**التجارب العالمية في خصخصة الموانئ البحرية**

**دروس ومحاذير**

د. محمد محمد علي إبراهيم

رئيس الجمعيه العلميه العربيه للنقل

عضو مجلس أمناء الصالون البحرى المصري

العميد المؤسس لكلية النقل الدولى واللوجستيات

 الأكاديمية العربية للعلوم والتكنولوجيا والنقل البحرى بالقاهرة

e-mail: mohamed55o@hotmail.com

Cell. Phone: (Egypt): +2-0101744788

**تقديم: -**

أضحت الخصخصة إتجاهاً عالمياً منذ الثمانينات من القرن الماضي كنتيجة لإنتشار أفكار مدرسة شيكاجو، والتي تذهب إلى أن تدخل الدولة في النشاط الإقتصادي يجب أن يتم من خلال إستحدام أدوات السياسة النقدية، أي أنه تدخلاً غير مباشر، ومن ثم لا ضرورة لقيام الدولة بإنشاء المشروعات الإقتصادية، وبالتالي فهي تتبنى أفكار التحرر الإقتصادي والتي تتمثل في تحرير التجارة الدولية وأسعار الفائدة والصرف والخصخصة.

الواقع أن دعوى هذه المدرسة قد صادف قبولاً إبان حكم الجمهوريين في الولايات المتحدة في فترة ولاية ريجان، التي تزامنت مع تولي حكومة المحافظين بزعامة مارجريت تاتشر مقاليد الحكم في المملكة المتحدة، حيث أسفر ذلك إلى تطبيق سياسة Deregulation في الولايات المتحدة وسياسة الخصخصة في إنجلترا، ومنها إنتشرت الفكرة إلى العديد من الدول، كما شهدت ذات الفترة تفكك الإتحاد السوفييتي وانفراط عقد دول المنظومة الإشتراكية وتحولها إلى الأحذ بنظام السوق وتطبيق برامج الخصخصة، فضلاُ عن تعاظم أزمة المديونية في الدول النامية في ذات الفترة، الأمر الذي اضطرت معه إلى تنفيذ برامج الخصخصة التي تمثل أحد بنود برامجي التثبيت والتكيف الهيكلي الذين يدعمها صندوق النقد والبنك الدوليين.

وبالرغم من أن المتتبع للتاريخ الإقتصادي يستطيع أن يلمس أن هناك تأرجحاً بين الملكية العامة والملكية الخاصة سواء على مستوى الفكر الإقتصادي أو على مستوى التطبيق، بما يأخذ شكل الدورة (إبراهيم، 2002 – أ ). إلاَ أن تجمع كل الشواهد معا في فترة زمنية وجيزة مع عدم ربطها في سياقها التاريخي قد أعطى إنطباعاً بأن الخصخصة إتجاهاً عالمياً وأنها الحل المناسب للمشكلات الإقتصادية للدول النامية.

وأياً ما كان الأمر، فإن فكرة الخصخصة إنتشرت وطبقت في كافة المجالات الإقتصادية ومن بينها قطاع النقل البحري، إذ هبت رياح الخصخصة على شركات النقل البحري ثم الموانئ البحرية. وإعمالاً لذلك نجد أن القطاع الخاص أخذ يلعب دوراً متزايداً في ممارسة الأنشطة الرئيسية في الموانئ البحرية، بل وأن هذا الدور أصبح يحظى بقبول عام تحت دعوى متعددة تدور معظمها حول تحسين الكفاءة، وإن صيغت في قوالب مختلفة.

وقد تجاوبت مصر مع تلك التوجهات، خصوصاً في مينائي السُخنة وشرق بور سعيد، كما يلوح في الأُفق بوادر إتخاذ إجراءات لخصخصة الموانئ الأُخرى. ولما كانت هناك تجارب عالمية في هذا المجال زاخرةً بالدروس والعبر، فإن الأمر يستوجب إستقراء هذه التجارب لإستجلاء مدى إنتشار فكرة خصخصة الموانئ البحرية؟ وما هي الدوافع لخصخصتها، وما هي أهم الأنشطة أو المجالات التي سمح للقطاع الخاص بإرتيادها، وما هي أهم طرق خصخصة تلك المجالات وعيوب ومزايا كل منها، وأخيراً هل حققت خصخصة الموانئ الأهداف المرجوة منها. وتستهدف هذه الورقة الإجابة على هذه التساؤلات.

**أولاً: مدى إنتشار ظاهرة خصخصة الموانئ البحرية:**

يجادل البعض بأن ظاهرة خصخصة الموانئ البحرية أضحت ظاهرة عالمية، وأنها وجدت سبيلها للتطبيق في معظم دول العالم، لا فرق في ذلك بين شماله وجنوبه، شرقه وغربه. إلاّ أن المتأمل لحقيقة هذه الظاهرة يمكنه أن يتحقق من محدودية إنتشارها، ولإثبات ذلك فإن الأمر يتطلب تحديد مفهوم الخصخصة ومدى إنطباقه على واقع الحال في الموانئ البحرية العالمية، أي مدى إنطباق المفهوم على ال (ما صدق) كما يقول علماء المنطق. ثم نعرض بعد ذلك لوظائف الميناء ومدى خصخصة كل منها ومصفوفة خيارات خصخصة الموانئ.

1. **مفهوم خصخصة الموانئ البحرية:-**

يذهب البعض إلى تعريفها بأنها "النقل الفعلي لملكية الأصول من القطاع العام إلى القطاع الخاص، والتطبيق الحقيقي لتمويل الإستثمارات في تسهيلات الموانئ والمعدات والنظم برأس المال الخاص" (Cass, 1999). بينما يضيف البعض إلى ذلك ضرورة قيام القطاع الخاص بأداء خدمات الموانئ (de Matons, 1997). أي أن كنهه عملية الخصخصة يتمثل في نقل ملكية الموانئ إلى القطاع الخاص ليتولى تمويل الإستثمارات وأداء الخدمات، إلاّ أن الخصخصة بهذا المفهوم لا وجود لها إلاّ في ثلاث موانئ بالمملكة المتحدة، حيث أقدمت الحكومة على بيع أصولها كاملة للقطاع الخاص وما زالت التجربة محل جدل (9Baird, 199)، هذا بالإضافة إلى أن نيوزيلاندا قد تبنت نفس السياسة مؤخراً، ومن ثم لا يمكن قبول أن ظاهرة خصخصة الموانئ ظاهرة عالمية، وأن ما أعتبر اتجاه شديد لخصخصة الموانئ لا يعدو كونه ميلاً إلى تخفيض الأعباء العامة، أدى إلى نقل خدمات معينه إلى القطاع الخاص أو الشركات المشتركة من خلال وسائل التأجير أو الترخيص أو عقود إمتياز، وكنتيجة لذلك فإن العديد من الحكومات تعتقد الآن أن مستخدمي الميناء يجب أن يمولوا كل أو جزء من التسهيلات المطلوبة بالموانئ مع إحتفاظ الحكومة بالملكية لتوجيه إستخدام تلك التسهيلات بما يحقق الصالح العام ودون تحمل الحكومة للمخاطر المالية، وبالتالي فإن إطلاق إصطلاح خصخصة الموانئ على هذه الحالات يؤدي إلى فهم خاطئ لهذه الظاهرة (de Monie, 1994). أي أنه يمكن القول أن ما يجري في الموانئ العالمية لا يمكن إعتباره خصخصة بالمفهوم الإصطلاحي لهذه الكلمة، وتجاوزاً يمكن أن نطلق عليه خصخصة جزئية إن جاز هذا التعبير.

1. **مدى خصخصة وظائف الميناء:-**

وإذا ما قبلنا مفهوم الخصخصة الجزئية، فإن الأمر يتطلب دراسة مدى مشاركة كل من القطاع الخاص والعام في أداء الوظائف الرئيسية للميناء.

يمكن التمييز بين ثلاثة وظائف للميناء[[1]](#footnote-0) (مبارك، 2003):

1. **وظيفة الملكية: Landlord Function The**

وتتطلب هذه الوظيفة تأدية المهام الآتية:-

| - تنسيق أنشطة التسويق والترويج للميناء. | - المحافظة على وتطوير عقارات الميناء. |
| --- | --- |
| - إنشاء وصيانة القنوات وحواجز الأمواج والأحواض. | - تخطيط وتنفيذ سياسات الميناء واستراتيجيات تطويره. |
| - توفير الطرق البرية والسكك الحديدية الموصلة للميناء. | - الإشراف على تنفيذ الأعمال الهندسية المدنية. |

1. **وظيفة التنظيم:The Regulatory Function**

وتتكون من مجموعة من المسؤوليات التي تفرضها التشريعات، وأساساً تضطلع هيئة الميناء بأداء هذه الوظيفة التي تتضمن:-

* تأمين المداخل الملاحية للميناء وتطويرها وصيانتها وتحصيل الرسوم من مستخدمي خدمات الميناء.
* تقديم خدمات الإرشاد وإدارة مرور السفن لتأمين المرور الآمن للسفن في منطقة نفوذ الميناء.
* فرض تطبيق القوانين واللوائح خصوصاً فيما يتعلق بالصحة والسلامة بما يكفل منع التلوث بمنطقة الميناء. وحتى تتمكن من القيام بهذه الوظيفة فإنه قد يتبعها شرطة خاصة وكذا وحدة إطفاء خاصة.
* منح تراخيص مزاولة الأعمال.
* تأمين مصالح مستخدمي الميناء ضد مخاطر الإحتكار والسيطرة على الإحتكارات الطبيعية.
* كما تتولى سلطة الميناء توجيه الأداء وتنسيق السياسات بين الجهات المحلية والقومية وإعداد الخطط المستقبلية، وكذا تسويق الميناء وتسهيلاته للمتعاملين معه. ويخشى خصخصة هذه الوظيفة لكونها وظيفة حيوية، كما أن خصخصتها قد يؤدي إلى تعارض في المصالح، إذ أن الشركة الخاصة ستتولى مهمة تنظيم الشركات المنافسة لها داخل الميناء. لذا فإن الخبراء يرون ضرورة إبقاء هذه الوظيفة في نطاق السلطة العامة.
1. **وظيفة التشغيل: The Operation Function**

وهي الوظيفة التي تتعلق بالنقل العيني للبضائع أو إنتقال الركاب من الأرض إلى البحر و العكس. وتتضمن أنشطة الشحن والتفريغ والتخزين والتعبئة والتوريدات البحرية وأنشطة المناطق الحرة وقد تمتد لتشمل أنشطة القطر والإرشاد وإصلاح السفن. ويرى العديد من خبراء خصخصة الموانئ أن هذه الأنشطة هي التي يمكن خصخصتها (Baird, 1999).

وسعياً وراء التعرف على الأنشطة التي تم خصخصتها من هذه الوظائف فقد إعتمدنا على دراسة أعدتها الهيئة الدولية للموانئ(IAPH) International Association for Ports and Harbors عام 1999 عن مدى تدخل القطاعين العام والخاص في ممارسة الوظائف الأساسية للموانئ (2000IAPH, )، وقد أجرت إستقصاءاً وزعته على جميع الموانئ الأعضاء بها، وتلقت ردوداً من 188 ميناءً تمثل نحو 80% من أعضاء هذه الهيئة، وهي تمثل معظم الموانئ العالمية الهامة وكذا عدداً من الموانئ متوسطة الحجم. وقد أفصحت نتيجة الإستقصاء عن النتائج الأتية:

1. **وظيفة التنظيم:**

تبين أن نحو 92% من هذه الموانئ تتولى هيئات عامة وظيفة التنظيم بها، منها 21% إدارات حكومية، 71% تمثل وكالات أو شركات عامة، بينما 7% فقط تمثل شركات خاصة، ثلثي هذه النسبة شركات بها مساهمات حكومية تتراوح من 60 – 100%، أي أنها شركات عامة تخضع لقانون الشركات الخاصة. وذلك على النحو الموضح بالجدول الآتي:

| **جدول رقم (1)****مدى مساهمة القطاعين العام والخاص في إداء الوظيفة التنتظيمية بالموانئ \*** |
| --- |
| قطاع خاص | قطاع عام | الجهة القائمة بالتنظيم |
| وكالة أو شركة عامة | إدارات حكومية |
| 7 | 71 | 21 | النسبة % |
| المصدر: من إعداد الباحث إستناداً على بيانات :IAPH (2000), Task Force (1999), Institutional Reform Working Group, Final Report, *Proceeding of the International Association for Ports and Harbors (IAPH) World Ports Conference*, Kuala Lumpur. يلاحظ أن عدم إكتمال النسبة إلى 100% قد يرجع إلى عدم إستكمال الردود على الإستبيان كما أن النسبة المتبقية غير مؤثرة. |

ويتبين من ذلك سيطرة القطاع العام على وظيفة التنظيم في الغالبية العظمى من الموانئ العالمية، وقد إنعكس هذا الوضع على ملكية الأصول في الموانئ.

1. **وظيفة الملكية:**

غالباً ما تمتلك هيئة الميناء -أو أي شكل تنظيمي آخر يتبع الحكومة- الأصول المتاحة بالميناء على النحو الذي يوضحه الجدول الآتي:

| **جدول رقم (2)****ملكية أصول الموانئ** |
| --- |
| محطات البضائع العامة | محطات الصب | محطات الحاويات | حواجز الأمواج | قنوات الإتصال | أنواع الأصول |
| أوناش | أراضي | أوناش | أراضي | أوناش | أراضي | الجهة المالكة |
| 50 | 77 | 46 | 68 | 58 | 76 | 56 | 60 | هيئات الموانئ % |
| 4 | 8 | 9 | 10 | 7 | 11 | 17 | 27 | تنظيمات عامة أخرى % |
| 25 | 4 | 44 | 11 | 22 | 4 | - | - | القطاع الخاص % |
| 79 | 89 | 99 | 89 | 87 | 91 | 73 | 87 | الجملة |
| المصدر: الجدول من إعداد الباحث إعتماداً على نفس مصدر الجدول السابق. ويرجع عدم إكتمال النسبة إلى 100% لعدم ورود الردود كاملة |

ويوضح الجدول السابق أنه لا وجود للقطاع الخاص في ملكية حواجز الأمواج وقنوات الإتصال، ويرجع ذلك إلى طبيعة هذا النوع من الإستثمار، إذ أنه يتسم بإرتفاع تكلفته وصعوبة إستردادها، وبالتالي يحجم القطاع الخاص عن الإستثمار فيها.

كما أن ملكية القطاع الخاص في أراضي المحطات بأنواعها ما زالت محدودة، إذ أنها 4% في أراضي محطات الحاويات والبضائع العامة و 11% في أراضي محطات الصب. بينما ترتفع هذه النسبة في ملكية الأوناش إذ تبلغ 22%، 44%، 25% في محطات الحاويات والصب والبضائع العامة على التوالي، ويعكس ذلك زيادة الإتجاه إلى إشراك القطاع الخاص في المهام التشغيلية، أي أن وظيفة الملكية ما زالت غالبيتها في يد الهيئات العامة للموانئ أو أجهزة حكومية أخرى.

1. **وظيفة التشغيل:**

تم تقسيم هذه الوظيفة إلى ثلاثة مجالات:

* + - الخدمات الملاحية
		- خدمات الشحن والتفريغ
		- خدمات القيمة المضافة

ويلخص الجدول التالي توزيع خدمات تشغيل الموانئ بين القطاعين العام والخاص:

| **جدول رقم (3)****توزيع خدمات تشغيل الموانئ بين القطاعين العام والخاص** |
| --- |
| خدمات القيم المضافة | خدمات الشحن | الخدمات الملاحية | أنواع الخدمة |
| معلومات | نقل بالسفن | نقل برى | توكيلات | تخزين | أخرى | صب | حاويات | قطر  | إرشاد | تطهير | إدارة ميناء | مساعدات ملاحية | الجهة المشغلة % |
| 62 | 12 | 11 | 9 | 63 | 38 | 30 | 34 | 40 | 42 | 55 | 54 | 56 | هيئات عامة |
| 23 | 38 | 39 | 39 | 37 | 34 | 37 | 36 | 13 | 28 | 26 | 6 | 13 | قطاع خاص |
| 85 | 50 | 40 | 48 | 100 | 72 | 67 | 70 | 53 | 70 | 81 | 60 | 69 | إجمالي |
| المصدر: من إعداد الباحث إستناداً على بيانات نفس مصدر الجدول السابق. ويرجع عدم إكتمال النسبة إلى 100% إلى عدم ورود الردود كاملة. |

ويتضح من الجدول السابق أن مساهمة القطاع الخاص في تقديم الخدمات الملاحية ما زالت محدودة، وإن كانت أفضل قليلاً في خدمات الشحن والتفريغ، إلاّ أن القطاع العام ما زال مهيمناً على هاتين النوعيتين من الخدمات، إلاّ أن دوره محدود في مجال خدمات القيمة المضافة بصفة عامة بإستثناء خدمات التخزين والمعلومات.

وعلى ذلك يمكن القول أن القطاع العام ما زال يمثل الركيزة الأساسية في الموانئ العالمية بالنسبة لوظيفة التنظيم والملكية وخدمات التخزين والمعلومات. بينما يسيطر القطاع الخاص على جزء من وظيفة التشغيل يتمثل في خدمات التوكيلات والنقل البري والنقل بالسفن، وكذا يلعب دوراً متزايداً في مجال خدمات الشحن والتفريغ.

ومن هنا يتضح عدم صحة القول بأن خصخصة الموانئ البحرية تمثل إتجاهاً عالمياً حتى إذا أخذنا بمفهوم الخصخصة الجزئية واتبعنا أسلوب تقسيم وظائف الموانئ.

* 1. **مدى خصخصة الموانئ في ضوء منظومة خيارات الخصخصة:**

وتنبني هذه المصفوفة على الوظائف الثلاثة للميناء مع الإحتمالات المختلفة لممارستها من خلال القطاع العام أو الخاص. وعلى ذلك يمكن تصور أربع إحتمالات لممارسة وظائف الميناء: (Baird, 1999).

**الإحتمال الأول:**

الميناء العام أو الخدمي أو الشامل Comprehensive ، وليس فيه أي دور للقطاع الخاص، إذ لا يمارس أي وظيفة من الوظائف الثلاثة سالفة الذكر، إذ تعتبر تلك الوظائف مسؤولية الدولة، ومثال هذا النوع من الموانئ سنغافورة، وإسرائيل، والهند وبعض الدول الإفريقية.

**الإحتمال الثاني:**

ويطلق عليه النموذج الأول للخصخصة، وهو يقوم على خصخصة وظيفة التشغيل فقط والمعروف بإسم LandLord ، وبالتالي تتملك الحكومة البنية التحتية Infrastructure، بينما يتملك القطاع الخاص البنية العلوية Superstructure ، وتحتفظ الحكومة في هذا النموذج بالأنشطة التنظيمية للميناء، وهذا النوع من الموانئ هو السائد في أمريكا الشمالية وأوروبا الغربية وأستراليا حيث عادة ما يتم تأجير المحطات ليديرها القطاع الخاص.

**الإحتمال الثالث:**

وهو ما يعرف بالنموذج الثالث للخصخصة، وفيه يسيطر القطاع الخاص مع القطاع العام على الأمور التنطيمية بجانب توليه مهام التشغيل، ويوجد هذا النوع من الموانئ في موانئ الصب الجاف أو السائل (بترول، فحم، خام حديد) ذات المستخدم الواحد أو في حالة المحطات المجمعة، أما الموانئ التي تخدم من عدد كبير من المستخدمين فإنه يعد غير ملائم وبالرغم من ذلك استخدم في موانئ مثل Tilbury و Felistowe و Harwich في المملكة المتحدة التي يشغلها ويمتلكها BV ، إلاً أنه ما زال هناك دور للقطاع العام في إدارة الجوانب الملاحية في كل ميناء من هذه الموانئ.

**الإحتمال الرابع:**

ويسمى بالنموذج الرابع للخصخصة، وهو يمثل نقيض نموذج الميناء الشامل، حيث تصبح كل وظائف الميناء من تنظيم وملكية وتشغيل مسؤولية القطاع الخاص، ويتصور نظرياً أن الحكومة ليس لها أي تدخل في الميناء بإستثناء بعض ردود الأفعال المعينة مثل التعامل مع السفن التي دون المستوى الفني اللازم للإبحار Substandard Vessels، التلوث، أو الحوادث الخطيرة. كما أن هذا النموذج يتطلب إنسحاب الحكومة تماماً من عمليات التخطيط أو التنفيذ.

وكما سبق ان أوضحنا أن هذا النموذج وهو ما ينطبق عليه تعريف الخصخصة. إلاّ أنه نموذج غير موجود في الحياة الواقعية سوى في بعض الموانئ البريطانية ونيوزيلندا.

ويمكن عرض هذه الإحتمالات في مصفوفة خيارات الخصخصة كما يلي:

| **جدول رقم (4)****مصفوفة خيارات الخصخصة** |
| --- |
| وظيفة التشغيل | وظيفة الملكية | الوظيفة التنظيمية | وظيفة الميناءنموذج الميناء |
| عام | عام | عام | عام |
| خاص | عام | عام | خاص Ι |
| خاص | خاص | عام | خاص ΙΙ |
| خاص | خاص | خاص | خاص ΙΙΙ |
| Source: Barid, Alfred, )1999(, Privatization Defined; Is it the Universal Panacea, available on the World Bank website: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org) |

وقد طبقت Cargo System (Cass, 1996) هذا الإطار التحليلي على أهم 100 ميناء حاويات على مدى مساهمة القطاع الخاص بها، وقد تم تحديث نتائج هذه الدراسة عام 1999، (Barid, 1999) وكانت النتيجة على النحو الموضح في الجدول التالي:

| **جدول رقم (5)****مدى الخصخصة في أهم 100 ميناء حاويات في العالم** |
| --- |
| خاص ΙΙΙ | خاص ΙΙ | خاص Ι | عام | نموذج الميناء |
| 3 | 2 | 88 | 7 | العدد |
| المصدر: نفس مصدر الجدول السابق. |

يتبين من الجدول السابق أن النموذج الأول للخصخصة هو النموذج الشائع بين أهم الموانئ العالمية، إذ أن نحو 88 ميناءً من أكبر مائة ميناء حاويات في العالم تتبنى هذا النموذج والذي يقوم على خصخصة التشغيل، بينما تحتفظ الحكومة بملكيتها للميناء وأدائها للوظيفة التنظيمية. كما يطبق نموذج الميناء الشامل –الذي لا وجود فيه للقطاع الخاص- في سبعة موانئ فقط من أهم مائة ميناء حاويات في العالم، وتوجد هذه الموانئ في سنغافورا والموانئ الإسرائيلية وجنوب إفريقيا، بينما يطبق النموذج الثاني للخصخصة في مينائي Tilbury و Felixstowe في المملكة المتحدة وهما مملوكين للقطاع الخاص الذي يقوم بتشغيلهما، إلاّ أن الوظيفة التنظيمية تؤديها هيئة حكومية، في حين أن النموذج الثالث للخصخصة فقد وجد مجالات لتطبيقه في ثلاثة موانئ في المملكة المتحدة أيضاً هي: Southampton, Liverpool, and Thamesport، حيث يسيطر القطاع الخاص على وظائف الميناء التنظيمية والتشغيلية والملكية، وهذه الموانئ فقط هي التي يمكن القول أنه تم خصخصتها.

ويتضح مما تقدم بأن خصخصة الموانئ –بالمفهوم الدقيق للخصخصة- لا ينطبق إلاّ على عدد محدود من موانئ دولة واحدة هي المملكة المتحدة (وقد سارت نيوزيلندا على نفس النهج الآن)، وحتى إذا سلّمنا بمفهوم الخصخصة الجزئية فإن القطاع العام ما زال يسيطر على وظيفتي الملكية والتنظيم وبعض أنشطة التشغيل في الغالبية العظمى من الموانئ، بل أنه ما زال هناك موانئ لا وجود فيها للقطاع الخاص على وجه الإطلاق ومن بينها ميناء سنغافورا الذي إحتل المركز الأول بين موانئ الحاويات العالمية.

ويرى خبراء خصخصة المواني أن الحكومات ما زالت على منحنى التعلم في مجال الخصخصة ولا يوجد نموذج واحد مقبول عالمياً، وبصفة عامة فإن الخصخصة الكاملة غير مقبولة من حيث المبدأ وأن الخصخصة الجزئية تحظى بقبول متزايد، ويوصي الخبراء أنه يجب على كل دولة قبل اختيار نموذج الخصخصة الذي ستتبناه أن تتفهم بشكل كامل ما هو المقصود بالخصخصة ثم تحدد أهدافها وأولوياتها ثم تجري الترتيبات التجارية الأكثر ملائمة لتحقيق هذه الأهداف بما يتفق مع تاريخها وثقافتها وخصائصها المميزة (Cass, 1999).

**ثانياً: طرق خصخصة الموانئ:-**

ولعل من المفيد ان نتسآءل عن أهم طرق الخصخصة التي طبقت في الموانئ البحرية العالمية. والحقيقة أنه اتبعت أساليب متعددة، نعرض فيما يلي أهمها مع بيان مزايا وعيوب كل منها:

1. إدارة الميناء على أسس تجارية: Commercialization

وفقاً لهذا الأسلوب يستمر القطاع العام في ملكية الميناء وتنظيمه وتشغيله والإختلاف الوحيد أن تتم إدارته على أسس تجارية، أي أنه يأخذ في الإعتبار معيار الربح والخسارة تماماً مثل القطاع الخاص. ومثاله التقليدي ميناء ترنداد وتباجو كما طبقته تايلاند عام 2002 (UNCTAD, 2003).

ولا شك أن هذا الأسلوب يجعل الميناء يتمتع بمرونة كبيرة نتيجة الحد من التدخل الحكومي وبالتالي يصبح أكثر تجاوباً مع متطلبات عملائه، كما يتمكن من ترشيد الإنفاق الجاري والإستثماري وإختيار عمالة ماهرة لتحل محل العمالة غير المؤهلة، وتنمو قدرته على التمويل الذاتي، بالإضافة إلى إحتفاظه بقنوات إتصال حكومية تمكنه من الحصول على تمويل للإنشاءات الرئيسية للميناء.

إلاّ أن بعض الخبراء يعزو نجاح هذا الأسلوب إلى إستمرار الإحتكار الحكومي للموانئ، كما أن الحكومة عادة ما تلجأ إلى حماية الأسعار المرتفعة لهذه الموانئ، بينما يرى البعض أنه بالرغم من الحرية التجارية إلاّ أن المشتريات والتعاقدات والممارسات تظل خاضعة للوائح الحكومية.

1. التحرير : Liberalization

ويهدف إلى إيجاد بيئة تنافسية بهدف تحسين الأداء وذلك من خلال الحد من إحتكار القطاع العام، بالسماح للقطاع الخاص بتأدية نفس الخدمات ويمكن القول أنه إدارة على أسس تنافسية في بيئة تنافسية كاملة.

وتطبيقات هذا النموذج محدودة في آسيا وإن كانت أكثر تطبيقاً في المملكة المتحدة. وتجدر الإشارة إلى أن مصر قد حررت معظم خدمات النقل البحري داخلياً حيث سمح للقطاع الخاص بمزاولة هذه الأنشطة بموجب القرار رقم (1) لسنة 1998 الذي لم يحقق نجاحاً يذكر، حيث أن ضيق السوق يحول المنافسة إلى حروب أسعار أو منافسة مخربة.

1. تحويل الميناء إلى شركة: Corporatization

وفقاً لهذا الأسلوب يستمر الميناء كوحدة حكومية (LandLord) مع منحه حرية واستقلالية أكبر في التشغيل، ويتحول إلى شركة مساهمة تخضع لقانون الشركات المساهمة. وقد اتبع هذا الأسلوب في أستراليا والسويد وماليزيا، ففي السويد أسس ميناء Goteborg شركة ذات مسؤولية محدودة، وتمتلك مدينة Goteborg جميع أسهم تلك الشركة، وكذا الحال في مدينة Brisbane بأستراليا، حيث تحولت هيئة الميناء إلى شركة تخضع لقانون الشركات المساهمة. كما أنه في ميناء Klang بماليزيا تمتلك الحكومة كافة أصول شركة الميناء وإن كانت تؤجر هذه الأصول إلى القطاع الخاص.

وقد ذهب البعض إلى أن ضمان الكفاءة في هذه الحالات غير مؤكدة، حيث أن الحكومات قد تمارس ضغوطاً على الشركات لايجاد وظائف، أو توزيع العوائد، أو ضم تلك الشركات لولاية الحكومة. كما أن بعض الدول قد تخضع هذه الشركات لتشريعات خاصة تجعلها أشبه بشركة حكومية منها إلى الشركات المساهمة.

والواقع أن تجربة أستراليا تفصح عن ان برنامج اصلاح تلك الموانئ لم يحقق النتائج المرجوة منه سواء في زيادة الكفاءة أو التحرير (Everett and Robiason, 1998).

1. المشاركة Joint Venture :

ويقصد بها إنشاء مؤسسة مملوكة ملكية مشتركة لطرفين أو أكثر، ومستقلة إداريا عن مالكيها، وهذا الأسلوب يحقق منافع متبادلة لأطرافه، ذلك أنه قد يكون أداة لنقل التكنولوجيا والخبرات لأحد الأطراف، بينما يستفيد الطرف الآخر من إختراق السوق، كما قد يحقق مصلحة مشتركة للطرفين تتمثل في توزيع المخاطر الإستثمارية في المشروعات الكبرى.

هذا وتشترك الحكومة الصينية مع محطات هونج كنج الدولية (HIT) في عدة موانئ مثلShanghai, Yantian, Shantou, Delta Port of Nanhai, and Xiaman. وعادة ما تكون نسبة مشاركة الأجانب في الصين محدودة بإستثناء الشركة التي أسست في محطة حاويات Shanghai، حيث بلغت نسبة المشاركة 50%، كما تم الإتفاق على إنشاء محطة حاويات بميناء Qingdaoبالمشاركة مع COSCO و Mersk Sea Land و P &O (Yao-dong, 2003).

كما إتفقت حكومة مالطا مع شركة بريطانية للخدمات البحريةعلى إنشاء محطة حاويات بميناء Marsaxlokk.

1. **عقود الإدارة: Management Contracts**

قد تعهد الحكومة إلى طرف ثالث ذو خبرة لإدارة تسهيلات الميناء كلياً أو جزئياً لمدة محددة لتحقيق أرباح أكبر، مع إحتفاظ الحكومة بالملكية ومسؤوليتها عن تقديم رأس المال. وقد أبرمت العديد من الموانئ المتطورة عقوداً لإدارة موانئ أخرى، مثلاً تعاقد ميناء جبل علي على إدارة ميناء بيروت. وقد شهد عام 2002 إلغاء هذا التعاقد كما أثار هذا النوع العديد من المشكلات في تطبيقه خلال العام ذاته (UNCTAD, 2003)

1. **الإمتياز: Concession**

يذهب البعض إلى أن المقصود بالإمتياز هو التأجير، بينما يذهب آخرون إلى أن المقصود به هو (BOT) Build, Operate, and Transfer إلاّ أن الرأي الراجح هو أن الإمتياز يتضمن كل منهما فضلاً عن الترخيص بالتشغيل Franchise، إذ أن الإمتياز يشير إلى أي ترتيبات يحصل بمقتضاها المشروع من الحكومة على حق توريد خدمة معينة، وقد يكون الإمتياز من الحكومة إلى القطاع العام أو الخاص (WB, 1998). ويلاحظ أن كل من التأجير و BOT له مزايا وعيوب (إبراهيم، 2003).

ونظراً لأن هذا الأسلوب من أساليب الخصخصة يعتبر الأكثر إنتشاراً في العالم، ولما كانت كوريا قد إعتمدت عليه في خصخصة موانئها وحققت نجاحاً نسبياً، فسنعرض بشئ من التفصيل للتجربة الكورية:

فقد بدأت المرحلة الأولى لخصخصة الموانئ الكورية منذ النصف الثاني من سبعينيات القرن الماضي، وقد إقتصرت في البداية على تأجير التسهيلات اللأزمة لتداول البضائع والتخزين إلى القطاع الخاص مستهدفةً زيادة الكفاءة. وفي عام 1991 تم تأجير ثاني أكبر محطات حاويات في كوريا إلى شركة حاويات شرق Busan، التي أنشأها كونسورتيوم يضم عشر شركات شحن وتفريغ خاصة مع شركة عامة. كما أسندت أكبر محطة حاويات بكوريا Jasungdai إلى شركة عامة لإدارتها، ثم تم تأجير أربع أرصفة بميناء بوسان، وأربعة أخرى في ميناء Kwangyang عام 1998، وأجرت محطة حاويات Shinsudae إلى شركة هيونداي البحرية التجارية عام 1999،وعموماً فإن الحكومة الكورية إستخدمت ثلاثة أساليب للتأجير:

* عقود تأجير قصير الأجل:

وهي نوعين: الأول يبرم لمدة عام واحد بمقتضاه يتم تأجير تسهيلات مناولة البضائع والتخزين والصوامع والسيور النقالة والمباني الإدارية، ولا يشمل الأرصفة والساحات، وتتكون القيمة الإيجارية من شقين: جزء ثابت وهو نسبة من رأس المال المستثمر بالإضافة إلى جزء متغير وهو إيجار إضافي يمثل نسبة من الزيادة في حجم الأعمال عن العام السابق.

أما النوع الثاني من عقود التأجير قصير الأجل فمدته تتراوح من سنتين إلى ثلاث سنوات، وقد شرعت الحكومة في إبرام هذه النوعية من العقود منذ عام 1997، وهذه العقود خاصة بمحطات البضائع العامة، وطبقاً لهذه العقود فإن هيئة الميناء تجهز البنية التحتية من أرصفة وساحات تخزينية وتتم مناولة البضائع أساساً بأوناش السفن بمعاونة المعدات الأرضية، وتقدم الشركات المستأجرة بعض معدات المناولة المتحركة دون الثابتة.

ويختلف هذا العقد عن سابقه بإنه يسمح للقطاع الخاص بممارسة أعمال الرصيف جنباً إلى جنب مع ممارسة التخزين والعمل في الساحات. كما أن الإيجار السنوي ثابت عن كل متر مربع من الساحات أو المخازن. وطبقاً لشروط هذا العقد، فإن الشركة التي تفشل لا يمكنها الإستمرار، لذا فإنه يفتح باب المنافسة الشرسة على مصرعيه.

* عقود تأجير طويلة الأجل:

ومدتها عشرة سنوات، وتختلف جذرياً عن عقود التأجير قصير الأجل، حيث يتم تأجير محطة الحاويات بكاملها من ساحات ومباني إدارية وأوناش عملاقة، ويقدم القطاع الخاص أوناش الساحات. وتتحدد القيمة الإيجارية على أساس إيجار ثابت يتحدد بكمية تداول أساسية ترتبط بطاقة المحطة، يضاف عليها إيجار إضافي يتحدد بالكميات الإضافية التي يتم تداولهاعلى النحو الآتي: 50% من إيرادات الزيادة على الكمية المتداولة الأساسية حتى 50%،

40% من إيرادات الزيادة على الكمية المتداولة الأساسية فيما زاد عن 50%.

* عقود BOT:

أصدرت الحكومة قانون تطوير تسهيلات الموانئ عام 1996 لتشجيع القطاع الخاص على المساهمة في تطويرها. وقد وضعت الحكومة خطة شاملة لتطوير التسعة موانئ القائمة، وعلى الشركة الراغبة في تطوير أي ميناء-وفقاً للخطة- عليها التقدم بمقترحها الذي يتم إختياره لإجراء التطور، وبعد التقييم فإن أفضل العروض المقدمة يتم إختياره لإجراء التطوير، ويتضمن التعاقد فترة الإمتياز والرسوم والحوافز المقدمة للمستثمر، ولكنها موضوعات قابلة للتفاوض في ضوء إجمالي الإستثمارات والعائد المتوقع، وفي هذا النوع من المشروعات تقوم هيئة الميناء بتنفيذ حواجز الأمواج، وتطهير القنوات، بينما يقدم المستثمر كافة التسهيلات الأخرى. وفي ظل هذا القانون نفذت شركة ميناء بوسان الجديدة -التي أنشأها كونسورتيوم مكون من شركة سامسونج وخمسة وعشرين شركة إنشاءات- أربعة وعشرون رصيفاً للحاويات، كما نفذت شركة ميناء موبو الجديد- التي أسستها شركة دايو وشركة هالا للإنشاءات- رصيفي متعددي الأغراض، بالإضافة إلى أن شركات الصلب نفذت ثلاثة أرصفة للخردة بميناء إنشون الجديد (Kim, 2000 ). يلاحظ أن الخصخصة كانت تتم في المشروعات الجديدة فقط وجميعها تمت من خلال منح الإمتيازات (تأجير قصير وطويل الأمد و BOT) كما أنها بدأت بالتأجير لممارسة أنشطة المناولة والتخزين، وفي مرحلة لاحقة أضيفت أعمال الرصيف**.**

1. **بيع الأصول: Assets Sale**

ويقصد به نقل ملكية البنية التحتية أو العلوية أو المعدات إلى القطاع الخاص، حيث يوجد عدة طرق للبيع، فإما أن تكون بيع مباشر للأصول، أو بيع الأسهم للقطاع الخاص من خلال بورصة الأوراق المالية. إلاّ أن بيع الأصول يثير مشكلات عديدة أهمها إمكانية وقوع الميناء في أيدي منافسين أو شركات أجنبية، حيث تسعى كثير من الموانئ إلى بسط سيطرتها على موانئ أخرى كنوع من التكامل الأفقي، كما أن العديد من الشركات الملاحية تسعى إلى تحقيق التكامل الرأسي من خلال هيمنتها على الموانئ (إبراهيم، 2002 – ب). بالإضافة إلى أن طريقة تقييم الأصول والأسهم يكتنفها كثير من الصعوبات، حيث أن بعض طرق التقييم تؤدي إلى تبدبد الثروة القومية (إبراهيم، 1998). وقد أسفرت تجربة خصخصة الموانئ بالمملكة المتحدة عن أن التقييم قد شابه عيوب أدت إلى بيع الموانئ بثمن بخس وإستفاد الملاك الجدد من بيع الأراضي القريبة من المياه بأثمان مرتفعة، ويتسآءل الخبراء هل سيقوم الملاك الجدد بإنشاء التوسعات الجديدة في الموانئ- في حالة الإحتياج إليها- دون دعم من الحكومة (Baird, 1995).

ويمكن القول أن بيع الأصول هو الطريقة الوحيدة التي ينطبق عليها إصطلاح الخصخصة، أما باقي الوسائل فلا تعدو كونها محاولات مختلفة لإشراك القطاع الخاص في أنشطة الموانئ مع إستمرار الحكومة في تملك أصول الميناء. وهذا يؤكد مجدداً عدم إنتشار خصخصة الموانئ بمفهومها الإصطلاحي.

وقد تبين من الدراسة التي أعدتها جامعة Napier عام 1999 على مائة اكبر ميناء حاويات تمثل نحو 80% من تجارة الحاويات العالمية أن طرق الخصخصة التي اتبعت كانت على النحو التالي:

| **جدول رقم (6)****طرق الخصخصة في أكبر مائة ميناء حاويات في العالم** |
| --- |
| التحول إلى شركة | بيع الأصول | المشاركة | BOT | تأجير | طريقة الخصخصة |
| 13 | 4 | 10 | 19 | 52 | النسبة % |
| المصدر: الجدول من إعداد الباحث إستناداً على بيانات دراسة جامعة NapierCited from: Baird, Alfred J. (2002), Privatization Trends at the World’s Top 100 Container Ports, *International Association for Maritime Economists Annual Conference Proceedings.* |

يتضح من هذا الجدول أن نسبة الخصخصة بمفهومها الدقيق متواضعة للغاية وأن باقي الطرق التي لا تعتبر من قبيل الخصخصة هي النسبة الغالبة خصوصاً الإمتياز بنوعيه (التأجير و BOT)، إذ بلغت نسبته 71%، وهذه الطريقة متبعة في كوريا،. أما التحول إلى شركة فقد بلغ 13%، ومن أبرز التجارب في هذا المجال السويد وأستراليا، كما أن أسلوب المشاركة نسبته 10%، وقد حقق نجاحاً كبيراً في الصين. أما بيع الأصول فهو متبع في المملكة المتحدة فقط (وأخيراً إتبعته نيوزيلندا) على النحو السابق ذكره.

**ثالثاً: دوافع خصخصة الموانئ:**

لعل من الملائم أن نتسائل عن أسباب خصخصة الموانئ، وبإستقراء تلك الأسباب في أدبيات خصخصة الموانئ تبين أن هناك العديد من الدوافع أو الأسباب التي من أجلها يتم خصخصة الموانئ، ونعرض فيما يلي تلك الأسباب:

إن الأسباب التي سيقت لتبرير الخصخصة ترتكز على إنخفاض كفاءة التشغيل، مما يؤدي إلى رفع تكلفة التشغيل وإنخفاض الإنتاجية وبالتالي رفع أسعار الخدمات خصوصاً إذا ما أخذنا في الإعتبار وجود عمالة زائدة بالموانئ، وسيطرة نقابات العمال وقدرتها على رفع أجورها بشكل غير مبرر مع وجود الإحتكار، فإن النتيجة النهائية زيادة تكلفة الواردات وأن الميناء لا يتمكن من المنافسة، ناهيك عن النفاذ إلى السوق العالمي (Sherman, 1999 ). ويرى البعض أن هذا الوضع كان متسقاً مع إتباع سياسة إحلال بدائل الواردات، حيث تصبح تكلفة الواردات مرتفعة مما يشجع تصنيع بدائل الواردات محليا، ومع التحول إلى إستراتيجية الصادرات تقود النمو Export Led Growth فإن إرتفاع تكلفة الموانئ يعيق التصدير أيضاً ويجعل العديد من المنتجات غير تنافسية، وبالتالي فهو عائق للنمو خصوصاً في الدول التي تعتمد مباشرة على الأنشطة التجارية والموانئ. ويؤكدون وجهة نظرهم بالمقارنة بين تكلفة إنتاج فول الصويا وتكلفة الموانئ في كل من البرازيل والولايات المتحدة، حيث تبلغ تكلفة إنتاج الطن في البرازيل 165 دولاراً في حين تبلغ في الولايات المتحدة 195 دولاراً، بينما تكلفة تحميله على السفينة تبلغ 65 دولاراً في البرازيل و 20 دولاراً في الولايات المتحدة، وبالتالي يكون الإجم

الي في الولايات المتحدة 215 دولاراً بينما في البرازيل 230 دولاراً، أي أن إرتفاع تكلفة الموانئ قضى على الميزة النسبية للبرازيل.

كما يضيف البعض أسباباً أخرى للخصخصة مثل توفير التمويل اللازم لتحديث الموانئ وإزالة العقبات المؤسسية التي تعيق التجديد، وتخفيف العبء على الموازنة العامة وزيادة الثروة القومية وتوسيع التجارة.

وتشير P&O وهي واحدة من أكبر هيئات الموانئ في العالم إلى أن دوافع الخصخصة تتكون من مجموعة معقدة من الإعتبارات الإجتماعية والإقتصادية والأهداف القومية كتخفيف العبء الإداري على الحكومة وتحفيز المنظمين والإستثمار الخاص وتحجيم القطاع العام ونقل التكنولوجيا وتحسين نوعية العمالة من خلال التدريب فضلاً عن مساهمة القطاع الخاص في صياغة أهداف السياسات القومية ( Cass, 1999 ).

وعلى المستوى التطبيقي فقد أفصحت تجارب الخصخصة عن أن دوافع الخصخصة في الدول التي طبقتها لم تخرج عن الدوافع سالفة الذكر، بإستثناء التجربة الإنجليزية فقد أضافت سببين آخرين هما زيادة دخل الحكومة من بيع أصول الموانئ و تشجيع مساهمة العاملين في الموانئ.

وتبين من الإستقصاء الذي أجرته جامعة Napier سالف الذكر أن أهداف الخصخصة علىالنحو المعروض في الجدول التالي:

| **جدول رقم (7)****نتائج إستقصاء جامعة Napier عن أهداف الخصخصة** |
| --- |
| أخرى | الحصول على المعرفة الإدارية | خفض تكلفة الإستثمار | توسيع التجارة | زيادة الكفاءة وخفض التكلفة | الأهداف |
| 21 | 15 | 23 | 27 | 50% | النسبة % \* |
| المصدر: نفس مصدر الجدول السابق* + - المجموع أكبر من مائة حيث أن المشارك في الإستقصاء يمكنه إختيار أكثر من هدف للخصخصة.
 |

من الجدول السابق يتبين أن السبب الرئيسي للخصخصة هو زيادة الكفاءة يليها توسيع التجارة وخفض تكلفة الإستثمار ثم الحصول على المعرفة الإدارية، والواقع أن بند أخرى يتضمن تطوير مشاركة القطاع الخاص.

إن المتأمل في الأسباب المبررة لخصخصة الموانئ يدرك أن هذه الأهداف في مجملها تتمحور حول زيادة الكفاءة بمفهومها الواسع، فزيادة الكفاءة تؤدي إلى تخفيض التكلفة الجارية والإستثمارية، ويتضمن السعي لزيادة المعرفة الإدارية ونقل التكنولوجيا بأساليب أخرى غير الخصخصة، ومن ثم تخفيض أسعار الخدمات وزيادة القدرة التنافسية مما يمكن من توسيع التجارة.

وببحث العلاقة بين الملكية والكفاءة نجد إن الدراسات التطبيقية والوقائع أثبتت بما لا يدع مجالاً للشك إنفصام العلاقة بين الكفاءة والملكية في الموانئ البحرية. فقد أكدت الدراسات التطبيقية عدم وجود علاقة بين الملكية والكفاءة في صناعة النقل بصفة عامة والموانئ البحرية بصفة خاصة:

* + - أوضحت إحدى الدراسات التطبيقية أن حالة وجود صناعة تتضمن قطاع عام وخاص مثل الخطوط الجوية فإن بعض شركات القطاع الخاص تحقق ربحية أكثر، إلاّ أنه بشكل عام يوجد توازن بينهما (Tandon, 1997).
		- دراسة أخرى توضح أن السكك الحديدية الكندية الحكومية أكثر كفاءة من السكك الحديدية الأمريكية الخاصة (Caves, et al, 1982).
		- في دراسة عن الموانئ الأسترالية تبين أن برنامج الإصلاح في تلك الموانئ والذي إعتمد على Corporatization لم يحقق النتائج المرجوة منه سواء في زيادة الكفاءة أو في التحرير، على النحو السابق ذكره.
		- وقد إنتهت دراسة حديثة أجريت على إثني عشر ميناءً: منها خمس موانئ عامة، وخمس موانئ عامة-خاصة، ومينائين قطاع خاص، وجميعها من أكبر الموانئ العالمية لدراسة العلاقة بين الكفاءة وكل من الهيكل التنظيمي ونمط الملكية، وذلك بإستخدام تحليل Cluster ، DEA وتحليل التمايز. وقد إنتهت الدراسة إلى إنفصال العلاقة بين الملكية والكفاءة وارتباط الكفاءة بنمط الهيكل التنظيمي، حيث تزيد الكفاءة في الموانئ ذات الهياكل التنظيمية البسيطة وتقل في الهياكل البيروقراطية وذات الأقسام المتعددة، حيث بلغت كفاءة الهياكل البسيطة ضعف الكفاءة في الموانئ الأخرى (Vince and Gray, 2002).

وعموماً فإن الفكر الآن تحول من الوقوف عند الملكية وعلاقتها بالكفاءة، إذ إتجهت دول عديدة صوب التخطيط لإنشاء جيل جديد من موانئ الحاويات يقوم على آلية كاملة في تشغيل المحطات دون تدخل العامل البشري (Choi, 2002).

**رابعا: هل حققت الخصخصة أهدافها**

لكي نجيب على هذا السؤال سنعود مرة أخرى لنتائج الإستقصاء الذي أجرته جامعة Napier، ثم نقارن بين الموانئ التي تم خصخصتها بالكامل في المملكة المتحدة وسنغافورا التي ما زالت موانئها في إطار الملكية العامة، فبالرجوع إلى الإستقصاء المشار إليه نجد أن المشاركين في هذا الإستقصاء أوضحوا أن مساوئ الخصخصة تتمثل في فقد الحاويات، مشكلات تجارية، صعوبات في إختيار المشغل، طول إجراءات التأجير والتأمين Securing، ومساوئ أخرى تشمل محدودية العائد الحكومي، وسيطرة إحتكار القلة، صعوبة التنسيق بين القطاعين العام والخاص، وجود منافسة غير عادلة أو معاملة تفضيلية على النحو الموضح في الجدول الآتي:

| **جدول رقم (8)****نتائج إستقصاء جامعة Napier عن مساوئ القطاع الخاص** |
| --- |
| أخرى | طول إجراءات التأجير | صعوبات في إختيار المشغل | مشكلات تجارية | فقد حاويات | المساوئ |
| 27 | 8 | 15 | 21 | 31 | النسبة % |
| المصدر: نفس مصدر الجدول السابق. |

وبالتأمل في هذه المساوئ نجد أنها مرة أخرى تعني إنخفاض الكفاءة، ففقد الحاويات وطول الإجراءات والمشكلات التجارية وصعوبات إختيار المشغل إن هي إلاّ وصف لإنخفاض الكفاءة، وبالتالي فهذا معناه أن خصخصة الموانئ لم تحقق الهدف منها، ولكي نتأكد من هذه النتيجة يجدر بنا أن نشير إلى أن الإستقصاء ذاته يبين ان القطاع العام يجب أن يكون له دوراً يتمثل في البنية الأساسية ومراقبة وتنظيم الميناء خصوصا فيما يتعلق بإجراءات السلامة، ضمان المنافسة العادلة، التسويق والتخطيط لأنشطة الميناء، قيادة الكفاءة وحماية جوانب السلعة العامة (يقصد بها حماية الإستراتيجية للميناء والأمن القومي) بالإضافة إلى عوامل أخرى تتضمن النظرة الإقليمية، تمويل المحطات بما يدعم تسهيل التجارة.

| **جدول رقم (9)****نتائج الإستقصاء عن الدور المطلوب من القطاع العام** |
| --- |
| أخرى | قيادة الكفاءة | التسويق والتخطيط | حماية جوانب السلع العامة | ضمان التسعير والمنافسة العادلة | تنظيم إجراءات السلامة | البنية الأساسية | دور القطاع العام |
| 21 | 19 | 25 | 40 | 42 | 46 | 63 | النسبة % |
| المصدر: نفس مصدر الجدول السابق. |

ولعل من نافلة القول أن نذكر أن ميناء سنغافورا وهو ميناء عام أكثر نجاحاً من موانئ المملكة المتحدة التي تم بيعها بالكامل للقطاع الخاص، ونجاح ميناء سنغافورا لم يكن وليد الصدفة، وإنما هو نتاج لتدخل حكومي يأخذ بزمام المبادرة وينفذ إستراتيجيات وسياسات بحرية ملائمة تمكن من تحقيق الكفاءة في خدمات الموانئ. وإن ميناء سنغافورة يعتبر مثالاً لنموذج التدخل الحكومي الذي تتبناه تلك الدولة، فالميناء يدار على أسس تجارية وتمويل ذاتي وينافس على قدم المساواة الموانئ الأخرى بالرغم من كونه ميناءاً عاماً، كما أنه يتم تشغيله على أسس تتسق مع أولويات الحكومة وأهداف خطة التنمية.

وقد أنشأت هيئة ميناء سنغافورة عام 1964، ثم تم تحويله إلى شركة Corporation عام 1997، يتولى مجلس إدارتها تنظيم ومراقبة الملاحة والنقل البحري في منطقة الميناء تحت إشراف وزارة الإتصالات. والميناء مسؤول عن تصميم وتنفيذ الإستراتيجيات الملائمة لتحقيق الأهداف المنوطة به. وقد أثبت كفاءته عبر السنين، حيث يتجاوب بكفاءة مع فرص الأعمال الجديدة، ويواجه التحديات والتغييرات في بيئة التجارة العالمية. وإستطاع الميناء أن يتربع على قمة موانئ الأقطرمه Transshipment في العالم من خلال السياسات الآتية:

1. توفير طاقة كبيرة للميناء وبنية تحتية تمكنه من تلبية إحتياجات الطلب المستقبلي على خدمات الميناء.
2. قدم عدد من الحوافز لإجتذاب السفن منها:
	1. وضع نظام خاص للبضائع الصينية عام 1975 لتشجيع زيادة التجارة مع الصين.
	2. في عام 1979 وضع نظام يعطي الأولوية لسفن بعض الخطوط الملاحية في التراكي بشرط أن يضمن الخط الملاحي حد أدنى من الحاويات.
	3. تنويع الأنشطة التي يقوم بها الميناء، فبجانب الأنشطة التقليدية يقدم الميناء خدمات التمويل والتأمين بالتعاون مع بنوك متعددة منها ING وبنك التنمية بسنغافورا، كما أن نادي P&I إفتتح مكتباً إقليمياً له بالميناء، ويجري مفاوضات لإفتتاح فرعاً للويدز.
3. قام الميناء بالترويج للعلم السنغافوري، وبالتالي قفزت سنغافورة لتحتل المركز السابع بين أكبر الدول البحرية في العالم، حيث قدم الميناء حوافز عام 1991 لملاك السفن لتسجيل سفنهم في سنغافورا وإتخاذ سنغافورا قاعدة لشركاتهم تتمثل في إعفاء ضريبي لمدة عشر سنوات بشرط أن ترفع 10% من سفنها العلم السنغافوري، وقد أسفرت هذه السياسة عن جذب 36 شركة ملاحية تشغل نحو 500 سفينة.
4. تروج للميناء على أنه مركز لوجستي متكامل ينفذ خدمة من الباب إلى الباب.
5. كما تسوق الخبرات الإستثمارية للميناء عالمياً وبصفة خاصة في مجال تكنولوجيا نظم المعلومات وعمليات الموانئ، وإدارة لوجستيات الميناء.
6. يتبنى إستراتيجية التعاون والتحالف من أجل المنافسة، فقد أقام علاقات تعاون مع موانئ أخرى في الصين والهند وافريقيا، ومن خلال هذه العلاقات تمكن من بناء شبكة بين الميناء المحوري والموانئ الرافدية، والآن لم يعد فقط الميناء الأول في الأقطرية Transshipment بل أيضاً يستحوذ على 13 ميناءً في 10 دول مختلفة (Tanjon, 2002).

وبالطبع فإن ما حققه هذا الميناء من نجاح في ظل القطاع العام لا يقارن بما حققته موانئ المملكة المتحدة التي بيعت بالكامل للقطاع الخاص منذ النصف الأول من تسعينات القرن الماضي، صحيح أن الموانئ المخصخصة أصبحت أكثر ربحية من ذي قبل، ولكن هذا بسبب حصولها على الأصول بثمن بخس من جهة وبالتالي حققت أرباح عقارية من خلال إعادة بيع بعض الأراضي القريبة من المياه على النحو السابق بيانه، كما أن إنخفاض مديونيتها، بالإضافة إلى تمتعها بمزايا الإحتكار والتنظيم الذاتي، يجعل هذه الزيادة في الأرباح غير حقيقية. بل أن الخبراء يجزمون بأن الإنسحاب الكامل من صناعة الموانئ أمر غير عادي، وظاهرة فريدة وغير مبررة نتجت من سياسات حكومة المحافظين السابقة، وأنه يوجد العديد من الإعتبارات التي تبرر النكوص عن هذه السياسات وإسترداد الدولة لدورها في الموانئ (Baird, 1999 ).

كما تجدر الإشارة إلى أن تجارب الدول التي بادرت بتطبيق برامج الخصخصة تفصح عن أنها تفضي إلى بعض العيوب الخطيرة، ذلك أن الخصخصة تزيد المخاطر، إذ أن وظائف الخدمات العامة التي قد يعهد بها إلى إدارة الميناء ربما تهمل في ظل الخصخصة، حيث ينصب إهتمام المستثمرين على خفض التكاليف وتعظيم الأرباح، وبالتالي فهم يميلون إلى عدم تنفيذ الخدمات والتسهيلات الضرورية من وجهة النظر البيئية والإجتماعية لكونها تدر عائداً لا يتناسب مع تكلفتها، كما وان الإحتكار العام غالباً ما يتحول إلى إحتكار خاص، مما يسيئ إلى سمعة الميناء ويحد من الطلب عليه ويقلل إمكانيات تطويره (Sherman, 1999).

**خامساً: الخاتمة**

من جماع ما تقدم، نستطيع أن نستلهم من التجارب العالمية بعض الدروس في مجال خصخصة الموانئ، منها:

1. إن ظاهرة خصخصة الموانئ البحرية ليست ظاهرة عالمية، فوفقاً للمفهوم السليم للخصخصة تعتبر هذه الظاهرة غير مبررة وفريدة في بعض موانئ المملكة المتحدة، بل أن هناك ما يبرر النكوس عنها وإستعادة الدولة لدورها الفعال في أنشطة الموانئ، حيث أن الخصخصة بهذا المفهوم غير مقبولة من حيث المبدأ.

وحتى إذا قبلنا مفهوم الخصخصة الجزئية لأنشطة الموانئ البحرية، فإن التجارب العالمية تكشف عن أن القطاع العام يسيطر على وظيفتي التنظيم والملكية وبعض أنشطة وظيفة التشغيل كالتخزين والمعلومات في معظم الموانئ العالمية، بينما يتولى القطاع الخاص خدمات التوكيلات والنقل البري، كما يلعب دوراً متزايداً في خدمات الشحن والتفريغ.

1. قبل تبني فكرة خصخصة الموانئ، يجب أن نتفهم ما الذي يعنيه هذا المصطلح تفهماً كاملاً، ثم نحدد أهداف الدولة وأولوياتها ونختار الأسلوب الملائم لتحقيق تلك الأهداف بما يتسق مع تاريخها وثقافتها وخصائصها المميزة.
2. إن أسلوب تنفيذ الخصخصة بمفهومها الإصطلاحي ينحصر في بيع أصول وأسهم الميناء، إلاّ أن هناك عدة طرق لتنفيذ الخصخصة الجزئية، وهي مجرد محاولات مختلفة لإشراك القطاع الخاص في أنشطة الموانئ.
3. وقد تبين أن أسلوب منح الإمتيازات هو أكثر الطرق المتبعة هي هذا المجال، وقد حقق نجاحاً كبيراً في التجربة الكورية يليه أسلوب المشاركة الذي نجح في الصين.
4. تتعدد الأهداف المتغياه من خصخصة الموانئ البحرية، الاّ أن جميعها يمكن بلورتها في هدف واحد هو زيادة الكفاءة، وقد أوضحت الدراسات التطبيقية أن كفاءة الميناء لا ترتبط بنمط الملكية، ولعل تجربة ميناء سنغافورا تنهض دليلاً على مصداقية هذه الدراسات، إذ أنها تقطع الشك في قدرة الموانئ العامة على تصميم وتنفيذ الإستراتيجيات الملائمة لتحقيق الكفاءة وتعزيز القدرة التنافسية، وآية ذلك أن هذا الميناء العام أكثر نجاحاً من الموانئ الإنجليزية التي سارت في درب الخصخصة حتى نهايته.

ولم تجُد التجارب العالمية بتلك الدروس فحسب، بل نبهت أيضاً إلى بعض المحاذير لعل أهمها:

1. هناك كثير من المشكلات يثيرها بيع أصول وأسهم الموانئ منها المشكلات المتعلقة بتقييم تلك الأصول والأسهم، فقد تفضي طريقة التقييم إلى بيع الأصول بأقل من قيمتها الإقتصادية الأمر الذي يعني تبديد لجانب من الثروة القومية.
2. إن بيع الأصول بهدف زيادة دخل الحكومة، إجراء يفتقر إلى الرشد الإقتصادي لأن معناه مجرد تحويل نقدي من قطاع إلى آخر دون زيادة في الثروة القومية، كما أنه يتضمن الحصول على الإيراد دفعة واحدة والتضحية بالإيراد السنوي الذي يمكن زيادته بإتباع سياسة تدخلية سليمة، ولا يُعتد بالقول بأن موانئ القطاع الخاص قد تحقق أرباح أكبر من الموانئ العامة حيث أن تجربة المملكة المتحدة أثبتت أن هذه الزيادة صورية.
3. إن تولي القطاع الخاص للموانئ قد يؤدي إلى إهمال الخدمات العامة التي تحقق منافع إجتماعية حيث أن الإستثمار فيها لا يدر عائداً يتناسب مع تكلفتها.
4. غالباً ما تؤدي خصخصة الموانئ إلى إستبدال الإحتكار الخاص بالإحتكار العام مما يسيئ إلى سمعة الميناء ويقلل الطلب عليه ويحد من إمكانية تطويره.

في ضوء ما تقدم فإن الأمر يتطلب استبعاد فكرة خصخصة الموانئ المصرية بمفهومها الإصطلاحي والتركيز على تجربة سنغافورا في تحقيق الكفاءة والميزة التنافسية من خلال تبني سياسات تدخلية ملائمة، وإذا كان هنك ضرورة لتنفيذ برامج الخصخصة في الموانئ كاستجابة لبرامج الإصلاح الإقتصادي التي يفرضها صندوق النقد والبنك الدوليين، فإنه يمكن القول أن الحكومة قد قامت بالفعل بتحرير خدمات النقل البحري بموجب القرار رقم (1) لسنة 1998، بالإضافة إلى تجربة ميناء السخنة، وفي حالة الضرورة فإنه يمكن إتباع أسلوب المشاركة الذي حقق نجاحاً في الصين أو أسلوب الإمتيازات الذي حقق نجاحاً في كوريا، وفي حالة إتباع أسلوب منح الإمتيازات فإننا نرى أنها يجب ان يقتصر على المشروعات الجديدة ويركز على أنشطة المناولة والتخزين في البداية ثم إدخال أعمال الرصيف في مرحلة لاحقة.

**المراجع**

**أولاً : المراجع العربية**

1. إبراهيم، محمد محمد علي، (2003)، *المفاضلة بين التأجير التمويلي وBOT* ، دورة تدريبية بمعهد يونوف، الكويت.
2. إبراهيم، محمد محمد علي، (2002-أ)، تقييم التجرية المصرية في خصخصة شركات القطاع العام للنقل البحري، ورقة مقدمة إلى *المؤتمر الدولي السنوي الثامن عشر، معهد تدريب الموانئ*.
3. إبراهيم، محمد محمد علي، (2002-ب)، *الآثار الإقتصادية لإتفاقية الجات على قطاع النقل البحري*، (الإسكندرية: الدار الجامعية).
4. إبراهيم، محمد محمد علي، (1998)، *الخوصصة وتقييم الأصول والأسهم لشركات النقل البحري*، ملف دورة تدريبية، الأكاديمية العلربية للعلوم والتكنولوجيا والنقل البحري.
5. مبارك، إسماعيل، (2003)، *تطوير الموانئ المصرية ورفع كفاءتها*، دورة تدريبية، الأكاديمية العربية للعلوم والتكنولوجيا والنقل البحري.

**ثانياً: المراجع الأجنبية**

1. Baird, Alfred, (2002), Privatization Trends at the World’s Top 100 Container Ports, *International Association for Maritime Economists Annual Conference Proceedings.*
2. Baird, Alfred, (1999), Privatization Defined; Is It The Universal Panacea?, [www.worldbank.org/transport/port/con\_docs/braid.pdf](http://www.worldbank.org/transport/port/con_docs/braid.pdf).
3. Baird, (1995), Privatization of Trust Ports in the United Kingdom: Review and Analysis of the First Sales*. Journal of Transport Policy*, 2(2), 135-143.
4. Cass, Sidney, (1999), *World Port Privatization: Finances, Funding and Ownership*, (London: IIR Publication/Cargo Systems).
5. Cass, Sidney, (1996), *Port Privatization: Process, Players and Progress,* (London: IIR Publication/Cargo Systems).
6. Caves, D.W.et al, (1982), Economic Performance of US and Canadian Railroads, In *Managing Public Enterprise*, edited by Stanbury W.T. and Thompson F. Praeger, New York.
7. Choi, Jan-rim, (2000), Trends and Futures of Port Industry: Automation of Terminal operation, proceeding of *Challenge of the World Shipping and Response of The Korean Shipping in 21st Century,* organized by Korean Association of Shipping Studies and Korean Maritime Research Institute.
8. De Matons, Grosdidier, (1997), Is a Public Authority Still Necessary following Privatization?, *Proceeding of the Cargo Systems Port Financing Conference*, London.
9. De Monie, G., (1994), Missions and Rules of Ports Authorities, *Proceeding of the World Port Privatization Conference*, London.
10. Everett, S. and Robinson R. (1998), Prot Reform in Australia: Issues in the Ownership debate, *Maritime Policy and Management*, Vol. 25. No.1
11. IAPH, (2002), Task Force, (1999), Institutional Reform Working Group, Final Report, *Proceeding of the International Association of Ports and Harbors*, *World Port Conference*, Kuala Lumpur.
12. Kim, Young-Tae, (2000), Port Privatization in Korea, proceeding of *Challenge of the World Shipping and Response of The Korean Shipping in 21st Century,* organized by Korean Association of Shipping Studies and Korean Maritime Research Institute.
13. Sherman Rexford, (1999), Forward for Cass, Sidney’s Book, *World Port Privatization: Finances, Funding and Ownership*, (London: IIRP Publication/Cargo Systems).
14. Tandon. P. , (1997), Efficiency of Privatized Firms: Evidence and Implications, *Economic and Political weekly*, Vol. 32. No. 50.
15. Tanjon Jose, (2002), Key Success Factors for Transshipment Hubs: The case of The Port of Singapore, *International Association for Maritime Economists Annual Conference Proceedings.*
16. UNCTAD, (2003), *Review of Maritime Transport*, New York, Geneva, United Nations.
17. Vince F. Valentine, and Gray R., (2002), Competition of Hub Ports: A comparison Between Europe and Fareast, *Proceedings of The Second International Gwangyang Port Forum “ Structural Change of Shipping and the Future of The Port Industry”.*
18. World Bank, (1999), *Framework for Port Reform*: Module 1, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).
19. World Bank, (1998), *Concession for Infrastructure*, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).
20. Yao-dong, Yu, (2003), Brief Introduction to Qingadao Port and Qingadao Qianwan Container Terminal Project, paper presented to Korea Maritime University, unpublished.
1. يعرض خبراء البنك الدولي تقسيماً آخراً لتلك الخدمات حيث يرون أن الموانئ الحديثة تؤدي مجموعتين من الخدمات:

الأولى مجموعة الخدمات الأساسية وتتضمن:

	* خدمات بحرية: مثل الحماية والإتصال –القطر والإرشاد وإدارة مرور السفينة- خدمات الإطفاء والتوريدات البحرية.
	* خدمات المحطات: مثل تداول ونقل الاويات، تداول الصب الجاف والسائل، تخزين البضائع.
	* خدمات الإصلاح: التطهير والصيانة، القنوات والأحواض، إصلاح معدات السفن، إصلاح السفن في الأحواض الجافة، إصلاح الحاويات.
	* خدمات إدارة العقارات.
	* خدمات إدارة المعلومات.أما المجموعة الثانية من الخدمات فهي خدمات القيمة المضافة وتنقسم بدورها إلى:

	* خدمات لوجستية عامة وتتضمن أنشطة مثل التخزين، الشحن، التفريغ، تجميع البضائع والتوزيع.
	* خدمات لوجستية ذات قيمة مضافة مثل أنشطة التجميع، إعادة التغليف وتخزين وطحن الغلال (World Bank, 1998). [↑](#footnote-ref-0)