الأمم المتحدة

A/CN.9/939/Add.1

الجمعية العامة

Distr.: General
19 February 2018
Arabic
Original: English

لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي
الدورة الحادية والخمسون
نيويورك، ٢٥ حزيران/يونيه – ١٣ تموز/يوليه ٢٠١٨

الشراكات بين القطاعين العام والخاص: تحديثات مقترحة لدليل الأونسيترال التشريعي بشأن مشاريع البنية التحتية المموَّلة من القطاع الخاص (المقدَّمة المنقَّحة)

مذكِّرة من الأمانة

المحتويات

الصفحة

ألف- مقدِّمة ٢
١- تنظيم الدليل ونطاقه ٣
٢- المصطلحات المستخدمة في الدليل ٤
باء- معلومات أساسية عن الشراكات بين القطاعين العام والخاص..... ٩
١- الاستثمار من القطاع الخاص وسياسة البنية التحتية ٩
٢- إعادة هيكلة قطاعات البنية التحتية ١١
٣- أشكال مشاركة القطاع الخاص في مشاريع البنية التحتية..... ١٥
٤- هياكل ومصادر تمويل مشاريع البنية التحتية..... ١٧
٥- الأطراف الرئيسية المشتركة في تمويل مشاريع البنية التحتية ٢١

160318 160318 V.18-00903 (A)

الرجاء إعادة استعمال الورق

مقدِّمة ومعلومات أساسية عن الشراكات بين القطاعين العام والخاص*

ألف- مقدِّمة

١- شهدت أدوار القطاعين العام والخاص في تنمية البنية التحتية تطوراً كبيراً على مر الزمن. ويعود تاريخ خدمات عمومية مثل إضاءة الشوارع بالغاز وتوزيع الطاقة الكهربائية والإرسال البرقي (التلغراف) والاتصال الهاتفي والقطارات البخارية وخطوط الترام الكهربائية إلى القرن التاسع عشر. وتولى القطاع الخاص تمويل العديد من أوائل مشاريع الطرق أو القنوات، 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- إلاَّ أنَّ الاتجاه الذي ساد على النطاق العالمي طيلة الجزء الأكبر من القرن العشرين كان ينحو نحو اضطلاع القطاع العام بتطوير البنية التحتية وغيرها من الخدمات. وكثيراً ما أُممت شركات تشغيل البنية التحتية، أو أُخضعت لعمليات الإدماج والحيازة لتقليل المنافسة. وفي العديد من البلدان، استلزم قيام الشركات الخاصة بتوفير الخدمات العمومية الحصول على ترخيص أو امتياز من الحكومة. كما انخفضت في تلك الفترة درجة انفتاح الاقتصاد العالمي. ولم تبق قطاعات البنية التحتية في أيدي شركات خاصة تشغِّلها إلاَّ في عدد صغير نسبيًّا من البلدان؛ وكثيراً ما كانت هذه الشركات تعمل في ظل منافسة ضئيلة أو دون منافسة على الإطلاق. وفي كثير من البلدان، أصبحت هيمنة القطاع العام في مجال توفير خدمات البنية التحتية مكرَّسة في الدستور.

٣- وقد بدأ الاتجاه العكسي نحو مشاركة القطاع الخاص والمنافسة في قطاعات البنية التحتية في أوائل ثمانينات القرن العشرين. ومن بين العوامل التي حفَّزت هذا التطور ما تم التوصل إليه من ابتكارات تكنولوجية مهمة، وارتفاع مستوى المديونية، وقيود الميزانية الصارمة التي تحدُّ من قدرة القطاع العام على تلبية الاحتياجات المتزايدة في مجال البنية التحتية، والتوسع في أسواق رأس المال الدولية والمحلية وما ترتب على ذلك من تحسن فرص الوصول إلى التمويل الخاص، وازدياد عدد التجارب الناجحة على الصعيد الدولي في مجال مشاركة القطاع الخاص وتنافسه في مشاريع البنية التحتية. واعتمدت بلدان كثيرة قوانين جديدة لا تقتصر على تنظيم مثل تلك المعاملات وإنما تعدِّل أيضاً بنية السوق وسياسات المنافسة فيما يتعلق بالقطاعات التي تحدث فيها.

٤- والغرض من الدليل هو المساعدة في وضع أو تكييف إطار قانوني لجذب الاستثمار الخاص في البنية التحتية والخدمات العمومية من خلال الشراكات بين القطاعين العام والخاص. والمشورة

* يعرض القسم باء معلومات أساسية عامة عن مسائل درسها الدليل من منظور تشريعي. وللاطلاع على معلومات معمَّقة بشأن السياسات والجوانب الفنية، يوصى القارئ بوجه خاص بالرجوع إلى منشورات أصدرتها منظمات دولية أخرى، 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)، وPublic-Private Partnerships Reference Guide، الإصدار الثالث، الذي أعده البنك الدولي وشركاؤه (البنك الدولي للإنشاء والتعمير/البنك الدولي، ٢٠١٧)، و *Recommendations of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships*، منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، أيار/مايو ٢٠١٢.

المقدمة في الدليل تستهدف تحقيق التوازن بين تيسير إقامة تلك الشراكات وحماية المصلحة العامة. ويناقش الدليل شواغل أساسية للمصلحة العامة تعترف بها معظم النظم القانونية، رغم كثرة الاختلافات من حيث السياسات والمعالجة التشريعية.

٥- ومن المواضيع ذات الأهمية فيما يتعلق بالمصلحة العامة، على سبيل المثال، الاستمرارية في توفير الخدمات العمومية، واستدامة المشاريع ومعقولية تكلفتها على المدى الطويل، ومعايير الحماية البيئية والصحة والأمان والجودة، والإنصاف في الأسعار التي يُطلب إلى الجمهور تحمُّلها، ومعاملة الزبائن أو المستعملين دون تمييز، والكشف الكامل عن المعلومات المتعلقة بتشغيل مرافق البنية التحتية، والمرونة لمواجهة الظروف المتغيرة، بما في ذلك توسيع نطاق الخدمات لتلبية تزايد الطلب والمراجعة الدورية للشروط والأحكام التعاقدية، ومساءلة صنّاع القرار، ومراقبة تنفيذ المشاريع. أما الشواغل الأساسية للقطاع الخاص فهي تتضمن عادةً قضايا مثل استقرار البيئة القانونية والاقتصادية في البلد المضيف، وشفافية القوانين واللوائح التنظيمية وإمكانية التنبؤ وضمان الحياد في مجال تطبيقها، وإمكانية إنفاذ حقوق الملكية وتوافر التأكيدات بشأن احترام الملكية الخاصة وعدم المساس بها إلاَّ لأسباب تتعلق بالمصلحة العامة وإلاَّ إذا دُفع تعويض، وحرية الأطراف في الاتفاق على حقوق تجارية تكفل الحصول من رأس المال المستثمَر على عائد معقول يتناسب مع المخاطر التي يتحملها مستثمرو القطاع الخاص. ولا يقدم الدليل مجموعة وحيدة من الحلول النموذجية لمعالجة هذه الشواغل، ولكنه يساعد القارئ على تقييم مختلف النهوج المتاحة واختيار أنسبها في السياق الوطني أو المحلي.

١- تنظيم الدليل ونطاقه

٦- يتألف الدليل من مشورة وتوصيات تشريعية في شكل حواشي تقدم تحليلاً للمسائل المالية والتنظيمية والقانونية والسياساتية الرئيسية وغيرها من المسائل المطروحة في إطار الموضوع. وتُتبَعُ الحواشي، حسب الاقتضاء، بأحكام تشريعية نموذجية تبين الكيفية التي يمكن بها للمشرِّع أن يترجم المشورة والتوصيات الواردة في الدليل إلى صيغة تشريعية. ويُنصح مستعمل الدليل بأن يقرأ الأحكام التشريعية النموذجية مقرونة بالحواشي التي تقدم معلومات أساسية تعزِّز من فهمه.

٧- وتتناول الأحكام النموذجية مسائل ينبغي معالجتها في القوانين المعنية تحديداً بالشراكات بين القطاعين العام والخاص. وهي لا تتناول مجالات القانون الأخرى التي لها بدورها - كما يناقَش في الدليل - تأثير على تلك الشراكات. ويضاف إلى ذلك أنَّ التنفيذ الناجح لتلك الشراكات يتطلب عادةً تدابير شتى عدا عن إرساء إطار قانوني مناسب، وذلك مثل البنى والممارسات الإدارية السليمة، والقدرات التنظيمية، والخبرة الفنية، والموارد البشرية والمالية المناسبة، والاستقرار الاقتصادي. ورغم أنَّ بعض هذه المواضيع قد ذُكر في الحواشي، فإنها لم تعالَج في الأحكام النموذجية.

٨- والمقصود هو استعمال الدليل كمرجع تستعين به السلطات الوطنية والهيئات التشريعية عند إعداد قوانين جديدة أو إعادة النظر في مدى ملاءمة القوانين القائمة. ولهذه الغاية، يساعد الدليل في استبانة مجالات من القانون أوثق ارتباطاً بالشراكات بين القطاعين العام والخاص، ويناقش مضمون القوانين التي من شأنها أن تيسر اجتذاب رؤوس الأموال الوطنية والأجنبية

الخاصة. ويشير الدليل باختصار إلى مجالات قانونية أخرى منها، على سبيل المثال، تعزيز وحماية الاستثمارات، وقانون الملكية، والمصالح الضمانية، وقواعد وإجراءات الاحتياز القسري للممتلكات الخاصة، وقانون العقود العام، والقواعد المتعلقة بالعقود الحكومية والقانون الإداري وقانون الضرائب وقوانين حماية البيئة وحماية المستهلك (انظر الفصل السابع، "المجالات القانونية الأخرى ذات الصلة"، الفقرات ...)، يمكن اشتراعها تحديداً فيما يتعلق بالشراكات بين القطاعين العام والخاص أو ينبغي مراعاتها لدى إرساء إطار تشريعي أو تنظيمي فيما يتعلق بتلك الشراكات. ولا يُقصد من الدليل أن يقدم مشورة بشأن صوغ الاتفاقات المتعلقة بتنفيذ تلك الشراكات. غير أنَّ الدليل يناقش بعض المسائل التعاقدية (كما في الفصل الرابع مثلاً، "تنفيذ الشراكات بين القطاعين العام والخاص: الإطار القانوني وعقود الشراكات بين القطاعين العام والخاص"، والفصل الخامس، "مدة عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص وتمديده وإنهاؤه"، الفقرات ...) بقدر ما تتعلق بالأمور التي قد يفيد التطرق إليها في التشريعات.

٩- ويشمل الدليل مجموعة واسعة من ترتيبات الشراكة بين القطاعين العام والخاص، لا سيما تلك التي تشمل التزاماً على الشريك الخاص بتصميم مرفق أو نظام جديد وبنائه وصيانته وتشغيله أو إعادة تأهيل مرفق أو نظام قائم وتحديثه وتوسيعه وصيانته وتشغيله. وقد يتولى الشريك الخاص تشغيل هذه المرافق أو النظم لتوفير الخدمات أو السلع للجمهور، أو قد تكون مفتوحة لاستخدامها من جانب الجمهور تحت سيطرة الشريك الخاص، أو قد تستخدمها الحكومة أيضاً لتلبية احتياجاتها الخاصة أو لدعم توفير إحدى الخدمات العمومية. ويشمل الدليل الشراكات بين القطاعين العام والخاص التي يسترد فيها القطاع الخاص استثماره من خلال اقتضاء الثمن من الجمهور أو من سلطة عمومية (أو كليهما) مقابل الانتفاع بمرفق أو نظام البنية التحتية أو لقاء ما ينتجه من خدمات أو سلع، وكذلك الشراكات بين القطاعين العام والخاص التي تسدد فيها السلطة المتعاقدة أو وكالة حكومية أخرى وحدها ثمن المرافق أو السلع أو الخدمات المقدمة بموجب عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص. ومع أنَّ الشراكات بين القطاعين العام والخاص تُدرَج أحياناً في عداد صفقات أخرى من أجل "خصخصة" مهام أو ممتلكات حكومية، فإنَّ الدليل لا يتناول صفقات "الخصخصة" التي لا ترتبط بتطوير البنية التحتية والمرافق والخدمات العمومية وتشغيلها. وعلاوة على ذلك، فإنَّ الدليل لا يتطرق إلى مشاريع استغلال الموارد الطبيعية، مثل مشاريع استغلال المناجم أو النفط أو الغاز بموجب نوع من "الامتياز" أو "الرخصة" أو "الإذن" تصدره السلطات العمومية في البلد المضيف.

٢- المصطلحات المستخدمة في الدليل

١٠- توضح الفقرات التالية معاني واستخدامات تعابير معيَّنة كثيرة الورود في الدليل. أمَّا بالنسبة للمصطلحات غير الواردة أدناه، كالمصطلحات الفنية المستخدمة في الكتابات المتعلقة بالإدارة المالية وإدارة الأعمال، فيُنصح القارئ بالرجوع إلى مصادر أخرى للمعلومات عن هذا الموضوع، ويُذكر منها *Guidelines for Infrastructure Development through Build-Operate-Transfer (BOT) Projects*

(المبادئ التوجيهية لتطوير البنية التحتية عن طريق مشـــاريع البناء–التشـــغيل–نقل الملكية)، التي أعدتها منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو).[1]

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

١١- تشير عبارة "البنية التحتية العمومية" كما تُستخدم في الدليل إلى المرافق المادية التي توفر أو تضم خدمات أساسية للجمهور بصورة مباشرة أو غير مباشرة. ويمكن العثور في مختلف القطاعات على أمثلة للبنية التحتية التي تندرج في إطار هذا المعنى. وهي تشـــمل أنواعاً مختلفة من المرافق أو المعدات أو النظم: محطات توليد الطاقة الكهربائية وشبكات توزيع الطاقة (قطاع الكهرباء)، ونظم الاتصـــالات الهاتفية المحلية والخارجية وشـــبكات إرســـال البيانات (قطاع الاتصـــالات الســـلكية واللاسلكية)، ومحطات تحلية المياه ومحطات معالجة مياه الصرف ومرافق توزيع المياه (قطاع المياه)، ومرافق ومعدات جمع النفايات وتصـــريفها (قطاع التصـــحاح)، والتجهيزات والنظم المادية المســـتخدمة للنقل العمومي، ومنها الســـكك الحديدية داخل المدن وفيما بين المدن، وقطارات الأنفاق، وخطوط الحافلات، والطرق والجســـور والأنفاق والموانئ، والخطوط الجوية والمطارات (قطاع النقل). ويشـــمل تعبير "البنية التحتية" أيضـــاً المرافق أو النظم – ســـواء أكانت مفتوحة أو متاحاً الوصول إليها للجمهور أم لا – التي تحتاجها الحكومة أو السلطات العمومية الأخرى لتنفيذ مهامها (المحاكم والمباني الإدارية) أو المرافق التي تضـــم الخدمات العمومية، مثل المدارس أو مرافق الرعاية الصحية أو المؤسسات الإصلاحية.

١٢- والخط الفاصـــل بين البنية التحتية المملوكة للقطاع العام وتلك المملوكة للقطاع الخاص أمر يجب أن يحدده كل بلد في إطار سياسته العامة. ففي بعض البلدان، على سبيل المثال، تمتلك الحكومة المطارات، في حين أنها في بلدان أخرى ملك للقطاع الخاص ولكنها تخضـــع للوائح التنظيمية أو لشـــروط اتفاق أُبرم مع ســـلطة عمومية مختصـــة. كما أنَّ المســـتشـــفيات وغيرها من المرافق الطبية، والسجون والإصلاحيات يجوز أن تكون في أيدي القطاع العام أو القطاع الخاص، تبعاً للأفضليات الســـائدة في البلد المعني. وكثيراً، وإن لم يكن دائماً، ما تتولى كيانات من القطاع الخاص تشـــغيل مرافق الطاقة الكهربائية والاتصالات السلكية واللاسلكية، وإن ظل التوزيع في أيدي القطاع العام. ولا يورد الدليل رأياً بصدد الحد الذي ينبغي أن يُرسم عنده الخط الفاصل في هذا البلد أو ذاك.

١٣- ومفهوما "البنية التحتية العمومية" و"الخدمات العمومية" راسخان في التقاليد القانونية لدى بعض البلدان، إذ يخضعان أحياناً لمجموعة من القوانين، يشار إليها عادةً بعبارة "القانون الإداري" (انظر الفصل السابع، "المجالات القانونية الأخرى ذات الصلة"، الفقرات ...). غير أنَّ الخدمات العمومية في بعض البلدان الأخرى، وإن كانت خاضعة للوائح تنظيمية خاصة، لا تُعتبر مختلفة في صميمها عن أنواع أخرى من الأعمال التجارية. ولا ينبغي لعبارتيْ "الخدمات العمومية" و"مقدمو الخدمات العمومية"، بمعناهما المســـتخدم في هذا الدليل، أن تُفهما بالمعنى التقني الذي قد يُنســـب إليهما في أيِّ نظام قانوني معيَّن.

---

(١) منشور لليونيدو، رقم المبيع UNIDO.95.6.E، يشار إليه فيما يلي باسم مبادئ اليونيدو التوجيهية بشأن التشييد والتشغيل ونقل الملكية.

(ب) الشراكة بين القطاعين العام والخاص والتعابير ذات الصلة

١٤- يُستخدم تعبير "الشراكة بين القطاعين العام والخاص" في الممارسة العملية للإشارة إلى طائفة واسعة من الترتيبات التعاقدية أو المشاريع المشتركة التي يتعاون من خلالها القطاعان العام والخاص لبلوغ هدف مشترك، وليس هناك تعريف قانوني معترف به دولياً يشمل جميع البدائل الممكنة. ويُستخدم تعبير "الشراكات بين القطاعين العام والخاص" في الدليل للإشارة تحديداً إلى الترتيبات الطويلة الأجل بين السلطات العمومية والكيانات الخاصة بما يسهم في التمويل الخاص للبنية التحتية العمومية بالمعنى الواسع المشار إليه في الفقرة ... أعلاه.

١٥- ولا تُعَدُّ الشراكات بين القطاعين العام والخاص فئة جديدة من فئات العقود الحكومية. وفي الواقع، يمكن لتلك الشراكات أن تستخدم العديد من الهياكل التعاقدية المعروفة جيداً (مثل عقود الإيجار والامتيازات وعقود الخدمات وعقود الإنجاز الكلي (تسليم المفتاح) وعقود التصميم-البناء-التمويل-التشغيل). ويمكن تقسيم ترتيبات الشراكة بين القطاعين العام والخاص التي يشملها الدليل إلى فئتين عريضتين. ذلك أنَّ الدليل يشمل، أولاً، الشراكات بين القطاعين العام والخاص التي يتولى فيها الشريك الخاص تشغيل البنية التحتية وتقاضي ثمن من الجمهور بمقتضى ترخيص أو "امتياز" (انظر الفقرة ...) صادر عن الحكومة (يُعرف أيضاً باسم "الشراكة الامتيازية بين القطاعين العام والخاص"). وثانياً، يشمل الدليل الشراكات بين القطاعين العام والخاص التي يضطلع فيها الشريك الخاص ببعض الأعمال فيما يتعلق ببنية تحتية أو مرفق (تتراوح هذه الأعمال بين التصميم والتشييد والتجديد والتوسيع والصيانة أو الإدارة، وأيٍّ مساهمة منه) أو نظام خدمات (خدمات الاستعلامات أو الاتصالات السلكية واللاسلكية أو خدمات الزبائن)، ولكنه لا يقدم أيَّ خدمة للجمهور حيث يتلقى مدفوعاته مباشرة من السلطة المتعاقدة أو وكالة حكومية أخرى ("الشراكة غير الامتيازية بين القطاعين العام والخاص").

١٦- وتشبه هذه الحالة الأخيرة ما يُعرف في بعض النظم القانونية باسم "الشراكة من أجل البنية التحتية" أو "عقد الشراكة"، وهو ترتيب مبتكر يتيح اشتراء العمل أو الخدمات مقابل الدفع طوال مدة العقد، دون تخصيص مسبق للأموال العمومية. وبموجب هذه الترتيبات، يتولى الشريك الخاص عادةً تمويل وتشييد مرفق البنية التحتية ومن ثم نقله بعد الإنجاز إلى السلطة المتعاقدة أو الجهة التي تفوضها. وكثيراً ما يُستخدم هذا الترتيب من أجل تشييد مرفق يضم خدمة عمومية تقدمها السلطة المتعاقدة بصفة مباشرة، في حين أنَّ الشريك الخاص يظل مسؤولاً عن تشغيل المرفق وصيانته على مدى كامل فترة ترتيب الشراكة بين القطاعين العام والخاص. وبصرف النظر عن نوع الترتيب، يشير الدليل عموماً إلى السلطة العمومية التي تعقد شراكة بين القطاعين العام والخاص بأنها "السلطة المتعاقدة"، وإلى الكيان الخاص الذي ينفِّذ مشروع الشراكة بين القطاعين العام والخاص باسم "الشريك الخاص". ويشار إلى الاتفاق المبرم بين السلطة المتعاقدة والشريك الخاص، الذي يحدد نطاق مشروع الشراكة بين القطاعين العام والخاص وأحكامه وشروطه في الدليل باسم "عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص".

١٧- ويستخدم الدليل أحياناً، حيث يقتضي السياق، عبارة "شركة المشروع" للإشارة على وجه التحديد إلى كيان قانوني مستقل يُنشأ لغرض تنفيذ مشروع معيَّن من مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

(ج) "الامتياز" والتعابير ذات الصلة

١٨- في بلدان كثيرة، عادةً ما يتطلب قيام كيان عدا السلطة العمومية بتوفير "خدمة عمومية" الحصول على إذن من الهيئة الحكومية المختصة. وتُستخدم تعابير مختلفة لتعريف هذه الأذون بموجب القوانين الوطنية؛ وفي بعض النظم القانونية، قد تُستخدم تعابير شتى للإشارة إلى أنواع مختلفة من الأذون. وتشمل العبارات الشائع استخدامها "الامتياز" أو "حق الامتياز" أو "الرخصة" أو "الإجارة" ("الإكراء"). وفي بعض النظم القانونية، ولا سيما النظم المنتمية إلى تقاليد القانون المدني، تُصنَّف بعض أنواع مشاريع البنية التحتية ضمن فئات محددة (مثل "امتياز أشغال عمومية" أو "امتياز خدمات عمومية"). ويستخدم الدليل، حيث يستلزم السياق، كلمة "الامتياز" للإشارة عموماً إلى هذا الإذن، ولكن ليس بالمعنى التقني الذي قد يقترن بها في إطار أيٍّ نظام قانوني معيَّن أو أيٍّ قانون محلي.

١٩- ويستخدم الدليل، عندما يستلزم السياق، عبارة "صاحب الامتياز" للإشارة على وجه التحديد إلى الكيان الذي ينفِّذ أحد مشاريع البنية التحتية بموجب امتياز تصدره سلطة عمومية في البلد المضيف. ولا تُستخدم في الدليل تعابير أخرى قد تكون مستخدمة في بعض النظم القانونية للإشارة إلى بعض أشكال اتفاقات الشراكة بين القطاعين العام والخاص، ومنها مثلاً "اتفاق الامتياز" أو "عقد الامتياز".

(د) الإشارات إلى السلطات الوطنية

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

٢١- وتُستخدم عبارة "السلطة المتعاقدة" بوجه عام في الدليل للإشارة إلى السلطة العمومية بالبلد المضيف التي تقع على عاتقها المسؤولية الشاملة عن المشروع والتي يُرسى عقد المشروع نيابةً عنها. ويجوز أن تكون هذه السلطة وطنية أو إقليمية أو محلية (انظر الفقرات ... أدناه).

٢٢- وتُستخدم عبارة "هيئة الرقابة التنظيمية" في الدليل للإشارة إلى السلطة العمومية التي تُناط بها صلاحيات إصدار وتطبيق قواعد ولوائح تنظيمية تحكم تطوير المشروع وتشغيله. ويجوز إنشاء هيئة الرقابة التنظيمية بموجب قانون تشريعي ليكون الغرض المحدد منها هو تنظيم قطاع معيَّن من قطاعات البنية التحتية العمومية.

(هـ) "البناء فالتشغيل فنقل الملكية" والتعابير ذات الصلة

٢٣- تُقسَّم أحياناً مختلف أنواع المشاريع المشار إليها في هذا الدليل بوصفها شراكات بين القطاعين العام والخاص إلى فئات عدة تبعاً لنوع مشاركة القطاع الخاص أو ملكية البنية التحتية ذات الصلة، على سبيل المثال، على النحو المبين أدناه (انظر أيضاً المناقشة بشأن أنماط مشاركة القطاع الخاص في الشراكات بين القطاعين العام والخاص في الفقرات ...):

(أ) "البناء فالتشغيل فنقل الملكية" (*BOT*). يوصف المشروع بأنه من مشاريع البناء فالتشغيل فنقل الملكية عندما تختار السلطة المتعاقدة شريكاً خاصًّا لتمويل وتشييد مرفق أو نظام للبنية التحتية، وتعطي هذا الكيان الخاص حق صيانته و/أو تشغيله على أساس تجاري لفترة معيَّنة، تنتقل ملكية المرفق بعد انقضائها إلى السلطة المتعاقدة؛

(ب) "البناء فنقل الملكية فالتشغيل" (*BTO*). يوصف مشروع بأنه من مشاريع البناء فنقل الملكية فالتشغيل عندما تختار سلطة متعاقدة شريكاً خاصًّا لتخطيط مرفق أو نظام للبنية التحتية وتمويله وتصميمه وتشييده بحيث يصبح ملكاً للسلطة المتعاقدة مباشرة حال إكماله، مع احتفاظ الشريك الخاص بحق صيانة المرفق وتشغيله لفترة معيَّنة؛

(ج) "البناء فالاستئجار فالتشغيل فنقل الملكية" (*BROT*) أو "البناء-الإجارة-التشغيل-نقل الملكية" (*BLOT*). هاتان صيغتان أخريان لمشاريع البناء فالتشغيل فنقل الملكية (BOT) أو البناء فنقل الملكية فالتشغيل (BTO) حيث يقوم الشريك الخاص، إضافةً إلى الالتزامات وغيرها من الشروط المعتادة في مشاريع البناء فالتشغيل فنقل الملكية (BOT)، بتأجير الموجودات المادية التي يَشغلها المرفق إلى السلطة المتعاقدة لمدة الاتفاق ويتعهد بصيانة المرفق وتشغيله؛

(د) "البناء فالامتلاك فالتشغيل فنقل الملكية" (*BOOT*). هذه مشاريع يُكلَّف فيها الشريك الخاص بتخطيط مرفق من مرافق البنية التحتية وتمويله وتصميمه وتشييده وتشغيله وصيانته، مقابل الحق في تحصيل رسوم ومصاريف أخرى من مستعمليه. وبموجب هذا الترتيب، يملك الكيان الخاص المرفق وموجوداته إلى أن تنتقل ملكيته إلى السلطة المتعاقدة؛

(هـ) "البناء فالامتلاك فالتشغيل" (*BOO*). تشير هذه العبارة إلى المشاريع التي يملك فيها الشريك الخاص المرفق على أساس دائم ولا يكون ملتزماً بنقل ملكيته إلى السلطة المتعاقدة.

٢٤- وإلى جانب العبارات المستخدمة لتركيز الاهتمام على نظام الملكية المعيَّن، قد تُستخدم عبارات أخرى للتأكيد على التزام أو أكثر من التزامات الشريك الخاص. ففي بعض المشاريع، تسلَّم مرافق البنية التحتية الموجودة إلى كيانات من القطاع الخاص لكي تتولى تحديثها أو تجديدها وتشغيلها وصيانتها على أساس دائم أو لفترة معيَّنة. وتبعاً لما إذا كان الشريك الخاص سيملك مرفق البنية التحتية هذا، فقد تُسمى هذه الترتيبات إما ترتيبات "التجديد فالتشغيل فنقل الملكية" (ROT) أو ترتيبات "التحديث فالتشغيل فنقل الملكية" (MOT) في الحالة الأولى، أو ترتيبات "التجديد فالامتلاك فالتشغيل" (ROO) أو ترتيبات "التحديث-الامتلاك-التشغيل" (MOO) في الحالة الثانية. ويُستخدم تعبير "التصميم فالبناء فالتمويل فالتشغيل" (DBFO) أحياناً للتشديد على المسؤولية الإضافية التي تقع على عاتق الشريك الخاص لتصميم المرفق وتمويل تشييده.

باء- معلومات أساسية عن الشراكات بين القطاعين العام والخاص

٢٥- في معظم البلدان التي أنشأت بنية تحتية جديدة من خلال الاستثمار الخاص، تمثل الشراكات بين القطاعين العام والخاص أداة مهمة لتلبية الاحتياجات الوطنية من البنية التحتية. وتشمل العناصر الجوهرية للسياسات الوطنية مستوى المنافسة المنشود لكل من قطاعات البنية التحتية، والطريقة التي يتشكل بها القطاع، والآليات التي تُستخدم لضمان حسن أداء أسواق البنية التحتية والخدمات العمومية لوظائفها. والسياسات الوطنية الرامية إلى تعزيز استثمار القطاع الخاص في البنية التحتية كثيراً ما يصحبها تدابير تستهدف إيجاد منافسة بين مقدمي الخدمات العمومية أو منع سوء استغلال الظروف الاحتكارية حيث تتعذر المنافسة.

٢٦- ولدى استحداث برامج لترويج استثمارات القطاع الخاص في إنشاء وتشغيل البنية التحتية والخدمات العمومية، وجد عدد من البلدان أن من المفيد استعراض الافتراضات التي أُنشئت بالاستناد إليها احتكارات القطاع العام، بما في ذلك الظروف التاريخية والأحوال السياسية التي أدت إلى نشوئها، وذلك بهدف ما يلي:

(أ) استبانة الأنشطة التي لا تزال تحتفظ بخصائص الاحتكار الطبيعي؛

(ب) تقييم جدوى ومدى استصواب إدخال المنافسة في قطاعات معيَّنة من قطاعات البنية التحتية.

١- الاستثمار من القطاع الخاص وسياسة البنية التحتية

٢٧- تتوقف التدابير التي قد تكون مطلوبة لتنفيذ السياسات الحكومية الرامية إلى ترويج التنافس في مختلف قطاعات البنية التحتية أساساً على الهيكل السوقي السائد. وتشمل العناصر الرئيسية التي يتميز بها هيكل سوقي معيَّن 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

٢٨- يشير مصطلح "الاحتكار" بمعناه الدقيق إلى السوق التي لا يوجد فيها سوى متعهد توريد واحد. غير أنَّ الاحتكار الخالص والتنافس التام إنما هما طرفان لسلسلة متصلة. ويتميز معظم أسواق السلع أو الخدمات بدرجة من درجات التنافس تقع بين هذين الحدين الأقصيين. وعموماً يمكن تصنيف الاحتكارات بأنها احتكارات طبيعية، واحتكارات قانونية، واحتكارات بحكم الواقع؛ ويمكن أن يستوجب كل صنف من هذه الأصناف نهجاً متبايناً من نُهج السياسات:

(أ) الاحتكارات الطبيعية. هي الأنشطة الاقتصادية التي تتيح لمتعهد توريد واحد أن يورِّد للسوق كلها بسعر أقل من السعر الذي يستطيع عرضه مورِّدان 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 (مثلاً إنتاج متر مكعب إضافي من الماء) تلبية

لازدياد في الطلب. وتميل الاحتكارات الطبيعية إلى أن تتميز بأنها تقتضي متطلبات استثمارية ضخمة محددة مقدماً بحيث تجعل من الصعب على أيِّ شركة جديدة تفتقر إلى وفورات على نفس المستوى من الضخامة أن تدخل السوق وتنافس متعهد التوريد الحالي؛

(ب) الاحتكارات القانونية. تنشأ الاحتكارات القانونية بموجب القانون، وقد تشمل قطاعات أو أنشطة تندرج أو لا تندرج في عداد الاحتكارات الطبيعية. وفي الفئة الأخيرة، توجد الاحتكارات لسبب وحيد هو أنَّ المنافسة محظورة. وكانت التطورات التي جعلت بلداناً كثيرة تنشئ الاحتكارات القانونية تستند في كثير من الأحيان إلى اعتبار أنَّ الاحتياجات الوطنية إلى 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، مثلاً، على الطابع المتكامل لشركة البنية التحتية، وقدرة تلك الشركة دون سواها من المورِّدين على السيطرة على المرافق الجوهرية.

٢٩- ومع أنَّ الاحتكارات تسوَّغ أحياناً على أساس أسباب قانونية أو سياسية أو اجتماعية، فإنها قد تؤدي إلى آثار اقتصادية سلبية. فعادةً ما يكون مقدم الخدمات الذي يعمل في ظل ظروف احتكارية قادراً على تحديد أسعار أعلى مما يُتقاضى في ظل المنافسة. وينطوي فائض الربح الناتج عن نقص المنافسة على نقل الثروة من المستهلكين إلى المنتجين. كما تبيَّن أنَّ الاحتكارات تؤدي إلى تكبُّد الاقتصاد خسارة صافية في جانب الرفاه نتيجة لتضخم الأسعار الناتج عن انخفاض مصطنع في الإنتاج، وانخفاض في معدل الابتكار، وعدم كفاية الجهود الرامية إلى خفض تكاليف الإنتاج. وعلاوة على ذلك، وخاصةً في حالة قطاعات البنية التحتية، قد تكون هناك آثار ثانوية على أسواق أخرى (فمثلاً، تبيَّن أنَّ لنقص التنافس والكفاءة في قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية انعكاسات سلبية نتيجة لزيادات في التكلفة بالنسبة للاقتصاد في مجمله.)

٣٠- وعلى الرغم من الآثار الاقتصادية السلبية للاحتكارات وغيرها من الحواجز التنظيمية أمام المنافسة، فقد جرى الإبقاء عليها أحياناً مع عدم وجود ظروف الاحتكار الطبيعي. ومن الأسباب التي تُذكر للإبقاء على الاحتكارات أنها يمكن أن تُستخدم في تحقيق أهداف معيَّنة تتعلق بالسياسات، مثل ضمان تقديم الخدمات في مناطق معيَّنة أو إلى فئات معيَّنة من المستهلكين بأسعار منخفضة أو حتى بأسعار أقل من التكلفة. ومن أمثلة الخدمات التي يمكن ألاَّ تغطي فيها الأسعارُ التكاليفَ خطوطُ الهاتف الخاصة بالاستغاثة، وخدمات المياه أو الطاقة الكهربائية، والنقل بأسعار مخفضة بالنسبة لفئات معيَّنة من الركاب (مثل تلاميذ المدارس أو المواطنين المسنين)، وكذلك الخدمات الأخرى المقدمة إلى المستعملين من ذوي الدخل المنخفض أو الريفيين. ويستطيع مقدم الخدمات الاحتكاري أن يموِّل تقديم هذه الخدمات من خلال إعانات "دعم تبادلي" داخلي يتأتى من الخدمات الرابحة الأخرى التي تقدَّم في مناطق أخرى أو إلى فئات أخرى من المستهلكين.

٣١- وثمة سبب آخر يُذكر أحياناً للإبقاء على الاحتكارات القانونية مع عدم وجود ظروف الاحتكار الطبيعي هو جعل القطاع أكثر جاذبية لمستثمري القطاع الخاص. فقد يصرُّ متعهدو التشغيل من ذلك القطاع على منحهم حقوقاً حصرية لتقديم خدمة معيَّنة من أجل الحد من المخاطرة

التجارية لاستثماراتهم. غير أنَّ ذلك الهدف ينبغي أن يكون موضع موازنة في مقابل مصالح المستهلكين ومصالح الاقتصاد في مجمله. فبالنسبة للبلدان التي تدعو فيها الحاجة إلى منح حقوق حصرية كحافز للاستثمار من القطاع الخاص، قد يكون من المستصوب النظر في تقييد المنافسة، وإن يكن ذلك بصفة مؤقتة فحسب (انظر الفصل الثاني، "تخطيط المشروع وإعداده"، الفقرات XX).

(ب) نطاق التنافس في القطاعات المختلفة

٣٢- كانت الظروف الاحتكارية إلى عهد قريب سائدة في معظم قطاعات البنية التحتية إما لأنَّ القطاع كان احتكاراً طبيعيًّا أو لأنَّ الحواجز التنظيمية أو عوامل أخرى (مثل الهيكل المتكامل رأسيًّا لمقدمي الخدمات العمومية) حالت دون التنافس الفعال. غير أنَّ التقدم والابتكار التكنولوجيَيْن السريعَيْن وسَّعا النطاق المحتمل للمنافسة في قطاعات البنية التحتية، مما حفز الهيئات التشريعية والتنظيمية في معظم البلدان على النهوض بالمنافسة في شتى قطاعات البنية التحتية، باعتماد تشريعات تلغي الاحتكارات وغيرها من الحواجز المقامة أمام الدخول، وتغيِّر الطريقة التي نُظمت بها قطاعات البنية التحتية، وتنشئ إطاراً للرقابة التنظيمية يشجع المنافسة الفعالة. ويتوقف مدى إمكانية تحقيق المنافسة الناجعة على القطاع ذاته وعلى حجم السوق وغير ذلك من العوامل.

٢- إعادة هيكلة قطاعات البنية التحتية

٣٣- في بلدان كثيرة، جاءت المشاركة من جانب القطاع الخاص في إنشاء البنية التحتية على أثر استحداث تدابير إعادة هيكلة قطاعات البنية التحتية. وعادةً ما تبدأ التدابير التشريعية بإلغاء القواعد التي تحظر مشاركة القطاع الخاص في البنية التحتية وبإزالة سائر العقبات القانونية التي تحول دون المنافسة ولا يمكن تبريرها بدواعي المصلحة العامة. غير أنَّ من الجدير بالذكر أنَّ المدى الذي يمكن الذهاب إليه في فتح قطاع معيَّن أمام المنافسة إنما هو قرار يُتخذ في ضوء السياسة الاقتصادية الشاملة للبلد المعني. فقد يكون لبعض البلدان، ولا سيما البلدان النامية، مصلحة مشروعة في تشجيع تنمية قطاعات معيَّنة من الصناعات المحلية، وقد تقرِّر من ثم ألاَّ تفتح باب المنافسة في عدد معيَّن من قطاعات البنية التحتية.

٣٤- وبالنسبة للأوضاع الاحتكارية الناجمة عن أحكام حظر قانونية لا عن عوامل اقتصادية وتكنولوجية أساسية، يتمثل الإجراء 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، "الإطار التشريعي والمؤسسي العام"، الفقرات ...). غير أنه فيما يتعلق بعدد من الأنشطة، لا يمكن تحقيق التنافس الفعال بمجرد إزالة الحواجز التشريعية دون اتخاذ تدابير تشريعية لإعادة هيكلة القطاع المعني. وفي بعض البلدان، أُبقي على الاحتكارات مؤقتاً وللفترة اللازمة فقط لتيسير انتقال تدريجي وأكثر انتظاماً ومقبول اجتماعيًّا من هيكل احتكاري للسوق إلى هيكل تنافسي للسوق.

(أ) فض الترابط بين قطاعات البنية التحتية

٣٥- تبيِّن تجربة بعض البلدان أنَّ شركات البنية التحتية المتكاملة رأسيًّا أو أفقيًّا قد تتمكن من منع المنافسة الفعالة. ويمكن أن تحاول الشركات المتكاملة توسيع نطاق قوتها الاحتكارية في سوق أو في شريحة من السوق لتشمل أسواقاً أو شرائح أخرى من أجل الحصول على ريوع احتكارية في تلك الأنشطة أيضاً. وبناءً على ذلك، وجد بعض البلدان أنَّ من الضروري فصل العنصر الاحتكاري (مثل شبيكات التوزيع ضمن كثير من الشبكات الأكبر) عن العناصر التنافسية في قطاعات بنية تحتية معيَّنة. وبوجه عام، تنزع خدمات البنية التحتية إلى أن تكون تنافسية في حين تتسم البنية التحتية المادية الأساسية بخصائص احتكارية.

٣٦- وقد يتطلب فصل الأنشطة التنافسية عن الأنشطة الاحتكارية بدوره فض الترابط بين الأنشطة المتكاملة رأسيًّا أو أفقيًّا. ويحدث فض الترابط الرأسي عندما يتم فصل الأنشطة الأساسية عن الأنشطة الفرعية، وذلك مثلاً بالفصل بين أنشطة إنتاج الطاقة الكهربائية ونقلها وتوزيعها وتوريدها في قطاع الطاقة الكهربائية. والهدف من ذلك عادةً هو فصل مكونات رئيسية للشبكة أو مرافق جوهرية 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 تنافساً مباشراً في السوق (كما يحدث على نحو متزايد في إنتاج الطاقة الكهربائية)، أو أن تحتفظ باحتكار في منطقة أصغر (كما قد يحدث في توزيع الطاقة الكهربائية). وتشير عبارة فض الترابط الأفقي إلى تقسيم نشاط واحد أو شريحة واحدة (كما في أمثلة قطاع الطاقة الكهربائية) وإلى تنظيم البدائل كل على حدة في سوق واحدة أو أكثر (كما في حالة فصل خدمات الهاتف النقال عن خدمات الخطوط الهاتفية الثابتة، مثلاً).

٣٧- بيد أنه يلزم تدقيق النظر في تكاليف هذه التغييرات ومنافعها. والتكاليف يمكن أن تشمل التكاليف المرتبطة بالتغيير نفسه (مثلاً تكاليف الصفقة وتكاليف الانتقال، بما فيها الخسارة الواقعة على الشركات التي تفقد، نتيجة للمخطط الجديد، منافع أو مراكز محمية)، والتكاليف الناتجة عن تشغيل المخطط الجديد، ولا سيما ازدياد تكاليف التنسيق الناتجة مثلاً عن زيادة تعقُّد 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 الحديثة العهد في قطاعات البنية التحتية الرئيسية

'١' الكهرباء

٣٨- يقضي معظم قوانين الكهرباء التي سُنت مؤخراً في بلدان مختلفة بفض ترابط قطاع الطاقة الكهربائية عن طريق الفصل بين أنشطة توليد الكهرباء ونقلها وتوزيعها. وفي بعض الحالات، يجري أيضاً التمييز بين التوريد والتوزيع، لكي لا يظل خاضعاً 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 فقط مقابل رسم تحدده ضوابط

تنظيمية. وتحدث التجارة في الكهرباء بين المنتجين أو الوسطاء من ناحية والمستعملين من ناحية أخرى. وفي بعض البلدان المعنية، يقتصر التنافس على كبار المنتفعين أو يجري استحداثه بالتدريج.

٣٩- وفي الحالات التي اختارت فيها البلدان إدخال التنافس في قطاعي الطاقة الكهربائية والغاز، صدرت تشريعات جديدة تنظم هيكل السوق الجديدة، نصت على مدى فض ترابط السوق (وشمل ذلك أحياناً عدد مقدمي الخدمات العمومية الذين ينبغي أن تنبثق عنهم الهيئة الاحتكارية الحالية)، أو إزالة الحواجز التي تعترض دخول أطراف جديدة في السوق. كما وضعت قوانين الطاقة هذه قواعد محدَّدة 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 أُنشئت مؤسسات جديدة وآليات جديدة للرقابة التنظيمية، مثل مجمعات الطاقة الكهربائية أو آليات التوزيع أو هيئات الرقابة التنظيمية في مجال الطاقة، لكي يتسنى للأسواق الجديدة للطاقة أن تعمل بنجاح. وأخيراً، فقد تعيَّن، اقتراناً بهذه التغييرات، تعديل جوانب أخرى من جوانب قانون الطاقة وسياساتها، بما في ذلك القواعد التي تحكم أسواق النفط والغاز والفحم وغيرها من مصادر الطاقة.

'٢' المياه والتصحاح

٤٠- يُعتبر فض الترابط الأفقي أشيع ما استُحدث في قطاع المياه والتصحاح من إصلاحات 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، وإن لم يُقتصر عليها. وقد تبيَّن من واقع الممارسة أنَّ فض الترابط الأفقي ييسر المقارنة بين أداء مقدمي الخدمات.

٤١- وقد دعا بعض البلدان المستثمرين من القطاع الخاص إلى توريد المياه بالجملة إلى مرفق عام، أو إلى بناء وتشغيل محطات لمعالجة المياه أو تحليتها، مثلاً. وفي فض الترابط الرأسي هذا، تقدَّم الخدمات الخصوصية (والاستثمارات المنفصلة اللازمة لها) عادةً بموجب عقد مبرم مع مرفق عام ولا تُحدث تغييراً جذريًّا في الطابع الاحتكاري لهيكل السوق. فالمحطات لا تتنافس عادةً، كما لا يُسمَح لها عادةً بالتوريد للزبائن مباشرةً متخطيةً 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 تُعبَّأ في زجاجات أو تُنقل بالشاحنات وتباع بأثمان غالية، كما يقتصر على الآبار الخاصة.

'٣' النقل

٤٢- في تدابير إعادة الهيكلة التي تُتخذ في عدة بلدان، يجري التمييز بين البنية التحتية للنقل وخدمات النقل. فالبنية التحتية قد تتسم في كثير من الحالات بخصائص الاحتكار الطبيعي، في حين تكون الخدمات تنافسية بصفة عامة. وينبغي النظر إلى التنافس في خدمات النقل لا في نطاق نوع

واحد من أنواع النقل فحسب، بل ينبغي أيضاً أن يشمل أنواع النقل المختلفة، نظراً لأنَّ القطارات والشاحنات والحافلات والخطوط الجوية والسفن تميل إلى التنافس على الركاب والبضائع.

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

٤٤- 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 المشرِّعون في نماذج متباينة. ففي نظام ميناء المالك، تكون هيئة الميناء مسؤولة عن البنية التحتية علاوةً على التنسيق العام لأنشطة الميناء، غير أنها لا تقدم الخدمات إلى السفن ولا البضائع. وفي موانئ الخدمات، تكون نفس الهيئة مسؤولة عن البنية التحتية وعن الخدمات. وربما يكون إدخال التنافس والحفاظ عليه بين مقدمي الخدمات (مثل قوارب الجر، والتحميل والتفريغ، والتخزين) أسهل في إطار نظام المالك.

٤٥- وقد يلزم أيضاً إدخال تغييرات على التشريعات التي تحكم المطارات، سواء للسماح بالاستثمار الخاص أو بالتنافس بين المطارات أو داخل المطارات. وربما تعيَّن النظر بعناية أيضاً 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 تقدَّم إلى الطائرات، وكذلك في تقديم خدمات الركاب مثل حوانيت البيع بالتجزئة والمطاعم ومواقف السيارات وما إلى ذلك. وفي بعض البلدان، عُهِدَ بتشييد وتشغيل محطة سفر جديدة في مطار قائم إلى متعهد جديد، وبذلك استُحدث التنافس بين محطات السفر. وفي بلدان أخرى، بُنيت مطارات جديدة على أساس نظام البناء فالتشغيل فنقل الملكية (BOT)، وحُولت ملكية المطارات القائمة إلى القطاع الخاص.

(ج) التدابير الانتقالية

٤٦- إنَّ الانتقال من الاحتكار إلى السوق يتطلب إدارة متأنية. وقد دفعت العوامل السياسية أو الاجتماعية أو عوامل أخرى بعض البلدان إلى اتباع نهج تدريجي أو مرحلي في التنفيذ. وبما أنَّ التكنولوجيا وغيرها من العوامل الخارجية دائمة التغير، فقد اعتمد بعض البلدان إصلاحات قطاعية يمكن تسريعها أو تعديلها لمراعاة هذه الظروف المتغيرة.

٤٧- ورأى بعض البلدان أنَّ التنافس لا ينبغي إدخاله 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 إعطاء مقدم الخدمة الحالي وقتاً كافياً للاستعداد للمنافسة وتعديل الأسعار، مع منح مقدم الخدمة العمومية حوافز كافية للاستثمار وتوسيع الخدمة. وأدرجت بلدان أخرى أحكاماً تقضي بإدراج مراجعة دورية (حين مراجعة الأسعار مثلاً) لهذه القيود، بهدف التأكد مما إذا كانت الظروف التي كانت تسوِّغها عندما استُحدثت لا تزال سائدة.

٤٨- وثمة تدبير انتقالي آخر، على الأقل في البلدان التي يوجد فيها مقدمو خدمات عمومية تابعون للحكومة، يتمثل في إعادة هيكلة الهيئة التي تقدم الخدمة حاليًّا أو خصخصتها. وفي أغلبية البلدان التي طُبقت فيها الخصخصة على مقدمي الخدمات العمومية التابعين للحكومة، جاء التحرير في الغالب مصاحباً للخصخصة أو سابقاً لها. وانتهجت بعض البلدان مساراً آخر، وخصخصت شركات ذات حقوق حصرية مهمة، وكان ذلك في أحيان كثيرة من أجل زيادة إيرادات الخصخصة. غير أنَّ هذه البلدان وجدت أنَّ من الصعب، ومن الأمور الباهظة التكاليف أحياناً، أن تزيل في مرحلة لاحقة حقوق الامتياز الحصرية أو الاحتكارات التي تحمي مقدمي الخدمات العمومية الخواص أو المخصخَصين أو تقيدها أو تقصِّر مدة سريانها.

٣- أشكال مشاركة القطاع الخاص في مشاريع البنية التحتية

٤٩- يمكن تدبير الشراكات بين القطاعين العام والخاص في أشكال مختلفة تتراوح من البنية التحتية التي يملكها القطاع العام ويشغِّلها إلى المشاريع التامة الخصخصة. أما مدى ملاءمة بديل محدد لنوع معيَّن من أنواع البنية التحتية أو الخدمات فهو مسألة يعود أمر البت فيها إلى الحكومة في ضوء الاحتياجات الوطنية إلى إنشاء بنية تحتية أو توفير خدمات، واستناداً إلى تقييم لأنجع السبل التي يمكن بها إنشاء أنواع معيَّنة من مرافق البنية التحتية والخدمات وتشغيلها. ويمكن أن يُستخدم في قطاع معيَّن أكثر من خيار واحد.

(أ) الامتلاك والتشغيل من جانب القطاع العام

٥٠- في الحالات التي يراد فيها امتلاك البنية التحتية والرقابة عليها من جانب القطاع العام، يمكن تحقيق التمويل المباشر من جانب القطاع الخاص، وكذلك تشغيله للبنية التحتية والخدمات وفقاً لمبادئ تجارية، بإنشاء كيان قانوني منفصل تشرف عليه الحكومة يمتلك المشروع ويتولى تشغيله. ويمكن أن يدار ذلك الكيان باعتباره مؤسسة تجارية خاصة مستقلة تخضع لنفس قواعد ومبادئ الأعمال التجارية التي تنطبق على شركات القطاع الخاص. وتوجد في بعض البلدان تقاليد راسخة في مجال تشغيل مرافق البنية التحتية الوطنية عن طريق هذه الأنواع من الشركات. وقد يهيئ فتح رأس مال هذه الشركات أمام الاستثمار الخاص، أو الاستفادة من قدرة شركة من هذا القبيل على إصدار سندات أو صكوك مالية أخرى، فرصةً لاجتذاب الاستثمار الخاص في البنية التحتية.

٥١- ويمكن أن يتخذ إشراك القطاع الخاص في البنية التحتية التي يملكها ويشغلها القطاع العام شكلاً آخر يتمثل في التفاوض بشأن "عقود خدمات" يتعاقد بموجبها متعهد التشغيل من القطاع العام مع القطاع الخاص بأن ينقل إليه أنشطة معيَّنة تتعلق بالتشغيل والصيانة. كما يمكن للحكومة أن تسند نطاقاً واسعاً من أنشطة التشغيل والصيانة إلى كيان من القطاع الخاص يتصرف نيابةً عن السلطة المتعاقدة. وبموجب هذا الترتيب، الذي يشار إليه أحياناً باسم "عقد إدارة"، يمكن أن تكون مكافأة المتعهد الخاص مرتبطة بأدائه، وكثيراً ما يكون ذلك من خلال آلية لتقاسم الأرباح، وإن أمكن أيضاً استخدام طريقة المكافأة على أساس رسم ثابت، خصوصاً 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

٥٢- بدلاً عن ذلك، يمكن نقل عملية تشغيل مرافق البنية التحتية والخدمات العمومية بأكملها إلى كيانات من القطاع الخاص. وتتمثل إحدى الإمكانيات في منح الكيان الخاص حق استخدام مرفق معيَّن، وذلك في العادة لفترة معيَّنة، وتوفير الخدمات اللازمة وتحصيل الإيرادات التي يدرها ذلك النشاط. ويمكن أن يكون هذا المرفق موجوداً من قبل أو أن يكون قد أُنشئ خصيصاً 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".

٥٣- وثمة شكل آخر من أشكال الشراكات بين القطاعين العام والخاص يتمثل في اختيار السلطة المتعاقدة كياناً من القطاع الخاص لتشغيل مرفق سبق أن بنته الحكومة أو بُني نيابةً عنها، أو مُوِّلَ تشييده بأموال عمومية. وفي إطار هذا الترتيب، يلتزم المتعهد بتشغيل وصون البنية التحتية، ويُمنح حق فرض رسوم على الخدمات التي يقدمها. وفي هذه الحالة، يلتزم المتعهد بدفع جزء من الإيرادات التي تدرها البنية التحتية إلى السلطة المتعاقدة التي تستخدمها بدورها في استهلاك تكاليف التشييد. ويشار إلى هذه الترتيبات في بعض النظم القانونية بعبارة "الإجارة" أو "الكراء".

(ج) الامتلاك والتشغيل من جانب القطاع الخاص

٥٤- في إطار النهج الثالث، لا يقتصر الكيان الخاص على تشغيل المرفق بل يملك الموجودات المتصلة به أيضاً. وهنا أيضاً يمكن أن تكون هناك اختلافات كبيرة في معاملة هذه المشاريع بموجب القوانين الوطنية، وذلك مثلاً فيما يتعلق بما إذا كانت السلطة المتعاقدة تحتفظ بالحق في استرداد ملكية المرفق أو تتحمل المسؤولية عن تشغيله (انظر أيضاً الفصل الرابع، "تنفيذ الشراكة بين القطاعين العام والخاص: الإطار القانوني وعقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص"، الفقرات ٢٣-٢٩).

٥٥- وفي حالة تشغيل المرفق بموجب ترخيص حكومي، كثيراً ما يكون امتلاك القطاع الخاص لموجودات مادية (شبكة اتصالات، مثلاً) قابلاً للفصل عن الترخيص بتوفير الخدمة للجمهور (مثل خدمات الاتصالات الهاتفية الخارجية)، حيث إنَّ السلطة العمومية المختصة تستطيع سحب

الترخيص في ظروف معيَّنة. وهكذا، فإنَّ امتلاك القطاع الخاص للمرفق قد لا يستتبع بالضرورة حق توفير الخدمة لزمن غير محدود.

٥٦- وتوجد أيضاً مخططات للشراكة بين القطاعين العام والخاص تفصل إدارة المرفق عن توفير الخدمات للجمهور. وتُستخدم هذه الأنواع من الشراكات بين القطاعين العام والخاص عادةً فيما يتعلق بتشييد المرافق المستخدمة في القطاعات غير التجارية (أي غير المتصلة بتوفير السلع والخدمات المدفوعة للجمهور) أو توسيعها أو تجديدها أو إدارتها فيما يتعلق بأنشطة عمومية أقل ربحية. وفي تلك الترتيبات، فإنَّ مسؤولية توفير الخدمة العمومية لا توكل إلى الشريك الخاص وإنما تظل في يد السلطة المتعاقدة أو كيان حكومي آخر. وحيث إنَّ الشريك الخاص لا يتقاضى رسوماً أو مكوساً لقاء استخدام الجمهور للمرفق، فإنَّ مصدر الدفع الوحيد أو الرئيسي يأتي من السلطة المتعاقدة أو كيان حكومي آخر.

٤- هياكل ومصادر تمويل مشاريع البنية التحتية

(أ) مفهوم تمويل المشروع

٥٧- كثيراً ما تنفَّذ المشاريع الضخمة القائمة على الشراكة بين القطاعين العام والخاص، والتي تشتمل على إنشاء مرافق بنية تحتية جديدة، بواسطة شركة جديدة ينشئها مؤسسو المشروع خصيصاً 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 إلى ائتمان راسخ أو ميزانية عمومية راسخة يمكن للمقرضين أن يعولوا عليها، فإنَّ طريقة التمويل المفضلة لإنشاء بنية تحتية جديدة تسمى "تمويل المشروع". وفي صفقة تمويل المشروع، تتاح أموال الائتمان بقدر ما يقتنع المقرضون، بالتطلع أساساً إلى التدفقات النقدية والأرباح التي سيجنيها المشروع بوصفها المصدر الذي ستسدَّد منه القروض التي تلقتها شركة المشروع. ولا وجود عندئذ لكفالات أخرى، وإن وُجدت فهي لا تغطي سوى مخاطر محدودة معيَّنة. وتحقيقاً لهذه الغاية، فإنَّ موجودات المشروع وإيراداته، وكذلك الحقوق والالتزامات ذات الصلة بالمشروع، تقدَّر على نحو مستقل وتُفصل بدقة عن موجودات حَملة أسهم شركة المشروع.

٥٨- كما يوصف تمويل المشروع بأنه "تمويل دون حق الرجوع" نظراً لعدم وجود سبل رجوع إلى حَملة أسهم الشركة. ولكن يلاحَظ من حيث الممارسة المتبعة أنَّ المقرضين قلَّما يكونون مستعدين لتوظيف المبالغ الكبيرة اللازمة لمشاريع البنية التحتية على أساس التدفق النقدي المتوقع للمشروع أو موجوداته فحسب. وقد يلجأ المقرضون إلى تقليل مدى تعرضهم للمخاطر بتضمين مستندات المشروع عدداً 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 السائدة لهذا الأسلوب هي التمويل "بحق رجوع محدود".

(ب) مصادر تمويل مشاريع البنية التحتية

٥٩- يتزايد الدور الذي تؤديه الآن بدائل التمويل التقليدي من القطاع العام في مجال إنشاء البنية التحتية. ففي السنوات الأخيرة، اشتمل الاستثمار في البنية التحتية الجديدة في عدة بلدان على مشاريع مموَّلة حصراً أو في معظمها من مصادر تمويل من القطاع الخاص. ونوعا التمويل الرئيسيان هما تمويل الدين، ويتخذ عادة شكل قروض يُحصل عليها من الأسواق التجارية، والاستثمار بالأسهم. بيد أنَّ مصادر التمويل لا تقتصر على هذين النوعين.

'١' رأس المال السهمي

٦٠- يقدَّم رأس المال السهمي فيما يتعلق بالشراكات بين القطاعين العام والخاص في المقام الأول من مؤسسي المشروع أو غيرهم من المستثمرين الأفراد المهتمين بالمساهمة بحصة في شركة المشروع. بيد أنَّ رأس المال السهمي هذا لا يمثل عادةً إلاَّ جزءاً من إجمالي تكلفة مشروع بنية تحتية. ولأجل الحصول على قروض تجارية أو الوصول إلى 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 ألاَّ تُدفع لهم حصص استثماراتهم إلاَّ بعد سداد حصص أولئك الآخرين من مقدمي رؤوس الأموال. وعلى ذلك فإن مؤسسي المشروع يتحملون عادةً أعلى درجة من المخاطر المالية وهم في الوقت نفسه يحوزون على أكبر حصة من أرباح المشروع حالما تسدَّد قيمة الاستثمار الأولي. كما يلاحَظ في الأحوال العادية أيضاً أن المقرضين والحكومة يرحبون بالمساهمات الاستثمارية الضخمة في رأس المال من جانب مؤسسي المشروع، لأن ذلك يساعد على تخفيف عبء خدمة الدين على التدفق النقدي لشركة المشروع، ويصلح كضمانة لالتزام تلك الشركات نحو المشروع.

'٢' القروض التجارية

٦١- كثيراً ما يمثل رأس المال المقترَض المصدر الرئيسي لتمويل الشراكات بين القطاعين العام والخاص. وتوفر الأسواق المالية رأس المال المقترَض بالدرجة الأولى بواسطة قروض تقدمها إلى شركة المشروع مصارف تجارية وطنية أو أجنبية وتستخدم في ذلك عادةً أموالاً مستمدة من ودائع لأجل قصير أو متوسط تجزي عليها تلك المصارف عوائد بأسعار فائدة عائمة. وتبعاً لذلك، كثيراً ما تكون القروض المقدمة من المصارف التجارية خاضعة لأسعار فائدة عائمة، ولها عادةً 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 ممكناً عملياً واقتصادياً في ظروف السوق المالية، وذلك حرصاً على تجنب تعريض أنفسها وشركة المشروع على مدى فترة طويلة لتقلبات أسعار الفائدة، مع العمل أيضاً على الحد من الحاجة إلى اللجوء إلى عمليات التغطية. ويقدم المقرضون القروض التجارية عادةً بشرط أن يكون لسدادها أسبقية على سداد أيِّ التزامات أخرى على المقترض. ولذا يقال إن القروض التجارية هي قروض "غير تابعة" أو قروض "ممتازة".

'٣' الدين "التابع"

٦٢- النوع الثالث من الأموال التي تُستخدم عادةً في هذه المشاريع هو القروض "التابعة"، وتسمى أحياناً رأس المال "الوسيط" (mezzanine). وهذه القروض تحتل مرتبة أعلى من مرتبة رأس المال السهمي من حيث ترتيب درجة الدفع، ولكنها أدنى مرتبة من القروض "الممتازة". وقد تكون هذه التبعية عامة (أي أنها توجد عموماً في مرتبة أدنى من مرتبة أيِّ دين "ممتاز")، أو محددة، وفي تلك الحالة، تعيِّن اتفاقات القرض بالتحديد نوع الدين الذي يكون القرض تابعاً له. وكثيراً ما تقدَّم القروض التابعة بأسعار فائدة ثابتة، أعلى عادةً من أسعار فوائد الدين "الممتاز". وكأداة إضافية لاجتذاب هذا النوع من رأس المال، أو كبديل أحياناً عن أسعار الفائدة العالية، قد يُمنح مقدمو القروض التابعة إمكانية المشاركة المباشرة في المكاسب الرأسمالية، وذلك بإصدار أسهم أو سندات مفضَّلة أو قابلة للتحويل، وأحياناً بإتاحة الخيار أيضاً في اكتتاب أسهم مع شركة المشروع بأسعار تفضيلية.

'٤' المستثمرون المؤسسيون

٦٣- إضافةً إلى القروض التابعة المقدمة من مؤسسي المشروع أو من مؤسسات مالية عمومية، يمكن الحصول على قروض تابعة من شركات التمويل وصناديق الاستثمار وشركات التأمين وبرامج الاستثمار الجماعية (مثلاً الصناديق المشتركة) أو صناديق المعاشات أو غير ذلك مما يسمى "المستثمرون المؤسسيون". فهذه المؤسسات تتوافر لديها عادةً مبالغ كبيرة متاحة للاستثمارات الطويلة الأجل، وقد تمثل مصدراً مهمًّا من مصادر رؤوس الأموال الإضافية اللازمة للشراكات بين القطاعين العام والخاص. والأسباب الرئيسية التي تدعوها إلى قبول المخاطرة بتقديم رؤوس الأموال لمشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص هي التطلع إلى تحقيق أرباح مجزية والحرص على تنويع الاستثمارات.

'٥' التمويل من أسواق رؤوس الأموال

٦٤- تلجأ مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص أيضاً إلى التمويل من أسواق رؤوس الأموال. فقد تُجمع الأموال في سوق رأس المال بتوظيف الأسهم المفضَّلة والسندات وغيرها من الصكوك القابلة للتداول في سوق للأسواق المالية معترف بها. وفي الأحوال العادية، يقتضي عرض الصكوك القابلة للتداول على الجمهور الحصول على موافقة هيئات الرقابة التنظيمية والامتثال لمقتضيات الولاية القضائية المعنية، ومنها مثلاً المقتضيات التي تتعلق بالمعلومات التي ينبغي تقديمها في نشرة الإصدار، وكذلك بالحاجة، في بعض الولايات القضائية، إلى التسجيل المسبق. وقد لا يكون للسندات وغيرها من الصكوك أيُّ ضمان آخر غير الثقة العامة التي يحظى بها المُصْدِر، أو قد تكون مضمونة برهن أو حق امتياز على ممتلكات معيَّنة.

٦٥- وفي الأحوال العادية، يكون الوصول إلى أسواق رؤوس الأموال متاحاً للمرافق العمومية القائمة ذات السجل التجاري الوطيد بقدر أكبر مما يتاح للشركات المنشأة خصيصاً لبناء وتشغيل بنية تحتية جديدة تفتقر إلى درجة الائتمان المطلوبة. والواقع أنَّ عدداً من أسواق الأوراق المالية

تشترط أن يكون لدى الشركة الـــمُصْدرة سجل تجاري راسخ من نوع ما لفترة دنيا معيَّنة، قبل السماح لها بإصدار صكوك قابلة للتداول.

'٦' التمويل من جانب المؤسسات المالية الإسلامية

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

'٧' التمويل من جانب المؤسسات المالية الدولية

٦٧- قد تؤدي المؤسسات المالية الدولية أيضاً دوراً مهمًّا باعتبارها مقدمة للقروض أو الكفالات أو الأسهم للشراكات بين القطاعين العام والخاص. وقد تم تمويل عدد من المشاريع من جانب البنك الدولي أو مؤسسة التمويل الدولية أو مصارف إنمائية إقليمية تروج بنشاط لشكل الشراكة بين القطاعين العام والخاص لتسيير مثل تلك المشاريع.

٦٨- كما أنَّ المؤسسات المالية الدولية قد تؤدي دوراً في توفير وسيلة مفيدة لتكوين "مجموعة قروض تشاركية" (syndications) لتقديم القروض إلى المشروع. فلبعض هذه المؤسسات برامج إقراض خاصة تصبح بمقتضاها "المقرض المسجَّل" الوحيد للمشروع، فتتصرف نيابةً عن نفسها وعن المصارف المشاركة، وتتحمل المسؤولية عن معالجة المدفوعات من جانب المشاركين وعما يعقب ذلك من تحصيل وتوزيع لمدفوعات القرض الواردة من المقترض، سواء بموجب اتفاقات محددة أو على أساس حقوق أخرى متاحة لها بمقتضى وضعها كدائن مفضَّل. 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. وأخيراً، 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، "تخطيط المشروع وإعداده"، الفقرات ...).

'٨' الدعم من جانب هيئات ترويج ائتمانات واستثمارات التصدير

٦٩- قد تقدم هيئات ترويج ائتمانات واستثمارات التصدير الدعم إلى المشروع على شكل قروض أو ضمانات أو على شكل يجمع بين الاثنين. كما أنَّ مشاركة هيئات ترويج ائتمانات واستثمارات التصدير قد تتيح عدداً من المزايا التي يُذكر منها مثلاً سعر فائدة أدنى من الأسعار التي

تطبقها المصارف التجارية، وقروض أطول أجلاً تكون أحياناً بسعر فائدة ثابت (انظر الفصل الثاني، "تخطيط المشروع وإعداده"، الفقرات ...).

'٩' التمويل من جانب القطاعين العام والخاص معاً

٧٠- إضافةً إلى القروض والضمانات التي تقدمها المصارف التجارية والمؤسسات المالية العمومية الوطنية أو المتعددة الأطراف، حدث في عدد من الحالات الجمع بين الأموال العمومية ورؤوس الأموال الخاصة لتمويل مشاريع جديدة. وقد تكون تلك الأموال العمومية مستمدة أصلاً من الإيرادات الحكومية أو من الاقتراض السيادي. وقد يُجمع 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 مشاريع البنية التحتية عن طريق المشاركة بالأسهم في شركة المشروع، وبذلك تقلل من مبلغ رأس المال السهمي ورأس المال المقترَض المطلوب من مصادر من القطاع الخاص (انظر الفصل الثاني، "تخطيط المشروع وإعداده"، الفقرات ...).

٥- الأطراف الرئيسية المشتركة في تمويل مشاريع البنية التحتية

٧١- قد تتباين الأطراف المشتركة في مشروع شراكة بين القطاعين العام والخاص 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 نمطي لشراكة بين القطاعين العام والخاص ويشمل تشييد مرفق بنية تحتية جديد، وينفَّذ بأسلوب "تمويل المشروع".

(أ) السلطة المتعاقدة وغيرها من السلطات العمومية

٧٢- كثيراً ما يشترك في تنفيذ شراكة بين القطاعين العام والخاص عدد من السلطات العمومية في البلد المضيف على المستوى الوطني أو الإقليمي أو المحلي. والسلطة المتعاقدة هي الهيئة الرئيسية المسؤولة عن المشروع داخل الإطار الحكومي. وعلاوة على ذلك، قد يتطلب تنفيذ المشروع مشاركة ناشطة (مثلاً بشأن إصدار الرخص أو الإجازات) من سلطات عمومية أخرى إضافةً إلى السلطة المتعاقدة، على المستوى الحكومي نفسه أو على مستوى آخر. وتؤدي تلك السلطات دوراً حاسماً في تنفيذ الشراكات بين القطاعين العام والخاص.

٧٣- وتحدِّد المشروع عادةً السلطةُ المتعاقدة أو سلطة عمومية أخرى وفقاً لسياساتها العامة بشأن إنشاء البنية التحتية في القطاع المعني، كما تقرر نوع مشاركة القطاع الخاص التي من شأنها أن تتيح المجال لتشغيل مرفق البنية التحتية بأكبر قدر من الكفاءة (انظر الفصل الثاني، "تخطيط المشروع وإعداده"، القسم X، الفقرات ...). وبعد ذلك، تقوم السلطة المتعاقدة بالعملية التي تؤدي إلى إرساء العقد على الشريك الخاص المختار (انظر الفصل الثالث، "إرساء العقد"، الفقرات ١٢-١٨). وعلاوة على ذلك، قد يتعين على الحكومة، طوال فترة المشروع، أن تقدم أشكالاً مختلفة من الدعم - التشريعي والإداري والتنظيمي والمالي أحياناً - لضمان تشييد المرفق بنجاح وتشغيله كما ينبغي (انظر الفصل الرابع، "تنفيذ الشراكة بين القطاعين العام والخاص: الإطار

القانوني وعقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص"، الفقرات ...). وأخيراً، قد تصبح الحكومة، في بعض المشاريع، هي المالكة النهائية للمرفق.

(ب) شركة المشروع ومؤسسو المشروع

٧٤- عادةً ما تضطلع بتنفيذ الشراكات بين القطاعين العام والخاص شركات مشاريع مشتركة تضم شركات التشييد والهندسة وموردّي المعدات الثقيلة ممن يهمهم أن يصبحوا مقاولي المشروع أو موردّيه الرئيسيين. ويشار في الدليل إلى الشركات المشاركة في ذلك المشروع المشترك باسم "مؤسسو المشروع". وتعكف تلك الشركات بجد على تطوير المشروع خلال مرحلته الأولية، وبالتالي فإنَّ مقدرتها على التعاون فيما بينها وعلى استخدام شركاء آخرين ممن يُعوَّل عليهم تكون عاملاً أساسيًّا لإنجاز الأعمال بنجاح في الوقت المناسب. وعلاوة على ذلك، فإنَّ مشاركة شركة ذات خبرة في تشغيل المرفق من النوع الجاري بناؤه تُعد عاملاً مهماً لضمان سلامة المشروع في الأجل الطويل. وعندما ينشئ مؤسسو المشروع كياناً قانونيًّا مستقلاً، فإنَّ المستثمرين بالأسهم الذين لا تربطهم علاقة أخرى بالمشروع (وعادةً ما يكونون مستثمرين مؤسسيين أو مصارف استثمار أو مؤسسات إقراض ثنائية أو متعددة الأطراف، وأحياناً أيضاً الحكومة أو شركة تملكها الحكومة) قد يشاركون هم أيضاً. وتشجع الحكومة أحياناً مشاركة المستثمرين المحليين عندما يقتضي الأمر إنشاء شركة المشروع بموجب قوانين البلد المضيف (انظر الفصل الرابع، "تنفيذ الشراكة بين القطاعين العام والخاص: الإطار القانوني وعقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص"، الفقرات ...).

(ج) المقرضون

٧٥- إنَّ المخاطر التي يتعرض لها المقرضون في تمويل المشاريع، سواء أكان ذلك بدون حق الرجوع أو برجوع محدود، تكون أعلى كثيراً منها في المعاملات التقليدية. وتزداد تلك المخاطر ارتفاعاً عندما يكون تحويل القيمة السهمية للموجودات المادية المعنية (طريق أو جسر أو نفق مثلاً) إلى قيمة نقدية أمراً متعذراً نظراً لعدم وجود "سوق" يمكن بسهولة فيها بيع تلك الموجودات أو لكونها عقبة في سبيل استردادها أو معاودة امتلاكها. وهذا الظرف لا يقتصر تأثيره على الشروط التي تقدَّم بها القروض (مثلاً، تكلفة أعلى لتمويل المشروع وزيادة الشروط المفروضة على التمويل)، بل يؤثر أيضاً على مسألة عملية هي مسألة توافر الأموال.

٧٦- وبالنظر إلى ضخامة الاستثمارات المطلوبة لمشروع الشراكة بين القطاعين العام والخاص، كثيراً ما تنظَّم القروض في شكل مجموعة قروض "تشاركية" حيث يقوم مصرف أو أكثر بالدور القيادي في التفاوض بشأن وثائق التمويل نيابةً عن سائر المؤسسات المالية المشاركة، وهي خاصة مصارف تجارية. والمعتاد هو أنَّ المصارف التجارية المتخصصة في الإقراض لصناعات معيَّنة لا تكون على استعداد للتعرض لمخاطر لا تألفها (للاطلاع على مناقشة لمخاطر المشروع وتوزيع المخاطر، انظر الفصل الثاني، "تخطيط المشروع وإعداده"، الفقرات ٨-٢٩). من ذلك مثلاً أنَّ المقرضين لآجال طويلة قد لا يرغبون في تقديم قروض قصيرة الأجل لتمويل إقامة بنية تحتية. وعلى ذلك، ففي حالة المشاريع الضخمة، كثيراً ما يشترك مقرضون مختلفون في مراحل مختلفة من المشروع. واجتناباً

للمنازعات التي قد تنشأ عن تضارب الإجراءات التي يتخذها المقرضون فرادى أو المنازعات بين المقرضين على سداد قروضهم، يحدث أحياناً أن يقدم المقرضون الأموال للمشاريع الكبيرة بموجب اتفاق إقراض مشترك. وفي الحالات التي تقدَّم فيها تسهيلات ائتمانية متعددة بموجب اتفاقات إقراض منفصلة، يتفاوض المقرضون عادةً بشأن ما يسمى "اتفاقاً فيما بين الدائنين". ويحتوي الاتفاق فيما بين الدائنين عادةً على أحكام تتناول مسائل مثل صرف المدفوعات بنسبة الحصص أو بترتيب معيَّن في الأولويات، وشروط إعلان حالات التخلف عن السداد والتعجيل باستحقاق سداد الائتمانات، وتنسيق إجراءات نزع الملكية عن الضمانات المقدمة من شركة المشروع. وترد مناقشة أيضاً بشأن موضوع الحقوق المقدمة إلى المقرض، وهو موضوع مهم، في الفصل الرابع، "تنفيذ الشراكة بين القطاعين العام والخاص: الإطار القانوني وعقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص"، القسم هاء (المصالح الضمانية)، القسم الفرعي ٢ (الحقوق الضمانية في الموجودات غير الملموسة)، وفي الفصل السابع، "المجالات القانونية الأخرى ذات الصلة"، القسم باء، القسم الفرعي ٣.

(د) المؤسسات المالية الدولية وهيئات ترويج ائتمانات واستثمارات التصدير

٧٧- ستكون لدى المؤسسات المالية الدولية وهيئات ترويج ائتمانات واستثمارات التصدير اهتمامات تندرج عموماً في عداد اهتمامات مقرضي المشروع الآخرين. وعلاوة على ذلك، سيهمها بنوع خاص التأكد من أنَّ تنفيذ المشروع وتشغيله لن يتعارضا مع أهداف السياسات الخاصة لتلك المؤسسات والهيئات. وتولي المؤسسات المالية الدولية اهتماماً متزايداً للتأثير البيئي لمشاريع البنية التحتية ولقدرتها على الاستدامة الطويلة الأجل. وستنظر المؤسسات المالية الدولية التي تقدم قروضاً للمشروع بعناية خاصة في الأساليب والإجراءات المتبعة في اختيار الشريك الخاص. وقد أقر عدد كبير من المؤسسات المالية العالمية والإقليمية والهيئات الوطنية للتمويل الإنمائي مبادئ توجيهية أو اشتراطات أخرى تنظم الاشتراء بما تقدمه من أموال، وهو ما يتجلى عادةً فيما تبرمه من اتفاقات إقراض موحدة (انظر أيضاً الفصل الثالث، "إرساء العقد"، الفقرات ...؛ وانظر أيضاً قانون الأونسيترال النموذجي للاشتراء العمومي).

(هـ) مقدِّمو التأمين

٧٨- عادةً ما يتضمن مشروع البنية التحتية تأميناً ضد الحوادث يشمل منشآته ومعداته، وتأمين مسؤولية الأطراف الثالثة، وتأمين تعويض العمال. ومن أنواع التأمين الأخرى التأمين ضد توقف الأعمال، وانقطاع التدفق النقدي، وتجاوز التكاليف المقدرة (انظر الفصل الرابع، "تنفيذ الشراكة بين القطاعين العام والخاص: الإطار القانوني وعقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص"، الفقرتين ١١٩ و١٢٠). وأنواع التأمين هذه تكون عادةً متاحة في أسواق التأمين التجارية، وإن جاز أن يقتصر توافر التأمين التجاري على بعض الأحداث الاستثنائية الخارجة عن إرادة الأطراف (كالحرب أو حوادث الشغب أو التخريب أو الزلازل أو الأعاصير مثلاً). وقد بدأت سوق التأمين الخاصة تضطلع بدور متزايد في تغطية بعض أنواع المخاطر السياسية، مثل فسخ 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 معيَّنة دون تغطية نتيجة لوجود ثغرات بين مختلف وثائق

التأمين. وإضافةً إلى ما توفره سوق التأمين الخاصة، يمكن توفير ضمانات ضد المخاطر السياسية من جانب مؤسسات مالية دولية يُذكر منها البنك الدولي، ووكالة ضمان الاستثمار المتعددة الأطراف (MIGA)، والمؤسسة المالية الدولية، أو المصارف الإنمائية الإقليمية، كما قد توفرها هيئات ترويج ائتمانات واستثمارات التصدير (انظر الفصل الثاني، "تخطيط المشروع وإعداده"، الفقرات ٦١-٧٤).

(و) الخبراء والمستشارون المستقلون

٧٩- يؤدي الخبراء والمستشارون دوراً مهمًّا في مختلف مراحل الشراكات بين القطاعين العام والخاص. وتعمد الشركات ذات الخبرة عادةً إلى تعزيز خبراتها التقنية المتخصصة باللجوء إلى خدمات خبراء ومستشارين خارجيين، من بينهم مثلاً الخبراء الماليون، والمستشارون القانونيون الدوليون، والشركات الاستشارية المعمارية والهندسية. وكثيراً 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 أمراً لا غنى عنه لذلك التمويل. ويمكن أن يقدم الخبراء المستقلون مشورتهم لمقرضي المشروع فيما يتعلق مثلاً بتقدير مخاطر المشروع في بلد مضيف معيَّن. كما يمكنهم مساعدة السلطات العمومية في استحداث استراتيجيات تخص قطاعات معيَّنة لإنشاء البنية التحتية، وفي وضع إطار قانوني وتنظيمي ملائم. كذلك قد يساعد الخبراء والمستشارون المستقلون السلطة المتعاقدة في إعداد دراسات الجدوى وغيرها من الدراسات التمهيدية، وفي صوغ طلبات الاقتراحات، وفي إعداد الشروط والمواصفات التعاقدية الموحدة، وفي تقييم الاقتراحات والمقارنة فيما بينها، وفي التفاوض بشأن عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

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