A

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

A/CN.9/444/Add.1
2 March 1998
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

الجمعية العامة

لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي
الدورة الحادية والثلاثون
نيويورك ، ١ - ١٢ حزيران/يونيه ١٩٩٨

مشاريع البنية التحتية الممولة من القطاع الخاص

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

تقرير الأمين العام

اضافة

مقدمة ومعلومات أساسية عن مشاريع البنية التحتية الممولة من القطاع الخاص

المحتويات

		الفقرات	الصفحة
ألف	- مقدمة	١ - ٢٩	٢
١	- نطاق الدليل والغرض منه	١ - ٧	٢
٢	- المصطلحات المستخدمة في الدليل	٨ - ٢٩	٤
باء	- معلومات أساسية عن مشاريع البنية التحتية	٣٠ - ١١٠	٩
١	- القطاع الخاص والبنى التحتية العمومية	٣١ - ٣٤	٩
٢	- أشكال مشاركة القطاع الخاص	٣٥ - ٤٣	١٠
٣	- تمويل مشاريع البنية التحتية	٤٤ - ٦١	١٢
٤	- الأطراف المشمولة في مشاريع البنية التحتية	٦٢ - ٩٢	١٧
٥	- مراحل التنفيذ	٩٣ - ١١٠	٢٦

V.98-51358

ألف - مقدمة

١ - نطاق الدليل والغرض منه

١ - الغرض من **الدليل** مساعدة السلطات والهيئات التشريعية الوطنية التي ترغب في وضع اطار قانوني مؤات لترويج انشاء البنى التحتية من خلال الاستثمار الخاص . والهدف من المشورة المقدمة في الدليل هو تحقيق توازن مناسب بين الحاجة الى تيسير مشاركة القطاع الخاص في مشاريع البنى التحتية والحاجة الى تلبية مصالح سلطات البلد المضيف والجمهور . ويمكن أن يهم **الدليل** ، اضافة الى الهيئات التشريعية وأجهزة تقرير السياسات السلطات الأخرى المعنية على الصعيد الوطني أو المحلي بتنفيذ مشاريع البنية التحتية الممولة من القطاع الخاص .

٢ - ويقصد من **الدليل** أن يستخدم مرجعا في اعداد قوانين جديدة أو في استعراض مدى ملائمة القوانين واللوائح الموجودة . ولهذا الغرض ، يناقش **الدليل** عددا من المسائل التي كثيرا ما تناولتها القوانين واللوائح الوطنية المتعلقة بمشاريع البنى التحتية . ويدرس **الدليل** مدى استصواب تناول هذه المسائل في القوانين ، وهو يقدم عند الاقتضاء ، توصيات لصوغ حلول تشريعية ممكنة . ولا يقدم **الدليل** مجموعة وحيدة من الحلول النموذجية ولكنه يساعد القارىء على تقييم مختلف النهوج المتوفرة واختيار أنسبها في السياق الوطني أو المحلي .

٣ - وفي حين أن **الدليل** يعنى بشكل رئيسي بالمسائل التشريعية ، فان بعض فصوله (مثلا الفصل الرابع "ابرام اتفاق المشروع وشروطه العامة") تناقش مسائل مختارة تنشأ من الاتفاقات التي تنفذها الأطراف في مشروع للبنية التحتية ممول من القطاع الخاص . وحيثما وردت مناقشة من هذا القبيل ، فانها تركّز على المسائل التي يمكن أن يكون من المفيد تناولها في التشريعات ، اضافة الى التطرق اليها في الاتفاقات ذات الصلة . 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 .

٤ - ويعنى **الدليل** بالمشاريع التي تنطوي على مشاركة كيانات من القطاع الخاص في تمويل أنواع معينة من البنى التحتية العمومية أو تشييدها أو صيانتها أو تشغيلها مقابل الحق في فرض ثمن إما على الجمهور أو على كيان تابع للدولة ، مقابل استخدام البنية التحتية أو الانتفاع بالخدمات التي تنتجها . ويولي **الدليل** اهتماما خاصا لمشاريع البنى التحتية التي تنطوي على التزام من جانب الكيان المختار بأن يضطلع بأشغال التشييد المادي للبنية التحتية المعنية ، أو اصلاحها أو توسيعها قبل تشغيلها . وتتطرق بعض الفصول على وجه التحديد الى المسائل الناشئة عن ذلك الالتزام (مثلا الفصل السادس المعنون "مرحلة التشييد") . غير أن عددا من الفصول يناقش مسائل يمكن أن تنشأ عن المشاريع التي يستلم فيها متعهد من القطاع الخاص بنية تحتية موجودة من قبل أو التي تكون فيها هذه البنية التحتية ملكا دائما للمتعهد من القطاع الخاص (مثلا الفصل الأول المعنون

"اعتبارات تشريعية عامة" ؛ والفصل الرابع المعنون "ابرام اتفاق المشروع وشروطه العامة" ؛ والفصل السابع المعنون "مرحلة التشغيل") .

٥ - والمشاريع التي يستلم فيها متعهد من القطاع الخاص بنية تحتية عمومية موجودة من قبل تجمع أحيانا مع معاملات أخرى ترمي الى "خوصصة" مهام أو ممتلكات للدولة . غير أن **الدليل** لا يغطي معاملات "الخوصصة" التي لا تتعلق بانشاء البنية التحتية وتشغيلها . وثمة عدد من الأسباب التي تبرر هذا التقييد في نطاق **الدليل** . فمعاملات "الخوصصة" يمكن أن تنفذ لأسباب مختلفة ، تبعا للنشاط الذي تجري "خوصصته" أو الممتلكات التي تجري "خوصصتها" . وفي حالات عديدة ، تنفذ هذه المعاملات لغرض الحصول على ايراد للحكومة أو تحرير الحكومة من أنشطة اقتصادية يمكن أن ينفذها القطاع الخاص بمزيد من الكفاءة . وتلك هي الحال عادة فيما يتعلق ببيع أراض أو عقارات أخرى تملكها الدولة ، ولكنه يمكن أيضا أن يكون الدافع الى بيع أسهم في شركات تملكها الدولة . غير أنه في حالة مشاريع البنى التحتية بوجه خاص ، تتمثل الأهداف الرئيسية عادة في توسيع توافر البنى التحتية التي تدعو اليها الحاجة وتحسين ادارة البنى التحتية الموجودة وتشغيلها .

٦ - وعلاوة على ذلك ، تنطوي مشاريع البنى التحتية التي ترد مناقشتها في **هذا الدليل** على انشاء مجموعة متكاملة ودائمة من الحقوق والالتزامات بين متعهد البنية التحتية والحكومة ، من خلال اتفاق مشروع أو لوائح خاصة بقطاع معين . وفي مقابل ذلك ، لن تكون هنالك لوائح خاصة تنظم أنشطة معظم الشركات المخوصصة غير المرافق العمومية ؛ ومن أمثلة ذلك أن شركة للصلب أو مصنع سيارات مخوصص بعد أن كانت الحكومة تملكه ، سيعمل عند نقله الى القطاع الخاص في معظم الحالات بنفس الطريقة أساسا التي تعمل بها شركة متنافسة في السوق ذاتها .

٧ - والجدير بالملاحظة أيضا أن **الدليل** لا يغطي المشاريع المتعلقة باستغلال الموارد الطبيعية . ويعود هذا التقييد أيضا الى عدد من الأسباب . فلدواع تاريخية أو استراتيجية ، أنشأت بلدان كثيرة نظام ملكية خاصا بالموارد الطبيعية أو بفئات معينة أخرى من السلع والممتلكات . ويمكن أن تشمل الأمثلة المعهودة مصادر المياه والمعادن والنفط والغاز الطبيعي وغير ذلك من المواد الموجودة في باطن الأرض . ويمكن أن تشمل في بعض البلدان الغابات أو الشواطىء أو المياه الاقليمية أو الرف القاري . وللكثير من البلدان عرف راسخ يقضي بمنح الخواص والهيئات الخاصة حق استغلال تلك الموارد الطبيعية اقتصاديا بموجب "امتياز" أو "ترخيص" أو "إذن" تصدره الدولة . وفي معظم الحالات تكون آليات منح الامتيازات بشأن استغلال الموارد الطبيعية مختلفة عن الآليات المتعارف عليها لاختيار شركة لكي تتولى تنفيذ مشروع للبنى التحتية . ومن هذا القبيل ، تختلف مهمة صاحب امتياز الموارد الطبيعية ، بصفته منتجا للسلع ، اختلافا واضحا عن وضع شركة مشروع ما في اطار مشروع للبنية التحتية ممول من القطاع الخاص . فبينما يقصد من مرافق البنية التحتية أن تستخدم من قبل الجمهور أو أن تنتج خدمات عمومية ، فليس الهدف من الموارد المعدنية أو غيرها من الموارد الطبيعية أن تستخدم من قبل الجمهور وهي في معظم الحالات تستغل من قبل صاحب الامتياز لأجل مصلحته الخاصة . وعلاوة على ذلك ، وخلافا للخدمات العمومية التي توفر في اطار شكل من أشكال الاشراف التنظيمي من قبل الدولة ، فان المعادن أو المواد الأخرى التي يستخرجها أو يجهزها صاحب الامتياز تصبح في العادة ملكا له

وتباع في معظم الحالات بدون قيود في السوق . وأخيرا ، يكون صاحب امتياز مرفق من مرافق البنية التحتية ملزما عادة بالسهر على أن يكون دائما في حالة تشغيل ، بينما تعاد المناجم في نهاية فترة امتياز التنقيب عن المعادن الى الدولة وقد تضاءلت موادها ان لم تكن قد استنفذت .

٢ - المصطلحات المستخدمة في الدليل*

٨ - توضح الفقرات التالية معاني واستخدامات تعابير معينة كثيرة الورود في **الدليل** أو كثيرا ما تستخدم في القوانين الوطنية المتعلقة بمشاريع البنية التحتية . أما بالنسبة للمصطلحات غير الواردة أدناه ، كالمصطلحات الفنية المستخدمة في الكتابات المتعلقة بالادارة المالية وادارة الأعمال ، فينصح القارىء بالرجوع الى مصادر أخرى للمعلومات عن هذا الموضوع ، ويذكر منها **خطوط توجيهية بشأن تنمية الهياكل الأساسية من خلال مشاريع البناء والتشغيل ونقل الملكية (BOT)** ، الذي أعدته منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو) .(١)

(أ) "مشاريع البنية التحتية"

٩ - في سياق هذا **الدليل** يستخدم مصطلح "مشاريع البنية التحتية" للاشارة على وجه التحديد الى انشاء وتشغيل مرافق مادية أو معدات أو نظم تستخدم في انتاج خدمات عمومية لأغراض الانتاج الاقتصادي أو الاستخدام الشخصي أو المنزلي . ويمكن العثور في مختلف القطاعات على أمثلة لمشاريع البنية التحتية التي تندرج في اطار هذا المعنى ، وهي تشمل أنواعا مختلفة من المرافق أو المعدات أو النظم : مصانع توليد القدرة وشبكات توزيع القدرة (قطاع الكهرباء) ؛ ونظم الاتصالات الهاتفية المحلية والبعيدة وشبكات ارسال البيانات (قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية) ؛ ومحطات معالجة المياه المستعملة ، ومرافق توزيع المياه (قطاع المياه) ؛ ومرافق ومعدات جمع النفايات وتصريفها (قطاع الاصحاح) ؛ والتجهيزات المادية والنظم المستخدمة للنقل العمومي ، ومنها السكك الحديدية داخل المدن وفيما بين المدن ، والقطارات تحت الأرضية ، وخطوط الحافلات ، والطرق والجسور والأنفاق والموانىء ، والخطوط الجوية ، والمطارات (قطاع النقل) .

---

* [ملحوظة : ربما يوسع هذا الباب لكي يشمل مصطلحات أخرى يمكن أن تظهر في فصول مقبلة وتقتضي توضيحا مسبقا .]

(١) United Nations Industrial development Organization, Guidelines for Infrastructure Development through Build-Operate-Transfer (BOT) Projects, Vienna, 1996. (UNIDO Sales Publications No. UNIDO.95.6.E) . منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية ، خطوط توجيهية بشأن تنمية البنية التحتية من خلال مشاريع البناء والتشغيل ونقل الملكية (يشار اليها فيما يلي بخطوط اليونيدو التوجيهية بشأن "بوت") .

١٠ - ولا تستوجب مشاريع البنية التحتية دائما تشييد أو تشغيل مرافق مادية كبيرة . بل أنه في بعض الحالات (كالاتصالات الهاتفية الخلوية مثلا) ، يمكن أن يتكون العنصر الرئيسي للمشروع من خدمات يحصل عليها من جهات أخرى (كممتلكي معدات الاتصالات) بدلا من الحصول عليها من أعمال التشييد .

(ب) **"الخدمات العمومية" و "المرافق العمومية"**

١١ - تنطوي مشاريع البنية التحتية عادة على توفير خدمات أو سلع للجمهور (أو لوسيط يتكفل بتوزيعها على الجمهور) أو تشغيل أو صيانة مرفق مفتوح للاستخدام من قبل الجمهور . وكثيرا ما يشار الى هذه الأنشطة في القانون الوطني بمصطلح "الخدمات العمومية" ، ويمكن الاشارة الى مقدمي هذه الخدمات ، تبعا للعرف القانوني للبلد المعني ، بتعابير مختلفة ، منها "المرافق العمومية" ، أو "مؤسسات الخدمات العمومية" ، أو "مقدمو الخدمات العمومية" . غير أنه تجدر الاشارة الى 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 ستنطوي ، في معظم النظم القانونية ، على شكل من أشكال "الخدمات العمومية" ، فان هذا التعبير يمكن أن يستخدم أيضا بصدد عدد من الأنشطة الأخرى التي لا يشملها الدليل .

١٢ - ومفهوما "المرافق العمومية" و "الخدمات العمومية" راسخان في الأعراف القانونية لبعض البلدان ،اذ يكونان أحيانا موضوع قانون دستوري أو أحكام قانونية مفصلة . وفي بعض البلدان ، يمكن أن يكون تقديم الخدمات العمومية منظما بموجب مجموعة معينة من القوانين ، يشار اليها عادة بعبارة "القانون الاداري" (انظر الفصل الأول المعنون "اعتبارات تشريعية عامة" ، الفقرات ١٢ - ١٥) . غير أن هذا القدر العالي من التحديد ليس موجودا في جميع النظم القانونية . ففي عدد من البلدان ، وبصرف النظر عن كون المرافق العمومية خاضعة للوائح خاصة ، لا تعتبر هذه المرافق مختلفة في صميمها عن أنواع أخرى من الأعمال .

١٣ - ويشير تعبير "الخدمات العمومية" ، على النحو المستخدم في هذا **الدليل** ، الى الخدمات المقدمة بالاقتران ببنية تحتية عمومية أو نتيجة لتشغيلها . وتشير العبارتان "المرافق العمومية" و "مقدمو الخدمات العمومية" الى الهيئات القانونية المسؤولة عن ادارة مرافق أو نظم البنية التحتية التي تقدم هذه الخدمات العمومية . ولا ينبغي أن تفهم العبارات المستخدمة في هذا الدليل بالمعنى التقني الذي قد ينسب اليها في أي نظام قانوني معين .

(ج) **"الامتياز"**

١٤ - في بلدان كثيرة ، تشكل الخدمات العمومية مجالات احتكار من جانب الدولة أو هي تخضع للوائح خاصة تسنها الحكومة . وفي هذه الحالات ، يقتضي توفير خدمة عمومية من جانب كيان ينتمي الى القطاع الخاص ، عادة ترخيصا من الهيئة الحكومية المختصة . وتستخدم تعابير مختلفة لتعريف هذه التراخيص بموجب القوانين الوطنية ، ويمكن أن تستخدم في بعض النظم القانونية تعبيرات مختلفة للاشارة الى أنواع مختلفة من

التراخيص . أما العبارات الشائع استخدامها فتشمل "الامتياز" أو "التصريح" أو "الترخيص" . وفي بعض القوانين الوطنية ، ولا سيما القوانين المنتمية الى تقاليد القانون المدني ، يشار الى بعض أنواع مشاريع البنية التحتية بمفاهيم قانونية محددة المعالم مثل "امتياز أشغال عمومية" أو "امتياز خدمات عمومية" .

١٥ - ويستخدم **الدليل** كلمة "الامتياز" للاشارة عموما الى الحق الذي يمنح لشركة المشروع أو لاتحاد المشروع في أن يشيد ويشغل مرفق البنية التحتية العمومية ، أو في أن يشغله فحسب ، وفي أن يفرض رسوما 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 اطار أي نظام قانوني معين أو أي قوانين وطنية معينة .

(د) "البناء والتشغيل ونقل الملكية (بوت)" والتعابير ذات الصلة

١٦ - يستخدم أحيانا عدد من المختصرات للاشارة الى مختلف أنواع مشاريع البنية التحتية الممولة من القطاع الخاص ، تبعا لنوع المشاركة أو الملكية من القطاع الخاص فيما يتعلق بالبنية التحتية ذات الصلة .

١٧ - ويوصف مشروع البنية التحتية بأنه مشروع "للبناء والتشغيل ونقل الملكية" (بوت) عندما تختار سلطات البلد المضيف كيانا من القطاع الخاص لتمويل وتشييد مرفق أو نظام للبنية التحتية وتعطي ذلك الكيان حق تشغيل المرفق على أساس تجاري لفترة معينة تنتقل ملكية المرفق بعد انقضائها الى الحكومة . وفي تلك المشاريع ، تحتفظ سلطات البلد المضيف عادة بملكية المرفق والأرض التي ينشأ عليها طوال عمر المشروع . وتستخدم عبارة "البناء ونقل الملكية والتشغيل" (BTO) ، أحيانا للتأكيد على أن مرفق البنية التحتية يصبح ملكا لسلطات البلد المضيف مباشرة حال انجازه ، وتمنح شركة المشروع الحق في تشغيل المرفق لفترة معينة . ومن الصيغ الأخرى لمشاريع "بوت" أو BTO ، مشاريع "البناء والاستئجار والتشغيل ونقل الملكية" (BROT) أو مشاريع "البناء والاكتراء والتشغيل ونقل الملكية" ((BLOT) ، حيث يقوم كيان القطاع الخاص ، اضافة الى الالتزامات وغيرها من الشروط المعتادة في مشاريع "بوت" ، بتأجير الأصول المادية التي يشغلها المرفق طوال مدة الاتفاق .

١٨ - أما مشاريع "البناء والامتلاك والتشغيل ونقل الملكية" (BOOT) فهي مشاريع يستخدم فيها كيان من القطاع الخاص لتمويل مرفق من مرافق البنية التحتية وتشييده وتشغيله وصيانته مقابل الحصول على حق فرض رسوم وأعباء أخرى على المنتفعين به . وخلافا لمشاريع "بوت" ، يملك كيان القطاع الخاص بموجب هذا الترتيب ، المرفق وأصوله الى أن تنتقل ملكيته الى سلطات البلد المضيف . ومن جهة أخرى يمكن أن يتفق الطرفان على أن يملك كيان القطاع الخاص المرفق على أساس دائم ولا يكون ملتزما بنقل ملكيته الى سلطات البلد المضيف ، وفي هذه الحالة يشار الى المشروع بأنه مشروع "بناء وامتلاك وتشغيل" (BOO) .

١٩ - والى جانب المختصرات المستخدمة لتركيز الاهتمام على نظام الملكية المعين ، يمكن استخدام مختصرات أخرى للتأكيد على التزام أو أكثر من التزامات شركة المشروع . ففي بعض المشاريع ، تسلم مرافق

البنية التحتية الموجودة الى كيانات من القطاع الخاص لكي تتولى تحديثها أو تجديدها وتشغيلها وصيانتها على أساس دائم أو لفترة زمنية معينة . وتبعا لما اذا كان القطاع الخاص سيملك مرفق البنية التحتية هذا ، تسمى هذه الترتيبات اما ترتيبات "التجديد والتشغيل والنقل" (ROT) أو ترتيبات "التحديث والتشغيل والنقل" (MOT) في الحالة الأولى ؛ أو ترتيبات "التجديد والامتلاك والتشغيل" (ROO) أو ترتيبات "التحديث والامتلاك والتشغيل" (MOO) في الحالة الثانية . ويستخدم تعبير "التصميم والبناء والتمويل والتشغيل" (DBFO) أحيانا للتشديد على المسؤولية الاضافية التي تقع على عاتق القطاع الخاص لتصميم المرفق وتمويل تشييده .

٢٠ - ويحدث أحيانا أن يشار الى جميع المعاملات الآنفة الذكر وغيرها من الأشكال الممكنة لمشاريع البنية التحتية بشكل عام بواسطة المختصر "بوت" . غير أن المصطلح "بوت" لا يستخدم في **الدليل** الا للاشارة الى النوع المعين من مشاريع البنية التحتية الموصوف في الفقرة ١٦ .

(هـ) "اتفاق المشروع" ، "اتحاد المشروع" ، "شركة المشروع"

٢١ - يقصد بعبارة "اتفاق المشروع" حسبما هي مستخدمة في **الدليل** ، أي اتفاق بين سلطات البلد المضيف وكيان أو كيانات القطاع الخاص التي تختارها سلطات البلد المضيف لتنفيذ المشروع ، ينص على شروط وأحكام تشييد البنية التحتية أو تحديثها أو تشغيلها أو صيانتها . ولا تستخدم في **الدليل** تعبيرات أخرى قد تكون مستخدمة في بعض النظم القانونية للاشارة الى هذا الاتفاق ، ومنها مثلا "اتفاق الامتياز" أو "عقد الامتياز" .

٢٢ - وتستخدم عبارة "اتحاد المشروع" للاشارة الى مجموعة الشركات التي تقدم اقتراحا مشتركا لانشاء مشروع من مشاريع البنية التحتية وتوافق على أن تشترك في تنفيذه اذا أرست سلطات البلد المضيف المشروع عليها .

٢٣ - وتستخدم عبارة "شركة المشروع" للاشارة الى الكيان القانوني المستقل الذي ينشئه اتحاد المشروع خصيصا لغرض تنفيذ أشغال التشييد وتشغيل مرفق البنية التحتية .

٢٤ - وعندما ترد في سياق **الدليل** اشارة محددة الى أن اتحاد المشروع أو شركة المشروع قد منحت امتيازا (أي الحق في تشييد أو تشغيل مرفق البنية التحتية كما هو معرف في الفقرة ١٥ أعلاه) ، فانه يمكن استخدام تعبير "صاحب الامتياز" للاشارة الى اتحاد المشروع أو شركة المشروع هذه . وعلاوة على ذلك ، تستخدم عبارة "صاحب الامتياز" أحيانا في **الدليل** للاشارة بوجه عام الى الكيانات التي تشغل البنية التحتية العمومية بموجب امتياز تمنحه سلطات البلد المضيف .

(و) الاشارات الى السلطات الوطنية

٢٥ - يستخدم تعبير "سلطات البلد المضيف" بوجه عام في **الدليل** للاشارة الى السلطة التي تقع على عاتقها المسؤولية العامة عن المشروع والتي يمنح امتياز مشروع بالنيابة عنها . ويمكن أن تكون هذه السلطة وطنية أو اقليمية أو محلية .

٢٦ - ويستخدم تعبير "الهيئة التنظيمية" في **الدليل** للاشارة الى الجهاز الحكومي أو الهيئة الحكومية التي تناط بها صلاحية اصدار قواعد ولوائح تنظم تشغيل البنية التحتية . ويمكن انشاء هذه الهيئة التنظيمية بموجب نظام أساسي يكون الغرض المحدد منه تنظيم القطاع الذي تشتغل فيه البنية التحتية .

٢٧ - ويستخدم تعبير "السلطة المانحة" في **الدليل** للاشارة الى الجهاز أو الوكالة أو المكتب التابع لسلطات البلد المضيف والمسؤول عن اختيار صاحب الامتياز . ويمكن أن يكون هناك ، تبعا لنظام البلد المضيف ، أكثر من جهاز أو وكالة أو مكتب مشترك في عملية الاختيار والاجراءات ذات الصلة المفضية الى منح امتياز المشروع .

(ز) "الاشتراء" و "اجراءات الاختيار"

٢٨ - تستخدم كلمة "الاشتراء" بوجه عام في **الدليل** للاشارة الى احتياز الحكومة بصورة منتظمة وعلى أساس تجاري السلع أو الخدمات التي تحتاجها لأداء مهامها أو تحقيق أهدافها . وتعرف مجموعة هذه القواعد في العادة بعبارة "قانون الاشتراء" . وتعني كلمة "الاشتراء" في العادة نشاطا شرائيا وقد لا يكون هذا الوصف الضيق مناسبا للاشارة الى منح امتياز مشاريع البنية التحتية الممولة من القطاع الخاص . ولأغراض الوضوح ، يستخدم **الدليل** عبارة "اجراءات الاختيار" للاشارة الى الاجراءات التي تستخدمها الحكومة لمنح الحق في تشييد وتشغيل مشروع من مشاريع البنية التحتية .

(ح) عقد تسليم المفتاح ؛ عقد التصميم - البناء

٢٩ - يستخدم **الدليل** مصطلح "عقد تسليم المفتاح" للاشارة الى عقد تشييد يستخدم بمقتضاه مقاول أو اتحاد من المقاولين للوفاء بجميع الالتزامات التي يقتضيها انجاز كافة الأشغال ، أي نقل التكنولوجيا وتوفير المعدات والمواد ، وتركيب المعدات ، والوفاء بسائر التزامات التشييد (مثل أعمال الهندسة المدنية والبناء) .[٢] وبموجب

---

(٢) ترد مناقشة مفهوم عقد تسليم المفتاح في "دليل الأونسيترال القانوني بشأن صياغة العقود الدولية لتشييد المنشآت الصناعية" نيويورك ، ١٩٨٨ ، منشورات الأمم المتحدة ، رقم المبيع A.87.V.10) ويشار اليه فيما يلي باسم "دليل الأونسيترال القانوني للتشييد") ، صفحة ١٩ .

عقد تسليم المفتاح ، يكون المتعاقد في العادة ملزما بالاضطلاع بجميع الأشغال اللازمة بحيث يتلقى المشتري مرفقا جاهزا للتشغيل . ويسمى العقد عقدا بشأن "التصميم - البناء وتسليم المفتاح" عندما تضطلع مؤسسة التشييد أيضا بالمسؤولية عن تصميم البنية التحتية .

باء - معلومات أساسية عن مشاريع البنية التحتية

٣٠ - تناقش الفروع التالية المسائل الأساسية ذات الصلة بمشاريع البنية التحتية الممولة من القطاع الخاص ، ومنها مشاركة القطاع الخاص في البنية التحتية العمومية ومفهوم تمويل المشروع . كما يرد في هذه الفروع تحديد للأطراف الرئيسية المشاركة في هذه المشاريع ومصالح كل منها ، ويرد فيها أيضا وصف وجيز لتطور مشروع من مشاريع البنية التحتية الممولة من القطاع الخاص . وتقدم هذه الفروع مقدمة باعتبارها معلومات أساسية عامة عن المسائل التي يجري بحثها من منظور تشريعي في الفصول اللاحقة من **الدليل** . وللحصول على معلومات اضافية ، تلفت عناية القارىء بوجه خاص الى منشورات منظمات دولية أخرى كمنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية (اليونيدو)(٣) أو البنك الدولي(٤) أو مؤسسة التمويل الدولية .(٥)

١ - القطاع الخاص والبنى التحتية العمومية

٣١ - لقد شهد دور كل من القطاعين العام والخاص في مجال انشاء البنى التحتية تطورا كبيرا عبر التاريخ . فقد بدأ في القرن التاسع عشر تقديم خدمات عمومية كإضاءة الشوارع بالغاز وتوزيع القدرة 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 بشأن الطرق أو القنوات ، وشهد تطورا سريعا التمويل الدولي للمشاريع ، بما في ذلك عروض السندات الدولية لتمويل السكك الحديدية أو غيرها من البنى التحتية الرئيسية .

---

(٣) *UNIDO BOT* Guidelines ، أنظر الحاشية ١ .

(٤) International Bank for Reconstruction and Development, World Development Report 1994-Infrastructure for Development, Washington, D.C.,1994; World Development Report 1996 - From Plan to Market, Washington, D.C., 1996 .

(٥) International Finance Corporation, Financing Private Infrastructure, Washington, D.C., 1996 .

٣٢ - غير أن الاتجاه الدولي في الجزء الأكبر من القرن العشرين تحول بدوره نحو تولي القطاع العام أمر توفير خدمات البنى التحتية وغيرها من الخدمات . فكثيرا ما أممت المؤسسات المتعهدة للبنى التحتية وقلصت المنافسة بواسطة عمليات الدمج أو الاحتياز . كما انحسرت خلال هذه الفترة درجة انفتاح الاقتصاد العالمي . ولم يعد القطاع الخاص يشغل قطاعات البنى التحتية الا في عدد قليل نسبيا 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" ، الفقرات ١ - ٤) .

٣٣ - 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 . ومن بين العوامل العامة تذكر الابتكارات التكنولوجية الهامة ؛ والمديونية العالية والقيود الحادة على الميزانية التي تنال من قدرة القطاع العام على الوفاء بالاحتياجات المتزايدة الى البنية التحتية ؛ ورسوخ أسواق رأس المال المحلية والدولية ، مما حسن امكانية الحصول على تمويل من القطاع الخاص ؛ وكذلك تزايد عدد التجارب الدولية الناجحة التي شهدت مشاركة القطاع الخاص ومنافسته في مجال البنية التحتية .

٣٤ - وقد اضطلعت كيانات من القطاع الخاص في الأعوام الأخيرة بمشاريع مختلفة لانشاء بنى تحتية جديدة . واضافة الى ذلك شرعت بلدان عديدة في تنفيذ برامج خوصصة واسعة النطاق نقلت بموجبها ملكية شركات للمرافق العمومية الى متعهدين من القطاع الخاص . واعتمدت في بلدان عديدة قوانين جديدة ليس لتنظيم هذه المعاملات فحسب ، بل وكذلك لتعديل بنية السوق وقواعد المنافسة التي تنظم القطاعات التي تحصل فيها هذه المعاملات (انظر الفصل الثاني ، "بنية القطاع وتنظيمه" ، _____) .

٢ - أشكال مشاركة القطاع الخاص

٣٥ - تبين التطورات الأخيرة أن مشاركة القطاع الخاص في مشاريع البنية التحتية يمكن أن تكون في أشكال مختلفة تمتد من البنى التحتية التي يملكها القطاع العام ويشغلها الى المشاريع التامة الخوصصة . وترد في الفقرات التالية مناقشة للبدائل الثلاثة الرئيسية التالية : (أ) الامتلاك والتشغيل من القطاع العام ؛ و (ب) الامتلاك من القطاع العام والتشغيل من القطاع الخاص ؛ و (ج) الامتلاك والتشغيل من القطاع الخاص . أما مدى ملائمة بديل معين لنوع معين من أنواع البنية التحتية فهي مسألة يعود أمر البت فيها الى الحكومة بالنظر الى الاحتياجات الوطنية الى انشاء بنية تحتية واستنادا الى تقييم لأنجع السبل التي يمكن بها انشاء أنواع معينة من البنية التحتية وتشغيلها . ويمكن أن يستخدم في قطاع معين أكثر من خيار واحد .(٦)

---

(٦) للاطلاع على مناقشة أكثر تفصيلا لهذه الأشكال ، انظر International Bank for Reconstruction and Development, *World Development Report 1994-Infrastructure for Development*, p. 8-9 .

(أ) الامتلاك والتشغيل من القطاع العام

٣٦ - لم تتح الطريقة التقليدية لتوفير البنى التحتية ، أن أتاحت ، سوى مجال محدود لمشاركة القطاع الخاص ، حيث ان الحكومة تمتلك البنية التحتية وتشغلها . غير أن بعض البلدان استنبطت آليات لاجتذاب التمويل المباشر من القطاع الخاص أو لتيسير تشغيل البنية التحتية العمومية بموجب مبادىء تجارية .

٣٧ - ويمكن أن يتمثل أحد سبل احراز هذه النتائج في أن تنشىء الحكومة هيئة قانونية منفصلة ، كأن تكون مثلا شركة مساهمة تشرف عليها الحكومة ولكن تديرها منشأة تجارية خاصة مستقلة تخضع لنفس القواعد ومبادىء الأعمال التجارية التي تنطبق على شركات القطاع الخاص . وتوجد في بعض البلدان تقاليد راسخة في مجال تشغيل البنى التحتية الوطنية من خلال هذه الأنواع من الشركات . ففتح رأس مال هذه الشركات أمام الاستثمار الخاص ، أو الاستفادة من قدرة شركة من هذا القبيل على اصدار سندات أو ضمانات أخرى يمكن أن يتيح فرصة لاجتذاب الاستثمار الخاص في البنى التحتية . وقد استخدمت بعض هذه الشركات بوصفها "وسيلة خاصة الغرض" لجمع أموال من القطاع الخاص للاستثمار في البنى التحتية من خلال طريقة تمويل المشاريع .

٣٨ - ويمكن أن يكون اشراك القطاع الخاص في البنية التحتية التي يملكها ويشغلها القطاع العام على شكل آخر يتمثل في التفاوض بشأن "عقود خدمات" يتعاقد بموجبها المتعهد من القطاع العام مع القطاع الخاص على أن ينقل اليه عمليات معينة وأنشطة متعلقة بالصيانة . كما يمكن لسلطات البلد المضيف أن تنيط نطاقا واسعا من أنشطة التشغيل والصيانة الى كيان من القطاع الخاص يتصرف نيابة عن السلطة العامة ذات الصلة . وبموجب هذا الترتيب الذي يشار اليه أحيانا باسم "عقد ادارة" ، يمكن أن تكون مكافأة المتعهد من القطاع الخاص مرتبطة بأدائه ، وكثيرا ما يكون ذلك من خلال آلية تتعلق بتقاسم الأرباح ، وان أمكن أيضا استخدام طريقة المكافأة على أساس رسم ثابت ، خصوصا عندما يجد الطرفان من الصعب عليهما توفير آليات مقبولة من كليهما لتقييم أداء المتعهد .

(ب) الامتلاك من القطاع العام والتشغيل من القطاع الخاص

٣٩ - ثمة سبل مختلفة يمكن بواسطتها نقل كامل عملية تشغيل البنية التحتية من القطاع العام الى كيانات من القطاع الخاص . وتتمثل احدى الامكانيات في منح الكيان من القطاع الخاص حق استخدام بنية تحتية معينة ، وذلك في العادة لفترة معينة من الزمن ، لتوفير الخدمات ذات الصلة وتحصيل الايرادات التي يدرها ذلك النشاط . ويمكن أن تكون هذه البنية التحتية موجودة من قبل ، أو يمكن أن تكون قد أنشئت خصيصا من قبل الكيان المعني من القطاع الخاص ، كما هو الحال مثلا في اطار مشروع نموذجي من مشاريع "البناء والتشغيل ونقل الملكية" (بوت) (انظر الفقرة ١٨ أعلاه) . وهذا الجمع بين الامتلاك من القطاع العام والتشغيل من القطاع الخاص يتسم بالسمات الأساسية للترتيبات التي قد يشار اليها في بعض النظم القانونية بعبارة "امتيازات الأشغال العمومية" أو "امتيازات الخدمات العمومية" (انظر الفصل الأول ، "اعتبارات تشريعية عامة" ، الفقرة ١٢) .

٤٠ - وثمة شكل آخر من أشكال مشاركة القطاع الخاص في البنية التحتية يتمثل في اختيار سلطات البلد المضيف كيانا من القطاع الخاص لتشغيل مرفق سبق أن بنته سلطات البلد المضيف أو بني نيابة عنها ، أو مول تشييده بأموال عمومية . وفي اطار 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 الايرادات التي تدرها البنية التحتية الى الحكومة التي تستخدمها بدورها في استهلاك تكاليف التشييد . ويشار الى هذه الترتيبات في بعض النظم القانونية بعبارة "الاكتراء" أو "الايجار التمليكي" .

٤١ - ويمكن أن تختلف طبيعة حقوق الكيان من القطاع الخاص في المعدات والأصول ذات الصلة بالبنية التحتية ، وكذلك النظام الذي يجري بموجبه تشغيل هذه البنية التحتية (سواء بموجب عقد أو بموجب "ترخيص" من طرف واحد) ، اختلافا كبيرا بين مختلف النظم القانونية (انظر الفصل الأول ، "اعتبارات تشريعية عامة" ، الفقرات ١٢ - ١٥) . وفي عدد من البلدان ، قلما تسترد الحكومة بعض أنواع البنية التحتية التي يمتلكها القطاع العام في نهاية فترة الامتياز ، نظرا لأن الحكومة تفضل عادة الابقاء على تلك البنية التحتية في القطاع الخاص . وفي هذه الحالات يمكن أن يصبح استخدام وامتلاك القطاع الخاص أصولا عمومية غير محدود المدة في واقع الممارسة بعد أن كان ذلك ممنوحا في الأصل لفترة محدودة (انظر الفصل التاسع ، "مدة اتفاق المشروع وتمديده وانهاؤه المبكر" ، .....) .

(ج) الامتلاك والتشغيل من القطاع الخاص

٤٢ - تتمثل الطريقة الأساسية الثالثة في أن الكيان من القطاع الخاص لا يقتصر على تشغيل البنية التحتية بل يملك الأصول المتصلة بها أيضا . وهنا أيضا يمكن أن تكون هنالك اختلافات كبيرة في معاملة هذه المشاريع بموجب القوانين الوطنية ، وذلك مثلا فيما يتعلق بما اذا كانت الحكومة تحتفظ بالحق في استرداد ملكية البنية التحتية أو تحمل المسؤولية عن تشغيلها (انظر أيضا الفصل الأول ، "اعتبارات تشريعية عامة" ، الفقرات ١٦ - ١٩) .

٤٣ - وفي حالة تشغيل البنية التحتية بموجب ترخيص حكومي ، كثيرا ما يكون امتلاك القطاع الخاص أصولا مادية (كشبكة الاتصالات السلكية واللاسلكية) قابلا للفصل عن الترخيص المتعلق بتوفير الخدمة الى الجمهور (مثل خدمات الاتصالات الهاتفية البعيدة) ، من حيث ان الحكومة تستطيع سحب الترخيص في ظروف معينة . وهكذا ، فان امتلاك القطاع الخاص للبنية التحتية قد لا يستتبع بالضرورة حقا غير محدود المدة لتوفير الخدمة .

٣ - تمويل مشاريع البنية التحتية

٤٤ - أخذ يزداد الدور الذي تؤديه الآن بدائل التمويل التقليدي من القطاع التقليدي العام في مجال تنمية 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 ؛ اذ كثيرا ما يدمج الاستثمار من القطاعين العام والخاص في ترتيبات تسمى أحيانا "شراكات عمومية - خصوصية" .

(أ) رأس مال المساهمين

٤٥ - 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 أعضاء اتحاد المشروع (consortium) أو غيرهم من المستثمرين الأفراد المهتمين بالمساهمة بحصة في شركة المشروع . بيد أن هذا الرأسمال بالأسهم لا يمثل عادة الا جزءا من اجمالي تكلفة مشروع بنية تحتية . ولأجل الحصول على قروض تجارية أو الوصول الى مصادر تمويل أخرى لتلبية احتياجات المشروع من رأس المال ، يتعين على أعضاء اتحاد المشروع وغيرهم من الأفراد المستثمرين تقديم مزايا أولوية الدفع للمقرضين وغيرهم من مقدمي رؤوس الأموال ، وبذلك يقبلون أن لا تدفع لهم حصص استثمارهم الا بعد سداد حصص أولئك الآخرين من مقدمي رؤوس الأموال . ولذا فان أعضاء اتحاد المشروع ، باعتبارهم القائمين الرئيسيين على المشروع ، هم الذين يأخذون على عاتقهم في الأحوال العادية أعلى درجة من المخاطر المالية . وفي الوقت نفسه ، هم الذين يحوزون على أكبر حصة من أرباح المشروع ، حالما تسدد قيمة الاستثمار الأولي . كما يلاحظ في الأحوال العادية أيضا أن المقرضين وسلطات الحكومة المضيفة يرحبون بالمساهمات الضخمة في رأس المال من جانب الشركات المنضمة الى اتحاد المشروع ، لأن ذلك يساعد على تخفيف عبء خدمة الدين على التدفق النقدي لدى شركة المشروع ، ويصلح كضمانة لالتزام تلك الشركات بالمشروع .

(ب) القروض التجارية

٤٦ - كثيرا ما يمثل 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 . وتبعا 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 واقراضها لأجل يتراوح بين المتوسط والطويل بأسعار فائدة ثابتة ، حينما يكون ذلك ممكنا عمليا واقتصاديا في ظروف السوق المالية ، وذلك حرصا على تجنب تعريض أنفسها وشركة المشروع أيضا على مدى فترة طويلة لتقلبات أسعار الفائدة ، مع العمل أيضا على تلافي الحاجة الى اللجوء الى عمليات التغطية التحوطية .

٤٧ - وبداع من ضخامة حجم الاستثمار اللازم لمشروع بنية تحتية ممول من القطاع الخاص ، كثيرا ما تنظم القروض على شكل قروض "رابطية" (Syndicated) ، يتولى بشأنها مصرف واحد أو أكثر الدور الرئيسي في التفاوض على مستندات التمويل نيابة عن المؤسسات المالية المشاركة الأخرى ، التي هي في معظمها مصارف تجارية .

٤٨ - ويقدمون المقرضون القروض التجارية عادة بشرط أن يكون لسدادها أسبقية على سداد التزامات أي مقترض آخر . ولذا يقال ان القروض التجارية هي قروض "غير تابعة" أو "مقدمة" . ومن الجائز تقسيم القروض المقدمة الى قروض "غير مضمونة" و "مضمونة" ، وفقا لما اذا كان سدادها مكفولا بأي ضمان يقدمه المقترض . أما القروض غير المضمونة (أي القروض غير المكفولة بأي ضمان يقدمه المقترض) فتقدم عادة بناء على جدارة المقترض بالائتمان . بيد أن المقرضين الذين يقدمون قروضا غير مضمونة ، اذ يتوخون تقليل تعرضهم للمخاطر الى أدنى حد ، كثيرا ما يشترطون الحصول على تعهد من المقترض بأن موجوداته الصافية لن تقدم ضمانا لصالح طرف آخر تفضيلا له على الدائنين غير المضمونين (ومثل هذا التعهد يشار اليه بتعبير "ضمان سلبي") . وأما القروض المضمونة ، فتكون في الأحوال العادية مكفولة بضمانات اضافية يقدمها المقترض ، ومنها مثلا حصص مساهمة في شركة المشروع أو ممتلكاتها ومستحقاتها . وان قدرة المقترض على تقديم هذه الأنواع من الضمانات ، وكذلك جدارة المقترض وكفلائه بالائتمان ، يحدان في الأحوال العادية من المخاطرة التي يتعرض لها المقرضون ، مما يخفض التكلفة التي يمنح بها الائتمان .

(ج) الدين "التابع"

٤٩ - النوع الثالث من الأموال التي تستخدم عادة في هذه المشاريع هو القروض "التابعة" ، وتسمى أحيانا الرأسمال "المنتصفي" (mezzanine). وهذه القروض تصنّف في مرتبة أعلى من مرتبة رأسمال المساهمين من حيث ترتيب الدفع ، ولكنها أدنى مرتبة من القروض "المقدمة" . وقد تكون هذه التبعية عامة (أي تصنّف عموما في مرتبة أدنى من مرتبة أي دين "مقدم") ، أو محددة ، وفي تلك الحالة تعين اتفاقات القرض بالتحديد نوع الدين الذي يكون القرض تابعا له . وكثيرا ما تقدم القروض التابعة بأسعار فائدة ثابتة ، أعلى عادة من أسعار فوائد الدين "المقدم" . وكأداة اضافية لاجتذاب هذا الشكل من رأس المال ، أو كبديل أحيانا عن أسعار الفائدة العالية ، قد يمنح مقدمو القروض التابعة امكانية المشاركة المباشرة في المكاسب الرأسمالية ، وذلك باصدار حصص أو سندات تفضيلية أو قابلة للتحويل ، وأحيانا باتاحة الخيار أيضا في اكتتاب حصص مساهمة في شركة المشروع بأسعار تمييزية .

٥٠ - وقد يقدم القروض التابعة حملة أسهم شركة المشروع ، تكملة لمساهمتهم في رأس المال ، أو قد تستمد من مصادر أخرى ، كالمؤسسات المالية الحكومية وشركات التمويل وصناديق الاستثمار وغير ذلك مما يسمى "المستثمرين المؤسسيين" ، مثل شركات التأمين ومخططات الاستثمار الجماعية (مثلا الصناديق المشتركة) أو صناديق المعاشات التقاعدية . فهذه المؤسسات تتوافر لديها عادة مبالغ كبيرة متاحة للاستثمارات الطويلة الأجل ، وقد تمثل مصدرا مهما من مصادر رؤوس الأموال الاضافية اللازمة لمشاريع البنية التحتية . والأسباب

الرئيسية التي تدعوها الى قبول المخاطرة بتقديم رؤوس الأموال لمشاريع البنى التحتية ، مردها التطلع الى تحقيق أرباح مجزية والحرص على تنويع الاستثمارات . ويلاحظ عادة أن المستثمرين المؤسسيين لا يشاركون على أي نحو آخر في تنمية المشروع أو في تشغيل المرفق .

(د) التمويل من أسواق رؤوس الأموال

٥١ - باكتساب المزيد من الخبرة في الاضطلاع بمشاريع البنى التحتية الممولة من القطاع الخاص ، أخذ يزداد اللجوء الى التمويل من أسواق رؤوس الأموال . فقد تجمع الأموال في سوق رأس المال بتوظيف السندات وغيرها من الصكوك القابلة للتداول في سوق للأوراق المالية معترف بها . وفي الأحوال العادية ، يقتضي عرض الصكوك القابلة للتداول على الجمهور الحصول على الموافقة التنظيمية والامتثال للمقتضيات المعمول بها في الاختصاص القضائي المعني ، ومنها مثلا المقتضيات التي تتعلق بالمعلومات التي ينبغي تقديمها في نشرة الاصدار ، وكذلك بالحاجة ، في بعض الاختصاصات القضائية ، الى التسجيل المسبق . وقد لا يكون للسندات وغيرها من الصكوك القابلة للتداول أي ضمان آخر غير الائتمان العام الذي يتحلى به المصدر ، أو قد تكون مضمونة برهن أو حق امتياز على ممتلكات معينة .

٥٢ - هذا ، وان امكانية حيازة سبل الوصول الى 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 الى 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 باصدار صكوك قابلة للتداول .

(هـ) التمويل من جانب المؤسسات المالية الاسلامية

٥٣ - المؤسسات المالية الاسلامية هي فئة اضافية من فئات مقدمي رؤوس الأموال المحتملين . وتعمل هذه المؤسسات بمقتضى قواعد وممارسات مستمدة من تراث الشريعة الاسلامية . وتتمثل واحدة من أبرز سمات الأنشطة المصرفية بمقتضى هذه القواعد ، في عدم وجود فوائد تدفع على المال ، وبالتالي في اقرار أشكال أخرى من العوض المجزي على الأموال المقترضة ، كالتشارك في الربح أو المشاركة المباشرة من جانب المؤسسات المالية في النتائج التي تحققها معاملات عملائها . ونتيجة لأساليب عملها ، قد تكون المؤسسات المالية الاسلامية أكثر من سائر المصارف التجارية ميلا الى النظر في المشاركة المباشرة أو غير المباشرة في أسهم رأسمال المشروع . وفي الوقت نفسه ، تنحو تلك المؤسسات المالية الى التشديد على استعراض الافتراضات الاقتصادية والمالية للمشاريع التي يلتمس منها التمويل اللازم لها ، وكذلك الى متابعة جميع مراحل التنفيذ عن كثب .

(و) التمويل من جانب المؤسسات المالية الدولية

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

٥٥ - كما ان المؤسسات المالية الدولية قد تؤدي دورا أيضا في توفير وسيلة مفيدة لتكوين "الرابطات" (syndications) اللازمة لتقديم القروض الى المشروع . فلبعض هذه المؤسسات برامج اقراض خاصة تصبح بمقتضاها "المقرض المسجل" الوحيد للمشروع ، فتتصرف باسمها هي وبالنيابة عن المصارف المشاركة ، وتتحمل المسؤولية عن معالجة حساب الصرفيات من جانب المشاركين وعما يعقب ذلك من تحصيل وتوزيع لمدفوعات القرض المتلقاة من المقترض ، 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 منتصفية ، وذلك باستثمار الأموال في صناديق أسواق رؤوس الأموال المتخصصة في الضمانات التي يصدرها متعهدو البنية التحتية .

٥٦ - كذلك قد تقدم المؤسسات المالية الدولية كفالات تجاه طائفة متنوعة من المخاطر السياسية ، بما في ذلك ما يتعلق بنزع الملكية أو التأميم ، أو عجز سلطات البلد المضيف عن أداء المدفوعات المتفق عليها (حيث تكون شركة المشروع موردة سلع أو خدمات لجهة حكومية) ، أو عن اتاحة مقادير كافية من النقد الأجنبي ، أو عن منح الموافقات التنظيمية اللازمة . فقد تيسر اتاحة هذه الأنواع من الكفالات مهمة شركة المشروع لجمع الأموال في السوق المالية الدولية .

(ز) الدعم من جانب وكالات ائتمان التصدير

٥٧ - قد تقدم وكالات ائتمان التصدير الدعم الى المشروع على شكل قروض أو كفالات أو على شكل يجمع بين الاثنين . كما ان 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 . بيد أن تغطية التأمين أو غيرها من أشكال الدعم التي تقدمها وكالات ائتمان التصدير تكون عادة مرتبطة بشراء معدات مصنوعة في بلدانها ، أو تحتوي على نسبة مئوية دنيا معينة من المكونات الوطنية الصنع .

(ح) التمويل من جانب القطاعين العام والخاص معا

٥٨ - اضافة الى 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 ايرادات الدولة 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 الخامس ، "الدعم الحكومي" ، ـــــــــ) .

٥٩ - ومن الجائز أن تشارك الحكومة في رعاية مشاريع البنية التحتية من خلال المساهمة في رأس مال شركة المشروع ، مما يقلل مقدار رأس مال المساهمين ورأس مال الديون اللازمين من مصادر القطاع الخاص . ومن الجائز أيضا أن تمنح شركة المشروع قطعة من الأرض ، وذلك لتوفير مصادر ايرادات اضافية (مثلا مساحات للخدمات أو مجمعات أسواق تجارية بمحاذاة الطرق التي تفرض فيها رسم مرور) . وبالنسبة الى البنى التحتية الجديدة ، قد يخفف من المخاطر التي يتعرض لها القطاع الخاص منح امتيازات ثانوية لتشغيل بنية تحتية قائمة من قبل (مثلا قد يعتبر امتياز بشأن جسر قائم ومشمول برسم مرور مكملا لامتياز بشأن بناء وتشغيل جسر جديد) .

٦٠ - وفي بعض الحالات تتعهد الحكومات بتقديم مدفوعات مباشرة الى شركة المشروع بغية تنشيط الاستثمار في مشاريع يتصور 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 الاعداد فنيا ، تتسم بانعدام اليقين وتتوقف على عدد من العوامل التي يتعذر التنبؤ بها . وبغية اجتذاب الاستثمارات الى مشاريع جديدة التي تعتبر ذات أهمية بالنسبة للجمهور ، لجأ بعض البلدان الى الأخذ بنظام يقضي بأن تدفع الحكومة مباشرة مبلغا جزافيا يقرر مثلا على أساس تقدير لحركة المرور . ومن الجائز أيضا أن تستخدم مدفوعات الرسوم الجزافية في حالة البنى التحتية ذات الامكانات التجارية المنخفضة (مثلا قبضان ومحطات السكك الحديدية ومد أنابيب المجاري ومعالجة النفايات) .

٦١ - وكثيرا ما يبرر الدعم المقدم من الحكومة اهتمام القطاع العام بتنمية بنى تحتية قد لا يكون القطاع الخاص راغبا في تطويرها بدون شكل ما من أشكال الدعم المالي . ومما يحتج به أيضا أنه حتى في حال توفر شكل ما من الدعم المالي العمومي ، فان استثمار القطاع الخاص في البنى التحتية يقلل جدا من الحاجة الى الاعانات والنفقات من القطاع العام التي من شأن هذا القطاع أن يتكبدها . اذا لم توجد استثمارات من القطاع الخاص . ولذا فان الدعم الحكومي المباشر لا يعتبر مفهوما متعارضا مع مفهوم تمويل البنى التحتية من القطاع الخاص . بيد أن الانتقاد وجه الى بعض أشكال الدعم المالي المقدم من الحكومات بأنه يشكل حافزا غير مرغوب فيه يتنافى مع مبادىء قيام القطاع الخاص بتشغيل البنى التحتية ، مما يؤدي الى سوء ادارة المشاريع (انظر الفصل الخامس ، "الدعم الحكومي" ، ـــــــــ) .

٤ - الأطراف المشمولة في مشاريع البنية التحتية

٦٢ - قد تتباين الأطراف في مشروع بنية تحتية ممول من القطاع الخاص تباينا كبيرا تبعا للقطاع الذي تنتمي اليه البنية التحتية وصيغة مشاركة القطاع الخاص والترتيبات المستخدمة في تمويل المشروع . وتحدد الفقرات

التالية الأطراف في مشروع بنية تحتية نمطي ممول من القطاع الخاص يشمل تشييد مرفق بنية تحتية جديد ، وينفذ بأسلوب "تمويل المشاريع"(٧) .

(أ) سلطات البلد المضيف

٦٣ - كثيرا ما يشرك تنفيذ مشروع بنية تحتية ممول من القطاع الخاص عددا من السلطات العامة في البلد المضيف . وقد تكون السلطة المانحة والهيئة الرئيسية المسؤولة عن المشروع ضمن سلطات البلد المضيف ، على المستوى الوطني أو الاقليمي أو المحلي . وعلاوة على ذلك ، قد يستلزم تنفيذ المشروع مشاركة ناشطة (مثلا بشأن اصدار الرخص أو الأذون) من جانب أجهزة أخرى اضافة الى السلطة المانحة ، على المستوى الحكومي نفسه أو على مستوى آخر . وهذه السلطات (المشار اليها مجتمعة ، كما هو مبين في الفقرة ٢٥ ، في **الدليل** بمصطلح "سلطات البلد المضيف") تؤدي دورا حاسما في تنفيذ مشاريع البنى التحتية الممولة من القطاع الخاص .

٦٤ - وتحدد سلطات البلد المضيف عادة المشروع وفقا لسياساتها العامة بشأن تنمية البنى التحتية في القطاع المعني ، كما تقرر نوع مشاركة القطاع الخاص التي من شأنها أن تتيح المجال لتشغيل البنية التحتية بأكبر قدر من الكفاءة . وبعد ذلك تقوم سلطات البلد المضيف بالعملية التي تؤدي الى اختيار صاحب الامتياز . وعلاوة على ذلك ، قد تضطر سلطات البلد المضيف ، طوال عمر المشروع ، الى تقديم أشكال مختلفة من الدعم - التشريعي والاداري والتنظيمي ، وأحيانا المالي - وذلك لضمان تشييد البنية التحتية بنجاح وتشغيلها كما ينبغي . وأخيرا قد تصبح سلطات البلد المضيف ، في بعض المشاريع ، هي المالكة النهائية للمرفق .

٦٥ - ولسلطات البلد المضيف مصلحة مشروعة في ضمان تنفيذ المشروع على نحو سليم ووفاء أعمال التشييد بالمعايير المتوقعة . ومن ثم فإن الحكومة سوف تحتفظ عادة بحقها في رصد تنفيذ المشروع ، وهي مهمة قد يشترك في القيام بها عدد من المسؤولين الحكوميين من مختلف المكاتب والوزارات ، وتقتضي مستوى كافيا من التنسيق فيما بينهم . وتحقيقا لهذا الغرض ، قد يساعد تعيين جهاز أو لجنة أو موظف مسؤول يخول صلاحية تنسيق جميع اجراءات الرصد فيما يتعلق بالمشروع (انظر الفصل الأول ، "الاعتبارات التشريعية العامة" ، الفقرات ٢٢-٢٧) .

---

(٧) يبحث هذا الفرع في مسائل مختارة تنشأ فيما يتعلق بمختلف مراحل مشروع بنية تحتية ممول من القطاع الخاص . وللاطلاع على المزيد من المعلومات ، بما في ذلك تحليل للمسائل الاقتصادية والمالية والادارية ، ينصح القارىء بالرجوع الى الكتابات العامة عن هذا الموضوع ، مثل مبادىء اليونيدو التوجيهية لصوغ مشاريع البناء والتشغيل ونقل الملكية "بوت" .

٦٦ - ولسلطات البلد المضيف مصلحة أيضا في تسلم بنية تحتية ذات نوعية عالية تعود بالنفع على الاقتصاد الوطني بتوفير الخدمات التي تدعو اليها الحاجة . واضافة الى ذلك ، قد تكون سلطات البلد المضيف مهتمة بايجاد فرص عمالة للعمال المحليين ، أو باكتساب تكنولوجيا متقدمة ذات صلة بالمشروع . وتتجسد هذه الأهداف أحيانا في أحكام تشريعية أو تعاقدية بخصوص نقل التكنولوجيا ، أو توفير هوامش أفضلية للشركات التي تتعهد باستخدام العاملين المحليين .

٦٧ - وتظل سلطات البلد المضيف خاضعة للمساءلة تجاه الجمهور ، ولذا فإنها ستكون مهتمة بضمان أن البنية التحتية تشغّل بكفاءة وبما يتوافق مع سياستها العامة بشأن القطاع المعني . والى جانب تقييم مؤهلات أعضاء اتحاد المشروع ، تعنى سلطات البلد المضيف باستعراض تكوين تلك الاتحادات ، لكي تطمئن الى التزام الاتحاد المعني بالمشروع المقصود في جميع مراحله (انظر كذلك الفصل الثالث ، "اختيار صاحب الامتياز" ، الفقرات ٣٦-٣٨) . كما ان المسائل التي تمس الجمهور العام ، مثل نوعية الخدمات واستمرارها وحماية البيئة ومستوى التعرفات ومراعاة معايير الصحة والسلامة ، تندرج في عداد الشواغل المهمة لسلطات البلد المضيف . ومن ثم فإن هذه السلطات قد ترغب في الاحتفاظ بالحق في ممارسة شكل من أشكال المراقبة على تشغيل المشروع ، من خلال هيئة تنظيمية خاصة أحيانا ، أو من خلال انفاذ شروط اتفاق المشروع (انظر الفصل السابع ، "مرحلة التشغيل" ، ــــــــــ) .

(ب) شركة المشروع وحملة أسهمها

٦٨ - معظم الاستثمار في المشروع ، من حيث المال والتوريدات والأيدي العاملة ، يوظف في تشييد البنية التحتية أو توسيعها أو تجديدها . ومن ثم فإن اتحاد المشروع يشمل عادة شركات التشييد والهندسة وموردي المعدات الثقيلة ، ممن يهمهم أن يصبحوا مقاولي المشروع وموردية الرئيسيين . وسوف تكون تلك الشركات منهمكة في تطوير المشروع خلال مرحلته الأولية ، وبالتالي فإن مقدرتها على التعاون فيما بينها وعلى استخدام شركاء آخرين ممن يعول عليهم ، سوف تكون عاملا أساسيا لإنجاز الأعمال بنجاح في الوقت المناسب . بيد أن شركات التشييد وموردي المعدات ، بحكم طبيعة أعمالهم التجارية ، قد لا يشعرون بالارتياح ازاء المشاركة الطويلة الأجل في رأسمال مشروع ما . ولذا فانهم كثيرا ما يسعون الى تكليف شركة ذات خبرة في تشغيل وصيانة البنى التحتية من النوع الذي يجري بناؤه . كما ان سلطات البلد المضيف قد تشجع ، بل قد تشترط ، وجود شركة واحدة أو أكثر من هذا النوع من الشركات ، وذلك كضمان لأن الجدوى التقنية للمشروع وسلامته المالية قد بحثتا بحثا كافيا في جميع مراحله ، وليس خلال فترة التشييد وحدها .

٦٩ - ومن المهم بالنسبة الى حملة أسهم شركة المشروع أن يحصلوا على عائد لاستثمارهم متكافىء مع مستوى المخاطرة التي يأخذونها على عاتقهم . وبالاضافة الى الجوانب التجارية ، كمستوى الايرادات التي يتوقع المشروع أن يدرها ، فإن الأمان القانوني الممنوح للاستثمارات في البلد المضيف سوف يؤدي دورا مهما في القرارات التي تتخذها تلك الشركات بشأن الاستثمار في مشروع معين (للاطلاع على مناقشة بشأن ضرورة توفر اطار قانوني مؤات لاستثمارات القطاع الخاص في البنى التحتية ، انظر الفصل الأول ، "الاعتبارات التشريعية

العامة" ، الفقرات ٢٨-٦٢) . وسوف يسعون بوجه خاص الى الحصول على تأكيدات بأن استثمارهم سوف يكون محميا من المصادرة أو نزع الملكية . وسوف تتطلع الشركات الأجنبية أيضا الى الحصول على كفالات بأنها ستستطيع تحويل الايرادات التي تكسبها بالعملة المحلية الى عملة أجنبية ، وبأنها سوف تستطيع أن تعيد الى أوطانها ، أو تخرج من البلد ، أرباحها واستثماراتها المتبقية بعد انقضاء أجل المشروع (انظر الفصل الخامس ، "الدعم الحكومي" ، ــــــــــ) .

٧٠ - والذي يحدث عادة هو أن الشركات المشاركة في اتحاد المشروع تلجأ الى انشاء شركة منفصلة ذات أهلية قانونية وموجودات وادارة خاصة بها ، لأجل الغرض المحدد المتمثل في تنفيذ المشروع (انظر الفصل الرابع ، "ابرام اتفاق المشروع وشروطه العامة" ، الفقرات ٢٢-٣٤) . ومن السهل نسبيا اسناد جميع الحقوق والموجودات والالتزامات ذات الصلة بالمشروع الى كيان قانوني مستقل وحيد . ففي اطار نموذج كهذا ، قد تكون المشاركة المباشرة من جانب الأطراف الأخرى - ومنها مثلا حملة أسهم الشركة - مشاركة محدودة ، كما ان شركة المشروع سوف تدخل في اتفاق المشروع وغيره من الصكوك باسمها هي ، وسوف يكون لديها موظفوها وادارتها . وعلاوة على ذلك ، فإن شركة المشروع المنشأة بوصفها كيانا قانونيا مستقلا ، تتيح الفصل بوضوح بين موجودات المشروع وعوائده والتزاماته وغيرها مما يخص حملة أسهم شركة المشروع ، مما ييسر اجراءات المحاسبة ومراجعة الحسابات . كما ان شركة المشروع تكون عادة هي الوسيلة المستخدمة لجمع الموارد المالية المطلوبة بالاضافة الى حصص رأس المال التي يُسهم بها حملة الأسهم . وفي الأحوال العادية أيضا ، يختار حملة الأسهم نوعا من الشركات تكون فيه مسؤوليتهم محدودة بقيمة حصصهم (أي شركة مساهمة مثلا) . وأحيانا يلجأ حملة أسهم شركة المشروع أيضا الى ادخال مستثمرين بأسهم في رأس المال "مستقلين" لا دخل لهم في المشروع عدا ذلك (يكونون عادة مستثمرين مؤسسيين أو مصارف استثمار أو مؤسسات اقراض ثنائية أو متعددة الأطراف ، وأحيانا أيضا من سلطات حكومة البلد المضيف أو شركة تملكها الدولة) . وأحيانا تشجع سلطات البلد المضيف على مشاركة مستثمرين من قطاعها الخاص في هذا النوع من المشاريع .

٧١ - وتتولى شركة المشروع المسؤولية العامة عن تنفيذ المشروع ، كما تنشىء عددا من الترتيبات التعاقدية مع مقاولي الانشاء وموردي المعدات وشركة التشغيل والصيانة وغيرهم من المقاولين ، بحسب ما يتطلبه تنفيذ المشروع . وحيث ان سلطات البلد المضيف لا تتوفر لديها في العادة سبل الرجوع على حملة الأسهم بمفردهم ، فقد تشترط تلك السلطات على شركة المشروع تقديم أنواع مختلفة من الكفالات بشأن أداء التزاماتها بموجب اتفاق المشروع (انظر الفصل الثامن ، "حالات التأخر في التنفيذ وعيوب الأداء وغير ذلك من التقصير في الأداء" ، ــــــــــ) .

(ج) المقرضون

٧٢ - في المعاملات المضمونة تقليديا ، يعول المقرضون في الأحوال العادية على جدارة المقترض عموما بالائتمان ، وتتوفر لهم الحماية من فشل المشروع بموجب كفالات يقدمها المساهمون في شركة المشروع أو شركاتهم الأم . وهذا الشكل من التمويل يوصف عادة بأنه "تمويل بالشركة" أو تمويل "كشف الميزانية" ،

للتأكيد على أن المبالغ المقترضة لتمويل المشروع تصبح التزام شركة على حملة أسهم شركة المشروع . ويقدم التمويل بالشركة في الأحوال العادية للمقترضين من ذوي الملاءة الائتمانية القوية بقدر كاف لتحمل مخاطر اخفاق المشروع . وبقدر ما تكون الحماية التي تتوفر للمقرضين تجاه تلك المخاطر ، يمكن أن يتاح التمويل بالشركة للمقترضين الجديرين بالائتمان بشروط مؤاتية نسبيا .

٧٣ - أما بخصوص المشاريع الكبيرة الحجم التي تشتمل على انشاء بنى تحتية جديدة ، فكثيرا ما لا يكون المساهمون مستعدين لكفالة التزامات شركة المشروع . ولذا فان هذه المشاريع كثيرا ما يضطلع بها على أساس ما يسمى "تمويل مشروع" ، حيث يكون سداد القروض التي يستدينها المقترض مكفولا بالدرجة الأولى بالايرادات التي يدرها المشروع . ولا وجود عندئذ لكفالات أخرى وان وجدت فهي لا تغطي سوى مخاطر محدودة معينة . وتحقيقا لهذه الغاية ، فان موجودات المشروع وايراداته ، وكذلك الحقوق والالتزامات ذات الصلة بالمشروع ، تقدر على نحو مستقل وتفصل بدقة عن موجودات مساهمي شركة المشروع .

٧٤ - ويوصف تمويل المشروع بأنه تمويل "بعدم الرجوع" نظرا لعدم وجود سبل رجوع على حملة أسهم شركة المشروع . ولكن يلاحظ من حيث الممارسة المتبعة ان 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 سلطات البلد المضيف أو المشترون أو غيرهم من الأطراف الثالثة المهتمة . والتسمية الشائعة لهذا الأسلوب هي : التمويل "برجوع محدود" .

٧٥ - والمخاطر التي يتعرض لها المقرضون عند اتباع أسلوب "تمويل المشروع" ، سواء كان ذلك بعدم الرجوع أو برجوع محدود ، تكون أعلى كثيرا منها في المعاملات المضمونة تقليديا ؛ وتزداد ارتفاعا عن ذلك في حالة مشاريع البنى التحتية التي يندر فيها أن تغطي القيمة الضمانية للموجودات المادية المشمولة (طريق أو جسر أو نفق مثلا) مجموع تكلفة المشروع المالية نظرا لعدم وجود "سوق" يمكن بسهولة فيها تحقيق قيمة نقدية من مثل هذه الموجودات . وهذا الظرف لا يقتصر تأثيره على الشروط التي تقدم بموجبها القروض (مثلا ، تكلفة أعلى لتمويل مشروع أعلى عادة مقارنة بالتمويل بالشركة) ، بل يؤثر أيضا في تشكيل رابطة المقرضين ودور المقرضين في تنظيم بنية المشروع .

٧٦ - وقبل الاتفاق على تمويل المشروع ، يحرص المقرضون على اجراء استعراض متأن للافتراضات الاقتصادية والمالية الخاصة بالمشروع لكي يطمئنوا الى جدوى تنفيذه وسلامته التجارية . وينصب انتباه المقرضين في الأحوال العادية على تقدير مخاطر المشروع بأنواعها التالية : **مخاطر ما قبل الانجاز** ، أي مخاطر احتمال عدم انجاز البنية التحتية مطلقا ، أو احتمال انجازها في موعد متأخر عما هو مخطط أصلا أو بتكلفة أعلى من التكلفة المقدرة أصلا ؛ **مخاطر التشغيل** ، أي مخاطر قصور المرفق دون الأداء بمستوى الكفاءة المتوقع ؛ **مخاطر السوق** ، أي مخاطر أن تكون السلعة المنتجة أو الخدمة المقدمة غير قابلة للتسويق بالسعر

والحجم المقدرين أصلا . كما ان المصارف التجارية المتخصصة في اقراض صناعات معينة ، تكون عادة غير مستعدة لتحمل مخاطر لا ألفة لها بها . وعلى سبيل المثال قد لا يهم المقرضين لآجال طويلة تقديم قروض قصيرة الأجل لتمويل انشاء بنى تحتية . ولهذا السبب كثيرا ما يلجأ في المشاريع الكبيرة الحجم الى اشراك مقرضين مختلفين في مختلف مراحل المشروع .

٧٧ - كما يلجأ المقرضون عادة الى التفاوض مع اتحاد المشروع على تنظيم بنية المشروع بطريقة تبقي تعرضهم لتلك المخاطر عند مستوى مقبول . وبخصوص مخاطر ما قبل الانجاز ، على سبيل المثال ، يعنى المقرضون بتمحيص أسلوب الادارة والمهارات المعينة والقوة المالية لدى مقاول أو مقاولي التشييد ، ويشترطون عليهم في الأحوال العادية أيضا أن يقدموا مساهمة كافية في رأس المال ونوعا مقبولا من كفالة الأداء (انظر كذلك الفصل السادس ، "مرحلة التشييد" ، ـــــــــ ؛ والفصل الثامن ، "حالات التأخر في التنفيذ وعيوب الأداء وغير ذلك من التقصير في الأداء" ـــــــــ) . كما يتبع نهج مماثل فيما يتعلق بمخاطر التشغيل (انظر كذلك الفصل السابع ، "مرحلة التشغيل" ، ـــــــــ ؛ والفصل الثامن ، "حالات التأخر في التنفيذ وعيوب الأداء وغير ذلك من حالات التقصير في الأداء" ، ـــــــــ) . أما الحماية المقبولة من مخاطر السوق فسوف تتوقف على طبيعة السلعة المنتجة أو الخدمة المقدمة . ففي مشاريع توليد القدرة الكهربائية ، على سبيل المثال ، قد يكون من بواعث اطمئنان المقرضين وجود التزام راسخ من جانب شركة لتوزيع القدرة الكهربائية بشراء السلعة بحد أدنى معين (مثلا بموجب اتفاق يقضي بدفع ثمن السلعة سواء اشتريت أم لم تشتر . وفي حال تقديم الخدمات مباشرة الى الجمهور ، ستهم المقرضين معايير تحديد الأسعار وتعديلها ، وما اذا كانت تطبق ضوابط تنظيمية في هذا الصدد ، (انظر الفصل السابع ، "مرحلة التشغيل" ، ـــــــــ) . وسيستعرضون بعناية كذلك شروط الامتياز الممنوح لشركة المشروع (أي ما اذا كان امتيازا قاصرا على شركة المشروع أم أن شركة المشروع سوف تتنافس مع موردي خدمات آخرين) (للاطلاع على مناقشة المسائل الخاصة بالمنافسة ، انظر الفصل الثاني ، "بنية القطاع وتنظيمه" ، ـــــــــ؛ انظر أيضا الفصل الرابع ، ابرام اتفاق المشروع وشروطه العامة" ، الفقرات ١٧-٢١) .

٧٨ - اضافة الى ذلك ، يتم التفاوض ، مع شركة المشروع والمساهمين فيها على ترتيبات ضمان مستفيضة ، بغية كفالة أولوية دفع الديون التجارية قبل تسديد الدفعات الى دائنين آخرين أو قبل توزيع الأرباح على المساهمين في رأس المال أو على حملة أسهم شركة المشروع ، وكذلك بغية تخويل المقرضين صلاحية مراقبة المشروع في حال حدوث تقصير من جانب شركة المشروع .

٧٩ - والضمان المستخدم في طريقة "تمويل المشروع" يشمل في الأحوال العادية الرهون ، والرسوم الثابتة أو العائمة المحملة على جميع موجودات المشروع ، واحالات المستحقات التي تنشأ مستقبلا عن تشغيل المشروع . ويشترط المقرضون أيضا في الأحوال العادية المبادرة تلقائيا الى ايداع جزء متفق عليه من تلك العائدات في حساب مجمد . وكثيرا ما تمنح اتفاقات القرض المقرضين الحق في تعيين بديل في حال حدوث تقصير أو عجز من جانب شركة المشروع عن الاستمرار في تشغيل البنية التحتية . وكلما كبر مبلغ الضمان الذي تسمح باشتراطه قوانين البلد المضيف ، زادت احتمالات توفر التمويل للمشروع بشروط أكثر مؤاتاة (انظر الفصل

الأول ، "الاعتبارات التشريعية العامة" ، الفقرتين ١٨ و ١٩ ؛ والفصل الرابع ، "ابرام اتفاق المشروع وشروطه العامة" ، الفقرات ٣٩ - ٤٥) .

٨٠ - واجتنابا للمنازاعات التي قد تنشأ من تضارب الاجراءات التي يتخذها المقرضون فرادى ، أو المنازعات بين المقرضين على سداد قروضهم عادة ما ، يلجأ المقرضون الذين يقدمون الأموال الى المشاريع الكبيرة ، الى التفاوض على ما يسمى "اتفاقا فيما بين الدائنين" . ويحتوي الاتفاق فيما بين الدائنين عادة على أحكام تتناول مسائل مثل صرف المدفوعات بنسبة الحصص أو بترتيب معين في الأولويات ؛ وشروط اعلان حالات التقصير والتعجيل باستحقاق الائتمانات ؛ وتنسيق حبس الضمانات المقدمة من شركة المشروع .

(د) المؤسسات المالية الدولية ووكالات ائتمان التصدير

٨١ - ستكون لدى المؤسسات المالية الدولية ووكالات ائتمان التصدير اهتمامات تنتمي عموما الى نوع اهتمامات مقرضي المشروع الآخرين . وعلاوة على ذلك ، سيهمهم 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 .

٨٢ - وستنظر المؤسسات المالية الدولية التي تقدم قروضا للمشروع بعناية خاصة في الأساليب والاجراءات المتبعة في اختيار أصحاب الامتياز . وقد أقر عدد كبير من المؤسسات المالية العالمية والاقليمية ووكالات التمويل الانمائي الثنائية مبادىء توجيهية أو اشتراطات أخرى لتنظيم الاشتراء بما تقدمه من أموال . وعادة ما تقتضي هذه المؤسسات والوكالات تنفيذ اجراءات الاشتراء وفقا لمبادئها التوجيهية أو اشتراطاتها حتى عندما تكون قوانين الاشتراء الوطنية مختلفة عنها . ويتجلى هذا الاقتضاء عادة فيما تبرمه من اتفاقات اقراض موحدة (انظر أيضا الفصل الثالث ، "اختيار أصحاب الامتياز" ، الفقرة ١٧) .

(هـ) مقدمو رأس المال الآخرون

٨٣ - قد يكون من بين مقدمي رأس المال الآخرين ، غير المصارف والمؤسسات المالية الدولية ، مستثمرون مؤسسيون مثل شركات التأمين ، وصناديق الاستثمار الجماعية ، وصناديق معاشات التقاعد ، وصناديق الاستثمار . وعادة ما يكون لمقدمي رأس المال هؤلاء ، بموجب شروطهم الاستثمارية ، الأولوية فيما يتعلق بدفع رأس المال والفوائد ، وبدفع الأرباح لهم قبل البدء في توزيعها على المساهمين في شركة المشروع . وفي كثير من الحالات ، يكون لهم الحق في تلقي تقارير وبيانات مالية دورية . أما المستثمرون المؤسسيون من حملة الأسهم والسندات التفضيلية ، فهم يتمتعون بحقوق أخرى تمنحها لهم قوانين البلد الذي أنشئت فيه شركة المشروع أو الذي صدرت فيه الأسهم والسندات . وقد تشمل تلك الحقوق أيا مما يلي : الحق في أن يمثلهم جماعيا وكيل ؛ والحق في أن يستشاروا بشأن ادخال تغييرات معينة على النظام الأساسي لشركة المشروع وفي الموافقة عليها ، وفي أن يبلغوا بها بانتظام الى أن ترد اليهم أموالهم ؛ وحقا تفضيليا في توزيع فائض الأصول .

(و) مقاولو التشييد وموردو المواد والمعدات

٨٤ - عادة ما يتولى مقاول أو مقاولو التشييد المسؤولية عن تصميم المرفق والاشراف عليه طوال كافة مراحل التشييد ، الى أن تنجز جميع جوانبه المادية . ويتمثل اهتمامهم الرئيسي في اتمام الأشغال في حدود الجدول الزمني المتفق عليه وتقديرات التكاليف الأصلية ، ووفقا للاشتراطات التقنية . ويطالب مقاول التشييد عادة بأن يعوض سائر أعضاء اتحاد المشروع عما قد ينشأ من خسائر ناجمة عن عجز المقاول عن الأداء .(٨)

٨٥ - وكثيرا ما تكون شركة أو أكثر من الشركات التي أبرمت مع شركة المشروع عقودا بشأن تشييد مرفق البنى التحتية أو توريد المعدات أعضاء أيضا في اتحاد المشروع . وينطوي هذا الوضع على مخاطرة من حيث أن موردي المعدات أو مقاولي البناء قد يحاولون الحصول على عقود بشروط تمييزية . وذلك هو أحد الأسباب التي من أجلها تصر بعض الحكومات المضيفة على حقها في استعراض شروط هذه العقود أو الموافقة عليها (انظر الفصل السادس ، "مرحلة التشييد" ، _____) .

(ز) شركة التشغيل والصيانة

٨٦ - قد تتولى شركة المشروع نفسها تشغيل وصيانة المرافق الأساسية أو قد يعهد بذلك الى مقاول أو مجموعة مقاولين . ويعد مشغلو المرافق الأساسية ، من بين جميع الأطراف الخاصة للمشروع ، أطولهم بقاء مع المشروع ومشاركة فيه . وستحتل شركة تشغيل المرفق على الأخص مكانة فريدة بالنظر الى أن مهمة تشغيل المرفق ستقيم بينها وبين زبائنها علاقة مباشرة وتعرض شركة التشغيل لتفحص الجمهور لتصرفاتها . ولهذه الأسباب ، قد تكون وجهة نظر شركة التشغيل بشأن تقدير السلامة الاقتصادية والمالية للمشروع وربحيته ، مختلفة عن وجهات نظر سائر أعضاء اتحاد المشروع . وقد يكون من المفيد بناء على ذلك الوقوف على وجهة نظر شركة التشغيل المرتقبة في المراحل الأولى للمشروع ، وقد يكون من المفيد بناء على ذلك الوقوف على وجهة نظر شركة التشغيل المرتقبة في المراحل الأولى للمشروع ، كأن يكون ذلك مثلا بادراج شركة التشغيل في عداد المساهمين في شركة المشروع .

٨٧ - وحيث يختار مقاول لتشغيل المرفق الأساسي وصيانته ، قد تتراوح الأساليب الممكنة لدفع أتعابه من دفع مبلغ جزافي الى أسلوب التكاليف الفعلية زائدا مبلغا محددا أو نسبة من التكاليف أو حصة في ايرادات المشروع ، والجمع بين أي من هذه الطرق أسلوب شائع أيضا . ومن منظور شركة المشروع ، تكون العقود القائمة على الأداء في معظم الحالات مفضلة على عقود التكاليف الفعلية زائدا مبلغا معينا . وعادة ما تعمد شركة المشروع الى اقرار آلية ما لمراقبة تشغيل المرفق (حقوق المراجعة وفحص التكاليف مثلا) ، للتحقق من

---

(٨) للاطلاع على مناقشة لسبل الانتصاف من عجز مقاول التشييد ، وللنهوج التعاقدية التي تتبع في تناول ذلك العجز ، انظر UNCITRAL Construction Legal Guide ، الصفحات ١٨٢-١٩٥ و ١٩٩-٢١٢ .

الابقاء على تكاليف التشغيل بقدر الامكان في حدود التقديرات الأصلية . وحيث يخضع رد التكاليف لحد أقصى معين ستكون المصلحة في خفض التكاليف مصلحة مشتركة مع شركة التشغيل .

٨٨ - وعادة ما يخضع أداء شركة التشغيل والصيانة لمعايير نوعية قد تكون مستمدة من مصادر شتى يذكر منها القانون واتفاق المشروع وعقد التشغيل والصيانة والتعليمات أو التوجيهات الصادرة عن الهيئة التنظيمية المختصة . وبالاضافة الى ذلك قد يرد عدد من الاشتراطات الأخرى في تشريعات مثل قوانين العمل أو قوانين البيئة . وتطالب شركة التشغيل والصيانة عادة بتقديم ضمانات في شكل ضمانات مستقلة (أو "بناء على الطلب") ، أو سندات عقود أو أداء ، أو كفالات ، أو بشراء وتعهد تأمين كاف ، بما في ذلك التأمين ضد الحوادث ، وتأمين تعويض العمال ، والتأمين ضد الأضرار البيئية ، وتأمين مسؤوليات الأطراف الثالثة .

(ح) المؤمنون

٨٩ - تنطوي مشاريع البنى التحتية الممولة من القطاع الخاص على طائفة متنوعة من المخاطر أثناء مرحلتي تشييد وتشغيل المشروع مما قد لا تستطيع استيعابه سلطات البلد المضيف أو المقرضون أو المقاولون . وعلى ذلك فان الحصول على تأمين كاف ضد هذه المخاطر يعد أمرا جوهريا بالنسبة لسلامة مشروع البنية التحتية الممول من القطاع الخاص . وعادة ما يتضمن مشروع البنية التحتية تأمينا ضد الحوادث يشمل منشآته ومعداته ، وتأمين مسؤوليات الأطراف الثالثة وتأمين تعويض العمال . ومن أنواع التأمين الأخرى ، التأمين ضد توقف الأعمال ، وضد انقطاع التدفق النقدي ، وضد تجاوز التكاليف المقدرة . وأنواع التأمين هذه تكون عادة متاحة في أسواق التأمين التجارية ، وان كان توافر التأمين التجاري محدودا فيما يتعلق ببعض مخاطر القوة القاهرة (كالحرب وحوادث الشغب والتخريب والزلازل والأعاصير مثلا) . وقد بدأت سوق التأمين الخاصة تلعب دورا متزايدا في التغطية ضد بعض أنواع المخاطر السياسية ، مثل الغاء العقد ، أو عجز هيئة حكومية عن أداء التزاماتها التعاقدية ، أو المطالبة غير المنصفة بالضمانات المستقلة . ويمكن توفير الضمانات ضد المخاطر السياسية . فضلا عما توفره سوق التأمين الخاصة ، من جانب مؤسسات مالية دولية يذكر منها البنك الدولي ، أو وكالة ضمانات الاستثمار المتعددة الأطراف (MIGA) ، أو المؤسسة المالية الدولية ، أو المصارف الانمائية الاقليمية ، كما قد توفرها وكالات ائتمان التصدير .

(ط) الخبراء والمستشارون المستقلون

٩٠ - يؤدي الخبراء والمستشارون المستقلون دورا هاما في مختلف مراحل تمويل مشاريع البنى التحتية الممولة من القطاع الخاص . وتعمد الشركات الخبيرة عادة الى تعزيز خبراتها التقنية المتخصصة باللجوء الى خدمات خبراء ومستشارين خارجيين من بينهم الخبراء الماليون ، والمستشارون القانونيون الدوليون . والمكاتب الهندسية الاستشارية . كذلك قد يساعد الخبراء والمستشارون المستقلون سلطات البلد المضيف في اعداد دراسات الجدوى وغيرها من الدراسات التمهيدية ، وفي صوغ طلبات العطاءات ، وفي اعداد الشروط والمواصفات التعاقدية ، وفي تقييم العطاءات والمقارنة فيما بينها ، وفي التفاوض بشأن اتفاق المشروع .

٩١ - وكثيرا ما تعمل مصارف الأعمال والاستثمار بمثابة مستشارين لاتحادات المشاريع في اتخاذ الترتيبات المالية اللازمة وفي صوغ المشروع المراد تنفيذه . وذلك نشاط متميز عن نشاط التمويل ذاته وان كان جوهريا بالنسبة لتمويل المشروع . كذلك قد تقدم تلك المصارف الى الحكومات خدمات استشارية في البحث عن حلول لمشاكل قانونية أو اقتصادية أو مالية أو بيئية قد تنشأ في المراحل الأولى لمشاريع البنى التحتية .

٩٢ - ويوجد الى جانب الكيانات الخاصة ، عدد من المنظمات الدولية الحكومية (مثل منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية ، واللجان الاقتصادية الاقليمية التابعة للأمم المتحدة ، والمؤسسات المالية الدولية (مثل البنك الدولي والمصارف الانمائية الاقليمية) ، لديها برامج خاصة تتيح لها إما توفير هذا النوع من المساعدة التقنية مباشرة الى سلطات البلد المضيف أو مساعدة سلطات البلد المضيف في العثور على مستشارين مؤهلين .

٥ - مراحل التنفيذ

٩٣ - تبعا لنوع البنية التحتية ، قد تتضمن المراحل التي يمر بها مشروع البنية التحتية الممول من القطاع الخاص ، التحديد الأولي للمشروع واختيار صاحب الامتياز ، وابرام اتفاق المشروع والصكوك ذات الصلة به ، وتنفيذ أشغال التشييد أو التحديث ، وتشغيل المرفق الأساسي ، وربما نقل المشروع الى سلطات البلد المضيف . وتورد الفقرات التالية وصفا موجزا لمختلف مراحل مشروع من مشاريع البنية التحتية الممولة من القطاع الخاص يتضمن تشييد مرفق أساسي جديد وينفذ بأسلوب "تمويل المشاريع" . وقد لا تكون تلك المراحل ماثلة كلها بالضرورة في أنواع أخرى من المشاريع ، أو قد يمر بها المشروع بطريقة مختلفة .

(أ) تحديد المشروع

٩٤ - من أولى الخطوات التي تتخذها سلطات البلد المضيف فيما يتعلق بمشروع بنية تحتية مقترح ، اجراء تقييم أولي لجدوى المشروع ، بما في ذلك الجوانب الاقتصادية والمالية ، مثل المزايا الاقتصادية المتوقعة من المشروع والتكاليف المقدرة والايرادات المحتملة المرتقبة من تشغيل المرفق الأساسي . ومن المهم أيضا في هذه المرحلة تقدير الجدوى التقنية للمشروع وتأثيره البيئي كذلك . وسيكون للاستنتاجات الأولية التي تنتهي اليها سلطات البلد المضيف في هذه المرحلة دور حاسم في تصور نوع مشاركة القطاع الخاص التي يسعى للحصول عليها في تنفيذ المشروع ، مثل ما اذا كان المرفق الأساسي سيكون ملكا لسلطات البلد المضيف ولا تشغله المؤسسة الخاصة الا بصفة مؤقتة ، أو ما اذا كان المرفق الأساسي ستملكه وتشغله المؤسسة الخاصة . ويتسم اختيار نوع مشاركة القطاع الخاص بالأهمية بالنسبة لسلسلة من المسائل القانونية التي تعرض لها التشريعات عموما ، مثل ملكية المرفق الأساسي وما يرتبط به من أصول ، واقتناء الأرض (انظر الفصل الرابع ، "ابرام اتفاق المشروع وشروطه العامة" ، الفقرات ٨-١٢) .

٩٥ - وفي المشاريع التي تنطوي على نقل لمرفق عام تملكة الحكومة الى القطاع الخاص ، قد تحتاج الحكومة الى اتخاذ عدد من الخطوات التمهيدية الاضافية لكي يتسنى تشغيله باعتباره شركة خاصة ، كاعادة تنظيم الشركة وفقا لمبادىء تجارية أو الغاء احتكارات ينص عليها القانون .

٩٦ - وبعد تحديد المشروع المقبل ، يعود الى سلطات البلد المضيف أمر البت في أولويته النسبية وتعيين الموارد البشرية وغيرها من الموارد اللازمة لتنفيذه . ومن المستصوب عندئذ أن تستعرض سلطات البلد المضيف ما يكون هناك من متطلبات قانونية أو تنظيمية تتعلق بتشغيل مرافق البنية التحتية من النوع المقترح ، وذلك بهدف تحديد الهيئات الحكومية الرئيسية التي يتعين الحصول على موافقاتها أو تراخيصها أو تصاريحها أو مشاركتها على نحو آخر في المشروع . وتبعا لأهمية ومستوى السلطة المخولة للمشروع ، قد ترغب سلطات البلد المضيف في هذه المرحلة أن تعين مكتبا أو وكالة تتولى تنسيق مدخلاته المتأتية من مكاتب ووكالات أخرى معنية ورصد اصدار التراخيص والموافقات . (للاطلاع على المزيد من بحث هذه المسألة ، انظر أدناه الفصل الأول ، "اعتبارات تشريعية عامة" ، الفقرات ٢٢ - ٢٧).

٩٧ - وقد تحتاج سلطات البلد المضيف فضلا عن ذلك الى أن تتخذ سلفا ترتيبات تتعلق بالميزانية لكي تتمكن من الوفاء بالتزاماتها المالية على امتداد عدد من دورات الميزنة ، كالالتزام بشراء نواتج المشروع طوال فترة ممتدة (مثال ذلك ترتيبات دفع الثمن سواء اشتريت النواتج أم لا (Take-or-pay)) ، أو بأشكال أخرى من دعم المشروع (انظر الفصل الخامس ، "الدعم الحكومي" ، ____) .

(ب) اختيار صاحب الامتياز

٩٨ - ما أن يحدد المشروع ، وتقدر سلامته وجدواه ، وتثبت الحاجة الى التمويل من القطاع الخاص أو المصلحة فيه ، حتى تتطرق سلطات البلد المضيف الى اختيار صاحب الامتياز . وبالنسبة للمشاريع التي تتضمن تشييد بنية تحتية جديدة ، كثيرا ما تقتضي طريقة الاختيار عطاءات تنافسية يقدمها عدد مختار من المرشحين الذين استوفوا شروط الاثبات المسبق للأهلية .

٩٩ - وكثيرا ما تتأثر ثقة اتحادات المشروع في سلامة المشروع واستعدادهم لاستثمار الوقت والمال اللازمين لاعداد العطاءات أو الاقتراحات ، بتقديرهم للقواعد المنظمة لعملية الاختيار . فقد تثبط همة اتحادات المشروع عن المشاركة عملية اختيار يعتبرونها غير واضحة أو مرهقة وعلى ذلك قد يكون من المستصوب للحكومات الراغبة في اجتذاب استثمار القطاع الخاص في البنى التحتية أن تقر اجراءات تكفل لعملية الاشتراء أقصى قدر من الاقتصاد والكفاءة وتوفر معاملة عادلة ومنصفة لجميع اتحادات المشروع ، وتضمن الشفافية في عملية الاختيار .

١٠٠ - وأيا كانت الطريقة التي يقع عليها اختيار سلطات البلد المضيف ، فان عملية الاختيار لمشاريع البنى التحتية كثيرا ما تكون معقدة وقد تتطلب وقتا طويلا وتقتضي من اتحادات المشروع أن يتكبدوا تكاليف كبيرة

تترتب عليها زيادة في التكاليف الاجمالية للمشروع . ومن المهم بالنسبة للاقلال من الحاجة الى ايضاحات والحد من احتمالات الشكوى أو النزاع ، التحقق من أن الوثائق التي توزع على اتحادات المشروع واضحة بما فيه الكفاية وتورد كافة العناصر الضرورية لاعداد العطاءات أو الاقتراحات . وتلعب النصوص التشريعية دورا هاما بتوفيرها اطارا واضحا لارساء مشاريع البنية التحتية الممولة من القطاع الخاص . (انظر أيضا الفصل الثالث "اختيار صاحب الامتياز") .

(ج) الأعمال التحضيرية لتنفيذ المشروع

١٠١ - على أثر اختيار صاحب الامتياز ، سيتعين اتخاذ عدد من التدابير تمهيدا للبدء في تنفيذ المشروع . وسينص اتفاق المشروع على التزامات الأطراف فيما يتعلق بتنفيذ المشروع . وبالنسبة لمشاريع تبلغ من التعقيد ما تبلغه مشاريع البنية التحتية ، ليس من المستبعد أن تستغرق المفاوضات عدة أشهر قبل أن تكون الأطراف على استعداد للتوقيع على اتفاق المشروع . وقد أبلغ عن عدد من العوامل التي تتسبب اطالة المفاوضات يذكر منها افتقار الأطراف الى الخبرة ، وضعف التنسيق بين مختلف الادارات الحكومية ، وانعدام اليقين بشأن مدى الدعم الحكومي ، وصعوبات اقرار ترتيبات أمان يقبلها المقرضون .(٩) وبوسع سلطات البلد المضيف أن تسهم بقسط وافر بكفالتها التنسيق المناسب بين جميع المكاتب والدوائر المعنية ، أو بقيامها مقدما بتحديد أنواع الضمانات والتيسيرات التي يمكن أن تقدمها لتنفيذ المشروع (انظر الفصل الخامس ، "الدعم الحكومي" ، ___) . وكلما زاد التفاهم بين الأطراف وضوحا بشأن الأمور التي ينص عليها اتفاق المشروع ، زادت فرص نجاح التفاوض حول اتفاق المشروع . وعلى عكس ذلك ، حيث تظل مسائل هامة مفتوحة بعد عملية الاختيار ولا يحصل المتفاوضون على توجيه يذكر بصدد مضمون اتفاق المشروع ، قد يزداد كثيرا احتمال استطالة المفاوضات مما يكبد تكاليف باهظة .

١٠٢ - وبالاضافة الى ابرام اتفاق المشروع وما يتصل به من صكوك ، ستدخل شركة المشروع أيضا في اتفاقات مع المقرضين الذين يقدمون بمقتضاها قروضا لتنفيذ المشروع ، وستقر ترتيبات تعاقدية مع المقاولين والموردين . وعادة ما يتخذ فضلا عن ذلك عدد من الترتيبات الأخرى في الفترة التي تلي مباشرة ارساء المشروع ، وذلك تمهيدا للشروع في أعمال التشييد . وقد تحتاج شركة المشروع أيضا في هذه المرحلة الى أن تستورد الى البلد معدات ومواد أخرى علاوة على استدعاء العاملين المطلوبين لتنفيذ المشروع . وعندما تكون هناك حاجة الى استصدار تصاريح ، ستساعد سلطات البلد المضيف على تجنب تأخيرات لا داعي لها .

---

(٩) للاطلاع على مناقشة للمسائل التي تؤثر في تحقيق توافق مالي ، انظر : المؤسسة المالية الدولية ، Financing Private Infrastructure, Washington D.C., 1996, p.37 .

(د) مرحلة التشييد

١٠٣ - على أثر الانجاز الناجح للترتيبات التمهيدية المشار اليها فيما تقدم يمكن البدء في سحب الأموال لتنفيذ المشروع واستهلال أعمال التشييد . ومرحلة التشييد هي التي يجري فيها الجانب الأكبر من الاستثمار في المشروع ، وذلك في وقت لا يدر فيه المرفق الأساسي أي دخل بعد . وعلى ذلك فان السلامة المالية الشاملة للمشروع تكون معلقة الى حد كبير على تحقيق النجاح لمرحلة التشييد . وحدوث تأخير في عمليات التشييد ، وتجاوز التكاليف ، هما الداعيان الرئيسيان لقلق جميع الأطراف المعنية .

١٠٤ - ومن منظور سلطات البلد المضيف ، ينطوي التأخير وتجاوز التكاليف أيضا على متضمنات سياسية سلبية وقد يقوضان مصداقية السياسة التي تنتهجها تلك السلطات ازاء مشاريع البنية التحتية الممولة من القطاع الخاص . وعادة ما تطالب سلطات البلد المضيف شركة المشروع بتحمل كامل المسؤولية عن انجاز أشغال التشييد في الوقت المناسب . وتسعى شركة المشروع بدورها الى اعمال سبل الانتصاف في حالة نشوء ظروف القوة القاهرة وغيرها من الظروف المعفية ، والى الحصول على تأكيدات بأنها لن تتكبد تكاليف أو تتحمل مسؤولية اضافية عن التأخيرات الناجمة عن طلب سلطات البلد المضيف تغييرات في التصميم الأصلي أو المواصفات الأصلية للمشروع . وبناء على ذلك سيتضمن اتفاق المشروع عددا من الأحكام بهذا المعنى ، ويكون ذلك أحيانا عملا بشرط ينص عليه القانون بهدف التصدي للعواقب الممكنة لتلك المواقف (انظر الفصل الثامن "التأخيرات والعيوب وغيرها من حالات القصور عن الأداء" ، ____) . وعلاوة على ذلك ، ستحتاج سلطات البلد المضيف ، وكذلك المقرضون ، الى التأكد من أن التكنولوجيا المقترحة لتنفيذ المشروع قد طبقت من قبل على نطاق كاف وثبت أمانها وعولها . وسوف ينظرون بقدر كبير من الحذر في أي اقتراح باستخدام تكنولوجيات جديدة لم تختبر بعد . وأيا كان الأمر ، ربما تعين اجراء عدد من الاختبارات قبل أن يقبل المرفق الأساسي بصفة نهائية .

١٠٥ - وعادة ما تحمل شركة المشروع مقاولي التشييد مغبة المخاطر التي تكتنف اكمال المشروع وتجاوز النفقات ، ولهذا الغرض ، عادة ما يكون عقد التشييد عقدا بتسليم المفتاح بسعر ثابت وفي موعد ثابت ومشفوعا بضمانات أداء من جانب المقاولين . وعادة ما يطالب العقد مقاولي التشييد بتقديم ضمانات بأن المرفق الأساسي سيعمل وفقا لمعايير أداء سبق تحديدها . وربما تجاوزت مسؤولية مقاولي التشييد تاريخ اتمام المشروع عملا بأحكام عقودهم أو بأحكام القانون الواجب التطبيق . كذلك يطالب موردو المعدات عادة بتقديم ضمانات شاملة بشأن ملاءمة التكنولوجيا الموردة .

(هـ) مرحلة التشغيل

١٠٦ - بعد الانتهاء من أشغال البناء وفور الحصول على ترخيص سلطات البلد المضيف بتشغيل المرفق ، تبدأ أطول مراحل المشروع . وأثناء تلك المرحلة ، تضطلع شركة المشروع بتشغيل المرفق الأساسي وصيانته وتحصيل الايرادات من المنتفعين به . وكثيرا ما ينص القانون على شروط تشغيل المرفق وصيانته التي ترد بمزيد

من التفاصيل في اتفاق المشروع . ومن الممكن فضلا عن ذلك أن تمارس هيئة تنظيمية مهمة الاشراف على تشغيل المرفق . (انظر الفصل السابع "مرحلة التشغيل" ، ___) .

١٠٧ - وبالنسبة لشركة المشروع ، يعد الدخل الذي يدره المرفق الأساسي مصدر الأموال الوحيد لتسديد ديونها واسترداد استثماراتها وتحقيق الأرباح . لذلك فان من بين أهم الأمور التي تشغل بال شركة المشروع أثناء المرحلة التشغيلية ، العمل بقدر الامكان على أن تتجنب أي توقف في تشغيل المرفق ، وأن تحمي نفسها ضد عواقب أي توقف من هذا القبيل . ومن هذه الناحية ، عادة ما تلتقي مصالح المقرضين مع مصالح شركة المشروع . وسيكون من المهم بالنسبة لشركة المشروع أن تكفل التوافر المتصل لما يتطلبه تشغيل المرفق من لوازم وقدرة كهربائية . كذلك سوف تحرص شركة المشروع على أن لا تتسبب ممارسة سلطات البلد المضيف مهام الرصد والتنظيم العائدة اليها في حدوث أي اضطراب أو انقطاع في تشغيل المرفق ، وعلى أن لا تترتب عليها أي تكاليف اضافية تحمل على شركة المشروع .

١٠٨ - وستهتم سلطات البلد المضيف أيضا بالتحقق من تواصل تقديم الخدمات الى المنتفعين بالمرفق الأساسي وزبائنه . غير أن سلطات البلد المضيف ستكون لها في الوقت نفسه مصلحة مشروعة في التحقق من أن تشغيل المرفق وصيانته يؤديان وفقا لمعايير الجودة والأمان المنطبقة ولقواعد التشغيل وشروطه (انظر الفصل السابع ، "مرحلة التشغيل" ، ____) . وستكون هذه الجوانب موضع اهتمام بالغ من جانب سلطات البلد المضيف في حالة المرافق الأساسية التي يستخدمها عامة الجمهور (كالجسور أو الأنفاق مثلا) أو المرافق التي تكتنفها المخاطر (كمرافق توليد القدرة الكهربائية أو توزيع الغاز) . ومن الممكن أن يؤدي ذلك المنظور الخاص لسلطات البلد المضيف ، النابع من مساءلتها أمام الجمهور بشأن المرفق الأساسي ، الى نزاعات أو خلافات مع شركة المشروع . ومن ثم أهمية وجود قواعد بشأن تشغيل المرفق الأساسي ، واقرار أساليب ملائمة لتسوية النزاعات التي قد تنشأ بين سلطات البلد المضيف وشركة المشروع في تلك المرحلة من مراحل المشروع . (انظر الفصل الحادي عشر "تسوية النزاعات ___) .

(و) انهاء المشروع

١٠٩ - باستثناء تلك الحالات التي من المقرر فيها أن تؤول ملكية المرفق الأساسي بصفة دائمة الى شركة المشروع ، فان الاضطلاع بمعظم مشاريع البنى التحتية الممولة من القطاع الخاص يكون موقوتا بفترة معينة . وقد يمكن في بعض المشاريع تمديد فترة المشروع لصالح نفس شركة المشروع ؛ وفي حالات أخرى ، يقضي القانون بأن أي تمديد لفترة الامتياز يتعين طرحه في مناقصة تنافسية (ترد مناقشة تفاصيل هذه المسائل في الفصل التاسع "مدة اتفاق المشروع وتمديدها وانهاؤها المبكر" ، ___) . ومن المألوف في بعض البلدان منح امتيازات متعاقبة لنفس المرفق الأساسي بحيث تنتقل الأصول مباشرة من صاحب امتياز الى صاحب الامتياز الذي يخلفه .

١١٠ - ومن جهة أخرى فان السلطات في بعض البلدان المضيفة تكون لها مصلحة في تسلم المرفق الأساسي وكل ما يتعلق به من أصول ومعدات في نهاية مشروع للبناء والتشغيل ونقل الملكية (بوت) . وفي تلك الحالات ، تهتم سلطات البلد المضيف بالتحقق من أن التكنولوجيا الحديثة قد نقلت ، ومن أن المرفق الأساسي قد أحسنت صيانته ، ومن أن العاملين الوطنيين قد أحسن تدريبهم على تشغيل المرفق .

- - - - -