

Distr.
GENERAL

A/CN.9/458/Add.1

24 February 1999

ARABIC

ORIGINAL: ENGLISH

الجمعية العامة



لجنة الأمم المتحدة
للقانون التجاري الدولي
الدورة الثانية والثلاثون
فيينا، ١٧ أيار/مايو - ٤ حزيران/يونيه ١٩٩٩

مشاريع البنية التحتية الممولة من القطاع الخاص

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

تقرير الأمين العام

إضافة

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

* تناقش الفروع جيم ودال وهاء وووا مسائل أساسية تتعلق بمشاريع البنية التحتية الممولة من القطاع الخاص، ومن بينها مساهمة القطاع الخاص في البنى التحتية العمومية ومفهوم تمويل المشروع. كما تعرف الأطراف الرئيسية المشاركة في تلك المشاريع ومصالح كل منها وتنظر في خيارات السياسة فيما يتعلق ببنية القطاع والمنافسة. وقد أدرجت تلك الفروع باعتبارها مصدر معلومات خلفية عامة بشأن أمور تتناولها الفصول اللاحقة من الدليل من منظور تشريعي. وللإطلاع على مزيد من المعلومات، يوصى القارئ بوجه خاص بالرجوع الى 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) أو *World Development Report, 1994* و *World Development Report, 1996: From Plan to Infrastructure for Development* (New York, Oxford University Press, 1994) و *Market* (New York, Oxford University Press, 1996) وكلاهما أصدره البنك الدولي، أو *Financing Private Infrastructure* (Washington, D.C., 1996)، الذي أصدرته المؤسسة المالية الدولية.

المحتويات

الصفحة	الفقرات	
ألف -	نطاق الدليل والغرض منه.....	٤-١ ٣
باء -	المصطلحات المستخدمة في الدليل	١٨-٥ ٣
	١ - "البنى التحتية العمومية" و"الخدمات العمومية"	٩-٦ ٣
	٢ - "الامتياز" و"اتفاق المشروع" والتعابير ذات الصلة	١٣-١٠ ٤
	٣ - الإشارات الى السلطات الوطنية	١٦-١٤ ٥
	٤ - "البناء والتشغيل فنقل الملكية" (بوت) والتعابير ذات الصلة	١٨-١٧ ٥
جيم -	أشكال مشاركة القطاع الخاص في مشاريع البنية التحتية	٢٦-١٩ ٦
	١ - الامتلاك والتشغيل من القطاع العام	٢١-٢٠ ٦
	٢ - الامتلاك من القطاع العام والتشغيل من القطاع الخاص	٢٤-٢٢ ٧
	٣ - الامتلاك والتشغيل من القطاع الخاص	٢٦-٢٥ ٧
دال -	هياكل تمويل مشاريع البنية التحتية ومصادر الأموال	٤٣-٢٧ ٨
	١ - مفهوم تمويل المشروع	٢٩-٢٧ ٨
	٢ - مصادر تمويل مشاريع البنية التحتية	٤٣-٣٠ ٨
هاء -	الأطراف الرئيسية المشمولة في مشاريع البنية التحتية	٥٣-٤٤ ١١
	١ - جهة التعاقد وغيرها من الأجهزة الحكومية	٤٦-٤٥ ١١
	٢ - شركة المشروع ومتعهدو المشروع	٤٧ ١٢
	٣ - المقرضون	٤٩-٤٨ ١٢
	٤ - المؤسسات المالية الدولية ووكالات ائتمان التصدير	٥٠ ١٢
	٥ - المؤمنون	٥١ ١٣
	٦ - الخبراء والمستشارون المستقلون	٥٣-٥٢ ١٣
واو -	سياسة قطاع البنى التحتية ، وهيكل القطاع ، والمنافسة	٨٢-٥٤ ١٣
	١ - الاستثمار من القطاع الخاص وسياسة قطاع البنى التحتية	٦٥-٥٧ ١٤
	٢ - إعادة هيكلة قطاعات البنى التحتية	٨٢-٦٦ ١٦

ألف - نطاق الدليل والغرض منه

- ١- الغرض من الدليل هو مساعدة السلطات والهيئات التشريعية الوطنية الراغبة في وضع إطار قانوني مؤات لإنشاء البنى التحتية العمومية من خلال الاستثمار من القطاع الخاص. والمقصود هو أن يستخدم الدليل كمرجع في إعداد قوانين جديدة أو في إعادة النظر في مدى ملاءمة القوانين واللوائح السارية. ولهذه الغاية، يساعد الدليل في استبانة مجالات القانون الأوثق ارتباطا عادة باستثمار رأس المال الخاص في مشاريع البنية التحتية العمومية، ويناقش مضمون تلك القوانين التي يمكن أن تيسر اجتذاب رؤوس الأموال الوطنية والأجنبية.
- ٢- ولا يقدم الدليل مجموعة وحيدة من الحلول النموذجية ولكنه يساعد القارئ على تقييم مختلف النهج المتوفرة واختيار أنسبها في السياق الوطني أو المحلي. 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.
- ٣- ولا يقصد من الدليل أن يقدم مشورة بشأن صوغ الاتفاقات المتعلقة بتنفيذ مشاريع البنى التحتية الممولة من القطاع الخاص أو بشأن الحلول التعاقدية للمشاكل التي تنشأ عن تلك الاتفاقات. وحيث يناقش الدليل مسائل تعاقدية (كما في الفصل الرابع مثلا "اتفاق المشروع"، أو الخامس "إنشاء البنى التحتية وتشغيلها"، أو السادس "انتهاء مدة المشروع، تمديدها وإنهاؤها"، تركز المناقشة على الأمور التي قد يفيد التطرق إليها في التشريعات فضلا عن معالجتها في الاتفاقات ذات الصلة.
- ٤- ويولي الدليل اهتماما خاصا لمشاريع البنية التحتية التي تنطوي على التزام من جانب عدد مختار من المستثمرين بتنفيذ أشغال التشييد المادي أو الإصلاح أو التوسعة مقابل الحق في اقتضاء ثمن إما من الجمهور أو من هيئة حكومية لقاء الانتفاع بمرافق البنية التحتية أو بالخدمات التي ينتجها. وعلى الرغم من أن تلك المشاريع تدرج أحيانا 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 "الترخيص" أو "الإذن" تصدره حكومة البلد المضيف. فعلى الرغم من أن مشاريع كهذه كثيرا ما تقتضي ترتيبات تعاقدية طويلة الأجل بين المستثمرين والسلطات العامة للبلد المضيف، تختلف إجراءات منحها في معظم الحالات عن الإجراءات التي تتبع عادة في القيام بمشروع من مشاريع البنية التحتية العمومية. وللسبب نفسه، فإن مهمة صاحب امتياز في مشروع لاستغلال الموارد الطبيعية تختلف كثيرا عن مهمة صاحب امتياز في مشروع من مشاريع البنية التحتية الممولة من القطاع الخاص.

باء - المصطلحات المستخدمة في الدليل

- ٥- 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 والتشغيل *فنقل الملكية (بوت)*، الذي أعدته منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو).^(١)

١ - "البنى التحتية العمومية" و"الخدمات العمومية"

- ٦- تشير عبارة "البنى التحتية العمومية" إلى المرافق المادية التي توفر للجمهور أو للحكومة خدمات عمومية. 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).

٧- ويعد الخط الفاصل بين "العمومي" و"الخصوصي" أمراً يجب أن يثبت فيه كل بلد في إطار سياسته العامة. وما يميز البنية التحتية العمومية عن غيرها من أنواع المرافق ومعدات التشغيل إنما هو القرار السياسي المعلن من جانب الحكومة المعنية والقاضي بأن المرفق قيد البحث ينطوي على مصلحة عامة بالنظر إلى أنه يوفر خدمات جوهرية لعامة الجمهور. ففي بعض البلدان تمتلك الحكومة المطارات في حين أنها في بلدان أخرى ملك للقطاع الخاص ولكنها تخضع للوائح أو لشروط اتفاق أبرم مع جهة حكومية. والمستشفيات وغيرها من المرافق الطبية، والسجون والإصلاحات يمكن أن تعتبر بنى تحتية "عمومية" أو "خصوصية" تبعاً للعرف السائد في البلد المعني. وكثيراً، وإن لم يكن دائماً، تعتبر مرافق الطاقة الكهربائية والاتصالات السلكية واللاسلكية بنى تحتية "عمومية". والدليل لا يورد رأياً بصدد الحد الذي يرسم عنده الخط الفاصل في هذا البلد أو ذاك.

٨- وتنطوي مشاريع البنية التحتية العمومية عادة على توفير خدمات أو سلع للجمهور (أو لوسيط يتكفل بتوزيعها على الجمهور)، أو تشغيل أو صيانة مرفق مفتوح للاستخدام من قبل الجمهور. وكثيراً ما يشار إلى هذه الأنشطة في القانون الوطني بمصطلح "الخدمات العمومية"، ويمكن الإشارة إلى مقدمي هذه الخدمات، تبعاً للعرف القانوني للبلد المعني، بتعابير من بينها "المرافق العمومية"، أو "مؤسسات الخدمات العمومية"، أو "مقدمو الخدمات العمومية". غير أنه تجدر الإشارة إلى أن هذه التعابير لا تفهم بمعنى موحد ويمكن أن تشمل أنشطة مختلفة في النظم القانونية المختلفة. ومع أن مشاريع البنية التحتية على النحو المعرف أعلاه تنطوي، في معظم النظم القانونية، على شكل من أشكال "الخدمات العمومية"، فإن هذا التعبير يمكن أن يستخدم أيضاً بصدد عدد من الأنشطة الأخرى التي لا يشملها الدليل.

٩- ومفهوماً "البنى التحتية العمومية" و"الخدمات العمومية" راسخان في الأعراف القانونية لدى بعض البلدان، إذ يكونان أحياناً موضوع قانون دستوري أو أحكام قانونية مفصلة. وفي بعض البلدان، يمكن أن يكون تقديم الخدمات العمومية منظماً بموجب مجموعة معينة من القوانين، يشار إليها عادة بعبارة "القانون الإداري" (انظر الفصل الأول المعنون "اعتبارات تشريعية عامة"، —). غير أن هذا القدر العالي من التحديد ليس موجوداً في جميع النظم القانونية. ففي عدد من البلدان، وبصرف النظر عن كون الخدمات العمومية خاضعة للوائح خاصة، لا تعتبر هذه الخدمات مختلفة في صميمها عن أنواع أخرى من الأعمال. ويشير تعبير "الخدمات العمومية"، على النحو المستخدم في هذا الدليل، إلى الخدمات المقدمة بالاقتران ببنية تحتية عمومية أو نتيجة لتشغيلها. أما عبارة "مقدمو الخدمات العمومية"، فتشير إلى الكيانات القانونية المسؤولة عن إدارة مرافق البنى التحتية أو النظم التي توفر تلك الخدمات العمومية. ولا ينبغي أن تفهم هاتان العبارتان، على النحو المستخدم في هذا الدليل، بالمعنى التقني الذي قد ينسب إليهما في أي نظام قانوني معين.

٢ - "الامتياز"، و"اتفاق المشروع" والتعابير ذات الصلة

١٠- في بلدان كثيرة، تشكل الخدمات العمومية مجالات احتكار حكومية أو هي تخضع، من نواح أخرى، للوائح خاصة تسنها الحكومة. وفي هذه الحالات، يقتضي توفير خدمة عمومية من جانب كيان غير الحكومة، عادة، ترخيصاً من الهيئة الحكومية المختصة. وتستخدم تعابير مختلفة لتعريف هذه التراخيص بموجب القوانين الوطنية، وفي بعض النظم القانونية يمكن أن تستخدم تعابير مختلفة للإشارة إلى أنواع مختلفة من التراخيص. وتشمل العبارات الشائعة استخدامها "الامتياز" أو "حق استغلال الأسم التجاري" أو "الترخيص". وفي بعض النظم القانونية، ولاسيما النظم المنتمية إلى تقاليد القانون المدني، يشار إلى بعض أنواع مشاريع البنية التحتية بمفاهيم قانونية محددة المعالم مثل "امتياز تشغيل عمومية" أو "امتياز خدمات عمومية". ويستخدم الدليل كلمة "الامتياز" للإشارة عموماً إلى الحق في بناء وتشغيل مرفق من مرافق البنية التحتية العمومية، أو في تشغيله فحسب، وفي فرض رسوم على استخدامه أو مقابل الانتفاع بالخدمات التي ينتجها. وكلمة "الامتياز"، حسبما هي مستخدمة في الدليل، لا ينبغي تأويلها بأي معنى تقني يمكن أن يقترن بها في إطار أي نظام قانوني معين أو أي قانون محلي.

١١- ويقصد بعبارة "اتفاق المشروع" حسبما هي مستخدمة في الدليل، أي اتفاق بين جهاز من أجهزة الحكومة وبين كيان أو كيانات القطاع الخاص التي يختارها ذلك الجهاز لتنفيذ المشروع، ينص 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 هذا الاتفاق، ومنها مثلا "اتفاق الامتياز" أو "عقد الامتياز".

١٢- ويستخدم الدليل أحيانا عبارة "صاحب الامتياز" للإشارة عموما إلى الكيانات التي تنفذ مشاريع بنية تحتية عمومية بموجب امتياز تصدره السلطات العامة للبلد المضيف. غير أنه عندما يشير على وجه التحديد إلى الكيان القانوني المستقل الذي ينشئه اتحاد مقدمي العروض خصيصا لغرض تنفيذ مشروع معين، فإنه يستخدم عبارة "شركة المشروع" عوضا عن ذلك.

١٣- وتشير عبارة "اتحاد مقدمي العروض" إلى مجموعة الشركات التي تقدم اقتراحا مشتركا لإنشاء مشروع بنية تحتية وتتفق على الاشتراك في تنفيذه في حالة إرساء المشروع عليها من جانب الحكومة. ويشار إلى تلك الشركات أحيانا بعبارة "متعهدو المشروع".

٣ - الإشارات إلى السلطات الوطنية

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

١٥- وتتضمن 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" أو "الأجهزة الحكومية"، للإشارة خاصة إلى الكيانات المنتمية إلى السلطة التنفيذية للحكومة أو المرتبطة بها. وتستخدم عبارة "السلطة التشريعية" للإشارة على وجه التحديد إلى الأجهزة التي تمارس مهام تشريعية في البلد المضيف.

١٦- وتستخدم عبارة "الهيئة التنظيمية" في الدليل للإشارة إلى الجهاز الحكومي أو الهيئة الحكومية التي تناط بها سلطة إصدار قواعد ولوائح تنظم تشغيل البنية التحتية. ويمكن إنشاء هذه الهيئة التنظيمية بموجب نظام أساسي يكون الغرض المحدد منه تنظيم قطاع معين من قطاعات البنية التحتية.

٤ - "البناء فالتشغيل فنقل الملكية (بوت)"^(٥) والتعابير ذات الصلة

١٧- تقسم أحيانا مختلف أنواع المشاريع المشار إليها في هذا الدليل بأنها مشاريع بنية تحتية ممولة من القطاع الخاص إلى فئات عدة تبعا لنوع المشاركة أو الملكية من القطاع الخاص فيما يتعلق بالبنية التحتية ذات الصلة على النحو المبين أدناه:

(أ) "البناء فالتشغيل فنقل الملكية (بوت) (BOT)" - يوصف مشروع البنية التحتية بأنه مشروع "بوت" عندما تختار الجهة المتعاقدة صاحب امتياز لتمويل وتشييد مرفق أو نظام للبنية التحتية وتعطي ذلك الكيان حق تشغيل المرفق على أساس تجاري لفترة معينة، تنتقل ملكية المرفق بعد انقضاءها إلى الجهة المتعاقدة؛

(٥) تفصيل الرموز الانكليزية هو كما يلي:

Build-operate-transfer :BOT
Build-transfer-operate :BTO
Build-rent-operate-transfer :BROT
Build-lease-operate-transfer :BLOT
Build-own-operate-transfer :BOOT
Build-own-operate :BOO

(ب) "البناء فنقل الملكية بالتشغيل" (BTO) تستخدم هذه العبارة أحيانا للتأكيد على أن مرفق البنية التحتية يصبح ملكا للجهة المتعاقدة مباشرة حال إنجازه، ويمنح صاحب الامتياز الحق في تشغيل المرفق لفترة معينة؛

(ج) "البناء فالاستئجار بالتشغيل فنقل الملكية" (BROT) أو "البناء فالإكتراء بالتشغيل فنقل الملكية" (BLOT) وهذه صيغ أخرى لمشاريع "بوت" أو لمشاريع البناء فنقل الملكية بالتشغيل (BTO) حيث يقوم صاحب الامتياز، إضافة الى الالتزامات وغيرها من الشروط المعت

(ح) ادة في مشاريع "بوت"، بتأجير الأصول المادية التي يشغلها المرفق طوال مدة الاتفاق؛

(د) "البناء فالامتلاك بالتشغيل فنقل الملكية" (BOOT) هذه مشاريع يستخدم فيها صاحب امتياز لتمويل مرفق من مرافق البنية التحتية وتشغيله وصيانته مقابل الحق في تحصيل رسوم ومكوس من المنتفعين به. وخلافا لمشاريع "بوت"، يملك كيان القطاع الخاص بموجب هذا الترتيب، المرفق وأصوله الى أن تنتقل ملكيته الى الجهة المتعاقدة.

(هـ) "البناء فالامتلاك بالتشغيل" (BOO) هذه صيغة مغايرة لمشاريع البناء فالامتلاك بالتشغيل فنقل الملكية (BOOT) حيث يملك صاحب الامتياز بموجبها المرفق على أساس دائم ولا يكون ملتزما بنقل ملكيته الى الجهة المتعاقدة .

١٨- المسؤولية الإضافية التي تقع على عاتق صاحب الامتياز لتصميم المرفق وتمويل تشييده والى 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. وتبعاً لما إذا كان القطاع الخاص سيملك مرفق البنية التحتية هذا، قد تسمى هذه الترتيبات إما ترتيبات "التجديد بالتشغيل فالنقل" (ROT) أو ترتيبات "التحديث بالتشغيل فالنقل" (MOT) في الحالة الأولى؛ وإما ترتيبات "التجديد فالامتلاك بالتشغيل" (ROO) وإما ترتيبات "التحديث فالامتلاك والتشغيل" (MOO) في الحالة الثانية. ويستخدم تعبير "التصميم فالبناء فالتمويل بالتشغيل" (DBFO) أحيانا للتشديد على على المسؤولية الإضافية التي تقع على عاتق صاحب الامتياز لتصميم المرفق وتمويل تشييده (**).

١٩- جيم - أشكال مشاركة القطاع الخاص في مشاريع البنية التحتية

١٩- 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 ملاءمة بديل محدد لنوع معين من أنواع البنية التحتية فهو مسألة يعود أمر البت فيها الى الحكومة في ضوء الاحتياجات الوطنية الى إنشاء بنية تحتية، واستنادا الى تقييم لأنجع السبل التي يمكن بها إنشاء أنواع معينة من مرافق البنية التحتية وتشغيلها (انظر الفقرات ٥٤-٨٢). ويمكن أن يستخدم في قطاع معين أكثر من خيار واحد.

١ - الامتلاك والتشغيل من القطاع العام

٢٠- في الحالات التي تنشأ فيها القطاع العام الملكية والإدارة، يمكن تحقيق التمويل المباشر من جانب القطاع الخاص، وكذلك تشغيل البنية التحتية وفقاً 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

(٥٥) تفصيل الرموز الانكليزية هو كما يلي :

refurbish-operate-transfer :ROT

modernize-operate-transfer :MOT

refurbish-own-operate : ROO

modernize-own-operate :MOO

design-build-finance-operate :DBFO

عن طريق هذه الأنواع من الشركات. ففتح رأس مال هذه الشركات أمام الاستثمار الخاص، أو الاستفادة من قدرة شركة من هذا القبيل على إصدار سندات أو صكوك مالية أخرى يمكن أن يتيح فرصة لاجتذاب الاستثمار الخاص في البنى التحتية.

٢١- ويمكن أن يتخذ إشراك القطاع الخاص في البنية التحتية التي يملكها ويشغلها القطاع العام شكلا آخر يتمثل في التفاوض بشأن "عقود خدمات" يتعاقد بموجبها المتعهد من القطاع العام مع القطاع الخاص على أن ينقل إليه عمليات معينة وأنشطة متعلقة بالصيانة. كما يمكن للحكومة أن تنيط نطاقا واسعا من أنشطة التشغيل والصيانة إلى كيان من القطاع الخاص يتصرف نيابة عن الجهة المتعاقدة. وبموجب هذا الترتيب الذي يشار إليه أحيانا باسم "عقد إدارة"، يمكن أن تكون مكافأة المتعهد الخاص مرتبطة بأدائه، وكثيرا ما يكون ذلك من خلال آلية تتعلق بتقاسم الأرباح، وإن أمكن أيضا استخدام طريقة المكافأة على أساس رسم ثابت، خصوصا عندما يجد الطرفان من الصعب عليهما توفير آليات مقبولة من كليهما لتقييم أداء المتعهد.

٢ - الامتلاك من القطاع العام والتشغيل من القطاع الخاص

٢٢- وعوضا عن ذلك، يمكن نقل كامل عملية تشغيل مرفق البنية التحتية العمومية إلى كيانات من القطاع الخاص. وتتمثل إحدى الإمكانيات في منح الكيان الخاص حق استخدام مرفق معين، وذلك في العادة لفترة معينة من الزمن، لتوفير الخدمات ذات الصلة وتحصيل الإيرادات التي يدرها ذلك النشاط. ويمكن أن يكون هذا المرفق موجودا من قبل أو أن يكون قد أنشئ خصيصا من قبل الكيان الخاص المعني. وهذا الجمع بين الامتلاك من القطاع العام والتشغيل من القطاع الخاص يتصف بالسمات الأساسية للترتيبات التي قد يشار إليها في بعض النظم القانونية بعبارة "امتيازات الأشغال العمومية" أو "امتيازات الخدمات العمومية".

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

٢٤- وفي عدد من البلدان، قلما تسترد الجهة المتعاقدة بعض أنواع البنية التحتية التي يملكها القطاع العام في نهاية فترة الامتياز، نظرا لأن الجهة المتعاقدة تفضل عادة أن يستمر القطاع الخاص في تشغيل ذلك المرفق. وفي هذه الحالات يمكن أن يصبح استخدام وامتلاك القطاع الخاص أصولا عمومية إلى أجل غير مسمى في واقع الممارسة بعد أن كان ممنوحا في الأصل لفترة محدودة (انظر الفصل السادس، "انتهاء مدة المشروع وتمديدتها وإنهاؤها"، (___)).

٣ - الامتلاك والتشغيل من القطاع الخاص

٢٥- في إطار النهج الثالث لا يقتصر الكيان من القطاع الخاص على تشغيل المرفق بل يملك الأصول المتصلة بها أيضا. وهنا أيضا يمكن أن تكون هناك اختلافات كبيرة في معاملة هذه المشاريع بموجب القوانين الوطنية، وذلك مثلا فيما يتعلق بما إذا كانت الجهة المتعاقدة تحتفظ بالحق في استرداد ملكية المرفق أو تحمل المسؤولية عن تشغيله (انظر أيضا الفصل الخامس "إنشاء البنية التحتية وتشغيلها"، (___)).

٢٦- 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 الحكومة تستطيع سحب الترخيص في ظروف معينة. وهكذا، فإن امتلاك القطاع الخاص للمرفق قد لا يستتبع بالضرورة حقا غير موجود في توفير الخدمة.

دال - هياكل تمويل مشاريع البنية التحتية ومصادر التمويل

١ - مفهوم تمويل المشروع

٢٧- في معاملات التمويل التقليدية، يعول المقرضون في الأحوال العادية على الجدارة الائتمانية العامة للمقترض، وتتوفر لهم الوقاية من فشل المشروع بموجب كفالات يقدمها حملة أسهم المقترضين أو شركاتهم الأم. وهذا الشكل من التمويل يوصف عادة بأنه "تمويل بضمان الشركة الأصلية corporate finance أو تمويل على "حساب الميزانية" balance-sheet"، للتأكيد على أن المبالغ المقرضة لتمويل المشروع تصبح التزام مشترك على حملة أسهم صاحب الامتياز. ويقدم التمويل لضمان الشركة الأصلية في الأحوال العادية للمقترضين من ذوي الجدارة الائتمانية القوية بقدر كاف لتحمل مخاطر فشل المشروع.

٢٨- أما بخصوص المشاريع الكبيرة الحجم التي تشتمل على إنشاء مرافق بنية تحتية جديدة، فعادة ما لا يكون حملة أسهم شركة المشروع مستعدين لضمان ذلك. ولهذا فإن هذه المشاريع كثيرا ما يضطلع بها على أساس ما يسمى "تمويل مشروع"، حيث يكون سداد القروض التي يستدينها المقترض مكفولا بالدرجة الأولى بالإيرادات التي يدرها 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 مساهمي شركة المشروع.

٢٩- ويوصف تمويل المشروع بأنه تمويل "بدون حق الرجوع" نظرا لعدم وجود سبل رجوع على 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 موجوداته 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".

٢ - مصادر تمويل مشاريع البنية التحتية

٣٠- 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، والمساهمة في رأس المال. 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".

(أ) رأس مال المساهمين

٣١- النوع الأول من رؤوس الأموال اللازمة لمشاريع البنى التحتية يقدم على شكل مساهمة في رأس المال. والحصول على رأس المال المساهمين يكون في المقام الأول من متعهدي المشروع أو غيرهم من المستثمرين الأفراد المهتمين بالمساهمة بحصة مع صاحب الامتياز. بيد أن هذا الرأسمال بالأسهم لا يمثل عادة إلا جزءا من إجمالي تكلفة مشروع بنية تحتية. ولأجل الحصول على قروض تجارية أو الوصول الى مصادر تمويل أخرى لتلبية احتياجات المشروع من رأس المال، يتعين على متعهدي 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 متعهدي المشروع، باعتبارهم القائمين الرئيسيين على المشروع، هم الذين يأخذون على عاتقهم في الأحوال العادية أعلى درجة من المخاطر المالية. وهم في الوقت نفسه من يحوزون على أكبر حصة من أرباح المشروع حالما تسد قيمة الاستثمار الأولي. كما يلاحظ في الأحوال العادية أيضا أن المقرضين والحكومة يرحبون بالمساهمات الضخمة في رأس المال من جانب متعهدي المشروع، لأن ذلك يساعد على تخفيف عبء خدمة الدين على التدفق النقدي لصاحب الامتياز، ويصلح كضمانة لالتزام تلك الشركات نحو المشروع.

(ب) القروض التجارية

٣٢- 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، تستخدم في الأحوال العادية أموالا تستمد 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 ممكناً عملياً واقتصادياً في ظروف السوق المالية، وذلك حرصاً على تجنب تعريض أنفسهم هم وصاحب الامتياز على مدى فترة طويلة لتقلبات أسعار الفائدة، مع العمل أيضاً على الحد من الحاجة الى اللجوء الى عمليات التغطية التحوطية لدرء الخسارة.

٣٣- 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 "مقدمة". ومن الجائز تقسيم القروض المقدمة إلى قروض "غير مضمونة" وقروض "مضمونة"، وفقاً لما إذا كان سدادها مكفولاً بأي ضمان يقدمه المقرض. أما القروض غير المضمونة (أي القروض غير المكفولة بأي ضمان يقدمه المقرض) فتقدم عادة بناءً على جدارة المقرض الائتمانية. بيد أن المقرضين الذين يقدمون قروضاً غير مضمونة، إذ يتوخون تقليل تعرضهم للمخاطر إلى أدنى حد، كثيراً ما يشترطون الحصول على تعهد من المقرض بأن صافي موجوداته لن تقدم ضماناً لصالح طرف آخر تفضيلاً له على الدائنين غير المضمونين. ومثل هذا التعهد يشار إليه بتعبير "تعهد سلبي". أما القروض المضمونة، فتكون في الأحوال العادية مكفولة بضمانات إضافية يقدمها المقرض، ومنها مثلاً حصص مساهمة في شركة المشروع أو ممتلكاتها ومستحققاتها. وإن قدرة المقرض على تقديم هذه الأنواع من الضمانات، وكذلك جدارة المقرض وكفلائه بالائتمان، يحدان في الأحوال العادية من المخاطرة التي يتعرض لها المقرضون، مما يخفف التكلفة التي يمنح بها الائتمان.

(ج) الدين "التابع"

٣٤- النوع الثالث من الأموال التي تستخدم عادة في هذه المشاريع هو القروض "التابعة"، وتسمى أحياناً الرأسمال "الوسيط" (mezzanine). وهذه القروض تصنف في مرتبة أعلى من مرتبة رأسمال المساهمين من حيث ترتيب الدفع، ولكنها أدنى مرتبة من القروض "المقدمة". وقد تكون هذه التبعية عامة (أي تصنف عموماً في مرتبة أدنى من مرتبة أي دين "مقدم")، أو محددة، وفي تلك الحالة تعين اتفاقات القرض بالتحديد نوع الدين الذي يكون القرض تابعاً له. وكثيراً ما تقدم القروض التابعة بأسعار فائدة ثابتة، أعلى عادة من أسعار فوائد الدين "المقدم". وكأداة إضافية لاجتذاب رأس المال ذلك، أو كبديل أحياناً عن أسعار الفائدة العالية، قد يمنح مقدمو القروض التابعة إمكانية المشاركة المباشرة في المكاسب الرأسمالية، وذلك بإصدار حصص أو سندات تفضيلية أو قابلة للتحويل، وأحياناً بإتاحة الخيار أيضاً في اكتتاب حصص مع صاحب الامتياز بأسعار تمييزية.

(د) المستثمرون المؤسسيون

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

(هـ) التمويل من أسواق رؤوس الأموال

٣٦- باكتساب المزيد من الخبرة في الاضطلاع بمشاريع البنى التحتية الممولة من القطاع الخاص، أخذ يزداد اللجوء إلى التمويل من أسواق رؤوس الأموال. فقد تجمع الأموال في سوق رأس المال بتوظيف أسهم الامتياز وغيرها من الصكوك القابلة للتداول في سوق للأوراق المالية معترف بها. وفي الأحوال العادية، يقتضي عرض الصكوك القابلة للتداول على الجمهور الحصول على موافقة الهيئات التنظيمية والامثال لمقتضيات الاختصاص القضائي المعني، ومنها مثلا المقتضيات التي تتعلق بالمعلومات التي ينبغي تقديمها في نشرة الإصدار، وكذلك بالحاجة، في بعض الاختصاصات القضائية، إلى 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.

٣٧- هذا، وإن إمكانية حيازة سبل الوصول إلى أسواق رؤوس الأموال تكون في العادة متاحة للمرافق العمومية القائمة ذات السجل التجاري المستقر، بقدر أكبر مما تتاح للشركات المنشأة خصيصا لبناء وتشغيل بنية تحتية جديدة تفتقر إلى درجة الائتمان المطلوبة. والواقع أن عددا من أسواق الأوراق المالية تشترط أن يكون لدى الشركة المصدرة سجل تجاري مستقر من نوع ما لفترة دنيا معينة، قبل السماح لها بإصدار صكوك قابلة للتداول.

(و) التمويل من جانب المؤسسات المالية الإسلامية

٣٨- 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 تدفع على المال، وبالتالي في إقرار أشكال أخرى من العوض المجزي على الأموال المقرضة، كالتمشارك في الربح أو المشاركة المباشرة من جانب المؤسسات المالية في النتائج التي تحققها معاملات عملائها. ونتيجة لأساليب عملها، قد تكون المؤسسات المالية الإسلامية أكثر من سائر المصارف التجارية ميلا إلى النظر في المشاركة المباشرة أو غير المباشرة في أسهم رأسمال المشروع.

(ز) التمويل من جانب المؤسسات المالية الدولية

٣٩- قد تؤدي المؤسسات المالية الدولية أيضا دورا هاما باعتبارها مقدمة للقروض أو الكفالات أو رؤوس الأموال لمشاريع البنية التحتية الممولة من القطاع الخاص. وقد تم تمويل عدد من المشاريع من جانب البنك الدولي أو مؤسسة التمويل الدولية أو مصارف إنمائية إقليمية.

٤٠- كما أن المؤسسات المالية الدولية قد تؤدي دورا في توفير وسيلة مفيدة لتكوين "الرابطات التشاركية" (syndications) اللازمة لتقديم القروض إلى المشروع. فلبعض هذه المؤسسات برامج إقراض خاصة تصبح بمقتضاها "المقرض المسجل" الوحيد للمشروع، فتتصرف باسمها هي وبالنيابة عن المصارف المشاركة، وتحمل المسؤولية عن معالجة حساب المدفوعات من جانب المشاركين وعما يعقب ذلك من تحصيل وتوزيع لمدفوعات القرض الواردة من المقرض، سواء بموجب اتفاقات محددة أو 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 البنية التحتية. وأخيرا، يمكن أن تقدم المؤسسات المالية الدولية ضمانات لطائفة متنوعة من المخاطر السياسية، مما يقد ييسر مهمة شركة المشروع في جمع الأموال من السوق المالية الدولية. (انظر الفصل الثاني، "مخاطر المشروع والدعم الحكومي" (___).

(ح) الدعم من جانب وكالات ائتمان التصدير

٤١- قد تقدم وكالات ائتمان التصدير الدعم إلى المشروع على شكل قروض أو كفالات أو على شكل يجمع بين الاثنين. كما أن مشاركة وكالات ائتمان 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" (____)).

(ط) التمويل من جانب القطاعين العام والخاص معا

٤٢- إضافة إلى القروض والكفالات التي تقدمها المصارف التجارية والمؤسسات المالية العامة الوطنية أو المتعددة الأطراف، لوحظ في عدد من الحالات أنه جرى الجمع بين الأموال العامة ورؤوس الأموال الخاصة لتمويل مشاريع جديدة. وقد تكون تلك الأموال العامة مستمدة أصلا من الإيرادات الحكومية أو مما يسمى الاقتراض السيادي. وقد يجمع بينها وبين أموال من القطاع الخاص على سبيل الاستثمار الأولي أو المدفوعات الطويلة الأجل، أو قد تتخذ شكل منح أو كفالات حكومية (انظر الفصل الثاني "مخاطر المشروع والدعم الحكومي" (____)).

٤٣- ومن الممكن أن تشارك الحكومة في رعاية مشاريع البنية التحتية من خلال المساهمة مع صاحب الامتياز، مما يقلل مقدار رأس مال المساهمين ورأس مال الديون اللازمين من مصادر القطاع الخاص. وفي بعض الحالات تتعهد الحكومات بدفع مبالغ مباشرة إلى صاحب الامتياز بغية تنشيط الاستثمار في مشاريع يرى أنها تنطوي على مخاطرة تجارية عالية. فاستثمارات القطاع الخاص في طرق جديدة تفرض فيها رسوم مرور، على سبيل المثال، قد يثبطها أن تنبؤات حركة المرور، مهما كانت جيدة الإعداد فنيا، تتسم بانعدام اليقين وتتوقف على عدد من العوامل التي يتعذر التنبؤ بها. وبغية اجتذاب الاستثمارات إلى مشاريع جديدة تعتبر في الصالح العام، عمد بعض البلدان إلى استحداث نظام يقضي بأن تدفع الحكومة مباشرة مبلغا جزافيا يقرر مثلا على أساس تقدير لحركة المرور. (انظر الفصل الرابع، "اتفاق المشروع" (____)).

هاء - الأطراف الرئيسية المشمولة في مشاريع البنية التحتية

٤٤- قد تتباين الأطراف في مشروع بنية تحتية ممول من القطاع الخاص تباينا كبيرا تبعا 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 نمطي ممول من القطاع الخاص يشمل تشييد مرفق بنية تحتية جديد، وينفذ بأسلوب "تمويل المشاريع".

١ - الجهة المتعاقدة وغيرها من الأجهزة الحكومية

٤٥- كثيرا ما يشترك في تنفيذ مشروع بنية تحتية ممول من القطاع الخاص عدد من السلطات العامة في البلد المضيف على المستوى الوطني أو الإقليمي أو المحلي. والجهة المتعاقدة هي الهيئة الرئيسية المسؤولة عن المشروع داخل الإطار الحكومي. وعلاوة على ذلك، قد يستلزم تنفيذ المشروع مشاركة ناشطة (مثلا بشأن إصدار الرخص أو الأذون) من جانب أجهزة أخرى إضافة إلى الجهة المتعاقدة، على المستوى الحكومي نفسه أو على مستوى آخر. وتؤدي تلك السلطات دورا حاسما في تنفيذ مشاريع البنى التحتية الممولة من القطاع الخاص.

٤٦- وتحدد المشروع عادة الجهة المتعاقدة أو جهة حكومية أخرى وفقا لسياساتها العامة بشأن إنشاء 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 الجهة المتعاقدة بالعملية التي تؤدي إلى اختيار صاحب الامتياز. وعلاوة على ذلك، قد يتعين على الحكومة، طوال فترة المشروع، أن تقدم أشكالا مختلفة من الدعم التشريعي والإداري والتنظيمي، والمالي أحيانا لضمان تشييد المرفق بنجاح وتشغيله كما ينبغي. وأخيرا قد تصبح الحكومة، في بعض المشاريع، هي المالكة النهائية للمرفق (____).

٢ - شركة المشروع ومتعهدو المشروع

٤٧- عادة ما تقوم على تنفيذ 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 إلى الشركات المشاركة في ذلك المشروع المشترك باسم "متعهدي المشروع". وسوف تعكف تلك الشركات بجد على تطوير المشروع خلال مرحلته الأولى، وبالتالي فإن مقدرتها على التعاون فيما بينها وعلى استخدام شركاء آخرين ممن يعول عليهم، سوف تكون عاملا أساسيا لإنجاز الأعمال بنجاح في الوقت المناسب. وعلاوة على ذلك فإن مشاركة شركة ذات خبرة في تشغيل نوع المرفق الجاري بناؤه تعد عاملا مهما لضمان سلامة المشروع في الأجل الطويل (انظر الفصل الخامس "إنشاء البنية الأساسية وتشغيلها"، ____). وعندما ينشئ متعهدو المشروع كيانا قانونيا مستقلا، فإن مستثمري رؤوس أموال لا تربطهم علاقة أخرى بالمشروع (وعادة ما يكونون مستثمرين مؤسسيين 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 من القطاع الخاص في البلد المضيف.

٣ - المقرضون

٤٨- إن المخاطر التي يتعرض لها المقرضون في تمويل المشروع، سواء كان ذلك بدون حق الرجوع أو برجوع محدود، تكون أعلى كثيرا منها في المعاملات التقليدية، وتزداد ارتفاعا عندما يكون تحويل القيمة السهمية للموجودات المادية المشمولة (طريق أو جسر أو نفق مثلا) إلى قيمة نقدية أمرا متعذرا نظرا لعدم وجود "سوق" يمكن بسهولة فيها بيع تلك الموجودات أو لنشوء عقبات 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).

٤٩- وبالنظر إلى ضخامة الاستثمارات المطلوبة لمشروع البنية التحتية الممول من القطاع الخاص، كثيرا ما تنظم القروض في شكل قروض "تشاركية" (syndicated) حيث يقوم مصرف أو أكثر بالدور القيادي في التفاوض بشأن وثائق التمويل بالنيابة عن سائر المؤسسات المالية المشاركة، وبخاصة المصارف التجارية. وعادة ما لا تكون المصارف المتخصصة في الإقراض لصناعات معينة على استعداد للتعرض لمخاطر لا تألفها (للاطلاع على مناقشة لمخاطر المشروع، انظر الفصل الثاني "مخاطر المشروع والدعم الحكومي"، ____). من ذلك مثلا أن المقرضين لآجال طويلة قد لا يرغبون في تقديم قروض قصيرة الأجل لتمويل إقامة بنى تحتية. وعلى ذلك ففي حالة المشاريع الضخمة، كثيرا ما يختص مقرضون مختلفون بمراحل مختلفة من المشروع. واجتنابا للمنازعات التي قد تنشأ عن تضارب الإجراءات التي يتخذها المقرضون فرادى، أو المنازعات بين المقرضين على سداد قروضهم، عادة ما يلجأ المقرضون الذين يقدمون الأموال إلى المشاريع الكبيرة، إلى التفاوض على ما يسمى "اتفاقا فيما بين الدائنين". ويحتوي الاتفاق فيما بين الدائنين عادة على أحكام تتناول مسائل مثل مخصصات صرف المدفوعات بنسبة الحصص أو بترتيب معين في الأولويات؛ وشروط إعلان حالات التقصير والتعجيل باستحقاق الائتمانات؛ وتنسيق حبس الضمانات المقدمة من شركة المشروع.

٤ - المؤسسات المالية الدولية ووكالات ائتمان التصدير

٥٠- ستكون لدى المؤسسات المالية الدولية ووكالات ائتمان التصدير اهتمامات تندرج عموما في عداد اهتمامات مقرضي المشروع الآخرين. وعلاوة على ذلك، سيهتمهم بنوع خاص ضمان أن تنفيذ المشروع وتشغيله لن يتعارض مع أهداف السياسات الخاصة لتلك المؤسسات والوكالات. وتولي المؤسسات المالية الدولية اهتماما متزايدا للتأثير البيئي لمشاريع البنى التحتية ولقدرتها على الاستدامة في المدى الطويل. وستنظر المؤسسات المالية الدولية التي تقدم قروضا للمشروع بعناية خاصة في الأساليب والإجراءات المتبعة في اختيار أصحاب الامتياز. وقد أقر عدد كبير من المؤسسات المالية العالمية والإقليمية ووكالات التمويل الإنمائي الثنائية مبادئ توجيهية أو اشتراطات أخرى تنظم الاشتراء بما تقدمه من أموال، مما يتجلى عادة فيما تبرمه من اتفاقات إقراض موحدة (انظر أيضا الفصل الثالث، "اختيار صاحب الامتياز"، ____).

٥ - أصحاب التأمين

٥١- عادة ما يتضمن مشروع البنية التحتية تأميناً من الحوادث يشمل منشآته ومعداته، وتأمين مسؤوليات الأطراف الثالثة، وتأمين تعويض العمال. ومن أنواع التأمين الأخرى، التأمين من توقف الأعمال، ومن انقطاع التدفق النقدي، ومن تجاوز التكاليف المقدرة (انظر الفصل الخامس "إنشاء البنى التحتية وتشغيلها"، ____). وأنواع التأمين هذه تكون عادة متاحة في أسواق التأمين التجارية، وإن كان توافر التأمين التجاري محدوداً فيما يتعلق ببعض الأحداث الاستثنائية الخارجة عن إرادة الأطراف (كالحرب أو حوادث الشغب أو التخريب أو الزلازل أو الأعاصير مثلاً). وقد بدأت سوق التأمين الخاصة تلعب دوراً متزايداً في تغطية بعض أنواع المخاطر السياسية، مثل إلغاء العقد، أو عجز هيئة حكومية عن أداء التزاماتها التعاقدية، أو المطالبة غير المنصفة بالضمانات المستقلة. وفي بعض البلدان، ينشئ ملتزمو التأمين مجموعات تأمين شاملة يتمثل هدفها في تجنب ترك مخاطر معينة دون تغطية نتيجة لوجود ثغرات بين مختلف وثائق التأمين. وإضافة إلى ما توفره سوق التأمين الخاصة، يمكن توفير ضمانات من المخاطر السياسية من جانب مؤسسات مالية دولية يذكر منها البنك الدولي، أو وكالة ضمانات الاستثمار المتعددة الأطراف (MIGA)، و المؤسسة المالية الدولية، أو المصارف الإنمائية الإقليمية، كما قد توفرها وكالات ائتمان التصدير (انظر الفصل الثاني "مخاطر المشروع والدعم الحكومي"، ____).

٦ - الخبراء والمستشارون المستقلون

٥٢- يؤدي الخبراء والمستشارون المستقلون دوراً هاماً في مختلف مراحل مشاريع البنى التحتية الممولة من القطاع الخاص. وتعتمد الشركات الخبيرة عادة إلى تعزيز خبراتها التقنية المتخصصة بالجوء إلى خدمات خبراء ومستشارين خارجيين من بينهم الخبراء الماليين، والمستشارون القانونيون الدوليون، والمكاتب الهندسية الاستشارية. وكثيراً ما تعمل المصارف التجارية ومصارف الاستثمار كمستشارين لمتعهد المشروع في صياغة المشروع المراد تنفيذه وفي اتخاذ ترتيبات تمويله، وذلك نشاط متميز عن التمويل ذاته وإن كان أمراً لا غنى عنه لذلك التمويل. ويمكن أن يقدم الخبراء المستقلون مشورتهم لمقرضي المشروع، كأن يكون مثلاً بشأن تقدير مخاطر المشروع في بلد مضيف معين. كما يمكنهم مساعدة الحكومة في استحداث استراتيجيات تخص قطاعات معينة لإنشاء البنى التحتية، وفي وضع إطار قانوني وتنظيمي ملائم. كذلك قد يساعد الخبراء والمستشارون المستقلون جهة التعاقد 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 اتفاق المشروع.

٥٣- 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)، لديها برامج خاصة تتيح لها إما توفير هذا النوع من المساعدة التقنية مباشرة للحكومة أو مساعدتها في العثور على مستشارين مؤهلين.

واو - سياسة قطاع البنى التحتية، وهيكلك القطاع، والمنافسة

٥٤- شهد دور كل من القطاعين العام والخاص في مجال إنشاء البنى التحتية تطوراً كبيراً عبر التاريخ. فقد بدأ في القرن التاسع عشر تقديم خدمات عمومية كإضاءة الشوارع بالغاز وتوزيع القدرة الكهربائية وتقديم خدمات البرق والهاتف وخطوط السكك الحديدية البخارية، وخطوط الترام الكهربائية، وهذه الخدمات كانت تقدمها في بلدان كثيرة شركات خاصة حصلت على ترخيص أو امتياز من الحكومة. ونفذت في ذلك الوقت مشاريع عديدة ممولة من القطاع الخاص لشق الطرق أو القنوات، وشهد تطوراً سريعاً التمويل الدولي للمشاريع، بما في ذلك عروض السندات الدولية لتمويل السكك الحديدية أو غيرها من مشاريع البنى التحتية الرئيسية.

٥٥- غير أن الاتجاه الدولي في الجزء الأكبر من القرن العشرين تحول بدوره نحو تولي القطاع العام أمر توفير خدمات البنى التحتية وغيرها من الخدمات. فكثيراً ما أمنت مؤسسات تشغيل البنى التحتية وقلصت المنافسة بواسطة عمليات الدمج أو التملك. كما انحسرت خلال هذه الفترة درجة انفتاح الاقتصاد العالمي. ولم يعد القطاع الخاص يشغل قطاعات البنى التحتية إلا في عدد قليل نسبياً من البلدان، حيث كانت المنافسة قليلة أو منعدمة في كثير من الأحيان. وفي بلدان كثيرة، أصبحت

هيمنة القطاع العام على توفير خدمات البنى التحتية مكرسة في الدستور (انظر الفصل الأول المعنون "اعتبارات تشريعية عامة"، ____).

٥٦- وبدأ في أوائل الثمانينات الاتجاه العكسي الراهن نحو مشاركة القطاع الخاص ومنافسته في قطاعات البنى التحتية، حيث وجدت عوامل عامة وأخرى قطرية وراء هذا الاتجاه. وتذكر من بين العوامل العامة الابتكارات التكنولوجية الهامة؛ والمديونية العالية والقيود الحادة على الميزانية التي تنال من قدرة القطاع العام على الوفاء بالاحتياجات المتزايدة إلى البنى التحتية؛ وتوسيع أسواق رأس المال المحلية والدولية، مع ما يترتب عليه من تحسين في إمكانية الحصول على تمويل من القطاع الخاص؛ وزيادة عدد التجارب الدولية الناجحة التي شهدت مشاركة القطاع الخاص ومنافسته في مجال البنى التحتية. وفي بلدان كثيرة، اعتمدت تشريعات لا لتنظيم هذه المعاملات فحسب، بل أيضا لتعديل هيكل السوق وقواعد المنافسة النازمة للقطاعات التي تجري فيها تلك المعاملات.

١ - الاستثمار من القطاع الخاص وسياسة قطاع البنى التحتية

٥٧- 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 إلى تعزيز استثمار القطاع الخاص في البنى التحتية كثيرا ما يصحبها تدابير تستهدف إيجاد منافسة بين مقدمي الخدمات العمومية أو منع سوء استغلال الظروف الاحتكارية حيث يتعذر إيجاد المنافسة.

٥٨- ولدى استحداث برامج لترويج استثمارات القطاع الخاص في إنشاء البنية التحتية العمومية وتشغيلها، وجد عدد من البلدان أن من المفيد استعراض الافتراضات التي أنشئت احتكارات القطاع العام استنادا إليها، 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 و(ب) تقييم جدوى ومدى استصواب استحداث التنافس في قطاعات معينة من قطاعات البنية التحتية.

٥٩- وستكون التدابير اللازمة لتنفيذ السياسة الحكومية الرامية إلى ترويج التنافس في مختلف قطاعات البنية التحتية متوقفة أساسا على الهيكل السوقي السائد. وتشمل العناصر الرئيسية التي يتميز بها هيكل سوقي معين العقبات التي تحول دون دخول المنافسين (مثلا العقبات الاقتصادية أو القانونية أو التقنية أو غيرها)، ودرجة التكامل الرأسي أو الأفقي، وعدد الشركات التي تعمل في السوق، وكذلك مدى توافر المنتجات أو الخدمات البديلة.

(أ) سياسات التنافس والاحتكارات

٦٠- يشير مصطلح "احتكار"، بمعناه الدقيق إلى السوق التي لا يوجد فيها سوى جهة موزعة واحدة. غير أن الاحتكار الخالص والتنافس التام إنما 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) **فلاحتكارات الطبيعية** هي الأنشطة الاقتصادية التي تتيح لمورد وحيد 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 إضافي من الماء) لتلبية لزيادة الطلب. وتميل الاحتكارات الطبيعية إلى أن تتميز بأنها تتطلب استثمارات ثابتة كبيرة قبل بدء التشغيل تجعل من الصعب على أي شركة جديدة تفتقر إلى وفورات حجم مماثلة. أن تنخرط في السوق وتنافس المورد الراهن؛

(ب) والاحتكارات القانونية تنشأ بموجب القانون، وقد تشمل قطاعات وأنشطة تندرج في عداد الاحتكارات الطبيعية أو لا تندرج. 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 إلى اعتبار أن الاحتياجات الوطنية إلى البنية التحتية لا يمكن تلبيتها تلبية كافية، من حيث النوعية ومن حيث الكمية، بترك البنية التحتية للسوق الحرة.

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

٦١- وقد تبين أن الاحتكارات (أيا كان شكلها) تخلف آثارا سلبية على الاقتصاد. فعادة ما يكون مقدم الخدمات الذي يعمل في ظروف احتكارية قادرا على تحديد الأسعار. وينطوي فائض الربح الناتج عن عدم كفاية المنافسة على نقل أموال من المستهلكين إلى المنتجين. كما تبين أن الاحتكارات تؤدي إلى تكبد الاقتصاد خسارة صافية في جانب الرفاه نتيجة لتضخم الأسعار الناجم عن انخفاض مصطنع في الإنتاج، وانخفاض في معدل الابتكار، وعدم كفاية الجهود الرامية إلى خفض تكاليف الإنتاج. وعلاوة على ذلك، وخاصة في حالة قطاعات البنية التحتية، قد تكون هناك آثار سلبية على أسواق أخرى. (فمثلا، تبين أن لنقص التنافس والكفاءة في قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية انعكاسات سلبية على الزيادات في التكلفة بالنسبة للاقتصاد في مجمله).

٦٢- وعلى الرغم من الآثار الاقتصادية السلبية للاحتكارات وغيرها من الحواجز الرقابية أمام المنافسة، فقد جرى الإبقاء عليها أحيانا مع عدم وجود ظروف الاحتكار الطبيعي. ومن الأسباب التي تذكر للإبقاء على الاحتكارات أنها يمكن أن تستخدم في تحقيق أهداف معينة تتعلق بالسياسات، مثل ضمان تقديم الخدمات في مناطق معينة أو إلى 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 القدرة الكهربائية، والنقل بأسعار مخفضة لفئات معينة من الركاب (مثل تلاميذ المدارس أو المواطنين المسنين)، وكذلك الخدمات الأخرى المقدمة إلى ذوي الدخل المنخفض أو المنتجين 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 إلى فئات أخرى من المستهلكين.

٦٣- وثمة سبب آخر يذكر أحيانا للإبقاء على الاحتكارات القانونية مع عدم وجود ظروف الاحتكار الطبيعي هو جعل القطاع أكثر جاذبية لمستثمري القطاع الخاص. فيمكن أن يصر مشغلو الخدمات من ذلك القطاع على منحهم حقوق امتياز حصرية لتقديم خدمة معينة، من أجل تخفيض المخاطرة التجارية لاستثماراتهم. غير أن هذا الهدف ينبغي أن يكون موضع موازنة بمصالح المستهلكين ومصالح الاقتصاد في مجمله. فبالنسبة للبلدان التي تدعو فيها الحاجة إلى منح حقوق امتياز حصرية كحافز للاستثمار من القطاع الخاص، قد يكون من المستصوب النظر في تقييد المنافسة وإن يكن بصفة مؤقتة فحسب (انظر الفصل الرابع "اتفاق المشروع" (___)).

(ب) نطاق التنافس في القطاعات المختلفة

٦٤- حتى عهد قريب، كانت الظروف الاحتكارية 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 العامة) حالت دون التنافس الفعال. غير أن التقدم التكنولوجي السريع وسع النطاق المحتمل للمنافسة في قطاعات البنية التحتية على نحو ما ترد مناقشته أدناه:

(أ) قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية - إن التكنولوجيا الجديدة للإرسال اللاسلكي لا تجعل الاتصالات المتنقلة ممكنة فحسب، بل هي تنافس أيضا ويقدر متزايد، الخدمات (السلكية) الثابتة. فشبكات الألياف الضوئية، وشبكات التلفزة بالكوابل، وبث البيانات على خطوط القدرة الكهربائية. والمنظومات الساتلية العالمية، وتزايد قدرات الحواسيب، وتحسن تقنيات ضغط البيانات، والتلاقي بين الاتصالات والبث الإذاعي 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 الأبواب الحرية لدخول القطاع، في حين تقيد فحسب سبل الانتفاع في حالة الخدمات التي تتطلب استخدام موارد عامة شحيحة، مثل نطاقات التردد اللاسلكي.

(ب) قطاع الطاقة - وفي قطاع الطاقة، أدت تكنولوجيا التربينات الغازية ذات الدورة المتحددة وغيرها من التكنولوجيات التي تسمح بإنتاج القدرة الكهربائية بكفاءة على نطاقات صغيرة، والتوحيد القياسي لصنع معدات توليد القدرة الكهربائية، الى 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 الى الشبكة والاتجار في الكهرباء.

(ج) قطاع النقل - والتكنولوجيا هي أيضا في كثير من الحالات منشأ الأنساق المتغيرة في قطاع النقل. فقد ترتب على استعمال الحاويات وغير ذلك من الابتكارات، مثل الاتصالات الساتلية 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.

٦٥- وفي عدد من البلدان حفزت تغيرات تكنولوجية كهذه الهيئات التشريعية الى 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 إطارا تنظيميا يشجع المنافسة الفعالة. ويتوقف مدى تحقيق ذلك على القطاع ذاته وعلى حجم السوق وغير ذلك من العوامل.

٢ - إعادة هيكلة قطاعات البنى التحتية

٦٦- 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، ولاسيما 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.

٦٧- وبالنسبة للأوضاع الاحتكارية الناجمة عن أحكام حظر قانونية لا عن عوامل اقتصادية وقانونية أساسية، يتمثل الإجراء التشريعي الرئيسي المطلوب لاستحداث المنافسة في إزالة الحواجز القانونية القائمة. وقد يتطلب الأمر تعزيز ذلك بسن قواعد للمنافسة (مثل حظر التواطؤ والاتفاقات الاحتكارية (الكارتل) والتسعير العدواني وغير ذلك من الممارسات التجارية المجحفة)، وبفرض المراقبة التنظيمية (انظر الفصل الأول "اعتبارات تشريعية عامة" ____). 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، أبقى على الاحتكارات مؤقتا فقط للفترة اللازمة لتيسير انتقال تدريجي وأكثر انتظاما ومقبول اجتماعيا من هيكل احتكاري للسوق الى هيكل تنافسي للسوق.

(أ) فض الترابط بين خدمات البنية التحتية

٦٨- تبين بعض البلدان بالتجربة أن شركات البنى التحتية المتكاملة رأسياً أو أفقياً 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 ربوع احتكارية في تلك الأنشطة أيضاً. وبناء على ذلك وجد بعض البلدان أن من الضروري فصل العنصر الاحتكاري (مثل شبكة الإقضاء 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.

٦٩- وقد يتطلب فصل الأنشطة التنافسية عن الأنشطة الاحتكارية بدوره فض الترابط بين الأنشطة المتكاملة رأسياً أو أفقياً. ويحدث فض الترابط الرأسى عندما يتم فصل الأنشطة الخلفية (التمهيدية) عن الأنشطة الأساسية، وذلك مثلاً بالفصل بين أنشطة إنتاج الكهرباء ونقلها وتوزيعها وتوريدها في قطاع القدرة الكهربائية. والهدف من ذلك عادة هو فصل مكونات رئيسية للشبكة أو مرافق جوهرية فيها عن الشرائح التنافسية في قطاع الأعمال. ويحدث فض الترابط الأفقي عند تقسيم نشاط واحد أو أنشطة متوازية من أنشطة منشأة احتكارية تقدم خدمة عامة بين شركات منفصلة، حيث يمكن لهذه الشركات أن تتنافس تنافساً مباشراً في السوق (كما هو الحال، على نحو متزايد في إنتاج القدرة الكهربائية)، أو أن تحتفظ باحتكار في منطقة أصغر (كما قد يكون الحال في توزيع القدرة الكهربائية). وتشير عبارة فض الترابط الأفقي إلى نشاط وحيد أو شريحة وحيدة (كما في أمثلة قطاع القدرة الكهربائية) وتنظيم البدائل كل على حدة في سوق واحدة أو أكثر (كما في حالة فصل خدمات الهاتف الخليوي عن خدمات الخطوط الهاتفية الثابتة، مثلاً).

٧٠- بيد أنه يلزم تدقيق النظر في تكاليف هذه التغييرات ومنافعها. والتكاليف يمكن أن تشمل التكاليف المرتبطة بالتغيير نفسه (مثلاً 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، ولاسيما ازدياد تكاليف التنسيق (الناتجة مثلاً من زيادة تعقد تخطيط الشبكات، والتوحيد القياسي التقني أو التنظيم القانوني. 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

١ الاتصالات السلكية واللاسلكية

٧١- لم يكن فض الترابط شديد الشبوع حتى الآن في قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية. وفي بعض البلدان فصلت خدمات المكالمات الخارجية والدولية عن الخدمات المحلية؛ واستحدث التنافس في النوع الأول بينما ظل النوع الثاني احتكارياً إلى حد كبير. وفي بعض تلك البلدان يجري الآن عكس هذا الاتجاه بالسماح لشركات الهاتف المحلية بتقديم خدمات المكالمات الخارجية والسماح لشركات المكالمات الخارجية بتقديم خدمات المكالمات المحلية، وكل ذلك في سياق تنافسي. والقواعد الإلزامية التي تقضي بالوصول المفتوح شائعة في قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية لتلك البلدان التي درج فيها مقدم الخدمة العمومية القديم على تقديم الخدمات بالتنافس مع مقدمين آخرين بينما يتحكم هو في أجزاء جوهرية من الشبكة.

٢ الكهرباء

٧٢- يقضي معظم قوانين الكهرباء التي اشترعت مؤخراً في بلدان مختلفة بفرض ترابط قطاع القدرة الكهربائية بالفصل بين 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 العام). وفي تلك البلدان لا تقوم شركات نقل الكهرباء وتوزيعها بشراء الكهرباء أو بيعها بل تنقلها وحسب مقابل رسم تحدده لوائح تنظيمية. وتحدث التجارة في الكهرباء بين المنتجين أو الوكلاء من ناحية والمنتفعين من ناحية أخرى. وفي بعض البلدان المعنية يقتصر التنافس على كبار المنتفعين أو يجري استحدثه بالتدريج.

٧٣- وفي الحالات التي اختارت فيها البلدان استعمال التنافس في قطاعي القدرة الكهربائية والغاز، صدرت تشريعات جديدة تنظم هيكل السوق، ونصت على المدى الذي يتعين عنده فض ترابط السوق (وشمل ذلك أحياناً عدد المنشآت المقدمة للخدمات العمومية التي يتعين أن تنبثق من المنشأة الاحتكارية الحالية)، أو أزلت الحواجز التي تعترض دخول المنشآت الجديدة إلى السوق. وأقرت قوانين الطاقة هذه ذاتها أيضاً قواعد محددة للتنافس، سواء أكانت قواعد هيكلية (مثل حظر الملكية المتبادلة التي تجمع بين شركات في شرائح مختلفة من السوق، مثل الإنتاج والنقل والتوزيع، أو بيع وتوزيع الغاز والكهرباء) أو قواعد سلوكية (مثل قواعد وصول أطراف ثالثة إلى البنى التحتية، وحظر التحالفات وغيرها من الترتيبات التواطؤية). وقد أنشئت مؤسسات جديدة وآليات تنظيمية جديدة، مثل مجمعات القدرة الكهربائية أو آليات التوزيع أو

الهيئات التنظيمية في مجال الطاقة، لكي يتسنى لهذه الأسواق الجديدة للطاقة أن تعمل بنجاح. وأخيراً فقد تعين، بالاقتران مع هذه التغييرات، تعديل جوانب أخرى من جوانب قانون الطاقة وسياساتها، بما في ذلك القواعد التي تنظم أسواق النفط والغاز والفحم الحجري وغيرها من مصادر الطاقة.

٣ المياه والتصحاح

٧٤- يعتبر فض الترابط الأفقي هو أشيع ما استحدث في قطاع المياه والتصحاح من إصلاحات لهيكل السوق. وقد أنشأ بعض البلدان عدة مرافق عامة للمياه حيث لم يكن يوجد من قبل سوى مرفق عام وحيد. وهذا شائع بوجه خاص في البلدان التي توجد فيها شبكات منفصلة غير مترابطة أو قليلة الترابط، وإن لم يقتصر على تلك البلدان. وقد تبين من واقع الممارسة أن فض الترابط يبسر المقارنة بين أداء مقدمي الخدمات.

٧٥- وقد دعا بعض البلدان المستثمرين من القطاع الخاص إلى توريد المياه السائبة إلى مرفق عام قصد توزيعها، أو دعاهم إلى بناء وتشغيل محطات لمعالجة المياه أو إزالة ملوحتها، مثلاً. وفي فض الترابط الرأسي هذا، تقدم الخدمات الخاصة (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 استعمال عدد من البلدان التنافس في توريد المياه السائبة ونقلها؛ وفي بعض الحالات، توجد أسواق نشطة للمياه. وفي بلدان أخرى يقتصر التنافس على المياه المعبأة في زجاجات أو المنقولة بالشاحنات والعالية التكلفة، وعلى الآبار الخاصة.

٤ النقل

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

٧٧- وفيما يتعلق بالسكك الحديدية، اختار بعض البلدان أن يفصل بين ملكية وتشغيل البنى التحتية (مثل الخطوط، ونظم الإشارات، ومحطات القطارات)، من ناحية، وخدمات النقل بالسكك الحديدية (مثل نقل الركاب والبضائع)، من ناحية أخرى. وفي تلك المخططات، لا يسمح القانون لمشغل الخطوط بأن يقدم أيضاً خدمات النقل، التي تقدمها شركات أخرى تكون في كثير من الأحيان متنافسة فيما بينها. وسمحت بلدان أخرى لشركات متكاملة بأن تشغل البنى التحتية علاوة على تقديم الخدمات ولكن جعلت انتفاع أطراف ثالثة بالبنى التحتية إلزامياً، ويسمى ذلك الوصول 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.

٧٨- 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 إلى السفن ولا خدمات البضائع. وفي موانئ الخدمات، تكون نفس الهيئة مسؤولة عن البنية التحتية وعن الخدمات. وربما يكون استعمال التنافس والحفاظ عليه بين مقدمي الخدمات (مثل قوارب الجر، والشحن، والتفريغ، والتخزين) أسهل في إطار نظام المالك.

٧٩- وربما يلزم أيضاً إدخال تغييرات على التشريعات النازمة للمطارات، سواء للسماح بالاستثمار الخاص أو للسماح بالتنافس بين المطارات أو داخل المطارات. وربما تعين النظر بعناية أيضاً في الصلات بين تشغيل المطارات ومراقبة الحركة الجوية. وقد استعملت بلدان عديدة التنافس داخل المطارات في خدمات مناولة البضائع وتقديم الطعام وغير ذلك من الخدمات التي تقدم إلى الطائرات، وكذلك في تقديم خدمات للركاب مثل حوانيت البيع بالتجزئة والمطاعم ومواقف السيارات وما إلى ذلك. وفي بعض البلدان عهد بتشديد وتشغيل محطة سفر جديدة في مطار قائم إلى متعهد جديد، وبذلك استحدث التنافس بين

محطات السفر. وفي بلدان أخرى بنيت مطارات جديدة على أساس نظام البناء فالتشغيل فنقل الملكية (بوت) وحولت ملكية المطارات القائمة الى القطاع الخاص.

(ج) التدابير الانتقالية

٨٠- ان الانتقال من الاحتكار الى السوق يحتاج الى إدارة 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 إصلاحات قطاعية يمكن تعجيلها أو تعديلها لمراعاة هذه الظروف المتغيرة.

٨١- ورأى بعض البلدان أن التنافس ينبغي أن لا يؤخذ به على الفور. 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 وقتا كافيا للاستعداد للمنافسة، وتعديل التعريفات، بينما يعطى مقدم الخدمة العمومية حوافز كافية للاستثمار وتوسيع الخدمة. وأدرجت بلدان أخرى أحكاما تقضي بإجراء مراجعة دورية (في أوقات مراجعة التعريفات مثلا) لهذه القيود، بهدف التأكد مما إذا كانت الظروف التي كانت تبررها عندما استحدثت لا تزال سائدة.

٨٢- وتمثل تدبير انتقالي آخر، على الأقل في البلدان التي يوجد بها مقدمو خدمات عمومية تابعون للحكومة، في إعادة هيكلة المنشأة التي تقدم الخدمة حاليا أو خوصصتها. وفي حين أن التتابع الزمني بين الخوصصة والتحرير يختلف من بلد الى آخر، فإن التحرير كان على وجه العموم مصاحبا للخوصصة أو سابقا لها. وانتهجت بعض البلدان مسارا آخر وخوصصت شركات ذات حقوق استئثار هامة، وكان ذلك في أحيان كثيرة من أجل زيادة متحصلات الخوصصة. غير أن هذه البلدان وجدت أن من الصعب، ومن الأمور المكلفة أحيانا، أن تزيل في مرحلة لاحقة حقوق الامتياز الحصرية أو الاحتكارات التي تحمي مقدمي الخدمات العمومية الخاصين أو المخصصين أو تقيدها أو تقصر مدة سريانها.

الحاشية

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