



بحث عن

مدى خضوع حسابات المشروعات التي تنفذها وتديرها الشركات الخاضعة
للدولة بنظام B.O.T أو الشركات المرخص لها باستغلال أو إدارة مرفق
من المرافق العامة للدولة أو الممنوحة امتيازاً لاستغلال مورد من موارد
الثروة الطبيعية فيها لرقابة ديوان المحاسبة



أكتوبر 2006

إعداد

عبد العظيم الجنايني

جعفر زغلول

بدر المطيري

فهرس

الصفحة	الموضوع	
1	مقدمة	
2	تعريف عقود B.O.T وطبيعتها ، والإطار القانوني لها ، ودور التشريع الكويتي بالنسبة لها ، ورأي غرفة تجارة وصناعة الكويت في هذا المجال	العنصر الأول :
8	تحديد أطراف التعاقد في مشاريع B.O.T	العنصر الثاني :
9	أنواع العقود التي تبرمها الدولة لتنفيذ مشاريع B.O.T	العنصر الثالث :
11	أهمية الرقابة على حسابات مشاريع B.O.T لدى الشركات الخاصة المنفذة لها	العنصر الرابع :
14	الضوابط المستقاة من تجارب الدول المتقدمة في مجال B.O.T ونماذج تطبيقية لها ، ودور الجهاز الأعلى للرقابة في الصين بالنسبة لها	العنصر الخامس :
19	دور ديوان المحاسبة بدولة الكويت في الرقابة المسبقة واللاحقة على عقود المشروعات العامة التي تقام بنظام B.O.T ، وضرورة قيام الحكومة بإنشاء جهاز إداري مركزي لمتابعة هذا النوع من المشاريع	العنصر السادس :
24	تقرير ديوان المحاسبة بنتائج تكليفه بفحص ومراجعة عقود B.O.T من قبل مجلس الأمة ، ورأي مجلس الوزراء بشأنها	العنصر السابع :
27	التوصيات	-
30	حالة عملية	-
34	المراجع	-

مُقَدِّمَةٌ

تشكل الاستثمارات في مجال البنية الأساسية عاملاً مهماً لدفع عجلة النمو الإقتصادي في أي دولة ، ومع تضائل قدرة الحكومات على توفير تلك الاستثمارات وترسيخا لنظام الإقتصاد الحر برز إتجاهها متصاعداً لإشراك القطاع الخاص في المشروعات العامة والبنية الأساسية وعلى رأسها نظام B.O.T والذي يعتبر أحد الأدوات المستخدمة في تنفيذ تلك الاستثمارات .

ويحقق نظام B.O.T الذي شاع إستخدامه في مختلف الدول المتقدمة والنامية مصالح القطاع الخاص من خلال تحقيق معدلات ربحية مناسبة خلال فترة تشغيل المشروع ، كما يحقق مصالح الدولة المضيفة من خلال عدم إلزامها بتخصيص موارد سواء قبل أو خلال فترة إمتياز المشروع وعدم تحملها مخاطر فشله بالإضافة إلى أنه تؤول أصوله إليها في نهاية مدة المشروع .

إلا أن تجربة مشاركة القطاع الخاص بدولة الكويت في التنمية الإقتصادية وتطوير البنية الأساسية من خلال مشروعات B.O.T بحاجة ماسة إلى وقفة جادة ومراجعة علمية لإزالة العثرات التي تعيق تطويرها بإعتبارها من وسائل تحقيق الهدف الأساسي لبرنامج الإصلاح المالي والإقتصادي للحكومة ، وهو إعادة صياغة دور الدولة في البناء الإقتصادي والإجتماعي بما يكفل المشاركة الفعالة للقطاع الخاص .

العنصر الأول : تعريف عقود B.O.T ، طبيعتها ، والإطار القانوني لها ، ودور التشريع الكويتي بالنسبة لها ، وتجربة دولة الكويت في هذا المجال :

1 - تعريف عقود البناء والتشغيل والتحويل ونقل الملكية B.O.T :

هي تلك المشروعات التي تعهد بها الحكومة إلى إحدى الشركات الوطنية أو الأجنبية سواء كانت من شركات القطاع الخاص أو القطاع العام لإنشاء مرفق عام وتشغيله لحسابها مدة من الزمن ثم نقل ملكيته إلى الدولة أو إحدى إدارتها بعد إنتهاء المدة المتفق عليها في العقد ، وإصطلاح الـ B.O.T هو إختصار لكلمات ثلاث هي BUILD ، OPERATE ، TRANSFER وتبدو ميزة هذا النوع من العقود في أنه يقدم حلا لمشكلة تمويل مشروعات البنية الأساسية دون أن تضطر الدولة إلى اللجوء للإقتراض أو فرض مزيد من الأعباء على مواطنيها أو تحميل الميزانية العامة أعباء إضافية ويتضح من هذا التعريف أن هناك خصائص معينة لمشروعات الـ B.O.T أهمها :

- أنها مشروعات بنية تحتية INFRASTRUCTURE إعتادت الحكومة إقامتها وتشغيلها في الماضي ومن أهم أنواعها المرافق العامة والأشغال العامة وقطاع النقل العام مثل القوى الكهربائية والاتصالات السلكية واللاسلكية والصرف الصحي ، والطرق والسدود والكباري والقنوات ، والسكك الحديدية .
- تقوم الحكومة بمنح أمتياز CONCESSION لشركة قطاع خاص كي تتولى عملية تمويل وإنشاء وتشغيل المشروع لفترة معينة تعرف بفترة الأمتياز على أن تتقاضى مقابلا للخدمة التي تقدمها للجمهور خلال هذه الفترة .
- تقوم شركة القطاع الخاص بنقل أو تحويل ملكية المشروع إلى حكومة الدولة المضيفة HOST COUNTRY في نهاية فترة الأمتياز ، ويتعين أن تكون فترة الأمتياز من الطول بحيث تكفي لإسترداد رأس المال المستثمر في المشروع ، وتحقيق معدل عائد معقول لشركة القطاع الخاص .

2 - طبيعة المشروعات التي تقام بنظام B.O.T :

تتمثل طبيعة نظام B.O.T. في أنه مدخل تمويلي وتشغيلي لمشروعات البنية الأساسية خاصة في الدول النامية ، ويمكن صياغة مفهومه على أنه تعهد مقدم من الحكومة أو إحدى الوزارات أو الهيئات التابعة لها إلى مؤسسة خاصة محلية أو أجنبية بإتباع وسائل معينة لإنشاء مرفق عام لإشباع حاجة عامة كالطرق والمطارات والموانئ ومحطات الطاقة ... وغيرها وذلك على حساب هذه المؤسسة (الإنشاء) ثم تقوم بإدارة المرفق ليؤدي الخدمة للجمهور لمدة معينة وبشروط محددة تحت إشراف الجهة المتعاقدة ورقابتها (التشغيل) ثم تنقل أصول المرفق أو المشروع للدولة أو الجهة المتعاقدة في حالة جيدة قابله لإستمرار تشغيله (التحويل) .

3 - الإطار القانوني لعقد البناء والتشغيل وإعادة التحويل B.O.T. :

لا يوجد قانون أو تشريع خاص ينظم مثل هذه العقود في الكويت حتى الآن وإنما يتم الرجوع إلى بعض القوانين والقرارات الصادرة من الجهات المختصة مثل وزارة المالية ، ومجلس الوزراء ، ووزارة التخطيط ، وبلدية الكويت لتنظيم طريقة المشاركة في إنشاء وإدارة هذه المشاريع ، كما يتم الاستئناس برأي إدارة الفتوى والتشريع في مراجعة مثل هذه العقود قبل توقيعها .

وقد صدر أخيراً قرار مجلس الوزراء رقم (36 / أولاً) في إجتماعه (2005/2) بتاريخ 2005/1/19 بشأن تشكيل لجنة برئاسة وزارة المالية تضم في عضويتها ممثلين (لا تقل درجتهم الوظيفية عن وكيل وزارة مساعد أو من في مستواه) عن الجهات التالية : وزارة المالية (إدارة أملاك الدولة ، الشؤون القانونية) ، وزارة الأشغال العامة ، وزارة التجارة والصناعة ، وزارة الطاقة - قطاع الكهرباء والماء ، بلدية الكويت ، الهيئة العامة للصناعة ، الهيئة العامة لشئون الزراعة والثروة السمكية ، إدارة الفتوى والتشريع ، على أن تتولى اللجنة وضع القرارات التي تنظم عملية إقامة المشاريع المشتركة بين الحكومة والقطاع الخاص وصياغة قواعد ولوائح موحدة لنظام B.O.T. لجميع الجهات الحكومية ، ووضع آليات عمل مشتركة لتحقيق أهداف الدولة في هذا الشأن ، مع الأخذ بعين الإعتبار عملية توحيد الإجراءات وشروط التعاقد في كافة الجهات الحكومية .

4 - التشريع الكويتي ونظام B.O.T.

دولة الكويت من الدول السبّاقة التي أخذت بنظام B.O.T. في تنفيذ بعض المشروعات التنموية بها ، إلا أنه حتى الآن لم يصدر تشريعا منظما للتعاقد بهذا النظام من حيث إجراءات التعاقد والقواعد العامة المنظمة للعقد B.O.T. ، وقد بات الآن من الضروري التدخل التشريعي لسن ووضع قانون خاص بنظام B.O.T. في التعاقد ، وحتى يأتي هذا التشريع محققا للغرض والهدف منه يجب مراعاة الآتي :

أ - مراعاة الخصوصية الإقتصادية والإجتماعية والسياسية والبيئية التي تمتاز بها دولة الكويت ، فقد يكون نظام B.O.T. مجدياً من الوجهه المالية الاستثمارية ، إلا أنه أحيانا قد يكون غير مجد من الوجهه الإجتماعية مما يتعين معه ترجيح وجهة النظر الإجتماعية في المشروعات ذات الصلة الوثيقة بحاجات وخدمات المواطنين حرصاً على البعد الإجتماعي .

ب - مراعاة ما يقضي به الدستور من حظر منح إلتزام بإستثمار أي مورد من موارد الثروة الطبيعية أو مرفق من المرافق العامة أو منح أي إحتكار إلا بموجب قانون بذلك ولفترة زمنية محددة .

لذا فإن الدستور الكويتي في المادة (152) منه والتي تنص على أن كل إلتزام بإستثمار مورد من موارد الثروة الطبيعية أو مرفق من المرافق العامة لا يكون إلا بقانون ولزمن محدود ، فعقد الإلتزام إذن يقصد به أن تعهد الدولة إلى غيرها بإدارة مرفق من المرافق العامة أو إستثمار مورد من موارد الثروة الطبيعية ، ولما كان ذلك يعتبر تنازلاً من الدولة عن جزء من سلطاتها ، فقد وجب موافقة البرلمان على ذلك ، وهذا ما تطلبته المادة المشار إليها من الدستور .

فالعقد إذا كان ينصب على مورد رئيسي من موارد الدولة كالنفط أو مرفق عام كمحطات الوقود أو الكهرباء ، فالأمر يحتاج إلى قانون خاص به ، أما إذا كان العقد لا ينصب على مورد من الموارد الأساسية للدولة أو لا يتعلق بمرفق عام رئيسي ، فيكفي في هذه الحالة إبرام عقد إداري .

ومن أمثلة عقود B.O.T. في الكويت التي أبرمت دون الحاجة إلى إصدار قانون خاص بها (سوق شرق) إذ إقتصر الأمر على قيام الدولة بمنح الأرض التي يقام عليها المشروع إلى شركة المشروع كي تبنى عليه هذا الصرح العملاق فالأمر لا يتعلق هنا بإدارة مرفق عام، ولذلك لم تكن هناك حاجة لإصدار قانون خاص به .

وكذلك مشروع تحديث المطار الدولي ، وإقامة مواقف السيارات فيه والأسواق التابعة له ، فقد تم إبرامه بعقد إداري وكذلك مشروع الواجهة البحرية ، ومشروع محطة معالجة الصرف الصحي بالصليبية ، ويكشف تقرير اللجنة التشريعية والقانونية المؤرخ في 2000/6/17 خلو الكويت من التنظيم التشريعي لمنح عقود B.O.T ، الأمر الذي يستلزم إصدار القانون المنظم لهذه الحالات حفاظا لحقوق الدولة بدلا من ترك الأمر للإجتهد في كل حالة على حده .

5 - رأي غرفة تجارة وصناعة الكويت في مشروعات الـ B.O.T والمزايا التي تحققها ، والإجراءات الواجب إتخاذها :

تشير التقديرات الأولية إلى أن تكلفة المشاريع الكبرى التي تسعى الكويت إلى إقامتها خلال السنوات العشر القادمة تناهز الخمسين مليار دولار ، مما يعني أن الإعتماد على الدولة فقط في تنفيذ هذه المشاريع سوف يرفع المصروفات الرأسمالية العامة إلى مستويات قياسية لا تستطيع الموازنة العامة تحملها بالإضافة إلى هذه الحقيقة الأساسية بأن إلقاء عبء تنفيذ هذه المشاريع على كاهل الدولة يتناقض مع سياسات الإصلاح الإقتصادي الرامي إلى تقليص هيمنة القطاع العام على الإقتصاد الكويتي ، كما أن كثير من هذه المشاريع يحتاج إلى مستثمرين إستراتيجيين يملكون الخبرات والتقنيات المتقدمة والقنوات التسويقية الدولية .

لهذه الأسباب مجتمعة ترى غرفة تجارة وصناعة الكويت أن النسبة الأكبر من هذه المشاريع يجب أن تطرح على القطاع الخاص من خلال نظام البناء والتشغيل والتحويل أو ما يعرف بنظام الـ B.O.T .

ومما لا شك فيه أن الدول المتقدمة والنامية ما كانت لتلجأ إلى هذا الأسلوب لولا الفوائد والمزايا العديدة التي يقدمها لها ولعل من أبرزها ما يلي :

- 1 - نقل عبء تمويل ومخاطر التشغيل التجاري إلى عاتق القطاع الخاص وبالتالي عدم تحميل موازنة الدولة أعباء مالية مباشرة أو اللجوء إلى الإقتراض الداخلي أو الخارجي مع كل ما يحمله من تكاليف وصعوبات .
- 2 - التنمية السريعة وتنفيذ مشاريع قد تنتظر فترة طويلة لتوفير التمويل اللازم .
- 3 - تشغيل المشاريع من قبل القطاع الخاص يؤدي إلى تحسين الخدمات التي يقدمها نتيجة الخبرة الإدارية والفنية .
- 4 - نقل التكنولوجيا الحديثة والمتطورة من قبل القطاع الخاص يلعب دورا هاما سواء من حيث خفض التكاليف أو سرعة التنفيذ وتحسين الأداء .
- 5 - إسترجاع الدولة لملكية المشروع بعكس الخصخصة الكاملة له .
- 6 - تحسين أداء القطاع العام نتيجة لقياس مستوى أدائه مقارنة بأداء مشروعات مماثلة تم إنشاؤها بنظام B.O.T .
- 7 - تأهيل العمالة الوطنية في الشركة صاحبة الأمتياز مما يفيد الدولة بعد تسلمها للمشروع .
- 8 - تحسين أداء سوق المال حيث يلجأ القطاع الخاص أحيانا إلى مصادر تمويل متعددة كطرح سندات أو زيادة رأس المال من خلال السوق المحلي .
- 9 - تساعد دراسة جدوى المشروع الإقتصادي من قبل الدولة والقطاع الخاص إلى تقليص إحتمال فشله مستقبلا .

وإنطلاقاً من قناعة غرفة تجارة وصناعة الكويت بالدور الكبير والهام الذي يمكن للقطاع الخاص أن يلعبه في تمويل وتنفيذ المشروعات الكبرى التي ترمع دولة الكويت إقامتها في السنوات القادمة ، وفي المساهمة بتحسين الإصلاح الإقتصادي المنشود فقد دعت الغرفة إلى طرح النسبة الأكبر من هذه المشروعات للقطاع الخاص من خلال صيغ أهمها B.O.T و B.O.O.T. وحقوق الأمتياز والمشاركة المباشرة لإجتذاب الإستثمارات الوطنية والأجنبية ومصادر التمويل المحلية والعالمية إلى هذه المشاريع ، فإن الغرفة تعتقد أنه لا بد من إتخاذ خطوات وإجراءات كثيرة أهمها :

- 1 - تمديد فترة تأجير أملاك الدولة بأسعار رمزية من 20 إلى 50 سنة على الأقل ، وربما إلى مدة أطول إذا إقتضت طبيعة المشروع ذلك .
- 2 - تقديم التسهيلات الإدارية اللازمة لتقليص " الدورة البيروقراطية " إلى أدنى حد ممكن .
- 3 - تقديم حوافز ضريبية وإعفاءات مالية كافية ومشجعة .
- 4 - إصدار قانون يبين الشروط المرجعية العامة لمثل هذه المشاريع ويوضح كيفية طرحها وتلقى المبادرات بشأنها وإجراءات ترسيبها ومتابعتها والرقابة عليها بحيث يتسم ذلك كله بالشفافية الكاملة ، ويضمن للمستثمرين العدالة والفرص المتكافئة .
- 5 - إيجاد الأدوات المالية طويلة الأجل التي تتناسب إحتياجات وطبيعة مثل هذه المشاريع .
- 6 - السعي إلى الربط بين هذه المشاريع ونظام الصفقات المتبادلة (الأوفست) بوزارة المالية في دولة الكويت .

العنصر الثاني : تحديد أطراف التعاقد في مشاريع B.O.T :

يشترك في نظام الـ B.O.T عدة أطراف رئيسية هي :

أ - الحكومة المضيفة : ودورها يتمثل في الآتي :

- إعداد الإطار القانوني الذي يعمل المشروع في نطاقه ويتضمن تشريعات متعلقة بالإعفاء الضريبي ، قوانين العمل ، تحويلات الأرباح ، الجمارك وحماية المستثمر الأجنبي .
- إعداد دراسة جدوى مبدئية توضح الجوانب المختلفة للمشروع وطرحه في مناقصة عامة .
- إبرام إتفاقية إمتياز مع شركة المشروع توضح كافة الحقوق والالتزامات لكل طرف .
- تعيين ممثل حكومي يراقب تنفيذ بنود العقد .

ب - شركة المشروع (صاحبة الأمتياز) :

ودورها يتمثل في القيام بعمليات الإقتراض وإبرام العقود مع الأطراف المعنية مثل الحكومة ومقاولي الأعمال الهندسية والبناء وموردو المعدات وشركة التشغيل والصيانة (مقاولين من الباطن) وتعتبر شركة المشروع هي المسؤولة عن سداد خدمة الدين العام أمام البنوك .

ج - مؤسسات التمويل :

تساهم شركة المشروع بنصيب كبير من التمويل ، بينما يأتي الجزء المتبقي من البنوك التجارية والمؤسسات المالية الدولية عن طريق إتفاقيات الإقراض الثنائية .

العنصر الثالث : أنواع العقود التي تبرمها الدولة لتنفيذ مشاريع الـ B.O.T :

يشمل نظام B.O.T على العديد من العقود التي ينبغي أن تكون مترابطة مع بعضها البعض ومن أهمها :

أ - عقد الأمتياز :

ويشتمل على تكاليف المشروع ومصادر التمويل وكيفية توزيع المخاطر بين أطراف العقد والتزامات وواجبات كل طرف .

ب - عقد تسليم المشروع :

ويتم توقيعه بين المستثمرين وشركة المقاولات ، ويتعلق بإقامة المشروع وفقا لصيغة تسليم المفتاح ، أي تسليمه جاهزا للتشغيل ، ويتم تحديد تاريخ التسليم وطريقة الدفع والشروط الجزائية في العقد .

ج - اتفاقيات الائتمان :

نظراً لأن شركة المشروع توفر التمويل بنسبة تتراوح ما بين 15 - 30 % من تكاليف الاستثمار ، فإنها تعتمد على المصادر الخارجية في الحصول على النسبة الباقية ويحدد العقد الخاص بشروط الائتمان كيفية إستيفاء جزء من إيرادات المشروع ووضعها في حساب يخص المستثمر لفترة ستة أشهر على الأقل ليستخدم في تسديد أقساط وفوائد القروض ، ويتضمن العقد أيضا إجراءات الحكومة لدعم وحماية المقرض في حالة وجود مخاطر معينة تؤدي إلى فشل المشروع .

د - اتفاقية التشغيل والصيانة :

غالبا ما تسند الشركة عملية التشغيل والصيانة إلى شركة متخصصة وتكون أحد المؤسسين لشركة المشروع .

هـ - اتفاقية إمداد الطاقة :

حيث تتفق شركة المشروع مع مورد للوقود على تقديم كمية محددة من الوقود بسعر محدد خلال فترة طويلة نسبيا حتى تضمن إستقرار السعر .

و - عقود التأمين :

تتعرض شركة المشروع إلى العديد من المخاطر في المراحل المختلفة للتنفيذ والتشغيل ، ولا تكفي الضمانات المقدمة من الأطراف المعنية بالمشروع لمواجهة هذه المخاطر ، مما يحتم على الشركة الاعتماد على شركات التأمين لتوفير التغطية التأمينية لمختلف أنواع المخاطر التي قد تواجهها وأهمها :

- مخاطر البناء : وتتمثل في :

- التأخير في التنفيذ عن الموعد المحدد .
- عدم مطابقة العمل للمواصفات المحددة .
- زيادة التكاليف عن القيمة المقدرة .

- مخاطر التشغيل : وتتمثل في :

- ظهور عيوب فنية في المشروع .
- حدوث إنقطاع في مصادر الطاقة .
- نشوب حريق .

- مخاطر التطوير : وتتمثل في :

- الضغوط التنافسية التي قد تتعرض لها الشركة من قبل منتجين جدد في حالة حدوث تغييرات تكنولوجية يصاحبها إنخفاض التكلفة مما يترتب عليه خسائر ناجمة نتيجة تحول الطلب .

- المخاطر التجارية :

- وتتمثل في حدوث تقلبات في المبيعات وأسعار المنتجات وأسعار الصرف .

- المخاطر السياسية :

- وتشمل الحروب والاضطرابات الأهلية والإنقلابات العسكرية وغيرها .

- المخاطر الطبيعية :

- مثل العواصف والزلازل والبراكين .

العنصر الرابع : أهمية الرقابة على حسابات مشروعات B.O.T لدى الشركات المنفذة لها ، والممارسات الخاطئة عند تطبيق هذا النظام :

*** أهمية الرقابة على حسابات مشروعات B.O.T :**

وتتمثل فيما يلي :

- 1 - تمكين الدولة من توفير خدمات ضرورية لا تكفي مواردها لتوفيرها .
- 2 - إقامة مشروعات جديدة ذات طبيعة خاصة تسهم في تحقيق الرواج الإقتصادي نتيجة الأموال التي يتم إنفاقها في المشروع .
- 3 - رفع الطاقة التشغيلية للإقتصاد الوطني وتقليص الفاقد وغير المستغل من الطاقات مما يؤدي إلى زيادة الناتج القومي الإجمالي .
- 4 - إمكانية إستخدام الحكومة لنتائج وآداء مشاريع B.O.T لتحسين صورتها وأدائها الداخلي والخارجي وتوفير إنطباع إيجابي مما يؤدي إلى تشجيع تدفق الاستثمارات والتكنولوجيا الحديثة وإكتساب خبرات فنية متقدمة من الخارج ، كما يسهم في زيادة الكفاءة التشغيلية للإقتصاد الوطني ككل .
- 5 - تحقيق الكفاءة الإقتصادية ، إذ يمكن إقامة مشروعات بتكلفة رأسمالية وتشغيلية أقل ، ومن ثم تقديم مخرجاتها للجمهور بسعر أقل .
- 6 - تنشيط أسواق المال من خلال الأسهم والسندات التي يمكن أن تطرحها الشركات التي تؤسس لتنفيذ مشروعات B.O.T .
- 7 - تقليل الإنفاق العام والإقتراض الحكومي وهو ما يؤدي إلى إنخفاض في عجز الموازنة وفي نسبة الدين العام ، وبالتالي تخفيض معدل التضخم دون أن تصاحبه زيادة في معدل البطالة ، وتقليل الحاجة إلى زيادة الضرائب لبناء مشروعات البنية الأساسية ، ويساعد الدولة على التوجه بمواردها الإقتصادية إلى المشروعات الاستراتيجية التي يعجز القطاع الخاص عن تنفيذها .

8 - يسمح التمويل عن طريق القطاع الخاص عموماً بنقل المخاطر المالية والتجارية وغيرها من الحكومة إلى القطاع الخاص وهو ما يدفعه إلى حسن إختيار المشروعات ، والتأكد من مقومات نجاحها وبالتالي يقلل من الفاقد ويرفع من كفاءة الاستثمار ويزيد من القيمة المضافة الحقيقية ومن ثم تتم معالجة مشكلة الفاقد والاسراف وسوء إستغلال موارد الإقتصاد القومي بصفة عامة .

**** الممارسات الخاطئة عند تطبيق نظام B.O.T. :**

أظهرت التجارب العملية بعض الممارسات الخاطئة عند تطبيق نظام B.O.T. والتي قد تحول دون تحقيق الاستفادة القصوى منه ولعل أهمها ما يلي :

- 1 - التوسع في الاعفاءات والحوافز الحكومية مثل الاعانات والقروض بأسعار فائدة منخفضة والاعفاءات الضريبية ومنح الأراضي المجانية مما يتناقض مع مبدأ حرية السوق ويسهم في زيادة الفساد والهدر عند إستخدام الموارد العامة .
- 2 - طلب المستثمرون مساهمة الحكومة في مشروعات البنية الاساسية بنسبة معينة لضمان حمايتها للمشروع وحرمانها في الوقت نفسه من التحكم فيه مما يؤدي إلى عدم تحقيق الهدف الأساسي لهذا النظام وهو تخفيف الضغط على الميزانية العامة ومثال ذلك طلب الشركات الأجنبية في الفلبين مشاركة الحكومة بنسبة تتراوح ما بين 20 - 25 % في مشروع للطرق .
- 3 - عدم وضوح القوانين فيما يتعلق بإلزام المستثمر بصيانة المشروع وإستبدال الأصول المتقادمة خاصة في السنوات الأخيرة من مدة الأمتياز أو بتكوين احتياطي من إيرادات المشروع لإستخدامه في عمليات التجديد والصيانة بعد إنقضاء مدة الإمتياز ، إذ يميل المستثمر إلى إهمال عمليات الصيانة والتجديد بهدف تحقيق أقصى معدل ممكن للربح والإحتفاظ به ، مما يجعل المشروع عند تحويله للحكومة أقرب إلى الخصوم منه إلى الأصول نظراً لضخامة الأموال اللازمة لصيانته وإعادة تأهيله ومثال ذلك : بعض مشروعات الطاقة الكهربائية في مصر .

- 4 - مخالفة المستثمر الأجنبي للمواصفات المعيارية الفنية في عملية إنشاء المشروع مما يؤدي إلى عدم صلاحيته للتشغيل عند تسلم الحكومة له في نهاية فترة الأمتياز ومثال ذلك : مباني محطتي كهرباء سيدي كرير في مصر ، حيث تبين أن كمية الخرسانة المستخدمة فيها تقل بنسبة النصف عن المعدل الطبيعي .
- 5 - إغفال القوانين بإعطاء الإدارة صاحبة التعديل التدخل في حالة إرتفاع الأسعار مما يؤدي إلى زيادة معاناة المواطنين وحرمانهم من الإستفادة من خدمات المشروع بالمخالفة للقواعد والأسس التي يحددها إتفاق الامتياز مثال ذلك : بعض مشروعات الطرق في مختلف الدول النامية حيث تكون رسوم المرور فيها مرتفعة ، وكذلك ما حدث في مصر في مشروع إنشاء محطات لتنقية مياه الشرب حيث رأى الطرف الأجنبي ضرورة تناسب سعر المتر المكعب مع متوسط الأسعار العالمية مما يتعارض مع مصالح محدودي الدخل .
- 6 - إغفال إشراك المؤسسات والكوادر الوطنية في التصميم والتنفيذ والإشراف والتشغيل حتى يمكن إيجاد كوادر وطنية قادرة على القيادة والإبتكار و ضمان توطين وتطوير التكنولوجيا في المستقبل ومثال ذلك إستعانة مصر بمكتب إستشاري أجنبي منفردا ومحتكرا لوضع المواصفات الفنية والمالية والتشغيلية لمحطتي كهرباء شرق بورسعيد وشمال غرب خليج السويس .
- 7 - إرتفاع نسبة التمويل من البنوك المحلية مما يؤدي إلى إستنزاف جزء لا يستهان به من السيولة المحلية بالعملات الصعبة بالمخالفة لفلسفة نظام B.O.T. والتي تقوم في الأساس على إقامة المشروعات الوطنية برؤوس الأموال الأجنبية وليس بإستغلال إحتياطي الدولة من العملات الصعبة .
- 8 - السماح للأجانب بتملك مشروعات إستراتيجية وفقا لنظام B.O.T. لفترة طويلة نسبياً يفتح المجال أمام سيطرة رأس المال الأجنبي على إقتصاديات الدول النامية من جديد ومن ثم يؤثر في سياساتها الداخلية والخارجية .
- 9 - يؤدي عدم توفر الخبرة الكافية لدى المفاوض المحلي إلى منح مزايا زائدة للطرف الأجنبي وهو ما يمثل عبئاً إضافياً كان من الممكن تجنبه في حالة توفر مثل هذه الخبرة .

العنصر الخامس : الضوابط المستقاة من تجارب الدول المتقدمة في مجال B.O.T ، ونماذج تطبيقية لها ، ودور الجهاز الأعلى للرقابة في الصين بالنسبة لها :

نظرا لظهور العديد من الممارسات الخاطئة عند تطبيق نظام الـ B.O.T. فكان لابد من وضع ضوابط موضوعية يتم الإلتزام بها عند التنفيذ ومن أهم الضوابط ما يلي :

1 - بالنسبة العمالة الوطنية :

يشترط عقد دورات تدريبية مستمرة للفتيين ، كما يتم إلزام شركة المشروع بتدريب العناصر المحلية التي سوف تتولى تشغيل وصيانة المشروع بعد تسليمه للحكومة .

2 - بالنسبة للجهة الرقابية :

يعتبر حق الجهة مانحة الإلتزام في الرقابة على إعداد المرفق وإدارته بمثابة حق أصيل لها تستمد من طبيعة المرفق العام ، ولا يجوز حرمانها من هذا الحق فالسلطات العامة يحق لها المراقبة والتفتيش على جميع الأنشطة التشغيلية للمشروع .

3 - بالنسبة للهيكل الإداري :

يتم بموجبه حصر تعامل شركة المشروع مع مكتب حكومي واحد للحصول على كافة الموافقات والتصاريح اللازمة لتشديد وتشغيل المشروع بالإضافة إلى إتخاذ القرارات اللازمة لتسهيل عمل شركة المشروع وإزالة العوائق من أمامها .

4 - بالنسبة القانون الخاص بنظام B.O.T :

قامت بعض الدول مثل الصين بإصدار قانون ينظم عمل الشركات الأجنبية وينص صراحة على أن لا تتجاوز فترة الإمتياز 30 عاما .

5 - بالنسبة للتسعير :

ينبغي توافر أجهزة رقابية وتنظيمية للمرفق المعني تتسم بالحياد والاستقلالية عن الجهات المتعاقدة والجهة مانحة الإلتزام يكون للجهة الرقابية حق التدخل في التسعير سواء بالزيادة أو بالنقصان ، وكذلك الحق في الرقابة على جودة الخدمة وفقا للمعايير المعلنة التي تحددها ، ولابد من تناسب السعر أو الرسم المفروض مع مستوى الجودة وفقا لمعايير المنظمة العالمية للتقييس (الإيزو) .

6 - بالنسبة لدراسات الجدوى :

تعتبر دراسات الجدوى عاملا حاسما في نجاح أي مشروع وفي تحقيق الفائدة المرجوة للإقتصاد الوطني ولشركة المشروع على السواء ، ففي الصين مثلا يلزم القانون هيئات التخطيط التي تقترح مشروعا معينا بتقديم دراسة جدوى له لتقييمها قبل الموافقة عليه ، وكذلك الحال بالنسبة للمستثمر المتقدم للمناقصة أن يرفق بطلبه دراسة جدوى تفصيلية للمشروع .

7 - بالنسبة لنقل التكنولوجيا :

يتم في بعض الدول إنشاء جهاز حكومي متخصص بتقييم وإختيار أنواع ومستويات التكنولوجيا المنقولة ووضع عدد من الضوابط عليها من أهمها :

- رفض جميع أنواع التكنولوجيا التي لها نظائر في السوق المحلية .
- رفض التراخيص المشروطة بالتعامل مع موردين معينين لتوريد مستلزمات الإنتاج .
- إشتراط تطبيق قانون الدولة المانحة للإمتياز في حالات النزاع .
- إلزام شركة المشروع بتسليم كل متعلقات المشروع من تكنولوجيا ومعدات في نهاية فترة الأمتياز دون أي تعويض .

* نماذج تطبيقية لمشروعات B.O.T :

لقد إمتدت مشروعات B.O.T إلى معظم الدول في الآونة الأخيرة سواء أكانت متقدمة أو نامية ، ويمكن الإشارة إلى بعض النماذج التي تم تنفيذها في الواقع العملي كما يلي :

- 1 - مشروع نفق القناة الذي يربط بين إنجلترا وفرنسا .
- 2 - مشروع الاستاد الأولمبي 2000 في استراليا .
- 3 - مشروع إمداد المياه في تركيا .
- 4 - مشروعات B.O.T في الصين .

وسوف نتناول إحداها بشيء من الإيجاز وكيفية الرقابة عليها بواسطة الجهاز الأعلى للرقابة ولتكن منها الصين على أساس أن لديها تجربة رائدة في هذا المجال .

لقد أصدرت الصين قانوناً جديداً ينظم قيام شركات أجنبية بإقامة وتشغيل مشروعات بنية أساسية وفقاً لنظام B.O.T ومن أهم بنود هذا القانون الآتي :

- السماح لشركة المشروع بالقيام بتحصيل مقابل للخدمات التي تقدمها إلى جمهور المستفيدين .
- أن تأخذ شركة المشروع صيغة الشركة ذات المسؤولية المحدودة ، وألا يقل رأس المال المسجل عن 25 % من تكاليف الاستثمار .
- أن تتولى شركة المشروع مسؤولية إقامة وتشغيل وإدارة المشروع خلال فترة الامتياز ، وألا تتجاوز هذه الفترة عن 30 سنة .
- أن تكون مشروعات B.O.T في مجالات إقامة محطات توليد الكهرباء ، والطرق السريعة ، والسكك الحديدية ، والكباري ، والإنفاق ، وأن تدرج هذه المشروعات في خطط التنمية الخمسية .
- أن كل العروض والمستندات المقدمة تصبح مملوكة ملكية عامة ، ويسمح لكل المتقدمين بعطاءات لحضور جلسة فتح العروض .
- توقيع الإتفاقية مع شركة المشروع التي وقع عليها الإختيار ، وأن تتضمن الإتفاقية تصميم المشروع ، ومعايير البناء والتشغيل والصيانة الخاصة به وجدول لمراحل المشروع ، وتكاليف الإنشاء ، وسعر بيع الخدمة ، والمعايير التي يتم بمقتضاها تسليم المشروع للحكومة في نهاية فترة الامتياز ، وحقوق ومسئوليات شركة المشروع والحكومة المضيفة وكيفية المشاركة في المخاطر .

- ضمان الحكومة لشركة المشروع توفير الصرف الأجنبي اللازم لسداد القروض والفوائد وإسترداد رأس المال وتحويل الأرباح .
- ألا تقوم الحكومة بالموافقة على إقامة مشروعات جديدة منافسة .

* دور الجهاز الأعلى للرقابة في الصين :

- التأكد من أن الإجراءات التي إتخذت صحيحة ووفقا للإتفاقية المبرمة في شركة المشروع .
- التأكد من أن إختيار المستثمر الأجنبي الذي حصل على أمتياز المشروع تم عن طريق طرح مناقصة عالمية .
- التأكد من أن المستثمر الأجنبي الفائز بالمشروع لديه شهادة خبرة وعقود لتنفيذ مشروعات مماثلة ، وأن لديه مقدرة تنظيمية لإدارة المشروع ، وأن الوضع المالي الائتماني لديه قوي .
- التأكد من أن المستثمر الأجنبي الفائز قدم تقريراً عن دراسة جدوى للمشروع ، وجدول مقترح لإقامته ، والمعايير التي سوف تتبع في إقامة وتشغيل المشروع ، كما يتضمن هذا التقرير مسح شامل للمشروع والهدف منه ، وتقويم للآثار البيئية للمشروع ، وتقدير لطلب السوق على منتجات المشروع ، ووصف للنواحي الهندسية والفنية للمشروع وكذلك التكنولوجيا المستخدمة ، بالإضافة إلى تحليل مالي للمشروع يشمل تكاليف الاستثمار والتشغيل وهيكل التمويل ومعدل العائد الداخلي ، وصافي القيمة الحالية وسعر الفائدة .
- التأكد من أن العطاء الفائز لم يتصل بأصحاب العطاءات الأخرى وأنه لم يتفق معهم على أي نوع من التحالفات التي تخل بمبدأ المنافسة .
- التأكد من عدم تقديم السلطات الحكومية أي ضمان يتعلق بمعدل العائد من الاستثمار كما أن المؤسسات التمويلية المحلية لم تقدم أي ضمان بتمويل المشروع .

- التأكد من قيام شركة المشروع بدفع ضريبة الدخل بمعدل 15 % .
- التأكد من قيام شركة المشروع بتدريب العناصر المحلية التي سوف تتولى تشغيل وصيانة المشروع بعد تسليمه للحكومة .
- التأكد من أن المنازعات التي سوف تنشأ تخضع للقانون الصيني .

**العنصر السادس : دور ديوان المحاسبة في الرقابة المسبقة واللاحقة على عقود
المشروعات العامة التي تقام بنظام B.O.T ، وضرورة قيام
الحكومة بإنشاء جهاز إداري مركزي لمتابعة مشاريع B.O.T :**

يمارس الديوان صلاحياته على عقود B.O.T. إنطلاقاً من قانون إنشائه رقم 30 لسنة 1964 وتكون رقابة الديوان مسبقة ولاحقة إستناداً إلى المادة (7) من القانون المذكور ويتلخص دوره فيما يلي :

*** رقابة ديوان المحاسبة المسبقة (قبل الإرتباط) :**

تقضي المادة (14) من قانون إنشاء ديوان المحاسبة بأن " تسري أحكام المادة السابقة على كل مشروع إرتباط أو إتفاق أو عقد يكون من شأن إبرامه ترتيب حقوق أو إلتزامات مالية للدولة أو غيرها من الأشخاص المعنوية العامة أو عليها ، إذا بلغت قيمة الإرتباط أو الإتفاق أو العقد مائة ألف دينار فأكثر " وعليه فإنه من خلال الرقابة المسبقة يتم إتخاذ ما يلي :

- 1 - التحقق من التمويل المالي للمشروع سواء كون التمويل من داخل الدولة أو من خارجها ، وأن ذلك لا يتعارض مع القوانين المنظمة .
- 2 - التأكد من أخذ جميع الموافقات المطلوبة بدءاً من مجلس الوزراء والجهات الرسمية الأخرى التي لها علاقة بالمشروع وكل حسب إختصاصه .
- 3 - دراسة العقد بشكل متكامل من جميع جوانبه سواء الفنية أو الإدارية أو القانونية والتأكد من عدم تعارضه مع القوانين والأنظمة السارية مع دراسة جدواه لبيان مردوده .
- 4 - التأكد من أن إختيار المستثمر الفائز (شركة المشروع) قد تم على أسس سليمة وواضحة وأن هذه العملية تمت بشفافية وعلى أسس تقييم واضحة للجميع .

- 5 - التحقق من قدرات الشركة لتنفيذ المشروع من جميع الجوانب الفنية أو القانونية أو الإدارية مع تطبيق الشروط الجزائية في حالة عدم التنفيذ بعد توقيع العقد أو أثناء التنفيذ .
 - 6 - النظر إلى العروض الأخرى المستبعدة في حالة تقديمها أسعار أفضل من أسعار المستثمر الفائز مع التأكد من أسباب الأستبعاد .
 - 7 - مراجعة دراسة الجهة الإدارية المخولة بدراسة المشروع من الناحية الفنية أو مدى صحتها مع المستندات المقدمة .
 - 8 - الرقابة المحاسبية للتأكد من صحة الأرقام والمبالغ المذكورة في العقد ومدى ملائمتها بالنسبة للدولة أو المستثمر أو المواطن .
- وينتهي دور الرقابة المسبقة عند إعطاء الموافقة على التعاقد وتكرر تلك الإجراءات في حالة حدوث أوامر تغييرية أو تعديلات أو تمديد للعقد تبلغ قيمة النصاب وفق ما نص عليه قانون إنشاء الديوان .

**** رقابة ديوان المحاسبة اللاحقة :**

- يمارس ديوان المحاسبة رقابته اللاحقة من خلال القيام بما يلي :
- 1 - التحقق من سلامة إجراءات طرح المشروع في مناقصة عامة بهدف الحصول على أفضل وأنسب الأسعار .
 - 2 - التحقق من صحة الإجراءات القانونية حيث لا بد من الحصول على إذن ثلاث جهات رقابية هي :
- ديوان المحاسبة إذا بلغت قيمة الارتباط أو الإتفاق أو العقد مائة ألف دينار فأكثر إستناداً للمادة (14) من قانون إنشاء الديوان .
 - إدارة الفتوى والتشريع إذا بلغت قيمة الارتباط أو الإتفاق أو العقد أكثر من 75 ألف دينار إستناداً للمادة الخاصة من المرسوم الأميري رقم (12) لسنة 1960.

- لجنة المناقصات المركزية إذا بلغت قيمة الإرتباط أو الإتفاق أو العقد أكثر من 5 آلاف دينار إستناداً للقانون رقم 37 لسنة 1964 في شأن المناقصات العامة .
- 3 - التأكد من وجود نص صريح في العقد يكشف عن العمولات التي قدمت أو ستقدم عملاً بأحكام القانون رقم 25 لسنة 1996 في شأن الكشف عن العمولات التي تقدم في العقود التي تبرمها الدولة وذلك في حالة بلوغ قيمة الإرتباط أو الإتفاق أو العقد مائة ألف دينار فأكثر .
- 4 - ضرورة أن يكون العقد باللغة العربية طبقاً لقرار مجلس الوزراء رقم (10) الصادر بجلسته رقم 49/88 بتاريخ 20 نوفمبر 1988 .
- 5 - تضمين العقد شرط اللجوء إلى القضاء الكويتي في حالة وجود نزاع بين الطرفين إستناداً لقرار مجلس الوزراء رقم (434) الصادر بجلسته رقم 20/9 بتاريخ 20 مايو 1990 .
- 6 - التأكد من قيام المستثمر ببدء تنفيذ العقد حسب التاريخ المذكور بالعقد .
- 7 - الإطلاع على جميع شروط العقد الخاصة والعامة والمراسلات المتبادلة بين الجهات الإدارية والمستثمر (شركة المشروع) .
- 8 - دراسة أسباب التأخر في تنفيذ العقد وهل السبب يعود إلى المستثمر (شركة المشروع) أو الجهة الإدارية لتحديد المسؤولية .
- 9 - التأكد من أن زيادات طرأت على العقد وأسباب هذه الزيادة والحصول على الموافقات اللازمة من الجهات القانونية المخولة بذلك .
- 10 - التأكد من تنفيذ المستثمر لجميع شروط العقد في الوقت المحدد وبالمواصفات المذكورة فيه .

***** دور ديوان المحاسبة في الرقابة على إستلام المشروع عند إنتهاء مدته :**

يتركز دور الديوان الرقابي عند إستلام المشروع من قبل الدولة بعد إنتهاء فترة الأمتياز في التأكد من الآتي :

- 1 - صحة وسلامة الإجراءات الخاصة بتشغيل وصيانة المشروع .
- 2 - تحقيق المردود الإقتصادي للمشروع .
- 3 - تسليم المشروع بالحالة والمواصفات المحددة بالشروط المذكورة بالعقد .

وتدعيما لدور الديوان الرقابي فإننا نقترح بالإضافة لما سبق التأكيد على ما يلي :

- 1 - التحقق من مستندات المناقصة سواء الشروط العامة أو الخاصة وكذلك الشروط الفنية بصورة أشمل وأعم من جميع الوجوه وعلى كافة المستويات وبما يحفظ حق الدولة والمستثمر والمواطن .
- 2 - التحقق من أن معايير إختيار المستثمر الفائز (شركة المشروع) تتطابق مع الشروط العالمية المطبقة في هذا المجال وأن الخطوات المتبعة في هذا الشأن إتسمت بالشفافية والعدالة المطلقة .
- 3 - مراجعة شروط تأهيل المستثمرين والتأكد من دقة الشروط وكفاءتها حيث يتعلق الأمر بإختيار مستثمر لبناء مشروع ذا إمكانيات كبيرة ولا بد من التأكد من أهلية هذا المستثمر .
- 4 - تشكيل جهاز فني خاص لمشاريع B.O.T. يتمتع بخبرات فنية ذات خبرة كبيرة مدعم بمستشارين عالميين يتبع الجهة الإدارية المخولة بالإشراف ومتابعة تنفيذ هذه المشاريع .

- 5 - مراجعة كافة المراسلات والموافقات التي تمت بين الجهات الحكومية بالدولة والجهة الإدارية المخولة من جهة ، والجهة الإدارية والمستثمر من جهة أخرى سواء في المراحل الأولى قبل توقيع العقد أو أثناء التنفيذ .
- 6 - متابعة المشروع بجميع مراحلها ورفع التقارير الدورية للتأكد من أن تنفيذ المشروع يتم وفقاً للخطة الموضوعة له والعمل على إزالة أية معوقات تعترض التنفيذ .

****** ضرورة قيام الحكومة بإنشاء جهاز إداري مركزي لمتابعة**

مشاريع B.O.T. :

يقوم بالإشراف والرقابة على تنفيذ جميع مشروعات البنية الأساسية المقامة بنظام B.O.T. منذ مرحلة الإعداد وحتى تسليم المشروع إلى الدولة للقيام بالعديد من المسؤوليات ضمن إطار هيكل تنظيمي واضح ، بحيث يضع الصيغ الحكومية للسياسة العامة تجاه مشروعات الـ B.O.T. والتنظيمات الإدارية اللازمة لتنفيذها ، كذلك ترتيب مشروعات الـ B.O.T. حسب الأولوية من خلال دراسة إحتياج الدولة لها والجدوى الاقتصادية للمشروع وإعداد ووضع المسودة والاتفاقيات والعقود النموذجية حسب كل قطاع من مشروعات البنية الأساسية مما يعمل على إنسيابية وتناسق العملية الإدارية وتقليل التكلفة القانونية وحماية الأطراف من البنود غير المتوقعة وغير المتوازنة في إتفاقيات المشروع بالإضافة إلى إصدار الموافقات والتصاريح المختلفة لتنفيذ المشروع والتعاون والتنسيق مع الجهات الأخرى المعنية .

العنصر السابع : تقرير ديوان المحاسبة بنتائج تكليفه بفحص ومراجعة عقود B.O.T. من قبل مجلس الأمة ، ورأي مجلس الوزراء بشأنها :

1 - تقرير ديوان المحاسبة بنتائج تكليفه بفحص ومراجعة عقود البناء والتشغيل والتحويل B.O.T. من قبل مجلس الأمة في شهر يناير 2006 :

تناول التقرير الفحص والتدقيق لعقود ثماني جهات حكومية هي وزارة المالية ، الهيئة العامة للصناعة ، الإدارة العامة للجمارك ، الإدارة العامة للطيران المدني ، وزارة الأشغال العامة ، شركة المشروعات السياحية ، الهيئة العامة لشئون الزراعة والثروة السمكية والحيوانية ، بالإضافة إلى عدة جهات حكومية أخرى .

وقد أظهر التقرير العديد من المآخذ والملاحظات (36 مخالفة) في تنفيذ بعض العقود نتيجة لعدم إلتزام بعض الجهات الحكومية والمستثمرين بشروط الترسية والتعاقد ، وبالتالي إلحاق الضرر بالمال العام .

وقد تركزت توصيات الديوان على الإسراع في إصدار القوانين والتشريعات لنظام B.O.T. بأنواعها المختلفة وإنشاء جهاز مركزي يمثل جميع الجهات المعنية للتعامل مع هذا النظام بالإضافة إلى إعداد دراسات مستفيضة لتجنب التعديلات والمعوقات التي قد تظهر مستقبلاً ، ووضوح خطة التنمية الشاملة في دولة الكويت على مستوى الدولة في ضوء الاحتياجات والموارد المتوافرة والتوزيع الجغرافي ، والتنسيق بين الجهات الحكومية المسؤولة عن المشاريع فيما بينها مما يؤدي إلى سهولة إحكام الرقابة والتدقيق وتحديد المسؤولية ، وجدية الدراسات التي تتم للعديد من مشاريع B.O.T. قبل طرحها ، وعدم إصدار قرارات من المجلس البلدي بإجراء تعديلات أو إضافات على المشاريع دون أسس واضحة ، والإلتزام بشروط الترسية والطرح ، ووضوح دور الجهات الحكومية لمتابعة تطبيق الشروط والمواصفات والمتطلبات الفنية ، وإتخاذ الإجراءات الفاعلة لإلزام المستثمرين بتنفيذ كامل إلتزاماتهم التعاقدية ، وعدم قيام الشركات بالبناء قبل إصدار الرخص اللازمة لذلك ، ووجود أسس موضوعية تحكم تقدير القيمة الإيجارية للمشاريع ، والإسراع في تنفيذ المشاريع بعد تخصيص المواقع للمستثمرين حتى لا تضيع فرص بديلة على الدولة .

2 - رأي مجلس الوزراء في جلسته الاستثنائية بتاريخ 2006/9/26 حول تقرير ديوان المحاسبة بشأن مشاريع البناء والتشغيل والنقل : B.O.T.

قرر المجلس تشكيل لجان لدراسة الملاحظات التي تضمنها التقرير حول هذا النوع من العقود والتي أبرمتها الجهات الحكومية مع القطاع الخاص وردود تلك الجهات عليها ، وقد تدارس المجلس بشكل مستفيض كل التفاصيل المتعلقة بجميع التعاقدات التي إشتمل عليها تقرير ديوان المحاسبة في شأن المشروعات أو المبادرات موضع تلك التعاقدات والتي تناولت شروط الترسية والتعاقد والملاحظات التي أبدأها الديوان بعد قيامه بالمراجعة والتدقيق ، كما إستعرض المجلس ما إنتهى إليه الديوان من نتائج المراجعة في تشخيص الأسباب والعوامل التي أدت إلى ظهور هذه الملاحظات ، ومن بينها ما يلي :

- نقص التشريعات واللوائح المنظمة لمشاريع الـ B.O.T. على مستوى الدولة .
- تداخل الأهداف الرئيسية في خطة التنمية .
- تعدد الجهات الحكومية المسؤولة عن المشاريع .
- عدم إلتزام بعض المستثمرين بشروط الترسية .
- ضعف دور الجهات الحكومية في متابعة تطبيق الشروط والمواصفات والمتطلبات الفنية لبعض المشاريع .

كما إستعرض المجلس أيضا التوصيات التي أوردها الديوان في شأن معالجة مثل هذه الملاحظات وكذا الردود والتوضيحات التي أبدتها الجهات الحكومية في شأن الملاحظات بالإضافة إلى مناقشة المقترحات المطروحة لمعالجة الأسباب الأساسية والثغرات التي تسمح بظهور مثل هذه المخالفات ، كما أكد المجلس ضرورة إتخاذ جميع التدابير والخطوات اللازمة لتنظيم وضبط العقود التي تبرمها مختلف أجهزة الدولة مع القطاع الخاص لإنجاز مثل هذه المشاريع بما يكفل حسن تنفيذها بمراعاة الشفافية الكاملة وتكافؤ الفرص والعدالة بين الجميع بما يضمن الحفاظ على حقوق الدولة وحماية المال العام .

وقد قرر مجلس الوزراء تكليف لجنة وزارية برئاسة نائب رئيس مجلس الوزراء ووزير الدولة لشئون مجلس الوزراء وعضوية كل من وزير المالية ، وزير العدل ، وزير الأوقاف والشئون الإسلامية ، وزير الدولة لشئون البلدية ، وزير التجارة والصناعة ، بالإستعانة بمن يرشحهم المجلس الأعلى للقضاء من القضاة بالإضافة إلى ممثلين عن جمعيات النفع العام المتخصصة لدراسة الملاحظات التي وردت في تقرير ديوان المحاسبة وردود الجهات الحكومية عليها سعياً للتوصل إلى تشخيص موضوعي دقيق لجميع التعاقدات التي تضمنها التقرير بما يؤدي إلى تصحيح أي مخالفات إذا ثبتت ومحاسبة المسؤولين الذين تسببوا في حدوثها ، وبما يهدف أيضاً إلى وضع نظام عملي مدروس لتعاقدات الجهات الحكومية مع القطاع الخاص في إطار نظام B.O.T. بما يكفل الإلتزام بمبدأ الشفافية ومعايير العدالة وتكافؤ الفرص في تنفيذ مثل هذه المشاريع بما يخدم أهداف وغاية التنمية الشاملة .

التوصيات

- 1 - وضع خطة إستراتيجية طويلة الأمد ، والحرص على عدم إغراق السوق المحلي بمشاريع B.O.T دون إعداد الدراسات الكافية لكل منها في إطار خطة تنموية متكاملة تجنباً لأي إضطرابات إقتصادية قد تؤثر في مصلحة البلاد .
- 2 - ربط جميع مشاريع الشراكة بجهة عامة واحدة بهدف توحيد الإجراءات وآليات العمل الخاصة بهذا الشأن .
- 3 - الإشتراط أن يتم ربط مدة كل مشروع B.O.T بدراسات الجدوى الزمنية المرتبطة به .
- 4 - وضع نظام متكامل للمبادرات الفردية بما يكفل حفظ حقوق المبادرين الاستثمارية من جهة والفكرية من جهة أخرى .
- 5 - التأكد من إعداد الدراسات الأساسية قبل طرح أي مشروع للإستثمار بما في ذلك دراسات الجدوى الاقتصادية .
- 6 - مراجعة القوانين والتشريعات القائمة ذات العلاقة ، لا سيما قانون أملاك الدولة لسنة 1980 ، وإدخال التعديلات المناسبة عليه خاصة فيما يتعلق بمدة الإستثمار .
- 7 - أن يكون تطوير وتنفيذ وإستثمار المشاريع بنظام B.O.T يعتمد على أفكار إبداعية وخلاقة ، ويحقق فائدة ومصلحة عامة حتى يمكن تمييزها عن المشاريع الحكومية الأخرى .
- 8 - أن يكون المشروع المنفذ بنظام الـ B.O.T له فائدة إقتصادية أو سياسية أو إجتماعية حتى لا يكون مجرد طرح المشروع لتنفيذ شركات معينة .

9 - العمل على إصدار قانون موحد لمعالجة موضوعات الـ B.O.T. وفك التشابك بين المؤسسات الحكومية وتهيئة البيئة القانونية والتشريعية للتعامل بمرونة مع مشاريع الـ B.O.T. عن طريق تكوين فريق عمل حكومي للمشاريع التنموية ، حيث يكون هو الجهة الوحيدة المسؤولة عن طرح المشاريع في الدولة بخلاف الوضع الحالي حيث تتعدد الإشتراطات لوجود عدة جهات حكومية .

10 - إعادة النظر في مدة الاستثمار ، حيث أن معظم الشركات المستثمرة في مشاريع الـ B.O.T. ترى أن فترة العشرين سنة غير كافية .

11 - أن تكون العقود متوازنة وتضمن مصالح الدولة والجهة المستثمرة من حيث تحقيق الطرفين لربح متبادل .

12 - أن تكون هناك أسس وإعتبارات لإختيار الشركات المستثمرة بحيث تكون ذات ملاءة مالية كافية ، وخبرة فنية معروفة ، ودراية موثوق بها .

13 - ضرورة تجنب بعض العبارات والمصطلحات التي تشكل إلتزامات مالية على الدولة ومثال على ذلك :

- الامتياز ويعوض عنها بكلفة " حق إنتفاع " .

- تحديد مفهوم القوة القاهرة والقضاء والقدر بوضوح لتجنب تحميل الدولة إلتزامات مالية غير مبررة وهذه العبارات تستخدم في عقود المستثمرين الأجانب للتقليل من مخاطر الاستثمار .

14 - اللجوء إلى القضاء الكويتي في حال حصول نزاع بين المستثمر والدولة وعدم الموافقة على اللجوء إلى قضاء دولة أخرى .

15 - ضرورة وجود نص في عقود الـ B.O.T. بعدم تحمل الدولة تكاليف التعويض عن الاستجابة لإعداد وثائق العطاءات سواء فازت تلك العطاءات أم لم تفز .

- 16 - وجود نص يحقق للدولة رفض أي من العطاءات أو جميعها بدون أي إلتزامات كما يحق لها رفض منح العقد إذا رأت ذلك ضرورياً .
- 17 - عدم قبول أية عروض بديلة من قبل المستثمر وضرورة إلتزامه بتقديم عرض واحد لتفادي حصول إشكالات قانونية لاحقة غير مبررة .
- 18 - ضرورة مشاركة القطاع الخاص المحلي مع المستثمر الأجنبي بتغطية التكاليف المالية وذلك حتى تستطيع الدولة متابعة حقوقها والحفاظ عليها من خلال المستثمر المحلي .
- 19 - ضرورة تعديل الشروط العامة لمشاريع B.O.T بحيث تتواءم مع أوضاع الدولة المحلية وظروفها المناخية والاقتصادية والاجتماعية والبيئية .
- 20 - تكليف معهد الكويت للأبحاث العلمية بصفته مستشاراً لوزارة المالية بتقييم وضع مشاريع B.O.T وذلك للإستفادة منها بالمشاريع المستقبلية .
- 21 - ضرورة تحميل الجهات المعنية المسؤولية الكاملة في تحديد الشروط الخاصة بها مثل إدارة حماية البيئة ، ووزارة الكهرباء والماء ووزارة المواصلات ووزارة الأشغال العامة ، والبلدية ، وغيرها من الجهات .
- 22 - ضرورة إعطاء إهتمام أكبر لمشاريع قطاع الخدمات مثل مشروع محطة معالجة مياه الصرف الصحي بالصليبية والتفرقة بين عقودها وعقود الاستثمار التجارية والتي تتمثل في بناء وإستغلال مشاريع تجارية وإعادة تسليمها للدولة كالمجمعات التجارية .

حالة عملية

مشروع بناء وتشغيل وإعانة
تسليم محطة معالجة مياه الصرف الصحي
في البلدية الحكومية طولة الكويت

بنظام B.O.T.

الحققت رقم 12 - 2000/99

قطاع الهندسة المدنية - وزارة الأشغال العامة

إن تجربة دولة الكويت في تنفيذ مشروع محطة مياه الصرف الصحي في منطقة الصليبية بنظام البناء والتشغيل ونقل الملكية B.O.T ونظرا لزيادة الطاقة الاستيعابية لمحطة العارضية لمعالجة مياه الصرف الصحي عن الطاقة التصميمية بأكثر من ضعفي طاقتها فقد أصبحت عمليات المعالجة غير مكتملة ونتج عن ذلك روائح غير صحية في منطقة المحطة ومحيطها علاوة على ضخ كميات كبيرة جدا من مياه الصرف الصحي إلى جون الكويت أحيانا بمعالجة أولية وأحيانا أخرى بدون معالجة مما زاد من تراكم الملوثات البيئية البحرية في الجون بدأت تؤثر على الثروة السمكية التي تعتبر من أهم مصادر الغذاء في دولة الكويت وتشكل خطورة بيئية لها آثار صحية وإقتصادية بعيدة المدى على الدولة .

كما أن ندرة الموارد الطبيعية وإرتفاع تكلفة إنتاج مياه التحلية إستدعت ضرورة معالجة مياه الصرف الصحي التي لا تزيد ملوحتها عن 2 % من ملوحة مياه البحر لإعادة إستخدامها لأغراض غير الاستهلاك الأدمي ، ونظرا لعدم توفر السيولة المالية في تلك الفترة عام 1998 التي إنخفض فيها سعر النفط إلى أدنى مستوياته (6 دولارات أمريكية) فقد ظهرت فكرة مشاركة القطاع الخاص في إستثمار تطوير البنى التحتية والخدمات في الدولة حيث كان هذا المشروع هو البداية لمشاريع B.O.T في الدولة .

إن الخطوات التي تم إتخاذها لتنفيذ مشروع إنشاء محطة حديثة لمعالجة مياه الصرف الصحي بالصليبية على أساس نظام البناء والتشغيل ونقل الملكية B.O.T والذي يعتبر أول مشروع عالمي يعتمد على المعالجة المتقدمة (المعالجة الرباعية) وإستخدام هذه المياه بهدف خفض الطلب على المياه المحلاة والحد من التكاليف الناجمة من توفير مياه الشرب تمت على النحو التالي :

1 - شكلت وزارة المالية فريق عمل مكون من باحثين متخصصين من معهد الكويت للأبحاث العلمية وممثلين عن كل من وزارة الكهرباء والماء ووزارة الأشغال العامة بالإضافة إلى ممثليها للإضطلاع بمهمة متابعة إعداد الدراسات والمتطلبات الخاصة بتنفيذ هذا المشروع .

- 2 - تم إعداد دراسات فنية وإقتصادية لتقييم مزايا البدائل التقنية المتاحة لمعالجة مياه الصرف الصحي بهدف إنتاج أفضل نوعية من المياه بأقل التكاليف وبناء على ذلك تم تحديد هدف المشروع بمعالجة 66 مليون جالون يوميا من مياه الصرف الصحي لإنتاج نوعية ممتازة من المياه الخالية من كافة مسببات الأمراض مما يخفف من الطلب على مياه الشرب ويؤدي إلى خفض النفقات الناجمة عن إقامة محطات تحلية إضافية ويحافظ على المياه قليلة الملوحة الناضبة (مياه الصليبي) .
- 3 - وافق مجلس الوزراء على تمديد مدة التعاقد إلى ثلاثين سنة (مدة التعاقد القسوى في الدولة 20 سنة حسب القوانين المعمول بها في هذا الشأن وتختلف من مشروع لآخر) تضمن الدولة خلالها توريد مياه الصرف الصحي للمتعاقدين وتشترى منه المياه المعالجة المطابقة للمواصفات المحددة وحسب أفضل عرض وبالمقابل يتكفل المتعاقد بتغطية كافة نفقات الاستثمار والتشغيل وأعمال الصيانة طيلة مدة التعاقد وحسب بنود العقد المفصل .
- 4 - تم إعداد دعوة لتأهيل القطاع الخاص بنيت على الشفافية التامة في الشروط وتوفير المعلومات وحدد لها نظام تقييم مبنى على أساس النقاط الذي يضمن خبرة وكفاءة الجهة التي ستبني المحطة وتقوم على تشغيلها وصيانتها بكفاءة طيلة فترة التعاقد وقد تقدم للتأهيل مجموعة من الشركات العالمية والوطنية .
- 5 - إعداد وثائق مناقصة المشروع التي تضمنت نظاما مبنيا على النقاط يضمن الشفافية التامة لتقييم العروض وإختيار المناقصة الأفضل ، وتم تعديل وثائق المناقصة بصورتها النهائية بعد الأخذ بملاحظات إدارة الفتوى والتشريع .
- 6 - تجهيز وثائق عقد المشروع ، وقد تم تعديلها بصورتها شبة النهائية ، طبقا لملاحظات إدارة الفتوى والتشريع .
- 7 - تسليم وثائق العقد المعدلة إلى وزارة المالية التي قامت بدورها بإحالة هذه الوثائق إلى كل من وزارة الكهرباء والماء ووزارة الأشغال العامة وإدارة الفتوى والتشريع والإدارة القانونية بوزارة المالية ، لدراسة هذه الوثائق وإبداء ملاحظاتها حولها قبل إصدارها بصورتها النهائية .

- 8 - طرح مناقصة المشروع بواسطة لجنة المناقصات المركزية وتم منح الشركات القانونية المؤهلة فترة أربعة أشهر لتقديم عطاءاتها بناء على الشروط والموصفات المحددة في تلك الوثائق .
- 9 - عقد إجتماع إلزامي للشركات المؤهلة في مبنى وزارة المالية وقد تم تثبيت إستفساراتها والردود عليها في محضر رسمي .
- 10 - تم إستلام وثائق العروض من قبل لجنة المناقصات المركزية وإغلاق باب المناقصة وفتح مظاريف الأسعار المقدمة من قبل ثلاثة شركات مؤهلة .
- 11 - قامت لجنة المناقصات المركزية بتسليم وثائق المناقصة إلى وزارة المالية التي قامت بدورها بتحويلها إلى معهد الكويت للأبحاث العلمية (مستشار المشروع) لتقييمها بناء على نظام النقاط المعلن عنه في وثائق المناقصة والذي يشتمل على 100 نقطة ويمثل السعر المعلن من قبل لجنة المناقصات المركزية 35 % من هذه النقاط ، أما باقي النقاط البالغة 65 % فتمثل الجانب الفني والتجاري والمالي لهذه العروض .
- 12 - تم إعداد تقرير فني حول تقييم العروض ورصد نظام النقاط والتوصيات وتقديمه لوزارة المالية .
- 13 - بناء على رصد نقاط التقييم التفصيلية للجوانب الفنية والتجارية والمالية فقد تبين أن العطاء المقدم من قبل إحدى الشركات حصل على أعلى مجموع من النقاط (96 نقطة من أصل 100 نقطة) وتمت التوصية بإعتبارها الشركة الفائزة (شركة المشروع) .
- 14 - تم إحالة النتيجة النهائية لدراسة وتقييم عطاءات الشركات المؤهلة إلى لجنة المناقصات المركزية حيث تمت دراسة شكاوى المناقصين غير الفائزين وأخذ رأي كافة الجهات المعنية بالدولة وتم إعتماد التوصية من قبل لجنة المناقصات المركزية .

المراجع

- 1 نظام البناء والتشغيل والتحويل B.O.T د. أمل نجاح البشبيشي
المعهد العربي للتخطيط
- 2 الاقتصادي الكويتي العدد (415) يونيو 2004
- 3 مجلة الرقابة العدد الثالث - 2005
- 4 مجلة الرقابة العدد السابع - 2006
- 5 الرقابة على مشاريع B.O.T. أ.د. خالد زغلول
معهد الجودة العالمية للتدريب
- 6 نظام B.O.T. أ. فهد الأستاذ
أ. نسبية العصفور
إدارة نظم الشراء - وزارة المالية
- 7 عقود البناء والتشغيل ونقل الملكية B.O.T. مستشار . عبد الله الهويدي
- 8 دراسات الجدوى التجارية والاقتصادية والاجتماعية مع مشروعات B.O.T. د. عبد القادر محمد عطيه
- 9 جريدة الأنباء العدد رقم 1427
بتاريخ 2006/4/12
- 10 جريدة الأنباء العدد رقم 10801 بتاريخ
2006/5/10
- 11 بحث عن دور ديوان المحاسبة في تدقيق المشروعات العامة بنظام B.O.T. أ . نادر بهبهاني
- 12 جريدة القبس العدد رقم 11954
بتاريخ 2006/9/12
- 13 جريدة القبس العدد رقم 11969
بتاريخ 2006/9/27
- 14 جريدة القبس العدد رقم 11976
بتاريخ 2006/10/4