

Distr.
GENERAL

A/CN.9/471/Add.1
6 December 1999
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

الجمعية العامة



لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي

الدورة الثالثة والثلاثون

نيويورك، ١٢ حزيران/يونيه - ٧ تموز/يوليه ٢٠٠٠

مشاريع البنية التحتية الممولة من القطاع الخاص:

مشاريع فصول لدليل تشريعي بشأن مشاريع
البنية التحتية الممولة من القطاع الخاص

تقرير الأمين العام

إضافة

مقدمة ومعلومات خلفية عن مشاريع البنية التحتية التمولة من القطاع الخاص*

* المقصود من الفرع باء من هذا الفصل أن يقدم معلومات خلفية عامة عن مسائل أساسية درست من منظور تشريعي في الفصول اللاحقة من الدليل. وللاطلاع على مزيد من المعلومات، يوصى القارئ بوجه خاص بالرجوع إلى منشورات أصدرتها منظمات أخرى بالأمم المتحدة، من بينها Guidelines for Infrastructure Development through Build-Operate-Transfer (BOT) Projects الذي أعدته منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية، (منشورات اليونيدو، رقم المبيع UNIDO.95.6.E) و World Development Report, 1994: Infrastructure و World Development Report, 1996: From Plan to Market (New York, Oxford University Press, 1996)، وكلاهما أصدره البنك الدولي، و Financing Private Infrastructure (Washington, D.C., 1996)، الذي أصدرته المؤسسة المالية الدولية.

المحتويات

الصفحة	الفقرات		
٢	٢٠-١	مقدمة	ألف-
٣	٨-٥	١- تنظيم الدليل ونطاقه	
٤	٢٠-٩	٢- المصطلحات المستخدمة في الدليل	
٨	٧٧-٢١	باء- معلومات خلفية عن المشاريع الممولة من القطاع الخاص	
٨	٢٩-٢٣	١- الاستثمار من القطاع الخاص وسياسة البنى التحتية	
١١	٤٦-٣٠	٢- إعادة هيكلة قطاعات البنى التحتية	
١٦	٥٣-٤٧	٣- أشكال مشاركة القطاع الخاص في مشاريع البنية التحتية	
١٨	٦٧-٥٤	٤- هياكل ومصادر تمويل مشاريع البنية التحتية	
٢٢	٧٧-٦٨	٥- الأطراف الرئيسية المشتركة في تنفيذ مشاريع البنية التحتية	

ألف- مقدمة

١- لقد تطورت عبر التاريخ أدوار القطاعين العام والخاص في تنمية البنية التحتية تطوراً كبيراً. ففي القرن التاسع عشر بدأت الخدمات العامة مثل إضاءة الشوارع بالغاز وتوزيع الطاقة الكهربائية والتلغراف والتليفون والقطارات البخارية وخطوط الترام الكهربائية. وكان من المألوف في كثير من البلدان أن تضطلع بتقديم هذه الخدمات شركات خاصة حصلت على ترخيص أو امتياز من الحكومة. وفي ذلك الوقت نفذ كثير من مشاريع الطرق أو القنوات الممولة من القطاع الخاص؛ وحدث تطور سريع في التمويل الدولي للمشاريع، بما في ذلك تقديم سندات دولية لتمويل السكك الحديدية أو غير ذلك من المشاريع الكبرى للبنية التحتية.

٢- إلا أن الاتجاه الذي ساد على الصعيد الدولي طيلة الجزء الأكبر من القرن العشرين كان ينحو نحو اضطلاع القطاع العام بتوفير البنى التحتية وغيرها من الخدمات. وكثيراً ما أمتت شركات تشغيل البنى التحتية وقلت المنافسة بسبب عمليات الاندماج والاقترناء. كما انخفضت في تلك الفترة درجة انفتاح الاقتصاد العالمي. ولم تبق قطاعات البنية التحتية في أيدي شركات خاصة إلا في عدد صغير نسبياً من البلدان؛ وكثيراً ما كانت هذه الشركات تعمل في ظل منافسة ضئيلة أو دون منافسة على الإطلاق. وفي كثير من البلدان كانت غلبة القطاع العام في مجال توفير خدمات البنية التحتية ينص عليها في الدستور.

٣- وقد بدأ الاتجاه العكسي نحو مشاركة القطاع الخاص والمنافسة في قطاعات البنية التحتية في أوائل الثمانينات؛ وهو اتجاه تدفع اليه عوامل عامة وعوامل خاصة بكل بلد. ومن بين العوامل العامة ما حدث من تجدييدات تكنولوجية هامة وارتفاع مستوى المديونية وقيود الميزانية الصارمة التي تحد من قدرة القطاع العام على تلبية الاحتياجات المتزايدة في مجال البنى التحتية؛ والتوسع في الأسواق الدولية والمحلية لرأس المال مع ما ترتب على ذلك من تحسن في فرص الوصول الى التمويل الخاص؛ وعدد متزايد من التجارب الدولية الناجحة في المشاركة والمنافسة الخاصة في البنى التحتية. وفي كثير من البلدان اعتمدت قوانين جديدة لا تقتصر على تنظيم مثل تلك العمليات وانما تعدل أيضا من بنية السوق وقواعد المنافسة التي تحكم القطاعات التي تحدث فيها.

٤- الغرض من الدليل هو المساعدة في وضع اطار قانوني مؤات لانشاء البنى التحتية العمومية من خلال الاستثمار من القطاع الخاص. والمشورة المقدمة في الدليل تستهدف تحقيق التوازن بين الرغبة في تيسير وتشجيع مشاركة القطاع الخاص في مشاريع البنية التحتية من جهة، ومختلف اهتمامات الصالح العام للبلد المضيف من جهة أخرى. ويناقش الدليل عددا من المسائل التي لها أهمية أساسية من وجهة النظر العامة والتي يعترف بها في معظم النظم القانونية رغم كثرة الاختلافات من حيث السياسات والمعالجة التشريعية. ومن الموضوعات ذات الأهمية من وجهة النظر العامة مسائل مثل الاستمرارية في توفير الخدمات العامة؛ والتمسك بمعايير الحماية البيئية والصحة والأمان والجودة التي يضعها البلد المضيف؛ وعدالة الأسعار التي يطلب الى الجمهور تحملها؛ ومعاملة الزبائن أو المستخدمين دون تمييز؛ والكشف الكامل عن المعلومات المتعلقة بتشغيل مرافق البنية التحتية والمرونة المطلوبة لمواجهة الظروف المتغيرة بما في ذلك توسيع نطاق الخدمات لتلبية تزايد الطلب. أما الاهتمامات الأساسية في حالة القطاع الخاص فهي تتضمن عادة قضايا مثل استقرار البيئة القانونية والاقتصادية في البلد المضيف؛ وشفافية القوانين واللوائح وامكانية التنبؤ وضمان الحياد في مجال تطبيقها؛ وامكانية تطبيق حقوق الملكية ضد الانتهاكات الصادرة عن أطراف ثالثة؛ وتوافر التأكيدات بأن البلد المضيف يحترم الملكية الخاصة وبأنها لا يمس بها الا لأسباب تتعلق بالمصلحة العامة والا اذا دفع تعويض؛ وحرية الأطراف في الاتفاق على شروط تجارية تكفل الحصول عن رأس المال المستثمر على عائد معقول يتناسب والمخاطر التي يتحملها مستثمرو القطاع الخاص. ولا يقدم الدليل مجموعة وحيدة من الحلول النموذجية لمواجهة هذه الاهتمامات ولكنه يساعد القارئ على تقييم مختلف النهج المتاحة واختيار أنسبها في السياق الوطني أو المحلي.

١- تنظيم الدليل ونطاقه

٥- يتضمن كل فصل من فصول الدليل مجموعة من المبادئ التشريعية عنوانها "توصيات تشريعية". والمقصود من التوصيات التشريعية أن تساعد على وضع اطار تشريعي مؤات للمشاريع الممولة من القطاع الخاص. ويلي التوصيات الواردة في الدليل حواش تتضمن مقدمة تحليلية مع الاشارة الى السياسات المالية

والتنظيمية والقانونية وغير ذلك من المسائل المثارة في مجال الموضوع. وينصح القارئ بأن يقرأ التوصيات التشريعية مع الحواشي، فهي تقدم معلومات خلفية تعزز من فهم هذه التوصيات.

٦- وتتناول التوصيات التشريعية مسائل من المهم أن تعالج في التشريعات المعنية خاصة بمشاريع البنية التحتية الممولة من القطاع الخاص. وهي لا تتناول مجالات القانون الأخرى التي لها بدورها كما يتضح في التوصيات التشريعية تأثير على مشاريع البنية التحتية الممولة من القطاع الخاص. يضاف إلى ذلك أن التنفيذ الناجح لمشاريع البنية التحتية الممولة من القطاع الخاص يتطلب عادة تدابير شتى عدا وضع إطار قانوني مناسب، وذلك مثل البنى والممارسات الإدارية السليمة والقدرات التنظيمية والخبرة الفنية والموارد البشرية والمالية المناسبة والاستقرار الاقتصادي. ورغم أن بعض هذه الموضوعات قد ذكر في الحواشي، فإنها لم تعالج في التوصيات التشريعية.

٧- والمقصود هو أن يستخدم **الدليل** كمرجع تستعين به السلطات الوطنية والهيئات التشريعية عند إعداد قوانين جديدة أو إعادة النظر في مدى ملائمة القوانين واللوائح التنظيمية القائمة. ولهذه الغاية، يساعد **الدليل** في استبانة مجالات القانون الأوثق ارتباطاً عادة باستثمار رأس المال الخاص في مشاريع البنية التحتية العمومية، ويناقش مضمون القوانين التي من شأنها أن تيسر اجتذاب رؤوس الأموال الوطنية والأجنبية الخاصة. ولا يقصد من **الدليل** أن يقدم مشورة بشأن صوغ الاتفاقات المتعلقة بتنفيذ مشاريع البنية التحتية الممولة من القطاع الخاص. غير أن **الدليل** يناقش بعض المسائل التعاقدية (كما في الفصل الرابع مثلاً "تشبيد وتشغيل البنى التحتية" أو الفصل الخامس "مدة المشروع، تمديدتها وانهاؤها") بقدر ما تتعلق بالأمور التي قد يفيد التطرق إليها في التشريعات.

٨- ويولي **الدليل** اهتماماً خاصاً لمشاريع البنية التحتية التي تنطوي على التزام من جانب عدد مختار من المستثمرين بتنفيذ أشغال التشبيد المادي أو الإصلاح أو التوسعة مقابل الحق في اقتضاء ثمن إما من الجمهور أو من سلطة عامة لقاء الانتفاع بمرافق البنية التحتية أو بالخدمات التي ينتجها. وعلى الرغم من أن تلك المشاريع تدرج أحياناً في عداد صفقات أخرى من أجل "خصوصية" مهام أو ممتلكات حكومية، فإن **الدليل** لا يتناول صفقات "الخصوصية" التي لا ترتبط بإنشاء البنى التحتية أو تشغيلها. وعلاوة على ذلك، فإن **الدليل** لا يتطرق إلى مشاريع استغلال الموارد الطبيعية مثل مشاريع استغلال المناجم أو النفط أو الغاز بموجب نوع من "الامتياز" أو "الرخصة" أو "الاذن" تصدره السلطات العامة في البلد المضيف.

٢ - المصطلحات المستخدمة في الدليل

٩- توضح الفقرات التالية معاني واستخدام تعابير معينة كثيرة الورود في الدليل. أما بالنسبة للمصطلحات غير الواردة أدناه، كالمصطلحات الفنية المستخدمة في الكتابات المتعلقة بالإدارة المالية وإدارة الأعمال، فينصح القارئ بالرجوع إلى مصادر أخرى للمعلومات عن هذا الموضوع، ويذكر منها

المبادئ التوجيهية لتنمية البنية التحتية عن طريق مشاريع البناء - التشغيل - نقل الملكية (بوت)، الذي أعدته منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو).^(١)

(أ) "البنى التحتية العمومية" و"الخدمات العمومية"

١٠- تشير عبارة "البنى التحتية العمومية" كما تستخدم في الدليل إلى المرافق المادية التي توفر خدمات أساسية للجمهور. ويمكن العثور في مختلف القطاعات على أمثلة للبنى التحتية التي تندرج في إطار هذا المعنى. وهي تشمل أنواعا مختلفة من المرافق أو المعدات أو النظم: محطات توليد الطاقة الكهربائية وشبكات توزيع الطاقة (قطاع الكهرباء)؛ ونظم الاتصالات الهاتفية المحلية والخارجية وشبكات إرسال البيانات (قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية)؛ ومحطات إزالة ملوحة المياه، ومحطات معالجة مياه الصرف، ومرافق توزيع المياه (قطاع المياه)، ومرافق ومعدات جمع النفايات وتصريفها (قطاع التصحاح)؛ والتجهيزات المادية والشبكات المستخدمة للنقل العمومي، ومنها السكك الحديدية داخل المدن وفيما بين المدن، والقطارات تحت الأرضية، وخطوط الحافلات، والطرق والجسور والأنفاق والموانئ، والخطوط الجوية، والمطارات (قطاع النقل).

١١- والخط الفاصل بين "العمومي" و"الخصوصي" أمر يجب أن يبت فيه كل بلد في إطار سياسته العامة. ففي بعض البلدان تمتلك الحكومة المطارات في حين أنها في بلدان أخرى ملك للقطاع الخاص ولكنها تخضع للوائح أو لشروط اتفاق أبرم مع سلطة عمومية مختصة. والمستشفيات وغيرها من المرافق الطبية، والسجون والإصلاحات يمكن أن تعتبر بنى تحتية "عمومية" أو "خصوصية" تبعا للأفضليات السائدة في البلد المعني. وكثيرا، وإن لم يكن دائما، تعتبر مرافق الطاقة الكهربائية والاتصالات السلكية واللاسلكية بنى تحتية "عمومية". والدليل لا يورد رأيا بصدد الحد الذي يرسم عنده الخط الفاصل في هذا البلد أو ذاك.

١٢- ومفهوما "البنى التحتية العمومية" و"الخدمات العمومية" راسخان في الأعراف القانونية لدى بعض البلدان، إذ يخضعان أحيانا لمجموعة معينة من القوانين يشار إليها عادة بعبارة "القانون الإداري" (أنظر الفصل السابع "مجالات أخرى ذات صلة من مجالات القانون"، —). غير أن الخدمات العمومية في بعض البلدان وإن كانت خاضعة للوائح تنظيمية خاصة لا تعتبر مختلفة في صميمها عن أنواع أخرى من الأعمال. ولا ينبغي لعبارتي "الخدمات العمومية" و"مقدمو الخدمات العمومية" كما تستخدمان في هذا الدليل أن تفهما بالمعنى التقني الذي قد ينسب إليهما في أي نظام قانوني معين.

(ب) "الامتياز"، و"اتفاق المشروع" والتعابير ذات الصلة

١٣- في بلدان كثيرة، تشكل الخدمات العمومية مجالات احتكار حكومية أو هي تخضع، من نواح أخرى، لرقابة تنظيمية خاصة. والمعتاد في هذه الحالات أن توفير خدمة عمومية من جانب كيان آخر

غير السلطات العمومية يقتضي إذنا من الهيئة الحكومية المختصة. وتستخدم تعابير مختلفة لتعريف هذه الأذن بموجب القوانين الوطنية، وفي بعض النظم القانونية قد تستخدم تعابير شتى للإشارة إلى أنواع مختلفة من الأذن. وتشمل العبارات الشائع استخدامها "الامتياز" أو "حق الامتياز" أو "الرخصة" أو "الإجارة" ("الأكراء"). وفي بعض النظم القانونية، ولا سيما النظم المنتمية إلى تقاليد القانون المدني، يشار إلى بعض أنواع مشاريع البنية التحتية بمفاهيم قانونية محددة مثل "امتياز أشغال عمومية" أو "امتياز خدمات عمومية". وكلمة "الامتياز"، حسبما هي مستخدمة في الدليل، لا ينبغي تأويلها بأي معنى تقني يمكن أن يقتصر بها في إطار أي نظام قانوني معين أو أي قانون محلي.

١٤- ويقصد بعبارة "اتفاق المشروع" حسبما هي مستخدمة في الدليل، أي اتفاق يبرم بين سلطة عمومية وبين الكيان أو الكيانات التي تختارها تلك السلطة لتنفيذ المشروع، وينص على شروط وأحكام تشييد البنية التحتية أو تحديثها أو تشغيلها أو صيانتها. ولا تستخدم في الدليل تعابير أخرى قد تكون مستخدمة في بعض النظم القانونية للإشارة إلى مثل هذا الاتفاق، ومنها مثلاً "اتفاق الامتياز" أو "عقد الامتياز".

١٥- ويستخدم الدليل عبارة "صاحب الامتياز" للإشارة عموماً إلى الكيان الذي ينفذ مشاريع بنية تحتية عمومية بموجب امتياز تصدره السلطات العمومية للبلد المضيف. غير أن عبارة "شركة المشروع" تستخدم في الدليل أحياناً للإشارة على وجه التحديد إلى كيان قانوني مستقل ينشأ لغرض تنفيذ مشروع معين.

(ج) الاشارات إلى السلطات الوطنية

١٦- تشمل كلمة "الحكومة"، حسبما هي مستخدمة في الدليل، مختلف السلطات العمومية للبلد المضيف التي يعهد إليها بمهام تنفيذية أو بمهام تقرير السياسات على الصعيد الوطني أو الإقليمي أو المحلي. وتستخدم عبارة "السلطات العمومية" للإشارة خاصة إلى الكيانات المنتمية إلى السلطة التنفيذية للحكومة أو المرتبطة بها. وتستخدم عبارة "المرجع التشريعي" للإشارة على وجه التحديد إلى الأجهزة التي تمارس مهام تشريعية في البلد المضيف.

١٧- تستخدم عبارة "السلطة المتعاقدة" بوجه عام في الدليل للإشارة إلى السلطة العمومية بالبلد المضيف التي تقع على عاتقها المسؤولية الشاملة عن المشروع والتي يسند المشروع بالنيابة عنها. ويمكن أن تكون هذه السلطة وطنية أو إقليمية أو محلية.

١٨- وتستخدم عبارة "هيئات الرقابة التنظيمية" في الدليل للإشارة إلى السلطة العمومية التي تناط بها صلاحيات إصدار وتطبيق قواعد ولوائح تنظم تشغيل البنية التحتية. ويمكن إنشاء هيئة الرقابة التنظيمية بموجب نظام أساسي ليكون الغرض المحدد لها تنظيم قطاع معين من قطاعات البنية التحتية.

(د) "البناء - التشغيل - نقل الملكية (بوت)" والتعابير ذات الصلة

١٩- تقسم أحيانا مختلف أنواع المشاريع المشار إليها في هذا الدليل بوصفها مشاريع بنية تحتية ممولة من القطاع الخاص الى فئات عدة تبعا لنوع مشاركة القطاع الخاص أو ملكيته للبنية التحتية ذات الصلة على النحو المبين أدناه:

(أ) "البناء - التشغيل - نقل الملكية" (بوت) (BOT). يوصف مشروع البنية التحتية بأنه مشروع "بوت" عندما تختار السلطة المتعاقدة صاحب امتياز لتمويل وتشيد مرفق أو نظام للبنية التحتية وتعطي هذا الكيان حق تشغيل المرفق على أساس تجاري لفترة معينة تنتقل ملكية المرفق بعد انقضاءها الى السلطة المتعاقدة؛

(ب) "البناء - نقل الملكية - التشغيل" (BTO). تستخدم هذه العبارة أحيانا للتأكيد على أن مرفق البنية التحتية يصبح ملكا للسلطة المتعاقدة مباشرة حال إكماله، مع منح صاحب الامتياز الحق في تشغيل المرفق لفترة معينة؛

(ج) "البناء - الاستئجار - التشغيل - نقل الملكية" (BROT) أو "البناء - الإجارة - التشغيل - نقل الملكية" (BLOT). وهذه صيغ أخرى لمشاريع "بوت" أو لمشاريع البناء - نقل الملكية - التشغيل (BTO) حيث يقوم صاحب الامتياز، اضافة الى الالتزامات وغيرها من الشروط المعتادة في مشاريع "بوت"، باستئجار الأصول المادية التي يشغلها المرفق لمدة الاتفاق؛

(د) "البناء - الامتلاك - التشغيل - نقل الملكية" (BOOT). هذه مشاريع يستخدم فيها صاحب امتياز لتمويل مرفق من مرافق البنية التحتية وتشبيده وتشغيله وصيانته مقابل الحق في تحصيل رسوم ومصاريف من مستخدميه. وبموجب هذا الترتيب، يملك الكيان الخاص المرفق وأصوله الى أن تنتقل ملكيته الى السلطة المتعاقدة؛

(هـ) "البناء - الامتلاك - التشغيل" (BOO). تشير هذه العبارة الى المشاريع التي يملك فيها صاحب الامتياز المرفق على أساس دائم ولا يكون ملتزما بنقل ملكيته الى السلطة المتعاقدة.

٢٠- الى جانب المختصرات المستخدمة لتركيز الاهتمام على نظام الملكية المعين، يمكن استخدام مختصرات أخرى للتأكيد على التزام أو أكثر من التزامات صاحب الامتياز. ففي بعض المشاريع، تسلم مرافق البنية التحتية الموجودة الى كيانات من القطاع الخاص لكي تتولى تحديثها أو تجديدها وتشغيلها وصيانتها على أساس دائم أو لفترة زمنية معينة. وتبعا لما اذا كان القطاع الخاص سيملك مرفق البنية التحتية هذا، فقد تسمى هذه الترتيبات اما ترتيبات "التجديد - التشغيل - نقل الملكية" (ROT) أو ترتيبات "التحديث - التشغيل - نقل الملكية" (MOT) في الحالة الأولى؛ واما ترتيبات "التجديد - الامتلاك -

التشغيل" (ROO) أو ترتيبات "التحديث - الامتلاك - التشغيل" (MOO) في الحالة الثانية. ويستخدم تعبير "التصميم - البناء - التمويل - التشغيل" (DBFO) أحيانا للتشديد على المسؤولية الإضافية التي تقع على عاتق صاحب الامتياز لتصميم المرفق وتمويل تشييده.

باء - معلومات خلفية عن المشاريع الممولة من القطاع الخاص

٢١- في معظم البلدان التي أنشأت مؤخرا بنى تحتية جديدة من خلال الاستثمار الخاص، تمثل مشاريع البنية التحتية الممولة من القطاع الخاص أداة هامة لتلبية الاحتياجات الوطنية من البنى التحتية. وتشمل العناصر الجوهرية للسياسات الوطنية مستوى المنافسة المنشود لكل من قطاعات البنية التحتية، والطريقة التي يتشكل بها القطاع، والآليات التي تستخدم لضمان حسن أداء أسواق البنية التحتية لوظائفها. والسياسات الوطنية الرامية الى تعزيز استثمار القطاع الخاص في البنى التحتية كثيرا ما يصحبها تدابير تستهدف ايجاد منافسة بين مقدمي الخدمات العمومية أو منع سوء استغلال الظروف الاحتكارية حيث تتعذر المنافسة.

٢٢- ولدى استحداث برامج لترويج استثمارات القطاع الخاص في انشاء وتشغيل البنية التحتية العمومية، وجد عدد من البلدان أن من المفيد استعراض الافتراضات التي أنشئت بالاستناد اليها احتكارات القطاع العام، بما في ذلك الظروف التاريخية والأحوال السياسية التي أدت الى نشوئها، وذلك بهدف ما يلي: (أ) استبانة الأنشطة التي لا تزال تحتفظ بخصائص الاحتكار الطبيعي؛ و(ب) تقييم جدوى ومدى استصواب ادخال المنافسة في قطاعات معينة من قطاعات البنية التحتية.

١ - الاستثمار من القطاع الخاص وسياسة البنى التحتية

٢٣- ستكون التدابير اللازمة لتنفيذ السياسات الحكومية الرامية الى ترويج التنافس في مختلف قطاعات البنية التحتية متوقفة أساسا على الهيكل السوقي السائد. وتشمل العناصر الرئيسية التي يتميز بها هيكل سوقي معين الحواجز التي تحول دون دخول المنافسين، سواء أكانت اقتصادية أو قانونية أو تقنية أو غير ذلك، ودرجة التكامل الرأسي أو الأفقي، وعدد الشركات التي تعمل في السوق، وكذلك مدى توافر المنتجات أو الخدمات البديلة.

(أ) سياسات التنافس والاحتكارات

٢٤- يشير مصطلح الاحتكار بمعناه الدقيق الى السوق التي لا يوجد فيها سوى متعهد توريد واحد. غير أن الاحتكار الخالص والتنافس التام انما هما طرفان لسلسلة متصلة. ويتميز معظم أسواق السلع أو الخدمات بدرجة من درجات التنافس تقع بين هذين الطرفين. وعموما يمكن تصنيف الاحتكارات بأنها

احتكارات طبيعية، واحتكارات قانونية، واحتكارات بحكم الواقع؛ ويمكن أن يستوجب كل صنف من هذه الأصناف نهجا متباينا من نهج السياسات:

(أ) **الاحتكارات الطبيعية.** هي الأنشطة الاقتصادية التي تتيح لمتعهد توريد واحد أن يورد للسوق كلها بسعر أقل من السعر الذي يستطيع عرضه موردان أو أكثر. وهذه هي الحال المعتادة في الأنشطة الاقتصادية التي تتطلب استثمارات كبيرة وتكاليف ثابتة عالية ولكن تتناقص فيها تكاليف إنتاج الوحدة الإضافية من الخدمات (مثلا إنتاج متر مكعب اضافي من الماء) تلبية لازدياد في الطلب، وتميل الاحتكارات الطبيعية الى أن تتميز بأنها تقتضي متطلبات استثمارية ضخمة محددة مقدما بحيث تجعل من الصعب على أي شركة جديدة تفتقر الى وفورات على نفس المستوى من الضخامة أن تدخل السوق وتنافس متعهد التوريد الراهن؛

(ب) **الاحتكارات القانونية.** تنشأ الاحتكارات القانونية بموجب القانون، وقد تشمل قطاعات وأنشطة تدرج أو لا تدرج في عداد الاحتكارات الطبيعية. وفي الفئة الأخيرة، توجد الاحتكارات لسبب وحيد هو أن المنافسة محظورة. وكانت التطورات التي جعلت بلدانا كثيرة تنشئ الاحتكارات القانونية تستند في كثير من الأحيان الى اعتبار أن الاحتياجات الوطنية الى البنية التحتية لا يمكن تلبيتها تلبية كافية، من حيث النوعية ومن حيث الكمية، بترك البنية التحتية للسوق الحرة؛

(ج) **الاحتكارات بحكم الواقع.** قد لا تكون هذه الاحتكارات ناتجة بالضرورة عن أسس اقتصادية أو عن أحكام قانونية بل ربما تكون ناتجة عن مجرد انعدام المنافسة المترتب، مثلا، على الطابع المتكامل لشركة البنية التحتية وقدرة تلك الشركة دون سواها من الموردين على السيطرة على المرافق الجوهرية.

٢٥- ورغم أن الاحتكارات تبرر أحيانا بأسباب قانونية أو سياسية أو اجتماعية، فانها قد تؤدي الى آثار اقتصادية سلبية. فعادة ما يكون مقدم الخدمات الذي يعمل في ظل ظروف احتكارية قادرا على تحديد أسعار أعلى مما يقتضي في ظل المنافسة. وينطوي فائض الربح الناتج عن نقص المنافسة على نقل الثروة من المستهلكين الى المنتجين. كما تبين أن الاحتكارات تؤدي الى تكبد الاقتصاد خسارة صافية في جانب الرفاه نتيجة لتضخم الأسعار الناجم عن انخفاض مصطنع في الانتاج، وانخفاض في معدل الابتكار، وعدم كفاية الجهود الرامية الى خفض تكاليف الانتاج. وعلاوة على ذلك، وخاصة في حالة قطاعات البنية التحتية، قد تكون هناك آثار ثانوية على أسواق أخرى. (فمثلا، تبين أن لنقص التنافس والكفاءة في قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية انعكاسات سلبية نتيجة لزيادات في التكلفة بالنسبة للاقتصاد في مجمله).

٢٦- وعلى الرغم من الآثار الاقتصادية السلبية للاحتكارات وغيرها من الحواجز التنظيمية أمام المنافسة، فقد جرى الابقاء عليها أحيانا مع عدم وجود ظروف الاحتكار الطبيعي. ومن الأسباب التي

تذكر للابقاء على الاحتكارات أنها يمكن أن تستخدم في تحقيق أهداف معينة تتعلق بالسياسات، مثل ضمان تقديم الخدمات في مناطق معينة أو الى فئات معينة من المستهلكين بأسعار منخفضة أو حتى بأسعار أقل من التكلفة ومن أمثلة الخدمات التي يمكن ألا تغطي فيها الأسعار التكاليف خطوط الهاتف الخاصة بالاستغاثة، وخدمات المياه أو الطاقة الكهربائية، والنقل بأسعار مخفضة بالنسبة لفئات معينة من الركاب (مثل تلاميذ المدارس أو المواطنين المسنين)، وكذلك الخدمات الأخرى المقدمة الى ذوي الدخل المنخفض أو المستخدمين الريفيين. ويستطيع مقدم الخدمات الاحتكاري أن يمول تقديم هذه الخدمات من خلال "دعم تبادلي" داخلي يتأتى من الخدمات الربحية الأخرى التي تقدم في مناطق أخرى أو الى فئات أخرى من المستهلكين.

٢٧- وثمة سبب آخر يذكر أحيانا للابقاء على الاحتكارات القانونية مع عدم وجود ظروف الاحتكار الطبيعي هو جعل القطاع أكثر جاذبية لمستثمري القطاع الخاص. فقد يصر متعهدو التشغيل من ذلك القطاع على منحهم حقوقا حصرية لتقديم خدمة معينة من أجل الحد من المخاطرة التجارية لاستثماراتهم. غير أن ذلك الهدف ينبغي أن يكون موضع موازنة في مقابل مصالح المستهلكين ومصالح الاقتصاد في مجمله. فبالنسبة للبلدان التي تدعو فيها الحاجة الى منح حقوق حصرية كحافز للاستثمار من القطاع الخاص، قد يكون من المستصوب النظر في تقييد المنافسة وان ذلك يكن بصفة مؤقتة فحسب (انظر الفصل الأول "الاطار التشريعي والمؤسسي العام"، الفقرات ٢٠-٢٢).

(ب) نطاق التنافس في القطاعات المختلفة

٢٨- كانت الظروف الاحتكارية الى عهد قريب سائدة في معظم قطاعات البنية التحتية إما لأن القطاع كان احتكارا طبيعيا أو لأن الحواجز التنظيمية أو عوامل أخرى (مثل الهيكل المتكامل رأسيا لمقدمي الخدمات العمومية) حالت دون التنافس الفعال. غير أن التقدم التكنولوجي السريع وسع النطاق المحتمل للمنافسة في قطاعات البنية التحتية كما يتضح من المناقشة الموجزة أدناه:

(أ) قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية. إن التكنولوجيا الجديدة للارسال اللاسلكي لا تجعل خدمات الاتصالات المتنقلة ممكنة فحسب، بل هي تنافس أيضا وبقدر متزايد، الخدمات (السلكية) الثابتة. فشبكات الألياف الضوئية، وشبكات التلفزة بالكوابل، وبث البيانات على خطوط الطاقة الكهربائية، وشبكات الأقمار الصناعية العالمية، وتزايد قدرات الحواسيب، وتحسن تقنيات ضغط البيانات، والتلاقي بين الاتصالات والبث الاذاعي والتلفزيوني ومعالجة البيانات - كل ذلك يسهم في انهيار الاحتكارات التقليدية والطرائق التقليدية لتقديم الخدمات. ونتيجة لهذه التغيرات وغيرها، أصبحت خدمات الاتصالات السلكية واللاسلكية تنافسية، وتعتمد البلدان على نحو متزايد الى فتح أبواب الحرية لدخول القطاع، في حين تقييد فحسب فرص الانتفاع بالخدمات التي تتطلب استخدام موارد عامة شحيحة، مثل نطاقات التردد اللاسلكي؛

(ب) **قطاع الطاقة.** في قطاع الطاقة أدت تكنولوجيا التربينات الغازية ذات الدورة المتحدة وغيرها من التكنولوجيات التي تسمح بإنتاج القدرة الكهربائية بكفاءة على نطاقات صغيرة، والتوحيد القياسي لصنع معدات توليد القدرة الكهربائية، إلى قيام عدة بلدان بتغيير الهيكل الاحتكاري والمتكامل رأسياً للأسواق المحلية للكهرباء. وبفضل تزايد قدرات الحواسيب وتحسن برامجيات معالجة البيانات، غدا من السهل بث الكهرباء عبر الشبكة وتنظيم تجمعات القدرة الكهربائية وغيرها من آليات الوصول إلى الشبكة والاتجار في الكهرباء؛

(ج) **قطاع النقل.** والتكنولوجيا هي أيضاً في كثير من الحالات منشأ الأنماط المتغيرة في قطاع النقل. فقد ترتب على استعمال الحاويات وغير ذلك من الابتكارات، مثل اتصالات الأقمار الصناعية التي تجعل من الممكن متابعة الشحنات عبر الكرة الأرضية، نتائج عميقة الأثر على الشحن البحري وإدارة الموانئ والنقل بالسكك الحديدية وبالشاحنات، مع حفز تطوير النقل المشترك الوسائط.

٢٩- وفي عدد من البلدان حفزت تغيرات تكنولوجية كهذه المراجع التشريعية إلى توسيع نطاق المنافسة لتشمل قطاعات البنية التحتية، باعتماد تشريعات تلغي الاحتكارات وغيرها من الحواجز المقامة أمام الدخول، وتغير الطريقة التي نظمت بها قطاعات البنى التحتية، وتنشئ أطارا للرقابة التنظيمية يشجع المنافسة الفعالة. ويتوقف مدى تحقيق ذلك على القطاع ذاته وعلى حجم السوق وغير ذلك من العوامل.

٢ - إعادة هيكلة قطاعات البنى التحتية

٣٠- في بلدان كثيرة جاءت المشاركة من جانب القطاع الخاص في إنشاء البنى التحتية على أثر استحداث تدابير إعادة هيكلة قطاعات البنية التحتية. وعادة ما تبدأ التدابير التشريعية بإلغاء القواعد التي تحظر مشاركة القطاع الخاص في البنى التحتية وبإزالة سائر العقبات القانونية التي تحول دون المنافسة ولا يمكن تبريرها بدواعي الصالح العام. غير أن من الجدير بالذكر أن المدى الذي يمكن الذهاب إليه في فتح قطاع معين أمام المنافسة إنما هو قرار يتخذ في ضوء السياسة الاقتصادية الشاملة للبلد المعني. فقد يكون لبعض البلدان، ولا سيما البلدان النامية، مصلحة مشروعة في تشجيع تنمية قطاعات معينة من الصناعات المحلية وقد تقرر من ثم أن لا تفتح باب المنافسة في عدد معين من قطاعات البنى التحتية.

٣١- وبالنسبة للأوضاع الاحتكارية الناجمة عن أحكام حظر قانونية لا عن عوامل اقتصادية وتكنولوجية أساسية، يتمثل الاجراء التشريعي الرئيسي المطلوب لاستحداث المنافسة في إزالة الحواجز القانونية القائمة. وقد يتطلب الأمر تعزيز ذلك بسن قواعد للمنافسة (مثل حظر التواطؤ والتحالفات الاحتكارية (الكارتل) والتسعير العدواني وغير ذلك من الممارسات التجارية المجحفة)، وبفرض المراقبة التنظيمية (انظر الفصل الأول "الاطار التشريعي والمؤسسي العام"، الفقرات ٣٠-٥٣). غير أنه فيما يتعلق

بعدد من الأنشطة، لا يمكن تحقيق التنافس الفعال بمجرد إزالة الحواجز التشريعية دون اتخاذ تدابير تشريعية لاعادة هيكلة القطاع المعني. وفي بعض البلدان، أبقى على الاحتكارات مؤقتا وللفترة اللازمة فقط لتيسير انتقال تدريجي وأكثر انتظاما ومقبول اجتماعيا من هيكل احتكاري للسوق الى هيكل تنافسي للسوق.

(أ) فض الترابط بين خدمات البنية التحتية

٣٢- تبين بعض البلدان بالتجربة أن شركات البنى التحتية المتكاملة رأسيا أو أفقيا قد تتمكن من منع المنافسة الفعالة. ويمكن أن تحاول الشركات المتكاملة توسيع نطاق قوتها الاحتكارية في سوق أو في شريحة من السوق لتشمل أسواقا أو شرائح أخرى من أجل الحصول على ريع احتكارية في تلك الأنشطة أيضا. وبناء على ذلك وجد بعض البلدان أن من الضروري فصل العنصر الاحتكاري (مثل شبكة الاقضاء داخل كثير من الشبكات) عن العناصر التنافسية في قطاعات بنى تحتية معينة. وبوجه عام تنزع خدمات البنية التحتية الى أن تكون تنافسية في حين تتسم البنية التحتية المادية الأساسية بخصائص احتكارية.

٣٣- وقد يتطلب فصل الأنشطة التنافسية عن الأنشطة الاحتكارية بدوره فض الترابط بين الأنشطة المتكاملة رأسيا أو أفقيا. ويحدث فض الترابط الرأسي عندما يتم فصل الأنشطة الأساسية عن الأنشطة الفرعية، وذلك مثلا بالفصل بين أنشطة انتاج الكهرباء ونقلها وتوزيعها وتوريدها في قطاع القدرة الكهربائية. والهدف من ذلك عادة هو فصل مكونات رئيسية للشبكة أو مرافق جوهريه فيها عن الشرائح التنافسية في المشروع. ويحدث فض الترابط الأفقي عند تقسيم نشاط واحد أو أنشطة متوازية من أنشطة متعهد توريد احتكاري لخدمة عمومية بين شركات متفرقة يمكنها أن تتنافس تنافسا مباشرا في السوق (كما يحدث على نحو متزايد في انتاج القدرة الكهربائية)، أو أن تحتفظ باحتكار في منطقة أصغر (كما قد يحدث في توزيع القدرة الكهربائية). وتشير عبارة فض الترابط الأفقي الى تقسيم نشاط واحد أو شريحة واحدة (كما في أمثلة قطاع القدرة الكهربائية) والى تنظيم البدائل كل على حدة في سوق واحدة أو أكثر (كما في حالة فصل خدمات الهاتف الخلوي عن خدمات الخطوط الهاتفية الثابتة، مثلا).

٣٤- بيد أنه يلزم تدقيق النظر في تكاليف هذه التغييرات ومنافعها. والتكاليف يمكن أن تشمل التكاليف المرتبطة بالتغيير نفسه (مثلا تكاليف الصفقة وتكاليف التحول، بما فيها الخسارة الواقعة على الشركات التي تفقد، نتيجة للمخطط الجديد، منافع أو مواقع محمية)، والتكاليف الناتجة عن تشغيل المخطط الجديد، ولا سيما ازدياد تكاليف التنسيق الناتجة مثلا عن زيادة تعقد تخطيط الشبكات، والتوحيد القياسي أو التنظيم التقني. ومن جهة أخرى، يمكن أن تشمل الفوائد الاستثمارات الجديدة، وتقديم خدمات أفضل أو خدمات جديدة، وازدياد حرية الاختيار، وانخفاض التكاليف الاقتصادية.

(ب) الخبرات حديثة العهد في قطاعات البنى التحتية الرئيسية

١٠٠ الاتصالات السلكية واللاسلكية

٣٥- لم يكن فض الترابط شديد الشيوع حتى الآن في قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية. وفي بعض البلدان فصلت خدمات المكالمات الخارجية والدولية عن الخدمات المحلية؛ وأدخل التنافس في النوع الأول بينما ظل النوع الثاني احتكاريًا إلى حد كبير. وفي بعض تلك البلدان يجري الآن عكس هذا الاتجاه بالسماح لشركات الهاتف المحلي بتقديم خدمات المكالمات الخارجية والسماح لشركات المكالمات الخارجية بتقديم خدمات المكالمات المحلية، وكل ذلك في سياق تنافسي. والقواعد الإلزامية التي تقضي بفتح باب الوصول شائعة في قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية لتلك البلدان التي يضطلع فيها مقدم الخدمة العمومية القديم بتوفير الخدمات بالتنافس مع مقدمين آخرين بينما يتحكم في نفس الوقت في أجزاء جوهرية من الشبكة.

٢٠٠ الكهرباء

٣٦- يقضي معظم قوانين الكهرباء التي سنت مؤخرًا في بلدان مختلفة بفض ترابط قطاع القدرة الكهربائية عن طريق الفصل بين توليد الكهرباء ونقلها وتوزيعها. وفي بعض الحالات يجري أيضًا التمييز بين التوريد والتوزيع، لكي لا يظل خاضعًا للاحتكار سوى النشاط الاحتكاري (أي نقل الكهرباء عبر الأسلاك من أجل الاستعمال العمومي). وفي تلك البلدان لا تقوم شركات نقل الكهرباء وتوزيعها بشراء الكهرباء أو بيعها بل تنقلها وحسب مقابل رسم تحدده ضوابط تنظيمية. وتحدث التجارة في الكهرباء بين المنتجين أو الوسطاء من ناحية والمستخدمين من ناحية أخرى. وفي بعض البلدان المعنية يقتصر التنافس على كبار المستهلكين أو يجري استحداثه بالتدريج.

٣٧- وفي الحالات التي اختارت فيها البلدان إدخال التنافس في قطاعي القدرة الكهربائية والغاز، صدرت تشريعات جديدة تنظم هيكل السوق، ونصت على مدى فض ترابط السوق (وشمل ذلك أحيانًا عدد مقدمي الخدمات العمومية التي يتعين أن تنبثق عنهم الهيئة الاحتكارية الحالية)، أو أزال الحواجز التي تعترض دخول أطراف جديدة في السوق. كما وضعت قوانين الطاقة هذه قواعد محددة للتنافس، سواء أكانت قواعد هيكلية (مثل حظر الملكية المتبادلة بين شركات في شرائح مختلفة من السوق، كالإنتاج والنقل والتوزيع، أو بيع وتوزيع الغاز والكهرباء) أو قواعد سلوكية (مثل قواعد وصول أطراف ثالثة إلى الخدمات المعنية، وحظر التحالفات وغيرها من الترتيبات التواطؤية). وقد أنشئت مؤسسات جديدة وآليات جديدة للرقابة التنظيمية، مثل مجتمعات القدرة الكهربائية أو آليات التوزيع أو هيئات الرقابة التنظيمية في مجال الطاقة، لكي يتسنى للأسواق الجديدة للطاقة أن تعمل بنجاح. وأخيرًا فقد تعين، بالاقتران مع هذه التغييرات، تعديل جوانب أخرى من جوانب قانون الطاقة وسياساتها، بما في ذلك القواعد التي تحكم أسواق النفط والغاز والفحم وغيرها من مصادر الطاقة.

٣٠ المياه والتصحيح

٣٨- يعتبر فض الترابط الأفقي هو أشيع ما استحدث في قطاع المياه والتصحيح من اصلاحات لهيكل السوق. وقد أنشأ بعض البلدان عدة مرافق للمياه حيث لم يكن يوجد من قبل سوى مرفق وحيد. ويشيع هذا بوجه خاص في البلدان التي توجد فيها شبكات منفصلة غير مترابطة أو قليلة الترابط، وان لم يقتصر عليها. وقد تبين من واقع الممارسة أن فض الترابط ييسر المقارنة بين أداء مقدمي الخدمات.

٣٩- وقد دعا بعض البلدان المستثمرين من القطاع الخاص الى توريد المياه بالجملة الى مرفق عام، أو الى بناء وتشغيل محطات لمعالجة المياه أو ازالة ملوحتها، مثلاً. وفي فض الترابط الرأسي هذا، تقدم الخدمات الخصوصية (والاستثمارات المنفصلة اللازمة لها) عادة بموجب عقد مبرم مع مرفق عام ولا تحدث تغييراً جذرياً في الطابع الاحتكاري لهيكل السوق. فالمحطات لا تتنافس عادة، كما لا يسمح لها عادة بالتوريد للزبائن مباشرة متخطية المرفق العام. وقد أدخل عدد من البلدان التنافس في توريد المياه بالجملة ونقلها؛ وفي بعض الحالات، توجد أسواق نشطة للمياه. وفي بلدان أخرى يقتصر التنافس على المياه التي تعبأ في زجاجات أو تنقل بالشاحنات وتباع بأثمان غالية، كما يقتصر على الآبار الخاصة.

٤٠ النقل

٤٠- في تدابير إعادة الهيكلة التي تتخذ في عدة بلدان يجري التمييز بين البنى التحتية للنقل وخدمات النقل. فالبنى التحتية قد تتسم في كثير من الحالات بخصائص الاحتكار الطبيعي، في حين تكون الخدمات تنافسية بصفة عامة. وينبغي النظر الى التنافس في خدمات النقل لا في نطاق نوع واحد من أنواع النقل فحسب بل ينبغي أيضاً أن يشمل أنواع النقل المختلفة، نظراً لأن القطارات والشاحنات والحافلات والخطوط الجوية والسفن تميل الى التنافس على الركاب والبضائع.

٤١- وفيما يتعلق بالسكك الحديدية، اختار بعض البلدان أن يفصل بين ملكية وتشغيل البنى التحتية (مثل الخطوط، ونظم الاشارات، ومحطات القطارات)، من ناحية، وبين خدمات النقل بالسكك الحديدية (مثل نقل الركاب والبضائع)، من ناحية أخرى. وفي تلك المخططات، لا يسمح القانون لمشغل الخطوط بأن يقدم أيضاً خدمات النقل، إذ تقدمها شركات أخرى تكون في كثير من الأحيان متنافسة فيما بينها. وسمحت بلدان أخرى لشركات موحدة بأن تشغل البنى التحتية علاوة على تقديم الخدمات ولكن طبقت حقوق أطراف ثالثة في الانتفاع بالبنى التحتية، وتسمى هذه الحقوق أحياناً "حقوق استخدام الخطوط". وفي تلك الحالات يكون لشركات النقل، سواء أكانت سككاً حديدية أخرى أو شركات تقدم خدمات النقل، الحق في استخدام الخطوط بشروط معينة، ويتعين على الشركة التي تسيطر على الخطوط أن تسمح بذلك الاستخدام.

٤٢- وفي العديد من البلدان، كانت تدير الموانئ حتى وقت قريب احتكارات من القطاع العام. ولدى فتح باب هذا القطاع أمام المشاركة من القطاع الخاص، نظر المشرعون في نماذج متباينة. ففي نظام "ميناء المالك" تكون هيئة الميناء مسؤولة عن البنى التحتية علاوة على التنسيق العام لأنشطة الميناء غير أنها لا تقدم الخدمات الى السفن ولا البضائع. وفي موانئ الخدمات، تكون نفس الهيئة مسؤولة عن البنية التحتية وعن الخدمات. وربما يكون ادخال التنافس والحفاظ عليه بين مقدمي الخدمات (مثل قوارب الجر، والتحميل والتفريغ، والتخزين) أسهل في اطار نظام المالك.

٤٣- وقد يلزم أيضا ادخال تغييرات على التشريعات التي تحكم المطارات، سواء للسماح بالاستثمار الخاص أو بالتنافس بين المطارات أو داخل المطارات. وربما تعين النظر بعناية أيضا في الصلات بين تشغيل المطارات ومراقبة الحركة الجوية. وقد أدخلت بلدان عديدة التنافس في المطارات فيما يتعلق بخدمات مناولة البضائع وتقديم الطعام وغير ذلك من الخدمات التي تقدم الى الطائرات، وكذلك في تقديم خدمات الركاب مثل حوانيت البيع بالتجزئة والمطاعم ومواقف السيارات وما الى ذلك. وفي بعض البلدان عهد بتشديد وتشغيل محطة سفر جديدة في مطار قائم الى متعهد جديد، وبذلك استحدث التنافس بين محطات السفر. وفي بلدان أخرى بنيت مطارات جديدة على أساس نظام البناء - التشغيل - نقل الملكية (بوت) وحولت ملكية المطارات القائمة الى القطاع الخاص.

(ج) التدابير الانتقالية

٤٤- ان الانتقال من الاحتكار الى السوق يحتاج الى ادارة متأنية. وقد دفعت العوامل السياسية أو الاجتماعية أو عوامل أخرى بعض البلدان الى اتباع نهج تدريجي أو مرحلي في التنفيذ. وبما أن التكنولوجيا وغيرها من العوامل الخارجية دائمة التغير فقد اعتمد بعض البلدان اصلاحات قطاعية يمكن تسريعها أو تعديلها لمراعاة هذه الظروف المتغيرة.

٤٥- ورأى بعض البلدان أن التنافس لا ينبغي ادخاله دفعة واحدة. وفي تلك الحالات، نص التشريع على حقوق امتياز حصرية مؤقتة، أو على تقييد عدد مقدمي الخدمات العمومية، أو على قيود أخرى على المنافسة. والقصد من هذه التدابير هو اعطاء مقدم الخدمة الحالي وقتا كافيا للاستعداد للمنافسة وتعديل الأسعار، بينما يعطي مقدم الخدمة العمومية حوافز كافية للاستثمار وتوسيع الخدمة. وأدرجت بلدان أخرى أحكاما تقضي باجراء مراجعة دورية (عند مراجعة الأسعار مثلا) لهذه القيود، بهدف التأكد مما اذا كانت الظروف التي كانت تبررها عندما استحدثت لا تزال سائدة.

٤٦- وتمثل تدبير انتقالي آخر، على الأقل في البلدان التي يوجد بها مقدمو خدمات عمومية تابعون للحكومة، في اعادة هيكلة الهيئة التي تقدم الخدمة حاليا أو خوصصتها. وفي أغلبية البلدان التي خوصص فيها مقدمو الخدمات العمومية التابعون للحكومة جاء التحرير بصفة عامة مصاحبا للخوصصة أو سابقا لها. وانتهجت بعض البلدان مسارا آخر وخوصصت شركات ذات حقوق حصرية هامة، وكان ذلك

في أحيان كثيرة من أجل زيادة إيرادات الخوصصة. غير أن هذه البلدان وجدت أن من الصعب، ومن الأمور الباهظة التكاليف أحيانا، أن تزيل في مرحلة لاحقة حقوق الامتياز الحصرية أو الاحتكارات التي تحمي مقدمي الخدمات العمومية الخاصين أو المخصوصين أو تقيدها أو تقصر مدة سريانها.

٣ - أشكال مشاركة القطاع الخاص في مشاريع البنية التحتية

٤٧- يمكن تدبير مشاركة القطاع الخاص في مشاريع البنية التحتية في أشكال مختلفة تتراوح من البنى التحتية التي يملكها القطاع العام ويشغلها الى المشاريع التامة الخوصصة. أما مدى ملائمة بديل محدد لنوع معين من أنواع البنية التحتية فهو مسألة يعود أمر البت فيها الى الحكومة في ضوء الاحتياجات الوطنية الى انشاء بنية تحتية، واستنادا الى تقييم لأنجع السبل التي يمكن بها انشاء أنواع معينة من مرافق البنية التحتية وتشغيلها. ويمكن أن يستخدم في قطاع معين أكثر من خيار واحد.

(أ) الامتلاك والتشغيل من جانب القطاع العام

٤٨- في الحالات التي يراد فيها امتلاك القطاع العام وإدارته للبنى التحتية، يمكن تحقيق التمويل المباشر من جانب القطاع الخاص، وكذلك تشغيله للبنية التحتية وفقا لمبادئ تجارية، بإنشاء كيان قانوني منفصل تشرف عليه الحكومة ويمتلك المشروع ويتولى تشغيله. ويمكن أن يدار ذلك الكيان باعتباره مؤسسة تجارية خاصة مستقلة تخضع لنفس القواعد ومبادئ الأعمال التجارية التي تنطبق على شركات القطاع الخاص. وتوجد في بعض البلدان تقاليد راسخة في مجال تشغيل مرافق البنى التحتية الوطنية عن طريق هذه الأنواع من الشركات. ففتح رأس مال هذه الشركات أمام الاستثمار الخاص، أو الاستفادة من قدرة شركة من هذا القبيل على اصدار سندات أو صكوك مالية أخرى يمكن أن يتيح فرصة لاجتذاب الاستثمار الخاص في البنى التحتية.

٤٩- ويمكن أن يتخذ اشراك القطاع الخاص في البنية التحتية التي يملكها ويشغلها القطاع العام شكلا آخر يتمثل في التفاوض بشأن "عقود خدمات" يتعاقد بموجبها متعهد التشغيل من القطاع العام مع القطاع الخاص بأن ينقل اليه أنشطة معينة تتعلق بالتشغيل والصيانة. كما يمكن للحكومة أن تنيط نطاقا واسعا من أنشطة التشغيل والصيانة الى كيان من القطاع الخاص يتصرف نيابة عن السلطة المتعاقدة. وبموجب هذا الترتيب الذي يشار اليه أحيانا باسم "عقد ادارة"، يمكن أن تكون مكافأة المتعهد الخاص مرتبطة بأدائه، وكثيرا ما يكون ذلك من خلال آلية لتقاسم الأرباح، وإن أمكن أيضا استخدام طريقة المكافأة على أساس رسم ثابت، خصوصا عندما يجد الطرفان من الصعب عليهما توفير آليات مقبولة لهما كليهما لتقييم أداء المتعهد.

(ب) الامتلاك من جانب القطاع العام والتشغيل من جانب القطاع الخاص

٥٠- بدلا من ذلك، يمكن نقل عملية تشغيل مرافق البنية التحتية العمومية بأكملها الى كيانات من القطاع الخاص. وتتمثل إحدى الامكانيات في منح الكيان الخاص حق استخدام مرفق معين، وذلك في العادة لفترة معينة، لتوفير الخدمات اللازمة وتحصيل الإيرادات التي يدرها ذلك النشاط. ويمكن أن يكون هذا المرفق موجودا من قبل أو أن يكون قد أنشئ خصيصا بمعرفة الكيان الخاص المعني. وهذا الجمع بين الامتلاك العام والتشغيل الخاص يتصف بالسمات الأساسية للترتيبات التي قد يشار إليها في بعض النظم القانونية بعبارة "امتيازات الأشغال العمومية" أو "امتيازات الخدمات العمومية".

٥١- وثمة شكل آخر من أشكال مشاركة القطاع الخاص في البنية التحتية يتمثل في اختيار السلطة المتعاقدة كيانا من القطاع الخاص لتشغيل مرفق سبق أن بنته الحكومة أو بني نيابة عنها، أو مول تشييده بأموال عمومية. وفي إطار هذا الترتيب، يلتزم المتعهد بتشغيل وصون البنية التحتية ويمنح حق فرض رسوم على الخدمات التي يقدمها. وفي هذه الحالة يلتزم المتعهد بدفع جزء من الإيرادات التي تدرها البنية التحتية الى السلطة المتعاقدة التي تستخدمها بدورها في استهلاك تكاليف التشييد. ويشار الى هذه الترتيبات في بعض النظم القانونية بعبارة "الإجارة" أو "الكراء".

(ج) الامتلاك والتشغيل من جانب القطاع الخاص

٥٢- في إطار النهج الثالث لا يقتصر الكيان الخاص على تشغيل المرفق بل يملك الأصول المتصلة به أيضا. وهنا أيضا يمكن أن تكون هناك اختلافات كبيرة في معاملة هذه المشاريع بموجب القوانين الوطنية، وذلك مثلا فيما يتعلق بما اذا كانت السلطة المتعاقدة تحتفظ بالحق في استرداد ملكية المرفق أو تتحمل المسؤولية عن تشغيله (انظر أيضا الفصل الرابع "تشغيل وتشييد البنية التحتية"، الفقرات ٢٣-٢٩).

٥٣- وفي حالة تشغيل المرفق بموجب ترخيص حكومي، كثيرا ما يكون امتلاك القطاع الخاص أصولا مادية (كشبكة اتصالات سلكية ولاسلكية) قابلا للفصل عن الترخيص بتوفير الخدمة للجمهور (مثل خدمات الاتصالات الهاتفية الخارجية)، من حيث أن السلطة العامة المختصة تستطيع سحب الترخيص في ظروف معينة. وهكذا، فإن امتلاك القطاع الخاص للمرفق قد لا يستتبع بالضرورة حق توفير الخدمة لزمن غير محدود.

٤ - هياكل ومصادر تمويل مشاريع البنية التحتية

(أ) مفهوم تمويل المشروع

٥٤- كثيرا ما تنفذ المشاريع الضخمة التي تشتمل على إنشاء مرافق بنية تحتية جديدة بمعرفة شركة جديدة ينشؤها مؤسسو المشروع خصيصا لهذا الغرض. ويصبح هذا الكيان الجديد الذي يسمى في كثير من الحالات "شركة المشروع" الوسيلة المستخدمة لجمع الأموال من أجل المشروع. ولما كانت "شركة المشروع" تفتقر الى ائتمان وطيد أو ميزانية عمومية وطيدة يمكن للمقرضين أن يعولوا عليها، فإن طريقة التمويل المفضلة لإنشاء بنية تحتية جديدة تسمى "تمويل المشروع". وفي صفقة تمويل المشروع تتاح أموال الائتمان بقدر ما يقتنع المقرضون بالتطلع أساسا الى التدفقات النقدية والأرباح التي يجنيها المشروع بوصفها المصدر الذي تسدد منه القروض التي تلقتها شركة المشروع. ولا وجود عندئذ لكفالات أخرى وإن وجدت فهي لا تغطي سوى مخاطر محدودة معينة. وتحقيقا لهذه الغاية، فإن أصول المشروع وإيراداته، وكذلك الحقوق والالتزامات ذات الصلة بالمشروع، تقدر على نحو مستقل وتفصل بدقة عن أصول حملة أسهم شركة المشروع.

٥٥- كما يوصف تمويل المشروع بأنه تمويل "بدون حق الرجوع" نظرا لعدم وجود سبل رجوع الى حملة أسهم الشركة. ولكن يلاحظ من حيث الممارسة المتبعة أن المقرضين قلما يكونون مستعدين لتوظيف المبالغ الكبيرة اللازمة لمشاريع البنى التحتية على أساس التدفق النقدي المتوقع للمشروع أو أصوله فحسب. وقد يلجأ المقرضون الى تقليل مدى تعرضهم للمخاطر بتضمين مستندات المشروع عددا من ترتيبات الضمان المساندة أو الثانوية وغير ذلك من وسائل دعم الائتمان التي يقدمها حملة أسهم شركة المشروع أو الحكومة أو المشترون أو غيرهم من الأطراف الثالثة المهتمة. والتسمية الشائعة لهذا الأسلوب هي التمويل "بحق رجوع محدود".

(ب) مصادر تمويل مشاريع البنية التحتية

٥٦- يتزايد الدور الذي تؤديه الآن بدائل التمويل التقليدي من القطاع العام في مجال إنشاء البنى التحتية. ففي السنوات الأخيرة، اشتمل الاستثمار في البنى التحتية الجديدة في عدة بلدان على مشاريع ممولة حصرا أو في معظمها من مصادر تمويل من القطاع الخاص. ونوعا التمويل الرئيسيان هما تمويل الدين، ويتخذ عادة شكل قروض يحصل عليها من الأسواق التجارية، والاستثمار بالأسهم. بيد أن مصادر التمويل لا تقتصر على هذين النوعين؛ إذ كثيرا ما يدمج الاستثمار من القطاعين العام والخاص في ترتيبات تسمى أحيانا "شراكات عمومية - خصوصية".

١' رأس مال الأسهم

٥٧- النوع الأول من رؤوس الأموال اللازمة لمشاريع البنى التحتية يقدم على شكل استثمار بالأسهم. والحصول على رأس مال الأسهم يكون في المقام الأول من مؤسسي المشروع أو غيرهم من المستثمرين الأفراد المهتمين بالمساهمة بحصة مع صاحب الامتياز. بيد أن هذا الرأسمال بالأسهم لا يمثل عادة الا جزءا من اجمالي تكلفة مشروع بنية تحتية. ولأجل الحصول على قروض تجارية أو الوصول الى مصادر تمويل أخرى لتلبية احتياجات المشروع من رأس المال، يتعين على مؤسسي المشروع وغيرهم من الأفراد المستثمرين تقديم مزايا أولوية الدفع للمقرضين وغيرهم من مقدمي رؤوس الأموال، وبذلك يقبلون أن لا تدفع لهم حصص استثمارهم إلا بعد سداد حصص أولئك الآخرين من مقدمي رؤوس الأموال. وعلى ذلك فإن مؤسسي المشروع يتحملون عادة أعلى درجة من المخاطر المالية وهم في الوقت نفسه يحوزون على أكبر حصة من أرباح المشروع حالما تسدد قيمة الاستثمار الأولي. كما يلاحظ في الأحوال العادية أيضا أن المقرضين والحكومة يرحبون بالمساهمات الضخمة في رأس المال من جانب مؤسسي المشروع، لأن ذلك يساعد على تخفيف عبء خدمة الدين على التدفق النقدي لصاحب الامتياز، ويصلح كضمانة للالتزام تلك الشركات نحو المشروع.

٢' القروض التجارية

٥٨- كثيرا ما يشكل رأس مال الدين المصدر الرئيسي لتمويل مشاريع البنى التحتية. وهو رأسمال يحصل عليه من السوق المالية، وذلك بالدرجة الأولى بواسطة قروض تقدمها الى شركة المشروع مصارف تجارية وطنية أو أجنبية وتستخدم في ذلك عادة أموالا مستمدة من ودائع لأجل قصير أو متوسط تجزي عليها تلك المصارف عوائد بأسعار فائدة عائمة. وتبعاً لذلك، كثيرا ما تكون القروض المقدمة من المصارف التجارية خاضعة لأسعار فائدة عائمة، ولها عادة أجل استحقاق أقصر من مدة المشروع. بيد أن المصارف قد تفضل جمع الأموال وإقراضها لأجل يتراوح بين المتوسط والطويل بأسعار فائدة ثابتة، حينما يكون ذلك ممكنا عمليا واقتصاديا في ظروف السوق المالية، وذلك حرصا على تجنب تعريض أنفسهم هم وصاحب الامتياز على مدى فترة طويلة لتقلبات أسعار الفائدة، مع العمل أيضا على الحد من الحاجة الى اللجوء الى عمليات التغطية. ويقدم المقرضون القروض التجارية عادة بشرط أن يكون لسدادها أسبقية على سداد أي التزامات أخرى على المقرض. ولذا يقال إن القروض التجارية هي قروض "غير تابعة" أو قروض "ممتازة".

٣' الدين "التابع"

٥٩- النوع الثالث من الأموال التي تستخدم عادة في هذه المشاريع هو القروض "التابعة"، وتسمى أحيانا الرأسمال "الوسيط" (mezzanine). وهذه القروض تحتل مرتبة أعلى من مرتبة رأسمال الأسهم من حيث ترتيب الدفع، ولكنها أدنى مرتبة من القروض "الممتازة". وقد تكون هذه التبعية عامة (أي أنها

توجد عموماً في مرتبة أدنى من مرتبة أي دين "ممتاز"، أو محددة، وفي تلك الحالة تعين اتفاقات القرض بالتحديد نوع الدين الذي يكون القرض تابعا له. وكثيراً ما تقدم القروض التابعة بأسعار فائدة ثابتة، أعلى عادة من أسعار فوائد الدين "الممتاز". وكأداة إضافية لإجتذاب هذا النوع من رأس المال، أو كبديل أحياناً عن أسعار الفائدة العالية، قد يمنح مقدمو القروض التابعة امكانية المشاركة المباشرة في المكاسب الرأسمالية، وذلك بإصدار أسهم أو سندات تفضيلية أو قابلة للتحويل، وأحياناً باتاحة الخيار أيضاً في اكتتاب أسهم مع صاحب الامتياز بأسعار تفضيلية.

٤' المستثمرون المؤسسيون

٦٠- إضافة الى القروض التابعة المقدمة من مؤسسي المشروع أو من مؤسسات مالية عامة، يمكن الحصول على ديون تابعة من شركات التمويل وصناديق الاستثمار وشركات التأمين وبرامج الاستثمار الجماعية (مثلاً الصناديق المشتركة) أو صناديق المعاشات وغير ذلك مما يسمى "المستثمرون المؤسسيون". فهذه المؤسسات تتوافر لديها عادة مبالغ كبيرة متاحة للاستثمارات الطويلة الأجل، وقد تمثل مصدراً مهماً من مصادر رؤوس الأموال الإضافية اللازمة لمشاريع البنية التحتية. والأسباب الرئيسية التي تدعوها الى قبول المخاطرة بتقديم رؤوس الأموال لمشاريع البنى التحتية هي التطلع الى تحقيق أرباح مجزية والحرص على تنويع الاستثمارات.

٥' التمويل من أسواق رؤوس الأموال

٦١- باكتساب المزيد من الخبرة في الاضطلاع بمشاريع البنى التحتية الممولة من القطاع الخاص، زاد اللجوء الى التمويل من أسواق رؤوس الأموال. فقد تجمع الأموال في سوق رأس المال بتوظيف الأسهم الممتازة وغيرها من الصكوك القابلة للتداول في سوق للأوراق المالية معترف بها. وفي الأحوال العادية، يقتضي عرض الصكوك القابلة للتداول على الجمهور الحصول على موافقة هيئات الرقابة التنظيمية والامتنال لمقتضيات الولاية القضائية المعنية، ومنها مثلاً المقتضيات التي تتعلق بالمعلومات التي ينبغي تقديمها في نشرة الاصدار، وكذلك بالحاجة، في بعض الولايات القضائية، الى التسجيل المسبق. وقد لا يكون للسندات وغيرها من الصكوك القابلة للتداول أي ضمان آخر غير الثقة العامة التي يحظى بها المصدر، أو قد تكون مضمونة برهن أو حق امتياز على ممتلكات معينة.

٦٢- وفي الأحوال العادية تكون فرص الوصول الى أسواق رؤوس الأموال متاحة للمرافق العمومية القائمة ذات السجل التجاري الوطيد بقدر أكبر مما يتاح للشركات المنشأة خصيصاً لبناء وتشغيل بنية تحتية جديدة تفتقر الى درجة الائتمان المطلوبة. والواقع أن عدداً من أسواق الأوراق المالية تشترط أن يكون لدى الشركة المصدرة سجل تجاري وطيد من نوع ما لفترة دنيا معينة، قبل السماح لها باصدار صكوك قابلة للتداول.

٦' التمويل من جانب المؤسسات المالية الاسلامية

٦٣- المؤسسات المالية الاسلامية هي فئة أخرى من فئات مقدمي رؤوس الأموال المحتملين. وتعمل هذه المؤسسات بمقتضى قواعد وممارسات مستمدة من الشريعة الاسلامية. وتتمثل واحدة من أبرز سمات الأنشطة المصرفية بمقتضى هذه القواعد في عدم وجود فوائد تدفع على المال أو فرض حدود صارمة على حق اقتضاء فوائد، وهو ما يعني بالتالي إقرار أشكال أخرى من العوض المجزي على الأموال المقترضة، كالتيشارك في الربح أو المشاركة المباشرة من جانب المؤسسات المالية في النتائج التي تحققها معاملات عملائها. وقد تكون المؤسسات المالية الاسلامية نتيجة لأساليب عملها أكثر من المصارف التجارية الأخرى ميلا الى النظر في المشاركة المباشرة أو غير المباشرة في أسهم المشروع.

٧' التمويل من جانب المؤسسات المالية الدولية

٦٤- قد تؤدي المؤسسات المالية الدولية أيضا دورا هاما باعتبارها مقدمة للقروض أو الضمانات أو الأسهم لمشاريع البنية التحتية الممولة من القطاع الخاص. وقد تم تمويل عدد من المشاريع من جانب البنك الدولي أو مؤسسة التمويل الدولية أو مصارف انمائية اقليمية.

٦٥- كما أن المؤسسات المالية الدولية قد تؤدي دورا في توفير وسيلة مفيدة لتكوين "مجموعة قروض مشتركة" (syndications) لتقديم القروض الى المشروع. فلبعض هذه المؤسسات برامج إقراض خاصة تصبح بمقتضاها "المقرض المسجل" الوحيد للمشروع، فتتصرف نيابة عن نفسها وعن المصارف المشاركة، وتتحمل المسؤولية عن معالجة المدفوعات من جانب المشاركين وعما يعقب ذلك من تحصيل وتوزيع لمدفوعات القرض الواردة من المقرض، سواء بموجب اتفاقات محددة أو على أساس حقوق أخرى متاحة لها بمقتضى وضعها كدائن مفضل. ومن الجائز أن يقدم بعض المؤسسات المالية الدولية رؤوس أموال سهمية أو وسيطة، وذلك باستثمار الأموال في صناديق أسواق رؤوس الأموال المتخصصة في الأوراق المالية التي يصدرها متعهدو تشغيل البنية التحتية. وأخيرا، يمكن أن تقدم المؤسسات المالية الدولية ضمانات ضد طائفة متنوعة من المخاطر السياسية، مما قد ييسر مهمة شركة المشروع في جمع الأموال من السوق المالية الدولية. (انظر الفصل الثاني، "مخاطر المشروع والدعم الحكومي"، الفقرات ٦١-٧١).

٨' الدعم من جانب هيئات ترويج ائتمان واستثمارات التصدير

٦٦- قد تقدم هيئات ترويج ائتمان واستثمارات التصدير الدعم الى المشروع على شكل قروض أو ضمانات أو على شكل يجمع بين الاثنين، كما أن مشاركة هيئات ترويج ائتمان واستثمارات التصدير قد تتيح عددا من المزايا التي يذكر منها مثلا سعر فائدة أدنى من الأسعار التي تطبقها المصارف التجارية، وقروض أطول أجلا تكون أحيانا بسعر فائدة ثابت. (انظر الفصل الثاني، "مخاطر المشروع والدعم الحكومي"، الفقرات ٧٢-٧٤).

٩' التمويل من جانب القطاعين العام والخاص معا

٦٧- إضافة الى القروض والضمانات التي تقدمها المصارف التجارية والمؤسسات المالية العامة الوطنية أو المتعددة الأطراف، حدث في عدد من الحالات الجمع بين الأموال العامة ورؤوس الأموال الخاصة لتمويل مشاريع جديدة. وقد تكون تلك الأموال العامة مستمدة أصلاً من الإيرادات الحكومية أو من الاقتراض السيادي. وقد يجمع بينها وبين أموال من القطاع الخاص على سبيل الاستثمار الأولي أو المدفوعات الطويلة الأجل، أو قد تتخذ شكل منح أو ضمانات حكومية. وقد تشترك الحكومة في رعاية مشروعات البنية التحتية عن طريق المشاركة بالأسهم مع صاحب الامتياز، وبذلك تقلل من رأسمال الأسهم والدين المطلوب من مصادر القطاع الخاص (انظر الفصل الثاني "مخاطر المشروع والدعم الحكومي"، الفقرتان ٤٠ و ٤١).

٥ - الأطراف الرئيسية المشتركة في تنفيذ مشاريع البنية التحتية

٦٨- قد تتباين الأطراف المشتركة في مشروع بنية تحتية ممول من القطاع الخاص تبايناً كبيراً تبعاً للقطاع الذي تنتمي إليه البنية التحتية وصيغة مشاركة القطاع الخاص والترتيبات المستخدمة في تمويل المشروع. وتحدد الفقرات التالية الأطراف الرئيسية في تنفيذ مشروع بنية تحتية نموذجي ممول من القطاع الخاص ويقتضي تشييد مرفق بنية تحتية جديد، وينفذ بأسلوب "تمويل المشاريع".

(أ) السلطة المتعاقدة وغيرها من السلطات العمومية

٦٩- كثيراً ما يشترك في تنفيذ مشروع بنية تحتية ممول من القطاع الخاص عدد من السلطات العمومية في البلد المضيف على المستوى الوطني أو الاقليمي أو المحلي. والسلطة المتعاقدة هي الهيئة الرئيسية المسؤولة عن المشروع داخل الإطار الحكومي. وعلاوة على ذلك، قد يستلزم تنفيذ المشروع مشاركة ناشطة (مثلاً بشأن اصدار الرخص أو الإجازات) من سلطات عمومية أخرى إضافة الى الجهة المتعاقدة، على المستوى الحكومي نفسه أو على مستوى آخر. وتؤدي تلك السلطات دوراً حاسماً في تنفيذ مشاريع البنى التحتية الممولة من القطاع الخاص.

٧٠- وتحدد المشروع عادة السلطة المتعاقدة أو سلطة عمومية أخرى وفقاً لسياساتها العامة بشأن انشاء البنى التحتية في القطاع المعني، كما تقرر نوع مشاركة القطاع الخاص التي من شأنها أن تتيح المجال لتشغيل مرفق البنية التحتية بأكبر قدر من الكفاءة. وبعد ذلك تقوم السلطة المتعاقدة بالعملية التي تؤدي الى اختيار صاحب الامتياز. وعلاوة على ذلك، قد يتعين على الحكومة، طوال فترة المشروع، أن تقدم أشكالاً مختلفة من الدعم - التشريعي والاداري والتنظيمي والمالي أحياناً - لضمان تشييد المرفق بنجاح وتشغيله كما ينبغي. وأخيراً، قد تصبح الحكومة، في بعض المشاريع، هي المالكة النهائية للمرفق.

(ب) شركة المشروع ومؤسسو المشروع

٧١- عادة ما تضطلع بتنفيذ مشاريع البنية التحتية الممولة من القطاع الخاص شركات مشاريع مشتركة تضم شركات التشييد والهندسة وموردي المعدات الثقيلة ممن يهتمهم أن يصبحوا مقاولي المشروع أو مورديه الرئيسيين. وكثيرا ما يشار الى الشركات المشاركة في ذلك المشروع المشترك باسم "مؤسسو المشروع". وتعكف تلك الشركات بجد على تطوير المشروع خلال مرحلته الأولية، وبالتالي فإن مقدرتها على التعاون فيما بينها وعلى استخدام شركاء آخرين ممن يعول عليهم تكون عاملا أساسيا لإنجاز الأعمال بنجاح في الوقت المناسب. وعلاوة على ذلك فإن مشاركة شركة ذات خبرة في تشغيل المرفق من النوع الجاري بناؤه تعد عاملا مهما لضمان سلامة المشروع في الأجل الطويل. وعندما ينشئ مؤسسو المشروع كيانا قانونيا مستقلا، فإن المستثمرين بالأسهم الذين لا تربطهم علاقة أخرى بالمشروع (وعادة ما يكونون مستثمرين مؤسسين أو مصارف استثمار أو مؤسسات إقراض ثنائية أو متعددة الأطراف، وأحيانا الحكومة أو شركة تملكها الحكومة) قد يشاركون هم أيضا. وتشجع الحكومة أحيانا مشاركة المستثمرين المحليين عندما يقتضي الأمر انشاء شركة المشروع بموجب قوانين البلد المضيف (انظر الفصل الرابع "تشبيد وتشغيل البنية الأساسية"، الفقرات ١٢-١٨).

(ج) المقرضون

٧٢- إن المخاطر التي يتعرض لها المقرضون في تمويل المشاريع، سواء أكان ذلك بدون حق الرجوع أو برجوع محدود، تكون أعلى كثيرا منها في المعاملات التقليدية، وتزداد ارتفاعا عندما يكون تحويل القيمة السهمية للأصول المادية المعنية (طريق أو جسر أو نفق مثلا) الى قيمة نقدية أمرا متعذرا نظرا لعدم وجود "سوق" يمكن بسهولة فيها بيع تلك الأصول أو لكونها عقبة في سبيل استردادها أو معاودة امتلاكها. وهذا الظرف لا يقتصر تأثيره على الشروط التي تقدم بها القروض (مثلا، تكلفة أعلى لتمويل المشروع وزيادة الشروط المفروضة على التمويل)، بل يؤثر أيضا على مسألة عملية هي مسألة توافر الأموال.

٧٣- وبالنظر الى ضخامة الاستثمارات المطلوبة لمشروع البنية التحتية الممول من القطاع الخاص، كثيرا ما تنظم القروض في شكل قروض "تشاركية" حيث يقوم مصرف أو أكثر بالدور القيادي في التفاوض بشأن وثائق التمويل بالنيابة عن سائر المؤسسات المالية المشاركة، وهي خاصة مصارف تجارية. والمعتاد هو أن المصارف التجارية المتخصصة في الإقراض لصناعات معينة لا تكون على استعداد للتعرض لمخاطر لا تألفها (للاطلاع على مناقشة لمخاطر المشروع وتوزيع المخاطر، انظر الفصل الثاني "مخاطر المشروع والدعم الحكومي"، الفقرات ٨ الى ٢٩). من ذلك مثلا أن المقرضين لآجال طويلة قد لا يرغبون في تقديم قروض قصيرة الأجل لتمويل اقامة بنى تحتية. وعلى ذلك ففي حالة المشاريع الضخمة، كثيرا ما يشترك مقرضون مختلفون في مراحل مختلفة من المشروع. واجتنابا للمنازعات التي قد تنشأ عن تضارب الاجراءات التي يتخذها المقرضون فرادى أو المنازعات بين

المقرضين على سداد قروضهم، يحدث أحيانا أن يتوصل المقرضون الذين يقدمون الأموال الى المشاريع الكبيرة الى تحقيق ذلك بموجب ما يسمى "اتفاقا فيما بين الدائنين". وفي الحالات التي تقدم فيها تسهيلات ائتمانية متعددة بموجب اتفاقات إقراض منفصلة يتفاوض المقرضون عادة بشأن "اتفاق فيما بين الدائنين". ويحتوي الاتفاق فيما بين الدائنين عادة على أحكام تتناول مسائل مثل صرف المدفوعات بنسبة الحصص أو بترتيب معين في الأولويات؛ وشروط اعلان حالات التخلف عن السداد والتعجيل باستحقاق الائتمانات؛ وتنسيق نزع الملكية عن الضمانات المقدمة من شركة المشروع.

(د) المؤسسات المالية الدولية وهيئات ترويج ائتمان واستثمارات التصدير

٧٤- ستكون لدى المؤسسات المالية الدولية وهيئات ترويج ائتمان واستثمارات التصدير اهتمامات تدرج عموما في عداد اهتمامات مقرضي المشروع الآخرين. وعلاوة على ذلك، سيهيها بنوع خاص التأكد من أن تنفيذ المشروع وتشغيله لن يتعارض مع أهداف السياسات الخاصة لتلك المؤسسات والهيئات. وتولي المؤسسات المالية الدولية اهتماما متزايدا للتأثير البيئي لمشاريع البنى التحتية ولقدرتها على الاستدامة الطويلة الأجل. وستنظر المؤسسات المالية الدولية التي تقدم قروضا للمشروع بعناية خاصة في الأساليب والاجراءات المتبعة في اختيار أصحاب الامتياز. وقد أقر عدد كبير من المؤسسات المالية العالمية والاقليمية والهيئات الوطنية للتمويل الانمائي مبادئ توجيهية أو اشتراطات أخرى تنظم الاشتراء بما تقدمه من أموال، وهو ما يتجلى عادة فيما تبرمه من اتفاقات إقراض موحدة (انظر أيضا الفصل الثالث، "اختيار صاحب الامتياز"، الفقرة ١٨).

(هـ) مقدمو التأمين

٧٥- عادة ما يتضمن مشروع البنية التحتية تأمينا ضد الحوادث يشمل منشآته ومعداته، وتأمين مسؤوليات الأطراف الثالثة، وتأمين تعويض العمال. ومن أنواع التأمين الأخرى التأمين ضد توقف الأعمال، وانقطاع التدفق النقدي وتجاوز التكاليف المقدرة (انظر الفصل الرابع "تشديد وتشغيل البنى التحتية"، الفقرتان ١١٩ و ١٢٠). وأنواع التأمين هذه تكون عادة متاحة في أسواق التأمين التجارية، وإن كان توافر التأمين التجاري محدودا فيما يتعلق ببعض الأحداث الاستثنائية الخارجة عن ارادة الأطراف (كالهز أو حوادث الشغب أو التخريب أو الزلازل أو الأعاصير مثلا). وقد بدأت سوق التأمين الخاصة تلعب دورا متزايدا في تغطية بعض أنواع المخاطر السياسية، مثل الغاء العقد أو عجز سلطة عمومية عن أداء التزاماتها التعاقدية، أو المطالبة المجحفة بضمانات مستقلة. وفي بعض البلدان ينشئ مقدمو التأمين مجموعات تأمين شاملة الغرض منها تجنب ترك مخاطر معينة دون تغطية نتيجة لوجود ثغرات بين مختلف وثائق التأمين. وازدادت الى ما توفره سوق التأمين الخاصة، يمكن توفير ضمانات ضد المخاطر السياسية من جانب مؤسسات مالية دولية يذكر منها البنك الدولي، ووكالة ضمانات الاستثمار المتعددة الأطراف (MIGA)، والمؤسسة المالية الدولية، أو المصارف الانمائية الاقليمية، كما قد توفرها

هيئات ترويج ائتمان واستثمارات التصدير (انظر الفصل الثاني "مخاطر المشروع والدعم الحكومي"، الفقرات ٦١-٧٤).

(و) الخبراء والمستشارون المستقلون

٧٦- يؤدي الخبراء والمستشارون المستقلون دورا هاما في مختلف مراحل مشاريع البنى التحتية الممولة من القطاع الخاص. وتعتمد الشركات ذات الخبرة عادة الى تعزيز خبراتها التقنية المتخصصة باللجوء الى خدمات خبراء ومستشارين خارجيين من بينهم الخبراء الماليين، والمستشارون القانونيون الدوليون، والمهندسون الاستشاريون. وكثيرا ما تعمل المصارف التجارية ومصارف الاستثمار كمستشارين لمؤسسي المشروع في ترتيب تمويل المشروع المراد تنفيذه وفي صياغته، وهذا نشاط متميز عن التمويل ذاته وإن كان أمرا لا غنى عنه لذلك التمويل. ويمكن أن يقدم الخبراء المستقلون مشورتهم لمقرضي المشروع فيما يتعلق مثلا بتقدير مخاطر المشروع في بلد مضيف معين. كما يمكنهم مساعدة السلطات العامة في استحداث استراتيجيات تخص قطاعات معينة لإنشاء البنى التحتية، وفي وضع اطار قانوني وتنظيمي ملائم. كذلك قد يساعد الخبراء والمستشارون المستقلون السلطة المتعاقدة في اعداد دراسات الجدوى وغيرها من الدراسات التمهيدية، وفي صوغ طلبات الاقتراحات، وفي اعداد الشروط والمواصفات التعاقدية الموحدة، وفي تقييم الاقتراحات والمقارنة فيما بينها، وفي التفاوض بشأن اتفاق المشروع.

٧٧- ويوجد الى جانب الكيانات الخاصة عدد من المنظمات الدولية الحكومية (مثل اليونيدو واللجان الاقليمية التابعة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي) والمؤسسات المالية الدولية (مثل البنك الدولي والمصارف الانمائية الاقليمية) التي لديها برامج خاصة تتيح لها إما توفير هذا النوع من المساعدة التقنية مباشرة للحكومة أو مساعدتها في العثور على مستشارين مؤهلين.

الحاشية

(١) منشور اليونيدو، رقم المبيع UNIDO.95.6.E، ويشار اليه فيما يلي بعنوان UNIDO BOT GUIDELINES.