

Distr.
LIMITED

E/ESCWA/C.5/2018/5
4 October 2018
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

المجلس
الاقتصادي والاجتماعي



اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)



لجنة النقل واللوجستيات
الدورة التاسعة عشرة
بيروت، 26-28 تشرين الثاني/نوفمبر 2018

البند 7 من جدول الأعمال المؤقت

النقل البحري في المنطقة العربية: قضايا تحرير القطاع

موجز

النقل البحري هو أهم وسائل نقل البضائع بين البلدان. لكن أهميته الاقتصادية والسياسية والأمنية تُخضعه لقيود لا يشهدها أي قطاع آخر. والاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات الذي أدى إلى تحرير العديد من القطاعات، لم يأت بفائدة تُذكر على قطاع النقل البحري. وقد يتغير ذلك باعتماد مجموعة جديدة من الاتفاقات التجارية الإقليمية التي تركز على التجارة في الخدمات وتُحدث تغييرات في الأطر التنظيمية للقطاع، فتدفع باتجاه تحريره.

ويخضع قطاع النقل البحري في المنطقة العربية لقيود أكثر منه في سائر المناطق. وقد يؤدي المزيد من تحرير التجارة ورفع الضوابط على الصعيد الإقليمي إلى تحقيق بعض المكاسب في مجالات شتى، بما في ذلك تعزيز التكامل الإقليمي وتحسين شبكات النقل البحري والتجارة البحرية.

-2-

المحتويات

| <u>الصفحة</u> | <u>الفقرات</u> | |
|---------------|----------------|---|
| 3 | 5-1 | مقدمة |
| | | <u>الفصل</u> |
| 4 | 14-6 | أولاً- تنظيم النقل البحري |
| 8 | 18-15 | ثانياً- تحرير قطاع النقل البحري في المنطقة العربية |
| 9 | 34-19 | ثالثاً- نطاق النقل البحري في الاتفاقات التجارية |
| 10 | 23-21 | ألف- الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات |
| 12 | 29-24 | باء- اتفاق التجارة في الخدمات |
| 13 | 32-30 | جيم- اتفاق التجارة في الخدمات بين البلدان العربية |
| 13 | 33 | دال- اتفاق مجلس التعاون الخليجي |
| 13 | 34 | هاء- السوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي |
| 14 | 40-35 | رابعاً- الفرص والتحديات في قطاع النقل البحري في المنطقة العربية |
| 16 | 44-41 | خامساً- خلاصة وتوصيات |

مقدمة

1- حقق النقل البحري نمواً مطرداً في العقود الماضية، ولا يزال أهم وسيلة للنقل في التجارة الدولية. فالسفن تنقل 80 في المائة من حجم التجارة الدولية، وما يعادل 70 في المائة من قيمة التجارة عبر بلدان العالم، ما يجعل منه مصدراً لوفورات الحجم، والوسيلة الأقل كلفة بين وسائل نقل السلع. ويشكّل النقل البحري وما يرتبط به من خدمات نحو 10 في المائة من التجارة في الخدمات في العالم، وقد سجّل، على مدى العقود الأربعة الماضية، معدل نمو متوسطه 3 في المائة⁽¹⁾. وبحلول عام 2030، يُتوقع أن يزداد الطلب على الشحن على الصعيد العالمي بنسبة 70 في المائة، فيزداد الضغط والمطالبة بخدمات نقل أسرع وأكثر كفاءة⁽²⁾.

2- ومن أهم العوامل التي تسهم في تطوير قطاع النقل البحري وكفاءته طرق تنظيم هذا القطاع، والخدمات المرتبطة به. ويمكن للتنظيم الهادف أن يمهد الطريق لزيادة المنافسة بين مقدمي خدمات النقل، بحيث تؤدي إلى تحسين الخدمات، وتخفيض الأسعار، وتعزيز المساءلة والموثوقية. وتؤدي هذه التحسينات بدورها إلى تعزيز المنافسة الاقتصادية السليمة. ويمكن للتنظيم الملائم أن يشجع أيضاً الاستثمار الأجنبي المباشر في البنى الأساسية للنقل وخدماته.

3- ونظراً إلى أهمية النقل البحري وخدماته في سيادة أي بلد، وأمنه القومي، واستقراره السياسي والاقتصادي، لا يزال هذا القطاع من أكثر قطاعات الخدمات خضوعاً للضوابط التنظيمية. لكن تنظيم هذا القطاع في الواقع يأتي على درجات متفاوتة. ورغم الدور الحيوي لهذا القطاع في التجارة الدولية، لم تُبذل جهود إقليمية ولا عالمية كافية لتحريره.

4- ولم تتعرض اتفاقات النقل البحري الدولية الرئيسية لقضية تحرير القطاع، بل حصرت تركيزها بالجوانب التشغيلية. وكان الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات الذي أطلقته منظمة التجارة العالمية في عام 1995⁽³⁾، أول اتفاق دولي يتضمّن قواعد قابلة للإنفاذ قانوناً على خدمات التجارة، ويتضمن تحرير خدمات النقل البحري كجزء من قطاع الخدمات. ولكن هذا الاتفاق لم يُسفر حتى الآن عن نتائج هامة على صعيد تحرير القطاع، ولا سيما في ظل التطورات والابتكارات التكنولوجية وأثرها على جميع أوجه الخدمات.

5- وتتناول هذه الوثيقة مستوى التنظيم والانفتاح في مجال النقل البحري في المنطقة العربية. وتستعرض أدوات السياسات التجارية المختلفة التي يمكن تطبيقها لتحرير القطاع على المستوى الإقليمي والعالمي.

(1) UNCTAD/RMT/2017.

(2) Sustainable Mobility for All Initiative, *Global Mobility Report, 2017*. <https://sum4all.org/publications/global-mobility-report-2017>.

(3) https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/26-gats_01_e.htm

أولاً- تنظيم النقل البحري

6- يخضع قطاع النقل البحري للقطاع العام ونظام سوق الشحن ضمن القطاع الخاص. ويتأثر القطاع بأسواق رأس المال، وأسواق العمل، وأسواق الشحن العالمية، وتكون الأطر التنظيمية لهذه الأسواق بدورها معالم عمل هذا القطاع⁽⁴⁾. ويرتبط هذا القطاع ارتباطاً وثيقاً بقطاعات أخرى مثل سلسلة إمدادات الخدمات اللوجستية، ونظم إدارة الجمارك والحدود، ونظم الأمن. ولذلك، لا يخضع قطاع النقل البحري لقواعد الحوكمة الخاصة به فحسب، بل أيضاً للقواعد التي تنظم قطاعات أخرى.

الإطار 1- تنظيم النقل البحري

يمكن تقسيم سياسات الحماية الخاصة بالنقل البحري إلى سياسية واقتصادية، والغاية منها هي تعزيز الازدهار الوطني. وترتبط الأهداف المباشرة لسياسات النقل البحري ذات التوجه السياسي بضمان الأمن القومي. أما السياسات ذات التوجه الاقتصادي فتهدف إلى خدمة المصالح الاقتصادية الوطنية من خلال تحسين ميزان المدفوعات والإيرادات الوطنية، وفرص العمل، والتجارة الخارجية، والأسطول التجاري الوطني. ومع أن الأهداف المباشرة بين الاقتصادي والسياسي من سياسات النقل تختلف، فالأدوات السياسية هي نفسها تقريباً، حيث تسمح بالكشف عن الممارسات التمييزية (المعاملة التفضيلية لشحنة بلد معين) أو تشكل تدابير للدعم المالي.

وتتدخل البلدان المتقدمة عادةً في سوق النقل لأغراض سياسية، وقد دعمت القطاعات المباشرة لسياسات النقل المحلية بأشكال مختلفة، غير أنها انتهجت سياسات منفتحة عموماً في النقل البحري الدولي. وكان لوضع سياسات النقل البحري دوافع اقتصادية باعتبارها أداة تسهم في تطوير الاقتصاد الوطني. ولذلك، تعتمد "السياسات المغلقة"، ولا سيما في قطاع النقل البحري الدولي، في كثير من البلدان النامية حيث تُطبق تدابير متشددة مثل خطط حجز البضائع وغيرها.

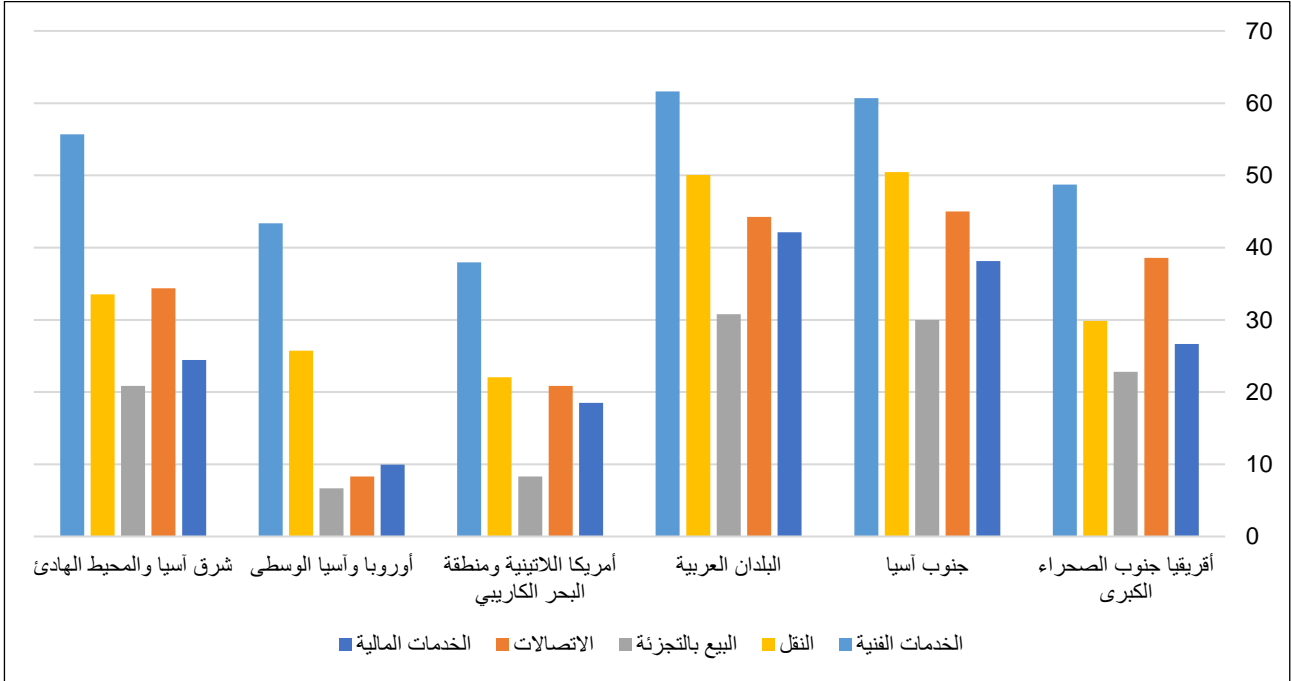
المصدر: Benjamin Parameswaran, *The Liberalization of Maritime Transport Services: With Special Reference to the WTO/GATS Framework* (Berlin, New York, Springer, 2004).

7- وعلى الصعيد العالمي، يبدو أن قطاع النقل أكثر تقييداً من العديد من قطاعات الخدمات الأخرى بما في ذلك الخدمات المالية، والاتصالات، وخدمات البيع بالتجزئة (الشكل 1). ويُعزى هذا التقييد إلى الأهمية السياسية والأمنية للقطاع التي أسفرت عن سياسات محافظة في معظم البلدان.

8- وقطاع النقل البحري الدولي هو قطاع مفتوح نسبياً من حيث التنظيم، فيغلب الانفتاح على خدمات شحن البضائع السائبة والملاحة البحرية المنتظمة، لكن غيرها من الخدمات المساعدة، مثل مناولة الشحنات وعمل وكلاء الشحن، أقل انفتاحاً. والملاحة الساحلية، التي يتم من خلالها نقل السلع بين موانئ البلد الواحد، مغلقة تماماً في معظم البلدان.

A.S. Grzelakowski, "International maritime transport sectors regulation systems and their impact on world (4) shipping and global trade", *TransNav International Journal on Marine Navigation and Safety of Sea Transportation*, vol. 7, No. 3 (September 2013).

الشكل 1- مؤشر تقييد التجارة في الخدمات في مناطق معينة



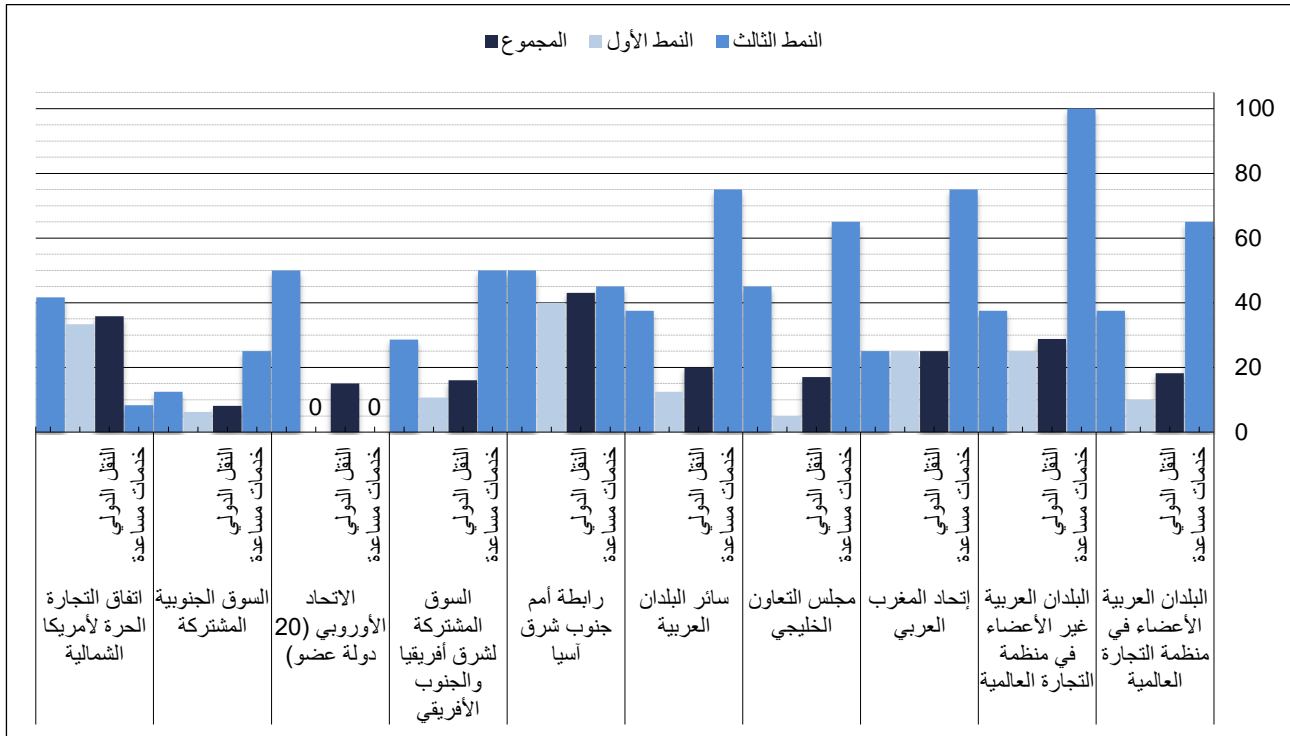
المصدر: البنك الدولي، قاعدة بيانات القيود على التجارة في الخدمات.

ملاحظة: تضم الخدمات الفنية قطاعات مثل الخدمات القانونية وخدمات الرعاية الصحية، والمحاسبة، وغيرها.

9- وبالمقارنة مع المتوسط العالمي ومع مناطق أخرى، تُخضع المنطقة العربية خدمات النقل بشكل عام لسياسات وأنظمة مشددة عموماً (الشكل 2)، في حين تُبقي خدمات النقل البحري الدولي قريبة إلى المتوسط العالمي من حيث التنظيم. وتُعزى السياسات والأنظمة التقييدية في قطاع النقل البحري إلى الجهود الرامية إلى بناء وجود للبلدان العربية في الخدمات المساعدة لهذا القطاع، مثل مناولة الشحنات، والتخليص الجمركي، وعمل وكلاء الشحن، وشحن البضائع، والتخزين في كل من البلدان العربية. وبلدان مجلس التعاون الخليجي أقل انفتاحاً على الاستثمار الأجنبي المباشر في الخدمات البحرية الدولية، في حين أن بلدان اتحاد المغرب العربي منفتحة نسبياً. والتجارة عبر الحدود في خدمات الشحن البحري الدولي هي أقل تقييداً في المنطقة العربية وفي أماكن أخرى بالمقارنة مع بناء الوجود التجاري، باستثناء رابطة أمم جنوب شرق آسيا (آسيان) والمنطقة التجارية الحرة لأمريكا الشمالية (نافتا)، حيث التجارة عبر الحدود تقييدية شأن الاستثمار الأجنبي المباشر (5).

(5) في إطار الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات، يجري توريد الخدمات واستهلاكها ضمن أربعة أنماط. النمط الأول: التجارة عبر الحدود التي تورد فيها الخدمات بين البلدان؛ النمط الثاني: الاستهلاك في الخارج، حيث ينتقل المستهلك للحصول على خدمة في بلد آخر؛ النمط الثالث: الوجود التجاري الذي يقوم بموجبه مقدم الخدمات بإنشاء مركز لتقديم الخدمات في بلد آخر؛ النمط الرابع: حركة الأشخاص الطبيعيين، الذين ينتقلون إلى بلدان أخرى لتقديم خدمات معينة.

الشكل 2- مؤشر تقييد التجارة في خدمات النقل في كتل معيئة



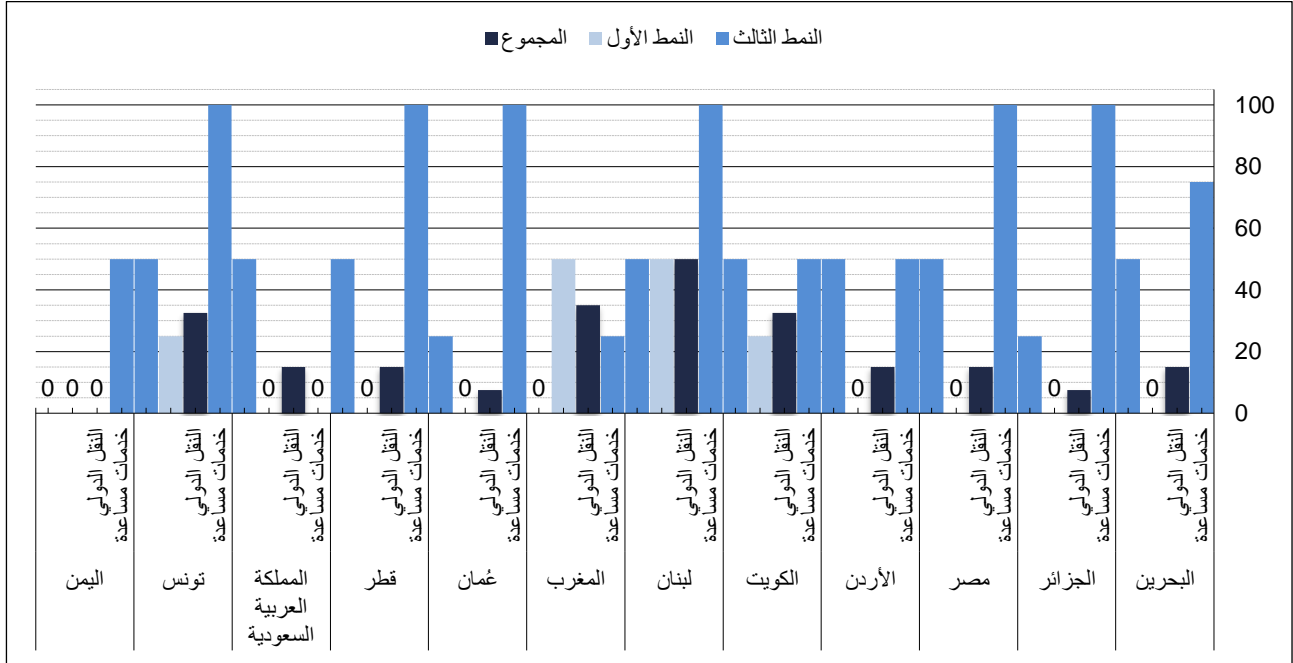
المصدر: الإسكوا، تقييم التكامل الاقتصادي العربي: التجارة في الخدمات كمحرك للنمو والتنمية (بيروت، E/ESCWA/EDID/2017/6، 2018).

10- وعلى مقياس الانفتاح التجاري، في تونس، والجزائر، وعمان، وقطر، ولبنان، ومصر، قطاع الخدمات البحرية المساعدة مقيد تماماً، أي أنه مغلق أمام الاستثمار الخارجي. وفي الأردن، والكويت، واليمن، القطاع شبه منفتح؛ وفي المغرب القطاع منفتح نسبياً في حين أنه منفتح تماماً في المملكة العربية السعودية.

11- وفي قطاع خدمات الشحن البحري، اليمن هو البلد العربي الوحيد الذي يعتمد سياسات وأنظمة متحررة تماماً. والقطاع منفتح نسبياً في الأردن، والبحرين، والجزائر، وعمان، وقطر، والمملكة العربية السعودية، مع أن سياسات الاستثمار الأجنبي المباشر في هذا القطاع تقييدية إلى حد ما في معظم هذه البلدان. لكن في تونس، ولبنان، والمغرب هناك نظم وسياسات أكثر انغلاقاً في القطاع، سببها سياسات الاستثمار الأجنبي المباشر التقييدية، باستثناء المغرب حيث يفتح قطاع الشحن البحري الدولي على الاستثمار الأجنبي المباشر.

12- ويُعتبر مستوى مشاركة القطاع الخاص مؤشراً على مستوى انفتاح أي قطاع من القطاعات. ويمكن أن يكون للشراكة بين القطاعين العام والخاص دور فعال في تطوير قطاع النقل. كما يمكن لمشاركة القطاع الخاص في تطوير البنى الأساسية وإدارة تقديم الخدمات أن تسهم كثيراً في تعزيز الكفاءة والفعالية، عن طريق توفير الموارد العامة التي يمكن استخدامها في مجالات إنمائية أخرى. ويتطلب جذب القطاع الخاص للاستثمار في البنى الأساسية مجموعة من السياسات تشمل شروطاً تنظيمية سليمة، وآليات مالية مناسبة، مثل تسهيلات القروض والمنح الحكومية.

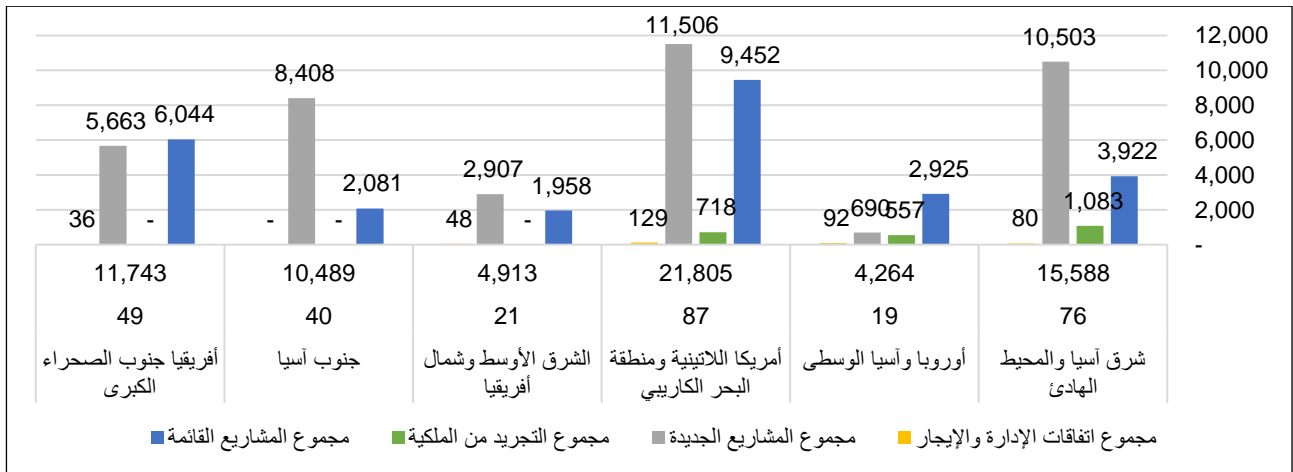
الشكل 3- مؤشر تقييد التجارة في خدمات النقل في بلدان معيّنة



المصدر: الإسكوا، تقييم التكامل الاقتصادي العربي: التجارة في الخدمات كمحرك للنمو والتنمية.

13- ورغم التحوّل الكبير في انتقال تشغيل النقل البحري من القطاع العام إلى القطاع الخاص في العقود الماضية في أماكن أخرى من العالم، لا تزال مشاركة القطاع الخاص في تطوير الموانئ وإدارتها محدودة في المنطقة العربية. وتحلّ المنطقة في المرتبة ما قبل الأخيرة من حيث مشاركة القطاع الخاص في إدارة الموانئ، واتفاقات الإيجار، والاستثمار في البنى الأساسية (الشكل 4).

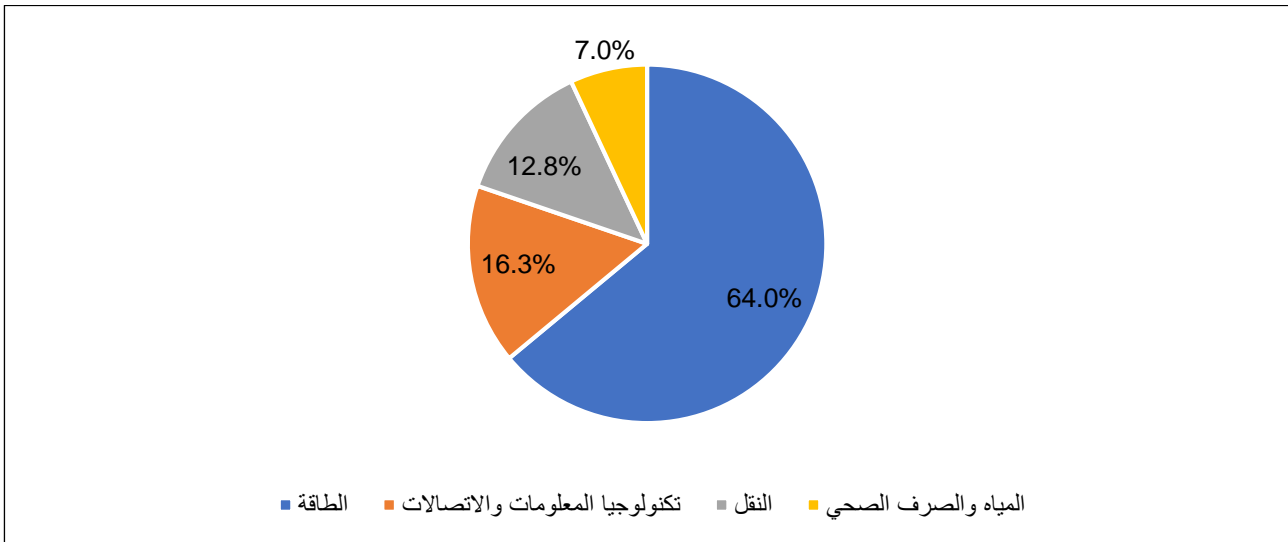
الشكل 4- مشاركة القطاع الخاص في الاستثمار في البنى الأساسية للموانئ، 2000-2016 (بملايين الدولارات)



المصدر: UNCTAD/RMT/2017.

14- يشكّل معدّل المنطقة العربية من حيث الشراكة بين القطاعين العام والخاص في قطاع النقل ثاني أدنى معدل بعد المياه والصرف الصحي (الشكل 5). فطبيعة قطاع النقل، وما يتطلبه من استثمارات في البنية الأساسية، وما يستغرقه من وقت طويل لتحقيق العائدات، وما يخضع له من أنظمة، تجعل منه قطاعاً غير جاذب للشراكات بين القطاعين العام والخاص، مقارنةً بقطاعات أخرى مثل الاتصالات والطاقة. كما أنّ معظم البلدان العربية لا تزال تواجه معوقات تثبط ازدهار نموذج الشراكات بين القطاعين العام والخاص مثل عدم استقرار البيئة السياسية، والافتقار إلى التوافق على الحاجة إلى هذه الشراكات، وغياب الأطر التنظيمية لها، وعدم الوضوح في فصل السلطات بين الهيئات الحكومية، وعدم وجود آليات واضحة لتسوية النزاعات(6).

الشكل 5- الاستثمار في الشراكات بين القطاعين العام والخاص في المنطقة العربية في قطاعات معينة، 2017-1990



المصدر: بيانات من المرفق الاستشاري للبنى الأساسية المشتركة بين القطاعين العام والخاص في البنك الدولي. <https://www.worldbank.org/en/topic/publicprivatepartnerships> (1 أيلول/سبتمبر 2018).

ثانياً- تحرير قطاع النقل البحري في المنطقة العربية

15- يمكن أن يسهم تحرير التجارة في الخدمات في تعزيز القدرة التنافسية والكفاءة. فالتكتلات الإقليمية الأخرى تنخرط، اليوم أكثر من أي وقت مضى، في التجارة في الخدمات والاستثمار عبر الحدود. غير أن البلدان العربية لم تحدّ حذوها.

16- وفي ظل انخفاض مستويات حركة التجارة ضمن البلدان في المنطقة العربية، يُضرّ ضعف قطاع خدمات النقل على مستوى المنطقة بالقدرة التنافسية لهذه البلدان على التصدير(7). فقد ركزت معظم الترتيبات التجارية

(6) E/ESCWA/EDGD/2013/4.

(7) Riad al Khouri, "Maritime and air transport in MENA, the potential gains from liberalization", ERF Working Paper, No. 2012 (Giza, Economic Research Forum, 2000) p. 4.

القائمة بين البلدان العربية حصراً على خفض التعريفات ولم تتناول الخدمات والاستثمارات عبر الحدود. ولم تتوصل البلدان العربية إلى اتفاق التجارة في الخدمات بين البلدان العربية قبل تشرين الثاني/نوفمبر 2017، لكن تنفيذه لم يبدأ بعد⁽⁸⁾.

17- ويمكن السعي إلى المزيد من التكامل بين البلدان العربية من خلال ترتيبات إقليمية لتحسين الربط بين البلدان، منها تطوير نظم التوزيع عبر الموانئ للنقل إلى موانئ أخرى في المنطقة. ويعتبر الخوري في دراسته أن تحرير التجارة في خدمات النقل الإقليمية أساسي لحسن سير اتفاقات التكامل الإقليمي. وبالتالي، عوضاً عن تأجيل التكامل في قطاعات خدمات النقل إلى مراحل لاحقة من التكامل الإقليمي، قد يكون من الأفضل إيلاء هذه القضية أولوية منذ البداية⁽⁹⁾.

18- ويؤثر غياب الخطوط المباشرة للملاحة البحرية المنتظمة بين البلدان العربية تأثيراً كبيراً على ازدياد تكاليف النقل في المنطقة. غير أن إنشاء خطوط إقليمية مباشرة للنقل البحري في المنطقة قد لا يكون خياراً نظراً لمحدودية حركة التجارة بين البلدان. وقد يكون البديل في تحسين أداء الموانئ، ما قد يسهم في تعزيز القدرة التنافسية وخفض التكاليف. ويمكن تحقيق ذلك من خلال تحرير الخدمات البحرية في الموانئ على الصعيد الإقليمي⁽¹⁰⁾. ويُتوقع أن يكون هذا التكامل خطوة نحو تمكين المنطقة من الصمود أمام المنافسة الخارجية، شأن مبادرة الحزام والطريق التي تقودها الصين، فضلاً عن تطورات أخرى.

ثالثاً- نطاق النقل البحري في الاتفاقات التجارية

19- إنّ قطاع النقل البحري هو من القطاعات القليلة في العالم التي تخدم فعلاً جميع القارات. ومن الصعب تصوّر وجود مشاركة دولية في أي قطاع أكثر من النقل البحري⁽¹¹⁾. ومع ذلك، لا تزال درجة تحرير هذا القطاع محدودة، ولا سيما على المستوى المتعدد الأطراف. وقد ركزت مختلف الاتفاقات المعنية بالنقل حصراً على الجانب التشغيلي من قطاع النقل البحري، ولم تتناول موضوع التحرير. والاتفاق الوحيد الذي يتناول تحرير خدمات النقل البحري حتى الآن هو الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات. ويجري التفاوض على اتفاق جديد بشأن التجارة في الخدمات يتعمّق في تناول خدمات النقل.

20- وعلى الصعيد الإقليمي، اتُخذ عدد قليل من المبادرات الرامية إلى تحرير خدمات النقل بين البلدان العربية والمجموعات الأخرى التي تضمّ بعض البلدان العربية. وفي ما يلي لمحة عامة عن الأدوات التي تطبّق حالياً على تحرير خدمات النقل البحري.

(8) انظر الفقرات 31-33 من هذه الوثيقة.

(9) Al Khouri, "Maritime and air transport in MENA"

(10) E/ESCWA/EDID/2016/G.1/4(Part II)

(11) Parameswaran, *The Liberalization of Maritime Transport Services*

ألف- الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات

21- النقل البحري هو من القطاعات التي يتناولها الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات، وقد جرى التفاوض عليه خلال جولة أوروغواي ودخل حيز النفاذ في عام 1995. ويشمل الاتفاق جميع أنواع الخدمات، من الاتصالات، والخدمات المالية، والفنية، وخدمات الأعمال، إلى الصحة والتعليم والنقل. وكانت خدمات النقل البحري والخدمات المالية وبعض خدمات الاتصالات القطاعات الوحيدة التي استمر التفاوض حول فتح أسواقها بعد استكمال جولة أوروغواي.

22- ويشمل النقل البحري خدمات متنوعة، من النقل البحري الدولي، إلى منشآت الموانئ، والشحن الداخلي عبر الملاحة الساحلية. وهذا التنوع يجعل من المفاوضات مهمة معقدة. وقد تناولت المفاوضات حول النقل البحري تحت مظلة منظمة التجارة العالمية الركائز الثلاث لقطاع النقل البحري:

(أ) النقل البحري الدولي: نقل الركاب أو شحن البضائع بين الموانئ في بلدان مختلفة؛

(ب) الخدمات المساعدة: مناولة البضائع، والتخزين، وشحن البضائع، وخدمات التخليص الجمركي، ومحطة الحاويات، وخدمات المستودع. وتتناول هذه المفاوضات حقوق المشغلين الأجانب في إنشاء مرافق خاصة بهم والإمداد بهذه الخدمات؛

(ج) الوصول إلى منشآت الموانئ واستخدامها: الإرشاد، والقطر، والمساعدة في الوسم، وتوفير المؤن، وجمع النفايات، وتأمين خدمات قبطان الميناء، والرسو. وتجري المفاوضات حول حقوق السفن الأجنبية في الحصول على هذه الخدمات دون تمييز.

23- وعلى الرغم من أن قواعد الاتفاق تُطبّق عموماً على أي خدمة وفي أي قطاع، وبالتالي على خدمات النقل البحري التي تندرج من الناحية النظرية ضمن نطاق اتفاق الخدمات، لا يزال القطاع غير خاضع لقواعد الاتفاق الخاصة بتحرير التجارة. وقد توقف العمل مؤقتاً بالالتزام الدولة الأولى بالرعاية، الذي هو مبدأ أساسي في سياق تحرير التجارة الدولية للخدمات عملاً بالقرار 1996 بشأن المفاوضات حول خدمات النقل البحري⁽¹²⁾؛ ولم يتسن بعد التوصل إلى اتفاق متعدد الأطراف بشأن مستوى الالتزامات البحرية التي ترغب الدول الأعضاء في تقديمها⁽¹³⁾. ولا يتضمّن جدول التزامات معظم الدول الأعضاء في منظمة التجارة العالمية، بما فيها أعضاء المنظمة من المنطقة العربية وكذلك الدول المعروفة بنقاليتها في النقل البحري، أي التزامات بشأن خدمات النقل البحري، وإن وجدت فهي قليلة. وبغض النظر عن الدول الأربع (الأردن، وعمان، والمملكة العربية السعودية واليمن) التي انضمت بعد عام 1995، ودُفعت إلى اتخاذ التزامات أعمق مما قدمته الدول الأكثر تقدماً، مصر هي الدولة العربية الوحيدة التي انضمت إلى منظمة التجارة العالمية قبل عام 1995 وقدمت بعض الالتزامات في القطاع البحري. وبيّن الجدول أن مصر، بوصفها عضواً مؤسساً في منظمة التجارة العالمية، أحرزت أكبر قدر من الالتزامات نسبة إلى سائر الدول العربية، ولكن التزاماتها تبقى أقل بكثير من الدول التي انضمت إلى المنظمة بعد عام 1995.

(12) https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/18-mar_e.htm

(13) Parameswaran, *The Liberalization of Maritime Transport Services*

التزامات الدول العربية بشأن النقل البحري في إطار الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات

| الدول الأعضاء | النمط | القيود على الوصول إلى الأسواق | القيود على المعاملة الوطنية |
|---------------|-------|--|---|
| مصر | 1 | لا التزامات | لا التزامات |
| | 2 | لا قيود | لا قيود |
| | 3 | <ul style="list-style-type: none"> يُسمح بالوجود التجاري فقط لشركات المشاريع المشتركة؛ ينبغي ألا تتجاوز أسهم رأس المال الأجنبي 49 في المائة؛ جميع السفن التي تملكها الشركات القائمة ينبغي أن تكون مسجلة في سجل السفن المصرية كشرط مسبق لرفع العلم المصري. | لا قيود |
| | 4 | <ul style="list-style-type: none"> يجب أن يكون 95 في المائة من أفراد الطاقم من المواطنين، على ألا يقل مجموع مرتباتهم وأجورهم عن 90 في المائة من مجموع مبالغ الأجور والمرتببات المدفوعة؛ يجب أن يكون رئيس مجلس الإدارة وغالبية أعضاء المجلس من المواطنين. | لا قيود |
| الأردن | 1 | <ul style="list-style-type: none"> الملاحة البحرية المنتظمة: لا قيود، ولكن جميع السفن التي ترسو في الأردن يجب أن يكون لديها وكيل محلي في الميناء؛ نقل البضائع السائبة والملاحة غير المنتظمة وغيرها من أنواع النقل البحري الدولي، بما في ذلك نقل الركاب: لا قيود. | لا قيود |
| | 2 | لا قيود | لا قيود |
| | 3 | <ul style="list-style-type: none"> إنشاء شركة مسجلة لأغراض تشغيل أسطول تحت العلم الوطني الأردني: لا قيود؛ أشكال أخرى من الوجود التجاري لتأمين خدمات النقل البحري الدولي: لا قيود؛ أي وجود تجاري يخضع لشرط تحديد الأسهم الأجنبية بنسبة 50 في المائة. | رسوم الإرشاد، واستخدام الأرصفة، ورسوم السفن أقل بنسبة 10 في المائة للسفن الأردنية. السفن الأردنية معفاة من رسوم الموانئ عندما ترسو في المياه الإقليمية. تحظى السفن الأردنية بمعاملة تفضيلية في أسعار الوقود الذي تتزود به السفن في ميناء العقبة. |
| | 4 | <ul style="list-style-type: none"> لا التزامات، باستثناء ما أشير إليه في الصف الأفقي (أ)؛ يجب أن يكون 20 في المائة من أطقم السفن الأردنية من الأردنيين. | لا التزامات، باستثناء ما أشير إليه في الصف الأفقي. |
| عُمان | 1 | لا قيود | لا قيود |
| | 2 | لا قيود | لا قيود |
| | 3 | لا قيود | لا قيود |
| | 4 | لا التزامات، باستثناء ما أشير إليه في الصف الأفقي؛ | لا التزامات، باستثناء ما أشير إليه في الصف الأفقي. |

| الدول الأعضاء | النمط | القيود على الوصول إلى الأسواق | القيود على المعاملة الوطنية |
|--------------------------|-------|--|--|
| المملكة العربية السعودية | 1 | لا قيود | لا قيود |
| | 2 | لا قيود | لا قيود |
| | 3 | لا قيود | لا قيود |
| اليمن | 4 | لا التزامات، باستثناء ما أشير إليه في الصف الأفقي؛ | لا التزامات، باستثناء ما أشير إليه في الصف الأفقي. |
| | 1 | لا قيود | لا قيود |
| | 2 | لا قيود | لا قيود |
| | 3 | لا قيود | لا يوجد |
| | 4 | لا التزامات، باستثناء ما أشير إليه في الصف الأفقي. | لا التزامات، باستثناء ما أشير إليه في الصف الأفقي. |

المصدر: معلومات وبيانات من منظمة التجارة العالمية.

(أ) مصطلح "صف أفقي" يقصد به تطبيق الأنظمة على جميع القطاعات، وليس فقط التجارة البحرية.

باء- اتفاق التجارة في الخدمات

24- اتفاق التجارة في الخدمات هو الاتفاق الذي يجري التفاوض بشأنه حالياً بين 23 عضواً من منظمة التجارة العالمية⁽¹⁴⁾ تبلغ حصتهم 70 في المائة من التجارة في الخدمات في العالم.

25- ويستند هذا الاتفاق إلى الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات. ويتضمن الاتفاق المقترح الأحكام الرئيسية للاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات، أي النطاق، والتعاريف، والوصول إلى الأسواق، والمعاملة الوطنية والإعفاءات. وتجري المفاوضات استناداً إلى مقترحات قدمها المشاركون. ويهدف الاتفاق المقترح إلى فتح الأسواق وتحسين القواعد في مجالات مثل الخدمات المالية، والاتصالات، والتجارة الإلكترونية، والنقل البحري، وانتقال الفنيين مؤقتاً لتقديم الخدمات، وهي من أهم القضايا بالنسبة إلى أعضاء منظمة التجارة العالمية.

26- ويتضمن مشروع الاتفاق مرفقات تحدد الأحكام الخاصة بكل قطاع من القطاعات، بما في ذلك الخدمات البحرية. وقد تدمج هذه المرفقات القطاعية في مرحلة لاحقة كفصول في نص الاتفاق. وقد يكون الفصل الخاص بالخدمات البحرية، في حال اعتماد الاتفاق الجديد، الاتفاق القانوني الدولي الأول لتحرير خدمات النقل البحري.

27- ويركز المرفق المتعلق بخدمات النقل على خصخصة خدمات النقل البحري في البلدان الأعضاء، وفتح قطاعات الخدمات البحرية أمام الشركات عبر الوطنية وأمام المتعاقدين. وقد تشمل الخدمات المتأثرة بهذا الاتفاق نقل البضائع والركاب، وخدمات المناولة، والتخزين، والتحميل.

28- وقد وُضع الاتفاق للتعويض عن العموميات في الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات، وكان الاتفاق العالمي الأول الذي يغطي هذا الكم من الخدمات. وجرى التفاوض بشأنه وتوقيعه قبل التطورات التكنولوجية التي غيرت طريقة إنتاج الكثير من الخدمات ونمط استهلاكها. ولا يهدف اتفاق التجارة في الخدمات إلى تحديث تنظيم

(14) الاتحاد الأوروبي، أستراليا، إسرائيل، آيسلندا، باكستان، بنما، بيرو، مقاطعة تايوان الصين، تركيا، سويسرا، شيلي، كندا، كوريا، كولومبيا، كوستاريكا، ليختنشتاين، المكسيك، موريشيوس، النرويج، نيوزيلندا، هونغ كونغ (الصين)، الولايات المتحدة الأمريكية، اليابان.

الخدمات، بحيث يجري ما طرأ من تطورات فحسب، بل أيضاً إلى التعويض عن الغموض الذي يشوب الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات في مجالات مختلفة.

29- وسيُفرض اتفاق التجارة في الخدمات الذي سيكون اتفاقاً متعدد الأطراف في حال إقراره، على عضوية منظمة التجارة العالمية تدريجياً خلال جولات المفاوضات اللاحقة، على غرار اتفاقات أخرى مثل اتفاق تكنولوجيا المعلومات واتفاق المشتريات الحكومية.

جيم- اتفاق التجارة في الخدمات بين البلدان العربية

30- أُقرّ في تشرين الثاني/نوفمبر 2017 اتفاق التجارة في الخدمات بين البلدان العربية، وهو أول اتفاق من نوعه حول التجارة في الخدمات بين البلدان العربية. ويشمل هذا الاتفاق جميع الخدمات، بما في ذلك قطاع النقل وأنماط التوريد الأربعة. وهو قاعدة جيدة لتحرير الخدمات البحرية بين البلدان العربية ولتعزيز الربط والتجارة في ما بينها.

31- وقدمت الدول الموقعة على الاتفاق جداول التزاماتها بشأن بعض قطاعات الخدمات. وحتى الآن، قدمت 8 من أصل الدول العشر الموقعة التزامات بشأن النقل البحري والخدمات المساعدة للنقل. وتختلف الالتزامات التي قدّمتها الدول، فبعضها فاق الالتزامات المقدمة في إطار منظمة التجارة العالمية، وبعضها عادلها، والبعض الآخر لم يتعهد بما هو قائم في إطار منظمة التجارة العالمية. والفائدة الحقيقية لاتفاق التجارة في الخدمات بين البلدان العربية هي التزامات الدول غير الأعضاء في منظمة التجارة العالمية.

32- ولكن الشاغل الحقيقي هو أن مستوى الالتزامات التي قطعتها الدول العربية بموجب هذا الاتفاق قد لا ترقى إلى ما قدّمته في إطار جولة الدوحة المستمرة من مفاوضات منظمة التجارة العالمية. وإذا اختتمت جولة الدوحة، ستكون الالتزامات في إطار منظمة التجارة العالمية أكبر من الالتزامات في إطار اتفاق التجارة في الخدمات بين الدول العربية.

دال- اتفاق مجلس التعاون الخليجي

33- إنّ الدول الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي ملزمة بمنح جميع وسائل نقل الركاب والبضائع لأي دولة عضو أثناء المرور عبر أراضيها ودخولها، المعاملة الممنوحة لوسائل النقل الوطنية، وتشمل مستوى الرسوم، والضرائب والتسهيلات. والدول الأعضاء في مجلس التعاون الخليجي ملزمة بمنح النقل البحري التابع لأي دولة عضو وشحناتها المعاملة التفضيلية نفسها التي تُمنح للنظرء المحليين في استخدام المنشآت، سواء أثناء رسو السفن، أم مرورها عبر الموانئ، وعلى صعيد الرسوم والضرائب، فضلاً عن خدمات إرشاد السفن، والرسو، والشحن، والتحميل، والتفريغ، والصيانة، والتصلّيح والتخزين.

هاء- السوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي

34- تضم السوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي أربعة بلدان عربية. ومهمة هذه السوق هي وضع سياسات منسقة ومتكاملة للنقل والاتصالات، وتحسين وتوسيع الروابط القائمة لتوثيق أوامر التماسك المادي بين

الدول الأعضاء، وتسهيل الحركة بين الدول، وزيادة حركة الأشخاص والسلع والخدمات داخل السوق المشتركة في جميع أنماط النقل. وفي مجال النقل البحري، تتفق الدول الأعضاء على المضي في تنسيق سياسات النقل البحري وتوحيدها، حتى التوصل إلى سياسة مشتركة للنقل البحري.

رابعاً- الفرص والتحديات في قطاع النقل البحري في المنطقة العربية

35- إن الدور التقليدي للمنطقة العربية في التجارة الدولية عبر التاريخ وموقعها الاستراتيجي بين ثلاث قارات يجعلان من النقل البحري قطاعاً استراتيجياً أساسياً للتنمية والازدهار. وتتسابق بلدان عديدة من المنطقة إلى حجز موقع لها بين الأطراف الفاعلة في الخدمات البحرية من خلال المشاريع الضخمة لتطوير الموانئ وتوسيعها. ولكن هذه المنافسة الشرسة على الموقع المركزي في التجارة الدولية تمضي قُدماً بدون رؤية متكاملة للمنطقة العربية.

36- وفي الوقت نفسه، يُتوقع أن تترك التطورات العالمية المختلفة أثراً كبيراً على قطاع النقل البحري في المنطقة. ومن المحتمل أن تؤدي مبادرة الحزام والطريق التي تهدف إلى ربط الصين بأسواق العالم، ولا سيما الأسواق الأوروبية، إلى الاستعاضة عن الموانئ البحرية الرئيسية في المنطقة العربية بالموانئ الجديدة في المحيط الهندي ومنطقة الساحل الشرقي لأفريقيا. وبالمثل، قد يؤدي فتح طرق إبحار جديدة عبر المحيط المتجمد الشمالي إلى تحويل التجارة عن الطرق الحالية عبر المحيط الهندي، وبحر العرب، والبحر الأحمر، وقناة السويس، والبحر الأبيض المتوسط، ومضيق جبل طارق وبحر الشمال. ومن شأن ذلك أن يترك أثراً سلبياً على أبرز موانئ المدن الواقعة في المنطقة العربية مثل دبي، وصلالة، وجدّة، وبور سعيد، وطنجة وبيروت(15).

الإطار 2- تطوير الموانئ في المنطقة العربية

يشهد قطاع اللوجستيات في المنطقة العربية عملية ضخ للاستثمارات الكبيرة، في البنى الأساسية المادية وغير المادية على السواء. وفيما تُتخذ إجراءات على صعيد البنى الأساسية غير المادية، كتحديث التكنولوجيا وسن التشريعات، تميل الجهود المبذولة على صعيد البنى الأساسية المادية إلى التركيز بشكل خاص على بناء الموانئ الجديدة وتوسيع الموانئ القائمة. وفي ما يلي بعض الأمثلة.

يستثمر المغرب بكثافة في البنى الأساسية للموانئ من خلال استراتيجية تنطوي على تطوير القدرات اللوجستية ذات الصلة، وتشبيد مرافق جديدة مثل موانئ الشحن العامة في الناظور والقنيطرة والموانئ التي تركز على السلع الأساسية في ميناء أسفي والجرف الأصفر. ومن شأن توسيع ميناء طنجة المتوسط 2 أن يزيد القدرة بتسعة ملايين وحدة معادلة لعشرين قداماً في السنة.

وتعتزم الجزائر إنشاء ميناء جديد ومناطق صناعية في الحمداية ستبلغ قدرتها 6.3 مليون وحدة معادلة لعشرين قداماً في السنة بحلول عام 2021. فضلاً عن ذلك، توضع خطط ترمي إلى تشييد مناطق لوجستية جديدة في ميناء جن جن مع التركيز على المحطات وعلى العمليات اللوجستية، وعلى الحاجة إلى الاستعانة بمصادر خارجية لتنفيذ العمليات اللوجستية من أجل زيادة الصادرات. وأبدى المسؤولون في ميناء جن جن التزامهم بإنشاء "ممر أخضر"، وبخفض رسوم المناولة والرفع بنسبة 50 في المائة فضلاً عن خفض تكاليف إرشاد السفن وقطرها بنسبة 75 في المائة.

الإطار 2 (تابع)

ووصل لبنان إلى المرحلة الثانية من توسيع حجم البنى الأساسية في ميناء طرابلس فضلاً عن توسيع منطقة تخزين الحاويات من 24 ألف إلى 70 ألف متر مربع. وهو يعمل على خطط إنشاء مرفأ دولي في الناقورة، في جنوب لبنان، وتوسيع ميناء بيروت الرئيسي.

ولدى بلدان مجلس التعاون الخليجي الستة خطة لزيادة قدرات الموانئ من 60.2 مليون وحدة معادلة لعشرين قدماً في السنة في عام 2015 إلى حوالي 83.6 مليون وحدة معادلة لعشرين قدماً بحلول عام 2020. ومن شأن هذه الخطة أن تزيد من قدرة المناولة في المنطقة من حيث الوحدات المعادلة لعشرين قدماً 40 في المائة، وتكون القدرة المشتركة لموانئ عُمان وقطر قد نمت بنسبة 250 في المائة لتصل إلى 22 مليون وحدة معادلة لعشرين قدماً.

وتخطت تونس لعملية توسيع ضخمة لموانئها، حيث سيتم تشييد ميناء المياه العميقة في خليج الحمامات داخل منطقة النفیضة الصناعية. وستبلغ قدرة الميناء 5 ملايين وحدة معادلة لعشرين قدماً. والهدف منه هو الحد من تكاليف النقل بنسبة 15 في المائة عن طريق تقصير وقت العبور وفترات الانتظار الأخرى.

وأطلق مشروع توسيع محطة حاويات العقبة الأردنية في عام 2009، مما سمح باستيعاب تدفق سنوي ارتفع من 817 ألفاً إلى 1.5 مليون وحدة معادلة لعشرين قدماً. وفي عام 2018، بدأت العمليات في معبر سيف بورتس الإقليمي، وهو ميناء صُمم ليكون مركزاً للنقل في المنطقة العربية، على أن ينمو على مراحل مختلفة.

وتعمل مصر على توسيع ميناء دمياط ببناء محطة متعددة الأغراض. ويجري حالياً توسيع ميناء شرق بورسعيد، مما سيفضي إلى زيادة القدرة من 4 إلى 7 ملايين حاوية تجارية (من المتوقع أن تصل إلى 11 مليوناً في 4 سنوات).

وقد وقّع السودان اتفاقاً مع قطر بإنشاء ثاني أكبر ميناء في المنطقة الشمالية الشرقية في البلد في سواكن، وذلك لتوأته مع ميناء حمد. ويُتوقع أن ينتهي العمل من ميناء سواكن في عام 2020.

المصدر: الإسكوا، استناداً إلى مصادر وطنية مختلفة للمعلومات والبيانات.

37- ومن العوامل التي تسهم أيضاً في التغيرات الحاصلة في القطاع البحري، تباطؤ النمو الاقتصادي في المنطقة وفي مناطق اقتصادية شريكة وأساسية مثل الصين والاتحاد الأوروبي.

38- وتشكّل التجارة الإلكترونية أحد أكبر التحديات التي تواجه القطاع البحري، حيث تتطلب تسليم شحنات صغيرة وسريعة وحده النقل الجوي يستطيع تأمينها، وذلك على حساب الحاويات البحرية والنقل البحري. ومن المرجح أن يواجه النقل البحري في المنطقة العربية تحديات إضافية نتيجة التطورات التكنولوجية، مثل سلسلة الكتل، وإنترنت الأشياء، والبيانات الضخمة، والتحكم الآلي، والسفن بلا طاقم، وظهور السفن الضخمة، فضلاً عن التغيرات المحتملة في نماذج النقل البحري، والتغيرات الجذرية في سوق الطاقة، وظهور مصادر طاقة جديدة تحل محل النفط.

39- وسيندرج تنفيذ القرار الأخير الصادر عن المنظمة البحرية الدولية، والقاضي بتخفيض مساهمة السفن في انبعاثات ثاني أكسيد الكربون بنسبة 50 في المائة بحلول عام 2050، ضمن التحديات التي تواجهها بعض الدول، لا سيما أنه سيؤدّ تبعات خطيرة على القطاع. وكون الدول العربية أعضاء في المنظمة، سوف تتأثر مباشرةً بأحكام الاستراتيجية المعتمدة حديثاً. وسيكون لتطبيق الغايات تبعات قصيرة، ومتوسطة وطويلة الأجل على النقل البحري في المنطقة. فعلى المدى القصير، لقد ثبت تماماً أن النهج الأكثر فعالية من حيث التكلفة للحد

من انبعاثات غازات الدفيئة من قطاع النقل البحري هو كبح حدود سرعة السفينة⁽¹⁶⁾. وبما أنّ قوة المحرك متناسبة مع مكعب السرعة، فإنّ التغيّرات الطفيفة في سرعة السفينة ستؤدي إلى تخفيض ملحوظ في الانبعاثات.

40- لكن على المدى الطويل، لا بد للنهج المستدامة الآيلة إلى التخلص من انبعاثات الكربون في قطاع النقل البحري أن تركز على وضع خيارات أخرى من الوقود الأقل اعتماداً على الكربون مثل الوقود الأحفوري⁽¹⁷⁾، فضلاً عن تكنولوجيات الدفع البحري الجديدة.

خامساً. خلاصة وتوصيات

41- قطاع الخدمات البحرية من أكثر القطاعات تقييداً في المنطقة العربية، بل هو الأكثر تقييداً مقارنةً بالمناطق الأخرى. والتزامات المنطقة العربية في النقل البحري هي في الحد الأدنى على المستوى العالمي بموجب الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات، وعلى المستوى الإقليمي، بموجب اتفاق التجارة في الخدمات بين البلدان العربية. ويُستخلص من ذلك عدم رغبة بلدان المنطقة في فتح القطاع على مزيد من المنافسة. ويشكل اتفاق التجارة في الخدمات بين البلدان العربية فرصة هامة للتقدم على مسار التكامل في الخدمات البحرية، لا سيما في غياب أي صك عالمي قوي يشمل النقل البحري. وعلى الدول العربية أن تسعى إلى تقديم التزامات كبيرة في ما بينها في إطار الاتفاق الحديث. ومن الاستراتيجيات التي يمكن النظر فيها، اعتماد نهج التخصص في الموانئ والنظام المركزي في النقل.

42- وتزايد التحديات التي تواجه القطاع البحري، في ظل ما يشهده العالم من تطورات في التكنولوجيا وفي قطاعات أخرى. فالمنطقة العربية معرضة للتأثر بهذه التطورات العالمية، وتحديداً بمبادرة الحزام والطريق. ولا شك في أنّ توحيد المواقف والقدرات بين البلدان العربية أساسي للتصدي للتغيّرات الوشيكة ولتمكين قطاع النقل البحري من المنافسة في السوق العالمية.

43- ومن الأهمية بمكان الاستثمار في توسيع البنى الأساسية، غير أن ذلك لا يكفي لتحسين أداء النقل وزيادة مساهمته في القدرة التنافسية والازدهار. فلا بد من استكمال هذا الاستثمار بتدابير على مستوى السياسة العامة وغيرها، تشمل رفع القيود، وزيادة مشاركة القطاع الخاص، وتحديث القدرات التكنولوجية، وإزالة الحواجز.

44- وللتمويل الابتكاري أهمية كبيرة في تسريع تطوير البنى الأساسية وتحسين الأداء. والدول العربية مدعوة إلى وضع استراتيجيات شراكة بين القطاعين العام والخاص، وسنّ تشريعات تتيح زيادة مشاركة القطاع الخاص في تطوير البنى الأساسية لقطاع النقل.

Jasper Faber and others, *Regulated Slow Steaming in Maritime Transport: An Assessment of Options*, (16) *Costs and Benefits* (Delft, CE Delft, 2012), <http://www.theicct.org/regulated-slow-steaming-maritime-transport>; and Jun Yuan, Szu Hui Ng and Weng Sut Sou, "Uncertainty quantification of CO2 emission reduction for maritime shipping", *Energy Policy*, vol. 88 (January 2016), pp. 113-130, <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0301421515301488>.

Christos Chryssakis and others, "Low carbon shipping towards 2050", Position Paper (Høvik, DNV-GL, (17) 2017). <https://www.dnvgl.com/publications/low-carbon-shipping-towards-2050-93579>.