



شروط وإجراءات التعاقد لعقود البوت (B.O.T) وجزائها وفق لائحة العقود الإدارية رقم (600) لسنة 2024م في القانون الليبي

سالمة زايد الفيتوري ضو

قسم القانون العام كلية القانون - صرمان / جامعة صبراتة

Slmadaw19080@gmail.com

Administrative Condition, Contracting Procedures ,and penalties for BOT contracts under
Contracts Regulation No.600 of 2024 (Libyan Law).

Salma Zayed Al-Fitouri Daw

Department of Public Law, University of Sabratha, Faculty of Law (Sorman)

تاريخ الاستلام: 2026/07/23 - تاريخ المراجعة: 2026/07/25 - تاريخ القبول: 2026/08/20 - تاريخ النشر: 2026 /9/6

ملخص الورقة البحثية

تناقش الدراسة النظام القانوني لعقود البناء والتشغيل ونقل الملكية (B.O.T) في ظل لائحة العقود الإدارية رقم (600) لسنة 2024م التي اعتمدت الاتفاق المباشر لمشاريع البنية التحتية الاستثمارية بقرار مجلس الوزراء رقم (602) لسنة 2024م.

لقد مر تنظيم العقود الإدارية في الدولة الليبية بمراحل تاريخية وتشريعية متلاحقة، مواكبا للتغيرات السياسية والاقتصادية للبلاد، تبدأ بفترة ما قبل السبعينات من القرن الماضي وتسمى عادة بمرحلة التأسيس، ثم تتوالى المراحل وصولا للائحة العقود الإدارية الجديدة التي احتوت العديد من التغييرات في إجراءات التنفيذ لعقود البوت. عند تنفيذ العقود الإدارية وفق اللوائح النافذة في التشريعات الليبية لا بد من مرورها بعدة مراحل، وهي عبارة عن مجموعة من الخطوات المركبة والمتسلسلة تبدأ بمرحلة المبادرة والتخطيط وتتم بمرحلة التأهيل واختيار المستثمر وصولا لمرحلة التفاوض الفني وهذه من أهم المراحل التي يمر بها إبرام محضر العقد، وتنتهي بمرحلة التوقيع النهائي وبداية تنفيذ المشروع.

تاريخيا يستند تنظيم عقود البوت (B.O.T) في القانون المدني الليبي الصادر بمرسوم سنة 1953م إلى نصوص عقد التزام المرافق العامة، تتوزع هذه الأحكام عبر المواد (667- 672). مدني ليبي تحت مسمى عقد الالتزام. كما يمثل القانون المدني الليبي المرجعية الأساسية لعقود البوت (B.O.T)، بينما تعنى بنود لوائح العقود الإدارية، مثل اللائحة الإدارية لسنة 2024م والقرار الإداري اللاحق بها رقم (602) بالجانب الإجرائي والتفاوضي لهذه العقود. تتطلب عقود البوت (B.O.T) مجموعة من الشروط القانونية والمالية والفنية لضمان مشروعيتها، وتعتبر الشروط الفنية في عقود البوت الركيزة الأساسية التي تضمن للدولة الحصول على مرفق عام ذي جودة عالية، وفي ظل لائحة العقود الإدارية الجديدة تتحدد الطبيعة القانونية للاتفاق المباشر بأنه طبيعة استثنائية مقيدة بقوة القانون، وفي حال مخالفة هذه الشروط أو الحياد عنها تتعرض الشركة المستثمرة للجزاءات المختلفة على حسب نوع المخالفة، قد تصل لسحب المشروع من الشركة، أو سحب التأمين النهائي منها. .

الكلمات المفتاحية

- عقود البوت
- لائحة العقود الإدارية 2024م (Administrative Contracts Regulations (2024)
- شروط عقود البوت
- عقود البوت في القانون المدني الليبي. BOT Contracts Under Libyan Civil Law
- جزاءات عقود البوت
- طريقة الاتفاق المباشر في عقود البوت

Abstract

The study examines the legal framework for BOT contracts in light of the Administrative Contracts Regulation No.600 of 2024, which adopted the direct agreement mechanism for investment infrastructure projects pursuant to Cabinet Decision No,602 of 2024.

The regulation of administrative contracts in the Libyan state has undergone successive historical and legislative stages, beginning with the foundational phase and culminating in the new regulation, which introduced numerous procedural changes

The implementation of administrative contracts involves several stages, beginning with the initiation and planning phase and concluding with the signing of contract and the commencement of project execution

The regulation of BOT contracts is based on the provisions governing contracts of undertaking under civil law, specifically Articles 667 through 672.

Civil law serves as the substantive legal framework for BOT contracts whereas administrative contract regulations address procedural and authorization- related aspects. BOT contracts require a set of legal ,financial, and technical conditions to ensure their legitimacy and to define the direct agreement, along with its legal and restrictive terms.

مقدمة

تعد لائحة العقود الإدارية الصادرة مؤخرا إحدى الركائز الأساسية لضمان تنفيذ المشاريع والخدمات العامة في ليبيا، إذ تشكل هذه العقود جسرا حصين بين الحكومة والقطاع الخاص لتحقيق الأهداف التنموية والحفاظ على المصلحة العامة، وتبين هذه اللائحة الأطر القانونية المنظمة للعقود الإدارية خاصة، في هذه المرحلة التي تمر بها الدولة الليبية من أبرز ملامحها توسع مشاريع البنية التحتية ومشاركة القطاع الخاص في تنفيذ مثل هذه المشاريع.

إن العقود الإدارية تنظم العلاقات التعاقدية وتعزز مبادئ العدالة والمساواة بين أطراف العقد وتحافظ على حقوقهما وتضمن حماية المال العام، إذ أصبحت الدول تسعى لإيجاد طرق مرنة وفعالة تمكنها من إنشاء مشاريع حيوية تقدم خدمات أساسية لعموم مواطنيها، من خلال جذب الاستثمارات الأجنبية والاستفادة من قدرتها المالية وخبرتها العملية الواسعة في إنشاء وتعمير مثل هذه المشاريع، وهو ما شجعها على اللجوء لمثل هذه العقود.

تحتل عقود البوت بأهمية كبيرة في الواقع العملي داخل الدول لأنها تلعب دور فعال في مجال التنمية الاقتصادية، بإنشاء وتطوير المرافق العامة داخل الدول، مما يسهم في تخفيف الأعباء المالية عنها بتوفير فائض مالي في خزانتها. تعد عقود البوت من الوسائل القانونية الحديثة التي تلجأ إليها الدولة، وتعتبر طريقة الاتفاق المباشر أحد طرق إبرامها وفق هذه اللائحة، حيث تخضع عقود الاتفاق المباشر في القانون الليبي وتحديدًا في لائحة العقود الإدارية رقم (600) لسنة 2024م لألية تيسير معينة وإدارة صارمة وفق خطوات ومراحل متسلسلة لضمان عدم انحراف الإدارة عن المصلحة العامة.

إن عقود البوت هي عقود إدارية بامتياز وهي مثل عقد التزام المرفق العام تخضع لأحكام القانون المدني في قواعده المختلفة، وتخضع أيضا للوائح والقرارات الإدارية في جانبها الإجرائي والتنفيذي والرقابي.

أهمية الدراسة

يمكن إبراز الأهمية العلمية والعملية لموضوع الدراسة ضمن الآتي:

أولاً: الأهمية العلمية: تكمن أهمية الدراسة العلمية فيما لهذه العقود من الفائدة الكبيرة المرجوة من إنشائها وتشغيلها، فحصول الدولة على مشاريع حيوية وضخمة ومتطورة تكنولوجيا في الوقت الذي لا تستطيع الدولة توفيرها لوحدها للمبالغ النقدية الطائلة من جهة، واحتكار الخدمات التي تقدمها هذه الشركات من جهة أخرى، بالإضافة لتحديد الطبيعة القانونية لهذه العقود وتبيان أهم مزاياها وعيوبها في مواجهة الدولة الليبية خاصة في ظل غياب التنظيم التشريعي الخاص بها.

ثانياً: الأهمية العملية: لهذه الدراسة أهمية عملية تكمن في إثراء البحث العلمي لمواضيع عقود البوت التي أصبحت ذات أهمية عالمية، ولأن الدولة الليبية تتجه نحو الانفتاح العالمي في برنامج الاستثمارات الدولية حالياً، فهي ذات أهمية كبيرة بالنسبة لها في حال أبرمتها بشكل سليم يضمن حقوقها، وتخفف عنها الأعباء المالية الهائلة.

أهداف الدراسة

بدراستنا لعقود البوت (BOT) في التشريع الليبي وتحديدًا وفق لائحة العقود الإدارية الجديدة، نرغب من خلالها الوقوف على مجموعة من الأهداف من بينها:

1: توضيح أن عقود البوت من العقود المتطورة التي تلجأ إليها الدول لغرض إنشاء مشاريع حيوية كبيرة تقدم خدمات أساسية للمواطنين.

2- الإحاطة بمفهوم وأنواع عقود البوت العديدة وتبيان أهم وظائفها وخصائصها، وأبرز الاختلافات بينها.

3- بيان وتحديد الاتفاق المباشر الذي يطلق عليه في اللوائح السابقة التكليف المباشر الذي تلجأ إليه الإدارة لتعاقداتها تحت ظروف استثنائية حددها القانون.

إشكالية الدراسة

لهذه الدراسة إشكالية معينة وهي إشكالية قانونية وتنظيمية نتيجة الفجوة التشريعية للنصوص القانونية والتنازع الإجرائي الناشئ عن صدور لائحة العقود الإدارية الجديدة رقم (600) لسنة 2024م، يمكن بلورتها في السؤال الرئيسي الآتي:-

ما هي الشروط القانونية والبدائل الإجرائية المتاحة لإبرام عقود البوت (BOT) في ليبيا بعد ما تم حذف تنظيمها من لائحة العقود الإدارية رقم (600) لسنة 2024م؟

مناهج الدراسة

نظرا لطبيعة هذه الدراسة والمواضيع المرتبطة بها اتبعت الباحثة المنهج التاريخي لتوضيح الجذور التاريخية لعقود البوت وعلاقتها بالعقود الإدارية الخاصة بالمرافق العامة، بالإضافة إلى المنهج الوصفي التحليلي من خلال وصف وتحليل النصوص القانونية الواردة باللائحة الإدارية الجديدة.

الخطة البحثية

للإجابة على السؤال المطروح لإشكالية الدراسة، تم تقسيم هذه الورقة لمبحثين بحيث تناولت الباحثة الإطار المفاهيمي والنظري لمفهوم عقود البوت والاتفاق المباشر في ليبيا كمبحث أول، تناولت من خلاله ماهية عقود البوت وأنواعها والتكييف القانوني لها كمطلب أول، ثم انتقلت للتكييف القانوني لعقود البوت في القانون المدني الليبي وللائحة العقود الإدارية الجديدة كمطلب ثان، والتطور التاريخي للوائح العقود الإدارية في التشريع الليبي كمطلب ثالث، ثم انتقلت الباحثة لتحليل النصوص القانونية لآليات وشروط عقود البوت وفق لائحة العقود الإدارية الجديدة رقم (600) لسنة 2024م، كمبحث ثان تناولنا من خلاله المراحل القانونية لإجراءات التعاقد وفق اللائحة الجديدة كمطلب أول، والشروط الفنية والأساسية والمالية لعقود البوت والجزاءات وفق لائحة العقود الجديدة في القانون الليبي كمطلب ثان.

المبحث الأول: الإطار المفاهيمي والقانوني لعقود البوت والاتفاق المباشر في ليبيا

تمثل عقود البوت والاتفاق المباشر في المنظومة الإدارية الليبية أدوات قانونية متداخلة تهدف إلى تحقيق التوازن بين الانفاق الحكومي والاستثمارات الخاصة ويخضع هذا الإطار لتطور تشريعي مستمر، ولتحديد المفهوم القانوني لعقود البوت لابد من وضع تعريف محدد وواضح لها مع تحديد المراحل التاريخية التي مرت بها وأهم أنواعها، وهذا ما سيتم تناوله في الفقرات القادمة.

المطلب الأول: المفهوم القانوني لعقود البناء والتشغيل ونقل الملكية البوت (B.O.T)

تعتبر عقود البوت من العقود غير المسماة التي لم يتدخل المشرع لوضع تعريف محدد لها وترك الأمر لفقهاء القانون.

يقصد بعقود البوت (Build- Operate- Transfer) من الناحية القانونية بأنها: صيغة تعاقدية استثمارية تمنح بموجبها جهة الإدارة شخصا من القانون الخاص (مستثمر محلي أو أجنبي) امتياز لتمويل وتصميم وإنشاء مرفق عام أو مشروع بنية تحتية كبرى على نفقته الخاصة، مقابل الحق في تشغيله وإدارته تجاريا لفترة زمنية محددة يسترد خلالها تكاليفه ويحقق أرباحه عبر رسوم يتقاضاها من المنتفعين على أن يلتزم بنقل ملكية المشروع كاملا للدولة في نهاية المدة دون مقابل وبحالة تشغيلية جيدة، ويتم اللجوء لنظام (B.O.T) بسبب عدم قدرة الدولة على مجابهة أعباء تقديم الخدمات، وبالذات الخدمات التكنولوجية الحديثة مما جعل الدول تبرم عقود البوت (B.O.T) لتحقيق مزايا الشراكة.

أن مصطلح (B.O.T) هو مصطلح يدل على البناء والاستغلال والتحويل وهي كلمة مصدرها القوانين الانجلو سكسونية التي تأخذ بوحدة القوانين، حيث ارتبط انتشار هذا النوع من العقود مع اتجاه الدول نحو تحرير الاقتصاد وإشراك القطاع الخاص مع الدولة في النشاط الاقتصادي حتى أن البنك الدولي استخدمه كاستراتيجية في دعم التنمية الدولية.

أولاً:- تعريف عقود البوت

تعتبر عقود البوت من العقود التي تهدف لتقديم الخدمات للمواطنين من خلال تحديث وتطوير المشروعات المختلفة بواسطة القطاع الخاص محلية أو أجنبية مقابل ضمانات وحوافز تشجع على جذب رؤوس الأموال، فعقود البوت من العقود الحديثة نسبيا ولها عدة تعريفات من ضمنها:

" يقصد بعقود البوت تسليم الدولة للقطاع الخاص صاحب رأس المال قطعة من الأرض لإقامة مشروع من مشروعات البنية الأساسية والمرافق العامة وفقا لمواصفات محددة سلفا بين الدولة والمستثمر ويتحمل المستثمر كافة أعباء البناء والتشغيل ويكون للمستثمر الحق في الحصول على إيرادات تشغيل المشروع لمدة زمنية محددة يتم الاتفاق عليها في عقد البوت وتختلف من مشروع لآخر"(1).

أيضا يمكن تعريف عقود البوت بأنها" نظام من نظم تمويل مشروعات البنية الأساسية حيث تعهد الدولة إلى شخص من أشخاص القطاع الخاص بموجب اتفاق بينهما يلتزم فيه شخص القطاع الخاص بتصميم وبناء مرفق من مرافق البنية التحتية الأساسية ذات الطابع الاقتصادي ويرخص له تملك أصول هذا المشروع وتشغيله بنفسه أو عن طريق الغير ويكون عائد تشغيل المرفق خالصا له على نحو يمكنه من استرداد تكلفة المشروع وتحقيق هامش ربح طول مدة الترخيص بالأوضاع والشروط المتفق عليها"(2).

كما عرفته لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي (اليونسترال) بأنه:" شكل من أشكال تمويل المشروعات تمنح بمقتضاه الحكومة امتيازاً لمجموعة من المستثمرين لتطوير مشروع معين وتشغيله وإدارته واستغلاله تجارياً، ويقوم الاتحاد المالي للمشروع أو الشركة التي يتم إنشائها بواسطة صاحب الامتياز بتطوير المشروع وإدارة الامتياز طبقا لما هو منصوص عليه في الاتفاق المبرم بين الحكومة وصاحب الامتياز"(3).

وقد زاد هذا التعريف من أغراض عقود البوت ووسعها من مشروعات البنية الأساسية لتشمل إنشاء المجمعات الصناعية التي تقوم شركة المشروع بإنشائها واستغلالها خلال مدة الامتياز وهو ما يساعد في عملية التنمية داخل الدولة المضيفة(4).

ثانياً:- أنواع عقود البوت (B.O.T)

تأخذ عقود البوت عدة صور وأشكال يختص كل منها بجانب معين من جوانب البنية الأساسية، ويكون لها تأثير إيجابي على الدولة في بعض الجوانب الرئيسية كما لا تخلو هذه العقود من الجوانب السلبية(5). أهم هذه الصور:-

1: عقود البناء والتشغيل ونقل الملكية (B.O.T) Build Operate Transfer

يعتبر هذا النوع من العقود هو الأساس بين عقود البنية الأساسية، وفيه تقوم الدولة بإبرام عقد امتياز مع أحد شركات القطاع الخاص ببناء مرفق عام يقدم خدمة أساسية للجمهور على نفقته الخاصة وتتحمل مسؤولية تشغيله مدة زمنية متفق عليها في العقد لاسترداد ما انفقته على عملية البناء، إضافة إلى تحقيق ربح وبعد نهاية المدة تعيد الشركة المشروع بنقل ملكيته للدولة بشكل سليم قابل للتشغيل وذو جودة(6).

2- عقود البناء والامتلاك والتشغيل ونقل الملكية (B.O.O.T) Build Own Operate Transfer

هذا النوع من العقود لا يختلف كثيراً عن عقود البوت حيث تقوم الجهة الإدارية بتعهد إلى أحد المستثمرين بإنشاء وتشغيل مرفق عام وتشغيله وتمنحه ملكية هذا المرفق طول فترة العقد، مع احتفاظ الإدارة بحقها في الإشراف والرقابة والتوجيه فيما يتعلق بآلية عمل المرفق وكيفية تقديم الخدمات للجمهور في حين أن عقود البوت تبقى ملكية العقار فيها للدولة ويتحصل المستثمر فقط على حيازة المشروع محل العقد(7).

3- عقود البناء والتأجير ونقل الملكية (B.L.T) Build Lease Transfer

في هذا النوع من العقود تسمح الدولة للمستثمر ببناء المشروع وغالباً ما يكون مبنى حكومي وبعد الانتهاء من بناءه تقوم الجهة الإدارية باستئجاره من شركة المشروع طوال فترة الامتياز وبعد انتهاء فترة الإيجار يصبح المرفق ملكاً للدولة على أن تقوم الدولة بصيانتها طيلة فترة الإيجار(8).

4- عقود البناء والتملك والتشغيل (B.O.O) Build Own Operate

يختلف هذا النوع عن بقية العقود الأخرى المتولدة عن عقود البوت الرئيسية، وذلك في أن أساسه يقوم على تملك الشركة المنفذة للمشروع بشكل نهائي، لا يزول إلا في حال انتهاء الغرض المنشأ المشروع لأجله فقط، أما ما دون ذلك تظل ملكية الشركة للمشروع قائمة(9).

5- عقود البناء والامتلاك والتشغيل ونقل الملكية (M.O.O.T)Modernize Own Operate Transfer

تقوم الإدارة بإبرام مثل هذه العقود لغرض تحديث وتطوير وتشغيل المرفق الذي يكون منشأ مسبقاً، وتكون حيازته فترة من الزمن يتحصل خلالها على إيرادات ورسوم تشغيل المرفق طول مدة العقد(10).

6- عقود البناء والتمويل والتحويل (B.F.T) Build Finance Transfer

في هذه العقود يقوم المستثمر بتمويل عملية بناء أحد مشروعات البنية الأساسية ثم يقوم بنقله إلى الدولة التي تقوم بسداد تكلفة المشروع للمستثمر على شكل أقساط (11).

7- عقود البناء والتمويل (B.T) Build Transfer

في هذه العقود يتم الاتفاق بين الشركة صاحبة المشروع والحكومة على أن تقوم شركة المشروع ببناء وتشغيل المشروع ثم تقوم بعد ذلك بنقل ملكيته مباشرة إلى الدولة دون استغلاله أو تشغيله على أن تحصل شركة المشروع على ما قامت بإنفاقه من الدولة على فترات زمنية منصوص عليها في العقد بالإضافة إلى قدر معقول من الأرباح (12).

8- عقود التجديد والتشغيل وتحويل الملكية (R.O.T) Rehabilitate Operate Transfer

في هذه العقود يتم الاتفاق بين الإدارة والشركة المستثمرة لغرض القيام بتجديد أحد المشروعات القائمة وإعادة صيانتها ورفع كفاءتها التشغيلية ونوع الخدمات فيها، ثم بعد ذلك تقوم بنقل ملكيتها للدولة (13).

المطلب الثاني: التكيف القانوني لعقود البوت في القانون المدني الليبي ولائحة العقود الإدارية

نظرا للتشابه الكبير بين عقود البوت (B.O.T) وعقود التزام المرافق العامة من خلال اشتراكهما في ذات العناصر المكونة لهما، فقد ظلت عقود البوت وفترات طويلة منطوية تحت مظلة عقود الالتزام، والمشرع الليبي مثله مثل بقية الدول لم يعطي لهذه العقود تفريدها التشريعي، بتنظيم مختلف مراحلها التي تمر بها ابتداء من مرحلة إبرامها وانتهاء بمرحلة انقضائها، بل ظلت تابعة لعقود الالتزام، على الرغم من الفائدة الاقتصادية التي تحققها هذه العقود.

أولاً:- التكيف القانوني لعقود البوت (B.O.T) في القانون المدني الليبي

نظم المشرع الليبي التكيف القانوني لعقود البوت في القانون المدني وتحديدًا في المواد (667- 672) تحت مسمى "عقد الالتزام".

حيث عرفته المادة 667 بأنه: "عقد الغرض منه إدارة مرفق عام ذي صفة اقتصادية ويكون هذا العقد بين جهة الإدارة والشركة التي يعهد إليها باستغلال المرفق" وهذا النص ينطبق تماما على الهيكل القانوني لعقود البوت حيث يلتزم المستثمر بالبناء والصيانة والتشغيل مقابل مصاريف التشغيل وتقديم الخدمات.

يحدد هذا التعريف الهيكل القانوني لعقود الالتزام وتشابها مع عقود البوت وذلك بتعاقد المستثمر (فرد أو شركة) مع الدولة بإدارة مرفق عام ذي طبيعة استثمارية اقتصادية، كالمطارات، أو الجسور والأنفاق، لفترة زمنية محددة تسمى بفترة الامتياز، لاسترداد كلفته الرأسمالية وحد مناسب من الأرباح.

ووفقا للمادتين (668- 669) تفرض قيود صارمة على الشركة المستثمرة لضمان عدم انحرافها بالمرفق العام نحو الربحية المطلقة على حساب الجمهور، وذلك بأداء الخدمات للمنتفعين دون التمييز بينهم ومعاملة الجميع على قدم المساواة في تقديم الخدمة وتحصيل الرسوم، بأن تلتزم الشركة المستثمرة بأداء الخدمات للمنتفعين وفق الشروط القانونية المتفق عليها وتتوافق مع طبيعة المرفق العام.

ثانياً - التكيف القانوني لعقود البوت (B.O.T) وفق لائحة العقود الإدارية رقم (600) لسنة 2024م

العقود الإدارية هي عقود تتبع القانون العام وتحديدًا تندرج تحت فئة عقود التزام المرافق العامة المتضمنة أشغالا عامة، أما الطبيعة القانونية لعقود البوت وفق لائحة العقود الإدارية تتطلب شروطا معينة تخص أطراف العقد وهي كالتالي:-

- 1- أن تكون الدولة طرفا أصيلا في العقد.
 - 2- أن يكون الغرض من العقد إنشاء أو تسيير مرفق عام يخدم مصلحة الجمهور، ويقدم خدمات له.
 - 3- احتواء العقد على شروط غير مألوفة في معاملات الأفراد، تمنح الدولة سلطة الرقابة والإشراف وتوقيع الجزاءات والفسخ الأحادي لحماية المصلحة العامة.
 - 4- أما التكيف القانوني للاتفاق المباشر في ظل لائحة العقود الإدارية الليبية الأخيرة رقم (600) لسنة 2024م هو طريقا استثنائيا محدود الصلاحية، يمنح جهة الإدارة سلطة التعاقد بإرادتها المنفردة مع مستثمر أو مقاول محدد بعينه دون المرور بإجراءات المنافسة العلنية.
- نلاحظ هنا إن الاتفاق المباشر هو استثناء، ولا يجوز اللجوء إليه إلا إذا توافرت حالة من الحالات التي حددتها اللائحة على سبيل الحصر، مثل حالات الضرورة أو الأمن القومي.

ثالثاً:- التنظيم الدستوري لعقود البوت (B.O.T) في مسودة الدستور الليبي 2017م

لم يرد في مسودة الدستور الليبي لسنة 2017م نص صريح يذكر فيه عقود البوت، ولكن تم إدراج هذه العقود وأحكامها ضمن المواد الدستورية المنظمة للاقتصاد والاستثمار وعقود الامتياز، وتتوزع المبادئ الدستورية التي تحكم هذا النوع من عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وتم ذكر ذلك في المادة (15) من مشروع الدستور⁽¹⁴⁾. كما ألزمت المادة (170) منه ضرورة عرض العقود والاتفاقيات المتعلقة بالثروات الطبيعية على مجلس الشيوخ للمصادقة عليها، مثل مشاريع البنية التحتية الكبرى المرتبطة بالطاقة.

لقد ترك مشروع الدستور الليبي لسنة 2017م مسألة تنظيم عقود البوت تفصيليا إلى القوانين واللوائح الإدارية التنفيذية، وكان آخرها لائحة العقود الإدارية رقم (600) لسنة 2024م، وقانون الاستثمار الذي يحدد الحوافز والضمانات للمستثمرين المحليين والأجانب الراغبين في المشاركة.

كما ألزمت المادة (166) الحكومة بأنه: "لا يجوز لها أن ترتبط بالتزامات يترتب عليها إنفاق مالي من الخزنة العامة إلا وفق أحكام القانون المالي للدولة"، وهذا القيد الدستوري يتطلب تنظيما تشريعي دقيق من قبل البرلمان قبل إبرام أي عقد شراكة طويل الأجل لعقود البوت.

وقد ألزم مشروع الدستور الليبي الدولة بتبني سياسات اقتصادية تحقق الاستدامة والكفاءة في كل الاستثمارات، وارتفاع كافة المناطق من المشاريع الاستثمارية والتنمية بشكل عادل⁽¹⁵⁾.

المطلب الثالث: التطور التاريخي للوائح العقود الإدارية في التشريع الليبي

عقود البوت من العقود الحديثة النشأة، إلا أن هناك جانبا كبيرا من الفقه يرى بأنها امتداد لعقود التزام المرافق العامة وأنها تمثل أهم صورها، حيث أن كليهما يشتركان في ذات العناصر المكونة لهما، فقد ظهرت عقود البوت (B.O.T) في ثمانينات القرن الماضي، إلا أن بداية العمل بها سبقت هذه الفترة بكثير⁽¹⁶⁾.

لقد مر التشريع القانوني للوائح العقود الإدارية في القانون الليبي بمراحل تاريخية وتشريعية متلاحقة، وواكب خلالها المشرع التحولات السياسية والاقتصادية للبلاد من النظام الملكي مرورا بفترة النظام الجماهيري وأخيرا التعديلات التشريعية الحديثة.

أولاً: مراحل تطور لوائح العقود الإدارية

يمكن تقسيم هذا التطور التاريخي للوائح العقود الإدارية إلى عدة مراحل من أهمها:-

المرحلة الأولى - المرحلة التأسيسية

تسمى أيضا بمرحلة ما قبل السبعينات، وهي المرحلة التي كانت فيها القواعد القانونية للعقود الإدارية عبارة عن قواعد عامة للمنافسات والمزايدات وعقود الامتياز، وخاصة عقود الامتياز النفطية آنذاك بموجب قوانين خاصة مثل قانون النفط لعام 1955م، وهذه القواعد القانونية كانت تأخذ شكل نصوص قانونية تابعة للقانون المدني مع وجود جهات رقابية إدارية تشرف على سلامة الانفاق الحكومي، ففي هذه المرحلة لا توجد لائحة متكاملة ومستقلة للعقود الإدارية كما هي عليه الآن.

المرحلة الثانية- مرحلة لائحة العقود الإدارية لسنة 2007م

بعد صدور لائحة العقود الإدارية في ليبيا عام 2007م بموجب قرار اللجنة الشعبية العامة (سابقا) رقم (563) لسنة 2007م أصبحت هناك لأول مرة في الدولة الليبية لائحة خاصة بالعقود الإدارية، جاءت هذه اللائحة لتوحيد وتفصيل إجراءات التعاقد الحكومي (المناقصات- الممارسات- التكليف المباشر)، وقد خصصت فصلا خاصا للمشروعات الاستثمارية غير الممولة من الميزانية العامة، وكانت هذه بدايات التشريع لعقود البوت (B.O.T) والشراكات مع القطاع الخاص الأجنبي والمحلي لتنفيذ المشاريع المختلفة.

المرحلة الثالثة- لائحة العقود الإدارية لسنة 2014م

بعد التغيير السياسي والنظرة الاقتصادية في الدولة الليبية في 2011م أصدر مجلس الوزراء لائحة عقود جديدة من أهم سماتها المحافظة على الهيكل العام لللائحة السابقة، وإدخال بعض التعديلات التي تهدف إلى ضبط الرقابة المالية ومحاربة الفساد الإداري، وذلك بتحديد اشتراطات وتدابير رقابية أكثر حزما من ديوان المحاسبة.

المرحلة الرابعة- لائحة العقود الإدارية الجديدة رقم (600) لسنة 2024م.

عند صدور لائحة العقود الإدارية الجديدة رقم (600) لسنة 2024م والتي ألغت بموجبها اللائحة السابقة لسنة 2014م، جاءت النصوص التشريعية مختلفة للوائح القديمة، وأهم هذه التغييرات: حذف تنظيم عقود البوت من اللوائح الإدارية، وأصبحت تخضع لقوانين الاستثمار وقوانين الشراكة بين القطاعين العام والخاص (ppp).

كما تم تعديل مصطلح "التكليف المباشر" إلى مصطلح "الاتفاق المباشر" مع وضع شروط وضوابط أكثر صرامة لحالات اللجوء إليه، وتقليص صلاحيات الوزير المختص للتعاقد عبر الاتفاق المباشر، وألزمت اللائحة الجهات الإدارية بعدم طرح أي مشروع أو إبرام أي عقد إلا بعد إعداد دراسة شروط ومواصفات فنية دقيقة، مع تقديم دراسة جدوى مالية وفنية متكاملة ومسبقا لضمان كفاءة الإنفاق الحكومي، وسيتم تناول ذلك بالتفصيل في المبحث الثاني عند ذكرنا لشروط العقود الإدارية.

ثانيا- تعريف الاتفاق المباشر: يعرف الاتفاق المباشر بأنه: هو طريق استثنائي من طرق التعاقد الإداري، تلجأ إليه الجهة الإدارية بإرادتها المنفردة لإبرام عقد مع مقاول أو شركة أو مستثمر محدد دون المرور بإجراءات المنافسة العلنية (المناقصة)، وذلك نظرا لتوافر ظروف خاصة حددها القانون على سبيل الحصر، على أن تخضع هذه العملية لقيود مالية ورقابية صارمة لضمان حماية المال العام.

ثالثا- شروط الاتفاق المباشر

1: يتم اللجوء لهذا الاتفاق في حالات الضرورة القصوى والطوارئ، مثل حالات الكوارث الطبيعية والأوبئة والأزمات الطارئة التي لا تحتمل التأخير الناتج عن إجراءات المناقصات العامة.

2- حالات الأمن القومي والدفاع للدولة، مثل عقود توريد الأسلحة والتجهيزات الأمنية والمشروعات ذات الطبيعة السرية التي تمس أمن الدولة.

3- الاحتكار الفني والقانوني: إذا كانت المواد المراد توريدها لا تتوفر إلا لدى شركة أو مقاول معين ومحدد بالذات.

4- حالات مكملات العقود القائمة: إذا كان العمل المطلوب تنفيذه أو المواد المراد توريدها لا تتوفر إلا لدى شركة أو مقاول واحد ومحدد بالذات، والتي لا يمكن فصلها عن المشروع الأصلي فنيا واقتصاديا دون إلحاق ضرر بالمشروع(17).

إذن هذه اللائحة بينت التداخل التنظيمي بين قوانين عقود البوت وبقية العقود الإدارية الأخرى نتيجة للطبيعة المزدوجة لعقود البوت (B.O.T) فهي من ناحية عقود إدارية للالتزام مرافق عامة ومن ناحية أخرى مشروعات استثمارية ضخمة تهدف لجذب رؤوس الأموال المحلية والأجنبية.

رابعا- التداخل التنظيمي بين لائحة العقود الإدارية وقانون تشجيع الاستثمار

كما ذكرنا سابقا نتيجة للطبيعة المزدوجة لعقود البوت بينها وبين عقود التزام المرافق العامة من ناحية، ومشروعات استثمارية ضخمة تهدف لجذب رؤوس الأموال من ناحية أخرى، وبعد حذف الفصل الاستثماري من اللائحة الجديدة، لاحظنا وجود تداخل وتشابك بين القانونين في عدة مسائل من أهمها:-

1:- التنازع بين قواعد الإنفاق الحكومي وحوافز الاستثمار.

2- التشابك في جهات الاختصاص والاعتماد. وهذا ما سيتم توضيحه في المبحث الثاني

المبحث الثاني: مراحل وشروط التعاقد لعقود البوت (B.O.T) في لائحة العقود الإدارية رقم (600) لسنة 2024م

تمثل آليات وشروط التعاقد لعقود البوت (B.O.T) في ظل لائحة العقود الإدارية الجديدة تحولا بنويا في القوانين التشريعية للدولة الليبية، إذ نقل المشرع تنظيم هذه المشاريع الاستثمارية الكبرى من اللوائح التقليدية إلى لوائح إجرائية وأطر استثنائية.

عليه سيتم تناول أهم المراحل لإجراءات التعاقد وفق لوائح العقود الإدارية السابقة كمطلب أول، والشروط الفنية والأساسية والمالية والجزاءات وفق اللائحة الإدارية الجديدة في القانون الليبي كمطلب ثان.

المطلب الأول: المراحل القانونية لإجراءات التعاقد وفق لوائح العقود الإدارية السابقة

بعد حذف التنظيم المباشر لعقود البوت من اللائحة العامة للعقود الإدارية في القانون الليبي، أصبحت آليات وإجراءات التعاقد لهذه العقود وفق لائحة العقود الإدارية الجديدة، ذات طابع قانوني محدد بشكل أكثر مما كان عليه، وقد مرت هذه الآليات بعدة مراحل يمكن توضيحها في الفقرة القادمة على النحو الآتي:-

المرحلة الأولى: مرحلة المبادرة والتخطيط

هناك بعض الإجراءات التحضيرية التي تقوم بها الإدارة عند إبرامها لمثل هذه العقود حتى تضمن الحصول على الفائدة المرجوة منها، ومن أهم هذه الإجراءات تحديد المشروع الذي تحتاجه ضمن مرافقها الحيوية العامة وإعداد دراسة فنية ومالية شاملة حول الفائدة التي يضيفها هذا المرفق، وإعداد مجموعة من الشروط التي ترغب في إبرام العقد بناء عليه، وما إذا كان أسلوب عقود البوت هو أفضل البدائل المطروحة لتمويل المشروع، أم أن هناك بدائل يمكن اللجوء إليها.

كل هذه التساؤلات يتم الإجابة عليها في مرحلة التخطيط والإنشاء للمشروع، و أهم الإجراءات التحضيرية لذلك :-

1- تحديد نوع المشروع : تعتبر هذه المرحلة من أهم مراحل إبرام العقد، وتكمن الأهمية في تحديد المستثمرين و كيفية المفاضلة بينهم لاختيار أفضلهم وأكثرهم ملائمة من حيث الإمكانيات المالية والفنية والقدرة على إنشاء وتطوير المرفق المحدد، كل ذلك يتم دراسته من قبل الجهة الإدارية التابعة للدولة من خلال الإعلان عن إنشاء وتيسير أحد المرافق العامة، كإنشاء محطة لتوليد الكهرباء أو الاتصالات أو بناء الجسور والكباري والمولات، وغيرها من المشاريع التي يحتاجها المواطن(18).

2- دراسة جدوى المشروع: تأتي هذه المرحلة عقب مرحلة تحديد المشروع بالضبط، ومعنى دراسة جدوى المشروع إي البدء بإعداد دراسة جدوى للمشروع المراد إقامته من مختلف جوانبه الفنية والاقتصادية والاجتماعية، ولا تقل هذه المرحلة من حيث الأهمية عن المرحلة التي سبقتها.

الأصل في دراسة الجدوى تتم من قبل جهة الإدارة، وفي حالة عدم وجود الخبرة الكافية يمكن الاستعانة بأخذ آراء الجهات الدولية كالبنك الدولي، حيث تنص لائحة العقود الإدارية الجديدة على: "للجهة الإدارية طالبة التعاقد الاستعانة في إعداد الدراسات المنصوص عليها في اللائحة بالاستشاري المتخصص أو إدارتها"(19).

3- إعداد شروط التعاقد: هناك مجموعة من الشروط التي لا يمكن الاتفاق على خلافها والمنصوص عليها قانونيا في لائحة العقود الإدارية، لا بد من توافرها في عقود البوت وأهم هذه الشروط:-

أ- الشروط الفنية والأساسية : متمثلة في الآتي

1- شرط تقديم أفضل أنواع التكنولوجيا المتقدمة والتي سبق استخدامها بنجاح مستمر.

2- كذلك شرط تحديد مدة العقد ومدة الانتهاء من البناء والتشييد من للمشروع.

ج- شرط ضمان نقل ملكية المشروع بحالة جيدة للدولة بعد انتهاء المدة المحددة قانونيا.

ب: الشروط المالية: تكمن أهم هذه الشروط في الآتي:-

1- التسهيلات التي تقدمها الدولة للمشروع، " يجوز عند موافقة الجهة المختصة بإصدار قرار الترسية، أن تتحمل الجهة المتعاقدة أداء كل أو بعض الرسوم والضريبة المشار إليها وفقا للتشريعات النافذة المنظمة لذلك(20).

2- تحديد الأسس التي يجب بناء عليها تحديد أسعار خدمات ومنتجات المشروع " تضع الجهة طالبة التعاقد تقديراتها للأسعار بقدر ما يمكن من الدقة وبمراعاة الآتي:- 1- الاستعانة بأسعار السوق مع أخذ أسعار المشروعات أو التوريدات السابقة والأسعار النمطية بعين الاعتبار. 2- أن توضع تقديرات الأسعار إما بشكل إجمالي أو على أساس سعر الوحدة أو الفئة مضروبا في عدد الوحدات المطلوبة أو الكمية الوارد بيانها في المقاييس أو الكميات، وذلك حسب طبيعة المشروع ومقتضيات المصلحة العامة. 3- أن توضع تقديرات أسعار التوريدات من الخارج الثمن وسائر تكاليف الشحن والنقل والتأمين على البضاعة والمخاطر المحتملة وأتعاب التفتيش والرسوم والضرائب المتعلقة بها. وإن تبين الجهة طالبة التعاقد بوضوح الأسس التي استندت إليها في تقديراتها للأسعار والجهات التي استعانت بها في وضع هذه التقديرات، وفي كل الأحوال يتعين على الجهة طالبة التعاقد الاسترشاد باللائحة النمطية للأسعار التي يصدر بها قرار من مجلس الوزراء بصفة دورية سنوية بناء على عرض من وزير الاقتصاد والتجارة بعد التنسيق مع الجهات التنفيذية ذات العلاقة(21).

ج- الشروط القانونية وهو يعني القانون الواجب التطبيق في حال حدوث خلاف بين الطرفين(22).

2- مرحلة التأهيل واختيار الشريك الاستثماري

نظرا لطبيعة هذه العقود لا يتم اللجوء فيها للمناقصات التقليدية بل تتبع فيها الدول أحد الطرق الآتية

أ- التأهيل المسبق:

وهو الإعلان عن رغبة الدولة في تنفيذ المشروع بطريقة عقود البوت ودعوة ائتلاف الشركات الكبرى لتقديم ملفات خبراتها وملاءمتها المالية لتصفيتها واختيار الأكفاء منها.

ب- الاتفاق المباشر:

اتبعت لائحة العقود الادارية 2024م الجديدة طريقة الاتفاق المباشر لطرق العقود الاستثنائية، وقد تم تناول ذلك في الفقرة الماضية بتعريفه وذكر أهم شروطه(23).

3- مرحلة التفاوض الفني والمالي لأبرام محضر التفاوض الرسمي

تعتبر مرحلة المفاوضات مرحلة تمهيدية تسبق مرحلة إبرام العقد بشكل نهائي، والتي يسعى من خلالها الأطراف للوصول إلى تحضير منظم لإبرام العقد بشكل سليم يكفل تحقيق التوازن بين حقوقهم والتزاماتهم عند البدء في تنفيذه، فهي وإن كانت لا تلزم الأطراف بإبرام العقد إلا أنها تعتبر الخطوة الأساسية لمرحلة التعاقد.

ترجع أهمية المفاوضات في عقود البوت لجانبين قانوني واقتصادي، أما الجانب القانوني متمثل في نتيجة طول مدة تنفيذ العقد والتي قد تطرأ ظروف غير متوقعة، وبسبب ضخامة هذه العقود بتعدد العلاقات القانونية بداخلها لوجود عدد كبير من العقود الفردية في مختلف المجالات الخدمية.

أما فيما يتعلق بالجانب الاقتصادي لعقود البوت فيتمثل في أنها تخدم المصلحة الاقتصادية لكلا الطرفين، فتكون بالنسبة للإدارة في اختيارها لأفضل المستثمرين لتنفيذ العقد، وبالنسبة للمستثمر تتمثل في حمايته من المتغيرات والظروف القاهرة التي قد تجعل تنفيذ المشروع أمراً مرهقاً.

يصدر قرار من الوزير المختص بتشكيل لجنة تضم خبراء قانونيين وماليين ومهندسين تتولى مراجعة عرض الشركة، ففي هذه المرحلة يتم الاتفاق على أدق تفاصيل العقد، من ضمن هذه التفاصيل المدة الزمنية اللازمة للشركة لتشغيل المرفق واسترداد تكاليفها وتسجيل أرباحها، وتحديد أسعار الخدمات والرسوم، ومواصفات الحالة الفنية التي يجب أن يكون عليها المرفق في حال رده للدولة، وتنتهي هذه المرحلة بتوقيع الطرفين محضر تفاوض رسمي يثبت التوافق على كافة البنود.

4- مرحلة القنوات السيادية والاعتمادات القانونية

في حالة أن قيمة العقد تتجاوز المليون دينار وفق لائحة العقود الإدارية 2024م يحال محضر التفاوض ومسودة العقد إلى رئاسة الحكومة لاستصدار قرار استثنائي لمنح الأذن بالتعاقد (وفقاً للقرار رقم 602 لسنة 2024م)، بعدها يعرض المشروع على الهيئة العامة لتشجيع الاستثمار وشؤون الخصخصة لتسجيله تحت مظلة قانون الاستثمار رقم 9 لسنة 2010م، وتحال النسخة النهائية للعقد وكافة مستنداته إلى ديوان المحاسبة وإذا تم الموافقة عليه يكتسب العقد حصانته وشرعيته.

5- مرحلة الصياغة والتوقيع النهائي للعقد

تعد مرحلة صياغة وإبرام العقد من أهم المراحل التي تمر بها عقود البوت خاصة في ظل غياب التنظيم التشريعي لها، وفيها يتم تحديد حقوق والتزامات الأطراف، وتحديد الآلية المناسبة لحل النزاعات التي تنشأ بينهم عند تنفيذ العقد، وعند الانتهاء من مرحلة صياغة البنود التي يبرم العقد بشكل نهائي بناء عليها يتم الانتقال إلى مرحلة التوقيع النهائي للعقد.

إن الأساس القانوني لإبرام عقود البوت هو اعتبارها من العقود الرضائية القائمة على رضا طرفيها المبني على تقابل الإيجاب والقبول بينهما، وما تتميز به هذه العقود من ضخامة تنفيذها مما يستلزم إبرام جملة من العقود الفرعية المختلفة يتعلق بعضها بعقود الاستشارة الفنية أو عقود إنشاء وتشغيل وصيانة أو عقود تزويد الوقود والتمويل وعقود التأمينات(24).

يقوم الوزير المختص أو من يقوم مقامه بالتفويض من قبل رئيس الحكومة بتوقيع العقد النهائي مع الممثل القانوني للشركة المستثمرة التي تلتزم بتقديم خطاب ضمان حسن التنفيذ، حينها تصدر الإدارة خطاباً رسمياً للشركة للبدء الفعلي في مرحلة التأسيس والبناء وتبدأ معها حساب المدة الزمنية المحددة للمشروع.

المطلب الثاني: الشروط الفنية والأساسية والجزاءات بين لائحة العقود الإدارية رقم (600) لسنة 2024م والقانون المدني الليبي

تركز اللائحة الجديدة على الموازنة الدقيقة بين إجراءات المفاوضات عبر آلية الاتفاق المباشر لضمان جذب القطاع الخاص وبيان فرض مجموعة محددة من الشروط القانونية والمالية والفنية لضمان حماية المال العام وصيانة المرافق العامة للدولة.

نظراً لأن لائحة العقود الإدارية الجديدة قصرت نصوصها على العقود الممولة حكومياً وحذفت الشق الاستثماري، صدرت لائحة تنظيم عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص بموجب القرار رقم (507) لسنة 2025م والمستند أساساً إلى لائحة العقود الإدارية 2024م.

وتأتي أهم هذه الشروط كالآتي:-

أولاً: الشروط الفنية والأساسية

تعتبر الشروط الفنية في عقود البوت الركيزة الأساسية التي تضمن للدولة الحصول على مرفق عام ذي جودة عالية، وتنقسم هذه الشروط إلى المراحل الآتية:

1- شرط مرحلة التصميم ودراسة المشروع: وهو وضع الدراسات المطابقة للمواصفات القياسية الليبية أو المواصفات العالمية المعتمدة في هذا القطاع، كما تفرض التشريعات الليبية تقديم دراسة تقييم الأثر البيئي للمشروع قبل البدء بالبيئة

المحيطة، وتصميم المرافق فنيا ليكون مقاوما للظروف الجوية والزلازل والكوارث الطبيعية، وفي حال كانت تصاميم المشروع جاهزة لا يجوز البدء بها إلا بعد مراجعتها وتدقيقها من قبل لجنة فنية متخصصة تابعة للوزارة واعتمادها رسمياً⁽²⁵⁾.

2- شروط مرحلة التشييد والبناء: بعد مرحلة التصميم والدراسة تأتي مرحلة تشييد وبناء المشروع، لا بد أن تكون هذه المرحلة موضح فيها جداول التنفيذ الزمنية توضيح دقيق ومسبق بجداول زمنية صارمة ومقسمة إلى مراحل تنفيذية محددة، وأي تأخر في تسليم مرحلة فنية يعرض الشركة لغرامات التأخير التي يحددها القانون بحد أقصى 10%.

كما تقوم الشركة بتمكين جهاز الإشراف المعين من طرف الدولة من دخول موقع المشروع وفحص المواد المستخدمة ومراقبة جودة البناء، وله الحق في رفض أي أعمال غير مطابقة لهذه الشروط، كما تشترط الدولة الليبية في مثل هذه المشاريع استعمال تكنولوجيا حديثة⁽²⁴⁾.

3- شروط مرحلة التشغيل والصيانة: في هذه المرحلة يلتزم المستثمر فنيا بصيانة المرفق العام بانتظام وعلى نفقته الخاصة، وفقاً لدليل الصيانة المعتمد من الشركة المصنعة للمعدات لضمان عدم تآكل الأصول أو تدني كفاءتها أثناء فترة الاستغلال، كما يشترط فنيا بتشغيل المرفق لتقديم الخدمة للجمهور دون انقطاع.

أي توقف في دون مبرر ناتج عن إهمال الصيانة لمدة تتجاوز 15 يوم داخل المشروع، يعطي للدولة فسخ العقد أو التدخل لإدارة المرفق مؤقتاً، ويشترط فنيا إلزام الشركة بإعداد برامج تدريبية وتأهيلية دورية للمهندسين والفنيين الليبيين طيلة فترة الامتياز لضمان نقل الخبرة التكنولوجية والإدارية محلياً⁽²⁷⁾.

4- شروط مرحلة نقل الملكية والتسليم: يشترط ألا يسلم المرفق العام للدولة الليبية إلا بحالة جيدة وصالح للاستخدام المستمر لسنوات قادمة، وأن لا يكون متهاكاً، قبل انتهاء العقد بفترة كافية تتراوح بين السنة والسنتين وتشكل لجنة فنية مشتركة من الدولة والشركة المستثمرة لفحص كافة أجزاء المرفق والمحطات والآلات، وإذا تبين وجود عيوب أو نقص في الصيانة تلزم الشركة فنيا بإصلاحها على حسابها الخاص قبل نقل الملكية.

كما يلزم المستثمر فنيا بتسليم الدولة كافة المخططات الهندسية النهائية وكتيبات التشغيل والأكواد الرمزية للبرمجيات وأنظمة التحكم الإلكترونية المشغلة للمرفق، لضمان قدرة الدولة على إدارته بعد خروج المستثمر، وأهم هذه الشروط:-

أ:- يشترط أن يسلم المشروع للدولة وهو خال تماماً من أي رهون حيازية أو ديون أو التزامات مالية.
ب:- تلتزم الشركة بتسوية كافة الحقوق والالتزامات العمالية لموظفيها بنهاية العقد مع نقل عقود وتأهيل العمالة الليبية المشغلة للمرفق إلى ملاك الدولة لضمان استمرار العمل.
ج:- تلتزم الشركة بالتنازل ونقل كافة التراخيص الإدارية والبيئية والشهادات التشغيلية الخاصة بالمرفق إلى اسم الجهة الإدارية قانوناً.

د:- يشترط فنيا ألا يقل العمر الافتراضي للمتبقي للآلات والمعدات والمحطات الرئيسية في المرفق عند التسليم عن مدة تحددها اللجنة الفنية من 5 إلى 10 سنوات بحيث يكون المرفق صالحاً للخدمة.

هـ:- تشكل لجنة فنية وقانونية مشتركة قبل انتهاء العقد بمدة لا تقل عن 12 شهر ولا تزيد عن 24 شهر للفحص الفني المسبق هندسياً وفنياً وإجراء الاختبارات التشغيلية القياسية.

و:- إذا كشف الفحص الفني عيوب وتآكل غير طبيعي في الأصول أو نقص في أعمال الصيانة الدورية، تلزم الشركة بإصلاح هذه العيوب على نفقتها الخاصة خلال مدة محددة وقبل التوقيع النهائي، وإلا يحق للدولة اقتطاع كلفة الإصلاح من ضمان حسن التنفيذ المحتجز لديها.

ز:- تلتزم الشركة المستثمرة بتسليم الدولة كافة المخططات الهندسية والإنشائية النهائية بعد التنفيذ وكذلك أدلة التشغيل والصيانة، وتسليم حقوق استخدام أنظمة التحكم الإلكترونية وشفراتها البرمجية المشغلة للمرفق، مع التنازل عن تحديثاتها الفنية لصالح الدولة لضمان عدم توقف المرفق إلكترونياً⁽²⁸⁾.

ثانياً: الشروط القانونية (التنظيمية والسيادية)

1- الصفة والملاءمة القانونية للشركة: يجب أن يتخذ المستثمر شكل الشركة المساهمة أو ائتلاف شركات كبرى، تمتلك الشخصية الاعتبارية المستقلة والخلفية القانونية الكبيرة دون قضايا إفلاس أو تصفية، وفي حال كانت الشركة أجنبية يشترط قيدها وتسجيلها لدى وزارة الاقتصاد والتجارة الليبية أو الحصول على رخصة استثمارية من الهيئة العامة لتشجيع الاستثمار⁽²⁹⁾.

2- اعتماد القنوات الاستثنائية والسيادية للتعاقد: وفقاً لللائحة العقود الإدارية لسنة 2024م يحظر على الوزير توقيع العقد منفرداً وفي حالة تجاوزه المليون دينار يشترط قانونياً استصدار قرار إذن واعتماد رسمي مسبق من رئيس الوزراء.

استنادا للقرار رقم (206) لسنة 2024م بشرط أن يتم تصنيف المشروع محل العقد رسميا من قبل الدولة كمشروع استراتيجي أو تنموي كبير⁽³⁰⁾.

3- الحصول على الموافقة السابقة من ديوان المحاسبة: ويعد هذا الشرط جوهريا من شروط العقد فلا يكون العقد نافذ ومنتهج لأي أثر قانوني في مواجهة الدولة الليبية إلا بعد عرض مسودته ومحاضر تفاوضه على ديوان المحاسبة والحصول على الموافقة الفنية والقانونية عليه مسبقا.

4- حظر التنازل للغير إلا بإذن: يشترط قانونيا بقاء التزام التنفيذ على الشركة المستثمرة ولا يجوز لها التنازل عن العقد أو التنازل من الباطن لشركة أخرى دون الحصول على موافقة كتابية مسبقة ومعتمدة من الدولة وفي حالة مخالفة ذلك يفسخ العقد وتصادر الضمانات.

ثالثا: الشروط المالية (التمويلية والرقابية)

1- أن تقوم الشركة المستثمرة بالتمويل الذاتي الكامل دون أي أعباء على الميزانية العامة للدولة، وأن تلتزم بتمويل وتصميم وبناء المرفق بالكامل من أموالها الخاصة، أو عبر قروض مصرفية تتحمل هي مسؤوليتها القانونية والمالية.

2- تقديم ضمان حسن التنفيذ (التأمين النهائي)، تلزم لائحة العقود الإدارية تقديم خطاب ضمان مصرفي غير مشروط صادر عن مصرف تجاري يعمل في ليبيا أو معتمد لديه وتظل القيمة مجمدة لصالح الدولة كضمانة مالية.

3- الاعتماد الحكومي لتعريف ورسوم الخدمات: أحد الشروط المالية التي لا تنفرد بها الشركة المستثمرة لوحدها بتحديد أسعار الخدمات أو الرسوم، بل يجب أن يتم الاتفاق عليها واعتمادها مسبقا من قبل الدولة لحماية المواطنين من الاحتكار.

4- تحديد فترة الامتياز: يشترط ماليا وبناء على دراسة الجدوى تحديد مدة العقد الزمنية والتي عادة قد تصل لي 99 سنة، وهذه المدة كافية لاسترداد الشركة تكاليفها الرأسمالية وتحقيق ربح متفق عليه في محضر التفاوض وتحديد نسبة الدولة من العوائد.

5- تحديد سقف غرامات التأخير: تفرض لائحة العقود الإدارية لسنة 2024م وضع بند جزائي مالي في حال تأخر المستثمر في تسليم مراحل البناء، على أن يوضع سقف أعلى للغرامات لا تتجاوز 10% من القيمة التقديرية للعقد، وبلوغ هذا السقف يمنح الدولة حق سحب العمل على حساب الشركة.

6- شروط المزايا والحوافز: يشترط ماليا إدراج المشروع تحت مظلة قانون تشجيع الاستثمار رقم (9) لسنة 2010م، للاستفادة من الإعفاءات الجمركية على الآلات والمعدات والإعفاءات الضريبية على الأرباح وحرية تحويل الأموال للخارج⁽³¹⁾.

خاتمة

تناولت هذه الدراسة عقود البوت (B.O.T) أي عقود البناء والتشغيل ونقل الملكية، وهي عقود ذات أهمية كبيرة للدولة في ظل التطورات الاقتصادية والتكنولوجية عالما، فمن واجب الدول تجاه مواطنيها توفير الخدمات الأساسية التي يصعب على الدولة في كثير من الأحيان توفيرها، الأمر الذي يضطرها الاستعانة بالاستثمار الأجنبي، إن لجوء الدولة لهذه العقود يحقق لها فائدة كبيرة تتمثل في حصولها على مشاريع حيوية لا تستطيع الاستغناء عنها بداخلها إضافة إلى توفير الأموال التي كانت ستنفقها على تنفيذها والاستفادة بها في إنجاز مشاريع أخرى.

وقد تم التوصل للنتائج الآتية

1:- عقود البوت (B.O.T) هي أحد أنماط الاستثمار المهمة التي تسمح للقطاع الخاص بتمويل وبناء المشروع وتشغيله لفترة محدودة لاسترداد التكاليف وتحقيق الأرباح، ثم نقله للدولة.

2- تخضع عقود البوت (B.O.T) في القانون الليبي لمبادئ عقود الالتزام الموجود في القانون المدني الليبي بالإضافة لقوانين اللوائح الإدارية.

3- العقود الإدارية في ليبيا استخدمت لتخفيف الأعباء المالية عن الخزانة العامة عبر إشراك المستثمرين (الوطنيين والأجانب) في تنفيذ وبناء البنية التحتية والمرافق العامة وتشغيلها بكفاءة عالية.

4- يمثل القانون المدني الليبي المرجعية الحاضنة لعقود البوت (B.O.T) فبينما تعنى لائحة العقود الإدارية مثل لائحة 2024م والقرار رقم (206) لسنة 2024م بالجانب الإجرائي والتفاوضي والرقابي الحكومي، يتدخل القانون المدني ليحدد الضمانات العقدية والحقوق المشتركة للطرفين وحماية الجمهور المنتفع بالمرفق العام.

5- في لائحة العقود الإدارية الجديدة تم فصل العقود الخاصة بالاستثمار غير الممول من الميزانية العامة للدولة، وذلك لفصل منظومة المقاولات التوريدية من منظومة الاستثمارات السيادية طويلة الأجل كعقود البوت.

6- اتباع آلية الاتفاق المباشر في اللائحة الجديدة بدل آلية التكاليف المباشر، وهو طريق استثنائي من طرق التعاقد الإداري، تلجأ إليه الإدارة بإرادتها المنفردة لإبرام عقد مع مستثمر محدد وفق ظروف خاصة حددها المشرع.

التوصيات

بعد استكمال هذه الدراسة أوصي بالآتي:-

- 1:- وفي أقرب فرصة اتمنى من المشرع الليبي إصدار قانون خاص ومستقل للشراكة بين القطاعين العام والخاص (PPP) لتشجيع الاستثمار الأجنبي.
- 2- نوصي الجهات الحكومية والوزارات المختلفة بإعداد نماذج تعاقدية لعقود البوت لتوحيد الشروط القانونية والجزائية وتقليص زمن المفاوضات.
- 3- دعم وتدريب الكوادر الفنية والقانونية والمالية المحلية على آليات المفاوضات الدولية لأن هذه العقود تعتمد بالدرجة الأولى على فنون الاتفاق المباشر للمشاريع الاستراتيجية لحماية وصون حقوق الدولة.
- 4:- كما أوصي الدولة الليبية بضرورة الاهتمام بتدريب الموظفين على كيفية التفاوض على إبرام العقود الإدارية، وتوصلهم لقدر كبير من الخبرة والكفاءة في مواجهة الشركات الاستثمارية المتخصصة.

الهوامش

- (1):- عصام أحمد البهجي، التحكيم في منازعات عقود الاستثمار، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2014، الطبعة الأولى، ص12.
- (2) -د- هاني صلاح الدين، التنظيم القانوني والتعاقدي لمشروعات البنية الأساسية الممولة عن طريق القطاع الخاص، دار النهضة العربية، 2001، الطبعة الأولى، ص 44.
- (3) تقرير لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي، مقال بعنوان "الأعمال الممكنة مستقبلاً مشاريع البناء والتشغيل ونقل الملكية"، الدورة 29، نيويورك، 1996م، ص 3. على الموقع الإلكتروني www.Uncitral.org.
- (4) ولقد اجتهد فقهاء القانون العام لوضع عدة تعريفات لعقود البوت، فحوى معظمها بأنها: "المشروعات التي تعهد بها الحكومة لأحد الشركات المحلية أو الأجنبية سواء أكانت من شركات القطاع العام أو الخاص وتسمى بشركة المشروع لإنشاء مرفق عام وتشغيله لحسابها مدة من الزمن ثم تنقل ملكيته إلى الدولة أو الجهة الإدارية" الدكتور مفتاح أبو القاسم مفتاح أبو رويس، عقود البناء والتشغيل ونقل الملكية (B.O.T) دراسة تحليلية مقارنة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2023، ص20.
- (5) من هذه الجوانب السلبية إنها تظل عقود حساسة وتشكل خطورة على الدولة في حال لم يتم إبرامها وفقاً للآلية الملائمة التي تتمكن الدولة من خلالها حفظ حقوقها وتحقيق مصالحها المرجوة منها.
- (6) -د- أحمد سلامة بدر، العقود الإدارية وعقود البوت (B.O.T)، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، 2010، ص 358.
- (7) -د- مفتاح أبو القاسم ابور ويس، عقود البناء والتشغيل ونقل الملكية (BOT) دراسة تحليلية مقارنة، مرجع سابق، ص 35-34.
- (8) -د- عصام أحمد البهجي، التحكيم في منازعات عقود الاستثمار، مرجع سابق، ص 20-21.
- (9) يرى جانب من الفقه باستبعاد هذا النوع من العقود لأنه يعتبر شكلاً من أشكال الخصخصة أكثر من أنه صورة من صور عقود البوت، أنظر -د- مفتاح أبو القاسم مفتاح، مرجع سابق ص39.
- (10) -د- عصام أحمد البهجي، التحكيم في منازعات عقود الاستثمار، مرجع سابق، ص 24.
- (11) -د- حمدي عبد العظيم، عقود البناء والتشغيل والتمويل بين النظرية والتطبيق، بكتاب إدارة مشروعات البنية الأساسية باستخدام نظام البناء والتشغيل والتحويل، الطبعة الأولى، 2001، ص15.
- (12) -د- عصام أحمد البهجي، عقود البوت (B.O.T) الطريق لبناء مرافق الدولة الحديثة، دار الجامعة الجديدة للنشر، 2007، ص12.
- (13) -د- عمرو أحمد، التطور الحديث لعقود التزام المرافق العامة طبقاً لنظام (B.O.T)، دار النهضة العربية، 2002، ص106 وما بعدها.
- (14) تنص المادة (15) من مسودة الدستور الليبي على " تعمل الدولة على إقامة اقتصاد متنوع يحقق الرفاهية والرخاء ورفع مستوى المعيشة وضمان حق المبادرة ويقوم على تنوع مصادره وعلى معايير الشفافية والجودة والمساءلة

والتوازن بين الكفاية الاقتصادية والعدالة الاجتماعية والتنافسية وحماية حقوق المستهلك والمنتج كما تعمل الدولة على تشجيع الاستثمار الخاص والعام والمشارك بما يلبي حاجات المجتمع ويحقق التنمية الشاملة".

(15) أنظر الباب التاسع من مشروع الدستور الليبي لسنة 2017م، (الثروات الطبيعية) المواد (169- 170- 171- 172).

(16) حيث يذهب رأي إلى القول: بأن ظهور هذا النظام يرجع إلى عصر الدولة الرومانية، حيث كانت تنشأ العديد من الطرق من خلال الاعتماد على تمويل القطاع الخاص، ثم يتولى الممولون بعد ذلك الحصول على ما دفعوه من خلال رسوم يفرضونها على المنتفعين من خدمات تلك المشروعات، وهناك رأي آخر يقول بأن بداية ظهور نظام البوت كانت في عصر الالتزام في فرنسا منذ القرن الثامن عشر، ثم انتشر هذا النظام في كل من إسبانيا وإيطاليا وألمانيا.

(17) المادة (11) من لائحة العقود الإدارية رقم (600) لسنة 2024م، تحت عنوان حالات التعاقد بطريق الاتفاق المباشر.

(18) الفقرة (أ) من المادة رقم (12) بخصوص دراسة موضوع التعاقد ومتطلباته قبل البدء في الإجراءات، من لائحة العقود الإدارية 2024م.

(19) الفقرة (و) من المادة رقم (12) بخصوص دراسة موضوع التعاقد ومتطلباته قبل البدء في الإجراءات، من لائحة العقود الإدارية 2024م.

(20) الملزم بأداء ضريبة الاستهلاك والرسوم، المادة (28) من لائحة العقود الإدارية لسنة 2024م

(21) قواعد وضع تقديرات الأسعار، المادة (16) من لائحة العقود الإدارية لسنة 2024م.

(22) الفقرة (ز) و (ح) من المادة رقم (12) بخصوص دراسة موضوع التعاقد ومتطلباته قبل البدء في الإجراءات، من لائحة العقود الإدارية 2024م.

(23) لقد تم تناول هذه الفقرة في التطور التاريخي للوائح العقود الإدارية في التشريع الليبي، الفقرة الثانية.

(24) د- مفتاح أبو القاسم مفتاح أبو رويس، عقود البناء والتشغيل ونقل الملكية، مرجع سابق، ص 179 وما بعدها.

(25) شروط وضع مواصفات الأعمال والمشروعات والتوريدات، المادة رقم (15) من لائحة العقود الإدارية لسنة 2024م.

(26) حالات الحرمان من التعاقد، وفق المادة (20) فقرة (أ) من لائحة العقود الإدارية لسنة 2024م.

(27) المادة (3) من القانون رقم (9) لسنة 2010م بشأن تشجيع الاستثمار تحت بند المزايا والإعفاءات، تحت عنوان "أهداف القانون" في الفقرة (1) منها.

(28) المادة (672) من القانون المدني الليبي تحت بند التزام المرافق العامة.

(29) الشروط المطلوب توافرها فيمن يتقدم للتعاقد، حسب المادة (19) من لائحة العقود الإدارية لسنة 2024م.

(30) فإذا زادت القيمة عن هذا المبلغ ولم تتجاوز الخمسة مليون دينار فيلزم ضرورة الحصول على إذن مسبق من رئيس مجلس الوزراء ومتى زادت القيمة عن ذلك فيشترط الحصول على إذن من مجلس الوزراء. الفقرة (8) من المادة (11) من لائحة العقود الإدارية لسنة 2024م.

(31) المادة رقم (10) من قانون رقم (9) لسنة 2010م بشأن تشجيع الاستثمار تحت بند المزايا والإعفاءات.