

# TD

الأمم المتحدة

Distr.  
GENERAL

TD/B/CN.4/34  
20 April 1994  
ARABIC  
Original: ENGLISH

## مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية



### مجلس التجارة والتنمية

اللجنة الدائمة المعنية بتطوير قطاعات الخدمات:

تعزيز قطاعات الخدمات القادرة على

المنافسة لدى البلدان النامية: النقل البحري

الدورة الثانية

جنيف، ١١ تموز/يوليه ١٩٩٤

البند ٣ من جدول الأعمال المؤقت

تعزيز خدمات النقل البحري القادرة على المنافسة

(أثر التحرير التدريجي على تنمية خدمات النقل البحري)

التحرير التدريجي وتنمية خدمات النقل البحري

في البلدان النامية

تقرير من أمانة الأونكتاد

المحتويات

<u>الصفحة</u>	<u>الفقرات</u>	<u>الفصل</u>
٥	٩٠ - ٧٠	ملخص وتوصيات .....
٧	٩٠ - ٨٠	مقدمة .....
٨	٨ - ١	الأول- <u>لمحة عامة</u> .....
٩	٤	ألف- أصل الحماية والضوابط التنظيمية في النقل البحري في العقود السابقة .....
٩	٨ - ٥	باء- أشكال الحماية والأنظمة في النقل البحري .
١٣	١٥ - ٩	الثاني- <u>اصلاحات سياسات النقل البحري والتحرير في</u> <u>الثمانينات والتسعينات</u> .....
١٣	١٤ - ٩	ألف- القوة الدافعة للتحرير .....
١٤	١٥	باء- أمثلة على اصلاحات سياسات النقل البحري المضطلع بها في البلدان النامية .....
١٨	٥٢ - ١٦	الثالث- <u>أثر التحرير على خدمات النقل البحري</u> .....
١٨	١٧ - ١٦	ألف- الأسلوب المنهجي .....
١٩	٥٢ - ١٨	باء- التنبؤ بأثر التحرير وتقديم أمثلة عليه . . .
١٩	٣٠ - ١٨	١- أثر التحرير على مشاركة البلدان النامية في النقل البحري .....
٢٤	٣٤ - ٣١	٢- أثر التحرير على أجور الشحن .....
٢٥	٣٧ - ٣٥	٣- أثر التحرير على مستوى الخدمات ونوعيتها .....
٢٨	٤٠ - ٣٨	٤- آثار التحرير على الشاحنين وعلى منظمات الشحن .....
٣٢	٤١	٥- آثار التحرير على فرص العمل .....
٣٢	٥٠ - ٤٢	٦- آثار التحرير على هياكل السوق .....

المحتويات (تابع)

<u>الصفحة</u>	<u>الفقرات</u>	<u>الفصل</u>
		<u>الثالث (تابع)</u>
		٧- الحاجة الى قواعد للمنافسة وآثارها على
		مدونة الأمم المتحدة لقواعد سلوك
٣٥	٥٢ - ٥١	اتحادات الخطوط البحرية . . . . .
		<u>الرابع-</u>
٣٧	٦٣ - ٥٢	أبعاد أخرى للتحرير . . . . .
٣٧	٥٥ - ٥٤	ألف- مدى وسرعة التحرير . . . . .
٣٨	٥٦	باء- الأساس القانوني للتحرير . . . . .
		جيم- التحرير من طرف واحد مقابل التحرير الثنائي
٣٨	٥٩ - ٥٧	أو المتعدد الأطراف . . . . .
٣٩	٦٠	دال- تعاقب تدابير التحرير . . . . .
٣٩	٦٢ - ٦١	هاء- الترتيبات المؤقتة . . . . .
٤٠	٦٣	واو- دور الحكومات في تعزيز التحرير . . . . .
		<u>الخامس-</u>
		<u>الصعوبات التي يواجهها موردو الخدمات في البلدان</u>
٤١	٧٣ - ٦٤	<u>النامية في مجال توفير خدمات تنافسية للنقل البحري</u>
٤٢	٦٦	ألف- استمرار النزعة الحمائية . . . . .
٤٢	٦٧	باء- استخدام السجلات المفتوحة . . . . .
		جيم- التغيرات الهيكلية في النقل البحري على
٤٣	٦٨	الخطوط المنتظمة . . . . .
		دال- الشركات التجارية المنتسبة وسبل الوصول
٤٣	٦٩	الى رأس المال . . . . .
٤٥	٧٠	هاء- الفجوة التكنولوجية . . . . .
٤٥	٧١	واو- سعة الحمولة الزائدة . . . . .
		زاي- الترتيبات المتعلقة بالتسويق والشحن في النقل
٤٦	٧٣ - ٧٢	البحري للبضائع السائبة . . . . .

المحتويات (تابع)قائمة الجداولالصفحةالجدول

١٠	١- موجز تدابير المعونة الحكومية المقدمة للنقل البحري وبناء السفن المطبقة في الستينات والسبعينات . . . . .
١٥	٢- أمثلة مختارة على اصلاحات سياسات النقل البحري . . . . .
٢٢	٣- حصة شركة سايلون للنقل البحري في عملية شحن البضائع بالنسبة المئوية
	٤- التغيرات السنوية بالنسب المئوية في حمولة الأساطيل المنتظمة
٢٢	في بلدان نامية مختارة، ١٩٨٦ - ١٩٩٢ . . . . .
٣٠	٥- عدد الخطوط العاملة على طرق تجارية مختلفة، ١٩٩٠ - ١٩٩٢ . . . . .
	٦- الأنصبة التي تمتلكها البلدان النامية في الأسطول التجاري العالمي بحسب نوع
٤١	السفينة في سنوات مختارة . . . . .

قائمة الأشكالالشكل

٢٦	١- أجور شحن منتجات مختارة في قطاعات مختلفة لخدمات الخطوط المنتظمة بين المملكة المتحدة وإفريقيا الغربية، أواسط ١٩٩١ . . . . .
٢٧	٢- التغيرات التي طرأت على أجور شحن منتجات مختارة على الخط المنتظم القائم بين أوروبا والبرازيل، ١٩٨٨ - ١٩٩٢ . . . . .
٢٩	٣- عدد رحلات السفن المنتظمة وأطنان الحمولة التي تم رفعها لكل رحلة في موانئ سري لانكا، ١٩٨٠ - ١٩٩٢ . . . . .
٤٤	٤- مقارنة بين معدلات نمو أساطيل بلدان نامية مختارة تتمتع بشروط ميسرة لتسجيل السفن وبلدان نامية أخرى، ١٩٨٦ - ١٩٩٢ . . . . .

## ملخص وتوصيات

١٠ منذ أواخر الثمانينات، اعتمدت بلدان نامية عديدة - أو أنها تنظر حالياً في اعتماد - سياسات مؤقتة لتحرير النقل البحري، أو خصخصة أو تسويق الشركات المملوكة للدولة، أو تشجيع مشاركة القطاع الخاص وزيادة المنافسة بين شركات النقل البحري، الوطنية منها والأجنبية. وقد مارس الشاحنون خاصة بصورة متزايدة ضغطاً لإجراء هذه التغييرات في السياسات توقعاً لانخفاض أجور الشحن وأجور تأجير السفن وتوخياً لممارسة الحرية فعلاً في اختيار الناقلين.

٢٠ إن أثر هذه التغييرات في السياسات على الخطوط الوطنية يتفاوت تفاوتاً واسعاً ويتوقف على قدرة هذه الخطوط على تقديم خدمات صالحة تجارياً والمنافسة دون وجود المظلة الحمائية من قيود الوصول إلى السوق وحجز البضائع. وفي حين أن التحرير حفز نمو شركات النقل البحري في بعض البلدان، فمن الواضح أن أداء عدد كبير من الشركات يمكن أن يتأثر تأثيراً سلبياً ببرامج إصلاحات السياسات. وستكون هذه الحالة خاصة في الخطوط التي أنشأت أساطيل كبيرة في ظل حماية حكومية صارمة.

٣٠ إن النجاح أو الإخفاق التجاري لشركات النقل البحري في بيئة تجارية متحررة يتوقف على عوامل مثل نوعية الإدارة والموظفين العاملين في الشواطئ. ويتطلب كذلك وجود إمكانية للوصول إلى أسواق رأس المال لتمويل برامج تحديث الأساطيل. ولكن يبدو في الغالب أن ثمة حاجة ماسة إلى تحسين الاستجابة لمتطلبات السوق لا المحافظة على نهج الخدمات العامة.

٤٠ مع أنه يمكن أن يُتوقع من التحرير تخفيض أجور الشحن، في البداية على الأقل، فقد ترتفع هذه الأجور على المدى الطويل حين تستبعد المنافسة الناجمة عن بعض الخطوط، فلا يصمد منها سوى بضعة خطوط، أو حين تقرر الخطوط التعاون حول مستويات التسعير أو القدرة. فهناك حاجة إذاً إلى المحافظة على إطار السياسات لضمان المشاورات بين الخطوط ومستعملي النقل.

٥٠ يقتضي التحرير في بعض الحالات إلغاء الملكية أو الضوابط الحكومية لمجالس الشاحنين، والمنظمات المتعلقة بها. ونظراً لأن هذه المؤسسات ربما تكون قد اعتمدت سابقاً على الإيرادات الحكومية أو رسوم المستعملين المفروضة على الشحنات، فستلزم ترتيبات لإعادة تنظيم المؤسسات القائمة أو إنشاء مجالس جديدة وصالحة مالياً وقادرة على تقديم خدمات إلى مستعملي النقل. وربما تتطلب هذه العملية مساعدة خارجية.

٦٠ لا ينبغي الاضطلاع بالتحريير بمعزل عن سواه. فلا بد من نهج شامل لوضع سياسة تكميلية للمنافسة لضمان أن المنافسة والمنافع الأخرى الناجمة عن التحريير لن تتقلص بالتطور المحتمل للقوة السوقية بين الخطوط.

٧٠ وعلى المستوى الوطني، ينبغي لبرنامج التحريير أن يتصدى لقضايا محددة بشأن استحداث التدابير وتنفيذها، بما في ذلك تحديد مدى وسرعة التحريير. ويتعين على برنامج التحريير أن يحدد مختلف التدابير الواجب اتخاذها وتعاقبها، وما إذا كان ينبغي السماح باستمرار الحماية مؤقتاً خلال التحول إلى التحريير الكامل، فضلاً عن التدابير التي ينبغي أن تضطلع بها الحكومات لدعم برنامج التحريير. ويوصى بأن تتوسع اللجنة، في عملها المقبل، في آليات التحريير هذه بغية السماح للبلدان النامية بوضع برامج فعالة للتحريير.

## مقدمة

٨٠ أعد هذا التقرير طبقاً لبرنامج العمل في النقل البحري، والموانئ والنقل المتعدد الوسائط، الذي اعتمدته اللجنة الدائمة المعنية بتطوير قطاعات الخدمات: تعزيز قطاعات الخدمات القادرة على المنافسة لدى البلدان النامية - النقل البحري، في دورتها الأولى. وبهدف تعزيز خدمات النقل البحري القادرة على المنافسة، قررت اللجنة، في جملة أمور، تقييم أثر التحرير التدريجي على تنمية خدمات النقل البحري وبحث الصعوبات التي يواجهها موردو الخدمات بالبلدان النامية في توفير خدمات النقل البحري القادرة على المنافسة.

٩٠ ويعرض التقرير أسباب انتشار الحمائية والضوابط على نطاق واسع قبل الثمانينات، ودوافع إصلاحات سياسات النقل البحري، بما في ذلك التحرير، في الثمانينات والتسعينات. ويقدم أمثلة مختارة على إصلاحات سياسات النقل البحري في البلدان النامية ويبحث نتائجها المحتملة. ويحدد عدداً من القضايا التي يتعين التصدي لها في وضع برنامج التحرير في النقل البحري. وأخيراً، يقدم وصفاً للعوائق التي يواجهها موردو الخدمات بالبلدان النامية في توفير خدمات النقل البحري القادرة على المنافسة. والفرض من التقرير هو توفير أساس يمكن للحكومات والمؤسسات الأخرى أن تستند إليه في اتخاذ قرارات ملائمة بشأن وضع وتنفيذ سياسة التحرير. إن قيام عدد كبير من البلدان النامية باعتماد سياسات متحررة للنقل البحري هو تطور حديث نسبياً، وبالتالي فإن الخبرة المكتسبة منه لا تعدو أن تكون إرشادية<sup>(١)</sup>. وعلاوة على ذلك، ففي حين أنه يمكن أن يكون هناك مفهوم عام بأن التحرير له منافع، فلا يمكن اعتبار المنافع المتوقعة أمراً مفروغاً منه، ومن الأهمية بمكان أن يتوفر للبلدان تقدير كامل للمنافع والتكاليف المحتملة قبل الشروع في التحرير.

## الفصل الأول

### لمحة عامة

١- شهدت أواخر الثمانينات وأوائل التسعينات اتجاهًا كاسحًا نحو التحرير في بلدان العالم أجمع في كافة القطاعات الاقتصادية. وقد أثر هذا الاتجاه على جميع البلدان النامية تقريبًا، ولو بدرجات متفاوتة. وارتبطت إصلاحات السياسات في قطاعات مفردة مثل النقل البحري ارتباطًا وثيقًا بإصلاحات السياسات على نطاق الاقتصاد. وعلى المستوى الكلي، اشتمل التحرير على تخفيف القيود المفروضة على الواردات والقطع الأجنبي، وترشيد هياكل التعريفات الاستيرادية، وتخفيض أو إلغاء ملكية الدولة للشركات ورقابتها عليها. واضطلعت الحكومات أيضًا بإصلاحات مالية، بما في ذلك تخفيض الإعانات، وشجعت الاستثمار الأجنبي الخاص، وعززت بوجه عام زيادة دور القطاع الخاص.

٢- وفيما يتعلق بقطاع النقل البحري، فقد اشتملت إصلاحات السياسات أو يمكن أن تشتمل على إلغاء أو تخفيض الإعانات المقدمة إلى شركات بناء السفن أو النقل البحري، وخصخصة أو تسويق الشركات المملوكة للدولة، وإلغاء مخططات حجز البضائع التي تديرها الدولة، والترخيص لمشغلي الخطوط، وغير ذلك من الأنظمة<sup>(٧)</sup>. ويمكن أن تشتمل أيضًا على تدابير أخرى لزيادة المنافسة مثل السماح بترويج الاستثمار الأجنبي، وإدخال معايير تستند إلى السوق في إدارة شركات النقل البحري، وعلى سبيل المثال حق التمثيل، وطرح العطاءات المفتوحة، إلخ، والتشجيع على مزيد من المرونة التجارية فيما يتعلق بالقدرة، والتسعير، ودخول الطرق التجارية.

٣- وهذا التقرير لا يتضمن مناقشة لأنظمة الملاحة الساحلية التي تطبقها بلدان عديدة. كما أنه لا يتضمن مناقشة لخدمات الموانئ والنقل الداخلي المتعلقة بالنقل المتعدد الوسائط، إذ إنها يمكن أن تكون موضوعًا لتقارير منفصلة تعدها أمانة الأونكتاد. وعلاوة على ذلك، ففي حين أن خدمات نقل السواحب وخدمات الخطوط المنتظمة تخضع للحماية، فإن تقييم التقرير لأثر التحرير يركز على النقل البحري المنتظم. وهذا أمر تلمية إلى حد بعيد حقيقة هي أن المعلومات الموثقة عن نتائج التحرير في مختلف البلدان متاحة بشكل أسهل من إتاحة المعلومات عن خدمات الخطوط المنتظمة أو خدمات نقل السواحب. ولكن بالرغم من ذلك ينبغي التشديد على أن التحرير سيكون له بوجه عام أثر على خدمات النقل البحري للسواحب إلى حد يشبه كثيرًا أثره على خدمات الخطوط المنتظمة.



### ألف - أصل الحماية والضوابط التنظيمية في النقل البحري في العقود السابقة

٤- رغبة في النظر إلى التطورات في التحرير في النقل البحري بمنظارها الصحيح، يرد ذكر موجز للخلفية التاريخية لنهوج السياسات التي نشأت في بلدان مختلفة، وخاصة البلدان النامية. ففي الفترة الممتدة من الخمسينات إلى أوائل السبعينات، مالت الحماية وتدخل الدولة في شكل الملكية العامة، والتنظيم الحكومي والتخطيط الاقتصادي، إلى الهيمنة على معظم القطاعات الاقتصادية في البلدان النامية، بما في ذلك النقل البحري. وعزى ذلك إلى شتى العوامل، بما في ذلك ما يلي:

(أ) كانت بلدان نامية عديدة، بعد الاستقلال، تلتزم سياسات للإسراع في النمو الاقتصادي وإرساء الاستقرار الاجتماعي والسياسي. وركزت النظريات والسياسات الرائدة لاقتصاديات التنمية على مشاكل إخفاق السوق، ودور العوامل الخارجية، وإمكانيات النمو الاقتصادي من خلال التدخل الحكومي في شكل إنتاج مباشر للسلع والخدمات وتنظيم الشركات الخاصة. أما النظريات الاقتصادية التقليدية، التي أكدت على الميزة النسبية وكفاءة توزيع الموارد، فقد وُجّه إليها النقد إلى حد بعيد لكونها "ساكنة" وغير كافية للتصدي لاحتياجات التنمية الاقتصادية.

(ب) أدى الافتقار إلى رأس مال خاص كافٍ لتمويل الاستثمارات الكبيرة في معظم البلدان النامية إلى وجود حالة كانت فيها الحكومات بمثابة أنسب المؤسسات لتعبئة الموارد لهذه الاستثمارات. وإلى جانب الاستثمار، استعمل التنظيم والمساعدة الحكوميان على نطاق واسع لحماية الصناعات "الناشئة" التي كان عليها المنافسة مع الصناعات الراسخة الأقدام في البلدان الصناعية.

### باء - أشكال الحماية والأنظمة في النقل البحري

٥- يقدم الجدول ١ أمثلة على أشكال الحماية وتدخل الدولة المطبقة على النقل البحري في مختلف البلدان، المتقدمة منها والنامية، خلال الستينات والسبعينات. ومن الواضح أن الحكومات استعملت عددا كبيرا نوعا ما من الصكوك لتنظيم ملكية وعمليات السفن، فضلا عن بناء السفن، والتأثير عليها. وبالإضافة إلى التدابير المدرجة في الجدول، أنشأت بلدان عديدة شركات نقل بحري مملوكة للدولة أو وضعت ضوابط على عمليات السفن، مثل الترخيص بالاستثمار، والترخيص لخطوط النقل بالعمل على طرق محددة، وفرض ضوابط على الواردات من السفن، إلخ.

## الجدول ١

موجز تدابير المعونة الحكومية المقدمة للنقل البحري وبناء السفن المطبقة في الستينات والسبعينات

## ألف - المعونات المقدمة للنقل البحري

قيود على الملاحية الساحلية	مخصصات للخرابة/الاستثمار/انخفاض قيمة العملة	اعانات البناء	ضمانات القروض الرسمية	اعانات فوائيد مصرفية	اعانات تشغيلية	مخططات تنفيذية للضائخ	
X		X	X		X	X	الأرجنتين
X	X	X			X		استراليا
	X		X	X			بلجيكا
X		X		X	X	X	البرازيل
X	X						كندا
X	X				X	X	شيلي
X	X					X	كولومبيا
X	X			X			الدانمرك
X						X	اكوادور
X	X		X	X			فنلندا
				X		X	فرنسا
X	X	X	X				ألمانيا
X	X		X	X			اليونان
X	X					X	الهند
X						X	اندونيسيا
	X	X					ايرلندا
							اسرائيل
X							إيطاليا
X	X						اليابان
			X		X	X	جمهورية كوريا
X	X					X	ماليزيا
X	X		X		X	X	المكسيك
	X	X	X				مولندا
	X		X				النرويج
X	X	X				X	باكستان
X	X	X	X		X	X	بيرو
X	X		X	X		X	الفلبين
			X		X		البرتغال
				X			سنگافورة
		X	X	X			جنوب أفريقيا
X		X		X		X	اسبانيا
X	X						السويد
X				X		X	تركيا
							المملكة المتحدة
	X		X		X	X	الولايات المتحدة الأمريكية
	X					X	أوروغواي
X						X	فنزويلا

## باء - المعونات المقدمة لبناء السفن

معونات أخرى	الواردات المعفاة من الرسوم	مخصصات بحرية	اقتانات محلية	اقتانات تصدير	اعانات مباشرة	
					X	الأرجنتين
	X					استراليا
	X		X	X		بلجيكا
	X			X		البرازيل
X	X			X		كندا
	X					شيلي
						كولومبيا
X	X		X	X		الدانمرك
						إكوادور
	X		X	X		فنلندا
			X	X	X	فرنسا
X	X		X	X		ألمانيا
			X			اليونان
					X	الهند
	X					إندونيسيا
		X				أيرلندا
	X	X				إسرائيل
X	X	X	X	X	X	إيطاليا
X	X		X	X	X	اليابان
	X	X	X	X		جمهورية كوريا
						ماليزيا
					X	المكسيك
X	X		X	X	X	مولندا
X		X	X	X		النرويج
						باكستان
X						بيرو
X	X				X	الفلبين
						البرتغال
						سنغافورة
						جنوب أفريقيا
X		X	X	X	X	اسبانيا
	X		X	X	X	السويد
						تركيا
	X	X	X	X	X	المملكة المتحدة
			X		X	الولايات المتحدة الأمريكية
	X					أوروغواي
						فنزويلا

المصدر: "اختلال التوازن بين العرض والطلب في مجال النقل البحري العالمي: تقرير تكميلي"، تقرير من اعداد أمانة الأونكتاد.

٦- وفي حين أن عيّنة البلدان المدرجة في الجدول ١ لا تتضمن سوى عدد صغير من البلدان النامية، فقد كان هناك أيضا عدد كبير من البلدان الأخرى التي تستعمل مختلف التدابير الحمائية. ففي أمريكا اللاتينية، وضعت معظم البلدان مخططات لحجز البضائع كان يجري بموجبها حجز نسبة تصل إلى ٥٠ في المائة من البضائع للنقلات التي ترفع العلم الوطني. وفي حالات أخرى، كان يجري حجز بضائع معينة حصرا للنقلات التي ترفع العلم الوطني دون غيرها. وفي بعض بلدان المنطقة، كان يجري تنفيذ هذه السياسة من خلال اتفاقات التجارة/النقل البحري الثنائية مع الشركاء التجاريين وكذلك من خلال اتفاقات تجميع اتحادات الخطوط البحرية التي لم تسمح إلا لعدد مختار من أعضاء هذه الاتحادات بالانتماء للمجمعات. واستعملت بعض البلدان أيضا ترتيبات حجز البضائع كأداة لتوسيع صناعات بناء السفن المحلية، التي كانت بالإضافة إلى ذلك مدعومة بإعانات مالية. ونتيجة لهذه التدابير، استطاع عدد من البلدان في المنطقة، لا سيما الأرجنتين والبرازيل وشيلي وبيرو، توسيع أساطيلها الوطنية إلى حد كبير جدا.

٧- وفي المنطقة الأفريقية، وضعت سياسة محددة بوضوح لزيادة المشاركة في النقل البحري من جانب البلدان الأفريقية في أفريقيا الغربية والوسطى، وذلك أساساً تحت مظلة المؤتمر الوزاري لدول أفريقيا الغربية والوسطى بشأن النقل البحري. وبنهاية السبعينات، كانت بلدان عديدة في المنطقة الفرعية قد أنشأت خطوطاً وطنية للنقل البحري، وتم دعم هذه المبادرة باستعمال واسع النطاق لتدابير حجز البضائع الرامية إلى تعزيز تنمية الخطوط الوطنية. واتخذت هذه التدابير من خلال مجالس الشاحنين المرتبطة بالحكومات أو مكاتب توزيع الشحنات. وسعت بلدان المنطقة الفرعية، التي تستند في نهج سياساتها إلى مدونة الأمم المتحدة لقواعد سلوك اتحادات الخطوط البحرية، إلى ضمان ٨٠ في المائة من كامل بضائع الخطوط المنتظمة لخطوط وطنية محددة على كلا طرفي الخطوط، ومن ثم بقي ٢٠ في المائة من البضائع لخطوط البلدان الثالثة. وفي بعض الحالات، كان تنفيذ السياسة ينطوي، من أحد الوجوه، على نوع من التواطؤ بين مجالس الشاحنين وشركات النقل المنتمية إلى اتحادات الخطوط البحرية بحيث تضمن المجالس إيرادات من فرض رسوم المستعملين على الشاحنين، بينما تستفيد شركات النقل من الحماية المقدمة لهم للوصول إلى البضائع المضمونة مع استبعاد جميع المنافسين المحتملين تقريباً.

٨- وعلى غرار أمريكا اللاتينية وأفريقيا، أقيمت التدابير الحمائية أيضاً في بعض البلدان الآسيوية. ومن الأمثلة على ذلك سري لانكا حيث استعملت الحكومة، طوال السبعينات والثمانينات، مكتب الشحن المركزي لمراقبة البضائع التصديرية بغية ضمان الأولوية في الوصول إلى البضائع لخطوط النقل البحري الوطنية. ولكن مكتب الشحن المركزي لم يوزع البضائع على الناقلين فحسب، بل أيضاً تحكّم في جداول الأبحار، وتفاوض بشأن أجور الشحن مع اتحادات الخطوط البحرية، وعالج المشاكل المتعلقة بكفاية ونوعية خدمات النقل البحري المنتظمة. وأقيمت تدابير حمائية في بلدان آسيوية أخرى كذلك. ومن ثم أنشئت ترتيبات لحجز البضائع بدرجات متفاوتة في ماليزيا، واندونيسيا، والفلبين، وجمهورية كوريا. ومن ناحية أخرى، استعملت إعانات الدولة في بلدان مثل الهند وجمهورية كوريا لمساعدة صناعتي النقل البحري وبناء السفن.

## الفصل الثاني

### اصلاحات سياسات النقل البحري والتحرير في الثمانينات والتسعينات

#### ألف - القوة الدافعة للتحرير

٩- إن الخطوات المتخذة نحو تحرير خدمات النقل البحري كانت في الأغلب نتيجة لاصلاحات السياسات على المستوى الكلي. وفي هذا الصدد، وحتى أوائل السبعينات، شهدت البلدان النامية عموماً معدلات مرضية من النمو الاقتصادي الوطني، وبالتالي لم توضع السياسات السائدة موضع سؤال. والاتجاه العام نحو التحرير، كما شهدته الثمانينات والتسعينات، نشأ في جزء كبير منه عن سوء الأداء الاقتصادي، بما في ذلك أوجه القصور المالية، والديون الخارجية الكبيرة، ومعدلات التضخم العالية. وفي هذا الصدد، فإن التحسن النسبي للأداء الاقتصادي لبعض البلدان النامية التي اعتمدت سابقاً سياسات اقتصادية تحريرية متطلعة إلى الخارج، ينظر إليه كدليل على كفاءة التحرير. ولذلك اعتبر بعض راسمي السياسة الاصلاحات الاقتصادية، بما في ذلك التحرير، سبيلاً هاماً لتذليل الصعوبات الاقتصادية السائدة.

١٠- وقد عززت الضغوط الداخلية والخارجية على السواء أيضاً الاصلاحات في السياسات الاقتصادية للبلدان النامية. وبوجه خاص، جاءت الضغوط لاجراء تغييرات في السياسات من الدائنين الأجانب، وخاصة صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، الذين ربطوا الاقراض باشتراط اعتماد سياسات متحررة واصلاحات هيكلية.

١١- والتفكير الجديد في نظرية التنظيم الصناعي، وخاصة فيما يتعلق بدور المنافسة المحتملة من خارج السوق، قدم حجة اضافية للتحرير. وبوجه خاص، تذهب نظرية الأسواق المتنازع عليها إلى أنه، حيثما لا تكون هناك تكاليف مستثمرة وحواجز أمام الدخول، تمارس المنافسة المحتملة تأثيراً على أداء السوق أو سلوك الشركات، مما يؤدي إلى تسعير أمثل والقضاء على الممارسات المناهضة للمنافسة. وعليه، فحيثما تكون الأسواق متنازعةً عليها، تقل إلى حد كبير الحاجة إلى التنظيم العام. وفي حالة النقل البحري، أشير إلى أن الأسواق في خدمات الخطوط المنتظمة متنازع عليها إلى حد كبير وبالتالي لا تحتاج إلى أنظمة حكومية قوية لضمان الكفاءة والقضاء على الممارسات المناهضة للمنافسة.

١٢- وبالإشارة تحديداً إلى النقل البحري على الخطوط المنتظمة، وجه اللوم إلى الحماية لأنها خلقت تشوهات أو عدم كفاءة في توريد الخدمات. وعليه فقد أشير، مثلاً، إلى أن مخططات حجز البضائع

وغيرها من الضوابط التنظيمية قيدت توريد الخدمات الى الشاحنين، وهذا عرقل بدوره الفرص التجارية. والحماية الممنوحة لبعض خطوط النقل البحري الوطنية أتاحت لهذه الخطوط الابقاء على الخدمات غير الفعالة وتقاضي أجور شحن عالية غير قادرة على المنافسة. وحدت هذه الحماية أيضا من حفز الخطوط على اعتماد تكنولوجيات وابتكارات جديدة. وأدت هذه العوامل الى رفع التكاليف التشغيلية، مساهمة بذلك في سوء الاداء المالي للخطوط واستمرار الاعتماد على الاعانات. والواقع أنه بالرغم من الحماية الممنوحة لبعض خطوط النقل البحري، فقد كانت هذه الخطوط غير قادرة على المنافسة من حيث نوعية الخدمات، وساهم ذلك أيضا في عدم ربحيتها.

١٣- وأدرك كثير من الحكومات أن الأساطيل الوطنية لا يمكن المحافظة على بقائها لأجل غير مسمى من خلال الحماية الحكومية. وفي سياق برامج التكيف الاقتصادي أيضا، نظر الدائنون الأجانب الى التحرير في النقل البحري كوسيلة للحد من الانفاق الحكومي، وتخفيض مستويات أجور الشحن، وزيادة كفاءة خدمات النقل البحري، مما سيؤدي بدوره الى زيادة التجارة وحفز النمو الاقتصادي.

١٤- كما أن سياسات النقل البحري التي اعتمدتها البلدان المتقدمة ذات الاقتصاد السوقي ربما تكون قد أدت دورا هاما في تشجيع التحرير في النقل البحري في البلدان النامية. وبوجه خاص، يبدو أن تطبيق بعض الأنظمة بموجب سياسة النقل البحري المشتركة للاتحاد الاوروبي شجع بعض البلدان النامية على إعادة النظر في سياسات النقل البحري لديها.

#### باء - أمثلة على اصلاحات سياسات النقل البحري

##### المضطلع بها في البلدان النامية

١٥- يقدم الجدول ٢ ملخصاً لأمثلة مختارة على اصلاحات سياسات النقل البحري التي جرى الأخذ بها أو اقتراحها في البلدان النامية في السنوات الأخيرة. وتستند المعلومات الى ردود على استبيان أرسلته أمانة الأونكتاد الى الحكومات تلتمس فيه، في جملة أمور، معلومات عن اصلاحات سياسات النقل البحري التي جرى فعلا أو يجري حاليا الأخذ بها من جانب البلدان بغية تحرير القطاع البحري. وتم الحصول على معلومات اضافية من شتى المصادر المنشورة. ونظراً للتغيرات التي أُدخلت من وقت الى آخر على بعض التدابير التي اعتمدتها الحكومات، ينبغي اعتبار الأمثلة المقدمة في الجدول على اصلاحات السياسات كدلالة على الاتجاه العام للسياسات لا كعرض دقيق للسياسات الثابتة.

## الجدول ٢

### أمثلة مختارة على اصلاحات سياسات النقل البحري

#### في البلدان النامية

المجموعة الاندية (بوليفيا، كولومبيا، اكوادور، بيرو، فنزويلا).

من خلال المقرر ٢٨٨ المؤرخ في ٢١ آذار/مارس ١٩٩١ - "حرية الوصول الى البضائع المنقولة بحرا داخل المنطقة الفرعية"، اعتمدت المجموعة سياسة تهدف الى تخفيض القيود على الوصول الى البضائع المنقولة بحراً. ونص المقرر على حرية الوصول الى البضائع المشحونة داخل المنطقة الفرعية في سفن تملكها أو تستأجرها أو تشغلها شركات النقل البحري في البلدان الأعضاء والبلدان الثالثة. ونص أيضاً على أن تكيف الدول الأعضاء قواعدها المحلية بغية إلغاء: القيود القائمة على استئجار السفن من جانب أصحاب السفن في البلدان الأعضاء؛ وتخصيص الطرق داخل المنطقة الفرعية؛ والنظم المتعلقة بتحديد أو اجازة اجور الشحن من جانب السلطات المختصة، والتي كان من المقرر استبدالها بمجرد تسجيل جداول التعريفات. بيد أن المقرر نص على تدابير انتقالية على مستوى المنطقة الفرعية، تم بموجبها تفويض البلدان الأعضاء وضع قيود أو استثناءات تجارية أو تخصيصات البضائع، أو اتخاذ أي تدابير أخرى تراها مناسبة بشأن شركات أو سفن البلدان غير الأعضاء التي تطبق قواعد تقييدية أو تمييزية فيما يتعلق بالسفن التي تملكها أو تستأجرها أو تشغلها شركات النقل البحري في البلدان الأعضاء. وفي المقرر ٣١٤ المؤرخ في ٤ شباط/فبراير ١٩٩٢ - "حرية الوصول الى البضائع المنقولة بحراً" من أجل تنمية الأسطول التجاري للمجموعة الاندية، تم تخفيف القيود على الملكية الرأسمالية الأجنبية في شركات النقل البحري الوطنية بغية اتاحة زيادة الاستثمار الأجنبي.

البرازيل:

تم في آب/أغسطس ١٩٩٠ تعديل المرسوم ٦٦٦ لتحرير صادرات البن، والقطن والكافور، من متطلبات حجز البضائع المنصوص عليها في ذلك المرسوم. وفي كانون الثاني/يناير ١٩٩١، اصدرت الحكومة القرار رقم ٩١/٧ الذي نص على أمور منها (أ) أن تكون للسفن البرازيلية الحرية في نقل أي بضائع عامة وبضائع سائبة سائلة أو صلبة؛ (ب) استعمال السفن البرازيلية على أي طريق تختاره شركات النقل البحري ذاتها، ولو أنه يتعين ابلاغ الحكومة بأي تغييرات أو إضافات للطرق التي يمكن أن يعمل عليها أحد الخطوط؛ (ج) إلغاء نظام حجز البضائع للناقلات التي ترفع العلم البرازيلي واستعمال مجموعات البضائع؛ (د) أن تكون لأصحاب السفن البرازيليين الحرية في استئجار سفن أجنبية، شريطة أن تكون السفن المسجلة البرازيلية غير متاحة. ولكن لم يتم إلغاء المرسوم ٦٦٦ القائم منذ زمن بعيد وهذا المرسوم هو أساس مخططات حجز البضائع الواسعة النطاق.

سري لانكا:

وفقاً لتوجيه حكومي صدر في كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٩ تم تحرير سياسة النقل البحري في سري لانكا اعتباراً من ١ كانون الثاني/يناير ١٩٩٠. واشتملت عناصر السياسة الجديدة على ما يلي: (أ) إعطاء خطوط النقل البحري الحرية في البحث عن البضائع التصديرية وتحميلها من سري لانكا رهناً بتسجيلها لدى مكتب الشحن المركزي، (ب) إعطاء المصدرين الحرية الكاملة في اختيار أي خط من خطوط النقل البحري المسجلة لتحميل بضاعتهم عليها، (ج) أن يتم تحديد أجور الشحن عن طريق القوى السوقية لا من خلال الضوابط الحكومية، (د) إلغاء السلطات التي ينفرد بها مكتب الشحن المركزي في حجز/تخصيص البضائع. وبدلاً من ذلك، أُسندت إلى المكتب مسؤولية تجميع البيانات عن النقل البحري ونشرها على الصناعة، كما خول سلطة العمل كوسيط نزيه بين الشاحنين وخطوط النقل البحري فيما يتعلق بأجور الشحن، والرسوم الإضافية، والتجاوزات، والحجز المزدوج للبضائع، الخ.

الهند:

(ألف) ١٩٩٢/١٩٩١ - مُنح القطاع الخاص دوراً أكثر أهمية في صناعة النقل البحري، من خلال نظام لإعطاء موافقة تلقائية لشركات النقل البحري الخاصة في احتياز السفن.  
(باء) منح الحرية لشركات النقل البحري لاحتياز السفن من خلال استئجار السفن العارية.  
(جيم) إلغاء اشتراط حصول شركات النقل البحري الهندية على ترخيص لتشغيل خدمات الخطوط المنتظمة على طرق معينة.  
(دال) إعطاء موافقة تلقائية لبيع السفن.  
(هاء) حرية تأجير السفن (كان التأجير سابقاً يخضع لموافقة حكومية).  
(واو) السماح للهنود غير المقيمين ممن يحملون الجنسية الهندية أو يتحدرون من أصل هندي وللشركات الخارجية التي يملك فيها الهنود غير المقيمين ٦٠ في المائة أو أكثر باستثمار ما يصل إلى ١٠٠ في المائة من رأس المال في شركات النقل البحري بالهند مع كامل استحقاقات العودة إلى الوطن.  
(زاي) السماح للسفن برفع أعلام التسجيل المفتوح كوسيلة للاقتراض أو الرهن الخارجي.  
(حاء) إجراء تخفيض في البضائع الخاضعة لسيطرة الحكومة والمتاحة لخطوط النقل البحري الهندية على أساس تفضيلي.



جمهورية كوريا:

(ألف) الإلغاء التدريجي للنظام القائم لحجز البضائع الذي تُحجز بموجبه بضائع معينة للسفن التي ترفع علم جمهورية كوريا. وهناك حالياً نوعان من نظم حجز البضائع، أولهما نظام الإعفاء الذي ينطبق على البضائع التي تنقلها خطوط منتظمة على الطرق البحرية القريبة من الساحل، وسيلغى هذا النظام بحلول كانون الثاني/يناير ١٩٩٥. والنوع الثاني هو النظام المحدد للبضائع من مستوردات النفط الخام، والركاز، والمواد الخام المخصبة، والحبوب، والفحم، والمواد الخام للمنتجات البتروكيميائية، والغازات المسيلة، والبضائع المبردة، والبضائع من المشتريات الحكومية، والصادرات من منتجات الاسمنت والصلب. وسيلغى هذا النظام بحلول عام ٢٠٠١.

(باء) القيام، خلال عام ١٩٩٣، بإلغاء القيود على الاستثمارات من قبل الأجانب في الأعمال المتعلقة بالنقل البحري مثل الشحن. (جيم) الإلغاء التدريجي لنظام الترخيص الذي يقيّد شركات النقل البحري بالعمل فقط على الطرق أو في المناطق المرخص لها بها.

اندونيسيا:

ألغى القرار ١٩٨٥/٤ النظام الذي كان يُطلب بمقتضاه من الناقلات الأجنبية التي ترغب في زيارة أحد الموانئ الاندونيسية أن تعين وكيلًا اندونيسيًا وأن تحصل على تصريح وكالة عامة. وكانت التصاريح صالحة لرحلة واحدة فقط وكانت تستخدم لحماية الناقلات التي ترفع العلم الاندونيسي ولدعم الخدمات المباشرة - مقابل خدمات تعقيب الشحن - إلى أحد الموانئ الاندونيسية المسماة. وقد أتاح إلغاء النظام للناقلات الاندونيسية والأجنبية العمل بحرية على أي طريق دولي منشود، وبأي تواتر منشود من خلال أي ميناء اندونيسي تختاره.

### الفصل الثالث

## اثر التحرير على خدمات النقل البحري

### ألف - الاسلوب المنهجي

١٦- يجب أن يستند تقييم أثر التحرير الى الأساس الذي تم عليه اعتماد سياسات التحرير ذاتها. وقد سبقت ملاحظة أن الدافع الرئيسي لاصلاحات السياسات والتحرير قد نشأ عن الرغبة في تحسين فعالية الانتاج أو التشغيل، وفي خفض أجور الشحن والتغلب على عوامل سلبية أخرى نتجت عن الحمائية والضوابط الحكومية. لذلك، يجب أن تشمل المؤشرات لأثر التحرير أو الاصلاحات عوامل مثل التغيرات في أجور الشحن وفي مستويات الخدمة ونوعيتها. على أن التقييم الكامل يجب أن ينظر ايضا في الآثار التي تخلفها صناعة النقل البحري على جوانب أخرى تهم صانعي السياسة العامة مثل مشاركة البلدان النامية في ملكية السفن وتشغيلها، والتغيرات التي تحدث في هياكل الأسواق، وما يترتب عليها من تغيرات في الأدوار التي تلعبها المؤسسات، مثل منظمات الشاحنين، والتغيرات التي تحدث أيضا في أدوار الأدوات التنظيمية القائمة<sup>(٣)</sup>.

١٧- ويحاول هذا التقرير التنبؤ بالنتائج التي ستترتب على اعتماد أشكال مختلفة من تدابير التحرير. وقد سبق أن حددت هذه التدابير بأنها تشمل الغاء أو خفض الاعانات الحكومية، وخصخصة شركات النقل البحري المملوكة للدولة، والغاء أو خفض مخططات حجز البضائع وتقييد اصدار تراخيص لمتعهدي النقل، وتشجيع المنافسة بوجه عام وزيادة استخدام المبادئ التجارية في شركات النقل البحري واطاحة فرص الاستثمار أمام الشركات الأجنبية. وبقدر توافر البيانات، يحلل التقرير التغيرات التي من المتوقع أن تحدثها هذه التدابير في مختلف العوامل المشار اليها أعلاه، مثل أجور الشحن، ومستوى الخدمات، الخ<sup>(٤)</sup>. على أن تقييم نتائج التحرير في مجال النقل البحري هو الى حد كبير في مراحله الأولية لأن المبادرات الرئيسية لاصلاحات السياسات العامة في هذا القطاع لم تتخذ الا في السنوات القليلة الماضية ولأن عددا منها لا يزال موضع التطبيق. وعلاوة على ذلك، يعترف التقرير بأن التغيرات الملاحظة في العوامل التي جرى النظر فيها لا يمكن أن تعزى الى تدابير التحرير فحسب. لذلك، تجري في حالات معينة، مناقشة التأثير الذي يحتمل أن تخلفه عوامل أخرى لتحديد الأثر الشامل للتحرير. ويلزم كذلك التأكيد على أن آثار التحرير ستتفاوت من حيث طابعها وضخامتها وفقا لكثافة التدابير التي تعتمد وللبيئة الاقتصادية في البلد المعني ولغير ذلك من العوامل الخارجية.

## باء - التنبؤ بأثر التحرير وتقديم أمثلة عليه

### ١- أثر التحرير على مشاركة البلدان النامية في النقل البحري

١٨- من المرجح أن تؤثر معظم تدابير التحرير المشار إليها أعلاه على مشاركة البلدان النامية في ملكية السفن وتشغيلها. فالتخفيض من حجز البضائع سيحتم على شركات النقل التي كانت البضائع تحجز لها سابقا التنافس عليها في السوق. ومن المرجح للغاية بوجه خاص أن تجد شركات النقل البحري التي تأسست وتثبتت أساسا بفضل ما تمتعت به من حماية حجز البضائع قدرتها على المنافسة محدودة إلى حد كبير، على الأقل في المراحل الأولية للتحرير، مما سيضر بعملياتها وبمركزها في ملكية الاسطول.

١٩- وسيؤثر بالمثل الغاء إعانات النقل البحري وغير ذلك من أشكال المساعدة التي تقدم في مجال النقل البحري على مشاركة البلدان النامية في النقل البحري. فشركات النقل البحري في كثير من البلدان النامية كانت تعتمد سابقا على ما تقدمه لها الحكومة من دعم مالي لشراء السفن وتشغيلها. ونتيجة لاستمرار كساد أسواق الشحن، ستظل الربحية منخفضة. ولن يرجح من ثم أن تكون خطوط النقل البحري قادرة على توليد القدر الكافي من الأرباح المحتجزة الذي سمح لها بأن تموّل استثمار الأسهم منه. وفي غياب الإعانات الحكومية، سيتعين عليها إذا أن تعتمد على مصادر بديلة مثل أسواق رأس المال، وقروض المصارف التجارية الدولية، والائتمانات التصديرية التي تتيحها الحكومات الأجنبية، الخ. بيد أن أسواق رأس المال هي عموما أسواق متخلفة في معظم البلدان النامية، وباستثناء بضعة بلدان نمت فيها هذه الأسواق، فإن الدور الذي تقوم به في تمويل حيازة السفن دور هامشي. وتمويل حيازة السفن من المصارف التجارية الدولية محدود هو الآخر لأن المصارف الرئيسية قد خفّضت حجم قروضها لحيازة السفن بشروط ميسرة في أعقاب ما تكبدته من خسائر كبرى نتجت عن القروض التي أتاحتها في الثمانينات. هذا علاوة على أنها تنزع إلى أن تكون انتقائية فيما تقدمه من قروض، ومع قصر قروضها على أحسن المقترضين سمعة، وهذا يميل إلى شمول عدد محدود من مالكي السفن في البلدان النامية. ولم تكن المصارف التجارية المحلية عادة مصدرا رئيسيا لتمويل السفن في البلدان النامية. كما أن سبل الحصول على الأموال الاستثمارية محدودة هي الأخرى بحكم أن على الكثير من البلدان النامية حتى الآن ديونا خارجية كبيرة تجعل الإقراض لشركاتها أمرا محفوا بالمخاطر. وأخيرا، تعاني بلدان نامية كثيرة من نقص مزمّن في النقد الأجنبي. وهذا يميل إلى الحد من قدرتها على استيراد السفن حتى إذا كانت لدى شركة من الشركات الأموال اللازمة بالعملة المحلية.

٢٠- ولا تقتصر القيود المالية على احتياز السفن. فأسواق الشحن الكاسدة تضر هي الأخرى بأرباح التشغيل العادية وتتحمل الشركات بسببها خسائر تمويلها الدولة في أحيان كثيرة لتؤمن لها استمرار البقاء.

لذلك فإن خفض أو إلغاء إعانات الدولة والمساعدات المالية الأخرى التي تقدم للنقل البحري ربما يعرض للخطر بقاء شركات النقل البحري في كثير من البلدان النامية.

٢١- وستتضرر بالمثل مشاركة البلدان النامية في مجال النقل البحري بفعل إلغاء أو خفض الشركات المملوكة للدولة وزيادة دور الملكية الخاصة. فغالبيتها البلدان النامية المعنية بالنقل البحري كانت تدير عملياتها حتى الآن من خلال ملكية الدولة لشركات النقل البحري. وبينما قد لا تكون ملكية الدولة في حد ذاتها متعارضة بالضرورة مع سياسة التحرير، فإن تأسيس التدخل في شكل حجز البضائع، أو منح الإعانات، أو ما إلى ذلك، سيحقق على الأرجح باحتمال أو بسهولة أكبر في ظل ملكية الدولة. ذلك أن الدولة، بوصفها حاملة الأسهم، أكثر ميلا لاستخدام مختلف التدابير الموضوعية تحت تصرفها لحماية استثماراتها. ويمكن أن تعتبر من ثم خصخصة شركات النقل البحري الحكومية أو تسويقها أداة من أدوات التحرير.

٢٢- وفيما يتعلق بالخصخصة، ينبغي مراعاة حقيقة مفادها أن في كثير من البلدان النامية عادة القليل من الأفراد أو الشركات المحلية الخاصة التي لديها القدر المطلوب من رأس المال لشراء كمية الأسهم التي تمنحها التحكم في شركة نقل بحري كبيرة الحجم. وعليه، يمكن أن تكون واحدة من نتائج الخصخصة هي تشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر. ولكن يبدو أن عملية جذب هذه الاستثمارات محدودة جدا في ظل الأوضاع السيئة السائدة حاليا في أسواق النقل البحري.

٢٣- وفيما يتعلق بقلّة رؤوس الأموال المحلية لاحتياز السفن، فقد أفيد بأن متعهدي السفن في البلدان النامية يمكنهم التغلب على هذه العقبة بتأجير الحمولة و/أو بشراء خانات للحاويات. وأنه يمكن بالمثل تأجير المعدات ذات الصلة بما في ذلك الحاويات، والمقطورات، والشاحنات، وما إلى ذلك. والواقع أن وجود أسواق لتأجير السفن/المعدات قد مكّن عددا من صغار متعهدي السفن من دخول السوق والتنافس فيها بفعالية. وبالرغم من ذلك، تظل ملكية السفن سمة رئيسية من سمات النقل البحري المنتظم، بما في ذلك النقل البحري بالحاويات. إذ تعتبر ملكية السفن والمعدات استثمارات استراتيجية تعد في نظر متعهدي السفن استثمارات أساسية تؤمن توفير خدمات موثوقة ومرنة. وهي تستخدم أيضا كتدبير يؤمن من عواقب التقلبات المفاجئة التي تحدث في أجور التأجير. ويمكن أن تعطي للشاحنين كذلك فكرة عن التزام شركة نقل إزاء أحد الخطوط. وقد لوحظ أن خطوط النقل البحري وإن كانت لا تحتاج لتشغيل أعمالها إلى أن تكون مالكة بالضرورة للسفن، فإنها تفضل مع ذلك ملكية السفن "للتحكم في تكاليف توفير الخانات، وليكون لديها جدول زمني موثوق ... ولترويج هوية شركة/علامة تجارية. ذلك أن خط النقل البحري لا يستطيع أن يؤمن استمرارية خدمات تتسم بمثل هذه الدرجة من الأهمية في تسويق عمليات الحاويات إلا من خلال التحكم الطويل الأجل (من خلال الملكية أساسا)"<sup>(٥)</sup>. ويبدو كذلك أن عرض الحمولة محدود في سوق تأجير سفن الحاويات المتخصصة، مثل سفن الشحن والتفريغ الأفقيين. وتتيح مجلة Containerisation International<sup>(٦)</sup>

بيانات لأفضل من يتم اختيارهم من متعهدي السفن في توفير خدمات الحاويات، وتفيد هذه البيانات بأن حصة الخانات في الحاويات التي تم تشغيلها على أساس الإيجار قد بلغت في المتوسط نحو ٢٠,٩ في المائة حتى ١ تموز/يوليه ١٩٩٢. وهذا يعطي فكرة إجمالية عن الأهمية النسبية التي تحظى بها الحمولة المملوكة بالرغم من أن ليست هناك احصاءات ثابتة بشأن المستويات الدنيا المطلوب ملكيتها في حصص الحمولة. وهذا على ما يبدو هو الوضع القائم أيضا فيما بين متعهدي السفن الأصغر حجماً.

٢٤- وتفيد المعلومات التي تتعلق ببضع بلدان نامية بأن أحجام البضائع التي كانت متاحة لدى خطوط نقل بحري وطنية كانت تتمتع فيما مضى بالحماية أو التي قامت هذه الخطوط بشحنها قد انخفضت انخفاضاً كبيراً فور تطبيق سياسة التحرير. ويبين الجدول ٣ مثلاً الهبوط في عمليات شحن البضائع الذي تعرضت له شركة سايلون للنقل البحري في سري لانكا بين عام ١٩٨٩ (حين بدأ تطبيق سياسة التحرير) وعام ١٩٩١. وهناك دلالات تشير إلى أن من الجائز أن آثار التحرير كانت أشد وطأة على بعض البلدان. فقد تكبدت مثلاً بعض خطوط النقل البحري المملوكة للدولة في أمريكا اللاتينية خسائر مالية فادحة نتجت مباشرة عن سياسة التحرير وأسفرت عن خفض خدمات أو عن الانسحاب من خدمات أخرى.

٢٥- وتمثل ملكية الأساطيل مؤشراً آخر من مؤشرات المشاركة. فمنذ أوائل التسعينات، تدهورت الأساطيل في كثير من البلدان النامية، وخاصة في أمريكا اللاتينية وأفريقيا، وعانت بعض خطوط النقل البحري الفردية من مشاكل مالية وتشغيلية خطيرة نُسبت مباشرة إلى السياسات المتحررة التي اعتمدتها البلدان المعنية. وتهدد بذلك وجود بعض الخطوط ذاته وإن كانت النتيجة النهائية لا تزال غير مؤكدة.

٢٦- ولكن يبدو من المستحيل بوجه عام الربط بوضوح بين التحرير وما طرأ من تغيرات على ملكية الأساطيل. ويبين الجدول ٤ مثلاً التغيرات التي طرأت على حمولة خطوط منتظمة تملكها بلدان نامية مختارة. فباستثناء الفلبين، عانت جميع البلدان العشرة المدرجة في الجدول من هبوط شامل في الحمولة خلال الفترة ١٩٨٦-١٩٩٢ وحدث هذا الهبوط طوال تلك الفترة. فمثلاً في حالة بعض البلدان كالأرجنتين والبرازيل وسري لانكا وكولومبيا التي جرى فيها التحرير خلال الفترة ١٩٨٩-١٩٩١، كان الهبوط قد بدأ قبل أن تجري الإصلاحات في سياسة النقل البحري بفترة طويلة، علماً بأن نسب الهبوط التي حدثت في ١٩٩٠-١٩٩٢ (السنوات اللاحقة للتحرير) كانت أعلى نسبياً من تلك التي حدثت في السنوات السابقة له. ومن الأمور التي لها مغزاها أيضاً أن الأسطول قد تقلب طوال تلك الفترة، كما في حالة المكسيك مثلاً، صعوداً وهبوطاً على السواء.

## الجدول ٣

حصة شركة سايلون للنقل البحري في عملية شحن

البضائع بالنسبة المئوية

(النسبة المئوية لاجمالي عمليات الشحن)

الخط	١٩٨٩	١٩٩٠	١٩٩١ (كانون الثاني/يناير - أيار/مايو)
المملكة المتحدة/أيرلندا الشرقية	٩٠,٦	٨٢,٣	٦١,٧
قارة أوروبا	٨٤,٤	٧٧,٢	٤٧,٦
موانئ البحر الأبيض المتوسط/بحر الادرياتيك/الموانئ الفرنسية	صفر	٠,٢	٠,٠٣
مصر	٦٤,٦	٢,٧	صفر
الولايات المتحدة الأمريكية	١١,٠	١,٥	٠,٤
الشرق الأقصى	٧٢,٠	٣١,٠	١٨,٦
الصين	٣١,٠	٣٣,٠	صفر
الخليج الفارسي/العربي	١١,٤	٢٠,٠	٥,٦
البحر الأحمر	٤٧,٦	٢٥,٠	٠,٥

المصدر: دراسة تتعلق بالشحن البحري "Study on sea freight"، تقرير خبير استشاري لم ينشر، سري لانكا، آب/أغسطس ١٩٩١.

## الجدول ٤

التغيرات السنوية بالنسب المئوية في حمولة الأساطيل المنتظمة

في بلدان نامية مختارة، ١٩٨٦-١٩٩٢

السنة	الأرجنتين	البرازيل	شيلي	كولومبيا	كوت ديفوار	الهند	المكسيك	نيجيريا	النيلين	سري لانكا
١٩٨٦	١١,٠٠	٧,٤٠	٣٦,٥	١٠,٢	١٣,٧١٠	١١,٧٠	١٧,٢٠	٢١,٩	١٠,٦	١٠,٠٠
١٩٨٧	١٣,١٠	٠,٩٠	٢,٠٠	٥,٣	١,٣٢٠	٤,٩٠	٥,١٠	١٠,٩	٧,٥	٦,٨٠
١٩٨٨	٣,٦٠	٨,٣٠	٠,١	٣,٨٠	٠,٠	٧,٦٠	١٢,٧	٠,٨٠	١٣,٤	١٧,٥
١٩٨٩	٩,٢٠	١٥,٩٠	٠,٦٠	٨,٤٠	٣٢,٩٠	١٢,٦٠	٧٠,٤٠	٣١,٨٠	١٠,١	١١,٥٠
١٩٩٠	٦,٠٠	١٩,٠٠	٢,٠٠	٢,٠٠	٠,٠	١,٢٠	٢٩,٠	٦,٥٠	٨,٧٠	٣٤,٠٠
١٩٩١	١٧,٤٠	٢٣,٤٠	١٠,٠٠	١٨,٣٠	١,٠٠	٨,٧٠	١٥,٧	١,٦٠	١٠,١	٧,١٠
١٩٩٢	١٧,٧٠	١٩,٧٠	٤٦,٥٠	٢١,٧٠	١,٠	٦,٣٠	٣١,٢٠	٣,١٨	٢,١	٢٩,٠٠

المصدر: الأونكتاد، استعراض النقل البحري، أعداد مختلفة.

٢٧- ولا تعكس التغيرات التي حدثت في حجم الأساطيل الوطنية حقيقة مفادها أن التحرير في بعض البلدان وإن كان قد أضر بخطوط نقل وطنية كانت محمية فيما مضى، فقد عزز في الوقت ذاته دخول متعهدي نقل وطنيين آخرين في السوق أو توسع أعمالهم. فقد استفاد مثلا عدد من المتعهدين الجدد من التحرير بإمكانية الدخول في السوق التي لم تعد تقيد لها لوائح الدخول. واعتمد هؤلاء تدابير لخفض التكاليف شملت الدخول في ترتيبات تعاونية مع خطوط نقل أخرى واستعملوا سفن حاويات حديثة. بينما كانت خطوط أخرى، منها بوجه خاص تلك التي كانت قد أنشأت أساطيل كبيرة في ظل الحماية، بطيئة في اعتماد تكنولوجيات جديدة واستمرت في استعمال سفن قديمة متعددة الأغراض ثبت أنها غير منافسة لسفن الحاويات. هذا علاوة على أن هذه الخطوط التي تملك الدولة أو تتحكم في عدد منها قد واجهت صعوبات في إعادة هيكلة عملياتها وفي اتخاذ تدابير أخرى لتحسين أدائها.

٢٨- ومن الاستنتاجات التي يمكن استخلاصها مما سبق أنه يصعب الاقرار بوجود علاقة قوية بين إصلاحات سياسات النقل البحري وبين مشاركة بلد ما في مجال النقل البحري. ومن المؤكد أن هناك عوامل أخرى قامت بدور. من ذلك مثلا أن التطورات في النقل البحري المنتظم يجوز أن تكون قد حملت بعض البلدان النامية على أن تباع أو أن تبدل ما لديها من سفن بالية وتقليدية و/أو على أن تعتمد بدرجة أعلى على الحمولة أو الخانات المستأجرة. وبالمثل، يجوز أن تكون كيانات جديدة قد بدأت عملها بشراء خانات بدلا من امتلاك الحمولة، وهذا عامل لا تكشف عنه المعلومات المتعلقة بملكية الأساطيل. وقد قامت بعض البلدان النامية أيضا بتسجيل سفنها في سجلات مفتوحة. وعلاوة على ذلك، يجوز أن يكون هبوط الأساطيل قد نتج عن استمرار الكساد الاقتصادي في العالم الذي أسفر بوجه عام عن خفض المتاح من البضائع.

٢٩- وثمة تطورات أخرى في صناعة النقل البحري تجعل من الصعب التنبؤ بما سيكون عليه أثر التحرير في المستقبل على المشاركة في ملكية الأساطيل أو في عملياتها. ومن المتوقع نظريا أن يسفر التحرير عن تشجيع المنافسة وعن تيسير الدخول في خطوط النقل البحري. وفي الوقت الذي اشتدت فيه المنافسة على ما يبدو في معظم الخطوط المنتظمة، لوحظ وجود اتجاه نحو تركيز صناعة النقل البحري<sup>(٧)</sup>. وهذا الاتجاه يعني أن التحرير في الأجل الطويل يمكن أن يقيد بشدة قدرة بعض شركات النقل في البلدان النامية، التي هي عادة الشركات الأقل قدرة على المنافسة، على المشاركة في ملكية السفن أو في عملياتها.

٣٠- ويتضح من ثم أنه كلما قامت البلدان النامية بتحرير خدماتها في مجال النقل البحري، كانت مشاركتها المستمرة في صناعة النقل البحري غير مؤكدة، وربما تكون هذه المشاركة مرهونة بقدرة خطوط النقل البحري لديها على اتخاذ تدابير تجعلها أكثر قدرة على المنافسة. وهذا يمكن أن يتطلب إعادة هيكلة عمليات شركات النقل البحري وخفض تكاليفها. وقد لجأت بعض البلدان إلى السماح للسفن برفع أعلام

التسجيل المفتوح كوسيلة من وسائل خفض تكاليف التشغيل، بينما نظرت بلدان أخرى في إمكانية إنشاء سجلات ثانية. ويمكن أن تشمل تدابير أخرى ترشيد الخدمات، خاصة من خلال التعاون مع شركات نقل أخرى للاستفادة من وفورات الحجم، وإن كان نجاح هذا التعاون يمكن أن يتوقف على قدرة شركة نقل في إيجاد شركاء يكون ما لديهم من سفن وترتيبات التسويق متفقا مع ما لديها. وتشهد التغيرات المستمرة في التحالف القائمة بين شركات النقل على خطوط مختلفة بأن التعاون مبعثه العوامل الاستراتيجية التي يمكن أن تشجع شركات النقل على أن تكون انتقائية لدى اختيار الشركاء. وقد استطاعت مع ذلك خطوط نقل بحري محلية أن تنضم إلى متعهدي نقل في البلدان المتقدمة في كثير من الخطوط بين الشمال والجنوب التي تمثل الأسواق الرئيسية لغالبية متعهدي النقل في البلدان النامية. وحدث في بعض الحالات أن تحولت اتحادات خطوط بحرية بأكملها إلى اتفاقات مشتركة لتقاسم الخدمات/الحيز مما أتاح لمتعهدي النقل في البلدان النامية إمكانية الحصول على الحمولة الحديثة. وفي بعض هذه الحالات، لا يتيح عدد من متعهدي النقل في البلدان النامية سوى حمولة سائدة متعددة الأغراض أو أنهم يديرون أعمالهم كشركات نقل مشتركة غير مشغلة للسفن.

## ٢- أثر التحرير على أجور الشحن

٢١- من المتوقع أن تشهد خطوط البلدان التي تلجأ إلى حجز البضائع وغير ذلك من الضوابط التنظيمية على عرض قدرة النقل البحري ارتفاعا نسبيا في أجور الشحن بحكم أن تخصيص البضائع يتم بشكل غير فعال فيما بين شركات النقل وأن عرض الخدمات يقتصر على مستويات تقل عن المستويات المثلث التي كان يمكن أن تكون قائمة في غياب الضوابط. وخطوط النقل البحري التي تحجز لها البضائع في مركز يمكنها من فرض أسعار تتجاوز بكثير مستويات التنافس لأنها غير معرضة للمنافسة. هذا علاوة على أن الخطوط المحمية تفتقر، كما سبقت الإشارة إلى ذلك، إلى البواعث اللازمة لاعتماد تكنولوجيات وابتكارات جديدة، وهذا يرفع من تكاليف تشغيلها ويضغط من ثم على أجور الشحن.

٢٢- لذلك تكون واحدة من النتائج المتوقعة من التحرير هي انخفاض أجور الشحن. وتقييم أثر التحرير يمكن أن يتم بمقارنة مستويات أجور الشحن بين أسواق نقل بحري منظمة أو محمية وأسواق نقل بحري غير منظمة. وقد أفيد مثلا أن في الخط القائم بين أوروبا وأفريقيا الغربية، تم استخدام ترتيبات حجز البضائع بدرجة أقل في الخطوط المتجهة إلى ومن نيجيريا وغانا منه في الخطوط القائمة في بلدان أخرى في المنطقة. ونتيجة لذلك، كانت المنافسة من جانب الخطوط غير المنتمية للاتحادات البحرية أكبر نسبيا في خطوط غانا ونيجيريا منها في خطوط البلدان الأخرى حيث تمكنت خطوط الاتحادات البحرية من التحكم في نسبة تراوحت بين ٦٠ و ٨٠ في المائة من البضائع ذات الصلة. والنتيجة أن أجور الشحن في أسواق نيجيريا وغانا الأقل حماية كانت أدنى في المتوسط منها في الأسواق الأكثر تمتعا بالحماية. ويعين



الشكل ١ أجور الوحدات المعادلة لعشرين قدما التي كانت سارية في منتصف عام ١٩٩١ على منتجات مختارة في أربع قطاعات خدمات مختلفة في الخط المنتظم القائم بين المملكة المتحدة وأفريقيا الغربية. وهو يبين أن الأجور، باستثناء تلك التي كانت تسري على البضائع المخططة، كانت أدنى بالفعل في قطاع غانا/نيجيريا عنه في البلدان الأخرى، بما في ذلك السنغال التي تقع على مسافة أقرب من المملكة المتحدة.

٣٢- والبديل للمقارنة الشاملة هو مقارنة مستويات أجور الشحن على نفس الخط قبل التحرير وبعده. ففي سري لانكا، أسفر التحرير عن خفض أجور الشحن بشدة على منتجات معينة مثل الملابس والشاي على بعض الطرق. وكون انخفاضات أجور الشحن المبلغ عنها هذه كبيرة نوعا ما وأنها أتت مباشرة في أعقاب التحرير إنما يؤيد الرأي القائل بأن لها صلة بالتحرير أكثر مما لها صلة باتساع نطاق منافسة الخطوط غير المنتظمة الأطول أجلا وبضعف اتحادات الخطوط البحرية. وأفيد بأن اتساع نطاق المنافسة الذي حدث في البرازيل وكولومبيا في أعقاب التحرير قد أسفر عن خفض أجور الشحن إلى حد كبير. ويبين الشكل ٢ مثلا تحركات أجور شحن منتجات مختارة في الخطوط القائمة بين أوروبا والبرازيل خلال الفترة ١٩٩٢/١٩٨٨. فعلى كلا الخطين المتجهين جنوبا وشمالا على السواء، هبطت أجور الشحن في عام ١٩٩١ بنسبة أعلى بكثير من تلك التي شهدتها في السنوات السابقة. وقد تزامن هذا الهبوط بوضوح مع بدء تطبيق تدابير التحرير في البلد.

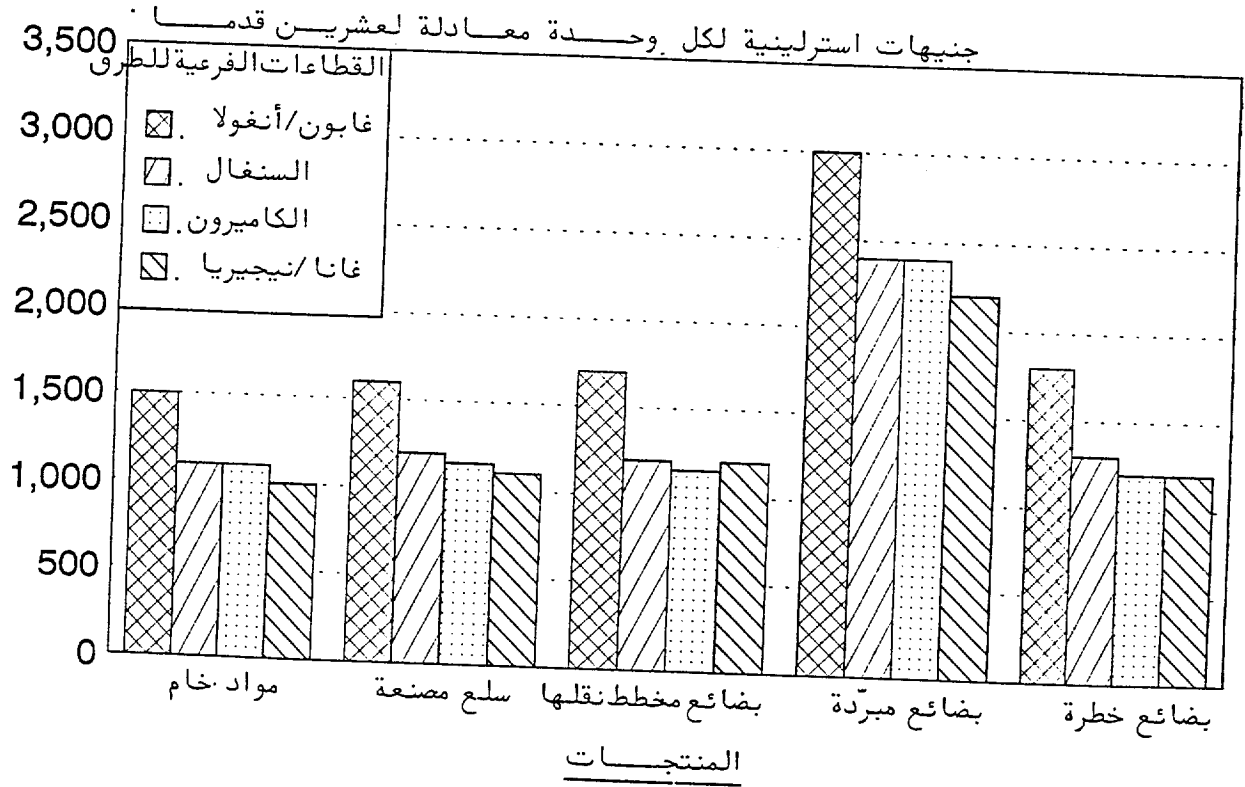
٣٤- وقد لوحظ مع ذلك في حالة سري لانكا أن هبوط أجور الشحن في بداية عملية التحرير قد أعقبته بعد فترة اعلانات عن رفع الأجور بوجه عام. وهذا يفيد بأن المنافسة التي تلي التحرير يمكن أن تسفر عن نشوب حروب في أجور الشحن لن ينجو منها سوى أقوى الخطوط وأن هذه الخطوط يمكن أن تكون في مركز يمكنها من رفع الأجور متى تم القضاء على المنافسة. وكبديل لذلك يمكن أن تلجأ إلى خفض أجور الشحن في بادئ عملية التحرير للوصول إلى الأسواق وأن تبدأ بعد قسمة الأسواق في الدخول في ترتيبات تعاونية يكون من شأنها رفع أجور الشحن.

### ٣- أثر التحرير على مستوى الخدمات ونوعيتها

٣٥- يمكن أن يكون من شأن تحرير النقل البحري تحسين مستوى الخدمات ونوعيتها بعرضها على الأسواق الحرة والمنافسة. ويتطلب تحسين الخدمات إحداث تغييرات في مجموعة من الخصائص المميزة لها، منها عدد شركات النقل العاملة على طريق ما، وعدد الرحلات أو تواترها، وأوقات الترانزيت، والمعدات والسفن المستخدمة وعمرها وملاحها التكنولوجية.

الشكل ١

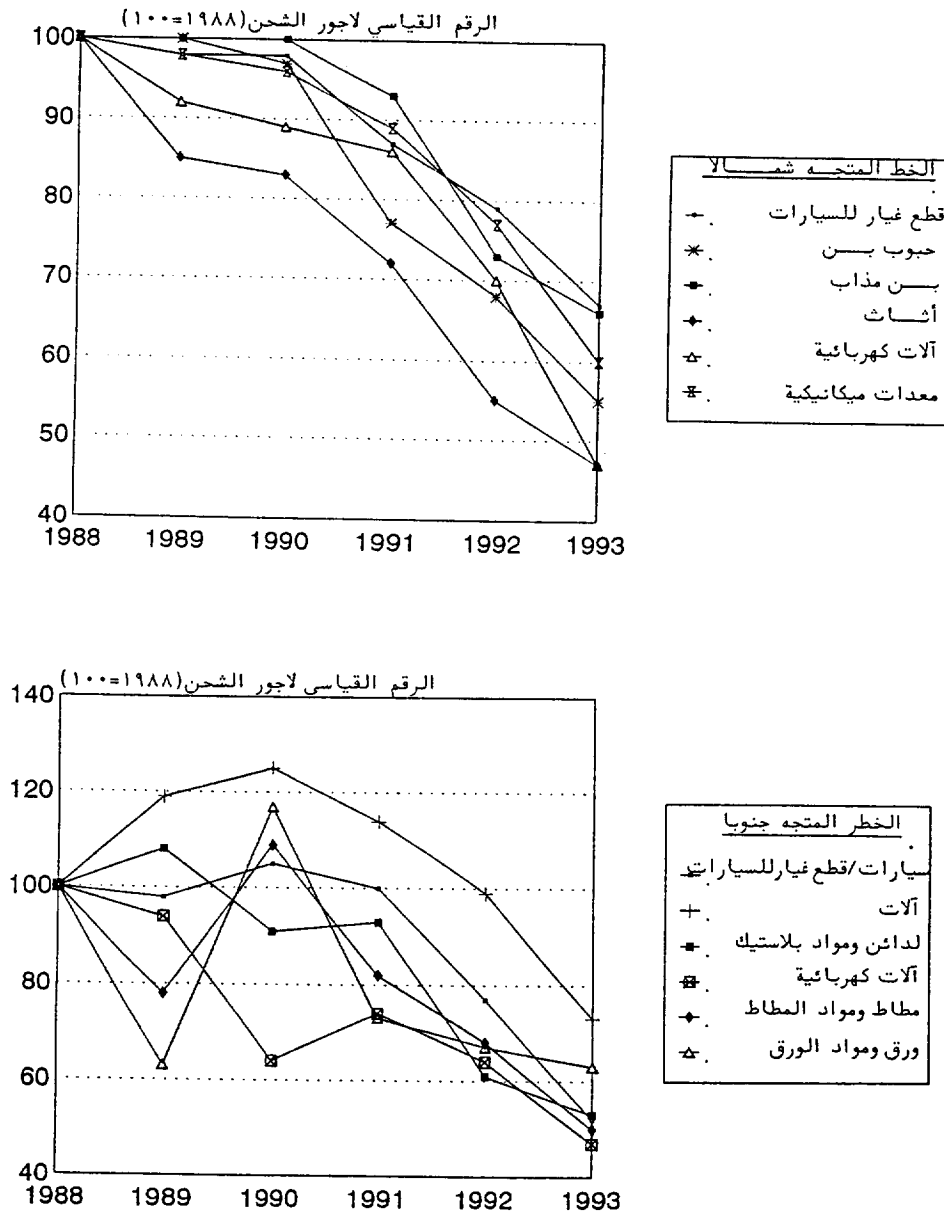
أجور شحن منتجات مختارة في قطاعات مختلفة لخدمات الخطوط  
المنتظمة بين المملكة المتحدة وإفريقيا الغربية، أواسط ١٩٩١  
 (بالجنيحات الاسترلينية لكل وحدة معادلة لعشرين قدماً)



المصدر: استنادا الى بيانات مقدمة من خطوط النقل البحري.

## الشكل ٢

التغيرات التي طرأت على أجور شحن منتجات مختارة على الخط  
المنتظم القائم بين أوروبا والبرازيل، ١٩٩٣-١٩٨٨



المصدر: استنادا الى بيانات قدمتها خطوط النقل البحري.

٣٦- ومن المتوقع أن يسفر تحرير النقل البحري عن زيادة المنافسة باتاحة امكانية الدخول بحرية في خطوط النقل البحري التي من الجائز أن الدخول فيها كان يصطدم سابقا بقيود. والنتيجة التي ستترتب حتما على ذلك هي زيادة عدد متعهدي النقل والرحلات البحرية على الخطوط المعنية. وكمثال على ذلك، يبين الشكل ٢ زيادة عدد الرحلات البحرية على خطوط سري لانكا التي يمكن عزوها الى تخفيف القيود عن البضائع في عام ١٩٨٩. ويبين الشكل ٢ أن عدد الرحلات البحرية داخل سري لانكا وخارجها قد ظل نسبيا بدون تغيير حتى عام ١٩٨٩. على أنه حدثت زيادة كبيرة جدا في عدد الرحلات البحرية منذ عام ١٩٨٩. ويشير الشكل ٢ أيضا الى عدد أطنان الشحن لكل رحلة بحرية (عامل التحميل). وحدث منذ عام ١٩٨٩ هبوط ملحوظ في عوامل التحميل مما يفيد بأن الزيادة الحادة في عدد الرحلات البحرية قد نتجت عن ارتفاع مستويات الخدمات المقدمة لنفس حجم البضائع. ولئن جاز عزو الزيادة الملحوظة في مستويات الخدمات جزئيا أيضا الى ما ترتب من نتائج على التطورات الهيكلية الأوسع نطاقا التي شهدتها النقل البحري المنتظم، فيثبت الشكل ٢ أن تحرير النقل البحري كعامل منفصل يمكن أن يحقق نتائج كبيرة.

٣٧- وعلى مقياس أوسع، يبين الجدول ٥ عدد الخطوط التي كانت عاملة على طرق مختلفة خلال الفترة ١٩٩٠-١٩٩٢. وتبين الأرقام أن معظم الطرق قد شهدت تقلبات سنوية كبيرة في عدد متعهدي النقل مما يدل على أن عدد عمليات الدخول والخروج كان كبيرا. وما يتسم بأهمية مع ذلك في هذا الصدد أن بلدان منطقة أمريكا الجنوبية التي طبقت فيها تدابير تحرير النقل البحري في أوائل التسعينات هي من بين البلدان التي شهدت خطوط النقل فيها زيادات شاملة هامة في عدد متعهدي النقل. على أن هذه الأرقام تمثل معدلات سنوية ولا تعكس النطاق الكامل لعمليات الدخول والخروج على مدى فترات زمنية أقصر.

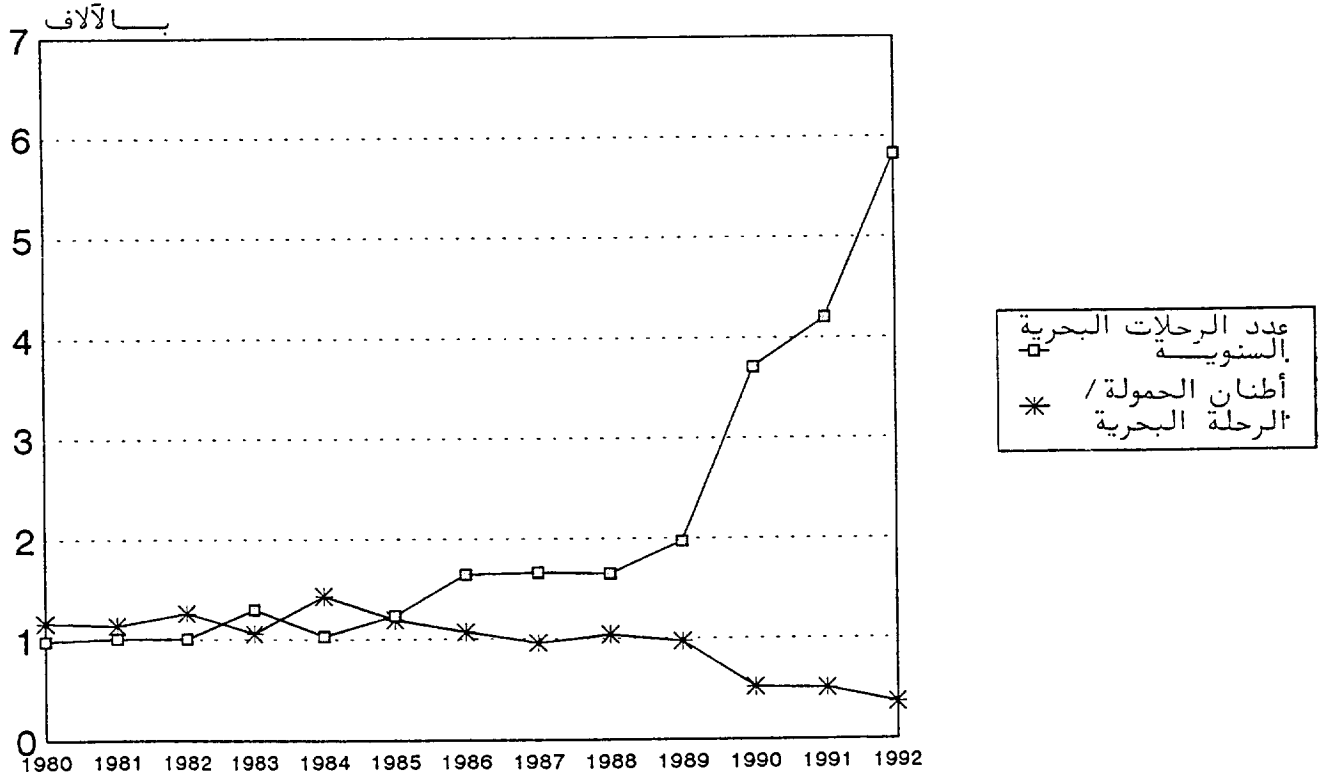
#### ٤- آثار التحرير على الشاحنين وعلى منظمات الشحن

٣٨- الشاحنون هم المستفيدون مباشرة من خفض أجور الشحن ومن تحسن مستويات الخدمات اللذين جرت مناقشتهم أعلاه على السواء. فانخفاض أجور الشحن يزيد قدرة الشاحنين على التنافس على الأسعار إزاء الموردين المتنافسين معهم. وبالمثل، تتيح الخدمات المحسنة للشاحنين فرصا أكبر لتقديم خدمات تلبي متطلباتهم الفردية وتسمح لهم بتوسيع فرصهم التجارية.

٣٩- وقد انشئت في كثير من البلدان مجالس للشاحنين ومنظمات ذات صلة بها لتأدية مجموعة من الأنشطة، من بينها تخصيص البضائع. وفي هذا الصدد، فإن حجز البضائع في أمريكا اللاتينية وإن كان قد نفذ الى حد كبير من خلال اتفاقات ثنائية واتفاقات تجمع اتحادات الخطوط البحرية، فقد كانت مجالس الشاحنين و/أو مراكز حجز الشحنات في بعض بلدان أفريقيا وآسيا الأدوات الرئيسية لتخصيص البضائع. لذلك سيرتب التخفيض من حجز البضائع أو تقاسمها آثارا كبيرة على أدوار هذه المنظمات.

الشكل ٢

عدد رحلات السفن المنتظمة وأطنان الحمولة التي تم رفعها  
لكل رحلة في موانئ سري لانكا، ١٩٨٠-١٩٩٢



المصدر: مكتب الشحن المركزي في سري لانكا، تقرير سنوي، أعداد مختلفة.

## الجدول ٥

عدد الخطوط العاملة على طرق تجارية مختلفة، ١٩٩٠-١٩٩٢

١٩٩٣	١٩٩٢	١٩٩١	١٩٩٠	اسم الطريق التجاري
٢٤	٢٥	٢١	٢٠	استراليا والجزر المجاورة - آسيا الشرقية
١٦	١٥	١٩	١٧	استراليا والجزر المجاورة - أوروبا
٢١	٢٢	٢٥	٢١	استراليا والجزر المجاورة - اليابان/كوريا
١٦	١٦	١٩	١٤	استراليا والجزر المجاورة - البحر الأبيض المتوسط
١١	١٠	٩	٩	استراليا والجزر المجاورة - الساحل الغربي في أمريكا الشمالية
٢١	٢٧	٢٣	١٧	استراليا والجزر المجاورة - جنوب شرق آسيا
٢٠	٢٠	١٨	٢٤	أمريكا الوسطى - أوروبا
٢٨	٢٦	٢٢	٢١	البحر الكاريبي - أوروبا
٢٠	١٩	١٨	١٦	البحر الكاريبي/أمريكا الوسطى - ساحل الخليج في أمريكا الشمالية
١١	١٥	١٥	١٧	أفريقيا الشرقية - أوروبا
٨	٨	٨	٧	أفريقيا الشرقية - الشرق الأقصى
١٥	١٥	١٠	١٧	أفريقيا الشرقية - البحر الأبيض المتوسط
٣	٤	٤	٦	أفريقيا الشرقية - أمريكا الشمالية
٤١	٣٨	٤١	٣٧	أوروبا - الشرق الأقصى
٢٥	٢٧	٢٩	٢٥	أوروبا - شبه القارة الهندية
٢٨	٢٧	٢٧	٢٧	أوروبا - الساحل الشرقي في أمريكا الشمالية
١٤	١٦	١٥	١٤	أوروبا - ساحل الخليج في أمريكا الشمالية
٣٦	٤٠	٣٦	٣٣	أوروبا - الشرق الأدنى
٣٤	٣٦	٣٤	٢٤	أوروبا - الساحل الشرقي في أمريكا الجنوبية
١٧	٢٠	١٩	١٤	أوروبا - الساحل الغربي في أمريكا الجنوبية
٢٥	٢٤	١٤	٢٨	الشرق الأقصى - شبه القارة الهندية
٨	٩	٨	١٥	الشرق الأقصى - ساحل الخليج في أمريكا الشمالية

الجدول ٥ (تابع)

١٩٩٣	١٩٩٢	١٩٩١	١٩٩٠	اسم الطريق التجاري
٢٧	٢٨	٢٩	٢٦	الشرق الأقصى - الساحل الغربي في أمريكا الشمالية
١٨	١٦	١٤	١١	الشرق الأقصى - الشرق الأدنى
٢٠	١٧	١٣	١٣	الشرق الأقصى - البحر الأحمر
١٠	٩	٨	١٠	المحيط الهندي - أوروبا
٢٠	٢٣	١٦	١٩	شبه القارة الهندية - البحر الأبيض المتوسط
٢٣	٢٧	٢١	١٤	شبه القارة الهندية - الشرق الأوسط
١٣	١٢	٩	١٢	شبه القارة الهندية - أمريكا الشمالية
٢١	٢٢	١٦	٢٤	البحر الأبيض المتوسط - الساحل الشرقي في أمريكا الشمالية
٢١	٢١	١٦	١٤	البحر الأبيض المتوسط - الساحل الشرقي في أمريكا الجنوبية
٢٤	٢٣	٢٨	٢٠	شمال أفريقيا - أوروبا
١٤	١٧	١٥	١٤	أفريقيا الجنوبية - أوروبا
١٨	١٩	١٧	١٥	أفريقيا الجنوبية - الشرق الأقصى
١١	١٢	١٢	١٠	أفريقيا الجنوبية - البحر الأبيض المتوسط
٧	٧	٦	٥	أفريقيا الجنوبية - أمريكا الشمالية
٢٥	٢٨	٤٦	٤٥	أفريقيا الغربية - أوروبا
١٢	١٤	١٣	١٣	أفريقيا الغربية - الشرق الأقصى
١٢	١٣	١٥	١٤	أفريقيا الغربية - البحر الأبيض المتوسط
٨	١٠	١١	١٥	أفريقيا الغربية - أمريكا الشمالية

المصدر: Containerisation International Yearbook, أعداد مختلفة.

٤٠- ففي سري لانكا، تطلب تحرير النقل البحري إعادة تحديد كامل للوظائف في مكتب الشحن المركزي، وإعادة تنشيط مجلس الشاحنين غير الحكومي. والفيت حقوق المكتب الخالصة لحجز/تخصيص البضائع على نحو ما سبقت الإشارة إلى ذلك في الجدول ٢، وأنيط المكتب بوظائف جديدة. وليست الحالة واضحة في أفريقيا الغربية/الوسطى لأن التدابير الملموسة لتحرير النقل البحري لم تطبق. على أنه فيما لو قررت بلدان المنطقة الفرعية تحرير النقل البحري، فسيتعين إعادة تعريف أدوار مجالس الشاحنين ومراكز حجز الشحنات المرتبطة بها. ومجالس الشاحنين هي أساسا في الوقت الحاضر هيئات تنظيمية تستمد إيراداتها من رسوم الخدمات المفروضة على الشحنات. ويجوز أن يسفر تحرير النقل البحري عن إلغاء رسوم الخدمات هذه وعن خصخصة مجالس الشاحنين ومن ثم عن احتمال إغلاق مكاتب الشحن. وإذا حدث ذلك، فسيتقضي الأمر الاضطلاع بقدر كبير من الأعمال الأساسية لإنشاء مجالس للشاحنين تكون قابلة للبقاء وخاصة يخضع وجودها مباشرة لسلطة الشاحنين وإدارتهم<sup>(٨)</sup>. وهذه التغييرات يمكن أن تتيح فوائد أخرى للشاحنين. إذ يرجح أن تقدم المجالس التي يقوم الشاحنون بإنشائها والتحكم فيها خدمات تلبي طلباتهم هم أنفسهم. كما أنها يمكن أن تخفض من مستويات الرسوم التي تفرضها عليهم حاليا مجالس الشاحنين التنظيمية.

#### ٥- آثار التحرير على فرص العمل

٤١- عادة ما يكون عدد الموظفين في الشركات العامة المحمية زائدا عن الحد لأن الحكومات تستخدم هذه الشركات لتحقيق أهداف سياسية واجتماعية من بينها خلق فرص العمل. وتضطر هذه الشركات عند تعرضها للمنافسة إلى أن تعتمد تدابير لخفض التكاليف تشمل خفض مستويات التوظيف. وفقدان الأشخاص الموظفين لعملهم، ولا سيما أولئك الذين يكون مقر عملهم هو الساحل، يمكن أن يمثل بالنسبة للبلدان النامية التي لديها أساطيل كبيرة قضية سياسية واجتماعية هامة تستحق أن تولي الحكومة عناية لها.

#### ٦- آثار التحرير على هياكل السوق

٤٢- تشير هياكل السوق إلى مجموعة من العوامل التي تميز سوقا بعينها، مثل درجة المنافسة فيما بين خطوط النقل البحري، ووجود حواجز تعترض الدخول فيها، والقوة النسبية التي يتمتع بها موردو الخدمات إزاء المستفيدين منها، وما إلى ذلك. وينظر هذا الجزء الفرعي في آثار التحرير على النمو المحتمل لتركيز الخطوط المنتظمة وتنمية القوة السوقية فيما بين شركات النقل. وهذان التطوران يمكن أن يحدثا على مستويين هما مستوى شركات النقل فرادى ومستوى شركات النقل المتعددة التي تتعاون مع بعضها بعضا. وفي حين أن نمو التركيز والقوة السوقية هو نتيجة للتغيرات الهيكلية والسوقية الأوسع نطاقا في صناعة



النقل البحري، فإن تحرير النقل البحري بتأديته الى توسيع نطاق المنافسة يجب أن يعتبر حافزا هاما من حوافز العملية.

#### (أ) نمو التركيز في خطوط النقل الفردية

٤٣- قد ينشأ تركيز الخدمات المنتظمة في عدد محدود من متعهدي النقل عن استغلال خطوط النقل البحري لوفورات الحجم ووفورات النطاق. وقد أفيد بأن كلا نوعي الوفورات يمثل خصائص هامة للنقل البحري المنتظم. وتحقق وفورات الحجم متى هبطت تكاليف وحدة تشغيل خدمة منتظمة بارتفاع حجم العمليات، بما في ذلك حجم حركة النقل لدى الخط البحري. وأفيد فضلا عن ذلك بأن هذه الوفورات تزداد كلما شمل حجم العمليات وصلات نقل متعددة الوسائط. وعليه، يستفيد متعهدو النقل ممن تغطي أنشطتهم شبكات أوسع من الطرق التجارية التي تشمل أيضا وصلات نقل متعددة الوسائط، من انخفاض تكاليف الوحدات أكثر من أولئك الذين يعملون على نطاق أصغر ولا يتيحون وصلات نقل متعددة الوسائط.

٤٤- وتنشأ وفورات النطاق متى عرضت شركة نقل خدمة مميزة تتسم بزيادة امكانية اختيار مستويات الخدمة، وبزيادة عدد الوجهات النهائية وزيادة تواتر الرحلات البحرية. والمزايا التي تتيحها شركة نقل كهذه أكبر بالنسبة للشاحنين من الحصول على نفس الخدمات من شركات نقل منفصلة أو من شركات نقل منفصلة لا يقوم التنسيق فيها بعامل الربط. وتنشأ المزايا عن الادخارات التي تتحقق في تكاليف الحصول على المعلومات وتكاليف البحث عنها وعن غير ذلك من التكاليف الادارية التي تزداد حتما متى تعامل شاحن مع عدة شركات نقل.

٤٥- وتحقيق وفورات الحجم ووفورات النطاق يتطلب عادة أن تكون استثمارات شركة النقل كبيرة في سفن الحاويات الحديثة وأن يكون لديها نظام لتقديم الخدمات اللوجستية على نطاق واسع. هذا فضلا عن أن تشغيل شبكة كبيرة يتطلب استعمال المرافق القائمة في السواحل على نطاق واسع، مثل محطات الحاويات، والأرصفة، وخدمات عربات الشحن، والسكة الحديدية، وما الى ذلك. وهذه المرافق تتطلب عادة استثمارات كبيرة وهي تقدم من ثم على أساس التزامات تعاقدية، وأحيانا على أساس اندماجات أو عمليات متكامل عموديا وغير ذلك من الأحلاف الاستراتيجية التي تتم بين شركات النقل وموردي المرافق. وعادة ما تكون كبرى شركات النقل في وضع أفضل للتعاقد على هذه المرافق بشروط أكثر مؤاتاة من شركات النقل الأصغر، وفي وضع أفضل أيضا للاستثمار فيها.

٤٦- ومن ثم يبدو أن هناك اجمالا حواجز مالية ضمنية تعترض الدخول في النقل البحري المنتظم حتى اذا تم تحرير صناعة النقل البحري ومتى تم ذلك. وبينما يمكن لأي متعهد نقل أن يدخل في خدمة منتظمة،

فإن الأموال اللازمة لشراء سفن حاويات حديثة وتمويل العمليات، والقيود التي يحتمل فرضها على سبل الوصول إلى المرافق القائمة في السواحل، تعني أن قدرة كبار متعهدي النقل على المنافسة ستكون بوجه عام أكبر من قدرة صغار متعهدي النقل. وقد أفاد عدد من المحللين بأن خدمات النقل البحري المنتظم المتحررة يمكن أن تمر بنفس تغيرات السوق التي مرت بها الخدمات الجوية التي تم تحريرها وذلك بجنوحها نحو التركيز الشديد. وفي حين أفاد بعض المراقبين أيضاً بأن وجود المنافسة المحتملة يمكن أن يكون كافياً لمنع الممارسات المناهضة لها من جانب كبرى شركات النقل البحري، فقد شدد آخرون على العوامل التي تعترض سهولة الدخول في النقل البحري المنتظم والتي تجعل من ثم المنافسة المحتملة غير ذات أهمية.

٤٧- وتفيد المعلومات المتاحة مثلاً بأن ملكية الأسطول العالمي لسفن الحاويات تتركز أكثر فأكثر، على أساس عالمي، في بضعة خطوط. وجاء مثلاً في مجلة Containerisation International<sup>(٩)</sup> أن حصة خانات الحاويات العالمية التي يتحكم فيها أكبر ٢٠ خطاً بحرياً في العالم قد ارتفعت من ٢٨,٨ في المائة في ١٩٩٠ إلى ٤١,٩ في المائة في ١٩٩٢ وإلى ٤٣,٧ في المائة في ١٩٩٣. وكانت حصة شركات النقل الرائدة تقل عن ٢٥ في المائة في ١٩٨٧. ويتنبأ التقرير بأن الاتجاه سيستمر على الأرجح لأن كبرى شركات النقل تستحوذ على أكبر حصة في الطلبات الجديدة على خانات الحاويات.

٤٨- وتعلق البيانات الواردة أعلاه بشركات نقل تنفذ الجزء الأكبر من عملياتها في خدمات النقل الرئيسية بين الشرق والغرب وحول العالم. ويعمل مع ذلك عدد من هذه الخطوط أيضاً على الطرق الواقعة بين الشمال والجنوب، وعلى الطرق الفرعية والطرق الإقليمية (بوصفها متعهدي نقل في الموانئ الوسيطة) حيث تميل هذه الخطوط إلى الهيمنة على الخدمات إما بشكل مباشر أو من خلال خطوط فرعية. وعليه، ففي حين أن الاتجاه نحو التركيز ربما يكون أكثر وضوحاً في خدمات النقل بين الشرق والغرب وحول العالم، إلا أن له آثار غير مباشرة على طرق نقل أخرى لأن كبار متعهدي النقل يقومون بترشيد خدماتهم في الموانئ الوسيطة وفي الطرق الفرعية ولأن البضائع التي تنقل بين الشمال والجنوب أصبحت تدمج في كبرى الطرق الواقعة بين الشرق والغرب عن طريق تعقيب الشحن.

#### (ب) نمو ترتيبات التعاون

٤٩- علاوة على توسيع حجم عمليات شركات النقل فرادى، شجعت المنافسة أيضاً شركات النقل على التعاون لترشيد الخدمات بصورة مشتركة، باعتبار ذلك وسيلة من وسائل مواجهة ارتفاع التكاليف وانخفاض أجور الشحن. وكثير من عمليات الخطوط المنتظمة يتطلب الآن مشاريع تعاون مشتركة مثل تأجير الحيز، واتفاقات الخدمات المشتركة، وتقاسم السفن، وتبادل المعدات، وما إلى ذلك. وتسمح أشكال التعاون هذه

لشركات النقل بأن تخفض التكاليف، وأن تتقاسم المخاطر وأن تحسّن الخدمات، وهي كلها عوامل ما كان يمكن أن تتاح لو كانت شركات النقل تعمل بمفردها.

٥٠- وفي حين أن نمو خطوط النقل الفردية والتعاون فيما بين خطوط النقل يمكن أن يمثل شروطاً ضرورية لاستغلال وفورات الحجم وفورات النطاق ولتحسين الفعالية، فإن كليهما يمكن أن يلحق آثاراً ضارة بهياكل السوق. ذلك أن قدرة بضعة خطوط فردية أو بضع مجموعات من الخطوط على التحكم في قطاعات واسعة من خدمات الخطوط المنتظمة يمكن أن تتيح لها القوة السوقية وأن تمكنها من تشويه الأسعار والدخول في ممارسات مناهضة للمنافسة

٧- الحاجة إلى قواعد للمنافسة وآثارها على مدونة الأمم المتحدة لقواعد سلوك اتحادات الخطوط البحرية

٥١- لقد تناول الجزء الفرعي السابق بالوصف نمو التركيز ومشاريع التعاون في الخطوط المنتظمة التي يجوز أن يؤدي تحرير النقل البحري إلى تعزيز كل منهما. وقد نشأت ترتيبات التعاون جنباً إلى جنب مع خطوط الاتحادات البحرية التقليدية. وكانت هذه الخطوط تخضع عادة للقوانين الوطنية بهدف منعها من الدخول في ممارسات مناهضة للمنافسة. وأنشئت أيضاً على الصعيد الدولي مدونة الأمم المتحدة لقواعد سلوك اتحادات الخطوط البحرية بغرض النص على قواعد يكون الغرض منها تخفيض الآثار الضارة التي يخلقها نظام اتحادات الخطوط البحرية إلى أدنى حدّها.

٥٢- على أنه في الوقت الذي قامت فيه بعض البلدان بإرساء قواعد لمنع الممارسات المناهضة للمنافسة من خلال ما تبرمه شركات النقل من اتفاقات تأخذ أشكالاً أخرى مثل الاتحادات واتفاقات التثبيت على نطاق التجارة فإن مركز مدونة الأمم المتحدة لقواعد سلوك اتحادات الخطوط البحرية ازاء هذه الاتفاقات لا يزال يتطلب التوضيح. وقد اعترف في المؤتمر الاستعراضي الأول بشأن مدونة قواعد السلوك الذي عقد في عام ١٩٩١ بالآثار التي ترتبها الهياكل الجديدة في النقل البحري المنتظم على المدونة وإن لم يتم التوصل إلى توافق في الآراء بشأن الإجراءات الواجب اعتمادها في مجال السياسة العامة. وتعني الحالة الراهنة أن المدونة قد لا تطبق على اتفاقات شركات النقل التي يمكن أن تكون آثارها المناهضة للمنافسة مماثلة من نواح عدة لآثار اتحادات الخطوط التقليدية. على أن قيام بعض الولايات القضائية بنشاط، مثلاً في الولايات المتحدة وفي الاتحاد الأوروبي، بإعداد أو تحديث قوانين تتصدى للاتحادات والاتفاقات التثبيت إنما يدل بوضوح على الحاجة إلى اتخاذ إجراءات على الصعيد الدولي أيضاً. لذلك يجب أن يقترن تشجيع البلدان النامية على تحرير النقل البحري بوضع قوانين ملائمة للمنافسة تكفل عدم تضالّ المنافسة والمكاسب الأخرى التي تنشأ عن تحرير النقل البحري بفعل اتفاقات شركات النقل البحري التي تؤدي إلى

ممارسة القوة السوقية. وفي هذا الصدد، تكون الجهود الواجب بذلها لتحديث المدونة أساسية. ذلك أن تحديث المدونة لن يقلل فحسب المنازعات القضائية التي ستنشأ حتما لو استمرت البلدان فرادى أو مجموعات من البلدان في وضع قوانين منفصلة بشأن المنافسة. وإنما سيكون أيضا بديلا عمليا الى حد أكبر للمحاولات التي يمكن أن تبذل من أجل عقد مجموعة جديدة من قواعد المنافسة في مجال النقل البحري.

## الفصل الرابع

### أبعاد أخرى للتحجير

٥٣- ركزت الفصول السابقة على النتائج التي يمكن أن يسفر عنها التحجير. ومع ذلك فإن من المهم أيضا بحث النهج المعتمد اتباعها لدى وضع وتنفيذ برامج محددة للتحجير. ويعرض هذا الفصل بعض جوانب التحجير التي يجدر بمتخذي القرارات أن يضعوها في الاعتبار. ولا يندرج في نطاق هذا التقرير تناول الآلية الفعلية للتحجير بالتفصيل، ولذلك تطرح القضايا بإيجاز بوصفها أساسا قائمة بمواضيع يمكن تناولها في الأعمال المقبلة للجنة. وليس الغرض هو تقديم معالجة شاملة لأي موضوع، بل يتمثل أساسا في بيان نوع القضية التي يلزم أن تتناولها اللجنة في إطار الجهود التي تبذلها من أجل التشجيع على التحجير.

#### ألف - مدى وسرعة التحجير

٥٤- تطرح، لدى صوغ أي برنامج من برامج التحجير أسئلة محددة وضمنها: بأي قدر ينبغي التقليل من حجز البضائع؛ هل ينبغي إلغاء جميع الإعانات أم ينبغي الإبقاء على البعض منها؛ هل ينبغي تحويل شركات النقل البحري المملوكة للحكومة إلى القطاع الخاص بالكامل أم ينبغي للحكومة أن تحتفظ بنصيب للمشاركة فيها، وإذا كان الأمر كذلك فبأي نسبة؛ وما هي حصة الملكية التي ينبغي السماح بها لرأس المال الأجنبي في شركات النقل البحري الوطنية، هل ينبغي أن تركز الخصخصة على الإدارة وحدها أم أن تشمل الملكية أيضا وهلم جرا. وبالإضافة إلى ذلك، لا بد من اتخاذ قرارات بشأن جوانب أكثر تفصيلا. فإذا تقرر على سبيل المثال تحويل شركات النقل البحري إلى القطاع الخاص، فلن ينبغي بيعها؛ وما هو أسلوب أو مجموعة أساليب البيع - مثلا المزاد، العطاءات، البيع الخاص للأسهم، الطرح العام للأسهم، شراء الموظفين للأنشطة، عن طريق أسواق الأوراق المالية، المشاريع المشتركة إلخ. وهل ينبغي بيعها لعدد ضئيل من المشتريين أم لمجموعة عريضة من المشتريين. وفي بعض الحالات قد يكون القرار أشد تعقيدا، فقد تبين مثلا لبعض البلدان الراغبة في تحويل شركات إلى القطاع الخاص أن ظروف أسواق الشحن السائدة لا تحفز رأس المال الخاص على الاستثمار في تلك الشركات، وذلك على الرغم من الجهود التي تبذلها الحكومة لترشيد وإعادة هيكلة الشركات المعنية لكي تجعلها أكثر جاذبية للمشتريين. ولذلك فقد لا يكون أمام الحكومات سوى الاختيار بين تصفية الشركات أو بيعها بسعر تضحية بخس أو الاستمرار في دعمها ترقبا لتحسن حالة الأسواق.

٥٥- وفي حين أن هذا التقرير يشير إلى التحرير التدريجي ، فيتعين أن يحدد أي برنامج بعينه أهدافاً وأطراً زمنية محددة يجري ضمنها اتخاذ تدابير مختلفة. ومن المهم أن تكون سرعة التحرير متوازنة على الوجه الصحيح. فمن الممكن أن يكون أي برنامج للتحرير هدأماً ويبوء بالفشل في النهاية إذا نفذ بسرعة فائقة، وهو ما يفضي إلى التعطيل المحتمل لأعمال المؤسسات المعنية. ولذلك فإن الإلغاء الفجائي لإعانات النقل البحري قد يؤدي إلى انهيار مشاريع النقل البحري التي كان من الممكن أن تصبح بمرور الوقت صالحة وقائمة بنفقتها لو كانت الإعانات قد سحبت تدريجياً. ومن ناحية أخرى من المحتمل أن يُنظر إلى برنامج يسير بخطى متثاقلة لأمَد طويل باعتباره برنامجاً غير جدي وقد يفقد القطاع الخاص أو الجهات المانحة الخارجية الثقة به. ويمكن أن يقال أيضاً إن التحرير السريع الخطأ قد يحول دون تكوين مجموعات المصالح المتضررة من التحرير ولذلك تعترض عليه.

#### باء - الأساس القانوني للتحرير

٥٦- قد يتطلب تنفيذ برنامج التحرير تعديل بعض القوانين أو وضع قوانين جديدة. فمن المحتمل على سبيل المثال أن تكون التدابير الحمائية القائمة قد اتخذت بموجب تشريعات أو أوامر تنفيذية أو مراسيم إلى آخره. ويتعين إلغاؤها أو تعديلها لكي يقوم برنامج التحرير على أساس قانوني. أما في بلد يكون فيه تقليد النشاط الاقتصادي الحر محدوداً سيكون من اللازم إقامة نظام قانوني لحماية الملكية الخاصة وحقوق الملكية. كما سيلزم، كما سبقت الإشارة، وضع قواعد للمنافسة لاستكمال عملية التحرير.

#### جيم - التحرير من طرف واحد مقابل التحرير الثنائي أو المتعدد الأطراف

٥٧- يرد في الجدول ٢ بعض الأمثلة لإصلاحات سياسات النقل البحري التي أجرتهافرادى البلدان بناء على مبادرات من طرف واحد. وقد يكون احتمال نجاح التحرير من طرف واحد ضئيلاً إذا كانت درجة المنافسة محدودة نتيجة لاستمرار البلدان التي لا تتبع سياسة التحرير في حماية شركات النقل البحري لديها. وقد يتعذر على شركات البلد الذي ينتهج سياسة التحرير الحفاظ على المنافسة على المدى البعيد وقد تُخفق المبادرة. على أن التحرير من طرف واحد إذا قُيِّض له النجاح قد يعطي للبلدان الأخرى دروساً ويشجعها على اتباع المسار ذاته.

٥٨- وقد يمكن كبديل لذلك تعزيز التحرير عن طريق اتفاقات ثنائية. ومع ذلك ففي حين أن أسواق خدمات النقل تفتح أبوابها بموجب هذه الاتفاقات أمام شركات البلدان الأطراف في الاتفاق فإنها تسفر عن تقاسم الأسواق وتُسبب في العادة المنافسة الخارجية من أطراف ثالثة. والبديل الثالث هو القيام بالتحرير

في إطار اتفاقات تجارية إقليمية أو اتحادات جمركية/اقتصادية. ومبادرة المجموعة الأندية المبينة في الجدول ٢ هي مثال لهذا النهج. وأخيراً قد يجري التحرير في إطار اتفاق متعدد الأطراف. وفي هذا الصدد، فني حين أن مدوئة الأمم المتحدة لقواعد سلوك اتحادات الخطوط البحرية تُعنى أساساً بإرساء قواعد للمنافسة، فإنها لا تحتوي على أحكام تستهدف تحرير خدمات النقل البحري، ولو أن بعض الأحكام الأخرى حمائية. أما الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات الذي أُبرم في جولة أوروغواي للمفاوضات التجارية المتعددة الأطراف، فيرسي إطاراً عريض القاعدة لتحرير التجارة في الخدمات، وضمنها النقل البحري. بيد أن المفاوضات حول خدمات النقل البحري لم تنته<sup>(١٠)</sup>.

٥٩- وعلى الرغم من أن مختلف الأطر لوضع خطط التحرير وتنفيذها ممكنة من حيث المبدأ وقد تتعايش سوياً، فيجدر بالبلدان أن تقيّم مزايا ومساوئ كل نهج.

#### دال - تعاقب تدابير التحرير

٦٠- كما سبقت الإشارة قد يتضمن أي برنامج للتحرير عدداً من التدابير. وقد يكون من الضروري إدخال التدابير المنفردة على نحو متعاقب لأسباب منها ضمان عدم إثقال كاهل الجهاز الإداري للبلد نتيجة للإدخال المتزامن لعدد كبير من التغييرات. وقد يساعد التعاقب أيضاً على الحد من أوجه التضارب المحتملة بين نتائج التدابير المختلفة. فقد أشير على سبيل المثال إلى أن تحويل الاحتكارات المملوكة للدولة إلى القطاع الخاص ينبغي من الناحية المثلى أن يسبقها تعريضها للمنافسة. ذلك أنه إذا حُوِّلَت إلى القطاع الخاص قبل الأخذ بالمنافسة، فإن النتيجة قد تنحصر في تحويل الاحتكارات العامة إلى احتكارات خاصة ليس إلا، إذ إن مشتري الشركات المعنية قد يعارضون التدابير المتخذة لتشجيع المنافسة تفادياً لتكبد الخسائر. فالمشترون المحتملون على سبيل المثال قد تجتذبهم شركة تكون لها حقوق محفوظة في الحمولة، ولكن إذا أُدخلت المنافسة بإلغاء تلك الحقوق، فقد لا تجد الشركة من يشتريها. ولذلك يمكن الترويج لإنشاء خدمات متنافسة للنقل البحري قبل تحويل خطوط النقل البحري العامة المشمولة بالحماية إلى القطاع الخاص. وكبديل لذلك، يمكن أولاً إعادة هيكلة خطوط النقل البحري العامة قبل تحويلها إلى القطاع الخاص. فيمكن مثلاً إبعادها عن السيطرة المباشرة للدولة وإعادة تنظيمها في شكل شركات لها مجالس إدارة مستقلة، وتدار على أساس تجاري. ويمكن تحويلها إلى القطاع الخاص بعد أن تكون قد اكتسبت خبرات في أعمالها التجارية.

#### هـ - الترتيبات المؤقتة

٦١- يُعرّض التحرير المؤسسات التي كانت من قبل مشمولة بالحماية للمنافسة. وتكون هذه الشركات في العادة قد تكبدت تكاليف "مستثمرة"، مما قد يضعها في مركز غير مؤات في بيئة محررة. فربما تكون شركات النقل البحري مثلا قد دخلت في استثمارات وتعهدات مالية أخرى على أساس الأسواق المحمية. وقد يترتب على التحرير كنتيجة مباشرة تكبد خسائر مالية، وذلك بحرمانها مثلا من سبل الوصول المضمون إلى البضائع. ويمكن أن يقال إنه ينبغي في مثل هذه الحالات السماح للشركات المعنية باسترداد التعهدات المالية التي التزمت بها في ظل أوضاع الحماية. وبالمثل قد يكون الشاحنون قد دخلوا في ترتيبات تعاقدية طويلة الأجل مع شركات النقل أثناء الفترة الحمائية. ويمكن أيضا أن تعتبر هذه التعهدات تكاليف "مستثمرة" على الأقل على المدى القصير. ومع التحرير، قد تتوفر خدمات بديلة، تتيح للشاحنين خيارات أكبر من الخدمات وأجور شحن أكثر قدرة على المنافسة. ولكن العقود الطويلة الأجل<sup>(١١)</sup> قد تعوقها عن التماس خدمات بديلة.

٦٢- وقد اقترح أن تكفل لشركات النقل أو المؤسسات الأخرى التي تتكبد تكاليف "مستثمرة" في الفترة السابقة على التحرير حماية مؤقتة أو أن تمنح تعويضا خلال فترة الانتقال إلى التحرير حتى تتمكن من التكيف مع الأوضاع الجديدة ومنحها "الميزة المقارنة" مع جهات منافسة لم تتكبد هذه التكاليف. ومع ذلك فقد يعترض على هذا النهج بدعوى أنه قد يشجع على البحث عن مخططات جديدة لتقييد المنافسة، كما أنه قد يشجع مستخدمي النقل على مواصلة الاعتماد على موردي الخدمات المشمولة بالحماية بدلا من البحث عن الخدمات البديلة التي يوفرها المنافسون. وقصارى القول إنه قد يؤدي إلى إعاقة نمو المنافسة إجمالا خلال الفترة الانتقالية.

#### واو - دور الحكومات في تعزيز التحرير

٦٣- في حين أن التحرير ينطوي على التخفيض من تدخل الحكومات وضوابطها، فإنه يتعين على الحكومة من الجانب الآخر القيام بدور طليعي في اتخاذ تدابير مساندة ضمانا لنجاح برنامج التحرير. وقد سبقت الإشارة إلى إرساء إطار قانوني وقواعد للمنافسة. وسيكون من اللازم أن تقوم الحكومات باتخاذ تدابير أخرى، بما في ذلك منح الحوافز الكفيلة باجتذاب الاستثمار الأجنبي، وإقامة نظام ضريبي يصون القدرة التنافسية لخطوط النقل البحري الوطنية، وتوفير هياكل أساسية كافية، مثل مرافق الموانئ وتدريب العاملين على ظهر السفن وكذلك العاملين على الشواطئ، الخ. وقد تقوم الدولة أيضا بإنشاء إدارة بحرية أو تدعيمها من أجل ضمان استيفاء متعهدي النقل لأنظمة السلامة والبيئة وغيرها من القوانين البحرية. وقد قامت الحكومات في بعض الحالات بإنشاء هيئات خاصة للإشراف على تنفيذ برامج التحرير في مختلف القطاعات.



### الفصل الخامس

## الصعوبات التي يواجهها موردو الخدمات في البلدان النامية في مجال توفير خدمات تنافسية للنقل البحري

٦٤- يرد في الجدول ٦ مؤشر تقريبي لمستوى مشاركة البلدان النامية ويعرض النسبة المئوية للأنصبة التي تملكها البلدان النامية من الأسطول التجاري العالمي، باستثناء السجلات المفتوحة الكبرى. وإذا طرحت من ذلك الحمولة الطنية المسجلة في السجلات المنشأة حديثاً<sup>(١٢)</sup>، نجد أن الأنصبة أقل. وكما سبقت الإشارة قد لا يعكس تسجيل العلم بالكامل مستوى المشاركة لأن متعهدي النقل يستخدمون أيضاً سفن شحن مستأجرة. بيد أن الأرقام الواردة في الجدول ٦ تعتبر مؤشراً مفيداً.

### الجدول ٦

الأنصبة التي تمتلكها البلدان النامية في الأسطول التجاري العالمي  
بحسب نوع السفينة في سنوات مختارة<sup>(١)</sup>

السنة	النسبة المئوية للأنصبة المملوكة				
	مجموع الأساطيل	ناقلات صهريجية	ناقلات السواحب	سفن البضائع العامة	سفن حاويات
١٩٧٠	٦,٣	٤,٥	٥,١	١٢,٦	٠,١
١٩٧٥	٦,١	٣,٧	٤,٤	١٣,٦	١,٢
١٩٨٠	١٠,٠	٧,٧	٩,٢	١٧,٦	٧,٦
١٩٨٥	١٧,١	١٢,٩	١٩,٤	٢٤,٠	١٢,١
١٩٩٠	٢١,١	١٦,٣	٢٥,٦	٢٦,٢	١٦,٠
١٩٩١	٢١,١	١٦,٠	٢٥,٢	٢٦,٩	١٧,٩
١٩٩٢	٢١,٦	١٧,١	٢٥,٧	٢٦,٦	١٨,١

المصدر:

(أ)

ليبيريا).

الأونكتاد، استعراض النقل البحري، أعداد شتى.  
البلدان النامية باستثناء بلدان التسجيل المفتوح الكبرى (بنما، برمودا، جزر البهاما، قبرص،

٦٥- ويعتبر مستوى مشاركة مودي الخدمات في البلدان النامية منخفضاً نتيجة لعدد من الصعوبات. وقد سبقت الإشارة في الفصول السالفة إلى مشكلة الافتقار إلى تمويل شراء السفن وكذلك الاتجاه نحو التركيز الأكبر في قطاع الخطوط المنتظمة وهو اتجاه في غير صالح صغار متعهدي النقل، بما في ذلك معظم موردي الخدمات في البلدان النامية. ويعرض أدناه بعض العوامل الأخرى المسببة للصعوبات.

#### ألف - استمرار النزعة الحمائية

٦٦- على الرغم من أن عدداً من البلدان النامية قد شرعت في التحرير، ما زالت النزعة الحمائية سائدة في البلدان النامية والمتقدمة على السواء. وتواصل حكومات عديدة تقديم الإعانات وغيرها من أشكال المساعدة المالية إلى الخطوط البحرية ومنح متعهدي النقل الوطنيين الأفضلية فيما يتعلق بالحمولة الخ، في النقل البحري المنتظم ونقل السوائب على السواء. ولا يعرف قدر هذه الأشكال من الحماية على وجه الدقة، ولو أن وجودها يعني ضمناً أن خطوط النقل البحري للبلدان النامية التي لا توفر هذه الحماية تواجه منافسة غير منصفة من الخطوط التي ما زالت مشمولة بالحماية.

#### باء - استخدام السجلات المفتوحة

٦٧- يتيح استخدام السجلات المفتوحة لملاك السفن إمكانية الوصول إلى الأيدي العاملة بأجور أرخص مما في أوطانهم. فعلى سبيل المثال، يشير "دروري" إلى أن متعهدي النقل في المملكة المتحدة استطاعوا في الثمانينات. من خلال تشغيل السفن تحت علم التسجيل المفتوح، تحقيق وفورات تربو على ٤٠ في المائة في تكاليف طاقم السفينة وذلك بإلغاء ما يدفعه ملاك السفن من تكاليف صندوق المعاشات التقاعدية، وتكاليف الضمان الاجتماعي وغيرها من الاستحقاقات الإضافية، وكذلك إنهاء الرحلات الموسعة ذات المسار الطويل وتخفيض مستحقات الإجازات، مما أدى إجمالاً إلى الاحتياج إلى عدد أقل من البحارة<sup>(١٣)</sup>. وقد أدت هذه الظاهرة، بالإضافة إلى الأهمية المتزايدة للكثافة الرأس مالية في النقل البحري المنتظم، إلى تقليل القدرة التنافسية للبلدان النامية بقدر كبير. وبالتالي فإن استخدام السجلات المفتوحة يعوق المنافسة وذلك بوضع ملاك السفن في البلدان النامية الذين يستخدمون التسجيلات العادية في مركز غير مؤات فيما يتعلق بالتكلفة. ومما يدل على هذه الأهمية الزيادة السريعة في التسجيلات المفتوحة والدولية في السنوات الأخيرة. وتعرض في الشكل ٤ مقارنة لمعدلات النمو السنوي بين أساطيل البلدان النامية التي تتمتع بشروط ميسرة لتسجيل السفن وبين البلدان النامية التي لا يوجد لديها مثل هذه التسجيلات. وسجلت أساطيل المجموعة الأولى من البلدان زيادة حادة في الحمولة المسجلة ابتداءً من عام ١٩٨٩، وعلى الرغم من انخفاض معدل النمو في عام ١٩٩٢، فما زال يبلغ نحو ١٥ في المائة؛ بالقياس إلى البلدان النامية غير المفتوحة

التسجيل التي ظلت حمولتها راكدة بعض الشيء. وتوضح أهمية التسجيلات المفتوحة كذلك من تزايد اتجاه البلدان النامية نحو تسجيل سفنها تحتها.

#### جيم - التغييرات الهيكلية في النقل البحري على الخطوط المنتظمة

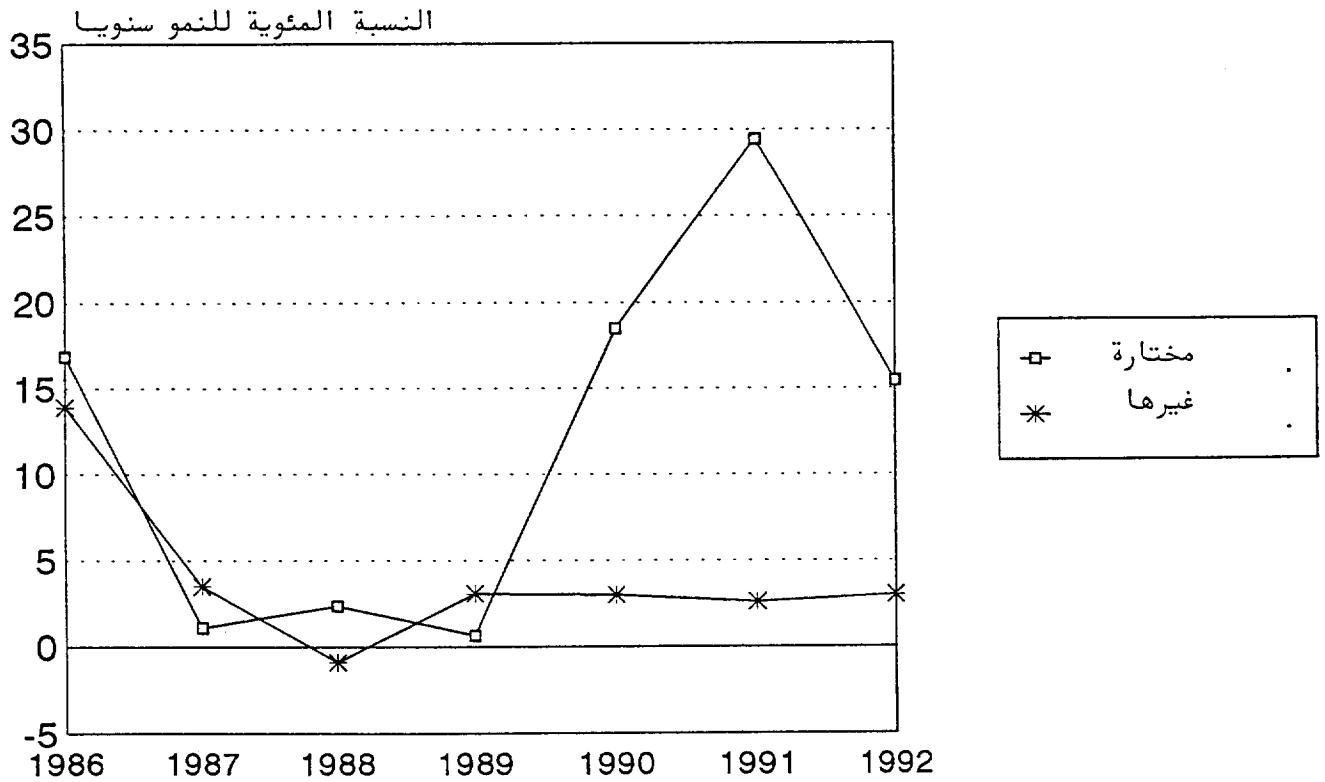
٦٨- تكونت غالبية شركات متعهدي النقل على خطوط منتظمة وتوسعت في عملياتها تحت مظلة اتحادات الخطوط البحرية. وكفلت لها الاتحادات أجورا ثابتة وفرصة للتعاون مع الخطوط الأخرى في تحديد جداول الرحلات البحرية وتقاسم الحمولة فضلا عن بعض التكاليف الإدارية. وبذلك فإن العضوية في الاتحادات تكفل للخطوط البحرية بالفعل نوعا من أنواع "الحماية" مما يساعدها على تعزيز قدرتها على توفير الخدمات. والهبوط النسبي في عدد الاتحادات وحجم التجارة التي تتناولها يعني شيء من فقدان "الحماية" التي تتمتع بها عن طريق العضوية في الاتحادات ومن ثم قدرتها على التنافس. وفي حالات عديدة استعاضت العضوية في الاتحادات أو استكملت بأشكال أخرى من التعاون بين شركات النقل. وفي حين أنه يجوز لشركات النقل في البلدان النامية الاشتراك في سائر الترتيبات التعاونية، فليس من المؤكد أن تكفل لها هذه الترتيبات نفس "الحماية" التي تعودت التمتع بها في إطار الاتحادات.

#### دال - الشركات التجارية المنتسبة وسبل الوصول إلى رأس المال

٦٩- تجنح شركات النقل البحري في العديد من البلدان النامية إلى أن تكون مشاريع للنقل بحتاً. وبحكم الطابع الدوري لأسواق النقل البحري وما يتبعه من انخفاض نسبة الربح فإن هذه المشاريع تتعرض على الدوام لضغوط مالية. ومن الناحية الأخرى، يميل العديد من شركات النقل البحري للبلدان المتقدمة إلى أن تكون شركات منتسبة أو شركات تابعة لشركات كبيرة متنوعة. وبالتالي تستطيع الشركات الأم تخفيف شدة الضغوط المالية التي تتعرض لها أعمال النقل بالائرادات العائدة من خطوط الأعمال التجارية الأخرى. وهذا يمكنها من توسيع خدمات النقل البحري وتحسينها بدرجة أكبر بكثير من شركات البلدان النامية التي تعتمد بالكامل على الإيرادات العائدة من عمليات النقل البحري.

الشكل ٤

مقارنة بين معدلات نمو أساطيل بلدان نامية مختارة  
تتمتع بشروط ميسرة لتسجيل السفن وبلدان نامية أخرى،  
١٩٨٦ - ١٩٩٢



المصدر: بالاستناد الى الأونكتاد، استعراض النقل البحري، أعداد شتى.

(أ) تضم البلدان النامية المختارة التي تتمتع بشروط ميسرة لتسجيل السفن البلدان التالية: انتيغوا، توفالو، جزر كايمان، سان فنسنت وجزر غرينادين، سري لانكا، سنغافورة، فانواتو، لبنان، مالطة، موريشيوس، هندوراس، هونغ كونغ. أما البلدان النامية الأخرى فيستبعد منها البلدان المدرجة أعلاه وكذلك برمودا وبنما وجزر البهاما وليبيريا، وقبرص.

#### هـ - الفجوة التكنولوجية

٧٠- تتأثر الكفاءة التشغيلية والقدرة التنافسية في صناعة الخطوط المنتظمة تأثراً كبيراً بالمستوى الذي بلغه متعهدو النقل من التقدم التكنولوجي الذي يتوقف على استخدام سفن الحاويات الحديثة، والقدرة على تقديم خدمات التوصيل من الباب إلى الباب عبر شبكات ضخمة، وتوفير نظم التبادل الإلكتروني للبيانات للاتصال بالزبائن واستغلال اللوجستيات وأساليب التسويق المحسنة. وتتوقف هذه العوامل بدورها على الموارد الرأس مالية المتاحة للخط البحري وخبرته الفنية في مجال اللوجستيات والتسويق الخ. وفي معظم الحالات تتاح لخطوط البلدان النامية للنقل البحري فرص أقل للوصول إلى الابتكارات التكنولوجية مما يتاح لخطوط البلدان المتقدمة للنقل البحري. ولا يزال العديد من أساطيل البلدان النامية يتضمن مكوناً ضخماً من سفن البضائع المتنوعة أو المتعددة الأغراض التي تستخدمها في عمليات مختلطة في نقل البضائع المتنوعة والنقل بالحاويات، وهي غير فعالة نسبياً وغير تنافسية. وعلى الرغم من فرص التعاون السانحة بين خطوط النقل، فليس من المرجح أن تزول هذه الفجوة التكنولوجية عن طريق المشاريع المشتركة والاتفاقات بين الاتحادات الخ. وبوجه خاص كلما مضت البلدان النامية في تحرير خدماتها للنقل البحري، وبذلك تتزايد سبل الوصول إلى الأسواق، تضاعف حافز متعهدي النقل الأجانب على التعاون مع موردي الخدمات من البلدان النامية. وقد يتضمن البديل المتاح لهؤلاء الموردين للخدمات تكوين مشاريع مشتركة على الصعيد الإقليمي، وبذلك يتخصصون في سوق معينة، تكون لهم السيطرة عليها.

#### واو - سعة الحمولة الزائدة

٧١- يعاني النقل البحري المنتظم من مشكلة مزمنة هي سعة الحمولة الزائدة التي نتجت من عوامل عدة. ففي حين أن السعة الزائدة تمس جميع متعهدي النقل، فغالباً ما تستغلها شركات النقل الضخمة التي تحتل مكاناً يسمح لها بالحفاظ على حمولة فائضة كوسيلة للمنافسة. ذلك أن بإمكانها، باستغلال الحمولة الفائضة، زيادة تواتر الخدمات وزيادة أنصبتها في الأسواق على حساب الجهات المنافسة. ويوجد لدى خطوط النقل البحري في العديد من البلدان النامية أساطيل صغيرة ولذلك فهي لا تحتل مكاناً يسمح لها بالحفاظ على حمولة فائضة استراتيجية. وبدلاً من ذلك غالباً ما تكون ضحية لمشكلة السعة الزائدة لكونها أضعف المنافسين.

زاي - الترتيبات المتعلقة بالتسويق والشحن في النقل البحري للبضائع السائبة

٧٢- كانت مشاركة البلدان النامية في نقل البضائع السائبة محدودة بقدر أكبر من مشاركتها في الخطوط المنتظمة. وعلى الرغم من الإشارة إلى وجود عقبات تحول دون دخول قطاع نقل البضائع السائبة الجافة والسائبة أدت إلى إعاقة قدرة البلدان النامية التنافسية ومشاركتها في هذا المجال، فقد تعذر التوصل إلى توافق في الآراء حول هذه المسألة. وفي هذا الصدد أجرى الأونكتاد من قبل دراستين استقصائيتين لتحديد المشاكل التي تواجهها البلدان النامية في مجال التنافس في النقل البحري الدولي للبضائع الهيدروكربونية الجافة والسائبة<sup>(١٤)</sup>. ولم تسفر تلك الدراستان الاستقصائيتان اللتان أجراهما فريق الخبراء عن نتائج حاسمة، على الرغم من أنهما قدما مجموعة عريضة من التوصيات بهدف تهيئة الظروف الكفيلة بتعزيز قدرة متعهدي النقل في البلدان النامية على الاشتراك في النقل البحري للبضائع السائبة.

٧٣- وقد سبق بحث العديد من العوامل المذكورة أعلاه في أمانة الأونكتاد في الماضي<sup>(١٥)</sup>. ولكن تغيرات كبرى قد طرأت خلال الفترة الفاصلة في التكنولوجيات والأساليب التي تستخدمها شبكات النقل. ولا بد أن تكون هذه التطورات قد حثت على حدوث تغيرات في العوامل المولدة للصعوبات التي يواجهها موردو الخدمات في البلدان النامية. وفي حين أن هذا الفصل قد قدم موجزا عاما للمشاكل القائمة، بالاستناد إلى المصادر المنشورة المتاحة للأمانة، يبدو أن من اللازم أن تقوم اللجنة بإجراء دراسات استقصائية أكثر تركيزا تعالج كل موضوع على حدة لكي يتسنى التوصل إلى استنتاجات وتوصيات تتسم بقدر أكبر من الموضوعية.

### الحواشي

- (١) شهدت بعض البلدان مثل شيلي فترات طويلة من التحرير. بيد أن موقعها الجغرافي مال إلى حمايتها من المنافسة، وخاصة من جانب مشغلي الموانئ الوسيطة، كما أن خطوطها ظلت تحظى عبر السنين بمخططات تخصيص البضائع التي يقوم بتنفيذها شركاؤها التجاريون الإقليميون.
- (٢) في حين أن التحرير يمكن أن يتضمن تعديل الأنظمة، فهو لا ينطوي بالضرورة على رفع الضوابط التنظيمية تماماً أو إلغاء قواعد المنافسة.
- (٣) يكون من الأمثل تقييم التغيرات التي تطرأ على عوامل أخرى تميز الخدمات المحمية، مثل بطء التقدم التكنولوجي والابتكار، وسوء الإدارة، وما إلى ذلك. على أن ما يحد من إجراء هذا التقييم هو قلة البيانات اللازمة.
- (٤) ترد من حين إلى آخر في الصحافة المتعلقة بالشؤون البحرية أمثلة منعزلة على نتائج التحرير في خطوط مختارة، ولكنها لا تتيج مع ذلك بيانا شاملا أو متسقا بشأنه.
- (٥) Drewry, Strategy and profitability in global container shipping, November 1991, p.33
- (٦) Containerisation International, August 1992, p.44, table 5
- (٧) ترد في الفرع ٦ أدناه مناقشة تتعلق باتجاه النقل البحري المنتظم نحو زيادة التركيز.
- (٨) في هذا الصدد، أتاحت أمانة الأونكتاد لمجالس الشاحنين المساعدة في إعادة تعيين وظائفها وإعادة هيكلتها. وكان الهدف من ذلك هو تمكين المجالس من الدفاع بفعالية عن مصالح المستخدمين من خلال إجراء مفاوضات مع شركات النقل ومع مقدمي الخدمات الفرعية، وتوفير معلومات ذات صلة بالنقل ومساعدة مباشرة للشاحنين بصدد نقل شحنات معينة. وحدث في هذا النهج تغير ضمني في طابع المجالس التي تحولت من منظمات سياسية إلى هيئات مهنية. وبدأت هذه العملية في عدد من البلدان الأفريقية. على أن التوصل إلى نتائج ملموسة يحتاج إلى مزيد من الوقت والعمل بالنظر إلى تعقد القضية.

الحواشي (تابع)

(٩) Containerisation International, November 1993, pp. 32-39.

(١٠) عند اختتام جولة أوروغواي في كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٣، تقرر إنشاء فريق تفاوضي بشأن خدمات النقل البحري وأُسندت إليه ولاية إجراء المزيد من المفاوضات، على أساس طوعي، بشأن قطاع خدمات النقل البحري في إطار الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات. ومن المقرر أن ينتهي الفريق من المفاوضات وأن يقدم تقريراً نهائياً في هذا الخصوص في موعد أقصاه حزيران/يونيه ١٩٩٦.

(١١) إن العقود الطويلة الأجل أكثر انطباقاً على خطوط نقل السواث منها على خدمات الخطوط المنتظمة.

(١٢) وهي تشمل على بلدان منها أنتيغوا وبربودا وجزر كايمان وسان فنسنت وجزر غرينادين وسري لانكا وسنغافورة وفانواتو ومالطة وموريشيوس وهندوراس وهونغ كونغ. وفي حين أن الفلبين ليس بالبلد المفتوح التسجيل بالمعنى التقليدي، فقد نفذت مخطط لمشاركة تأجير السفن عارية، أثرت تأثيراً مباشراً على التوسع الهائل لأسطول البلد. وبموجب المخطط، يسجل ملاك السفن الأجانب في الفلبين عن طريق الشركات التي توجد مقارها هناك.

(١٣) Drewry, Ship costs - Their structures and significance, August 1990, Page 57.

(١٤) انظر الأونكتاد، "تقرير فريق الخبراء المعني بالمشاكل التي تواجهها البلدان النامية في نقل البضائع السائبة عن دورته الثانية"، المعقودة في قصر الأمم، جنيف، في الفترة من ٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر إلى ٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨١ (TD/B/C.4/234-TD/B/C.4/AC.2/5)، والأونكتاد، "تقرير فريق الخبراء المعني بالنقل البحري الدولي للهيدروكربونات السائبة في صورة سائبة عن دورته الثانية"، المعقودة في قصر الأمم، جنيف، في الفترة من ٣٠ كانون الثاني/يناير - ٣ شباط/فبراير ١٩٨٤ (TD/B/C.4/263-TD/B/C.4/AC.3/5).

(١٥) بالإضافة إلى الدراسات الاستقصائية بشأن نقل البضائع السائبة عبر المحيطات، أجريت دراسات مستفيضة عن تمويل شراء السفن، والاختلال بين العرض والطلب في النقل البحري العالمي والتسجيلات المفتوحة.

- - - - -