



التوزيع: عام
E/ESCWA/13/4/Add.25
٥ شباط/فبراير ١٩٨٦
ARABIC
الأصل: بالانكليزية



الأمم المتحدة
المجلس الاقتصادي والاجتماعي

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا

الدورة الثالثة عشرة
١٩-٢٤ نيسان/ابريل ١٩٨٦
بغداد

البند ٦ (أ) من جدول الاعمال المؤقت

التقدم المحرز في تنفيذ برنامج العمل

استراتيجية تطوير النقل في المنطقة

مذكرة من الامانة التنفيذية

مقدمة

- ١- بدأ تنفيذ عنصر من عناصر البرنامج عنوانه «تخطيط النقل المتكامل وجوانبه الاقتصادية في غربي آسيا»، باعتباره احد مكونات البرنامج الفرعي «تطوير النقل المتكامل» في اطار برنامج العمل والاولويات الخاصة بالاسكوا في الفترة ١٩٨٤-١٩٨٥.
- ٢- وكان وضع استراتيجية لتطوير النقل المتكامل في منطقة الاسكوا واحدا من الانشطة الرئيسية في اطار هذا العنصر من البرنامج. وكانت محصلة الاعمال التي نفذت في هذا الميدان خلال الفترة ١٩٨٤-١٩٨٥ وتم الانتهاء منها في النصف الثاني من عام ١٩٨٥، نشر دراسة عن «استراتيجية لتطوير النقل المتكامل في غربي آسيا»(E/ESCWA/TCT/85/9).
- ٣- ويستند هذا التقرير المقدم الى الاسكوا وفقا لبرنامج النقل الخاص بالاسكوا للفترة ١٩٨٦-١٩٨٧ على الدراسة المشار اليها فيما تقدم.

-٢-

أولاً- الاسس التي تقوم عليها الاستراتيجية

٤- أساس الاستراتيجية الإقليمية للنقل على صعيد المنطقة هو التراث التاريخي والاجتماعي-الحضاري المشترك الذي يربط بين بلدان الاسكوا كجزء من الامة العربية، يسعى نحو المزيد من التكامل الاقتصادي والاجتماعي والثقافي. والواقع ان كل بلدان المنطقة ادركت ضرورة العمل المشترك لتطوير النقل. وتهدف الاستراتيجية الى المساهمة في تحقيق تطلعات المنطقة واهدافها في قطاع النقل.

٥- وأما على الصعيد الدولي، فان الاستراتيجية تقوم على اساس المبادئ التي اقرتها الامم المتحدة وهيئاتها المختلفة، خصوصا المجلس الاقتصادي والاجتماعي واللجان الاقتصادية والاجتماعية الإقليمية، سواء من خلال اعلاناتها او خطط عملها او برامجها او قراراتها التي تهدف كلها الى تعزيز التعاون الدولي في ميدان النقل. كما ان عناصر استراتيجية الاسكوا للنقل مبنية على مبادئ التعاون بين بلدان الاسكوا والتعاون العربي التي ارسستها المنظمات العربية مثل جامعة الدول العربية ووكالاتها المتخصصة وصناديق التنمية الاقتصادية والاجتماعية. وفي هذا الاطار الدولي كان هناك اهتمام خاص بقرار الجمعية العامة ٥٦/٣٥ الصادر في ٥ كانون الاول/ديسمبر ١٩٨٠، والمعنون «الاستراتيجية الانمائية الدولية لعقد الامم المتحدة الانمائي الثالث»، لا سيما اهداف التنمية في قطاع النقل، وكذلك بقرار الجمعية العامة ١٩٤/٣٦ الصادر في ١٩ كانون الاول/ديسمبر ١٩٨١، والمعنون «مؤتمر الامم المتحدة المعني باقل البلدان نموا»، الخاص ببرنامج العمل الجديد الكبير للثمانينات لصالح اقل البلدان نموا، خصوصا الجزء المتعلق بتحسين الهياكل الاساسية للنقل.

ثانيا- الاطار العام للاستراتيجية

٦- وضعت الاستراتيجية المقترحة لتطوير النقل المتكامل في منطقة الاسكوا، على اساس الخطوط الرئيسية الثلاثة التالية: (أ) مشكلات النقل في المنطقة، (ب) استراتيجيات النقل الحالية على الصعيد الدولي والاقليمي والوطني، (ج) فرص تطوير النقل واتجاهاته في المستقبل.

٧- وبناء على هذه الخطوط الرئيسية الثلاثة، تشمل دراسة استراتيجية تطوير النقل في المنطقة، تحليل الهياكل الاساسية والاستراتيجيات والسياسات والخطط المتعلقة بالنقل في منطقة الاسكوا حاليا، كما تتناول فرص التطوير مستقبلا واهم قضايا السياسات التي ستعالجها الاستراتيجية، وتناقش اهداف الاستراتيجية وسياساتها وتقترح توصيات يمكن بها البدء في تخطيط الاستراتيجية وتنفيذها.

ثالثا- الهياكل الاساسية الحالية للنقل في منطقة الاسكوا

٨- مرت الهياكل الاساسية للنقل في منطقة الاسكوا بعملية تجديد وتحسين كبيرة خلال العقد الماضي. ومع ان بناء الطرق السريعة وتطوير النقل البري قد حظيا بأولوية كبرى في مختلف بلدان

الاسكوا، فإن النقل بالسكك الحديدية لم يشهد تطورات جديدة كبيرة سواء على الصعيد الاقليمي او دون الاقليمي. اما مدى الاستفادة من خطط تطوير الموانئ، فإن الامر يحتاج الى مزيد من التحليل، حيث انه مما يلفت النظر بوجه خاص في منطقة الخليج، ان تطوير الاسطول التجارى في هذه المنطقة من اسرع ما يشهده العالم، وقد شهدت المنطقة زيادة في اساطيل ناقلات النفط بالذات بمعدلات مرتفعة. ولكن النسبة المئوية لحصص بلدان الاسكوا في الاساطيل العالمية من سفن الشحن السائب والحاويات وناقلات النفط لا تزال نسبة منخفضة جدا حتى الان.

٩- ولقد استأثرت شبكات الطرق المنشأة مؤخرا بنصيب كبير من حركة النقل كبديل عن حركة الشحن الساحلية في كثير من المناطق في منطقة الاسكوا، تاركة للشحن الساحلي حصة ضئيلة من هذه الحركة. وعلاوة على ذلك، فإن النقل في المياه الداخلية لم يصل الى مستوى من التطور يسمح للتجارة عبر الانهار ان تنمو في وادي النيل او في المنطقة الشمالية من منطقة الاسكوا.

١٠- واما في قطاع النقل الجوي، فرغم الاستثمارات الكبيرة في بناء المطارات، لا تزال بعض اجزاء المنطقة غير متصلة اتصالا جيدا بغيرها من مراكز المنطقة ولا تتوفر حركة داخلية متطورة لنقل الركاب بين المدن او شبكات متكاملة من الخطوط الداخلية.

١١- ورغم خطوط الانابيب الجديدة التي تمتد من العراق الى تركيا والمملكة العربية السعودية وتربط حقول النفط في المنطقة الشمالية الشرقية من الاسكوا بالبحر المتوسط والبحر الاحمر، لم توضع استراتيجيات متكاملة تتعلق بخطوط الانابيب واساطيل الناقلات التابعة لبلدان الاسكوا. ولا شك ان غياب هذا النهج الاساسي، بالاضافة الى قصور خدمات النقل ومرافقه، يعوق تطوير خدمات النقل بمختلف اشكاله اقليميا واقليميا تطويرا سريعا ومستمرًا. وعلاوة على ذلك فإن نظم النقل في منطقة الاسكوا لا تتوفر لها حتى الآن ربط مناسب او اجراءات تيسيرية مناسبة مع المناطق الاخرى. ومع ذلك توجد امثلة متميزة من التعاون الاقليمي في هذا الصدد مثل طريق القاهرة - نويبع وربطه بالعقبة بخدمات منتظمة من العبارات تربطه بعمان وبغداد.

رابعا- استراتيجيات النقل الحالية، سياساتها وخطتها

١٢- يوجد عدد كبير من الاستراتيجيات الدولية والاقليمية (العربية) التي تتصل اتصالا مباشرا او غير مباشر بقضايا تطوير النقل، تنبغي مراعاتها عند تنفيذ استراتيجيات تطوير النقل في منطقة الاسكوا. كما ان استراتيجيات الاسكوا والاستراتيجيات الدولية عموما والاستراتيجيات الاقليمية العربية وكذلك السياسات دون الاقليمية (مثل النهج الذي يتبعه مجلس التعاون الخليجي) يجب ان تؤدى بوجه خاص الى شكل اوثق من التنسيق والتعاون في منطقة الاسكوا.

-٤-

١٣- وأهم «مصدرين» دوليين للاستراتيجيات المتصلة بتطورات النقل في غربي آسيا في الوقت الحالي هما الامم المتحدة والمنظمات العربية. فقرارات الامم المتحدة التي تراعي الاتجاهات الدولية الطويلة الاجل في التنمية الاجتماعية-الاقتصادية والتكنولوجية تحتوى على استراتيجيات وسياسات اساسية لتطوير النقل. واية دراسة عن كثب لقرارات الامم المتحدة وبرامجها ووثائقها تزيد من فهم المرامي والاهداف والسياسات التي يأخذ بها المجتمع الدولي في اطار الاستراتيجيات الانمائية العالمية. ذلك ان النقل الدولي الذي يعتبر واحدا من اهم الانشطة في عملية التنمية في العالم بأسره ، يحتل مكانا بارزا في كل نهج يعتمد على استراتيجية عالمية. وفي هذا السياق، تعتبر عقود النقل الاقليمية كالتي اعلنت في افريقية للفترة ١٩٧٨-١٩٨٨ وفي آسيا والمحيط الهادئ (ومنها منطقة الاسكوا) للفترة من ١٩٨٥-١٩٩٤ من ابلغ مظاهر الاهتمام الذي ابداه المجتمع الدولي بقضايا النقل.

١٤- وبالنسبة للبلدان الاعضاء في الاسكوا يعتبر أى نظام فعال للنقل عنصرا اساسيا من عناصر التنمية الاجتماعية والاقتصادية، ووسيلة هامة للتجارة وتبادل السلع وحافزا كبيرا للتنمية الريفية، وضرورة لاستكشاف الموارد الطبيعية لهذه البلدان وبناء الوحدات الصناعية. وحذا لو اخذت بلدان الاسكوا بعين الاعتبار، وهي تقيم في كل انحاءها نظما للنقل مع ما يلزمها من مرافق الهياكل الاساسية والمرافق التشغيلية والمؤسسية الاطار الاقليمي والعالمي المعلن في استراتيجيات النقل الدولية والعربية الاقليمية. وبعبارة اخرى، من المهم ان تكون استراتيجيات النقل الوطنية وسياساته وخطته مبنية على الاستراتيجيات العالمية.

١٥- ويمكن ان تكون مختلف الدراسات الوطنية حول النقل وخطته الرئيسية ومسوحه القطاعية وبرامجه في كثير من الدول الاعضاء في الاسكوا اساسا لخطط النقل الرئيسية الاقليمية ودون الاقليمية. وتشير الدراسة المتعلقة باستراتيجية تطوير النقل الى ان انشاء وحدات تنسيق وتخطيط ملائمة، وكذلك هيئات عليا لصنع السياسات والقرارات سوف يؤدي الى تمكين منطقة الاسكوا من تنفيذ استراتيجية متكاملة وسياسات لتطوير النقل على اساس خطة النقل الاقليمية الرئيسية.

١٦- وتنعكس عموما في استراتيجيات النقل الوطنية وسياساته وخطته التي تضعها وتنفذها بلدان الاسكوا أهم سمات الاستراتيجيات الاقليمية. فضلا عن ان التخطيط القومي للنقل يقترب اكثر فاكثرا من مقترحات الاستراتيجيات الاقليمية العربية وتوصياتها في حالة مشاريع النقل المتعددة الاطراف او الثنائية التي تجرى داخل الاقليم.

١٧- وتعتبر استراتيجيات تطوير النقل التي تنفذها بلدان الاسكوا جزءا لا يتجزأ من تخطيطها الوطني. وينفذ كل اعضاء الاسكوا بدون استثناء تقريبا خططا للتنمية متوسطة الاجل مدتها خمس سنوات وبرامج سنوية قصيرة الاجل. ويحظى قطاع النقل باولوية عالية نسبيا في اطار خطط التنمية الخمسية الحالية التي تغطي السنوات نفسها في معظم بلدان الاسكوا.

١٨ - وتقوم الخطط الوطنية لتطوير النقل على اساس استراتيجيات وسياسات تضعها السلطات السياسية والتخطيطية، استنادا الى دراسات وبرامج تجرى في قطاع النقل في مختلف بلدان الاسكوا.

خامسا- فرص تطوير النقل في منطقة الاسكوا

١٩- تركز نتائج دراسة استراتيجية تطوير النقل على القضايا المتصلة بتكنولوجيات النقل الى جانب تركيزها على اتجاهات وسائل النقل مستقبلا. وتناقش الدراسة بشكل رئيسي تنمية «تكنولوجيا وسيطة» في منطقة الاسكوا ونقل «التكنولوجيا الملائمة» الى غربي آسيا. ومن المتوقع ان يكون التوصل الى التكنولوجيا الملائمة ونقلها اكثر تعقيدا في المستقبل. فالحافز الذي يأتي من المشاركة في الربح لم يعد كافيا؛ وسوف يكون من الامور الاساسية ان تزداد المشاريع المشتركة بين بلدان الاسكوا والمناطق الاخرى في العالم، على اساس الدراية والخبرة التقنية الى جانب نقل التكنولوجيا وتوفير اليد العاملة المدربة.

٢٠- ويتبين من نتائج دراسة استراتيجية النقل في المنطقة ان الاتجاهات المقبلة في التطورات الدولية للنقل تشمل ايضا مجالات تجهيز البيانات، وترشيد شبكات النقل من حيث التنظيم والتشغيل، وزيادة الوعي بمشكلات النقل في اتجاهين: (أ) قضايا سياسات النقل التي تتناول اساسا الموارد المالية للدولة، والعمالة والايدي العاملة، وحماية البيئة، والطاقة؛ و(ب) نهج جغرافي اوسع نطاقا يشمل قضايا النقل الكبيرة داخل الاقليم ويتجاوز الحدود التقليدية المألوفة.

٢١- ومن المؤكد ان فرص تطوير النقل مستقبلا، وخصوصا التكنولوجيات الجديدة التي سيؤخذ بها، ستكون لها آثار مالية واقتصادية واجتماعية هامة، ولا بد ان تكون بلدان الاسكوا على علم بمزاياها وعيوبها. وفي هذا الصدد، لا بد ان يزداد وعي القائمين على سياسات النقل وكذلك القائمين على ادارته والمنتفعين به بفرص تطوير النقل واتجاهاته.

٢٢- هذا، ولما كان النقل يتطلب استثمارة كبيرا يحتاج الى وقت كبير قبل ان يؤتي ثماره، كما ان عمليات النقل مكلفة ومعقدة، فمن الامور الاساسية الا يخضع الاستثمار لأي مفهوم ضيق تفرضه الاوضاع الراهنة للسوق بل يجب ان يكون مبنيا على تقييم سليم لفرص المستقبل.

٢٣- كذلك ترتبط اتجاهات هذا التطور وفرصه في المستقبل ارتباطا وثيقا بادارة النقل وعملياته وما يتعلق به من نظم تدريب وتوزيع. وعلاوة على ذلك، سوف تؤثر ايضا السمات المقبلة للتدفقات التجارية وأنماط الطلب في المنطقة على اتجاهات تطوير النقل في بلدان الاسكوا.

سادسا- القضايا العامة في استراتيجية النقل بمنطقة الاسكوا

٢٤- لا بد ان يكون من الاهداف الاولى لاية استراتيجية اقليمية تضعها الاسكوا لتطوير النقل، حل المشكلات الرئيسية في قطاع النقل وازالة اهم العيوب والعقبات والصعوبات التي تعوق الحركة السلسة للأشخاص والسلع داخل المنطقة واليها. ويجب ان تركز أية استراتيجية على تطوير الهياكل الاساسية والعمليات المتعلقة بالنقل وتحسينها، بحيث يتسنى توسيع شبكات النقل توسيعا متوازنا داخل منطقة الاسكوا وكذلك العمل على تحسين ارتباط هذه الشبكات بغيرها من المناطق في العالم.

٢٥- والمشكلات والقضايا التي يتعين تناولها في استراتيجية تطوير النقل ليست هيكلية فحسب، بل هي ايضا محصلة ظروف متراكبة ناشئة عن الخلفية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والتاريخية والثقافية للمنطقة. وهي تتصل في الحاضر والمستقبل بتيسر الموارد المتاحة او التي ستتاح لتطوير النقل وبتخصيص هذه الموارد وتنميتها والانتفاع بها. ولذلك فان النهج الذي تعتمد عليه الاستراتيجية يركز على السياسات والمشكلات، ويتناول المجالات المتصلة بتيسر الموارد وتخصيصها والانتفاع بها. وهذه المجالات مترابطة فيما بينها، ولا بد من تدليل المشكلات باتخاذ اجراءات مناسبة تراعي السمات المشتركة في المنطقة بين شتى المصاعب والقيود واتباع استراتيجية متعددة الابعاد في تطوير النقل.

٢٦- وترتبط القضية الاولى والاساسية في السياسات بتوفر الموارد التي ستعتمد عليها الاستراتيجية. ومن حسن الحظ ان بلدان منطقة الاسكوا تتمتع بمجموعة من الموارد اكبر من غيرها. ويجب ان تراعي استراتيجية النقل الاستخدام الرشيد لاربعة انواع من الموارد هي: رأس المال والطاقة والارض والأيدى العاملة.

٢٧- اما موارد رأس المال والطاقة فميسورة نسبيا في منطقة الاسكوا خصوصا في البلدان المنتجة للنفط. ويمكن لاستراتيجية النقل في منطقة الاسكوا ان تعتمد على موارد المنطقة المالية والطبيعية. وحتى الاقتصادات غير النفطية في منطقة الاسكوا (مثل الاردن ولبنان) أو اقل البلدان نموا بين اعضاء الاسكوا (مثل جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية والجمهورية العربية اليمنية) تستخدم وتتلقى بعض الموارد المالية الاقليمية لتطوير الهياكل الاساسية والعمليات المتعلقة بالنقل فيها، بما فيها توفير الطاقة.

٢٨- وهناك قضايا اخرى تتصل بتيسر الموارد المالية وتتعلق في الغالب بما يقدم من تشجيع وتوجيه لاستثمارات القطاع الخاص في مجال النقل، ومنها القواعد والنظم المالية التي تراعي اولويات استراتيجيات النقل ومتطلباتها.

٢٩- ومن المشكلات التي يجب العمل على حلها ان الموارد المالية التي يوفرها القطاع العام او التي تأتي من مصادر اقليمية سواء من خلال الميزانيات الحكومية العادية او من خلال الصناديق العربية لا يكون التصرف فيها متفقا في كل الاحوال مع الاعداد الجيد والتقييم السليم لمشروعات النقل.

٣٠- أما المشكلات المتصلة بتوفر الاراضي اللازمة لاقامة الهياكل الاساسية للنقل فتتعلق اساسا بقضايا تخطيط استخدام الاراضي. ففي كثير من الاحيان لا يجد قطاع النقل اهتماما كافيا عند اعداد برامج استخدام الاراضي واذا استخدم اسلوب سليم في تحليل وتخطيط الاراضي فان ذلك يؤدي الى تطوير النقل بشكل افضل توازنا يمكن فيه تفادي التعارض في استخدام الارض او تشويه المنظر الطبيعي والاضرار بالبيئة.

٣١- ويتضح من البيانات الاحصائية المتعلقة بقطاع العمل ان الايدي العاملة المتاحة لانشطة النقل في منطقة الاسكوا كافية. ومع ذلك فهذا القول العام لا يصدق بالضرورة على كل بلد على حدة. ومن الصعب القيام بتحليل مفصل عن موارد الايدي العاملة بسبب القدر الكبير من حركة اليد العاملة في منطقة الاسكوا ولعدم توفر احصاءات قطاعية عن الايدي العاملة.

٣٢- وهناك حاجة ماسة الى تقييم موارد القوى العاملة يغطي منطقة الاسكوا بأكملها. واذا امكن اجراء مسح للقوى العاملة المطلوبة في كل قطاع فرعي بالنقل، مع تحليل لاحتياجات كل قطاع حسب واسطة النقل، فان ذلك سوف يعطي صورة افضل عن موارد القوى العاملة المتاحة لقطاع النقل في المنطقة.

٣٣- ويظهر من دراسة للبنك الدولي منشورة في عام ١٩٨٣، تغطي ١٩ بلدا في الشرق الاوسط وشمال افريقيا (بما فيها البلدان الثلاثة عشر الاعضاء في الاسكوا) ان مجموع المطلوب من الايدي العاملة في عام ١٩٨٥ لقطاع النقل والمواصلات يبلغ اربعة في المائة من مجموع الايدي العاملة المطلوبة. والقطاعات الرئيسية الاخرى التي تتناولها هذه الدراسة هي الزراعة (٢٥ في المائة) والخدمات (٢٣ في المائة) والصناعات التحويلية (١٣ في المائة) والتشييد (١٠٫٧ في المائة) والتجارة والمالية (١٠٫٣ في المائة). ويتضح من هذا التقدير المعقول للاحتياجات من القوى العاملة في قطاع النقل ان مشكلة القوى العاملة الحقيقية تكمن في تطويرها وتدريبها وليس في توفرها في منطقة الاسكوا.

٣٤- ومن حيث تخصيص الموارد لقطاع النقل، تتركز المشاكل والقضايا الاستراتيجية في تخطيط النقل. ورغم مختلف المحاولات المفيدة لاعداد خطط عامة ودراسات وطنية في مجال النقل في بلدان مختلفة من الاسكوا، فان المنطقة ككل لا تزال تفتقر الى تخطيط شامل للنقل.

٣٥- وللتغلب على المشكلات المختلفة المتعلقة بتخصيص الموارد في المنطقة، تحتاج الدول الاعضاء في الاسكوا الى ان تنسق جهودها للشروع في وضع خطة نقل متكاملة للمنطقة، تتيج للبلدان الاعضاء تركيز مواردها بطريقة متضافرة وتخصيص موارد مشتركة لخدمة نظم النقل فيها، وتكون هاديا لخطط وسياسات تطوير النقل اقليميا واقليميا.

٣٦- إن التخطيط الاقليمي، خصوصا في قطاع النقل، له أهمية كبيرة بالنسبة لاية دراسة او خطة وطنية للنقل، ويعتبر عدم وجود دراسة اقليمية مكتملة عن النقل حجر عثرة امام تخطيط النقل

- ٨ -

في كل بلد على حدة. فعلى سبيل المثال، لن يكون لأية خطط لتحسين شبكات النقل الدولية سوى أثر ضئيل إذا لم تكن الهياكل الأساسية الوطنية في كل بلد من البلدان الأعضاء مخططة تخطيطاً سليماً. وبالنسبة لخطط تطوير الموانئ من المفيد أن يتم التوصل إلى مستوى إقليمي من التخطيط يسمح عملياً بالتصنيف والتنسيق تفادياً لهدار الطاقة ولتجنب المنافسة الضارة.

٢٧- هناك خطوات أساسية مستقرة ومعروفة في أعداد خطط النقل العامة تصلح أيضاً لمنطقة الإسكوا. والخطوة الأولى بعد تحديد الأهداف ووضع الاستراتيجية العامة، هي أعداد حصر يتم فيه مسح نظام النقل القائم. ويراعى في هذه الخطوة الأولى تحليل تدفق الحركة وعدد الوحدات المتدفقة ومسح خصائص الهياكل الأساسية والمرافق وظروفها واستخدامها في الوقت الراهن (معامل الحمل) وكذلك تقييم هيكل تكلفة الوسائط المختلفة للنقل (للمستخدمين وللوحدات الناقلة وللسلطات العامة).

٢٨- أما الخطوة الثانية فهي التنبؤ بحركة النقل والتنبؤ باحتياجات النقل بالاستعانة بتحليل المدخلات والمخرجات ونماذج النقل وتتضمن ما يلي: حجم ومكان مختلف النواتج القطاعية واستهلاكها والاتجاهات السكانية والتدفقات التجارية وحجم الحركة والتنبؤ بتدفقات البضائع والتنبؤ بتدفقات الركاب وتدفقات المرور بحسب نقطة القيام ونقطة الوصول وكذلك توزيع الحركة على كل شكل من أشكال النقل (بافتراضات وتحليلات خاصة بكل شكل).

٢٩- والخطوة التالية هي وضع برامج للاستثمار مبنية على تحليل التكلفة والربح ودراسات الجدوى، وأساليب أعداد المشروعات وتقييمها. والمفروض في أي تخطيط للاستثمار في المنطقة أن يتضمن توسيع الهياكل الأساسية للنقل وتجديدها وإصلاحها وصيانتها وتحديثها وإبراز الأولويات بين وسائط النقل وتمويل الاستثمار وتحديد مواعيد. وهذه المرحلة من التخطيط يجب أن تتضمن أيضاً توزيع استثمارات قطاع النقل مكانياً (أي استخدام الأراضي).

٣٠- وأما الخطوة الأخيرة فتغطي السياسات الموصى بها في قطاع النقل مما يمكن من تنفيذ الخطة العامة المقترحة للنقل في منطقة الإسكوا.

٤١- وفي سياق عملية تخصيص الموارد وفقاً لمنهجية التخطيط المبنية فيما تقدم يجب مراعاة التغلب على مشكلات التكامل التي قد تنشأ في مراحل أعداد الخطة وتنفيذها. والواقع أن تخطيط النقل يجب أن يؤدي إلى التكامل القطاعي والمكاني لقطاع النقل ضمن عملية التنمية في منطقة الإسكوا. فنظام النقل يرتبط بسائر القطاعات الاجتماعية الاقتصادية ارتباطاً وثيقاً. ومن ثم فإن عملية تطوير النقل هي جزء متمم لتنمية سائر القطاعات في إطار التخطيط العام للتنمية. ويصدق هذا النهج أيضاً في مجال استخدام الأراضي أو التخطيط المادي: فالمفروض أن تهتدى القرارات المتعلقة باستخدام الأراضي في المنطقة بتخطيط النقل فيها فيقل بذلك التعارض في طلبات استخدام الأراضي من مختلف القطاعات.

٤٢- وأهم القضايا الاستراتيجية المتصلة بتطوير الموارد واستخدامها في نظام النقل هي تطوير الأيدي العاملة، وكذلك الهياكل الأساسية للنقل وتنظيمه وعملياته.

٤٣- ويعتبر تطوير الموارد البشرية المطلوبة لأنشطة قطاعات النقل مشكلة كبيرة في منطقة الاسكوا. فاحتياجات المنطقة من الأيدي العاملة الماهرة تتزايد بسرعة، وذلك أساسا بسبب التقدم التكنولوجي السريع في قطاع النقل. ولذلك فإن التدريب هو القضية الأساسية التي يتعين حلها على مختلف الأصعدة.

٤٤- ولا بد أيضا من تقييم الانتفاع بموارد القوى العاملة في المنطقة في ضوء هجرة الأيدي العاملة في غربي آسيا. ويظهر من الدراسات التي جرت مؤخرا لهذا الموضوع أن كثيرا من بلدان الاسكوا تتحول الى مصدر للأيدي العاملة ومستوردة لها في الوقت نفسه. كما أن نمط الهجرة في مختلف القطاعات ومنها قطاع النقل والمواصلات يتغير وفقا لظروف التنمية الاجتماعية الاقتصادية والتكنولوجية في المنطقة. ومن المتوقع على سبيل المثال أن تبلغ الزيادة في قطاع النقل والمواصلات في الفترة ١٩٧٥-١٩٨٥ ما بين ٤٠ر٥ في المائة الى ٥٣ر٢ في المائة مقابل معدل نمو إجمالي في جميع القطاعات يبلغ ٢٠ر٧ في المائة في مجموع الطلب على الأيدي العاملة في ١٩ بلدا من الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (بما فيها بلدان الاسكوا).

سابعاً- أهداف استراتيجية تطوير النقل في منطقة الاسكوا وسياساتها

٤٥- الأهداف الرئيسية لاستراتيجية تطوير النقل في غربي آسيا هي التالية:

(أ) تحسين الهياكل الأساسية للنقل ومؤسساته وعملياته في بلدان الاسكوا؛

(ب) تعزيز وتحسين شبكات النقل التي تتوفر فيها الفعالية والكفاءة بما يشمل كل الأشكال والوسائل بطريقة متكاملة، وخصوصا تطوير روابط النقل اقليميا وإقليميا؛

(ج) ارساء تنسيق وتعاون فعالين على الصعيد الاقليمي والاقليمي والدولي بما يكفل حركة نقل سلسلة في غربي آسيا، خصوصا من خلال الاجراءات والتدابير والاتفاقيات الاقليمية.

٤٦- أما الاجراءات التي تتخذ في مجال السياسات لتحقيق الهدف، والتي يجب أن تتنبأ بها مؤسسات النقل الاقليمية والوطنية وأن تنفذها باعتبارها جزءا لا يتجزأ من استراتيجية تطوير النقل في المنطقة فيمكن تلخيصها على النحو التالي: تسهيل النقل في المنطقة بواسطة اتفاقيات دولية واقليمية بشأن النقل والمسائل المتصلة به؛ الاعتماد على المفاهيم الجديدة في تخطيط النقل بمنطقة الاسكوا؛ الاعتماد على نظم ملائمة للمعلومات عن النقل؛ اتخاذ اجراءات تنظيمية اقليمية في مجال النقل؛ تطوير موارد القوى العاملة وتدريبها؛ وضع سياسات تسعيرية مناسبة وتحسين الترتيبات المؤسسية والتنسيقية.

-١٠-

٤٧- وتتضمن السياسات التي تنتهجها الدول الاعضاء في الاسكوا في مجال النقل علاوة على التدابير والاجراءات المشار اليها فيما تقدم اربعة مجالات مؤثرة يجب أن تطبق في إطار استراتيجية تطوير النقل في منطقة الاسكوا. وهذه المجالات هي: (أ) ضبط النوعية؛ (ب) ضبط الكمية؛ (ج) ضبط تنظيم قطاع النقل؛ (د) ضبط تخصيص الموارد. ومن البديهي أن الأدوات التي ستستخدم كجزء من السياسة التي تطبقها السلطات العامة ستختلف باختلاف الاحتياجات الإقليمية ودون الإقليمية وباختلاف ظروف كل بلد.

٤٨- وفي إطار سياسات تطوير النقل، قد يؤدي أيضا الاقتدار الى نهج مناسب ازاء الاستثمارات الدولية في الهياكل الأساسية للنقل الى خلق مشكلات خطيرة في وجه تطوير النقل بمنطقة الاسكوا. والمشاريع المتعلقة بالهياكل الأساسية التي لها طابع دولي في مجال النقل هي المشاريع التي تدخل فيها التجارة الدولية أو حركة الركاب المحليين والاجانب. وعند تقييم المبررات الاقتصادية لأي استثمار في مجال النقل له طابع دولي أو إقليمي، لا تكفي وجهة النظر القطرية. ومن هنا تبرز أهمية وضع نظم وأساليب مناسبة للتقييم على مستوى الاسكوا تسمح بدرجة أكبر من التوفيق بين العرض والطلب في نظم النقل بالمنطقة.

٤٩- والطلب على النقل هو طلب مشتق ينشأ كبديل عن طلب شيء آخر أو كمكمل له. ولأنه مشتق من المستوى العام للنشاط الاقتصادي المنتج للسلع والخدمات التي تحتاج الى النقل فإن الطلب على النقل عموما يفقد مرونته نسبيا في المدى القصير وفي سياق تكنولوجيا بعينها. وقد يصبح انخفاض تكاليف النقل أحد حوافز الاقتصاد في المنطقة. فضلا عن أن العلاقة بين تكاليف النقل وأسعار السوق (التي تخضع أيضا لأسعار الصرف) بالنسبة لمنتجات مختارة لا بد أن تخضع لتحليل كامل يحدد مدى التكيف في هياكل العرض والطلب وما يتصل بها من اختيار للمسارات، فالاختيار الأمثل للمسار وللاستثمار في الهياكل الأساسية للنقل في المنطقة لا يمكن أن يتم إلا على هذا الأساس. وأهم قضيتين في تقييم نظم النقل الإقليمي هما قضية تحديد الآثار المترتبة على التغيرات في العرض والطلب في مجال النقل وقياس هذه الآثار، وقضية المسارات.

٥٠- ومن المناسب أيضا أن يراعى توزيع التكاليف والفوائد بين الاقتصادات داخل المنطقة وخارجها مع تقييم المشروعات الدولية للاستثمار في نقل العبور.

٥١- وتشكل قضية التكامل والتنافس في وسائط النقل في منطقة الاسكوا اهتماما آخر لواضعي السياسات. ومن المهم في أي نهج إقليمي نحو تطوير نظام النقل الحالي أن يراعى الطابع التكميلي والطابع التنافسي لمختلف وسائط النقل.

٥٢- فالى جانب المنافسة «التقليدية» بين الطرق وبين السكك الحديدية أو بين النقل البري والنقل البحري توجد تركيبات أخرى مختلفة من المنافسة، كالتنقل البري مقابل النقل النهري أو الشحن الساحلي مقابل الطرق الساحلية أو كالمنافسة بين النقل بالانابيب وبين ناقلات النفط أو السكك الحديدية والطرق البرية.

٥٣- وتوضح أهمية تكامل وسائل النقل في المنطقة من خلال نهج يتعلق بالنقل المتعدد الوسائط. فالنقل الدولي المتعدد الوسائط (في منطقة الاسكوا) هو بحكم تعريفه نقل شحنة من البضائع من أحد البلاد الى بلد آخر بأكثر من واسطة من وسائل النقل، بناء على تعاقد واحد ينفذه طرف واحد فقط يشغل بالنقل المتعدد الوسائط ويتحمل المسؤولية الكاملة عن تنفيذ التعاقد. وحجر الزاوية في النقل الدولي المتعدد الوسائط هو أن يكون المنقول في شكل وحدات وخصوصا في حاويات.

٥٤- ولتجنب أية مشكلات يحتمل أن تنشأ عند الأخذ بسياسات النقل المتعدد الوسائط في منطقة الاسكوا أو عند وضع هذه السياسات، ينبغي أن تدرس البلدان الأعضاء الفوائد والتكاليف المتعلقة بالاستثمار في التكنولوجيات الجديدة المستخدمة في عمليات النقل المتعدد الوسائط من وجهة نظر الناقلين والشاحنين والاقتصادات الوطنية. وفي هذا السياق، يجدر بالبلدان أيضا إذا هي فكرت في إدخال النقل المتعدد الوسائط أن تدرس ما إذا كان الحجم الاجمالي لتجارته الدولية التي تتوقع نقلها بحاويات سيكون كافيا لضمان الانتفاع الكامل بالمرافق اللازمة وما إذا كانت هناك حمولة كافية للنقل المتعدد الوسائط سواء حمولة داخلية أو خارجية.

٥٥- ولا بد من اعطاء اهتمام خاص لقطاعي النقل في الحضر والريف عند تحديد تدابير واجراءات السياسات التي يتعين أخذها في الاعتبار في استراتيجية النقل بمنطقة الاسكوا. ولما كانت هذه القضايا تهم بالدرجة الأولى قطاعي النقل في الحضر والريف والسياسات المتعلقة بتنميتها فان الاستراتيجية المقترحة لتطوير النقل في منطقة الاسكوا تقف عند حد الاشارة الى مشكلات النقل في المناطق الحضرية والريفية من وجهة نظر عامة فحسب وتترك للبلدان الأعضاء في الاسكوا كيفية الاهتمام بقضايا النقل في الحضر والريف في إطار تخطيطها للتنمية الحضرية والريفية.

ثامنا- توصيات الاستراتيجية

٥٦- تقدم الامانة التنفيذية التوصيات التالية التي يمكن أن تسهل بداية تخطيط الاستراتيجية المقترحة وتنفيذها:

(أ) أن تتخذ الدول الأعضاء في الاسكوا الخطوات اللازمة لانشاء لجان اقليمية ووححدات وهيئات استشارية لوضع منهجيات عامة لتخطيط النقل واعتمادها وكذلك اعداد دراسات عن النقل في المنطقة تفضي الى خطة عامة للنقل في المنطقة. والخطوة الأولى في هذا الاتجاه هي انشاء لجنة نقل في إطار الاسكوا وعقد اجتماعات منتظمة بين وزراء التخطيط والنقل في بلدان الاسكوا؛

(ب) ألا يغيب عن بلدان منطقة الاسكوا وهي تضع وتخطط وتنفذ سياساتها الوطنية في مجال النقل ما يترتب على قراراتها من آثار اقليمية وأقليمية وأن تسعى الى أكبر قدر من التكامل والتنسيق والتعاون داخل منطقة الاسكوا؛

(ج) أن تنشئ بلدان الاسكوا أو تنشط الصناديق الاقليمية لتنفيذ سياسات استراتيجية النقل في المنطقة. فإتاحة موارد مالية من المنطقة لمشروعات تطوير النقل واستثماراته مسألة أساسية؛ ولا بد لهذا العنصر من «الاكتفاء الذاتي» أن يتعزز وينتفع به في إطار برامج ومشروعات الاستثمار المشتركة في المنطقة؛

(د) أن تنشئ الدول الأعضاء في الاسكوا وتعزز شركات وأنشطة النقل الاقليمي (متعدد الجنسيات) في المنطقة، وفي هذا المجال يمكن إعطاء الأولوية أساسا للنقل بالحاويات والنقل على الطرق وشركات الشحن والنقل الجوي؛

(هـ) تنسيق السياسات فيما يتعلق بالأسعار والضرائب والقواعد المنظمة لسلامة البيئة تحقيقا للتنفيذ الأمثل للاستراتيجية؛

(و) التركيز على الجوانب المتعلقة بتسهيل النقل فيما يتعلق بكل الوسائط الحالية للنقل وجعل هذه الجوانب جزءا لا يتجزأ من تنفيذ الاستراتيجية لأن تطوير النقل وعملياته داخل الاقليم كثيرا ما تضار من عدم وجود اجراءات تسهيلية تتعلق بالمطلوب من وثائق وتأمين. وكذلك اجراءات الجمارك والهجرة والسلامة والأمن عند نقط عبور الحدود (بالجو والبحر والبر). وأن تراعي البلدان الأعضاء في الاسكوا هذه الجوانب مع التمسك بتنفيذ اتفاقيات ومعاهدات النقل سواء منها المتعددة الأطراف أو الاقليمية المتصلة بالمنطقة؛

(ز) أن تتضمن سياسات الأيدي العاملة وتدريبها في بلدان الاسكوا مناهج اقليمية ترمي الى وضع برامج اقليمية للتدريب، وغير ذلك من المشروعات الاقليمية لتطوير الأيدي العاملة. وأن تدرس منطقة الاسكوا بعناية القضايا المتعلقة بحركة الأيدي العاملة في المنطقة التي يمكن أن تترتب عنها جوانب سلبية وإيجابية بالنسبة للمنطقة بأسرها؛

(ح) وضع خطة عامة للمنطقة مبنية على استراتيجية المنطقة لتطوير النقل المتكامل في غربي آسيا، الأمر الذي يتطلب دراسات وبحوثا كافية مبنية على بيانات ومعلومات مكتملة ويعول عليها. وأن تنشئ بلدان الاسكوا نظما مناسبة للمعلومات المتعلقة بالنقل في المنطقة من خلال المؤسسات ووحدات التخطيط وهيئات التنسيق الاقليمية الموجودة والمخططة.