بأن يقدم لها كل ما يطلبه من أوراق أو معلومات أو مستندات أو إحصاءات.

ويعتبر حق الجهة مانحة الالتزام في الرقابة على إعداد المرفق وإدارته بمثابة حق أصيل لها تستمد من طبيعة المرفق العام، ولا يجوز حرمانها من هذا الحق^(٢١). ففي الصين على سبيل المثال يحق للسلطات ملاحظة ومراجعة والتفتيش على جميع الأنشطة التشغيلية للمشروع.

(٧-٣) الهيكل الإداري:

من المناهج الناجحة في إدارة مشروعات BOT مناهج أو نظام النافذة الواحدة One Window System، وبناء عليه تقوم شركة المشروع بالتعامل مع مكتب حكومي واحد للحصول على كافة الموافقات والتصاريح اللازمة لتشيد وتشغيل المشروع، بالإضافة إلى ذلك يقوم هذا المكتب بعملية اتخاذ القرارات اللازمة لتسهيل وإزالة العوائق أمام شركة المشروع، وقد تم تبني هذا النظام في العديد من الدول مثل إكوادور، ماليزيا، باكستان والفلبين^(٢٢).

وفي هذا المقام نقترح إنشاء هيئة خاصة يكون من مهامها:

- تقييم مشروعات BOT وتحليل منافعها وتكاليفها.
- إعداد الاتفاقيات النموذجية لهذه النوعية من المشروعات، ومراجعة هذه الاتفاقيات وإعادة التفاوض بشأنها عند حدوث مشكلات أثناء التطبيق.

- وضع القواعد التى تحكم تسعير منتجات هذه المشروعات.
- الإشراف والرقابة على مشروعات BOT، والتأكد من الالتزام بتطبيق الاتفاقيات والامتثال للقوانين الأخرى أثناء تنفيذ مشروعات BOT.
- متابعة أعمال البحث والتطوير والإطلاع على التجارب العالمية فى تطبيق هذا الأسلوب (٢٣).

(٣-٨) دراسات الجدوى القومية (٢٤):

ينبغى على الحكومة أن تقوم بالتأكد من المردود الإيجابى للمشروع على صعيد الاقتصاد القومى ككل وليس على صعيد التخفيف المؤقت من عجز الموازنة، إذ لا بد من تقييم منافع المشروع عبر تقدير التدفق النقدى المتوقع للمشروع تحقيقه إلى الدولة ومنها، عبر مراحل التنفيذ المختلفة، وخصمها بموجب معدل الخصم الاجتماعى، وذلك بعد إجراء دراسة متكاملة للجدوى من قبل الحكومة نفسها، مع الأخذ فى الاعتبار أسعار الظل التى تعبر عن البعد الاقتصادى والحقيقى للمشروع. وبموجب هذا التقييم يمكن لمتخذ القرار تقييم الربحية القومية لهذا المشروع، أو على الأقل معرفة المدى الآمن الذى يمكن أن تذهب إليه التعريفة التى يرغب المستثمر فى الحصول عليها من المشروع.

ويجب إجراء تقويم اجتماعى لهذه المشروعات، ويهدف هذا التقويم إلى تحديد مساهمة المشروع فى تنمية المجتمع، ويتعين تحديد جميع الآثار الداخلية والخارجية والمباشرة وغير المباشرة عند إجراء هذا التقويم للمشروع. وبمعنى آخر يتعين التركيز على بعض الجوانب التنموية للمشروع مثل:

- توفير الوقت أو الانخفاض فى الأسعار للمستفيدين من المشروع.
- الآثار البيئية للمشروع.
- الزيادة أو النقص فى درجات الأمان نتيجة للمشروع (من حيث الأثر على عدد الحوادث وخطورتها إن وجدت).

- الأثر على استهلاك الموارد والطاقة ومقارنتها بالمستويات الطبيعية.
- الأثر على العمالة واستخداماتها في المجالات الأخرى.
- الأثر على توزيع الدخل بين الفئات المختلفة في المجتمع.
- الأثر على نقل التكنولوجيا ومدى استيعابها في الداخل.

ويمكن الاستفادة من تجارب الدول الأخرى في هذا الصدد حيث يحتم القانون في تايلاند على سبيل المثال بأن تقوم الوزارة أو المؤسسة الحكومية التي تقترح مشروعاً لينفذ من خلال مساهمة القطاع الخاص بعمل دراسة جدوى تفصيلية، على أن تلتزم فيها بالقواعد الصادرة عن مجلس التنمية الاقتصادية والاجتماعية في هذا الصدد. ثم تقدم هذه الدراسة للمجلس الأخير لتقييمها وتقديم تقرير عنها إلى البرلمان^(٢٥).

وفي الصين تقدم هيئة التخطيط الموجودة بالمقاطعة التي تقترح المشروع تقريراً عن دراسة جدوى للمشروع ليتم فحصه ومناقشته قبل الموافقة عليه، ويجب على كل مستثمر متقدم للمناقصة أن يرفق بطلبه تقريراً عن دراسة جدوى للمشروع يراعى أن يتضمن عدداً من العناصر منها مسح شامل للمشروع والهدف منه، تقييم للأثار البيئية للمشروع، تقدير لطلب السوق على منتجات المشروع، وصف للنواحي الهندسية والفنية للمشروع يشمل تكاليف الاستثمار والتشغيل وهيكل التمويل ومعدل العائد الداخلي وصافي القيمة الحالية وسعر الفائدة وتحليل الحساسية.

إن السياسة والضوابط السابقة وإن كانت تساعد في زيادة منافع وعوائد الدول المختلفة المطبقة لهذا النظام، إلا أن المغالاة في فرض مثل هذه الضوابط وفي تطبيق السياسات السابقة قد يكون أحد عوامل الطرد للمستثمرين بدلاً من جذبهم، كما أن نجاح الحكومة في تطبيق هذه السياسات وفرض القيود المذكورة سلفاً يتوقف على عوامل كثيرة من بينها مدى جاذبية الدولة كسوق مرتقب، والمقدرة

التفاوضية للحكومة مع المستثمر الأجنبي، والمتغيرات الأخرى الحاكمة لمناخ الاستثمار، ومدى أو درجة ضرورة المشروع الاستثمارى للاقتصاد القومى، بالإضافة إلى قدرة الحكومة على تسويق فرص الاستثمار بها على الصعيدين المحلى والدولى. فإذا استطاعت الحكومة أن تحسب بدقة العوامل السابقة، فإن نجاحها فى تطبيق السياسات وفرض الضوابط المشار إليها سلفا وما يترتب على ذلك من نتائج إيجابية يعتبر أمرا بعيدا عن الجدل خاصة إذا ما تم مراعاة أهمية التوازن بين مصلحة المستثمرين الأجانب والمصالح القومية للدولة ككل.

(٤) الحاجة للبديل (النظام المقترح):

نتيجة لكل المشكلات التى اقترنت بتطبيق نظام BOT لابد من إعادة النظر فى استخدام هذا النظام واختيار بديل آخر له، ونقترح هنا الخصخصة كما حدث فى دول أمريكا اللاتينية، وتعد الخصخصة بمثابة النظام البديل الأمثل بشرط وجود بعض الضوابط، ففى حالة إذا ما أدت الخصخصة إلى منح القطاع الخاص تراخيص لإنتاج سلع أو خدمات ذات طبيعة احتكارية أو استراتيجية يجب الالتزام بما يأتى:

أ - أن يتضمن الترخيص آلية معلنة لتقدير الأسعار وتعديلها بشكل دورى لحماية مصالح المستهلك وتحفيز مشاركة القطاع الخاص ورفع مستوى جودة السلع والخدمات.

ب - أن تزود إدارة المشروع المخصص الجهات الرقابية المختصة بكل المعلومات التى تمكنها من القيام بدورها.

ويمكن الاستفادة هنا لوضع الضوابط من تجربتى إنجلترا ولبنان حيث يجوز للدولة أن تحتفظ لمدة زمنية معينة بسهم ذهبى Golden Share فى ملكية الشركات ذات الطبيعة الاحتكارية أو ذات الحجم المؤثر فى الاقتصاد الوطنى والتي تأسست عن طريق الخصخصة.

وهذا السهم الذهبى يعطى للدولة ميزات استثنائية فى التصويت المتعلقة بتوزيع ملكية الأسهم أو بتغيرات ذات طابع جوهري فى أساليب إدارة النشاط الاقتصادى المعنى.

ويتم استحداث السهم الذهبى وكيفية العمل به فى عقد التأسيس وفى نظام الشركة على ألا يجوز تعديل أحكام هذا النظام لهذه الجهة إلا بعد موافقة الدولة^(٢٦). أى أنه بمقتضى السهم الذهبى تستطيع الدولة أن تعترض على تعديل القانون الأساسى الذى صدر بموجبه تكوين شركة القطاع الخاص. وقد تحتفظ الحكومة بهذه الأسهم الذهبية عددا من السنوات تستغنى عنها بعدها أو تحتفظ بها طوال حياة المشروع طبقا لما هو موضح فى القانون الأساسى للشركة^(٢٧).

وطالما طرحنا البديل وهو الخصخصة، فإننا نتساءل لماذا حرف T (Transfer) أو التحويل فى هذه المشروعات. لماذا لا يتم حذفه والاكتماء بالبناء والتشغيل (BO) دون تحويل فى حالة BOT، البناء والتملك والتشغيل دون تحويل فى حالة BOOT لتصبح BOO، وهذا الوضع يعتبر تطبيقاً صحيحاً للخصخصة وضماناً لعدم العودة لسيطرة الحكومة على كافة المجالات، كما يسمح بالمنافسة ويزيد من الكفاءة^(٢٨).

وفى ظل عقود البناء والتملك والتشغيل (BOO) Build Own Operate تمنح الدولة ترخيصاً لإحدى شركات القطاع الخاص لبناء مرفق جديد وتملكه وصيانته وتشغيله وتحمل كافة مخاطره وتكون ملكية شركة القطاع الخاص نهائية، ويمثل هذا النوع من العقود خصخصة نشاط معين.

ويمكننا القول أيضاً بأن هناك تناقضاً أساسياً فى عقود البناء والتملك والتشغيل والتحويل (BOOT) Build - Own - Operate Transfer إذ كيف نقول تملك ثم تحويل .. هذا غير منطقي لأن الملكية بطبيعتها لا يمكن تأقيتها وإنما هى ملكية تامة ونهائية ولذا فإنه من المنطقي أن تكون هذه العقود (BOO) مع حذف حرف T أى التحويل.

ولقد زادت مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية في الآونة الأخيرة، وهناك اتجاهان رئيسيان لطبيعة هذه المشاركة. الاتجاه الأول، وهو الأكثر انتشارا في دول شرق آسيا والشرق الأوسط، يقوم على نظام BOT. والاتجاه الثاني، وهو الأكثر انتشارا في دول أمريكا اللاتينية، يقوم على الخصخصة.

ولقد جاءت الأزمة الآسيوية لتوضح الفرق بين كلا الاتجاهين حيث عجزت حكومات دول شرق آسيا عن تغطية بعض المخاطر التجارية خاصة تلك المتعلقة بسعر الصرف، في حين زادت الدلائل على جدوى الخصخصة في دول أمريكا اللاتينية.

فالخصخصة تسعى إلى تحرير الأسعار في السوق وتشجيع مشاركة القطاع الخاص ودخول الشركات الجديدة أي إزالة كافة القيود على الدخول إلى السوق، ويمكن في ظل هذا النظام إنشاء جهاز للإشراف على ضمان توازن المنافع بين المستهلكين والمنتجين.

أما في ظل نظام BOT فنترك الحكومة هيكل السوق القائم كما هو تحت ملكية الدولة ونقوم بتوقيع عقود فردية مع الشركات لإقامة مشروعات جديدة وتحدد العقود حقوق ومسئوليات كلا الجهتين حيث يتعهد الملتزم ببناء وتشغيل المشروع وتحويل ملكيته للحكومة في نهاية فترة الامتياز.

إن تحرير الأسعار وسيادة المنافسة سيكون في صالح المستهلك في حين أنه في ظل نظام BOT يظل هيكل السوق كما هو تحت ملكية الدولة.

وفي دراسة قام بها بنك التنمية الآسيوي أثبتت أنه على الرغم من فعالية نظام BOT في تعبئة رؤوس الأموال الخاصة إلا أن تكلفته الاجتماعية مرتفعة، حيث إن قيام الحكومة بتقديم ضمانات عدة من كافة المخاطر التي قد يتعرض لها المستثمر يؤدي إلى رفع سعر تكلفة الخدمة على المستخدم. وهذه الدراسة أوضحت أن كل التحليلات والأدلة تشير إلى أن الدول أفضل حالا بتطبيق نظام الخصخصة

عنها في حالة تطبيق نظام BOT حيث إن تطبيق المنهج غير الملائم من شأنه رفع التكلفة الاجتماعية. وبالتالي لابد من البدء بسلسلة متتالية من الإصلاحات تبدأ بتحرير القطاعات الاقتصادية من القيود المختلفة ثم وضع إطار تنظيمي جديد ثم الخصخصة، حيث إن اتباع المتتالية الخطأ يؤدي إلى زيادة التكلفة الاجتماعية ويعوق الإصلاحات المستقبلية.

وقد لا تستطيع كل الدول الالتزام باتباع سلسلة الإصلاحات المطلوبة وقد تتطلب الاحتياجات الملحة اللجوء إلى نظام BOT لحين تطبيق نظام الخصخصة ولكن يجب أن يؤخذ في الاعتبار أن المنافع الحقيقية والمستمرة تتحقق باتباع نظام الخصخصة أكثر منها باتباع نظام BOT. وكلما أمكن اتباع ذلك النظام مبكراً كلما كان ذلك أفضل.

من العرض السابق نجد أننا إذا بدأنا البحث وتساءلنا: كيف يمكن تعظيم الاستفادة من نظام BOT؟، فإننا في هذه الحالة نكون قد بدأنا بالسؤال الخاطئ، لأن نظام BOT ليس أفضل خيار.

إن السؤال الصحيح يكون على النحو التالي:

ما هو الشكل الأفضل لمشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية آخذين في الاعتبار مصالح جميع الأطراف من القطاع الخاص والمستهلكين والدولة؟.

إن نظام الخصخصة هو الأفضل من أجل تعظيم المنفعة للجميع، كما أنه يتفوق على نظام BOT في الأجل الطويل، فبينما يمثل نظام BOT تعاقداً فردياً بين الدولة والمستثمرين كل على حدة، فإن الخصخصة تمثل تعاقداً غير مباشر بين الدولة وبين كل المنتجين في كافة القطاعات. ولا يعنى ما سبق أنه يستحيل استخدام نظام BOT ولكن لابد أن تكون القاعدة العامة هي الخصخصة، ويكون نظام BOT هو الاستثناء^(٢٩).

الهوامش:

- (١) د. محمد أبو العينين، انتشار الاتجاه إلى إقامة مشروعات البنية الأساسية في الدول النامية عن طريق نظام البوت BOT، مؤتمر مركز القاهرة الإقليمي للتحكيم التجاري الدولي، شرم الشيخ ٢٩ و ٣٠ سبتمبر ٢٠٠١، ص ٢٠.
- International Finance Corporation (IFC): Project Finance in Developing Countries, Washington, D.C., 1999, P14.
- (2) Pierre Guislain and Michel Kerf, " Concessions - The Way to Privatize Infrastructure Sector Monopolies, Public Policy For the private sector, Note No. 59, The World Bank, October 1995, P.1.
- (٣) د. هانى صلاح سرى الدين، التنظيم التشريعى والتعاقدى لاتفاقات الترخيص والالتزام فى إطار مشروعات البنية الأساسية الممولة عن طريق القطاع الخالص - مع إشارة خاصة لنظام البناء والتملك والتشغيل ونقل الملكية، مؤتمر مركز القاهرة الإقليمي للتحكيم التجاري الدولي، شرم الشيخ ٢٩ و ٣٠ سبتمبر ٢٠٠١، ص ص ٤ - ٢٠.
- (٤) تجدر الإشارة إلى أن مصر حتى الآن قد اقتصرت على توظيف الصورة الأولى من صور الخصخصة.
المصدر السابق: ص ص ٢٣ - ٢٤.
- (٥) محمد طلعت خطاب، ورقة عمل عن تطبيق النظم الاستثمارية فى تنفيذ مشروعات النقل فى مجال الطرق - السكك الحديدية - الأنفاق - النقل النهري - النقل البحرى - النقل الجوى، مؤتمر مركز القاهرة الإقليمي للتحكيم التجاري الدولي، شرم الشيخ ٢٩ و ٣٠ سبتمبر ٢٠٠١، ص ص ١٠ - ٦.
- (6) Daniela Klingebiel, Jeff Ruster, Why Infrastructure Financing Facilities Often Fall short of their Objectives, The World Bank ,Policy Research Working Paper, No. 2358, PP. 7 - 10.
- (٧) د. هانى صلاح سرى الدين، مصدر سبق ذكره، ص ص ٣٤ - ٤٤.
- (٨) د. جمال الدين نصار، اتفاقية المشروع فى المشروعات بنظام البوت/ البوت، مؤتمر مركز القاهرة الإقليمي للتحكيم التجاري الدولي، شرم الشيخ ٢٩ و ٣٠ سبتمبر ٢٠٠١، ص ١٣.

(٩) عقود مطارات العلمين، مرسى علم، رأس سدر، الوقائع المصرية، العدد ٢٦٤، ١٩ نوفمبر ١٩٩٨.

(١٠) د. حمدى عبد العظيم، عقود البناء والتشغيل والتحويل بين النظرية والتطبيق، أكاديمية السادات - الندوة العلمية الأولى - إدارة مشروعات البنية الأساسية باستخدام BOT، ٢٩ - ٣١ يناير ٢٠٠١، ص ص ٢ - ١٣.

(١١) معتز كامل مرسى، تجربة الكهرباء فى المشروعات المنفذة بنظام البوت BOT، جامعة حلوان، مركز بحوث ودراسات التجارة الخارجية، ندوة عن ثورة نظام BOT وجاذبية فرص الاستثمار فى الاقتصاد المصرى، ١٣ نوفمبر ٢٠٠٠، ص ص ١ - ٢٥.

• الهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة - قطاع نظم المعلومات ودعم اتخاذ القرار، ٢٠٠١/٦/٢٥

- (12) Atkinson, Scott and Robert Halvorsen, " The Private Efficiency of Public and Private Firms in a Regulated Environment: The Case of US Electric Utilities", Journal of Public Economics, 1986, PP. 281-294.
- Ghazali, M., "Malaysia's Experience in the Build - Operate and Transfer (BOT) Method of Project Development" , in United Nations Industrial Development Organization (UNIDO), The BOT Concept and Experiences in Developing Countries, 1995, P.7.
 - Sader, F., , " Attracting Foreign Direct Investment Into Infrastructure: Why it is so Difficult" , Foreign Investment Advisory Services, Occasional Paper No. 12, The World Bank, 1999, PP. 33- 39.
 - Uu Nguyen, V., " Vietnamese Laws on Build - Operate - Transfer Projects", Butterworths Journal of International Banking and Financial Law, January 1994, PP. 14 - 16.
 - Uu Nguyen, V.,& Truong, T., "Foreign Investment in Vietnam By Build - Operate - Transfer Projects: An Update", Butterworths Journal of International Banking and Financial Law, November 1994, PP. 482 - 486.

- O'sullivan, J., " Experience From the Pakistan Project Agreements" , in Fitzgerald, P., (ed) Project Financing: Building Infrastructure Projects in Developing Markets, 1999, P.299.
 - Hurst, P., " Developing Successful Hydropower Projects", in Smith, A. (ed) , Vol.2, Projects Procured by Privately Financed Concession Contracts, 1996, PP. 153 – 162.
 - (13) Omar O. Chisari, Antio Estache, and Catherine Waddams Price, " Access by poor in Latin America's Utility Reform – Subsidies and Service Obligations, World Institute for Development Economics Research, Discussion paper No.2001/ 75, September 2001, PP. 1- 20.
 - Ian Alexander and Antonio Estache, Infrastrure and Regulation – Building a base for Sustainable Growth, Background Notes Prepared for the IDRC / TIPS conference Presentation: The Role of Regulatory Reform and Growth: Lessons from Latin American Growth and Investment in South Africa, September 19 th 22 nd 1999, PP. 1- 26.
 - (14) United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL) , Twenty – Ninth Session, New York, 28 May – 14 June 1996, Possible Future Work – Build – Operate – Transfer Projects – Note by the Secretariat, PP. 1-20.
 - (15) United Nations Industrial Development Organization (UNIDO), UNIDO BOT Guidelines, 1996, PP.127 – 171.
 - (١٦) د. جمال الدين نصار، مصدر سبق ذكره، ص ص ٥ - ١٤.
 - (17) UNIDO, Op. Cit., PP. 73 –95.
 - (١٨) د. محمد أبو العنين، تجارب بعض الدول النامية فى مشروعات البوت BOT، مؤتمر مركز القاهرة الإقليمي للتحكيم التجارى الدولي، شرم الشيخ ٢٩ و ٣٠ سبتمبر ٢٠٠١، ص ص ١ - ١٢.
 - (١٩) بدلا من الاستثناءات من القانون العام الخاص بمنح الامتيازات الخاصة بالمنافع العامة
- Source:** Samir M. Hamza, Privatization and BOOT Projects in Utility Sectors in Egypt, Euromoney Conference, The Arab Financial Forum, September 11 – 12, 2001, Semiramis Inter – Continental, Cairo, Egypt, PP. 2 – 13.

(٢٠) وتعتبر تجربة الصين من التجارب الرائدة في هذا الصدد إذ ينبغي أن تعمل الحكومة على إعداد اتفاقيات نموذجية للقطاعات المختلفة التي تطبق فيها نظام BOT، والتأكد من مساهمة الكوادر الهندسية والقانونية والاقتصادية المحلية فى صياغة هذه الاتفاقيات، خاصة وأن إعداد هذه الاتفاقيات بشكل فردي لكل مشروع وباستخدام استشاريين أجانب يؤدي إلى تحمل الحكومة تكاليف باهظة، كما يؤدي إلى حرمان الكوادر المحلية من اكتساب الخبرات اللازمة لوضع الاتفاقيات الخاصة بهذه النوعية من المشروعات.

(٢١) د. هانى صلاح سرى الدين، مصدر سبق ذكره، ص. ٣٥.

(22) UNIDO, Op. Cit., PP. 41-70., Ghazali, M., Op. Cit., P. 7-11.

(٢٣) د. جمال الدين نصار، مصدر سبق ذكره، ص. ١٢ - ١٤.

(٢٤) هناك اعتقاد خاطئ لدى بعض الجهات الحكومية أن دراسة الجدوى تقع على عاتق القطاع الخاص، وليس على الجهات الحكومية المعنية، ويعد هذا الاعتقاد بمثابة خطأ كبير لا بد من تداركه لأن الجهة الحكومية هى صاحبة المصلحة الأساسية فى إجراء دراسة الجدوى، لأن الدعوة إلى مشروع عديم الجدوى الاقتصادية يعنى إجهام الشركات ذات السمعة العالمية الممتازة عن الاستثمار فى المشروع. وهو ما يؤدي إلى إجهام البنوك ومؤسسات التمويل عن المساهمة فى تمويل المشروع وتكون المحصلة النهائية فشل خطة الدولة فى تشجيع مشاركة القطاع الخاص فى تمويل مرافق البنية الأساسية.

(٢٥) د. عبد القادر محمد عبد القادر، دراسات الجدوى التجارية والاقتصادية

والاجتماعية مع مشروعات BOT، الدار الجامعية، الطبعة الثانية، ٢٠٠٠ -

٢٠٠١، ص. ٦٥١.

(٢٦) د. محى الدين القيسى، التجربة اللبنانية فى عقود BOT (البناء و التشغيل و

التحويل)، مؤتمر مركز القاهرة الإقليمي للتحكيم التجارى الدولي، شرم الشيخ ٢٩،

٣٠ سبتمبر ٢٠٠١، ص. ٨ - ١٢.

• د. أمل نجاح البشبيشى، مشكلة دول العالم الثالث مع صندوق النقد الدولي مع إشارة

خاصة لمصر، المكتبة العصرية، ٢٠٠١، ص. ٩٦ - ٩٧.

- (27) Krupanics, S., "Economic Question for Organizations Working Concession Agreements" in Smith, A. (ed), Vol.2, Projects Procured by Privately Financed Concession Contracts, 1996, PP. 17 - 26.
- (28) Hodgson, P., "Project Finance" in Smith, A., (ed), Vol.1, Projects Procured by Privately Financed Concession Contracts (2nd ed.) 1996, PP. 133 - 149.
- (29) Dr. Ahmed Galal, Utility Regulation Versus BOT Schemes: An Assessment of Electricity Sector Reforms in Arab Countries, ECES, Working Paper No. 63, November 2001, PP. 1 - 17.
- Caillaud, B., R. Guesnerie, P. Rey, and J. Tirole, "Government Intervention in Production and Incentives Theory: A Review of Recent Contribution, " RAND Journal of Economics, 19, 1988, PP. 1 - 26.
 - Baron, David, "Regulation and Legislative Choice, RAND Journal of Economics, 19: 3, 1988, PP. 553 - 568.
 - Philip Gray, Private Participation in Infrastructure: A Review of The Evidence, The World Bank, Private Provision of Public Services Group, Private Sector Advisory Services, October 2001, PP. 1 - 31.
 - Boardman, Anthony and Aidan R. Vining, "Ownership and Performance in Competitive Environments: A Comparison of the Performance of Private, Mixed and State - Owned Enterprises" , Journal of Law and Economics, 32, 1989, PP. 1 - 33.