الأمم المتحدة

TD

مؤتمر الأمم المتحدة
للتجارة والتنمية

Distr.
GENERAL

TD/B/C.I/CLP/2
28 April 2009

ARABIC
Original: ENGLISH

مجلس التجارة والتنمية
لجنة التجارة والتنمية
فريق الخبراء الحكومي الدولي المعني بقوانين وسياسات المنافسة
الدورة العاشرة
جنيف، ٧-٩ تموز/يوليه ٢٠٠٩
البند ٣(أ) من جدول الأعمال المؤقت
المشاورات والمناقشات المتعلقة باستعراضات النظراء بشأن قوانين وسياسات المنافسة؛ واستعراض القانون النموذجي؛ والدراسات المتصلة بأحكام مجموعة المبادئ والقواعد

الاحتكارات العامة والامتيازات وقوانين وسياسات المنافسة

دراسة أعدتها أمانة الأونكتاد

موجز تنفيذي

جرى الترويج للامتيازات في مجال الهياكل الأساسية كوسيلة لتغيير الهياكل السوقية التي تعوزها الكفاءة ولتحسين الكفاءة والتخفيف عن الميزانية العامة. وكان يُتوقع أن تسهم الامتيازات في التنمية الاقتصادية ورفاهية المستهلك. بيد أن البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية كانت تجاربها مع الامتيازات بيْن بيْن. وعلى هذه الخلفية، تحلل هذه الورقة الامتيازات من منظور سياسات المنافسة. وهي تبحث مدى ما لهذا النوع من العقود من إمكانيات للإسهام في التنمية الاقتصادية وما هي الخطوات التي ينبغي اتخاذها لكي يحدث ذلك. وقد شكلت ردود الأعضاء على استبيان أمانة الأونكتاد أساس هذه الورقة. وتبدأ هذه الورقة بتحديد وظيفة الامتيازات وأساسها المنطقي. وبعد ذلك، تبين الخيارات المختلفة المتعلقة بالإطار التنظيمي. وتُعرض بعض آثار الامتيازات على التنمية الاقتصادية. كما تتناول سبل حفز المنافسة، بما في ذلك في تصميم الامتيازات ومنحها وأدائها. وهي تستعرض دور السلطة المعنية بالمنافسة. وتختتم الورقة بالتساؤل عن الكيفية التي يمكن بها للتجارب القطرية أن تحسن الامتيازات.

المحتويات

	الفقـــرات	الصفحة
مقدمة	١-٤	٣
أولاً - الامتيازات والتنمية	٥-٦٢	٣
ألف - التعريف	٥-١١	٣
باء - الأسس المنطقية لمنح امتياز	١٢-١٨	٥
جيم - الإطار التنظيمي للامتيازات	١٩-٢٥	٧
دال - آثار الامتيازات على التنمية الاقتصادية	٢٦-٣٥	٩
هاء - دور قوانين وسياسات المنافسة، وطرق حفز المنافسة	٣٦-٦١	١٣
واو - دور الأنظمة القطاعية	٦٢	٢٠
ثانياً - كيف يمكن تحسين "ممارسة" الامتيازات؟ الدروس المستفادة والتحديات المستقبلية	٦٣-٦٥	٢٠
المراجع		٢٢

مقدمة

١- قام كثير من البلدان النامية بإصلاحات اقتصادية خلال الثمانينات لإنشاء اقتصادات سوقية جيدة الأداء بغية تعزيز التنمية. ويؤدي إيجاد نطاق أكبر للتنافس فيما بين الجهات الفاعلة التابعة للقطاع الخاص إلى إتاحة محفزات أكبر لتحقيق مكاسب بخصوص الكفاءة. فالاستثمار في التكنولوجيات والممارسات الجديدة واعتمادها يسهم في التنمية الاقتصادية ويزيد من رفاهية السكان. وتمثّلَ جزء من هذه الإصلاحات في إدخال المنافسة إلى قطاعات كانت تهيمن عليها الاحتكارات العامة في السابق. وبالإضافة إلى عمليات الخصخصة التقليدية، أي نقل الملكية في الشركات المملوكة للدولة أو الأصول العامة إلى القطاع الخاص، جرى تشجيع الشراكات بين القطاعين العام والخاص في البلدان النامية والبلدان المتقدمة على السواء، كوسيلة لتمكين القطاع العام من الاستفادة من الدراية الفنية للشركات الخاصة وخبرتها وقوتها المالية. وكثيراً ما كانت تُمنح الامتيازات - وهي شكل خاص من الشراكة بين القطاعين العام والخاص - لتوفير خدمات الهياكل الأساسية وتشغيل الأصول العامة.

٢- بيد أن الامتيازات لم ترق دائماً إلى التوقعات. وفي الواقع، فإن تجارب الامتيازات، في معظم البلدان النامية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية، كانت بيْن بيْن[(١)]، وتُعتبر كثير منها اليوم إخفاقات[(٢)]. ونتيجة لذلك، أُعيدت مهمة تقديم بعض الخدمات المشمولة بامتيازات في عدد من بلدان أمريكا اللاتينية - حيث دُرست التجربة بشكل معمق - إلى شركات مملوكة للدولة. ومن الجهة الأخرى، اتسمت التجربة المرتبطة بامتيازات أخرى بالنجاح.

٣- وقليلون هم الذين يستنتجون من هذه التجارب غير الحاسمة أن اقتصاد السوق الذي يتميز بالمنافسة ليس هو الحل الصحيح للمشاكل الاقتصادية في البلدان النامية. ففي كثير من الأحيان، يُعزى فشل الامتيازات إلى الطريقة التي بوشرت بها، وقد بذلت جهود كبيرة لإيجاد فهم أفضل لأسباب عدم إيتائها النتائج المرجوة.

٤- وتحلل هذه الورقة الامتيازات من منظور قوانين وسياسات المنافسة. وهي تبحث مدى ما لهذا النوع من العقود من إمكانيات للإسهام في التنمية الاقتصادية، وما هي الخطوات التي ينبغي اتخاذها لكي يحدث ذلك.

أولاً - الامتيازات والتنمية

ألف - التعريف

٥- الخصخصة التامة للمشاريع العامة ليست ممكنة التنفيذ لأسباب سياسية أو قانونية[(٣)]. وفي مثل هذه الحالات، يمكن الإفادة من الامتيازات لجعل المشاريع الخاصة تقدم الخدمات العامة، باستخدام الأملاك العامة في كثير من الأحيان.

---

(١) قارن بين ردود الأرجنتين وشيلي وملاوي على استبيان الأونكتاد.

(٢) Social Watch (2003); Estache A et al. (2007), page 22.

(٣) World Bank (1995a).

٦- ويعني مصطلح "امتياز"، عند استخدامه في هذه الورقة، ما يلي:

منح شركة خاصة الحق في تشغيل خدمة محددة من خدمات الهياكل الأساسية وتلقي الإيرادات المتأتية منها. ويقوم صاحب الامتياز عادة بحيازة الأصول العامة المقصودة (لكن ملكيتها تبقى عادة للحكومة) ويستعملها لتقديم المنتج أو الخدمة المقصودة وفقاً لأحكام العقد[٤].

٧- وكثيراً ما تُلقي الامتيازات بكثير من المخاطر التشغيلية والمالية على كاهل صاحب الامتياز. فبناء وتشغيل مشاريع هياكل أساسية كبيرة مثل ميناء أو مطار أو طريق من الطرق ذات الرسوم أمثلة نمطية يمكن أن تُستخدم فيها الامتيازات. وفي كثير من الأحيان، يموَّل المستثمر الخاص إما جزئياً أو كلياً الهياكل الأساسية، التي يخوله الامتياز استخدامها وتحصيل رسوم من استخدامها بعد ذلك. وبدلاً من ذلك، قد يتسلم صاحب الامتياز تشغيل هياكل أساسية موجودة. كما تحدد أنظمة توضع لاحقاً توزيع المخاطر فيما بين صاحب الامتياز والحكومة والمستهلكين.

٨- وكما هو موضّح في الجدول الوارد أدناه، كانت الامتيازات هي الشكل القانوني السائد للاستثمار الأجنبي المباشر في صناعات الهياكل الأساسية للبلدان النامية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية في الفترة من ١٩٩٦ إلى عام ٢٠٠٦.

الجدول ١

الأشكال القانونية الرئيسية لالتزامات الاستثمار الأجنبي المباشر في صناعات الهياكل الأساسية في الاقتصادات النامية والاقتصادات التي تمر بمرحلة انتقالية، حسب القطاع، ١٩٩٦-٢٠٠٦.

القطاع	الشكل القانوني للاستثمار الأجنبي المباشر في صناعات الهياكل الأساسية (استناداً إلى عدد المشاريع، بالنسبة المئوية)			
	الامتيازات	الاستثمار الأجنبي المباشر في الخصخصة	الاستثمار الأجنبي المباشر في مجالات جديدة	عقود الإدارة والإيجار
النقل	٨٦	٧	١	٦
المياه	٧٠	٥	صفر	٢٥
الطاقة	٦٢	٢٦	١٠	٢
الاتصالات السلكية واللاسلكية	١٦	١٦	٦٧	١
جميع الهياكل الأساسية	٦٢	١٦	١٦	٦

المصدر: حسابات أمانة الأونكتاد، استناداً إلى بيانات من قاعدة بيانات البنك الدولي المتعلقة بمشاركة القطاع الخاص في مشاريع الهياكل الأساسية. انظر الأونكتاد (٢٠٠٨)، الصفحة ١٠٧.

(٤) OECD (منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي) (٢٠٠٧).

٩- وفضلاً عن خدمات الهياكل الأساسية، قد يشكل الحق في استخدام الموارد الطبيعية بدوره موضوعاً للامتيازات. فالامتيازات هي الشكل السائد لمشاركة الشركات عبر الوطنية في استخراج المعادن في البلدان النامية[٥]. بيد أن الامتيازات لا تؤدي الدور نفسه في صناعات النفط والغاز، بما أن معظم إنتاج النفط بعد عمليات التأميم التي شهدتها فترة الخمسينات إلى السبعينات كانت تضطلع به شركات مملوكة للدول[٦]. وعلاوة على ذلك، تعد اتفاقات تقاسم الإنتاج، وليس الامتيازات، هي الشكل التعاقدي السائد لمشاركة القطاع الخاص في إنتاج النفط والغاز[٧] [٨].

١٠- وتختلف قضايا المنافسة في امتيازات الهياكل الأساسية عنها في امتيازات استغلال الموارد الطبيعية. فالأسواق لها نطاقات جغرافية مختلفة: فسوق خدمات الهياكل الأساسية محلي أو إقليمي النطاق، بينما أسواق السلع الأساسية عالمية في معظمها. ونتيجة لذلك، يُستشعر محلياً أثر امتيازات الهياكل الأساسية على التوريد، بينما لا يُستشعر أثر امتيازات الموارد الطبيعية محلياً إلا إذا كانت السلع الأساسية المقصودة تُستخدم أيضاً في الاقتصاد المحلي وكانت المنافسة القادمة من الخارج عديمة الفعالية. وعلاوة على ذلك، كثيراً ما تشكل خدمات الهياكل الأساسية احتكارات طبيعية، أي الحالات التي يكون فيها الإنتاج أقل تكلفة إذا تولته شركة واحدة[٩]. ونظراً إلى هذه الاختلافات، تركّز هذه الورقة على امتيازات الهياكل الأساسية. بيد أنه ستجري الإشارة، عندما يكون ذلك مناسباً، إلى الامتيازات في القطاعات الاستخراجية.

١١- وفي بعض النظم القانونية، يستخدم أيضاً مصطلح "امتياز" للدلالة على ترخيص إداري للانخراط في نوع معين من نشاط الأعمال يتطلب رقابة محددة من الدولة، مثلاً بيع المشروبات الكحولية بالقطاعي في فنلندا[١٠]. ولا تتناول هذه الورقة هذا النوع من الامتيازات.

باء - الأسس المنطقية لمنح امتياز

١- تغيير الهياكل السوقية التي تعوزها الكفاءة

١٢- في الصناعات التي تتسم بالاحتكارات العمومية وإخفاق الدولة، قد تُمنح الامتيازات لوضع حد للهياكل السوقية التي تعوزها الكفاءة. وقد يُشجِّع تعدد الامتيازات دخول مشغِّلين متنافسين من القطاع الخاص، كما حدث في عدة أسواق للاتصالات السلكية واللاسلكية. وقد يَلزَم أن تكون الامتيازات المتعددة مصحوبةً

---

(٥) UNCTAD (2007b), pages 161, 125.

(٦) UNCTAD (2007b), page 125.

(٧) UNCTAD (2007b), page 104.

(٨) توزَّع المخاطر في اتفاقات تقاسم الإنتاج بشكل مختلف عنها في الامتيازات. الأونكتاد (٢٠٠٧ب): UNCTAD (2007b), page 160.

(٩) الاحتكار الطبيعي هو ظاهرة اقتصادية. وهو يقف على طرفي نقيض من الاحتكار القانوني، حيث يكون الحق في إقصاء المنافسين من السوق مستمداً من القانون. وحيثما وُجد احتكار طبيعي، احتمل أن تتضرر الكفاءة الإنتاجية في إطار أوضاع المنافسة.

(١٠) رد فنلندا على استبيان الأونكتاد.

بآليات تكفل إمكانية الوصول إلى الهياكل الأساسية على نحو فعال، وربما أيضاً بحوافز لمضاعفة بعض الهياكل الأساسية. وقد تتيح هذه للهياكل السوقية أن تتطور في اتجاه تنافسي.

١٣- وفي المقابل، فوجود امتياز وحيد لتشغيل هياكل أساسية قائمة قد يؤدي فحسب إلى تحويل الاحتكار العمومي إلى احتكار خاص. ولكن حتى ولو كانت الهياكل الأساسية احتكاراً طبيعياً، فإنها قد تتعرض للمنافسة. وقد يكون أحد الأمثلة على ذلك هو طريق سريع مدفوع الرسوم يوازيه طريق سريع آخر.

١٤- وإذا كانت الصناعة احتكاراً طبيعياً، فإن تشجيع المنافسة قد لا ينهض بالكفاءة الإنتاجية، بل يؤدي بدلاً من ذلك إلى إيجاد شركات صغيرة غير متسمة بالكفاءة[١١]. غير أنه حيثما كان التوريد إلى كل منطقة على حدة احتكاراً طبيعياً، فقد يكون من الأفضل وجود عدة احتكارات طبيعية متجاورة وليس وجود احتكار طبيعي وحيد أوحد، لجعل تنظيمها مسألة أسهل.

٢- زيادة كفاءة المشغِّلين

١٥- كثيراً ما تُمنح الامتيازات لأن ثمة توقعاً بأن يدير مشغِّل من القطاع الخاص العمل التجاري بطريقة أكثر كفاءة من حيث التكلفة من الدولة. وبما أن الفاعلين في السوق تحركهم أهداف الربح، تعتبر المشاريع الخاصة أكثر خبرة في تحقيق الكفاءة من حيث التكلفة، وتحسين الخدمات، والابتكار. وتظهر بعض الدراسات أن أداء المشاريع الخاصة في البلدان النامية يتسم، في المتوسط، بأنه أفضل كما أن احتمال قيامها بالاستثمارات المطلوبة أكبر منه في حالة الكيانات العامة[١٢]. وإذا نُقلت الكفاءة من حيث التكلفة ووُسع نطاق تغطية الخدمات، استفاد المستهلكون والمشاريع. وتسهم الامتيازات في التنمية الاقتصادية للبلد وفي رفاهية المستهلكين. بيد أنه يوجد خطر ملازم مؤداه ألا ينقل المشغِّل الخاص الكفاءة من حيث التكلفة وألا يوسع نطاق التغطية، وذلك من أجل زيادة أرباحه. وينبغي في عقد أو نظام الامتياز أن يجري تناول ذلك عادة، وأن يُنص فيه أيضاً على حوافز للكفاءة.

٣- التخفيف عن الميزانية العامة

١٦- قد تُمنح الامتيازات بغية الحد من النفقات الحكومية على الهياكل الأساسية وصيانتها. فحيثما يكون الوصول إلى التمويل أيسر على القطاع الخاص منه على القطاع العام، أو حيثما لا تستطيع الحكومة الالتزام بنمط من الإنفاق على الهياكل الأساسية وصيانتها، يمكن للامتيازات أن تقلص تكاليف التمويل وتتيح تحمّل التزامات طويلة الأجل.

---

(١١) بيد أن وجود متنافسين أو أكثر، حتى في احتكار طبيعي، قد يكون أكثر كفاءة إذا كان مورِّد الاحتكار الطبيعي تعوزه الكفاءة بدرجة مرتفعة من دون ذلك.

(١٢) Guasch JL (2004), page 1. ردت سري لانكا على استبيان الأونكتاد بأنها كانت لها تجارب إيجابية مع الامتيازات في صناعة النفط. ووفقاً لبعض المؤلفين، لا تؤيد الأدلة التجريبية ولا النقاشات النظرية الافتراض الذي يفيد بأن القطاع الخاص يكون أكثر كفاءة من القطاع العام؛ وانظر Hall D and Lobina E (2005).

١٧- وتتسم البلدان النامية بالاستثمار الناقص كثيراً في الهياكل الأساسية. وتشير تقديرات البنك الدولي إلى أن البلدان النامية تستثمر سنوياً من ٣ إلى ٤ في المائة من ناتجها المحلي الإجمالي في الهياكل الأساسية بما في ذلك الصيانة، في حين أن ثمة حاجة إلى ما بين ٧ و٩ في المائة لتحقيق هدفي النمو الاقتصادي والحد من الفقر[١٣]. وتسعى الحكومات إلى سد الفجوة التمويلية من التدفقات الرسمية ومن مستثمري القطاع الخاص المحليين والأجانب.

١٨- ولا تؤدي الامتيازات بالضرورة إلى درء الحاجة إلى الإنفاق العام. فتوفير الهياكل الأساسية للمستخدمين في المناطق النائية أو للمستخدمين الفقراء عادة ما لا يكون مربحاً، مما يتطلب تقديم إعانات لتوفير الخدمات لهم.

جيم - الإطار التنظيمي للامتيازات

١- الخيارات التشريعية

١٩- قد يتخذ الإطار القانوني للامتيازات مجموعة متنوعة من الأشكال. ويتمثل أحد الخيارات في وضع قانون للامتيازات يسري على الامتيازات في جميع قطاعات الصناعة. وتوجد قوانين امتيازات عامة لدى الكثير من بلدان أوروبا الشرقية والبلدان الآسيوية[١٤]. وثمة خيار ثانٍ هو عدم وجود قانون امتيازات محدد، وإنما إدراج أحكام تنظم الامتيازات في قوانين أخرى، مثل قانون المنافسة، أو قانون المشتريات العامة، أو قانون الخصخصة[١٥]، أو لوائح خاصة بقطاعات محددة. وليس للجماعة الأوروبية، مثلاً، إطار تشريعي شامل محدد بشأن الامتيازات. وتنظم بعض الأحكام أنواعاً محددة من الامتيازات: على سبيل المثال، ينص قانون الجماعة المتعلق بالمشتريات العامة، فيما يخص امتيازات الأشغال العامة[١٦]، على قدر من الإعلان. وفي المقابل، ليس هناك نظام منفصل بشأن منح امتيازات الخدمات[١٧]، وإنما تسري مبادئ عامة من قانون الجماعة - مثل الشفافية، والمساواة في المعاملة، والتناسب، والاعتراف المتبادل[١٨].

---

(١٣) UNCTAD (2008), page 92.

(١٤) وفقاً للمصرف الأوروبي للإنشاء والتعمير (٢٠٠٥)، EBRD (2005), p. 13، كانت للبلدان التالية قوانين امتيازات عامة: الاتحاد الروسي، وألبانيا، وأوزبكستان، وأوكرانيا، وبلغاريا، والبوسنة والهرسك، وبيلاروس، وتركمانستان، وجورجيا، ورومانيا، وسلوفاكيا، وصربيا والجبل الأسود، وطاجيكستان، وقيرغيزستان، وكرواتيا، ولاتفيا، وليتوانيا، ومقدونيا، ومولدوفا، وهنغاريا.

(١٥) رد ملاوي على استبيان الأونكتاد. وفي جمهورية كوريا، يحدد قانون مشاركة القطاع الخاص في الهياكل الأساسية الإطار القانوني للامتيازات في قطاع الهياكل الأساسية؛ رد جمهورية كوريا على الاستبيان.

(١٦) يعرف قانون الجماعة الأوروبية امتيازات الأشغال العامة كما يلي: "امتياز الأشغال العامة، هو عقد من نفس نوع عقد الأشغال العامة باستثناء كون النظر في إسناد الأشغال التي ينبغي إنجازها يقوم إما على حق استغلال الشغل العام فقط أو على هذا الحق مقروناً بالدفع"؛ انظر: Directive 2004/18/EC، المادة ١(٣).

(١٧) يعرف قانون الجماعة الأوروبية امتيازات الخدمات كما يلي: "امتياز الخدمات، هو عقد من نفس نوع عقد الخدمة العامة باستثناء كون النظر في إسناد تقديم الخدمات يقوم إما على حق استغلال الخدمة العامة فقط أو على هذا الحق مقروناً بالدفع"؛ انظر: Directive 2004/18/EC للبرلمان الأوروبي وللمجلس المؤرخ ٣١ آذار/مارس ٢٠٠٤ بشأن تنسيق إجراءات منح عقود الأشغال العامة، وعقود التوريد العام، وعقود الخدمات العامة، المادة ١(٤).

(١٨) Commission of the European Communities (2004), para. 29, EC Interpretative Communication.

٢٠- وأدرجت المكسيك أحكاماً بشأن الامتيازات في أنظمة خاصة بقطاعات محددة. فعلى سبيل المثال، ينظم القانون الاتحادي المكسيكي للإذاعة والتلفاز[١٩] امتيازات بث البرامج الإذاعية وبرامج التلفزة. وبالمثل، يتضمن القانون الاتحادي المتعلق بالطرق والجسور والنقل[٢٠] أحكاماً بشأن امتيازات الهياكل الأساسية للنقل البري.

٢١- وفي غياب قانون محدد بشأن الامتيازات وأحكام خاصة بقطاعات محددة تنظم الامتيازات، فإن الامتيازات قد تنظمها السياسات الصناعية. وهذا هو الحال في أرمينيا[٢١].

٢٢- وخلص مشروع تقييم الامتيازات التابع للمصرف الأوروبي للإنشاء والتعمير لعام ٢٠٠٥ إلى ما يلي: "في المتوسط، البلدان التي ليس لها قانون بشأن الامتيازات 'تمتثل إلى حد كبير للمبادئ المقبولة دولياً لقوانين الامتيازات'"[٢٢]. وثمة اتجاه نحو أُطر تشريعية للامتيازات. وحسب دراسة أنجزتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في عام ٢٠٠٠، قام كثير من البلدان - ولا سيما التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية - بوضع قوانين بشأن اتفاقات الامتيازات في السنوات السابقة[٢٣]. وعلى صعيد الاتحاد الأوروبي، جرت مناقشة فوائد مبادرة تشريعية بشأن الامتيازات[٢٤].

٢٣- وتشمل المبادئ الأساسية التي تقف خلف القوانين المتعلقة بالامتيازات تشجيع إنصاف قواعد وإجراءات الامتيازات وشفافيتها وسهولة الوصول إليها. وتسري هذه المبادئ على اختيار أصحاب الامتيازات ومنح العقود والتنفيذ. ووفقاً لإحدى مجموعات التوصيات، ينبغي في القانون أن "ينص على عملية تضمن اختياراً شفافاً وتنافسياً (بما في ذلك الاستثناءات من الإجراءات التنافسية)، والمساواة في المعاملة بين المستثمرين المحتملين، وإتاحة الفرصة للطعن في القواعد التي تسير عليها السلطات المتعاقدة وفي قراراتها، ووجود قواعد تنافسية بخصوص المقترحات التي لم تُطلب"[٢٥].

---

(١٩) Ley Federal de Radio y Televisión of 19 January 1960.

(٢٠) Ley de Caminos, Puentes y Autotrasportes of 22 December 1993.

(٢١) المصرف الأوروبي للإنشاء والتعمير (٢٠٠٥)، EBRD (2005), page 23.

(٢٢) المصرف الأوروبي للإنشاء والتعمير (٢٠٠٥)، EBRD (2005), page 13. يُلاحظ أن أربعة من البلدان السبعة التي ليست لها قوانين امتيازات والتي جرى استعراضها انضمت إلى الاتحاد الأوروبي في عام ٢٠٠٤ ومن ثم كانت ملزمة بصكوك قانونية أخرى.

(٢٣) OECD Basic Elements of a Law on Concession Agreements, page 8.

(٢٤) المفوضية الأوروبية European Commission (٢٠٠٥).

(٢٥) المصرف الأوروبي للإنشاء والتعمير (٢٠٠٦): EBRD (2006), page 4. وفي الواقع، وضعت مبادئ أساسية شتى من لدن عدد من المنظمات الدولية: لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي (٢٠٠٣)؛ ولجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي (٢٠٠٠)؛ والمصرف الأوروبي للإنشاء والتعمير (٢٠٠٦)؛ ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي OECD Basic Elements of a Law on Concession Agreements.

٢٤- وينبغي أن يكفل قانون الامتيازات أن تكون المنافسة اعتباراً هاماً طوال عملية منح الامتياز، من وقت تصميمه إلى منحه وتنفيذه. وينبغي أن يسري قانون المنافسة على أصحاب الامتيازات، وقد تَلزَم قوانين خاصة بقطاعات محددة لكفالة الرقابة الملائمة على السلوك المضاد للمنافسة. وتستحق العلاقة بين أحكام العقد وقانون المنافسة الاهتمام لكفالة عدم الإضرار غير المقصود بالمنافسة.

٢- الخيارات المتعلقة بالطبيعة القانونية للامتيازات

٢٥- توجد أيضاً خيارات مختلفة فيما يتعلق بالطبيعة القانونية للامتيازات. ويمكن توضيح هذه الخيارات عن طريق نظم قوانين التعدين في أمريكا اللاتينية. ففي إطار هذه النظم[٢٦]، يمكن أن تكون الامتيازات إدارية أو بقرار قضائي أو تعاقدية. وتُمنح الامتيازات الإدارية كحق أو "رخصة تعدين"، عن طريق إجراء إداري أحادي الجانب تقوم به هيئة حكومية. وقد وُجهت انتقادات لهذا النوع من الامتيازات، المطبق في أغلبية بلدان أمريكا اللاتينية، على سبيل المثال في البرازيل وبيرو والمكسيك، وذلك بسبب مرونته وبسبب نزوعه إلى محاباة سلطة التعدين. وفي نظم الامتيازات بقرار قضائي، يكون الموظف القضائي مرخصاً له منح وإلغاء حقوق التعدين، بمعزل عن أية مصالح تعدين حكومية. ويتطلب أي نظام ينص على منح الامتيازات بقرار قضائي سلطة قضائية قوية ومستقلة. وتلجأ النظم التعاقدية إلى العقود لتحديد الحقوق والالتزامات المتعلقة بالتعدين، بدلاً من إدراجها في قانون التعدين. ويسود هذا النظام في كولومبيا وهندوراس. وفي جمهورية فنزويلا البوليفارية، يتعاقد أصحاب المشاريع العاملون في قطاع التعدين مع شركة غيانا الفنزويلية.

دال - آثار الامتيازات على التنمية الاقتصادية

١- جذب الاستثمار الأجنبي المباشر

٢٦- إن الامتيازات، بجذبها الاستثمار الأجنبي المباشر، تسهم في التنمية الاقتصادية للبلد. ففي الفترة ١٩٩٦-٢٠٠٦، كانت الامتيازات هي الشكل القانوني الرئيسي للاستثمار الأجنبي المباشر في صناعات الهياكل الأساسية للبلدان النامية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية. وعلى نطاق جميع قطاعات الهياكل الأساسية، فإن نسبة ٦٢ في المائة من كل الاستثمار الأجنبي المباشر في البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية قد تم في إطار امتيازات، في حين مثل الاستثمار الأجنبي المباشر في شكل خصخصة أو مجالات جديدة ١٦ في المائة لكل منهما. وتمت نسبة الـ ٦ في المائة المتبقية عن طريق عقود الإدارة والإيجار[٢٧]. وكان للهياكل الأساسية للنقل النصيب الأكبر من الاستثمار الأجنبي المباشر المتصل بالامتيازات، إذ بلغ ٨٦ في المائة خلال الفترة من عام ١٩٩٦ إلى عام ٢٠٠٦. وتلا ذلك قطاع المياه بنسبة ٧٠ في المائة، وقطاع الطاقة بنسبة ٦٢ في المائة. وكان قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية هو القطاع الوحيد الذي لا تمثل فيه الامتيازات الشكل القانوني السائد للاستثمار الأجنبي المباشر، ولم يزد نصيبه عن ١٦ في المائة. وقد كانت نسبة ٦٧ في المائة من مشاريع الاستثمار الأجنبي المباشر المسجلة في قطاع الهاتف المحمول تشكل مشاريع استثمار في مجالات جديدة[٢٨].

---

(٢٦) World Bank (1995b); Sánchez-Albavera F and Lardé J (2006), page 24.

(٢٧) UNCTAD (2008), page 107.

(٢٨) UNCTAD (2008), page 106.

٢٧- وفيما يتعلق بالصناعات الاستخراجية، فإن الامتيازات هي الشكل السائد لمشاركة الشركات عبر الوطنية في استخراج المعادن في البلدان النامية[٢٩] ومن ثم فهي الشكل القانوني الرئيسي للاستثمار الأجنبي المباشر. وبالرغم من أن الصناعات الاستخراجية ليس لها إلا نصيب صغير من التدفقات العالمية للاستثمار الأجنبي المباشر[٣٠]، فإن الرصيد التقديري للاستثمار الأجنبي المباشر الوارد في الصناعات الاستخراجية في البلدان النامية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية ارتفع بنسبة ٥٠ في المائة في الفترة ٢٠٠٠-٢٠٠٥[٣١].

٢- الإسهام في زيادة كفاءة الهياكل السوقية

٢٨- كما سبقت الإشارة إلى ذلك، قد يكون الدافع وراء منح الامتيازات هو الرغبة في تغيير الهياكل السوقية التي تعوزها الكفاءة وتشجيع المبادرة الخاصة والمنافسة. ولكن نقل المسؤولية عن توفير السلع والخدمات إلى مشغِّل خاص لا يؤدي إلى إيجاد أسواق تنافسية. فثمة حاجة إلى تدابير أخرى. وقد خلصت دراسة لقطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية أجريت في عام ١٩٩٩ إلى ما يلي:

> ترتبط المنافسة بزيادة تغلغل الخطوط الرئيسية، والهواتف العمومية، وسعة الوصل، وانخفاض أسعار المكالمات المحلية. وفي الوقت نفسه، ترتبط الخصخصة في حد ذاتها ارتباطاً هاماً بزيادة تغلغل الهاتف العمومي، ولكن من دون فوائد أخرى. وفي الواقع، تتلازم الخصخصة، منظوراً إليها وحدها، مع انخفاض في تغلغل الخطوط الرئيسية وفي سعة الربط. ولكن ترتبط الخصخصة عندما تكون مقرونة بهيئة تنظيمية منفصلة بزيادة تغلغل الهاتف العمومي، وسعة الربط، وكفاءة العمالة مقيسة بعدد العاملين لكل خط رئيسي. ولم يوجد تأثير يُعتد به لتفاعل التنظيم مع المنافسة[٣٢].

٢٩- وأحد أمثلة نجاح القطاع الخاص في تقديم الخدمات بعد تحرير السوق هو سوق الاتصالات السلكية واللاسلكية في جامايكا[٣٣]. فبعد نقل أسهم الدولة في الجهة المورِّدة الحالية لخدمة الاتصالات السلكية واللاسلكية إلى مشغِّل خاص في الفترة بين عامي ١٩٨٧ و١٩٨٩، مُنحت للمشغِّل تراخيص حصرية لمدة ٢٥ عاماً مع حق التجديد التلقائي. ولكن بعد عدد من السنوات، اعتُبر الوضع غير مرضٍ؛ ففي عام ١٩٩٩، بينما كان هناك ٢١٧ ٠٠٠ شخص على قائمة الانتظار للحصول على الخدمة الهاتفية، وبينما لم يكن المورد الحالي يلبي الطلب المتزايد على الخدمات الجديدة للاتصالات السلكية واللاسلكية، اتُّخذ قرار بتحرير سوق الاتصالات. وكانت إحدى أولى الخطوات هي تنظيم مزاد لمنح رخصتين للهاتف المحمول. وجرى تحرير أجزاء أخرى من القطاع على

---

(٢٩) UNCTAD (2007b), page 161.

(٣٠) UNCTAD (2007b), page 99.

(٣١) UNCTAD (2007b), page 102.

(٣٢) Wallsten SJ (1999), pages 9–10. وذكرت نيكاراغوا، في ردها على الاستبيان أنه يمكن بفضل الامتيازات زيادة الإنتاجية في قطاع الاتصالات اللاسلكية للهاتف المحمول، حيث انخفضت الأسعار بنسبة ٥٠ في المائة.

(٣٣) Foga N and Newman D; Davis CE (2003).

مراحل، ابتداء من عام ٢٠٠٠. وأفضل توضيح لنجاح عملية التحرير هذه هو إيراد بيانين إحصائيين. فقد زاد عدد خطوط الهاتف المحمول في جامايكا من ٠٠٠ ١١٨ في عام ١٩٩٩ إلى ١,٢ مليون في عام ٢٠٠٢، وارتفع الاستثمار السنوي في قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية من ٤,٥٨ مليارات دولار جامايكي إلى ١٢,٨٢ مليار دولار جامايكي خلال الفترة نفسها. وفي عام ٢٠٠٥، كان هناك ١,٩٨ مليون خط للهاتف المحمول، وأبلغت شركات الاتصالات السلكية واللاسلكية الكبرى عن استثمارات سنوية بلغت ١٠,٤ مليارات دولار[٣٤]. وباختصار، أدى منح التراخيص بطريقة تنافسية، بالاقتران مع تحرير الأسواق، إلى وضع يُلبَّى فيه طلب المستهلك ويحقق فيه المستثمرون أرباحاً من تلبية ذلك الطلب.

٣- تحسين الهياكل الأساسية للاقتصاد

٣٠- تؤدي تحسينات الهياكل الأساسية نتيجة للامتيازات دوراً هاماً في التنمية الاقتصادية: وتشكل خدمات الهياكل الأساسية مدخلات حاسمة الأهمية في إنتاج وتقديم السلع والخدمات، وتؤثر تأثيراً كبيراً على إنتاجية الاقتصاد وتكاليفه وقدرته التنافسية[٣٥]. ومما يوضح ذلك جيداً سلوك المخزون واللوجستيات. فمستويات الهياكل الأساسية وجودتها يحدّدان بقوة كمية المخزون الذي يحتفظ به المصنِّعون. وبما أن المخزونات مكلِّفة، فإن ارتفاع مستوى المخزون يعني انخفاض الإنتاجية أو القدرة التنافسية. وبالمثل، تتوقف التكاليف اللوجستية على مستوى وجودة الهياكل الأساسية - ولا سيما الطرق والموانئ والاتصالات السلكية واللاسلكية. وقد بينت الدراسات التجريبية أن وجود هياكل أساسية أفضل يؤدي إلى تحسن إنتاجية اقتصاد البلد[٣٦]. وعلاوة على ذلك، قد تؤثر جودة الهياكل الأساسية حتى على النظام الاجتماعي والاستقرار السياسي إذا أبدى المستهلكون عدم رضاهم بوجه عام[٣٧].

٣١- وامتياز الطريق السريع المركزي في شيلي (Autopista Central) هو مثال إيجابي[٣٨] على تحسن الهياكل الأساسية للنقل. ففي بداية هذه الألفية، كان الطريق السريع المركزي في حاجة إلى إعادة البناء. والطريق السريع المركزي هو طريق سريع يربط بين أكبر مدن شيلي حيث تُنتَج ٧٨ في المائة من السلع الصناعية و٩٤ في المائة من المنتجات الزراعية في شيلي. وكانت تكلفة مشروع إعادة البناء تُقدَّر بـ ٤٥٠ مليون دولار ومدة إنجازه بست سنوات، من عام ٢٠٠١ إلى عام ٢٠٠٧. ولتمكين صاحب الامتياز من استرجاع الاستثمارات المطلوبة، منح

---

(٣٤) Jamaica, Office of Utilities Regulation (2007), pages 28, 33.

(٣٥) الأونكتاد (٢٠٠٧ أ)، الجزء الثاني، التعليقات على فصول القانون النموذجي، والنهج البديلة في التشريعات القائمة، الصفحة ٦٦، الفقرات ١٣٤-١٤٢.

(٣٦) Guasch JL (2004), pages 2-6.

(٣٧) الأونكتاد (٢٠٠٧ أ)، الجزء الثاني، التعليقات على فصول القانون النموذجي، والنهج البديلة في التشريعات القائمة، الصفحة ٦٦، الفقرات ١٣٥.

(٣٨) للاطلاع على مزيد من الأمثلة الإيجابية، انظر رد شيلي على الاستبيان، وانظر أيضاً رد الولايات المتحدة.

الامتياز لمدة ٣٠ عاماً. وحدد العطاء بعض الأسعار القصوى[٣٩]. ومُنح الامتياز عبر مناقصة عامة مفتوحة أمام الشركات الوطنية والشركات الدولية. وفاز بالمناقصة اتحاد مكون من شركات شيلية وشركات دولية وشرع في البناء المطلوب في الوقت المناسب. وفي الوقت الحالي، يعتبر أداء صاحب الامتياز إيجابياً[٤٠]. ويعزى نجاح امتياز الطريق السريع المركزي إلى كون المؤسسات التي تدير المشروع مستقرة ومقتدرة من الناحية التقنية ومحصنة أمام التدخل السياسي، وكذلك إلى اللجوء إلى إجراء تنافسي في منح الامتياز.

٤- كفالة إمكانية وصول أوسع نطاقاً

٣٢- إذا كانت إمكانية الوصول الأوسع نطاقاً هدفاً سياسياً، كما هي في كثير من الأحيان، فيجب إذن أن يكون تصميم الامتياز ممكناً من الناحية الاقتصادية.

٣٣- ويمكن للامتيازات أن تحسن إمكانية الحصول على خدمات الهياكل الأساسية، كما اتضح من مثال الاتصالات السلكية واللاسلكية في جامايكا. ففي تلك الحالة، لم يستفد المستهلكون بشكل كبير من مشاركة القطاع الخاص إلا بعد فتح السوق أمام المنافسة. فالمشغِّل الخاص الذي لا يواجه ضغوطاً تنافسية ولا لوائح تنظيمية فعالة قد لا يتقاسم مكاسب الكفاءة مع المستهلكين أو يوسّع إمكانية الوصول إلى الخدمات. وفي تلك الحالة، كان توسيع نطاق الخدمة ليشمل المستهلكين الأفقر أو الريفيين مربحاً بأسعار يمكنهم تحملها. والسياسة العامة أكثر صعوبة في الحالة العكسية. فإمكانية الوصول يمكن حتى أن تتقلص بعد منح الامتياز: فقد زاد أصحاب امتياز المياه في البرازيل الأسعار إلى مستويات لم يعد معها المستفيدون الفقراء قادرين على شراء المياه، وتحولوا بدلاً من ذلك إلى مصادر بديلة للمياه غير المعالَجة[٤١]. وفي الحالات التي تكون فيها الخدمات المتاحة بأسعار معقولة غير مربحة، لا بد من وجود آلية للتمويل. وكثيراً ما تكون مصادر هذا التحويل هي الحصول على إعانة من الأموال الحكومية، أو فرض رسوم على الخدمات المربحة التي يقدمها أي مشغِّل في القطاع، أو إعانة تعويضية مخفية من المستهلكين المربحين لخدمات صاحب الامتياز. ومن مساوئ المصدر الأخير قصْر المنافسة على المستهلكين المربحين للخدمات الموردة، وهو أمر غير مرغوب إلا إذا كانت الخدمة احتكاراً طبيعياً.

٣٤- ويمكن أن تؤدي الاستثمارات الكبيرة المطلوبة لتوسيع نطاق التغطية، إلى جانب الالتزامات غير الواقعية المتعلقة بالتسعيرة، إلى انهيار العقد. ففي عام ١٩٩٢، منحت بوينس آيرس امتيازاً لمدة ٣٠ عاماً لإمداد المدينة بمياه الشرب وخدمات الصرف الصحي. وكان معيارا منح الامتياز هما أدنى أسعار ثابتة للمياه على مدى السنوات العشر المقبلة، ووعد بالقيام بالاستثمارات المطلوبة. ومُنح الامتياز لشركة عرضت تخفيضاً بنسبة ٢٦,٩ في المائة في أسعار المياه وخدمات الصرف الصحي. ولكن بعد منح الامتياز، لم تف الشركة بالتزاماتها التعاقدية المتعلقة

---

(٣٩) وفقاً للمادة ١-١٤-١ من شروط العطاءات العامة، يكون من حق صاحب الامتياز تحصيل ثلاثة أنواع من الأسعار القصوى: '١' سعر أقصى خارج ساعات الذروة، '٢' وسعر أقصى خلال ساعات الذروة، '٣' وسعر أقصى لكثافة المرور المرتفعة خارج ساعات الذروة، انظر Autopista Central (2001), pages 64–65.

(٤٠) يمكن إدخال تحسينات فيما يتعلق بالسلامة الطرقية، وخدمات الطوارئ، والعناصر التي تخدم يستفيد منها المشاة، وإزالة التلوث، وإزالة اكتظاظ السيارات، انظر Skanska (٢٠٠٨)، وGómez U (٢٠٠٥)، وBorsdorf A and Hidalgo R (٢٠٠٥).

(٤١) Hall D and Lobina E (2003), page 30.

بالتوسيع والجودة ومستوى التسعيرة. وجرت العديد من عمليات إعادة التفاوض التي كانت تعود في جزء منها إلى الوضع الاقتصادي في الأرجنتين، وإلى الظروف السياسية. وألغت الحكومة الامتياز في عام ٢٠٠٦، وفي الوقت الحاضر، تقدم خدمات المياه والصرف الصحي في بوينس آيرس شركة تسيطر عليها الدولة(٤٢).

٣٥- وإجمالاً، قد تساعد الامتيازات على التنمية الاقتصادية بعدد من الطرق. أولاً، قد تجذب الامتيازات الاستثمار الأجنبي المباشر. وثانياً، فإنها قد تسهم في زيادة كفاءة هياكل السوق، وتتيح طريقة أمام الداخلين الجدد لتثبت أنفسهم. وثالثاً، بتحسينها الكفاءة في تقديم خدمات الهياكل الأساسية، فإنها قد تحسن كفاءة جميع السلع والخدمات والسلع الأساسية التي تفيد من الهياكل الأساسية كمدخلات. وأخيراً، فإنها قد توسع نطاق الوصول إلى خدمات الهياكل الأساسية أمام أشخاص وشركات كانوا لولا ذلك سيُستبعدون، مما يمكنهم من زيادة نشاطهم الاقتصادي ومواصلة التنمية إجمالاً.

هاء - دور قوانين وسياسات المنافسة، وطرق حفز المنافسة

٣٦- قوانين وسياسات المنافسة ضرورية لكفالة تحقيق الفوائد المحتملة للامتيازات. وينبغي مراعاة قضايا المنافسة في شتى مراحل الامتياز، بما في ذلك تصميمه وعملية منحه وتنفيذه، وكذلك في الإطار التنظيمي للأسواق المعنية(٤٣). ولن يتحفز أصحاب الامتياز المحتملون لعرض شروط أكثر مواتاة إلا إذا كان عليهم التنافس بعضهم مع بعض. ولكن إعادة التفاوض يمكن أن تلغي أثر المنافسة في مرحلة منح الامتياز؛ فينبغي وضع حدودها بعناية.

٣٧- وبعد منح الامتياز، ينبغي تقييد احتمالات السلوك المخل بالمنافسة خلال مدة الامتياز. وفيما يتعلق بخدمات الهياكل الأساسية على وجه الخصوص، كثيراً ما تمنح الامتيازات وضعاً مهيمناً في السوق. ولا تكون لمشغل هياكل أساسية، عاماً كان أو خاصاً، إلا القليل من الحوافز لتخفيض الأسعار أو تحسين الجودة في مثل هذا الوضع. وإن قوانين وسياسات المنافسة، التي كثيراً ما تكون مقرونة بأنظمة خاصة بقطاعات محددة أو أحكام عقد الامتياز، تساعد على تقييد السلوك المخل بالمنافسة. وتفرض أحكام اللوائح التنظيمية والعقود عادة التزامات فيما يتصل بالمساواة والتغطية والاستثمارات. وحيثما كانت المنافسة في تقديم الخدمات ممكنة - كما في الهاتف المحمول - تساعد الضغوط التنافسية على أن تزيد إلى أقصى حد من فوائد مشاركة القطاع الخاص من حيث الاستثمارات المضطلع بها، ومكاسب الكفاءة المحقَّقة، وجودة وتغطية الخدمات المقدمة، ومستوى التسعيرة.

٣٨- وليس ضعف المنافسة هو السبب في تفاوت بعض التجارب غير الحاسمة لدى البلدان النامية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية مع الامتيازات. فعلى سبيل المثال، قد تؤدي التجارب غير المتماثلة في التفاوض بشأن عقود الامتيازات بين الشركات عبر الوطنية الكبرى والمسؤولين العامين إلى امتيازات غير متوازنة ليست في صالح الجمهور. وتمثل مصدر آخر لمشاكل غياب المنافسة في النظم غير الملائمة لحل المنازعات.

---

(٤٢) القانون ٢٦-٢٢١ المؤرخ ٢٨ شباط/فبراير ٢٠٠٧.

(٤٣) للاطلاع على نظرة عامة، انظر Brusick P (2008).

١- تصميم الامتياز

٣٩- ينبغي أن يفسح تصميم الامتياز المجال لأكبر قدر ممكن من المنافسة. ولذلك، قد يكون من المرغوب فك الارتباط رأسياً أو أفقياً بين الأنشطة موضوع الامتياز. وبطبيعة الحال، لا ينبغي لفك الارتباط هذا أن يؤدي إلى أوجه انعدام كفاءة لا حاجة إليها: فبعض الأنشطة هي حقاً احتكارات طبيعية يكون أداؤها أكثر ما يكون كفاءة عندما تكون مرتبطة معاً كحزمة واحدة.

٤٠- ويمكن النظر في فك الارتباط الأفقي بغية إيجاد منافسين وذلك حتى في حالة امتيازات الهياكل الأساسية. فعلى سبيل المثال، إذا كان يُعتزم منح امتياز إدارة ميناء، ينبغي النظر في منح امتياز إدارة كل واحدة من محطات الميناء على حدة وتصميم عملية المنح بحيث يفوز بها مشغِّلون مختلفون، من أجل إذكاء المنافسة فيما بينهم(٤٤). وكثيراً ما يجري هذا الفصل الأفقي عند منح امتيازات خدمات الاتصالات الخاصة بالهاتف المحمول. ويمكن تشجيع المنافسة بمنح تراخيص استخدام نطاقات التردد المختلفة لأصحاب امتيازات مختلفين. ولكن الاحتكار الطبيعي يكون أكفأ ما يكون عندما يديره مشغِّل واحد.

٤١- وينبغي النظر أيضاً في المدى الرأسي لامتياز من الامتيازات، أي ما هي الأنشطة الأولية والأنشطة النهائية التي ينبغي إدراجها. وثمة مصدر قلق رئيسي هو الحد من حوافز أو قدرة صاحب امتياز متكامل رأسياً على إزاحة المنافسين غير المتكاملين أو التمييز ضدهم. فهؤلاء منافسون لصاحب الامتياز، وهم في حاجة إلى الخدمات التي يقدمها صاحب الامتياز أو الهياكل الأساسية التي يسيطر عليها. ومن الممكن أن يرغب صاحب الامتياز في دفع هؤلاء المنافسين خارج السوق، لكن بقاء هؤلاء المنافسين أفضل للكفاءة أو المنافسة. وفي مثل هذه الظروف، قد يكون أحد الحلول هو أن يُطلب من صاحب الامتياز التخلي عن النشاط الأولي أو النهائي المعني؛ وقد يتمثل حل آخر في استبعاد الشركات المتكاملة رأسياً من تقديم عطاءات لامتياز من الامتيازات(٤٥). وكبديل لذلك، قد تحد من حوافز التمييز الملكية المشتركة أو "الجمعوية" من جانب المستخدِمين لخدمات النشاط الأولي أو النهائي لمشغِّل مرافق أساسية.

٤٢- وتوضح حالة ميناء مبولونغو(Mpulungo) الزامبي قضايا المنافسة التي يمكن أن تنشأ عندما يزيح صاحب امتياز مندمج متكامل رأسياً المنافسين من الأسواق في المراحل اللاحقة لنشاط صاحب الامتياز. فميناء مبولونغو هو الميناء المهم الوحيد لزامبيا على بحيرة تنجانيقا في شمال زامبيا. وهو المنفذ الرئيسي لصادرات زامبيا من الأسمنت والذرة ومنتجات زراعية أخرى إلى منطقة البحيرات الكبرى. وفي عام ٢٠٠٠، منحت حكومة زامبيا امتيازاً مدته ٢٥ سنة إلى مشغِّل من القطاع الخاص لإدارة ميناء مبولونغو. وكان هذا المشغِّل يعمل أيضاً في أنشطة نهائية بوصفه من مستخدِمي الميناء. وبعد ذلك، ادُّعي أن صاحب الامتياز أساء استخدام وضعه كمشغِّل حصري للميناء، إذ أفاد من استخدام متسم بالتمييز لجميع مرافق الميناء بغية الحصول على وصول متميز إلى فرص أعمال تجارية وزاد التسعيرة بشكل مفرط. ونظراً إلى تصميم اتفاق الامتياز، لم يكن بالإمكان حل هذه القضايا بين الأطراف المتعاقدة. ولذلك، تدخلت اللجنة الزامبية المعنية بالمنافسة. ولا تزال القضية تُنظر في المحاكم حتى الوقت

---

(٤٤) رد الأرجنتين على استبيان الأونكتاد.

(٤٥) انظر رد الأرجنتين على الاستبيان بشأن تقييد التكامل الرأسي في قطاع الطاقة.

الحاضر[٤٦]. وتوضح هذه القضية أنه قد يكون من الصعب إنفاذ أحكام العقد المتعلقة بتوفير إمكانية الوصول دون تمييز في الوقت المناسب وبصورة فعالة.

٤٣- ولضمان المنافسة في أسواق مراحل النشاط اللاحق لنشاط السوق الذي يعمل فيه صاحب الامتياز، ينبغي ضمان المساواة في المعاملة بين المستخدِمين وضمان قابليتها للإنفاذ. ولا يجب أن يكون بوسع صاحب الامتياز أن يمنع، دون تبرير صحيح، إمكانية الوصول إلى الهياكل الأساسية أو أن يطلب شروطاً مختلفة أو أسعاراً مفرطة من المستخدِمين.

٤٤- وقد تؤثر مدة الامتياز بشكل كبير على المنافسة[٤٧]. إذ تنشئ الامتيازات الطويلة الأجل حوافز لصاحب الامتياز للقيام باستثمارات طويلة الأجل، بما فيها استثمارات في الصيانة بالقرب من بداية المدة. أما الامتيازات القصيرة الأجل فتُفاقم مشكلة عدم كفاية حوافز الاستثمار بالقرب من نهاية المدة. ولكن الامتيازات القصيرة الأجل تتيح تقديم العطاءات بطريقة تنافسية بشكل أكثر تواتراً، وهو ما يمكن أن يُيسّر دخول المجال ويكفل ظهور أي فوائد من زيادة المنافسة ظهوراً أسرع[٤٨].

٤٥- وتتيح التراخيص غير الحصرية ضغوطاً تنافسية من القادمين الجدد، ولا سيما إذا كانت السوق المعنية قد اعتُبرت خطأ احتكاراً طبيعياً أو لم تعد كذلك بسبب التطور التكنولوجي[٤٩]. لكن قد يُحتاج إلى الحصرية لتمكين صاحب الامتياز من استرجاع الاستثمارات اللازمة أو التعويض عن الخسائر المتكبدة من التزامات تقديم الخدمة، وهي مسألة أُشير إليها أعلاه.

٢- منح الامتياز

٤٦- بما أن مرحلة منح الامتياز هي الفترة التي يمكن أن يحدث فيها التنافس على السوق، فإنها مرحلة حاسمة. وتشمل طرائق منح الامتيازات المفاوضات، والأشكال المختلفة لطلبات العروض أو المزادات العامة وما يسمى "مسابقات الجمال".

٤٧- وتعتبر المزادات العامة عادة أكثر طرق منح الامتيازات فعالية. وقد سلمت بذلك شيلي حيث تجري مناقشة إصلاح قانون الامتيازات القائم. ويهدف القانون الجديد المقترح إلى تصحيح نقائص نظام الامتيازات

---

(٤٦) انظر Zambian case study, OECD (2005).

(٤٧) يوضح رد الجمهورية الدومينيكية على استبيان الأونكتاد المدى الزمني الطويل الذي يمكن منح الامتيازات خلاله، من امتيازات مدتها سنتان لإدارة اليانصيب إلى امتيازات التعدين التي تصل مدتها حتى ثلاثين سنة.

(٤٨) OECD (2006), page 48.

(٤٩) OECD (2006).

السابق التي نتجت في جزء منها عن منح الامتيازات عن طريق مفاوضات ثنائية بدلا من عملية تقديم عطاءات(٥٠). ويتطلب القانون الإندونيسي أن تُمنح امتيازات الهياكل الأساسية عن طريق إجراء تقديم العطاءات(٥١).

٤٨- بيد أن المزادات العلنية لا تتيح قيام منافسة على السوق إلا إذا احتُرمت مبادئ المساواة في المعاملة والشفافية والتناسب. فمن شأن التواطؤ بين مقدمي العطاءات وفساد موظفي الحكومة أن يضر بالمنافسة، ومن ثم يبطل أثر المزادات التنافسية المتمثل في اختيار أكثر مقدمي العطاءات كفاءة. ولذلك ينبغي جعل منع الفساد والتواطؤ ومعاقبتهما على رأس الأولويات. فعلى سبيل المثال، قد تكون العطاءات المختومة أفضل من المزادات المفتوحة بغية الحد من فرص الاتصال فيما بين مقدمي العطاءات، ولكنها تزيد من صعوبة الكشف عن الفساد(٥٢). وتصميم المزادات أمر معقد، حيث تؤدي اختلافات تافهة ظاهرياً إلى مستويات منافسة مختلفة كثيراً في الظروف المحددة التي تُستخدم فيها.

٤٩- وينبغي أن يشارك في المزاد عدد كاف من مقدمي العطاءات الجادين(٥٣). وقد لا يقوم مقدمو العطاءات المحتملون بتقديم عرض لأسباب مختلفة. أحدها الإطار الزمني القصير لتقديم عرض. وقد حدث هذا، على سبيل المثال، في امتياز متعلق بغابة في بيرو. إذ يحتاج عادة مقدم العطاءات المحتمل إلى زيارة لمنطقة الغابة المقصودة من أجل تقييم قيمتها التجارية قبل تقديم عرض. بيد أن الهيئة المسؤولة نظمت، في ربيع عام ٢٠٠٢، المزادات في وقت قريب أكثر مما ينبغي من بداية فترة الحصاد، وهو ما جعل من المستحيل على زيارة مقدمي العطاءات المحتملين لمنطقة الغابة المقرر التي سيغطيها الامتياز(٥٤). ولذلك لم يكن بوسع كثير من مقدمي العطاءات إعداد عرض والمشاركة في المزاد. وكان بالإمكان منع هذا الأمر بسهولة عن طريق تنظيم المزاد في وقت أبكر.

٥٠- وقد لا يقوم مقدمو العطاءات المحتملون بتقديم عروض بسبب قلة المعلومات. وإذا كانت لدى أي مقدم عطاءات محتمل معلومات أفضل من الآخرين عن القيمة الحقيقية للامتياز موضوع المزاد، فإنه يكون في وضع أفضل كثيراً في العملية. وقد لا يقدم آخرون عطاءات لأنهم يعرفون أن معلوماتهم قليلة. وقد يحدث هذا، على سبيل المثال، عندما ينظَّم مزاد لمنح امتياز للمرة الثانية ويكون من يشغل الامتياز من بين مقدمي العطاءات.

٥١- ومن بين تدابير جذب مقدمي عطاءات إضافيين هناك إشهار المزاد على نطاق أوسع وتوفير المعلومات الأساسية والحد من تكاليف إعداد العطاء. ويمكن الحد من تكاليف تقديم العطاء بتوحيد سمات المزادات، ولا سيما عندما ينظم مزاد بشكل متكرر لنفس النوع من الامتياز أو الترخيص.

---

(٥٠) Engel E et al. (2008).

(٥١) Presidential Regulation No. 67 Year 2005 concerning the "Cooperation between the Government and the Private Company in the Infrastructure Procurement". رد إندونيسيا على استبيان الأونكتاد.

(٥٢) OECD (2007), page 4.

(٥٣) يبدو من رد شيلي على استبيان الأونكتاد أن جذب عدد كاف من مقدمي العطاءات ينطوي على تحديات.

(٥٤) Galarza E and La Serna K (2005).

٥٢- ويقلص التقديم المشترك للعطاءات عدد مقدمي العطاءات. وهكذا، ربما تريد الهيئة العامة حصر التقديم المشترك للعطاءات في مقدمي العطاءات الذين لا يستطيعون المشاركة إلا إذا قدموا عطاءات بشكل مشترك. وقد تكون الائتلافات لازمة لتقديم عطاء يتضمن جميع الخبرات الفنية المطلوبة. وللتقديم المشترك للعطاءات عند اقتراب نهاية أجل تقديمها أثر شبيه جدا بالتواطؤ. وينبغي حظره أو تثبيطه كثيراً.

٥٣- وفي الحالات التي ترى فيها هيئة من الهيئات المفاوضات المباشرة مع أصحاب الامتياز المحتملين أنسب من تنظيم مزاد، ربما لأن العقد ينطوي على أبعاد معقدة كثيرة، فإنه يمكن تحفيز المنافسة عن طريق إجراء مفاوضات متوازية مع مرشحين مختلفين، وهي عملية تسمى "المفاوضات التنافسية".

٥٤- ولـ "مسابقة الجمال" كثير من الخصائص نفسها التي تتسم بها المفاوضات. ففي "مسابقة الجمال"، يجري تقييم المتنافسين بناءً على معايير محددة مسبقاً، مثل الخبرة التقنية والسلامة المالية وتغطية الشبكة. وقد انتُقدت "مسابقات الجمال" لأنها تعوزها الشفافية ولأنها عرضة لممارسة الضغوط المؤثرة وللتدخل السياسي[٥٥].

٣- معايير منح الامتيازات

٥٥- ينبغي أن تكون معايير اختيار مقدم العطاءات الفائز بالمزاد محددة مسبقا. ولهذه المعايير تأثير حاسم على مضمون العروض وعلى المنافسة فيما بين مقدمي العطاءات. والمعايير المتعددة - حتى تلك الموضوعة بصيغة محددة جيداً لوضع درجات لها - غير مرغوب فيها بالنظر إلى أنها كثيراً ما تعوزها الشفافية وتكون عرضة للتلاعب والفساد واعتراض من خسروا الامتياز في منحه، وهو ما يفضي إلى تأخيرات ومنازعات مطولة[٥٦]. وقد يبدو امتياز من الامتيازات أقل كفاءة ويكون البتّ في إعادة المفاوضات بشأنه أمراً أصعب عندما لا يكون متغير تقديم العطاءات محدِّداً من المحددات الاقتصادية[٥٧]. لكن ينبغي اختيار المحددات الاقتصادية بعناية. والمعايير الاقتصادية المعتادة لمنح امتيازات الهياكل الأساسية هي '١' مستوى التسعيرة التي سيدفعها المستخدِمون أو '٢' المبلغ الذي سيدفعه صاحب الامتياز للسلطة المانحة للامتياز. وثمة خطر في العطاءات القائمة على التسعيرة من أن تكون التسعيرة الفائزة دون التكلفة الحدية الطويلة الأجل لتقديم الخدمة، وهي عرضة للتغير بسرعة - في معظم الأحيان عن طريق إعادة التفاوض أو المراجعة[٥٨]. ومن الجهة الأخرى، فإن استخدام مبلغ رسوم الامتياز التي تُدفع إلى الحكومة كمعيار لمنح الامتياز هو أمر لا يحفز الكفاءة ولا يحسّن رفاهية المستهلك، نظراً إلى أن صاحب الامتياز سيضطر إلى تمرير تكاليف رسوم الامتياز المرتفعة إلى المستخدِمين.

---

(٥٥) OECD (2007), pages 5–6.

(٥٦) Guasch JL (2004), page 98.

(٥٧) Paredes R and Sanchez JM (2003).

(٥٨) Guasch JL (2004), page 99.

٤- مراقبة أداء صاحب الامتياز خلال مدة الامتياز

٥٦- تظهر التجربة وجوب مراقبة تنفيذ صاحب الامتيازات لالتزاماته التعاقدية. وفي بعض البلدان، تعود هذه المراقبة إلى الهيئة المانحة للامتياز، بينما تُسند بلدان أخرى هذه المهمة إلى هيئات إشرافية متخصصة: ففي بيرو[٥٩]، تمنح المؤسسة الوطنية للموارد الطبيعية (INRENA) الامتيازات المتعلقة بالغابات، بينما تقوم هيئة إدارية أخرى، هي مكتب الإشراف على امتيازات غابات الأخشاب[٦٠]، بالإشراف على تنفيذها.

٥٧- ولمراقبة أداء صاحب الامتياز بُعدٌ خاص بالمنافسة: وعلى سبيل المثال، إذا كان اتفاق الامتياز يلزم صاحب الامتياز بمنح إمكانية الوصول على قدم المساواة إلى مرافقه، فإن كفالة الامتثال تساعد على المنافسة في سوق النشاط التالي. وبالإضافة إلى ذلك، فإن كفالة الامتثال لقانون المنافسة أمر هام، لا سيما إذا كان الامتياز يمنح وضعاً مهيمناً[٦١]. ويوضح مثالان أدناه، هما السكك الحديدية في زامبيا ومطار في شيلي، تطبيق قانون المنافسة.

٥٨- فقد مُنح لائتلاف خاص في عام ٢٠٠٣ امتياز مدته ٢٠ سنة لإدارة شبكة السكك الحديدية الزامبية. ولم يتضمن اتفاق الامتياز حكماً بشأن التسعيرة القصوى، بالرغم من أن السكك الحديدية لا تواجه إلا القليل من المنافسة أو لا تواجه أية منافسة في خدمة بعض العملاء. وهيئة السكك الحديدية الزامبية، التي تضم أكثر من ٩٠٠ كلم من الخطوط الرئيسية للسكك الحديدية و٣٠٠ كلم من الخطوط الفرعية، هي إحدى أكبر شبكات السكك الحديدية في المنطقة، حيث تغطي الهيئة الشبكة برمتها من حدود ساكانيا إلى شلالات فكتوريا، بما في ذلك "بيلت كوبر" وخطوط فرعية أخرى. وفي شباط/فبراير ٢٠٠٧، تلقت الهيئة الزامبية المعنية بالمنافسة شكاوى بشأن التسعيرات المفرطة التي يفرضها صاحب الامتياز. وبدأت تحقيقاً بناء على الأحكام القانونية التي تحظر إساءة استخدام الوضع المهيمن. وأجرت هيئة المنافسة دراسة استقصائية للعملاء وحللت الخطط الاستثمارية لصاحب الامتياز وتنفيذ هذه الخطط. وكانت نتائج الدراسة الاستقصائية للعملاء غير حاسمة. فبينما شكا بعض العملاء من مستوى الأسعار، أعرب آخرون عن ارتياحهم لها. وإذ أخذت الهيئة الزامبية المعنية بالمنافسة هذه النتائج والاستثمارات التي قام بها صاحب الامتياز في الاعتبار، خلصت الهيئة إلى أن تسعيرة الشحن على السكك الحديدية مبررة وأنهت التحقيق.

٥٩- وفي حالة مماثلة، تدخلت المحكمة الشيلية للدفاع عن المنافسة الحرة عندما اتُّهم مشغِّل محطات بأحد مطارات سانتياغو بإساءة استخدام وضعه المهيمن وذلك بفرضه أسعاراً مفرطة على وكلاء الشحن وتقييده

---

(٥٩) Instituto Nacional de Recursos Naturales (المؤسسة الوطنية للموارد الطبيعية).

(٦٠) OSINFOR.

(٦١) للاطلاع على مثال آخر لتدخل هيئة معنية بالمنافسة لوقف قيام صاحب امتياز بإساءة استخدام وضعه المهيمن في سوق النقل بالسكك الحديد، انظر رد بيرو على الاستبيان.

لإمكانية الوصول إلى المحطة. وخلصت المحكمة إلى أن صاحب الامتياز لم يمتثل لحدود التسعيرة المحددة في تفصيلات تقديم العطاءات وأساء استخدام وضعه المهيمن[٦٢].

٦٠- وما كان تطبيق قانون المنافسة في المثالين الشيلي والزامبي ممكنا لو كان صاحب الامتياز قد أُعفي من تطبيق قانون المنافسة العام[٦٣]. وقد تنشأ نزاعات عندما يسمح اتفاق الامتياز - أو يمكن المحاججة بأنه يسمح - بسلوك مخل بالمنافسة. والحل الفعال للنزاعات عندما تتقاطع القوانين التي تنظم عقد الامتياز مع قانون المنافسة قد يثقل كاهل النظم القانونية. ويمكن لتصميم الامتيازات والإطار التنظيمي بعناية أن يساعد على تقليص وقت وتكاليف حل النزاعات، وإتاحة حلها بطريقة تفيد المنافسة.

٥- دور الهيئة المعنية بالمنافسة

٦١- ينبغي أن تؤدي الهيئة المعنية بالمنافسة دوراً هاماً خلال تصميم الامتياز ومنحه، بما أنهما أمران هامان لتعزيز المنافسة[٦٤]. ويعني هذا أنه ينبغي اشتراك الهيئة المعنية بالمنافسة في وقت مبكر في العملية[٦٥]. وهي يمكنها القيام بذلك عن طريق الترويج للمنافسة ومساعدة الوكالة المانحة للامتياز في تصميم هيكل الامتياز بغية زيادة المنافسة إلى أقصى حد بعد منح الامتياز، وذلك مثلاً بالتوصية بالتقسيمات الأفقية أو الرأسية المناسبة. كما يمكن للهيئة المعنية بالمنافسة أن تسدي المشورة بشأن أنسب المعايير لمنح الامتياز أو بشأن تصميم مزاد عام. ففي شيلي مثلاً، تدخلت المحكمة الشيلية للدفاع عن المنافسة الحرة في منح سبعة تراخيص للخط الجوي سانتياغو - ليما. ولتعزيز المنافسة على ذلك الخط، ألزمت المحكمة الهيئة المانحة للامتياز بعدم منح أكثر من ٧٥ في المائة من الطرق إلى نفس مقدم العطاء في الجولة الأولى من المزاد العام. ويسري هذا القيد على الجولة الثانية إلا إذا لم يشارك أي

---

(٦٢) للاطلاع على القرار المقصود للمحكمة الشيلية للدفاع عن المنافسة الحرة وعلى أمثلة أخرى، انظر رد شيلي على استبيان الأونكتاد.

(٦٣) ينص القانون البلغاري صراحة، مثلاً، على أن المشاريع التي أَسندت إليها الدولة أو البلدية تقديم خدمات ذات مصلحة عامة هي مشاريع تخضع لقانون المنافسة ما دام تطبيق هذا القانون لا يعيق بحكم الواقع أو بشكل قانوني المهام التي أُسندت إلى هذه المشاريع (رد بلغاريا على استبيان الأونكتاد). كما ردت شيلي على استبيان الأونكتاد بأن الامتيازات ليست معفية من قانون المنافسة.

(٦٤) على سبيل المثال، ردت ملاوي على استبيان الأونكتاد بأن لجنة الخصخصة بها، وهي المسؤولة عن منح الامتيازات، كثيراً ما تتشاور مع لجنة المنافسة والممارسات التجارية النزيهة عندما تثار قضايا المنافسة في مجال الخصخصة. وفي المكسيك، ينص قانون المنافسة على إشراك الهيئة المعنية بالمنافسة في طلبات العطاءات العامة (رد المكسيك على الاستبيان). ورأت الولايات المتحدة أنه "ربما كان أكثر التحديات إزعاجاً في التعامل مع مشاكل المنافسة في مجال الامتيازات هو الاعتراف بوجود قضية منافسة. ففي كثير من الحالات، لا تكون لدى الوكالة المانحة للامتياز دراية مؤسسية بقضايا المنافسة، وقد تسيء تنظيم القطاع المعني إفراطاً أو تفريطاً" (رد الولايات المتحدة على الاستبيان).

(٦٥) للاطلاع على أمثلة إيجابية لإشراك هيئة معنية بالمنافسة في عملية منح الامتيازات، انظر رد الولايات المتحدة على الاستبيان.

مقدمي عطاءات في الجولة الأولى[٦٦]. وقد يكون مطلوباً أيضاً إسداء المشورة بشأن التنظيم الخاص بقطاع محدد. وقد يتعين أن تحدد الهيئة المعنية بالمنافسة أولويات لقصر مشاركتها على أهم مشاريع الامتيازات، وأن تصدر مبادئ توجيهية أو بيانات بشأن السياسة العامة لتناول مشاريع أخرى[٦٧].

واو - دور الأنظمة القطاعية

٦٢- كثيراً ما يعطي الامتياز وضعاً قوياً، إن لم يكن مهيمناً، في السوق. وبالرغم من أن الهيئة المانحة للامتياز قد تكون قادرة على التدخل اللاحق استناداً إلى الأحكام التي تحظر إساءة استخدام وضع مهيمن، ربما يكون من الأنسب معالجة مسألة القوة الكبيرة لصاحب الامتياز في السوق عن طريق نظام خاص بقطاع محدد يطبق بشكل مسبق[٦٨]. (يمكن أن تتناول ذلك أيضاً أحكام في عقد الامتياز). ويمكن لنظام خاص بقطاع محدد، كان موجوداً قبل منح الامتياز، أن يحد من عدم التيقّن الذي يواجهه أصحاب الامتياز المحتملون[٦٩]. ولعل الأهداف الرئيسية لوجود إطار تنظيمي هي '١' دفع الشركة الخاضعة للنظام إلى أن تعمل بأقل تكاليف ممكنة (الكفاءة)، و'٢' مواءمة العائدات مع التكاليف، بحيث تتمكن الشركة من ألا تكسب إلا أرباحاً "عادية". وكثيراً ما يجب الموازنة بين هذه الأهداف، بالنظر إلى أن الشركات لا تكون لديها حوافز لزيادة الكفاءة إلا إذا كانت تستطيع الاحتفاظ ببعض المكاسب الناتجة عنها. وقد يكون من بين الأهداف الأخرى زيادة التغطية وتحسين جودة الخدمة وجعل الخدمة شاملة[٧٠].

ثانياً - كيف يمكن تحسين "ممارسة" الامتيازات؟ الدروس المستفادة والتحديات المستقبلية

٦٣- وفقاً لاستطلاعات الرأي، هناك تصورات واسعة الانتشار في بلدان أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي مفادها أن برامج الخصخصة والامتياز قد اتسمت بعدم الإنصاف واستفاد منها الأغنياء وأضرت بالفقراء من خلال فقدان الوظائف وارتفاع التسعيرات وأن هذه العمليات افتقرت إلى الشفافية، كما أُسيء استخدام حصيلتها، ولم يتقاسم المشغِّلون المكاسب المحقَّقة من الكفاءة مع المستخدِمين، وانتشر الفساد بشكل جامح[٧١]. ويُفترض أن بعض المواطنين على الأقل في مناطق أخرى يشاركون في تبني وجهة النظر هذه.

---

(٦٦) رد شيلي على استبيان الأونكتاد.

(٦٧) للاطلاع على أمثلة الترويج للمنافسة فيما يتصل بالامتيازات، انظر رد شيلي على الاستبيان.

(٦٨) في هذا الصدد، انظر ردي الولايات المتحدة والمكسيك على استبيان الأونكتاد. وبالإضافة إلى ذلك، فوفقاً لرد بنما، يخضع المورد المهيمن لخدمات الاتصالات السلكية واللاسلكية المحلية الأساسية في بنما لإشراف تنظيمي، بما في ذلك التحكّم في الأسعار، بينما تحدَّد الأسعار بحرية في قطاع اتصالات الهاتف المحمول بسبب درجة المنافسة.

(٦٩) OECD (2006), page 49؛ ورد مدغشقر على استبيان الأونكتاد.

(٧٠) Guasch JL (2004), page 138.

(٧١) Guasch JL (2004), page 9.

٦٤- وبالرغم من هذه الصورة السلبية، أسهمت بعض الامتيازات في التنمية الاقتصادية ورفاهية المستهلك. فقد عززت الامتيازات الهياكل الأساسية ووسعتها وأدخلت قدراً أكبر من الكفاءة. ولكن من الواضح أنه يمكن تحسين "ممارسة" الامتيازات، ويمكن للتجارب القطرية أن تساعد في تحديد طرق للقيام بذلك.

٦٥- أسئلة لاستثارة النقاش:

(أ) كيف كانت تجربة استخدام تراخيص متعددة من أجل "خلق" المنافسة؟ هل استمرت المنافسة التي عرفتها مرحلة منح التراخيص في مرحلة إمداد السوق؟ هل ثمة دروس حول "خَلْق المنافسة" عن طريق وجود تراخيص متعددة؟

(ب) كيف كانت تجربة تطبيق قانون المنافسة العام على أصحاب الامتيازات عندما توجد في عقد الامتياز أحكام يبدو أنها تقيد السلوك المخل بالمنافسة؟

(ج) كيف كانت تجربة العمل مع الهيئات التي تصمم الامتيازات؟ ما هي الاستراتيجيات التي تبدو أكثر نجاحاً في صرف التركيز مبكراً إلى نتائج المنافسة؟

المراجع

Autopista Central (2001). Annual report 2001. http://www.autopistacentral.cl/quienes_somos/memoria2001/centralingles.pdf

Borsdorf A and Hidalgo R (2005). Los mega-diseños residenciales vallados en las periferias de las metrópolis latinoamericanas y el advenimiento de un nuevo concepto de ciudad : alcances en base al caso de Santiago de Chile. http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-03.htm

Brusick P (2008). Privatization, natural monopolies and sector regulators: an international perspective. Presentation prepared for the Conference on Competition Policy and Privatization. Cairo. 28 January 2008.

Commission of the European Communities (2004). Green paper on public–private partnerships and community law on public contracts and concessions. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0327:FIN:EN:PDF

Commission of the European Communities (2002). Commission interpretative communication on concessions under community law. 2000/C 121/02. Available http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2000:121:0002:0013:EN:PDF

Davis CE (2003). Refocusing the Jamaican State: privatisation and regulation of key utilities. Speech for a joint workshop CARR CRC and Aston Business School Risk, Hulme University. Manchester, United Kingdom. 26 June 2003. http://www.competition-regulation.org.uk/conferences/mcrcarr03/cdavis.pdf

EBRD (2006). EBRD core principles for a modern concessions law – selection and justification of principles. http://www.ebrd.com/country/sector/law/concess/core/coreprin.pdf

EBRD (2005). Concession Assessment Project, cover analysis report. http://www.ebrd.com/country/sector/law/concess/assess/report.pdf

Engel E et al. (2008). Renegociación de concesiones en Chile. http://ciperchile.cl/wp-content/uploads/renegociaciones-de-contratos.pdf

Estache A et al. (2007). Infrastructure, reforms and the poor in Latin America.

European Commission (2005). Public procurement: Commission proposes clarification of EU rules on public-private partnerships. IP/05/1440. Press release of 17 November 2005. http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/1440&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en

Foga N and Newman D. The liberalization of the telecommunications industry in CARICOM: case study Jamaica and Dominica. http://www.fogadaley.com/Telecom_001.pdf

Galarza E and La Serna K (2005). ¿Son sostenibles las concesiones forestales en Perú? http://cies.org.pe/files/ES/bol%2056/05-GALARZA.pdf

Gómez U (2005). Autopistas pasan test de calidad. http://proquest.umi.com/pqdweb?did=876757031&sid=1&Fmt=3&clientId=23693&RQT=309&VName=PQD&cfc=1

Guasch JL (2004). *Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions: Doing it Right.* WBI Development Studies.

Hall D and Lobina E (2005). The relative efficiency of public and private sector water. Public Services International Research Unit, Business School, University of Greenwich. London. http://www.psiru.org/reports/2005-10-W-effic.doc

Hall D and Lobina E (2003). Problems with private water concessions: a review of experiences in Latin America and other regions. Public Services International Research Unit, Business School, University of Greenwich. London.http://www.psiru.org/reports/2003-06-W-over.doc

Jamaica, Office of Utilities Regulation (2007). *Annual Report & Financial Statements 2006–2007.*

OECD (2007). Policy brief on competition policy and concessions. http://www.oecd.org/dataoecd/12/47/38706036.pdf.

OECD (2006). *Policy Roundtables, Concessions*. DAF/COMP/GF (2006)6. http://www.oecd.org/dataoecd/0/28/39531515.pdf

OECD (2005). Abuse of dominance in regulated sectors. Case submitted by Zambia at the Global Forum on Competition. 14 January 2005. http://www.oecd.org/dataoecd/50/9/34285468.pdf

OECD. Basic elements of a law on concession agreements. http://www.oecd.org/dataoecd/41/20/33959802.pdf

Paredes R and Sanchez JM (2003). Government concession contracts in Chile: the role of competition in bidding process. http://www.economia.puc.cl/index/detalle_publica.asp?id_publicacion=865&id_subsecciones=123&id_seccion=3

Sánchez-Albavera F and Lardé J (2006). *Minería y Competitividad internacional en América Latina.* Santiago de Chile, CEPAL. http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/25949/lcl2532e.pdf

Skanska (2008). Autopista Central, Chile, case study 1 of May 2008. http://skanska-sustainability-case-studies.com/pdfs/1/01_Autopista_v001.pdf

Social Watch (2003). Country by country – Malaysia, 2003 report: the high cost of private monopolies. http://www.socialwatch.org/en/informesNacionales/80.html

UNCITRAL (2003). *Model Legislative Provisions on Privately Financed Infrastructure Projects*. http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/pfip/model/annex1-e.pdf

UNCITRAL (2000). *Guide on Privately Financed Infrastructure Projects*. http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/pfip/guide/pfip-e.pdf

UNCTAD (2008). *World Investment Report 2008, Transnational Corporations and the Infrastructure Challenge.*

UNCTAD (2007). *Model Law on Competition.*

UNCTAD (2007). *World Investment Report 2007, Transnational Corporations, Extractive Industries and Development.*

Wallsten SJ (1999). An empirical analysis of competition, privatisation, and regulation in Africa and Latin America. http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/1999/09/14/000094946_99072206440581/Rendered/PDF/multi_page.pdf

World Bank (1995a). Public policy for the private sector, concessions – the way to privatize infrastructure sector monopolies. Note No. 59. http://rru.worldbank.org/documents/publicpolicyjournal/059guislain.pdf

World Bank (1995b). Industry and Mining Division of the Industry and Energy Department. http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTOGMC/0,,contentMDK:20212273~menuPK:509429~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:336930,00.html

– – – – –