

الشراكة المينائية كأسلوب جديد لتطوير التسيير التجاري

في الموانئ البحرية

Port partnership as a new method for developing commercial management in seaports

جخار سارة*، مخبر النقل البحري والموانئ في الجزائر، جامعة 20 أوت 1955 - سكيكدة-

s.djekhar@univ-skikda.dz

بوالقمح يوسف، مخبر النقل البحري والموانئ في الجزائر، جامعة 20 أوت 1955 - سكيكدة-

y.boulgamh@univ-skikda.dz

تاريخ إرسال المقال: 2023/09/10 تاريخ قبول المقال: 2023/11/26 تاريخ نشر المقال: 2023/11/30

الملخص:

يعتبر ظهور فكرة الشراكة عام/خاص في قطاع الموانئ البحرية كأسلوب جديد لإدارة وتسيير الموانئ ظاهرة جد حديثة، حيث تظهر الخلفيات التاريخية لأساليب الإدارة المينائية أن الدول الساحلية لم تعرف سابقا أية مشاركة للخوارج في قطاع مماثل فقد كانت الموانئ البحرية رهن احتكارها، ليتطور الأمر بعد ذلك لتظهر فكرة خوصصة بعض النشاطات المينائية، وعلى هذا الأساس تقوم الشراكة بين القطاعين العام و الخاص على بناء علاقة تعاقدية على المدى الطويل بهدف تمويل، تسيير و استغلال منشأة مينائية (نهائي مينائي أو إستغلال منصة لوجستية) أو بهدف تقديم خدمات لإصلاح السفن و كل هذا من أجل تحسين أداء الموانئ البحرية و تعزيز القدرة التنافسية.

الكلمات المفتاحية: الشراكة عام/خاص، السلطة المينائية، التسيير المينائي، النهايات المينائية.

Abstract:

The emergence of the idea of public/private partnership in seaport sector as a new method for managing ports is a very recent phenomenon, as the historical backgrounds of port management methods show that coastal countries had not previously known any private participation in a similar sector, as seaports were under their monopoly, and the matter developed after that. The idea of privatizing some port activities emerged, and on this basis the partnership between the public and private sectors is based on building a long-term contractual relationship with the aim of financing, managing and exploiting a port facility (port final or exploiting a logistics platform) or with the aim of providing ship repair services in order to improve the performance of seaports and enhance competitiveness.

Keywords: public/private partnership, port authority, port management, port finals.

المقدمة:

يوحي مصطلح "الشراكة" بالمفاهمة و الاتفاق بين طرفين أو أكثر بهدف تحقيق مصلحة مشتركة مع الأخذ بعين الاعتبار المصالح الخاصة لكلا الطرفين وبالتالي فهي أداة تعاون، ولأن العصر الحالي الذي يوصف بعصر التوثيق لا يعترف في أغلب الأحيان بالقرائن و الأدلة الشفهية حيث تحلت أساليب هذا التعاون بحلة العقود لتحوز بذلك ما يعرف قانونا بقوة الإثبات و تصبح وسائل تعامل قانونية¹.

تتنوع عقود الشراكة بهذا المفهوم بحسب طبيعة الأشخاص المبرمة للعقد على هذا الأساس نجد: شراكة عام/عام، شراكة خاص/خاص وشراكة تجمع بين عام/خاص.

فأما عن الشراكة عام/عام أو كما يسميها البعض بالشراكة العمومية فهي: وسيلة قانونية للتعامل فيما بين أشخاص القانون العام بهدف تحقيق المصلحة العامة وكذا تجسيد الموارد العامة لمشروع يصب في إطار النفع العام والتي غالبا ما يعجز أحد هذه الأشخاص عن إنجازها لوحده² وتعتبر هذه العقود عقودا إدارية من الدرجة الأولى تخضع في تنظيمها إلى قواعد القانون الإداري أما عند نشوب أي نزاع بينها فإنها تخضع لرقابة القضاء الإداري.

أما فيما يخص الشراكة خاص/خاص فهي إما أن تكون بين شخصين من أشخاص القانون الخاص أو بين شخص من أشخاص القانون الخاص وشخص آخر من أشخاص القانون العام ينزل الى مرتبة الأفراد العاديين و يتصرف هذا الأخير تصرف الشخص العادي، وفي كلتا الحالتين فإن تعريف هذا النوع من الشراكة هو نفس تعريف العقد العادي الذي نصت عليه المادة 54 من القانون المدني الجزائري³ أي أنه " إتفاق يبرم بين شخصين أو أكثر للقيام بعمل أو الأمتناع عن القيام بعمل أو نقل حق عيني" يخضع في تنظيمه إلى قواعد القانون الخاص أما في حالة نشوب نزاع يعرض أمام القضاء العادي.

أما إذا اجتمعت المصلحتين: العامة (تسيير مرفق عام أو إنجاز مشروع بنية أساسية) و مصلحة خاصة (تهدف الى تحقيق الربح عموما) فإن وسائل التعامل القانوني في هذه الحالة عديدة و متنوعة⁴، تكيف في أغلبها بأنها عقود إدارية منها المسماة مثل عقد التوريد، عقد تقديم خدمات، عقد الصفقات العمومية... الخ، و منها ما هو غير مسمى كعقد الامتياز، غير أن المعاملات المتزايدة بين القطاعين العام و الخاص أوجدت نوعا جديدا من أنواع التعامل فيما بين القطاعين تحقق مفهوم الشراكة بالمعنى الدقيق للكلمة بحيث تسمح باشتراك رؤوس الأموال بين القطاعيين في شكل شركة عكس ما هو الأمر في العقود السالفة الذكر حيث عرف هذا النوع بتسمية "الشراكة عام/خاص" غير أن هذه التسمية فتحت المجال أمام عدة انتقادات، فالبعض يرى بأنها تسمية تجمع كل أشكال التعامل التقليدية والحديثة بين القطاعين، أما البعض الآخر فيرى فيها أداة قانونية جديدة للتعامل بين القطاعين مبنية على التمويل المشترك للمشروع الواحد⁵.

يكن الهدف الرئيسي و الأساسي وراء هذا الموضوع أن و ضعيات الاحتكار المينائي أصبحت تشكل عبئا على السلطات المينائية حيث تفرص عليها ممارسة كل من الوظائف السيادية و الأنشطة التجارية المينائية

مما أدى إلى صعوبة التوفيق بين المهمتين و بالتالي نقص و تراجع مردودية هذه المرافق المينائية، لجأت بعض الدول ومن بينها الجزائر إلى اعتماد مبدأ توزيع الوظائف بين السلطة المينائية و القطاع الخاص⁶ في سبيل الحصول على خبرة التسيير من جهة و لتمويل مختلف المشاريع الاستثمارية خاصة تلك المتعلقة بالبنى التحتية من جهة أخرى واعتمدت في ذلك مختلف أساليب التسيير المينائي الحديثة و من بينها الشراكة عام/خاص، و للإشارة فإن أول اتفاقية شراكة مينائية أبرمتها الجزائر كانت بين كل من مؤسسة ميناء بجاية كقطاع عام و شركة بورتاك ذات الأصل السنغافوري كقطاع خاص لتمويل تسيير ترقية و تطوير نهائي حاويات ميناء بجاية، ويرجع اختيار نهائي الحاويات كمحل للشراكة المينائية لواقع أن نشاط مناولة و تشوين الحاويات يعد ثاني أهم نشاط بعد المحروقات في الجزائر⁷، كما وصفت تجربة نهائي حاويات بجاية بالتجربة الناجحة و المريحة للاقتصاد الوطني حيث دفعت هذه التجربة السلطات الجزائرية الى إعادة الكرة مرة أخرى و اعتماد الشراكة المينائية من جديد لتتعاقد مع موانئ دبي العالمية بهدف تسيير و استغلال كل من نهائي حاويات ميناء الجزائر العاصمة و ميناء جن-جن.

من خلال ما سبق يمكننا طرح الإشكالية التالية: ماهي الأسباب التي أدت إلى اعتماد الشراكة عام/خاص كأسلوب جديد لتسيير الموانئ البحرية؟ وماهي الآثار المترتبة عليه؟ وللإجابة على هذه الإشكالية إعتدنا على المنهج الوصفي والمنهج التحليلي الملائم للموضوع كما قمنا بتقسيم الدراسة الى محورين: نتناول في المحور الأول: الأسباب التي أدت إلى اعتماد الشراكة عام/خاص كأسلوب جديد لتسيير الموانئ البحرية أما المحور الثاني فسننظر إلى: الآثار المترتبة على الشراكة المينائية.

المحور الأول - أسباب اعتماد الشراكة المينائية

تظهر الخلفيات التاريخية لأساليب الإدارة المينائية أن الدول الساحلية لم تعرف سابقا أية مشاركة للخوائص في قطاع مماثل فقد كانت الموانئ البحرية رهن إحتكارها، ليتطور الأمر بعد ذلك لتظهر فكرة خوصصة بعض النشاطات المينائية لتصبح بعد ذلك ملكية جزء من هذا المرفق وأحيانا كله إلى القطاع الخاص. ومع ظهور المؤسسات المتخصصة في المناولة وكذا تنامي الحاجة إلى تطوير المرفق المينائي لجأت الدول إلى التغيير من هذه الأساليب مما أدى إلى ظهور أسلوب الشراكة المينائية، ومن بين هذه الأسباب:

أولاً - عدم نجاعة الأساليب السابقة

قبل اعتماد نظام الشراكة عام/خاص في قطاع الموانئ البحرية من قبل بعض الدول الأنجلوسكسونية إعتدت بعض الأساليب لتسيير هذا المرفق مجملها تهدف إلى تطويره وترقيته والرفع من مردوديته وقدرته التنافسية، فمنها من اعتمد على متدخل واحد ينتمي إلى أحد القطاعين: إما العام أو الخاص ومنها ما يجمع بين القطاعين لتكون أمام أساليب التدخل المختلط وعلى هذا الأساس سوف نتناول هذا الجزء في قسمين: قسم يعالج أساليب التدخل المنفرد، وقسم يبحث في أساليب التدخل المختلط.

أ: أساليب التدخل المنفرد

وهي الأساليب التي تعتمد على متدخل واحد إما أن يكون القطاع العام ممثلاً في السلطة المينائية لنكون بذلك أمام وضعية احتكار من قبل الدولة للمرفق المينائي، وإما أن تتنازل هذه الأخيرة عن تسيير هذا المرفق أو عن ممارسة بعض الأنشطة المينائية لفائدة المؤسسات والشركات الخاصة لنكون بعد ذلك أمام خصوصية مينائية.

أ - 1 - الإحتكار المينائي

يقصد بالاحتكار أنه انفراد الدولة بقوة القانون بمهمتي تسيير المؤسسة وممارسة الأنشطة التجارية في آن واحد وكذا سيطرتها على المجال بشكل لا يسمح للغير (الخواص) إمكانية التدخل، وقد هيمن الاحتكار الى حد ليس ببعيد على مختلف القطاعات بما في ذلك قطاع الموانئ والنقل البحري وأعوانه، بالإضافة إلى ممارسة جميع الأنشطة التجارية على غرار نشاطات قطر السفن وأعمال المناولة والتشوين، ماعدا اذا تعلق الأمر بموانئ المحروقات⁸، مما نتج عنه عدة أزمات أثرت سلباً على مردودية هذه الموانئ نذكر منها:

- ضخامة عدد العمال في هذه الموانئ بإضافة إلى وحدة التنظيم النقابي.
 - ضعف كفاءة هذه الموانئ، طول دورات السفن في هذه الموانئ مع ارتفاع مستوى التعريفات بها.
 - ضعف المنشآت القاعدية المينائية، مع الإشارة أن الإعتماد على الميزانية التي تخصصها الدولة لهذه السلطات غير كاف للتمويل وبالتالي وجب تطوير هذه المنشآت لاسيما أمام ضعف عائداتها⁹.
- شاعت هذه الظاهرة أكثر فأكثر في دول العالم الثالث بما في ذلك الجزائر، عكس الدول الغربية التي سرعان ما استوعبت ضرورة إشراك القطاع الخاص وتحرير الأنشطة المينائية.

أ - 2 - الخصوصية المينائية

مع تطور الوعي بأهمية مشاركة القطاع الخاص لأسباب تتعلق بالكفاءة والكفاية لم تعد الحواجز بين ما هو عام وخاص ذات تأثير، فقد تحول التفكير من الأيديولوجية إلى التركيز على النتائج الكفاء، حيث أن الخبراء المتخصصين في مجال الاقتصاد يوصون المؤسسات المينائية في الجزائر: " إن السيادة الكلية على قطاع النقل البحري تبدأ حتماً بخصوصية أو ليبرالية اقتصاد السوق" خاصة على اثر ما اتجهت إليه الجزائر عند توقيعها الشراكة مع الاتحاد الأوروبي، وتوقيع طلب الانضمام إلى المنظمة العالمية للتجارة¹⁰

وعلى هذا الأساس فإن مفهوم الخصوصية ينصرف إلى تحويل لرأس مال ملكية عمومية أو مشروع عام كلياً أو جزئياً إلى القطاع الخاص، بمعنى إقصاء الإحتكار الذي تمارسه المؤسسات العمومية أو الدولة والسماح للخواص بأداء مهامهم في ظل ضوابط قانونية محددة بالتفصيل.

ب - أساليب التدخل المختلط

وهي الأساليب التي تقوم على تدخل من كلا القطاعين بهدف إدارة تسيير واستغلال المرفق المينائي على أكمل وجه، وبعد إستقراء الأصول التاريخية لتدخل القطاع الخاص في إدارة وتمويل المنشآت المينائية جعلنا نصادف قالبيين قانونيين:

ب - 1 - الامتياز المينائي

يقصد بامتياز النشاطات المينائية ذلك الاتفاق أو العقد الذي بموجبه تفوض السلطة المينائية ممارسة هذه الأنشطة على مستوى الموانئ لكل شخص طبيعي ذو جنسية جزائرية أو شخص معنوي خاضع للقانون الجزائري بموجب دفتر شروط لمدة زمنية معينة بتوافر شروط محددة عن طريق التنظيم. عزز هذا الأسلوب من مبدأ الفصل بين الوظائف السيادية والوظائف التجارية، حيث إحتفظت السلطات المينائية بممارسة الوظائف السيادية في حين عهدت ببعض الأنشطة التجارية المينائية للخواص لتسييرها وهذا لمدة زمنية معينة.

ب - 2 - التأجير

يعرف التأجير بأنه عقد يقوم بموجبه شخص من أشخاص القانون العام بتكليف شخص آخر باستغلال مرفق عام، على أن يتحمل هذا الأخير مخاطر الاستغلال مقابل تحصيل الأتاوى¹¹.

ثانيا- مراحل ابرام اتفاقية الشراكة المينائية في الموانئ البحرية الجزائرية

تعتبر الشراكة عام/ خاص تركيبة تعاقدية تمر على عدة مراحل وإجراءات تتمحور أساسا في النقاط التالية:

1: المرحلة التمهيديّة

هي في الأصل مجموعة من المراحل الفرعية بما في ذلك مرحلة إعداد بروتوكول الاتفاق، عرض خطط الأعمال ومناقشتها من قبل القطاعين، مرحلة تحديد المساهمين وحصص كل منهما ثم تأتي مرحلة اختيار شكل الشركة والشروع في إجراءات التأسيس، ومنه سوف نقسم هذه المرحلة التمهيديّة الى جزئين: جزء خاص بمرحلة المفاوضات، وجزء آخر يتعلق بمرحلة تأسيس شركة المشروع.

أ- مرحلة المفاوضات: وتتم بحضور:

- الوزير الأول

- وزير النقل أي ممثل الوزارة الوصية يستمد هذه السلطة من نص المادة 09 من القانون رقم 90/30 المتضمن قانون الأملاك الوطنية المعدل و المتمم¹²، و التي نصت على أن يتولى الوزراء المعنيون و الولاة و رؤساء المجالس البلدية و السلطات المسيرة الأخرى تمثيل الدولة و الجماعات الإقليمية في عقود التسيير المتعلقة بالأملاك الوطنية طبقا للصلاحيات التي تخولها إياهم القوانين و التنظيمات مع الإشارة أن الموانئ البحرية تعد من قبيل الأملاك الوطنية العمومية الصناعية طبقا للنص المادة 16 من نفس القانون السالف الذكر.

- وزير المالية وذلك لتحديد ومناقشة ميزانية المشروع

- ممثلي شركة تسيير مساهمات الدولة في قطاع الموانئ وممثلي مجلس تسيير مساهمات الدولة وحاليا تم حل هذه الشركة (2016) ولم تبين السلطات لحد الساعة الهيئة البديلة

- ممثلي المؤسسات المينائية الوطنية أي ممثلي مؤسسة ميناء بجاية بالنسبة لاتفاقية الشراكة المبرمة بينها وبين شركة بورتاك، ونفس الشيء بالنسبة لمؤسسة ميناء العاصمة ومؤسسة ميناء جن جن.

- ممثلي المؤسسات أو شركات المساهمة إن وجدوا: وهو حال إتفاقية شراكة مؤسسة ميناء جن-جن مع موانئ دبي العالمية، أين تم إشراك كل من مؤسسة ميناء الجزائر العاصمة ومؤسسة ميناء ارزو كساهمين بنسبة 12.5% من الحصة الوطنية واستكملت مؤسسة ميناء جن-جن نسبة 25%

هذا بالنسبة للجانب الوطني الذي يعتبر هذه العلاقة (القطاع العام) أما بالنسبة للقطاع الخاص أي كل من شركة بورتاك وشركة موانئ دبي العالمية فلم حرية اختيار ممثليهم بحسب نظام الشركة.

كما تجدر الإشارة أن حضور مجموعة الأشخاص السالف ذكرهم ملزم بقوة القانون، فالبرغم من الفراغ القانوني إلا أن إلزامية الحضور تستمد من نصوص أخرى بما في ذلك نص المادة 09 من القانون رقم 30/90 السالف الذكر، وبمجرد إكمال أعضاء جلسة التفاوض يشرع الطرفان في عرض خطط أعمالهم.

أ - 1 - دراسة المشروع ومناقشة خطط أعمال الشركاء

حسب الأمانة العامة لوزارة النقل فان مرحلة دراسة المشروع تنطوي على خطوتين أساسيتين هما:

لخطوة الأولى: تتضمن القيام بدراسة فنية واقتصادية تتناول كل الجوانب التي يمسه المشروع بما في ذلك الجوانب التجارية التكنولوجية، البشرية، المادية والبيئية قصد السماح لمجلس مساهمات الدولة بالتزود بمعلومات مفيدة حول المشروع واتخاذ قرار المصادقة على مشروع إنشاء الشركة المختلطة من عدمه.

الخطوة الثانية: وهي خطوة عرض ومناقشة خطة أعمال الشركاء تتعلق أساسا بتقييم أسهم الاستثمارات، طريقة التنفيذ والاستغلال بشكل يسمح بإعداد التوقعات المالية.

أ - 2 - مرحلة اعداد بروتوكول الاتفاق واتفاقية المساهمين

بما أن الشراكة هنا اتخذت نفس منحنى القانون رقم 13/82 المتعلق بالشركات المختلطة للاقتصاد (ملغى)، فان هذا القانون كاف لمعرفة المفهوم القانوني لعبارة بروتوكول الاتفاق و الغرض منها، فحسب نص المادة 3 منه فان بروتوكول الاتفاق هو معاهدة على وعد بالتعاقد وفقا لمفهوم المادة 71 من القانون المدني الجزائري يبرم بين مؤسسة أو مؤسسات وطنية و طرف أو أطراف أجنبية و بالإسقاط فهو يبرم بين المؤسسات المينائية الوطنية و بين الأطراف الأجنبية مثل: شركة بورتاك السنغافورية و شركة موانئ دبي العالمية.

و على اعتباره و عدا بالتعاقد لا يكون له أثر ملزم للأطراف إلا إذا عينت جميع المسائل الجوهرية لعقد الشركة المراد إبرامه، و كذا المدة الواجب إبرامه فيها، و باعتبار أن القانون الجزائري يشترط أن يخضع انشاء الشركات المعنية -شركات المساهمة - لعقد رسمي وفقا لنص المادة 545 من القانون التجاري الجزائري فإنه

تبعاً لذلك يستوجب أن يفرغ هذا البروتوكول في شكل عقد رسمي أيضاً وإلا عد باطلاً¹³ و هو ما أكدته المادتين 10 و 11 من القانون رقم 13/82 السالف الذكر، بحيث اشترطت المادة 10 منه الموافقة عليه بموجب قرار وزاري مشترك بين كل من وزير المالية و الوزير الوصي حيث تعتبر هذه الموافقة بمثابة اعتماد لإنشاء الشركة و رخصة للمؤسسات لدفع حصتها من الأسهم، في حين اشترطت المادة 11 على الموثق استظهار قرار الموافقة قبل الشروع في تحرير نص الاتفاق.

ب - مرحلة تأسيس شركات المشروع

بعد حيازة الموافقة الوزارية المشتركة على بروتوكول الاتفاق والتي ترقى لدرجة اعتماد تأسيس الشركة وتحرير اتفاقية المساهمين يشرع الأطراف مباشرة في تأسيس الشركات طبقاً لأحكام القانون التجاري الجزائري. والشكل المحبذ هو شركة المساهمة كونها تعتبر النموذج الأمثل لشركات الأموال وتهدف الى انشاء المشروعات الاقتصادية الكبرى والتي تعمل على تنمية اقتصاد الدولة كما هو الشأن في مشروعات تسيير نهائيات الحاويات.

2 - المرحلة النهائية

ان الميلاد الرسمي لشركات المشروع الذي يتم بمجرد حيازة رقم التسجيل في المركز الوطني للسجل التجاري كتتويج لنجاح مرحلة المفاوضات لا يعني شروعا مباشرة في تنفيذ المشروع يتوجب عليها توقيع عقد آخر يعرف ب " اتفاقية الامتياز" التي تخولها إمكانية تنفيذ التزامها و تحصيل حقوقها¹⁴.

المحور الثاني- آثار الشراكة المينائية

ان اعتماد أسلوب الشراكة المينائية أدخل عدة تغييرات على قطاع الموانئ البحرية لاسيما إذا تعلق الأمر بالدور الذي تؤديه السلطات المينائية في هذا القطاع، إذ خضع هذا التغيير إلى إعادة النظر في توزيع الأدوار بينها وبين القطاع الخاص بإضافة إلى ظهور متدخل جديد في قطاع الموانئ البحرية يعرف ب " النهائيات المينائية"

أولاً- إعادة النظر في مهام السلطة المينائية

ساهم اعتماد الشراكة عام/خاص سواء كمفهوم عام أو كمفهوم خاص في إحداث تغيير كبير لمعالم التسيير المينائي وكذا تعزيز مبدأ تحرير الأنشطة التجارية المينائية، غير أن بعض الدول حافظت على وضعية الإحتكار بالمرفق المينائي الأمر الذي خلق تعددا في أنواع الموانئ البحرية كما غير من وظائف السلطات المينائية عبر مختلف أرجاء العالم.

صاحب هذا التعدد من أنواع الموانئ تنوع في أنظمة التسيير المينائي حيث صنفها البنك العالمي إلى أربع أنظمة وهي: نظام الميناء الخادم، نظام آلية الميناء، نظام الإدارة المالكة، نظام الموانئ الخاصة، ولعل الاهتمام الأكبر رصد لنموذج " الميناء المالك" الذي ازداد رواجاً عن غيره من نماذج الإدارة المينائية .

وعلى هذا الأساس سوف نتناول نموذج الميناء المالك في جزء خاص والجزء الثاني نتناول باقي نماذج التسيير المينائي.

1- نموذج الميناء المالك:

يطلق عليه كذلك بنظام حيازة الميناء أو نظام الإدارة المالكة، فملكية المنشآت والبنى التحتية المينائية التحتية و تطويرها و استغلالها تجاريا، وعادة ما يظهر القطاع الخاص هنا في شكل شركة أو مؤسسات متخصصة في المناولة¹⁵

أما فيما يخص السلطة المينائية فتتخصص وظيفتها في مجرد تحديد وضمان احترام وتطبيق قواعد المنافسة بين مختلف المتدخلين الخواص.

وعلى هذا الأساس أصبح هذا النظام المرجعية الدولية الرائدة في إدارة وتنظيم الموانئ وهذا لما يزيله من عبء على السلطة المينائية فهو يتيح فرصة الاستفادة من رؤوس الأموال الخاصة بشكل يساهم في تطوير الموانئ البحرية وترقيتها، مع الإبقاء على السلطة المينائية كفاعل رئيسي مسؤول على ضبط المنافسة بين المتدخلين الخواص بإضافة إلى مراقبة عمليات المناولة¹⁶

2 - أساليب الإدارة المينائية المنافسة

إضافة إلى نظام الميناء المالك، هناك ثلاث أساليب تنافسية أخرى تساهم في عملية التسيير المينائي وهي حسب التصنيف البنك العالمي:

2.1 - نظام الميناء الخادم

يعرف أيضا بميناء التسيير المركزي تطغى عليه مشاركة القطاع العام ويمثل النموذج المثالي لاحتكار السلطة المينائية للمرفق المينائي، فالدولة هنا ممثلة بالسلطة المينائية ومالكة الميناء حيث تقوم باستغلاله وضمان عمليات المناولة كما تسمح لطاقتهم عمل خاص مؤهل بالقيام بعمليات المناولة في ظروف استثنائية، فالسلطة المينائية في ظل نظام مماثل تحتفظ بكامل سلطاتها وتمارس الوظيفيتين: الإدارية والتجارية. للإشارة هنا يخدم هذا النظام أكثر الدول ذات القدرات المالية الكافية أو السلطات المينائية المستقلة والتي تتمتع بفائض في الميزانية ولا تحتاج معه أي تمويل خارجي¹⁷.

2.2 - نظام آلية الميناء

ويعرف كذلك بنظام "الميناء أداة"، ففي ظلها فإن كل المنشآت، البنى التحتية و معدات المناولة تعود ملكيتها للسلطة المينائية التي تعهد باستغلال هذه المعدات إلى شركات المناولة الخاصة أي القطاع الخاص، إما في إطار نظام التمويل المختلط أي الشراكة المينائية أو في إطار عقود امتياز طويلة المدة أو عقود تأجير محدودة المدة¹⁸، أما فيما يخص اليد العاملة فيمكن أن تكون مستخدمة من قبل السلطة المينائية لكن تخضع في عملها لسلطة المستأجر أو صاحب الامتياز، لتتخصص بذلك مشاركة القطاع الخاص في ظل هذا النظام

في مجرد القيام بنشاط المناولة المينائية على الأرصفة بالإعتماد على معدات و تجهيزات تعود ملكيتها في الأصل للسلطة المينائية¹⁹.

3.2 - الموانئ الخاصة

وهو آخر تصنيف للبنك العالمي الدولي، و يعد نظام الموانئ المتخصصة نقيضا للميناء الخادم، فإذا كانت الدولة ممثلة بالسلطة المينائية هي التي تتولى إدارة الميناء و تمويله في ظل نظام الميناء الخادم الأمر الذي يعكس إحتكارا كليا لهذا المرفق العام، فإن الأمر يختلف تماما في ظل نظام الموانئ الخاصة، إذ تتنازل الدولة عنه تنازلا كليا أو شبه كلي لصالح القطاع الخاص ماعدا إذا تعلق الأمر بالعمليات المرتبطة بسيادة الدولة²⁰ بما في ذلك تنظيم و مراقبة الممرات المؤدية على الموانئ الوطنية التي تمارسها هيكل السلطة العامة ممثلة في شرطة الحدود، الجمارك و مصالح الصحة.

وفي هذا السياق يجدر القول أن هذا النظام يتماشى أكثر مع التطبيق المتطرف لنظام الرأسمالية، حيث اعتمدته عدة دول لتسيير موانئها نذكر منها المملكة المتحدة الأمريكية التي شملت عملية الخوصصة فيها أكثر من 21 ميناء في سبيل ضمان قدر كاف من المنافسة الحرة بين هذه الموانئ، و تتم خوصصة الميناء بطريقتين:

- إما التنازل عن الميناء كليا لصالح القطاع الخاص من خلال عقود بيع.
- و إما التنازل عن حق استغلال و بناء محطات خاصة داخل الميناء²¹.

ثانيا - النهائية المينائية كمتدخل مينائي جديد

يفترض نظام الشراكة عام/خاص في القطاع الخاص كل من الخبرة والتمويل أو على الأقل الضمانات الكافية للتمويل، وفي حقيقة الأمر فإن الخبرة هي ضمان للقروض التمويلية فإثبات النجاح في مجال معين كاف لإقناع هيئة بنكية للحصول على قرض لتمويل هذا المشروع، لذا فليس هناك أفضل من الشركات التي أثبتت تدخلها مينائيا قويا خاصة في مجال الأنشطة التجارية المينائية لتمثيل القطاع الخاص في علاقة الشراكة المينائية، على أن هذه الشركات غالبا ما توصف ب "مشغلي النهائية المينائية"

نتج عن اعتماد نظام التمويل المختلط في قطاع الموانئ البحرية مفهومين جديدين "الشراكة المينائية" و "النهائيات المينائية" هذا الأخير الذي غير من مفهوم الميناء من كونه نقطة من الساحل مجهزة لاستقبال السفن وإيوائها وكذا ممارسة مختلف الأنشطة التجارية البحرية ليتحول إلى مجموعة نهائيات مينائية تصنف كحلقات رئيسية في السلسلة اللوجستية للتوريد الدولي²².

فيعود ظهور النهائية المينائية إلى القرن العشرين أين تم إنشاء أول نهائي مينائي لمناولة و تخزين البترول بميناء مرسيليا (فرنسا)، و منذ ذلك الحين لاقت رواجا كبيرا بحيث اتجهت مختلف البلدان إلى تغيير البنى الهيكلية لموانئها من خلال تقسيمها إلى نهائيات مينائية .

وبالرغم من الأهمية البالغة التي حازت عليها النهائيات من الناحية العملية، إلا أنها لم تستفد من تعريف قانوني موحد واضح ودقيق، وإنما فقط بعض التعاريف المتفرقة كل يخدم الغاية التي أوجدت من أجلها الاتفاقية أو القانون الذي نص عليها.

أما بالرجوع الى القانون الجزائري فالبرغم من مختلف التعديلات والنصوص القانونية التي عرفها قطاع الموانئ بالجزائر، إلا أن لم يتضمن لا عبارة " محطة نهائية" ولا عبارة " نهائي مينائي" لا في القانون البحري الجزائري ولا في القوانين المكملة له ما عدا عبارة " محطات الحاويات" بطريقة جد مختصرة في

المرسوم التنفيذي رقم 01/02 المحدد للنظام العام للاستغلال المينائي و أمنها²³

وعلى اعتبار أن نهائي الحاويات هو أحد أنواع النهائيات المينائية يمكن استنتاج أن هذه الأخيرة في نظر المشرع الجزائري إنما هي منشآت ضرورية كل منها متخصص في مناولة نوع معين من البضائع ولو لم يكن ذلك بعبارات صريحة، وغير هذا لم نشهد أي نص قانوني جزائري تضمن أدنى إشارة لهاته الأرضيات.

الخاتمة:

وفي ختام ما تم دراسته نستنتج أن المشرع الجزائري كغيره من التشريعات اعتمد على أسلوب الشراكة عام/خاص في قطاع الموانئ البحرية لإدارة تسيير واستغلال الموانئ وبالتالي خرج من أساليب التسيير التقليدية ليوكب التطور ويغير من سمعة الموانئ البحرية نحو الأفضل.

ومن بين النتائج المتوصل إليها:

إن اعتماد أسلوب الشراكة المينائية يهدف أساسا إلى تطوير المرفق المينائي وترقيته وكذا الرفع من مردوديته وقدرته التنافسية ليس على المستوى الوطني فقط وإنما على المستوى الدولي كذلك.

لم تخدم أي من أساليب التسيير المينائي: الاحتكار، التأجير والخصوصية المينائية فكرة النهائيات المينائية التي تتطلب رؤوس أموال ضخمة من أجل تجهيزها بالمعدات والآلات اللازمة لتحقيق الغرض منها. إن

إعتماد أسلوب الشراكة عام/خاص أدخل عدة تغييرات على قطاع الموانئ البحرية، إذ خضع هذا التغيير إلى إعادة النظر في توزيع الأدوار بين السلطة المينائية والقطاع الخاص فبعدها كانت السلطة المينائية قائمة بكل

المهام ذات الطابع السيادي و التجاري لوحدها استوجب عليها الأمر تقاسم الأدوار مع القطاع الخاص أي الشريك في حدود متطلبات المشروع الذي أبرم لأجله عقد الشراكة بإضافة الى ظهور مشغل مينائي جديد

يعرف ب " النهائيات المينائية"، بحيث تعتبر هذه الأخيرة أرضيات متخصصة بكل الوسائل المادية و البشرية لاستقبال مناولة و تشوين نوع معين من البضائع بشكل نهائي، بمعنى الاعتناء و التكفل بهذه البضاعة

ابتداء من لحظة تفريغها من على ظهر السفينة مرورا بتطبيق مختلف الإجراءات القانونية عليها الى غاية شحنها، حيث غيرت هذه الأرضيات الجديدة من أدوار الموانئ لتتحول من مجرد حلقات عبور الى حلقات

فاعلة في سلسلة التوريد اللوجستي.

بالرغم من الفراغ القانوني الذي تعرفه الجزائر في مجال الشراكة عام/خاص بصفة عامة والشراكة المينائية بصفة خاصة إلا أن المنظومة القانونية الجزائرية لم تقصر في تنظيم هذه التجربة بدءاً من مرحلة التحضير الأولى لهذه المشاريع مروراً بمرحلة الإبرام إلى غاية تأسيس الشركات المختلطة للاقتصاد وحيازتها لحق الامتياز وصولاً إلى تفعيلها على أرض الموانئ البحرية الجزائرية.

لا تقتصر آثار الشراكة المينائية على الجانب الاقتصادي فقط وإنما تطال عدة جوانب من بينها الجانب الاجتماعي، فزيادة على مساهمتها في الحد من أزمة البطالة فهي تقوم بتكوين طاقم عمل مؤهل على تسيير النهائية وعلى تسيير الميناء برمته عند حلول أجل الشراكة.

ما نقترح التوصيات التالية:

ضرورة اصدار نص قانوني ينظم الشراكة المينائية على أكمل وجه وهذا بوضع جميع القواعد القانونية المرتبطة به بدءاً من وضع تعريف قانوني واضح ودقيق لمصطلح الشراكة المينائية إلى غاية آخر مرحلة من هذا النظام.

ضرورة تحرير قطاع النقل البحري تحريراً كلياً حتى يسمح بخلق منافسة حقيقية فيه وهذا من أجل تقديم أفضل الخدمات وتقليل الأعباء على الدولة.

الهوامش:

¹ Jean Grosdidier de Matons Washington, les concessions portuaires, édition EMS, 2012, p46.

² عبد النور الفانز، العقود المبرمة بين الأشخاص العمومية، مقال منشور بموقع العلوم القانونية، بتاريخ 13 يوليو 2014، متوفر على موقع:

<http://www.marocdroit.com/>

³ الأمر رقم 58/75، المؤرخ في 26 سبتمبر 1875، المتضمن القانون المدني الجزائري، المعدل والمتمم بالأمر رقم 10/05، المؤرخ في 20 جوان 2005، الجريدة الرسمية عدد 44، الصادرة بتاريخ 26 جوان 2005.

⁴ أكلي نعيمة، النظام القانوني لعقد الامتياز الإداري في الجزائر، مذكرة من أجل الحصول على شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون العقود، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2014/2013، ص 2.

⁵ الماحي فاطيمة زهرة شريفة، محاولة الإحاطة بمفهوم الشراكة عام - خاص، مجلة قانون النقل و النشاطات المينائية، عدد خاص فعاليات اليوم الدراسي : الشراكة عام خاص في المجال المينائي " الشراكة المينائية "، جامعة وهران 2 محمد بن أحمد، كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2018، ص ص 9، 10.

⁶ المادة 892 من القانون 05/98، المؤرخ في 25/06/1998، الجريدة الرسمية عدد 47، المعدل و المتمم للأمر رقم 80/76، المؤرخ في 29 شوال 1396، الموافق 26/10/1976، المتضمن القانون البحري، والتي أطلق عليها ب" مبدأ تحرير الأنشطة التجارية المينائية".

⁷ programmes d'appui au secteur des transports, Activité 4: renforcer les capacités 4 directions techniques en charge de la mise en place des autorités de régulation, « régulation, rapport diagnostic préliminaire », 2009, page 15.

⁸المأحي فاطيمة الزهراء شريفة، الشراكة المينائية، امتياز نهائي الحاويات، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الحقوق، تخصص القانون الخاص المعمق، جامعة وهران 2، محمد بن أحمد، كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2017/2016، ص

⁹ربيعة حملاوي، مردودية المؤسسات المينائية، دراسة حالة ميناء الجزائر، أطروحة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الدكتوراه العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، 2008/2007، ص235.

¹⁰ Journées portuaire d'Alger, Séparer les fonctions d'autorité portuaire, le phare n 28, Aout 2001, p11

¹¹أفيدة سعديّة، المؤسسة المينائية لمدينة الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة الجزائر، بن يوسف بن خدة، كلية الحقوق، 2011/2010، ص91.

¹² القانون رقم 30/90، مؤرخ في 14 جمادى الأولى 1411، الموافق 1 ديسمبر 1990، المتضمن قانون الأملاك الوطنية، الجريدة الرسمية عدد 52، الصادرة بتاريخ 15 جمادى الأولى 1411، الموافق 2 ديسمبر 1990، المعدل والمتمم بالقانون رقم 14/08 المؤرخ في 20 يوليو 2008، الجريدة الرسمية العدد 44.

¹³ وهو نفس ما جاء في نص المادة 71 من القانون المدني الجزائري والتي نصت على ما يلي: "الاتفاق الذي يعد له كلا المتعاقدين بإبرام عقد معين في المستقبل لا يكون له أثر الا عينت له جميع المسائل الجوهرية للعقد المراد إبرامه والمدة التي يجب إبرامه فيها وإذا اشترط القانون لتتمام العقد استيفاء شكل معين فيطبق هذا الشكل أيضا على الاتفاق المتضمن الوعد بالتعاقد".

¹⁴المأحي فاطيمة الزهراء شريفة، الشراكة المينائية، امتياز نهائي الحاويات، لمرجع السابق، ص 141.

¹⁵ Claire Merlin, L'outil contractuel majeur en France: La convention de terminal, annales IMTM 2013, page 115

¹⁶

¹⁷المأحي فاطيمة الزهراء شريفة، إعادة النظر في مهام السلطة المينائية، المجلة الجزائرية للقانون البحري والنقل، العدد الرابع، ص ص 177، 178.

¹⁸ A.Boumssile, Le système portuaire algérien, une problématique ?, page 18.

¹⁹ المأحي فاطيمة الزهراء شريفة، نفس المرجع أعلاه، ص 178.

²⁰ A.Boumssile, op.cit, page 18.

²¹حملاوي ربيعة، مرجع سابق، ص 88.

²²المأحي فاطيمة الزهراء شريفة، الشراكة المينائية - امتياز نهائي الحاويات، مرجع سابق، ص

²³المرسوم التنفيذي رقم 01/02، المؤرخ في 22 شوال 1422، الموافق 6 يناير 2002، يحدد النظام العام

لاستغلال الموانئ و أمنها، الجريدة الرسمية عدد 1، صادرة بتاريخ 6 جانفي 2002، ص 3.