



إسهامات الشراكة العمومية الخاصة وفق نظام البوت BOT في تمويل وتنفيذ

مشروعات البنية التحتية: في ظل تحقيق الموازنة المثلى بين المزايا والمخاطر المحتملة

The contribution of the public private partnership in accordance with the BOT system in the financing and implementation of infrastructure projects

while optimizing the balance between the advantages and potential risks

د/ بن منصور ليليا محاضرأ

جامعة عباس لغرور خنشلة

المخبر: حاضنات الأعمال

lillia_benmansour@hotmail.com

د/ مانع سبرينة محاضرأ

جامعة عباس لغرور خنشلة

المخبر: حاضنات الأعمال

lassilsabrina048@gmail.com

Résumé :

À la suite des efforts de l'État pour développer son économie et d'améliorer le climat d'investissement qui devait posséder une infrastructure complète, pour parvenir au développement souhaité à tous les niveaux apparaît sous les défis économiques actuels qui le rendent devant un seul choix, qui est le partage de certaines fonctions avec le secteur privé et sa participation à divers programmes de développement. Dans l'exposition du projet «centre-port», qui aura lieu en partenariat avec les chinois et Il est prévu de commencer ces travaux cette année, montre clairement que l'état est convaincu du rôle de la méthode BOT (Construire, Exploiter et Transférer) dans le financement et l'établissement de projets d'infrastructure.

Mots-clés: partenariat public privé, l'infrastructure, la méthode BOT. infrastructure.

الملخص :

إثر جهود الدولة لتطوير اقتصادها وتحسين مناخ الاستثمار فيها كان لزاماً عليها امتلاك بنية تحتية متكاملة، ولتحقيق التنمية المنشودة على كافة الأصعدة يظهر قيد التحديات الاقتصادية الراهنة الذي جعلها أمام خيارٍ وحيدٍ يدعو إلى مقاسمة بعض المهام مع القطاع الخاص ومشاركته في برامج التنمية المختلفة.

وفي عرض مشروع "ميناء الوسط" الذي سيقام بالشراكة مع مجتمعين صينيين ويُتَظَر بدء أعماله هذه السنة، يظهر جلياً اقتناع الدولة بدور نظام البوت (بناء-تشغيل-نقل الملكية) في تمويل وإقامة مشروعات البنية التحتية، وذلك بالنظر إلى ما يُدْرَهُ من منافع عاجلة وأجلة.

الكلمات المفتاحية: الشراكة العمومية الخاصة، البنى التحتية، نظام البوت. البنى التحتية

تصنيف H0 Public Economics.General :JEL

أثبتت التجارب الناجحة للشراكة بين القطاع العام -الهادف للربحية القومية- والقطاع الخاص -الهادف للربحية التجارية- تحقيق العديد من المزايا لكليهما، وبتوجيه هذه الشراكة لمشروعات البنية التحتية يظهر دور نظام البوت (BOT) كأهم أساليب الشراكة بين القطاعين في تحقيق التوازن بين حقوق والتزامات كل طرف (القطاع العام، القطاع الخاص وجمهور المنتفعين). وكغيرها من الدول أقدمت الجزائر على التعاقد وفق هذا النظام، وهي تنشُد المزايا المنسوبة إليه وتدعوها حتمية التحديات الاقتصادية الراهنة، إلا أنّ ذلك لا ينفي احتمال تعرضها لمخاطر شتى تُفرزها قلة خبرتها ودرايتها عن هذا الموضوع. ومن هنا يمكن طرح الإشكالية التالية:

- كيف يمكن للشراكة العمومية الخاصة وفق نظام البوت أن تساهم في تمويل وتنفيذ مشروعات البنية التحتية في ظل تحقيق الموازنة المثلى بين المزايا والمخاطر المحتملة؟ وللإحاطة أكثر بجوانب الموضوع تم تقسيمه إلى خمسة محاور متتالية كما يلي:
- الاستثمار في مشروعات البنية التحتية؛
- نظام البوت كأسلوب للشراكة بين القطاعين العام والخاص؛
- أهمية تمويل مشروعات البنية التحتية وفق نظام البوت؛
- إدارة مخاطر مشروعات البنية التحتية الممولة وفق نظام البوت؛
- عرض مشروع " ميناء الوسط".
- أهمية وأهداف الدراسة: تتجلى أهم أهدافها في:

- التأكيد على حتمية التوجه نحو الشراكة العمومية الخاصة للوقوف على محاولة تغطية عجز الدولة وسوء تسييرها للمشاريع التنموية على رأسها البنى التحتية التي تشكل القاعدة للنهوض بباقي المشاريع التنموية سواء السيادية منها أو الاقتصادية أو حتى الاجتماعية.
- التأكيد على أهمية نظام البوت في تمويل مشاريع البنى التحتية والذي يشكل في ذات الوقت شكلاً هاماً من أشكال الشراكة العمومية الخاصة.
- التأكيد على أهمية تجربة مشروع " ميناء الوسط". في مجال البنى التحتية.

المحور الأول – الاستثمار في مشروعات البنية التحتية:

أولاً – تعريف البنية التحتية:

تعرف البنية التحتية بأنها: "الخدمات التي تمثّل العمود الفقري والأساسي من تجهيزات يتم تشييدها لكي تلي الاحتياجات الحضرية والرفاهية للمواطنين، تساند الاقتصاد الوطني وتلعب دور الرابط بين المجتمعات والذي يجعلها متلاحمة"¹. فوجودها يعدّ شرطا لنجاح المشروعات الاقتصادية في رفع مستوى انتاجها، ويترتب على إنشاء هذه المشروعات تحقيق وفورات اقتصادية تنتفع بها المشروعات القائمة مما يحفّز الاقتصاد على إنشاء المزيد من هذه المشروعات.² وتأخذ البنية التحتية الطبيعة الاقتصادية أو الاجتماعية، كما قد تجمع بين الاثنين.

ثانيا - تمويل مشروعات البنية التحتية:

• خصائص مشروعات البنية التحتية:

تتميز مشروعات البنية التحتية بمجموعة من الخصائص، أهمها:³

- كبر حجم الاستثمارات المطلوبة، وبالتالي يعجز مُمول واحد عن تمويل المشروع في كثير من الأحيان؛
- كثرة عدد مستهلكي الخدمات التي يقدمها المشروع وتنوع دخولهم؛
- ارتباط هذه المشروعات بخدمات ضرورية لا يمكن الاستغناء عنها، مثل: المياه، الكهرباء، الطرق..

تغير المستوى المطلوب من هذه الخدمات مع تطور النمو في المجتمع، مما يزيد من الطلب على هذه الخدمات وتستمر الحاجة إلى هذه المشروعات:

ضرورة التطوير المستمر للخدمة بما يواكب التطور العلمي والتكنولوجي لتقديم خدمة عصرية تلي حاجات الجمهور.

• الانفاق العام على مشروعات البنية التحتية:

قد جرت العادة على أن تتولى الحكومات مهمة إنشاء، صيانة وإعادة تأهيل البنية التحتية التي يستحيل بدونها ممارسة معظم الأنشطة الاقتصادية⁴، الأمر الذي يتطلب مبالغ ضخمة خاصة في الدول النامية التي تعاني قصورا شديدا في تلبية الاحتياجات الأساسية للسكان.⁵ وقد قامت الجزائر ضمن مخطط التنمية الخماسي (2010-2014) بتخصيص غلاف مالي قدره 286 مليار دولار (ما يعادل 21.214 مليار دينار جزائري)، وحدّد ما يقارب 40% منه لمواصلة تطوير المنشآت القاعدية الأساسية وتحسين الخدمة العمومية.⁶

ثالثا - عجز الدولة وضرورة اشارك القطاع الخاص:

تتعلق خدمات البنية التحتية بحياة الفرد اليومية وتمثّل أحد المعايير الأساسية لقياس تطور المجتمعات، فمن خلال نوعية، كمية وكفاءة هذه الخدمات يمكن قياس التطور الحضاري الذي حققته كل دولة.⁷ فجودة البنية التحتية تؤثر في مستوى انتاجية البلد المعني وقدرته على المنافسة في أسواق التصدير وعلى جذب الاستثمار الأجنبي.⁸

وقد أصبح الأمر يقتضي تحويل الاهتمام من زيادة كمية أرصدة البنية التحتية إلى تحسين نوعية خدماتها بما يرضي الحاجات العامة ويلتزم البيئة ويطابق المعايير المعتمدة.⁹ فالقصور في خدمات

النقل والمواصلات، تذبذب التيار الكهربائي وغيرها من المعوقات تحد من الدور الذي يمكن أن تؤديه هذه المشروعات في الرفع من معدلات النمو الاقتصادي وتحقيق التنمية المستدامة.¹⁰

إن تعدد نماذج فشل القطاع العام في توفير خدمات البنية التحتية مقارنة بتزايد الأدلة على أن تولي القطاع الخاص مهمة توفير الخدمات يكون أكثر كفاءة واستجابة لاحتياجات المنتفعين.¹¹

إن واقع البنية التحتية يستدعي إعادة النظر في الأدوار الموكلة للقطاع العام، وذلك بتقليص دوره في النشاط الاقتصادي مع ما يقابله من تزايد وتنوع لأدوار القطاع الخاص، الأمر الذي يزعج عن الدولة عبء تمويل استثمارات البنية التحتية - الذي أثقل كاهلها- وبضمن إنجاز هذه المشروعات بكفاءة أكبر من طرف القطاع الخاص، وفق ما عرف بالشراكة بين القطاعين العام والخاص.

المحور الثاني - نظام البوت كأسلوب للشراكة بين القطاعين العام والخاص:

أولاً - الشراكة بين القطاعين العام والخاص:

عرفت الشراكة بين القطاعين العام والخاص اهتماماً متزايداً بين الدول ودعت إليها معظم الهيئات الدولية مروجَةً لأهميتها وحتميتها.

• مفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص:

"هي أوجه التفاعل والتعاون بين القطاعين العام والخاص المتعلقة بتوظيف إمكانياتهما البشرية، المالية، التنظيمية، التكنولوجية والمعرفية على أساس من المشاركة، الالتزام بالأهداف، حرية الاختيار، المسؤولية المشتركة والمساءلة من أجل تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تهم العدد الأكبر من أفراد المجتمع ولها تأثير بعيد المدى على تطلعاتهم، حتى يتمكن المجتمع من مواكبة التطورات المعاصرة بطريقة فاعلة وتحقيق وضع تنافسي أفضل".¹²

• مبررات اللجوء إلى الشراكة بين القطاعين العام والخاص:

- تلجأ معظم الدول لاعتماد أسلوب الشراكة مع القطاع الخاص لأسباب كثيرة، منها:
- ضعف الموارد المالية وعدم قدرة الحكومات على تحقيق التنمية المستدامة؛
- نقص كفاءة التسيير ومهارة الموارد البشرية لدى مؤسسات القطاع العام؛
- اتساع فجوة البنى التحتية وظهور قصور واضح رافق تجسيد برامج التنمية الاجتماعية وتلبية احتياجات المواطنين من الخدمات؛
- ضغوطات المنافسة المتزايدة وانخفاض معدلات النمو ونقص التمويل المخصص للبرامج الاجتماعية؛
- سعي الحكومات لأجل توظيف القطاع الخاص في مجال الخدمات العامة مع استعداد البنوك لتوفير التمويل اللازم لمؤسسات القطاع الخاص.

• الشراكة في مشاريع البنية التحتية:

تشير تجارب البلدان المختلفة إلى أنّ مشاريع البنية التحتية الاقتصادية هي المرشحة في العادة للشراكة بين القطاعين العام والخاص أكثر من مشاريع البنية التحتية الاجتماعية، وذلك لثلاثة أسباب رئيسية، وهي:¹³

- إنّ المشاريع التي تتمتع بالسلامة المالية وتعالج اختناقات واضحة في مسار البنية التحتية، مثل مشاريع الطرق، السكك الحديدية، الموانئ والطاقة هي على الأرجح المشاريع ذات معدلات العائد المرتفعة وبالتالي تتمتع بالجاذبية للقطاع الخاص؛

- رسوم الاستخدام تكون مجدية ومحبذة أكثر في مشاريع البنية التحتية الاقتصادية؛

- مشاريع البنية التحتية الاقتصادية عادة ما تحظى بأسواق أكثر تطوراً تجمع بين التشييد وتوفير الخدمات ذات الصلة (مثل: بناء وتشغيل وصيانة طريق برسوم المرور) مقارنة بمشاريع البنية التحتية الاجتماعية.

ثانياً - ماهية نظام البوت:

ظهر نظام البوت بمكوناته الثلاث: حكومة راعية، مشروع قابل للاستمرارية وممولون يرغبون في تحمّل مخاطرة تمويل المشروع.¹⁴

• تعريف نظام البوت: (BOT)

ينسب البعض اصطلاح البوت (BOT) إلى رئيس الوزراء التركي الراحل تورجوت أوزال (Turgut Özal)، إذ كان أول من أطلق هذا التعبير في أوائل الثمانينات، وذلك عند إسناده للمشروعات الجديدة في مجال البنية التحتية إلى القطاع الخاص على أساس نظام البوت (BOT).¹⁵ ومصطلح البوت (BOT) هو اختصار لثلاث كلمات باللغة الانجليزية، وتعني: -البناء والتشييد (Build)- التشغيل (Operate)- التحويل (نقل الملكية) (Transfer). ويعرف نظام البوت بأنه:

"نظام من نظم تمويل مشروعات البنية التحتية، حيث تعهد الدولة إلى شخص من أشخاص القانون الخاص، يُطلق عليه في العمل تسمية (شركة المشروع)، بموجب اتفاق يُبرم بينهما يسمى (اتفاق الترخيص)، تُلزم شركة المشروع بمقتضاه بتصميم وبناء مرفق من مرافق البنية التحتية ذات الطابع الاقتصادي، ويُرخّص لشركة المشروع تشغيل المرفق بنفسها أو عن طريق الغير، ويكون عائد تشغيل المرفق خالصاً لها على نحوٍ يمكنها من استرداد تكلفة المشروع وتحقيق هامش ربح طوال مدة الترخيص، و تلتزم شركة المشروع بنقل ملكية أصول المشروع إلى الدولة في نهاية مدة الترخيص بالأوضاع والشروط المبينة باتفاق الترخيص".¹⁶

" هو امتياز يمنحه القطاع العام للقطاع الخاص لفترة زمنية محددة ليقوم بتشيد مشروع حسب المواصفات المتفق عليها، تشغيله وصيانته ويتم إعطاؤه فرصة لتعويض التكاليف المُنفقة وتحقيق الربح، وفي نهاية مدة الالتزام يتم تسليم المشروع للقطاع العام دون أي أعباء." (Duncan Cartlidge, 2006, P30)

وجدير بالذكر أنّ هذا النظام لا يتضمن أي صورة من صور ملكية المشروع، حيث تظل الملكية خالصةً للدولة وتحصل شركة المشروع فقط على الحق في تشغيله والانتفاع من هذا التشغيل لمدة معينة.¹⁷ فلا تملك شركة المشروع سوى حق التصرف.

ويعتبر نفق قناة المانش (Channel Tunnel Project) من أكبر مشروعات الشراكة وفق نظام البوت. وقد تم توقيع اتفاقية تنفيذه عام 1984 بين الحكومتين البريطانية والفرنسية من جهة وبين شركة (Channel Tunnel Group) من جهة أخرى.¹⁸

• أطراف نظام البوت: يتميز التعاقد بنظام البوت بتعدد أطرافه، غير أنّ هناك ثلاثة أطراف رئيسية يقوم أساسا عليها، وهي:¹⁹

الدولة المضيفة: وهي المالكة الحقيقية للمشروع، وهي التي تقف خلفه تسانده وتحل مشاكله، ولكنها تنازل مؤقتا عن هذه الملكية وذلك بمنح حق ترخيص إقامة المشروع، تحديد مدة الترخيص، ضوابط وشروط استخدامه والعلاقة بينها وبين الشركة المالكة مؤقتا للمشروع.

شركة المشروع: وهي الشركة التي تمنحها الدولة ترخيص إقامة المشروع، ونظرا لما تحتاجه هذه المشروعات من أموال كثيرة فقد يتم إنشاء شركة خاصة لإقامة المشروع.

المستفيدون من المشروع: على الرغم من عدم توقيع هذا الطرف على العقود المتصلة بعقد الترخيص إلا أنّه يُعد أهم الأطراف، حيث أنّ المشروع قد أُقيم لتوفير احتياجات، تحقيق مصالح ومساعدة المواطنين على بلوغ رغباتهم.

• أشكال عقود نظام البوت: فيما يلي عرض لبعض أشكال نظام البوت:

جدول: أشكال عقود البوت

الاختصار	الشكل	
B.O.O.T.	Build – Own – Operate - Transfer	بناء – تملك – تشغيل – تحويل
B.O.O.	Build – Own – Operate	بناء – تملك – تشغيل
D.B.F.O.	Design - Build – Finance - Operate	تصميم - بناء – تمويل – تشغيل
B.T.O.	Build - Transfer – Operate	بناء – تحويل – تشغيل

المصدر: من إعداد الباحثين بالاعتماد على: (Jeffrey Delmon, 2011, P233)

ثالثا – مراحل التعاقد وفق نظام البوت:

- تمتد عقود البوت لمدة طويلة وتتم بمراحل متعددة، ويمكن إيجازها فيما يلي:²⁰
- مرحلة اختيار المشروع: يتوجب على الحكومة في البدء أن تتحقق من مدى الحاجة للمشروع المراد تنفيذه، مدى إمكانية تنفيذه إضافة إلى فائدة تنفيذه وفق نظام البوت.
 - مرحلة اختيار الملتزم (شركة المشروع): الأصل أنّ الإدارة تلتزم في اختيار المتعاقد معها باتباع إجراءات محددة تنص عليها قوانين المناقصات والمزايدات الخاصة بالعقود الإدارية.
 - مرحلة تنفيذ عقود البوت: وتتلخص في ثلاثة مراحل أساسية، وهي:
 - مرحلة البناء والتشييد: وتبدأ بعد إبرام العقد بصورة نهائية وتستغرق هذه المرحلة الجزء الأكبر من تكاليف الاستثمار في المشروع في وقت لا يدّر فيه مشروع المرفق أي دخلٍ بعد، ولذلك تُعد المرحلة الأهم والأخطر بالنسبة للمشروع، حيث أنّ السلامة المالية للمشروع تكون متعلقة إلى حد كبير على تحقيق النجاح في مرحلة البناء والتشييد؛
 - مرحلة التشغيل: وتشكّل هذه المرحلة جوهر نظام البوت بالنسبة لشركة المشروع، لأنّ هذا التشغيل هو الذي يؤمّن لها استرداد ما أنفقته وتحقيق الربح الذي خطّطت له، ومرحلة التشغيل تعد المرحلة الأطول من عمر عقد البوت؛
 - مرحلة التحويل (نقل الملكية): وتبدأ فور انتهاء مدة العقد، إذ تلتزم شركة المشروع بنقل المرفق إلى الجهة الإدارية بحالة جيدة، وبانتهاء عقد البوت تكون الحكومة أمام عدد من الخيارات، فإما أن تقوم بتشغيل المرفق بنفسها، اختيار شركة جديدة لتقوم بتشغيله أو قد تعتمد الحكومة على تجديد العقد مدة أخرى لشركة المشروع نفسها.

المحور الثالث – أهمية تمويل مشروعات البنية التحتية وفق نظام البوت:

يتوسط نظام البوت كلا من الخصوصية والعمومية، وينفرد بميزات كلا الأسلوبين، وتتجلى أهميته في النقاط الآتية:

أولاً – تخفيف العبء عن الموازنة العامة للدولة:

تمكين الدولة من إنشاء بنية تحتية تعمل على توفير خدمات مختلفة أساسية وضرورية ولا يمكن الاستغناء عنها، ولم يكن من الممكن توافرها أو إقامتها بالموارد الحكومية المحدودة.²¹ وذلك عن طريق نقل عبء ومخاطر التمويل إلى الشريك الخاص الذي يتحمل وحده تكاليف إنشاء المشروعات وصيانتها دون تحميل الموازنة العامة للدولة أية أعباء، كما يجنبها فرض ضرائب جديدة أو رفع معدلات الضرائب القائمة؛²²

هذا النظام من شأنه أن يغني الدولة عن اللجوء إلى الاقتراض الخارجي، وما يترتب عليه من عجز واختلالات في الموازنة العامة وأعباء خدمة الديون وتحميلها إلى الأجيال القادمة:²³

تعاظم أهمية هذا النظام عندما تكون الشركات التي تتولى إنشاء وتشغيل المرافق العامة أجنبية، حيث تقوم بإدخال استثمارات جديدة وتمويل خارجي، وهذا ما يؤدي إلى تحسين وضع ميزان المدفوعات وتخفيض العجز في الموازنة العامة وتعزيز حصيلتها من النقد الأجنبي:²⁴

يسمح للدولة بتوجيه مواردها إلى القطاعات الاجتماعية التي ليس لها مردود اقتصادي وأرباح مباشرة، مثل التعليم والصحة، وهو ما يساعد الدولة على مواصلة بناء مرافق جديدة وتوجيه موارد إضافية إلى الخدمات الاجتماعية دون إحداث عجز في الموازنة العامة للدولة.²⁵

ثانياً – الاستفادة من التكنولوجيا، خبرة وكفاءة القطاع الخاص:

توفّر عقود البوت فرصاً مناسبة لنقل التكنولوجيا إلى الدول النامية، لأنه من مصلحة القطاع الخاص الذي يكلف بإنشاء المرافق العامة وتشغيلها أن يستخدم التكنولوجيا الحديثة في هذه العمليات توسيعاً لنشاطه، خبرته وسمعته على الصعيد الدولي توصلها إلى زيادة انتشاره، تفعيل خبرته وتطويرها واكتساب نجاحات متواصلة ومتابعة على الصعيد الدولي ولا سيما في الدول النامية التي تحتاج إلى المزيد من التخصص، الخبرة والتكنولوجيا في تنفيذ مشاريعها.

ثالثاً – تنشيط السوق المالية وجذب الاستثمارات:

إنّ إنشاء أي مرفق عام عن طريق نظام البوت يتم غالباً عن طريق مستثمر أجنبي، وبالتالي يتم إدخال أسهم وسندات إلى سوق الأوراق المالية، سواء في سوق الإصدار أو في سوق التداول، فإذا كان المستثمر الأجنبي سوف ينشئ شركة مساهمة جديدة للقيام بالمشروع، فهنا ينشط سوق الإصدار نتيجة إصدار أسهم الشركة الجديدة، أما إذا كان المستثمر الأجنبي شركة قائمة بالفعل وتريد تمويلها ذاتياً لهذا المشروع عن طريق زيادة رأسمالها، فهنا ينشط سوق الإصدار نتيجة إصدار الأسهم الجديدة لزيادة رأس مالها:²⁶

رابعاً – توفير فرص العمل:

تأمين تشغيل الأيدي العاملة المحلية للتخفيف من حدة البطالة، إتاحة الفرصة أمام العاملين لاكتساب خبرات متقدمة وخلق كوادر في مختلف مجالات أنشطة تلك المشروعات للنهوض بأعباء ومسؤوليات العمل بها عند انتهاء مدة الترخيص وانتقال ملكيتها إلى الدولة، كذا توفير فرص توظيف غير مباشرة ناجمة عن المشروعات التي تتصل بمشروعات البنية التحتية وملتصقة بها وتمتص جانباً ملموساً من البطالة.

المحور الرابع – إدارة مخاطر مشروعات البنية التحتية الممولة وفق نظام البوت:

لتجنب كافة المخاطر المحتمل حدوثها وجب اعتماد إدارة فعّالة تُعنى بتحديد المخاطر وتوزيعها بما يضمن التخفيف من أثارها وحدتها.

أولاً – تحديد المخاطر:

ويعني ذلك تبويب ومحاولة ضبط المخاطر المحيطة بالمشروع والتي قد تعترض نجاحه، وفيما يلي بعضها:

- المخاطر العامة: تتمثل في المخاطر المرتبطة بالبيئة والمناخ السياسي، القانوني أو الاقتصادي للدولة المضيفة، وهي كما يلي:

المخاطر السياسية:

وغالبا ما تُعد أكثر المخاطر التي يواجهها المستثمرون والمقرضون في دول العالم النامي، وذلك بسبب إمكانية حدوث تغيرات سياسية غير متوقعة.²⁷ الأمر الذي يتطلب أقصى درجات الحيطة والحذر من قبل الممولين، ممّا يحملهم على طلب ضمانات من الدول تسمح لهم بتحويل أموالهم إلى الخارج إضافة إلى اللجوء إلى شركات الضمان لضمان مثل هذه المخاطر.²⁸

- المخاطر القانونية: يمكن إجمال هذه المخاطر فيما قد يرد من تعديل تشريعي بعد إبرام العقد وخلال فترة نفاذه.

- المخاطر المالية: وهي المخاطر التي من شأنها التأثير على تكلفة المشروع، وتتعلّق بعدم استقرار سعر الفائدة، تقلبات أسعار صرف العملات والتضخم، ويتربط عليها تغيّر في قيمة التدفقات النقدية من المشروع. كما أنّ وجود عوائق في تحويل عائد المشروع إلى عملات أجنبية يمنع دخول المستثمرين الأجانب لمثل هذه المشروعات، إلا أنّ الدولة تستطيع التغلب على هذه المخاطر بالالتزام في اتفاقية المشروع بضمان تحويل العوائد لصالح شركة المشروع.²⁹

- مخاطر الإعداد والتحضير: تعد المشروعات المطبقة بنظام البوت من المشروعات العملاقة لتعلقها بالبنية التحتية، ما يستلزم نفقات باهظة تحت قائمة التصميم المفصل، التخطيط الشامل والوثائق المتعلقة بالمناقصة وتفصيلاتها.³⁰ وتتضمن مرحلة الإعداد المخاطر المرتبطة بعدم رسو العطاء على شركة المشروع والمخاطر الناشئة عن عدم الحصول على الموافقات والتراخيص اللازمة لإقامة المشروع، ممّا ينتج عنه خسائر نفقات إعداد دراسات الجدوى الأولية، أتعاب المهندسين، المحاسبين وغيرهم..

- مخاطر التشييد (البناء): وتشمل مختلف المخاطر الناشئة في مرحلة تشييد وبناء المشروع، ومنها:
- مخاطر التصميم: تنشأ مخاطر التصميم عن خطأ في الرسم أو الوصف الذي يجب أن يتم العمل وفقا له، كما يجب أن يتم التصميم في وقت مبكر للتأكد من سلامته وتفاديا لأي تعديلات تسبب ضياع الوقت. (مي محمد عزت علي شرباش، 2010، ص227، بتصرف) فأخطاء التصميم يترتب عليها رد فعل تسلسلي يؤثر على جميع المراحل اللاحقة في المشروع. (ليث عبد الله)
- مخاطر تجاوز التكلفة: أي أن تكون التكلفة الفعلية أكبر من التكلفة المتوقعة. ويعود ذلك إلى سببين هما: سوء تقدير شركة المشروع للتكلفة أو إجراء تغييرات في مواصفات المشروع.
- مخاطر زيادة الوقت المستغرق: بمجرد تأخير إنجاز مهمة واحدة فإنّ تسلسل تنفيذ المهام سيتأثر تبعا لذلك، ممّا يؤثر بدوره على بقية المهام المدرجة في جدول الأعمال، وللتقليل من احتمال وقوع هذه المخاطر يتم اعتماد ضوابط محكمة لرصد مدى التقدم في سير العمل، المرونة في جدولة المهام والاتصال الفعال.
- مخاطر التشغيل: وتشمل مختلف المخاطر الناشئة في مرحلة تشغيل واستغلال المشروع، ومنها:
 - ✓ مخاطر الصيانة:
 وتتمثل في ارتفاع التكاليف الفعلية لعملية الصيانة عن تلك التي كانت مقدرة لها. إضافة إلى إهمال المستثمرين لصيانة المشروعات كلما اقتربت نهاية مدة الترخيص.
 - ✓ مخاطر عدم كفاءة الأداء:
 وتنشأ هذه المخاطر عن إنتاج أو تسليم خدمات غير مطابقة للمواصفات المتفق عليها، وخاصة في المشروعات التي تتطلب تقنيات عالية. ويرجع ذلك إمّا لتدني مستوى الخدمات المقدمة أو لعدم التزام شركة المشروع بمعايير الأداء.
 - ✓ مخاطر قلّة العوائد:
 تهدف شركة المشروع إلى تحقيق الربحية التجارية، ممّا يستوجب أن يكون العائد من الاستثمار في مشروعات البنية التحتية مغرٍ مقارنة بالفرص البديلة التي كانت متاحة أمامها. وحيث أنّ المشروعات الممولة بنظام البوت تعتمد بالدرجة الأولى في سداد ديونها وتحقيق أرباحها على حجم أو مستوى الطلب الفعلي على الإنتاج أو الخدمات التي يقدمها المشروع. فقد تواجه مخاطر تجارية ناشئة عن احتمالات عجز المشروع عن تحقيق العائد المأمول إمّا بسبب تقلبات أسعار السوق أو قلّة

الطلب على المنتج، وهو ما يؤدي إلى إضعاف قدرة شركة المشروع على الوفاء بحقوق المقرضين واحتمال تعرض استمرارية المشروع للخطر.

- مخاطر نقل الملكية: وهي المخاطر التي قد تترتب عن تسليم ونقل ملكية المشروع للدولة عند انتهاء مدة الترخيص.
- المخاطر المرتبطة بالظروف القهرية: ممثلة في الظروف الطارئة والخارجة عن إرادة أطراف المشروع المطبق بنظام البوت، كالحرائق، الفيضانات، الزلازل، الإضرابات والحروب.

ثانيا - توزيع المخاطر:

يقصد بتوزيع المخاطر تعيين الطرف أو الأطراف الذين يتحملون تبعات الأحداث التي تُعد من مخاطر المشروع.³¹ وفي المشروعات المطبقة وفق نظام البوت فإن القاعدة الذهبية في تحديد المسؤولية عن المخاطر تنص على أن يتم إسناد مسؤولية المخاطر إلى الطرف الأفضل وضعاً والأكثر جاهزية، وبناءً عليه فإن الطرف الذي يوكل إليه أمر المخاطر يكون في وضع أفضل يمكنه من تقليل احتمالات وقوع المخاطر، تقليص آثارها وتخفيف تداعياتها عند وقوعها.³² إضافة إلى كونه هو الأكثر قدرة على السيطرة على تلك المخاطر بأقل تكلفة وأن يكون أكثرهم استفادة من السيطرة على المخاطر المعنية.³³

ثالثا - التخفيف من آثار المخاطر:

وهي محاولة لتقليل احتمالات تعرض الطرف المختص للمخاطر، ويمكن التخفيف من آثارها بأساليب عديدة منها:³⁴

- تحويل المخاطر: وينطوي ذلك على إسناد المخاطر إلى طرف ثالث بسعر أقل. وتتم تجزئة المخاطر وتقسيمها إلى سلسلة من الأنشطة، حيث يتم إدارة كل نشاط على حدة من قبل طرف واحد، فيكون كل طرف مسؤولاً عن جانب محدد يمثل مجال اختصاصه الذي يتمتع فيه بالخبرة والدراية، وبذلك تُدار المخاطر ويتم تخفيف تداعياتها بطريقة جماعية.
- التأمينات: يستطيع الطرف الخاص الحصول على العديد من منتجات التأمينات الخاصة بالمسائل المتعلقة بالمشروع، وهذا من شأنه أن يكون سبيلاً لتخفيف آثار المخاطر المسندة إلى الشرك الخاص.

المحور الخامس - عرض مشروع "ميناء الوسط":

يعتبر "ميناء الوسط" أكبر مشروع اقتصادي تعرفه الجزائر، وقد راهنت عليه لتكون أقوى بلدان القارة الإفريقية والبحر الأبيض المتوسط في مجال مناولة الحاويات، بل وتطمح إلى منافسة اسبانيا، مالطا وجيبوتي.

أولاً – دواعي إقامة المشروع وفق نظام البوت:

جاءت فكرة هذا المشروع لاعتباراتٍ شتى، منها ما يلي:

يعتبر النقل من الركائز الأساسية للتنمية المستدامة والازدهار لأي بلد، فتواجد نظمٍ فعّالة منه وشبكات حديثة من شأنها تحقيق الرفاه، فهو يعد عصباً مهماً في حياة المجتمعات؛ تعتمد مبادلات الجزائر التجارية العالمية بنسبة 95% منها على النقل البحري؛ الطابع الاقتصادي للنشاط البحري التجاري المؤلّد للنمو أدى إلى التفكير في مشروعات إقامة الموانئ البحرية لخدمة حركة التجارة الخارجية وتحصيل الرسوم من السفن العابرة أو إقامة أرصفة إضافية في موانئ قائمة بالفعل، وذلك في إطار خطة شاملة لإعادة تهيئة الموانئ وعصرنتها؛ توقعات قطاع الموانئ أشارت إلى أنّ حجم حركة النقل في منطقة وسط البلاد سيبلغ 35 مليون طن من السلع سنوياً ومليوني حاوية في آفاق سنة 2050، مقابل 30% منه فقط يتم تبادله حالياً عبر كل من ميناء الجزائر والتونس؛

تراجع الموارد المالية وعجز الموازنة العامة الذي أدى إلى صرف النظر عن العديد من المشاريع؛ تنبّه السلطات العامة إلى أنّ تأخرها في اعتماد نظام البوت لإقامة مشروعات البنية التحتية أضعاف عليها عدّة فرص وكلفها اعتمادات مالية ضخمة؛ اجتمع الأسباب السابقة أجبر الدولة على تعديل سياساتها لاقتناعها بأهمية وضرورة مشروع "ميناء الوسط"، لتقرّر إقامته وفقاً لنظام البوت، ويكون بذلك أول مشروع في تاريخ الجزائر المستقلة ينظّم بهذه الطريقة، وقد تمت الموافقة عليه من طرف مجلس الوزراء المنعقد نهاية ديسمبر من السنة الفارطة.

ثانياً – حيثيات إقامة مشروع "ميناء الوسط":

فيما يلي عرض لبعض ما ميّز إعداد المشروع، حيث:

توصّلت الدراسات التقنية لاختيار منطقة الوسط موقعا لإنجازه وتحديدا بالحمدانية شرق مدينة شرشال (تيبازة)؛

وفي إطار الشراكة، تم الاتفاق على إنشاء شركة مختلطة بين الشريك الوطني ممثلاً بمجمع الخدمات المينائية من جهة والشريك الصيني ممثلاً بكل من الشركة الصينية العامة للهندسة

الانشائية C.S.C.E.C. و الشركة الصينية لهندسة الموانئ C.H.E.C. من جهة أخرى، وذلك وفقا للقاعدة 49/51 من قانون الاستثمار، وتكلفت الشركة بإنجاز الميناء واستغلاله، ويتم الانطلاق في الأشغال بعد حل المسائل المالية والتقنية؛

يترع الميناء على مساحة قدرها ألف هكتار ويتكون من 23 رصيفا تسمح بمعالجة 6.5 مليون حاوية و25.7 مليون طن من البضائع سنويا؛

قدّرت تكلفة الإنجاز بنحو 3.2 مليار دولار، على أن يتم ذلك في مدة سبع سنوات ويُفتتح الشطر الأول منه ليبدل حيز الخدمة بعد أربع سنوات من بدء الانشاء؛

ثالثا - آفاق مشروع "ميناء الوسط":

يعدّ إنجاز هذا المشروع صفقة رابحة للطرفين، حيث:

يُعتبر المشروع هاما واستراتيجيا بامتياز لما له من انعكاسات على المبادلات التجارية المينائية والبرية للجزائر والقارة الإفريقية ككل؛

يخصّص الميناء للشحن العابر وإعادة الشحن ولديه إمكانيات ضخمة تمكن أنشطته في المستقبل من نقل السلع نحو إفريقيا بعد ربطه بشبكة الطرق السريعة والسكة الحديدية، الأمر الذي سيحوّل الجزائر إلى بوابة الساحل الإفريقي إضافة إلى تخفيض تكلفة النقل؛

سيتم انشاء قطبٍ صناعي بإنجاز منطقتي نشاط تترع على ألفي هكتار قرب المشروع لاستقبال المشاريع الصناعية، ويُنتظر أن يتم إرفاقه بمنطقة لوجستية تمتد على مساحة 300 هكتار قصد معالجة النشاطات البحرية؛

سيمكّن هذا الميناء من رفع الطاقة الاستيعابية المينائية الحالية لمنطقة وسط البلاد، والتي لم تكن لتتمكّن من تلبية حاجيات تطور ونمو حركة التجارة في آفاق 2050؛

سيتم تدريجيا تحويل بعض نشاطات ميناء الجزائر إلى الميناء الجديد بعد دخوله حيز النشاط؛
يمكن من خلق مناصب عمل عديدة.

الخاتمة:

من خلال ما تم التطرق إليه في المحاور السابقة من موضوع البحث: دور نظام البوت كأسلوب للشراكة في تمويل وإقامة مشروعات البنية التحتية يمكن سرد مجموعة من النتائج أبرزها ما يلي:

- يعد إنشاء البنية التحتية من الوظائف الأساسية التي تكفلها الدولة، وتخصص لذلك بنودا أساسية من الموازنة العامة عن طريق انفاقها العام، لكن ورغم تزايد هذا الأخير إلا أنّ واقع البنية التحتية غير مرضٍ؛

- يُحاط بنظام البوت العديد من المخاطر، منها ما يرتبط بالطرف العام صاحب المشروع، وأخرى تختلف حسب طبيعة المشروع ومراحله، ويعتمد طرفي الشراكة إلى إدارة هذه المخاطر عن طريق توزيعها أو تحويلها بما يضمن التخفيف من أثارها وحدتها؛
 - "ميناء الوسط" لا يعدّ كباقي الموانئ، فهو المشروع الذي يؤهل الجزائر إلى احتلال مكانة هامة بين الدول؛
 - وفي الأخير يمكن اقتراح بعض التوصيات التي من شأنها تفعيل دور الشراكة بين القطاعين العام والخاص في تمويل مشروعات البنية التحتية وفق نظام البوت، والتي نوجزها في النقاط الآتية:
 - سن ترسانة من القوانين التي تشكل أرضية تشريعية صلبة من شأنها الوقوف على كل تفاصيل الشراكة، تحفظ حقوق والتزامات كل طرف وتوضّح الإجراءات المتبعة والعلاقات الناشئة ممّا يضمن السير الحسن؛
 - الحرص على قيام شركة المشروع بالتزاماتها من نقل التكنولوجيا المتطورة، توظيف العمالة المحلية وتدريبها على كافة أعمال الصيانة والتحديث؛
 - توفير المناخ المناسب والجاذب للقطاع الخاص، إتاحة الفرصة أمامه لتقديم عروضه بتوفير المعلومات اللازمة والدقيقة واعتماد الشفافية والوضوح، وذلك لاختيار الشريك الأفضل للقيام بهذه المشروعات؛
 - الاعتماد على استشاريين وطنيين لتقرير مدى الحاجة إلى تمويل مشروعات البنية التحتية وفق نظام البوت والمفاضلة بين مختلف الفرص المتاحة؛
 - إعداد دراسات الجدوى، لأن كفاءتها تزيد من فرص نجاح مشروعات البنية التحتية القائمة وفق نظام البوت؛
 - استخلاص العبر والتعلم من تجارب الدول السبّاقة والناجحة في اعتماد هذا النظام؛
- قائمة المراجع والهوامش

¹ صلاح العودة ورزق السيد أحمد، دراسة بعنوان: البنية التحتية للاقتصاد الفلسطيني، 2008، ص 2 ،
متوفرة على الموقع:

http://www.wafainfo.ps/pdf/Infrastructure_of_the_Palestinian_economy.pdf

- ² محمود محمد داغر وعلي محمد علي، الانفاق العام على مشروعات البنية التحتية وأثره في نمو الاقتصاد في ليبيا، مجلة بحوث اقتصادية عربية، مركز دراسات الوحدة العربية، العدد 51، 2010، ص 116.
- ³ كمال طلبة المتولي سلامة، النظام القانوني لعقود البناء والتشغيل ونقل الملكية BOT، دار النهضة العربية، مصر، 2010، ص 103.
- ⁴ برناردين أكيثوبي وآخرون، الاستثمار العام والشراكة بين القطاعين العام والخاص، قضايا اقتصادية، العدد 40، صندوق النقد الدولي، 2007، ص أ.
- ⁵ محمود محمد داغر وعلي محمد علي، مرجع سابق، ص 122.
- ⁶ بيان اجتماع مجلس الوزراء، 2010، ص 2.
- ⁷ خلف حسين علي الدليمي، تخطيط الخدمات المجتمعية والبنية التحتية، دار الصفاء للنشر والتوزيع، الأردن، ط2، 2013، ص 37.
- ⁸ برناردين أكيثوبي وآخرون، مرجع سابق، ص أ.
- ⁹ تقرير عن التنمية في العالم، البنية الأساسية من أجل التنمية، البنك الدولي للإنشاء والتعمير، 1994، ص 11.
- ¹⁰ محمود محمد داغر وعلي محمد علي، مرجع سابق، ص 110.
- ¹¹ تقرير عن التنمية في العالم، مرجع سابق، ص 19.
- ¹² إيمان عبد المحسن زكي، نظرة مستقبلية للشراكة بين القطاع الحكومي والقطاع الخاص، المؤتمر الدولي للتنمية الإدارية: نحو أداء متميز في القطاع الحكومي، معهد الإدارة العامة، المملكة العربية السعودية، 2009، ص 3.
- ¹³ برناردين أكيثوبي وآخرون، مرجع سابق، ص 8.
- ¹⁴ كمال طلبة المتولي سلامة، مرجع سابق، ص 21.
- ¹⁵ ابراهيم الشهاوي، عقد امتياز المرفق العام BOT، دون ذكر دار النشر، مصر، ط1، 2003، ص 46، بتصرف.
- ¹⁶ مي طوبار، دراسة الجدوى ونظام BOT، دار الفاروق للاستثمارات الثقافية، مصر، ط2، 2008، ص 22.
- ¹⁷ محسن أحمد الخضيرى، التمويل بدون نقود، مجموعة النيل العربية، مصر، ط1، 2001، ص 44.
- ¹⁸ إلياس ناصيف، عقد الـ BOT، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2006، ص 94.
- ¹⁹ كمال طلبة المتولي سلامة، مرجع سابق، 2010، ص-ص، 129-133، بتصرف.
- ²⁰ أبوبكر أحمد عثمان، عقود البوت ومتطلبات تطبيقها في العراق، مجلة الرافدين للحقوق، العراق، مج 10، ع 38، 2008.
- ص-ص، 374-380، بتصرف.

- 21 محسن أحمد الخضيرى، مرجع 2001، ص37.
- 22 ابراهيم الشهاوي، مرجع سابق، ص55، بتصرف.
- 23 إلياس ناصيف، مرجع سابق، ص145.
- 24 مي محمد عزت علي شرياش، النظام القانوني للتعاقد بنظام BOOT، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2010، ص18.
- 25 مي طوبار، مرجع سابق، ص40.
- 26 كمال طلبية المتولي سلامة، مرجع سابق، ص95.
- 27 كمال طلبية المتولي سلامة، مرجع سابق، ص49.
- 28 إلياس ناصيف، مرجع سابق، ص110.
- 29 مي طوبار، مرجع سابق، ص52.
- 30 كمال طلبية المتولي سلامة، مرجع سابق، ص50.
- 31 مي محمد عزت علي شرياش، مرجع سابق، ص231.
- 32 ليث عبد الله القهوي وبلال محمود الوادي، مرجع سابق، ص140.
- 33 مي محمد عزت علي شرياش، مرجع سابق، ص232.
- 34 ليث عبد الله القهوي وبلال محمود الوادي، مرجع سابق، ص-ص، 142-143.
- Duncan Cartlidge, Public Private Partnerships in Construction, Taylor & Francis Group, New York, 2006.**