

Distr.: General
11 February 2019
Arabic
Original: English

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



اللجنة الاقتصادية لأفريقيا

لجنة خبراء مؤتمر وزراء المالية والتخطيط والتنمية الاقتصادية الأفريقيين

الاجتماع الثامن والثلاثون

مراكش، المغرب ٢٠-٢٢ آذار/ مارس ٢٠١٩

البند ٥ من جدول الأعمال المؤقت*

عرض عن موضوع الدورة الثانية والخمسين للجنة

ورقة المسائل المطروحة

تمويل المعدات الدارجة على السكك الحديدية: حل جديد لأفريقيا

الأسئلة الرئيسية

تستكشف هذه الورقة إمكانية وضع معاهدة عالمية جديدة للإقرار بمصالح الدائنين الضمّانية وتحديد أولوياتها فيما يتعلق بالمعدات الدارجة على السكك الحديدية، وتتضمن إجابات عن الأسئلة التالية:

- هل يمكن توسيع نطاق بروتوكول اتفاقية الضمانات الدولية على المعدات المنقولة المتعلقة بالمسائل التي تخص معدات الطائرات ليشمل السكك الحديدية؟ ما الذي يتضمنه بروتوكول لكسمبرغ للمسائل الخاصة بالمعدات الدارجة على السكك الحديدية الملحق باتفاقية الضمانات الدولية من أحكام خاصة بالمعدات المنقولة (بروتوكول لكسمبرغ)؟
- ما هي الفوائد الاقتصادية التي يتيحها بروتوكول لكسمبرغ؟
- كيف يمكن حماية الدائنين الذين يمولون المعدات الدارجة من خلال عقود الإيجار والقروض المضمونة وعقود البيع المشروط؟

الرسائل الرئيسية

فيما يلي الرسائل الرئيسية الناشئة عن الأسئلة المطروحة التي جرى التطرق إليها على نطاق أوسع في هذه الورقة:

- الهياكل الأساسية للسكك الحديدية هي عبارة عن مشاريع اقتصادية مكلفة، حيث أن موارد الحكومات محدودة للغاية، وهناك عدد من الدول الأفريقية بلغت أصلاً أقصى مستوياتها في الديون التي يمكن تحملها.
- وما لم يكن هناك دعم من الدولة بقروض ذات تصنيف استثماري، فإن ممولي معدات السكك الحديدية من القطاع سيشرطون ضماناً لكفالة سداد الائتمانات المقدمة من خلال القروض أو الإيجار واحترام حقوقهم في الملكية حتى عند انتقال الرهن عبر الحدود، وذلك حتى يقوم الدائن باستعادة حيازة الأصول في حالة عدم الدفع أو إعسار المدين.
- ومن المشاكل الرئيسية القائمة هي عدم وجود نظام لسجل دولي للمصالح الضمانية، وغالبا ما لا توجد أية سجلات خاصة بالأصول على الصعيد الوطني تُنظّم أولوية حقوق الدائنين.
- وقد عُقد مؤتمر دبلوماسي برعاية المعهد الدولي لتوحيد القانون الخاص والمنظمة الحكومية الدولية للنقل الدولي بالسكك الحديدية، حضره ممثلو ١٢ دولة و٤٢ منظمة دولية في لكسمبرغ في شباط/فبراير ٢٠٠٧، وأُعدّ فيه بروتوكول لكسمبرغ. ووَضع البروتوكول إطاراً قانونياً عالمياً جديداً لإقرار المصالح الضمانية للمؤجرين والمقرضين والبايعين الذي يبيعون بموجب اتفاقات البيع المشروط، وتنظيمها بحيث تكون حقوق كل واحد منهم مضمونة بالمعدات الدارجة.
- وينطبق البروتوكول على جميع المعدات الدارجة (من القطارات عالية السرعة إلى الترام) وسينشئ نظاماً للتسجيل ومنح الأولويات للأطراف المكفولة بضمان. ويكون السجل متاحاً خلال الـ ٢٤ ساعة كل يوم على شبكة الإنترنت، بما يتيح للأطراف تسجيل اهتماماتهم وتيسير التحقق من أي مطالبات مضادة قد يثيرها دائنون محتملون بشأن التجهيزات التي يجري تمويلها.
- وسينشئ البروتوكول أيضاً نظاماً مشتركاً خاصاً باستعادة حيازة الأصول في حالة عدم الدفع أو إعسار المدين، رهنا بضمانات المصلحة العامة.
- وسيكون البروتوكول مفيداً بشكل خاص في حالة المعدات التي تعبر الحدود، بحيث يتجنب صعوبات الضمانات الحالية الناجمة عند الطعن في قانون دولة ما أمام محاكم دولة أخرى حيث تقع الأصول؛ كما سيساعد في التمويل المحلي.
- وبالحد من المخاطر بالنسبة للمماليك معدات السكك الحديدية، سيعمل البروتوكول على ما يلي:

- اجتذاب المزيد من المقرضين من القطاع الخاص إلى الأسواق المالية، وهو ما يؤدي إلى خفض تكلفة التشغيل غير المضمونة من الدولة، لأن المخاطر التي يتعرض لها الممولون من القطاع الخاص تنخفض ويدخل السوق مزيداً من الممولين، وهو ما يسفر عن زيادة الخيارات أمام الشركات فيما يتعلق بالتكاليف وأنواع التمويل.
- تيسير الإقراض للزبائن الذين كانوا عاجزين عن الحصول على قروض من المصارف، إما نتيجة لضعف الائتمان أو بسبب الافتقار إلى بنية قانونية.
- تشجيع الاستثمار الرأسمالي، الأمر الذي سيؤدي بدوره إلى تعزيز توسيع منشآت تصنيع المعدات الدارجة.
- تيسير الإجراءات التشغيلية القصيرة الأجل للمعدات الدارجة، ليس من ممولي مشغلي السكك الحديدية فحسب، بل أيضاً فيما بين المشغلين، ما يكفل استخداماً أكثر كفاءة للمعدات الدارجة.

أولاً - مقدمة

١ - شهدت أفريقيا تقدماً اجتماعياً واقتصادياً كبيراً على مدى ١٥ عاماً الماضية، حيث بلغ متوسط معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي ٤,٥ في عام ٢٠١٥ (African economic Outlook, 2015) ومع ذلك، فإن هذا التقدم لم يؤدي إلى إيجاد فرص عمل ملائمة أو مجدية لتحقيق التحول الاقتصادي. وقد ظل العجز في الهياكل الأساسية، المادية وغير المادية، يُقوّض جميع الجهود الرامية إلى تحقيق التنمية المستدامة والتحول الهيكلي في أفريقيا، لاسيما في ضوء النمو السريع للسكان. وبالفعل، فإن ظهور طبقة متوسطة كبيرة قُدّرت في عام ٢٠١٠ بنحو ٣٥٠ مليون يدفع إلى الطلب على الهياكل الأساسية الاجتماعية والاقتصادية، بما في ذلك الحصول على خدمات النقل الحديثة. وعلاوة على ذلك، يتطلب التحول الهيكلي والتصنيع هياكل أساسية كافية لتقوية النشاط الاقتصادي، وحفز التصنيع، وربط المنتجين بالأسواق، وتشجيع التجارة فيما بين البلدان الأفريقية وتعزيز التكامل الإقليمي. وتشير التوقعات إلى أن النقل في القارة سيزداد بمقدار ست إلى ثماني أضعاف خلال السنوات الـ ١٥ القادمة أو قد يزيد عن ذلك بالنسبة للبلدان غير الساحلية. ومن المتوقع أن يرتفع إجمالي إنتاجية الموانئ من ٢٦٥ مليون طن في عام ٢٠٠٩ إلى أكثر من ٢ بليون طن في عام ٢٠٤٠ (الأونكتاد، ٢٠١٧).

٢ - وتتسم الهياكل الأساسية في أفريقيا بالتخلف عن مثيلاتها في المناطق الأخرى من العالم. فحوالي ٦٠ في المائة من سكان القارة يفتقرون إلى الهياكل الأساسية العصرية، الأمر الذي يعزل المجتمعات المحلية؛ ويجول ذلك دون الحصول على الرعاية الصحية والتعليم وفرص العمل؛ ويعيق النمو الاقتصادي (مكتب المستشار الخاص لشؤون أفريقيا، ٢٠١٥). وبالإضافة إلى ذلك، فإن ٧٥ في المائة من شبكات الطرق في أفريقيا غير معبدة، ويضيف سوء المرافق المرفئية ما بين ٣٠ إلى ٤٠ في المائة من التكاليف للتجارة فيما بين البلدان الأفريقية والاستثمار الأجنبي المباشر. وحسب مؤشر التنافسية العالمي للفترة ٢٠١٤ - ٢٠١٥ الصادر عن المنتدى

الاقتصادي العالمي، فإن أكثر من نصف البلدان الـ ٢٠ الأقل قدرة على المنافسة في العالم توجد في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، ويعزى ذلك في جانب كبير منه إلى عجز المنطقة الفادح في الهياكل الأساسية. وعلاوة على ذلك، فإن خدمات الهياكل الأساسية الأفريقية هي من بين الأكثر تكلفة في جميع أنحاء العالم، وفقا للاتحاد المعني بالهياكل الأساسية من أجل أفريقيا. فعلى سبيل المثال، تتراوح تكاليف الشحن في أفريقيا لكل طن من ٠,٠٥ دولار إلى ٠,١٣ دولار مقابل ٠,٠١ دولار و ٠,٠٤ دولار بالنسبة للبلدان المتقدمة، وهو ما يجعل الأسواق الأفريقية أقل قدرة على المنافسة على الصعيد الدولي. وتزيد الحالة سوءاً بالنسبة للبلدان الأفريقية الستة عشر النامية غير الساحلية حيث تزيد تكاليف التجارة لديها بأكثر من ٥٠ مرة عن البلدان الساحلية الأفريقية (اللجنة الاقتصادية لأفريقيا، ٢٠١٧).

٣- ويمثل تطوير هياكل أساسية للسكك الحديدية تعمل بشكل جيد أهمية بالغة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية في أفريقيا. ولا تقتصر مساهمة الهياكل الأساسية للسكك الحديدية على النمو الاقتصادي فحسب، بل إنها تساهم بشكل كبير كذلك في التنمية البشرية. فشبكات السكك الحديدية تتيح الوصول إلى أسواق السلع والخدمات العالمية والمحلية وتحد من تكاليف المعاملات. ومن المؤسف أن الكثير من هذه الهياكل الأساسية في أفريقيا في حالة سيئة. وتشير التقديرات إلى أن سوء نوعية الهياكل الأساسية الأفريقية عامة يؤدي إلى انخفاض إنتاجية الصناعات بنسبة ٤٠ في المائة، وهو ما يساهم في ارتفاع تكلفة ممارسة الأعمال التجارية. كما يعوق انعدام الكفاءة في أداء الموانئ، وأوجه القصور في الهياكل الأساسية للنقل وفي تكنولوجيا المعلومات والاتصالات النمو الاقتصادي والتنمية في القارة (اللجنة الاقتصادية لأفريقيا، ٢٠١١). وقد أدت هذه التحديات على نحو مباشر إلى تحديد اهتمام الحكومات الأفريقية بتعزيز الهياكل الأساسية الضعيفة في القارة من أجل تحقيق النمو الاقتصادي المستدام وتكوين الثروة. وبناء على ذلك، جعل القادة الأفريقيون من تطوير الهياكل الأساسية لبنة أساسية من لبنات الاستراتيجية الإنمائية للقارة، التي تركز على التكامل الإقليمي والمعاهدة المنشئة للجماعة الاقتصادية الأفريقية.

٤- وفي الآونة الأخيرة، أكدت العديد من المخططات والمبادرات أهمية الهياكل الأساسية للتحويل القاري، على النحو الذي حدده إطلاق الشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا في عام ٢٠٠١؛ واعتماد المخطط الاستراتيجي المتكامل لتحويل الهياكل الأساسية القارية للفترة ٢٠١٢ - ٢٠٤٠، المعروف أيضا باسم برنامج تطوير الهياكل الأساسية في أفريقيا لعام ٢٠١٢؛ وإقرار خطة الاتحاد الأفريقي لعام ٢٠٦٣: أفريقيا التي نصبو إليها، وخطتها لتنفيذ السنوات العشر الأولى منها، في عام ٢٠١٥. وتتوخى خطة عام ٢٠٦٣ إنشاء هياكل أساسية ذات مستوى عالمي لدعم الإدماج السريع والنمو السكاني والتحول التكنولوجي والتجارة والتنمية في أفريقيا من خلال تنفيذ برنامج تطوير الهياكل الأساسية في أفريقيا. ويهدف ذلك البرنامج إلى تطوير ٣٠,٢٠٠ كيلومتر من السكك الحديدية و ١٦,٥٠٠ كيلومتر من خطوط الكهرباء المترابطة بحلول عام ٢٠٤٠، وهو ما يمثل زيادة ٥٤,١٥٠ ميغاواط في القدرة على توليد الطاقة الكهربائية ونمو بمقدار ١,٣ بليون طن من القدرة الإنتاجية في الموانئ. وستكون تلك الهياكل الأساسية عاملاً محفزاً لإيجاد فرص العمل، وللصناعة التحويلية، وتنمية المهارات،

والتكنولوجيا والبحث والتطوير، والتكامل، فضلا عن التجارة فيما بين البلدان الأفريقية، والاستثمارات، والسياحة. ويتوقع أن تبلغ قيمة التجارة الأفريقية فيما بين بلدان القارة ٥٠ في المائة بحلول عام ٢٠٤٥ وأن يرتفع نصيب أفريقيا من التجارة العالمية إلى ١٢ في المائة بحلول عام ٢٠٦٣.

ثانياً - حالة تنمية السكك الحديدية في أفريقيا

ألف - السكك الحديدية والنقل بواسطتها في أفريقيا

٥ - السكك الحديدية هي الطريقة الأكثر فعالية من حيث التكلفة لنقل البضائع السائبة لمسافات طويلة على الأراضي. وهي ملائمة في حالات النقل بالحاويات بين الموانئ والعواصم. والأهمية النسبية لنظام النقل بالسكك الحديدية مقارنةً بوسائل النقل الأخرى هي الميزة التي اكتسبتها من الاتجاهات الاقتصادية والتكنولوجية الحديثة، بما في ذلك ارتفاع أسعار الطاقة، ونمو محطات الحاويات والزيادات التي طرأت على تدفقات تجارة الجملة ونقلها (المجلس الاقتصادي والاجتماعي واللجنة الاقتصادية لأفريقيا، ٢٠٠٩). غير أن السكك الحديدية في أفريقيا لا تنقل إلا ١ في المائة من ركاب السكك الحديدية على الصعيد العالمي و ٢ في المائة من نقل البضائع (The World Fact Book, ٢٠١٦). ذلك أن معدل انتشار السكك الحديدية منخفض جدا. ففي عام ٢٠٠٥، بلغ مجموع شبكة السكك الحديدية في أفريقيا ٣٢٠ ٩٠ كيلومترا، وهو ما يعادل ٣,١ كيلومترا من السكك الحديدية لكل ١٠٠٠ كلم من اليابسة. وقد جرى مد معظم الشبكة في نهاية القرن التاسع عشر أو مطلع القرن العشرين، عندما كان أهم طلب على النقل يأتي من الحاجة إلى ربط الموانئ بالأرض الداخلية، حيث يجري إنتاج السلع الأولية الموجهة للتصدير. وقد جعل سوء الإدارة وقدم الخطوط والعربات الدارحة والمرافق الأخرى وسوء صيانتها السكك الحديدية في أفريقيا في حالة سيئة. والاستثناءات الوحيدة هي السكك الحديدية التي تربط بين جمهورية تنزانيا المتحدة وزامبيا، المعروفة باسم هيئة السكك الحديدية لتنزانيا وزامبيا، والسكك الحديدية العبارة لغابون، والسكك الحديدية العابرة لكامبيرون، وخطوط مناجم التعدين التي شيدت في أواخر سبعينات القرن العشرين. ومن بين جميع الدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي، لا تملك الدول الست عشرة التالية سككا حديدية: بوروندي، وتشاد، وجزر القمر، وجمهورية أفريقيا الوسطى، ورواندا، وسان تومي وبرينسيبي، وسيراليون، وسيشيل، والصومال، وغامبيا، وغينيا الاستوائية، وغينيا - بيساو، وكابو فيردي، وليبيا، وموريشيوس، والنيجر.

٦ - وتستخدم خطوط السكك الحديدية الأفريقية ثلاثة مقاييس أساسا هي: (أ) مقياس ١,٠٦٧ ملم الذي يمثل ٦١,٣ في المائة من الشبكة، لاسيما في بلدان أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى؛ (ب) ومقياس ١,٠٠٠ ملم الذي يمثل ١٩,٢ في المائة؛ (ج) ومقياس ١,٤٣٥ ملم الذي يمثل ١٤,٥ في المائة (السائد في شمال أفريقيا) (اللجنة الاقتصادية لأفريقيا، ٢٠٠٩). وتشكل هذه الخصائص المادية للسكك الحديدية في أفريقيا عوائق أمام إدخال القطارات الحديثة التي تتسم بالسرعة العالية وقدرة الاستيعاب. ورغم الاستثمارات الكبيرة التي بُذلت خلال سبعينات وثمانينات القرن العشرين في الهياكل الأساسية والمعدات الدارحة، ظل دور السكك

الحديدية، في نقل السلع والأشخاص على حد سواء، ينخفض على الصعيدين الوطني ودون الإقليمي. ويساهم ضعف صيانة الهياكل الأساسية وقلة المعدات الدارحة في تدهور نوعية خدمات السكك الحديدية. وبالإضافة إلى ذلك، تواجه السكك الحديدية منافسة من النقل البري فيما يتعلق بالنقل على مسافات طويلة، وهو مجال كانت تتمتع فيه بميزة نسبية. وعلاوة على ذلك، غالباً ما تتهم شركات السكك الحديدية بأن لديها عمالة زائدة، وبعدم الكفاءة وأنها غير مُنتجة. وقد دعت الحالة إلى إجراء إصلاحات في عدد من البلدان الأفريقية من خلال الخصخصة والتسويق أو بمجرد إغلاق بعض خطوط السكك الحديدية. وقد جرى تحديث شركات السكك الحديدية في كل من جنوب أفريقيا ومنطقة شمال أفريقيا بمنحها مزيداً من الاستقلال الإداري.

باء- مسوغات تنمية السكك الحديدية في أفريقيا

- ٧- أُتحت فرص اقتصادية للسكك الحديدية في أفريقيا نتيجة عدد من العناصر، منها ما يلي:
- (أ) يطرح تزايد التوسع الحضري والتصنيع تحديات جديدة في مجال النقل تُعد السكك الحديدية الأكثر ملاءمة للتعامل معها؛
- (ب) تنتج أفريقيا كميات كبيرة من السلع مثل المعادن السائبة والسلع الأساسية التي تعد أسواقاً طبيعية للسكك الحديدية؛
- (ج) سَتُشجّع الكتلة القارية الهائلة لأفريقيا، ووجود العديد من البلدان غير الساحلية على تطوير ممرات نقل عالية القدرة والكفاءة؛
- (د) ستؤدي زيادة الحساسية إزاء مسائل البيئة والسلامة إلى إيلاء السكك الحديدية مزيداً من الاهتمام العام والدعم الاجتماعي؛
- (هـ) الحاجة إلى الحد من الارتفاع الشديد في التكاليف الخارجية، بما في ذلك تلك المتعلقة بالضوضاء والتلوث والازدحام والحوادث المرتبطة بالزيادة المطردة في استخدام السيارات الخاصة ومُملّكها.
- ٨- مع ذلك، فإن السكك الحديدية ليست الحل الوحيد لجميع تحديات النقل. فينبغي تركيز المشاريع في القطاعات التي يمكن أن تؤدي إلى زيادة كفاءة السكك الحديدية بتكلفة أقل من غيرها من وسائل النقل، لاسيما عند نقل أعداد كبيرة من الأشخاص أو كميات من السلع على مسافات معينة (مصرف التنمية الأفريقي، ٢٠١٨). وبناءً على ذلك، فإن المجالات التي تعتبر أكثر ملاءمة لمشاريع السكك الحديدية في أفريقيا هي:

- (أ) المناطق الحضرية الأفريقية الرئيسية لنقل الركاب عبر السكك الحديدية في المدن والضواحي؛
- (ب) المناطق المكتظة بالسكان والممرات حيث يمكن نقل أحجام كبيرة من البضائع أو أعداد من الركاب؛

- (ج) الممرات من الموانئ إلى الأسواق الداخلية بقطارات الشحن لنقل مواد معبأة في حاويات أو بكميات كبيرة من الموانئ وإليها عبر مسافات طويلة.
- (د) أحواض التعدين الكبرى بقطارات الشحن لنقل المعادن والمواد الخام الأخرى إلى موانئ التصدير.

ثالثاً- مشاركة القطاع الخاص في إنشاء الهياكل الأساسية في أفريقيا

٩- لم تجتذب أفريقيا سوى حصة صغيرة من الاستثمار الخاص في الهياكل الأساسية، دون أي مساهمة على الإطلاق تقريباً في قطاع السكك الحديدية. وفي كثير من الأحيان تُموّل مشاريع الهياكل الأساسية التي يشارك فيها القطاع الخاص بمزيج من الأسهم وأموال المشاريع، حيث تعد هذه الأخيرة ديونا تتحملها شركة المشروع دون اللجوء إلى الجهات الممولة. والدين الذي تتكفل به شركة المشروع كثيراً ما يحصل من أسواق رأس المال الأجنبية. وهناك ثلاث مجموعات من العوامل التي تحد من قدرة أفريقيا على الاستفادة من أسواق رأس المال على الصعيدين العالمي والمحلي.

١٠- أولاً، تعاني معظم البلدان الأفريقية من انخفاض الجدارة الائتمانية السيادية بسبب كثرة عوامل الخطر التي تشمل التعرض للتقلبات السياسية والتجارية والتقنية وتقلبات أسعار الصرف بالنسبة للمشاريع التي تولّد تدفقات نقدية في عملات محلية غير قابلة للصرف. وهناك عدد قليل فقط من البلدان ذات الجدارة الائتمانية (ب-ب-) وما فوقها. وتمثل هذه البلدان ٤٣ في المائة من الدخل القومي الإجمالي، مع استثناء جنوب أفريقيا بالحصة الأكبر. وعلى النقيض من ذلك، تمثل البلدان ذات الجدارة التصنيفات الائتمانية (ب-ب-) أو أكثر ما يقرب من ١٠٠ في المائة في شرق آسيا والمحيط الهادئ.

١١- ثانياً، تفتقر معظم أسواق رأس المال المحلية الأفريقية إلى العمق والأدوات الكفيلة بزيادة تمويل الهياكل الأساسية الكبيرة على المدى الطويل. ومن ثم، بالنسبة لمعظم البلدان الأفريقية، لا يمكن الحصول على الإقراض التجاري إلا من خلال المعاملات القصيرة الأجل، الأمر الذي لا يتناسب مع مشاريع الهياكل الأساسية على المدى الطويل، لا سيما في قطاعي الطاقة والنقل. ويمكن لتوافر عنصر تمويل محلي لمشروع هياكل أساسية كبير أن يزيد من فرص اجتذاب التمويل الخارجي.

١٢- وأخيراً، فإن مشاريع الهياكل الأساسية في قطاعات الطاقة والنقل والبناء تعرف فترات طويلة جداً في استرداد المال المستثمر وفي تنفيذها. وهي أكثر عرضة للتدخلات السياسية والتنظيمية، وهو ما يزيد من المخاطر التنظيمية. ورغم أن الشراكات بين القطاع العام والقطاع الخاص برزت بوصفها أدوات مالية للاستثمار في الهياكل الأساسية في أفريقيا، فإن نجاحها يتوقف على البيئة المؤسسية المناسبة، بما في ذلك الالتزام السياسي والأطر التشريعية والتنظيمية الشفافة. وتتطلب هذه الشراكات تقاسم المخاطر والمنافع بطريقة ملائمة بين الحكومة والقطاع الخاص؛ كما تتطلب ضمانات بشأن بقاء المشروع بعد تنفيذه. ونظراً لعدم القدرة على تحمل تكاليف خدمات الهياكل الأساسية في أفريقيا، يصبح التسعير بالغ الأهمية.

١٣- ومن ثم، فإن هناك عددا من عوامل التخفيف من المخاطر اللازمة لتأمين التمويل بالنسبة للمشاريع الكبيرة الطويلة الأجل. فعلى سبيل المثال، من بين الاعتبارات الهامة هناك الطريقة التي ينبغي للبلدان أن تخفف بها من حدة تقلبات أسعار الصرف بالنسبة للمشاريع التي تكسب العملة المحلية بصفة رئيسية وتكون معرضة للقرارات التجارية ذات الدوافع السياسية. حيث يمكن للتحويلات في أسعار الصرف أن تحد من قدرة المشروع على خدمة الديون الخارجية، وتخفف من أرباح المستثمرين. أما كيف ينبغي معالجة هذه المسائل فهي قضية تستحق التفكير بعناية. وبالإضافة إلى ذلك هناك مسألة كيفية زيادة التمويل المحلي خضام أسواق مالية أفريقية مقيدة لا تملك الأدوات لتيسير الاقتراض على المدى الطويل. وثمة مسألة أخرى هي إصلاح الأسواق المالية بهدف القيام على نحو أكثر فعالية بمشاريع هياكل أساسية كبيرة في مجالي الطاقة والنقل، في ضوء فترات السداد الطويلة التي تتسم بها. إن أفريقيا تعمل على إدخال تحسينات تنظيمية وإصلاح الاقتصاد الكلي، ولكن السؤال هو ما إذا كان التقدم المحرز في هذا الصدد كاف. وهناك مسألة أخرى ينبغي النظر فيها هي ما إذا ستكون الحكومات الأفريقية قادرة على تقديم المزيد من ضمانات الديون للشراكات بين القطاع العام والقطاع الخاص، في ضوء الحاجة إلى الحفاظ على القدرة على تحمل الديون.

ألف - تمويل السكك الحديدية في أفريقيا: المزيد من الخطوط الحديدية، ولكن من الذي يدفع التكلفة؟

١٤- جرى الاتفاق، على أعلى المستويات، على أن يكون التوجه الاستراتيجي هو إعطاء الأولوية للاستثمار في السكك الحديدية في مختلف أنحاء القارة، بيد أن السؤال الذي ينبغي الإجابة عنه هو من أين تأتي الأموال. ويزعم الاتحاد الأفريقي أن الافتقار إلى الهياكل الأساسية في أفريقيا يحد من النمو بنسبة تصل إلى ٢ في المائة سنويا. كما أن مصرف التنمية الأفريقي أعلن في عام ٢٠١٣، أن تكلفة نقل البضائع في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى هي الأعلى في العالم. ويصف تقرير القدرة التنافسية لأفريقيا (Africa Competitiveness Report) الصادر عن المنتدى الاقتصادي العالمي لعام ٢٠١٥ نقص الهياكل الأساسية في المنطقة بأنه يشكل عائقا بالغ الأهمية أمام جني فوائد زيادة التكامل الإقليمي. وفي الوقت الحاضر، لا تزيد نسبة التبادلات التجارية التي تجرى فيما بين البلدان الأفريقية على ١١,٣ في المائة. ويتوقع برنامج تطوير الهياكل الأساسية في أفريقيا حدوث زيادة في احتياجات النقل في أفريقيا بنسبة ٦٠٠ إلى ٨٠٠ في المائة في الفترة ٢٠١٠ - ٢٠٤٠.

١٥- ويمكن للسكك الحديدية أن تحوّل القارة، ولكنها حاليا لا تؤدي أي دور يُذكر، وهو أمر ليس غريبا، بالنظر إلى أن كثافة السكك الحديدية في القارة لا تزيد عن كيلومتر واحد من الخطوط الحديدية لكل ٣٥٧ كلم^٢ من الأراضي. وفي المقابل، تبلغ كثافة السكك الحديدية في الولايات المتحدة كيلومترا واحدا لكل ٤٣ كم^٢، في حين تزيد الكثافة في ألمانيا عن كيلومتر لكل ١٠ كلم^٢ (روزن، ٢٠١٥).

١٦ - إلا أن الحالة في أفريقيا لا تفتأ تزداد سوءا. ففيما بين عامي ٢٠٠٥ و ٢٠١١، انخفض حجم خطوط السكك الحديدية القابلة للاستخدام في أفريقيا من ٥٨ ٠٠٠ كم إلى ٥٠ ٠٠٠ كم. والسكك الحديدية ضرورية للنمو الاقتصادي كما أنها تشكل جزءا أساسيا من أي خطة للتنمية المستدامة. واستنادا إلى دراسة السوق العالمي للسكك الحديدية، الصادرة في عام ٢٠١٤، عن رابطة صناعة السكك الحديدية الأوروبية (Union des industries ferroviaires européennes)، فإن الاستثمار السنوي في المعدات الدارحة للسكك الحديدية في أفريقيا يبلغ حوالي ٤ في المائة من المشتريات العالمية، أي بما يزيد قليلا، في المتوسط، عن ٢ دولارا بليون دولار في السنة. ولكن السؤال الذي ينبغي طرحه هو: إذا أريد بناء المزيد من خطوط السكك الحديدية، فمن الذي سيتولى تسديد تكلفتها؟

١٧ - ورغم ما ذكر أعلاه، فالواقع هو أن الوضع آخذ في التغير تدريجيا. فهناك مشاريع كبيرة في مجال السكك الحديدية يجري تنفيذها في بلدان مثل إثيوبيا وجمهورية تنزانيا المتحدة و السنغال و كينيا و المغرب و موزامبيق و نيجيريا، كما أن هناك خططا لجلب السكك الحديدية إلى بوروندي ورواندا. وقد دخلت شبكة السكك الحديدية الخفيفة في أديس أبابا، التي بلغت تكلفتها ٤٧٥ مليون دولار، والتي يبلغ طولها الإجمالي ٣٤ كيلومترا، مرحلة التشغيل الآن. وهي أول خدمة للسكك الحديدية الخفيفة في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى. غير أن هذه المشاريع تتقل كاهل الموارد المالية الحكومية إلى أقصى حد. ففي كينيا، أدى بناء الخط الجديد بين مومباسا ونيروبي إلى زيادة الديون الخارجية لكينيا بنسبة ١٧ في المائة (روزن، ٢٠١٥) ومن شأن تنفيذ الخطوط الوطنية التي تقضي بتمديد نفس الخط باتجاه الشمال إلى نيفاشا أن تزيد من حدة الديون. وثمة تكاليف أخرى ناتجة من كون السكك الحديدية الأفريقية تستخدم ثلاثة مقاييس للخطوط الحديدية لا تتلاءم مع بعضها البعض. وعلى الرغم من أن سياسة الاتحاد الأفريقي تشجع مبادرات السكك الحديدية الجديدة على استخدام التباعد المعياري الأوروبي، إلا أن توحيد مسافات التباعد ينطوي على تكلفة باهظة. وقد دعا وزير النقل السابق لجنوب أفريقيا مؤخرا إلى تحويل خطوط السكك الحديدية لديها، الممتدة على مسافة ٢٠ ٠٠٠ كيلومتر، إلى التباعد المعياري الأوروبي؛ وهو مشروع قد تبلغ تكلفته ١١٠ بليون دولار.

١٨ - ويفيد مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد) أن البلدان الأفريقية استثمرت في المتوسط ١٥ - ٢٥ في المائة من ناتجها المحلي الإجمالي في الهياكل الأساسية للنقل في الفترة من ٢٠٠٥ إلى ٢٠١٢. وفي الفترة نفسها، استثمرت الهند لنفس الغرض حوالي ٣٢ من ناتجها المحلي الإجمالي كما استثمرت الصين ٤٢ في المائة منه. ويمكن للبلدان الغنية في أفريقيا أن تعتمد على مواردها بحيث تقترض من أسواق رأس المال، رغم أن هناك حدودا قصوى لا يمكن تجاوزها، ولا سيما في ظل انخفاض أسعار السلع الأساسية. ومع ذلك، فقد أبرز تقرير صدر مؤخرا عن برنامج تطوير الهياكل الأساسية في أفريقيا أن الفجوة السنوية في تمويل الهياكل الأساسية تبلغ قرابة ٦٠ بليون دولار. وهناك حاجة ملحة إلى جذب الاستثمار من القطاع الخاص، وإلى أن تعمل الدول مع المصارف، والصناديق الاستثمارية ومؤسسات الاستثمار لمواجهة هذا النقص. واعترف تقرير آخر صادر عن البرنامج بأنه للنجاح في جذب المستثمرين،

يجب على البلدان أن تكفل إيجاد سوق تنافسية على الصعيد الوطني تستند إلى تشريعات واضحة وأن يقترن ذلك بإنفاذ القانون التجاري وتوحي الشفافية في عمليات الشراء. وأشار التقرير أيضا إلى أن غياب التشريعات واللوائح التنظيمية المواتية، والافتقار إلى المهارات المحلية والفهم المنقوص لمبدأ توزيع المخاطر في إطار الشراكة بين القطاعين العام والخاص، تشكل كلها عقبات تحول في الوقت الراهن دون استقطاب العديد من البلدان لاهتمام القطاع الخاص، ولا سيما فيما يخص المشاريع الإقليمية. فالشراكات بين القطاعين العام والخاص، إذا تمت الاستفادة منها وفق هذا المنظور الموسع، تنطوي على إمكانات لإحداث أثر تحويلي حقيقي. أما بالنسبة للقطاع الخاص، فإن هذه الشراكات تتيح سبلا للحصول على فرص للاستثمار المأمون على الأجل الطويل. ويمكن للشركاء من القطاع الخاص أن يستفيدوا من تلك الشراكات عن طريق تحقيق تحسينات على صعيد الكفاءة حسب قدراتهم التنظيمية، والتقنية، والمالية والابتكارية. ومن أجل الدفع باتجاه حتمية الشراكات بين القطاعين العام والخاص، ينبغي للحكومات الأفريقية أن تتحلى بإرادة سياسية قوية، وأن يقترن ذلك بما يلي:

(أ) مجموعة محكمة الترتيب من مشاريع الهياكل الأساسية، تقوم على أسس اقتصادية واجتماعية سليمة؛

(ب) إجراءات شراء موحدة للشراكات بين القطاعين العام والخاص، تتسم بالكفاءة والشفافية، وتتضمن آليات متماسكة لإبرام الاتفاقات وعمليات الدفع، ومنهجيات التقييم وشروط التمويل؛

(ج) أطر للثقة المتبادلة بين القطاعين العام والخاص تتيح إيجاد ورعاية نظم إيكولوجية متنوعة وتنافسية لإمدادات الهياكل الأساسية؛

(د) أدوات تمويل تدعم عمليات الإقراض طويلة الأجل ومنخفضة الفائدة.

باء- الأمل في إيجاد حل جذري جديد لأفريقيا

١٩- يشكل توفير معدات السكك الحديدية جزءا بالغ الأهمية من أي شراكة بين القطاعين العام والخاص. ومن الأمثلة على ذلك الهيكل التمويلي القائم على ثالث "البناء - التشغيل - والتحويل". في أي مشروع يتعلق بالسكة الحديدية، تمثل تكلفة معدات السكك الحديدية ما بين ٢٥ - ٣٠ في المائة من مجموع النفقات المتكبدة على مدى عمر الشراكة. ولحسن الحظ، توجد أداة جذرية جديدة تتيح للدول أن تنقل هذه التكاليف إلى القطاع الخاص. وهذه الأداة هي بروتوكول لكسمبرغ، الذي سيؤدي دورا رئيسيا في اجتذاب رأس المال الخاص من أجل دعم مشاريع السكك الحديدية القائمة والجديدة من خلال تيسير الحصول على التمويل من المصارف وغيرها من الجهات التي تقوم بتمويل شراء معدات السكك الحديدية.

٢٠- وبمجرد دخول بروتوكول لكسمبرغ حيز النفاذ، سيوفر نظاما عالميا جديدا للمصالح الضمّانية الدولية للدائنين ذوي الحقوق المضمونة (أي المقرضين والمؤجرين المضمونين). وسيوفر البروتوكول الإطار القانوني لمصادر جديدة وأقل تكلفة للتمويل من القطاع الخاص

لمعدات السكك الحديدية تتمتع بميزة رئيسية: سيتمكن الدائنون من توفير رؤوس أموال مضمونة من خلال رهن الأصول الممولة، بدلا من الاعتماد فقط على الوضع الائتماني للمقترض. وينطبق النظام الجديد سواء كانت الجهة المدينة مملوكة للدولة أو خاصة. وبشكل غير مباشر، سيؤدي هذا النظام إلى إيجاد قطاع لصناعة السكك الحديدية يتمتع بالمزيد من القدرة التنافسية والدينامية في جميع أنحاء العالم، وسوف يجلب مزايا اجتماعية، وبيئية، وإثمائية واقتصادية، إلى جانب توفير فرص تجارية جديدة (روزن، ٢٠١٧) وبفضل إعطاء المؤجرين مجموعة واضحة من القواعد لحماية مصالحهم، فإن البروتوكول سيفتح الباب أمام توفير المعدات الدارحة في أفريقيا عن طريق التأجير التشغيلي. ونتيجة لذلك، ستتقلص الحواجز أمام دخول المشغلين الجدد - الذين يشكلون حاليا خطرا كبيرا، وبالتالي أعمالا تجارية عالية التكلفة. وبالإضافة إلى ذلك، سوف يؤدي ذلك إلى استحداث نظام يتيح استخداما أكثر كفاءة (بما يتضمن تقاسم) معدات السكك الحديدية القائمة والحديدة في جميع أنحاء القارة، وإخضاع صناعة السكك الحديدية إلى المزيد من توحيد المعدات والمزيد من الاتساق في الدعم التقني والصيانة.

٢١- وهذه ليست أداة نظرية. فالمشروع المشترك لتأجير معدات السكك الحديدية مع شركة في جنوب أفريقيا يتيح بالفعل حولا تنطوي على تأجير المعدات المعنية في جميع أنحاء أفريقيا. ووفقا لتلك الشركة، فإن طبيعة معدات السكك الحديدية القائمة على كثافة رأس المال فضلا عن شيخوخة أساطيل القطارات في أفريقيا يبرران بصورة مقنعة طلب اللجوء إلى حلول لتأجير معدات السكك الحديدية، وهي النموذج المفضل في جميع أنحاء العالم. بيد أن الفرص لا تأتي دون مخاطر، ولكي تتمكن شركات تأجير معدات السكك الحديدية من البقاء على قيد الحياة في أفريقيا، ينبغي لها أن تكون قادرة على تتبع وتعقب أصولها، والتأكد من أن قاطرها تخضع لعمليات الصيانة بما يتماشى مع معايير صانع المعدات الأصلية، وأن تكون لديها القدرة على تحصيل أصولها في حالة عدم السداد من جانب العملاء (روزن، ٢٠١٥)

جيم - بروتوكول لكسمبرغ: نظام موحد ومتسق

٢٢- يعرض بروتوكول لكسمبرغ نظاماً موحداً ومتسقاً لتمويل المعدات الدارحة على السكك الحديدية. وهو يحدد حقوق الدائن بوضوح، سواء أثناء فترة التمويل أو عند انتهائها بسبب العجز عن الدفع أو الإعسار أو غير ذلك من الأسباب عندما يكون للدائن "ضمان دولي" على الأصول المعنية، على النحو الوارد في البروتوكول. وينشأ الضمان الدولي الجديد من الضمان المقدم عن المعدات الدارحة لفائدة ثلاث فئات محددة من الدائنين: مؤجر بمقتضى إيجار ملكية، وبائع مشروط. بموجب اتفاق الاحتفاظ بحق الملكية، ومقرض مضمون. وفي كل حالة، يُشترط من الطرف المقابل (المستأجر أو المشتري المشروط أو الجهة الضامنة) أن يكون مكان عمله الرئيسي في بلد صدق على البروتوكول (الفريق العامل المعني بالسكك الحديدية، ٢٠١٧).

٢٣- وينطبق البروتوكول على جميع المعدات الدارحة على السكك الحديدية بالمعنى الأوسع، من قاطرات وعربات السكك الحديدية التقليدية إلى السكك الحديدية الخفيفة وقطارات المترو

والترام وحتى عربات الكابل. ويمكن (بل وينبغي) تسجيل الضمان الدولي عند اختتام التمويل لدى سجل دولي يكون مقره في لكسمبرغ. وإذا كان هناك أكثر من ضمان دولي واحد منشأ على الموجودات، فإن ذلك يكفل أن تكون الأولوية للتسجيل الأول ما لم يتفق الدائون على خلاف ذلك. وسيكون السجل الجديد إلكترونياً تماماً، ويمكن الوصول إليه عن طريق الإنترنت، كما يمكن للجمهور أن يبحث فيه على مدار الساعة. وسيكون بإمكان المشتري والممولين المحتملين أن يروا، في الوقت الحقيقي، ما إذا كان لطرف آخر حق المطالبة بالأصول التي يُقدّمون على شرائها أو تمويلها. ويعترف البروتوكول أيضاً بحق أي دولة في منع استعادة الملكية من أجل المصلحة العامة في ظروف محددة وينظّم هذا الحق؛ ويتناول الحقوق الضمانية في أصول السكك الحديدية الناشئة قبل بدء نفاذ البروتوكول؛ ويضمن حقوق الأطراف في اختيار القانون المنطبق على اتفاقات الضمان أو الإيجار (الفريق العامل المعني بالسكك الحديدية، ٢٠١٧).

٢٤- ومن نتائج هذا النظام الجديد أن كل بند من المعدات الدارجة سيكون له، للمرة الأولى في قطاع السكك الحديدية، محدّد هوية وحيد مدى الحياة يصدره السجل ويُثبت بصفة دائمة على الأصول. وسيسفر ذلك عن مزيد من الفوائد للصناعة، ويسرّ اقتفاء مواقع الأصول فوراً، ويساعد في قضايا التأمين ودقة سجلات الصيانة طوال عمر الأصول. وسيكتسي البروتوكول أهمية خاصة فيما يتعلق بكفالة ضمان الدائن عندما تعبر المعدات الدارجة الحدود لأن حقوق الدائن سيُعتَرَف بها بنفس الطريقة في كل دولة من الدول التي تكون فيها المعدات الدارجة (ما دامت الدولة قد صدقت على البروتوكول)، وسيسهّل أيضاً التمويل المتعددة الجنسيات لأن نفس القواعد ستطبق في ولايات قضائية مختلفة. وسيكون من المهم أيضاً تطبيق البروتوكول على المعاملات المحلية الصرفة عندما تكون جميع الأطراف أو الأصول الممولة في البلد نفسه، إذ غالباً ما تنعدم في الوقت الراهن قواعد واضحة بشأن وضع ضمان الدائن في أي دولة من الدول، أو حتى في سجل محلي للملكية.

٢٥- وسيحفظ هذا الصك الجديد رأس المال للحكومات ويوفر المال للمقترضين والمستأجرين لأن زيادة اليقين القانوني للدائن سيخفف المخاطر عموماً - مما يؤدي إلى زيادة استعداد المصارف والمؤسسات وغيرها من المستثمرين من القطاع الخاص لتوفير التمويل اللازم لشراء المعدات الدارجة بسعر أرخص - وسييسر تحقيق وفورات كبيرة عن طريق تخفيض احتياجات رأس المال المصرفي بموجب اتفاقية بازل الثالثة. وفي عرض قُدّم حديثاً في جنوب أفريقيا، قدّر أحد المصارف الكبرى أن الفارق الإيجابي في معدلات التمويل في حال تطبيق البروتوكول سيتراوح بين ٠,٤٥ و ١,٩ في المائة على مدى فترة خمس سنوات، رهناً بالوضع الائتماني للزبون (Rosen, ٢٠١٥).

رابعاً - استنتاج

٢٦- بروتوكول لكسمبرغ جزء من نظام يجري استخدامه واختباره بالفعل. وقد اعتمدت اتفاقية الضمانات الدولية على المعدات المنقولة وبروتوكول اتفاقية الضمانات الدولية على المعدات المنقولة المتعلق بالمسائل التي تخص معدات الطائرات في عام ٢٠٠١. ويُطبّق

البروتوكول حالياً في حوالي ٦٠ بلداً، بما في ذلك العديد من الدول في أفريقيا، مع السجل الدولي للطيران في دبلن. وقد حقق نجاحاً ملحوظاً: حيث أُنجِز ما يزيد على ٥٠٠ ٠٠٠ تسجيل شَمَل ١١٠ ٠٠٠ من معدات الطائرات تقدر قيمتها بأكثر من ٥٠٠ بليون دولار منذ إبرامه في عام ٢٠٠٦. وعلاوة على ذلك، يُتاح لوكالات ائتمانات التصدير في الدول الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، بموجب تفاهم صناعي خاص مع المنظمة، وفي ظروف محددة، أن تعرض أسعاراً منخفضة لتمويل هياكل الطائرات ومحركاتها في الحالات التي ينطبق عليها البروتوكول.

٢٧ واعتمد بروتوكول لكسمبرغ في عام ٢٠٠٧. وقد صدق الاتحاد الأوروبي بالفعل على البروتوكول، من حيث اختصاصاته. وهناك في أوروبا، وخارج أوروبا، عدد متزايد من البلدان التي تعمل من أجل التصديق على البروتوكول، بما في ذلك جنوب أفريقيا. وتُشجّع البلدان الأفريقية على التصديق على بروتوكول لكسمبرغ في أقرب فرصة ممكنة. ولا ينطوي ذلك على أي سلبات لأن تكاليف التسجيل يُفترض أن يكون من السهل تجاوزها من خلال الوفورات على الوثائق وأسعار التمويل المنخفضة. وسيعفي هذا الصك الجديد الدول من أعباء مالية كبيرة، وسينشئ مصادر استثمار جديدة لصناعة السكك الحديدية، وبالتالي سيجلب منظمي المشاريع والمستثمرين، ويساعد على كفاءة تحقيق التنمية الاقتصادية في أفريقيا في العقود القادمة. وسيساعد أيضاً على جعل التمويل في المستقبل أكثر تركيزاً وشفافية وعلى تمكين المصنعين والمشغلين والمؤجرين والممولين الأفريقيين من توفير حلول لاحتياجات القارة في هذا المجال.

٢٨ وقد سبق أن قطع القادة الإفريقيون التزاماً بإجراء توسع كبير في قطاع السكك الحديدية، باعتباره عنصراً أساسياً في خطة نمو وتنمية مستدامة (وكالة التخطيط والتنسيق التابعة لنيباد، ٢٠١٧). فالمنطق في ذلك لا يمكن إنكاره حيث بدأت أعمال التشييد. والسؤال الوحيد هو الكيفية التي يمكن بها أن تسدد التكاليف. وبتيسير الطريقة التي يمكن من خلالها للقطاع الخاص أن يقدم تمويلاً فعالاً من حيث التكلفة للمعدات الدارجة، فإن بروتوكول لكسمبرغ سيعطي جزءاً هاماً من الجواب على هذا السؤال.

المراجع

- African Development Bank (2015). *African Economic Outlook*. Available from <https://www.afdb.org/en/knowledge/publications/african-economic-outlook/>.
- African Development Bank (2018). *African Economic Outlook*. Available from <https://www.afdb.org/en/knowledge/publications/african-economic-outlook/>.
- ECA (2011). “Mobilizing public financing infrastructure and structural transformation in Africa”, Issue Paper No. 3. Addis Ababa.
- ECA (2017). “Financing the programme for infrastructure development in Africa”. E/ECA/COE/31/17-AU/CAMEF/EXP/17(VII).
- Economic and Social Council and ECA, “The transport situation in Africa”. E/ECA/CRCI/5/3.
- NPCA (2017). Presidential Infrastructure Champion Initiative (PICI) report.
- Office of the Special Adviser on Africa (2015). Financing Africa’s Infrastructure Development. Policy Brief. Available at http://www.un.org/en/africa/osaa/pdf/policybriefs/2015_financing_infrastructure.pdf.
- Rail Working Group. The Luxembourg Rail Protocol —in a nutshell”. Available at www.railworkinggroup.org/wp-content/uploads/docs/Railprotocol/r0155.pdf.
- Rosen, Howard (2015). “Why the Luxembourg Protocol will boost railway investment in Africa”, *Railways Africa*, issue No. 5, pp. 42–44.
- _____ (2017). “Could the Luxembourg Protocol enhance belt and road competitiveness?”, *International Railway Journey*, August issue, p. 50.
- United Nations Conference on Trade and Development (2017). Maritime transport report. Available at https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/rmt2017_en.pdf.
- World Bank Fact Book (2016). World Economic Forum (2015). African Competitiveness Report. Available at <http://reports.weforum.org/africa-competitiveness-report-2015/>.