

المخصصة وتنظيم الموانئ البحرية*

ترجمة: محمود عبد الحى**

أميمة عبد العزيز***

مقدمة:

شهد العالم، خلال السنوات الماضية، إتجاها لتزايد مشاركة القطاع الخاص فى الموانئ البحرية، فالنمط التقليدى لتنظيم الميناء بتدخل أساسى من جانب السلطات العامة عفا عليه الزمن وأصبح غير قابل للاستخدام بما يتواءم مع التغيرات السريعة فى الصناعة. ونظرا للأداء غير المرضى للموانئ العامة (التعريفات المرتفعة، وعدم كفاءة الخدمات، وتكدس العمالة) والقيود المالية الجامدة، فقد عمدت دول كثيرة إلى تغيير الأطر القانونية لعمليات الموانئ وتشجيع دخول المشروعات الخاصة للاستثمار فى الموانئ وتقديم الخدمات الخاصة بها.

ويظل من الواجب، حتى مع خصخصة الموانئ، أن يحتفظ القطاع العام بدور المنظم لنشاط القائمين بالتشغيل من القطاع الخاص. والنشاط التنظيمى للحكومة فى الموانئ له بعدان: الأول يتصل بالأمان والمسائل البيئية وجودة خدمات الميناء. ويتمثل البعد الثانى فى تنظيم النشاط الاقتصادى للقائمين بتشغيل الميناء من القطاع الخاص، وتعتمد الحاجة إلى هذا النوع من التنظيم - كما ستم مناقشة ذلك فيما بعد - على ظروف كل ميناء، فبينما يتعين فى بعض الحالات أن تحتفظ

هذه ترجمة لجزء من الفصل الرابع من:

*Antonio Estache Gines de Rus : "Privatization and Regulation of Transport Infrastructure : Guidelines for Policymakers and Regulators. The World Bank, Washington. 2000.

** أ.د. محمود عبد الحى : مدير مركز العلاقات الاقتصادية الدولية - معهد التخطيط القومى.

*** أميمة عبد العزيز: وكيل أول وزارة التعاون الدولى سابقا.

الحكومة برقابة على أداء وتعريفات متعهدي التشغيل بعد الخصخصة، يمكن تقديم بعض خدمات الموانئ الأخرى فى ظل احوال السوق.

التنظيم التقليدى للميناء البحرى

يمكن رصد كثير من الأشكال المختلفة لتنظيم الموانئ فى العالم (انظر جدول ١)، فشمال أوروبا تستخدم نمودجا محليا، وجنوب أوروبا وأمريكا الجنوبية يتبعان نمودج الدولة حيث تتحكم الحكومات فى كل الموانئ الرئيسية. أما النمودج الخاص فيكون عندما تدفع مشروعات خاصة أو سلطات الميناء التكاليف الاستثمارية من خلال رسوم تفرضها على مستخدمى الميناء، وذلك أكثر انتشارا فى الدول ذات التقليد البريطانى الذى ينظر إلى الموانئ باعتبارها مؤسسات تجارية أكثر منها مؤسسات عامة.

ويشير البعض إلى أمثلة تبين ألا علاقة بين كفاءة الميناء البحرى ونوع الملكية، وفى هذا الصدد غالبا تجرى المقارنة بين سنغافورة وهونج كونج (الصين)، فكلاهما ميناءان على درجة عالية من الكفاءة فى حين أن الأول قطاع عام بالكامل والثانى قطاع خاص. ومع أن بعض الاستثناءات قد توجد إلا أنه من الشائع وجود فجوة من حيث الكفاءة بين الموانئ البحرية الخاصة والعامة.

وعادة ما يمكن للمرء تبين خصائص الصورة التقليدية لميناء بحرى عام، وقبل إدخال إصلاحات عليه، من خلال الملامح التالية:

- تستخدم موازنات الدولة أو الحكومة المحلية لتمويل إقامة منشآت ضخمة للبنية الأساسية، ولكن هذه الموازنات العامة تصبح محدودة ومقيدة.

- تمول الهيئة العامة للميناء صيانة وإصلاح البنية الأساسية.

- تمول هيئة الميناء جزئيا باعتمادات عامة بينما باقى التمويل يكون من خلال تعريفات ورسوم تحصل من المشروعات الخاصة التى تعمل فى الميناء.

- يوجد فائض فى الموظفين العاملين بالميناء ويتمتعون بدرجة عالية من التنظيم النقابى ولهم مواقع قوية فى المساومة الجماعية.

- تتدنى نسبيا كفاءة الميناء معبرا عنها بدلالة التعريفات ووقت الانتظار للسفن.

وقائمة الحقائق النمطية هذه لا تعكس الموقف الدقيق لكل الموانئ العامة فى العالم، وإنما تبرز

جدول (١)

تمويل البنية الأساسية للموانئ فى دول مختلفة

البلد	البنية الأساسية للمنفذ البحرى	البنية الأساسية لمنطقة الميناء	البنية الفوقية لمنطقة الميناء	البنية الأساسية للمنفذ الى البر
الأرجنتين	س م/خاص	س م/خاص	خاص	تعد معظم سلطات الموانئ مسئولة عن الطرق
بلجيكا	الدولة	عام	خاص	ووصلات النقل الأخرى داخل منطقة الميناء.
قبرص	س م	س م	امتياز	أما الوصلات مع الأرض الداخلية فإنها عادة
الدانمارك	س م	س م	خاص	مسئولة الحكومات. وفيما يتعلق بالمخطوط
فنلندا	س م	س م	خاص	الحديدية قد تكون المسئولة عنها قومية
فرنسا	الدولة/س م	عام/س م	امتياز	(بلجيكا) أو لسلطة الميناء (ألمانيا) أو
المانيا	الدولة	عام	خاص	لحائز امتياز الخط الحديدى (الأرجنتين).
اليونان	الدولة	عام/س م	امتياز	وفى حالة هونج كونج (الصين) فإن القطاع
هونج كونج (الصين)	س م	خاص	خاص	الخاص هو المسئول عن أنواع البنية الأساسية
ايرلندا	س م	س م	امتياز	داخل منطقة الميناء.
ايطاليا	الدولة/س م	عام/س م	امتياز	
مالطا	الدولة	س م	امتياز	
المكسيك	س م	س م	خاص	
هولندا	الدولة	س م	خاص	
البرتغال	س م	س م	امتياز	
اسبانيا	س م	س م	امتياز	
السويد	س م	س م	امتياز	
المملكة المتحدة	س م	س م	امتياز	
فنزويلا	س م	س م	خاص	

ملاحظات:

- ١- س م : سلطة الميناء (ممولة بموارد ذاتية).
- ٢- عام : التمويل قد يكون بواسطة الحكومة المركزية، أو الإقليمية، أو المحلية.
- ٣- امتياز: تكون البنية الفوقية، فى الحالات الموضحة، ملكية عامة ولكنها تدار بواسطة مشروعات خاصة.
- ٤- يختص هذا التصنيف بالموانئ البحرية الرئيسية فى كل دولة. ويظل من الممكن أن توجد، فى نفس الدولة، موانئ ذات أنماط بديلة لتمويل بنيتها الأساسية ولكنها ليست موضحة هنا.

المصدر: البرلمان الأوروبى (١٩٩٣).

القضايا الرئيسية التى تواجه تلك الموانئ البحرية التى بدأت تأخذ بإصلاحات، أما الموانئ الأخرى التى ما زالت تدار كلية فى إطار القطاع العام فسوف يتعين عليها بالتأكيد أن تستجيب لتحديات مماثلة فى المستقبل القريب.

وقد حدثت بعض التغييرات فى صناعة النقل البحرى خلال العقود الفائتة، وهى تغييرات تنم عن اتجاه غير قابل للانعكاس وتؤثر فى موانئ العالم كله، وتتمثل هذه التغييرات أساسا فى مستحدثات تكنولوجية فى نقل البضائع، وأكثرها بروزا اثنتين هما استخدام الحاويات لنقل البضائع، وتطوير سفن كبيرة متخصصة.

وقد أجبرت هذه التحولات الموانئ البحرية على تحديث بنياتها الأساسية وشراء معدات جديدة قادرة على توفير خدمات جديدة تطلبها شركات الشحن. ويمكن للمرء ملاحظة الاتجاه لاستخدام الحاويات من خلال أرقام حركة نقل البضائع فى العالم. وقد بدأ النمو السريع لاستخدام الحاويات فى أوربا، واليابان، والولايات المتحدة، ولكنه حاليا أخذ فى الانتشار فى كل مكان. ويعرض الجدول (٢) أرقاما عن ذلك للأقاليم المختلفة فى العالم، وهى تبين أن معدلات النمو فائقة ولافتة للنظر فى آسيا، وأمريكا الجنوبية، والهند، وفى كل الدول النامية بصفة عامة، فأربعة من أكبر خمسة موانئ فى العالم تقع فى جنوب شرق آسيا: هونج كونج (الصين)، وسنغافورة، وكاوهسيونج (تايوان، الصين)، ويوزان (جمهورية كوريا).

ويتضح التغيير فى أنواع السفن التى تستخدمها شركات النقل البحرى عند دراسة الزيادة فى حجم السفن التى تقوم بخدمات الشحن للمسافات الطويلة، فاقتصاديات الحجم واضحة فى استخدام سفن أكبر ومتخصصة، مما يسمح بنقل أحجام أكبر من البضائع بتكلفة أقل للوحدة. وقد أدى ذلك لارتفاع لافت للنظر فى طاقة السفن. وحاليا (١٩٩٢) فإن أحدث جيل لسفن الحاويات (والمعروف بـ Post-Panamax) فى مرحلة التصميم وتتراوح طاقته بين ١٠٠٠٠ و ١٢٠٠٠ TEUs ويرمز هذا الاختصار إلى مقياس معيارى دارج الاستخدام فى صناعة الحاويات، وهو عبارة عن وحدات كل منها مكافئ لعشرين قدم مكعب، ويعرض عشرين حاوية جنبا إلى جنب على سطح المركب (Hayuth and Hilling 1992). ومن المحتمل أن يبدأ تشغيل هذه السفن الضخمة خلال سنوات قليلة، مما يتطلب تعديلات كبيرة فى معدات التحميل والتفريغ والنقل فى الموانئ البحرية. فعلى سبيل المثال، تتجاوز الحمولة الإجمالية المسجلة لمعظم الأسطول العالمى من ناقلات البترول الخام وغيره من البضائع السائبة ٣٠٠ ألف طن.

جدول (٢)

الحاويات: الحركة التجارية على مستوى أقاليم العالم
سنوات مختارة (مليون TEUs)

التغير (%) ٩٥-١٩٨٠	١٩٩٥	١٩٩٠	١٩٨٦	١٩٨٠	الإقليم
٥٨١	٦١,٨٤	٣٢,٤٢	١٩,١٠	٩,٠٨	جنوب شرق آسيا
١٨٨	٣٣,٠٦	٢٣,٢٥	١٧,٧٦	١١,٤٩	أوروبا
١٢٠	٢١,٨٥	١٦,٤٩	١٣,٤٢	٩,٩٢	شمال أمريكا
٤٦١	٥,٣٩	٣,٥٦	٢,٦٨	٠,٩٦	الكاريبى/وسط أمريكا
٦٢٦	٢,٧٦	١,٤٤	١,٠٤	٠,٣٨	جنوب أمريكا
٢٩١	٥,٤٠	٢,٩٠	٢,٣٢	١,٣٨	الشرق الأوسط
١١١٩	٣,١٧	١,٨٣	١,٠٨	٠,٢٦	الهند
١١٥	٣,٤٦	٢,٣٣	١,٩٥	١,٦١	استراليا
٢٦٧	٤,٦٦	٢,٤٢	١,٧٤	١,٢٧	أفريقيا
٢٩٠	١٤١,٥٩	٨٦,٦٤	٦١,٠٩	٣٦,٣٥	إجمالى

المصدر: (١٩٩٦) OSC

هاتان "الثورتان" فى صناعة النقل البحرى أجبرتا الموانئ البحرية على البدء فى تجديدات سريعة فى إمكانياتها لخدمة الحاجات الجديدة لشركات الشحن، خاصة الطلب المتزايد على خدمات مناولة الحاويات. وتواجه الموانئ الآن موقفا يتسم بتنافسية أكثر مما كان فى الماضى، وبالتالى يتعين أن يكون لديها الإمكانيات المطلوبة علاوة على الأسعار المنخفضة، وإلا فإنها تغامر بفقدان الحركة التجارية لصالح الموانئ المنافسة. وعلى أية حال فإن شركات الشحن تعمل، على نحو متزايد، بأسلوب "شبيكات مراكز الربط وخطوط التوزيع hub-and-spoke ومن ثم فإن هذه الشركات تطلب خدمات موانئ ضخمة تعمل كعقد اتصال (محاور) يتم فيها تحويل البضاعة إلى سفن أصغر تؤدي خدمات النقل على أساس إقليمى (خدمات المناولة).

ولتتمكن صناعة الموانئ البحرية من القيام بالاستثمارات الضرورية لتلبية الطلب المتزايد على

خدماتها فإنها تحتاج بشدة إلى رأس المال. وهناك بعض الموانئ الضخمة التى تتوفر لها إمكانية أن تصبح محاور اتصال على مستوى إقليمى، وبالتالي تجذب جزءاً كبيراً من الحركة التجارية. وفيما يلى قائمة بالتحديات التى يفرضها هذا الوضع بالنسبة للموانئ الحديثة، خاصة فى إطار تراجع أشكال الدعم العام الذى يعود إلى ما تواجهه الحكومات من ظروف مالية مقيدة:

- الحاجة إلى البحث عن تمويل لتجديد البنية الأساسية وإنشاء تسهيلات جديدة.

- الحاجة إلى تحقيق مستويات عالية من الكفاءة فيما يتعلق بالتكاليف وأوقات التشغيل علاوة على المحافظة على انخفاض الأسعار.

- تقليل العمالة الزائدة، وهو ما تتزايد خطورته بسبب الاتجاه إلى الاستخدام المكثف لرأس المال فى الموانئ البحرية.

ولقد تعرف (Thompson and Budin (1997 على أسباب عديدة للأخذ بمشاركة القطاع الخاص فى صناعات النقل من خلال استخدام أسلوب الامتياز. ومن بين هذه الأسباب أن القطاع الخاص يستطيع ، أولاً ، أن يثمد الخدمات بتكاليف أقل من القطاع العام لأنه (أى القطاع الخاص) عادم ما يكون أكثر إنتاجية وكفاءة، وثانياً، إذا ما استخدم القطاع الخاص فى تمويل التكاليف فإن القطاع العام يستطيع تكريس موارده النادرة لأولويات أخرى . وأخيراً ، فإن القطاع الخاص أكثر قدرة- فصفة عامة - على البحث عن فرص الأعمال وعلى الاستجابة بيسر أكبر ، من القطاع العام للظروف المتغيرة فى الأسواق التنافسية.

ويبدو أن إدخال مشاركة القطاع الخاص ما هو إلا استجابة للتحديات المشار إليها أعلاه وذلك اتجاه عالمى : فالموانئ بصفة عامة تتبنى نموذج "مالك الأرض". Landlord model وكما سبق البيان، فإن هذا النموذج يسمح لسلطات الميناء بالاحتفاظ بملكية البنية الأساسية لتجنب مخاطر احتكار الأصول الأساسية بواسطة المشروعات الخاصة، فى حين أن القطاع الخاص يدير هذه الأصول. وتعد عقود الالتزام، وبين سلطات الميناء والمشروعات الخاصة، أكثر الأدوات انتشاراً للسماح بمشاركة القطاع الخاص فى الموانئ.

وهكذا يتحول دور سلطات الميناء من مفهومها التقليدى كمؤسسات مسؤولة عن كل أنشطة الميناء (انظر الجدول ٣) إلى دور جديد بمقتضاء تقوم هذه السلطات فقط بالتنسيق بين هذه الأنشطة.

وما إن يتم إدخال المشروعات الخاصة فى الموانئ حتى تنشأ الحاجة إلى تصميم نظم لمراقبة ومتابعة سلوك هذه المشروعات فى تشغيل خدمات الميناء. ويحدث هذا التنظيم عادة فى ظروف معلومانية تتسم بعدم التماثل (المشروعات تكون أكثر دراية، من الجهة المنظمة، بتكاليفها وبظروف السوق). وعلى أية حال ليس من الملزم أن يطلب من سلطات الميناء القيام بهذا الدور التنظيمى فى الموانئ البحرية، إذ يمكن - بدلا من ذلك - أن يعهد بأداء هذه المهمة إلى مؤسسة مستقلة.

التحرك على درب الخصخصة

فى مجال اختيار أفضل شكل لمشاركة القطاع الخاص فى تنظيم خدمات الموانئ، هناك العديد من البدائل التى تتوقف على حجم الميناء، وظروفه المبدئية، ونوع الخدمة. وتشمل هذه البدائل ما يلي:

- الخصخصة الكاملة: وتعنى بيع الميناء البحرى ككل، وهو ما قد يجد مبرره فى احتياجات مالية مستحكمة فى القطاع العام، وبموجب هذه الطريقة تنتقل كل أصول والتزامات الميناء إلى القطاع الخاص.

- بناء- تشغيل- تملك B.O.O. وبموجب هذه الطريقة يعهد بأجزاء من الميناء إلى مشغلين من القطاع الخاص بغرض تطوير هذه الأجزاء. وتبرر الاحتياجات المالية قصيرة الأجل هذا الشكل من الخصخصة.

- بناء/إعادة تأهيل- تشغيل-تحويل B/R.O.T وتعنى إدخال مشاركة القطاع الخاص فى بناء أو تحديث التسهيلات المطلوبة لتقديم الخدمة، وفى هذه الحالة لا يتخلى القطاع العام عن ملكية البنية الأساسية للميناء، ويتم تحويل التسهيلات الجديدة التى يتم بناؤها إلى هذا القطاع بعد فترة زمنية محددة. وهذه هى حالة الامتيازات التقليدية.

- المشروعات المشتركة: وتعنى إنشاء شركة جديدة مستقلة عن طريق مزج جهود مشروعين أو أكثر. ويحدث هذا النوع من الاتفاق عندما يقوم طرفان لهما مصالح مشتركة بتوحيد جهودهما. ففى بعض الحالات، مثلا، يقوم مشروع بتوفير التكنولوجيا وخبرة الأداء بينما يكون لدى مشروع آخر معلومات الفرص المتاحة فى السوق علاوة على خبرة الاتصال بالعملاء.

- مشروعات مشتركة ليست قاصرة على ما بين المشروعات الخاصة: وتعنى هذه الطريقة إقامة

أوجه تعاون على سبيل المثال بين سلطات الميناء والمشروعات الخاصة كما فى حالات شنغهاى (الصين) وكيلانج (ماليزيا) وغيرها من الموانئ الآسيوية ذات المشروعات الاستثمارية الضخمة، وحيث قامت سلطات الميناء بتكوين كثير من المشروعات المشتركة لتطوير وتشغيل محطات بحرية جديدة. وفى أحوال أخرى قد يكون التعاون بين عديد من المشروعات العامة كما هو الحال بالنسبة لمؤسسة PSA السنغافورية مع سلطة ميناء Dalian لتطوير وتشغيل محطة حاويات فى ميناء Dayaowan بالصين. ومع ذلك فإن مشاركة سلطة الميناء فى استثمار مشترك يتعلق بمشروعات داخل الميناء الذى تنظمه هذه السلطات تشير بعض المخاوف، ومن أهمها أن سلطات الميناء يكون عليها أن تباشر مهمة التنظيم بينما هى فى نفس الوقت جزء من المشروع محل التنظيم. وبالتالي فإن المشروعات المشتركة بين سلطات الميناء والمنشآت الخاصة يجب أن تكون فقط حلا مؤقتا لتشجيع التطوير حينما يكون هناك غياب للمشاركة من جانب القطاع الخاص، ولكن سلطات الميناء عليها أن تعود بسرعة إلى دورها الأصيل كسلطات قائمة بالتنظيم.

- التأجير: ويعنى أن تقوم سلطات الميناء، ببساطة، بتأجير أصول الميناء إلى متعهدى تشغيل من القطاع الخاص لفترة محددة مقابل الحصول على دخل من أتعاب العقود. وعلى العكس من عقود الامتياز، فإن المشروعات التى تستأجر أصول الميناء لا يطلب منها عادة القيام باستثمارات، وبالتالي فإنها تتحمل فقط المخاطر التجارية. ومن بين منشآت الموانئ المألوف تأجيرها لمتعهدى التشغيل بنايات التخزين وأوناش الرفع.

- الترخيص: وبموجبه تسمح سلطات الميناء لمتعهدى تشغيل من القطاع الخاص باستخدام معداتهم الخاصة لتوفير بعض الخدمات التى تكون المعدات المطلوبة لها بسيطة نسبيا. وبصفة عامة يمتلك هؤلاء المتعهدون هذه الأصول، وتتاح لهم البنية الأساسية (علاوة على بعض عناصر البنية الفوقية المملوكة بواسطة سلطة الميناء فى بعض الحالات) مقابل رسم محدد. ويمكن لشركات تحميل وتفريغ السفن، والمرشدين، والقائمين بقطر السفن، واستلام وإرسال البضائع أن يعملوا فى ظل هذا النوع من الاتفاق.

- عقد الإدارة: حيث يتم إدخال مشاركة القطاع الخاص فى شكل بسيط عن طريق إعطائه عقدا بإدارة الميناء. وفى هذا الوضع تكون سلطات الميناء هى المالكة لبنيته الأساسية وباقى منشآته، ولكن مشروعا خاصا يستطيع أن يقوم بعمليات التشغيل على نحو أفضل من الناحية التجارية. وفى

هذه الحالة يتحمل القطاع العام كل من المخاطر الاستثمارية والتجارية لأن المديرين لا يستثمرون رأسمالهم الخاص فى الميناء. ويعد ميناء بريستول (المملكة المتحدة) مثالا لهذا النوع من العقود، فالمنشآت مملوكة للحكومة المحلية بينما يدار الميناء بواسطة القطاع الخاص.

ويتعين على المرء، عند النظر إلى هذه الاختيارات لتحديد أيها هو البديل الأفضل لميناء معين، أن يقيم أهداف هذا الميناء ويأخذ فى الاعتبار القيود التى تواجهها سلطة الميناء. وربما يحدد نوع الخدمة الدرجة الممكنة لمشاركة القطاع الخاص، وهنا قد يتمثل المحدد الأساسى فيما إذا كانت الخدمة تتطلب، أم لا، الاحتكار الكامل لاستخدام الأصول الثابتة للميناء.

خدمات لا تتطلب احتكار استخدام منشآت البنية الأساسية أو الفوقية للميناء: وتشمل خدمات مثل الإرشاد البحرى، وقطر السفن، واستلام وإرسال البضائع وغير ذلك من الخدمات المساعدة للسفن وأطقم الملاحة. وكنتيجة لحجج الأمان يقدم القطاع العام بعض هذه الخدمات بصفة تقليدية فى كثير من الموانئ، فخدمات المرسى، على وجه الخصوص، تعتبر عادة خدمة عامة إلزامية - ويتعبير آخر فإن كل مستخدم للميناء يكون له الحق فى الحصول على هذه الخدمات - ولهذا تقدم سلطات الميناء هذه الخدمات تجنباً لإمكانية عدم انتظامها.

ويعتبر الإرشاد البحرى مثالا تقليدياً للخدمة الإجبارية التى يتم تنظيمها على أساس احتكارى فى كثير من الموانئ. وهذه الخدمة مطلوبة للسفن ذات الحمولة أو الأطوال التى تتجاوز حدا معيناً، كما أنها مطلوبة للشحنات الخطرة، وهناك استثناءات من ذلك فى معظم الموانئ كما هو الحال بالنسبة لخدمات الركاب المنتظمة (العبارات). وتختلف درجة تدخل السلطات العامة فى الإرشاد البحرى من دولة لأخرى، ففى البعض منها يكون المرشدون موظفين عموميين، وفى حالات أخرى يكون هؤلاء المرشدون منظمين فى وكالات مستقلة تخضع أساساً لتنظيم ذاتى بواسطة اتحادات خاصة بهم.

وفيما يتعلق بخدمات أخرى للمرسى - قطر السفن وربطها - يمكن أن نجد حلولاً متباينة فيما بين الموانئ. وبصفة عامة يعتبر كل من هاتين الخدمتين خدمة عامة إلزامية، وتقوم سلطات الميناء بأدائهما مباشرة أو تمنح ترخيصاً بأدائهما لمتعهدي تشغيل من القطاع الخاص. ويمكن لمشروع واحد أن يقدم بمفرده خدمات قطر السفن، أو قد يكون له العديد من الشركات المنافسة فى حالة الموانئ الكبيرة

(De Rus and others 1995). وبعض الموانئ لا تلجأ للتحكم التام فى هذه الخدمات مكتفية بوضع حد أدنى من المعايير (الطاقة الفنية، والأمان والمعايير البيئية، وغير ذلك) التى يلتزم بها متعهدو التشغيل من القطاع الخاص للحصول على التراخيص. وفى هذه الحالة تحدد ظروف السوق تعريفه خدمة قطر السفن حيث لا تقوم سلطة الميناء بتحديدتها.

ومن ثم يمكن استنتاج أن هذه المجموعة من الخدمات المساعدة للسفن يمكن أداؤها على نحو جيد من خلال نظام للتراخيص بموجبها يخول عديد من متعهدى التشغيل بتقديم هذه الخدمات داخل منطقة الميناء. ويمكن تنظيم أنشطة هؤلاء المتعهدين من حيث الأسعار وجودة الخدمات. وفى بعض الحالات يمكن أن يكون هناك متعهدون متنافسون (مثلما فى حالة إرسال واستلام البضائع أو المرشدين البحريين)، وبالتالي لا يكون مطلوباً تدخل تنظيمى حازم بشأن السعر إلا إذا تم رصد ممارسات تدل على التواطؤ.

وبالنسبة للخدمات الأخرى، مثل قطر السفن، فإن وجود عديد من متعهدى التشغيل قد يكون أمراً معقداً نظراً لأن ذلك يحكمه حجم الميناء. وفى حالة الموانئ الصغيرة أو المتوسطة تكون هناك حاجة إلى وضع حدود على الأسعار وشروط الخدمة لتجنب السيطرة على السوق بواسطة عدد قليل من المشروعات التى تستطيع استغلال وضعها فى تحقيق ريع من مستخدمي الميناء.

خدمات تتطلب الانفراد باستخدام أصول معينة: تتطلب هذه الخدمات استخدام واحد من أكثر الموارد ندرة فى الموانئ البحرية، ونعنى بذلك المساحة. وتشمل هذه الخدمات محطات مناولة البضاعة، ومناطق التخزين، وأحواض الإصلاح، والتزويد بالوقود. ويعد إدخال مشاركة القطاع الخاص فى هذه الخدمات أكثر تعقيداً نظراً لأن المتعهدين يحتاجون لاستخدام أصول يعتبر امتلاكها بواسطة سلطات الميناء وضعاً أمثل. ولهذا فهناك حاجة إلى أن تكتب عقود الامتياز بعناية لتحقيق التوافق بين مصالح متعهدى التشغيل من القطاع الخاص وأهداف سلطات الميناء. ويتعين فى نفس الوقت أن تشمل العقود على حوافز لهؤلاء المتعهدين لصيانة الأصول وزيادةها على النحو المطلوب.

ويحكم التعريف فإن عدد متعهدى تشغيل هذه الخدمات يكون محدوداً جداً على الرغم من أنه سيختلف تبعاً لحجم الميناء. وبالمثل تعتمد الحاجة إلى وضع بعض القواعد المنظمة بشأن السعر والجودة على نوع الميناء وكم من الموانئ البديلة متاح فى المنطقة. فمثلاً فى حالة ميناء يوجد فى

إقليم تشتد به المنافسة لا تحتاج سلطة الميناء، أو المؤسسة المسؤولة عن التنظيم، إلى أن تعنى كثيرا بالأتعاب المبالغ فيها من جانب متعهدى التشغيل من القطاع الخاص. ففى هذا الموقف تقوم المشروعات الخاصة بتنظيم ذاتى للأسعار لتجنب مخاطرة فقد نصيبها فى السوق لصالح منافسيهم.

الحاجة إلى قواعد منظمة للميناء

يقدم الإطار التالى تشخيصا ممكنا لما قد تصل إليه أحجام ودرجات تطور ميناء بحرى ما. بالاعتماد على حجم الميناء فإن وجود تنظيم اقتصادى للموانئ التى تستخدم فيها أصول ثابتة بواسطة متعهدين من القطاع الخاص يعد أمرا مطلوبيا بدرجة أو بأخرى. ويمكننا، بصفة عامة، التمييز بين نوعين من المواقف تبعا لدرجة التطور التى بلغها ميناء ما. أولهما يخص تلك الموانئ ذات السوق محدود الحجم - النوعين ١ و ٢ - والتى لا تتطلب أكثر من محطة بضائع مختلطة يمكن أن تخدم كل أنواع البضائع والحاويات، أو ربما تكون ذات محطة واحدة متخصصة فى سلع صب جافة.

بالنسبة لهذه الموانئ الصغيرة يمكن أن نأخذ فى الاعتبار تقديم شكل ما من المنافسة بين تلك المشروعات الراغبة فى العمل فى الميناء، ومن ثم فمن الممكن إنشاء نظام مزادات تنافس بموجبه المشروعات الخاصة للحصول على حق تشغيل المحطة البحرية. وما إن تنتهى عملية العطاء باختيار مشروع واحد للتشغيل يصبح من الضرورى فرض شئ من التنظيم على الرسوم التى يفرضها هذا المشروع على مستخدمى الميناء، وما لم يحدث ذلك فإنه سيستغل وضعه الاحتكارى. وتعد نظم سقف السعر أو القواعد المنظمة لمعدل العائد اختيارات بديلة لتنظيم سلوك متعهدى التشغيل من القطاع الخاص، ويتوقف الاختيار هنا على ما لدى المؤسسات القائمة بالتنظيم من معلومات وخبرة بشأن نوع الخدمة التى تخضع للتنظيم.

ومع ذلك تكون هذه الحاجة إلى التنظيم أقل إلحاحا إذا ما وجدت منافسة بين الموانئ. ففى الحالات التى يتيح فيها الإقليم موانئ بديلة لشركات الشحن يكون تنظيم الأسعار أقل ضرورة لأن آليات السوق تؤدى بالمشروع الخاص، متعهد التشغيل، إما إلى الحفاظ على أسعار منخفضة أو المخاطرة بفقدان الحركة التجارية. أما إذا لم توجد موانئ بديلة، أو لم تكن لديها إمكانيات كافية، فإن مثل هذا المشروع ستكون له سلطة على السوق يجب ضبطها بواسطة القواعد المنظمة. فمثلا يشكو مستخدمو ميناءى "فيراكروز" و "مانزانللو" (بالمكسيك) من التعريفات المرتفعة بسبب ما

إطار (١): مستويات تطور الميناء

١- موانئ محلية صغيرة: وهى تخدم مجتمعات محلية صغيرة، ومن ثم فإن كل أنواع البضائع والحاويات تمر من خلال هذه الموانئ وعادة ما يتم نقلها بسفن صغيرة نسبيا (خدمات شحن بحرية قصيرة). والتسهيلات الأساسية هنا هى مراسى عامة الاستخدام مع مناطق قريبة للتخزين.

٢- موانئ محلية كبيرة: ما إن تصل الحركة التجارية إلى مستوى معين حتى يصبح من المريح الاستثمار فى معدات محددة مثل محطة بضائع صب جافة وبها مراسى تخدم السفن ذات الغاطس العميق. ويكون من الممكن أيضا القيام ببعض الاستثمارات لتحسين الإنزال والنفاذ إلى البر وشراء معدات لتداول الحاويات، على الرغم من أن مراسى البضائع المختلطة يمكن أن تظل مستخدمة.

٣- موانئ إقليمية كبيرة: يتطلب الميناء البحرى الذى يتعامل مع حجم كبير من حركة الشحن لمسافات طويلة استثمارات كبيرة فى محطات متخصصة مثل محطات الحاويات والتسهيلات الخاصة بسلع محددة (الفحم، وزيت البترول، والحبوب، وما إلى ذلك). وتستطيع هذه الموانئ خدمة السفن الضخمة (أكثر من ٦٠٠٠٠ طن حمولة إجمالية مسجلة) التى تستخدم فى نقل الحمولات لمسافة طويلة.

٤- مراكز توزيع إقليمية: إن أضخم موانئ العالم - روتردام، وهونج كونج (الصين)، وسنغافورة- عبارة عن تجمعات لمحطات ذات تخصص عال وتخدم فقط حركة تجارية معينة. وتمتلك هذه الموانئ معدات ممتازة لعمليات النقل التبادلية بين كل الوسائل (السكك الحديدية، والطرق، والملاحة الداخلية). ويتمثل دور هذه الموانئ فى العمل كمراكز ربط للسفن الضخمة للشحن لمسافات طويلة والتى تقوم بعمليات ترانزيت فى الشحن (أى عمليات شحن من سفينة لأخرى). وتقوم سفن أصغر، أو أى وسائل نقل أخرى، بتوزيع البضاعة إلى الإقليم.

المصدر: (١٩٩٢) Stopford

يتمتع به متعهدو التشغيل من سلطة على السوق، وعلى الرغم من وجود موانئ بديلة على طول سواحل المكسيك المطلة على الأطلنطي والباسفيكى إلا أن مؤسسة مناهضة الاحتكار فى هذه الدولة فرضت تنظيما للأسعار على القائمين بتشغيل محطات الحاويات فى كلا الميناءين.

وفى حالة الموانئ الكبيرة - النوعين ٣ و ٤ بالإطار - يكون حجم الحركة التجارية كبيرا بدرجة كافية (مثلا أكثر من ١٠٠٠٠٠ وحدة مكافئة لعشرين قدم مكعب TEUs) مما يسمح بوجود منافسة داخل الميناء. فإذا ما قسم الميناء إلى عديد من المحطات المستقلة يصبح من الممكن حفز المنافسة بين القائمين بالتشغيل على الحركة التجارية التى ترد إلى الميناء. وهنا يكون تنظيم السعر قضية قليلة الأهمية، فإذا ما كانت آلية السوق تعمل بطريقة جيدة فإن متعهدى التشغيل من القطاع الخاص سيقومون من تلقاء أنفسهم بالحد من زيادات السعر. ومع ذلك تظل هناك حاجة إلى شكل من المراقبة نظرا لأن الموقف يحتمل تواطؤا بين المتنافسين (نظرا لقلّة عدد الأطراف المنخرطة فى الأمر).

وعلى سبيل المثال، قامت الأرجنتين مؤخرا بتقسيم ميناء "بونينس آيرس" بين خمسة امتيازات مختلفة لشركات مستقلة تقوم بتشغيل محطات الميناء. وعلى الرغم من أنه حدثت بعض المشكلات فى البداية، كما خفض عدد متعهدى التشغيل، إلا أن التحسن كان واضحا فى نتائج أداء الميناء. فإنتاجية العامل زادت من ٨٠٠ طن عام ١٩٩٠ إلى ٣١٠٠ طن عام ١٩٩٧، وانخفض وقت الانتظار للحاويات من ٢,٥ إلى ١,٣ يوما خلال نفس الفترة.

ومن ثم فإن هذا التحليل يخلص إلى أن إدخال مشاركة القطاع الخاص فى صناعة الموانئ البحرية يبدو أنه أكثر الاختيارات جاذبية بالنسبة للموانئ التى تحاول تطوير نفسها والتواءم مع الظروف الجديدة لسوق النقل البحرى. فالموانئ الحديثة تحتاج إلى استثمارات ضخمة لزيادة إمكانياتها، ولتستطيع أن تقدم الخدمات التى تطلبها شركات الشحن. ونظرا لأن تمويل الاستثمارات المطلوبة مسألة تتزايد صعوبتها بالنسبة للحكومات فى كل الدول، فإن الحل الأمثل هو محاولة جذب رأس المال الخاص للاستثمار فى الموانئ، وتحسين الكفاءة من خلال تحرير خدمات الموانئ وإدخال المنافسة فى أعمالها. ومن ثم يتغير دور مؤسسات القطاع العام من التقديم المباشر للخدمات إلى التنظيم والمراقبة.

وحاليا يتمثل حجر الزاوية، فى نظم الموانئ، فى التصميم السليم لعقود الامتياز التى تتيح

التعاون بين القطاعين العام والخاص. وكما سبق ذكره فإن وجود المنافسة يحدد مدى الحاجة إلى تنظيم نشاط متعهدى التشغيل من القطاع الخاص، ولكن حتى مع وجود المنافسة وعدم الحاجة إلى هذا التنظيم فإن سلطات الميناء تظل فى حاجة إلى أن يكون لها درجة من السيطرة على أصول البنية الأساسية التى تستخدمها مشروعات القطاع الخاص.

وتوضح أرقام الجدول (٣) الدرجات الممكنة للمنافسة بين متعهدى التشغيل فى مواقف مختلفة بحيث يمكن تقدير متى يكون التنظيم مطلوباً. وفيما عدا الحاويات من الصعب وضع حدود دنيا عالمية للقيم فى كل الموانئ ولكل أنواع الشحنات، وذلك أمر يبدو أنه محل اتفاق الخبراء.

جدول (٣)

قيم دنيا لتحديد نوع المنافسة: حركة الحاويات

نوع المنافسة	مستوى الحركة (TEUs)
داخل المحطة	٣٠٠٠٠
فيما بين المحطات	١٠٠٠٠٠
فيما بين الموانئ	٣٠٠٠٠٠

المصدر: (١٩٩٨) Kent and Hochstein

وتبين هذه الأرقام أنه إذا كان حجم حركة الحاويات فى ميناء ما أقل من ٣٠ ألف TEUs فى العام فلا معنى لأن يكون بهذا الميناء العديد من المحطات ومن القائمين بالتشغيل، نظراً لكون السوق محدودة جداً. ومن ثم فأفضل حل هو أن يكون هناك متعهد واحد للتشغيل مع وضع تنظيم للرسوم التى يتقاضاها. وإذا كانت الحركة التجارية أكبر من ٣٠٠٠٠ TEUs ولكنها أقل من ١٠٠٠٠٠ يمكن أن يكون هناك العديد من متعهدى التشغيل يتقاسمون محطة واحدة. مما يعنى وضع تنافس داخل المحطة، حيث تقدم لمستخدمى الميناء خدمات مناولة البضاعة بواسطة شركات تحميل وتفريغ متنوعة تستخدم المعدات (الأوناش) التى تملكها سلطات الميناء، أو تستخدم معداتها الخاصة، وهو طبقاً للمواقف المالية لهذه الشركات.

وإذا ما كانت الحركة التجارية أكبر من ١٠٠٠٠٠٠ TEUs تصبح لدى الميناء إمكانية افتتاح محطات مختلفة تستطيع شركات متعددة تشغيلها واستخدام مراسى منفصلة تديرها على نحو أفضل، فمن السهل هنا تحقيق المنافسة بين المحطات. وعندما تقوم شركة ما بخدمة كل السفن التى تستخدم مرسى معيناً، تستطيع سلطات الميناء أيضاً أن تجعل المتعهد الخاص للتشغيل مسئولاً عن تحصيل رسوم الميناء من المستخدمين (أى الرسوم مقابل استخدام الميناء بصفة عامة، وهى تختلف عن الأسعار التى يتقاضاها متعهد التشغيل عن عمليات مناولة البضاعة) وتحويل الإيرادات الناتجة عن ذلك إلى سلطة الميناء. ومن الممكن أيضاً - فى هذا المدى من حجم الحركة التجارية - تقديم حوافز لمتعهدى التشغيل من القطاع الخاص لتمويل مشروعات الارتقاء بالبنية الأساسية، أو حتى بناء تسهيلات جديدة.

وأخيراً ففى إقليم تفوق فيه الحركة التجارية ٣٠٠٠٠٠٠ TEUs فى السنة يسمح السوق بوجود عديد من الموانئ البديلة التى تتنافس على هذه الحركة، ومن ثم تصبح المنافسة بين الموانئ أمراً ممكناً، مما يقلل الحاجة إلى الرقابة على الأسعار التى يتقاضاها متعهدو التشغيل من القطاع الخاص. وأياً كان الأمر، فإنه حتى فى هذه الحالة يصبح من الضرورى الانتباه إلى صياغة عقود الامتياز حيث يتعين إلزام هؤلاء المتعهدين بالوفاء بالتزاماتهم ليس فقط فيما يخص شروط الخدمة وأتعابها ولكن أيضاً فيما يتعلق بصيانة المعدات، والأمان، وجودة الخدمة، وكل الأمور الأخرى المكلفة بالنسبة لمانح الامتياز والتى يمكن أن يكون هناك تقصير فى توفيرها.

عقود الامتياز فى الموانئ

تخضع خدمات الميناء المختلفة، والتى يمكن تقديمها بواسطة متعهدين للتشغيل من القطاع الخاص، لتشكيلة متنوعة من العقود الممكنة. وكما أسلفنا، فإن حجم الميناء أحد المتغيرات الرئيسية فى اختيار نوع مشاركة القطاع الخاص. فبالنسبة لتلك الموانئ التى لا يكفى الطلب عليها للسماح بوجود محطات عديدة ربما تكون أفضل فكرة هى تحويل الميناء ككل إلى القطاع الخاص. ومن الممكن، إذا كانت هناك رغبة فى ذلك، الاحتفاظ بالبنية الأساسية كملكية عامة، ولكن متعهداً واحداً للتشغيل يستطيع أن يدير الميناء على أساس تقديم خدمات كل من البنية الأساسية ومناولة البضاعة (تحميل وتفريغ السفن، والتخزين، وما إلى ذلك). ويستطيع القائم بتشغيل الميناء أن يوفر أيضاً باقى الخدمات المكملة (مثل رسو السفن)، أو أن تطرح للمنافسة بين شركات مختلفة إذا كان

الطلب على هذه الخدمات كافيا لذلك.

وفى حالة الموانئ الأكبر (نط مالك الأرض) فإن إدخال مشاركة القطاع الخاص بأشكال أكثر تطورا يعد أمرا ممكنا. ففى هذه الموانئ يمكن تقسيم البنية الأساسية إلى محطات منفصلة بما يخلق منافسة داخل الميناء. ويمكن للشركات الخاصة التى تعمل بموجب تراخيص أن تقدم تلك الخدمات التى يسهل تحديدها فى العقد ولا تتضمن استخدام جزء هام من البنية الأساسية. أما بالنسبة لخدمات الميناء الأخرى التى تتطلب الانفراد باستخدام البنية الأساسية أو الفوقية، فيجب أن يخضع القطاع الخاص الذى يقدمها لعقود امتياز ينص فيها على شروط استخدام متعهد التشغيل للأصول، كما ينص فيها على التزامات هذا المتعهد.

ويمكن تحديد عقود الترخيص بسهولة نسبية لأن متعهد التشغيل - بصفة عامة - يمتلك المعدات المطلوبة لتقديم الخدمة، ومن ثم ينحصر دور سلطة الميناء، أو أى مؤسسة أخرى تقوم بالتنظيم، فى فرض حد أدنى من المعايير (مثلا، المؤهلات المهنية للمرشدين، أو عدد وقوة القاطرات بالنسبة لشركات سحب السفن) ووضع بعض القواعد لتقديم الخدمة.

أما عقد الامتياز فهو، بحكم التعريف، أكثر تعقيدا من منح الترخيص لأن هذا العقد يتضمن ليس فقط المسائل المتعلقة بتقديم الخدمة ولكن أيضا تلك المتعلقة بصيانة الأصول على نحو مناسب، والاستثمارات التى يتعين القيام بها، وتوزيع المخاطر بين المنظم وصاحب الامتياز. وهذه الجوانب جميعا محل مناقشة مفصلة فيما بعد، ويمكن النظر إلى عقود الامتياز كحل وسط بلين الملكية العامة والخصخصة الكاملة للميناء. فيتتم تقديم المشاركة الخاصة لتحقيق مكاسب كفاءة فى الصناعة، وفى نفس الوقت تتم تهدئة المخاوف السياسية بالسماح للمجتمع أن يحتفظ بملكية الأصول الأساسية (Crampes and Estache ١٩٩٧) والصناعات الأخرى التى تحتاج بنىات أساسية عالية التكلفة (الكهرباء، والمياه، والغاز) تستخدم عقود الامتياز هذه بكثافة لتحقيق التعاون بين القطاعين العام والخاص.

ويتعين، عند تصميم عقد امتياز، التدقيق فى تفصيل جوانب متعددة: موضوع الامتياز، ودرجة الاستئثار باستخدام الأصول، والتزامات صاحب الامتياز والمدفوعات التى يؤدها، وأجل الالتزام، والعقوبات والغرامات، وتوزيع المخاطر (Crampes and Estache 1997; Kerf and

(others 1998; Thompson and Budin 1997). وعند كتابة عقود الامتياز يتعين أيضا أخذ مشكلة فائض العمالة فى الاعتبار، وهى مشكلة عامة فى كل موائى العالم تقريبا. كذلك لا بد من التحديد الدقيق لطريقة الاختيار المتبعة لاختيار الفائز بالامتياز.

موضوع الامتياز: إن أول سؤال يتعين الإجابة عليه عند وضع مسودة عقد امتياز هو ما الذى يمنح له الامتياز. ومع أن هذا قد يبدو سؤالا بسيطا إلا أن العقد يجب أن يكون دقيقا بشأن الأصول التى سيتعين تحويلها إلى صاحب الامتياز، والخدمات التى يجب عليه تقديمها، والخدمات التى ستترك للقطاع العام، وغير ذلك من الخدمات التى تخضع للمناقسة المفتوحة. ومن ثم ففى حالة عقد امتياز تشغيل محطة ما، فإن هذا العقد، لكى يحدد بوضوح مسئوليات صاحب الامتياز، يجب أن يصف بالتفصيل الحدود بين البنية الأساسية التى تخضع للامتياز (مراسى، مسطحات، طرق النفاذ الداخلية... الخ) وتلك التى تخرج عنه (مثل الطرق العامة للاتصالات داخل الميناء).

ويجب أن تضمن سلطة الميناء، أو المؤسسة المنظمة الموقعة للعقد، أن الأصول تم تحويلها إلى صاحب الامتياز خالية من أى التزامات تعاقدية أخرى، وأن تكون هذه الأصول متاحة بالشروط والأجال المتفق عليها. ومن المهم تجنب صور التأخير فى تحويل الأصول، خاصة تلك التى تعود إلى إهمال سلطة الميناء فى الوفاء بشروط العقد، فذلك قد يعوق صاحب الامتياز عن البدء فى عملياته بدون إبطاء.

وينبغى أن ينص عقد الامتياز صراحة على تلك الخدمات التى يتعين تقديمها، وبأى شروط، بواسطة صاحب الامتياز. فمثلا نص العقد الذى تم إعداده لامتياز المحطات فى Puerto Nuevo "بوينس أيريس" على أن يكون صاحب الامتياز هو المقدم الوحيد للخدمات التالية:

- استقبال البضاعة، وتسليمها، وتحميل السفن بها وتفريغها منها، وتخزينها.

- الرقابة الإدارية على البضائع التى يتم تحميلها وتفريغها.

- الرسو والإقلاع الآمن للسفن.

- أى خدمة أخرى، للسفن أو للبضائع، من شأنها زيادة كفاءة المحطة.

فى هذا المثال يسهل ملاحظة الغموض فى النقطة الأخيرة، فهى تفتح الباب أمام صاحب

الامتياز لتفسير ما يتضمنه أو ما لا يتضمنه العقد، وبالتالي يدعى لنفسه الحق فى الانفراد بتقديم بعض الخدمات التى لم تخطط سلطة الميناء - من حيث المبدأ - للتخلى عنها. إن على المرء أن يحرص على تجنب مثل هذا النوع من الغموض فى عقود الامتياز لتجنب مشاكل التقاضى مع متعهدى التشغيل من القطاع الخاص.

الانفراد: يجب أن يحدد عقد الامتياز أى الخدمات سينفرد صاحب الامتياز بتقديمها ، كما يحدد ما هى الخدمات الأخرى المفتوحة لشركات أخرى. فمثلا فى حالة عقد الامتياز لميناء "مارديل بلاتا (Mar del Plata بالأرجنتين) - وهو ميناء صغير بكاملة بامتياز ممنوح لشركة واحدة - ينص هذا العقد صراحة على أن رسو السفن وما يكمله من خدمات للسفن (الإمداد بالطاقة والمياه) يجب أن ينظر إليها كخدمات عامة، وليس لصاحب الامتياز أن ينفرد بتقديم هذه الخدمات، فهو يستطيع تقديمها لعملائه ولكن عليه أيضا أن يسمح بذلك لأى شركة أخرى راغبة فى ذلك. وبالعكس، فإن بعض الخدمات تركزت لينفرد بها القائم بتشغيل الميناء (مناولة البضاعة، والتسويق، وما إلى ذلك).

والقاعدة، فيما يتعلق بمسألة الانفراد، يجب أن تكون هى ضمان كفاءة تزويد مستخدمى الميناء بالخدمات. فبالنسبة للخدمات التى يكون فيها وجود منافس له أثر إيجابى، يتعين السماح بمفرد لأى طرف مهمتهم بتقديمها. بينما يكون الانفراد مرغوبا فيه فى تلك الأنشطة التى قد تؤدى المنافسة فيها إلى تدهور الخدمات المقدمة. ولناخذ على سبيل المثال حالة محطة حاويات يديرها متعهد قطاع خاص بموجب امتياز، ولكن يسمح لمتعهدى تشغيل آخرين بالدخول لمناولة البضائع المختلطة مستخدمين أوثانهم الخاصة. فعلى الرغم من أن المنافسة فى شريحة البضائع المختلطة قد تؤدى إلى تحسن فى هذه الجزئية، إلا أنه قد يكون من الأفضل تجنب تداخل عمليات هذه الشريحة من البضائع مع عمليات الحاويات عن طريق السماح لمتعهد واحد بالانفراد بكل خدمات تحميل البضائع (مختلطة أو فى حاويات).

وبالنسبة للخدمات التى تتضمن التزاما بخدمة عامة (توفير خدمات مرغوب فيها ولكنها غير مربحة)، فالأبسط - عادة - أن تكون هناك شركة واحدة تنفرد بتقديمها. فإذا ما أرغم العديد من الشركات القائمة بالتشغيل على تقديم هذه الخدمات، يتعين دفع إعانات لهذه المشروعات كلها، مما قد يرفع التكاليف الإدارية للتحكم فى نظام تقديم هذه الخدمات.

وفى الموانئ الصغيرة يجب أن تقدم لأصحاب الامتيازات ضمانات بأنهم سوف يتمكنون من استرداد تكاليفهم الاستثمارية. ولتحقيق ذلك، فعادة ما يشتمل العقد على مواد تخول صاحب الامتياز الحصول على تعويض فى حالة ما إذا تم - أثناء فترة الامتياز - بناء منشآت داخل الميناء من شأنها تقليل مستوى الحركة التجارية عما يتوقعه صاحب الامتياز. وهذه البنود قد تأخذ شكل ضمانات لحد أدنى من الحركة، أو إعطاء أولوية لصاحب الامتياز فى عملية العطاء الخاص ببناء منشآت جديدة داخل الميناء.

الالتزامات والمدفوعات: يجب أن يذكر عقد الامتياز صراحة التزامات صاحب الامتياز فيما يتعلق بمستوى وجودة الخدمة، كما يحدد بوضوح كيفية تحديد الرسوم التى يتم تقاضيها من مستخدمى الميناء، ومن الذى يمتلك الإيرادات الناتجة عن هذه الرسوم، وما هى المدفوعات التى يتعين أداؤها بين أطراف التعاقد.

والمعتاد أن صاحب الامتياز يدفع رسماً سنوياً ثابتاً (يسمى أحياناً إتاوة) لسلطة الميناء أو للمؤسسة المسؤولة عن الامتياز. وقد يكون العقد محتوياً على رسم سالب القيمة، مما يعنى أن صاحب الامتياز يحصل على مبلغ من سلطة الميناء كمدفوعات عن التزامات الخدمة العامة وذلك إذا لم تغطى الإيرادات المحصلة من مستخدمى الميناء التكاليف التى يتحملها صاحب الالتزام.

ويمكن، فى بعض الأحيان، ربط الرسوم التى يتقاضاها صاحب الامتياز بمستوى الحركة التى تخدمها المحطة (كأن تكون متناسبة مع البضائع المتناولة بالطن أو الـ TEUs)، أو بالبنية الأساسية الخاضعة للامتياز، على أن يشتمل ذلك ضمان حد أدنى من المدفوعات لسلطة الميناء. وقد استخدمت امتيازات محطات الحاويات، الممنوحة فى ميناء "بوينس أيريس" والموانئ البرازيلية، هذا النظام القائم على التناسب مع نشاط الميناء.

وفى بعض الأحوال يمكن أن يعهد لصاحب الامتياز بمسئولية تحصيل رسوم الميناء التى تفرض بصفة عامة على السفن والبضائع مقابل استخدام الميناء، على أن يقوم بتحويل إيراد هذه الرسوم إلى سلطة الميناء. وعند أدائه لهذه المهمة فإن صاحب الامتياز يتصرف كوكيل عن سلطة الميناء حيث إن هذه الأخيرة هى التى تحدد مستوى هذه الرسوم، فى حين أن مستوى الأتعاب مقابل الخدمات التى يقدمها صاحب الامتياز (مناولة البضائع، والتخزين، وما إلى ذلك) يتحدد بحرية وفقاً لظروف

السوق على الرغم من خضوعه لشيء من التنظيم الخارجى. وكما سبقت الإشارة، فإن الحاجة إلى التنظيم أكثر إلحاحا فى حالة الموانئ الصغيرة ذات المحطة الواحدة، ولكن هذه الحاجة تتضاءل أهميتها إذا ما وجدت منافسة بين الموانئ أو داخل الميناء الواحد.

وعادة ما ترتبط عقود الامتياز فى صناعة الموانئ البحرية ببناء أو إعادة تأهيل منشآت (بنمط العقود: بناء/إعادة تأهيل - تشغيل - تحويل)، وفى هذه الحالات يجب أن يحدد العقد بوضوح تواريخ بدء وانتهاء مثل هذه العمليات علاوة على اللحظة التى يتم فيها تحويل ملكية الأصول إلى سلطة الميناء. كذلك لا يجب ترك المسائل الفنية (المواد المستخدمة، والوسائل المتبعة، وما إلى ذلك) لصاحب الامتياز وإنما يجب أن تحددها وثائق الامتياز بالتفصيل.

مدة العقد: لا توجد قواعد عامة بشأن المدة المناسبة لعقد الامتياز. فالنظرية الاقتصادية بشأن التنظيم توضح أنه كلما طالت فترة سريان الامتياز كلما كان لدى صاحب الامتياز مزيد من الحوافز للقيام باستثمارات كافية لزيادة الأصول لأن الربحية تعتمد على حالة هذه الأصول. ومع ذلك فكلما طالت الفترة بين امتيازين كلما قلت المعلومات لدى القائم بالتنظيم بشأن التكلفة وظروف الطلب. ومن ثم يوجد تعارض بين الحوافز والمعلومات عندما نبحث عن التنظيم الأمثل لامتياز ما.

بالإضافة إلى ذلك، فإن الامتيازات المصحوبة باستثمارات ضخمة يجب أن تتيح فترات كافية للقائمين بالتشغيل كى يستردوا تكاليف الإنشاء. وفى الواقع العملى تكون الامتيازات ذات المشروعات الكبيرة أطول عمرا من تلك التى لا تنطوى على متطلبات استثمارية. ويبلغ أجل عقد الامتياز فى المتوسط أكثر من ١٥ سنة، بينما عقود الامتياز ذات المشروعات الكبيرة يمكن أن يكون أجلها حول ٢٥ سنة. وأحيانا تسمح بنود العقد لمتعهدى التشغيل بالحصول على التجديد التلقائى للامتيازات إذا ما نفذوا خططا للاستثمار أو لإعادة التأهيل. وبين جدول (٤) أمثلة لأجال الالتزام بالنسبة لبعض العقود الموقعة فى موانئ مختلفة فى العالم.

فائض العمل: يعتبر العدد المبالغ فيه لعمال الموانئ - وهو ما ينتج جزئيا من تأثير النقابات وجزئيا من التغيرات التكنولوجية فى اساليب مناولة البضائع - من المشكلات المشتركة بين كثير من الموانئ على امتداد العالم. ففى فترة قصيرة نسبيا تحولت أنشطة الموانئ البحرية من كونها كثيفة العمل لتصبح كثيفة رأس المال، وهى عملية جعلت عددا كبيرا من العاملين فى هذا المجال زائدين عن

جدول (٤)

أجل عقود امتياز الموانئ فى الواقع العملى

الفترة (سنوات)	الميناء
٢٥	محطات بوينس أيريس ١-٤ و ٦ (الأرجنتين)
١٨	محطة بوينس أيريس ٥ (الأرجنتين)
١٥	مار ديل بلاتا (الأرجنتين)
٢٠	مانزانييلو (بنما)
٢٠	كراتشى (الباكستان)
٥٠	الهافر (فرنسا)
٣٠	ميناء غرب كيلانج (ماليزيا)
١٥	ميناء جنوب مانيل (الفلبين)
٢٥	سانتوس (البرازيل)
١٥	مابوتو (موزامبيق)

المصدر: المؤلفون.

الحاجة. وقد تفاقمت هذه المشكلة بفعل التنظيم التقليدى للموانئ البحرية فى إطار القطاع العام لأن عمال الميناء يعتبرون موظفين عموميين فى بعض الدول ومن ثم تكون لهم بصفة عامة حقوقا معينة ويتمتعون بمزايا اجتماعية هامة يتعين مراعاتها.

وينبغى أن يتعامل تحويل الميناء مع هذه المشكلة لأن مقاومة العمال يمكن أن تعرقل الإصلاح، فعمال الموانئ قد يكون لهم تأثير سياسى هام فى بعض الدول مثل البرازيل. وتشمل حلول هذه المشكلة توفير الاعتمادات لتقديم تعويضات للعمالة الزائدة ولوضع نظم التقاعد المبكر للعمال. وعموما فإن الموازنات العامة تقبل هذه الاعتمادات جزئيا، ولكن من المطلوب أيضا أن يشارك متعهدو التشغيل من القطاع الخاص فى تحمل العبء المالى الناتج عن مشكلة العمالة.

وقد عمدت دول مختلفة إلى البحث عن حلول مختلفة لهذه المشكلة فى عقود امتياز لمحطاتها البحرية. ففى بنما، على سبيل المثال، عرضت سلطة الميناء على اتحادات العمال أن توظف جزءا من الدخل الناتج عن رسوم الامتياز فى مشروعات لصالح العمالة الزائدة. وفى المكسيك توصلت الحكومة

واتحادات العمال إلى اتفاق بموجبه يكون من حق متعهدى تشغيل المحطات البحرية أن يتفاوضوا فقط مع من يستخدمونه من العمال بدلا من إجبار هؤلاء المتعهدين على المساومة مع اتحاد عمال مركزى واحد للميناء (Brennan 1995).

العقوبات والغرامات: لضمان الالتزام التام بشروط اتفاق الامتياز يجب أن يحدد العقد سلسلة من العقوبات والغرامات التى يجب أن يدفعها صاحب الامتياز إلى سلطة الميناء فى حالة الإخلال بهذه الشروط. فمثلا إذا لم ينفذ متعهد التشغيل التزاماته بشأن المتطلبات الاستثمارية أو جودة الخدمة، فإن ذلك قد يعطى لسلطة الميناء الحق فى رفع الرسوم الثابتة التى يدفعها صاحب الامتياز سنويا.

ولكى تصلح هذه الآلية يجب أن تقوم سلطة الميناء ببعض مهام التفتيش المنتظمة للتأكد مما إذا كان صاحب الامتياز يقدم الخدمات المطلوبة ويحافظ على الأصول بالشروط المنصوص عليها فى العقد. وإذا كانت سلطة الميناء مغرقة فى التساهل بشأن الوفاء بشروط الالتزام (الأصل أن مثل هذا التساهل لا يجب أن يتجاوز حدود المرونة التى تقتضيها حالات القوة القاهرة وإلا لا معنى لشروط العقد - المترجم) فإنها يمكن أن تضر بدورها التنظيمى قبل متعهدى التشغيل الآخرين فى الامتيازات التى تمنحها فى المستقبل. ونظرا لأن عقود الامتياز ذات آجال طويلة فإنه يتعين على سلطات الميناء أن تتبنى مواقف قوية منذ بداية الامتياز. وعلاوة على ذلك فإن فرض عقوبات على أحد متعهدى التشغيل سيكون له، فى المعتاد، أثر إثبات الجدية قبل غيره من المتعهدين فى نفس الميناء أو فى الموانئ الأخرى الخاضعة للتنظيم بواسطة نفس المؤسسة.

توزيع المخاطر: يعد التوزيع الملائم للمخاطر واحدا من أكثر الجوانب تعقيدا عند اعداد عقد الامتياز. والقاعدة المثلى، كما هو الحال فى أى قطاع آخر ينفذ فيه مثل هذا العقد، هى أن يخصص كل نوع من المخاطر للطرف الذى يستطيع انتهاج أفضل السبل لتجنبه، بحيث يكون لدى كل الأطراف خوافز للتصرف على نحو أمثل. ويضمن عقد الامتياز الأنواع التالية من المخاطر: (Kerf and others 1998)

- مخاطرة التصميم والإنشاء: ويظهر هذا النوع من المخاطرة فى العقود التى يطلب فيها من صاحب الالتزام أن يقوم باستثمارات فى مشروع مبنى أو إعادة تأهيل أصول معينة. ومع بدء الإنشاء

قد يحاول صاحب الامتياز إعادة التفاوض بشأن العقد بحجة أن ظروفها غير متوقعة قد طرأت، أو أن تقدير بعض التكاليف لم يكن سليماً. ومن ثم يحاول صاحب الامتياز أن يحصل على تمويل من القطاع العام، أو على الأقل تخفيض في الرسوم التي يتعين عليه دفعها لسلطة الميناء، ولكي يمضى في المشروع.

وينصح فى هذه الحالة بدراسة مصدر أخطاء التنبؤ، وعندما يمكن أن تعزى الأخطاء إلى نقص فى معلومات، أو أخطاء فى عملية العطاء الذى يوجهه منح الامتياز فإن الحكومة، أو المؤسسة المسئولة عن الميناء، يجب أن تتحمل المسؤولية وتدفع التكاليف الزائدة لصاحب الامتياز. وينشأ موقف مختلف تماماً إذا كانت انحرافات التكاليف ناشئة عن عدم دقة التقديرات من جانب صاحب الامتياز، ففي هذه الحالة يجب أن يكون موقف سلطة الميناء قوياً بحيث يلزم متعهد التشغيل بتغطية التكلفة الزائدة بالإضافة إلى أى عقوبة منصوص عليها فى العقد إذا لم يتم إنجاز البناء فى التواريخ المحددة.

وبالنسبة للاستثمارات فى بنىات أساسية مما هو مألوف تشييده، مثل محطات الحاويات، فإن التصميمات المعيارية الدولية تسمح بتقدير التكاليف المعقولة وفترات الانتهاء بالنسبة لمراسى محددة الطول والعرض طالما كانت ظروف طبقات التربة عادية (DSC 1998). ولهذا فإن هذا النوع من المخاطرة يكون بسيطاً نسبياً فيما يتعلق بالاستثمارات النمطية، ويجب أن يتحملها القائم بالبناء. وينشأ موقف مختلف إذا لم تكن الظروف الجغرافية نمطية أو إذا كان للمشروع صفات خاصة، وفى مثل هذه الحالة يمكن السماح للقائم بالبناء بهامش للخطأ.

- مخاطرة تكلفة التشغيل: يمثل ارتفاع تكاليف توفير الخدمة عما تم التنبؤ به مصدراً آخر للمخاطرة. وهنا أيضاً يجب أن يتحمل صاحب الامتياز كل زيادات التكاليف التى يمكن التنبؤ بها بدرجة مقبولة. وإذا ما كانت عملية العطاء قد تم اعدادها على نحو سليم يكون كل المتقدمين له قد توفرت لهم نفس المعلومات، وبالتالي لا بد وأن يكونوا قد حددوا تقديراتهم للتكاليف بعناية، وبأخذ ذلك فى الاعتبار يتعين على عملية العطاء أن ترتب للسماح لكل المتقدمين بفحص البنية الأساسية ذات الصلة بموضوع العطاء والحصول على كل ما هو مطلوب من معلومات. وإذا ما روعيت هذه الاحتياطات فإن ما يتم اكتشافه بعد ذلك من زيادة فى التكاليف يجب أن يكون مسئولية صاحب الامتياز.

ومع ذلك ينبغي أيضا أن يؤخذ فى الاعتبار احتمال أن تكون سلطة الميناء سببا لبعض الزيادة فى التكاليف، وفى هذه الحالة يتعين السماح لصاحب الامتياز بإعادة التفاوض حول العقد أو تعويضه بما يتناسب مع ذلك. فعلى سبيل المثال يمكن أن يكون بعض زيادات التكلفة راجعا إلى عمليات تأخير فى الحصول على التصاريح المطلوبة، وفى إنهاء العقود القائمة مع مشروعات أخرى تتمتع بحقوق على عناصر متضمنة فى الالتزام (مثل المباني المشغولة)، أو فى التخلص من أصول متقدمة وافقت سلطة الميناء على إزالتها. فى كل هذه الحالات، إذا كان التأخير الذى تفرضه سلطة الميناء على صاحب الامتياز ينجم عنه خسائر أو تكاليف أعلى، فينبغى أن يمكن هذا الأخير من الحصول على تعويض.

- مخاطرة الإيراد: وهذه واحدة من أكثر المخاطر خطورة فى صناعة الموانئ البحرية، كما فى أى قطاع آخر تكون به عقود الامتياز صالحة لفترة طويلة. وإذا كانت تنبؤات الطلب المستخدمة لحساب تدفقات الدخل المتوقع متفائلة جدا فإن صاحب الامتياز يمكن فى النهاية أن يحصل على إيراد أقل كثيرا مما كان متوقعا، بل وقد يتعرض للإفلاس. والقاعدة العامة بالنسبة لهذا النوع من المخاطرة هو تحميلها لصاحب الامتياز مما يعطى حوافز للمتقدمين للعطاءات كى يقدروا مستويات الطلب المتوقع بطريقة سليمة. وعلاوة على ذلك إذا كانت القواعد المنظمة للرسوم تسمح لمتعهد التشغيل بحرية تخفيض هذه الرسوم، فإن صاحب الامتياز يستطيع تقليص مخاطرة الإيراد لأدنى حد بتخفيض الرسوم لجذب مزيد من الحركة التجارية خلال فترة انخفاض الطلب.

وعلى أية حال فإن التطبيق الحازم لهذه القاعدة يتضمن أنه يمكن السماح لمتعهد تشغيل وفى بعض الأحوال، أن يشهر إفلاسه وإلا فإن النظام يفقد مصداقيته. وفى هذا الموقف يتعين على سلطة الميناء أن تأخذ فى اعتبارها ماهية الاختيارات الممكنة بعد أن يتوقف متعهد التشغيل الخاص عن تقديم الخدمة. ويمكن فى الموانئ الكبيرة أن يقوم متعهدو تشغيل آخرون بتوفير مثل هذه الخدمات إلى أن يتم طرح عطاء جديد بشأنها، ولكن فى الموانئ الصغيرة يجب أن تكون سلطة الميناء قادرة على تقديم الخدمات مباشرة أو أن تستبدل متعهد التشغيل بسرعة وإلا سيعانى الميناء من توقف النشاط لفترة طويلة.

وهناك موقف آخر يجب على المرء دراسته بعناية، ويمثل هذا الموقف فيما إذا كانت المخاطرة يمكن التخفيف منها فى بعض مواقف الطلب المنخفض عن طريق إدخال مرونة على مجموعات

القواعد المنظمة. ففي بعض الحالات يمكن أن تؤدي حدود السعر المفروضة على صاحب الامتياز إلى تدفقات منخفضة لإيرادات متعهد التشغيل، مما لا يسمح له بتغطية تكاليفه على نحو كاف. إذا كان الأمر كذلك، وكان هناك ما يثبت أن متعهد التشغيل لم يقصر بترك تكاليفه ترتفع بشدة، فإن المسئول عن التنظيم يجب أن يكون أكثر مرونة وينقذ صاحب الامتياز من عثرته المالية.

- المخاطر المالية: عادة ما تخضع قيم العملات في الدول النامية لتقلبات كبيرة، ولهذا فإن كل مشروعات الموانئ البحرية الموجودة في هذه الدول تخضع لمخاطر سعر الصرف، خاصة إذا كانت هذه المشروعات طويلة الأجل. وعلى أية حال يمكن التقليل من هذه المخاطرة بحلول سهلة نسبياً، مثل تعريف كل القيم النقدية في العقد بدلالة إحدى العملات الصعبة، أو شراء وثيقة تأمين لتغطية هذه المخاطرة. وبالمثل فإن أسعار الفائدة يمكن أن تعاني من تقلبات كبيرة يمكن أن تنتج عنها تغيرات هامة في تكاليف البناء أو التشغيل. وعلى الرغم من أن كلا الطرفين يجب أن يغطى هذه المخاطرة، فإن عقود الالتزام قد تحتوى أيضاً على بنود تخص المخاطرة المالية.

- المخاطر البيئية: من بين الظروف التي يتعين أخذها في الاعتبار عند صياغة عقد امتياز الحوادث التي قد تقع في منطقة الميناء، أو في مناطق الوصول إليه، ويمكن أن تكون آثارها كوارث بالنسبة للميناء والمناطق المجاورة له (بمعنى الزيت على سبيل المثال). ولكي يمكن لمتعهدى التشغيل من القطاع الخاص تقليل هذه المخاطر لأدنى حد يجب الحزم في تحميلهم مسؤولية أى حادث ينتج عن الإهمال في الاحتفاظ بأدوات كافية لرصد التأثيرات البيئية، أو في تنفيذ العمليات المطلوبة مثل رفع البقع والأحوال. وعلى الرغم من أنه يجب أن تكون على سلطة الميناء مسؤولية مساعدة في تعويض الأطراف المضارة عن تلك التكاليف التي لا تتم تغطيتها بواسطة صاحب الالتزام فإن هذه السلطة يجب أن تراقب القائمين بالتشغيل من متعهدى القطاع الخاص لتضمن أن لديهم التأمين المناسب لتغطية مسؤولياتهم المدنية.

ويجب أن يكون صاحب الامتياز موضع مراقبة حازمة في مرحلة تشييد الإنشاءات بحيث يحذر من أى آثار بيئية سلبية يمكن أن تسببها هذه المرحلة، مثل إغراق مواد من البقع والأحوال أو التأثير على المناطق المجاورة. ويجب أن يشمل العقد هذه الجوانب لضمان التحديد السليم للمسئولية. عملية الاختيار: يعد التصميم الدقيق لعملية الاختيار من أكثر العناصر أهمية في عقد

الامتياز حيث يتقرر بناء على هذه العملية أى المشروعات، أو المجموعات الاستثمارية، سيتم منحها الامتياز. ويجب أن يحكم هذه العملية - فى ظل ظروف عدم تماثل المعلومات - هدف تحديد أى المتقدمين يستطيع أن يدير الأصول محل الامتياز بكفاءة أكثر، وما إذا كانت لدية القدرة على تنفيذ مشروعات البناء أو التجديد المرتبطة بذلك.

وتتمثل الممارسة المعتادة فى تصميم عملية للاختيار مبنية على مرحلتين متتاليتين كما يلي:

- التأهل المسبق (الأولى): فى المرحلة الأولى يتم اختيار تلك المشروعات التى تلبى معايير متعددة لتقييم عروضها. وتشمل المعايير المستخدمة هنا الخبرة فى صناعة الموانئ البحرية، وحد أدنى من المقدرة المالية. وهذا التأهل الأولى يخفض المتقدمين إلى عدد صغير، وبالتالي يمكن دراسة عروضهم للمشروع بتفصيل كبير. وعادة يقدم المتسابقون البيانات المطلوبة لهذه المرحلة منفصلة عن العرض الاقتصادى (فى مظاريف مختلفة فى المعتاد) ويتم تقييمها بموضوعية. فمثلا فى حالة امتياز ميناء "مارديل بلاتا" (بالارجنتين) تم تركيز المعلومات الخاصة بالخبرة والمقدرة المالية فى مؤشر واحد، ولم يتأهل للمرحلة التالية سوى تلك المجموعات الاستثمارية الواقعة فوق حد أدنى لقيمة هذا المؤشر.

- منح الامتياز : وفى المرحلة الثانية يتم اختيار العرب الأقرب إلى الاهداف التى تسعى إليها سلطة الميناء . وهكذا وصفت عامة ، يكون العرض الفائز هو ذلك الذى يقدم مدفوعات أعلى - كرسوم - لسلطة الميناء (إذا ما كانت الحاجة المالية هى السبب الأساسى لمنح امتياز على أصول الميناء) ، أو ذلك الذى يعرض أقل رسوم تحصل من مستخدمى الميناء (إذا كانت كفاءة الميناء هى محل الاهتمام المبدئى). وإذا كان الالتزام يتضمن مشروعات استثمار يمكن أيضا إدخال تقييم للمشروع الأفضل، أو لذلك الذى تكون تكاليفه أقل. وقد تمثل الحل (فى مثال ميناء "مارديل بلاتا") فى تلخيص كل هذه المعايير الثلاثة فى مؤشر واحد، ثم بنى القرار النهائى على معلومات مستقاة من هذا المؤشر الذى أضيف إليه المؤشر المحسوب فى مرحلة التأهل المسبق. ويعتبر هذا المثال نظاما متطورا لاختيار المشروع لأنه يستخدم كل المعلومات التى يقدمها المتنافسون فى عملية العطاء.

وتلخيصا لما تقدم، يجب تصميم عملية اختيار صاحب الامتياز طبقا لأهداف الحكومة، أو سلطة الميناء، ويتعين أن تتصف العملية بأكبر قدر ممكن من الشفافية، وتحاول تجنب إتاحة الفرصة

للمتقدمين للتواطؤ فيما بينهم. ففي حالة الامتيازات الخاصة بمحطات ميناء "بوينس آيريس" صممت عملية الاختيار على أساس السماح للمتقدم الواحد بالفوز بمحطة واحدة، وذلك كطريقة لتشجيع المنافسة فى عملية تقديم العطاءات (لم يكن لكل المحطات نفس الخصائص، ولهذا افترض أن كل المتنافسين سيصممون عطاءاتهم للفوز بأكثر الأصول جاذبية).

إعادة التفاوض فى عقود الامتياز: وأخيرا فإن من الجوانب التى يجب أخذها فى الاعتبار عند صياغة عقد الامتياز أنه - فى جميع الاحتمالات - ستنشأ خلال فترة حياة المشروع ظروف غير متوقعة تجبر الأطراف على إعادة التفاوض. وتصدق هذه العبارة على أى نوع من العقود، ولكنها ذات أهمية خاصة فى حالة عقود الامتياز. ويرجع ذلك أولا، لطول فترة العقد مما يجعل التنبؤ بكل ما يمكن من ظروف طارئة أمرا غير ممكن لأى من الأطراف. كذلك تحدث مثل هذه الظروف لأن عقود الامتياز لتسهيلات الموانئ تتصل بأصول ثابتة مرتفعة التكاليف ولا يمكن إزالتها بسهولة وإعادة تسكينها فى موقع آخر. وتنبغى دراسة إعادة التفاوض لأنه فى حالة عدم الاتفاق فإن مالك الأصول يكون هو المالك لحقوق استخدامها، وإذا لم يكن هناك استشراف لإعادة التفاوض قد تجد سلطة الميناء نفسها فى موقف ضعيف يسمح لأصحاب الامتيازات باقتناص ربوع إضافية لاحقا.

ولنعبر، مثلا، حالة ميناء صغير يكون بكامله محلا لامتياز ممنوح لمتعهد واحد للتشغيل، حيث يحاول صاحب الامتياز - بعد منحه هذا الامتياز وبدء عمليات التشغيل - أن يعيد التفاوض بشأن العقد للحصول على شروط أفضل مستغلا التهديد بوقف تقديم الخدمات إلى السفن ومنع استخدام الأصول بواسطة متعهد بديل. فإذا كان عقد الامتياز لا يحدد بدقة من هو مالك الأصول، ومتى نقل ملكيتها بين أطراف مختلفة، فإن صاحب الامتياز يستطيع الادعاء بأن له حقوقا قائمة على الأصول الداخلة ضمن الامتياز الممنوح له، ويلجأ إلى مقاضاة سلطة الميناء (مشكلة اغتصاب الحق). أما إذا كان العقد ينص بوضوح على أن سلطة الميناء تمتلك الأصول فلن يكون صاحب الامتياز فى مثل هذا الوضع القوى، عند إعادة التفاوض، نظرا لأن سلطة الميناء - كمالك - تستطيع دائما "إنقاذ" الأصول والاحتفاظ بالميناء فى حالة تشغيل.

وربما تكون إعادة التفاوض حول عقود الامتياز هى القاعدة وليس الاستثناء، ولا يتعين النظر إليها على أنها نوع من الفشل. فنظرا لأن عقود الامتياز، تحديدا، وثائق طويلة الأجل ولا تستطيع الأطراف أن تتنبأ عند إعداد العقد بكل الظروف الطارئة المحتملة فى المستقبل. وبإدراك ذلك مقدما

يتعين على الأطراف المعنية أن تأخذ فى اعتبارها سيناريوهات عديدة للتنازع فى المستقبل، وتضمن وضع بعض البنود فى العقد ترسى على الأقل قواعد لإعادة التفاوض. ومع ذلك يتعين على صاحب الامتياز أن يتجنب، بقدر الإمكان، إعادة التفاوض فى مراحل مبكرة لأن ذلك من شأنه أن يعرض للخطر مصداقية، وشفافية، وعدالة عملية العطاء.

تجارب دولية

بصفة عامة تتصف عملية خصخصة وتحرير الموانى العامة فى أنحاء العالم باستخدام عقود الامتياز أكثر من بيع أصول الموانى البحرية للقطاع الخاص. ومن خلال إبرام عقود الامتياز تقلل سلطات الميناء من مهامها حيث تنقل هذه المهام لملاك يكونون مسئولين عن التنسيق بين كل الأنشطة التى تتم فى الميناء. وبالتالي، فإنهم يحصلون على كل الايجارات الناجمة عن تأجير الأصول.

إن صناعة الموانى البحرية تمر بنماذج متعددة من الخصخصة وتبسيط الاجراءات تبعا للمنطقة والحالة المبدئية للميناء - ففى أوربا يبدو أن النموذج المتزايد استخدامه هو إدخال الشركات الخاصة فى توفير الخدمات للموانى، ولكن بصورة عامة تظل المرافق تحت سيطرة القطاع العام، وفى بعض الدول تستمر الحكومات فى تمويل التكاليف الاستثمارية. ومع ذلك يجرى النقاش داخل الاتحاد الاوروبى بشأن خطة لانشاء نظام ميناء تمويل ذاتى لايتلقى دعما من الحكومات (اللجنة الاوربية ١٩٩٧) وتعتمد الفكرة على أن سلطات الميناء ينبغي أن تخطط بصورة ملائمة لفرض تعريفات للميناء لتمويل توسيع المرافق أو البحث عن المشاركة الخاصة. فى تلك المنطقة، لا يكون الدافع لوضع قيود على استخدام الاعتمادات العامة هو نقص القدرة التمويلية للدولة، ولكن الاعتبارات التنافسية. ويرى البعض أنه لكى يوجد سوق واحد تتنافس فيه كل الموانى بصورة متساوية، فإن وجود بعض الدول التى تدعم الموانى إلى جانب موانى بحرية ذات تمويل ذاتى، لايعتبر شئياً عادلاً.

لقد أدخلت المملكة المتحدة أكثر نظم الإصلاح التقليدى فى أوربا من خلال خصخصة كاملة لمعظم الموانى. وفى عام ١٩٩٦ تولت المؤسسات الخاصة كل مايتعلق بـ ٧٠٪ من البضائع وبدأت العملية بخصخصة الموانى البريطانية المتحدة وهى مؤسسة كانت تمتلك كل موانى الدولة فيما سبق. وبالتالي، نقلت الموانى التى كانت ذات مراكز قانونية مختلفة (اتحاد موانى) إلى القطاع الخاص. ويبدو أن النتائج كانت ايجابية فقد ارتفعت أرقام الاستثمارات وحقق مديرو التشغيل من القطاع

الخاص أرباحا ضخمة (Ferrer 1997) وأشار بعض النقاد مع ذلك إلى أن الخبرة البريطانية لم تفيد بصورة واضحة مستخدمى الموانى على المدى الطويل. ومن المحتمل أن يكون المطلوب مرة ثانية هو مزيد من سلطات الميناء والأجهزة التنظيمية.

وفى شرق أوروبا، أجرت الاقتصادات الانتقالية بعض الاصلاحات المتطورة فى نظم الموانى البحرية، مستهدفة إشراك القطاع الخاص. وقد تم تحويل بعض الموانى إلى شركات عامة بمساهمة من العاملين مثل ميناء " سان بترسبرج" حيث يمتلك العاملون بالميناء ٥١٪ منه. وهناك مثال آخر هو محطة الحاويات فى ميناء " فوستوشنى" (روسيا) والذي تديره شركات " P&O الاستراية إلى جانب شركة روسية. وثمة مثال ثالث هو موانى بولندا حيث تم إصدار قانون جديد للموانى عام ١٩٩٧ بإنشاء سلطات ميناء كشركات مساهمة مع ترك ٥١٪ من الأسهم للحكومة (الدولة والمالية، والحكومات المركزية والبلديات) و٤٩٪ منها مفتوحة لمشاركة القطاع الخاص.

وفى بعض الدول الآسيوية، بدأت مشاركة القطاع الخاص فى تمويل بناء البنية الأساسية منذ مدة طويلة فى اليابان وفى هونج كونج (الصين)، حيث قامت الشركات الخاصة ببناء وتشغيل المرافق بعقود امتياز طويلة الأجل. وفى دول آسيوية أخرى (الصين وكوريا وماليزيا، والفلبين) تشارك بنشاط أيضا شركات الشحن مثل "P&O", "Maersk" فى تطوير الموانى البحرية.

وتعتبر امريكا اللاتينية احدى المناطق الأكثر حيوية من حيث عقود امتياز الموانى البحرية وإنشاء التسهيلات الجديدة التى ترتبط بالموانى، وأكثر من ذلك أهمية هو إعادة تأهيل الموانى الموجودة. إن نموذج التمويل العام / الخاص للموانى البحرية يعتبر ناجحا فى هذه المنطقة لثلاثة أسباب. أولا، البحث عن رأس المال مطلوب بشدة لتمويل الاستثمارات، لأن معظم الحكومات ميزانيتها يشوبها الكثير من الارتباك بسبب مدفوعات خدمة الديون. ثانيا، أن النمو الاقتصادى السريع يولد حركة ملاحه جديدة مما يتطلب خدمات اضافية ذات كفاءة أكبر. ثالثا، ان المنافسة القوية تجعل من تحسين خدمات الموانى ضرورة وإلا كانت المجازفة هى تعرضها لاحتلال المنافسين. وقد تم مناقشة تجارب دول ثلاث فى المنطقة بالتفصيل وهى شيلى والأرجنتين والبرازيل بينما تقدم فيما بعد ملخصا لتجارب دول أخرى من أمريكا اللاتينية ومناطق ثانية فى العالم.

حالة شيلى

ان التجارة الدولية فى شيلى يخدمها ٣٨ ميناء بحريا من بينها ١١ ميناء مملوكة للقطاع العام وتديرها الهيئة العامة للموانى البحرية الشيلية "Emporchi" ، أما ٢٧ ميناء الباقرن فيمتلكها القطاع الخاص. ومن ضمنها ١١ ميناء خاصا (تتملكها شركات التعدين وغيرها) والباقي ملكية خاصة ولكن استخدامها عام. ويوضع الجدول (٥) حركة البضائع بين الموانى - ففى عام ١٩٩٧ قامت الهيئة العامة للموانى " Emporchi بمناولة ٩٤٪ من حمولة الحاويات ٦٩٪، من الحمولات المختلطة ١٨٪ من البضائع الجافة الصب، ١١٪ من البضائع السائلة الصب - واجماليا قامت الموانى البحرية العامة الأحد عشر بمناولة ٣٧٪ من مجموع الأطنان التى مرت من موانى شيلى (Tortello 1998).

وفى عام ١٩٧٨ كانت الموانى البحرية فى شيلى تتميز بانقسام مناولة البضائع بين مجموعتين مختلفتين من العمال. فيقوم بعض عمال الميناء المتخصصين بأعمال ترتيب البضائع داخل سفن الشحن بينما يقوم عمال هيئة "Emporchi" بأعمال التحميل والتفريغ. وكلا المجموعتين لديهما مراكز شبه احتكارية. وهناك قيود شديدة على زيادة أعداد عمال الترتيب لأن كل عامل منهم مطلوب منه رخصة خاصة حتى يستطيع أن يعمل. وهذا الإجراء حول هؤلاء العمال إلى محتكرين لهذه الخدمات، مما نتج عنه زيادة التعريفة وانخفاض الإنتاجية. وتعتبر هيئة "Emporchi" محتكرا عاما فهى تعمل على مستوى الدولة ويكون عمالها مجموعة ضغط شديد.

وفى عام ١٩٨٠ قررت الحكومة تغيير هذا النظام فأدخلت تغييرات قانونية فى عام ١٩٨١ بإصدار القانون العام للموانى البحرية الجديد الذى ألغى بالفعل احتكار الهيئة لعمليات الترتيب داخل السفن والسماح للقطاع الخاص بالمشاركة فى هذه الخدمات. وفى نفس الوقت تقريبا ألغى قرار آخر نظام الرخص لعمال ترتيب البضائع والسماح لأى عامل بإداء هذه الخدمات لشركات الشحن والتفريغ. ورصدت الدولة مبالغ لتعويض ٢٧٠٠ عامل فقدوا مميزاتهم وهم الذين كانوا يعارضون بشدة أى اصلاح.

وقد أتاحت هذه التغييرات الإصلاحية السماح المكثف لمديرى تشغيل جدد من المؤسسات الخاصة، الذين أنشأوا سوقا منافسا لمناولة البضائع وكان تأثير ذلك على التكلفة جوهريا حيث أدى

جدول رقم (٥)
موانى شيلى : توزيع البضاعة طبقاً لنوع الميناء

نوع الميناء	بضاعة الحاويات		بضاعة مختلطة		بضاعة صب جافة		بضاعة صب سائلة		اجمالي البضائع	
	نسبة	طن	نسبة	طن	نسبة	طن	نسبة	طن	نسبة	طن
خاص (أ)	٠	١٧٠٢	٢	١٩٤٥٠١	٤٩	١٢٣٩٤١٨٧	٧٥	٦٨٧٠٤٣٩	٣٨	١٩٤٦٠٨٢٩
خاص (ب)	٦	٤٢٧٣٤٧	٢٩	٢٩٠٠٠٥٥	٣٣	٨٢٤٧١٨٣	١٤	١٣٣٤٨٧٨	٢٥	١٢٩٠٩٤٦٣
إمبورتشى	٩٤	٦٣٧٥١٣٠	٦٩	٦٨٠٤٢٨٣	١٨	٤٤٨١٢٣٠	١١	٦٨٧٧٦٤	٣٧	١٨٦٤٨٤٠٧
الاجمالي	١٠٠	٦٨٠٤١٧٩	١٠٠	٩٨٩٨٨٣٩	١٠٠	٢٥١٢٢٦٠٠	١٠٠	٩١٩٣٠٨١	١٠٠	٥١٠١٨٦٩٩

إلى توفير قدره ١٧,٧ دولار مناولة وشحن الطن للبضائع المختلطة، ١,٤٣ دولار للطن من السلع الصب الجافة ولكن البضائع السائلة لم يطرأ عليها أى تحسن . (Tortello 1998) ويعتبر اختلاف قيمة المبلغ المتوفر لكل نوع من البضائع لافتاً للنظر ولكنه يفسر بوجود المشاركة الخاصة فى تلك الموانى والمتخصصة فى البضائع الصب.

وفى نهاية عام ١٩٩٧ أصدرت شيلى قانوناً بغرض تحديث موانى الدولة البحرية وتحويل نظام الموانى الشيلى ليتواءم مع متطلبات النقل البحرى. وقضى القانون بتقسيم هيئة "Emporchi" إلى عشر شركات عامة مستقلة تدير أحد عشر ميناء عاماً من "أريكا" فى الشمال إلى "بونتا أريناس" فى الجنوب. وهذه الشركات الجديدة تعمل كسلطة للموانى وإدارة للمرافق ولكن لايسمح لها بأعمال مناولة البضائع أو المساعدة فى رسو السفن. والفكرة هى أن تقوم السلطات الجديدة للموانى بالتعاقد على تلك الخدمات مع مديرى تشغيل من القطاع الخاص من خلال رخص وحقوق امتياز.

ورغم أن التقسيم الفعلى لهيئة "Emporchi" لم يحدث إلا فى يناير ١٩٩٩، فقد بدأت عملية إشراك القطاع الخاص قبل ذلك. حيث تم منح حق امتياز أرصفة الحاويات الرئيسية للدولة والموجودة فى موانى Valparaiso, San Antonio, San Vicente للقطاع الخاص فى أغسطس ١٩٩٩ لفترات بين ٢٠ سنة، ٣٠ سنة.

حالة الأرجنتين

بدأ الإصلاح كذلك فى الأرجنتين بمراجعة التشريعات مع ادخال تعديلات هامة فى عام ١٩٩٢.

ومن بين هذه التغييرات برزت اللامركزية والتي انجزتها الأرجنتين من خلال إغلاق الهيئة المركزية العامة المسئولة عن الموانى ونقل الموانى للحكومات الاقليمية. لقد تم اسناد ادارة الموانى الصغيرة للمحليات بينما قسم الميناء الكبير فى بوينس ايريس إلى ثلاث مناطق منفصلة: Dock Sud إلى مقاطعة بوينس ايريس و Puerto Sur والذي مازال تحت التطوير، و Puerto Nuevo والذي ظل تحت ادارة الحكومة المركزية.

وثمة خصائص أخرى لعملية الاصلاح وهى تقليل الاجراءات الخاصة بكل خدمات الميناء والتخلص من ممارسات العمل المقيدة. والأكثر أهمية أن الإصلاح أدخل مساهمة خاصة جوهرية فى بناء وتشغيل مرافق الميناء. ومع اعطائه دوره الخاص داخل صناعة النقل البحرى، وجهت أهمية خاصة لتطوير موانى الحاويات وحقق الإصلاح تحسينات كبيرة فيما يتعلق بحجم النقل والانتاجية.

ان ميناء بوينس ايريس يعتبر أحد أهم الخبرات العالمية التجديدية فى اصلاح الموانى. لقد تم تقسيم المرافق التابعة للحكومة المركزية (Puerto Nuevo) إلى ستة موانى ومنحت حقوق امتياز لفترات تتراوح بين ١٨ سنة، ٢٥ سنة. وبصفة مبدئية كان الهيكل المقترح يشمل خمسة مديرين مختلفين لأن امتيازاً واحداً تضمن مينائى ١، ٢ - وكما ذكر آنفاً، فإن عملية الاختيار صممت بحيث تتجنب تركيز الموانى فى أيدي مدير واحد وترك الفرصة للمتنافسين فى المزاد للحصول على امتياز واحد على الأكثر.

وفى عام ١٩٩٨، تغيرت ظروف السوق وأصبحت محطتان فقط تتنافسان فى سوق الحاويات (محطتا ١، ٢ أمام محطة ٥) داخل " بويرتو نوفو" أما المحطة ٤ فهى صغيرة نسبياً ومخصصة للبضائع المختلطة بينما تستخدم رقم ٣ لأغراض متعددة (بضاعة مختلطة وسيارات وركاب) وإضطرت المحطة رقم ٦ إلى الإغلاق. ومع أن خفض عدد المديرين بدل على أن العملية كان يمكن أن تخطط بشكل أفضل وأنها ربما نفذت بسرعة جداً، فإن نتائجها فيما يتعلق بنتائج الميناء كانت ايجابية للغاية، كما يتضح من جدول (٦).

إن نجاح تحديث الميناء البحرى فى الأرجنتين يرجع إلى حد كبير إلى التغييرات فى ممارسات العمل. ففى بوينس ايريس كانت الشركات الخاصة تقدم خدمات ترتيب البضائع داخل السفن منذ عام ١٩٧٠ ولكن هذه الشركات لم تحصل على نتائج طيبة فى مستوى الانتاجية. فلم يكن المديرين

جدول رقم (٦)
مؤشرات ميناء بونيس ايرس ١٩٩٧، ١٩٩١

١٩٩٧	١٩٩١	المؤشر
٨٥٠٠	٤٠٠٠	بضاعة (بالألف طن)
١٠٢٣	٣٠٠	حاويات (بالآف وحدات Teu)
١٣٠٠	٤٠٠	السعة (الف حاوية فى السنة)
١٣	٣	أوناش
١٣٢	٦٥	منطقة العمليات
٣١٠٠	٨٠٠	الانتاجية (بالطن لكل عامل فى السنة)
١,٣	٢,٥	متوسط زمن الحاوية فى الميناء (أيام)
١٢٠	٤٥٠	الرسوم لكل حاوية (دولار لوحدة TEU)

المصدر: (١٩٩٩) Estache, Carbajo, and De Rus

يستثمرون بما يكفى فى المرافق العامة والمعدات. بالإضافة إلى ذلك، كانت اتحادات الموانى البحرية قوية وظلت تفصل بين خدمات ترتيب البضائع على السفن وبين خدمات الشحن والتفريغ مثلما حدث فى حالة شيلى، وكانت الادارة العامة للموانى مسئولة عن عمليات الشحن، بينما كان القائمون على ترتيب البضائع داخل السفن لديهم من القوة مامنع الهيئة العامة من ادخال أى تكنولوجيا حديثة يمكن أن تؤدى إلى خفض متطلبات العمل (Raciatti 1998).

حالة البرازيل

يغلب على وضع صناعة الموانى البحرية فى البرازيل قبل إدخال الإصلاحات عام ١٩٩٣ مشاكل عدم الكفاءة، وانخفاض الانتاجية وتفاقم البيروقراطية والنقص المزمّن فى الاستثمار. وكانت نتيجة تجميع كل هذه المشاكل أن وصلت تعريفه الموانى بين ثلاثة أمثال إلى ستة أمثال المستويات العالمية، إلى جانب الانتظار الطويل لحين استخدام تسهيلات الميناء، ونوعية غير كفاء من الخدمات، مما أدى إلى تأخير فى تسليم البضائع واستلامها.

ولقد بدأت عملية الإصلاح عام ١٩٩٠ بالغاء الهيئة العامة للموانى Portobras وتحويل النظام إلى لامركزية. وفى عام ١٩٩٣ أصدرت البرازيل قانونا بإنشاء الهيكل العام لنظام الموانى

المعدل الجديد. وهذا القانون يكفل الاستقلالية لكل الموانى البحرية ويسمح بمشاركة القطاع الخاص فى خدمات مناولة البضائع وهو اجراء كان ممنوعا قبل ذلك على القطاع الخاص. كما بدأ اتجاه نحو تحرير تعريفه الموانى، بهدف دعم المنافسة بين الموانى على المستوى الاقليمى.

لقد واجهت الإصلاحات مقاومة عنيفة من اتحادات الموانى والتي كانت العامل الرئيسى الذى يفرض الشروط ويؤخر عملية الإصلاح. ومع الكثير من الحلول التى نفذت للتقليل من تلك المقاومة، مازال الكثير من الموانى لديها زيادة ضخمة فى العمال. ولكل ميناء الآن هيئة (Orgao Gestor (de -Mao-de-Obra) مكونة من اتحادات ومديرى تشغيل للموانى مسؤولة عن ادارة واستخدام ودفع أجور عمال الميناء المؤقتين.

وقد وضعت خطط لخصخصة ٣٦ ميناء حكوميا بعضها متقدم إلى حد كبير خاصة للموانى الصغيرة (Itaji, Laguna, Cabedelo and Porto Velho) وخضعت الموانى الرئيسية للدولة (Santos, Rio Janeiro and Rio Grande) لإصلاحات جوهرية وأدخلت مساهمة كبيرة من القطاع الخاص بواسطة امتيازات لمحطات الموانى. والآن أصبح القطاع الخاص يملك ٧٥٪ من البنية الأساسية من خلال حقوق الامتياز. وزادت الانتاجية، واختصر زمن انتظار السفن وأصبحت الموانى أكثر تنافسية. وانخفضت معدلات التوقف عن العمل وما إلى ذلك من فوضى وتعطيل.

بالإضافة إلى ذلك، يخطط الحاصلون على حقوق الامتياز من القطاع الخاص لاستثمارات جديدة تقدر بمبلغ مليار دولار للسنوات القليلة القادمة، الكثير منها التزامات تعاقدية تم التوقيع المبذنى عليها بالفعل. وهذه الاستثمارات معظمها مخصص لتحديث أو بناء محطات متخصصة (فحم، تعدين، سكر، وما إلى ذلك) وكذلك لشراء معدات لمناولة الحاويات.

ومعظم الموانى العامة الباقية فى الدولة صغيرة نسبيا، لأن سلع الصادرات الرئيسية تمر بواسطة تسهيلات مملوكة للقطاع الخاص. وثمة فرص لتطوير محاور اقليمية جديدة لحاويات البضائع. وهناك ميناءان يمكن أن يقوموا بهذا الدور هما Sepetiba, Rio Grande. وفى القريب العاجل سيستطيع الاثنان ان يجذبا البضائع كمرفأ نهائى فى الأرجنتين واورجواى، ومن المحتمل أن يصبحا موانى محورية لمجموعة MERCOSUR. كما أنه من المنتظر أن تتزايد المنافسة لسفن الشحن العابرة وسفن وصول البضاعة فى جنوب شرق البرازيل بين هذين المينائين الجديدين والتسهيلات

التقليدية القائمة فى Rio De Janeiro, Santos.

ملخص لتجارب موانى دولية أخرى:

يقدم هذا الفصل عرضا مختصرا لتجارب موانى دولية أخرى.

افريقيا

كينيا: وقعت الشركة القابضة Hutchinson للموانى عقدا عام ١٩٩٦ لادارة وتشغيل رصيف الحاويات فى ممباسا. ويعتبر هذا خطوة أولى نحو المزيد من مساهمة القطاع الخاص فى الميناء.

المغرب: تضمن جدول أعمال الحكومة إصلاح الموانى البحرية، وجرى الأخذ فى الاعتبار السماح لرأس المال الخاص بالمساهمة فى الموانى. وكانت المرحلة الأولى تحويل الهيئة العامة للشحن لميناء كازابلانكا إلى مؤسسة جديدة عامة مستقلة. ويهدف هذا التغيير إلى تحسين كفاءة أحد عشر ميناء بدءاً من "كازابلانكا" و"محمديا". وقد أدى مشروع قام بتمويله البنك الدولى إلى زيادة انتاجية مناولة البضائع بنحو ٢٥٪ وانخفاض معدل انتظار الحاويات فى الميناء بنحو ٤٠٪.

السنغال: يتم تحويل ميناء دكار إلى نوع من ملكية الادارة، حيث انتقلت خدمات ترتيب البضائع داخل سفن الشحن إلى القطاع الخاص.

دول الامريكيتين:

جزر الباهاما: كانت المرحلة الأولى من مشروع التحديث تهدف الى زيادة قدرة حركة الملاحة بالنسبة للحاويات (٤٠٠ ألف حاوية (TEUS) وهى تحاول الآن البدء فى المنافسة مع ميناء ميامى وموانى الكاريبى الاخرى.

كولومبيا: واجازت قوانين الموانى البحرية لعدد خمسة وعشرين ميناء خاصا القيام بأعمال المناولة لبضائع معينة فقط. وأصدرت كولومبيا قانونا عاما جديدا عام ١٩٩١ يسمح لتلك الموانى بالعمل مع أى نوع من البضائع منذ ذلك التاريخ. وبدأت الشركة المركزية العامة المسئولة عن الموانى الحكومية Colpuertos فى إنهاء أعمالها. وكان الهدف من ذلك هو ادخال المنافسة بين الموانى الرئيسية فى البلاد Buenaventura-Barranquilla-Cartagena-Santa Marta. وبدأت خصخصة

ميناء Cartagena بعد عام ١٩٩١ ومنذ ذلك الحين ارتفعت كفاءته. وكان لدى محطة الحاويات فى هذا الميناء Cotecar خطط لزيادة قدرتها حتى تصل إلى ٥٠٠ ألف حاوية سنوياً.

كوستاريكا: تتولى الشركات الخاصة أعمال ترتيب البضائع على سفن الشحن فى موانئ Limon & Moin ومع ذلك، وفى ميناء Caldera مازالت هذه الخدمات تحت الإدارة الحكومية (Alvarado 1998).

السلفادور: بدأ الميناء الحكومى Acajutla عملية الإصلاح مع خطط لإشراك القطاع الخاص.

جواتيمالا: تم فى مينائى Quetzal & Barrios نقل خدمات ترتيب البضائع على سفن الشحن للقطاع الخاص. كما بدأت عملية خصخصة هذه الخدمات كذلك فى ميناء Santo Tomas de Castilla. (Alvarado 1998).

هندوراس: يتضمن برنامج الإصلاح العام لقطاع النقل خططا لخصخصة الموانئ البحرية. وفى الوقت الحالى تدرس هندوراس الخصخصة الكاملة لكل الموانئ، ماعدا Puerto Corte's وهو الميناء الرئيسى للبلاد. والفكرة هى أن يظل هذا الميناء تحت السيطرة الحكومية مع السماح بالمشاركة الخاصة فى المحطات (Juhel 1994). ومع ذلك، فقد تم التصريح بالفعل للشركات الخاصة بتشغيل خدمات ترتيب البضائع وشحنها على السفن فى ميناء Puerto Corte's (Alvarado 1998).

المكسيك: لقد أعاد القانون العام الجديد للموانئ البحرية عام ١٩٩٣ تعريف دور الدولة فى الصناعة. فتخلت الحكومة عن إدارة الموانئ وتشغيل المحطات وتقديم خدمات ملاحية أخرى. وبدأت الخصخصة بستة وعشرين مشروعاً بما فيها أرصفة البضائع فى موانئ Manzanillo & Altamira and Veracruz Lazaro Cadenas. وتبع ذلك عملية مزاد لسبعة موانئ صغيرة هى Puerto Vallarta, Guaymas, Ensenada and Compeche Acapulco, Topolobampo, Mazatlan والهدف هو التوصل إلى نظام مالك الميناء. والمخطط أن تقوم السلطات فى كل ميناء بإدارة هذه الأصول المملوكة للدولة والتي سيتم منح هؤلاء حقوق امتياز لها. ويشمل برنامج اللامركزية إدارة سلطات الموانئ لاثنتين وعشرين ميناء رئيسياً فى البلاد مع خطط لخصصتها فى المستقبل.

نيكاراجوا: يتولى القطاع العام خدمات ترتيب البضائع وشحنها فى موانئ San Juan del

Sandino, Bluff, Arlen, Rama and Corinto and Sur and Puerto Caberaz ولقد بدأت السلطات فى موانى هذه الخدمات للشركات الخاصة التى ينظمها عمال الموانى (Alvarado 1998)

بنامنا: تسعى هذه الدولة إلى النقل الجزئى للموانى التى تديرها الهيئة العامة للموانى "Autoridad Portuaria Nacional للقطاع الخاص وبالتالى، تم خصخصة مينائى Balboa and Cristobal فى عام ١٩٩٦ والآن تتولى ادارتهما شركة موانى بنما وهى تابعة للشركة القابضة للموانى Hutchinson. وتتطلب الخطط كذلك موافقة كونسرتيوم عالمى ليستثمر بمبلغ ٦٠٠ مليون دولار فى مشروع لبناء وتشغيل محطة حاويات على ساحل الاطلنطى من القناه فى جزيرة Telfers.

أورجواى: لقد أدخل القانون العام للموانى البحرية الصادر فى عام ١٩٩٢ إصلاحات جوهرية فى أنشطة الموانى - وكانت الإصلاحات الرئيسية هى اتاحة المزيد من المرونة فى استخدام العمالة فى الموانى. إن أورجواى تخطط لمنح امتياز لمحطة الحاويات الوحيدة لشركة الشحن Maersk. ويعتبر هذا الاقتراح مجازفة إلى حد كبير لأن من سيتمنح حق الامتياز ينبغي أن يراقب بشدة حتى لا يتحيز فى المحطة ضد بعض شركات الشحن المنافسة والتى ربما تنافس فى حركة مرور الواردات والصادرات مع أن هذه الشركة نفسها لديها امتياز فى الميناء الاسبانى Algeciras خاص بمحطة لإعادة الشحن، ولم تحدث أى مشاكل من جهتها حتى الآن. ورغم ذلك فكلا الحالتين مختلفتان لأن هناك محطات مستقلة بديلة فى Algeciras.

فنزويلا: بدأت فنزويلا فى اصلاح الموانى عام ١٩٩١ بإلغاء الهيئة العامة للموانى Instituto Nacional de Puertos . وفى عام ١٩٩٢ نقلت مسئوليات الهيئة إلى سلطات الموانى الثمان التى هى الآن مسئولة عنها. وهذه السلطات مهمتها إدخال المشاركة الخاصة من خلال منح امتياز محطات الحاويات. ويحدد النظام الجديد بصفة خاصة امكانية أن تقوم أى مؤسسة قطاع عام (قومية أو اقليمية أو مجالس محلية) بتقديم خدمات فى الموانى. وكان ميناء Caracas, Puerto Caballo أول مينائين أدخلتا مشاركة القطاع الخاص (Juhel 1994).

آسيا:

الهند: بدأت المؤسسة الهندية للموانى فتح أبوابها للمشاركة الخاصة فى الموانى البحرية رغم

أن العملية تسير ببطء شديد. وكانت الخطط الوحيدة المناسبة هي إعطاء عقود بأسلوب BOT لمدة ثلاث سنوات لمديرى تشغيل من القطاع الخاص.

الفلبين: تعتبر محطة الحاويات الدولية فى مانبلا أول الامتيازات التى منحت فى المنطقة الآسيوية، وكان ذلك عام ١٩٨٨ لكونسورتيوم لمدة خمسة وعشرين عاما، باستثمارات قدرها ٥٤ مليون دولار. وتسمى الخطط إلى المزيد من التوسع فى قدرات ميناء مانبلا حتى تصل إلى مليون حاوية سنويا بخمس أرصعة الرسو. وبالنسبة للموانى الأخرى، فهناك المحطات الآسيوية المتحدة وهى مشروع مشترك من P&O وشركة محلية لديها عقد لمدة خمسة عشر عاما لتشغيل الميناء الجنوبى لمانبلا، وقد حصلت الشركة القابضة للموانى Hutchinson على عطاء لتطوير وتشغيل محطة الحاويات فى خليج Subic ولكن الصفقة الغيت فيما بعد لحدوث اضطرابات سياسية بسبب فقدان الشفافية.

الصين: كونت سلطات ميناء شنغهاى والشركة الخاصة المحدودة Hutchinson Whampoa فى عام ١٩٩٣ مشروعاً مشتركاً لإنشاء شركة شنغهاى المحدودة لمحطات الحاويات، والتى تمتلك وتشغل محطات الحاويات فى الميناء. وأثناء العام الأول للتشغيل، قامت الشركة بمناولة ٢٥٪ زيادة عن العام السابق من الحاويات وزادت الانتاجية أكثر من ٣٠٪. واستكملت خطط الاستثمار البالغة ٦٧٣ مليون دولار. كما تقوم شركة Hutchinson Whampoa بتطوير ميناء Yantian وهو موقع من المنتظر أن يصبح أحد المحاور الصينية الأربعة إلى جانب خليج Dalian Daiyo ، وخليج Bei-lun وميناء فى مقاطعة Fujian . وفى ميناء Dalian أقامت شركة PSA مشروعات مشتركا مع سلطات الميناء لتشغيل محطة الحاويات. وتعتبر الأطراف الأكثر اهتماما بتطوير موانى الصين هى شركات الشحن ذات الخدمات المنتظمة فى المنطقة والمستثمرون من القطاع الخاص المقيمون فى هونج كونج (Peters 1995). وعلى سبيل المثال وقعت Maersk اتفاقية تفضيلية كمستخدم رئيسى فى ميناء Yantian كما قامت شركة P&O بوضع استثمارات ضخمة فى محطة الحاويات فى Shekou وفى تطوير ميناء Tianjin.

ماليزيا: بدأت ماليزيا فى الإخصخصة عام ١٩٨٦ فى ميناء Kelang حينما اعطيت عمليات الحاويات لمدة واحد وعشرين عاما للمشروع المشترك Kelang Container Terminal KCT والذي تأسس من سلطات الميناء ومستثمرين من القطاع الخاص. وفى عام ١٩٩٢ بدأت مرحلة ثانية من

المخصصه بالتنازل عن باقى المرافق العامة للميناء لشركة أخرى قطاع خاص (Kelong Port Man-agement KPM). ورغم أن سلطات الميناء لم تشترك فى KPM فقد كان لديها سهم ذهبى تستطيع بمقتضاه التحكم فى القضايا الأساسية، وبالتالى تنافس شركة KPM لأرصفة الحاربات مع KCT داخل ميناء Kelang. وثمة مشروع باقاة تسهيلات جديدة فى Westport . يقع كذلك فى Kelang وقد وضعت الحكومة خطة مبدئية لتقليل الازدحام فى استخدام التسهيلات الموجودة، وتسعى إلى تمويل هذه التسهيلات باعتمادات من الميزانية العامة - ولكن تم التنازل أخيراً لكونسورتيوم قطاع خاص (Kelang Multi-Terminal Consortium) من خلال عقد لمدة ثلاثين عاماً. وهذه التسهيلات الجديدة التى يقدمها الكونسورتيوم ستتنافس مع تسهيلات كل من KCT، KPM بل إنها ستقوى بصورة أكبر نطاق التنافس فى ميناء Kelang.

لائحة الأسعار:

إن اللائحة الاقتصادية للموانى تهدف إلى وضع بعض حدود لقوة السوق التى يمكن أن يستغلها مديرو تشغيل الموانى من القطاع الخاص فى الحصول على حقوق مقصورة عليهم. وهذا النوع من اللوائح يتم أساساً من خلال وضع بعض الحدود للتعريفات التى تفرض على مستخدمى الميناء، أو على إجمالى الإيرادات التى تحصل عليها الشركات الخاصة. وبما أن أنواع التعريفات التى تستخدم فى الموانى متعددة، فإنه يصبح من المناسب وضع تحليل منفصل لللائحة الخاصة برسوم الميناء، وأعباء مناولة البضائع والضرائب التى يدفعها الحاصلون على حق الامتياز مقابل استخدام المرافق العامة.

تعريفات الميناء

فى قطاع الموانى البحرية على المستخدمين لهذا النشاط دفع رسوم متنوعة مقابل الخدمات التى يتلقونها ومقابل استخدام التسهيلات المعروضة. وتعتبر تعريفات الميناء (أو رسوم الميناء) ضرائب على السفن مقابل استخدام المرافق العامة للميناء. وتفرض سلطات الميناء هذه التعريفات رغم أنهم لا يحصلون دائماً على كل الإيرادات مباشرة وهى مهمة يقوم بها فى بعض الحالات من لهم حق الامتياز. وبالإضافة للمرافق العامة، ربما تتضمن تعريفات الميناء رسوماً على الاستخدام الإيجارى لخدمات رسو السفن (الارشاد والسحب أو التقاطر) خاصة فى الموانى التى تكون فيها سلطات الميناء مسؤولة عن هذه الخدمات. وثمة جزء آخر من النفقات الكلية يأتى من التعريفات على

البضائع كلها التى تمر عبر تسهيلات الميناء. وتقوم شركات الشحن بدفع جزء من هذه النفقات والباقي يتحمله الشاحنون.

ورغم أن تعريفات الميناء تصبح مناسبة حينما يكون لدى شركات الشحن والموردين والمصدرين خيارات متعددة فى الموانئ، فإن الوزن يكون صغيرا نسبيا بالمقارنة بالتكلفة الكلية التى ينبغى ان يتحملها مستخدمو الميناء. ويوضح جدول (٧) أن الجزء الأكبر من الفاتورة يقع على مناولة البضائع (شحن وتفريغ وترتيب على السفينة وتخزين وما إلى ذلك).

جدول رقم (٧)

القيم النسبية للنفقات المختلفة فى الميناء

النسبة للنفقات الإجمالية	نوع النفقات
١٥-٥	تعريفه الميناء مقابل استخدام البنية الأساسية
٥-٢	خدمات رسو السفن
٩٠-٧٠	مناولة البضائع
٦-٣	المرسل إليه

المصدر : (Suykers 1996)

ويعتقد خبراء صناعة الموانئ بصفة عامة أن مرونة الطلب على خدمات الميناء فيما يتعلق بتعريفات الموانئ تعتبر صغيرة نسبيا (Slack 1995). وبالنسبة لشركات الشحن تكون العوامل الحاكمة عند اختيار الميناء هى النوعية بصفة عامة (المعدات وفترات الانتظار وفترات التشغيل، وما إلى ذلك) ووجود فرص للعمل (الطلب على نقل البضائع من المصدرين والموردين). أما الشاحن فتتمحور المتغيرات الهامة بالنسبة له حول رسوم مناولة البضائع وتكرار الخدمات المنتظمة (البواخر العاملة على خطوط منتظمة) ووجود خدمات تأجير من الميناء للشحنات الخاصة.

ونتيجة هذه المتغيرات يمكن للمرء أن يستخلص أن سلطات الميناء تستطيع رفع أو خفض تعريفه الميناء بنسب كبيرة دون التأثير على مستويات الطلب. والاستثناء من ذلك يكون فى منطقة تقع بين موانئ منافسة شديدة بتسهيلات مشابهة ووسائل نقل داخلية. وفى هذه الحالة من الممكن أن يؤدى

تغيير طفيف فى تعريفات الموانى إلى انحرافات فى حركة مرور السفن وبالتالي يعرض تعريفات الميناء كمتغير استراتيجى للمنافسة.

ونظريا، تصبح أفضل قاعدة لتحديد تعريفات الميناء مقابل استخدام المرافق هى ان يقوم المستخدمون بدفع التكاليف الحدية التى تولدت. وكما هو الحال فى الصناعات الأخرى التى تستخدم فيها المرافق بصفة عامة (مثل المطارات والطرق) فإن التكاليف الحدية تكون ضئيلة جداً لأنها تشمل فقط نفقات الصيانة والإصلاح. وهذه النفقات تعتبر ضئيلة بالمقارنة بنفقات البناء. وبالتالي، فإن عائد التكلفة يمثل مشكلة إذا طبقت قاعدة التسعير الاجتماعى الأفضل.

وثمة حل تقليدى لهذه المشكلة وهو أن يدفع القطاع العام تكاليف البنية الأساسية وبعد ذلك لا يطالب المستخدمون إلا بالتكلفة الحدية. والجدل حول استخدام هذا النظام هو أنه حتى لو دفع المستخدمون كامل التكلفة فإن بعضهم سيخرجون من السوق حتى لو كانوا مستعدين لدفع التكاليف الحدية. ولكن لأن اختيار مساعدة القطاع العام للموانى البحرية غير متاح فى معظم الدول، فمن المطلوب ايجاد حلول جديدة لتحديد رسوم الموانى. وهناك بديل ممكن وهو استخدام مفهوم التكلفة الحدية طويلة المدى، والتى تحافظ على فكرة الأفضلية الاجتماعية، وفى نفس الوقت، تحقق عائد التكلفة كاملا (انظر اطار ٢).

وعملياً، تحدد تعريفات الموانى طبقاً لأحكام مبنية على التجربة ولا تتعلق بالضرورة بالتكاليف الاستثمارية أو تكلفة الفرصة البديلة لاستخدام البنية الأساسية. وكبدأ عام تسعى سلطات الميناء لتحديد معدلات عائد حقيقية على الأصول تتراوح بين ٨ إلى ١٢ فى المائة أثناء العمر الاقتصادى للمرافق (DSC 1998).

وتعتمد عادة التعريفات المفروضة على السفن مقابل استخدام المرافق على بعض السعات القياسية، مثل الحجم الإجمالى المسجل بالطن أو بعض البدائل الأخرى. وفى بعض الموانى ذات مستويات الطلب المرتفعة، يمكن أن تحدد تعريفات الميناء على السفن طبقاً لمعايير أخرى تعكس بطريقة أفضل تكلفة الفرصة البديلة لسلطة الميناء من خلال إعطاء سفينة حق استخدام جزء من المرافق (على سبيل المثال فى ميناء روتردام، تعتمد التعريفات جزئياً على طول السفينة الكلى) ومن الممكن كذلك فرض رسوم إضافية على السفن التى لديها بعض المتطلبات الخاصة، فيما يتعلق

اطار رقم (٢)

مفهوم التكلفة الحدية طويلة المدى

كان مفهوم التكلفة الحدية طويلة المدى يستخدم فى القطاعات ذات اصول البنية الاساسية مرتفعة الثمن مثل الطرق والمرافق العامة (المياه والغاز وما إلى ذلك) وتشارك كل هذه الصناعات فى مشكلة واحدة هى احتياجها لاستثمارات ضخمة لانشاء البنية الاساسية والتي تشكل تكلفة استهلاكية باهظة بينما تكون التكاليف الحدية للعمليات ضئيلة نسبيا . واذا ما طبقت قاعدة التسعير الأفضل اجتماعيا - أى السعر يساوى التكلفة الحدية - يصبح استرداد التكاليف الاستثمارية مستحيلا . وثمة بديل ثانى مفضل لوضع اسعار منخفضة ولتجنب هروب مستخدمى الميناء وهو تطبيق التكلفة الحدية طويلة المدى كأساس للتسعير . وهذه التكلفة تعنى التكلفة الحدية قصيرة المدى (SRMC) بالاضافة لتكلفة السعة الحدية (MCC) :

$$LRMC=SRMC+MCC$$

وفيما يخص حالة الموانى البحرية تصبح تكلفة السعة الحدية هى التكلفة الاضافية للبنية الاساسية المطلوبة لخدمة وحدة اخرى من البضاعة أعلى من السعة القصوى للميناء . وبالنسبة للموانى ذات السعات الضخمة، لا يحتاج أى مستخدم اضافى بنية اساسية جديدة وبالتالي ففى هذه الحالة تكون (MCC=0) كما تصبح التكاليف الحدية طويلة وقصيرة المدى متساوية ، وفى الوقت نفسه ، بالنسبة لميناء لديه مشاكل تكديس ، تصبح التكلفة الحدية للسعة ايجابية وبالتالي ، تكون (LRMC>SRMC). وفى الموانى تتكون التكلفة الحدية للمدى القصير من مجرد نفقات لصيانة واصلاح البنية الاساسية .

وهناك بعض الصعوبات العملية التى تواجه تسعير التكلفة الحدية طويلة المدى: (أ) لا يمكن ان يتم توسيع البنية الساسية باستمرار (تنشأ التجزئة من الأرضة الاصغر حجما) (ب) أصول البنية الأساسية ذات عمر اقتصادى طويل ، فإذا طبقت قاعدة وضع السعر مساويا للتكلفة الحدية طويلة المدى < فإن تعريفات الموانى سوف تتغير بصورة كبيرة على مدار السنين ، لأن مستخدمى الميناء فى فترات توسيع امكانياته سيدفعون مقابل الأصول التى ستستخدم فيما بعد خلال فترات طويلة قادمة، وعمليا فإن الحل يكون بتطبيق صيغة لتوزيع تكلفة البناء ، بالاضافة إلى ما يصاحبها من تكلفة تمويل اثناء العمر الاقتصادى للأصول . وبالتالي ، يمكن تقدير الجزء من التكلفة الكلية من سعة الميناء التى ينبغى على المستخدم أن يدفعها كل عام ، حتى لاتتغير تعريفه الميناء كثيراً ، وفى نهاية الفترة يكون مستخدمو الميناء قد أقموا تمويل إنشاء البنية الأساسية.

بالفاطس أو الصفات الأخرى.

وفيما يتعلق بالتعريفات على البضائع، فإن سلطات الميناء عادة تميز بين أنواع السلع، فى بعض الحالات تتبع أنظمة تقسيم معقدة (فى موانى أوربية، يمكن أن يجد المرء دولا لديها قوائم تصل الى ٥٦ نوعا مختلفا من البضائع والرسوم). وتنبع فكرة هذه الأنظمة من الرسوم من الحصول على أكبر عائد ممكن من الناقلين للبضائع (الإجراء التقليدى الذى يقضى بفرض مايسمح السوق بتحمله من رسوم) وبالتالي، فإن الأسعار ترتبط إلى حد ما بقيمة السلع التى تمر بالميناء. ومع ذلك، هناك اتجاه فى أوربا على الأقل نحو تخفيض التعريفات على البضائع لجذب الشاحنين وزيادة التعريفات على السفن لعمل توازن فى الإيرادات الكلية لسلطات الموانى.

وفيما يخص الاحتياجات الإجرائية، من حيث إن معظم الموانى فى العالم ستصبح من نموذج ملكية صاحب الأرض ولن تخضع للخصخصة الكاملة، فإن فرض تنظيم على أسعار الموانى يكون غير مطلوب من حيث المبدأ. ومع ذلك ففى حالة الموانى التى لا توجد لها منافس فى المنطقة، فإن المنظم ربما ينبغى أن يشرف على الرسوم الخاصة باستخدام البنية الأساسية، لأنه فى مثل هذه الحالات يتمتع الميناء بمركز احتكارى. وتدعو الحاجة الى التنظيم حتى إذا كانت سلطات الميناء مؤسسة عامة، لأن مخاطرة الاستيلاء من قبل طرف ثالث تظل قائمة، مما قد يؤدى إلى تعريف غير مفضلة تفرضها سلطة الميناء.

فى الوقت نفسه، فإن الرسوم المنظمة على استخدام الموانى من أجل الخدمات المكتملة (مثل رسوم رسو السفن) تكون مطلوبة فى الموانى التى يقدم فيها مديرو تشغيل من القطاع الخاص هذه الخدمات بدون منافسة مضمونة. وثمة نظام مبنى على المستوى الأقصى من الأسعار يطبق عادة لتنظيم هذه الأنواع من الخدمات، لأنه لم تحدث مشاكل تذكر عند تقدير تكلفتها.

رسوم مناولة البضائع: كما ذكرنا سابقا، تعتبر رسوم خدمات مناولة البضائع الأكثر صلة بالنسبة لمستخدمى الموانى. وبالتالي، فلأن هذه الرسوم تؤثر فى المركز التنافسى للموانى، فإن ربط هذه الرسوم بدقة بالتكاليف الحقيقية لتقديم الخدمة يعتبر شيئا جوهريا. وتهدف كل عملية الخصخصة والتحرير لجعل هذه الرسوم مطابقة لآليات السوق بدلا من أن تضعها المؤسسات العامة كما كان الحال فيما مضى فى معظم موانى العالم. ورغم ذلك لاتضمن عملية التحرير أن آليات السوق هى التى ستسيطر، لذلك فالتنظيم مازال مطلوباً فى الموانى التى تفتقد للمنافسة.

وبصفة عامة، تتجه الموانى الكبيرة نحو تحرير رسوم خدمات مناولة البضائع حتى يتركوا لمديرى التشغيل من القطاع الخاص حرية وضعها بأنفسهم. والتنظيم غير مطلوب فى تلك الحالات، لأن المديرين ينبغي أن يكييفوا الرسوم طبقاً لظروف السوق. وعادة تحتفظ سلطات الميناء ببعض أشكال من المراقبة مثل وضع حد أعلى للرسوم. وتكون الحاجة إلى التنظيم أكبر فى حالة الموانى المتوسطة والصغيرة، لأن حجم السوق يسمح فقط بعدد محدود من مديرى التشغيل، وهو وضع يمكن أن يؤدي بسهولة إلى ممارسات تآمرية بينهم.

وينبغي أن يدرس المرء بالتفصيل الحد الأعلى للرسوم الذى سمحت به سلطات الموانى أو المؤسسات المنظمة لمديرى التشغيل، لأن هذه هى الأداة الأساسية للتنظيم بالنسبة للمديرين من القطاع الخاص. وعملياً، تكون عقود الامتياز التى توقعها سلطات الميناء مع الشركات الخاصة ليست دقيقة بما فيه الكفاية فى تحديد تلك الحدود العليا المصرح بها من الرسوم. وبصفة عامة، تنص العقود على أن المدير الخاص سيسمح له بالحصول على معدل مناسب من العائد (كما فى عقود الامتياز فى يونس ايرس) ولكن هذه العقود لاتحدد كيف سينفذ هذا المبدأ عملياً.

وينبغي أن تتضمن عقود الامتياز بوضوح القواعد التى سيتبعها المدير عند تحديد الحد الأعلى من الرسوم. ولأنه من المعروف أن مديرى تشغيل الموانى سوف يختارون الملامم لنوع التنظيم، وأن تأثير الوسائل المنظمة للحد الأقصى للسعر ومعدل العائد ليست متماثلة، فإن المنظم عليه أن يختار الآلية طبقاً للمعلومات المتاحة وكذلك حسب أهدافها. وبالتالى، فعلى سبيل المثال إذا كان المطلوب من مديرى تشغيل الموانى أن يضعوا استثمارات ضخمة فى المعدات، فإن عمل تنظيم لنوع من معدل العائد يكون مناسباً، لأن هذا سيتيح لهم حوافز للاستثمار فى أصول رأسمالية.

وفى الإمكان التغلب على مشاكل تقييم التكاليف التى يتحملها أصحاب الامتيازات من مديرى التشغيل فى الموانى وذلك مبدئياً بوضع صيغة نظام مبنى على مقارنات بين مختلف المديرين (مقياس المنافسة). ويتضمن ذلك تحليل رسوم مناولة البضائع بين الموانى المتشابهة فى منطقة معينة، ومحاولة استخراج نتائج فيما يتعلق بكفاءة التكلفة وممارسات فرض الرسوم. وقد أنشأ البعض قيماً مرجعية عالمية موجودة بالفعل لبعض أنواع البضائع، والتى يمكن أن يستخدمها المنظمون لمعرفة الناتج الذى يجب توقعه من مدير التشغيل الخاص. ومع ذلك فإن هذه القيم المرجعية يجب أن تكيف طبقاً للظروف المحلية (متوسط مستويات الاجور ومعدلات الفائدة وما إلى ذلك)

ويمكن أن تتغير معدلات الرسوم كثيرا على البضائع فى الموانئ المختلفة، تبعا لنوع التكنولوجيا المستخدمة وعمر المعدات التى تستخدم فى مناولة البضائع.

وعلى سبيل المثال، بالنسبة للحاويات يكون السعر لكل حاوية (TEU) متغيرا من السهل الحصول عليه ويستطيع المنظم استخدامه بعد بعض التعديلات التى تلائم الظروف المحلية. ويمكن للقيم المرجعية أن تفيد كعلامة تبين الفعالية التى ينبغى أن يكون المدير الخاص قادراً على تحقيقها، والتى يمكن حينئذ أن تستخدم كأساس لفرض نظام الحد الأقصى للأسعار. (انظر جدول ٨) وفى حالة محطة الحاويات فى ميناء Santos وبالبرازيل، فقد فرض نظام على صاحب الامتياز الخاص الجديد فى شكل هدف فى سبيل فرض رسوم لكل حاوية (TEU) وفى خلال ثلاث سنوات ينبغى أن يخفض السعر من ٥٥٠ دولارا للصندوق الى ١٥٠ دولارا للصندوق.

رسوم الامتياز: ثمة سؤال ذو صلة بالموضوع حينما نتحدث عن مشاركة القطاع الخاص فى الموانئ البحرية وهو تحديد المبالغ التى ينبغى أن يدفعها مديرو التشغيل لسلطات الميناء أو الوكيل الذى يملك أصول البنية الأساسية (وهو ما يسمى رسوم الامتياز أو اللاتحة) وحتى اذا لم تؤثر هذه الرسوم مباشرة على مستخدمى الموانئ، فمن الواضح أنه كلما ارتفعت المبالغ التى يدفعها المديرون مقابل استخدام البنية الأساسية كلما زاد الدخل الذى يصل إلى سلطات الميناء، وبالتالي يمكن خفض تعريفات الميناء. وفى هذه الحالة سيحاول مديرو التشغيل من القطاع الخاص أن يحولوا التكلفة المرتفعة لمستخدمى الميناء من خلال رسوم مناولة البضائع، لذلك ينبغى على سلطات الموانئ أن ينشئوا نوعا من التوازن الحذر فيما يخص هذه الأسعار التى يمكنهم مراقبتها مباشرة.

وهناك ميزة لهذا النوع المختلط من الإيراد لسلطات الموانئ (من تعريفات الميناء ورسوم الامتياز) وهى أن جزءاً من مخاطر الطلب تترك للمديرين من القطاع الخاص، والذين سيصبح لهم حينذاك حوافز مناسبة لتقديم خدمات كفاء منخفضة السعر لكى يقللوا من تلك المخاطر. بالإضافة لذلك، تتيح رسوم الامتياز لسلطات الموانئ تدفقا ماليا مضمونا ومستمر، وبالتالي، توفر إمكانية تمويل التكاليف العامة للموانئ أو حتى تكاليف بناء المرافق أو إعادة تأهيلها.

وفى الموانئ الاوربية، تكون الإيرادات المتحصل عليها من تعريفات الموانئ - بصفة عامة - أعلى من الإيرادات المتحصل عليها من رسوم الامتياز، حيث يصل متوسط هذه الأخيرة إلى ٣٧٪ من إجمالى الدخل الذى تحصل عليه سلطات الميناء. ورغم ذلك هناك أمثلة فى مناطق أخرى، كحالة

جدول رقم (٨)
مقارنة لرسوم مناولة الحاويات فى مناطق العالم المختلفة ١٩٩٦

السعر لكل شحنة وحدة TEU بالدولار	الميناء	المنطقة
١٢٠	أنتورب	شمال أوروبا
١٧٣	فيليكستو	
١٨٢	هامبورج	
١٥٦	روتتردام	
١٢٣	زيبروجى	
١٩٣	الجيكيراس	جنوب أوروبا
٢١١	برشلونة	
٢٤٠	لاسيبزيا	
٢٣٣	مارسيلسا	
٢٠٣	بيروس	
١٧٥	بوزان	آسيا
١٤٠	كاوسيونج	
١١٨	مانيلا	
١١٧	سنغافورة	
١٦٨	هاليفاكس	أمريكا الشمالية
٢٥٦	لوس انجيلوس	
١٩٩	ملبورن	استراليا

المصدر: (1998) DSC

ميناء بلتيمور فى الولايات المتحدة حيث يصل المتحصل عليه من رسوم الامتياز إلى أكثر من نصف الدخل الإجمالى (٥٨٪) مما يدل بالتالى على وجود أكبر للقطاع الخاص (PDE 1998).

لا توجد لوائح موضوعة لتحديد مستوى رسوم الامتياز التى ينبغى أن تدفعها الشركات الخاصة. وينبغى أن تكون القاعدة الأفضل هى ربط المدفوعات بتكلفة الفرصة البديلة للبنية الأساسية وعناصر البناء الفوقى المرتبطة بالامتياز. وبالنسبة للبنية الأساسية، فإن القيمة التقريبية لتكلفة الفرصة البديلة يمكن أن تعتبر سعر السوق للأرض المتاخمة للميناء، معدلة بمواصفات خاصة بالمسطح الذى سيستخدمه مالك الامتياز. وفى هذه الأثناء، فإن تكلفة الفرصة البديلة للمعدات التى تعطى مقابل الامتياز تصبح أسهل عند تقديرها، لأنها تكون مساوية لثمن ايجارها فى السوق.

ويمكن للمرء أن يضيف أهدافا أخرى للهدف الرئيسى للامتياز، فعلى سبيل المثال، مشاركة مخاطر تقلبات الطلب بين مديرى التشغيل وسلطات الميناء. وهذه المخاطر يمكن أن تقتسم من خلال جعل مدفوعات مالكي الامتياز تعتمد على مستوى أنشطتهم، مع وضع حد أدنى من المبالغ المضمونة. وأفضل وسيلة لتحديد رسوم الامتياز هى خليط من تكلفة الفرصة البديلة وأهداف توزع فيها المخاطر.

ومع ذلك، فمن الناحية العملية، لا تستخدم سلطات الموانى غالبا أى معايير للسوق عند تحديد تكلفة الفرصة البديلة للأصول، وتعتبر رسوم الامتياز هى المدفوعات الثابتة المستخدمة للمتر المربع، والتى تراجع دوريا (انظر جدول ٩). وتعتمد الرسوم عادة على الخدمة التى يقدمها مالك الامتياز حتى أن السعر يختلف بالنسبة للمتر المربع اذا كان المسطح يستخدم لمناولة الحاويات عما إذا كان مخصصا لمساحات خاصة بالتخزين. وفى بعض الحالات، تعتمد الرسوم على حجم الطلب الذى يهتم به مدير التشغيل، وبالتالى، يتحقق الهدف من توزيع المخاطرة. فمثلا فى حالة امتيازات ميناء يوينس ايرس، يدفع مالكو الامتيازات تبعا للحجم الكلى للبضاعة التى سيتم مناولتها، مع حد أدنى من مبلغ مضمون لسلطات الميناء.

النوعية ونظم الأمان

كما أن اللوائح الاقتصادية مهمة كذلك ينبغى أن يراقب القطاع العام قضايا النوعية والامان فى الموانى الخاصة - وهذه مسئولية أساسية، لأن الأنشطة التى تتم فى الموانى معرضة لأن تحدث

جدول رقم (٩)
رسوم الامتياز لموانى مختلفة ١٩٩٧

نوع المراجعة	عدد مرات المراجعة	السعر السنوى لكل متر مربع (بالدولار)	الميناء
متغيره	سنويا	٦,٥	بليتيمور
طبقا لقائمة الاسعار	كل ٥ سنوات	٢,٣	بريمر هافن
طبقا لقائمة الاسعار	سنويا	٤,٥	بورردو
متغيره	متغيره	٥,٧	لاسبيزيا
طبقا لقائمة الاسعار	سنويا	٣,٨	لوهافر
طبقا لقائمة الاسعار	سنويا (أ)	١٥,٠	لشبوننه
متغيره	متغيره	٦١,٥	اوسلو
متغيره	متغيره	٣,٢	روتتردام

(أ) وتفرض ايضا رسما متغيرا على الحجم ٠,٣ دولار للطن أو ٥,٥ دولار للحاوية

المصدر: PDE(1998)

تأثيرات خارجية على البيئة وعلى المستخدمين الآخرين للموانى. ومن المحتمل ألا يراعى جيدا الحاصلون على الامتيازات من القطاع الخاص هذه التأثيرات الخارجية إلا اذا كانوا مرغمين على ذلك تنفيذًا لبعض القواعد الموضوعة الواضحة.

مشاكل التكديس

تعتبر فترة انتظار السفن احدى خصائص الميناء التى تقدرها شركات الشحن عند اختيار الموانى. إن الفترة الكلية التى تمضيها السفينة فى ميناء ما، تساوى الوقت المستخدم فى الحصول على الأنشطة والمؤن المطلوبة، وهذا الوقت ينبغى أن يساوى تكلفة لمستخدمى الميناء. ان التكلفة الكلية للسفينة التى تدفعها عند استخدامها للميناء تساوى رسوما نقدية (تعريفات الميناء + رسوم مناولة البضائع + أسعار خدمات أخرى) بالإضافة الى الوقت الذى تستهلكه تقديم الخدمات (انظر اطار ٣). وبالتالي، كلما كان الوقت اقصر كلما قلت تكلفة استخدام الميناء، وكلما أصبح استخدامه أكثر جذبا للمستخدمين.

اطار رقم (٣) مفهوم التكلفة العامة

كما فى وسائل النقل الأخرى ، حينما يتم تحليل التكلفة التى يتحملها المستخدمون ، يجب أن يؤخذ فى الاعتبار ليس فقط التكلفة المادية للاجرة أو التعريفه ، ولكن قيمة الوقت المنقضى فى الحصول على الخدمة المرغوب فيها . وفى حالة الموانى البحرية ، تعامل السفن بمفاهيم متعددة (مثل استخدام البنية الاساسية ورسو السفن وخدمات مناولة البضائع والمؤن الأخرى) ولكنها تقضى كذلك فترات طويلة من الزمن فى الموانى فى انتظار الخدمة . وبتعريف اشمل ، ينبغى أن نضيف اشياء مثل التكاليف التى تنشأ نتيجة تلف البضاعة أو ضياعها ، ولكن حين نضع فى الاعتبار الثمن والوقت فقط فإننا يمكن أن نعرف التكلفة العامة لمستخدمى الموانى كالتالى:

$$\text{Generalized cost} = \text{price} + \text{time} \times \text{value of time}$$

$$= (\text{port tariffs} + \text{services' charges}) + \text{tship} \times V^t \text{ ship}$$

وفى التعبير السابق tship يعنى الزمن الكلى المنقضى بواسطة السفينة لكى تحصل على خدمات الميناء . من بدء دخولها الميناء حتى خروجها منه أما $V^t \text{ ship}$ فهى تكلفة الفرصة البديلة للسفينة لوحدة الزمن (الايجار الضائع حينما لاتقوم السفينة بأى خدمات نقل).

والجزء الأول من الفترة الكلية لاتنتظر السفينة يكون أثناء انتظارها فى المدخل الملاحي للميناء فى انتظار خلو رصيف للرسو. وهناك سيناريو هان محتملان. أولهما عدم معاناة الميناء من مشاكل تكدس، وبالتالي، يصبح وقت الانتظار صفرا. ويحدث الوضع الثانى فى الموانى التى تعانى من مشاكل التكدس، والتى يمكن أن ينتج عنها فترات انتظار طويلة نسبيا (تمتد لبضعة أيام).

وفى الحالة الثانية، يكون الحل طويل المدى هو توسيع سعة الميناء، ولكن على المدى القصير، يكون استخدام تعريفات الميناء مخرجا لبعض الترشيد فى الطلب. ومن خلال زيادة هذه التعريفات ربما يلجأ بعض مستخدمي الميناء للبحث عن تسهيلات بديلة، وبالتالي، ينخفض متوسط فترات الانتظار ويتحسن موقف باقى المستخدمين. وأثناء فترة انشاء بنية أساسية جديدة، على سلطات الميناء أن تحاول تقليل فترات التعطيل الى الحد الأدنى لمستخدمى الميناء، وإلا ستتحول بعض المسارات بصفة دائمة الى موانى منافسة. وإذا لم يتم إدارة مشاكل التكدس بصورة سليمة، فإن الاستثمارات فى

تسهيلات جديدة لن يتمخض عنها إلا ساعات مبالغ فيها.

أما بالنسبة للموانى التى تعاقد على إدارتها القطاع الخاص، أو المخصصة تماما، فإن المنظم عليه أن يهتم بضمان أن القرارات الخاصة بساعات الميناء تصدر بطريقة معقولة. ومبدئيا، لن يكون لدى المدير من القطاع الخاص رؤية طويلة المدى حول تسيير الميناء إذا كان عقد الإدارة محدد المدة ولايتوقع أى تجديد. وبالتالي، فإذا كان أداء الميناء يقاس بنتائجه المالية، فإن مدير القطاع الخاص ربما يترك مشاكل التكديس بدون حل، ويحصل ببساطة على دخل إضافى من تعريفات الميناء المرتفعة (والتي يكون بعض مستخدمي الميناء مستعدين لدفعها فى حالة التكديس).

نوعية الخدمة

أما المكون الثانى ذو الصلة بوقت انتظار سفن الشحن، وبالتالي بتكلفتها الكلية فهو الوقت المنقضى أثناء الشحن والتفريغ والذي ينبغى على الميناء الكفء أن يحاول تقليله الى الحد الأدنى. علاوة على ذلك، يجب اتباع أنظمة الأمان لتجنب أى إتلاف للبضائع. لذلك ينبغى ألا تنص اللوائح الخاصة بالامتيازات على الأسعار فقط ولكنها يجب أن تنص فى العقود كذلك على نوعية الخدمات المقدمة.

ومبدئيا، يصبح المدير من القطاع الخاص مهتما بإنهاء خدمات مناولة البضائع بصورة سريعة وآمنة، حتى يكون العميل راضيا، ومع ذلك، ففى بعض الحالات لايهتم كثيرا المدير الباحث عن الربح بالأمان ولكن فقط بعامل السرعة (فى المحطات ذات الطلب المكثف)، أو ينفق وقتا طويلا فى خدمة السفن ذات البضائع مرتفعه الثمن والتي تكون مستعدة لدفع رسوم أعلى، مما يزيد من التكاليف على العملاء الآخرين الذين لديهم بضائع منخفضة السعر ومنتظرة للخدمة (مشكلة استخلاص زبده الشىء)

وفى سبيل تقديم حوافز لخدمات الشحن والتفريغ حتى تصبح كفتا كلما أمكن ذلك، ولتجنب حدوث مواقف مثل ما ذكر آنفا، يمكن أن يتضمن عقد الامتياز الحد الأدنى من مقاييس خاصة بالأمان وزمن الخدمة. وعلى سبيل المثال، من الممكن إدماج جزء متغير على رسوم الامتياز، يعتمد على معدل زمن انتظار السفن. ومن خلال استخدام هذه الوسيلة، يكون لدى مدير التشغيل من القطاع الخاص الحافز لكى يخدم السفن بالطريقة الأفضل، وأن يستثمر فى المعدات المطلوبة لتقليل زمن

الانتظار كلما أمكن ذلك . وبالمثل ، يمكن فرض عقوبات اذا انخفض مؤشر مقياس الأمان عن حد أدنى معين (مثلا ، إتلاف بعض البضاعة أوضاعها).

وتتضمن نوعية خدمات المناولة كذلك بعض الأوجه الفنية مثل إنفاق مبالغ مناسبة على الصيانة وإصلاح المعدات . ويلزم اجراء تعديلات دورية على المعدات لضمان تقليل الحوادث والتعطيل إلى الحد الأدنى . ولأن هذه التعديلات مكلفة ولكنها تؤدي إلى تحسين الكفاءة العامة للميناء ، ينبغي أن يتضمن عقد الامتياز بوضوح بعض الشروط . وثمة أوجه أمان اخرى يجب أن يتضمنها عقد جيد الإعداد وهي التزامات على مالك الامتياز بان يوفر إضاءة كافية فى المحطات من أجل الخدمات الليلية، وسلام مناسبة لصعود وهبوط المسافرين وتسهيلات منفصلة للبضائع وخدمات المسافرين .

الأمان

تزيد الكثافة العالية لحركة مرور السفن فى المناطق الملحقة بالميناء وداخل نطاقه ، من مخاطر التصادم وجروح السفن، خاصة فى ظروف العواصف. ومع الأخذ فى الاعتبار التأثيرات الخارجية السلبية التى تسببها حوادث الملاحة على مستخدمى الميناء الآخرين والنتائج البيئية المحتملة ينبغي أن تكون اللوائح العامة للأمان والنوعية فى الميناء للخدمات المتصلة بحركة السفن، صارمة، والإذعان لهذه اللوائح مراقبا جيدا .

وتجعل كل الموانىء بصفة عامة استخدام الإرشاد إجباريا للبواخر ذات الحجم أو الثقل المعين وكذلك للسفن التى تنقل بضاعة خطيرة . وحينما يكون الإرشاد إجباريا ، ينبغي أن يكون على ظهر السفينة خبير فنى (مرشد) على دراية كاملة بالصفات التى يتميز بها الميناء ، وذلك حين دخول وخروج السفينة ، أو على الأقل يجب أن يتبع القبطان التعليمات من خلال أجهزة اللاسلكى .

وحينما لا تؤدي سلطات الميناء خدمات الإرشاد مباشرة ولكنها تقدمها من خلال وكلاء مستقلين فإن مدير تشغيل الميناء يجب أن يراقب هذا النشاط . أولا ، هناك قواعد اقتصادية يلزم تطبيقها على التعريفات التى يفرضها المرشدون على خدماتهم لشركات الشحن ، خاصة حينما لا تكون المنافسة الكافية بين الوكلاء العديدين بدون ضمان . ثانيا ، ينبغي ضمان القدرة الفنية من خلال مطالبة المرشدين إظهار قدراتهم على أداء المهام المطلوبة . ومن الممكن أن يستخدم المرء نظاما من

الامتيازات لتنظيم قواعد الأمان هذه . بالإضافة لذلك ، من المطلوب أيضا وضع حد أدنى من المقاييس للمعدات (مثل القوارب وأجهزة اللاسلكى) .

ان المرشدين هم الوكلاء الذين يحسمون عدد وقوة القاطرات التى تحتاجها (السفن لتحركها عند الدخول والخروج من الميناء . وبالتالى ، فإن أى اصطدام بين المرشدين وشركات قطر السفن يعتبر مخاطرة ، ويجعل العملاء مضطرين للاستعانة بخدمات إضافية ربما تكون غير ضرورية ولتفادى حدوث ذلك) ينبغى أن يكون لدى الموانى لوائح واضحة خاصة بالقدر الأدنى من الاحتياجات لخدمات قطر السفن تكون متاحة لكل عملاء الميناء (De Rus & Others 1995).

وفى الموانى التى تقدم فيها الشركات خدمات لرسو السفن (الربط الآمن للسفن بالأرصفت) ينبغى على سلطات الميناء أن تعد قواعد لضمان أن اجراءات الأمان متبعة جيدا . وقد جرت عدة حوادث كانت فيها السفن غير مربوطة بدرجة كافية فاندفعت داخل منطقة الميناء مسببة الكثير من الحوادث. وهذه المشكلة تكون اكثر خطورة فى الناقلات لأن عدم الرسو الفجائى حينما تكون الناقله فى حالة إفراغ أو ملء الحمولة قد يؤدى إلى تسرب خطير.

وأخيرا ، يجب أن يكون لدى سلطات الميناء دائما خطط طوارئ فى حالة وقوع أى حوادث، كما يجب أن يكون عمال الميناء مدربين على اجراءات الإخلاء - وعلى الحاصلين على الامتيازات أن يلتزموا فى عقودهم بتحقيق الحد الأدنى من متطلبات الأمان فى عناصر بناء أساس السفينة وأجزاء السفينة الفوقية مثل : منافذ الخروج الاضطرارى ، وأجهزة إطفاء الحريق وما إلى ذلك من متطلبات.

مؤشرات الأداء :لكى نقيم مخرجات أى ميناء بحرى، ثمة عدة مؤشرات يمكن استخدامها. وهذه المؤشرات تكون مفيدة اذا تم حسابها بسهولة باستخدام المعلومات المتاحة (من سلطات الموانى وما لى الامتيازات) ويمكن تحديثها بصفة منتظمة لدراسة حركة العمل الاضافية فى الميناء ولها بعض الدلالات الاقليمية التى يمكن من خلالها اجراء المقارنات . وباستخدام هذه المؤشرات يستطيع القائم على التنظيم أن يقيم الأداء فى الميناء ، ويقدر ما اذا كانت النتائج التى يحققها الحاصلون على الامتياز مرضية أم لا .

ولأن المرء يمكنه ان يستخرج مؤشرات عديده من معلومات الميناء ، فإن تقسيم المؤشرات الممكنة إلى ثلاث مجموعات منفصلة يكون مفيدا ، وطبقا للأوجه التى يرمى لقياسها : (أ) عينيه

(ب) تحليل معامل الانتاجية (ج) اقتصادية ومالية .

المؤشرات العينية

يعتبر نوع المعلومات التى تحاول هذه المجموعة من المؤشرات قياسها بسيطة من ناحية المفاهيم. والفكرة هى قياس حجم البضاعة التى مرت بالميناء ، والسرعة التى تمت بها خدمة السفن، وسرعة نقل البضائع لوسائل النقل الأخرى . وبالتالي ، فإن المؤشرات الرئيسية هى القياس الزمنى وبصورة غير مباشرة ، والحجم الكلى لحركة السفن التى حدثت بالميناء. وأهم المؤشرات العينية العامة المستخدمة فى صناعة الموانئ البحرية هى كالتالى :

وقت حركة دوران السفينة : وهو الوقت الإجمالى الذى تستغرقه السفينة فى الميناء منذ دخولها حتى خروجها منه ويمكن للمرء أن يقسم هذا الوقت إلى جزئين : وقت داخل الرصيف ووقت خارجه . وإذا لم يكن لدى الميناء هذه المعلومات التفصيلية لكل السفن، فإن حساب متوسط زمن الحركة يكون دائما ممكنا من خلال قسمة بعض وقت الانتظار الكلى المقدر للسفينة على عدد السفن التى تقف عند الميناء أثناء فترة معينة .

معدل الانتظار : وباستخدام نوعى الوقت المذكورين أعلاه ، يمكن للمرء أن يحدد معدل الانتظار مثل : معدل الوقت داخل الميناء خارج الرصيف مقسوماً على زمن الانتظار عند الرصيف . وهذا المؤشر يتيح معلومات حول مشاكل التكدس فى الميناء . وتعنى القيمة المرتفعة للمؤشر أن السفن ينبغى أن تقضى جزءا كبيرا من الوقت فى انتظار خلو مكان للرسو على الرصيف .

معدل إشغال أرصفة رسو السفن : يمثل هذا المعدل نسبة الوقت الإجمالى المتاح الذى استخدمت فيه السفن أرصفة الرسو وهو معدل مفيد للحصول على تقدير لمستوى نشاط الميناء . ويجب استكمالها بمعلومات إضافية مثل حركة دوران السفن ، لأن القيمة المرتفعة لمعدل إشغال رصيف يعتبر مؤشرا ايجابيا (حيث يوضح أن الميناء مشغول معظم الوقت) ، ولكن فى حالة ما اذا كانت فترة حركة دوران السفن قليلة، وإذا لم يكن الأمر كذلك، يمكن اعتبار الميناء غير كفء بدرجة كبيرة، حيث يقضى عملاء الميناء وقتا طويلا فى المرسى دون أن تقدم لهم خدمات .

العمل ساعات إضافية على الأرصفة : يعتبر هذا مؤشرا مكتملا لما سبق ذكره . فعلى سبيل المثال القيمة التى تقترب من الرقم ١ تشير إلى أن السفينة يتم خدمتها معظم الوقت الذى تقضيه

فى الميناء . والقيمة الأقل توضح أن السفينة تعطلت معظم الوقت الذى كانت ترسو فيه (مع تكلفة الفرصة البديلة المتصلة بها) وإذا كانت المعلومات التفصيلية متاحة ، فإن معرفة توزيع الوقت المتبقى (وقت الرسو ناقص وقت العمل) يصبح مفيداً كذلك . وبعض الموانئ لديها سجلات تحوى أوقات تعطل الخدمة بسبب الأمطار أو المظاهرات أو الخلل فى المعدات أو مشاكل أخرى .

وحيث إن معظم المعدلات التى تؤثر فى هذه القائمة من المؤشرات تعتمد على نوع السفينة والبضاعة، فإن تحديد علامات قيمية تسرى على كل سفينة وكل ميناء يصعب صعباً، وثمة حل للحصول على قيم مرجعية سارية هو حسابهم كلا على حده حسب نوع السفينة : ناقلة صب ، حاوية أو بضائع مختلفة . وعلى سبيل المثال ، بالنسبة لمعدل الانتظار فإن أفضل القيم الملحوظة فى العالم هى ٥٪ بالنسبة لسفن الحاويات ، ٢٠٪ لناقلات الصب . وهذه القيم تستخدم فى الموانئ الكبرى التى تعمل كمراكز اقليمية محورية (روتردام، انترويرب، فيليكستو وسنغافورة).

وهناك مؤشر أداء هام آخر من وجهة نظر الشاحنين لبضائع التصدير والاستيراد وهو الزمن المطلوب للبضائع كى تمر من الميناء :

زمن بقاء البضاعة : وهو الوقت المنقضى بدءاً من تفرغ البضاعة من السفينة حتى خروجها من الميناء أو العكس وهو عادة يقاس بالأيام ومن الطبيعى أن يعتبر الميناء أكثر كفاءة كلما قلت قيمة هذا المؤشر .

وحيثما ترتفع قيمة هذا المؤشر فهذا يوضح أن ادارة البضائع تعترضها بعض المشاكل ، ومع أن معرفة سبب البقاء الطويل للشحنات فى الميناء مسألة مهمة جداً فإن الحصول على معلومات تفصيلية عادة ما يكون أمراً صعباً . وأفضل التجارب يتم معرفتها عامة من سوق الحاويات حيث تعرض الموانئ الضخمة قيماً حول ٤٧ يوم . بينما فترات الانتظار أطول للبضاعة المختلطة حيث تتراوح بين ٧ أيام واثني عشر يوماً . وربما تكون أسباب التأخير نتيجة للأداء السئ للخدمات الإدارية مثل الجمارك أو التفتيش الصحى، أو ربما تنبع من التنسيق الضعيف بين وسائل النقل البرى ونقل السفن . ووجود تأخير يسبب إطالة بقاء البضاعة فى الموانئ يمكن أن يؤدى إلى كوارث لبعض الأنواع من البضائع مثل الفواكه والخضروات والأسماك.

وأخيراً، هناك أنواع أخرى من المؤشرات يمكن أن تتضمنها المجموعة النوعية وهى المرتبطة

بشروط الأمان مثل عدد الحوادث أو الأحداث التي عانت منها السفن فى الميناء. ولكى يكون المرء دقيقاً فإن هذه المؤشرات يفضل أن يعبر عنها بالمقارنة بمتغير التعرض للمخاطرة، مثل الرقم الإجمالى لتحركات السفينة إلى ومن الميناء. ولكى يتم تقييم الالتزام بالأمان الذى يتعهد به مالكو الامتياز، يوصى بإضافة الاستثمارات الخاصة بالأمان لإجمالى الإنفاق أو لحجم البضاعة التى يتم مناومتها.

مؤشرات معدل الإنتاجية

بالإضافة للمؤشرات العينية التى تتيح معلومات عن كفاءة الموانى، فإن الحصول على بعض المعلومات الخاصة بالعمالة وإنتاجية رأس المال يعتبر شيئاً مهماً، حتى انه عندما يكشف المرء انخفاض الكفاءة، فإن التعرف على الأسباب التى أدت إليها يصبح ممكناً. وثمة مؤشرات بسيطة لقياس الإنتاجية مثل التالى:

عدد الأطنان لكل ساعة عمل أو لكل مجموعة عمال: وهذه المقاييس ترمى إلى قياس إنتاجية العمل، ولكن عند عمل مقارنات فى عدة موانى، ينبغى على المرء أن يتأكد من تماثل الظروف، لأنه، على سبيل المثال ربما يختلف حجم مجموعة العمال بين مينائين. وبالمثل، عند مقارنة إنتاجية العامل على المرء أن يفعل ذلك فقط فى حالة البضائع المتشابهة. علاوة على ذلك، ينبغى أن تستكمل المعلومات بمؤشرات لحالة ونوع الأجهزة المستخدمة، لأن إنتاجية العمل تختلف طبقاً لمخزون رأس مال الميناء.

عدد الأطنان لكل ونش فى الساعة: هذا المؤشر البسيط يقيس إنتاجية المعدات الرئيسية لشحن وتفريغ البضاعة. ولعمل مقارنة بين الموانى، ينبغى ضمان وجود تماثل فى أنواع الأوناش. بالنسبة للحاويات، تصبح مقارنة الموانى أسهل لأن كلا من الأوناش والبضاعة متماثلة أساساً. ولذلك فمن الأفضل استخدام وحدة TEU كمرجعية لمثل هذا النوع من البضائع.

عدد الأطنان بالأمتار الطولية فى العام: هذا المؤشر يعطى مقياساً لكفاءة الميناء فى استخدام بنيته الأساسية لتقديم خدماته للسفن.

عدد الأطنان لوحدة TEU لكل سفينة فى الساعة: يعطى هذا المؤشر فكرة عن الإنتاجية الكلية للميناء بخصوص مناولة البضائع. والقيمة الأقل فى المؤشر ستوضح الكفاءة المنخفضة وعبء فترات الانتظار الأطول على السفن.

المؤشرات الاقتصادية والمالية

وأخيراً، هناك مجموعة ثالثة من المؤشرات يمكن حسابها لإعطاء المؤسسات المنظمة صورة كاملة عن حالة الميناء. والهدف من كل هذه المؤشرات هو إظهار الوضع المالى للميناء ومستوى الرسوم لمستخدميه:

إجمالى الربح على الأطنان الكلية المسجلة / الأطنان الصافية المسجلة أو اجمالى الربح على الطن بعد مناولته.

إجمالى الايراد (الإنفاق) على الأطنان الكلية المسجلة / الأطنان الصافية المسجلة.

الرسوم للحاوية TEU كمؤشر لتقييم كفاءة الميناء فى مناولة الحاويات وهو اجمالى الرسوم للحاوية. وقد اصبح هذا مرجعا دوليا مع العلم بأن الظروف المحلية التى تخص بعض التكاليف (مثل العمالة) من المحتمل أن تتغير إلى حد كبير. وبالتالي يفضل استخدام هذا المؤشر على اساس إقليمى. عموماً، تشير أحسن التجارب فى العالم إلى أن الحد الأدنى لهذا المؤشر يمكن أن يكون بين ١٢٠ دولاراً، ١٥٠ دولاراً (انظر جدول ٨).

الخاتمة

أظهرت الكثير من التجارب الدولية أن الآثار التى تنشأ من إدخال مشاركة القطاع الخاص فى الموانى ايجابية للغاية - وقد دخلت تحسينات على مستوى التشغيل (خدمات أفضل وأسرع، وأوقات انتظار أقل، وما إلى ذلك من خدمات) بالإضافة لزيادات كبيرة فى الاستثمارات تمت بعد اصلاح الميناء ونقل أنشطته للقطاع الخاص. ومن الناحية النقدية، نجد أن كثيراً من أنظمة الموانى فى شتى أنحاء العالم مما كانت تستنزف موارد من ميزانيات الدولة قد تغيرت. فهى الآن تحتفظ بأنظمة مالية سليمة، تتيح لها فى معظم الأحيان أن تساهم ايجابيا فى موارد الخزنة العامة.

وثمة اختيارات مختلفة لمساهمة شركات القطاع الخاص فى الموانى، وربما يكون الشائع فى الوقت الحالى هو استخدام الامتيازات لمحطات الموانى (إما من خلال الرخص أو عقود BOT). ولأن عدد المحطات داخل الميناء ينبغى أن تكون أقل بالضرورة، فإن التحدى أمام أنظمة الميناء الجديدة يكون هو تقديم خدمات الموانى بكفاءة وتحديد التعريفات طبقاً للتكلفة الفعلية. وفى بعض الحالات، يسمح حجم الميناء بالمنافسة بين مديرى التشغيل داخل الميناء. ومع ذلك فالمنظمون لديهم مهام

جوهرية، فى الموانى الصغيرة ومتوسطة الحجم. أولها تطوير المنافسة للسوق من خلال ترتيب أفضل مزاد لمنح العقود. كما أن على المنظمين أن يدرسوا اذا كانت ظروف المنافسة موجودة على المستوى الاقليمى (وربما يكون لدى المستخدم خيار لمحطات بديلة فى موانى أخرى اذا دأب مدير التشغيل من القطاع الخاص على فرض تعريفات مرتفعة). وإذا كان الوضع كذلك، فإن مهمة تنظيم الميناء تكون أسهل كثيراً من الأوضاع التى تغيب فيها المنافسة.

إن تعريف الامتيازات لمحطات الميناء هو عقود طويلة الأجل، وبالتالى فإن التخطيط السليم والرقابة على كل التفاصيل المطلوبة للمشاركة الناجحة بين القطاعين العام والخاص تعتبر مهمة جداً. وقد استعرض هذا الفصل كل العناصر الضرورية التى ينبغى ادماجها فى عقد الامتياز من أجل أن يطور المنظم أقصى درجة من المنافسة ويختار أفضل البدائل طبقاً للأهداف التى يسعى إلى تحقيقها. ومن ثم تقديم بعض المؤشرات لأنشطة الموانى التى ينبغى تحسينها مستقبلاً وانشاؤها كأدوات قياسية للمنظمين. ووجود قاعدة بيانات لهذه المؤشرات، تعد للموانى المختلفة فى العالم، سيكون فى غاية الأهمية بالنسبة لعمل المنظمين فى الموانى، الذين يمكنهم استخدام هذه المؤشرات كأدلة مرجعية لفرض الأهداف على الحاصلين على الامتيازات من القطاع الخاص.

من بحوث المعهد

يصدر معهد التخطيط القومى سلسلتين من الانتاج العلمى ، المذكرات العلمية الخارجية منذ عام ١٩٦٠ وسلسلة قضايا التخطيط والتنمية منذ عام ١٩٧٨ ، لتقديم الانتاج الفكرى للهيئة العلمية للمعهد الذى يركز بصفة خاصة على المشكلات التى تواجه التنمية والتخطيط فى المجتمع المصرى سواء على المستوى القومى والقطاعى أو المستوى الاقليمى ، ويقترح السياسات الكفيلة بعلاج هذه المشكلات ودفع عجلة التنمية فى مصر .

والاعمال المنشورة فى هاتين السلسلتين إما فى انتاج فردى لاعضاء الهيئة العلمية به أو نتاج جهد جماعى لفرق العمل البحثية التى تتشكل فى المعهد لبحث قضايا عملية تواجه متخذ القرار ، وذلك بمنهج علمى سليم . وقد تنوعت الموضوعات التى تناولتها الاعداد المختلفة لهاتين السلسلتين بحيث أصبحت تشكل مكتبة علمية فى مجال التخطيط والتنمية فى مصر .

وتستهدف هيئة التحرير من هذا الباب تقديم عرض لبعض الدراسات والبحوث التى

تصدر فى كل منهما .