FILE COPY

Distr.
GENERAL

A/CN.9/399
19 May 1994
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

الأمم المتحدة

الجمعيّة العامة

لجنة الأمم المتحدة للقانون
التجاري الدولي
الدورة السابعة والعشرون
نيويورك ، ٣١ أيار/مايو -
١٧ حزيران/يونيه ١٩٩٤

العمل المستقبلي المحتمل

مشاريع البناء والتشغيل والنقل

مذكرة من الأمانة

مقدمة

١ - خلال المؤتمر المعني بالقانون التجاري الدولي ، الذي عقد في أيار/مايو ١٩٩٢ بنيويورك في سياق الدورة الخامسة والعشرين للجنة ، اقترح أن تنظر اللجنة في بدء العمل في ميدان مفهوم تمويل مشاريع البناء والتشغيل والنقل . ونتيجة لذلك الاقتراح ، عرضت على اللجنة في دورتها السادسة والعشرين ، المعقودة في عام ١٩٩٣ ، مذكرة عن العمل المستقبلي المحتمل (A/CN.9/378) أبلغت فيها الأمانة الى اللجنة أنها ترصد تطورات الأعمال التي تقوم بها منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو) في مجال اعداد "المبادىء التوجيهية لوضع مشاريع البناء والتشغيل والنقل والتفاوض بشأنها والتعاقد عليها" . وقد شددت اللجنة على أهمية مشاريع البناء والتشغيل والنقل ، ولاحظت ، مع التقدير ، اعتزام الأمانة تقديم مذكرة الى اللجنة عن العمل المستقبلي المحتمل في هذا المجال . والمقصود من هذه المذكرة تزويد اللجنة بتقييم للحالة الراهنة في هذا المجال .

مفهوم البناء والتشغيل والنقل

٢ - يتمثل مشروع البناء والتشغيل والنقل ، في أبسط أشكاله الأساسية ، في أن تمنح حكومة ما أحد الاتحادات المالية الخاصة امتيازا لفترة من الزمن لاقامة مشروع ؛ ثم

يتولى هذا الاتحاد المالي بناء المشروع وتشغيله وادارته خلال عدد من الأعوام بعد انجازه ، ويسترد التكاليف التي تكبدها في بنائه ، ويستدر أرباحا من عائدات تشغيله واستغلاله تجاريا ، ويحوله في نهاية فترة الامتياز ، الى الحكومة .

٣ - وبموجب هذا الترتيب ، لا تضمن الحكومة تسديد أية قروض ولا أية عائدات تستمد من الأموال المستثمرة في المشروع ، بل ان هذا التسديد يتوقف على الايرادات التي يدرها المشروع . وبما أن التمويل المباشر من الميزانية العامة ليس لازما ، فان ضغط الاقتراض العام سيخف عن حكومة البلد ، التي ستتيح ، في الوقت ذاته ، تحويل المخاطر المرتبطة بالصناعة ، وكذلك التكنولوجيات الحديثة ، الى القطاع الخاص . وعلاوة على ذلك ، وبما أن الاتحاد المالي يبني المشروع ويتولى تشغيله أثناء فترة الامتياز ، فان الحكومة تستفيد من الدراية الفنية التي يملكها القطاع الخاص في هذه المجالات .

٤ - ومع أن مشاريع البناء والتشغيل والنقل تستخدم كثيرا في وضع مشاريع كبيرة تتصل بالبنى التحتية ، ومن ذلك ما يتصل بشبكات الاتصالات السلكية واللاسلكية ، والطرق السريعة وغيرها من مشاريع النقل العام ، ومرافق الموانىء ، وكذلك بالامداد بالطاقة ، فان استخدامها يتزايد أيضا في تنفيذ مشاريع صغيرة ومتوسطة . ولذلك يظل الاحتمال قائما بأن توفر مشاريع البناء والتشغيل والنقل فرصا اضافية لتكثيف التجارة الدولية .

٥ - ولجاذبية مشاريع البناء والتشغيل والنقل عدد من الأسباب ، من بينها أنها تتيح للبلدان التي لها قدرة اقتراضية متناقصة وموارد ميزنية متضائلة فرصة لتمويل المشاريع دون اللجوء الى الأموال العامة . كما أن لهذه المشاريع مزيتي حفز الاستثمارات وترويج الخوصصة . ولذلك تتزايد الدول ، ولا سيما البلدان النامية ، ووكالات الاقراض ، التي يهمها مواجهة هذه الصعوبات المالية من خلال مشاريع البناء والتشغيل والنقل .

٦ - ومن الخصائص الرئيسية التي تميز مشاريع البناء والتشغيل والنقل عن غيرها من أشكال تنفيذ المشاريع أن الحكومة لا تقدم ضمانات على القروض المتعلقة بتمويل المشروع ، وهذا يتطلب توزيعا غير تقليدي للمجازفات على عدد كبير من الأطراف المترابطة تعاقديا . ومن الناحية النمطية ، تتمثل الأطراف الرئيسية في مشروع البناء والتشغيل والنقل في : شركة المشروع (الاتحاد المالي) ، والحكومة ، والمقرضين ، وشركة البناء ، والمؤمنين ، ومشتري أو مستخدمي ثمرة المشروع . ويتسبب تعدد الأطراف هذا كما يتسبب تشابك علاقاتها التعاقدية ، في تعقد المفاوضات واستغراقها وقتا طويلا . وعلاوة على ذلك ، فان الافتقار الى الدراية الفنية في تكوين مشاريع البناء والتشغيل والنقل ، ولا سيما داخل الحكومات ، يعرقل عملية التفاوض .

٧ - ويعني انتقال المسؤولية عن تسديد القروض من "الزبون" التقليدي (الحكومة) الى الاتحاد المالي الخاص زيادة المجازفات التي يتحملها المقرضون . وهكذا فان هؤلاء المقرضين يوجدون في وضع يستوجب عليهم البحث عن سبل اضافية للتقليل من مجازفاتهم ، ومنها التأمين . وهذا العنصر المتعلق بالتوزيع غير التقليدي للمجازفات على مختلف الأطراف يؤدي ، في العادة ، الى جعل المرحلة قبل التعاقدية من مشروع البناء والتشغيل والنقل معقدة نوعا ما .

٨ - وثمة جانب آخر يشكل ، أحيانا ، حاجزا أمام اقامة مشاريع البناء والتشغيل والنقل ، وهو وجود ريب يكتنف القانون ، في بعض الدول ، بشأن تحقيق جوانب معينة من المشروع . فعلى سبيل المثال ، قد لا يكون واضحا الى أي مدى تستطيع الجهات الخاصة استدرار عائدات من عمليات المشاريع العامة ذات الصلة بالهياكل الأساسية ، مثل تسيير شؤون الطرقات التي تعبر مقابل رسوم . وبسبب هذا الريب ، يمكن أن يصعب على الحكومة ، مثلا ، أن تمنح امتيازا لاقامة مشروع بناء وتشغيل ونقل يختص بالطرق السريعة ، لأن الاتحاد المالي لن يستطيع ، في معظم الحالات ، ضمان تحقيق عائدات لاستثماراته الا بجمع رسوم المرور . وفي حالات أخرى ، قد يحيط الغموض بأساس وأثر بعض الضمانات التعاقدية الطويلة الأجل التي قد يلزم أن تؤمنها الحكومة للاتحاد المالي الخاص . ولذلك يمكن أن تدعو الحاجة الى سن قوانين تخويلية لجعل الاطار القانوني الأساسي جذابا لمشاريع البناء والتشغيل والنقل .

مبادىء اليونيدو التوجيهية

٩ - ان المشاكل الآنفة الذكر ، فضلا عن مشاكل أخرى ، وامكانات اقامة مشاريع البناء والتشغيل والنقل ، قد حدت باليونيدو الى البدء في اعداد "المبادىء التوجيهية لوضع مشاريع البناء والتشغيل والنقل والتفاوض بشأنها والتعاقد عليها" . وتستهدف المبادىء التوجيهية ، فضلا عن تعميم المعلومات عن مشاريع البناء والتشغيل والنقل ، تمكين الدول وسائر الأطراف المهتمة من استحداث وصوغ النهج الملائم لترويج ووضع مشاريع البناء والتشغيل والنقل .

١٠ - وستكون مبادىء اليونيدو التوجيهية مقسمة الى فصول عناوينها كالتالي :

مقدمة الى مفهوم البناء والتشغيل والنقل ؛ مراحل مشروع البناء والتشغيل والنقل ؛ اعتبارات الاقتصاد الكلي ؛ دور الحكومة ؛ التحليل المالي (دراسة الجدوى) والتحليل الاقتصادي ؛ تحديد المخاطر وتدبر أمرها (الهيكلة المالية) ؛ مسائل الاشتراء ؛ نقل التكنولوجيا وبناء القدرات ؛ البناء والتشييد ؛ التشغيل والصيانة ؛ نقل الملكية ؛ مجموعة الصفقات التعاقدية وتنسيق العقود (دليل ارشادي بشأن العقود اللازمة) ؛ اتفاق المشروع ؛ خاتمة (يحتمل أن تتضمن ملخصا لحالات النجاح) .

١١ - وقد دأبت الأمانة على رصد التقدم المحرز داخل اليونيدو في مجال وضع المبادىء التوجيهية . ووصل اعداد هذه المبادىء التوجيهية الى مرحلة متقدمة ، ويتوقع أن توضع في صيغتها النهائية في أيلول/سبتمبر ١٩٩٤ .

خاتمة

١٢ - بالرغم من أن الجوانب القانونية لمشاريع البناء والتشغيل والنقل ستشكل ، بسبب اتساع نطاق المبادىء التوجيهية ، جزءا من مبادىء اليونيدو التوجيهية ، فلن يكون بالامكان التطرق الى بعض هذه الجوانب بالتفصيل . وتعتزم الأمانة أن تنظر ، بعد أن توضع مبادىء اليونيدو التوجيهية في صيغتها النهائية ، في صوابية وجدوى اضطلاع اللجنة بمزيد من العمل على بعض المشاكل المثارة فيما يتعلق بمشاريع البناء والتشغيل والنقل . ويمكن أن يتضمن هذا العمل ، مثلا ، انشاء اطار قانوني تخويلي يختص بمشاريع البناء والتشغيل والنقل ، ولا سيما باتفاق الامتياز ، أو ارشاد الأطراف فيما يتعلق بمسائل التعاقد ، وذلك ، مثلا ، بتكميل دليل الأونسيترال القانوني بشأن عقود تشييد المنشآت الصناعية .

- - - - -