

فصلنامه حقوق اداری (علمی - پژوهشی)

سال ششم، شماره ۱۹، تابستان ۱۳۹۸

الگوی مشارکتی تنظیم در بنادر ایران

سید مهدی فرومند^۱ محمد راسخ^۲ تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۰۱/۰۷

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۰۴/۰۴

چکیده

با تغییر رویکردهای مدیریتی دولتهای مدرن و واگذاری بسیاری از اعمال تصدی آنها به بخش خصوصی، نقش دولت در اقتصاد از دخالت مستقیم در بازار با کارکردهای کارفرمایی، مالکانه، تولیدی و توزیعی با تنظیم روابط و رفتار ذینفعان خصوصی جایگزین گردید. در این میان، بنادر تجاری به عنوان یکی از مراکز مهم اقتصاد ملی و بین الملل همواره با تحولات مدیریت نوین همگام بوده است. در این پژوهش با روش توصیفی - تحلیلی در مقام پاسخگویی به این سوال مهم می‌باشیم که کارکرد مشارکتی دولت و بخش خصوصی در تنظیم امور بندری که به نظر می‌رسد جایگاه خود را در بنادر تجاری ایران بیابد از چه ویژگی‌هایی برخوردار بوده و ساختار مشارکت‌پذیر عمومی - خصوصی چه تأثیری بر این امر داشته است. در پاسخ، نتیجه حکایت از غنای قوانین و مقرراتی دارد که در سال‌های اخیر با تجویز روش مشارکت عمومی - خصوصی در ارائه خدمات بندری و دریایی وضع گردیده است؛ هرچند عدم تفکیک دقیق حوزه‌های تنظیم امور و تصدی بنادر و به دنبال آن، استمرار حضور بیش از انتظار دولت در این بخش نتایج مورد نظر را به همراه نداشته و لازم است با بهره‌گیری از الگوی مشارکتی تنظیم امور بندری - دریایی شاهد تغییراتی در جهت توسعه این حوزه باشیم.

کلید واژگان: تنظیم، بنادر تجاری، حاکمیت اقتصادی، الگوی مشارکتی.

۱. دانشجوی دکترای حقوق عمومی، گروه حقوق عمومی و بین الملل، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران mehdi.faroumand@gmail.com
۲. استاد گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران. (نویسنده مسئول)
rasekh.m@gmail.com

مقدمه

سوابق تاریخی نشان می‌دهد زمانی که دولت‌های مدرن با گذر از عصر مکاتب اقتصادی که وظیفه دولت را هدایت مستقیم اقتصاد و به دست گرفتن بازار می‌دانستند، پا به عرصه‌های جدید نهادند و عقب‌نشینی از اقتصاد و بازار آغاز گردید؛ دیگر کارکردهای گذشته چون تولید، توزیع و کارفرمایی بنگاههای اقتصادی در برنامه‌های اقتصادی این دولت‌ها قرار نداشت. در این زمان، برنامه‌ها به سمت و سوی ایفای نقش‌های جدید مدیریتی، نظارتی و ممیزی، رواج‌دهنده شیوه‌های جدیدی در ایفای وظایف اقتصادی دولت همراه با به‌کارگیری الگوهای مدیریتی نوین و تغییر ساختارهای بنگاه‌داری به شکل‌های دیگر بود. رویدادی که با برنامه‌هایی چون آزادسازی^۱، مقررات‌زدایی^۲، برون‌سپاری^۳ و نهایتاً خصوصی‌سازی^۴ ربع آخر قرن بیستم به اوج خود رسید و بسیاری از کشورها را فراگرفت. با آغاز دهه ۱۹۹۰ و بخصوص سال‌های نخست قرن حاضر، تغییرات عمده‌ای در اقتصادهای در حال توسعه و ارتباط میان حقوق و دکتین توسعه و باز تعریف نقش دولت در اقتصاد رخ داد. (3: Turbek and Alvaro, 2006) ابزارهای تنظیم‌گری از این دست با دگرگونی‌های زیادی همراه بود که از آن جمله می‌توان به تدوین اسلوب قیمت‌گذاری به جای نرخ گذاری مستقیم کالاها و خدمات یا تنظیم دستورالعمل‌ها و شیوه‌نامه‌های تخصصی، با همکاری اتحادیه‌ها و صنوف اشاره کرد. اینک مدیریت دولتی به دنبال جایگزینی تنظیم سنتی و دستورگرایی با شیوه‌های مبتنی بر بازار و رقابتی است (نوری، ۱۳۹۳: ۹۴)

با چنین رویکردی که تنظیم‌گری راهی مدرن برای اعمال حاکمیت دولتهاست و آغازین مرحله آن، دخالت دولت در اقتصاد به منظور حفظ منافع عمومی است، (منوری و راسخ، ۱۳۹۶: ۱۶۴) توجه به این نکته ضروری است که دولت‌ها در بنادر علاوه بر اهداف اقتصادی

1- Releasing
2- Deregulation
3- Outsourcing
4- Privatization

به دنبال اهداف اجتماعی در راستای حفظ منافع عمومی و سیاستگذاری‌های کلان اقتصادی از جمله رعایت مسائل زیست محیطی، افزایش سطح اشتغال و اعمال مقررات گمرکی هستند. با این وصف، امور حاکمیت اقتصادی و رویکرد دولت و به تبع آن بندر، متأثر از اهداف اجتماعی و عمومی بالا بوده و تابعی از معادلات غیراقتصادی خواهد بود. از طرفی، بنادر تجاری از خصوصیت دیگری نیز برای مداخله دولت برخوردار است؛ زیرا با آنکه یکی از مبادی ورود و خروج کالا و مسافر و مرکز تصدی اقتصادی محسوب می‌شود، مراکزی به منظور اعمال حاکمیت دولت در اجرای قوانین و مقرراتی چون قانون دریایی، کنوانسیون‌های دریایی و بندری که به تصویب قوه قانون‌گذاری رسیده و قوانین و مقررات بندری می‌باشند. امروزه دو ویژگی حاکمیتی و تصدی بنادر به تنهایی می‌تواند دلیل موجهی برای مداخله دولت در سیاستگذاری‌های آنها باشد. تفاوت مهم بنادر تجاری در این زمینه با سایر بنگاه‌های اقتصادی به لزوم اعمال حاکمیت دولت در بنادر به عنوان جزء جدایی‌ناپذیر فعالیت‌های بندری و دریایی بازمی‌گردد. با این وصف در کنار تصدی‌های اقتصادی بندری دولت که توسط بخش غیردولتی اعم از کنشگران و بنگاه‌های بخش خصوصی قابل انجام است^۱، بخش‌هایی از وظایف دولت به عنوان مدیریت، نظارت و هدایت‌گری بندری و دریایی همچنان در حیطه مسئولیت‌هایش باقی خواهد ماند که به حاکمیت اقتصادی دولت بر فعالیت‌های بندری - دریایی تعبیر می‌کنیم. البته اقتدار دولت در این بخش صرفاً اقتصادی نیست، بلکه ممکن است حوزه‌هایی چون حاکمیت سیاسی را در بر گیرد که موضوع تحقیق حاضر نیست.

امروزه بنادر کانونی^۲ به عنوان مراکز برقراری ارتباطات بین‌المللی به شهرهای بزرگ دریایی تبدیل شده که مراکز ثقل تولید و مبادلات منطقه‌ای و بین‌قاره‌ای هستند^۳ و

۱- خطوط کشتیرانی، کارگزاران و حق العمل کار گمرکی، صاحبان کالاها، ترمینال‌داران و انبارداران از این دسته هستند.

2- Hub Ports

۳- امروزه اکثر کالاهای استراتژیک و دارای تکنولوژی بالا در سطح جهانی تولید می‌شوند؛ به طوری که کمتر کالایی را می‌توان یافت که تمام اجزاء، مواد اولیه و قطعات آن تولیدی یک کشور باشد.

خصوصی‌سازی با توجه به رویکردهای حقوقی دولت از اهمیت فراوانی در اثربخشی و کارآمدی آن‌ها برخوردار است. در چنین شرایطی نمی‌توان شیوه‌های سستی حاکم بر روابط طرفین مبادله را به‌ویژه در بازارهای جهانی که از طریق این بنادر با هم مرتبطند، به کار گرفت.

در این تحقیق با استفاده از روش توصیفی - تحلیلی، تنظیم فعالیت‌های بندری و دریایی به عنوان یکی از کارکردهای اقتصادی دولت مد نظر بوده که در ادامه برنامه خصوصی‌سازی، به‌ویژه در بنادر که در زمره نخستین بنگاه‌هایی است که این امر در آنها از طریق به‌کارگیری شیوه‌های متنوع به نوعی محقق شده، اجرا گردید. موضوعی که نتیجه آن دگرگونی نقش دولت در اداره بنادر تغییر بوده است. تغییر اولویت دولت به تنظیم امور بنادر تجاری، آن هم با همکاری بخش خصوصی که مانند گذشته نه به صورت مجری دستورها، بلکه بیشتر به سرمایه‌گذار در این زمینه می‌ماند؛ رویکرد مشارکتی تنظیم این مقررات را یادآوری می‌نماید. در این راستا، تغییر مکانیزم‌های مربوط و توجه به الگوی تنظیم مشارکتی می‌تواند یکی از راهکارها به منظور ارتقاء کارآمدی و بهره‌وری بنادر تجاری باشد.

۱- مفهوم تنظیم امور و سوابق آن

در نظام اقتصاد آزاد با فراغت از مداخله مستقیم دولت در زندگی اقتصادی شهروندان و ایفای نقش مکمل بازار نه جانشینی آن، نارسایی‌های بازار از طریق مداخله‌ای مقررات‌گذار مرتفع می‌گردد. (هداوند، ۱۳۸۵: ۴۸) سوابق مداخله دولت در اقتصاد حاکی از آن است که حتی در نظام‌های با اقتصاد بازار، دولت ناگزیر است به منظور تنظیم و متعادل کردن امور اقتصادی جامعه و جلوگیری از سودجویی خارج از قاعده برخی اشخاص در بازار تدابیری بیندیشد. چنین تمهیداتی می‌تواند به منظور مقابله با نارسایی بازار صورت پذیرد. البته عملکرد نامتوازن بازار، توزیع نامتقارن اطلاعات و یا بروز عوارض خارجی ناشی از یک فعالیت و تجاوز به حقوق سایر اشخاص، مداخله نهاد هدایت‌گر بازار را به منظور تنظیم امور و متعادل کردن اوضاع ضروری می‌سازد؛ اما این امر ممکن است زمینه را برای برخی انحصارات فراهم نماید. در چنین شرایطی، زمان تنظیم مقررات انعطاف‌پذیر یا مقررات‌گذاری رقابت‌ساز

فرا می‌رسد و چون ایفای نقش تنظیم‌گری، با رقابت در بازار سازگار نیست، اقدام تنظیم‌گرایانه می‌بایست در حداقل مراتب و صرفاً به صورت گزینشی، برخی از مبادلات را تحت کنترل درآورد و در آغاز رقابت یا پیش از آن، بر بازار اثر گذارد و هنگام رونق رقابت پا پس کشد (هداوند، ۱۳۸۷: ۶۴)

جان استوارت میل^۱ در رساله «درباره آزادی» سه دلیل مخالفت با دخالت دولت در فعالیت‌های اقتصادی را امکان انجام این فعالیت‌ها توسط اشخاص به بهترین شکل، به‌کارگیری قدرت ابتکار و عدم افزایش غیر ضرور قدرت دولت می‌داند (نمازی، ۱۳۹۳: ۶۹). تفاوت آشکار مبانی، روش و هدف ورود دولت و بخش خصوصی در بازار نتایج دوگانه‌ای دربردارد. بنای دولت از ورود در مکانیزم اقتصادی جامعه ناشی از اقتدار سیاسی و مبتنی بر روش اعمال حاکمیت به هدف تأمین منافع اجتماعی و خدمات عمومی است، اما انگیزه حضور اشخاص در بازار، حق مالکیت آن‌هاست. (راسخ و حسینی کرابی، ۱۳۹۴: ۷) نکته مهم در این زمینه به صلاحیت ورود دولت به فعالیت‌های اقتصادی بازمی‌گردد؛ چون انجام این امور توسط فعالان خصوصی نیازمند تنظیم مقرراتی است که همزمان به دولت اختیار وضع ضوابطی محدودکننده برای فعالیت بخش خصوصی می‌دهد (متوسلی، ۱۳۷۳: ۲۲۷). بازار به عنوان رکن مهم اقتصاد در جای خود تابعی از سیاست‌گذاری‌های کلان اقتدار سیاسی است. جایی که مقررات و سیاست‌گذاری‌ها در عین آزادی مبادلات اقتصادی، ضوابطی را به‌منظور تنظیم امور آن در نظر می‌گیرد؛ از این‌رو برخی نویسندگان از جمله دلایل وجودی بنگاههای عمومی را برقراری عدالت اجتماعی می‌دانند (حسنوند، ۱۳۸۸: ۱۷).

با این حال، زمانی که ناکارآمدی بنگاه‌های اقتصادی ملی شده پس از جنگ در نیمه دوم قرن بیستم آشکار شد؛ این بنگاه‌ها با مشکل خط‌مشی‌گذاری مواجه بودند؛ به طوری که نه تنها ساختار آنها اهداف اجتماعی را محقق نمی‌ساخت و حداقل کارایی و اثربخشی اقتصادی را نیز به همراه داشت، بلکه رویکردهای غیراقتصادی دولت‌های اروپایی به کارکرد این بنگاه‌ها، موجبات زیان گسترده در این بخش را فراهم می‌آورد. مجموعه این عوامل را

1 -John Stuart Mill

می‌توان آغاز حرکت خصوصی‌سازی در اقتصاد بازار دانست (شمس، ۱۳۹۴: ۴۳). حرکتی که در جهت عکس برنامه‌های اقتصادی دولت‌های رفاه پیش می‌رفت؛ اما در کنار خصوصی‌سازی به عنوان برنامه‌ای به منظور بهبود عملکرد فعالیت‌های اقتصادی از طریق افزایش نقش نیروهای بازار و ایجاد نظام اقتصادی جدید مبتنی بر بازار و در نتیجه تحول در ابعاد مختلف اقتصادی که حاصل عدم اطمینان به کارایی بخش عمومی است^۱ (متوسلی، ۱۳۷۳: ۱۹۶ - ۱۹۵)؛ مقررات‌گذاری به عنوان ابزاری مبین مکانیزم مداخله دولت در بازار و به‌کارگیری تمام روش‌هایی است که حاکمیت از طریق شیوه‌های اداری، قانون‌گذاری و قضایی برای خود قائل است. (هداوند، ۱۳۸۴: ۶۷)

بدین ترتیب، مداخله دولت با رویکرد و نقشی دگرگون در اقتصاد و مبتنی بر تفکیک میان کارکردهای بازار و نیروهای غیر بازار استوار است. در واقع نقش نهادها، هنجارها و قواعد در تعدیل و تنظیم سرمایه، مورد تاکید طرفداران جدید دخالت دولت در بازار است. هر چند برخی صاحب‌نظران معتقدند منشأ چنین رویکردی که همانا خصوصی‌سازی است؛ برخلاف آنچه از ظاهرش پیداست، در اصل بر مداخله بیشتر اما شفاف‌تر حکومت در بازار دلالت دارد (راسخ و حسینی کرابی، ۱۳۹۴: ۶).

مفهوم «تنظیم» در سطوح عام و خاص آن به عنوان هرگونه رویه‌ای به منظور نظارت و تحت تاثیر قرار دادن رفتار اشخاص و بنگاه‌ها، نیز اقدامات نهادهای دولتی و به شکل قانون‌گذارانه برای هدایت اقتصاد به کار می‌رود. هرچند منظور از سطح محدود و اخص آن بر به‌کارگیری شیوه‌ای خاص از حکمرانی توسط سازمان‌های اداری به منظور کنترل و اجرای قانون از طریق وضع قواعد و مقررات، حکایت دارد (زارعی و شمس، ۱۳۹۲: ۱۷۱ - ۱۷۰).

تحقیق پیش رو بر بهره‌گیری از نظام حقوقی به منظور دخالت در ساز و کار اقتصاد و تنظیم آن (راسخ، حسینی کرابی، ۱۳۹۴: ۸) با ابزارهای قانونی و دستورهای اداری (آیین نامه و...) در بازار و به تعبیری تنظیم رابطه میان حکومت و اقتصاد در امور بندری و دریایی دلالت

۱- تعابیر مزبور توسط بیس لی، لیتل چاپلند و شوارتز از صاحب‌نظران خصوصی‌سازی به کار رفته است.

دارد.^۱ با این وصف، تکیه بر نهادهای تخصصی قوه مجریه است که از طریق صدور دستورهای اداری به تنظیم امور بندری و دریایی می‌پردازند.

۲- خصوصی‌سازی بنادر تجاری و ارتباط آن با تنظیم امور آنها

برخی صاحب‌نظران، خصوصی‌سازی را به بازآرایی رابطه دولت و بازار از طریق رفع موانع قانونی به منظور تسهیل فعالیت اقتصادی با ابزارهای مقررات‌زدایی و در صورت لزوم، جابجایی مالکیت در نگاههای اقتصادی تعبیر نموده‌اند. بانک جهانی نیز در سال ۱۹۹۳، اجرای برنامه خصوصی‌سازی را با ۵۴ روش امکان‌پذیر دانسته است که جابجایی مالکیت بنگاه اقتصادی یکی از این شیوه‌هاست (مومنی، ۱۳۸۶: ۶۱). دیگر نویسندگان، خصوصی‌سازی را تشکیل شرکت‌هایی با حداقل پنجاه درصد سهام متعلق به بخش خصوصی و به‌عنوان ابزار اقتصادی مطمئن برای قاعده‌مند کردن صنایع و اعمال سیاست‌های رقابتی و درعین‌حال کنترل بخش‌ها و فرایند مشارکت بخش خصوصی با دولت می‌دانند (Beesley, 2005: 25)؛ اما موضوع فقط به خصوصی‌سازی محدود نمی‌شود، بلکه این هدف سرآغاز راهی است که با انجام مقدمات و همگام با سایر اصلاحات، نتیجه مناسب را حاصل می‌کند، آن هم زمانی که عمده دلایل این امر، حذف موانع تجاری، ساختار ناکارآمد اداری، بهبود کارایی، مهارت بخش خصوصی، افزایش سطح تخصص و استفاده از مکانیزم‌های انعطاف‌پذیر باشد. (World Bank, 2003: 86). در فاصله دو جنگ جهانی و طی سال‌های ۱۹۴۵ تا ۱۹۵۱ وقتی در انگلستان تنظیم امور صنایع بزرگ، خدمات عمومی و هدایت نیروی کار در اختیار دولت بود، بنادر نیز در زمره گروهی از مهم‌ترین فعالیت‌های اقتصادی دولت محسوب می‌گردید. بنادر دولتی به ویژه آنهایی که از طریق راه‌آهن به سایر نقاط کشور مرتبط بودند؛ به صورت شرکت تجاری و هیئت مدیره‌ای اداره می‌شدند. (امرای، ۱۳۹۱: ۱۷۰). با این حال به دنبال برنامه ملی کردن صنایع بزرگ از جمله حمل و نقل عمومی در دهه ۱۹۵۰، به‌تدریج واگذاری سهام برخی از شرکت‌ها و مؤسسات دولتی آغاز شد که با مخالفت‌های جناح‌های رقیب به‌خصوص و اتحادیه‌های

1 -Port and Maritime Regulation

کارگری مواجه شد (Brooks and Culinane, 2007:68). همزمان در فرانسه دولت شروع به واگذاری قسمتی از وظایف اقتصادی خود به بخش خصوصی (متها با وسعت کمتری) به دلیل مخالفت احزاب سوسیالیست نمود. در هلند هرچند از ملی‌سازی‌های پس از جنگ مانند انگلستان و فرانسه چندان خبری نبود و صرفاً در بخش‌های محدودی از اقتصاد، دولت به منظور حفظ منافع عمومی مداخله می‌کرد، اما اغلب از طریق مقررات‌زدایی و کنترل مالکیت سهام، اقدامات لازم را به عمل آورده است (Mum, Heng and Kang Yam, 1998:3).

سوابق حاکی است خصوصی‌سازی بنادر مهم با انعقاد قراردادهای امتیاز^۱ یا سرمایه‌گذاری خصوصی آغاز شد که مبین مشارکت بخش خصوصی در فعالیت‌های بندری بدون واگذاری اموال و تاسیسات بندری بود. در این شرایط، مدیریت بندر با کاستن یا محدود کردن وظایف خود به مالکیت اراضی، ابنیه و تأسیسات و تجهیزات بندری، نیز سیاست‌گذاری و نظارت بر فعالیت‌های اجرایی، انجام سایر امور محوله را به فعالان خصوصی ذیصلاح در بندر می‌سپارد. (Trujillo and Nombela, 2011:33) در واقع با توجه به یکی از اصول مهم کارآمدی برنامه‌های اقتصادی که حاکی از استقلال مدیریتی شرکت‌های عمومی است؛ لازم است میان سیاست‌گذاری در بخش‌های غیر اقتصادی و فعالیت اقتصادی کاملاً تمایز حاصل گردد (ابدی، ۱۳۹۴: ۲۱۱). چنین رویه‌ای، آزادی عمل فعالان خصوصی در تنظیم جزئیات امور تحت تصدی خود را در قالب مقررات عمومی مجاز می‌شمارد.

به نظر می‌رسد نخستین بار کمیسیون تخصصی اتحادیه اروپا در سال ۱۹۷۷ با ورود در موضوع مالکیت بنادر اعلام کرد این مراکز می‌توانند تحت مالکیت و اداره دولت، شهرداری یا بخش خصوصی وظیفه ساخت و انجام عملیات آن را نیز بر عهده شوند (بانک جهانی، ۱۳۸۷: ۱۲۹). از نظر مبانی نظری، طرفداران مکتب اقتصادی شیکاگو که میل‌تون فریدمن^۲ یکی از پایه‌گذاران آن است؛ معتقدند نقش دولت به منظور احیای رقابت و استوار کردن نظام تضمین مالکیت و ثبات بازار از طریق تنظیم امور خواهد بود. امری که به گونه‌ای دیگر در

۱- منظور، قراردادهایی است که طی آن دولت امتیاز سرمایه‌گذاری و استفاده از تأسیسات و مستحقات در محوطه بندری برای ارائه خدماتی که تا پیش از آن در انحصار بندر بوده را به بخش خصوصی می‌دهد.

2- Milton Fridman

نظریه مکتب نهادگرایان اقتصادی که معتقد به عدم جایگزینی دولت با بازار و صرفاً تکمیل عملکرد آن از طریق وضع قوانین و مقررات دیده می‌شود. علت این وضعیت هم می‌تواند ناشی از ناتوانی بازار در تنظیم توزیع کامل باشد (نمازی، ۱۳۹۳: ۷۸).

نتیجه آنکه خصوصی‌سازی بنادر با تنظیم امور آنها ملازمه دارد؛ زیرا وقتی بحث از تصدی بنادر تجاری به عنوان یک بنگاه اقتصادی توسط اشخاص خصوصی است، به دلیل اینکه در اینجا دولت یا مدیریت بندر و در حدود صلاحیت قانونی، خدمات مربوط را ارائه نمی‌دهد؛ تنظیم انجام امور عمومی این بار توسط بخش خصوصی با ملاحظات دیگری همراه است که ناگزیر برای آن باید ضوابط دیگری در نظر گرفت. در عین حال، مقررات حاکم بر این حوزه تنظیمی باید با شفافیت لازم حقوق و تکالیف طرفین قرارداد را مشخص نماید؛ موضوعی که قبل از هر چیز نیازمند مقررات‌گذاری انعطاف‌پذیر در این حوزه است. هرچند چنین اقدامی و یا سپردن بخشی از امر تنظیم به فعالان خصوصی ذی‌ربط، همان‌طوری که خواهیم گفت به دلیل طبع حاکمیتی بنادر تجاری با محدودیت‌هایی مواجه است؛ ضمن آنکه همواره این سؤال مطرح است که آیا انجام تصدی عمومی توسط بخش خصوصی (خدمات بندری و دریایی در اینجا)، طبع آن را به امر خصوصی دگرگون می‌کند؟ آنچه مهم است تمایز میان تنظیم امور بندری وقتی است که دولت تصدی آن را بر عهده دارد و مورد بررسی ما قرار ندارد و علت تنظیم مقررات مربوط زمانی است که بخش خصوصی تصدی آن را می‌پذیرد. به عبارتی، علت تنظیم در اینجا، خصوصی‌سازی بندر است که ماهیت آن هم از نظر مرجع تنظیم‌گر (در قوه مجریه) و مشارکت ذی‌نفعان آن در قسمت فنی موضوع و هم از منظر مقررات مورد نیاز با توجه به اصل آزادی قراردادها با تنظیم رفتار دولت توسط قوه قانون‌گذاری متفاوت است.

چنانچه بنادر تجاری را به عنوان یکی از مراکز مهم اقتصاد ملی که محدوده فعالیت‌های آن ممکن است به صورت منطقه‌ای و یا جهانی گسترش یافته باشد؛ نیازمند تنظیم امور آنها توسط دولت بدانیم، می‌بایست هنگام تنظیم امور حاکمیتی و تصدی بندری دست به تفکیک بزنیم. در چنین شرایطی، بخشی از تصدی‌ها که در مسیر برنامه خصوصی‌سازی قرار گرفته،

به عنوان فعالیت‌های تجاری از بخش دیگری که مربوط به تنظیم قواعد آمره حاکم بر بنادر تجاری بوده و جزئی از فعالیت‌های تجاری محسوب نمی‌شود، جدا خواهد شد. در عین حال در هر دو بخش با نهادهای تنظیم‌گر، محیط مورد تنظیم و موضوعات تحت تنظیم مواجهیم. در موضوع نخست، بحث به دستگاه‌های اداری تنظیم‌کننده مقررات بندری - دریایی تجاری در سطح اخص آن و توسط نهاد مسئول، نیز سایر دستگاه‌های اجرایی مربوط و تا حدودی مؤسسات غیردولتی برمی‌گردد که می‌توانند به عنوان نهاد تنظیم‌گر محسوب شوند. در چنین شرایطی، مرجع تنظیم‌گر در بخش حاکمیتی خود به تنهایی، مسئولیت را برعهده دارد. به طور نمونه، تنظیم شرایط قرارداد مدیریت بندر با سرمایه‌گذار بخش خصوصی برای ساخت و سازها در بندر، می‌تواند با مشارکت بخش غیردولتی صورت پذیرد؛ به‌خصوص که در این بخش، نهاد مسئول بندری در واقع به عنوان طرف قرارداد از همان حقوقی که بخش خصوصی برخوردار است، بهره‌مند خواهد بود. در مقابل آن، بخشی از تنظیم که مربوط به اعمال حاکمیت اقتصادی دولت است مانند اجرای قانون دریایی در باب جلوگیری از آلودگی ناشی از حمل و نقل دریایی بر عهده نهاد مسئول بندری - دریایی است.

علاوه بر نهاد تنظیم‌گر، توجه به محیطی که اقدامات تنظیمی در آن صورت می‌پذیرد، واجد اهمیت است. با توجه به اینکه محیط تنظیم‌گری بندری واجد جنبه بین‌المللی است؛ این مراکز اکنون به محلهایی تحت حاکمیت قوانین و مقررات خاص^۱ تبدیل شده‌اند.

سومین نکته در مورد تنظیم اقتصاد بنادر تجاری در ارتباط با دسته‌بندی انواع فعالیت‌های بندری و دریایی است. با این توصیف، هرچند بنادر با برخورداری از خصوصیت تجاری می‌بایست به عنوان بنگاه اقتصادی مورد تنظیم قرار گیرند؛ اما وضعیت چنین بنگاه‌هایی با سایر مراکز اقتصادی دارای یک تفاوت اساسی است و همان‌طوری که گفتیم، تفکیک میان خدمات بندری و دریایی، موضوع واگذاری به بخش خصوصی در قالب تصدی به خدمات مربوط با انواع قراردادهای اجاره، سرمایه‌گذاری، امتیاز و مشارکت است که با اجرای برنامه‌های خصوصی‌سازی، دولت تا حدود زیادی از آن فارغ گردیده است و با اعمال

۱- منظور مقررات مناطق آزاد تجاری-صنعتی و ویژه اقتصادی است.

حاکمیت بندری - دریایی از قبیل صدور انواع مجوزهای قانونی برای ساخت و سازه‌های دریایی یا ثبت شناورها می باشد.

با توجه به آنچه گفته شد؛ برخی نویسندگان با تفکیک سه موضوع مالکیت بندر، قوانین و مقررات حاکم بر آن و ارائه‌دهنده خدمات بندری معتقدند صرفاً انجام عملیات بندر به عنوان تصدی می‌تواند توسط شرکت‌های خصوصی انجام شود. شیوه‌ای که در انگلستان با ایجاد بنادر تراس^۱ (تبعیت از مقررات تجاری بنادر خصوصی در بنادر دولتی) دنبال شده است. (جلایی و دیگران، ۱۳۹۱: ۲۶)

۳- کالاهای عمومی^۲ و بنادر

کالاهای عمومی، آن دسته کالاهایی است که علاوه بر آنکه توسط همگان و به صورت همزمان قابل استفاده است، محرومیت عده‌ای از استفاده آن غیرممکن یا توأم با هزینه‌های زیاد باشد. بنا به عقیده اقتصاددانان، ایجاد کارایی با توجه به خصیصه این کالاها مستلزم آن است که کالاهای عمومی به صورت عمومی و کالاهای خصوصی به صورت خصوصی تملک شوند. به عبارتی، آن دسته از کالاها که ویژگی‌های رقابتی و قابلیت محروم‌کنندگی دارند، باید توسط اشخاص خصوصی و آن‌هایی که از چنین ویژگی برخوردار نیستند از سوی بخش عمومی یا دولت تولید و یا حداقل کنترل شوند و با این وصف، کارایی مستلزم مصرف توسط شخصی خواهد بود که بیشترین ارزش را برای آن قائل است؛ چون حقوق مالکیت به تخصیص کارآمدی کالاهای خصوصی کمک می‌کند و زمانی که دولت حقوق مالکیت خصوصی را به رسمیت بشناسد، بازار، محلی برای مبادله این کالاها بر اساس نظام عرضه و تقاضا خواهد بود. (کوثر و یولن، ۱۳۹۲: ۱۳۹).

بنادر به عنوان محلی در کنار ساحل دریا و محل پهلوگیری، تخلیه و بارگیری کشتی‌ها، ممکن است به صورت محلی، استانی، منطقه‌ای یا ملی اداره شوند. در برخی تعاریف، بنادر دریایی به عنوان ترمینال یا ناحیه‌ای که کشتی‌ها به منظور تخلیه و بارگیری و گردش در آن

1- Trust ports

2 -Public Goods.

در انتظار هستند، ذکر شده است. در تعاریف دیگری، بنادر دریایی به عنوان ترمینال یا ناحیه‌ای که کشتی‌ها به منظور تخلیه و بارگیری و گردش در آن در انتظار می‌باشند، ذکر شده است. (Branch, 1980: 1) بنادر اروپا معمولاً دارای مدیریت محلی هستند، در حالی که در برخی کشورها از جمله ایران، اداره بنادر از ساختاری ملی و متمرکز برخوردارند (بانک جهانی، ۱۳۹۲ : ۱۲۹). به نظر می‌رسد با توجه به آنچه در مورد ویژگی کالاهای عمومی گفتیم؛ بنادر در وهله نخست در زمره این کالاها محسوب می‌شوند؛ زیرا تأسیسات آنها مانند کانال دسترسی، اسکله، فانوس‌های دریایی توسط همگان به طور مستقیم یا غیرمستقیم قابل استفاده است. هرچند خطوط کشتیرانی در این زمینه ذی‌نفع مستقیم و بی‌واسطه محسوب می‌شوند؛ اما صاحبان کالاها و یا حتی مصرف‌کنندگان از وجود این امکانات بی‌بهره نیستند. در مقابل، امکانات و تسهیلاتی در بنادر وجود دارد که به‌کارگیری یا بهره‌مندی از آنها توسط اشخاص به صورت خصوصی وجود دارد مانند: انبارها، تجهیزات تخلیه و بارگیری سردخانه‌ها که با آغاز روند خصوصی‌سازی در بنادر، از طریق قراردادهای اجاره و به‌تدریج سرمایه‌گذاری و امتیاز در اختیار بخش غیردولتی قرار گرفته‌اند تا با مدیریت خصوصی و به صورت رقابتی تحت کنترل مدیریت بنادر مورد بهره‌برداری قرار گیرند. تصور نمی‌شود برای این دسته از تأسیسات و تجهیزات بندری بتوان مانند نوع نخست تدبیر اندیشید. بدین ترتیب در بنادر با هر دو نوع کالاهای عمومی و خصوصی مواجهیم. با این قید که کالاهای خصوصی بنادر علی‌رغم اینکه از امکان واگذاری حق بهره‌برداری توسط ادارات بنادر به اشخاص و استفاده خصوصی برخوردارند، اما به علت اینکه در مراکز تحت حاکمیت اقتصادی و متمرکز دولت به عنوان یک مجموعه واحد می‌باشند، می‌بایست از سیاست‌های راهبردی یکپارچه‌ای تبعیت نمایند. به عبارتی، تأثیر اعمال حاکمیت در بخش تصدی بنادر موجب افتراق این کالاهای به ظاهر خصوصی از سایر کالاهایی است که دارای قیود و شرایط فوق نیستند و طرف قرارداد بندر می‌تواند تا جایی که موجب زیان دیگران نشود، تحت شرایط قانونی از آن بهره‌مند گردد. چنین تفکیکی به نوعی در نظریه برخی صاحب‌نظران نیز به چشم می‌خورد؛ به طوری که کالاهای عمومی را با توجه به درجه

عمومی بودن آن‌ها و امکان محروم کردن دیگران به صورت موقت، محدود و تحت شرایط خاص، به خالص و ناخالص تقسیم می‌کنند (دادگر، ۱۳۹۲: ۸).

چنین امری می‌تواند یکی از مبانی تئوریکی خصوصی‌سازی باشد؛ وقتی که واگذاری تصدی کالاهای عمومی از قابلیت عرضه در بازار توسط اشخاص با شرایطی امکان‌پذیر باشد. این در حالی است که بنادر، یکی از بنگاه‌های انحصاری محسوب می‌شوند که علی‌رغم اجرای برنامه‌های خصوصی‌سازی ممکن است شرایط انحصار طبیعی خود را حفظ کرده و به‌سادگی نتوان برای آنها فضای رقابتی فراهم کرد. با این وصف پس از خصوصی‌سازی، شایسته است کنترل و تنظیم اقتصادی از طریق وضع مقررات دولتی از رفتارهای انحصاری نیز ممانعت نماید (شمس، ۱۳۹۴: ۴۱). از طرفی، حفظ تعادل میان دو سوی رابطه، آزادی‌ها و اصل مصونیت حقوق افراد از تعرض و تأمین نیازمندی‌های آنها لازم بود. نتیجه این تفکر که حاکمیت و میزان نگرانی نسبت به دخالت دولت در زندگی خصوصی اشخاص، تنظیم‌کننده دخالت دولت و محدودکننده حدود صلاحیت نسبت به خدمات عمومی و متقابلاً نیاز به تأمین امری عمومی، مجاز بودن دولت را در موضوع یا نظارت و کنترل در پی دارد، موجب شد خدمات عمومی با تنظیم آن از سوی نظم اجتماعی گره بخورد؛ آن هم زمانی که تأمین این خدمات بر مبنای اصول تساوی افراد در برخورداری از آن، انطباق با نیازها و مقتضیات روز، ثبات و استمرار ارائه آنها و تقدم بر منافع خصوصی همگام شد (امامی و استوارسنگری، ۱۳۹۴: ۴۰-۳۹). به نظر می‌رسد بنادر نیز به عنوان بنگاه‌های اقتصادی برای تأمین منافع عمومی شهروند از این قاعده مستثنا نیست. نتیجه چنین تعادلی در ارائه خدمات بندری، خود نوعی تنظیم متوازن مقررات حاکم بر خصوصی‌سازی در بنادر را به همراه خواهد داشت؛ به‌طوری که از یک طرف، خدمات تصدی که امکان فراهم‌آوری آن توسط بخش خصوصی تا حدود زیادی وجود دارد؛ خصوصی‌سازی شود و از این روی، تنظیم ضوابط حاکم بر این خدمات علاوه بر اینکه مواجه با قواعد حقوق تجارت و رقابت آزاد باشد؛ همراه با مشارکت صنوف مربوط و بخش

خصوصی صورت پذیرد و از طرف دیگر، تأمین زیرساخت‌های بندری و دریایی در راستای اعمال حاکمیت اقتصادی تأویل و تفسیر گردد.

۴- تنظیم امور بنادر با اصلاح ساختار اداری و تجربیات جهانی

علاوه بر آنکه با استفاده خصوصی از تجهیزات و تأسیسات بندری که قابلیت بهره‌گیری به عنوان کالای خصوصی را دارند، می‌توان زمینه‌های سرمایه‌گذاری بیشتر بخش خصوصی و به تعبیری خصوصی‌سازی را مهیا نمود، راهکاری که از طریق آن تمامی یا قسمتی از فعالیت‌های معینی از حیطه تصدی دولت و برنامه‌های بودجه‌بندی آن خارج شده و ممکن است از طریق مشارکت با بخش خصوصی یا فروش سهام و واگذاری اموال بنگاه‌های اقتصادی دولتی به اشخاص خصوصی واجد صلاحیت محقق گردد. (Haffner, 1995:8)

تجربیات جهانی نشان‌دهنده به‌کارگیری چهار راهکار اصلی مدرنیزه کردن مدیریت و سازماندهی بنادر تجاری با شیوه‌های نوین مدیریتی، آزادسازی فعالیت‌ها و خدمات بندری و دریایی از قید و بند قوانین و مقررات دست و پاگیر، تجاری‌سازی بندر یا شرکتی کردن آن با استفاده از اصول رقابت و ضوابط بازار، مشارکت با بخش خصوصی از طریق انعقاد قراردادهای اجاره زیرساخت‌های بندری و سرمایه‌گذاری و پذیرش ریسک توسط بخش خصوصی و تسهیم منافع حاصله با بندر و نهایتاً خصوصی‌سازی، به منظور اصلاح بنادر با کارکردهای عمومی است (بانک جهانی، ۱۳۹۲: ۱۶۵)

به نظر می‌رسد یکی از جامع‌ترین خصوصی‌سازی‌های بندری، اواخر دهه ۱۹۷۰ میلادی در برخی بنادر انگلستان از جمله بندر فلیکستو^۱ انجام شد. در این بندر، علاوه بر اینکه اجازه فعالیت به بخش خصوصی داده شد؛ مالکیت محوطه‌های بندری و مدیریت آن در اختیار بخش مزبور قرار گرفت (Trijilo and Nombela, 2011:56). بندر روتردام هلند نیز یکی از بنادری است که به صورت شرکتی و با بهره‌گیری از اصول رقابت برای ارتقاء خود و جذب مشتریان بیشتر در قالب چشم‌انداز ۲۰۳۰ با مشارکت شش شریک

1- Filixtow

دولتی و عمومی که شورای شهر روتردام از جمله شرکای اصلی آن است، اداره می‌شود (Port of Rotterdam, 2014:1). مطابق قانون ۱۹۹۱، بنادر انگلستان در پی انجام اصلاحات ساختاری و واگذاری سهام شرکت‌های مدیریت لنگرگاهی به بخش خصوصی؛ اختیارات آن‌ها نیز پس از موافقت وزارت دارایی به شرکت‌های بندری جدید منتقل شد و مقرر گردید پنجاه درصد از سود حاصل از فروش شرکت‌های مزبور به دولت تخصیص یابد (بانک جهانی، ۱۳۹۲: ۱۷۵). مطابق قانون بنادر سنگاپور و اصلاحیه آن، بنادر خدماتی^۱ با مالکیت دولت طبق اساسنامه، تحت اداره سازمان بنادر این کشور قرار گرفت؛ ضمن آنکه دولت سنگاپور در سال ۱۹۹۶ تصمیم به تغییر اساسی ساختار مدیریت بنادر گرفت و شرکت مدیریت بنادر را با ساختاری انعطاف‌پذیر به منظور بهره‌برداری و سرمایه‌گذاری در بندر تأسیس کرد (بانک جهانی، ۱۳۹۲: ۲۰۰). این بندر در حال حاضر روند تبدیل به یکی از بنادر بزرگ صاحبخانه‌ای^۲ و کانونی^۳ آسیای جنوب شرقی را طی می‌کند و بخشی از مدیریت آن به فعالان خصوصی واگذار شده است. این امر موجب افزایش توان مالی و اختیارات شرکت بهره‌بردار بندر شده است. با این حال برخی صاحب‌نظران معتقدند موفقیت بندر سنگاپور بیشتر ناشی از مدیریت و کنترل آن توسط هیئت مدیره دولتی است که نتایج درخشانی برای بندر به همراه آورده است. چنین شرایطی در بندر هنگ‌کنگ از طریق استقرار ساختار مدیریتی بخش خصوصی حاصل شده است (Mckinon, 2011:1). در سایر کشورهای ساحلی اروپای غربی و آمریکا نیز وضع تا حدودی به گونه‌ای دیگر پیش رفت. این بنادر همچنان تحت نظارت دولت اداره می‌شوند و در عین حال اجازه انجام برخی فعالیت‌های بندری و دریایی از طریق انعقاد قراردادهای پیمانکاری، اجاره اراضی برای ایجاد تأسیسات بندری، همچنین قراردادهای امتیاز به منظور سرمایه‌گذاری و مشارکت بخش خصوصی به اشخاص واجد صلاحیت داده می‌شود (بانک جهانی، ۱۳۹۲: ۱۲۵).

1 -Service Ports.

2 -Landlords Ports

3 -Hub Ports

بنادر تجاری کشور ما به صورت متمرکز و در قالب مجموعه واحدی به نام سازمان بنادر و دریانوردی اداره می‌شوند. این سازمان، که در سال ۱۳۳۹ و به موجب قانون راجع به اجازه تأسیس سازمان بنادر و کشتیرانی تأسیس شد؛ حسب آیین‌نامه‌ای که در سال ۱۳۴۸ به تصویب رسید دارای شخصیت حقوقی گردید. تا پیش از خصوصی‌سازی، موضوع قوانین برنامه دوم توسعه به بعد، این سازمان علاوه بر انجام امور حاکمیتی بندری و دریایی، نسبت به تصدی‌گری نیز اقدام می‌کرد. پس از اجرای روند ارائه خدمات بندری و دریایی توسط بخش خصوصی جای آن دارد با توجه به تجربه موفق بین‌المللی به‌ویژه در بنادر آسیای جنوب شرق و در اولین گام مهم با تشکیل شرکتی با همکاری بخش خصوصی، امور تصدی‌گری از ساختار سازمان موصوف منفک گردد.

۵- اصول تنظیم‌گری و بنادر تجاری

کارکردهای تخصیصی، تقنینی و تثبیتی دولت در بازار و تحولات اقتصادی سالهای ۱۹۵۰ میلادی به بعد توأم با افزایش یا کاهش نقش دولت در بازار و نهایتاً آغاز دوره تعامل بازار و نابازار از ۱۹۹۰ به بعد موجب ظهور مفاهیم جدیدی در تنظیم روابط دولت با شهروندان گردید. بنابه عقیده برخی اساتید حقوق، حکمرانی غیرمستقیم با تقویت جامعه مدنی و دموکراسی، نهادسازی و ورود بخش خصوصی با وضع مقررات الزام‌آور و یا تشویقی را در پی داشت (ابدی، ۱۳۹۴: ۲۱۰)؛ از این رو اصول عدالت طبیعی، تشریفات قانونی، انصاف و عدالت رویه‌ای، شیوه شنیده شدن اظهارات و استماع، حق دفاع شهروندان و بازبینی قضایی به یاری تنظیم مقررات آمدند. امری که دموکراتیک شدن تنظیم‌گری را به ذهن متبادر می‌کند (هداوند، ۱۳۸۴: ۶۸). بدیهی است استفاده از این اصول در تنظیم امور بنادر تجاری به ویژه مشارکت فعال کنشگران خصوصی در این امر، هم به مثابه تعیین ضوابط حاکم بر این فعالیت‌ها به صورت تخصصی و هم به انگیزه فراهم کردن بهتر زمینه‌های اجرای مقررات وضع شده، واجد کمال اهمیت خواهد بود. آنچه در سیر تحول تاریخی بنادر از نظر مالکیت روستاخهای بندری و ارائه خدمات مربوط ملاحظه می‌شود؛ وجود چهار گروه یا نسل از بنادر است. در وهله نخست، بنادر خدماتی است که در آن ارائه خدمات توسط مدیریت بندر

صورت می گیرد، بنادر ابزاری^۱ که مجری خدمات در بندر شرکت های خصوصی طرف قرارداد بندر هستند، بنادر صاحبخانه ای که شرکت های خصوصی از طریق قراردادهای امتیاز یا سرمایه گذاری با بندر به طور کامل ریسک کار را می پذیرند و سرانجام بنادر خصوصی^۲ که در آنها علاوه بر انجام خدمات بندری، مالکیت روساخت های بندری و حتی در مواردی، نظارت بر این فعالیت ها نیز بر عهده فعالان خصوصی یا اتحادیه ها قرار می گیرد. آمارها نشان از آن دارد که فراوانی اندک بنادر خصوصی و فزونی بنادر صاحبخانه ای فراوانی در جهان وجود دارد (بانک جهانی: ۱۳۶ - ۱۳۴). در بنادر کاملاً خصوصی نیز که عمدتاً در کشورهای انگلستان و نیوزلند فعالیت دارند؛ علاوه بر آنکه عملیات بندری و دریایی و مدیریت بندر در اختیار بخش خصوصی است؛ مالکیت اراضی، تأسیسات و تجهیزات بندری نیز با مدیریت خصوصی بندر است (World Bank, 2007: 82-83). با این وصف می توان گفت بنادر خدماتی، ابزاری و مالکی در زمره بنادر با مالکیت دولتی و درجاتی از حضور بخش خصوصی در برابر بنادر کاملاً خصوصی - که امری استثنایی است - در بسیاری از کشورهای ساحلی فعالیت دارند.

بررسی ها حکایت از آن دارد که اکثر بنادر بزرگ دنیا با ترکیبی مختلط اداره می شوند. (Trujilo and Nombela, 2011: 56) در حالی که بندر سنگاپور با مدیریت و کنترل کاملاً دولتی، رشد سریع و فزاینده ای به ویژه با بهره گیری از فرصت های مربوط به مشارکت های منطقه ای و بین المللی شاهد است، همزمان بندر هنگ کنگ به یکی از رقبای مهم آن با مدیریت خصوصی تبدیل شده است (Mackinon, 2011: 1). تفاوت رویکردی که توجه به مدیریت دولتی یا خصوصی بندر را صرف نظر از به کارگیری راهکارهای خصوصی سازی در هر دو بندر در برنامه های توسعه در وهله دوم قرار می دهد. مفهوم تنظیم در این دو بندر به عنوان نمونه های موفقی از دو رویکرد متفاوت خصوصی سازی، ما را با روش های جدید مبتنی بر به کارگیری شیوه های دیگری به غیر از

1- Tool Ports

2 -Fully Privatized Ports

واگذاری بنگاه اقتصادی دولتی به بخش خصوصی به منظور افزایش کارآمدی آن مواجه می‌کند. ناگفته نماند در بنادر صاحبخانه‌ای که در آنها زیرساختهای بندری و مدیریت آن متعلق به دولت بندر است؛ اشخاص خصوصی فعال در بندر ممکن است به صورت محدود و با انعقاد قرارداد سرمایه‌گذاری با مدیریت بندر، در دوره بهره‌برداری موقتاً مالک روساختهایی باشند که در راستای قرارداد احداث کرده‌اند (Trujillo, 2011:12). به نظر می‌رسد در کشور ما استفاده از شیوه مشارکت عمومی- خصوصی (که بند بعدی مقاله را به آن اختصاص داده‌ایم) می‌تواند موجب افزایش بهره‌وری بنادر گردد. امری که تنظیم امور بندر بر این اساس را در خود نهفته دارد.

۶- تنظیم امور بندری بر مبنای مشارکت عمومی - خصوصی

گفته شده است مقررات‌گذاری به مثابه شیوه‌ای مدرن از حکمرانی در جهان معاصر مورد توجه دولتمردان است (زارعی و شمس، ۱۳۹۲: ۵۷۰). از طرفی در دهه‌های اخیر، چهره حاکمیتی دولتها به دلیل تقویت جوامع مدنی و حضور سرمایه‌گذاران خصوصی در کشورهای صنعتی، تغییر یافته است؛ به طوری که برخی صاحب‌نظران حقوقی با توجه به ایده حکمرانی شخص ثالث، این روند را حاکی از تقسیم حکمرانی میان سه بخش دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی دانسته‌اند. در این میان، وظیفه دولت فراهم کردن زمینه‌ها و محیط مناسب حقوقی و سیاسی برای اشخاص، تولید کالاها و خدمات و در نتیجه اشتغال و درآمدزایی با تقویت نقش جامعه مدنی در تسهیل مشارکت عمومی و توسعه فرهنگی خواهد بود (هداوند، ۱۳۸۵: ۵۰). چنانچه بخواهیم از این ایده در فعالیتهای اقتصادی، در تنظیم فعالیتهای بندری و دریایی استفاده نماییم، گریزی جز بازتعریف روابط دولت و مدیریت بندر با بخش خصوصی و کنشگران بندری و دریایی، انجمن‌ها و اصناف رشته‌های مختلف فعالیتهای بندری نخواهیم داشت. در این شرایط، دولت نه تنها با مقررات‌گذاری اقتصادی، فعالیتهای رقابت‌آمیز ناصواب یا منع اشتغال غیرعادلانه و به تعبیری تنظیم صحیح روابط کار، از انحصارات احتمالی جلوگیری می‌کند (هداوند، ۱۳۸۵: ۵۲)؛ بلکه با تدوین مقررات انعطاف‌پذیر در حوزه خدمات بندری و قیمت‌گذاری آن، زمینه را برای فعالیت بیشتر بخش

خصوصی و حضور جوامع صنفی فراهم می‌کند. در آن سوی این رابطه، کنشگران اقتصادی و جوامع مدنی بندری و دریایی نیز در فضای مناسب حقوقی که دولت پدید می‌آورد در تنظیم مقررات خاص و جزئیات فنی فعالیت‌های تصدی‌گرایانه واگذار شده به بخش خصوصی مشارکت خواهند داشت. چنین تعاملی به نوبه خود زمینه را برای ارتقای محیط حقوقی بندری به منظور اعمال حاکمیت اقتصادی دولت مهیا تر خواهد نمود. در اینجا قواعد حقوقی حاکم بر تنظیم‌گری بایست تسهیل‌کننده سرمایه‌گذاری و ارتقاءدهنده کارآمدی اقتصادی مبتنی بر اصول پاسخگویی، تمرکز وظایف و اختیارات نهاد تنظیم‌گر (بندر با مشارکت بخش خصوصی و جامعه مدنی بندری)، قابلیت پیش‌بینی قیمت ارائه خدمات (تعرفه‌های بندری و دریایی)، انسجام میان مقررات‌گذاری قیمت و اولویت‌های مقرر، انعطاف‌پذیری نهاد تنظیم‌گر و کارایی چنین شیوه‌ای باشد. (زارعی و ربیعی، ۱۳۹۱: ۳۱۱-۳۱۰) چنین تنظیمی در بخش ساختاری، امور مربوط به محدودیت‌های ورود و خروج کنشگران (بندری) را معین می‌کند تا در راستای آن از طریق مقررات‌گذاری رفتاری، اقدامات اشخاص در بازار از جمله در مورد قیمت‌ها و حداقل استانداردها و انحصارات کنترل گردد. (Department for Business 2011:4 و زارعی و شمس، ۱۳۹۲: ۱۷۴-۱۷۳)

شاید این امر ریشه در تفکر ایجاد جامعه مقررات‌گذار به جای دولت مقررات‌گذار داشته باشد؛ به‌خصوص اینکه برخی اساتید مقررات‌گذاری پاسخگو را آرمانی دموکراتیک و ترکیبی از نظریات دموکراسی مذاکره‌ای و عدالت‌بازایی شده دانسته‌اند (ابدی، ۱۳۹۴، تنظیم مالیات: ۲). این شیوه در واقع با کمک مؤسسات خصوصی می‌تواند زمینه‌های مقررات‌گذاری مشارکتی را در بنادر تجاری فراهم کند. از نظر تطبیقی نیز تنظیم مقررات در برخی کشورها چون ایالات متحده آمریکا و انگلستان با شیوه مشارکتی و ائتلاف مراجع محلی از جمله شهرداری‌ها در کنار شرکت‌های خصوصی و صاحبان منافع در امر توسعه شکل گرفته است. در این راستا، توافق‌نامه‌های توسعه بخش‌های عمومی - خصوصی و تلاش به منظور کارآمدی فرآیند تصویب طرح‌های توسعه، همگرایی منافع حاصل از برنامه‌ریزی و ظهور مناطق آزاد در مسیر توسعه و شکل‌گیری مناطق ویژه اقتصادی مدنظر مسئولان امر قرار گرفته است (وارد، ۱۳۸۷:

۳۸۷). در ایتالیا می‌توان نشانه‌هایی از مشارکت بخش‌های عمومی و خصوصی یافت؛ زمانی که متعاقب چندین دهه ملی شدن صنایع پس از سال ۱۹۴۵ به تدریج راه برای ورود بخش خصوصی هموار شد و اتفاقی که در آلمان با آزادسازی بازارها از نفوذ اتحادیه‌ها و بروز مشکلات بودجه‌های دولتی اتفاق افتاد (Parker, 1998: 11, 12). بدین ترتیب، با توجه به اینکه ارائه خدمات عمومی در کلیت امر از جمله خدمات بندری به سه روش ارائه انحصاری توسط دولت، مشارکت دولت و بخش غیر دولتی و از طریق بخش خصوصی (امامی و استوارسنگری، ۱۳۹۴: ۴۲) متصور است، می‌توان زمینه‌های مشارکت در تنظیم شرایط قرارداد مشارکت عمومی - خصوصی^۱ را مهیا دانست. چنین مشارکتی مبین انعقاد قراردادی میان موسسه صلاحیتدار بخش عمومی و یک شرکت خصوصی به منظور تدارک کالا یا خدمت عمومی است که طرف اخیر تا حدود زیادی ریسک، مسئولیت و مدیریت موضوع قرارداد را می‌پذیرد (بانک جهانی، ۱۳۹۲: ۱۵). آنچه شاید بتوان برای اداره دموکراتیک امور بنادر تجاری به عنوان بنگاهی اقتصادی و در عین حال حاکمیتی در نظر گرفت، مکانیزم مشارکتی است؛ به طوری که بخش دولتی متولی بندر با استفاده از ظرفیت‌های بخش خصوصی واجد صلاحیت در حوزه‌های مختلف، نسبت به اداره بندر اقدام می‌کند. در این روش، بخش خصوصی مسئولیت‌های قانونی تأمین و تدارک خدمات بندری را بر عهده داشته و این امر بندر را به عنوان نماینده حاکمیت اقتصادی دولت، از سرمایه‌گذار و مجری به سیاست‌گذار و تنظیم‌کننده مقررات و در عین حال ناظر بر فعالیت‌های بخش مزبور تبدیل می‌کند. در این شرایط، بخش خصوصی نه به عنوان پیمانکار، مجری، تأمین‌کننده یا مدیر پیمان؛ بلکه با هدف اصلی دستیابی به موقعیت حداکثری بهره‌گیری از ظرفیت‌های آن و کسب بیشترین ارزش افزوده و انتقال ریسک و مسئولیت‌ها به آن، پای در میدان می‌گذارد. امری که موجب اولویت نتایج حاصله از موضوع قرارداد نسبت به حجم عملیات انجام شده توسط بخش خصوصی می‌شود. تبعاً در این میان، تنظیم مقررات بندری و دریایی قراردادهای مشارکت‌پذیر بخش عمومی - خصوصی با

1- Public-Private Partnership

مشارکت بندر به عنوان نماینده دولت، جامعه مدنی بندری و بخش خصوصی فعال در این زمینه امکان‌پذیر خواهد بود.

۷- زمینه‌های قانونی مشارکت‌پذیری در تنظیم مقررات بندری

شاید بتوان بند «الف» ماده ۳ قانون انحصار تجارت خارجی مصوب تیرماه ۱۳۱۱ را نخستین مقرره‌ای دانست که نشان از واگذاری امور اقتصادی دولتی به بخش خصوصی دارد. به موجب این بند «دولت مجاز است حق واردکردن محصولات خارجی را که خود نمی‌خواهد مستقیماً عهده‌دار شود به شرط و در تحت مقررات مخصوص به اشخاص یا مؤسسات مختلفه تجاری واگذار نماید». حسب قانون تاسیس سازمان بنادر و کشتیرانی، تنظیم و اجرای مقررات بندری و کشتیرانی ساحلی یکی از وظایف آن محسوب شده است. در قوانین بعدی، تجویز مشارکت با شرکت‌های معتبر بین‌المللی داخلی و خارجی و تشکیل شرکت‌هایی به منظور سرمایه‌گذاری و بهره‌برداری از بنادر اصلی با کارکرد بین‌المللی، به نحوی که سهم سازمان بنادر و دریانوردی و بخش خصوصی داخلی حداقل پنجاهویک درصد در نظر گرفته شود؛^۱ نیز از جمله اقداماتی است^۲ که در راستای اصل ۴۴ قانون اساسی در ماده ۵۲ قانون برنامه ششم توسعه و با تفکیک ساختار و تشکیلات سازمانی از موضوع مالکیت، سرمایه‌گذاری و مدیریت در آن که در انحصار دولت است، مورد تأکید قرار گرفت. همچنین به موجب ماده ۷۵ این قانون، شورای گفتگوی دولت و بخش خصوصی با ترکیب دولتی، خصوصی و تعاونی برای تسهیل فعالیت‌های اقتصادی این بخش‌ها و ارائه پیشنهادهای به نهادهای ذیربط تشکیل شده است. موضوعی که در بند الف ماده ۱۲ قانون احکام دائمی برنامه توسعه مصوب سال ۹۶ مورد توجه قرار گرفته

۱- به موجب ماده ۱۰۷ قانون برنامه پنجم توسعه، تشکیل گروه اقتصادی با منافع مشترک با مشارکت دو یا چند شخص حقیقی و حقوقی به منظور تسهیل و گسترش فعالیت‌های اقتصادی و تجاری به صورت شرکت مدنی و تحت ضوابطی مجاز دانسته شده است. مقرر مشابیهی در ماده ۲۴ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ ذکر شده است.

۲- پیش از این نیز تبصره ۲ ماده واحد قانون الحاق ۳ تبصره به ماده ۲ قانون اختیارات مالی و استخدامی سازمان بنادر و دریانوردی و تشکیل گارد بنادر و گمرکات مصوب سال ۵۲ به این سازمان تحت شرایطی اختیار تشکیل شرکت یا مشارکت با دستگاه‌های دولتی و بخش خصوصی داده بود که به موجب قوانین بعدی نسخ شد.

است.^۱ بند «ب» ماده ۲۱۴ قانون برنامه پنجم توسعه نیز بر تکلیف دولت بر به کارگیری روش مشارکت بخش عمومی - خصوصی در طرح‌های تملک سرمایه‌ای با رعایت اصل ۴۴ قانون اساسی تأکید نموده است. در این راستا، تهیه لایحه مشارکت عمومی - خصوصی در برنامه دولت قرار گرفت که تاکنون نتیجه‌ای جز بخشنامه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در این خصوص نداشته است.^۲ اتخاذ چنین رویکرد حقوقی با عنایت به تجربیات بین‌المللی بنادر بزرگ تجاری، حکایت از مشارکت نهاد مسئول بندری با بخش خصوصی در سرمایه‌گذاری و بهره‌برداری از بنادر تجاری اصلی با کارکرد بین‌المللی دارد. از طرفی در پی تصویب ماده واحده قانون تسریع در امر تخلیه و بارگیری کشتی‌ها در بنادر در سال ۹۵، هیأت عامل سازمان بنادر و دریانوردی به منظور سیاست‌گذاری مناسب برای کاهش انتظار نوبت کشتی‌ها، کاهش ماندگاری کالا در بنادر و تسهیل ورود کشتی‌های بزرگ تجاری به بنادر کشور، موظف به انجام اقدامات لازم برای انعطاف‌پذیری تعرفه‌های حقوق، عوارض و هزینه خدمات بندری و دریایی شد.^۳ با این فرض که مشارکت دولت و بخش خصوصی در فعالیت‌های بندری می‌تواند زمینه‌ساز تنظیم مشارکتی این بخش اقتصادی باشد. به نظر می‌رسد تنظیم امور بندری در سطوح تخصصی امر و توسط دستگاه اجرایی ذیربط که همان رگولاسیون در معنای دوم و خاص است، شرایط حضور بخش خصوصی را در تنظیم‌گری حرفه‌ای و شاید هم خود تنظیمی هموار خواهد کرد.

۱- به موجب این بند، صدر ماده ۱۱ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار مصوب ۱۳۹۱/۱۱/۱۶ اصلاح گردیده است.

۲- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور طی بخشنامه مورخ ۱۳۹۳/۱۲/۲۶ چارچوب مشارکت عمومی-خصوصی Public-Private Partnership (PPP) Agreement Template را تعیین کرده است.

۳- در ماده ۱۶۵ قانون برنامه پنجم توسعه نیز پیش از این به منظور ارتقای رقابت‌پذیری حمل و نقل دریایی کشور، تدوین نظام انعطاف‌پذیر تعرفه‌های موصوف با پیشنهاد شورای عالی این سازمان و تصویب شورای اقتصاد در نظر گرفته شده بود.

نتیجه‌گیری

هرچند اجرای برنامه خصوصی‌سازی در کلیت امر نیز در بخش‌های مختلف اقتصادی کشور ممکن است آن گونه که باید نتایج مورد انتظار را به بار نیاورده باشد؛ اما شاید بتوان گفت این موضوع در بنادر تجاری از پیشرفت‌های قابل ملاحظه‌ای برخوردار بوده است؛ به طوری که تجربیات جهانی در این حوزه تا حدودی بومی‌سازی شده است. در این راستا، به کارگیری شیوه مشارکت عمومی- خصوصی در بنادر که مورد تاکید قانون‌گذار قرار گرفته و استفاده از روش‌های تجاری‌سازی و شرکتی کردن بنادر با جدایی امور حاکمیت اقتصادی از تصدی‌های قابل انجام توسط بخش خصوصی، می‌تواند زمینه‌های تنظیم تخصصی خدمات بندری و دریایی را در کنار ایجاد ساختارهای لازم فراهم نماید. با این حال، به همان نسبت از وظایف دولت به منظور وضع مقررات بندری و دریایی کاسته نشده، بلکه نقش جدید بخش خصوصی در جایگزینی با تصدی دولتی در این فعالیت‌ها حتی موجب شده است تا حدودی به حجم این ضوابط و مقررات اضافه شود. امری که تا پیش از این، تجربه‌ای در مورد آن بندرت وجود داشته است؛ اما علت می‌تواند به افزایش تکالیف جایگزینی دولت و به تعبیر دقیق‌تر، وظایف نظارتی، هدایت‌گری و پایشی دولت مربوط شود. بر این اساس، لازم است ضمن انجام برنامه‌ریزی‌ها و تدابیر شایسته از ظرفیت‌های تخصصی بخش خصوصی در تنظیم مقررات استفاده شود. موضوعی که به عنوان سه جانبه‌گرایی دارای سوابقی در برخی قوانین است. از آن جمله می‌توان به ترکیب شورای عالی کار، همچنین ماده ۷ مقاوله‌نامه کار دریایی مصوب سال ۲۰۰۶ میلادی سازمان بین‌المللی کار اشاره کرد که تاکید بر مشورت دولت با سازمانهای دریانوردان و مالکین کشتی به منظور کاهش، معافیت یا اعمال انعطاف‌پذیر مقررات الزام‌آور این مقاوله‌نامه دارد.^۱ امری که مقدمتاً در قوانین برنامه پنجم توسعه و احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور با تاسیس شورای گفتگو مورد توجه قانون‌گذار قرار گرفته است. این موضوع می‌تواند زمینه مشارکت دولت، جامعه بندری و بخش خصوصی در تنظیم مقررات خاص خود به ویژه با توجه به توسعه و افزایش روند خصوصی‌سازی فراهم نماید تا در آینده شاهد جامعه مقررات‌گذار بندری- دریایی باشیم.

۲- قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به مقاوله‌نامه کار دریایی مصوب سازمان بین‌المللی کار در تاریخ ۱۳۸۹/۲/۲۹ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است.

منابع

الف. کتاب‌ها

۱. امامی، محمد و کورش استوارسنگری (۱۳۹۴): حقوق اداری، جلد اول، شامل مباحث حقوق اداری ۱ و ۲، چاپ نوزدهم، ویرایش دوم، تهران: بنیاد حقوقی میزان.
۲. امرایی، بهروز (۱۳۹۱): سیری در حمل و نقل دریایی، تهران: اسرار دانش.
۳. بانک جهانی، تسهیلات مشورتی برای زیرساخت‌های دولتی و خصوصی (۱۳۹۲): راهکارهای اصلاحات در بنادر ترجمه ثریا قیصری، چاپ دوم، سازمان بنادر و دریانوردی، مرکز تحقیقات، تهران: اسرار دانش
۴. جلایی، علی‌اکبر و دیگران (۱۳۹۱): تجارت الکترونیکی در بنادر، مفاهیم، کاربردها و نمونه‌های اجرایی، جلد اول، تهران: اسرار دانش
۵. دادگر، یدالله (۱۳۹۲): اقتصاد بخش عمومی، چاپ سوم، قم: دانشگاه مفید
۶. شمس، عرفان (۱۳۹۱): خودتنظیمی، مبانی و مدل‌ها، تهران: خرسندی
۷. طباطبایی موتمنی، منوچهر (۱۳۷۳): حقوق اداری، چاپ چهارم، تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه
۸. کوثر، رابرت و یولن تامسن (۱۳۹۲): حقوق و اقتصاد، ترجمه یدالله دادگر و حامد اخوان، چاپ هشتم انتشارات پژوهشکده اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس، تهران: نور علم
۹. متوسلی، محمد (۱۳۷۳): خصوصی‌سازی یا ترکیب مطلوب دولت و بازار، موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، تهران: وزارت بازرگانی
۱۰. وارد، وی، استفان، (۱۳۸۷): شراکت بخش عمومی و خصوصی، ترجمه عارف اقوامی مقدم، برنامه‌ریزی بریتانیایی، پنجاه سال سیاست‌گذاری شهری و منطقه‌ای، مجموعه مقالات ۱۳۸۷، بری کالینگورس، تهران: چاپ آذرخش
۱۱. نمازی، حسین (۱۳۹۳): نظام‌های اقتصادی، تهران: انتشار
۱۲. نوری، روح‌الله (۱۳۹۲): مبانی مدیریت دولتی، نظریه‌های دولت و اداره عمومی در ایران، تهران: پژوهشگاه حوزه و دانشگاه
۱۳. هداوند، مهدی (۱۳۹۳): حقوق اداری تطبیقی، دوره دو جلدی؛ جلد دوم، چاپ چهارم؛ تهران: سمت، مرکز تحقیق و توسعه علوم انسانی.

ب. مقالات

۱. ابدی، سیدرضا (۱۳۹۴): «تنظیم مشارکتی مالیات، الگویی جدید در نظام مالیاتی ایالات متحده آمریکا»، نشریه تحقیقات حقوقی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه شهید بهشتی، صفحات ۲۰۷ تا ۲۲۳
۲. حسنوند، محسن (۱۳۸۸): «حقوق عمومی اقتصادی انحصارات دولتی در ایران»، فصلنامه راهبرد، سال هجدهم، شماره ۵۰
۳. راسخ، محمد و سید مجتبی حسین کرابی (۱۳۹۴): «مفهوم رگولاسیون در قلمرو حقوق»، فصلنامه دانشنامه حقوق اقتصادی، سال بیست و دوم، شماره دو، پاییز و زمستان، صفحات ۲۳ تا ۳۹
۴. زارعی، محمد حسین و محمد ربیعی (۱۳۹۱)، «قیمت‌گذاری در پرتو مفهوم و نظریه‌های تنظیم اقتصاد»، فصلنامه تحقیقات حقوقی (علمی - پژوهشی)، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، شماره ده، پاییز صفحات ۲۳۹ تا ۳۴۱
۵. زارعی، محمدحسین و عرفان شمس (۱۳۹۲): «درآمدی بر مفاهیم و نظریه‌های مقررات‌گذاری اقتصادی»، فصلنامه تحقیقات حقوقی (علمی - پژوهشی) دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، شماره ۶۲، تابستان، صفحات ۱۶۳ تا ۲۳۴
۶. شمس، عرفان، «نقش نهادهای مقررات‌گذار در تنظیم خدمات عمومی»، فصلنامه اطلاع‌رسان حقوقی، صفحات ۴۱ تا ۶۱
۷. منوری، حسین و محمد راسخ (۱۳۹۶): «سبک‌های تنظیم بازار مالی در ایران و انگلستان»، فصلنامه دانش سرمایه‌گذاری، دوره ششم، شماره ۲۲، تابستان، صفحات ۱۴۷ تا ۱۶۴
۸. مومنی، فرشاد (۱۳۸۷): «خصوصی‌سازی، رویکرد و مشکلات ایران در خصوصی‌سازی»، ماهنامه بندر و دریا، سال بیست و دوم، شماره ۱۴۵
۹. هداوند، مهدی (۱۳۸۷): «درآمدی بر مقررات‌گذاری اقتصادی»، فصلنامه مجلس و پژوهش، سال چهاردهم، شماره ۵۶، تابستان، صفحات ۴۷ تا ۸۳
۱۰. هداوند، مهدی (۱۳۸۴): «حکمرانی خوب، توسعه و حقوق بشر»، فصلنامه حقوق اساسی، سال سوم، شماره چهارده، تابستان، صفحات ۵۱ تا ۸۶
۱۱. هداوند، مهدی (۱۳۸۵): «درآمدی بر مقررات‌گذاری اجتماعی»، فصلنامه حقوق عمومی، شماره ۲، اسفند، صفحات ۴۸ تا ۶۳

سایر

۱. تقریرات درس حقوق عمومی اقتصادی، استاد محمد راسخ، دوره دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق، علوم سیاسی و الهیات، واحد علوم و تحقیقات دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ۹۵-۹۴

۲. تقریرات درس حقوق عمومی اقتصادی، استاد سعید ابدی، دوره دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق، علوم سیاسی و الهیات، واحد علوم و تحقیقات دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ۹۵-۹۴.

ب- منابع انگلیسی

A-Books

1. Beesley, Micheal. E, (2005), "Privatization Regulation and Deregulation, 2nd", Eddition, USA, Cambridge, Association with the Institution of Economic Affairs Press-

2. Branch, Alane, (1980), "Elements of Port of Operation and Management", USA, cit, Elex, Atia Chamman and Hall, Amazon Press-

3. Department for Business, (2011), "Innovation and Skills Governments Principles for Economics Regulation", [http: WWW. Bis.gov.UK](http://WWW. Bis.gov.UK)

4. Haffner, Robert. C. G and Berden Koen. G, (1998), "Reforming Public Enterprises, The Netherlands Case Studies", Holand, The Netherlands Erasmus University Public Management Service, OECD Press

5. Mun Heng, Tan and Kang Yam, Tan, (1998), "Competetiveness of Singapore A strategic Perspective", Singapore, USA, Singapore University World Scientefic, Amazon Press

6. Parker, David, (1998), "Privatisation in The European Union Theory and Policy Perspectives", London and New York, Routledge

7. Turbek, David. M & santos, Alvaro (2006) "Introduction: The Third Moment in Law and Development Theory and Emergance of New Critical Practice edge"., The New Law and Economic Development, a Critical Appraisal, Cambridge University Press

8. World Bank ,The International Bank for Reconstruction and Development(2007) Module Three"Contents Public-Private Infrastructure Advisory", Second Edition, USA,World Bank Group Press.

B-Journals & Articles

1. Brooks, Mary R., Culinan, Kevin & Jai, Elsevier ,(2007), "Develution, port Governance and port performance Research in transportition Economics",Korea Maritime and Ocean University
2. Mckinon, Alexander, (2011)," Hong Kong and Singapore Ports: Chalenges, Oportunities and Global Competitiveness" Hong Kong, City University of Hong Kong, City University of Hong Kong and School of Law
3. Port of Rotterdam.(2014)Progress Report2012,"Port Vision 2030 Port Compass,Direct The Future, start Today", English Language Summary of Progress Report
- 4.Trujillo , lourdes and Nombela, Gustave, (2011) "Privatization and Regulation of the seaport Industry" University of Las palmas de Mico Apli cado, Gran Canaria Spain