

Distr.
GENERAL

A/CN.9/458/Add.3
24 February 1999
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

الجمعية العامة



لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي

الدورة الثانية والثلاثون

فيينا ، ١٧ أيار/مايو - ٤ حزيران/يونيه ١٩٩٩

مشاريع البنية التحتية الممولة من القطاع الخاص

مشاريع فصول لدليل تشريعي بشأن مشاريع البنية
التي تحتية الممولة من القطاع الخاص

تقرير الأمين العام

إضافة

ثانيا - مخاطر المشاريع والدعم الحكومي

المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٢	٢-١	توصيات تشريعية
٣	٧٠-١	ملاحظات على التوصيات التشريعية
٣	٢-١	ألف - ملاحظات عامة
٣	٢٤-٣	باء - مخاطر المشاريع وتوزيع المخاطر
٤	١٥-٦	١ - نظرة عامة على الفئات الرئيسية من مخاطر المشاريع
٧	٢٤-١٦	٢ - الترتيبات التعاقدية لتوزيع المخاطر وتخفيفها
١٠	٥٦-٢٥	جيم - الدعم الحكومي
١١	٢٩-٢٧	١ - اعتبارات السياسة العامة المتعلقة بالدعم الحكومي
١٢	٥٦-٣٠	٢ - أشكال الدعم الحكومي
٢١	٦٧-٥٧	دال - الضمانات التي توفرها المؤسسات المالية الدولية
٢٢	٦٢-٥٨	١ - الضمانات الصادرة عن مؤسسات الاقراض المتعددة الأطراف
٢٣	٦٧-٦٣	٢ - الضمانات التي توفرها وكالة ضمان الاستثمار المتعددة الأطراف
٢٥	٧٠-٦٨	هاء - الضمانات التي توفرها المؤسسات الثنائية

توصيات تشريعية

١ - مخاطر المشاريع وتوزيع المخاطر (انظر الفقرات ٣ الى ٢٤)

١ - ينبغي أن يبين في اتفاق المشروع وما يتصل به من وثائق درجة وطبيعة المخاطر التي تتحملها شركة المشروع والجهة المتعاقدة على التوالي . ولربما يرغب البلد المضيف في دراسة مسألة رفع القيود القانونية أو التنظيمية غير الضرورية التي تحد من قدرة الجهة المتعاقدة على الاتفاق بشأن توزيع للمخاطر ، ترى الجهة المتعاقدة أنه ملائم لاحتياجات المشروع .

٢ - الدعم الحكومي (انظر الفقرات ٢٥ الى ٥٦)

٢ - لربما يرغب البلد المضيف في النظر في اعتماد أحكام تشريعية تبين أشكال الدعم المالي المأذون للحكومة تقديمها .

ملاحظات على التوصيات التشريعية

ألف - ملاحظات عامة

١ - تخلق مشاريع البنى التحتية الممولة من القطاع الخاص فرصا مواتية لخفض الالتزام بتوفير أموال عامة وموارد أخرى لتنمية البنى التحتية وتشغيلها . كما أنها تجعل في الامكان تحويل عدد من المخاطر الى القطاع الخاص كانت ستحملها الحكومة لولا ذلك . وجريا على ما هو معهود ، يلاحظ أن توزيع المخاطر توزيعا دقيقا فيما بين مختلف الأطراف انما يحدد بعد دراسة جملة من العوامل من بينها اهتمام الجمهور بتنمية البنى التحتية المقصودة ومستوى المخاطر التي تواجه شركة المشروع ، والجهات الاستثمارية والمقرضة الأخرى (ومدى قدرتها أو استعدادها لاستيعاب هذه المخاطر بتكلفة مقبولة . ويعتبر توزيع المخاطر على نحو ملائم ضروري جدا لتقليل تكاليف المشروع وضمان تنفيذه تنفيذا ناجحا . وعلى العكس من ذلك ، فان توزيع مخاطر المشروع توزيعا غير مناسب قد يعرض ديمومة المشروع المالية للخطر أو قد يعيق ادارته على نحو فعال ، وبالتالي يزيد من تكلفة تقديم الخدمات .

٢ - ويلقي الفرع باء من هذا الفصل (انظر الفقرات ٣ الى ٢٤) نظرة عامة على المخاطر الرئيسية المصادفة في مشاريع البنى التحتية الممولة من القطاع الخاص ، ويتضمن مناقشة موجزة للحلول التعاقدية المشتركة لتوزيع المخاطر ، تشدد على الحاجة الى تزويد الأطراف بالمرونة اللازمة للتفاوض على توزيع مخاطر المشروع توزيعا متوازنا . ويبين الفرع جيم (انظر الفقرات ٢٥ الى ٥٦) اعتبارات السياسة العامة التي قد ترغب الحكومة في مراعاتها عند تعيين مستوى الدعم الحكومي المباشر الذي قد يوفر لمشاريع البنى التحتية ، كمدى اهتمام الجمهور في تنفيذ أي مشروع معين ، وضرورة اجتناب تحمل الحكومة التزامات لا نهاية لها أو مسؤوليات طارئة مفرطة . ويتناول الفرع جيم بعض تدابير الدعم الاضافية التي أخذت تستخدم في برامج حكومية لتشجيع استثمارات القطاع الخاص في تنمية البنى التحتية ، دون تحبيذ استخدام أي منها على وجه التحديد . وأخيرا فان الفرعين دال (انظر الفقرات ٥٧ الى ٦٧) وهاء (انظر الفقرات ٦٨ الى ٧٠) يعرضان باجمال الضمانات وتدابير الدعم التي قد توفرها المؤسسات المالية الدولية والثنائية .

باء - مخاطر المشاريع وتوزيع المخاطر

٣ - يشير مفهوم "مخاطر المشروع" على النحو المستخدم في هذا الفصل الى الظروف التي ترى الأطراف تبعا لتقديرها أنها قد تنطوي على تأثير سلبي يضر بالمنفعة التي يتوقعون تحقيقها من المشروع . ومع أنه قد تقع أحداث تمثل مخاطر شديدة بالنسبة الى معظم الأطراف (كأن يدمر المرفق تدميرا ماديا بفعل كارثة طبيعية ، مثلا) ، فان تعرض كل طرف من الأطراف الى المخاطر سيختلف عن الآخر تبعا للدور الذي يؤديه في المشروع .

٤ - وتشير عبارة "توزيع المخاطر" الى تعيين مَنْ من الأطراف ، سواء أكان طرفا واحدا أم عدة أطراف ، ينبغي له أن يتحمل تبعات وقوع أحداث تحدد على أنها من مخاطر المشروع . وعلى سبيل المثال ، فإذا كانت شركة المشروع ملزمة بتسليم مرفق البنى التحتية الى الجهة المتعاقدة مع معدات معينة وهي في حالة جيدة الأداء الوظيفي ، فإن شركة المشروع تتحمل مخاطر احتمال عدم أداء هذه المعدات وظيفتها بمستويات الأداء المتفق عليها . وقد يكون لحدوث هذا النمط من المخاطر ، بدوره ، سلسلة من العواقب بالنسبة لشركة المشروع ، بما في ذلك مسؤوليتها عن عدم الوفاء بالتزامها التعاقدية بموجب اتفاق المشروع أو القانون المعمول به (كأن تدفع مثلا تعويضا عن الأضرار التي لحقت بالجهة المتعاقدة من جراء التأخر في إيصال المرفق الى مرحلة التشغيل) ؛ أو عن الخسارة (كخسارة العوائد نتيجة التأخر في المباشرة بتشغيل المرفق) أو تحمل تكاليف اضافية (من قبيل تكاليف اصلاح المعدات العاطلة أو تأمين معدات بديلة) .

٥ - غير أن الطرف الذي يتحمل مخاطر معينة قد يتخذ تدابير وقائية بهدف الحد من احتمال حدوث هذه المخاطر ، وكذلك تدابير محددة لحماية نفسه - كليا أو جزئيا - من عواقب هذه المخاطر . وغالبا ما يشار الى هذه التدابير بعبارة "تخفيف المخاطر" . وفي المثال السابق تقوم شركة المشروع باستعراض موثوقية موردي المعدات والتكنولوجيا المقترحة استعراضا دقيقا . وقد تطلب شركة المشروع من موردي معداتها تقديم ضمانات مستقلة عن أداء هذه المعدات . وقد يكون المورد ملزما بدفع غرامات جزائية أو تعويضات مقطوعة عن أضرار الى شركة المشروع عن التبعات المترتبة على عطل المعدات . وقد تتخذ في بعض الحالات سلسلة من الترتيبات التعاقدية تتسم بقدر ما من التعقيد للتخفيف من بعض مخاطر المشروع . فقد تعتمد شركة المشروع ، على سبيل المثال ، الى ربط الضمانات المقدمة من مورد المعدات بتأمين تجاري يغطي بعض التبعات المترتبة على توقف أعمالها نتيجة لعطل المعدات .

١ - نظرة عامة على الفئات الرئيسية من مخاطر المشاريع

٦ - لأغراض التوضيح ، تقدم الفقرات التالية نظرة عامة عن الفئات الرئيسية لمخاطر المشاريع ، وتبين بعض الترتيبات التعاقدية المستخدمة في توزيع المخاطر وتخفيفها . وللوقوف على المزيد من المناقشة بصدد هذا الموضوع ، ينصح القارئ بالاستئناس بمصادر أخرى للمعلومات من قبيل المبادئ التوجيهية لتنمية البنى التحتية من خلال مشاريع البناء والتشغيل ونقل الملكية (بوت) التي أعدتها اليونيدو^(١) .

(أ) تعطل المشروع الناجم عن أحداث خارجة عن سيطرة الأطراف

٧ - مما تواجه الأطراف من مخاطر احتمال تعطل المشروع نتيجة أحداث غير متوقعة أو طارئة تقع خارج سيطرتها ، قد تكون ذات طابع مادي كالكوارث الطبيعية - من فيضانات أو عواصف أو هزات

أرضية - أو نتيجة لأفعال من صنع البشر كالحروب أو القلاقل أو الهجمات الإرهابية . وقد تتسبب هذه الأحداث غير المتوقعة أو الطارئة في تعطل مؤقت في تنفيذ المشروع أو تشغيل المرفق مؤقتا ، مما يفضي الى تأخير عملية التشييد ، أو فقدان العائد وغير ذلك من الخسائر . وقد تؤدي أحداث شديدة الخطورة الى الحاق أضرار مادية بالمرفق أو حتى الى تدميره الى درجة يتعذر معها اصلاحه .

(ب) **تعطل المشاريع الناجم عن اجراءات مناوئة تتخذها الحكومات ("المخاطر السياسية")**

٨ - تواجه شركة المشروع والجهات المقرضة مخاطر تتعلق باحتمال تأثر تنفيذ المشروع تأثرا سلبيا نتيجة تصرفات الجهة المتعاقدة ، أو هيئة حكومية أخرى أو السلطة التشريعية في البلد المضيف . وغالبا ما يشار الى هذه المخاطر بعبارة "المخاطر السياسية" ، ويمكن تقسيمها الى ثلاث فئات عامة هي : المخاطر السياسية "التقليدية" (كتأميم أصول شركة المشروع أو فرض ضرائب جديدة تضعف الامكانيات المتاحة لشركة المشروع لسداد ديونها واسترجاع قيمة استثماراتها) ؛ والمخاطر التنظيمية (كاستحداث معايير أكثر تشددا بشأن تقديم الخدمات أو فتح قطاع من القطاعات للمنافسة) ؛ والمخاطر "شبه التجارية" (كمخالفات ترتكبها الجهة المتعاقدة أو حالات من توقف العمل في المشروع نتيجة لتغييرات في أولويات وخطط الجهة المتعاقدة) . وعلاوة على المخاطر السياسية المتأتية عن البلد المضيف ، فان بعض المخاطر السياسية قد تنشأ من جراء تصرفات حكومة أجنبية ، كفرض حالات الحصار أو الحظر أو المقاطعة من قبل حكومات بلدان الجهات المستثمرة نفسها .

(ج) **مخاطر التشييد والتشغيل**

٩ - المخاطر الرئيسية التي قد تواجهها الأطراف خلال مرحلة التشييد هي تعذر اكمال المرفق بأية حال أو تعذر تنفيذه لتسليمه وفقا للجدول الزمني المتفق عليه (مخاطر اكمال المشروع) ؛ أو تجاوز تكاليف التشييد للتقديرات الأصلية (مخاطر تجاوز تكلفة التشييد) ؛ أو عدم استيفاء المرفق لمعايير الأداء عند انجازه (مخاطر الأداء) . وقد تواجه الأطراف كذلك خلال مرحلة التشغيل مخاطر تتعلق بتعذر تشغيل المرفق المنجز أو صيانته على نحو فعال لتوفير القدرة أو النواتج أو الكفاءة المتوقعة منه (مخاطر الأداء) ؛ أو أن تكون تكاليف تشغيله قد تجاوزت التقديرات الأصلية (مخاطر تجاوز تكلفة التشغيل) . ومما يجدر ذكره أن مخاطر التشييد والتشغيل لا تؤثر على القطاع الخاص فحسب . فقد تتأثر الجهة المتعاقدة أو الجهات المستفيدة في البلد المضيف تأثرا شديدا نتيجة التوقف عن تقديم الخدمات اللازمة .

١٠ - وقد يتأتى بعض من هذه المخاطر عن شركة المشروع أو مقاوليها أو مورديها . فعلى سبيل المثال ، قد يكون تجاوز تكاليف الانشاء للتقديرات الأصلية والتأخر في انجاز المشروع ناجمين عن اتباع ممارسات تشييد لا تتسم بالكفاءة ، أو عن الاهدار في الموارد ، أو عن عدم كفاية المبالغ المخصصة في الميزانية ، أو عن انعدام التنسيق فيما بين المقاولين . وقد يكون عدم استيفاء المرفق لمعايير الأداء ناتجا أيضا عن عيوب في التصميم أو عدم ملائمة التكنولوجيا المستخدمة أو عن عطل المعدات التي

سلمها موردو شركة المشروع . وقد يكون سبب أعطال الأداء خلال مرحلة التشغيل ناجحا ، على سبيل المثال ، عن سوء صيانة المرفق أو من جراء اهمال في تشغيل المعدات الميكانيكية . وقد تكون حالات تجاوز تكاليف التشغيل للتقديرات الأصلية ناجمة أيضا عن ادارة المشروع على نحو غير واف بالغرض .

١١ - غير أن بعضا من هذه المخاطر قد ينشأ أيضا عن اجراءات معينة تتخذها الجهة المتعاقدة ، أو هيئات حكومية أخرى أو حتى السلطة التشريعية في البلد المضيف . وربما يكون الأداء أو تجاوز التكاليف للتقديرات الأصلية ناجما عن عدم ملاءمة المواصفات التقنية المقدمة من الجهة المتعاقدة خلال عملية اختيار الجهة صاحبة الامتياز . وربما تنشأ حالات التأخر وتجاوز التكلفة للتقديرات الأصلية أيضا عن اجراءات تتخذها الجهة المتعاقدة بعد منح العطاء الخاص بالمشروع (مثل التأخر في استحصال الموافقات والأذونات اللازمة ، أو التكاليف الإضافية الناجمة عن ادخال تغييرات على المستلزمات نتيجة لتخطيط غير مناسب ، أو حالات من التوقف سببتها الهيئات التفتيشية أو حالات من التأخر في تسليم قطعة الأرض المقرر أن يبنى عليها المرفق) . وقد تؤدي التدابير التشريعية أو التنظيمية العامة ، كاعتماد معايير أكثر صرامة بشأن السلامة أو اليد العاملة ، الى ازدياد تكاليف التشييد أو التشغيل . وربما يرجع السبب في حالات هبوط مستوى انتاج الى عدم توفير السلطات الحكومية الامدادات اللازمة للمشروع (من طاقة كهربائية أو غاز) .

(د) المخاطر التجارية

١٢ - تتعلق "المخاطر التجارية" باحتمال عدم قدرة المشروع على تحقيق العائد المتوقع بسبب التقلبات في أسعار السوق أو في الطلب على السلع أو الخدمات التي ينتجها . وقد يؤدي هذان النمطان من المخاطر التجارية معا الى اضعاف قدرة الشركة على سداد ديونها بدرجة كبيرة ، وربما يعرضان ديمومة المشروع المالية للخطر .

١٣ - وتختلف المخاطر التجارية فيما بينها اختلافا كبيرا بحسب قطاع المشروع ونوعه . فقد تعتبر المخاطرة من الدرجة الدنيا أو المتوسطة في الحالات التي تكون فيها شركة المشروع محتكرة للخدمات المعنية ، أو عندما تقوم بالتوريد لزبون واحد من خلال اتفاق جانبي دائم . غير أن المخاطر التجارية قد تكون كبيرة في المشاريع التي تعتمد على عوائد تستند الى السوق ، ولا سيما في الحالات التي يؤدي فيها وجود مرافق أو مصادر توريد بديلة الى صعوبة وضع توقعات يعول عليها بشأن الاستخدام أو الطلب . وربما يشكل هذا الأمر مصدر انشغال شديد بالنسبة الى مشاريع الطرق التي يتقاضى رسم على المرور فيها ، على سبيل المثال ، لأن هذه المشاريع تواجه منافسة من مشاريع الطرق المعفاة من رسم المرور . فقد يكون من الصعب التنبؤ بعوائد المرور اعتمادا على سهولة وصول سائقي المركبات الى الطرق المعفاة من رسم المرور وبخاصة في المناطق الحضرية حيث قد يوجد العديد من المسالك والطرق البديلة المبنية أو التي يجري تحسينها باستمرار . وقد تبين ، علاوة على ذلك ، أن التنبؤ بالاستخدام المروري هو أصعب بكثير من ذلك بالنسبة الى الطرق الجديدة التي يتقاضى رسم على المرور

بها ، خصوصا تلك التي لا تشكل اضافة الى شبكة الطرق القائمة الخاضعة لرسوم المرور ، نظرا لعدم وجود مسالك مرور معهود استخدامها تاريخيا .

(هـ) مخاطر أسعار صرف العملات وغيرها من المخاطر المالية

١٤ - تتعلق مخاطر أسعار صرف العملات باحتمال أن تؤدي التغيرات في أسعار صرف العملات الأجنبية الى تبديل قيمة عملة التدفقات النقدية من المشروع . فعلى الأرجح تدفع التعريفات وأجور الاستعمال المفروضة على المستفيدين أو الزبائن المحليين بالعملة المحلية ، بينما قد تحتسب التسهيلات الاقراضية وتكاليف المعدات أو الوقود في بعض الأحيان أيضا بالعملات الأجنبية . وربما تكون هذه المخاطر كبيرة لأن أسعار صرف العملات غير مستقرة خصوصا في العديد من البلدان النامية . وقد تواجه شركة المشروع ، علاوة على تقلبات أسعار الصرف ، مخاطر تتمثل في احتمال أن تؤدي مراقبة أسعار صرف العملات الأجنبية أو هبوط الاحتياطيات من العملات الأجنبية الى الحد من توفر العملات الأجنبية في السوق المحلية ، وهي عملات تحتاجها شركة المشروع لخدمة ديونها أو سداد استثماراتها الأصلية .

١٥ - ومن المخاطر الأخرى التي تواجه شركة المشروع مما يتعلق باحتمال ارتفاع معدلات الفائدة ، مما يضطر المشروع الى تحمل تكاليف تمويل اضافية . وقد تكون هذه المخاطرة كبيرة في مشاريع البنى التحتية نظرا الى ضخامة المبالغ المقترضة عادة والى طول مدة المشروع ، حيث تمتد بعض القروض طوال بضع سنوات . ومن الممكن ، حيثما تقتضي الضرورة ، تحصيل الدين بسعر فائدة ثابت (كالسندات ذات الفائدة الثابتة مثلا) لتقليل المخاطر المتعلقة بسعر الفائدة . وقد تتضمن مجموعة الاجراءات المالية هذه أيضا اللجوء الى تسهيلات التغطية التحوطية لدرء مخاطر أسعار الفائدة عن طريق مبادلة سعر الفائدة أو تغطيته .

٢ - الترتيبات التعاقدية لتوزيع المخاطر وتخفيفها

١٦ - ان توزيع المخاطر الذي تتفق عليه في النهاية الجهة المتعاقدة وشركة المشروع سوف ينعكس حتما في حقوقهما والتزاماتهما المتبادلة ، مثلما هو مبين في اتفاق المشروع . أما الآثار التشريعية التي يمكن أن تنطوي أحكام معينة يشيع وجودها في اتفاقات المشاريع فتزد مناقشتها في فصول أخرى من الدليل (انظر الفصل الرابع ، "اتفاق المشروع" ، والفصل الخامس "تنمية البنى التحتية وتشغيلها" والفصل السادس "انتهاء مدة المشروع ، وتمديدتها وانهاء المشروع) . وهناك اتفاقات أخرى مختلفة ستتفاوض عليها الأطراف أيضا لتخفيف أو اعادة توزيع المخاطر التي تتحسب لها (كالاتفاقات الخاصة بالقروض ؛ وعقود التشييد وتوريد المعدات ، والتشغيل والصيانة ؛ والاتفاق المباشر بين الجهة المتعاقدة والجهات المقرضة ؛ واتفاقات التوريد الجانبية والطويلة الأجل ، حيثما انطبق ذلك) .

١٧ - كثيرا ما تشير التوجيهات العملية المعطاة الى المتفاوضين في عدد من البلدان الى مبادئ عامة تتعلق بتوزيع مخاطر المشاريع . ويدعو أحد هذه المبادئ الى اسناد مخاطر معينة عادة الى أفضل الأطراف قدرة على تقييم المخاطر ومراقبتها وتديرها . وتقتصر مبادئ توجيهية أخرى اسناد مخاطر المشروع الى الطرف الذي لديه أفضل السبل للوصول الى وسائل التغطية التحوطية أو الذي لديه أكبر قدرة على معالجة تنوع المخاطر أو تخفيفها بأدنى ما يمكن من التكلفة . غير أن توزيع المخاطر كثيرا ما يكون ، من الناحية العملية ، أحد العوامل التي تدخل في الاعتبارات السياسية (كاهتمام الجمهور بالمشروع أو تعرض الجهة المتعاقدة عموما للمخاطر في اطار أعباء مشاريع مختلفة) والقوة التفاوضية للأطراف على السواء . كما ان من المهم علاوة على ذلك ، في توزيع مخاطر المشاريع ، أن تؤخذ في الاعتبار القوة المالية للأطراف المسندة لها مخاطر معينة وقدرتها على تحمل تبعات المخاطر في حال حدوثها .

١٨ - ومن المؤلف أن تتحمل شركة المشروع ومقاولوها مخاطر عادية تتصل بتطوير البنية التحتية وتشغيلها . فمن المعتاد ، على سبيل المثال ، أن تسند المخاطر المتعلقة بانجاز المشروع ، وتجاوز التكاليف المقدرة وغيرها من المخاطر المؤلف في مرحلة التشييد ، الى مقاول أو مقاولي التشييد من خلال عقد تشييد بتسليم المفتاح ، يتحمل بموجبه المقاول كامل المسؤولية عن تصميم المرفق وتشييده بالسعر المحدد وضمن موعد انجاز معين ووفقا لمواصفات أداء معينة (انظر الفصل الخامس "تنمية البنية التحتية وتشغيلها" ، —) . ومثلما هو معهود فان مقاول التشييد ملزم بدفع تعويضات مقطوعة عن الأضرار أو غرامات جزائية عن أي تأخر في انجاز المشروع . وبالإضافة الى ذلك فان المقاول مطالب كالعادة أيضا بتقديم ضمان أداء على شكل ضمان مصرفي أو سند كفالة . كما ان موردي المعدات مطالبون كلا على حدة عادة بتقديم ضمانات تتعلق بأداء معداتهم . كذلك تقوم شركة المشروع مثلما هو متبع بتخفيف تعرضها الى مخاطر التشغيل عن طريق الدخول في عقد تشغيل وصيانة تتعهد فيه الشركة المشغلة بتحقيق الناتج المطلوب من المشروع وبتحمل المسؤولية عن تبعات الأعطال التشغيلية . وفي معظم الحالات يكون اتخاذ ترتيبات من هذا النمط شرطا من الشروط الأساسية لنجاح المشروع . أما المقرضون فيلتمسون ، من جانبهم ، الحماية من تبعات هذه المخاطر عن طريق اشتراط تحويل ريع أي سندات يجري إصدارها لضمان أداء المقاول ، على سبيل المثال .

١٩ - كما يتوقع أن تتحمل الجهة المتعاقدة ، من ناحية أخرى ، المخاطر المتعلقة بالأحداث المنسوبة الى ما اتخذته هي من اجراءات ، كعدم كفاية المواصفات التقنية المعطاة خلال عملية الاختيار أو التأخر الناجم عن عدم توفير اللوازم والتجهيزات المتفق عليها في الوقت المقرر . وربما يتوقع من الجهة المتعاقدة أيضا أن تتحمل تبعة التوقفات الناجمة عن تصرفات الحكومة ، وذلك عن طريق الموافقة ، مثلا ، على تعويض شركة المشروع عن خسارة العائد المترتبة على تدابير مراقبة الأسعار (انظر الفصل الخامس "تنمية البنية التحتية وتشغيلها" ، —) . وعلى الرغم من أن بالامكان تخفيف بعض المخاطر السياسية بالحصول على التأمين ، فانه قد يتعذر الحصول على تأمين كهذا بتكلفة مقبولة حتى ولو كان متوفرا للمشاريع المنفذة في البلد المعني ؛ وبالتالي فقد يلجأ المستثمرون والمقرضون المحتملون الى

الحكومة للحصول ، مثلا ، على تأكيدات بعدم نزع الملكية أو التأمين وعلى ضمانات بتعويضهم تعويضا مناسباً فيما لو اتخذ إجراء من هذا القبيل (انظر الفقرة ٤٥) . وقد لا يكون المستثمرون والمقرضون المحليون ، استناداً الى تقديرهم لمستوى المخاطر المصادفة في البلد المضيف ، على استعداد لمتابعة مشروع ما في حالة عدم تقديم تلك التأكيدات أو الضمانات .

٢٠ - هذا وان معظم مخاطر المشاريع المشار اليها في الفقرة السابقة يمكن اعتبارها مخاطر تقع ، بقدر ما كثر أو قل ، ضمن سيطرة هذا الطرف أو ذاك . غير أن طائفة واسعة من مخاطر المشاريع تنجم عن أحداث خارجة عن سيطرة الأطراف ، أو يمكن نسبها الى تصرفات أطراف ثالثة ، وبالتالي فإن الحاجة تقتضي دراسة اللجوء الى مبادئ أخرى لتوزيع المخاطر .

٢١ - ومن ذلك على سبيل المثال ، أن الوثائق المالية عادة تحتاط لنسبة عائمة من سعر الفائدة تحمي المقرضين من مخاطر معدلات سعر الفائدة ، ولكنه ربما كان في امكان شركة المشروع أن تحتاط ضد ارتفاع أسعار الفائدة من خلال اللجوء الى اتفاقات مبادلة تجعلها محتمة بمعدل ثابت من سعر الفائدة لأجل طويل . وربما تتوقع شركة المشروع أن تحول هذه المخاطرة وكذلك مخاطر التضخم المالي الى المستفيدين النهائيين من المرفق أو زبائنه من خلال زيادات في الأسعار ، وان كان ذلك ليس ممكناً دائماً بسبب الظروف المتصلة بالسوق أو تدابير مراقبة الأسعار . وسيحدد هيكل التعرفة المتفاوض عليه بين شركة المشروع والجهة المتعاقدة مدى امكانية تجنب شركة المشروع هذه المخاطر ، أو ما اذا كان يتوقع منها أن تستوعب بعضاً منها (انظر الفصل الرابع "اتفاق المشروع" ، —) .

٢٢ - أما الفئة الأخرى من المخاطر التي قد يصار الى توزيعها بموجب مختلف المخططات فتخص أحداثاً طارئة ، كالحروب والاضطرابات المدنية ، والكوارث الطبيعية أو غيرها من الأحداث الواقعة كلياً خارج سيطرة الأطراف . وفي المشاريع التقليدية للبنى التحتية التي ينفذها القطاع العام ، تكون الهيئة الحكومية المعنية هي التي تتحمل عادة مخاطر مثل تدمير المرفق من جراء كوارث طبيعية أو ما شابهها ، على نحو قد يصبح من المتعذر معه التأمين عليها . أما في مشاريع البنية التحتية الممولة من القطاع الخاص فان الحكومة ربما تفضل أن تتحمل شركة المشروع هذا النمط من المخاطر . غير أن القطاع الخاص بناء على تقييمه لمخاطر معينة سيواجهها في البلد المضيف ، قد لا يكون مستعداً لتحمل هذه المخاطر ، ومن ثم فانه ليس هناك ، من الناحية العملية ، حل بمفرده يغطي هذه الفئة من المخاطر برمتها ؛ وغالباً ما تتخذ ترتيبات استثنائية لمعالجة كل منها . فقد تتفق الأطراف ، مثلاً ، على أن وقوع بعض هذه الحوادث قد يعفي الطرف المتأثر من تبعات عدم أداء ما عليه بموجب اتفاق المشروع ، كما يصار الى اتخاذ ترتيبات تعاقدية توفر حلولاً للبعض من آثارها السلبية ، كتمديد العقود للتعويض عن التأخر الناجم عن الحوادث ، أو حتى اللجوء الى شكل ما من الدفع مباشرة في ظل ظروف استثنائية (انظر الفصل الخامس ، "تنمية البنى التحتية وتشغيلها" ، —) . وتستكمل هذه الترتيبات ببوليصة تأمين تجاري تشتريها شركة المشروع ، حيثما تيسر بتكلفة مقبولة (انظر الفصل الرابع ، "اتفاق المشروع" ، —) .

٢٣ - وقد تستدعي الحاجة التفاوض على اتخاذ ترتيبات خاصة لتوزيع المخاطر التجارية على نحو ما . فالمشاريع التي هي من قبيل مشاريع الاتصالات اللاسلكية النقالة تتمتع عادة بإمكانية عالية نسبيا من استرداد التكاليف المباشرة ، ومن المتوقع ، في معظم الحالات ، أن تنفذ شركة المشروع مشروعها بدون تقاسم هذه المخاطر مع الجهة المتعاقدة ودون اللجوء الى الدعم الحكومي . أما في المشاريع الأخرى للبنى التحتية ، كمشاريع توليد الطاقة الكهربائية ، فإن شركة المشروع قد تلجأ الى اتخاذ ترتيبات تعاقدية مع الجهة المتعاقدة أو هيئة حكومية أخرى بهدف تقليل تعرضها الى المخاطر التجارية عن طريق التفاوض ، مثلا ، على اتفاقات جانبية طويلة الأجل تضمن سوقا لمنتجاتها بسعر متفق عليه . وقد تتخذ المبالغ المدفوعة شكل استهلاك فعلي أو رسوم توفير أو تجمع العنصرين معا ، وتكون المعدلات المعمول بها خاضعة عادة الى بنود شرطية خاصة بتصاعد القيمة أو بفهرسة المؤشرات المالية ، بغية حماية القيمة الحقيقية للعوائد من ازدياد تكاليف تشغيل مرفق من المرافق المتقدمة (انظر أيضا الفصل الرابع ، "اتفاق المشروع" ، —) . وهناك ، أخيرا ، مشاريع تتطلب رؤوس أموال كبيرة نسبيا مع إمكانية لاسترداد التكاليف تتطور ببطء ، كمشاريع امدادات المياه وبعض مشاريع الطرق الخاضعة لرسوم المرور ، وهي مشاريع قد يعزف القطاع الخاص عن تنفيذها بدون الدخول في شكل ما من تقاسم المخاطر مع الجهة المتعاقدة ، من خلال تأكيدات بالحصول على عائد ثابت أو دفعات متفق عليها فيما يتعلق بالقدرة ، على سبيل المثال ، بصرف النظر عن استخدامها من الناحية الفعلية (انظر أيضا الفصل الرابع ، "اتفاق المشروع" ، —) .

٢٤ - يستنتج مما ورد آنفا أنه من الضروري أن تأخذ الأطراف في الاعتبار طائفة واسعة من العوامل لتوزيع مخاطر المشروع توزيعا فعالا . وعلى الرغم من أنه ربما كان من المفيد أن توفر الحكومة بعض التوجيهات العامة للمفاوضين الذين يعملون بالنيابة عن الجهات المتعاقدة المحلية ، عن طريق صوغ مبادئ استشارية بشأن توزيع المخاطر ، على سبيل المثال ، فانه من غير المستصوب بوجه عام العمل بأحكام قانونية تحد على نحو لا داعي له من مقدرة المفاوضين على تحقيق توزيع متوازن لمخاطر المشروع ، حسبما تقتضيه احتياجات كل من المشاريع بمفرده .

جيم - الدعم الحكومي

٢٥ - تظهر المناقشة الواردة في الفرع السابق أن الأطراف قد تلجأ الى استخدام مختلف الترتيبات التعاقدية لتوزيع مخاطر المشروع وتخفيفها . ومع ذلك فإن هذه الترتيبات قد لا تكون كافية دائما لضمان مستوى الارتياح الذي يحتاجه مستثمرو القطاع الخاص للمشاركة في المشاريع الممولة من القطاع الخاص . وربما يتبين أيضا أن الحاجة تقتضي تقديم دعم حكومي اضافي معين لتعزيز اجتذاب استثمارات القطاع الخاص في مشاريع البنى التحتية في البلد المضيف .

٢٦ - وقد يتخذ الدعم الحكومي أشكالا شتى . وعلى وجه العموم ، فإن أي تدبير تتخذه الحكومة لتعزيز المناخ الاستثماري لمشاريع البنية التحتية قد يعتبر كدعم حكومي . ومن هذ المنظور ، فإن وجود

تشريع يمكن الحكومة من ارساء مقاولات المشاريع الممولة من القطاع الخاص ، أو وضع خطوط واضحة للصلاحيات المتعلقة بالتفاوض ومتابعة مشاريع البنى التحتية (انظر الفصل الأول ، "الاعتبارات التشريعية العامة" ، —) ، قد يمثلان بعض التدابير الهامة لدعم تنفيذ مشاريع البنية التحتية . بيد أن لعبارة "الدعم الحكومي" على النحو المستخدم في الدليل معنى ضمناً أضيق ، إذ تشير على وجه الخصوص الى تدابير استثنائية لها ، في معظم الحالات ، طابع مالي أو اقتصادي ، قد تتخذها الحكومة لتحسين الظروف اللازمة لتنفيذ مشروع معين أو لمساعدة شركة المشروع على مواجهة مخاطر المشروع ، وتتجاوز النطاق الاعتيادي للترتيبات التعاقدية المتفق عليها بين الجهة المتعاقدة وشركة المشروع لتوزيع مخاطر المشروع . وكما هو معهود ، فإن تدابير الدعم الحكومي ، تشكل ، حيثما توفرت ، جزءاً لا يتجزأ من البرامج الحكومية الهادفة الى اجتذاب استثمارات القطاع الخاص لمشاريع البنى التحتية .

١ - اعتبارات السياسة العامة المتعلقة بالدعم الحكومي

٢٧ - من الناحية العملية ، يستند أي قرار بدعم تنفيذ مشروع ما الى تقييم تجربته الحكومة للقيمة الاقتصادية والاجتماعية للمشروع وما اذا كان ذلك يسوغ تقديم دعم حكومي اضافي له . وقد تقدر الحكومة أن القطاع الخاص ربما لا يكون قادراً وحده على تمويل مشاريع معينة بتكلفة مقبولة . وقد ترى الحكومة أيضاً أن مشاريع معينة ربما لا تتحقق بدون تدابير داعمة معينة تساعد على تخفيف بعض مخاطر المشروع . وفي الحقيقة فإن استعداد مستثمري القطاع الخاص ومقرضيه لتنفيذ مشاريع كبيرة في بلد معين لا يستند فقط الى تقييمهم لمخاطر مشروع محددة ، ولكنه يتأثر أيضاً بارتياحهم الى المناخ الاستثماري السائد في البلد المضيف ، ولا سيما في قطاع البنى التحتية . ومن ضمن العوامل التي يعلق مستثمرو القطاع الخاص عليها أهمية خاصة ، النظام الاقتصادي للبلد المضيف ودرجة تطور هياكله السوقية والمدى الذي نجح فيه البلد بالفعل فيما يتعلق بمشاريع البنية التحتية الممولة من القطاع الخاص طوال عدة سنين .

٢٨ - وللأسباب الوارد ذكرها آنفاً ، فقد اعتمد عدد من البلدان نهجاً مرناً لمعالجة مسألة الدعم الحكومي . وقد تم ذلك ، في بعض البلدان ، عن طريق وضع أحكام تشريعية تلائم مستوى ونمط الدعم المقدم الى احتياجات معينة لكل قطاعات البنى التحتية بمفرده . أما في بلدان أخرى ، فقد تحقق ذلك عن طريق اعطاء الحكومة المضيفة سلطة تشريعية كافية لتقديم أشكال معينة من التأكيدات أو الضمانات ، رغم احتفاظها بحرية التصرف في عدم توفير هذه التأكيدات أو الضمانات في جميع الحالات . غير أن الحكومة المضيفة تحرص على ضمان ألا يؤدي مستوى ونمط الدعم المقدم الى المشروع الى تحملها مسؤوليات لا نهاية لها . وفي الحقيقة فإن افراط الهيئات الحكومية في تقديم التزامات عن طريق الضمانات المعطاة الى مشروع معين قد يحول دون تقديمها ضمانات في مشاريع أخرى ربما تحظى بقدر أكبر من اهتمام الجمهور .

٢٩ - وقد تتعزز كفاءة برامج الدعم الحكومي لاستثمارات القطاع الخاص في البنى التحتية بادخال تقنيات مناسبة تتعلق بالاحتياط لتدابير الدعم الحكومي في اعداد الميزانيات أو بتقدير التكلفة الاجمالية لأشكال الدعم الحكومي الأخرى . فان ضمانات القروض التي توفرها الهيئات الحكومية ، على سبيل المثال ، تكون عادة أقل تكلفة من تكلفة ضمانات القروض التي توفرها الجهات المقرضة التجارية . ويمثل الفرق بين الاثنتين (الذي يقل عن قيمة الأجور والفوائد الواجبة الدفع على شركة المشروع) تكلفة بالنسبة الى الحكومة واعانة لشركة المشروع . غير أن ضمانات القروض غالبا ما لا تسجل كنفقات الى أن يجري تقديم طلب بهذا الخصوص . وهكذا فان المقدار الفعلي للاعانة الممنوحة من قبل الحكومة لا يسجل ، مما قد يولد انطبعا خاطئا بأن ضمانات القروض تنطوي على قدر من المسؤولية يقل عن المبالغ المدفوعة كاعانة مباشرة . كذلك فان التكلفة المالية والاقتصادية للاعفاءات الضريبية التي تمنحها الحكومة ربما لا تكون شاخصة للعيان ، الأمر الذي يجعلها أقل وضوحا من الأشكال الأخرى للدعم الحكومي المباشر . ولهذه الأسباب فان البلدان التي تفكر في انشاء برامج دعم لمشاريع البنى التحتية الممولة من القطاع الخاص ربما تكون بحاجة الى ابتكار أساليب خاصة لتقدير تكاليف ميزنة تدابير الدعم ، كالاغفاءات الضريبية ، والقروض و ضمانات القروض الموفرة من جانب الهيئات الحكومية والتي تراعي القيمة الحالية المتوقعة للتكاليف المقبلة أو خسارة العائد .

٢ - أشكال الدعم الحكومي

٣٠ - ان توفير الدعم الحكومي المباشر ، سواء كان في شكل ضمانات مالية أو قروض من القطاع العام أو تأكيدات تتعلق بالعائد ، ربما يكون عنصرا هاما في هيكله المشروع المالية . وتشرح الفقرات التالية بايجاز أشكال الدعم الحكومي التي يؤذن بها في بعض الأحيان بمقتضى القوانين المحلية ، وتناقش ما قد تنطوي عليه من آثار تشريعية محتملة بالنسبة الى البلد المضيف ، دون تحبيذ استخدام أي منها بالذات .

٣١ - الى جانب التدابير الادارية والتدابير المتصلة بالميزانية ، التي ربما تكون ضرورية لضمان الوفاء بالالتزامات الحكومية طوال فترة تنفيذ المشروع ، فان من المستصوب عموما أن تأخذ المراجع التشريعية في اعتبارها احتمال وجود حاجة الى اصدار اذن تشريعي صريح يقضي بتوفير أشكال معينة من الدعم . وحيثما يتبين أن الدعم الحكومي أمر مستصوب ، فانه من المهم بالنسبة للمراجع التشريعية أن تأخذ في الاعتبار الالتزامات المترتبة على البلد المضيف بموجب الاتفاقات الدولية المتعلقة بالتكامل الاقتصادي الاقليمي أو الانفتاح التجاري ، التي قد تحد من قدرة الهيئات الحكومية في الدول المتعاقدة على توفير الدعم المالي الى الشركات العاملة في أراضيها . كما أنه ينبغي ، في الحالات التي تفكر فيها هذه الحكومة أو تلك بتقديم الدعم لتنفيذ مشروع من مشاريع البنى التحتية ، أن يوضح ذلك الى كافة الجهات المحتمل أن تتقدم بعطاءاتها في الوقت المناسب خلال اجراءات الاختيار (انظر الفصل الثالث ، "اختيار الجهة التي تمنح حق الامتياز" ، —) .

(أ) قروض القطاع العام وضمانات القروض

٣٢ - يخول القانون الحكومة ، في بعض الحالات ، صلاحية تقديم قروض بلا فوائد أو بفائدة مخفضة الى شركة المشروع لتقليل تكلفة تمويل المشروع . ويمكن - بالاستناد الى القواعد المحاسبية التي ستتبّع ، تسجيل بعض القروض المقدمة بلا فوائد من جانب الهيئات الحكومية باعتبارها من العوائد في حسابات شركة المشروع ، مع معاملة المبالغ المدفوعة من القروض باعتبارها تكاليف قابلة للطرح للأغراض الضريبية والمحاسبية . كما أن القروض الثانوية التي تقدمها الحكومة قد تعزز الأحكام المالية للمشروع عن طريق استكمالها للقروض الرئيسية المقدمة من المصارف التجارية ، دون التنافس مع القروض الرئيسية فيما يتعلق بالسداد . وربما تكون القروض الحكومية متاحة عموماً لجميع شركات المشاريع في قطاع معين ، أو قد تكون مقصورة على تقديم مساعدة مؤقتة الى شركة المشروع في حالة وقوع مخاطر تتعلق بمشروع معين . وعلاوة على ذلك قد يحدد المقدار الاجمالي لأي قرض من هذه القروض بمبلغ ثابت أو نسبة مئوية من اجمالي تكلفة المشروع .

٣٣ - والى جانب قروض القطاع العام ، فان بعض القوانين الوطنية تخول الجهة المتعاقدة ، أو هيئة أخرى تابعة للحكومة المضيفة ، بتوفير ضمانات تتعلق بسداد القروض التي حصلت عليها شركة المشروع . والقصد من ضمانات القروض هذه هو حماية الجهات المقرضة (وفي بعض الحالات ، حماية المستثمرين الذين يوفرون أموالاً للمشروع كذلك) من التقصير من جانب شركة المشروع . ولا تنطوي ضمانات القروض على سداد مباشر لقروض القطاع العام وربما تبدو أكثر جانبيه للحكومة من القروض المباشرة . غير أن ضمانات القروض قد تمثل مسؤولية طارئة جد كبيرة ، كما أن تعرض الحكومة للمخاطر ربما يكون كبيراً ، خصوصاً في حالة اخفاق شركة المشروع تماماً . وفي الحقيقة فان الحكومة لا تجد في معظم الحالات ما يدعو الى الارتياح في احتمال اللجوء الى الاحلال القانوني بشأن حقوق الجهات المقرضة تجاه شركة مشروع معسرة .

٣٤ - ومن ثم فانه ربما كان من المستحسن ، علاوة على الأخذ بتدابير عامة لتعزيز كفاءة برامج الدعم الحكومي (انظر الفقرة ٢٩) ، النظر في اعتماد أحكام عملية تحد من تعرض الحكومة للمخاطر في ظل ضمانات القروض . وربما توفر القواعد النازمة لتقديم ضمانات القروض حداً أقصى من السقف المطلوب ، ربما يعبر عنه بمبلغ ثابت أو نسبة مئوية معينة من اجمالي الاستثمارات في أي مشروع معين ، في حالة ما اذا كانت هناك حاجة لاعتماد قدر أكبر من المرونة . أما التدبير الآخر لحصر المسؤوليات الطارئة للهيئة الضامنة فقد يكون في تحديد الظروف التي يمكن تقديم هذه الضمانات في ظلها ، مع مراعاة أشكال مخاطر المشروع التي قد تكون الحكومة مستعدة لتقاسمها . فاذا ارتأت الحكومة ، على سبيل المثال ، الاكتفاء بتقاسم مخاطر التوقف المؤقت للمشروع نتيجة لأحداث خارجة عن سيطرة الأطراف ، فمن الممكن قصر الضمانات على الحدث بناءً على أن شركة المشروع أصبحت عاجزة مؤقتاً عن سداد ديونها نظراً لوقوع أحداث استثنائية غير متوقعة خارجة عن سيطرتها . أما اذا كانت الحكومة راغبة في شمول الجهات المقرضة بقدر أكبر من الحماية ، فان الضمانات ، ربما تغطي

العجز الدائم لشركة المشروع عن سداد قروضها لنفس هذه الأسباب . غير أنه من المستحسن ، والحالة هذه ، عدم إلغاء الحوافز المعطاة الى الجهات المقرضة لاتخاذ الترتيبات اللازمة لاستمرار العمل بالمشروع عن طريق تحديد جهة امتياز مناسبة أخرى أو عن طريق التدخل من خلال تعيين وكيل يتولى معالجة عجز شركة المشروع (انظر الفصل الخامس ، "تنمية البنى التحتية وتشغيلها" ، ———) . وهكذا فإن الدعوة الى تقديم الحكومة ضمانات يمكن أن تصبح مشروطة بالاستنفاد المسبق لأسباب المعالجة الأخرى المتوفرة لجهات الاقراض بموجب اتفاق المشروع ، أو اتفاقات القروض ، أو اتفاقاتها المباشرة مع الجهة المتعاقدة ، ان وجدت . ومهما يكن من أمر فإن ضمانات القروض الشاملة المقدمة من الحكومة والتي ترقى الى الحماية الكلية للمقرضين من مخاطر عجز شركة المشروع ، ليست من السمات المشتركة لمشاريع البنى التحتية المنفذة في اطار أسلوب تمويل المشروع .

(ب) المشاركة في رأس المال

٣٥ - أما الشكل الآخر من أشكال الدعم الحكومي الاضافي فقد يتألف من المشاركة المباشرة أو غير المباشرة في رأسمال شركة المشروع . وقد تساعد مشاركة الحكومة في رأس المال على تحقيق تناسب أكثر مؤاتاة بين رأس المال والديون عن طريق استكمال رأس المال الذي وفرته الجهات الراعية للمشروع ، ولا سيما عند تعذر استغلال شركة المشروع للمصادر الرأسمالية الأخرى كالأموال الاستثمارية . وربما يكون استثمار الحكومة في رأس المال مفيدا أيضا في تلبية الشروط القانونية للبلد المضيف فيما يتعلق بتشكيل الشركات المنشأة محليا . فان قوانين بعض السلطات القضائية والتشريعات الخاصة بمشاريع البنى الأساسية فيما يتعلق بالشركات ، تشترط قدرا معيناً من مشاركة المستثمرين المحليين في الشركات المنشأة محليا . غير أنه قد لا يتسنى دائما تأمين المستوى المطلوب من المشاركة المحلية وفق شروط مقبولة . فقد يفتقر المستثمرون المحليون الى الاهتمام أو الموارد المالية اللازمة للاستثمار في مشاريع كبيرة للبنى التحتية ؛ وقد يتهيبون أيضا من الدخول في مخاطر معينة من مخاطر المشاريع أو يفتقدون الى الخبرة اللازمة لمعالجتها .

٣٦ - وربما تنطوي المشاركة الحكومية على مخاطر معينة قد ترغب الحكومة في اعتبارها . وعلى وجه الخصوص ، هناك مخاطر من احتمال أن تُفهم هذه المشاركة على أنها ضمان ضمني مقدم من الحكومة ، يجعل الأطراف ، أو حتى الأطراف الثالثة ، تتوقع دعم الحكومة للمشروع دعما كاملا أو تولي أمره على حسابها الخاص في نهاية المطاف في حالة اخفاق شركة المشروع . ولما كان مثل هذا الضمان الضمني غير مقصود ، فإنه ينبغي اتخاذ التدابير المناسبة لتوضيح حدود المشاركة الحكومية في المشروع (كادخال نصوص تعاقدية تعفي الحكومة من أي التزام بالمشاركة في أسهم اضافية في حالة وجود حاجة الى زيادة رأسمال شركة المشروع) .

(ج) الاعانات

٣٧ - تستخدم الاعانات المتعلقة بالتعرفة الجمركية في بعض البلدان لاستكمال عوائد شركة المشروع عندما تهبط الإيرادات الفعلية للمشروع الى ما دون مستوى أدنى معين . وقد لا يكون تقديم الخدمات في بعض المجالات المطلوب أن تعمل الشركة فيها مشروعاً مربحاً ، بسبب انخفاض الطلب أو ارتفاع تكاليف التشغيل ، أو بسبب كون شركة المشروع مطالبة بتوفير الخدمات الى شريحة معينة من السكان بتكلفة مخفضة . وبالتالي فإن القانون المعمول به في بعض البلدان يخول الحكومة صلاحية تقديم الاعانات الى شركة المشروع كيما يتسنى تقديم الخدمات بسعر مخفض .

٣٨ - وتتخذ الاعانات عادة شكل مبالغ تدفع مباشرة الى شركة المشروع اما بمبلغ إجمالي مقطوع أو على دفعات محتسبة على وجه التحديد لاستكمال عوائد شركة المشروع . وينبغي للحكومة ، في الحالة الأخيرة ، ضمان وجود آليات مناسبة لديها للتحقق من دقة مبالغ الاعانات المدفوعة الى شركة المشروع عن طريق اللجوء الى أحكام مراجعة الحسابات والكشوف المالية ، الواردة في اتفاق المشروع . وقد يكون من الاجراءات البديلة عن الاعانات المباشرة السماح لشركة المشروع في مبادلة اعانة الأنشطة الأقل تحقيقاً للربح بالعائد المكتسب في أنشطة أكثر ربحاً . وهذا ما يمكن القيام به عن طريق الجمع بين الأنشطة أو مجالات التشغيل المربحة منها والأقل ربحاً على السواء في امتياز واحد ؛ أو عن طريق منح شركة المشروع حق الاستغلال التجاري لنشاط اضافي مستقل وأكثر تحقيقاً للربح (أنظر الفقرات ٥٤ الى ٥٦) .

٣٩ - بيد أن من المهم بالنسبة للمرجع التشريعي مراعاة الآثار العملية والعقبات القانونية المحتملة التي ينطوي عليها تقديم الاعانات الى شركة المشروع . فقد تبين ، على سبيل المثال ، أن الاعانات تشوه المنافسة الحرة ، وأن قوانين المنافسة المعمول بها في العديد من البلدان تحظر تقديم الاعانات أو غيرها من أشكال العون المالي المباشر غير المأذون بها بموجب التشريع .

(د) الضمانات السيادية

٤٠ - تستخدم عبارة "الضمانات السيادية" في بعض الأحيان ، فيما يتصل بمشاريع البنى التحتية الممولة من القطاع الخاص ، للإشارة الى نمطين من الضمانات تقدمهما الحكومة المضيفة . يشمل النمط الأول الضمانات الصادرة عن الحكومة المضيفة لتغطية الاخلال بالالتزامات المترتبة على الجهة المتعاقدة بموجب اتفاق المشروع . وأما النمط الثاني فيشمل الضمانات التي تفيد بأن الحكومة لن تمنع شركة المشروع من ممارسة حقوق معينة ممنوحة لها بمقتضى اتفاق المشروع أو تلك الناشئة عن قوانين البلد ، كحقها مثلاً في استعادة الأرباح عند الانتهاء من تنفيذ المشروع . وبصرف النظر عن الشكل الذي قد تتخذه هذه الضمانات ، فإن من المهم بالنسبة الى الحكومة والمراجع التشريعي مراعاة قدرة الحكومة

على تقدير تعرضها لمخاطر المشاريع وتدبرها بفعالية ، وعلى تحديد المستوى المقبول من المسؤوليات المباشرة أو الطارئة التي تستطيع تحملها .

١٠ ضمانات الأداء المقدمة من الجهة المتعاقدة

٤١ - قد تستخدم ضمانات الأداء في الحالات التي تكون فيها الجهة المتعاقدة كيانا مستقلا أو يتمتع بالاستقلال القانوني لا يزاوِل مسؤولية الحكومة نفسها . ويمكن أن تصدر هذه الضمانات باسم الحكومة أو مؤسسة مالية عامة تابعة للبلد المضيف . ويجوز أيضا أن تتخذ شكل ضمان تصدره مؤسسات مالية دولية مدعومة بضمان مقابل صادر عن الحكومة (أنظر الفقرات ٥٧ الى ٦٧) . وقد تكون الضمانات التي تعطيها الحكومة وسائل مفيدة لحماية شركة المشروع من تبعات عجز الجهة المتعاقدة أو وكالة حكومية أخرى ، عن تحمل التزامات معينة بموجب اتفاق المشروع . ومن بين أكثر الحالات شيوعا التي تستخدم فيها هذه الضمانات ما يلي :

(أ) **الضمانات الجانبية** . تضمن الحكومة ، بموجب هذه الترتيبات ، دفع ثمن السلع والخدمات التي توردها شركة المشروع الى الهيئات العامة . وغالبا ما تستخدم ضمانات الدفع هذه فيما يتصل بالالتزامات المترتبة بموجب اتفاقات "جانبية" في قطاع توليد الطاقة الكهربائية (أنظر الفصل الرابع ، "اتفاق المشروع" ، —) . وقد يكون لهذه الضمانات أهمية خاصة في الحالات التي يكون فيها الزبون الرئيسي أو الوحيد لشركة المشروع هيئة احتكارية تابعة للحكومة . ومن دواعي ازدياد ارتياح شركة المشروع والجهات المقرضة أن تشارك في تقديم الضمان مؤسسة مالية دولية (أنظر الفقرات ٦١ الى ٦٦) ؛

(ب) **ضمانات التوريد** . يجوز أيضا تقديم ضمانات توريد لحماية شركة المشروع من تبعات عجز هيئات القطاع العام عن توفير السلع والتجهيزات اللازمة لتشغيل المرفق ، من وقود و طاقة كهربائية أو مياه على سبيل المثال ، أو لضمان دفع تعويضات قد تتحملها الجهة المتعاقدة بموجب اتفاق التوريد ؛

(ج) **الضمانات العامة** . وهي ضمانات القصد منها حماية شركة المشروع من أي شكل من أشكال التقصير من جانب الجهة المتعاقدة ، بدلا من التقصير المتعلق بالتزامات معينة على وجه التحديد . وعلى الرغم من أن اعطاء ضمانات الأداء العامة قد لا يتكرر كثيرا ، فإن هناك حالات قد تعتبر فيها شركة المشروع والمقرضون هذه الضمانات شرطا ضروريا لتنفيذ المشروع . وقد يتجلى ذلك ، على سبيل المثال ، في الحالات التي لا تكون فيها الالتزامات المترتبة على الجهة المتعاقدة متناسبة مع أهليتها للاستدانة ، مثلما قد يحدث بخصوص الامتيازات الكبيرة التي تمنحها البلديات أو الهيئات المستقلة الأخرى . وربما تكون الضمانات المقدمة من الحكومة مفيدة في تأمين أداء معين كأن تتعهد

الحكومة ، مثلا ، للجهة المتعاقدة بأن تتولى بدلا منها أداء أعمال معينة (كتسليمها ، مثلا ، موقعا مناسباً للتخلص من النواتج الثانوية) .

٤٢ - ومن المهم ، على وجه العموم ، عدم المغالاة في تقدير كفاية الضمانات السيادية وحدها لحماية شركة المشروع من تبعات عجز الجهة المتعاقدة . وباستثناء الحالات التي يكون فيها الغرض من الضمانات السيادية هو تأمين أداء معين ، فإن وظيفتها في العادة هي وظيفة تعويضية . وبالتالي فإنها قد لا تكون بديلا للمعالجات التعاقدية المناسبة في حالة تقصير الجهة المتعاقدة (أنظر الفصل الرابع ، "اتفاق المشروع" ، —) . وقد تستخدم أنماط مختلفة من المعالجات التعاقدية أو خليط منها في التصدي لشتى حوادث التقصير ، كالتعويضات المقطوعة عن الأضرار في حالة التقصير أو زيادة التعرفة الجمركية أو تمديد العقود في حالة حدوث المزيد من التأخر في تنفيذ المشروع نتيجة لتصرفات الجهة المتعاقدة . كما أنه من المستحسن ، بهدف تحديد تعرض الحكومة للمخاطر وتقليل التهافت على الضمانات ، النظر في اتخاذ تدابير لتشجيع الجهة المتعاقدة على الوفاء بالتزاماتها بموجب اتفاق المشروع أو بذل الجهود من أجل السيطرة على أسباب التقصير . وربما تشمل هذه التدابير النص صراحة على حقوق الاحلال للجهة الضامنة ضد الجهة المتعاقدة أو اعتماد آليات مراقبة داخلية لضمان مساءلة الجهة المتعاقدة أو وكلائها في حالة ارتكابهم ، على سبيل المثال ، انتهاكا متعمدا أو طائشا لالتزاماتها بمقتضى اتفاق المشروع يتسبب في طلب ضمانات سيادية .

٢٢ الضمانات اللازمة لمواجهة التصرفات المناوئة من جانب الحكومة

٤٣ - على عكس ضمانات الأداء التي تحمي شركة المشروع من تبعات تقصير الجهة المتعاقدة ، فإن الضمانات التي يجري تناولها هنا تتعلق بتصرفات سلطات أخرى تابعة للبلد المضيف تلحق الضرر بحقوق شركة المشروع أو تؤثر جدا من ناحية أخرى على تنفيذ اتفاق المشروع . وغالبا ما يشار الى هذه الضمانات بعبارة "ضمانات المخاطر السياسية" .

٤٤ - يتكون أحد أنماط الضمانات المتوخاة في القوانين الوطنية من ضمانات تتعلق بتبادل العملات الأجنبية ، وهي تحقق عادة ثلاث وظائف هي : ضمان قابلية تحويل الأرباح بالعملية المحلية الى العملات الأجنبية ؛ وضمان توافر العملات الأجنبية اللازمة ؛ وضمان قابلية حوالة المبالغ المحولة منها الى الخارج . غير أنه ليس المقصود بضمان تبادل العملات بالطبع هو حماية شركة المشروع أو الجهات المقرضة من مخاطر تقلب أسعار تبادل العملات أو تخفيض قيمة العملة بتحريض عوامل السوق ، مما يعتبر مخاطر تجارية اعتيادية . وضمانات تبادل العملات شائعة الاستعمال في مشاريع البنى التحتية الممولة من القطاع الخاص التي تشتمل على مبالغ كبيرة من الديون المحتسبة بعملات غير العملات المحلية ، ولا سيما في البلدان التي ليس لديها عملات قابلة للتحويل بحرية . وتقضي بعض القوانين أيضا بجواز دعم هذه الضمانات بضمان مصرفي يصدر لصالح شركة المشروع .

٤٥ - أما النمط الهام الآخر من الضمانات فقد يكون في تطمين الشركة وحملة الأسهم فيها بعدم نزع ملكيتهم دون تعويضهم تعويضا مناسباً . ومثلما هو معهود ، يمتد هذا الضمان ليشمل مصادرة الممتلكات التي بحوزة شركة المشروع في البلد المضيف وتأمين شركة المشروع نفسها ، أي مصادرة أسهم رأسمال شركة المشروع . وعادة ما يُنص على اعطاء هذا النمط من الضمانات في القوانين التي تعالج موضوع الاستثمارات الأجنبية المباشرة وفي المعاهدات الثنائية لحماية الاستثمارات (أنظر الفصل السابع ، "القانون الناظم" ، —) .

(هـ) المنافع الضريبية والجمركية

٤٦ - يمكن أن تكون إحدى الوسائل الأخرى في يد الحكومة المضيفة لدعم تنفيذ المشاريع الممولة من القطاع الخاص في منح شكل ما من الاعفاء الضريبي والجمركي أو خفضه أو الاستفادة منه . وكثيرا ما توفر التشريعات الوطنية المتعلقة بالاستثمار الأجنبي المباشر نظاما ضريبية خاصة لتشجيع الاستثمارات الأجنبية ، وقد اتضح في بعض البلدان أنه من المفيد توسيع هذه النظم الضريبية علانية لتشمل الشركات الأجنبية المساهمة في مشاريع البنى التحتية الممولة من القطاع الخاص (أنظر أيضا الفصل السابع ، "القانون الناظم" ، —) .

٤٧ - وتشمل الاعفاءات أو المنافع الضريبية النمطية الاعفاء من ضريبة الدخل أو ضريبة الأرباح أو الضرائب المفروضة على ممتلكات المرفق ، أو الاعفاءات من ضريبة الدخل ومن الفوائد المستحقة على القروض وغير ذلك من الالتزامات المالية المترتبة على شركة المشروع . وتقضي بعض القوانين باعفاء كافة المعاملات المتعلقة بمشاريع البنى التحتية الممولة من القطاع الخاص من رسوم الطوابع أو الرسوم المماثلة . ويرسي القانون ، في بعض الحالات ، نوعا ما من المعاملة الضريبية التفضيلية أو ينص على استفادة شركة المشروع من نفس المعاملة الضريبية التفضيلية الممنوحة عموما الى الاستثمارات الأجنبية . وتتخذ المنافع الضريبية في بعض الأحيان شكل نسبة من ضريبة الدخل أكثر مؤاتاة ، مقرونة بمستوى متناقص من الاعفاء خلال السنوات الأولى من المشروع . ويجري في بعض الأحيان توسيع هذه الاعفاءات والمنافع لتشمل المقاولين الذين تستخدم شركة المشروع ، وخصوصا المقاولين الأجانب .

٤٨ - أما التدابير الضريبية الأخرى التي يستعان بها في بعض الأحيان لتشجيع مشاريع البنى التحتية الممولة من القطاع الخاص ، فتشمل الاعفاء من الاحتباس الضريبي المباشر للمقرضين الأجانب الذين يوفرون القروض للمشروع . وبمقتضى العديد من النظم القانونية ، فإن أي فائدة أو عمولة أو أجور يتم تقاضيها فيما يتصل بقروض أو ديون تتحملها على نحو مباشر أو غير مباشر شركات منشأة محليا ، أو يمكن طرحها من الإيرادات المكتسبة محليا ، تعتبر إيرادات محلية بالنسبة الى الأغراض الضريبية . ومن ثم فإن المقرضين المحليين والأجانب لمشاريع البنية التحتية قد يلزمون على السواء بدفع ضريبة الدخل في البلد المضيف ، وهي ضريبة قد تحتاجها شركة المشروع لكي تمتنع عن الدفع الى المقرضين الأجانب باعتبارهم من غير المقيمين في البلد المضيف . ومثلما هو معهود فإن ضريبة الدخل المستحقة

على المقرضين في البلد المضيف تؤخذ في الاعتبار في المفاوضات التي تجري بين شركة المشروع والمقرضين وقد تفضي الى ازدياد التكلفة المالية للمشروع . وفي بعض البلدان تخول الهيئات المختصة بمنح اعفاءات من الخصم الضريبي فيما يخص المبالغ المدفوعة الى غير المقيمين ، ويتبين أنها قد دفعت لأغراض تشجيع أو تعزيز التنمية الاقتصادية أو التكنولوجية في البلد المضيف أو أن تعتبر ، بخلاف ذلك ، على صلة بهدف له منفعة عامة .

٤٩ - كما استحدثت في بعض البلدان قواعد محاسبية خاصة لمشغلي البنى التحتية ، وذلك بهدف مراعاة الشكل الخاص لعوائد مشاريع البنى التحتية . وتتميز نمطيا المشاريع التي تشتمل على تشييد مرافق للبنى التحتية ولا سيما الطرق وغيرها من مرافق النقل بفترة استثمار قصيرة نسبيا ذات تكلفة مالية عالية وانعدام العوائد ، تليها فترة أطول تزداد فيها العوائد وتقل التكلفة المالية ، ثم تستقر تكاليف التشغيل ، في الظروف العادية . وتبعاً لذلك يمكن القول بأنه اذا ما طبقت قواعد محاسبة تقليدية ، فان الحاجة ستتطلب تسجيل الهياكل المالية الخاصة لهذه المشاريع في حسابات شركة المشروع باعتبارها فترة من النتائج السلبية المتواصلة تلتها فترة طويلة من الربح الصافي . ولن تقتصر العواقب السلبية لهذا الأسلوب على الاساءة الى مكانة المشروع الانتمانية خلال مرحلة التشييد ، على سبيل المثال ، بل انه قد يفضي أيضا الى ديون ضريبية غير متناسبة خلال مرحلة تشغيل المشروع . وتفاديا لهذا الاضطراب ، فقد اعتمدت بعض البلدان قواعد محاسبية خاصة للشركات التي تتولى تنفيذ مشاريع البنى التحتية ، تضع في الاعتبار أن النتائج المالية لمشاريع البنى التحتية الممولة من القطاع الخاص قد لا تصبح ايجابية إلا في المدى المتوسط . وتبعاً لما هو معهود ، تخول هذه القواعد الخاصة الجهات المشرفة على تطوير البنى التحتية صلاحية ترحيل جزء من التكاليف المالية المتراكمة خلال مرحلة العجز الى السنوات المالية التي تليها ، وفقاً للجداول المالية الواردة في اتفاق المشروع . غير أن المعهود في هذه القواعد المحاسبية الخاصة أنها لا تنطوي على مساس بالقواعد الأخرى التي قد تحظر توزيع حصص أرباح الأسهم خلال السنوات المالية المنتهية بنتائج سلبية .

٥٠ - وإلى جانب المنافع أو الاعفاءات الضريبية ، فان القوانين الوطنية تيسر ، في بعض الأحيان ، استيراد معدات لكي تستخدمها شركة المشروع عن طريق اعفائها من الرسوم الجمركية . وينطبق هذا الاعفاء ، تبعاً لما هو معهود ، على دفع رسوم استيراد المعدات والآلات واللوازم والمواد الأولية والمواد المستوردة الى البلد لأغراض اجراء الدراسات الأولية وتصميم وتشييد وتشغيل مشاريع البنى التحتية . وفي حال أن رغبت شركة المشروع في تحويل أو بيع المعدات المستوردة في السوق المحلية ، فان من اللازم عادة الحصول على موافقة الجهة المتعاقدة ووجوب دفع رسوم الاستيراد ذات الصلة وضريبة جملة المبيعات وغيرها من الضرائب ، وفقاً لقوانين البلد . ويخول القانون الحكومة ، في بعض الأحيان ، صلاحية منح اعفاء من الرسوم الجمركية أو ضمان عدم زيادة مقدار هذه الرسوم على نحو يضر بالمشروع .

(و) الحماية من المنافسة

٥١ - قد يتكون أحد الأشكال الإضافية من الدعم الحكومي من اعطاء ضمانات بعدم تطوير مشروع تنافسي من مشاريع البنى التحتية لفترة معينة ، أو بعدم منافسة أي هيئة حكومية لشركة المشروع ، مباشرة أو من خلال جهة أخرى ممنوحة حق امتياز . وتصلح تأكيدات من هذا القبيل كضمان على أن حقوق الخصوصية التي قد تمنح الى الجهة الحائزة على الامتياز (أنظر الفصل الأول ، "اعتبارات تشريعية عامة" ، —) لن تلغى طوال عمر المشروع . وقد تعتبر شركة المشروع والجهات المقرضة الحماية من المنافسة شرطا أساسيا للمشاركة في تنمية البنى التحتية في البلد المضيف . وتحتوي بعض القوانين الوطنية على أحكام تتعهد الحكومة بموجيها بعدم تيسير أو دعم تنفيذ مشروع مماثل قد يخلق منافسة لشركة المشروع . ويتضمن القانون ، في بعض الأحيان ، تعهدا من الحكومة بعدم تغيير أحكام هذه الخصوصية على نحو يضر بشركة المشروع دون موافقة هذه الشركة .

٥٢ - وربما كان القصد من هذا النمط من الأحكام هو تعزيز ثقة الجهات الراعية للمشروع والمقرضين بأن الفرضيات الأساسية التي منح المشروع بمقتضاها ستحاط بالاحترام . غير أن هذه الأحكام قد تحد من قدرة الحكومة على معالجة ازدياد الطلب على الخدمات المعنية على النحو الذي قد يتطلبه اهتمام الجمهور أو على ضمان توفير هذه الخدمات الى شتى فئات المستفيدين . وبالتالي فإنه من المهم مراعاة مصالح مختلف الأطراف المعنية مراعاة دقيقة . فالمستوى المطلوب ، مثلا ، من التعرفة الجمركية الذي يتيح استغلال طريق تَتَقاضى أجور عن سلوكه استغلالا مربحا قد يفوق قدرة تلك الشرائح المنخفضة الدخل من الجمهور على دفعها . وبالتالي ، فإنه قد يكون لدى الجهة المتعاقدة مصلحة في ابقاء طريق لا تَتَقاضى أجور عن سلوكه مفتوحا أمام الجمهور كبديل لطريق جديد تَتَقاضى أجور عن استخدامه . غير أنه اذا قررت الجهة المتعاقدة ، في الوقت نفسه ، تحسين الطريق البديل أو تحديثه ، فإن تدفق المرور قد يتحول من الطريق الذي تَتَقاضى أجور عن سلوكه الذي شيدته شركة المشروع ، وبالتالي سيؤثر على تدفق إيراداته . وقد تكون الحكومة راغبة كذلك في الأخذ بحرية المنافسة لتقديم الخدمات الهاتفية عبر المسافات الطويلة بقصد التوسع في توفير خدمات الاتصالات اللاسلكية وخفض تكلفتها (أنظر "مقدمة ومعلومات مرجعية عن مشاريع البنى التحتية الممولة من القطاع الخاص" ، —) . غير أن الأثر المترتب على اتخاذ تدبير كهذا ربما يتمثل في تناقص خطير الشأن في الإيرادات التي تتوقعها شركة المشروع .

٥٣ - وقد يكون من المفيد ، عموما ، أن تخول الحكومة ، حيثما اقتضى الأمر ، صلاحية اعطاء ضمانات بأن الحقوق الخاصة بشركة المشروع لن تتأثر على نحو لا موجب له نتيجة التغيرات اللاحقة في السياسات الحكومية دون تعويض مناسب . بيد أنه ربما كان من غير المستصوب اعتماد نصوص قانونية تستبعد امكانية اجراء تغييرات لاحقة في سياسة الحكومة حيال القطاع المعني ، بما في ذلك اتخاذ قرار بتشجيع المنافسة أو تشييد بنى تحتية مماثلة . وينبغي للأطراف معالجة الآثار المحتملة لهذه التغيرات المقبلة على شركة المشروع عن طريق أحكام تعاقدية تتناول تغير الظروف (أنظر الفصل

الخامس ، "تنمية وتشغيل البنى التحتية" ، (—) . ومن المستحسن على وجه الخصوص اعطاء الجهة المتعاقدة الصلاحية اللازمة للتفاوض مع شركة المشروع بشأن التعويض الذي ربما يكون مستحقا عن الخسائر أو الأضرار التي قد تنشأ عن مشروع تنافسي من مشاريع البنى التحتية باشرت به الجهة المتعاقدة فيما بعد ، أو عن أي تدبير مماثل اتخذته الحكومة يؤثر سلبا على الحقوق الخاصة لشركة المشروع .

(ز) مصادر العائد التكميلية

٥٤ - قد يكون أحد الأشكال الإضافية من الدعم المقدم لتنفيذ مشاريع البنى التحتية الممولة من القطاع الخاص ، في السماح لشركة المشروع بتنويع استثماراتها من خلال امتيازات إضافية تتعلق بتوفير خدمات تكميلية أو استغلال أنشطة أخرى . وقد تستخدم ، في بعض الحالات أيضا ، مصادر عائد بديلة كاعانة لشركة المشروع بقصد اتباع سياسة تقوم على خفض أسعار الخدمات الرئيسية أو السيطرة عليها . وقد تؤدي هذه المصادر البديلة الى تعزيز جدوى المشروع المالية ، شريطة أن تكون الأنشطة التكميلية مربحة بما فيه الكفاية ، فالحق في استيفاء أجور على استخدام جسر قائم ، على سبيل المثال ، ربما يكون حافزا لتنفيذ مشروع جسر جديد تتقاضى أجور على استخدامه . غير أنه لا ينبغي الإفراط في التأكيد على الأهمية النسبية لمصادر العائد التكميلية .

٥٥ - وقد يكون من الضروري للسماح لشركة المشروع بمواصلة تنفيذ أنشطة تكميلية ، أن تتلقى الحكومة انشا تشريعيًا يخولها صلاحية منح شركة المشروع حق استخدام الممتلكات العائدة الى الجهة المتعاقدة لأغراض القيام بهذه الأنشطة (كتخصيص قطعة أرض جوار طريق عام لتشديد مناطق خدمية) . وعندما يترأى أن من الضروري التحكم بتطوير هذه الأنشطة التكميلية أو احتمال توسيعها فان الحاجة قد تقتضي الحصول على موافقة الجهة المتعاقدة بغية تمكين شركة المشروع من اجراء توسعة كبيرة للمرافق المستخدمة في أغراض الأنشطة التكميلية .

٥٦ - وبموجب بعض النظم القانونية ، هناك أنماط معينة من مصادر العائد التكميلية التي تقدمها الحكومة ، قد تعتبر كامتياز مستقل عن الامتياز الرئيسي ، وبالتالي فانه من المستحسن اعادة النظر في القيود التي قد تحد من حرية شركة المشروع في ابرام عقود تتعلق بتشغيل المرافق التكميلية (أنظر الفصل الرابع ، "اتفاق المشروع" ، —) .

دال - الضمانات التي توفرها المؤسسات المالية الدولية

٥٧ - الى جانب الضمانات المعطاة مباشرة من قبل الحكومة المضيفة ، فقد تكون هناك ضمانات تصدرها مؤسسات مالية دولية كالبنك الدولي ووكالة ضمان الاستثمار المتعددة الأطراف ومصارف التنمية الاقليمية . وتعمل هذه الضمانات في العادة على حماية شركة المشروع من مخاطر سياسية معينة ،

ولكنها قد تشمل أيضا ، في ظل ظروف معينة ، الاخلال باتفاق المشروع ، كأن تعجز شركة المشروع عن سداد ديونها ، على سبيل المثال ، نتيجة لاخلال الجهة المتعاقدة بالتزام ما .

١ - الضمانات الصادرة عن مؤسسات الاقراض المتعددة الأطراف

٥٨ - عمدت مؤسسات الاقراض المتعددة الأطراف كالبنك الدولي ومصارف التنمية الاقليمية ، الى جانب قيامها باقراض الحكومات والهيئات الحكومية ، الى استحداث برامج لتقديم القروض الى القطاع الخاص . وبوسعها أن تقدم في بعض الأحيان ضمانات الى المقرضين التجاريين لمشاريع القطاعين العام والخاص . وتحتاج الضمانات الصادرة عن هذه المؤسسات ، في معظم الحالات الى ضمان مقابل من الحكومة المضيفة .

٥٩ - وتهدف الضمانات الصادرة عن مؤسسات الاقراض المتعددة الأطراف الى التخفيف من مخاطر العجز فيما يتعلق بالالتزامات التعاقدية السيادية أو القروض التي تستحق السداد بعد آجال طويلة ولا يجد مقرضو القطاع الخاص أنفسهم مستعدين لتحملها وغير مؤهلين لتقييمها . فالضمانات التي يوفرها البنك الدولي قد تغطي بحسب المعهود ، على سبيل المثال ، مخاطر معينة (ضمان المخاطر الجزئي) أو كافة المخاطر الائتمانية خلال جزء معين من فترة التمويل (ضمان الائتمان الجزئي) على النحو المبين أدناه بايجاز . وتقوم معظم مصارف التنمية الاقليمية بتوفير ضمانات بموجب شروط مماثلة لتلك التي يضعها البنك الدولي .

(أ) ضمانات المخاطر الجزئية

٦٠ - يغطي ضمان المخاطر الجزئي مخاطر معينة ناشئة عن عدم الوفاء بالالتزامات التعاقدية السيادية أو ظروف سياسية قاهرة معينة . وتكفل هذه الضمانات عملية الدفع في حالة حدوث عجز عن سداد الديون ناشيء عن عدم الوفاء بالالتزامات التعاقدية السيادية المترتبة على الحكومة أو هيئاتها . وقد تشمل هذه الضمانات مختلف أنماط عدم الوفاء بالالتزامات كالتقصير في مواصلة العمل بالاطار التنظيمي المتفق عليه ، بما في ذلك النصوص المتعلقة بالتعرفة الجمركية ، وعدم ايصال المستلزمات كالوقود المجهز الى شركة لتوليد الطاقة الكهربائية تابعة للقطاع الخاص ؛ أو عدم دفع أثمان النواتج كالطاقة الكهربائية التي يشتريها مرفق حكومي من شركة لتوليد الطاقة ، أو الماء الخام الذي تشتريه شركة توزيع حكومية محلية ؛ أو عدم دفع تعويض عن حالات التأخر أو التوقف عن تنفيذ المشروع الناجمة عن اجراءات اتخذتها الحكومة أو أحداث سياسية ؛ أو عن حالات تأخر اجرائية أو تغيرات غير مؤاتية في القوانين أو اللوائح التنظيمية المتعلقة بمراقبة أسعار صرف العملات .

٦١ - وعندما تشارك مؤسسات الاقراض متعددة الأطراف في تمويل مشروع ما ، فانها توفر الدعم ، في بعض الأحيان ، في شكل تنازل عن حق الرجوع الى شركة المشروع ، في حالة نشوء العجز عن

أحداث من قبيل المخاطر السياسية ، مما كانت ستفعله بخلاف ذلك . وقد تقبل مؤسسة اقراض متعددة الأطراف ، بعد أخذها ضمانا بانجاز المشروع من شركة المشروع ، على سبيل المثال ، أنه ليس بمقدورها انفاذ هذا الضمان اذا كان السبب في عدم الانجاز يرجع الى مخاطر سياسية .

(ب) ضمانات الائتمان الجزئية

٦٢ - تقدم ضمانات الائتمان الجزئية الى المقترضين من القطاع الخاص مشفوعة بضمان مقابل من الحكومة . والقصد منها هو تغطية ذلك الجزء من التمويل الذي يصبح مستحقا بعد انقضاء فترة التشغيل المعتادة على القروض المقدمة من مقرض من القطاع الخاص . وتستخدم هذه الضمانات عموما فيما يتعلق بالمشاريع التي يشارك فيها القطاع الخاص وتحتاج الى تمويل طويل الأجل كيما تبقى مستدامة ماليا . ويعمل ضمان الائتمان الجزئي تبعا لما هو معهود ، على اطالة فترات استحقاق القروض ، ويغطي كافة حالات عدم السداد لجزء معين من فترة خدمة الدين .

٢ - الضمانات التي توفرها وكالة ضمان الاستثمار المتعددة الأطراف

٦٣ - تعرض وكالة ضمان الاستثمار المتعددة الأطراف (ميغا) تغطية تأمينية للمخاطر السياسية في المدى الطويل للاستثمارات الجديدة الناشئة في أي بلد عضو والموجهة الى أي بلد عضو نام بخلاف البلد الذي ينشأ منه الاستثمار . وهي تشمل أيضا المساهمات الاستثمارية الجديدة المتصلة بتوسيع أو تحديث المشاريع القائمة أو اعادة هيكلتها ماليا ، وكذلك حالات التملك التي تشمل خصخصة المؤسسات التابعة للدولة . ومن ضمن أشكال الاستثمارات الأجنبية المشمولة بهذه التغطية رؤوس الأموال وقروض حملة الأسهم وضمانات القروض الصادرة عن أصحاب رؤوس الأموال ، شريطة أن لا تقل فترات القروض وضمانات القروض عن ثلاث سنوات . ويجوز أيضا التأمين على القروض المقدمة الى مقترضين غير ذوي صلة ، طالما أن استثمار حامل الأسهم في المشروع مؤمن عليه في الوقت نفسه . أما الأشكال الأخرى من الاستثمارات المشمولة بهذه التغطية فهي المساعدة التقنية وعقود الادارة واتفاقات الترخيص والامتياز المعفى ، شريطة أن لا تقل مددها عن ثلاث سنوات وأن تكون مكافأة المستثمر مرتبطة بالنتائج العملية المتأتية عن المشروع . وتؤمن وكالة ضمان الاستثمار المتعددة الأطراف ضد المخاطر التالية : فرض القيود على تحويل العملات الأجنبية ، ونزع الملكية والاخلال بالعقود والحروب والاضطرابات المدنية .

(أ) القيود على تحويل العملات الأجنبية

٦٤ - الغرض من الضمانات التي تقدمها وكالة ضمان الاستثمار المتعددة الأطراف فيما يتعلق بتحويل العملات الأجنبية ، شبيه بالغرض من الضمانات السيادية لتحويل العملة الأجنبية التي قد توفرها الحكومة المضيفة (أنظر الفقرة ٤٤) . وتشكل هذه الضمانات حماية من الخسائر الناجمة عن عجز المستثمر عن تحويل العملة المحلية (من رأسمال وفوائد وأموال أصيلة وأرباح وريع المقاسمة وغير ذلك من التحويلات)

الى عملات أجنبية بقصد تحويلها خارج البلد المضيف . وتشمل هذه التغطية التأمين من حالات التأخر المبالغ فيها في الحصول على النقد الأجنبي الناجمة عن اجراءات اتخذتها الحكومة المضيفة ، أو بسبب عدم تدخلها وعن التغيرات غير المؤاتية في القوانين أو اللوائح التنظيمية المتعلقة بمراقبة تبادل العملات وبرداءة الشروط المتحكمة بتحويل ونقل العملة المحلية . وهي لا تشمل تخفيض قيمة العملة . وتقوم وكالة ضمان الاستثمار المتعددة الأطراف ، بعد تلقيها العملية المحلية المحجوزة من المستثمر ، بدفع التعويض بالعملة المنصوص عليها في عقد الضمان الخاص بها .

(ب) نزع الملكية

٦٥ - يوفر هذا النوع من الضمانات حماية من خسارة الاستثمار المؤمن عليه نتيجة اجراءات تتخذها الحكومة المضيفة قد تحد أو تقضي على ملكية الاستثمار المؤمن عليه أو الاستحواذ عليه وعلى الحقوق المتصلة به . كما يشمل ، علاوة على التأمين والمصادرة المباشرتين ، نزع الملكية "المتسلل" ، وهو عبارة عن سلسلة من الاجراءات يكون لها بمرور الزمن أثر مماثل لنزع الملكية . ويوفر هذا النوع من التغطية على أساس محدود لنزع الملكية الجزئي (من قبيل مصادرة الأموال أو الأصول المادية) . وهو لا يشمل التدابير غير التمييزية التي اتخذتها الحكومة المضيفة بنية حسنة في سياق ممارستها لسلطاتها التنظيمية والتشريعية . وتدفع وكالة ضمان الاستثمار المتعددة الأطراف ، مقابل نزع الملكية الكامل عن الاستثمارات الرأسمالية ، ما يعادل القيمة الدفترية الصافية للاستثمار المؤمن عليه . أما بالنسبة الى نزع الملكية عن الأموال ، فان الوكالة تدفع القسم المؤمن عليه من الأموال المحجوزة . وتؤمن الوكالة ، فيما يتعلق بالقروض وضمانات القروض ، على الجزء المتبقي من رأس المال وأي فوائد متراكمة وغير مدفوعة . ويدفع التعويض بعد أن تحول اليها فوائد المستثمر في الاستثمار المنزوعة ملكيته (كالأسهم أو الفوائد الرأسمالية في اتفاق القرض) .

(ج) الاخلال بالعقد

٦٦ - يحمي هذا النمط من الضمانات من الخسائر الناشئة عن اخلال الحكومة المضيفة بالعقد المبرم مع المستثمر أو التنصل منه . ويجب على المستثمر أن يكون قادرا ، في حالة الزعم بحدوث اخلال بالعقد أو تنصل منه ، على الاحتكام الى آلية لفض المنازعات (كالتحكيم) بموجب العقد المستند اليه ، وأن يحصل على تعويض عن ما لحق به من أضرار . أما في حالة عدم تلقي المستثمر لمبلغ التعويض ، بعد انقضاء فترة محددة من الوقت ، أو في حالة عجز آلية فض المنازعات عن العمل نتيجة لاجراءات اتخذتها الحكومة المضيفة ، فان وكالة ضمان الاستثمار المتعددة الأطراف هي التي تقوم بدفع التعويض .

(د) الحروب والاضطرابات المدنية

٦٧ - يوفر هذا النمط من الضمانات حماية من الخسارة الناجمة عن الحاق الضرر بالأصول المادية أو تدميرها أو اختفائها نتيجة لأعمال ذات دوافع سياسية كالحروب أو الاضطرابات المدنية في البلد المضيف ، بما في ذلك الثورات والعصيان والانقلابات العسكرية وأعمال التخريب والارهاب . وتقوم وكالة ضمان الاستثمار المتعددة الأطراف ، فيما يتعلق بالاستثمارات الرأسمالية ، بدفع حصة المستثمر من القيمة الدفترية الأدنى للأصول ، وتكاليف احلالها وتكلفة تصليح الأصول المتضررة . أما بالنسبة الى القروض وضمائن القروض ، فان الوكالة تقوم بدفع القسم المؤمن عليه من رأس المال ومبالغ الفوائد التي لم تدفع كنتيجة مباشرة للأضرار التي لحقت بأصول المشروع بفعل الحروب والاضطرابات المدنية . وتشمل تغطية الحروب والاضطرابات المدنية أيضا الأحداث التي تؤدي ، خلال فترة مدتها سنة واحدة ، الى تعطل عمليات المشروع اللازمة لديمومته المالية بوجه عام . ويكون هذا النمط من تعطل الأعمال نافذ المفعول عندما يعتبر الاستثمار قد ضاع بالكامل ؛ وفي هذه المرحلة تقوم وكالة ضمان الاستثمار المتعددة الأطراف بدفع القيمة الدفترية لاجمالي الاستثمارات الرأسمالية المؤمن عليها .

هـ - الضمانات التي توفرها المؤسسات الثنائية

٦٨ - يمكن الحصول على التأمين من مخاطر سياسية وتجارية ومالية معينة ، وكذلك مخاطر الاقراض المباشر ، من وكالات ائتمان التصدير . ومثلما هو معهود أخذت تنشأ هذه الوكالات في عدد من البلدان للمساعدة في تصدير السلع أو الخدمات الناشئة أصلا في ذلك البلد . وتعمل وكالات ائتمان التصدير بالنيابة عن حكومات البلدان الموردة للسلع والخدمات اللازمة للمشروع . ومعظم هذه الوكالات ينتمي الى عضوية الاتحاد الدولي لوكالات تأمين الائتمانات والاستثمارات (اتحاد برن) ، الذي تشمل أهدافه الرئيسية العمل على تنمية التعاون الدولي وتعزيز قيام مناخ استثماري مؤات ؛ ووضع وصون مبادئ سليمة للتأمين على ائتمان التصدير ووضع ومداومة العمل بضوابط لشروط الائتمان للتجارة الدولية .

٦٩ - وعلى الرغم من اختلاف الدعم المتوفر من بلد الى آخر فان وكالات ائتمان التصدير توفر ، تبعا لما هو معهود ، خطين من التغطية التأمينية هما :

(أ) **التأمين على ائتمان التصدير** . الغرض الأساسي من التأمين على ائتمان التصدير هو ضمان حصول البائع على ثمن سلعه أو خدماته المصدرة متى ما سمح للمشتري الأجنبي بتأجيل الدفع . وقد يتخذ التأمين على ائتمان التصدير شكل ترتيبات "ائتمان للمورد" أو "ائتمان للمشتري" . ويتفق المصدر والمورد بموجب ترتيبات "ائتمان المورد" على الشروط التجارية التي تدعو الى تأجيل السداد مشفوعة بصكوك قابلة للتفاوض (كالكمبيالات أو السندات الاذنية) الصادرة عن المشتري . ويحصل المصدر ، رهنا بتقديمه ما يثبت جدارته بالائتمان ، على بوليصة تأمين من وكالة لائتمان التصدير في بلده الأصلي . ويتم ، بموجب أسلوب "ائتمان المشتري" ، تمويل التزام هذا الأخير بالدفع من قبل المصرف الذي يتعامل

معه المصدر ، الذي يحصل بدوره على بوليصة تأمين من وكالة لائتمان التصدير . وتصنف ائتمانات التصدير عموما باعتبارها ائتمانات قصيرة الأجل (ذات فترات سداد تقل عادة عن سنتين) ، أو متوسطة الأجل (ذات فترات سداد تتراوح عادة بين سنتين وخمس سنوات) ، أو طويلة الأجل (أي ما يزيد على خمس سنوات) . وقد يتخذ الدعم الرسمي المقدم من وكالات ائتمان التصدير شكل "غطاء صاف" ، يقصد به التأمين أو الضمانات المعطاة الى المصدرين أو مؤسسات الاقراض دون دعم مالي . وربما يقدم الدعم الرسمي أيضا في شكل "دعم مالي" يحدد على أنه يشمل الائتمانات المباشرة للمشتري الأجنبي ، وإعادة التمويل وكافة أشكال دعم سعر الفائدة ؛

(ب) **التأمين على الاستثمار** . قد تعرض وكالات ائتمان التصدير تغطية تأمينية اما مباشرة الى المقترض أو الى المصدر فيما يتعلق بمخاطر سياسية أو تجارية معينة . ومن المعروف أن المخاطر السياسية والتجارية تشمل الحروب أو الثورات أو العصيان أو نزع الملكية أو التأمين أو الاستيلاء على الأصول ؛ ومنع تحويل العملات وعدم توافر العملات الأجنبية . ومثلما هو معتاد فان التأمين على الاستثمار الذي توفره وكالات ائتمان التصدير يحمي المستثمرين في شركة مشروع منشأة في الخارج من المخاطر المشمولة بالتأمين ، ولكنه لا يحمي شركة المشروع نفسها . ومن الممكن توسيع تغطية التأمين على الاستثمارات لتشمل طائفة واسعة من المخاطر السياسية . وعادة ما تطلب وكالات ائتمان التصدير المستعدة لتغطية مخاطر كهذه ، تزويدها بقدر كاف من المعلومات عن النظام القانوني في البلد المضيف .

٧٠ - كما ان الشروط التي تقدم بموجبها وكالات ائتمان التصدير في البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ، الدعم الى الصفقات الائتمانية للموردين والمشتريين على السواء يجب أن تكون متفقة مع الترتيب المتعلق بالمبادئ التوجيهية لائتمانات التصدير المدعومة حكوميا (والتي يشار اليها أيضا بعبارة "التوافق في الآراء بين بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي") . والغرض الرئيسي من هذا الترتيب هو توفير اطار مؤسسي مناسب لمنع التنافس غير النزيه عن طريق الدعم الحكومي لائتمانات التصدير . وينظم هذا الترتيب شروط أحكام التأمين والضمانات أو الاقراض المباشر المدعوم حكوميا ، وذلك بهدف تفادي منح اعانات مالية تشوه صورة السوق .

الحواشي

(١) أنظر منشورات اليونيدو ، رقم المبيع UNIDO.95.6.E .

— — — — —