

التمويل والشراكة بين
القطاعين العام والخاص

تمويل استثمارات
النقل الحضري



L
U
T
P

 The World Bank

 Australian Government
AusAID

 ESMAP
Energy Sector Management Assistance Program

 PPIAF
PUBLIC-PRIVATE INFRASTRUCTURE ADVISORY FACILITY

المجموعة 6/ الوحدة 1: تمويل استثمارات النقل الحضري

هذا العرض هو واحد من مواد الدعم الخاصة ببرنامج بناء قدرات "قادة تخطيط النقل الحضري"
قامت الجهات التالية بتقديم الدعم لبرنامج بناء قدرات القادة في مجال تخطيط النقل الحضري:

البنك الدولي

الوكالة الأسترالية للتنمية الدولية

برنامج المساعدة على إدارة قطاع الطاقة

المرفق الاستشاري للبنية التحتية المشتركة بين القطاعين العام والخاص

الهدف

- فهم المراحل المختلفة من دورة المشروع.
- فهم طبيعة التمويل اللازم خلال كل مرحلة.
- التوعية بالمناهج المتبعة في تمويل الاستثمارات الرأسمالية.
- فهم الحالات الملائمة لتمويل القطاع العام والقطاع الخاص والشراكة بينها.

سنحاول في هذه الوحدة فهم المراحل المختلفة من دورة المشروع والتمويل اللازم لكل مرحلة، وفهم مناهج تمويل الاستثمارات الرأسمالية، كما سنحاول فهم الحالات التي يُفضل فيها استخدام التمويل العام أو الخاص أو الشراكة بين القطاعين العام والخاص.



التمرين الافتتاحي تمويل نظام النقل السريع بالحافلات

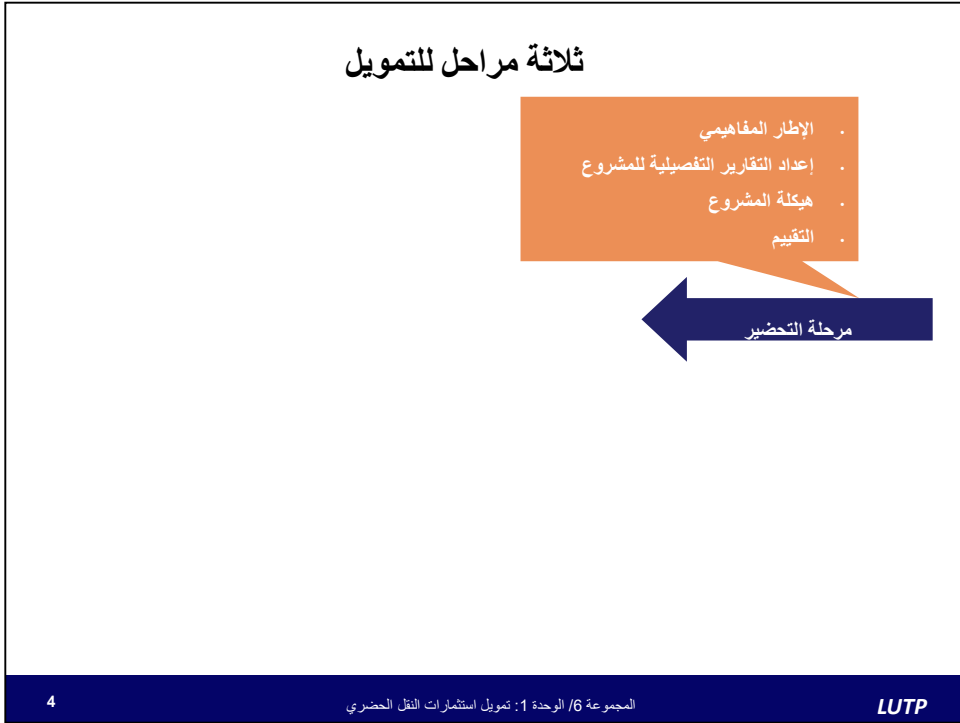
المشكلة

– هناك طلب قوي على النظام الجديد للنقل السريع بالحافلات في مدينتك، ولكن في مقدرتك فقط توفير 30% من التكلفة المقدرة.

المهمة

– كيف ستحصل على باقي التمويل المطلوب لتوفير التكلفة الرأسمالية؟ ما هي الخيارات المتاحة أمامك؟



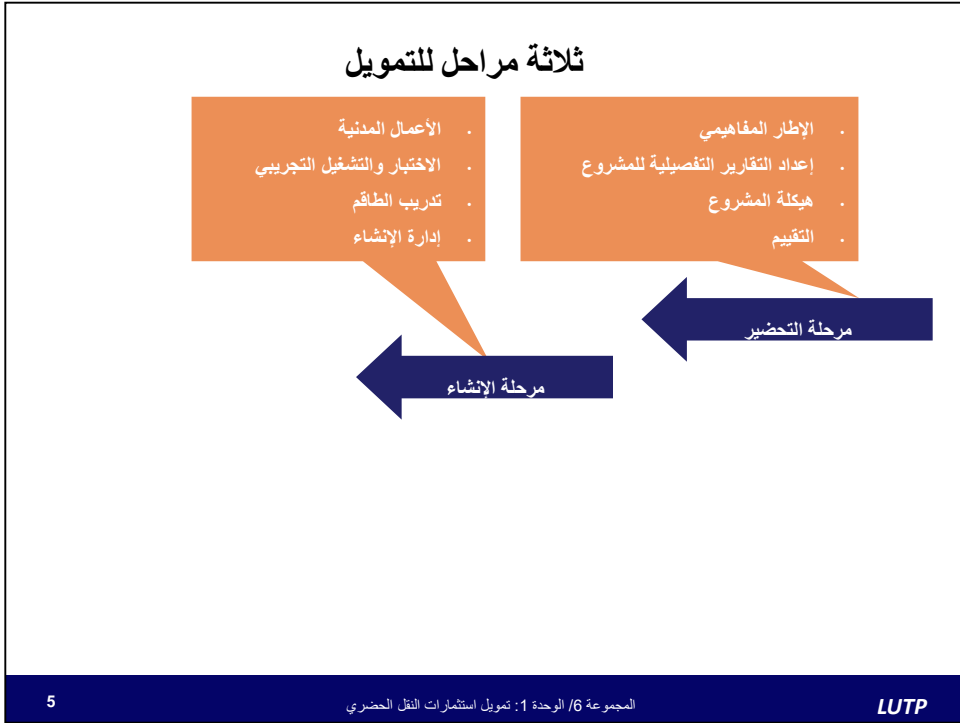


تُعرف أول مرحلة من دورة المشروع بـ "مرحلة التحضير"، وعادةً تشمل وضع الإطار المفاهيمي للمشروع، وإعداد التقارير المطلوبة، والهيكلية والتقييم، كما تشمل مرحلة التحضير ما يلي:

- وضع خطة المشروع.
 - إجراء الدراسات الاستقصائية اللازمة.
 - تحديد خصائص الموقع والمستفيدين المحتملين.
 - استكمال تقييم الخيارات والتقنيات المختلفة، واتخاذ الخيارات المناسبة.
 - دراسة الإمكانيات التقنية والمالية.
 - تقييم التأثيرات الاجتماعية والبيئية.
 - تحديد الاحتياجات من الأراضي وأساليب الشراء.
 - اتخاذ القرارات المتعلقة بتمويل المشروع والحصول على القروض.
 - البدء في اتخاذ الإجراءات الخاصة بإنشاء كيان قانوني جديد.
 - استكمال الاتفاقيات المتعلقة بترتيبات الشراكة بين القطاعين العام والخاص.
- وُجمل القول، إن مرحلة التحضير تشمل جميع الإجراءات المطلوبة قبل البدء الفعلي للإنشاء.

مدة هذه المرحلة غير مؤكدة تمامًا، حيث قد تستمر هذه المرحلة لعقود من الزمن بالنسبة للمشروعات الكبيرة، ولكنها قد تكون أسرع بكثير بالنسبة للمشروعات الصغيرة، ولكن قد تتسبب الكثير من الأمور في زيادة مدة هذه المرحلة، فعلى سبيل المثال، بالنسبة لحيازة الأراضي، قد يتسبب أي نوع من الخلاف بشأن الملكية أو المقابل المادي أو إعادة التوطين في تمديد الجدول الزمني للمشروع لشهور، إن لم تكن أعوام.

في كثير من الأحيان، قد تفشل بعض المشروعات، حتى بعد التحضير المطوّل لها، فقد تتوقف مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص بسبب الرغبة في تحقيق مصالح شخصية أو فشل الشركاء المحتملين في التوصل لاتفاق.

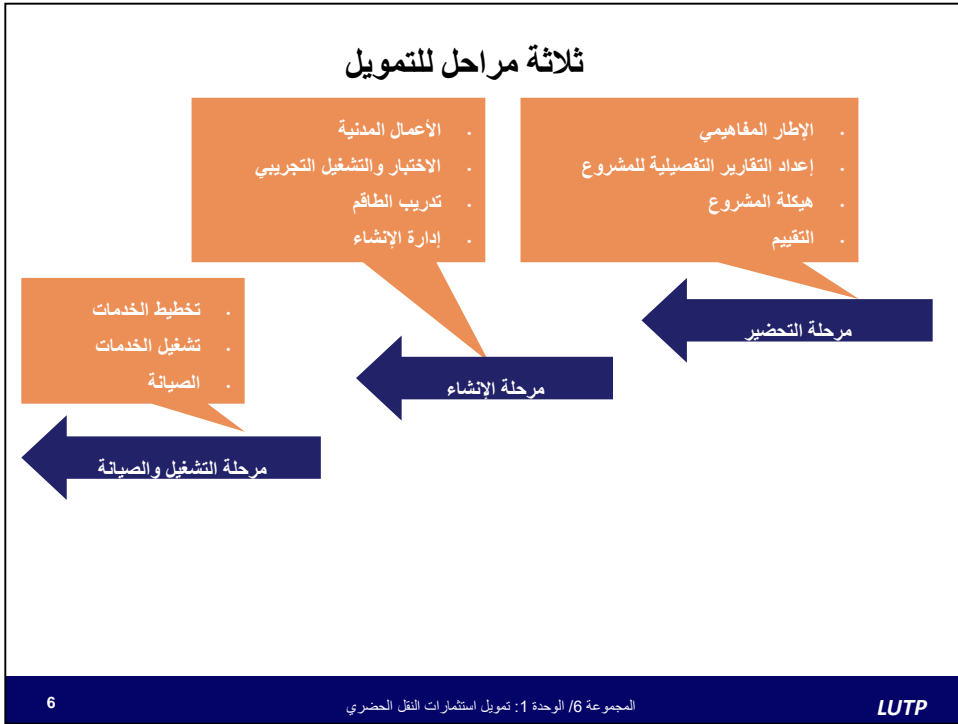


تُعرف المرحلة الثانية من دورة المشروع بـ "مرحلة الإنشاء"، وتتضمن جميع الإجراءات المتعلقة بالإنشاء الفعلي للمؤسسة حتى الوقت الذي يصبح فيه المشروع جاهزاً للتشغيل، لذلك تحدث جميع الأعمال المدنية المتعلقة بالمشروع خلال هذه المرحلة، كما تشمل أيضاً:

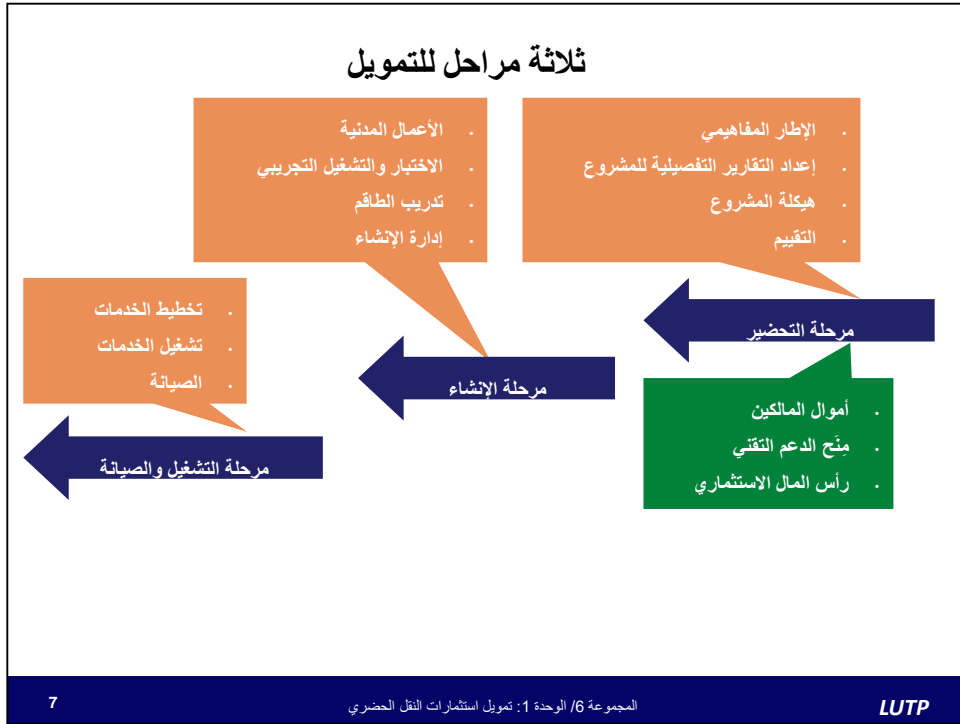
- اختبار المنشأة وطاقم التدريب.
- شراء المعدات
- عقود الإنشاء
- رصد المنجزات المُحققة
- التعاقد مع مجموعة من المقاولين

التركيز الرئيسي في هذه المرحلة التأكد من استيفاء واكمال جميع المكونات، وتُعتبر القدرات الجيدة على إدارة المشروعات مطلباً هاماً لهذه المرحلة.

خلاصة القول، تُعد جميع الأنشطة التي تقع بين مرحلة التحضير والبدء في التشغيل التجاري جزءاً من مرحلة الإنشاء. مدة هذه المرحلة أكثر تحديداً، وعادةً ترتبط بطبيعة المشروع. قد تحدث تأخيرات إذا كانت مرحلة التحضير غير مدروسة جيداً أو لم يكن فريق الإدارة مستعداً، أو عند وقوع أحداث غير متوقعة. وتتسبب المنازعات أحياناً في حالات تأخير، مثل الخلافات مع المقاولين، وغير ذلك. ورغم تلك الاحتمالات فإنه يُمكن تحديد فترة زمنية محددة لهذه المرحلة بشكل أفضل من الفترة الزمنية الخاصة بمرحلة التحضير.



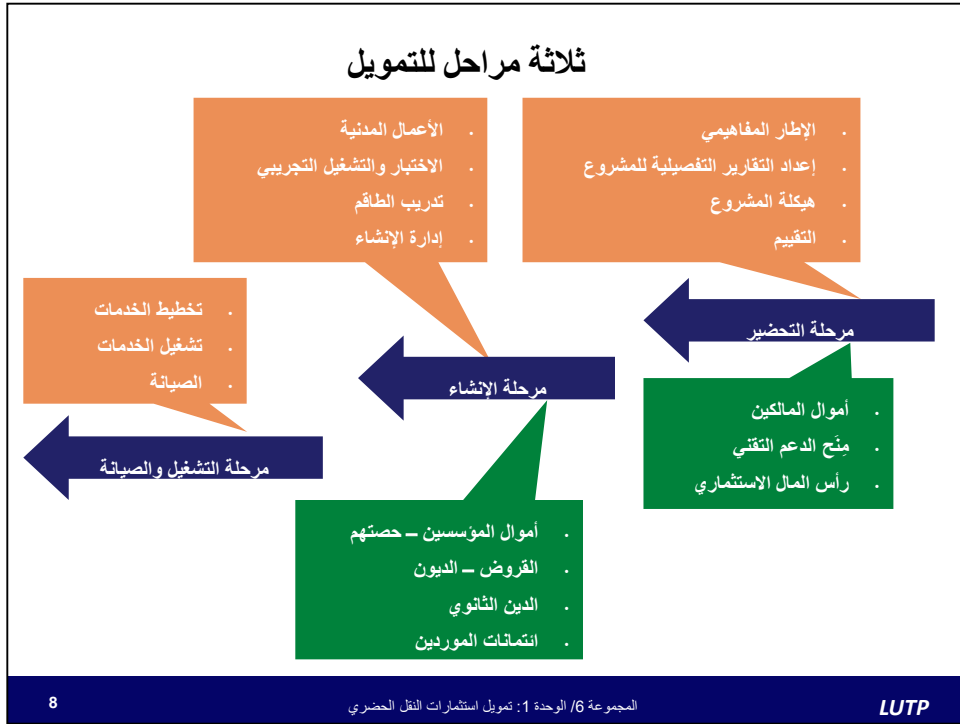
أخيراً فإن المرحلة الثالثة تتضمن عمليات التشغيل والصيانة، حيث يبدأ في هذه المرحلة التشغيل الرسمي للمشروع، ويبدأ في تقديم الخدمات التي أُنشئاً من أجلها. دعونا نلقي نظرة على طبيعة التمويل المطلوب لكل مرحلة من هذه المراحل.



تكون الاحتياجات المالية في مرحلة التحضير صغيرة بشكل عام، حيث تكون التكاليف الوحيدة هي تكاليف وضع الإطار المفاهيمي والتحضير للمشروع وهيكلته، وتتضمن تلك التكاليف بشكل عام مبالغ تتعلق بالخدمات الاستشارية التي تُشكل جزءاً ضئيلاً من إجمالي تكاليف المشروع. ورغم أن الاحتياجات المالية صغيرة، إلا أن عناصر المخاطرة مرتفعة، بسبب عدم وجود ما يؤكد أن المشروع سيكون مقبولاً وقابلًا للتطبيق، كما أن مدة هذه المرحلة غير مؤكدة، مما يرفع من مستوى المخاطرة.

نظرًا للمخاطرة الشديدة، تتردد كثير من مؤسسات الإقراض في تقديم الدعم المالي لهذه المرحلة، ومع ذلك فإن الاحتياجات المالية المنخفضة نسبياً تسمح لغالبية المؤسسات بتغطية التكاليف من مواردهم الخاصة. تُقدم بعض الجهات المانحة منح الدعم التقني لمرحلة التحضير للمشروع، وخاصةً إن كانت المشروعات ذات قيمة عالية للمنفعة عامة. وقد يتوفر التمويل للمشروعات المتوقعة ربحيتها من مصادر رأس المال المخاطر.

تتوفر الموارد الخاصة بمرحلة التحضير في المشروعات التابعة للقطاع العام من الموازنة العامة.



ننتقل الآن إلى مرحلة الإنشاء، التي يلزمها قدر عالي من التمويل على مدى فترة زمنية قصيرة نسبياً. وليس هناك إيرادات في هذه المرحلة، وتكون الاحتياجات المالية خلالها كبيرة وبمبالغ ضخمة، ومع ذلك يكون مستوى المخاطرة خلال هذه المرحلة أقل، حيث يكون القرار الاستمرار في هذا المشروع قد تم اتخاذه في هذا التوقيت.

ولذلك السبب، يتم تمويل مرحلة الإنشاء الخاصة بالمشروع بشكل عام من خلال مجموعة من القروض بجانب أموال المؤسسين، ويعرف ذلك باسم " الدين ورأس المال المملوك". وتقبل عادةً نسبة 3 : 1 من الدين إلى رأس المال المملوك في مشروعات البنية التحتية، أي يمكن تمويل 75% من التكلفة بالدين، بينما تكون نسبة 25% المتبقية رأسمال مملوك.

الدين

- يدفع بنسبة فائدة متفق عليها
- يأتي من
 - المؤسسات المالية
 - المصارف الإنمائية متعددة الأطراف (البنك الدولي، وبنك التنمية الآسيوي، إلخ)
 - الحكومات الأجنبية (وكالة اليابان للتعاون الدولي - الوكالة الفرنسية للتنمية، إلخ)
 - الحكومة الوطنية والإقليمية والمحلية
 - انتمانات الموردين
 - الدفعات المقدمة من المشترين

يُمكن الحصول على التمويل بالدين من المؤسسات المالية، مثل شركات تمويل البنية التحتية، أو المصارف الإنمائية متعددة الأطراف، أو الهيئات الدولية، أو حتى الحكومة. وهناك مجموعة من الاحتمالات، ويعتمد المصدر عمومًا على طبيعة المشروع. ويتوفر للمشروعات عالية الربح، ذات المخاطر المنخفضة بالنسبة لرد الدين، تمويل من البنوك التجارية والمؤسسات المالية. بينما تحصل المشروعات التي تتطلب تمويلًا طويل الأجل، خاصة مشروعات البنية التحتية، على التمويل من مؤسسات تمويل البنية التحتية الموجودة في عدد من الدول، وتحصل المشروعات ذات المنفعة العامة العالية على التمويل من المصارف الإنمائية متعددة الأطراف أو من الحكومة.

الدين الثانوي أو الدين الذي يجب دفعه بعد سداد جميع الديون الأخرى هو أيضًا مصدر للتمويل بالدين. ويقدمه غالبًا المؤسس (على سبيل المثال الحكومة) لتغطية تكلفة بعض المكونات، مثل تكلفة الأرض، ويقوم الموردون أحيانًا بعرض الائتمان، وقد يفي ذلك أيضًا بغرض التمويل بالدين. وقد يقدم المستفيدون المستقبليون أحيانًا دفعات مقدمة (تُستخدم بشكل عام لمشروعات الإسكان)، وهذا أيضًا شكل من أشكال التمويل بالدين.

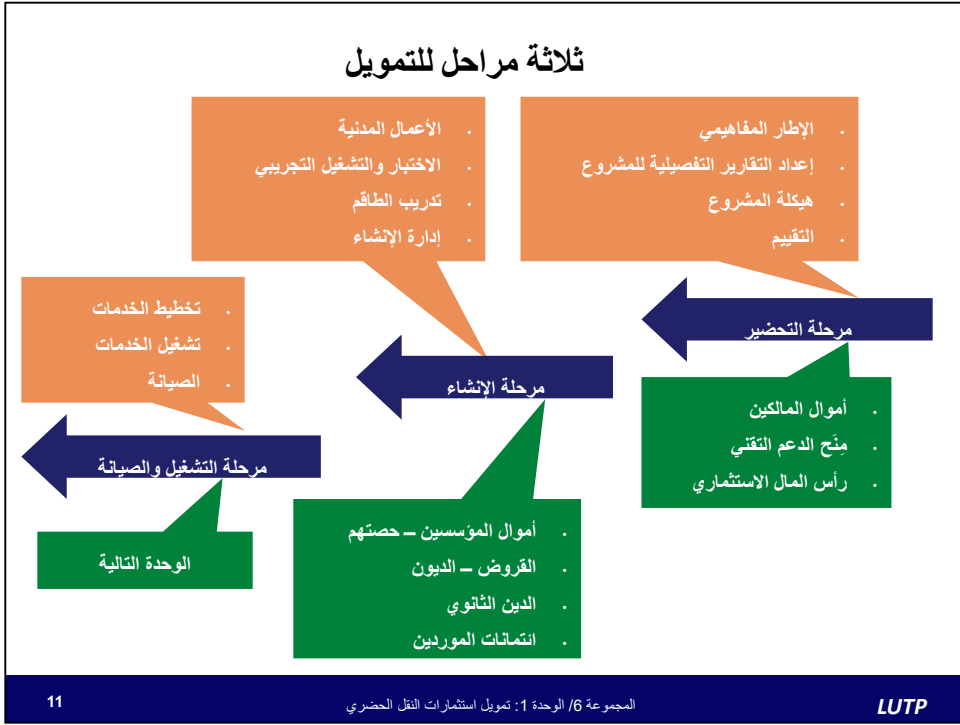
رأس المال المملوك

- لا يسدد مثل الدين
- يتوقع حاملو الأسهم الربح من توزيعات الأرباح السنوية وزيادة قيمة الأصول.
- يقدمه:
 - المؤسسون الرئيسيون
 - حاملو الأسهم الآخرين

يأتي رأس المال المملوك من المؤسسين وهو لا يسدد على عكس الديون، وقد يكون هناك مؤسس واحد أو أكثر، وقد تشمل ترتيبات الشراكة بين القطاعين العام والخاص عددا من المؤسسين من القطاعين. وقد يكون لدى الشركات العامة المحدودة آلاف من المؤسسين، إلى جانب بعض الملاك الرئيسيين وعدد من صغار المساهمين. وغالبًا ما تُؤسس الشركات الجديدة بهدف امتلاك وتشغيل مشروعات جديدة، وذلك بعدد من المساهمين، الذين يشاركون في ملكية الشركة.

لا يهدف حاملو أسهم الشركة إلى استرداد ما دفعوه من أموال مع أرباح، ولكنهم يتوقعون تحقيق عائدات أعلى بكثير، سواء عن طريق توزيع الأرباح السنوية أو زيادة قيمة الأسهم الخاصة بهم.

وإذا كانت أعمال الشركة تسير على نحو جيد، فيمكن أن تكون العائدات مرتفعة للغاية، ولكن إن كان أداء الشركة ضعيفًا، قد لا تكون هناك أي عائدات، وبالتالي تتواجد مخاطرة، ويجب أن يكون المساهمون على استعداد لخوض تلك المخاطرة. تختلف عائدات حاملي الأسهم عن عائدات حاملي سندات الديون، حيث يحق لحاملي سندات الديون استرداد الأموال، ما لم تفلس الشركة، بينما يتم السداد لحاملي الأسهم فقط بعد تحقيق الشركة للأرباح.



تتطلب مرحلة التشغيل والصيانة أيضًا مبالغ كبيرة من التمويل، وغالبًا ما تكون أعلى بكثير من تلك التي تتطلبها مرحلة الإنشاء، ويمتد ذلك على عدد من السنوات، وتكون الاحتياجات السنوية منخفضة. نتناول في الوحدة التالية مزيد من التفاصيل حول المناهج المتبعة في تمويل هذه المرحلة.

الملكية

- القطاع العام
- الشراكة بين القطاعين العام والخاص
- القطاع الخاص



دعونا نُلقِي نظرة على الأنماط المحتملة لملكية هذه المشروعات الرأسمالية، التي يُمكن أن تكون مملوكة بالكامل للقطاع العام أو الخاص. هناك أيضاً خيارات لشتى أشكال الشراكات بين القطاعين العام والخاص. دعونا نستعرض الآن بعض الأمثلة على كل فئة من فئات الملكية.

بعض الأمثلة على ملكية القطاع العام

- معظم مشروعات مترو الأنفاق حول العالم ممولة من الموازنة العامة.
- طرق المدن والجسور
- ممرات المشاة ومسارات الدراجات



تُموَّل معظم مشروعات مترو الأنفاق حول العالم من الموازنة العامة، مع جزء بالدين يتم سداده من إيرادات المشروع والموازنة العامة. وعلى نحو مماثل يتم تمويل الطرق والجسور بشكل عام من الموازنة العامة، ويمتلكها القطاع العام. تقع ممرات المشاة ومسارات الدراجات أيضًا ضمن ملكية القطاع العام، حيث يتم تمويلها من الموازنة العامة.

بعض الأمثلة على ملكية القطاع الخاص

- عدد من مرافق مواقف السيارات الصغيرة
- خدمات الحافلات في معظم المدن
- مترو الأنفاق في جورجاون (بالقرب من مدينة دهلي)
- أنظمة النقل الآلي للأشخاص في مدن الملاهي
- بعض محطات النقل العام

بالنسبة للملكية الخاصة، تقع مرافق مواقف السيارات الصغيرة وكذلك خدمات الحافلات في مدن كثيرة ضمن ملكية القطاع الخاص. في الهند، وبالتحديد في جورجاون – إحدى ضواحي مدينة دهلي – تم إنشاء مترو الأنفاق، ويمتلكه القطاع الخاص بشكل رئيسي، ويربط بين كثير من المباني والمجمعات التجارية التي أنشأها المؤسس نفسه لمترو الأنفاق. تقع معظم أنظمة النقل الآلي للأشخاص، خاصةً في مدن الملاهي، ضمن ملكية القطاع الخاص، كما يقوم القطاع الخاص أيضاً بتمويل وامتلاك بعض محطات النقل العام.

بعض الأمثلة على الشراكة بين القطاعين العام والخاص

- تشغيل الحافلات في مشروعات النقل بالحافلات السريعة، مع تقديم الحكومة للبنية التحتية.
- أنظمة السكك الحديدية الخفيفة في مانيلا وبانكوك كوالالمبور ومومباي
- عدد من مشروعات مواقف السيارات الكبيرة
- محطات النقل العام
- أنظمة تحصيل الأجرة للنقل العام

فيما يتعلق بأمثلة تمويل وملكية الشراكات بين القطاعين العام والخاص، يمتلك القطاع الخاص معظم عمليات تشغيل الحافلات في مشروعات النقل السريع بالحافلات، مع توفير الحكومة للبنية التحتية. تم إنشاء أنظمة السكك الحديدية الخفيفة في مانيلا وبانكوك كوالالمبور باتفاقات شراكة بين القطاعين العام والخاص، وكذلك مترو الأنفاق في مومباي. عدد مشروعات مواقف السيارات الكبيرة عبارة عن شراكة بين القطاعين العام والخاص، وكذلك عدد من المحطات الكبيرة للنقل العام. اتبعت كثير من المدن ترتيبات الشراكة بين القطاعين العام والخاص فيما يتعلق بتحصيل الأجرة أو تركيب الأنظمة الذكية للنقل وإدارتها.

مقارنة ملكية القطاع العام مع ملكية القطاع الخاص

	قيمة مرتفعة للمنفعة العامة	قيمة منخفضة للمنفعة العامة
ذات أرباح عالية	شراكة بين القطاعين العام والخاص	القطاع الخاص
ذات أرباح أقل	القطاع العام	

عند تقرير أفضل منهجية للملكية والتمويل، نحتاج إلى إدراك أن أي مشروع للبنية التحتية يشتمل على بعدين رئيسيين، الأول هو مدى المنفعة العامة التي يقدمها هذا المشروع، والثاني هو مقدار الأرباح التي يُمكن أن يحققها. وكقاعدة عامة من الأفضل أن تكون المشروعات ذات الأرباح العالية والقيمة المنخفضة للمنفعة العامة مملوكة وممولة من القطاع الخاص، في حين أنه من الأفضل أن تكون المشروعات ذات الأرباح المنخفضة والقيمة المرتفعة للمنفعة العامة ممولة من القطاع العام. وتصلح المشروعات ذات الأرباح العالية والقيمة المرتفعة للمنفعة العامة للشراكة بين القطاعين العام والخاص.

هل يُمكنك تقديم بعض الأمثلة ذات قيمة منخفضة للمنفعة العامة وربحية منخفضة؟ من المسؤول عن تمويل تلك المشروعات؟



ملخص

- مناقشة طبيعة التمويل اللازم خلال كل مرحلة من دورة المشروع.
- وصف المناهج المختلفة لتمويل الاستثمارات الرأسمالية
- تحديد الحالات التي يُفضل فيها تمويل القطاع العام أو القطاع الخاص أو الشراكة بين القطاعين

ناقشنا في هذه الوحدة المراحل المختلفة لدورة المشروع والتمويل اللازم لكل مرحلة. ثم قمنا بوصف المناهج المختلفة لتمويل الاستثمارات الرأسمالية، بما يشمل مناهج التمويل من القطاعين العام والخاص. وأخيراً قمنا بتحديد الحالات التي يُفضل فيها التمويل من القطاع العام أو من القطاع الخاص أو الشراكة بين القطاعين العام والخاص.