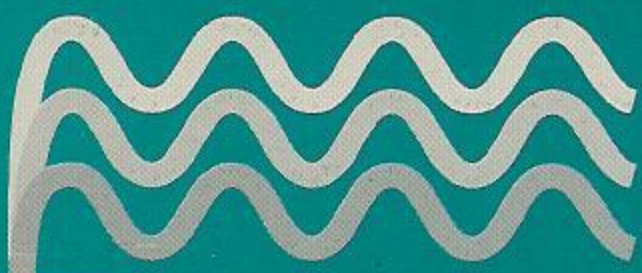
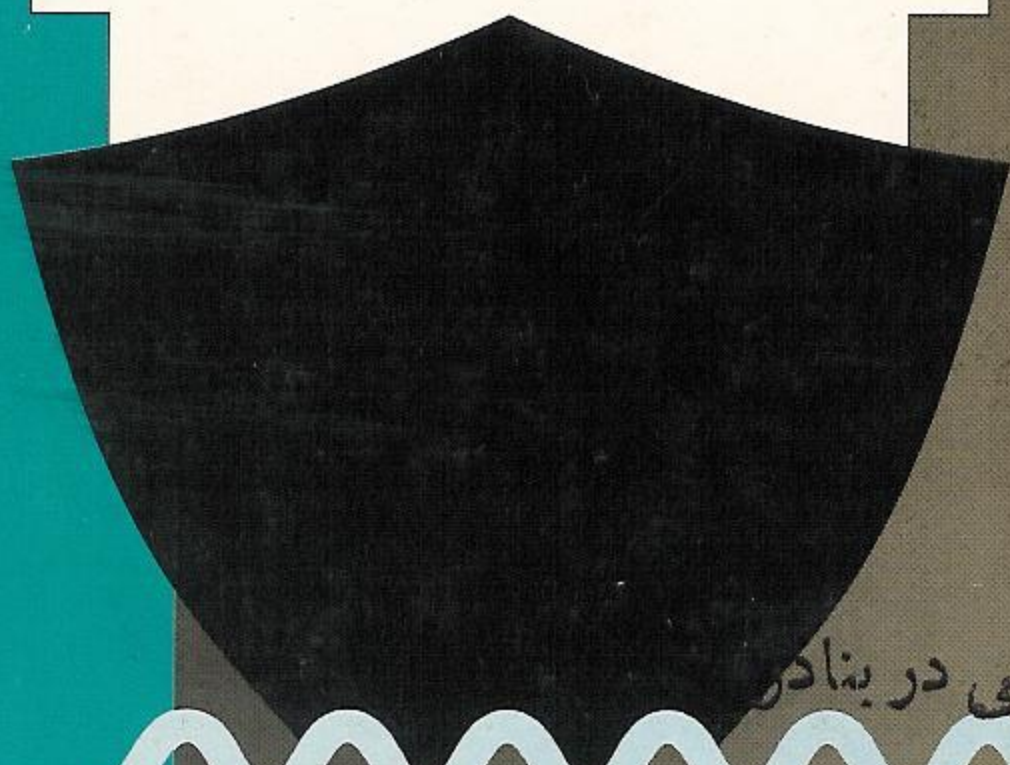




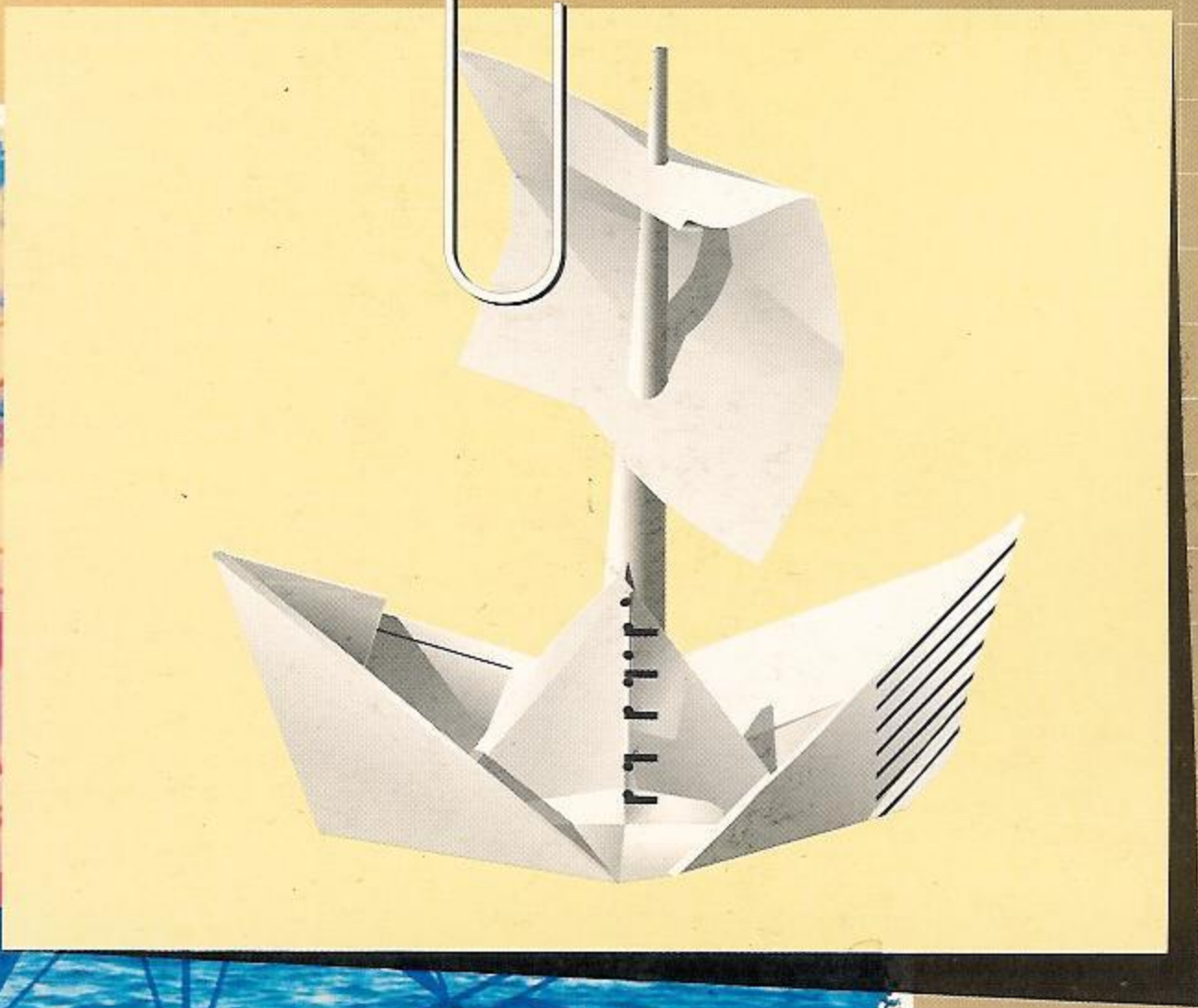
سازمان بنادر و کشتیرانی



دوره پیشرفته عملیات و مدیریت بنادر



تخصصی سازی و فعالیت بخش تخصصی در بنادر



اداره کل تحقیق و توسعه

اسفند ماه ۱۳۷۸

# دوره پیشرفته عملیات و مدیریت بنادر

خصوصی سازی و فعالیت بخش خصوصی در بنادر

اداره کل تحقیق و توسعه

اسفند ماه ۱۳۷۸

## فهرست

۱	مقدمه
۱	الف- واژگان و تعاریف
۳	ب- انواع شیوه‌های اداره بندر عمومی
۵	پ- ماهیت اداره بندر
۶	۱. تحولات تاریخی
۶	الف- ویژگی عمومی بنادر
۸	ب- نخستین تحولات در زمینه خصوصی‌سازی بندر
۱۲	پ- سیستم سازمان بندر به مثابه راه حلی برای خصوصی‌سازی
۱۷	۲. منطق مشارکت بخش خصوصی
۱۷	الف- کلیات
۱۷	ب- سرخوردگی سازمانهای بندری
۱۹	پ- ضرورت افزایش خودگردانی
۲۰	ت- ضرورت افزایش کارایی
۲۱	ث- ضرورت افزایش فعالیتهای اقتصادی بخش خصوصی
۲۲	ج- تغییرات عمده در زمینه فن‌آوری‌ها در دهه ۷۰
۲۴	۳. مشارکت بخش خصوصی
۲۴	الف- استفاده از تجهیزات سازمان بندر
۲۵	ب- اجاره ساده زمینهای بندر، با یا بدون تجهیزات تحت مالکیت بندر
۲۸	پ- قراردادهای مدیریت
۳۱	ت- اجاره زمین همراه با اعطای مجوز برپایی تجهیزات متعلق به بخش خصوصی
۳۵	ث- اعطای امتیاز طرحهای ساخت- راه‌اندازی- انتقال
۳۸	ج- مشارکت مالی مستقیم بخش خصوصی
۳۹	چ- سرمایه‌گذاریهایی مشترک بین بخش خصوصی و سازمانهای بندر
۴۲	۴. خصوصی‌سازی و تغییر شکل سازمانهای بندر
۴۲	الف- بنادر به مثابه شرکتهای دولتی
۵۰	ب- سازماندهی مجدد سازمانهای بنادر
۵۴	نتیجه‌گیری

۱. خصوصی سازی به معنی دخالت مستقیم و گسترده بخش خصوصی در تأمین سرمایه و راهبری تأسیسات بندر و خدمات بندری است.

در حال حاضر خصوصی سازی خدمات و تأسیسات بندر، مورد توجه فراوان بندری، دولت‌ها و یا مؤسسات مالی بین‌المللی قرار گرفته است. همچنین خصوصی سازی موضوع بحث بسیاری از همایشها و کنگره‌های بندری در سراسر جهان بوده است. غالباً با استناد به دلایلی که هیچ ارتباطی با کارایی اقتصادی و تجاری ندارد و به این سبب که خصوصی سازی منعکس‌کننده انتخابهای سیاسی است و نه انتخابهای تجاری معقولانه، به خصوصی سازی به دیده تردید نگریسته می‌شود و یا بالعکس از خصوصی سازی استقبال می‌شود. در این خصوص دورویکرد عمده وجود دارد: از سویی تصور می‌شود که خصوصی سازی یا تفویض اختیارات و واگذاری خدمات بندر به بخش خصوصی و نه به سازمانهای بندری در تعارض با منافع عمومی قرار می‌گیرد، منافعی که دولت و کارگزاران دولتی مانند سازمانهای بندر امنا و متولیان آن هستند. از سوی دیگر، برخی به این دلیل از خصوصی سازی دفاع می‌کنند که تصور می‌کنند مدیریت خصوصی به خودی خود کارآمدتر از مدیریت دولتی است و بنابراین بنادر نیز مانند مؤسسات تجاری باید خود به خود از مزیت خصوصی سازی و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی بهره‌مند شوند.

## الف - واژگان و تعاریف

۲. به نظر می‌رسد که علت وجود رویکردهای متفاوت در مورد خصوصی سازی، تفاوت در درک ماهیت بنادر است. آیا بنادر، بنگاه‌های دولتی، خدمات عمومی و یا مؤسسات تجاری به‌شمار می‌روند؟ علاوه بر این، خود اصطلاح «خصوصی سازی» مفهومی مبهم است. به معنی دقیق کلمه، خصوصی سازی انتقال اموال از دولت به بخش خصوصی است. با این حال، مروری بر

نوشته‌های موجود در این زمینه نشان می‌دهد که بسیاری از نویسندگان تفویض اختیارات یا واگذاری خدمات به صورت اجاره، اعطای مجوز و امتیازات به بخش خصوصی و یا به صورت افزایش حضور و نفوذ بخش خصوصی در فرایندهای تصمیم‌گیری مقامات بندری را در چارچوب مفهوم خصوصی‌سازی قرار می‌دهند. در اینجا نه مالکیت، بلکه نوع ارائه خدمات و شیوه مدیریت است که نقشی مهم ایفا می‌کند.

با وجود این، اعطای امتیازات و مجوزها، خصوصی‌سازی نیست بلکه شیوه‌های نظارتی ارائه خدمات عمومی - یعنی انتقال خدمات عام‌المنفعه به عموم مردم - است و این خدمات باید کاملاً قابل انطباق با تغییرات باشند و به طور مساوی و بدون وقفه به کلیه کاربران ارائه شوند! این امر با مفهوم خصوصی‌سازی تفاوت دارد؛ سازمان عام‌المنفعه - که نمونه خدمات عمومی است - ممکن است در مالکیت دولت و یا بخش خصوصی باشد، در حالی که یک واحد خصوصی، همواره تحت مالکیت بخش خصوصی است.<sup>۲</sup>

در نتیجه، واژه خصوصی‌سازی را باید در مورد انتقال اموال دولتی به بخش خصوصی اطلاق کرد، اما امتیازات، مجوزها و غیره را باید مشارکت بخش خصوصی در بخش دولتی تعریف کرد. در خصوص سرمایه‌گذاری بخش خصوصی نیز همین آشفتگی معنایی وجود دارد. آیا منظور از سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، سرمایه‌گذاری کاربران است و نه پرداخت‌کنندگان مالیات (چرا که آنها نیز به هر حال جزء بخش خصوصی به‌شمار می‌آیند)؟ در چه صورتی هزینه‌یابی و قیمت‌گذاری صحیح ممکن است برای بهینه‌سازی سیستم موجود اعم از دولتی یا خصوصی بودن مؤسسه تجاری مورد نظر که در نهایت سرمایه‌گذاری لازم را انجام می‌دهد - مفید باشد؟ یا آیا این امر به این معنی است که بخش خصوصی باید در ساخت تأسیسات بندری که بعدها مالکیت آن را در اختیار خواهد داشت سرمایه‌گذاری کند؟ یا اینکه این امر بدین معنی است که بخش خصوصی از پیش در زمینه ساخت تأسیساتی سرمایه‌گذاری می‌کند که تحت مالکیت برخی از سازمانهای دولتی - مانند سازمان بندر - هستند؟

۳. اصطلاح بندر عمومی نیز موجب سردرگمی معنایی می‌شود. بندر عمومی، بر خلاف بندر خصوصی، مالکیت عمومی دارد. اما بندر عمومی - بر خلاف بنادری که فقط مورد استفاده کاربران خاص قرار می‌گیرد و نیز پایانه‌های اختصاصی - به بندری که در دسترس عموم قرار دارد، اطلاق می‌شود. همان‌گونه که در قسمت زیر مشاهده خواهید کرد، تفاوت یاد شده از اهمیت خاصی برخوردار است زیرا در گذشته و حال برخی از بنادر خصوصی تمایل به پذیرش کاربران

عمومی نداشته‌اند.<sup>۲</sup>

۴. سرانجام اصطلاح منافع عمومی نیز باید تعریف شود. تا جایی که به بنادر مربوط می‌شود، این اصطلاح به منافع اطلاق می‌شود که از منافع مستقیم، خصوصی و غالباً مالی کارگزاران بندر فراتر می‌رود و به طور کلی هدف آن رفاه عمومی است. از لحاظ اقتصادی این منافع به بهترین شکل توسط بهینه‌سازی اقتصادی سیستم حمل و نقل و یا حتی اقتصاد ملی نمایش داده می‌شود: بنابراین هدف بندر نه تنها به حداکثر رساندن میزان تردد کشتیها و درآمد، بلکه مشارکت در این بهینه‌سازی است که ممکن است شامل کاهش میزان درآمد و تردد کشتیها در بندر نیز شود.<sup>۴</sup> از لحاظ اجتماعی، منافع عمومی با عادلانه‌ترین شیوه توزیع منابع و خدمات تأمین می‌شود؛ و این وظیفه معمولاً نه توسط بنادر بلکه توسط دولت و خصوصاً از طریق مالیات‌بندی اعمال می‌شود. منافع عمومی از آن دسته از مفاهیمی نیست که بتوان آن را به آسانی درک کرد و می‌توان درباره آن جمله‌ای را ذکر کرد که یک حقوقدان فرانسوی درباره خدمات عمومی گفت: «خدمات عمومی گرچه واقعیت دارد اما مفهومی است بی‌نهایت گریزپا»<sup>۵</sup>.

#### ب - انواع شیوه‌های اداره بندر عمومی

۵. طی قرنهای متمادی، مسئله موازنه بین منافع عمومی و خصوصی و همچنین توزیع حقوق و مسئولیتهای مربوط به بخش دولتی و خصوصی در بندر، مورد بحث و جدل قرار گرفته است. روشهای مختلفی آزمایش شده است. این موضوع به طیف گسترده‌ای از ترتیبات در زمینه سازمانهای دولتی بندر منجر شده است که می‌توان آنها را به شکل زیر خلاصه کرد:

۱. کنترل دولتی کامل و سرمایه‌گذاری در زمینه کلیه فعالیت‌های بندری توسط یک اداره دولتی (مثلاً گمرک) که توسط نیروهای خود آنجا را اداره می‌کند؛ تعیین عوارضی که ممکن است هیچ‌گونه ارتباطی با هزینه‌ها یا سرمایه‌گذاری بندر نداشته باشد، یا اصلاً عوارضی را مطالبه نکنند و کلیه هزینه‌های بندر توسط مالیات‌دهندگان عمومی تأمین شود (به عنوان مثال، بنادر کوچک ماهیگیری، یا بنادر فرانسوی در دوره انقلاب کبیر)،

۲. تقسیم وظایف و سرمایه‌گذاری بین ادارات دولتی و کارگزاران خصوصی، بدون ایجاد یک سازمان مستقل بندری (مثلاً بنادر شهرداری در بلژیک، دانمارک، آلمان، غیره)؛

۳. تقسیم وظایف همانند مورد (۲)، اما با تأسیس یک سازمان بندر. بندر تحت مالکیت دولت و در دسترس همگان است. بودجه زیرساخت بندر توسط سازمان بندر و گاهی اوقات با دخالت

دولت (سرمایه سهامی، کمکهای مالی، وامهای ترجیحی) صورت می‌پذیرد؛ سازمان ممکن است مالک نهایی زمینی که بندر در آن تأسیس شده است باشد و یا (مثلاً در مورد بلژیک) نباشد. راهبری و تأمین سرمایه بخش یا تمام روساخت توسط شرکتهای خصوصی که کارگران بارانداز را استخدام می‌کند (مثلاً فرانسه) و یا توسط شرکتی که دارای حق انحصاری است (مانند مراکش) صورت می‌گیرد. همچنین ممکن است بودجه چند پایانه ویژه نیز توسط کارگزاران بخش خصوصی تأمین شود (مثلاً فرانسه و امریکا). اساساً به چنین بنادری، بنادر استیجاری اطلاق می‌شود؛

۴. سازمان بندر کنترل کامل بندر را به عهده دارد و مستقیماً نیروی کار بارانداز را استخدام می‌کند صاحب جرثقیلها و تأسیسات زیرساختی و روساختی بندر می‌باشد و بخش خصوصی صرفاً نقش مشتری دائمی و کاربر آن را ایفا می‌کند و معمولاً تحت شرایط قانونی خدمات لازم به آنان ارائه می‌شود. این روش استاندارد در بسیاری از سازمانهای بندری، برگرفته از سنتهای قانونی انگلستان است. برخی از مدیران بنادر که واقف به مزایای هر دو بخش خصوصی و دولتی هستند، این شیوه را بسیار مطلوب می‌یابند: مدیریت آنها «تجاری» (یعنی کسب بیشترین منافع مالی برای سازمان بندر) با کمترین میزان کنترل دولت (که معمولاً در ادبیات این حرفه به عنوان «دخالته سیاسی و دیوان‌سالاری» شناخته می‌شود) صورت می‌پذیرد و در عین حال در برابر رقبا نیز محافظت می‌شوند. آنها معمولاً از پرداخت کل یا بخشی از مالیات - حتی در فعالیتهایی مانند جابه‌جایی کالا که در صورت انجام آنها توسط کارگزاران بخش خصوصی مشغول مالیات می‌شدند - معاف هستند. مجموع قوانینی که به دقت تنظیم شده‌اند، معافیت مالیاتی را به واسطه «ویژگی عمومی» بنادر توجیه می‌کنند؛ این معافیت مالیاتی - نه برای عموم - بلکه فقط برای این مقصود و به نفع سازمان بنادر اعطا می‌شود. این گونه بنادر را بنادر جامع می‌نامند.

۶. جدای از الگوهای استاندارد یاد شده، سازمان و شیوه‌های تأمین بودجه دیگری وجود دارد که شایان توجه‌اند. در اندکی موارد، بندر، توسط راه‌آهن کنترل می‌شود و بخشی لاینفک از سیستم راه‌آهن است؛ در حال حاضر این روش منسوخ شده است و عموماً بر ضد منافع بنادر است زیرا مازاد درآمد بندر صرف جبران کسری بودجه خطوط راه‌آهن می‌شود.<sup>۶</sup>

در یوگسلاوی سوسیالیستی، بنادر مؤسسات تجاری خودگردان بودند و علاوه بر انجام کلیه

عملیات زیرساختی و روساختی، بودجه لازم برای کلیه تأسیسات را از منابع خود - یعنی از محل تردد کشتی‌ها - تأمین می‌کردند. در این میان کاربران هیچ دخالتی در امور بندر نداشتند و بنادر آزادانه با یکدیگر رقابت می‌کردند، با این حال، سازمانهای وابسته به شهرداری که بخشی از سهام بندر را در اختیار داشتند، نفوذ زیادی داشتند. چنین سیستمی یک نظام تجاری - اجتماعی به شمار می‌رفت.

در لهستان که بنادر، موسسات تجاری دریایی به شمار می‌روند<sup>۷</sup> (و دیگر سازمانهای بندری نیستند) از این مدل مورد بحث استفاده می‌کنند.

در رومانی، هر یک از عملیات بندر (راهنمایی، جابه‌جایی کالا، یدک‌کشی و غیره) توسط شرکتهای دولتی جداگانه انجام می‌شود و فعالیتهای آنها جنبه انحصاری دارد. هر یک از این شرکتهای موظف به پرداخت مالیات و سود سهام است و کلیه درآمدهای خود را از محل درآمد تردد کشتی‌ها به دست می‌آورد؛ مالکیت عمومی است و مدیریت تحت کنترل بخش «خصوصی» می‌باشد، اما جهت‌گیری فعالیتهای آن، صرفاً «تجاری» نیست زیرا اهداف مؤسسات تجاری دستیابی به اهداف برنامه‌ریزی ملی است که معیار نهایی عملکرد آنها به شمار می‌رود. سازمان بندر زیرساخت موجود را مطابق با الگوی عمومی قاره اروپا - با تلفیقی از سرمایه‌گذاری دولت و عواید حاصله از تردد کشتی‌ها - اداره می‌کند.

الگوهای سوسیالیستی در حال دگرگونی هستند. لازم به ذکر است که این الگوها در اصل بیشتر به اهداف تجاری تمایل دارند تا انجام وظایف عمومی. در نتیجه، در مقایسه با برخی از سازمانهای بنادر کشورهای غیرسوسیالیستی گرایش تجاری بیشتری دارند.

## پ - ماهیت اداره بندر

۷. ویژگی‌های عمومی بنادر عبارتند از:

۱. نظام کارکردی مدیریت دولتی - در تقابل با نظام ایالتی مانند شهرداری‌ها و استانها.
۲. نظام خاص مدیریت دولتی. بندر، مطابق با منشور خود، وظایف مشخصی را به اجرا درمی‌آورند که دقیقاً تعریف شده‌اند؛ کلیه این وظایف در ارتباط تنگاتنگی با ویژگی‌های صنعتی و تخصصی بنادر و باراندازها قرار دارد. بندر از اختیارات عام و متنوعی که در نظام ایالتی اعطا می‌شود، برخوردار نیست<sup>۸</sup>.
۳. مدیریت مشارکتی به این معناست که سیستم مدیریت این بنادر بیشتر با همکاری کاربران یا



نمایندگان نهادهایی انجام می شود که در امور بندر از منافع تخصصی برخوردارند؛ بر خلاف نظام مدیریت دمکراتیک که در آن از مسئولان منتخب استفاده می شود.

در نتیجه این ویژگی ها، اداره بندر از اختلافات سیاسی بین کشورها فراتر می رود و این امر مبین وجود تشابهاتی در نظامهای اداری بنادر جهان می باشد. در واقع سیستم سازمان بندر، که در دهه ۱۸۶۰ در انگلستان پدید آمد، پیشگام این نوع مدیریت دولتی کارکردی/ مشارکتی بوده است؛ این امر تمرکززدایی غیر سیاسی و مثبت و یا به مثابه تجزیه غم انگیز اداره دولتی تحت سلطه فن سالاران بی اعتنا به شمار رفته است. این موضوع همچنان مورد بحث است. علاوه بر این، بسیاری از بنادر عمیقاً با زندگی بومی شهرهایی که در آن تأسیس شده اند، عجین گشته اند (حتی برای مثال بیش از فرودگاه ها که به لحاظ فنی دارای تشابهاتی با بنادر می باشند) و مسائل مدیریتی و سازمانی آنها را نمی توان به مبحثی ساده در زمینه مدیریت و مالکیت دولتی در مقابل مالکیت و مدیریت خصوصی تقلیل داد. موضوع نظارت دمکراتیک مناسب بر سازمانهای بندر و به طور کل سازمانهای خودمختار - بی آنکه خللی به کارایی سیستم مدیریت آنها وارد شود - از نقطه نظر مسائل عمومی، به همان اهمیت خصوصی سازی است. این موضوع به هیچ وجه خارج از بحث ما نیست بلکه در کانون آن قرار دارد و شایسته است به آن پرداخته شود.

۸. آنچه در پی می آید، مرور و بررسی محتاطانه ای است از (۱) تحول تاریخی خصوصی سازی، واگذاری بندر به بخش خصوصی و سرمایه گذاری بخش خصوصی در بندر؛ (۲) مشارکت بخش خصوصی در بندر به عنوان اولین گام در جهت خصوصی سازی؛ (۳) واگذاری بندر به بخش خصوصی به عنوان دومین و آخرین شکل خصوصی سازی و (۴) اصلاحات داخلی جدید سیستمهای بندر که در واقع این اصلاحات تا حدودی معادل خصوصی سازی تلقی می شود.

## ۱. تحولات تاریخی

### الف - ویژگی عمومی بندر

۹. از آنجا منشأ پیدایش سیستمهای اداره بندر در اروپاست، لازم است تحول تاریخی بندر اروپا را پیگیری کنیم. این بندر به شدت تحت نفوذ نظام مالکیت زمین و ماهیت عمومی آبهای قابل دریانوردی بودند. این ماهیت عمومی در حقوق انگلستان که بر جزایر بریتانیا نیز حاکم است و نیز

نمایندگان نهادهایی انجام می‌شود که در امور بندر از منافع تخصصی برخوردارند؛ بر خلاف نظام مدیریت دمکراتیک که در آن از مسئولان منتخب استفاده می‌شود.

در نتیجه این ویژگی‌ها، اداره بندر از اختلافات سیاسی بین کشورها فراتر می‌رود و این امر مبین وجود تشابهاتی در نظامهای اداری بنادر جهان می‌باشد. در واقع سیستم سازمان بندر، که در دهه ۱۸۶۰ در انگلستان پدید آمد، پیشگام این نوع مدیریت دولتی کارکردی/مشارکتی بوده است؛ این امر تمرکززدایی غیر سیاسی و مثبت و یا به مثابه تجزیه غم‌انگیز اداره دولتی تحت سلطه فن‌سالاران بی‌اعتنا به شمار رفته است. این موضوع همچنان مورد بحث است. علاوه بر این، بسیاری از بنادر عمیقاً با زندگی بومی شهرهایی که در آن تأسیس شده‌اند، عجین گشته‌اند (حتی برای مثال بیش از فرودگاه‌ها که به لحاظ فنی دارای تشابهاتی با بنادر می‌باشند) و مسائل مدیریتی و سازمانی آنها را نمی‌توان به مبحثی ساده در زمینه مدیریت و مالکیت دولتی در مقابل مالکیت و مدیریت خصوصی تقلیل داد. موضوع نظارت دمکراتیک مناسب بر سازمانهای بندر و به طور کل سازمانهای خودمختار - بی‌آنکه خللی به کارایی سیستم مدیریت آنها وارد شود - از نقطه نظر مسائل عمومی، به همان اهمیت خصوصی سازی است. این موضوع به هیچ وجه خارج از بحث ما نیست بلکه در کانون آن قرار دارد و شایسته است به آن پرداخته شود.

۸. آنچه در پی می‌آید، مرور و بررسی محتاطانه‌ای است از (۱) تحول تاریخی خصوصی سازی، واگذاری بنادر به بخش خصوصی و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در بنادر؛ (۲) مشارکت بخش خصوصی در بنادر به عنوان اولین گام در جهت خصوصی سازی؛ (۳) واگذاری بنادر به بخش خصوصی به عنوان دومین و آخرین شکل خصوصی سازی و (۴) اصلاحات داخلی جدید سیستمهای بندر که در واقع این اصلاحات تا حدودی معادل خصوصی سازی تلقی می‌شود.

## ۱. تحولات تاریخی

### الف - ویژگی عمومی بنادر

۹. از آنجا منشأ پیدایش سیستمهای اداره بنادر در اروپاست، لازم است تحول تاریخی بنادر اروپا را پیگیری کنیم. این بنادر به شدت تحت نفوذ نظام مالکیت زمین و ماهیت عمومی آبهای قابل دریانوردی بودند. این ماهیت عمومی در حقوق انگلستان که بر جزایر بریتانیا نیز حاکم است و نیز

در همچنین حقوق رومی که منبع نظام قوانین عمومی در قاره اروپاست، مورد تأیید قرار گرفته است.

بنادر اروپا در قرون وسطی (۱۵۰۰ - ۱۲۰۰) که توسط بخش خصوصی یا اتحادیه‌های صنفی اداره می‌شدند، عموماً تحت کنترل دولت محلی یا مرکزی بودند. در بنادری مانند مارسی در فرانسه، آنت ورپ در کشوری که امروزه بلژیک نامیده می‌شود، در شهرهای Hanseatic دریای بالتیک، در سوئد و ونیز، رسم بر این بود که شرکتهای خصوصی بر اساس مقرراتی نسبتاً شدید در بخشی از بندر که به دو معنا دولتی به‌شمار می‌رفت، عملیات خود را انجام می‌دادند: بندر به جامعه بندر متعلق بود و اعضا می‌توانستند آزادانه از آن استفاده کنند. گاه مالکیت دولتی زمین، از محدوده بندر فراتر می‌رفت و در بعضی شهرهای تجاری در آلمان قرون وسطی هیچ زمین شهری به هیچ بخش خصوصی تعلق نداشت و کلیه زمینهای مورد نیاز برای فعالیتهای تجاری و اسکان مردم صرفاً به شهروندان اجاره داده می‌شد.

قوانین دریاها در انگلستان قرون وسطی، دارای محدودیتهایی مشابه بود. رعایای پادشاه از حق عمومی کشتیرانی برخوردار بودند: حق استفاده از آنها برای کشتیرانی و استفاده از سواحل برای پهلوگیری و تخلیه و بارگیری کشتی‌ها<sup>۹</sup>. این حق تحت حمایت دستگاه سلطنت بود و اختیارات این دستگاه در این امور از طریق شورای خبرگان به اجرا گذاشته می‌شد. در نتیجه، حقوق ساحلی مانند حق ساخت باراندازها یا حق ممنوعیت استفاده از آبهای قابل کشتیرانی، تا اندازه‌ای محدود بود. این عمل نه به دلیل منافع سلطنت، بلکه عموماً به دلیل منافع عمومی صورت می‌پذیرفت، یعنی منافع کلیه رعایا که تحت قیمومیت پادشاه بودند. اگرچه امکان داشت بنادر به طور خصوصی اداره شوند، اما موضوع بنادر و باراندازها در کل یک موضوع عمومی بود و احداث بنادر بخشی از حقوق قانونی پادشاه بود. جالب اینکه مدیران بنادر منصوبان پادشاه بودند و وظیفه اصلی آنها اجرای اختیارات نیروی پلیس بود تا حق دریانوردی همچنان مصون بماند. این امر محور اصلی اختیارات ویژه و فوق‌العاده آنها را به هنگام حادثه دیدن کشتی‌ها تشکیل می‌داد. با این حال، در این نظام بنیادین استثناهای بسیاری وجود داشت و دلیل آن امتیازات بسیاری بود که در مسائل بندری به شرکتهای متعلق به شهرداری، صومعه‌ها، قلمروی اسقفها و مجامع بازرگانان اعطا می‌شد.

۱۰. در عین حال، سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در زمینه تجهیزات بندر و همچنین پرداخت عوارض بندری که برای نگهداری و توسعه بندر تخصیص داده می‌شد، قاعده اصلی به‌شمار

می‌رفت. بررسی نظامهای عوارضی بندر دوک‌نشین نرماندی در فرانسه، بندر ماری تحت مدیریت شهرداری، بنادر واقع در مصبهای رودخانه‌های انگلستان، آشکارا نشان می‌دهد که دو نوع مالیات وجود داشت: مالیاتهای عوارض حکومتی که به حساب خزانه واریز می‌شدند و عوارض بندری که به نگهداری بندر تخصیص داده می‌شدند. در این زمینه، بنادر دست به نوآوری زدند: درآمدهای تخصیص یافته برای بنادر یکی از قدیمی‌ترین شیوه‌های تخصیص منابع عمومی برای مقاصد خاص است. در برخی موارد، پرداختها به صورت تهاتری صورت می‌گرفت: در قرون وسطی، ناخداهای کشتی‌هایی که ماری (فرانسه) را ترک می‌کردند فقط در صورتی می‌توانستند از دفتر رئیس بندر برگ ترخیص بگیرند که حداقل دو سبد گل و لای و فضولات لایروبی شده توسط خدمه خود از بستر بندر تحویل می‌دادند؛ به این ترتیب، عملیات لایروبی همیشگی بود و هزینه‌ای برای شهرداری دربرداشت. یکی دیگر از انواع پرداختها تحویل ماهی به مقام مسئول بندر بود تا عواید فروش ماهی صرف مخارج تعمیر و نگهداری بندر شود. برای تأمین بودجه فانوسهای دریایی اولیه مالیات اندکی وضع شده بود.

#### ب - نخستین تحولات در زمینه خصوصی سازی بندر

۱۱. طی قرن‌ها، این سیستم دوگانه کنترل بندر توسط دولت و انجام عملیات توسط بخش خصوصی در قاره اروپا و با کمی اختلاف در جزایر بریتانیا حفظ شده بود. بعد از انقلاب ۱۶۸۸، در انگلستان اختیارات پادشاه به مجلس واگذار شد و این امر در عمل به معنی آن بود که حاکمیت اختیارات خاص خود و شورای خبرگان نیز سلطه نظارتی خود را از دست دادند.<sup>۱۰</sup> در نتیجه، از شدت کنترل آبهای قابل دریانوردی و سواحل کاسته شد. به ویژه لندن به علت ازدحام بیش از حد، ثقل و کلاهبردی و افزایش تعداد بیش از حد باراندازهای خصوصی و غیره در وضعیتی آشفته بسر می‌برد. مالکان زمین و بازرگانی که بر پارلمان سلطه داشتند از توسعه باراندازهای خصوصی نسبتاً بزرگ پشتیبانی می‌کردند و احداث این باراندازها بر اساس قانون مصوبه مجلس رسمیت یافت<sup>۱۱</sup> و این امر موجب تقویت تأسیسات آسیب‌پذیر موجود در شمار زیادی از اسکله‌های کوچک شد.<sup>۱۲</sup> قطعه زمینهایی با مالکیت کامل به کارگزاران خصوصی واگذار گردید و بنادر خصوصی ایجاد شدند. نخستین بارانداز لندن در ۱۶۹۶ اجازه ساخت یافت. با این حال، بسیاری از تحولات عمده تنها در اواخر قرن صورت پذیرفت و بارانداز هند غربی در ۱۸۰۲ در لندن با انحصار ۲۱ ساله تجارت با هند غربی پس از دریافت یارانه قابل توجهی از دولت، افتتاح شد. در

۱۸۰۳ شرکت بارانداز هند شرقی<sup>۱۳</sup> انحصار کلیه کشتی‌هایی را که از چین و هند شرقی می‌آمدند، به دست آورد. در قرن نوزدهم تعداد بسیاری باراندازهای خصوصی در لندن، ساوتمتن، گریمزبی، منچستر، بریستول، ساندرلند، تیز، کاردیف و غیره ساخته شد<sup>۱۴</sup>. همچنین احداث خطوط راه‌آهن منجر به ساخت حدود بیست بندر خصوصی متوسط شد که توسط شرکتهای راه‌آهن اداره می‌شدند. البته همه این بنادر دولتی نبودند؛ در نتیجه آنها تنها در صورت توافق مالکان اجازه ورود به کشتی‌ها را می‌دادند. خلاصه آنکه بیشترین میزان خصوصی سازی بنادر، در انگلستان قرن نوزدهم اتفاق افتاد: مالکیت خصوصی، عملیات ساختمانی توسط بخش خصوصی، انجام عملیات توسط بخش خصوصی، انتخاب مشتریان توسط بخش خصوصی، انجام عملیات توسط یک شرکت خصوصی به موجب حق انحصاری. اکنون صحبت از خصوصی سازی بنادر به عنوان بدعتی انقلابی در اواخر قرن بیستم نشانه بر جهالت محض نسبت به تاریخ بنادر است.

علاوه بر این بنادر خصوصی، تعداد زیادی از بنادر در انگلستان به شرکتهای محلی، به ویژه به مؤسسات شهری، واگذار شدند.

۱۲. در مستعمرات امریکا، بنادر خصوصی - عمدتاً در کشتزارها - در مقیاسی کوچکتر با استفاده از حق ساخت اسکله [wharfing out] یعنی حق هر یک از مالکان زمین برای احداث اسکله در زمینهای ساحلی تا آبهای قابل دریانوردی بود. این حق منجر به پیدایش اسکله‌های امریکایی شد که به مدت سه قرن ویژگی فیزیکی بنادر امریکا را تشکیل می‌داده است. این اسکله‌ها بلند و باریک همانند خانه‌های ردیفی در خیابان بودند که در یک جامعه مساوات طلب، امکان دسترسی اکثر شهروندان به دریا را میسر می‌کرد و زمینهای ساحلی نیز بر همین اساس تقسیم می‌شدند. اما امکان دسترسی آزاد به بنادر یا اسکله‌های خصوصی (در صورت وجود)، همچنان برای کلیه عموم در مستعمره‌ها و سپس در دوره دولت فدرال (۱۸۲۰ - ۱۷۸۰) وجود داشت. در این زمینه، در ایالات متحده در مقایسه با انگلستان خصوصی سازی کمتری صورت گرفت.

۱۳. در ایالات متحده، انقلاب ۱۷۷۶ همزمان بود با فرو ریختن مفهوم قدیمی کنترل دولت بر سواحل که طی دوره استعمار، فرمانداران محلی به عنوان نمایندگان پادشاه انگلستان همیشه در اجرای آن با مشکل روبه‌رو بودند<sup>۱۵</sup>. بین ۱۷۸۰ و ۱۸۶۰ سواحل دریایی به طور گسترده‌ای به ویژه تحت فشار خطوط راه‌آهن توسعه یافتند و منطقه بندر کاملاً خصوصی شد. باراندازهای خصوصی عموماً در اختیار مشتریان مالکان آن باراندازها قرار می‌گرفت و کسانی که شرایط این باراندازها را

نمی پذیرفتند، تحت فشار قرار می گرفتند. آنچه یک قرن پیش از آن در انگلستان اتفاق افتاده بود، در امریکا نیز رخ داد: خصوصی سازی کامل مناطق خاص محوطه لنگرگاه‌ها منجر به محرومیت عموم از بنادر شد. در شهری مانند فیلادلفیا تا سال ۱۹۰۰، ۴۰ درصد پیش‌کرانه‌ها به بخشهای خصوصی مختلف، و ۵۰ درصد این مناطق نیز به شرکتهای راه‌آهن فروخته شد، ۸ درصد به صورت درازمدت اجاره داده شد و فقط ۲ درصد برای استفاده عمومی باقی ماند. به همین ترتیب، در بالتیمور، جرسی سیتی، بوستن، نیویورک، سیاتل و غیره، تعداد باراندازها و پایانه‌های خصوصی فزونی گرفت که دسترسی کاربران عمومی به آنها محدود بود. با این همه، قوانین عرفی بر اساس قانون قراردادهای بود. چه کسی می توانست یک کارگزار خصوصی بندر را مجبور به انعقاد قرار داد با کسی کند که حاضر به پذیرش وی به عنوان پیمانکار نبود؟ هیچ مجموعه قوانین اجرایی یا فلسفه اجرایی برای پر کردن خلأ ایجاد شده توسط قوانین عرفی در خصوص استفاده از منابع یا اموال عمومی - مانند پیش‌کرانه‌ها - وجود نداشت.<sup>۱۶</sup>

۱۴. در اروپا - به استثنای انگلستان - همان سنت دیرینه اداره بنادر دولتی توسط بخش خصوصی و تحت مالکیت و نظارت بخش دولتی تداوم یافت. در شهرهای شمال اروپا همچنان که امور بندر تحت نظارت قاضی‌های محلی خاص کنترل می شد؛ این قاضی‌ها اسلاف مقامات بندری کنونی به‌شمار می رفتند (و در این خصوص، تحولات مشابهی نیز در برخی از بنادر بریتانیای کبیر رخ داد. از فرانسه، در آغاز قرن هجدهم the corps des ponts et chaussées به عنوان گروه نخبگان مهندسان عالی‌رتبه تشکیل شد و از اینجا بود که این مهندسان سنتی را بر جا نهادند که طی آن در برنامه‌ریزی، عملیات عمرانی (با گرایش به طراحی بسیار دقیق تأسیسات) و امور سیاست‌گذاری، عمدتاً در بخش تأسیسات زیربنایی حرف آخر را می زدند.<sup>۱۷</sup> در قرن هفدهم اتاقهای بازرگانی به عنوان نهادهایی که توسط تجار انتخاب می شدند، تأسیس شدند و از حقوق و وظایف قانونی برخوردار شدند.<sup>۱۸</sup> این اتاقهای بازرگانی که در ۱۸۱۹ آغاز به کار کردند تأسیسات بندری مختلفی مانند انبارهای ترانزیت احداث کردند که به گفته خود آنها، هدف از ایجاد این تأسیسات اهداف سودجویانه و منفعت طلبانه نبود و اعتقاد داشتند که اداره تجهیزات بندر باید بر مبنای رویکرد تعادل سربه‌سر درآمد باشد.<sup>۱۹</sup> در سالهای بعد اتاقهای بازرگانی قدرت بیشتری یافتند و در اکثر تجهیزات روساختی بندر سرمایه‌گذاری کردند که آنها را به کارگزاران بخش خصوصی اجاره می دادند.<sup>۲۰</sup> نهادهای سرمایه‌گذار مجموعه‌ای از دولتهای مرکزی، محلی و بخش خصوصی بودند که اساساً در حوزه‌های خاص سرمایه‌گذاری می کردند: دولت، در بخش

تأسیسات زیربنایی بندر و بخشهای خصوصی و اتاقهای بازرگانی، در بخش تأسیسات رو ساخت بندر. در واقع، آمارها نشان می دهد که در قرن نوزدهم یکی از منابع مهم درآمدهای دولتها اخذ عوارض بندری قابل توجه در بنادر بود و از طرفی دیگر منابع بسیار اندکی را برای سرمایه گذاری دیگر بخشها در اختیار می گذاشتند. اما دولت هرگز نکوشید تا مستقیماً هزینه های سرمایه گذاری را از طریق عوارض بندری تأدیه کند؛ ساخت بنادر جزو وظایف معمول دولت به شمار می رفت و بودجه آن باید از طریق مالیاتهای عمومی تأمین می شد و کلیه وجوه در بودجه ملی واریز می شد.<sup>۲۱</sup>

۱۵. خصوصی سازی بنادر در انگلستان و امپراتوری بریتانیا نتایجی متفاوت به بار آورد. در لندن، همجواری شرکت های متفاوت بارانداز در یک محل، موجب نزاع می شد و کارآیی آنها را پایین می آورد. پس از انقضای حق انحصاری این شرکتها، شرکت های بارانداز درگیر رقابتهای مخرب و شدیدی شدند و در نتیجه نتوانستند به حیات خود ادامه دهند. موضوع حق دسترسی به بنادر مطرح شد و شرکت های بارانداز - تحت فشار قوانین کشوری، افکار عمومی و یا رأی دادگاه ها - مجبور به گشودن بنادر خود به روی عموم مردم شدند: این باور قدیمی که بنادر فضاهای عمومی هستند، همراه با گسترش تجارت آزاد، از نو پدیدار شد. البته درباره هیچ یک از تصمیمات شرکت های بارانداز که در این زمینه مانند شرکت های دیگر برای کسب بیشترین منافع کوشش می کردند - با کاربران بنادر مشورتی نمی شد. همچنین این نگرانی وجود داشت که شرکت های خصوصی باراندازها کنترل زمینهایی وسیع و با ارزش - بخشهای ساحلی - را با پرداخت هزینه های بسیار پایین و یا حتی بدون هیچ هزینه ای کسب کنند و این امر ممکن بود توسعه آتی شهر را به مخاطره اندازد.<sup>۲۲</sup> علاوه بر این، برای بسیاری از شرکت های بارانداز، سرمایه گذاری در فعالیتهای مربوط به تأسیسات عظیم زیربنایی - عمدتاً باراندازها و آب بندها - دشوار بود؛ بویژه هنگامی که استفاده از نیروی بخار به عنوان نیروی محرکه اصلی کشتی ها، سرمایه گذاری در این زمینه را ضروری ساخت.<sup>۲۳</sup> در بنادر شهری - مانند لیورپول، داندی، آبردین یا بنادر تاین - مشخص شد که درآمدهای حاصل از فعالیت تجاری و دارایی های بندر نه برای توسعه لنگرگاه که به نفع مؤسسات شهرداری استفاده می شد.<sup>۲۴</sup> در واقع شهرداری ها به جای در نظر گرفتن منافع تجارت بین المللی، منافع خصوصی خود را دنبال می کردند. خلاصه آنکه خصوصی سازی بنادر تمامی مشکلاتی را که دستگاه اجرایی مسئول خدمات عمومی انتظار آن را داشت، با خود به همراه آورد.<sup>۲۵</sup>

## پ - سیستم سازمان بندر به مثابه راه حلی برای خصوصی سازی

۱۶. پیامد بحران بنادر خصوصی متعلق در انگلستان، زوال بنادر تجاری و تثبیت شرکتهای شبه دولتی بود، جالب آنکه این ارگانها نه به عنوان شرکت بلکه به عنوان تراست بندر یا سازمان بندر طراحی شده بودند<sup>۲۶</sup>. تراستهای بندر ویژگی های اصلی شرکتهای خصوصی ماقبل خود را حفظ کردند:
۱. آنها خود مالک زمین بودند و مانند هر مالک خصوصی دیگر، اختیارات کامل خود را بر اموال حفظ کردند،
  ۲. تصور می شد که آنها به لحاظ مالی - در زمینه هزینه های عملیاتی و سرمایه ای - خودکفا باشند.
  ۳. آنها علاوه بر انجام عملیات بندر از قبیل تخلیه و بارگیری و نگهداری کالاها در انبار نیروی کار بندر را نیز استخدام می کردند.
  ۴. آنها اجازه نمی دادند تا سایر شرکتهای خصوصی در حوزه خدمات بندری آنها فعالیت کنند. اما تراستهای بندری، که مؤسسات تجاری دولتی بودند، تفاوتی عمده با شرکتهای بارانداز داشتند: هدف فعالیت آنها کسب سود نبود بلکه فقط تأمین هزینه های عملیاتی و سرمایه ای بود<sup>۲۷</sup>. به عبارت دیگر، فعالیت این تراست در جهت تأمین منافع عمومی بود که این شرکتهای متولیان آن بودند و همین امر توجیهی برای شیوه نام گذاری آنها بود. این تراستها به ظاهر ماهیتی تجاری داشتند و در واقع ویژگی اصلی آنها عرضه خدمات عمومی بود. قرار بود که این شرکتهای در بهینه سازی بندر و سیستم حمل و نقل در راستای منافع عمومی و نه منافع خصوصی خود مشارکت کنند. این امر از همان آغاز کاملاً مشخص بود و دادگاه نیز این امر را مد نظر داشتند<sup>۲۸</sup>. تأسیس تراستهای بندری به این معنی بود که مانند سنت دیرینه قرون وسطایی، اداره بخشهای ساحلی و آبهای قابل دریانوردی به منظور تأمین منافع عمومی ادامه داشت. این تراستها مشمول مجموعه قوانین پارلمانی بودند. این قوانین بر ویژگی عمومی آنها - که در واقع با نام گذاری آنها آغاز می شد - صحنه می گذاشت. در واقع، ایجاد سازمان بندر در بریتانیا، پادزهری در برابر افراط در خصوصی سازی و جاه طلبی های مالکان بخش خصوصی یا شرکتهای متعلق به شهرداری بوده است.
۱۷. در فرانسه، این احساس که بنادر باید به عنوان فضاهاى عمومی در دسترس همگان باشند به



اندازه‌ای نیرومند بود که هنگامی که یک شرکت خصوصی قصد داشت شرکتی مشابه شرکت‌های بندری خصوصی بریتانیای کبیر در ماریسی تأسیس کند، با مخالفت شدید کاربران بندر روبه‌رو شد و از انجام این طرح کاملاً صرف نظر کرد. مهمترین استدلالی که در مخالفت با آن ابراز می‌شد، ایجاد تمایز بین کاربران بندر بود و همچنین این امر منجر به ایجاد محدودیتهایی در دسترسی آزادانه عموم به بخشی از اماکن عمومی می‌شد. این دو نکته با قوانین بنیادین موجود در زمینه تأسیساتی که در املاک دولتی - مانند بنادر - احداث می‌شدند، مغایرت داشت. در عین حال، افکار عمومی مخالف خصوصی سازی به معنی کنترل کامل بندر توسط یک شرکت خصوصی بود. افکار عمومی خواستار رقابت و عدالت همراه با حمایت در استفاده از چیزی بود که طی قرنهای متمادی زمینهای عمومی به شمار می‌رفت که در دسترس همگان بود. اما این احساس به طور فزاینده تقویت می‌شد که تقسیم مسئولیتهای مربوط به بندری بین مهندسان دولتی، مدیران بندر، دیگر نهادهای دولتی (مانند سازمان تجارت دریایی)، اتاقهای بازرگانی، راهنمایان کشتی‌ها و شرکت‌های مجاز یدک‌کشی و کاربران خصوصی موجب اتلاف منابع، تأخیر در فرایند تصمیم‌گیری و همچنین ایجاد اختلاف می‌شد. در چنین شرایطی، مفهوم سازمان بندر پدیدار شد. این سازمان از یک سو باید تمامی صاحبان منافع در بندر را از نوسازماندهی می‌کرد و از سوی دیگر، کلیه تأسیساتی را که در همان زمان و یا در آینده باید اداره می‌کرد، به بخش خصوصی و اتاق بازرگانی واگذار می‌کرد و از این طریق آنها را از حیطة دولت مرکزی خارج می‌ساخت. سیستم سازمان بندر در دهه ۱۹۲۰ به اجرا گذاشته شد. بنابراین، بنادر خودگردان قاره اروپا (که نام آنها برگرفته از کنسرسیوم جنوا - که نخستین کنسرسیوم در نوع خود بود) به عنوان بنادر استیجاری و بر اساس تعادل ظرفی بین صاحبان منافع وابسته و نه متخاصم ایجاد شدند. کاربران و کارگزاران خدمات بندر نه تنها کنار گذاشته نشدند بلکه از آنها در هیئتهای سازمان بندر استقبال شد و در این هیئتها کرسی‌های زیادی را به دست آوردند، گرچه به اکثریت دست نیافتند. منافع شرکتی بنادر خودگردان با منافع خصوصی موجود در مدیریت مشارکتی نهادهای عمومی که در دسترس همگان قرار داشت مرتبط بود و در واقع زمینه مناسبی برای گسترش موفقیت‌آمیز فعالیت بخش خصوصی فراهم می‌ساخت. در اینجا، منظور از سازمان بندر به وضوح به شیوه‌های کارآمدتر مدیریت دولتی اطلاق می‌شد و نه عامل کنترل سوء استفاده از مدیریت خصوصی.

۱۸. رویداد مهمی که در ایالات متحده، در نیمه دوم قرن نوزدهم رخ داد، شورش گسترده‌ای بود که

علیه سوء استفاده‌های شرکتهای راه‌آهن انجام شد؛ شورشی که عمدتاً تحت رهبری کشاورزان (نهضت Grange) صورت گرفت. بازرگانان در بنداری که خطوط راه‌آهن حاکمیت یافته بودند و بخشهای وسیعی از زمینها را به دست آورده بودند، سر به شورش برداشتند. تصمیمات دادگاه (های) عالی که چندان به اطلاع عموم نمی‌رسید، در اوایل دهه ۱۸۶۰ برای تدوین اصول «مالکیت عمومی» بنادر و بر اساس اصول سنتی قوانین مربوط به آبهای قابل دریانوردی صادر شد. در ۱۸۹۲ در یکی از تصمیمات بسیار مهم دادگاه عالی چنین عنوان شده بود: «بندر شیکاگو ارزش بسیاری برای شهروندان ایالت ایلینوی دارد... و این تصور که مجلس می‌تواند این ایالت را از کنترل بر این بخش محروم سازد و آن را به دست بخش خصوصی بسپارد، ادعایی غیر قابل دفاع است... و مدیریت بندر را... (نمی‌توان) در جای دیگری به غیر از این ایالت انتقال داد».<sup>۲۹</sup> در ۱۹۹۰، این اقدام به آغاز حرکتی به سوی تأسیس سازمانهای بندری در واکنش به کنترل بنادر توسط بخش خصوصی منجر شد. اما سازمان بندر امریکا در مقایسه با سازمان بندر انگلستان، شباهت کمتری به یک نهاد خصوصی داشت. هدف از تأسیس این سازمان ایجاد نهادی نظارتی برای سازماندهی فضاهاى عمومی، نظارت بر کاربری بخش خصوصی، در دسترس عموم قرار دادن بندر و ایجاد تأثیری مثبت بر جامعه بندر و در عین حال فراهم آوردن امکان فعالیت سالم بخش خصوصی در محیطی رقابت‌آمیز رقابت. اهداف شرکتها و نتایج اقتصادی سازمانهای بندری در درجه دوم اهمیت قرار داشتند، گرچه در روش انگلیسی به آنها اولویت داده می‌شد. در این خصوص، در سیستم امریکایی به دلایلی متفاوت و به صورت مستقل، از الگویی کاملاً مشابه با الگوی قاره اروپا در تلاش برای ارتقای سیستم مدیریت دولتی پیروی شد.

۱۹. در نیمه اول قرن بیستم، بریتانیا همچنان به سیستم سنتی سازمانهای بندری که کاملاً مستقل از دولت و کاربران بود، وفادار ماند. به عنوان مثال، نمایندگان کاربران در هیئتهای مدیره، حضوری همیشگی نداشتند و حتی کمیته راج دیل در ۱۹۶۳ حتی پیشنهاد کرد<sup>۳۰</sup> که نمایندگان آنها و نمایندگان سازمانهای محلی کاملاً از هیئت مدیره‌ها حذف شوند. از آنجا که کلیه فعالیتهای بندر همچنان فقط توسط سازمان بندر اجرا می‌شد، هیچ پیشرفتی در زمینه خصوصی سازی به چشم نمی‌خورد.<sup>۳۱</sup> اکنون بر ویژگی تجاری سازمانهای بندری، استقلال منافع مالی آنها، و استقلال کامل آنها از دولت تأکید می‌شود. از بسیاری جهات، چنین امری نگرش تجاری معقولی به شمار می‌آید، بویژه از آنجا که بنادر انگلستان در گذشته نیز به همین خاطر مورد سرزنش قرار گرفته

بودند. تردیدی نیست وقتی که سازمان بندر هدف اصلی خود را که ایجاد تأسیسات بندری و ارائه خدمات با کمترین هزینه به کاربران است به دست فراموشی سپرد، گرچه بنیان مالی خود را تقویت می‌کند، چشم‌انداز مدیریت خود را تیره می‌سازد<sup>۳۲</sup>. بر این اساس، این تفاوت عمده که آنها به عنوان سازمانهای بندری با هدف ایجاد خدمات عمومی گسترده تأسیس شده بودند، تا حدود زیادی فراموش شد، به رغم آنکه این ویژگی خدمات عمومی یا منافع عمومی به هیچ وجه به این معنا نبود که فعالیت آنها باید با دریافت یارانه انجام شود. نکته فراموش شده دیگر، این مسئله بود که بنادر بخش مهمی از زندگی اجتماعی و اداره امور عمومی هستند و همچنین دولت‌ها دقیقاً برای پرداختن به امور ایجاد شده‌اند<sup>۳۳</sup>. عملکرد مالی این سازمانها همچنان نابرابر باقی ماند. عملکرد برخی از آنها کاملاً موفقیت آمیز بود. در پیشینه برخی دیگر سرمایه‌گذاری‌های عظیم، نیروی کار بیش از حد و شیوه‌های محدودکننده نیروی کار ادغام مکرر شرکتها، تحقیقات کمیسیونهای سلطنتی، اصلاحات، کاهش کارکنان و نیز رکود اقتصادی تدریجی شرکتها به چشم می‌خورد. به طور کلی بنادر متوسط نتایج مالی بهتری نسبت به بنادر بزرگ به دست آورده‌اند<sup>۳۴</sup>.

۲۰. در اروپا و آمریکا توسعه سیستم سازمان بندر سه تفاوت عمده با سنت بریتانیایی داشت:

الف - نخست اینکه این تصور که بندر در جهت منافع عمومی فعالیت می‌کند، به دست فراموشی سپرده نشد. اگر سازمان بندر گرایش به اهداف خودمدارانه می‌داشت، یعنی منافع خصوصی خود را بر منافع عمومی ترجیح می‌داد، افکار عمومی در برابر آن واکنش نشان می‌داد. هر یک از شهروندان، اساساً با نهاد دولتی‌ای که مانند یک شهروند خصوصی رفتار کند، مخالف بود.

ب - نکته دوم که با موضوع نخست نیز مرتبط است اینکه به طور فزاینده‌ای تصور می‌شد که بنادر نقش گسترده‌ای در توسعه منطقه‌ای و محلی، ایجاد مشاغل و غیره دارند؛ این موضوعات فراتر از منافع مالی مستقیم سازمان بندر قرار می‌گرفت و اگرچه چنین چیزی ماهیتاً مورد تردید است، اما توجهی بر کسر بودجه به شمار می‌رفت. این موضوع سرآغاز پژوهشهای مربوط به تأثیر بنادر بود که در دهه ۱۹۸۰ آغاز شد.

پ - سوم اینکه دخالت بخش خصوصی در بخشهای روساخت و خدمات ادامه یافت و در بخشهای زیربنایی نیز مشارکت بخش خصوصی با ایجاد پایانه‌های ویژه پس از رونق تجارت نفت و سایر کالاهای صنعتی افزایش یافت<sup>۳۵</sup>. ارتباط بخش خصوصی با مدیریت و

عملکرد سازمان بندر نیز همچنان در کانون توجه این سیستم امریکایی - اروپایی قرار گرفت.

۲۱. سازمانهای ملی بنادر (NPA) غایت سازمانهای بندری بوده‌اند. در ۱۹۶۰ - ۱۹۵۰، نهادهای سرمایه‌گذار مانند بانک جهانی ضمن پیشنهاد تأسیس چنین سازمانهایی از ایجاد آنها حمایت نیز کردند. هدف این بود که سازمانهای ملی بندری برنامه‌ریزی صحیح و بهینه‌سازی خدمات را تضمین و از ایجاد تأسیسات موازی اجتناب کند. کشورهایی مانند نیوزیلند، نیجریه، اسرائیل، تونس، کامرون، الجزایر و تعدادی از کشورهای امریکای لاتین این غولهای دیوان‌سالار را به وجود آوردند که بدون پرداخت مالیات، مانند انگلی از سیستم حمل و نقل، کاربران بنادر و دولت‌ها تغذیه می‌کردند. این اقدام رؤیای نهایی فن‌سالاران بود: صرف هزینه و مدیریت امور بدون هیچ دخالت سیاسی، یعنی کنترل دمکراتیک در چارچوب یک اقتصاد برنامه‌ریزی شده و ترجیحاً بدون وجود رقاباتی که در فعالیتهای از پیش برنامه‌ریزی شده و سودآور اختلال ایجاد کند. فعالیت بسیاری از این سازمانهای ملی بندری که توأم با گرفتار کاستی‌های انحصار و دیوان‌سالاری بودند، به شکست انجامید.<sup>۳۶</sup>

ایجاد یک سازمان ملی بندری در بریتانیای کبیر در ۱۹۷۰ و بار دیگر در ۱۹۷۴، عمدتاً با هدف حذف بنادر خصوصی که به عنوان شرکتهای عمومی تأسیس شده بودند (فلیکستو، منچستر و غیره) به طور جدی مطرح شد. سازمانهای بندری سنتی از آزادی عمل قابل توجهی در بریتانیای کبیر برخوردار بوده‌اند و تعداد اندکی از افراد در بخش مدیریت بنادر - اگر نخواهیم نامی از دیگر صنایع بیاوریم - به عینه شاهد بوده‌اند که چرا - به استثنای دلایل صرفاً تعصب‌آمیز و برای خشنود ساختن نیروی کار بندری - بنادر باید به طور متمرکز کنترل شود.<sup>۳۷</sup> بویژه احساس می‌شد که شورای ملی بندری که اکنون دیگر منحل شده است و به موجب قانون بنادر (۱۹۶۴) برای تدوین برنامه بنادر ملی ایجاد شده بود و در زمینه طرحهای توسعه عمده و یا در خصوص کمکهای مالی به بنادر توصیه‌های لازم را انجام می‌داد، کاملاً برای کنترل کارآمد این صنعت کفایت داشت. اما به نظر می‌رسد که سازمانهای بندر بریتانیای کبیر شورای ملی بندر را تحریم کرده و آن را کاملاً نادیده گرفته‌اند.<sup>۳۸</sup> در واقع، سازمانهای بنادر به حذف رقابت بین بنادرگرایش داشتند و تأسیس آنها با این اصل که بنادر باید به عنوان مؤسسات تجاری در شرایط رقابت‌آمیزی فعالیت کنند، مغایرت دارد. طرحهایی که در هندوستان برای ایجاد شورای ملی بنادر و یا سازمان ملی بنادر با اختیارات گسترده ارائه شد، کنار گذاشته شدند.<sup>۳۹</sup> در ۱۹۹۱، در

برزیل (پورتو براس) سازمان مرکزی قدرتمند بنادر بر چیده شد و بنادر در نخستین اقدام، شاید در جهت اهداف خصوصی سازی، خودمختار اعلام شدند.<sup>۲۰</sup>

## ۲. منطق مشارکت بخش خصوصی

### الف - کلیات

۲۲. چهار انگیزه اصلی برای مشارکت بیشتر بخش خصوصی در بنادر وجود دارد. اما در کشورهایی مانند بریتانیای کبیر که سازمانهای بندر از اختیار فراوانی در کلیه فعالیتهای بندر برخوردار بودند - و به این ترتیب به عنوان نهادهای شبه دولتی عظیم، مجزا، خودمدار ظاهر شدند - و در کشورهایمانند آمریکا و کشورهای قاره اروپا که همکاری بین بخش خصوصی و دولتی عمومیت داشت، ابعاد خصوصی سازی و میزان حساسیت نسبت به آن متفاوت بوده است. کشورهای در حال توسعه آسیا و افریقا اساساً الگوی به جای مانده از نظام استعماری را دنبال کردند: سازمانهای جامع بندری که مستقلاً عملیات بندر را در کشورهای انگلیسی زبان انجام می دهند و بنادر استیجاری در کشورهای فرانسوی زبان<sup>۲۱</sup>.

### ب - سرخوردگی سازمانهای بندری

۲۳. همیشه این مطلب عنوان می شود که تنها هنگامی که سیستمی به اوج خود برسد، سقوط خواهد کرد. تردید در مورد سیستم سازمان بندر از دهه ۱۹۵۰ آغاز شد:

الف - حفظ تعادل بین منافع بخش خصوصی و دولتی، بین منافع شرکتی سازمان بندر و منافع عمومی در کل همواره دشوار بوده است. برخی از سازمانهای بندر نمی توانستند از لحاظ مالی خودکفا باشند و از لحاظ بودجه به دولت تحمیل می شدند. سایر سازمانهای بندری به لحاظ مالی در فعالیتهای غیر بندری بسیار موفق بودند که بارزترین نمونه آن سازمان بندر نیویورک است: این سازمان که برای حل مشکلات ترانزیت در منطقه شهری نیویورک تأسیس شده بود، از منبع عوارض تونلها و پلها درآمد کسب می کرد. این سازمان سرمایه گذاری کلانی در زمینه املاک و مستغلات کرد که به نوبه خود موجب تراکم شهر شد و همین امر نیاز به احداث پلها و اخذ عوارض بیشتر را توجیه می کرد. با افزایش آنها، درآمد سازمان بندر نیز افزایش می یافت به نحوی که می توانست سرمایه گذاری بیشتر و کارهای دیگری صورت دهد. همین هدف سازمان بندر با شکست روبه رو شد: «سازمان

برزیل (پورتو براس) سازمان مرکزی قدرتمند بنادر بر چیده شد و بنادر در نخستین اقدام، شاید در جهت اهداف خصوصی سازی، خودمختار اعلام شدند.<sup>۲۰</sup>

## ۲. منطق مشارکت بخش خصوصی

### الف - کلیات

۲۲. چهار انگیزه اصلی برای مشارکت بیشتر بخش خصوصی در بنادر وجود دارد. اما در کشورهایی مانند بریتانیای کبیر که سازمانهای بندر از اختیار فراوانی در کلیه فعالیتهای بندر برخوردار بودند - و به این ترتیب به عنوان نهادهای شبه دولتی عظیم، مجزا، خودمدار ظاهر شدند - و در کشورهایمانند آمریکا و کشورهای قاره اروپا که همکاری بین بخش خصوصی و دولتی عمومیت داشت، ابعاد خصوصی سازی و میزان حساسیت نسبت به آن متفاوت بوده است. کشورهای در حال توسعه آسیا و آفریقا اساساً الگوی به جای مانده از نظام استعماری را دنبال کردند: سازمانهای جامع بندری که مستقلاً عملیات بندر را در کشورهای انگلیسی زبان انجام می دهند و بنادر استیجاری در کشورهای فرانسوی زبان<sup>۲۱</sup>.

### ب - سرخوردگی سازمانهای بندری

۲۳. همیشه این مطلب عنوان می شود که تنها هنگامی که سیستمی به اوج خود برسد، سقوط خواهد کرد. تردید در مورد سیستم سازمان بندر از دهه ۱۹۵۰ آغاز شد:

الف - حفظ تعادل بین منافع بخش خصوصی و دولتی، بین منافع شرکتی سازمان بندر و منافع عمومی در کل همواره دشوار بوده است. برخی از سازمانهای بندر نمی توانستند از لحاظ مالی خودکفا باشند و از لحاظ بودجه به دولت تحمیل می شدند. سایر سازمانهای بندری به لحاظ مالی در فعالیتهای غیر بندری بسیار موفق بودند که بارزترین نمونه آن سازمان بندر نیویورک است: این سازمان که برای حل مشکلات ترانزیت در منطقه شهری نیویورک تأسیس شده بود، از منبع عوارض تونلها و پلها درآمد کسب می کرد. این سازمان سرمایه گذاری کلانی در زمینه املاک و مستغلات کرد که به نوبه خود موجب تراکم شهر شد و همین امر نیاز به احداث پلها و اخذ عوارض بیشتر را توجیه می کرد. با افزایش آنها، درآمد سازمان بندر نیز افزایش می یافت به نحوی که می توانست سرمایه گذاری بیشتر و کارهای دیگری صورت دهد. همین هدف سازمان بندر با شکست روبه رو شد: «سازمان

بندر تصمیمات خود را بر مبنای منافع عمومی یا صاحبان منافع کل منطقه اتخاذ نمی‌کند بلکه این تصمیمات را بر اساس منافع خود اتخاذ می‌کند. NYPA همانند بسیاری از سازمانهای بندری دیگر که مشخصاً غیر سیاسی بودند، سیاست خاص خود را ایجاد کرده بود؛ سیاست کارشناسان که پاسخگویی آن به منافع عمومی قطعی نیست<sup>۲۲</sup>. در واقع، NYPA دولتی درون دولت بود<sup>۲۳</sup>.

ب - در کشورهای در حال توسعه، بسیاری از بنادر در موقعیتهای انحصاری قرار داشتند؛ و در عین ناکارآمدی ممکن بود به لحاظ مالی موفق باشند. برای نمونه، انتظار کشتی‌ها در بندر برای تخلیه و بارگیری که دلیل آن ناکارآمدی سازمان بندر بود، یکی از عوامل کسب درآمد سازمان بندر بود. افزایش نرخ کرایه که مانع از تأخیرها می‌شد، به نفع کل سیستم اقتصادی - و نه سازمان بندر - بود. بنابراین، اگر قرار باشد که بندر در خدمت کل سیستم اقتصادی باشد و تنها به دنبال منافع شرکتی نباشد، ترازنامه‌ای مثبت دلالت بر موفقیت مدیریت بندر نخواهد بود. یا به عبارت دیگر سود اقتصادی خودبه‌خود وضعیت مطلوب اقتصادی در سیستمهای حمل و نقل را که یک واحد اقتصادی همچون سازمان بندر است، منعکس نمی‌سازد.

پ - بنادر عمومی که کلیه عملیات خود را بر اساس حساب کار امانی انجام می‌داده‌اند، به طور کلی در مقایسه با بنداری که از کارگزاران صاحب امتیاز و دارای مجوز - بویژه در کشورهای در حال توسعه - استفاده می‌کنند، عملکرد نسبتاً ضعیفی داشته‌اند (در این میان سنگاپور - اگر یک استثناء نبوده باشد - دست کم نمونه‌ای درخشان بوده است. در ۱۹۶۳، یک هیئت سازمان ملل تحت رهبری یک کارشناس آمریکایی که از بنادر غرب آفریقا بازدید می‌کرد، چنین اذعان داشت که «سیستمی که به واسطه آن سازمانهای بندری خود را به برنامه‌ریزی و ایجاد تأسیسات زیربنایی و همچنین ارائه خدمات عمومی کلی و دریایی محدود می‌کنند و در عین حال اداره بندر را به بخش خصوصی واگذار می‌کنند، نیازمند توجه دقیق کلیه طرفهای دخیل می‌باشند. اگرچه منافع عمومی را می‌توان به طور مناسبی از طریق مجوزها و گواهینامه‌ها محافظت کرد، این رویکرد بخش خصوصی را به سرمایه‌گذاری در تأسیسات و تجهیزات دولتی مجبور می‌سازد و مطمئناً منشأ کارآیی بیشتری خواهد شد که این هیئت در عملیات بندری در کشورهای فرانسه زبان، مشاهده کرده بود<sup>۲۴</sup>.

ت - همان‌گونه که در بالا اشاره شد (بند ۱۹ و پانویس ۳۳)، برای سازمانهای بندر اهداف چندگانه و متناقضی (توسعه منطقه‌ای، حفظ مشاغل، دادن یارانه به بنادر تابعه، پژوهشهای آبنگاری در حوضچه‌های رودخانه‌ای و غیره) تعیین می‌شود که به عنوان ارگانهای دولتی نمی‌توانند از زیربار آن شانه خالی کنند. این اهداف دیدگاه مدیران را مغشوش می‌سازد، وضعیت مالی آنها را تضعیف می‌کند، پرداخت یارانه را ترغیب می‌کند و یک روش غیر اقتصادی نسنجیده در زمینه توزیع مجدد درآمدهای اجتماعی است.<sup>۲۵</sup> همچنین در کشورهای در حال توسعه، هیاتهای مدیره سازمان بنادر تنها متشکل از نمایندگان دولت بود که کاملاً با مفهوم بنیادی مدیریت مشارکتی مغایرت داشت. سازمانهای بندر از مفاهیم تجاری دوری جستند تا به سازمانهای دولتی ارتقاء یافته، با کارمندان بیش از حد نیاز تبدیل شده و مدیریت دیوان‌سالارانه اداره شوند.<sup>۲۶</sup>

ث - مشکل عمده‌ای که سازمانهای بندر با آن روبه‌رو بودند همچنان لاینحل باقی مانده بود: چگونگی سرمایه‌گذاری در بخشهای زیرساختی بزرگ و حجیم در اروپا سازمانهای بندر عموماً موفق به جلب حمایت دولت برای تأمین بودجه سرمایه‌گذاری‌های بزرگ شدند. پیمان‌نامه ژم که منجر به تأسیس «بازار مشترک» شد، سرآغاز مشاجرات بی‌پایانی در این خصوص شد و هر کشوری کشور دیگر را متهم به رقابت ناعادلانه از طریق دادن یارانه می‌کرد، اختلافاتی که بعد از پیوستن بریتانیای کبیر به بازار مشترک بویژه شدیدتر شد و بنادر بریتانیا دلیل نزول اقتصادی خود را به چنین رقابتی نسبت می‌دادند.<sup>۲۷</sup> در کشورهای در حال توسعه کنترل شدید تعرفه‌ها (و بهره‌وری پایین منابع در سازمانهای بندر) امکان سرمایه‌گذاری‌های مستقل را به مخاطره افکنده است.

### پ - ضرورت افزایش خودگردانی

۲۴. بخش خصوصی، از جمله کشتیرانی، سازمانهای بندر را به خاطر ناکارآمدی و دیوان‌سالاری مورد سرزنش قرار داده است. سازمانهای بندر دقیقاً فقط تحت قوانین عرفی فعالیت نمی‌کردند، فعالیت این سازمانها تحت قوانین و مقررات انجام می‌شد که ممکن بود برای آنها کاملاً فلج‌کننده باشد. شرایط اجتماعی جدید، برنامه‌ریزی دولتی در اروپا در سالهای ۵۵-۱۹۴۵، کنترل شدید تعرفه‌های بندری، آرام‌آرام استقلال سازمانهای بندری را کاهش داده بود<sup>۲۸</sup>، بویژه به این دلیل که تجدید ساختار و نوسازی، ضرورت دریافت کمکهای مالی هنگفت از دولتهای مرکزی را مطرح



ساخته بود. سازمانهای بندر ماه‌ها و حتی سالها مجبور بودند برای دریافت منابع مالی لازم برای عملیات توسعه خود منتظر بمانند، و به این علت که در فهرست اولویتهای خزانه‌داری (مثلاً در مورد فرانسه) قرار نمی‌گرفتند، قادر به دریافت چنین سرمایه‌ای نبودند. در مواردی که به این سازمانها وامی با نرخ ترجیحی اندک تعلق می‌گرفت (مثلاً در مورد بریتانیای کبیر به موجب قوانین مالی بنادر ۱۹۷۲) آنها برای کسب منابع مالی محدود مجبور به رقابت بودند<sup>۲۹</sup>. در مواردی که این سازمانها می‌خواستند مبالغی را از بازار قرض بگیرند، مجبور به کسب مجوزهای لازم از پارلمان (مثلاً در مورد ایالات متحده) یا از خزانه‌داری (فرانسه) بودند.

۲۵. نبود استقلال سازمانهای بندر، منجر به ایجاد اصلاحاتی در دو جهت شده است:

۱. ضرورت ایجاد ذهنیت معطوف به صنعت و یا به زبانی ساده‌تر رویکردی تجاری‌تر به مسائل، از جمله مشکلات مربوط به وظایف عام‌المنفعه سازمانهای بندر، تشخیص داده شده است. بازاریابی و تجاری‌سازی به عنوان مسائل جدید سازمانهای بندر مطرح شده است.
۲. به تدریج این نگرش شکل گرفت که مقررات و آیین‌نامه‌های اجرایی نمی‌تواند به خودی خود منافع عمومی را به بهترین وجه تأمین کند. این امر تجدید نظر در خود مفهوم سازمان بندر را موجب شد: آیا الگوی سازمان بندر هنوز با نیازهای صنعت دریایی و بندری سازگاری دارد؟ باب بحث در خصوص ارکان مدیریت بندر که ظاهراً در دهه ۱۹۵۰ در پی گسترش سلطه سیستم سازمان بندر مختومه تلقی می‌شد، مجدداً آگشوده شد.

## ت - ضرورت افزایش کارایی

۲۶. روند فوق منجر به پیدایش مفهوم گسترش مشارکت بخش خصوصی در بنادر شد. چنین احساس می‌شد که خصوصی‌سازی، سازمانهای بندر را همزمان کارآمدتر و مستقل‌تر خواهد ساخت. بویژه چنین چیزی در مورد کشورهای در حال توسعه که در آنها بسیاری از سازمانهای بندر با شکست روبه‌رو شده بودند و پیشینه مؤسسات تجاری دولتی غم‌انگیز و در عین حال مضحک بود، بیشتر به چشم می‌خورد. ارتباطی که بین سازمانهای بندر و کاربران وجود داشت، به تدریج از بین رفته بود و سازمانها دیگر پاسخگوی نیازهای کاربران نبودند. در ۱۹۷۱، در بریتانیای کبیر اعلام شد که دولت معتقد است که عرضه سرمایه سهامی بخش خصوصی انگیزه‌هایی را برای گسترش نگرشهای تجاری و رقابتی ایجاد خواهد کرد که به نفع همگان خواهد بود و منجر به ارتقای هدف خدمات کارآمد و اعتماد بیشتر خواهد شد که باید در کانون

توجه کلیه سیاستهای بنادر قرار گیرد.<sup>۵۱</sup> در ۱۹۷۰، وزیر حمل و نقل فرانسه آنچه را که اقتصاد مدیریتی می‌نامید، یعنی سیستم اقتصادی دولت مدار که یکی از دلایل نبود رقابت در بنادر فرانسه در مقایسه با بنادر هلند و بلژیک بود، مورد انتقاد شدید قرار داد.<sup>۵۱</sup>

۲۷. آنچه که نباید در حرکت به سوی مشارکت بیشتر بخش خصوصی در سرمایه‌گذاری‌ها و عملیات بندر نادیده انگاشته می‌شد، عملکرد شایسته کارگزاران بخشهای خصوصی موجود بود. در قاره اروپا عملیات راهنمایی کشتی‌ها غالباً توسط اتحادیه‌های صنفی سازماندهی می‌شود که به عنوان نهادهای انحصاری کنترل شده فعالیت می‌کنند.<sup>۵۲</sup> این مسئله در مورد بستن کشتی به اسکله و عملیات طنابهای مهار صدق می‌کند که معمولاً حق انحصاری دریانوردان بازنشسته‌ای است که در تعاونی‌ها گردهم آمده‌اند. شرکتهای مستقل یدک‌کشی به موجب امتیازهای اعطا شده در بنادر فعالیت می‌کنند. عملیات جابه‌جایی کالا متفاوت بوده است. این عملیات در بلژیک و هلند با کیفیت عالی انجام می‌شد، اما در فرانسه بیشتر به دلیل قوانین کاری نامناسب عملکردی نامطلوب داشته است. اما برعکس هیچ مدرکی در دسترس نیست که نشان دهد اگر سازمانهای بندر کارفرمای نیروی کار بندری بودند، شرایط متفاوت می‌شد. در کشورهای در حال توسعه که از فعالیت بخش خصوصی به بخش دولتی روی آورده‌اند، عملکرد بنادر به شدت تنزل یافته است. چنین موردی در بنین، الجزایر و... اتفاق افتاد. هنگامی که بندری تحت کنترل بخش خصوصی با یک بندر تحت کنترل دولتی رقابت می‌کرد، بدون استثناء بندری که تحت کنترل بخش خصوصی بود، در مقایسه از عملکرد بهتری برخوردار است. در این خصوص عملکرد نسبی بندر بیروت در لبنان (که توسط بخش خصوصی اداره می‌شود) و عملکرد بندر لاتیفیة در سوریه (تحت کنترل بندر دولتی جامع) حائز اهمیت هستند.

#### ث - ضرورت افزایش فعالیتهای اقتصادی بخش خصوصی

۲۸. همان کسانی که خواستار افزایش فعالیت بخش خصوصی بودند، چنین می‌پنداشتند که دولت باید همچنان سرمایه‌های لازم را بدون تحمیل هیچ‌گونه هزینه مستقیم به کاربران تأمین کند. لایروبی‌های عمده یکی از این موارد بود که بازتاب آن را می‌توان در واکنشهای منفی نسبت به قانون توسعه منابع آبی (۱۹۸۶) دید. بر اساس این قانون بودجه لایروبی از طریق اخذ هزینه‌هایی از کاربران - به هنگام استفاده از بنادر امریکا - تأمین می‌شد.<sup>۵۳</sup> همچنین واکنشهای مشابهی نسبت به قانون بنادر فرانسه (۱۹۶۵) - به رغم وجود مفاد سخاوتمندانه در زمینه تأمین

بودجه سرمایه‌گذاری‌های عمده در بنادر - ابراز شد. مورد اخیر نخستین گام به سوی سرمایه‌گذاری کاربران بود که به علت «خطرناک» بودن کنار گذاشته شد<sup>۵۴</sup>. این مسئله جدید نبود و توسعه آهسته سیستم سازمان بندر در بسیاری از کشورها در دوره قبل از دل‌بختی بیرون آمده بود که در مورد سرمایه‌گذاران و زمینه‌های سرمایه‌گذاری مطرح شد. شرکت‌های خصوصی حامی سیستم سازمان بندر بودند. این حمایت اساساً مبتنی بر خصوصی‌سازی سود حاصل از عملیات و همچنین اجتماعی کردن زیانهای حاصله از سرمایه‌گذاری انجام شده در بخش تأسیسات زیربنایی بود که به نوبه خود دولت مرکزی را به نظارت بر سازمانهای بندر راغب کرد<sup>۵۵</sup>. در واقع، در ۱۹۶۳ هنگامی که هیئت اعزامی سازمان ملل به افریقا (ر.ک. بند ۲۳ پ) گزارش مالی خود را در زمینه کارآیی بنادر خصوصی اعلام کرد، خود از این نکته آگاه نبودند که این گزارش منشأ مجموعه‌ای از بحثها در زمینه خصوصی‌سازی بنادر در سالهای آتی خواهند شد: از آنجا که بخش خصوصی به لحاظ تجاری کارآمدتر است، فعالیت این بخش امری بدیهی است، اما سرمایه‌گذاری این بخش نیز امری ضروری است زیرا در جهت منافع عمومی خواهد بود. در ۱۹۷۰ دولت فرانسه تأکید بر سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در بخش تأسیسات بنادر را آغاز کرد. مشروط به اینکه تصمیم‌هایی در مورد محل و دیگر جنبه‌های عمده سرمایه‌گذاری به تأیید دولت - یعنی سازمانهای بندری - برسد، «ایجاد تقابل میان سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و سرمایه‌گذاری بخش دولتی امری اشتباه است. در اینجا مسئله اصلی اتخاذ تصمیم است که مستقل از شیوه سرمایه‌گذاری می‌باشد»<sup>۵۶</sup>.

### ج - تغییرات عمده در زمینه فن‌آوری‌ها در دهه ۷۰

۲۹. به علت تغییرات عمده فن‌شناختی در دهه ۷۰ و در پی ظهور کانتینرها، سازمانهای بندر به سرمایه‌گذاری بخش خصوصی علاقمند شده‌اند. طی سالیان متمادی، از آنها خواسته می‌شده تا خدمات خود را به طور مناسب قیمت‌گذاری کنند تا هزینه‌های سرمایه‌ای و تعمیر نگهداری تأسیسات آنها بازیافت شود. مادامی که فرایند میزان کهنگی این تأسیسات به کندی پیش می‌رفت، چنین سیاستی کارایی داشت. اما هنگامی که تأسیسات پیش از آنکه کاملاً مستهلک شوند، دچار فرسودگی می‌شدند و شرکت‌های حمل و نقل و کشتیرانی دیگر از این تأسیسات استفاده نمی‌کردند، هیچ سیستم تعرفه‌ای نمی‌توانست سرمایه لازم برای نوسازی این تأسیسات زیربنایی و روساخت عظیم و گرانقیمت را تهیه کند. به هیچ طریق نمی‌توان کاربران

بندر را وادار به استفاده از تأسیسات کرد، حتی اگر خود آنان از بدو امر در مورد احداث این تأسیسات اصرار زیادی کرده باشند. نمونه بارز این مسئله در دهه ۱۹۷۰ در لوهاور اتفاق افتاد، هنگامی که تأسیسات ملی برق فرانسه بنادر را متقاعد ساخت برای واردات گسترده نیاز به پایانه‌های بزرگ فله دارند تا مشکل کمبود نفت را جبران کنند. این پایانه‌ها احداث شدند اما به چون بحران نفت دیگر پایان یافته بود و واردات زغال سنگ هرگز به وقوع نپیوست، بلااستفاده باقی ماندند. تمام ریسک سرمایه‌گذاری را بنادر به دوش کشیدند. این نکته در مورد توسعه پایانه‌های کانتینری در هر بندر برای ارائه خدمات جهانی نیز صادق بود. مالکانی که می‌خواستند در هر بندر یک اسکله مجهز بنا کنند و هیچ‌گونه اجباری برای استفاده از آن نداشته باشند مشوق آن بودند؛ حتی اگر این امر برای سازمان بندر به معنی بلااستفاده ماندن این اسکله‌ها در غالب اوقات باشد. در نتیجه سازمانهای بندر مبادرت به اتخاذ رویکردی کردند که به موجب آن خود کاربران در تأسیسات مورد نیاز خود سرمایه‌گذاری کنند و در عین حال سازمان بندر نیز حوزه اختیارات خود برای کنترل شیوه بهره‌برداری از تأسیسات در جهت منافع عمومی را حفظ کند.

۳۰. در (۱۹۷۱)، پارلمان فرانسه گزارشی از نقش خاص دولت و بخش خصوصی ارائه کرد<sup>۵۷</sup>. وزیر حمل و نقل فرانسه در پاسخ به یکی از اعضای پارلمان گفت هدف از مشارکت بخش خصوصی بسیج حداکثر منابع مالی برای فراهم کردن امکان رقابت بنادر فرانسه با دیگر بنادر اروپا بود. سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در زمینه تأسیسات ویژه و تخصصی «چیزی بیش از» توزیع مجدد منطقی وظایف و مسئولیتها نبود. دولت باید به سرمایه‌گذاری در زمینه زیرساختی که تحت آنها شرایط لازم برای فعالیتهای بنادر فراهم آورده می‌شد، کمک می‌کرد. بخش خصوصی تحت نظارت دولت در خصوص کنترل فعالیتهای انحصاری احتمالی، سایر مسائل را بر عهده می‌گرفت. علاوه بر این، همزیستی یک نهاد دولتی مانند سازمان بندر و مؤسسات تجاری بخش خصوصی قهراً منجر به اتخاذ رویکردی تجاری - رقابتی در میان کلیه کارگزاران و بنگاه‌های دخیل می‌شد. در این زمینه، خصوصی‌سازی به این معنی نیز بود که سازمانهای بندر باید از ویژگی تجاری بیشتری برخوردار باشند، به جای تمرکز بر مقررات و کارهای عمرانی باید خدمات بازاریابی خود را توسعه دهند، در جستجوی افزایش تردد کشتی‌ها باشند، در افزایش میزان بهره‌وری کوشا باشند. هزینه سرمایه‌گذاری‌های بندر بیش از گذشته مسئله بهره‌وری را حائز اهمیت می‌کرد. تقسیم کار بین سازمان بندر و بخش خصوصی - روساخت در مقابل

زیرساخت - قرار بود در هر دو زمینه موجب ایجاد همکاری‌های مشترک شود. البته در اینکه این امر به معنی خصوصی سازی است یا نه، جای بحث است: همکاری یقیناً اصطلاحی مناسبتر خواهد بود زیرا در واقع، ماهیت دولتی سیستم مدیریت بنادر هنوز به مرحله‌ای نرسیده است که بتوان از خصوصی سازی سخنی به میان آورد.

۳۱. در مواردی که سیستم بندر و کلیه عملیات، تجهیزات و پایانه‌ها به طور متمرکز تحت کنترل مستقیم سازمان بندر باشد، روند کنونی خصوصی سازی اهمیت داده می‌شود گویی پدیده‌ای کاملاً ناآشنا و جدید است. در قاره اروپا، بخش وسیعی از عملیات بندر همیشه توسط بخش خصوصی انجام شده است، بنابراین، نگرش عمومی در این زمینه خاص در مورد بنادر مقایسه با کشورهای دیگر دارای جزمیت کمتری بوده است.

### ۳. مشارکت بخش خصوصی

مشارکت بخش خصوصی در بنادر گونه‌های متفاوتی دارد. از اینجا به بعد، بررسی این گونه‌ها را ابتدا با مواردی آغاز می‌کنیم که به دورترین روابط میان بندر و بخش خصوصی مربوط می‌شوند و فقط مربوط به عملیات هستند، و در ادامه به شیوه‌های مشارکتی اشاره می‌کنیم که مستلزم سرمایه‌گذاری‌های درازمدت در زمینه تجهیزات ثابت و در تأسیسات ساختمانی هستند و در پایان به ذکر خصوصی سازی کامل تأسیسات زیربنایی بندر می‌پردازیم.

#### الف - استفاده از تجهیزات سازمان بندر

۳۲. این ساده‌ترین شکل مشارکت است: سازمان بندر تجهیزات را - با یا بدون کارکنان - به کارگزار بخش خصوصی اجاره می‌دهد. در بنادر قاره اروپا که بیشتر جرثقیلها از مدتها پیش متعلق به سازمان بندر یا اتاق بازرگانی بوده است<sup>۵۸</sup>، ولی عملیات جابه‌جایی و تخلیه و بارگیری کالاها توسط کارگزاران بخش خصوصی انجام می‌شده است، این روش اجاره دادن، استاندارد بود. این روش در عمل ممکن است مشکلات جدی به بار آورد. از آنجا که متصدی جرثقیل کارمند شرکت تخلیه و بارگیری کالا نیست و به محض شروع عملیات، عامل آن شرکت به شمار می‌رود، مسئولیت بر عهده متصدی است اما شرکت تنها کنترلی موقتی و اندک بر کارگزار خواهد داشت. این مسئله منشأ بسیاری از اختلافات بوده است و تمایل بیشتر به سوی خصوصی سازی کاملتر عملیات تجهیزات و عملیات بندر را سبب می‌شود که شامل استفاده اجاره‌کننده از

زیرساخت - قرار بود در هر دو زمینه موجب ایجاد همکاری‌های مشترک شود. البته در اینکه این امر به معنی خصوصی سازی است یا نه، جای بحث است: همکاری یقیناً اصطلاحی مناسبتر خواهد بود زیرا در واقع، ماهیت دولتی سیستم مدیریت بنادر هنوز به مرحله‌ای نرسیده است که بتوان از خصوصی سازی سخنی به میان آورد.

۳۱. در مواردی که سیستم بندر و کلیه عملیات، تجهیزات و پایانه‌ها به طور متمرکز تحت کنترل مستقیم سازمان بندر باشد، روند کنونی خصوصی سازی اهمیت داده می‌شود گویی پدیده‌ای کاملاً ناآشنا و جدید است. در قاره اروپا، بخش وسیعی از عملیات بندر همیشه توسط بخش خصوصی انجام شده است، بنابراین، نگرش عمومی در این زمینه خاص در مورد بنادر مقایسه با کشورهای دیگر دارای جزمیت کمتری بوده است.

### ۳. مشارکت بخش خصوصی

مشارکت بخش خصوصی در بنادر گونه‌های متفاوتی دارد. از اینجا به بعد، بررسی این گونه‌ها را ابتدا با مواردی آغاز می‌کنیم که به دورترین روابط میان بندر و بخش خصوصی مربوط می‌شوند و فقط مربوط به عملیات هستند، و در ادامه به شیوه‌های مشارکتی اشاره می‌کنیم که مستلزم سرمایه‌گذاری‌های درازمدت در زمینه تجهیزات ثابت و در تأسیسات ساختمانی هستند و در پایان به ذکر خصوصی سازی کامل تأسیسات زیربنایی بندر می‌پردازیم.

#### الف - استفاده از تجهیزات سازمان بندر

۳۲. این ساده‌ترین شکل مشارکت است: سازمان بندر تجهیزات را - با یا بدون کارکنان - به کارگزار بخش خصوصی اجاره می‌دهد. در بنادر قاره اروپا که بیشتر جرثقیلها از مدتها پیش متعلق به سازمان بندر یا اتاق بازرگانی بوده است<sup>۵۸</sup>، ولی عملیات جابه‌جایی و تخلیه و بارگیری کالاها توسط کارگزاران بخش خصوصی انجام می‌شده است، این روش اجاره دادن، استاندارد بود. این روش در عمل ممکن است مشکلات جدی به بار آورد. از آنجا که متصدی جرثقیل کارمند شرکت تخلیه و بارگیری کالا نیست و به محض شروع عملیات، عامل آن شرکت به شمار می‌رود، مسئولیت بر عهده متصدی است اما شرکت تنها کنترلی موقتی و اندک بر کارگزار خواهد داشت. این مسئله منشأ بسیاری از اختلافات بوده است و تمایل بیشتر به سوی خصوصی سازی کاملتر عملیات تجهیزات و عملیات بندر را سبب می‌شود که شامل استفاده اجاره‌کننده از

کارمندان آن شرکت در کنار کارمندان خود می شود.<sup>۵۹</sup>

## ب - اجاره ساده زمینهای بندر، با یا بدون تجهیزات تحت مالکیت بندر

۳۳. اجاره، قرارداد مالکیت انحصاری زمین برای مدت زمانی مشخص است.<sup>۶۰</sup> در عمل اجاره زمین

ساده ترین شکل مشارکت طرفهای بخش خصوصی در عملیات بندر است.

۱. در کشورهای مشمول حقوق اداری (فرانسه، قاره اروپا، بخشهایی از افریقا، برخی از کشورهای امریکای لاتین و غیره) بخش اعظم زمینهای بندر به عنوان حیطة دولتی به شمار می رود، یعنی زمینی که به منظوری خاص اختصاص داده می شود.<sup>۶۱</sup> این امر بویژه در مورد هر زمینی که به آبهای قابل دریانوردی دسترسی دارد، صدق می کند. چنین زمینهایی به سازمان بندر واگذار می شود، اما تحت مالکیت آن قرار نمی گیرد. این زمینها را نمی توان به موجب قراردادی مبتنی بر قوانین مدنی اجاره کرد بلکه فقط مشمول مجوزهای تصرف موقت بر اساس حیطة اختیارات و مطابق با قوانین اداری است. مالکیت زمین موقتی است و هر لحظه می توان آن را در جهت منافع عموم لغو کرد. همچنین این زمینها مصون می باشند. هیچ گونه رهن و حق تملک به زمین و یا بناهای احداث شده بر روی آن تعلق نمی گیرد.<sup>۶۲</sup> چنانچه اجاره کننده زمین شرایط اجاره را به جانی آورد، صاحب زمین (سازمان بندر) می تواند به طور یک جانبه قرارداد اجاره را لغو کند و کلیه ابنیه احداث شده بر آن را (به عنوان غرامت) تصرف کند. در صورت رهن (هر چند که به طور اصولی چنین امری امکان پذیر نیست) رهن وثیقه خود را از دست می دهد. سازمانهای بندر عموماً شرایط مندرج در اجاره نامه های خود را به گونه ای تنظیم کرده اند که به آنها در چنین حالتی انعطاف پذیری بیشتر اعطا کند، اما اصول اساسی مدیریت عرصه عمومی به قدری انعطاف ناپذیر هستند که این تمهیدات محکمه پسند نخواهد بود.<sup>۶۳</sup>

۲. در بیشتر کشورهای مشمول حقوق عرفی و حقوق اداری، مورد اجاره برای فعالیت معینی واگذار می شود که معمولاً در اسناد اجاره (مثلاً «به منظور مهار کشتی هایی که در خدمت مؤسسات خطوط کشتیرانی باربری اقیانوس پیما هستند») قید شده<sup>۶۴</sup> و ظرفیت پذیرش معینی دارد و بدون اجازه موجر، اجاره کننده - که مجاز به تغییر کاربری زمین نمی باشد - اختیار انتقال یا واگذاری زمین را ندارد. این ماده به منظور حمایت از بندر در برابر اجاره کنندگان دائمی یا نیمه دائمی می باشد که زمینهای بندر را به تصرف درمی آورند و به

فعالیت‌هایی دست می‌زنند که هیچ ارتباطی با تردد کالاها در بندر ندارد. آنچه در اینجا مورد حمایت واقع می‌شود منافع عمومی در قالب استفاده بهینه از منطقه بندر است. موارد سوء استفاده در کشورهایی که این قانون نافذ نیست و قوانین عرفی یا قوانین موضوعه در زمینه اجاره‌نامه‌ها که اجاره‌کنندگان را به شدت حمایت می‌کنند، نشان می‌دهد که مفاد قوانین اداری<sup>۶۵</sup> ممکن است در مدیریت کارآمد منابع محدود مفید واقع شود. با وجود این، مجموعه قوانین عرفی و مواد حمایتی نیز ممکن است ملاک عمل باشد. به عنوان مثال، در مالزی مدت اجاره ده سال است، بابت جداگانه برای مواردی که مالک می‌تواند تغییراتی در مورد اجاره‌نامه اعمال کند و اجاره‌نامه لغو شود، وضع شده است<sup>۶۶</sup>. در کانادا فهرست این موارد شامل استفاده از زمین بندر برای مواردی به غیر از جابه‌جایی و نگهداری کالاها می‌باشد<sup>۶۷</sup>.

۳. هر پروژه ساخت اسکله، بارانداز یا سازه دیگری باید توسط سازمان بندر (در قبال دریافت هزینه لازم) یا مشاوران مورد تأیید سازمان بندر تهیه شود. در چنین مواردی، احتمال تضاد منافع کاملاً وجود دارد.

۳۴. اجاره دادن پایانه‌های کانتینری با تجهیزات تحت مالکیت بندر به‌رغم اینکه از نظر تجاری سودمند است، دو نقص کلی دارد: کارگزار در زمینه تجهیزات سنگین سرمایه‌گذاری نمی‌کند و کالا از طریق شرکتها هیچ انگیزه‌ای برای استفاده از پایانه‌هایی که در آن سرمایه‌گذاری‌های نکرده‌اند ندارند. در درازمدت، بندر باید متحمل ریسک شود.

الگوی فرانسوی نه تنها مورد اجاره بلکه مدیریت پایانه را نیز واگذار می‌کند و همچنین قراردادهای فرعی را نیز تحت کنترل دارد. اما از اعطای حق انحصاری به اجاره‌کنندگان امتناع می‌ورزد: اگر سازمان بندر، بنا به منافع عمومی، می‌تواند اجاره موقت بخشهایی از پایانه را که مورد استفاده اجاره‌کننده نیست به‌طور موقت به اشخاص ثالث اجاره دهد و اجاره‌کننده حق هیچ‌گونه اعتراضی را ندارد.

۳۵. گذشته از شرایط عمده‌ای که در کشورهای مشمول قوانین اجرایی حق فسخ را پیش‌بینی کرده است، سیستم استاندارد اجاره ثابت کرده است که به خوبی با سیستم جابه‌جایی کالاهای نیم‌فله در کلیه بنادر - مانند بنادر قاره اروپا که بخش خصوصی عملیات جابه‌جایی و نگهداری کالاها در انبار را کنترل می‌کند - سازگار است. در عمل، هر شرکت تخلیه و بارگیری کالا انبار یا انبارهای ترانزیت مورد نیاز خود را که معمولاً بخشی از محوطه‌های بارچینی مجاور است اجاره



می‌کند، این امر با این فرض صورت می‌گیرد که این فضا متعلق به عموم کاربران است و در صورت لزوم، هرکشتی می‌تواند جهت تخلیه و بارگیری جلوی انبار ترانزیت پهلوگیری کند. البته کلیه طرفهای دخیل از جمله سازمان بندر حداکثر تلاش خود را انجام می‌دهند تا کشتی‌ها بتوانند در مناسبترین محل برای انجام عملیات مربوطه پهلوگیری کنند. در برخی بنادر<sup>۶۸</sup>، کلیه انبارها و محوطه‌های بارچینی به شرکتهای تخلیه و بارگیری کالا در قالب یک مجموعه، اجاره داده می‌شدند، با این فرض که این شرکتهای انبارها و فضای موجود را بر طبق تشخیص خود میان اعضا تقسیم کرده و سازمان بنادر را از جریان امر مطلع می‌سازند.

۳۶. در کشورهای که قوانین اجرایی در آنها اجرا می‌شود، زمین‌های واقع در قلمرو بخش خصوصی، یعنی زمینهایی را که برای استفاده‌های خاص واگذار نمی‌شود و یا به آبهای دریانوردی دسترسی ندارد، می‌توان به موجب قوانین مدنی که در مقایسه با قوانین اداری، انعطاف‌پذیری بیشتری برخوردارند، اجاره کرد. عموماً این امر در مورد مناطق صنعتی دریایی که در زمینهای سازمان بندر در نزدیکی تأسیسات بندری ایجاد می‌شود صدق می‌کند. به منظور میسر ساختن چنین اجاره‌هایی می‌توان قلمروی دولتی را با رعایت محدودیتهای تعیین شده در مجموعه قوانین به قلمروی بخش خصوصی تقلیل داد.

۳۷. تعرفه‌های اجاره‌های تحت قوانین اداری (و در واقع تعرفه‌های بسیاری از اجاره‌های تحت قوانین عرفی) به طور یک‌جانبه توسط سازمان بنادر تعیین می‌شود و به جای آنکه در طول مدت اجاره ثابت بماند، همه‌ساله ممکن است تغییر کند<sup>۶۹</sup>. در اینجا نیز سازمانهای بنادر قدری انعطاف‌پذیری نشان می‌دهند. در لوهاور، هدف اصلی سازمان بندر، جذب کالا است. در نتیجه، شرایط استاندارد اجاره زمینهای بندر شامل ماده‌ای می‌شود که برطبق آن به نسبت میزان کالای جذب شده به واسطه تأسیسات، اجاره بها را می‌توان تا ۱۰۰ درصد کاهش داد<sup>۷۰</sup>. در داکار (سنگال) سازمان بندر با درج بندهایی مانند «اجاره‌ها بر اساس تعهدات تجاری طرفین در قبال توافقنامه اجاره اخذ خواهد شد» یا «هزینه هر کانتینر برحسب هزینه‌ای محاسبه می‌شود که به لحاظ اقتصادی باید از کشتی یا کالا مطالبه شود»؛ منظور از «اقتصادی» یعنی «توجه به منافع کل اقتصاد»<sup>۷۱</sup>؛ این امر مصالحه محتاطانه‌ای است میان تعهدات تجاری، کسب سود و منافع عمومی.

۳۸. در مجموع، اجاره‌های ساده منجر به سرمایه‌گذاری‌های ثابت بخش خصوصی در بنادر نمی‌شود. شواهدی در دست است مبنی بر اینکه که حتی در کشورهای مشمول حقوق عرفی

محدودیت‌هایی برای فعالیتهای بخشهای خصوصی در زمینهای بندر وجود دارد. در برخی از بنادر، اجاره دادن حتی ممنوع اعلام شد تا سازمان بنادر بتواند انحصار خود را در کلیه فعالیتهای بندری حفظ کند. در این میان یک تناقض وجود دارد؛ بندر فرانسوی لوهاور از روش اجاره استاندارد به علت انعطاف‌پذیری آن برای احداث بندر استفاده کرد. بویژه آنکه اجاره‌نامه‌ها شامل کنترل تعرفه‌ها توسط سازمان بندر در ارتباط با خدمات ارائه شده توسط اجاره‌کننده‌ها نمی‌شود، در حالی که امتیازنامه‌ها و مجوزها شامل این تعرفه می‌شوند (به قسمت زیر رجوع کنید). بندر لوهاور طی یک قرارداد درازمدت، زمین لازم برای احداث دو اسکله کانتینری را به شرکت‌های خصوصی اجاره داد و این شرکتها پایانه‌های خود را در این زمینها بنا کرده و جرثقیلهای کانتینری خود را برپا کردند. این بندر میزان دخالت خود را به عملیات لایروبی و ساخت دیواره‌های اسکله محدود کرد. هزینه عملیات خاکریزی، تسطیح، جرثقیلها، انبارها، محوطه‌های بارچینی و غیره توسط بخش خصوصی تأمین می‌شود و به موجب یک مجوز کلی راهبری این تجهیزات بر عهده بخش خصوصی است. زمینها همچنان به قلمرو عمومی تعلق دارد و به کارگزار بخش خصوصی یا مالک تجهیزات برای بلندمدت اجاره داده می‌شود. درست است که به لحاظ حقوقی این نوع اجاره ناپایدار است، اما اساس کار بر حسن نیت استوار است و احتمال اینکه بندر خودگردان لوهاور به طور غیر منتظره اداره امور را خود به دست گیرد، بسیار ضعیف است. چنین چیزی نشانگر آن است که سیستم حقوقی رسمی نیازمند اصلاحاتی می‌باشد زیرا در زمینه خاص خود مورد استفاده قرار نگرفته است.

#### پ - قراردادهای مدیریت

۳۹. در اینجا سازمان بندر مدیریت بخش یا کل تأسیسات بندر را به یک شرکت خصوصی واگذاری می‌کند. قراردادهای مدیریت در عمل بسیار شبیه اجاره‌نامه‌های زمین همراه با اجاره تأسیسات بندر هستند. قراردادها مستلزم سرمایه‌گذاری‌های عمده یا سرمایه‌گذاری اولیه از سوی اجاره‌کنندگان یا پیمانکاران نیستند و از این لحاظ با امتیازنامه‌ها تفاوت دارند. بیشتر این قراردادها شامل معاملات املاک نمی‌شود؛ یعنی زمینها به طور اخص اجاره داده نمی‌شوند. اما استثناهایی نیز وجود دارد؛ مانند داکار (سنگال) که قرارداد مدیریت پایانه کانتینری، هم قرارداد اجاره و هم مدیریت بندر است.

۴۰. بنادر سونگ کلا و پوکت در تایلند<sup>۷۲</sup> که توسط دولت احداث و تجهیز شده‌اند، در حال حاضر «به

منظور تضمین بازدهی اقتصادی عملیات و به حداکثر رساندن مشارکت بخش خصوصی» توسط بخش خصوصی<sup>۷۳</sup> اداره می‌شوند. این قراردادها، قراردادهای مدیریتی است، گرچه به غلط آن را امتیازنامه می‌خوانند<sup>۷۴</sup>. شرکت عملیات بندری مسئولیت کلیه جوانب مدیریت ایمن و کارآمد بنادر، تأمین تجهیزات ضروری جابه‌جایی کالا را علاوه بر آنچه توسط دولت تأمین شده است - که در واقع بسیار محدود هم هست زیرا دولت پیشاپیش حتی تجهیزات متحرک جابه‌جایی کالا را نیز خریداری کرده است - برعهده دارد. این شرکت مسئولیت خدمات دریایی مانند راهنمایی کشتی‌ها، چراغهای دریایی، لایروبی به منظور حفظ و نگهداری را برعهده ندارد.

این شرکت هزینه‌های عملیاتی مربوطه را براساس تقسیم درآمد و نرخ ثابت می‌پردازد که هر پنج سال ممکن است افزایش یابد. دولت همچنان مسئول دارایی‌های بندر خواهد بود. نرخ تعرفه‌ها را شرکت پیشنهاد می‌دهد و دولت آنها را تصویب می‌کند.

قراردادهای موجود در بنادر فوق در خصوص جایگزینی دارایی‌هایی که بودجه آنها توسط دولت تعیین شده است، کاملاً نامشخص هستند و پیمانکار از آنجا که بودجه تهیه دارایی‌ها را تأمین نکرده است، مجبور به استهلاک هزینه آنها نیست. احتمال دارد که دولت از منابع خود یعنی از محل مبالغی که توسط پیمانکار پرداخت می‌شود برای جایگزین کردن این دارایی‌ها استفاده کند که احتمالاً در این حالت به صورت پرداخت یارانه به کاربران خواهد بود<sup>۷۵</sup>. در این خصوص، برنامه‌های فوق بسیار نازلتر از برنامه‌های مربوط به اعطای امتیازات به شیوه سنتی هستند (به قسمت زیر رجوع کنید).

این برنامه تحت عنوان یک «روش جالب برای کشورهای در حال توسعه» توصیف شده است<sup>۷۶</sup>. با این استثنا که سنت مزبور سالها پیش از آنکه در تایلند پیشنهاد شود، در ده‌ها کشور دیگر مورد استفاده قرار گرفته است (به پاراگراف ۳۹ رجوع شود). این روش برای پیمانکارانی که از پیش سرمایه‌گذاری نمی‌کنند، بسیار جالب خواهد بود.

۴۱. در جزیره تین‌کن (نیجریه) یک گروه خصوصی دو پایانه کانتینری و رو-رو را به طور موفقیت‌آمیزی به موجب یک توافقنامه مدیریتی با سازمان ملی بنادر (NPA) راهبری کردند. یک شرکت پایانه‌ای با سرمایه‌گذاری مشترک (۴۰ درصد سهام متعلق به نیجریه و ۶۰ درصد متعلق به شرکتهای خارجی) تأسیس شده بود. سهام نیجریه متعلق به یک شرکت تخلیه و بارگیری خصوصی و یک سرمایه‌گذار عمده بخش خصوصی بود. ۳۴ درصد سهام‌های خارجی متعلق

به فرانسه، ۲۶ درصد ایتالیا، نروژ و سوئد بود که همگی خطوط کشتیرانی بودند. تعرفه‌ها کنترل می‌شدند که این امر، ویژگی اصلی امتیازنامه‌ها به شمار می‌رود. شرکت مزبور تأسیسات متعلق به سازمان بنادر را تعمیر و نگهداری می‌کرد و در حال حاضر نیز تأسیسات جابه‌جایی کالا و دیگر تأسیسات را تعمیر و نگهداری و تعویض می‌کند. درآمد خالص به شرح زیر تقسیم می‌شد:

هزینه‌های بالاسری سازمان ملی بنادر: ۳۰ درصد

تقسیم سود: ۷۰ درصد متعلق به سازمان ملی بنادر، ۳۰ درصد متعلق به شرکت پایانه‌ای نگهداری کالا در انبار: ۵۰ درصد متعلق به سازمان ملی بنادر و ۵۰ درصد متعلق به شرکت پایانه‌ای اینکه درصدهای فوق بر چه اساسی محاسبه شده است، مشخص نیست. در نگاه اول، طرح مزبور برای سازمان بنادر نیجریه که نقش آن فقط به اجاره تأسیسات محدود می‌شد بسیار سودآور بود. بر اساس این طرح، اجاره‌ای که این سازمان دریافت می‌کرد، بسیار بیشتر از مشارکت اقتصادی این سازمان در برنامه مزبور بود و برطبق قوانین، این سازمان هیچ مالیات یا سود سهامی به دولت نمی‌پردازد. از آنجا که کارگزاران بخش خصوصی ضمن به دست آوردن سود، مالیات نیز می‌پردازند، می‌توان چنین استنتاج کرد که در نهایت اخذ عوارض بالا عمدتاً به خاطر منافع سازمان بندر صورت می‌گیرد. این امر موجب طرح مسائلی می‌شود که از حوزه مورد بررسی این مقاله فراتر می‌رود و به کنترل صحیح حوزه‌های عمده توسط سازمانهای بندر مربوط می‌شود.

برنامه جزیره تین‌کن در ۱۹۹۱ متوقف شد. این پایانه تحت اختیار سازمان بندر قرار گرفته است و میزان بهره‌وری آن به سرعت سقوط کرد.

۴۲. در جمهوری سوسیالیستی کنگو که در آن غالب صنایع ملی شده‌اند، در ۱۹۶۴ دو شرکت سهامی به ترتیب برای انجام عملیات جابه‌جایی کالا و الوار در بندر پوانت‌نوار تشکیل شد. ۵۴ درصد سهام این شرکتها متعلق به دولت و دو شرکت دولتی و ۴۶ درصد آن متعلق به سه شرکت خطوط کشتیرانی فرانسه یا شرکتهای تخلیه و بارگیری کالا بود. این دو شرکت دارای مجوزهای لازم برای فعالیت بودند.

۴۳. نمونه دیگر تجربه شرکت بهره‌برداری بندر بیروت است که بعد از ایجاد سیستم اعطای امتیاز در ۱۸۸۷، مدیریت بندر بیروت را در اختیار گرفت و در ۱۹۶۰ در نظام قراردادهای مدیریتی تغییر یافت. یکی از مهمترین ویژگی‌های آن هزینه‌ای بود که به عنوان درصدی از درآمد ناخالص به

علاوه ۵۰ درصد درآمد خالص محاسبه می‌شد. هزینه کلیه تجهیزات را دولت تأمین می‌کرد که با این وصف درآمد قابل توجهی از بابت این سیستم نصیبش می‌شد.

قرارداد مدیریت بندر مونرویا (۱۹۴۳) مانند قرارداد سونگ‌کلا - پوکت در خصوص جایگزینی تأسیسات دولتی نسبتاً ابهام داشت.<sup>۷۷</sup>

در سیستم بندر صافی<sup>۷۸</sup> در مراکش، پرداخت هزینه ثابت و درصدی از هزینه به دولت الزامی بود؛ همچنین پرداخت اجباری مبلغی به صندوق وجوه ذخیره برای تأمین هزینه جایگزینی تأسیساتی که توسط دولت سرمایه‌گذاری شده‌اند، اجباری بود؛ این امر بنا بر ملاحظات احتیاطی صورت می‌گرفت که در سایر قراردادها به آن توجهی نشده بود.

در سیستم کازابلانکا<sup>۷۹</sup> (مراکش) به شرکت مدیر بندر نرخ ثابت همراه با شرط افزایش پرداخت می‌شد. سود حاصله به صورت مساوی بین دولت و شرکت مدیر بندر تقسیم می‌شد و دولت زیانهای احتمالی را متحمل می‌شد. شیوه جایگزینی تجهیزات نامشخص بود. هزینه تجهیزات جدید را دولت تأمین می‌کرد.

قراردادهای مدیریتی صراحتی در مورد مسئله تأمین سرمایه وجود ندارد و در صورتی که در قراردادهای اعطای امتیاز به این مسائل توجه کافی شده است. علاوه بر این، در تمامی قراردادهایی که در اینجا مورد بررسی قرار گرفت، معیار عملکرد صرفاً معیارهای مالی نیستند و در صورتی که بندر در انحصار یک شرکت باشد، حتی ممکن است از نظر مالی نتایج معکوسی داشته باشد. اما مورد بندر داکار متفاوت است؛ در پایان هر سال، سازمان بندر و شرکت عامل به منظور بررسی میزان بهره‌وری با یکدیگر ملاقات می‌کنند و سرانجام اقدامات ضروری را برای بهبود آن انجام می‌دهند.<sup>۸۰</sup>

#### ت - اجاره زمین همراه با اعطای مجوز برپایی تجهیزات متعلق به بخش خصوصی

۴۴. مجوز، اجازه انجام فعالیت تجاری خاصی است که انجام آن بدون مجوز امکان‌پذیر نیست.<sup>۸۱</sup> در کشورهای مشمول حقوق عرفی یا قوانین مدنی / اجرایی، معمول این است که سازمانهای بندر و یا نماینده ناظر آنها (البته همه سازمانهای بندر اختیارات نظارتی ندارند) عموماً اعطای مجوز به کارگزاران بخش خصوصی برای انجام فعالیتهای تجاری در مناطق بندر را در اختیار دارند.<sup>۸۲</sup> با وجود این، بنادری هستند که در آنها برای اجاره زمین، انبارهای ترانزیتی، انبارها و سایر تأسیسات بندری، کسب مجوز به منظور انجام فعالیتهای تجاری الزامی است.<sup>۸۳</sup>

۴۵. اعطای مجوز استقرار تجهیزات بخش خصوصی روشی از مشارکت بخش خصوصی در بنادر است که در حال شکوفایی است. این روش اجاره زمین همراه با استفاده از تجهیزات - معمولاً تجهیزات جابه‌جایی کالا - را امکان‌پذیر می‌سازد و بخش خصوصی مجبور به سرمایه‌گذاری است. این امر در کشورهای مشمول قوانین اجرایی به عنوان مجوز استقرار تجهیزات بخش خصوصی که متعهد انجام خدمات عمومی است، شناخته می‌شود.<sup>۸۴</sup> در ژاپن سازمانهای بندر حتی از انجام عملیات مرسوم در اسکله‌های ویژه اجتناب می‌کنند. ماده ۱۲ قوانین بندر (۱۹۵۰) سازمانهای بندر را موظف می‌سازد تا «آن دسته از تأسیسات بندری را که تحت مدیریت آنها قرار دارند و اختصاص آنها برای استفاده عمومی ضروری نیست و یا اداره آنها توسط کارکنان سازمان به نظر نمی‌رسد، اجاره دهند.» این ماده بویژه مربوط به اسکله‌های ویژه و اختصاصی می‌شود. ماده ۱۳ تصریح می‌کند که سازمان بندر «نباید مانع از فعالیتهای مؤسسات خصوصی در حوزه‌های حمل و نقل و نگهداری کالاها در انبارها شود و یا در فعالیتهای تجاری آنها اختلال ایجاد کند و یا در هیچ زمینه تجاری خاصی با آنها رقابت کند.»

۴۶. اجاره پایانه‌های اختصاص مشکل رفتارهای تبعیض‌آمیز را مطرح می‌کند. آیا ارائه خدمات به کلیه کشتی‌ها باید بر اساس تقدم باشد و یا اینکه برخی کشورها تا حدودی از اولویت برخوردارند؟ هنگامی که پایانه به خطوط کشتیرانی اجاره داده می‌شود، استفاده ترجیحی اسکله کاملاً عمومیت دارد، اما بندهایی از قانون از کاربران موردی حمایت می‌کند. به عنوان مثال، در تاکوما (ایالات متحده) استفاده ترجیحی از اسکله - حتی در صورتی که توسط شناوری دیگر اشغال شده باشد - به اجاره‌کننده (یکی از خطوط کشتیرانی) واگذار شده است. در صورتی که اسکله هنگامی که یکی از کشتی‌های اجاره‌کننده از ۳۶ ساعت پیش اعلام ورود کرده باشد، توسط کشتی دیگری اشغال باشد، اسکله بدون هیچ‌گونه هزینه‌ای برای پهلوگیری کشتی متعلق به اجاره‌کننده تخلیه می‌شود.<sup>۸۵</sup> یکی از شروط حاکم بر قرارداد شرکت بندرگاه و بارانداز مرسی (انگلستان) در زمینه اسکله‌های اختصاصی این است که دارنده امتیاز اسکله در استفاده از اسکله ارجحیت دارد اما دارای حق انحصاری استفاده از اسکله اختصاصی نیست.<sup>۸۶</sup> از آنجا که اجاره‌کننده در تجهیزات سرمایه‌گذاری می‌کند، مدت اجاره معمولاً طولانی‌تر از اجاره‌نامه‌های ساده زمین است (به عنوان مثال ۲۰ سال در فرانسه برای نخستین اجاره و ۱۵ سال برای نوبت دوم اجاره). اگرچه مالکیت تجهیزات به بخشی خصوصی تعلق دارد، این تجهیزات معمولاً در قلمروی دولتی یا/و بخشی از سیستم بندر استقرار می‌یابد که ملاحظات

ناشی از منافع عمومی بر آن حاکم است. در نتیجه، در برخی از کشورها، شرایط قانونی منحصر بفردی در رابطه با کاربری زمین وجود دارد. در بنادر فرانسه، در صورت بلااستفاده ماندن تجهیزات، اجاره کننده متعهد است به سایر کارگزارانی که به آنها نیازمند هستند، اجازه استفاده از تجهیزات را بدهد. با این وجود، این امر موردی فرضی است و در عمل احتمالاً فقط خود مالکان تجهیزات مدرن و پیچیده امکان استفاده از آنها را خواهند یافت.

در مورد اینکه چه کسی تجهیزات را باید اداره کند همواره اختلاف وجود داشته است بویژه در مواردی که نیروی کار بندر در کنترل اتحادیه های کارگری است، از امتیاز انحصاری راهبری تجهیزات درون مناطق بندر برخوردارند. این امر نشان می دهد که بدون ارزیابی وضعیت نیروی کار نمی توان اقدام به خصوصی سازی کرد.

در این خصوص، سالهاست که در بندر دانکرک (فرانسه) اختلاف شدیدی وجود داشته است.<sup>۸۷</sup> در این بندر یک کارخانه تولید فولاد متعلق به بخش خصوصی (نکته جالب توجه آن است که این کارخانه در ۱۹۹۱ ملی شد، اما مشکل موجود بر طرف نشد) به عنوان پایانه اختصاصی برای استفاده بخش خصوصی احداث شد. بر اساس قانون کارگران بارانداز (۱۹۴۷) که فقط در بنادر عمومی به کارگران بندر حق انحصاری می داد، این کارخانه فولادسازی برای راهبری تجهیزات تخلیه سنگ آهن، از نیروی کار خود استفاده می کرد. به علت آنکه کارگران بندر می خواستند در این کارخانه استخدام شوند، اعتصابات طولانی برپا شد. مسئله زمانی برطرف شد که این کارخانه پذیرفت کارگران بیکار بارانداز را به طور صوری استخدام کرده و به آنان حقوق بیکاری بدهد و در عین حال از نیروی کار خود استفاده کند. از این پیروزی، نیروی کار بندر طرفی نیستند، زیرا حوادثی که در دانکرک اتفاق افتاد بیشتر در راستای لغو قانون ۱۹۴۷، پایان نظام خاص استخدام موقت کارگران بارانداز، پرداخت حقوق و مزایای روزهای بیکاری، نبود نظم و انضباط کاری و غیره بود.<sup>۸۸</sup> بر اساس قانون جدید کارگران بارانداز (۱۹۹۲) کارگران بندر در استخدام دائمی شرکتهای مختلف تخلیه و بارگیری درآمدند و شرایط استخدام آنها، شرایط استاندارد قانون کار و توافقنامه ای جدید است که هنوز مورد بحث است.

۴۷. تعرفه های اجاره از نرخ یکسان تا سیستم تقسیم درآمد متغیر می باشد.<sup>۸۹</sup> در اجاره های مبتنی بر نرخ یکسان، مالک در ازای مبلغی ثابت حق استفاده از یک دارایی ثابت را برای مدت زمانی معین به اجاره کننده اعطا می کند. مزیت عمده نرخ یکسان این است که سود و هزینه ها پیشاپیش مشخص است. اجاره با نرخ ثابت، بیشتر انگیزه را به اجاره کننده برای ایجاد حداکثر میزان

فعالیت‌های تجاری در پایانه می‌دهد. اجاره نهایی با نرخ حداقل / حداکثر اجاره، مالک حداقل و حداکثر میزان اجاره را بسته به میزان فعالیت انجام شده با استفاده از دارایی ثابت تعیین می‌کند. در اینجا حداقل و حداکثر مبلغ اجاره از پیش تعیین می‌شود. به عنوان مثال، هزینه پرداختی کاربری که پایانه کانتینری را اجاره می‌کند، بسته به ظرفیت پذیرش سالانه کالا کم یا زیاد می‌شود. در سیستم اجاره تقسیم درآمد، شکلی از مالکیت بین مالک و اجاره‌کننده پدید می‌آید. این سیستم معمولاً تلفیقی از سیستم حداقل میزان اجاره بهاست. به این معنی که اجاره‌کننده کلیه هزینه‌ها را تا رسیدن به میزان معینی از اجاره بهای سالانه پرداخت می‌کند، سپس اجاره‌کننده و بندر سود حاصله از دیگر فعالیت‌های اضافی مربوط به کالاها را تقسیم می‌کنند.

در سیستم اول، مالک (بندر) ممکن است از اجاره‌کننده مبلغ بسیار کمتری را به عنوان اجاره بها دریافت کند، به این معنی که میزان اجاره بهای تعیین شده در مقایسه با هزینه‌های اجاره‌کننده، سهم بسیار کمتری را تشکیل می‌دهد. در واقع، مالک به اجاره‌کننده یارانه می‌پردازد. با وجود این، از نقطه نظر اقتصادی اگر تعرفه‌ها بر اساس هزینه‌ها باشند، این امر به بندر ربطی نخواهد داشت؛ مادام که بندر بتواند هزینه‌های خود را مستهلک کند و سود معقولی به دست آورد، سودی که اجاره‌کننده به دست می‌آورد، نباید هیچ ارتباطی به مالک داشته باشد. در صورتی که سود اجاره‌کننده بسیار زیاد باشد، سیستم مالیات‌بندی عمومی و همچنین تعرفه‌ها آن را کنترل خواهد کرد البته تا حدی که میزان تعرفه‌ها تأثیر منفی بر میزان ورود کشتی‌ها نداشته باشد. علاوه بر این، سازمان بندر می‌تواند به آسانی شرط افزایش نرخها یا بودجه‌ای برای جایگزینی تأسیسات را به قرارداد اضافه می‌کند.<sup>۹۱</sup> در سیستم حداقل و حداکثر اجاره بها نیز چنین امری صادق است.

نکته‌ای بسیار تعجب‌آور در سیستم تقسیم سود این است که چرا با اینکه بندر هیچ احتمال زبانی را بر عهده نمی‌گیرد، در سود سهیم می‌شود؟ سیستم تقسیم سود بسیار شبیه باجگیری است که به واسطه آن، بندر با برخورداری از امتیاز موقعیت منحصرفرد زمین و تأسیسات خود، پیمانکاران را تحت فشار قرار می‌دهد و بخشی از سود آنها را به تصرف خود درمی‌آورد. بویژه آنکه در هر صورت حداقل درآمد بندر برای پوشش هزینه‌هایش تضمین شده است.<sup>۹۱</sup>

۴۸. در بندر نیویورک نمونه‌هایی از پایانه‌های کانتینری بزرگ متعلق به بخش خصوصی وجود دارد که توسط خطوط کشتیرانی ساخته شده‌اند و برای استفاده‌های اختصاصی به کار گرفته می‌شوند. این پایانه‌ها هیچ هزینه‌ای برای دولت دربرندارند اما عملاً برای یکی از خطوط کشتیرانی در نظر



گرفته شده‌اند و همجواری آنها در یک بندر ممکن است منجر به هدر رفتن فضای بندر شده و حاکی از برنامه‌ریزی‌های نامناسب باشد که در این صورت این هزینه‌ها در هزینه‌های حمل منعکس خواهد شد. این سناریو تقریباً شبیه سناریوی شرکتهای باراندازی یا بنادر دارای خطوط راه‌آهن در گذشته است و ممکن است در درازمدت همان نتایج منفی را در پی داشته باشد. بندر کائوشیونگ (تایوان) و بندر هنگ‌کنگ دارای پایانه‌های کانتینری عمومی هستند که پس از برگزاری مناقصه عمومی سازمان بندر توسط کارگزاران بخش خصوصی ساخته شده و توسط همانها اداره می‌شوند. ارزیابی این برنامه به اطلاعات بیشتری (حق مالکیت زمین، تمهیدات قانونی و غیره) نیازمند است.

### ث - اعطای امتیاز طرحهای ساخت - راه‌اندازی - انتقال

۴۹. در اصطلاح حقوق عمومی، امتیاز بهره‌برداری اعطای امتیازات خاصی از سوی دولت است. در بنادر بسیاری از کشورها بویژه در اروپا، افریقا، بخشی از خاور میانه و آسیا این موضوع تنها به اعطای امتیاز خلاصه نمی‌شود. اعطای امتیاز به صورت قراردادی است<sup>۹۲</sup> که توسط آن واگذارکننده حق سرمایه‌گذاری، ساخت و راه‌اندازی تأسیسات و یا بعضی از تجهیزات بندر را برای استفاده عمومی برای مدت زمان محدودی به دارنده امتیاز بهره‌برداری واگذار می‌کند. بعد از اتمام مدت زمان تعیین شده، بدون هیچ دریافت هزینه‌ای تجهیزات به واگذارکننده انتقال داده می‌شوند و در مالکیت او قرار می‌گیرد<sup>۹۳</sup>.

اعطای امتیاز، سیستم راهبری خدمات عمومی است که از چند قرن پیش متداول بوده است. این خدمات مطابق با قوانین خدمات عمومی عرضه می‌شود: ارائه خدمات یکسان به کلیه کاربران و استمرار در ارائه خدمات<sup>۹۴</sup>. همچنین امکان دارد اعطای امتیاز مربوط به تأسیسات و تجهیزاتی شود که از قبل توسط اعطاکننده امتیاز ساخته شده است و در این صورت بین اعطای امتیاز و قرارداد مدیریت شباهتهایی وجود دارد با این تفاوت که جایگزینی تأسیسات و تجهیزات توسط دارنده امتیاز بهره‌برداری انجام می‌شود و نه توسط اعطاکننده امتیاز. به عنوان مثال، می‌توان به امتیازات بهره‌برداری در فرانس که به اتاقهای بازرگانی برای عملیات بنادر اعطاء می‌شود اشاره کرد.

در واقع، سیستم امتیاز بهره‌برداری رکن اصلی عملیات بندر و بسیاری از سرمایه‌گذاری‌های عمده در تعدادی از کشورها طی ۲۰۰ سال گذشته بوده است که به موجب آن حق بهره‌برداری

به شرکتهای خصوصی و یا شرکتهای مختلط - شرکتهای دولتی یا سازمانهای دولتی - اعطا می‌شود. بخش عظیمی از شور و اشتیاق به خصوصی‌سازی بنادر در کشورهای پدید آمد که سیستم اعطای امتیاز بهره‌برداری را عمدتاً نادیده می‌گرفتند و به گونه‌ای رفتار می‌کردند که گویی این سیستم تحت عنوان برنامه ساخت راه‌اندازی - واگذاری به‌تازگی کشف شده است.<sup>۹۵</sup>

۵۰. طول مدت یک امتیاز بهره‌برداری با هزینه‌های سرمایه‌گذاری و دوره استهلاک هزینه در ارتباط است. در سال ۱۹۲۳ امتیاز ساخت و راه‌اندازی بندر تانگیر در مراکش به مدت ۷۵ سال واگذار شد که البته حدود ۴۰ سال به طول انجامید. امتیاز کانال سوئز برای مدت ۹۹ سال اعطا شد که ۸۷ سال به طول انجامید. امتیاز بندر بیروت به مدت ۶۰ سال از تاریخ ۱۸۷۸ واگذار شد اما طی جنگ جهانی اول دچار وقفه شد، در ۱۹۲۰ اصلاحاتی در آن ایجاد شد و پیش از تصاحب کامل این بندر توسط دولت در ۱۹۹۱ این حق امتیاز به قرارداد مدیریت تغییر یافت. برخی از امتیازات به طور نامحدودی تجدید می‌شوند، به عنوان مثال می‌توان به اعطای امتیازات عملیات و تأسیسات بندری به اتاقهای بازرگانی در فرانسه اشاره کرد که بر اساس قوانین کشوری واگذار شدند. در ۱۹۹۲ پروژه اعطای حق بهره‌برداری از یک پایانه کانتینری در کوچین (هند) مطرح شد.<sup>۹۶</sup>

۵۱. برخی از امتیازات بهره‌برداری در ابتدا محدود به تجهیزات بود، بر مبنای این قانون که دولت (یا سازمان بندر) مسئولیت نگهداری از تأسیسات زیربنایی و بخش خصوصی مسئولیت نگهداری از تأسیسات روساخت را بر عهده بگیرند. اعطای امتیاز تأسیسات بندری بزرگ کمابیش به عنوان روشی محسوب می‌شد که می‌بایست فقط در مستعمرات و یا در کشورهای در حال توسعه که منابع عمومی اندک بود، به کار گرفته می‌شد. به این معنا، اعطای امتیاز بهره‌برداری در مراکش، امپراطوری عثمانی<sup>۹۷</sup>، برزیل، هند، لیبریا و غیره نمونه‌های مهمی از رویکرد مورد بحث هستند. در واقع مرز بین تأسیسات زیربنایی و روسازه بسیار باریک است و امتیازاتی که تحت عنوان امتیاز بهره‌برداری از تجهیزات نامیده می‌شوند در زمینه تأسیسات زیربنایی مانند حوضچه‌های خشک (که معمولاً به لحاظ مالی با شکست روبه‌رو می‌شدند) اعطا شده‌اند. اما این توسعه اسکله‌های نفتی بود که پروژه‌های بزرگ زیربنایی متعددی را به دنبال داشت براساس سیستم واگذاری اجرا شدند. در فرانسه امتیاز بخش وسیعی از بندر لوهاور به همراه اسکله‌های نفتی و محوطه مخزنهای آن به شرکت صنعت دریانوردی واگذار شده است.

۵۲. مزیت عمده اعطای امتیاز بهره‌برداری این است که سرمایه‌های اعطاکننده امتیاز را آزاد

می‌سازد. دارنده امتیاز از پیش بودجه کل عملیات را تأمین می‌کند و تجهیزات را راهبری، تعمیر و نگهداری و هزینه‌های سرمایه‌گذاری شده خود را از طریق تعرفه‌ها مستهلک می‌کند و یا دارنده امتیاز کلیه منابع مالی لازم را برای جایگزینی تأسیسات و تجهیزات که در امتیازنامه درج شده است، تخصیص می‌دهد.<sup>۹۸</sup> کاستی‌های امتیاز بهره‌برداری از کشوری به کشور دیگر بسته به مجموعه قوانین آنها متفاوت است. در فرانسه حیطه اختیارات اساسی که تاریخ آن به ۱۹۱۵ باز می‌گردد، شامل کنترل سطوح تعرفه‌ها می‌شود. قانون ارائه خدمات عمومی یکسان که در حیطه اختیارات به طور ضمنی بیان شده است هنگامی که برای جذب کالاهای مشتری نیاز به ارائه شرایط خاصی است، ممکن است نابسامانی‌هایی را ایجاد کند (و موجب اقامه دعاوی حقوقی شود). همچنین کلیه تجهیزات یا تأسیساتی که امتیاز آنها واگذار شده است به مجرد آنکه به مرحله بهره‌برداری بررسند، جزیی از منافع عمومی قلمداد می‌شود<sup>۹۹</sup> و به این ترتیب از تملک دارنده امتیاز بهره‌برداری که از پیش بودجه آنها را تأمین کرده است حتی پیش از استهلاك کامل هزینه‌ها، خارج می‌شود و از آنجا که کارگزار تجهیزات مالک آنها نیست موضوع استهلاك هزینه‌ها به خودی خود مشکلاتی را ایجاد می‌کند. بنابراین، امتیاز بهره‌برداری یک شیوه منسوخ نیست بلکه بر عکس حیطه اختیارات آن است که مستلزم بازنگری است. جالب اینکه همان طور که در بالا اشاره شد، برای ساخت تأسیسات کانتینری بزرگ در بندر لوهاور از روش اجاره ساده استفاده شد، زیرا دقیقاً راحت‌ترین و انعطاف‌پذیرترین روش حقوقی بود.<sup>۱۰۰</sup>

۵۳. اعطای امتیاز نارسایی‌هایی نیز دارد. دولتها و نظامهای دیوان‌سالاری چندان میلی به استفاده از این روش ندارند، مگر در مواردی که این امتیازات به شرکتهای مختلط اعطا شود که در آنها منافع عمومی نیز در نظر گرفته می‌شود. دارنده امتیاز احساس ناامنی می‌کند و همواره قرارداد او در مطبوعات مورد حمله قرار می‌گیرد و با تغییر هر دولت زیر سؤال می‌رود. به او فشار می‌آورند که کارکنانی را که دولت تعیین می‌کند، استخدام کند دولتی که قرارداد حق بهره‌برداری در راستای اهداف سیاسی دولت است. از سوی دیگر، دارنده حق بهره‌برداری در جستجوی مالیاتهای ویژه یا مزایای دیگری است. به عنوان مثال بررسی قراردادهای حق بهره‌برداری گذشته نشان می‌دهد که در همه موارد دارنده حق بهره‌برداری تمایل به اکتساب حق مالکیت کامل بر زمینهای وسیع به منظور ساخت ابنیه داشته‌اند. در برخی موارد بسیار واضح است که احتمالاً برخی از حق بهره‌برداری از بنادر فقط بهانه‌ای برای معاملات پرسود املاک بود.<sup>۱۰۱</sup>

دارنده حق امتیاز در اصل دارای حقی انحصاری است و سرمایه‌گذاری آنها مؤید همین نکته

است. بنابراین، سیستم اعطای امتیازات ممکن است در کلیه نقائص سیستمهای انحصاری را دارا باشد و به همین منظور باید تحت کنترل قرار گیرد.

۵۴. اجاره پایانه‌ای به منظور انجام عملیات بخش خصوصی در بندر ونکوور نمونه‌ای بارزی از درهم آمیختن رویکردهای بخش خصوصی و عمومی است که تعیین‌کننده مفاد توافقنامه‌های اعطای امتیاز بهره‌برداری در بنادر عمومی است. در مقدمه این قرارداد اشاره شده است که از آنجا که هدف بندر ونکوور از مدیریت و اداره این بندر دستیابی به یک سیاست ملی بنادر است، پایانه این بندر باید توسط پیمانکار از جانب بندر ونکوور و تحت هدایت این بندر در جهت منافع عمومی و منافع بندر اداره شود. تعیین اینکه چه چیزی مغایر با منافع عمومی است بر عهده بندر است (در واقع، چنین ادعایی به قدری کلی و دارای پیامدهایی مهم است که در نهایت ممکن است مورد تأیید دادگاه‌ها قرار نگیرد). پیمانکار از حق انحصاری در بندر ونکوور برخوردار نیست اما قرار است تا به طور اختصاصی مدیریت پایانه این بندر را به دست گیرد: «بدون کسب تأییدیه کتبی بندر، پیمانکار نمی‌تواند هیچ‌گونه فعالیت مشابه در دیگر نقاط بندر انجام دهد. پایانه این بندر به صورت یک پایانه عمومی اداره خواهد شد، به این معنی که خدمات لازم به کشتی‌ها بر اساس حق تقدم ارائه می‌شود، اما پیمانکار می‌تواند کشتی‌های خطی را در اولویت خاص قرار دهد. صورت‌حساب هزینه‌های پیمانکار باید به تأیید بندر برسد اما پیمانکار ملزم نیست از سیاستهای تجاری و توسعه بندر - که به علت اهمیت استفاده حداکثر از پایانه در جهت منافع بندر باید با مشورت بندر و کارگزار همراه باشد - پیروی کند. مطالبه هزینه‌هایی کمتر از تعرفه‌های تعیین شده به هیچ‌وجه شیوه تبعیض‌آمیزی محسوب نمی‌شود و بنابراین انجام آن مانعی ندارد. پرداخت پیمانکار به بندر ونکوور در دو بخش صورت می‌گیرد: تعیین هزینه‌های ثابت بندر و تعیین هزینه‌های متغیر با توجه به میزان تردد کالا. بندر با دریافت این مبالغ هزینه‌های سرمایه‌گذاری شده خود را مستهلک می‌سازد و پیمانکار نیز پایانه را تحت کنترل خواهد داشت.

### ج - مشارکت مالی مستقیم بخش خصوصی

۵۵. مشارکت مالی مستقیم بخش خصوصی در سرمایه‌گذاری در بندر را می‌توان به عنوان شکلی از پرداخت یارانه یا دخالت بخش خصوصی در نظر گرفت. در فرانسه، شیوه‌های کمک‌های مالی بلاعوض مدتی است که در سرمایه‌گذاری‌های عمومی رایج

است. کمکهای مالی بلاعوض، کمکهای مالی رایگانی است که توسط شهرداری، سازمانهای دولتی، اتاق بازرگانی و غیره در یک سرمایه‌گذاری عمومی صورت می‌پذیرد و در درازمدت به نفع توسعه این نهادهاست. کمکهای بلاعوض هیچ‌گونه حق مداخله‌ای در ساخت تأسیسات یا مدیریت سرمایه‌گذاری ایجاد نمی‌کند اما بی‌تردید این کمکها تا حدودی موجب اعمال نفوذ می‌شوند.

کمکهای مالی بلاعوض با قراردادهای طرح توسعه ادغام شده‌اند. قرارداد طرح توسعه قراردادی است بین دولت، سازمانهای محلی، مؤسسات تجاری دولتی یا مؤسسات تجاری خصوصی برای اجرای اهداف تعیین شده<sup>۱۲</sup> در طرح توسعه که به موجب آن هر یک از طرفین قرارداد متعهد به اعطای کمکهای مالی برای اجرای پروژه می‌شود. به عنوان مثال، در بندر لوهاور پروژه بندر حدود ۲۰۰ میلیون دلار امریکا هزینه دربرداشت. قراردادی بین دولت و منطقه بلندی‌های نرماندی منعقد شد که طی آن دولت ۲۰ درصد هزینه را متقبل شد مشروط به اینکه سایر سرمایه‌گذاران بقیه این مبلغ را تأمین کنند. سازمانهای محلی حدود ۱۵ درصد، سازمان بندر حدود ۳۵ درصد و بخش خصوصی حدود ۳۰ درصد هزینه را تأمین کردند<sup>۱۳</sup>.

۵۶. مشارکت بخش خصوصی و دولتی در سرمایه‌گذاری در زمینه تأسیسات بندر مزیتی دربردارد: این مشارکت آنها را واکاوی دارد تا هزینه‌های مربوط به تأسیساتی را که تخصیص می‌دهند، به دقت برآورد کنند. با این اقدام، این احتمال که تأسیسات - پس از ساخته شدن - کمتر مورد استفاده قرارگیرد، کاهش می‌یابد.

### چ - سرمایه‌گذارهای مشترک بین بخش خصوصی و سازمانهای بندر

۵۷. اکثر قوانین سازمانهای بندر به آنها اجازه سرمایه‌گذاری در حوزه‌های کاری مرتبط با فعالیت اصلی بندر را می‌دهد. موارد بسیاری از فعالیت مشترک بخش خصوصی و دولتی وجود دارد. به عنوان مثال، پایانه‌های غلات در روئن، بزرگترین بندر ویژه غلات در اروپا، از مدتها پیش در قالب یک شرکت خصوصی/دولتی خصوصی سازی شده است و بندر خودگردان روئن، اتاق بازرگانی، اتاق کشاورزی و دیگر مؤسسات کشاورزی بخش خصوصی در آن سهام هستند. چنین شرکتی بدون دریافت یارانه و بدون هیچ‌گونه دخالت دولت اداره می‌شود و تنها شرط فعالیت آن اخذ گواهینامه برای انجام فعالیت در بندر است؛ سود و زیان فعالیتها مستقیماً متوجه خود این شرکت است.

در زئیر - کنگوی بلژیک سابق - پایانه کانتینری خشکی در کینشازا که یک بندر خشکی و همچنین پشتیبان بندر دریایی پرازدحام ماتادی است، تحت مالکیت یک شرکت سهامی قرار دارد که سهامداران عمده آن سازمان بندری محلی و یک خط کشتیرانی خارجی است. مدیریت اصلی این پایانه بر عهده این خط کشتیرانی است. این شرکت برای فعالیت در بندر حتی نیازی به مجوز ندارد زیرا در زمینهای دولتی احداث نشده است. این شرکت سودآور است و بسیار آزادانه تر از سازمان بندر که مشمول مقررات سخت مؤسسات تجاری و دولتی است، فعالیت می کند. توافقنامه جمعی سازمان بندر که بسیار سخاوتمندانه تنظیم شده و یکی از منابع اصلی مشکلات مالی سازمان بندر است، مشمول کارکنان این شرکت نمی شود.

در ۱۹۷۴ در کنگو، یک شرکت خصوصی/دولتی با همکاری بین دولت، سازمان بندر (۴۰ درصد سرمایه) و ۲ شرکت تخلیه و بارگیری کالا به منظور جابه جایی کالا و انجام خدمات باراندازی در بندر پوانت نوار تأسیس ایجاد شد. در هیئت مدیره هفت نفره این بندر، چهار عضو از بخش خصوصی و سه نفر از بخش دولتی بودند. به نظر می رسد که هدف این شرکت خصوصی/دولتی جلوگیری از ملی شدن کامل عملیات تخلیه و بارگیری کالا در کشوری رسماً مارکسیست لنینیست و استفاده از تجربه شرکتهای تخلیه و بارگیری بخش خصوصی باشد<sup>۱۴</sup>. در اوایل ۱۹۲۰، زمانی که بندر رودخانه ای بزرگ استراسبورگ در فرانسه تأسیس شد، تصمیم گرفته شد که بندر فعالیت خود را به ساخت حوضچه ها محدود کند و همچنین کلیه تجهیزات، تأسیسات و یا ابنیه مستقر در خشکی خصوصی شود و از آزادی تجاری کاملی برخوردار بوده و در عین حال تأمین سرمایه را نیز تماماً بر عهده بگیرد<sup>۱۵</sup>.

۵۸. به طور خلاصه آنکه تلاشهای اخیر برای استفاده از شرکتهای خصوصی در مدیریت پایانه های عمومی به عنوان گامی در جهت خصوصی سازی در نظر گرفته شده است. هر چند که در واقع این تلاشها، همان گونه که پیشتر ذکر شد، در قالب سیستم اعطای مجوز و امتیاز بهره برداری صورت گرفته است. در واقع، سازمان جامع بندر نهادی غیر طبیعی به شمار می رود زیرا این نهاد مبتنی بر این تصور کاذب است که یک سازمان به تنهایی قادر به اجرای فعالیتهایی متعدد و گوناگون از قبیل عملیات مربوط به بویه ها، راهنمایی کشتی ها، تخلیه و بارگیری، نگهداری کالا در انبار و حتی در برخی موارد تعمیر کشتی ها و وظایف نظارتی می باشد. در واقع امر، برخی از سازمانهای بندر در انجام چنین شیوه ای موفق بوده اند: نخست آنکه این موفقیت ثابت نمی کند که در صورتی که این وظایف بین واحدهای مستقل تقسیم می شدند، نتیجه رضایت بخش تری

به بار نمی‌آمد. دوم آنکه چون این شیوه کاملاً مغایر با اصول تخصصی شدن امور است، اکثر سازمانهای بنادر شکست می‌خورند. سیستم اعطای مجوز و امتیاز بهره‌برداری، هرچند قدیمی، اما یکی از مدرنترین و سازگارترین شیوه‌های مدیریت امور بندر بوده و خواهد بود زیرا این سیستم کاملاً با اصول تخصصی شدن امور مطابقت دارد. سوم اینکه به‌سادگی می‌توان چنین گفت که کارگزاران بندر از تمامی منابع لازم برای تأمین کلیه تجهیزات - بویژه در صورت استفاده کوتاه‌مدت و نامنظم از این تجهیزات - برخوردار نیستند<sup>۱۰۶</sup>. کارگزاران بندر باید خود را با این شرایط سازگار کنند و فعالیت‌های خود را بر وظایف قانونی اصلی یک نهاد مرکزی - یعنی نقشهایی مانند مقررات عمومی، موضوعات مربوط به ایمنی دریانوردی، برنامه‌ریزی و هماهنگی با سایر شیوه‌های حمل و نقل و مشورت‌های لازم به دست‌اندرکاران سیاست‌های بندری - متمرکز کنند. انجام این امر مستلزم کارکنان کم‌شمار اما بسیار واجد صلاحیت و با تخصص‌های گوناگون است که عمدتاً شامل برنامه‌ریزان، اقتصاددانان، مهندسان، کارشناسان دریایی و حقوقدانان می‌شود<sup>۱۰۷</sup>.

مکزی یک نمونه مناسبی از سازمانهای بندری است که از طریق فاصله‌گرفتن از عملیات توانسته‌اند به کلیه اهداف مورد نظر خود دست یابند. در اینجا اتحادیه‌ها در کنترل بندری که ظاهراً تحت کنترل سازمان بندر است، موفق بوده‌اند. طی سالیان متمادی، بنادر به عنوان مناطقی در نظر گرفته می‌شدند که در آنها عملیاتی پرهزینه انجام می‌شد، فعالیت‌های خلاف قانون صورت می‌گرفت و قوانین کاری نیز بسیار محدودکننده بود. در ۱۹۹۱ هنگامی که دولت کنترل بندر و راکروز را در اختیار گرفت و کلیه کارگران بندر را اخراج کرد و با اعطای سه امتیاز بهره‌برداری که بر اساس آن لازم بود سرمایه‌گذاری‌های اولیه - معادل ۱۹ میلیون دلار - صورت می‌گرفت، این نظام نامتعارف پایان یافت. بنابراین مداخله‌دارندگان امتیازات حامل این نتیجه مفید ولی غیرمنتظره که این امر کنترل گروه‌های فشار کارگری می‌شود که در بنادر جامع به علت ساختار خود سازمان بندر قدرتی بی‌حد و حصر به دست می‌آورند<sup>۱۰۸</sup>. سازمان بندر موقعیت مناسب خود را مجدداً به دست آورد و نقش اصلی خود را ایفا کرد: یعنی نقش رهبر ارکستر و داور میان گروه‌های ذینفع.

۵۹. همچنین روا نیست که به دلیل تأمین منافع سازمانهای انحصاری بنادر و یا شرکتهای دولتی ناکارآمد، مؤسسات تجاری خصوصی بندری را از بین ببریم. این امر در گذشته و در برخی از موارد با حمایت مؤسسات بین‌المللی وام‌دهنده انجام شده است که اگر به طور سیستماتیک از

بندر جامع به عنوان تنها الگوی مدیریت بندر استفاده نمی‌کردند، نتایج بهتری به بار می‌آمد. موضوع اصلی باید چگونگی بهبود عملکرد بخش خصوصی و کاهش هزینه باشد تا از دور خارج کردن بخش خصوصی. پیامدهای این ابتکارات بلااستثنا منفی بود. به عنوان مثال، می‌توان به بندر لوئیس (موریس) اشاره کرد که در آن عملیات تخلیه و بارگیری در دهه هفتاد به سازمان بندر انتقال یافت. در بندر آپا (نیجریه)، تصمیم سازمان بندر برای در اختیار گرفتن مدیریت پایانه کانتینری نقطه پایانی بود بر قرارداد هشت‌ساله مدیریت این پایانه عملیات تخلیه و بارگیری کانتینر که طی این هشت سال با موفقیت انجام می‌شد، به سادگی فرو پاشید. مشابه این رویداد در بندر کورتونو (داهومی) اتفاق افتاد و عملیات جابه‌جایی کالا که تحت مدیریت بخش خصوصی بسیار کارآمد بود، با دولتی شدن این عملیات در اوائل دهه هفتاد هرگز به شرایط گذشته خود بازنگشت.

#### ۴. خصوصی‌سازی و تغییر شکل سازمانهای بندر

تغییر شکل سازمانهای بندر یا شرکتهای قانونی بندر به شرکتهای دولتی که سهام آنها براساس بازار تعیین می‌شود، غایت و شکل واقعی خصوصی‌سازی بنادر است. اما صورتهای دیگر از تغییر شکل سازمان بنادر وجود دارد که به تسامح با خصوصی‌سازی بنادر یکسان تلقی می‌شود.

#### الف - بنادر به مثابه شرکتهای دولتی

۶۰. همان‌گونه که در بخش ۱ مشاهده شد، بریتانیای کبیر همواره دارای بنادر خصوصی بوده است. برخی از آنها نظیر شرکت بندر و بارانداز مرسی که بعد از اضمحلال هیئت بندر و بارانداز مرسی تأسیس شد، بر اساس قانون تأسیس شده‌اند. در واقع، یک شرکت دولتی تابع همان محدودیتهای حقوقی تراست بندر است. سایر شرکتهای بر اساس قانون شرکتهای تأسیس شده‌اند. به عنوان مثال می‌توان به شرکت فلیکستو اشاره کرد؛ این شرکت یکی از شعبات شرکت راه‌آهن و بارانداز فلیکستو می‌باشد.

قانون حمل و نقل (۱۹۸۱) امکان توسعه بنادر متحد بریتانیا (ABP) را به وجود آورد؛ این شرکت دولتی مسئول اداره ۲۱ بندر بود که از هیئت حمل و نقل بریتانیا - که یک شرکت دولتی است - به آن منتقل شده بود<sup>۱۰۹</sup>. اختیارات ABP به طور محدود در برنامه زمان‌بندی در قانون حمل و نقل



بندر جامع به عنوان تنها الگوی مدیریت بندر استفاده نمی‌کردند، نتایج بهتری به بار می‌آمد. موضوع اصلی باید چگونگی بهبود عملکرد بخش خصوصی و کاهش هزینه باشد تا از دور خارج کردن بخش خصوصی. پیامدهای این ابتکارات بلااستثنا منفی بود. به عنوان مثال، می‌توان به بندر لوئیس (موریس) اشاره کرد که در آن عملیات تخلیه و بارگیری در دهه هفتاد به سازمان بندر انتقال یافت. در بندر آپا (نیجریه)، تصمیم سازمان بندر برای در اختیار گرفتن مدیریت پایانه کانتینری نقطه پایانی بود بر قرارداد هشت‌ساله مدیریت این پایانه عملیات تخلیه و بارگیری کانتینر که طی این هشت سال با موفقیت انجام می‌شد، به سادگی فرو پاشید. مشابه این رویداد در بندر کورتونو (داهومی) اتفاق افتاد و عملیات جابه‌جایی کالا که تحت مدیریت بخش خصوصی بسیار کارآمد بود، با دولتی شدن این عملیات در اوائل دهه هفتاد هرگز به شرایط گذشته خود بازنگشت.

#### ۴. خصوصی‌سازی و تغییر شکل سازمانهای بندر

تغییر شکل سازمانهای بندر یا شرکتهای قانونی بندر به شرکتهای دولتی که سهام آنها براساس بازار تعیین می‌شود، غایت و شکل واقعی خصوصی‌سازی بنادر است. اما صورتهای دیگر از تغییر شکل سازمان بنادر وجود دارد که به تسامح با خصوصی‌سازی بنادر یکسان تلقی می‌شود.

#### الف - بنادر به مثابه شرکتهای دولتی

۶۰. همان‌گونه که در بخش ۱ مشاهده شد، بریتانیای کبیر همواره دارای بنادر خصوصی بوده است. برخی از آنها نظیر شرکت بندر و بارانداز مرسی که بعد از اضمحلال هیئت بندر و بارانداز مرسی تأسیس شد، بر اساس قانون تأسیس شده‌اند. در واقع، یک شرکت دولتی تابع همان محدودیتهای حقوقی تراست بندر است. سایر شرکتهای بر اساس قانون شرکتهای تأسیس شده‌اند. به عنوان مثال می‌توان به شرکت فلیکستو اشاره کرد؛ این شرکت یکی از شعبات شرکت راه‌آهن و بارانداز فلیکستو می‌باشد.

قانون حمل و نقل (۱۹۸۱) امکان توسعه بنادر متحد بریتانیا (ABP) را به وجود آورد؛ این شرکت دولتی مسئول اداره ۲۱ بندر بود که از هیئت حمل و نقل بریتانیا - که یک شرکت دولتی است - به آن منتقل شده بود<sup>۱۰۹</sup>. اختیارات ABP به طور محدود در برنامه زمان‌بندی در قانون حمل و نقل

برشمرده شده است و اساساً محدود به فعالیتهای مربوط به بندر می‌شود. این شرکت به معنای دریایی/دریانوردی کلمه یک سازمان بندری به‌شمار می‌رود. این سازمان همچون مقامات محلی از مزایایی مانند حق خرید اجباری هر زمینی در بریتانیای کبیر که برای اهداف تجاری خود لازم بدانند، برخوردار است. این امر نشان می‌دهد که در اینجا هنوز تأمین منابع عمومی هدف نهایی مدیریت بندر می‌باشد.<sup>۱۱۰</sup>

ABP دارای سرمایه سهامی نیست و مدیران آن توسط شرکتی تعیین می‌شود که توسط وزیر حمل و نقل تشکیل شده و تحت قانون شرکتها (۱۹۸۰) که با نام Associated British Ports Holding Inc ثبت شده است. APB مبالغی را متناسب با سود حاصله به شرکت مادر می‌پردازد. شرکت مادر کنترل‌های ویژه‌ای را نسبت به مدیران APB در زمینه محدودیتهای استقراض و سایر موضوعات اعمال می‌کند، اما هیچ‌گونه اختیاری برای جهت‌دهی به مدیران APB در ارتباط با حیطه اختیارات یا وظایف آنها به عنوان یکی از نهادهای بندری ندارد. این امر به این معنی است که ارائه خدمات عمومی در زمینه ایمنی دریانوردی در حیطه اختیارات مدیران شرکت مادر نیست: «این خدمات برخلاف خدمات Companies Act Company رویکردی کاملاً تجاری ندارد، اما حتی اگر این امر عمدتاً نمادین باشد، بر فضای حاکم بر انجام وظایف خدمات عمومی تأکید دارد.»<sup>۱۱۱</sup>

۶۱. در این ارتباط، در اوایل ۱۹۹۲، شکایتی از سوی انجمن کاربران بر ضد نگرش شرکت باراندازی فیلکستو انجام شد. این شکایات دلالت بر اهمیت این مسئله دارد: این شرکت باراندازی به جای بهبود خدمات خود به عنوان متصدی بارانداز، با ارائه خدمات حمل جاده‌ای به رقابت با مشتریانی می‌پردازد که بر طبق تعریف، نمی‌توانند به عنوان متصدیان بارانداز با شرکت باراندازی به رقابت بپردازند.<sup>۱۱۲</sup> طی چهل سال گذشته، بنادر بر طبق رویه‌های غالب در بریتانیا، به عنوان حوزه‌های تجاری کاملاً مستقل در نظر گرفته شده‌اند و نه بخشی از زیرساخت حمل و نقل عمومی. اگرچه در این رویه‌ها بویژه در ارتباط با موضوع پارانه‌ها، حقیقتی نهفته است، این اصول پاسخگوی کلیه سؤالات نمی‌باشد. مشکل اصلی ایجاد سازگاری میان اهداف منافع عمومی با کارایی اقتصادی و با معقول بودن آن از نظر مالی است؛ حل این مسئله آسان نیست. در ۱۹۸۹ بر اساس بررسی شرکت فردریک زهریس (امریکا) چنین نتیجه گرفته شد که «بررسی انجام شده به وضوح منعکس‌کننده این دیدگاه است که مسئولیت عمومی بندر جدا از مسئولیت صرفاً مالی آن، دامنه خصوصی سازی را محدود می‌سازد.» در واقع چنین امری دامنه

خصوصی سازی را محدود نمی سازد بلکه صرفاً قوانین خاصی را برای خصوصی سازی تحمیل می کند.

۶۲. ABP به لحاظ مالی عملکرد موفقیت آمیزی داشته است، حتی اگر بیشتر سود این شرکت تاکنون نه در بخش عملیات بندر که از طریق سرمایه گذاری در املاک به دست آمده باشد. علاوه بر این، اینکه موفقیت این شرکت تا چه میزان بسته به حذف همزمان برنامه نیروی کار بارانداز (۱۹۴۷) بوده است و نه خصوصی سازی هنوز مشخص نیست. در ۱۹۹۱ قانون جدیدی به تصویب رسید که حکم یک مجوز قانونی را در ایجاد یک مکانیزم ساده و سریع برای تراست بنادر داشت که مایل به خصوصی سازی بودند. افزون بر این، وزیر حمل و نقل در پی مشورت با بنادر و بعد از دو سال که از تصویب لایحه مربوطه می گذشت توانست اولین مراحل خصوصی سازی را به اجرا درآورد. البته این امر مربوط به بنادری می شد که گردش کالا در آنها حداقل ۵ میلیون پوند بود (حدود ۱۶ تراست بندر از میان ۲۴ بندر). از آنجایی که بنادر تراست به استثنای دولت مالکی ندارند (در اولین سالها در تراست بنادر بسیاری مخالف حضور مالکین بودند زیرا تصور می کردند که استقلال آنها به مخاطره می افتد)، قانون مزبور به دولت حق اخذ مالیات به میزان ۵۰ درصد را از محل درآمدهای حاصل از خصوصی سازی و حق استهلاك ۵۰ درصد سودهای به دست آمده را در واگذاری زمینها بعد از خصوصی سازی اعطا کرد<sup>۱۱۳</sup>. در تدوین این قانون جدید حداقل دو سازمان بندری عمده - سازمان بندر هارتل پول و تیز و سازمان بندر<sup>۱۱۴</sup> کلاید - شرکت داشتند. از ۱۹۹۱ تا ۱۹۹۲ پنج بندر تراست فروخته شدند و ۷۰ درصد کالایی که به داخل یا خارج از انگلستان حمل می شد اکنون توسط بنادر خصوصی جابه جا می شود<sup>۱۱۵</sup>. جالب اینکه شرایط خصوصی سازی بنادر تیز و هارتل پول که مورد موافقت سازمان بندر و دولت قرار گرفت به گونه ای طرح ریزی شده بود که منجر به حذف خریداران ارزان قیمت دارایی ها و ایجاد بنادر رقابتی و کارآمد در جهت منافع اقتصاد محلی گردد. در اینجا نیز شرایط منطرحه منعکس کننده این دیدگاه است که بنادر صرفاً فعالیتهای تجاری مخاطره آمیز نیستند<sup>۱۱۶</sup>.

تأسیس ABP و چند بندر تراست به عنوان شرکتهای عمومی که سهام آنها به بازار ارائه می شود و یا قرار است در بازار متمرکز شود، همان طور که در بالا اشاره شد شکل نهایی خصوصی سازی است. فقط آینده نشان خواهد داد که آیا این شرکتها قادر خواهند بود تا هزینه سرمایه گذاری های کلان که طی ۲۰۰ سال مشکل عمده ای در تأمین مالی بندر بود - بویژه در حوزه های لایروبی و تأسیسات زیرساختی بندر - از محل منابع مالی خود تأمین کنند.

۶۳. در ۱۹۹۱ بندر شهر بریستول (انگلستان) خصوصی شد. اما خصوصی سازی این بندر دقیقاً به معنی فروش این بندر نیست بلکه به صورت امتیاز بهره برداری ۱۵۰ ساله ای است که بر اساس آن دارنده امتیاز بهره برداری توافق کرده است علاوه بر چیزهای دیگر یک اسکله ویژه غلات فله در پورت بری ایجاد کند.

۶۴. بندر داکار در سنگال به صورت سازمان بندر و بر اساس الگوی فرانسوی اداره می شد، یعنی این بندر مسئولیت تأسیسات زیربنایی را به عهده داشت و تأسیسات بندر از جمله پایانه کانتینری بندر را به کاربران بخش خصوصی اجاره می داد تا آنها بتوانند به طور آزادانه ای فعالیت کنند. در ۱۹۶۷ به پیشنهاد بانک جهانی قوانین این بندر اصلاح و نوسازی شدند و به نظر می رسید که امکان مدیریت مالی و اقتصادی مناسبتری را میسر می سازد. با این حال بر اساس قانونی که در ۱۹۸۷ به تصویب رسید<sup>۱۱۷</sup> سازمان بندر تبدیل به یک شرکت سهامی شد و کاملاً تحت مالکیت دولت درآمد و مشمول قانون شرکتها شد. چنین اقدامی رسماً به منظور تسهیل در مدیریت انجام گرفت، زیرا قوانین اولیه همچنان شدیداً تحت تأثیر ماهیت دولتی سازمان بندر قرار داشت و محدودیتهای دیوان سالاری بر توانایی سازمان برای اداره امور تأثیر می گذاشت. بر اساس اطلاعات غیررسمی، این محدودیتهای عمدتاً در زمینه اموری بود که شائبه سوء استفاده در آنها بود (به عنوان مثال حقوق کارکنان) و همچنین وضع قوانین جدید ۱۹۸۷ نتیجه تلاش مدیران زیرک در جهت حفظ منافع شان بود. در اینجا نیز فقط نتایج آتی ثابت خواهند کرد که آیا این انعطاف پذیری جدید ضرورتی داشته است یا خیر؟ در حال حاضر دشوار بتوان این اقدام را گامی به سوی خصوصی سازی تلقی کرد حتی اگر در هیئت مدیره ۲۴ نفره این بندر، سه نماینده کاربران نیز حضور داشته باشند. شیوه انجام عملیات یعنی اجاره تأسیسات به شرکتهای خصوصی تغییری نکرده است و اخیراً کنسرسیومی مرکب از چند شرکت تخلیه و بارگیری متعلق به بخش خصوصی مدیریت یک پایانه کانتینری نوساز را به عهده گرفت (ر.ک. بند ۳۷).

۶۵. در الجزایر نیز تلاش مشابهی صورت گرفته است و سازمانهای بندری این کشور به شرکتهایی که به موجب قانون جدید شرکتها تشکیل شده اند، تغییر شکل یافته اند. مالکیت هنوز به صورت دولتی است - اما مؤسسات تجاری دولتی مختلف و صندوقهای سرمایه گذاری، ممکن است سهام هر یک از شرکتهای بندری را در اختیار داشته باشند. انتظار می رود چنین تنوعی در تقسیم و کنترل منافع در مقایسه با مالکیت دولتی مطلق نتایج بهتری به بار آورد و راهگشای مشارکت بخش خصوصی در آینده باشد، بویژه در کشوری که تا همین اواخر تحت کنترل یک نظام

سوسیالیستی به شدت سنتی بوده است. با این حال در تونس یعنی در یک نظام اقتصادی مختلط که مشارکت بخشهای مختلف در سهام شرکتهای ملی ترغیب می شود، نتایج مایوس کننده ای به بار آمده است: به عنوان مثال، شرکت دریانوردی تونس که یک شرکت کشتیرانی دولتی است علاقه ای به داشتن مشارکت جزئی در مالکیت شرکت تونس *d'Aconage et de Manutention* که در زمینه جابه جایی کالاها فعالیت می کند و شیوه عملکرد آن تا حدی رضایت بخش بوده است.

۶۶. توضیح: در متن اصلی شماره ۶۶ موجود نیست.

۶۷. درگابن از سرمایه گذاری مختلط برای تأسیس یک پایانه ویژه کانه منگنز استفاده شده است و فقط یک کاربر، یعنی شرکت معدنی محلی کامیلاگ از کانال دسترسی این پایانه که نیمه دولتی است، استفاده می کند. یک شرکت خصوصی تشکیل شده است که ۷۰ درصد سهام آن متعلق به سهامداران محلی بخش خصوصی، ۲۰ درصد سهام آن متعلق به کامیلاگ و احتمالاً ۱۰ درصد سهام آن متعلق به سازمان بندر محلی است. این شرکت خصوصی هزینه تأسیسات زیربنایی و روسازه را که معادل ۱۲۵ میلیون دلار است تأمین می کند. عملیات تعمیر و نگهداری و راهبری پایانه به عهده این شرکت است. استهلاک هزینه از طریق اخذ عوارض باراندازی برای هر تن منگنز انجام می شود که مستقیماً توسط کامیلاگ به این شرکت پرداخت می شود. بعد از گذشت ۲۰ سال که هزینه تأسیسات بندری و وامها بازپرداخت شد، تأسیسات روسازه و زیربنایی بندر به سازمان بندر و کامیلاگ واگذار خواهند شد. در واقع این روش همان اعطای امتیاز بهره برداری سنتی است اگرچه گاهی مهم در خصوصی سازی سرمایه گذاری بندر به شمار می رود<sup>۱۱۸</sup>.

۶۸. در فرانسه افکار عمومی گرایش به تغییر نظام حقوقی بنادر و تبدیل آنها به شرکتهای مختلط که سهام خود را به بازار عرضه می کنند به وجود آمده است؛ این موضوع با مخالفت های شدید سیاسی و اجتماعی روبه رو شده است، با این حال این واقعیت ساده که این موضوع به بحث گذاشته شده است از اهمیت بسزایی برخوردار است. اما با توجه به اینکه در حال حاضر سازمانهای بندری فرانسه فقط مدیریت تأسیسات زیربنایی را - بخشی که کمترین میزان سوددهی را در عملیات بندر دارد - به عهده دارند، به یقین نمی توان از امکان جذب سرمایه های بخش خصوصی سخن گفت. عملکرد مالی شرکتهای مختلطی که تأسیسات زیربنایی دیگر - جاده های عوارضی - را تحت کنترل دارند، بسیار مایوس کننده بوده است. یک

شرکت بندری همچنین ممکن است به فکر حذف تردد کالاهای غیر سودآور بیفتد اما چنین اقدامی با مخالفت اذهان عمومی روبه‌رو خواهد شد و ممکن است تأثیرات سیاسی و کلان اقتصادی منفی در پی داشته باشد. از طرف دیگر ممکن است این شرکت مانند سازمان بندر نیویورک و بنادر متحد انگلستان به فعالیت در زمینه املاک گرایش پیدا کند که ممکن است نشانگر این امر باشد بنادر فی‌نفسه فعالیتهای سودآوری ندارند و بنابراین نمی‌تواند انگیزه مناسبی برای تأسیس شرکتهای بندری به وجود آید. پیشنهادی برای تبدیل سازمان قانونی بندری (بندر خودگردان نانت - سن نازر) به یک شرکت مختلط ارائه شده است که تحت قانون شرکتهای فعالیت کند. سهامداران آن سازمانهای محلی، دولت مرکزی، اتاق بازرگانی محلی و سرمایه‌گذاران بخش خصوصی خواهند بود<sup>۱۱۹</sup>.

پروژه نانت - سن نازر در واقع این موضوع را مطرح ساخت که نهاد قانونگذار استاندارد برای سازمانهای قانونی فرانسه است و در کشورهای فرانسوی‌زبان چنین امری کاملاً منسوخ شده است. دلیلی وجود ندارد که سازمان بندر نتواند به صورت یک شرکت سهامی تأسیس شود و می‌توان تدابیری اتخاذ داد تا کاملاً مطابق با اهداف منافع عمومی باشد. هنگامی که سازمان بندر به صورت یک شرکت سهامی باشد، حتی پیش از آنکه فروش سهام را به عموم مردم در نظر بگیریم، سهام آن را می‌توان به سازمانهای محلی، دیگر نهادهای عمومی، صنایع ملی و سرانجام به بخش خصوصی فروخت.

۶۹. شرکتی که بندر زیبروژ بلژیک را اداره می‌کند، تحت مالکیت مشترک نهادهای محلی (۶۰ درصد) و سرمایه‌گذاران بخش خصوصی (۴۰ درصد) می‌باشد. این فرایند نیز - مانند آمیبار بهره‌برداری - از این مزیت بزرگ برخوردار است که آنهایی که - با این انگیزه که بنادر در شهرها و مناطقی که استقرار یافته‌اند موجب ایجاد ارزش افزوده می‌شوند - پیوسته در جستجوی سرمایه‌گذاری برای ساخت بنادر جدید هستند، بخشی از ارزش افزوده را به شکل مشارکت در سرمایه‌گذاری‌های اضافی بازمی‌گردانند. این امر موجب کاهش سرمایه‌گذاری‌های بیش از حد می‌شود زیرا کسانی که پول آنها در خطر است، با توجهی خاص مسائل مربوط به پروژه‌ها را دنبال می‌کنند.

در کشورهای در حال توسعه که نهادهای محلی دارای منابع اندک هستند، احتمال مشارکت آنها در سرمایه‌گذاری شرکتهای بندری بسیار کم است. اما این در مورد صنایع ملی شده صادق نیست. در زئیر، شرکت عمومی حمل و نقل و معادن مس (GECAMINES) حق انتخاب چهار مسیر را

داراست؛ از این میان ۳ مسیر خارجی و برای صادرات فرآورده‌های معدنی است. مسیری که از تنها بندر زئیر - Voie Nationale - عبور می‌کند، با هزینه‌ای گزاف توسط سازمان بندر / حمل و نقل - سازمان ملی حمل و نقل (ONATRA) تجهیز شده است؛ اما تضمینی برای تردد کالا وجود ندارد و از آنجا که هیچ‌گونه مشارکتی از سوی GECAMINES صورت نپذیرفته است، این شرکت دارای حق انتخاب است و این موجب ایجاد رقابت مسیرهای متفاوت شده است. اگرچه رقابت فی‌نفسه مطلوب است و روشن است که هیچ‌گونه حق انحصاری بر Voie Nationale نباید وجود داشته باشد، اما مشارکت GECAMINES در سرمایه ONATRA می‌توانست تأثیر مثبتی بر مدیریت ONATRA داشته باشد و GECAMINES را تنها به دلیل تردد بالقوه کالا، وادار به مشارکت در سرمایه‌گذاری کند.

۷۰. در ۱۹۷۶ بندر ماداگاسکار سازمان بندر تاماتاوا به یک شرکت سهامی تبدیل کرد<sup>۱۲</sup>. در حال حاضر با اینکه دولت تنها سهامدار به‌شمار می‌رود، در مجموعه قوانین هیچ ممنوعیتی در مشارکت سایر سرمایه‌گذاران وجود ندارد. در مجموعه قوانین چنین آمده است که به منظور ارتقای استقلال مالی شرکت باید بیش از حداقل تعیین شده در مجموعه قوانین - از جمله منابع مالی ذخیره - سوددهی داشته باشد. کلیه کارکنان کارگزاران شرکت هستند و تحت شرایطی یکسان استخدام شده‌اند؛ این امر موجب بی‌نیازی به کارکنان مأمور به خدمت می‌شود که تحت شرایطی ویژه استخدام شده‌اند، این دسته از کارکنان در بسیاری از سازمانهای بندر در کشورهای فرانسوی‌زبان یافت می‌شوند<sup>۱۳</sup>. شرکت مختار است شرایطی خاص خود را به مشتریان تحمیل کند و در نتیجه به قانون رفتار یکسان پایبند نیست. مجموعه قوانین مالاگاسی یکی از کمترین مجموعه قوانین است که در زمینه شرکت‌های سهامی بندری وجود دارد و الگویی برای کشورهای مشمول قوانین مدنی به‌شمار می‌رود.

۷۱. مالزی با پایانه سازمان بندر کلانگ در بندر کلانگ نمونه‌ای دیگر از خصوصی‌سازی است. بندر کلانگ که در ابتدا بخشی از شرکت خط آهن مالزی بود و سپس به یک سازمان بندر تبدیل شد، به خوبی مدیریت می‌شود و از لحاظ مالی نیز از عملکردی موفق برخوردار است. با این وجود، اگرچه قانون با این سازمان بندر مانند یک نهاد دولت رفتار کرده است از این سازمان خواسته شده است تا عملکردی مانند یک مجموعه تجاری داشته باشد و به همین دلیل این سازمان به مشکلاتی روبه‌رو شده است. این سازمان تصمیم گرفته است تا کلیه فعالیت‌های عملیاتی خود را طبق برنامه زیر خصوصی سازد:

۱. به همین منظور، شرکت محدودی تحت نام «پایانه کانتینری کلانگ» تشکیل شده است. این شرکت با سازمان بندری قراردادی برای اجاره زمین پایانه، تجهیزات و مدیریت پایانه کانتینری منعقد ساخته است. پایانه کانتینری کلانگ کنسرسیومی متشکل از سازمان بندر (۴۸ درصد) و Konna Terminal Klang (KTK) - شرکت مادر مؤسسات خصوصی و دولتی گوناگونی - است. این قرارداد عمدتاً اجاره‌نامه است که به موجب آن مجوز راهبری تجهیزات تحت مالکیت بندر تفویض می‌گردد. همان‌گونه که در بخش ۳ مشاهده شد، این گونه برنامه‌ها مدت زمان طولانی است که در کشورهای دارای بنادر استیجاری به اجرا گذاشته شده‌اند. این برنامه در زمینه اجرای عملیات رضایت‌بخش است اما اکثر سرمایه‌گذاری‌ها از سوی سازمان بندر تأمین شده‌است، در حالی که هدف باید ترغیب بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری در تسهیلات بندری باشد<sup>۱۲۲</sup>.

۲. در ۱۹۹۲، این قرارداد در زمینه کالای فله و متفرقه، عملیات راهنمایی کشتی‌ها، یدک‌کشی، لایروبی اسکله منعقد شد و همچنین مجوز مدیریت نیز به مدت ۲۱ سال به مدیریت بندر کلانگ به مبلغی معادل ۱۴۲ میلیون امریکا اعطا شد. این کنسرسیوم شامل Konna Terminal Kelang (۴۲ درصد)، شرکت خطوط کشتیرانی بین‌المللی مالزی (۲۲/۵ درصد)، دولت ایالتی سلانگور (۱۲/۵ درصد) و دو گروه حمل و نقل بخش خصوصی (هر کدام ۱۲/۵ درصد) می‌شود. Konna Terminal Kelang با سرمایه‌گذاری مشترک Kontena National Bhd - یک شرکت دولتی در زمینه حمل کانتینرها در مسافتهای کونا - و Penisular and Oriental Australia Ltd - یک شرکت فرعی P&O بریتانیا - ساخته می‌شود.

لایروبی کانالها، تجهیزات کمک‌ناوبری و ساخت یک بندر جدید در آینده بر عهده سازمان بندر می‌باشد. جالب است که این عملیات به کنسرسیوم پیشنهاد شده بود اما آنها از قبول آن امتناع ورزیدند.

در ۱۹۹۰، پارلمان مالزی قانون (خصوصی‌سازی) بنادر را تصویب کرد که سازمانهای بندری فدرال را قادر می‌ساخت تا تأسیسات و خدمات خود را به کارگزاران بندری بخش خصوصی منتقل سازند که متعاقباً مجوزهای لازم نیز به آنها اعطا خواهد گشت. در این قانون اختیارات نظارتی سازمان بندر و همچنین جرایم احتمالی متصدیان بخش خصوصی به دلیل نقض شرایط قرارداد، بر شمرده شده است. متصدیان باید سالانه گزارشهای مالی



خود را به سازمان بندر تسلیم کنند. عوارض توسط آیین نامه‌ها تعیین خواهد شد اما متصدیان بخش خصوصی در صورت لزوم می‌توانند تخفیف‌های لازم را به مشتریان اعطا کنند.<sup>۱۳۳</sup> مالزی با کشورهایی متحد می‌شود که در آنها تقسیم وظایف زیربنایی و ساخت بین سازمان بندر و بخش خصوصی رایج است.

۷۲. ممکن است بنادر خصوصی وجود داشته باشند که از طریق خصوصی سازی سازمانهای بندر عمومی یا واگذاری امتیاز بهره‌برداری به وجود نیامده باشند بلکه از ابتدای امر چنین خصوصی بوده‌اند. در آرژانتین، از ۱۹۵۲ به بعد بنادر خصوصی روی رودخانه‌ها احداث شده‌اند. این بنادر حدود ۵۰ درصد از تجارت غلات و فرآورده‌های نفتی مالکان را جابه‌جا می‌کنند<sup>۱۳۴</sup> اما از جابه‌جایی کالای طرف ثالث خودداری می‌کنند. اعطای امتیاز بهره‌برداری یا مجوز به این بنادر جایگاهی قانونی می‌دهد. غیرقانونی شمردن این بنادر تأییدی بر این نکته است که بنادر همواره ارتباطی هر چند جزئی را با دولت حفظ می‌کنند.

هیچ یک از بنادر مانند فی‌المثل یک مغازه قصابی در گوشه‌ای از خیابانهای شهر، کاملاً خصوصی نیستند. هنگامی که در اوایل دهه ۸۰ فلیکستو مجبور شد برای گرفتن مجوز از پارلمان برای گسترش محدوده‌های خود ۳ سال صبر کند (تا بتواند پایانه‌ترینیتی را ایجاد کند) تا اندازه‌ای به فکر استقلال از دولت افتادند.

### ب - سازماندهی مجدد سازمانهای بندر

سه کشور نیوزیلند، کانادا و ایتالیا اقداماتی را به منظور افزایش انعطاف‌پذیری مدیریت سازمانهای بندر خود ارائه کرده‌اند و از این میان نیوزیلند بیشترین تمایل را به سوی خصوصی سازی نشان داده است. فرانسه که ضمن اصلاح قوانین نیروی کار بارانداز، در حال تهیه قوانین جدیدی درباره مدیریت املاک بندر می‌باشد، نقش بخش خصوصی در مدیریت سازمان بندر را توسعه می‌بخشد.

۷۳. نیوزیلند کشوری است که دولت کارگری بر آن حاکم است که در آن اتحادیه‌ها سلطه دارند. تا پیش از ۱۹۸۸<sup>۱۳۵</sup>، سیستم بنادر این کشور تحت نظارت یک هیئت مستقل بندری (قانون بندر، ۱۹۵۰) بود؛ این هیئت هرچند که به طور محلی انتخاب می‌شد اما گزارشهای خود را در زمینه تعرفه‌ها، سرمایه‌گذاری و وام‌گیری به سازمان بندر نیوزیلند (قانون PNZA، ۱۹۶۸) ارائه می‌کرد. خدمات تخلیه و بارگیری توسط شرکتهای خصوصی اجرا می‌شد اما هیئت بندر در زمینه تهیه تجهیزات جابه‌جایی کالا از حق انحصاری برخوردار بود. اتحادیه‌های تجاری به طور سنتی

قدرتمند بوده‌اند و میزان بهره‌وری نیز بسیار پایین بوده است. عملکردهای محدودکننده متعدد و متفاوت در یک سیستم بسته که در آن اتحادیه‌ها رقابت می‌کنند بسیار غیرمتعارف توصیف شده است<sup>۱۲۶</sup>. پس از انجام مجموعه‌ای تحقیقات در زمینه سیستم بندر که هر چند حدود ۱۵ سال به طول انجامید اما در اواخر دهه هشتاد تسریع شد، در ۱۹۸۸ مجموعه قوانین جدیدی به تصویب رسید.

قانون شرکتهای بندری نیوزیلند (۱۹۸۸) «منافع غیر تجاری» و مسئولیتهای سازمانهای بنادر (وظایف دریایی، ایمنی و غیره) را از فعالیتهای صنعتی و تجاری مربوطه به جابه‌جایی کالا تفکیک می‌سازد. هر یک از هیئتهای بندری عمده موظف است تا یک شرکت بندری به منظور اداره تأسیسات تجاری خود تأسیس کند.

در شرکتهای بندری، سهام باید توسط هیئت بندر ثبت شود. در مراحل بعد، می‌توان سهام را به اشخاص یا سازمانهای مختلف فروخت اما در هر اجلاس عمومی شرکت ۵۱ درصد از حق رأی<sup>۱۲۷</sup> به هیئت بندر مربوطه یا هر هیئت بندر دیگر یا مقامات دولتی محلی تعلق دارد. انتظار می‌رود تا شرکتها به عنوان شرکتهای سهامی تجاری فعالیت کنند. با این وجود در مورد عملیات زیربنایی تعیین مسئولیت نشده است<sup>۱۲۸</sup>. اینکه منافع تأسیسات زیربنایی از ویژگی غیر تجاری برخوردار باشد نیز جای بحث دارد. از لحاظ اقتصادی، بین فروش خدمات زیربنایی و فروش خدمات «تجاری» - حتی اگر در زمینه تأسیسات زیربنایی موضوع خاص قیمت‌گذاری مطرح باشد - تفاوت عمده‌ای وجود ندارد.

۷۴. نتایج اولیه سیستم جدید مثبت بوده است<sup>۱۲۹</sup>. سیستم جدید با برنامه‌کاری جدید و کاهش نیروی کار همراه بوده است؛ بخشی از پرداختهای مازاد از طریق اخذ ۷۵ درصد مالیات از سوی دولت بر درآمد خالص هیئتهای بندری سابق (برای سه سال) و اخذ ۵۰ درصد مالیات بر سهام شرکت بندر تأمین می‌شود. تا اکتبر ۱۹۸۹، نیروی کار اسکله تا ۴۴ درصد کاهش یافت و این امر موجب افزایش بهره‌وری و کاهش قابل توجهی در هزینه‌های تخلیه و بارگیری کشتی‌های زیر پانصد تن (۲۰ تا ۵۰ درصد) شد.

نتایج مالی نیز امیدبخشی بوده‌اند. یکی از بنادر ۱۴/۵ درصد از سرمایه سهامداران را برگردانده است که نسبت به ۱ درصد مربوط به هیئت سابق بندر، افزایش قابل توجهی یافته است. این میزان در یکی از بنادر دیگر ۱۵ درصد، در بندری دیگر ۱۴ درصد و در بندر چهارم ۱۱/۵ درصد بوده است. برخی از شرکتها مبالغی را به عنوان سود سهام پرداخته‌اند. اما نشانه‌های

نگران‌کننده‌ای وجود دارد که مقامات محلی شرکتهای بندری را به عنوان منبع مناسبی برای تأمین پول نقد بودجه خود تلقی کنند. دو مقام محلی هیئت مدیره یک شرکت بندری وادار کردند سود سهام را افزایش دهند. سهامداران یک شرکت از قبول پیشنهاد مطرح شده از سوی یک شرکت بندری در زمینه سهام عمومی به منظور افزایش سرمایه امتناع ورزیدند. به عبارت دیگر مقامات محلی دقیقاً مانند مقامات شهرداری بریتانیای کبیر در قرن ۱۹ (بند ۱۵) عمل می‌کنند و از عواید بندری برای تأمین خزانه شهر استفاده می‌کردند که نه تنها موجب ایجاد نقدینگی اضافی بلکه تثبیت نرخهای محلی می‌شد.

در اواسط ۱۹۹۰، دولت نیوزیلند امکان وضع قانونی را مد نظر داشت تا بر طبق آن با توجه به عدم مطابقت دیدگاه و انگیزه‌های مقامات محلی با اهداف قانون شرکتهای بندری، مقامات محلی را از حق داشتن سهام شرکتهای بندری محروم کند و همچنین امتیاز داشتن حق رأی ۵۱ درصد نیز حذف گردد.<sup>۱۳۰</sup>

۷۵. در ۱۹۸۲ کانادا<sup>۱۳۱</sup> شرکت بنادر کانادا (CPC) را با هدف تمرکززدایی از سیستمی که پیش از این به شدت در دستهای هیئت ملی بندری متمرکز شده بود تأسیس کرد. بنادر عمده از قبیل هانی فکس، مونترال، ونکوور و غیره به عنوان شرکتهای محلی بنادر تأسیس شده‌اند. این شرکتهای نسبت به شرکت بنادر کانادا فرعی به‌شمار نمی‌آیند و صورتحسابهای آنها از صورتحسابهای CPC مجزاست؛ هرچند که این شرکت در انجام مطالعات اقتصادی، تحقیقات، سرمایه‌گذاری‌ها و غیره - تا حد زیادی مانند وظایفی که در انگلستان توسط شورای ملی بنادر تا زمان انحلال این شورا انجام می‌شد - نقش ناظر را ایفا می‌کند. در رابطه با سرمایه‌گذاری، شرکت بنادر کانادا با توجه به میزان سرمایه‌گذاری انجام شده، تا حدودی کنترل‌های لازم را انجام می‌دهد. میزان عوارض بندری در شورا باید به تصویب شورا برسد. سایر تعرفه‌ها نیز آزادانه توسط LP تعیین می‌شود. در بهترین شرایط خود، این سیستم تمرکززدایی از نهاد مدیریتی عمومی می‌باشد. این امر ربطی به مسئله خصوصی‌سازی ندارد. کلیه دارایی‌های شرکت بنادر کانادا و بویژه LP متعلق به پادشاه است.

۷۶. در ۱۹۸۸، بندر جنوا (ایتالیا) شرکت کارگزار بندر جنوا را تأسیس کرد که ۵۱ درصد سهام آن متعلق به خود بندر است (و درباره سایر سهامداران نیز اطلاعاتی در دسترس نمی‌باشد)؛ این شرکت مالک ۱۲ شرکت فرعی تخصصی است. عملکرد این سیستم و پیامدهای آن برای فرایند خصوصی‌سازی در آینده نامشخص است.<sup>۱۳۲</sup>

۷۷. در ۱۹۸۶، دولت فرانسه گروهی را مأمور انجام تحقیقات وسیعی درباره بنادر فرانسه و چگونگی بهبود میزان بهره‌وری این بنادر کرد. این مطالعه با نام دپوی دابی که برگرفته از نام رئیس گروه چهارنفره مأمور انجام تحقیقات بود، در دسامبر ۱۹۸۶ منتشر شد<sup>۱۳۳</sup>. این مطالعه به لغو قانون ششم سپتامبر ۱۹۴۷ درباره نیروی کار بندر و همچنین دائمی شدن نیروی کار بندر منجر شد. نظام قدیمی برای جابه‌جایی کانتینرها و مدیریت پایانه‌های کانتینری مناسب نبود.

افکار عمومی در فرانسه نیز مایل است تا در هیئت مدیره سازمانهای بنادر کرسی‌های بیشتری به بخش خصوصی و کاربران تخصیص داده شود. نسبت کنونی که حدود ۲۵ تا ۳۰ درصد است ناکافی تلقی می‌شود. پس از گزارش دپوی دابی، شورای ملی مجامع بندری تشکیل شده است تا به منظور تأمین مزایای دولت و سازمانهای بنادر دیدگاه‌های عمومی کلیه کسانی را که در مسائل بندری مطرح هستند و فراتر از دسته‌بندی سنتی «کاربران بندر» قرار می‌گیرند، منعکس سازد. این شورا دارای ۵۱ عضو است: ۶ عضو نمایندگان سازمانهای محلی و ۵ عضو نمایندگان دولت هستند، هشت عضو نمایندگی سازمانهای بنادر را بر عهده دارند (همه آنها رؤسای هیئت مدیره سازمانهای بنادر و نماینده بخش خصوصی هستند) ۹ عضو نمایندگان اتحادیه‌های کارگری و ۲۲ عضو نیز نماینده صنایع کشتیرانی (بنادر، حمل و نقل، خطوط کشتیرانی و غیره) هستند.

در ۱۹۹۲، این شورا تحقیق کوتاه‌مدت اما بسیار مهمی درباره املاک و اموال عمومی انجام داد و پیشنهادهایی کلی در زمینه ساده‌سازی، تمرکززدایی و افزایش انعطاف‌پذیری در مدیریت زمینهای بندر عرضه کردند<sup>۱۳۴</sup>. این شورا بویژه مایل به ایفای نقش خاصی است و عکس‌العمل دولت نیز سیاستهای دولت در زمینه خصوصی‌سازی را در بوته آزمایش قرار خواهد داد. همان‌گونه که در بالا مشاهده شد، مشارکت بخش خصوصی از محدوده سنتی واگذاری امتیاز بهره‌برداری تجهیزات فراتر رفته است، اما برای خصوصی‌سازی سازمانهای بنادر هیچ طرحی مطرح نشده است.

۷۸. در آخر باید اشاره کرد که ژاپن در حالی که از مؤسسات تجاری خصوصی درون بندر پشتیبانی می‌کند، علاقه‌ای به مشارکت دادن شرکتهای بخش خصوصی در مدیریت بندر ندارد. بند ۲۸ قانون بندر (۱۹۵۰) سرمایه‌گذاری هر شخص دیگری به غیر از مؤسسات محلی دولتی که سازمان بندر را سازماندهی می‌کنند، در سازمان بندر را ممنوع کرده است.

## نتیجه گیری

۷۹. نمونه آخر را می توان به منظور نتیجه گیری به کار برد. این نمونه یادآور این موضوع است که بنادر در مرز منافع بخش خصوصی و دولتی قرار گرفته اند و تلاش قرنهای متمادی برای ایجاد موازنه بین این منافع همچنان ادامه دارد. دلیل علاقه مجدد به سرمایه گذاری بخش خصوصی، ارتباط سازمانهای بندر با کاربران، تجاری شدن فعالیتهای بندری، نقش بیشتر کاربران در سرمایه گذاری مستقیم این است که منابع عمومی برای سرمایه گذاری در بنادر از همیشه محدودتر است، حال آنکه این سرمایه گذاری ها پرهزینه تر و کوتاه مدت تر از همیشه نیز شده اند. بنابراین، کارایی در استفاده از منابع محدود هدف اصلی است.

۸۰. سه گرایش عمده را می توان تشخیص داد.

نخست آنکه می توان به کاربران و سرمایه گذاری بخش خصوصی روی آورد تا به طور همزمان آنها را حتی در زمینه تأسیسات زیربنایی بیشتر درگیر و مسئول کرد. سازمان بندر از مداخله مستقیم و فعالیتهای نظارتی فاصله می گیرد و بر برنامه ریزی، نظارت، تشویق و بازاریابی بندر به عنوان یک مجموعه متمرکز خواهد شد. این شیوه نوع جدیدی از ارتباط بین بخش خصوصی و دولتی است. با وجود این، همواره شکلی از رابطه حقوقی بین کارگزاران خصوصی بندر و سازمانهای دولتی وجود دارد. بجز چند استثنا در هیچ بندری خصوصی سازی صورت نگرفته است، بلکه انعطاف پذیری و سبک جدیدی از مدیریت عمومی بنادر پدید آمده است.

دوم اینکه سیستم درونی سازمان بندر به سوی رویکردی «شرکتی» حرکت می کند. این شرکت از ویژگی دولتی کمتر و خصوصیات شرکتی و تجاری بیشتری برخوردار است. مجموعه قوانین اصلاح شده اند. شیوه مدیریت مبتنی بر اهداف به وجود آمده است. گرایش اصلی به سوی وحدت نظامهای حقوقی است تا تفکیک مجموعه قوانین دولتی از اصول قوانین بخش خصوصی؛ این امر با هدف افزایش کارایی عمومی سیستم صورت می پذیرد. اگرچه خط پایین تر از نامه دلیل نهایی موفقیت سازمان بندر نیست، اما بیش از همیشه این عقیده وجود دارد که سازمانهای بنادر باید از لحاظ مالی خودکفا و از لحاظ اقتصادی دارای عملکردی موفقیت آمیز باشند. حال و هوای بخش خصوصی بر سیستم سازمان بندر حکم فرما شده است.

این امر مستلزم گرایش سومی است که در حال ظهور است: تغییر در روابط بین دولت و سازمانهای بنادر که کمتر جنبه قانونی و بیشتر جنبه قراردادی خواهد داشت. تاکنون تعدادی از سازمانهای بنادر قراردادهای اجرایی با دولت منعقد کرده اند که بر طبق آن هر دو طرف در زمینه

سازمانهای بنادر که کمتر جنبه قانونی و بیشتر جنبه قراردادی خواهد داشت. تاکنون تعدادی از سازمانهای بنادر قراردادهای اجرایی با دولت منعقد کرده‌اند که بر طبق آن هر دو طرف در زمینه اهداف اجرایی - مانند تلاشهای لازم برای افزایش میزان بهره‌وری توسط سازمان بندر - و همچنین توافقات مالی - مانند مشارکت مساوی یا پایان بخشیدن به کنترل تعرفه از سوی دولت - اشتراک نظر دارند.

همه آنچه گفته شد تداوم تاریخ و تکوین مناسب سیستم سازمان بندر است. تحقیقات آینده باید در سه حوزه ارتباطات، تجاری سازی و ارتباطات قراردادی درون سیستم دولت - با دیدگاهی مشخص نسبت به مقیاس هر یک از آنها - انجام شود. این امر به ما امکان می دهد تا نگرش خود را نسبت به مفهوم سازمانهای بنادر و چگونگی عملکرد آنها روزآمد کنیم اما خلاصه کردن این روند تحت نام خصوصی سازی که فقط بخشی از مسئله است، موجب ابهام و سردرگمی می شود.

واشنگتن دی سی، ۴ آگوست ۱۹۹۲

۱. خدمات عمومی در کشورها و نظامهای حقوقی مختلف معانی متفاوتی دارد. این مفهوم نقشی اساسی در کشورهای مشمول حقوق اداری که در آنجا یکی از شالوده‌های قوانین اداری است دارد. نگاه کنید به ب. شوارتس، قوانین اداری فرانسه و حقوق عرفی: انتشارات دانشگاه نیویورک، نیویورک، ۱۹۶۸. قانون رفتار برابر در تمامی ارجاعات به خدمات عمومی در همه کشورها یافت می‌شود. قانون تداوم و قانون سازگاری در کشورهای مشمول قانون مدنی بیش از کشورهای مشمول قانون عرفی مورد تأکید قرار می‌گیرد.

۲. بسیاری از شرکتهای تحت مالکیت دولت مانند تأسیسات برق (اروپا و ایالات متحده)، راه‌آهن، فرودگاه‌ها و غیره به موجب اعطای مجوز و واگذاری امتیاز بهره‌برداری می‌شوند. تأسیسات متعلق به شهرداری نیز این گونه است. این مسئله نشان می‌دهد که بین مالکیت خصوصی و امتیازها و مجوزها رابطه فی‌نفسه وجود ندارد.

۳. این مسئله در مورد حوضچه‌های کوچک به وفور یافت می‌شود.

۴. قانون‌گذاران این اصطلاح را به زبان حقوقی ترجمه کرده‌اند، یعنی وقتی که برای نخستین بار تحلیل هزینه/سود را به‌عنوان یک روش اجباری برای تعیین منافع عمومی یک پروژه دولتی مطرح کردند، در حالی که سابق بر این یک تحلیل مالی ساده کفایت می‌کرد. دادگاه‌ها نیز در همین راستا عمل کردند. شورای دولتی فرانسه در ۲۸ مارس ۱۹۷۱ تصمیم مهمی اتخاذ کرد مبنی بر اینکه در مورد پروژه‌های دولتی از این پس از حق تصرف استفاده نخواهد شد مگر اینکه تحلیل هزینه/سود نشان دهد که منافع اقتصادی پروژه بیش از زیان اقتصادی، زیست‌محیطی و اجتماعی (چه در بخش دولتی و چه در بخش خصوصی) باشد. قرارداد بین راه‌آهن و دولت فرانسه (۱۹۸۳) و حیطة اختیارات آن به طور یکسان به ضرورت خودکفایی مالی شرکت، اقتصادی بودن فعالیت (قطع فعالیت‌های غیر سودآور) و فعالیت در شرایطی که بیشترین نفع اقتصادی و اجتماعی را برای جامعه در برداشته باشد تأکید می‌کند. در اینجا خودکفایی مالی مغایرتی با رفاه اجتماعی ندارد، بلکه بخشی از آن است و بین رفاه اجتماعی و مطلوبیت اقتصادی آشتی برقرار می‌کند.

۵. پروفیسور مارسل والین (منبع دقیق در اختیار نیست).

۶. در غنا، بنادر تا دهه ۸۰ در کنترل راه‌آهن بود و این کار محدودیتهایی ایجاد کرده بود؛ کامیونهای حامل کالاهای صادراتی از دسترسی به تسهیلات بندری منع می‌شدند، اما در خارج از محدوده بندر تخلیه می‌شدند و کالاهای آنها در واگنهای قطار بارگیری شده و به بندر می‌رسید و سپس به پای کشتی آورده می‌شد. این امر باعث تأخیر شده و هزینه‌ها را افزایش می‌داد. در کنگوی بلژیک (که بعدها به زئیر تغییر نام داد) فقط واگنهای قطار می‌توانستند به اسکله‌ها دسترسی داشته باشند و سطح اسکله از سنگهایی پوشیده بود که عبور کامیونها از روی آن ممکن نبود. در داهومی (بنین فعلی) تا دهه ۶۰ هیئت مدیره سازمان بندر/راه‌آهن متشکل از ۹ عضو راه‌آهن و تنها یک عضو از سازمان بندر بود و ارزش افزوده عملیات بندر (تخلیه و بارگیری، جابه‌جایی و نگهداری کالا) کسر بودجه راه‌آهن را تأمین می‌کرد.

۷. نگاه کنید به ای. تو بیلویچ اصول اقتصادی بنادر لهستان، سیاست و مدیریت دریایی، دانشگاه ساوث‌ولز، کاردیف، ۱۹۸۶، جلد ۱۳، شماره ۲، صفحات ۱۶۸-۱۶۵.

۸. در برخی کشورها، سازمانهای بندر فاقد هرگونه نیروی پلیس هستند زیرا در بسیاری از کشورها، حتی کشورهایی که سازمان بندر آنها دارای نیروی پلیس است، مدیر بندر کارگزار دولت است نه نماینده سازمان بندر. در مورد هند وضعیت روشن است، قدرت مدیران بندر به موجب قانون بنادر عمده است نه به موجب قانونی که بندر به موجب آن سازماندهی شده است.

۹. نگاه کنید به اس. مور، تاریخچه قانون پیشکرانه، لندن، ۱۸۸۸ و تاریخ انگلستان هالزبری، ۱۹۳۲ صفحات ۵۴۸-۵۴۵.

۱۰. یک جنبه انقلاب ۱۶۸۸ انگلستان که به ندرت مورد بررسی قرار گرفته، زوال و برچیده شدن شماری از قوانین حقوقی مربوط به منافع عمومی در قوانین انگلستان است، قوانینی که در حال تبدیل به قانون اداری، به معنای فرانسوی کلمه، تحت کنترل شورای خیرگان پادشاه بود. سوء استفاده‌های شورای خیرگان در زمان حکومت آخرین پادشاه استیوارت با مخالفت روبه‌رو شد و این امر یکی از علت‌های انقلاب بود. ر.ک. به جی. دی. بی. میچل، قوانین عمومی در انگلستان.

۱۱. یکی از نخستین این اقدامات ساخت بارانداز، در سال ۱۷۱۰ در لیورپول بود.

۱۲. ر.ک. به جی. اوئن، بندر لندن، گذشته و حال، سازمان بندر لندن، ۱۹۲۷

۱۳. در مورد تمامی این تحولات تاریخی، عمدتاً رجوع شود به سر دیوید جان اوئن منشأ شکل‌گیری و توسعه بنادر انگلستان، لندن، ۱۹۴۸.

۱۴. یکی از نمونه‌های معروفی که در بسیاری از کتابها مورد بحث قرار گرفته است. جدیدترین آنها کتاب تاریخ شهر کاردیف (۱۹۶۹)، دابلیو ریز است.

۱۵. بویژه به این دلیل که مخارج دولت را مستعمره‌ها تأمین می‌کردند. مجمع عمومی مستعمره‌ها که متشکل از مالکان و تجار بود فشار لازم را بر دولت برای رسیدن به رویکردی آسان به منظور کنترل پیشکرانه وارد کرد. ر.ک. به جی. گروس دیدیه دوماتن، بنادر به مثابه خدمات عمومی، سیر تکاملی در فرانسه و ایالات متحده، مجله حقوق و تجارت دریایی، سیلور اسپرینگ، ۱۹۷۱ صفحات ۵۷۱-۶۱۶.

۱۶. این خلأ به گونه‌ای بود که تا هنگام وضع قوانین سال ۱۸۱۳، در شهر نیویورک هیچ نهادی برای ساخت اسکله وجود نداشت (ر.ک. به قوانین نیویورک، صفحه ۲۲۰).

۱۷. جایگاه مسلط مهندسان راه و ساختمان در جامعه فرانسه هنوز هم بازتاب پرستیژ اولیه به دلیل ساخت پل و جاده شوسه و ساختمان به عنوان فعالیت بسیار احترام‌آمیز است. این مسئله در مورد ایتالیا و تا حدی آلمان نیز صدق می‌کند.

۱۸. اولین اتاق بازرگانی در ماریسی و در ۱۵۹۹ تأسیس شد. در ۱۹۹۲، حدود ۱۷۵ اتاق بازرگانی در فرانسه وجود داشت که نماینده رسمی صاحبان منافع تجاری و صنعتی بودند. اینها به سازمانهای تجاری عمده‌ای تبدیل شده‌اند که اختیارات و وظایف قانونی دارند و ۱۹ دانشکده بازرگانی، ۳۶۰ مرکز آموزشی (با سالیانه ۲۵۰ هزار دانشجو)، ۴۶ بندر دریایی، ۵۱ بندر ماهیگیری، ۳۸ بندر رودخانه‌ای، ۵۰ حوضچه کوچک، ۱۱۵ فرودگاه و ۳۶ ترمینال اتوبوس، انبارهای سرپوشیده، مراکز حل اختلافهای تجاری (داوری) و غیره. اتاقهای بازرگانی اختیارات گسترده‌ای در زمینه وام و انتشار اوراق قرضه دارند و درآمد آنها از محل مالیات تأمین می‌شود. آنها از موضع برابر با نمایندگان دولت و مقامات محلی مذاکره می‌کنند.

۱۹. اتاق بازرگانی ماریسی، ۱۸۷۹. اتاقهای بازرگانی به کنترل بنادر توسط شهرداری معترض بودند زیرا معتقد بودند که درآمد بندر به جای اینکه در راه رسیدن به اهداف بندر هزینه شود، به صندوق شهرداری ریخته می‌شود. قوانین فرانسه در مورد شهرداری‌ها و عوارض بندری به منظور اجتناب از این گونه سوء استفاده‌ها وضع شده است.

۲۰. البته این یک تعمیم است. قوانین، سنتها و منشورهای محلی باعث شده است که مدیریت بندر در نقاط مختلف ماهیت متفاوتی داشته باشد اما انقلاب ۱۷۸۹ به این پراکندگی پایان بخشید. برای مثال شهرهایی مانند ماریسی تا سال ۱۷۸۹ استقلال قابل ملاحظه‌ای در مدیریت بندر داشتند که می‌توان آن را با خودگردانی بنادر اروپای شمالی مقایسه کرد.

۲۱. کل تأسیسات نهادی برای بنادر باید در جایی مستقر شود که به آن تعلق دارد: اصول اساسی مدیریت دولتی. پیش از انقلاب فرانسه، تأسیس خزانه‌های مختلف (برای ارتش، نیروی دریایی، گمرک و غیره) یکی از علل بی‌نظمی‌های مالی بود. اصلاحات اساسی در بودجه در اوائل قرن نوزدهم بر اساس ادغام کلیه نهادهای مالی مستقل و بودجه‌ها در یک بودجه ملی مبتنی بود: ملت واحد، دولت واحد، حکومت واحد، بودجه واحد، خزانه واحد. در نتیجه، ایجاد هرگونه حساب جداگانه مانند حسابهای بندر با مخالفت روبه‌رو می‌شد. در حالی که امروزه نهادهای مستقل بی‌شماری با بودجه‌های جداگانه وجود دارند، ارتباط آنها با بودجه اصلی به نحوی سازمان‌یافته است و تابع اصل وحدتی هستند که بر بودجه دولت مرکزی فرانسه حاکم است (ر.ک. به مقررات بودجه دولت و بودجه عمومی، ۲ ژانویه ۱۹۵۹).

و اما در مورد جاده‌ها، این سنت که نخست‌وزیر ریاست عالی امور جاده‌ها را بر عهده دارد و جاده‌ها یکی از کارکردهای اصلی دولت مرکزی است به قرن شانزدهم بازمی‌گردد. اوتوریانگ، مسافر انگلیسی که پیش از انقلاب فرانسه از این کشور دیدن می‌کرد کیفیت روکش جاده‌ها (روکش شاهانه) را که تا آن هنگام در جزایر بریتانیا ناشناخته بود بسیار تحسین کرده است. حتی در اوائل دهه ۱۸۴۰ که نقاشی‌های فرانسوی حکایت از وضعیت خوب جاده‌ها دارد، یکی از موضوعات آشنای نقاشی‌های انگلیسی کالسکه‌پستی است که در جاده‌های گلی گیر افتاده است.

۲۲. مسائل مشابهی در هند که بنادر آن در زمان شرکت هند شرقی خصوصی شدند گفته می‌شود. مسائل مربوط به زمینهای ساحلی در بمبئی از دلایل تأسیس تراسن بندر بمبئی در ۱۹۷۹ بود. ر.ک. به اس.دی. شیتار، تاریخچه مختصر بندر بمبئی، تراسن بندر



بمبئی، ۱۹۷۳. در حقیقت بر خلاف قوانین، دست‌اندازی به پیشکرانه تا همین اواخر (۱۹۸۴) ادامه داشت، و این کار بیشتر توسط دولتهای محلی، نهادهای عمومی و شرکتهای دولتی که همگی مصون از شکایت، جریمه یا خلع ید هستند صورت می‌گرفت، تا توسط شرکتهای خصوصی.

۲۳. این موضوع نه تنها در انگلستان (گذشته از لندن، مواردی نیز در بریستول و ساندرلند یافت می‌شود) بلکه در سراسر بریتانیا صدق می‌کند. در سنگاپور، بارانداز تانجونگ پاگار و شرکت بارانداز جدید قادر به سرمایه‌گذاری در طرح توسعه در پایان قرن نوزدهم نبودند و به همین دلیل کار به یک شرکت دولتی، یعنی انجمن بارانداز سنگاپور واگذار شد. ر.ک. به گزارش بنادر عمده مالزی، سنگاپور، ۱۹۵۱.

۲۴. نارضایتی در بخش تجارت از همان سال ۱۸۱۱ مشهود بود. در ۱۸۲۵ کمیته‌ای برای اداره باراندازها تشکیل شد اما تهدید به اعمال محدودیت توسط پارلمان باعث شد تعداد ۸ کرسی از ۲۲ کرسی این کمیته به مالیات‌دهندگان بندر اختصاص یابد. یک کمیسیون سلطنتی در ۱۸۵۴ تعیین شد و قانون وضع شده در ۱۸۵۴ بندر را از شرکت متعلق به شهرداری جدا کرد. ر.ک. به دی.ای. پیکتن، خاطرات لیورپول، لیورپول، ۱۹۰۳.

۲۵. این مشکلی است که خودبه‌خود توسط ملی شدن تأسیسات حل نمی‌شود، زیرا نهاد ملی، که معمولاً انحصاری است، به سرعت ثروتمندتر و قدرتمندتر از دولت می‌شود، تا حدی به این دلیل که کارکنان مدیریت تخصصی آن در مقایسه با سیاستمداران از پایداری بیشتری برخوردارند. در فرانسه، شرکت ملی برق (EDF) به اندازه‌ای قدرتمند است که دولت EDF نامیده می‌شود. برای مثال در مورد مسئله حفاظت از محیط زیست، بی‌اعتنایی عجیب EDF به مقررات و آیین‌نامه‌ها بسیار مشهور است.

۲۶. اصطلاح تراست بندر در واقع یک اصطلاح حقوقی است که هنگام تأسیس اولین سازمانهای بندر در انگلستان (تراست بندر مرسی)، (تراست بندر کلکته و بندر بمبئی) در هند و دیگر بنادر کشورهای تحت سلطه امپراطوری بریتانیا رایج شد. دی. پریکنز در دلون و سازمان بندر لندن، سازمان بندر و بارانداز، ژانویه ۱۹۶۶ آن را مورد انتقاد قرار می‌دهد. این اصطلاح (تراست) مورد اشکال است زیرا معنایی عاطفی بر این کلمه بار می‌شود که اگر به معنای واقعی خود به کار برده شود - مثلاً تراستی با تعهدات حقوقی - قدرتی برابر با قدرت دادگاه‌ها می‌دهد.

البته این گفته تا حدی درست است. در واقع دادگاه‌ها کلمه تراست را صرفاً به عنوان «تراست بندر» تفسیر نمی‌کنند. در این زمینه ر.ک. به دادگاه آدمیرالیتی در ویلسن، شرکت بین‌المللی والتون (خدمات دریایی)، سازمان بندر تیز و هارتل‌پول، آگوست ۱۹۶۹. اما هر سازمان متصدی بندر، خودگردان و یا غیر آن، سازمان بندر نیست، به این لحاظ سازمان بندر از دقت کمتری در مقایسه با تراست بندر برخوردار است. بی. ناگورسکی در مدیریت ایده‌آل بندر (سازمان بندر و بارانداز، ۱۹۵۴) می‌گوید که قوانین بندر می‌بایست به زبان ساده و روشن و فارغ از پیچیدگی‌های حقوقی کهنه تهیه شود. مشکل اینجاست که پیچیدگی‌های حقوقی‌ای که این نویسنده فاضل به آن اشاره می‌کند، برای پرهیز از سردرگمی و اقامه دعوی غیرضروری، چنانکه مثال فوق نشان می‌دهد، الزامی است. ر.ک. به قوانین انگلستان هالزبری، جلد ۳۰، صفحه ۱۳۱۷: نهاد عمومی نهادی - و نه لزوماً شورای استان - که وظایف عمومی یا قانونی داشته و این وظایف و معاملات خود را به نفع عموم و نه برای نفع شخصی انجام می‌دهد. در کشورهای دیگر نیز همین دیدگاه حاکم است. در مورد بلژیک ر.ک. به اف. بودوئس، بودجه‌های محلی در بلژیک، خبرنگارنامه اطلاعات بانک منی بلژیک، ۲۵ نوامبر ۱۹۲۹: «بندر، به این معنا نباید به دنبال سوددهی باشد. اما بازگرداندن سرمایه ضروری است». ماسون در نظریه اقتصادی دارایی‌های عمومی، بروکسل، ۱۹۴۶. این موضوع را تأیید می‌کند. این رویکرد غیر انتفاعی در ژاپن نیز به کار می‌رود. در این کشور بر اساس قانون بندر و بارانداز (۱۹۵۰) «سازمان بندر باید یک شخص حقوقی و غیر انتفاعی باشد». ر.ک. بنادر اصلی ژاپن، انجمن بنادر و باراندازهای ژاپن، ۱۹۶۰.

۲۸. ر.ک. به هیئت امنای بندر و بارانداز مرسی، وی. گیبز، ۴ ژوئیه ۱۹۶۴، مجموعه قوانین انگلستان که در سالهای ۱۸۶۱، ۱۸۷۳ و ۱۹۶۴ تجدید چاپ شده‌اند و نیز هشت مرجع دیگر.

۲۹. Illinois Central RRV. Illinois, 146 US 1892.

۳۰. این کمیته به ریاست لرد راج‌دیل نظام بنادر انگلستان و از ۱۹۶۱ تا ۱۹۶۳ مورد بررسی قرار داد.

۳۱. در ۱۹۴۷ در انگلستان از میان ۳۵۰ بندر، تعداد ۵ بندر خصوصی بودند که ۴۵ بندر آن پایانه اختصاصی مواد کانی بود که بیشتر آن

را بنادر کوچک تشکیل می‌داد.

۳۲. در نیوزیلند، پیش از سال ۱۹۸۸، وظایف قانونی مجامع بندری عبارت بود از تأمین تسهیلات تفریحی، ارتقای محیط زیست و مشارکت در برنامه‌ریزی دریایی، «نه مجامع و نه مدیران هیچ‌کدام نمی‌دانستند که کدام یک از این اهداف متضاد را می‌بایست در اولویت قرار دهند». (ر. پرپل، پیشگامان خصوصی سازی بنادر، IAPH، توکیو، آگوست ۱۹۹۱، صفحه ۳۷.

۳۳. «دولتها قوانینی را که معمولاً در مورد نهادهای عمومی وضع شده است، در جهت منافع عمومی به کار نمی‌گیرند. رأی دهندگان و مالیات دهندگان ابداً به بازی گرفته نمی‌شوند. حتی هنگام رأی دادن نیز از اطلاعات منسجمی که بر اساس آن بتوانند تصمیم‌گیری کنند، برخوردار نیستند.» ندرتن، نهادهای توسعه منطقه - شکل جدید دولت بررسی حقوقی و اندریلیت، جلد ۸، (۱۹۵۵) صفحات ۶۷۸-۶۹۱

۳۴. در ۱۹۷۴، میانگین بازگشت سرمایه در بنادر انگلستان ۶ درصد بود. در سالهای ۳۲-۱۹۳۰ این رقم بین ۶/۰ درصد تا ۴ درصد بود (براون، تجدید سازمان بندر، معضلی ملی). مجمع حمل و نقل بریتانیا (بنادر راه‌آهن سابق) به طور کلی عملکرد خوبی داشت. بازگشت سرمایه بندر لندن منفی و یا بسیار اندک بود. انجمن بندر و بارانداز مرسی در لیورپول به دلیل ورشکستگی از هم پاشید: «لیورپول درگیرودار بحران اقتصادی است و بندر لندن در وضعیت آشفته‌ای به سر می‌برد» (هزینه چندمیلیونی نوسازی بندر در نشریه بنادر و باراندازها، اکتبر ۱۹۷۰، صفحه ۲۲۷). با توجه به اینکه این بنادر متصدی انجام امور تخلیه و بارگیری هستند - که فعالیتی است سودآور - که بنادر اروپا به بخش خصوصی واگذار می‌کنند، این نتایج تا حدی ناامیدکننده بود. در ۱۹۷۱، وزیر صنایع حمل و نقل انتقادات گزنده‌ای از ماهیت آماتور بسیاری از بخشهای مدیریت بندر کرد. رجوع کنید به گزارش سیاست مالی بنادر، HMSO، ۱۹۷۱؛ وامهای دولتی به بنادر در سازمان بندر و بارانداز، شماره ۶۱۲، نوامبر ۱۹۷۱؛ و وامهای با بهره بالا برای بنادر، نشریه کشتیرانی بین‌المللی Fairplay، لندن، ۱۷ اکتبر، ۱۹۷۱. در ۱۹۷۹، وضعیت مالی سازمان بندر لندن هنوز وخیم بود (اخبار بنادر دنیا، ژوئن ۱۹۷۹). بخشی از مشکلات آن به دلیل سیاستهای دولتی بود که در قبال آن هیچ گرامتی نیز پرداخت نمی‌شد.

۳۵. در لوهاور فرانسه، ساخت و سرمایه‌گذاری پایانه‌های نفتی، از جمله زیرساخت آنها بین سالهای ۱۹۲۰ تا ۱۹۴۰ توسط یک شرکت بندری صورت می‌گرفت که هنوز هم در دهه ۱۹۹۰ عملکرد موفقیت‌آمیزی دارد. بنادر ویژه کالاهای متفرقه مانند تانگیر و سافی در مراکش، بیروت در لبنان بنادر عمومی بودند که شرکتهای خصوصی به موجب مجوز ساخته بودند و سرمایه ملی هنوز وجود خارجی نداشت و این تنها موردی بود که احساس می‌شد باید از سرمایه خصوصی برای ساخت بنادر ویژه کالاهای متفرقه استفاده کرد. پیشرفت بیروت به این دلیل بود که امپراطوری عثمانی هیچ سیستمی به استثنای برای سازماندهی مدیریت مدرن نداشت؛ حتی چراغهای دریایی نیز توسط یک شرکت فرانسوی اداره می‌شد. تانگیر و سافی سازمانهای خود را از دل ترتیبات پیچیده معاهده الجزایر و دیگر موافقتنامه‌های بین‌المللی در مورد مراکش تحت‌الحمایه فرانسه به دست آوردند که بر اساس آن دولت فرانسه موظف گردید بنادر مراکش را به روی سرمایه‌گذاری خصوصی (شامل سرمایه‌گذاری خارجی) بگشاید.

۳۶. در این میان اسرائیل و تونس استثنا هستند. در اسرائیل بنادر هنوز هم از طریق اخذ مالیات بر واردات یارانه دریافت می‌کنند و به‌رغم این مسئله همه عملیات از جمله تخلیه و بارگیری بازگشت سرمایه بسیار ناچیزی داشته است (۷۰٪ تا ۵۰٪ درصد بین سالهای ۱۹۶۶ تا ۱۹۷۰). سازمان بندر و راه‌آهن شرق افریقا - که امروزه دیگر منحل شده است. در بهترین سالها هم هرگز نتوانست بازگشت سرمایه‌ای بالاتر از ۳/۵ درصد داشته باشد. حتی در زمینه جابه‌جایی کالا نیز فعالیتهای این سازمان با زیان همراه بود که موردی بسیار نادر است.

۳۷. دو طرح وجود داشت، یکی در ۱۹۷۰ (آقای هارولد ویلسن، نخست‌وزیر حزب کارگر) که تمام بنادر عمده را ملی کرد (BTBD) و جابه‌جایی کالا در بندر با ظرفیت پذیرش سالانه بیش از ۵ میلیون تن) و طرح دیگری در ۱۹۷۴ (باز هم در زمان نخست‌وزیری هارولد ویلسن) که هدف عمده آن خصوصی‌سازی بنادر بود اما همچنان تراست بنادر را زیر نظر سازمان ملی بنادر اداره می‌کرد. به دلایل آشکار با این طرحها مخالفت شد. ر.ک. به FairPlay (لندن) سالهای ۷۵-۱۹۷۴ و بویزه شماره ۱۲ سپتامبر ۱۹۷۴، ۱۵ مه و ۲۶ ژوئن ۱۹۷۵، سازمان بنادر و باراندازها، لندن، ژوئن ۱۹۷۵. با این حال احساس می‌شد که این سیستم نیازمند اصلاحات است. ر.ک. به اچ، آر، کوپر، صنعت بندری بریتانیا: نیاز مبرم به اصلاحات، سازمان بنادر و باراندازها، ژوئن ۱۹۷۲، صفحات ۴۵-۴۲. اتاق کشتیرانی طرح سازمان ملی بنادر را قویاً مورد تأیید قرار داد، مشروط به اینکه مالکان کشتی در هیئت مدیره

آن حضور داشته باشند. انجمن ملی تولیدکنندگان بریتانیا نیز از این طرح حمایت کرد. ر.ک. به نشریه بندر و بارانداز، ژانویه ۱۹۶۳، صفحه ۲۸۲. اتفاقاً در دهه ۱۹۲۰ طرح مشابهی نیز در فرانسه برای تأسیس سازمان بندر ارائه شد که خیلی زود به دست فراموشی سپرده شد.

۳۸. بنادر بدون طرح، اکونومیست ۷۷ مه ۱۹۶۶.

۳۹. بنادر هند مشمول قانون تراستهای بنادر عمده (۱۹۶۳) هستند که تلخیصی از قوانین مربوط به تراست بندر کلکته، تراست بندر بمبئی و غیره است. در واقع، سازمان ملی بنادر ضروری نبود زیرا همه تصمیمهای مربوط به سرمایه‌گذاری، استفاده از منابع، پروژه‌های جدید و غیره بر اساس بخش برنامه‌ریزی دولت مرکزی اتخاذ می‌شد و تراستهای بندر عمدتاً مجری طرحهای دولت بودند. در مورد ارزیابی انتقادی تأسیس سازمان ملی بنادر ر.ک. به *Indian Shipping*، جلد ۴۲، شماره ۷ (۱۹۹۰).

۴۰. ر.ک. به استقلال برزیل، *FairPlay*، ۳۰ اکتبر ۱۹۹۱.

۴۱. در این میان دو استثنا وجود دارد. در زئیر، سازمان بندر (اداره ملی حمل و نقل) یک سازمان فراگیر است. بندر لومه در توگو نیز که در دهه ۶۰ افتتاح شد، چنین بود. در برخی بنادر (لاگولت، تونس و کوتونو، بنین) سازمان بندر مالک است اما جابه‌جایی کالا در انحصار یک شرکت دولتی است.

۴۲. قدرت جدید در تالار شهر، *Fortune*، نوامبر ۱۹۵۷، صفحه ۱۵۶.

۴۳. در ۱۹۶۰، حتی به احضاریه‌های کمیته کنگره که در پی یافتن شواهد مستند مربوط به فعالیتها و عملیات آژانس بود وقتی نهاد. رئیس PNYA از انتقادات کنگره خسته شده بود و تصمیم ایالات متحده (توبین، ۱۵ ژوئن ۱۹۶۱) تصمیم تعیین‌کننده‌ای در مورد روابط دولت فدرال بود. ر.ک. به *ای.سلر*، کنگره، سازمانهای فشرده و بین دولتی، در قانون و مسائل معاصر، ۱۹۶۵ صفحات ۷۰۲-۶۸۲. سی. براون، مدیریت بندر و قانون، بررسی حقوقی کارولینای شمالی، ۱۵۹ (۱۹۲۴). آر.تری، کاربرد سیستم سازمان بندر در ایالات متحده، ۱۹۵۹.

۴۴. اس.اف، کلینگ‌هامز، گزارش بازرسی اولیه عوامل تعیین‌کننده نرخ حمل بار در تجارت دریایی افریقا، سند E/CN.14/TRANS/27، ۹ ژوئیه ۱۹۶۵، صفحه ۲۰.

۴۵. این برای اکثر صنایع دولتی در اکثر کشورها یک قاعده و عامل اصلی شکست آنها بود: دولت هرگز اینها را صنعت به‌شمار نمی‌آورد. در فرانسه این موضوع در گزارش شرکت‌های دولتی (۱۹۶۹) مورد تأکید قرار گرفته بود که تکنیکهای جدیدی را برای کنترل شرکت‌های دولتی ارائه می‌کرد. در واقع، این امر راه را برای خصوصی‌سازی هموار کرد.

۴۶. وزرای ناظر از آنها به عنوان منبع سرمایه‌های پنهانی، و منبع خرید خودرو، مسکن و غیره استفاده می‌کردند که در بودجه دولتی وجود نداشت.

۴۷. در مورد پیشرفت‌هایی در این زمینه نگاه کنید به جی‌گروس دبدیه دوماتن، عناصر رقابت‌جویی بنادر، بخش ۲. البته استدلال آن بسیار مبالغه‌آمیز است. بنادر انگلستان از یارانه بی‌بهره نیستند، گرچه این مقدار بسیار کمتر از یارانه بنادر اروپاست (یعنی ۲۲/۳ میلیون پوند در ۱۹۶۷-۶۹ یا حدود ۲۰ درصد سرمایه‌گذاری آنها در همان دوره. رجوع کنید به هزینه چندمیلیونی نوسازی بنادر، در نشریه بنادر و باراندازها، اکتبر ۱۹۷۰، صفحه ۲۲۷) که در قالب وام‌های نوسازی به موجب قانون بنادر (۱۹۶۴) پرداخت می‌شد. از ۱۹۵۶ تا ۱۹۶۹، بندر آنتورپ ۵۵ میلیون پوند یارانه سرمایه‌گذاری دریافت کرد و خود نیز ۱۳ میلیون پوند سرمایه‌گذاری کرد. ارقام مربوط به بنادر هامبورگ و رتردام در دست نبود زیرا منابع مالی این بنادر با منابع مالی شهرداری و دولت در هم ادغام شده است. بنادر فرانسه نیز در همین دوره کمک‌های مالی معتابهی از دولت دریافت کردند که در قانون بنادر (۱۹۶۵) به آن اشاره شده است. سالهاست که بهره‌وری بنادر انگلستان بسیار کمتر از بهره‌وری بنادر اروپاست. نرخ رشد اقتصادی در اروپا و انگلستان متفاوت بوده است و تراکم تجهیزات در بنادر بریتانیا بسیار زیاد بوده است. بر اساس گزارش ۱۹۷۸ شورای ملی بنادر، ظرفیت پذیرش این تأسیسات ۱ میلیارد تن بود در حالی که حجم کالای جابه‌جا شده ۳۵۹ میلیون تن بود. در مورد نظرات انتقادی در خصوص این دوره رجوع کنید به آر.هالووی، مشکلات بنادر *Lloyds Bank Review*، ژانویه ۱۹۷۱، صفحات ۲۶-۱۳.

۴۸. در همین اواخر، یعنی در سال ۱۹۹۱ دیوان محاسبات فرانسه مشاهده کرد که کنترل ترافیک که تا سالهای پایانی دهه ۱۹۸۰ ادامه داشت، نه تنها بر منابع مالی و توسعه سازمانهای بندر بلکه بر دیدگاه‌های مدیران نیز تأثیر منفی داشت.

۴۹. بخش ۱۱ قانون بنادر (۱۹۶۴) و قانون ۱۹۷۲ ظاهراً اولین قانون از زمان تدوین قانون عوارض بنادر و عبور کشتی‌ها در ۱۸۶۱ است که نوعی یارانه را برای بنادر انگلستان مقرر می‌دارد. قانون ۱۸۶۱ به بنادر اجازه می‌داد از هیئت اعطای وام برای امور عمومی وام بگیرند که البته تأثیر آن بسیار اندک بود (۲/۵ درصد کل هزینه‌های توسعه بندر از ۱۸۶۱ تا ۱۸۹۶). وام به موجب قانون ۱۹۶۴ و پس از مشورت با شورای ملی بنادر اعطا می‌شد که بر اساس بخش ۹ قانون بنادر (۱۹۶۴) مسئولیت تصمیم‌گیری در مورد توسعه یا خرید تجهیزات بندری بیش از یک میلیون پوند را بر عهده داشت. وامهایی که در چارچوب سیستم ۱۹۷۲ اعطا می‌شد نرخ بهره بالا داشت و مدت بازپرداخت آن نسبتاً کوتاه (۱۰ ساله) بود و تنها به بندری اعطا می‌شد که چشم‌انداز مالی آنها مناسب به نظر می‌رسید.

۵۰. ر.ک. به سازمان بنادر و بارانداها، نوامبر ۱۹۷۱.

۵۱. ر.ک. به مجله تجارت دریایی *Journal de la Marine Marchande* پاریس، ۱۷ دسامبر ۱۹۷۰.

۵۲. در فرانسه، راهنمایی کشتی تحت قانون ۱۹۲۸ سازماندهی می‌شود. هر بندر شبکه راهنمایی خود را داراست که یک شرکت تعاونی خودکفاست و سهامداران آن راهنمایان هستند. کنترل عملیات توسط یک کمیسیون راهنمایان محلی صورت می‌گیرد که سازمان بندر نیز در آن نماینده دارد و ریاست آن بر عهده نماینده وزارت کشتیرانی تجاری است. تعرفه‌ها کنترل شده است. وضعیت در دیگر کشورهای اروپایی نیز شبیه به این است. گه‌گاه تلاشهایی برای ملی کردن تشکیلات راهنمایی یا قراردادن راهنمایان تحت پوشش سازمان بندر صورت گرفته است اما معلوم نیست که این تمهیدات کم‌هزینه‌تر و یا کارآمدتر از تشکیلات کنونی باشد.

۵۳. ر.ک. به عناصر رقابت جویوی بنادر.

۵۴. ر.ک. به لتورمی، پروژه جدید اصلاحات مالی در امور دریانوردی و بنادر، مجله تجارت دریایی، پاریس، ۱۹۶۴، صفحه ۱-۲۳۰.

۵۵. در فرانسه، روند اجتماعی کردن خسارات تأثیر عمده‌ای بر نگرش دولت به نهضت سازمان بندر در پایان قرن نوزدهم داشت.

۵۶. ای. کالاتدون، ۱۲ دسامبر ۱۹۷۰. ر.ک. به مجله تجارت دریایی، ۱۷ دسامبر ۱۹۷۰. همچنین نگاه کنید به جی. شاپون، مدیر بندر، وزارت حمل و نقل، همان منبع، ۳ دسامبر ۱۹۷۰.

۵۷. نشریه رسمی مباحثات پارلمان، پاریس ۱۴-۱۳ نوامبر ۱۹۷۱.

۵۸. همان‌گونه که در صفحات بعد خواهیم دید، این وضعیت در حال دگرگونی است. در ۱۹۵۰، تمام ۳۲۵ جرثقیل اسکله در بندر آنتورپ به سازمان بندر (شهرداری) تعلق داشت. در ۱۹۸۱، از تعداد ۴۴۱ جرثقیل، ۲۳۴ جرثقیل به شرکتهای خصوصی تعلق داشت. ۵۹. در بریتانیای دهه ۱۹۶۰ واکنش نسبت به این موضوع متفاوت بود. کمیته دولین که در ۱۹۶۴ از سوی لرد دلون برای تحقیق در مورد منازعات مکرر و مشکلات کارگری در صنعت بندر تعیین شده بود، این امکان را مد نظر قرار داد که سازمان بندر می‌بایست یگانه کارفرمای عملیات هر بندر باشد. این دیدگاه بویژه از سوی سر ای. کربی، رئیس وقت انجمن حمل و نقل بریتانیا مورد حمایت واقع گردید. کمیته دلون مخالف این پیشنهاد و نیز مخالف تفویض اختیار به سازمان بندر برای دادن مجوز به کارفرمایان نیروی کار بندر بود، نیروی کاری که بسیار پرشمار نیز بود. از نظر کمیته این اصل که باید به کارفرما اختیار لازم جهت تصمیم‌گیری در خصوص تعیین رقبای خود اعطا شود، خطرناک بود. ر.ک. به دی. پرکینز، دلون و سازمان بندر لندن، سازمان بنادر و بارانداها، ژانویه ۱۹۶۶.

۶۰. فرهنگ واژگان حقوقی بلک

۶۱. زمینهای عمومی اصطلاحی گمراه‌کننده است، زیرا زمینهایی را دربرمی‌گیرد که مشمول فروش یا دیگر اشکال واگذاری به موجب قوانین عمومی هستند و این امر کاملاً مغایر رویه معمول در کشورهای مشمول قوانین اجرایی است. این کشورها بین زمینهای عمومی و خصوصی که می‌توان آن را فروخت و معمولاً مشمول قوانین مدنی عام است، تمایز قائل می‌شوند. بخشی از زمینهای بندر جزو قلمروی عمومی است و بخشی از آن به قلمرو خصوصی تعلق دارد که سازمان بندر بر آن حق مالکیت را اعمال می‌کند.

۶۲. منابع اصلی در این زمینه به زبان فرانسه است.

۶۳. در فرانسه روشن نیست که چرا قانون ۱۳-۸۸ (۵ ژانویه ۱۹۸۸) در خصوص نهادهای محلی حق اعطای اجاره درازمدت را که معمولاً ۳۰ ساله است به آنها می‌دهد ولی به دولت مرکزی چنین اجازه‌ای نمی‌دهد. نتیجه آن این است که بندر کوچکی که توسط شهرداری اداره می‌شود ممکن است زمین را به یک سرمایه‌گذار اجاره دهد در حالی که یک سازمان بندری بزرگ که از قرار می‌بایست خودگردان باشد، حق چنین کاری را ندارد.

۶۴. مالزی، قرارداد استاندارد اجاره اسکله.
۶۵. این موضوع بویژه در مورد هند که اجاره‌کنندگان به قانونی متوسل شده‌اند که از مستأجران دارای توان مالی ضعیف در قبای تخلیه زمینهای مورد اجاره حمایت می‌کند، صدق می‌کند. تعدادی از اجاره‌ها مدتی طولانی و نرخ اجاره‌ای بسیار پایین دارند.
۶۶. قرارداد استاندارد.
۶۷. ر.ک. به قرارداد استاندارد مدیریت بین شرکت بنادر کانادا و اجاره‌کنندگان.
۶۸. نمونه آن ایجان در ساحل عاج است.
۶۹. در حیطه اختیارات و شرایط کلی اجاره موقتی زمینهای عمومی بندر لوهاور تصریح شده است که چنانچه اجاره‌کننده بیش از اول ژانویه هر سال از ادامه قرارداد انصراف ندهد، اجاره برای سراسر سال بعد اخذ خواهد شد. به این معنا که اگر سازمان بندر مستأجر دیگری پیدا کند، از دو محل اجاره دریافت خواهد کرد که «ثروتی بی دلیل» محسوب می‌شود که موکداً در قوانین مدنی فرانسه منبع شده است. این نمونه بارزی از نگرش بسیاری از سازمانهای بنادر است: آنها به عنوان شرکتهای تجاری مدعی استقلال از دولت هستند اما در ارتباط خود با کاربران همچون دولت عمل می‌کنند.
۷۰. ر.ک. به ماده ۶ مدل نمونه قرارداد اعطای مجوز اجاره موقتی زمینهای دولتی بندر. نرخ کاهش اجاره بر مبنای ۱۵ درصد کلیه عواید سازمان بندر از محل عوارض بندری با استفاده از تجهیزات اجاره‌کننده محاسبه می‌شود.
۷۱. قرارداد بهره‌برداری از پایانه کاتینری، ۱۹۸۳.
۷۲. ر.ک. به پادشاهی تایلند، وزارت دارایی، امتیاز واگذاری مدیریت و راهبری بندر سونگ‌کلا و پوکت، ۱۹۸۷.
۷۳. همان، یادداشت ۷۲.
۷۴. نه تنها در اسناد رسمی تهیه شده توسط مشاور بلکه در گزارش آر.ای.بی. داگلاس، بررسی جنبه‌های ساختاری و حقوقی اداره بندر، بانک جهانی، ۱۹۹۰.
۷۵. ر.ک. پروفیسور آر.گاس، سیاست بنادر دریایی کانادا، کاردیف و اتاوا، ۱۹۸۳.
۷۶. داگلاس، همان منبع.
۷۷. وقتی در ۱۹۷۱ سازمان ملی بندر لیبریا با کمک بانک جهانی تأسیس شد، این قرارداد به پایان رسید.
۷۸. موافقتنامه ۶ ژوئیه ۱۹۴۶ بین دولت مراکش و شرکت سهامی خدمات جانبی دریایی بندر سافی.
۷۹. موافقتنامه ۱۵ نوامبر ۱۹۵۴ بین دولت و شرکت سهامی انبارداری مراکش.
۸۰. قرارداد بهره‌برداری از پایانه کاتینری بندر داکار، ماده ۱۱.
۸۱. فرهنگ واژگان حقوقی بلک.
۸۲. در قوانین فرانسه که اصل آزادی تجارت حاکم است، این مسئله کاملاً مبهم است. به نظر می‌رسد که انجام عملیات بندری با استفاده از تجهیزات متحرک (یعنی بدون ساخت تجهیزات ثابت) در ساختمانهای بندر مستلزم مجوز رسمی نیست چرا که همه شهروندان می‌توانند آزادانه به قلمروی عمومی دسترسی داشته باشند. البته قرارداد شرکت دریایی مشاوران دولتی شرق آفریقا به تاریخ ۵ مه ۱۹۴۴ تغییری در این رویه ایجاد کرد. به موجب این قرارداد این عملیات مشمول مقررات و شرایطی از جمله الزامات مربوط به خدمات عمومی و کنترل ترافیک می‌شود. اما نهاد قانونگذار الزامی به انجام آن ندارد.
۸۳. در اینجا امکان سوء استفاده کاملاً مشهود است. برای مثال در سنگال، شرایط کنترل شرکتهای کارگزار بندر داکار توسط مدیر بندر وقتی که به سازمان بندر اختیار می‌دهند که تعرفه کارگزاران را برحسب «کلیه مدارک و اعلام ریز تعرفه‌ها» محاسبه کند و با توجه به اینکه کارگزاران در یک محیط رقابتی قرار دارند و هیچ کس انحصار عملیات را در دست ندارد، بسیار سختگیرانه است در اینکه این کنترل پس از انتقال از سازمان بندر به یک شرکت سهامی باز هم ادامه یابد یا نه، جای تردید وجود دارد.
۸۴. به لحاظ فنی دو سند حقوقی وجود دارد، یکی سند اجاره زمین و دیگری مجوز راهبری. وقتی از تجهیزات متحرک استفاده می‌شود، ممکن است مجوز راهبری بدون قرارداد اجاره اعطا شود. ر.ک. به یادداشت ۸۳.
۸۵. قرارداد اجاره بین بندر تاکوما و شرکت مولر.
۸۶. شرایط مربوط به اسکله‌های اختصاصی.

۸۷. سیستم انحصاری در فرانسه غیر قانونی است. سیستم انحصاری نیروی کار بندر و روزنامه‌نگاران تنها سیستم‌های انحصاری در کشور هستند.

۸۸. یکی از لطیفه‌های قدیمی در یکی از بنادر بزرگ فرانسه این بود که نه در فوریه به نیروی کار دسترسی هست - به دلیل اینکه کارگران به اسکی می‌روند - و نه در ماه آگوست که کارگران به کنار دریا می‌روند. حقوق کارگران سه برابر میانگین ملی است و غیبت از کار بسیار زیاد بود. غرامت روزهای بیکاری از محل صندوق ملی و به حساب کارفرما پرداخت می‌شد. بنابراین بنادر فعال بابت اسکله‌هایی که هر روز از شمار آنها کاسته می‌شد، هزینه می‌کردند. کارکنان اضافی در سال ۱۹۹۲ برابر با ۴۰ درصد بود، گرچه آمار کارگران پس از «انقلاب کانتینری» ۵۰ درصد کاهش یافته بود که این مسئله حاکی از کاهش نیروی کار بندر به دلیل فن‌آوری جدید حمل و نقل است و دلیل مقاومت آنها در برابر هرگونه تغییر را نشان می‌دهد. شرکت‌های تخلیه و بارگیری نیز به دلیل کنترل قیمت‌ها در سطح ملی که تنها در سال ۱۹۸۸ برداشته شد، متضرر می‌شدند.

۸۹. ر.ک. به تی. دود، اجاره و نرخ‌گذاری پایانه‌های کانتینری امریکا، سیاست و مدیریت دریایی، دانشگاه ساوث‌ولز، کاردیف، ۱۹۸۴، جلد ۱۱، شماره ۴، صفحات ۲۷۷-۱۸۸

۹۰. این مسئله عموماً در مورد اروپا صدق می‌کند. به علاوه، این شرط که تعرفه‌ها ممکن است هر سال تغییر کند، حمایت بیشتری از مالک را نشان می‌دهد.

۹۱. تی. دود این مسئله را کنار می‌گذارد.

۹۲. در واقع، این قرارداد ماهیتی دوگانه دارد و تا حدی یک سند رسمی به‌شمار می‌رود.

۹۳. به لحاظ حقوقی، در سیستم فرانسوی، تمامی تأسیسات و تجهیزات مذکور در یک امتیاز واگذاری پس از پایان ساخت و شروع عملیات به حوزه اموال عمومی تعلق پیدا می‌کند. ر.ک. به شورای دولتی، اتاق بازرگانی نانت.

۹۴. این مسئله در قوانین کشورهای که مشمول قوانین اجرایی هستند به طور ضمنی وجود دارد در حالی که در کشورهای که قوانین عرفی بر آنها حاکم است، این موضوع در قوانین تصریح شده است. برای مثال رجوع کنید به قانون بنادر (۱۹۷۲) گامبیا: سیاست سازمان بندر می‌بایست تضمین کند که به هیچ شخص خاصی امتیاز داده نمی‌شود و در حق او اجحاف نیز صورت نمی‌گیرد. تأمین و راهبری تسهیلات بندری که بیشترین نفع را به منافع عمومی برساند، وظیفه سازمان بندر است.

۹۵. ر.ک. به فرهنگ واژگان حقوقی که چهار سطر را به واگذاری اختصاص داده است. در بسیاری از کشورهای مشمول سنت قوانین عرفی، این کلمه تنها در مورد مجوزهایی به کار می‌رود که برای برپایی دکه‌های ساندویچ‌فروشی یا دکه‌های فروش ماهی و چیپس در کنار زمینهای فوتبال اعطا می‌شود. آر.شانو، در گردهمایی فرودگاه‌ها در ۱۹۸۹ در مورد طرح‌های ساخت، راه‌اندازی و انتقال (BOT) با عنوان «فرمولی انقلابی برای فرودگاه‌های ترکیه» می‌نویسد که واگذاری از زمان امپراطوری عثمان و بسیار پیش از دوران جدید در ترکیه شناخته شده بوده است. طرح BOT برای ساخت پایانه‌های فرودگاه جدید ترکیه تحت به کمک مشاوران فرودگاه پاریس تهیه شده است. این شرکت (که یک سازمان دولتی خودگردان است) امتیاز ساخت و راه‌اندازی تمامی فرودگاه‌های پاریس را به دست آورده بود. غفلت از طرح‌های BOT حتی به خارج از سیستم حمل و نقل نیز سرایت کرده است.

۹۶. ر.ک. به تأیید اقتصادی هند، ۲۰ مه ۱۹۹۲.

۹۷. راهبری چراغ‌های دریایی در امپراطوری عثمانی به یک شرکت فرانسوی واگذار شده بود. در سواحل دور افتاده شبه جزیره عربستان، چند چراغ دریایی آهنی نمادی از روزگاران گذشته است.

۹۸. ر.ک. به سنگال، یولتن رسمی، ۱۱ ژوئن ۱۹۶۶. یک صندوق ذخیره برای «ارتقا و جایگزینی تجهیزات و تسهیلات» تأسیس شده بود که منحصرأً به این منظور مورد استفاده قرار می‌گرفت. استانداردهای حسابداری فرانسه در ارتباط با عملیات واگذاری بسیار دقیق است زیرا حساب‌های مربوط به واگذاری جزئی از حساب‌های گیرنده مجوز واگذاری است، گرچه نمی‌تواند ادعای مالکیت تجهیزات و تسهیلات را داشته باشد. این موضوع به ندرت توسط مشاوران با ادارات دولتی به هنگام تهیه اسناد واگذاری مورد توجه قرار می‌گیرد. در مورد اینکه چه کسی مالیات دارایی‌ها و مستغلات را می‌پردازد نیز می‌بایست تجدید نظر کرد.

۹۹. در ارتباط با این موضوع باید گفت که کانال سوئز در ۱۹۵۶ ملی نشده بود، به این دلیل ساده که امتیاز واگذاری پیش از پایان قرارداد منقض شده بود. کانال که جزو تأسیسات محسوب می‌شود، از زمانی افتتاح در سال ۱۸۶۹ به مصر تعلق داشت. معمولاً گیرنده امتیاز

واگذاری!!!! در آغاز مرحله حل و فصل اختلافات، دولت مصر تمامی دارایی‌های شرکت در داخل و خارج از مصر را به عنوان غرامت مطالبه کرد. البته دارایی‌های شرکت در مصر بسیار اندک بود زیرا بیشتر آنها به اعطاکننده امتیاز تعلق داشت. مسئله این بود که شرکت هم در مصر (اسکندریه) ثبت شده بود و هم در فرانسه (پاریس) اما عملاً تنها به دارایی‌های شرکت در مصر امکان دسترسی وجود داشت. در نهایت این دارایی‌ها به دولت تحویل شد و مسئله مسکوب گذاشته شد.

۱۰۰. بندر خودگردان لوهاور، یادداشت نویسنده: سیر تکاملی بخش خصوصی در زمینه سرمایه‌گذاری در پایانه‌های کانتینری ۱۹۹۱. ۱۰۱. در بیروت در ۱۸۸۷ امتیاز واگذاری با حق مالکیت تمام زمینهای بندر شامل پیشکرانه اعطا شد. در ۱۹۲۰، سیستم فرانسوی قلمروی عمومی در لبنان برای نخستین بار بوجود آمد و مالکیت زمینهای!!! به دولت لبنان انتقال داده شد.

در ازای آن مقداری زمین در خارج از بیروت به گیرنده امتیاز واگذار شد که برای سرمایه‌گذاری دراز مدت بسیار مناسب و ارزان قیمت بود. نمونه‌های دیگر را می‌توان در مراکش، مصر و کشورهای دیگر یافت. اما سرمایه‌گذاری‌های راه‌آهن در قرن نوزدهم نیز سرمایه‌گذاری در املاک و مستغلات بود و تاریخ راه‌آهن در کانادا، فرانسه، ایالات متحده و غیره نیز مویه این نکته است.

۱۰۲. در واقع این آخرین بقایای برنامه‌ریزی ملی اقتصادی و فرانسه است که توسعه اقتصاد بازار بعد از دوران بازسازی پس از جنگ (۱۹۴۵-۶۵) به کلی آن را منسوخ کرد.

۱۰۳. مجله تجارت دریایی، پاریس، جلد ۸، ۱۹۹۱.

۱۰۴. پروتکل موافقتنامه ۲۸ نوامبر ۱۹۷۴

۱۰۵. به طور کلی در اروپا بنادر خصوصی در رودخانه‌ها و کانالها راحت‌تر از بنادر دریایی احداث شده‌اند. ر.ک. به ام. مارشال، شاملاتی درباب توسعه و سازماندهی بنادر و واگذاری آنها برای بهره‌برداری!!!، دریاوردی، بنادر و صنایع، استراسبورگ، فرانسه، ۱۹۸۶.

۱۰۶. ر.ک. به ای. گریل، توسعه فن‌آوری بنادر و پیامدهای آن در زمینه دستمزدها در بخش حمل و نقل، بنادر و صنایع، استراسبورگ، فرانسه، ۱۹۸۶.

۱۰۷. ر.ک. به زوی رانان، آیا باید بنادر عمومی را خصوصی کرد؟ گزارش غیر رسمی بانک جهانی، مارس ۱۹۹۱.

۱۰۸. ر.ک. به دی. فریزیر، پروانه بهره‌برداری انحصاری، توسعه بنادر، ۹۱-۱۹۹۰، مجله Privatization International، لندن، ژوئیه ۱۹۹۱.

۱۰۹. آر.ای. پی. داگلاس، همان

۱۱۰. که به معنای کاربرد قانون واگذاری زمین (دستورالعمل اعطای امتیاز) ۱۹۶۹ است. عوارض ABP به نحو مقرر در قانون بنادر ۱۹۶۴ و برخی مفاد قانون بنادر، باراندازها و اسکله‌ها ۱۸۴۷ اخذ می‌شود.

۱۱۱. آر.ای. پی. داگلاس، همان.

۱۱۲. ر.ک. به نشریه تجارت دریایی Journal de la marine marchande، پاریس، ۱۳ مارس ۱۹۹۲.

۱۱۳. به نظر می‌رسد که «قلمروی عمومی» در اینجا از نو کشف شده است. روش فرانسوی انعطاف‌پذیری بیشتری خواهد داشت و عواید زمینهای را که بخشی از قلمروی عمومی نیست در اختیار سازمان بندر (یا شرکت) قرار می‌دهد.

۱۱۴. لایحه خصوصی سازی سازمان بندر تیزو هارتل پول در مجلس اعیان رو شد زیرا پیشنهاددهندگان آن نتوانستند ضرورت آن را اثبات کنند و مدیریت سازمان بندر بسیار مطلوب ارزیابی شده بود.

۱۱۵. تقویت بخش خصوصی انگلستان، Fair play، ۲۶ مارس ۱۹۹۲.

۱۱۶. تایمز مالی، ۲۵ آگوست ۱۹۹۱. همچنین ر.ک. به نشریه تجارت دریایی، پاریس، ۱۲ سپتامبر ۱۹۹۱.

۱۱۷. قانون ۸۷-۲۸ آگوست ۱۹۸۷. این قانون در مورد وظایف دریایی، پلیس و امنیت صراحت دارد. برطبق سنت قوانین اداری احاله وظایف پلیس به شرکتها غیر ممکن است. حتی می‌توان گفت که سازمانهای بندر هیچ نیروی پلیس ندارند. کشورهای مشمول قوانین عرفی انعطاف‌پذیرترند و پلیس بنادر در این کشورها به دلیل کنترل بهتر و متمرکزتر از کارآیی بیشتری برخوردار است.

۱۱۸. ر.ک. به بندر اوندو ویژه مواد معدنی، گابن، پروژه دولتی - خصوصی نشریه تجارت دریایی، پاریس، ۲ فوریه ۱۹۸۹. همچنین ر.ک. به Marchés Tropicaut، پاریس، ۶ ژانویه ۱۹۸۹.

۱۱۹. در مورد این طرح اطلاعات اندکی موجود است. ر.ک. به نشریه تجارت دریایی، پاریس، ۹ فوریه ۱۹۸۹.

۱۲۰. قانون ۴۳۰-۶۷ (تجدید نظر شده ۲۸۲ - ۸۵) ۴ دسامبر ۱۹۷۶ برای تأسیس انجمن بهره‌برداری از بندر تاماتاوا
۱۲۱. در سازمانهای بندری فرانسه، کارمندان ارشد غیر بندری (مهندسان راه و ساختمان) اکنون با همان شرایط کارکنان بندر استخدام می‌شوند.
۱۲۲. ر.ک. به معضل خصوصی سازی در مالزی، Fair Play ۲۳ آوریل ۱۹۹۲.
۱۲۳. ر.ک. به قانون خصوصی سازی بنادر مالزی، ۱۹۹۰، بنادر و باراندازها، سپتامبر ۱۹۹۰.
۱۲۴. ر.ک. به بنادر آرژانتین، Privatization International، لندن، اکتبر ۱۹۹۱. از جزئیات قوانین آرژانتین در مورد واگذاری امتیاز بهره‌برداری بنادر اطلاعاتی در دست نیست.
۱۲۵. ر.ک. به آر.ا.گاس، بررسی تطبیقی مدیریت و اداره بنادر، خدمات اقتصادی دولتی، وزارت صنایع، تجارت و حمایت از مصرف‌کنندگان، لندن، ۱۹۷۹، بویزه ضمیمه ۳۸ و ۳۹.
۱۲۶. ر.ک. به آر.پر بل، پیشگامان خصوصی سازی بنادر، JAPH, Ports and Harbours، ژوئیه، آگوست ۱۹۹۱.
۱۲۷. ممکن است شکل خاصی از سهام به این منظور وجود داشته باشد که به این معناست که اکثریت سهامداران ممکن است حداقل آن را داشته باشند.
۱۲۸. آر.ای.پی. داگلاس، همان.
۱۲۹. ر.ک. به اصلاحات در زمینه بنادر نیوزیلند، توسعه میان مدت، میزگرد تجاری نیوزیلند، آگوست ۱۹۹۰.
۱۳۰. ر.ک. به اف.جی. مکزی، اصلاحات در زمینه بنادر، تجربه نیوزیلند، انجمن سازمانهای دریایی و بندری استرالیا، ۱۹۹۰.
۱۳۱. در مورد وضعیت پیش از اصلاحات ۱۹۸۲ ر.ک. به آر.ا.گاس، همان، ضمیمه ۱۰ تا ۱۷
۱۳۲. ر.ک. به جی.جی. بودلر، ۱۹۸۹
۱۳۳. شیوه‌های حمل و نقل در فرانسه اول دسامبر ۱۹۸۶
۱۳۴. گزارش کمیسیون ۲ CNCP، نشریه تجارت دریایی، پاریس، ۱۷ ژوئیه ۱۹۹۲.