

Distr.
LIMITED

E/ESCWA/C.5/2021/5
10 November 2021
ORIGINAL: ARABIC

المجلس
الاقتصادي والاجتماعي



اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)

لجنة النقل واللوجستيات
الدورة الثانية والعشرون
القاهرة، 6-7 كانون الأول/ديسمبر 2021

البند 7 من جدول الأعمال المؤقت

ورشة عمل

تحديات التحوّل إلى النسخة الإلكترونية للاتفاقية الجمركية
بشأن النقل الدولي للبضائع بموجب بطاقات النقل البري الدولي
في الدول العربية (اتفاقية النقل البري الدولي)

موجز

تعقد لجنة النقل واللوجستيات في إطار دورتها الثانية والعشرين ورشة عمل للبحث في تحديات التحوّل إلى النسخة الإلكترونية للاتفاقية الجمركية بشأن النقل الدولي للبضائع بموجب بطاقات النقل البري الدولي في الدول العربية (اتفاقية النقل البري الدولي). وتقدم الوثيقة نبذة عن اتفاقية النقل البري الدولي (التير) وتطبيقها الفعلي في الدول العربية، ثم تعرض النموذج الإلكتروني للاتفاقية، وأهميّة التحوّل الجماعي للدول العربية إلى النموذج الإلكتروني للاستفادة من المزايا التي يقدّمها بالمقارنة مع التطبيق التقليدي الورقي. وتستعرض الوثيقة كذلك أهم نتائج الدراسة التي أعدتها اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) لتطبيق النموذج الإلكتروني على ممر بري يصل لبنان بدول الخليج العربي. وأخيراً، تطرح الوثيقة خارطة طريق للتطبيق الجماعي للنموذج الإلكتروني لاتفاقية التير وتوصيات بهذا الشأن.

ولجنة النقل واللوجستيات مدعوة إلى الاطلاع على الوثيقة والنظر في توصياتها بهدف المشاركة الفعالة في ورشة العمل.

المحتويات

<u>الصفحة</u>	<u>الفقرات</u>	
3	7-1	..... مقدمة
		<u>الفصل</u>
4		..... أولاً- الدول العربية الأطراف في اتفاقية التير حتى عام 2020
4	11-8	..... ثانياً- التطبيق الفعلي للاتفاقية في الدول العربية
6	14-12	..... ثالثاً- التحديات العامة والمحلية التي تواجه استخدام اتفاقية التير
7	23-15	..... رابعاً- النموذج الإلكتروني لاتفاقية التير
		خامساً- دراسة الإسكوا لتطبيق نظام التير الإلكتروني على ممر بري
8	46-24	..... يصل لبنان بدول الخليج العربي
		ألف- تقصي حجم التبادل البيني بين دول الممر البري، ونسبة التبادل البيني
8	28-26	..... مع دول الممر من إجمالي التجارة الخارجية للبلد عام 2018
10	31-29	..... باء- حركة الشاحنات عبر الممر
11	35-32	..... جيم- خدمات النقل البري
11	43-36	..... دال- تطبيق اتفاقية التير في دول الممر
		هـ- مقارنة تحليلية بين اتفاقية النقل البري الدولي (التير)
14	45-44	..... ونظام الترانزيت العربي
		واو- المزايا المتوقعة من التحول إلى النسخة الإلكترونية
15	46	..... لاتفاقية النقل البري الدولي (التير)
15	47	..... سادساً- الأدوار والمسؤوليات في التحول إلى النسخة الإلكترونية لاتفاقية التير
17	51-48	..... سابعاً- خارطة الطريق للتطبيق الجماعي للنموذج الإلكتروني لاتفاق التير
18	53-52	..... ثامناً- التوصيات

مقدمة

- 1- في كثير من الحالات، يتطلب إتمام النقل البري الدولي للبضائع المرور بعدة بلدان عبور قبل الوصول إلى بلد المقصد النهائي. وفي مثل هذه الحالات، ينبغي لناقلي البضائع إتمام عدد من الإجراءات عند تجاوز المعابر الحدودية المتتالية (تقديم المستندات، والتوقف والانتظار، والخضوع لعمليات التفتيش، وتقديم الضمانات)، والتي تحددها السلطات المختصة في بلدان العبور من أجل التحقق من صلاحية النقل العابر وامتناله للمعايير المعتمدة، ولتجنب المخاطر المرتبطة بتهرب البضائع إلى الأسواق المحلية.
- 2- وتشكل الاتفاقية الجمركية بشأن النقل الدولي للبضائع بموجب بطاقات النقل البري الدولي في الدول العربية، المعروفة اختصاراً باتفاقية النقل البري الدولي، أو اتفاقية التير TIR⁽¹⁾، إحدى أنجح اتفاقيات النقل الدولي. وهي نظام العبور الجمركي الوحيد المطبق بشكل موحد على الصعيد العالمي.
- 3- وتضم الاتفاقية حتى تاريخه 77 دولة طرفاً، ويحكمها نظام دولي لضمان تنفيذها، وذلك وفق مبدأ التشاركية بين القطاعين العام والخاص بإدارة الاتحاد الدولي للنقل الطرقي (IRU).
- 4- وتسهل الاتفاقية انسيابية النقل الدولي للبضائع المنطلقة من بلد المنشأ إلى بلد المقصد مع عبور عدد من البلدان والمراكز الحدودية. ولا يغطي نظام النقل الدولي العابر للحدود العبور الجمركي عن طريق البر فقط، إذ يمكن أيضاً الجمع بينه وبين أنماط النقل الأخرى (السكك الحديدية، أو الممرات المائية الداخلية، أو النقل البحري) طالما أن جزءاً واحداً على الأقل من عملية النقل يتم عن طريق البر.
- 5- وبموجب إجراءات نظام النقل البري هذا، تنتقل البضائع عبر الحدود بأقل تدخل ممكن من إدارات الجمارك، وذلك من خلال إزالة العوائق التقليدية أمام الحركة الدولية للبضائع. ويشجع نظام النقل البري الدولي العابر للحدود تنمية التجارة الدولية، ولا سيما في البلدان النامية غير الساحلية. وهو يتيح أيضاً تحقيق وفورات كبيرة في تكاليف النقل عن طريق تقليل التأخير في عمليات النقل.
- 6- ويخفف النظام بشكل كبير من الوقت والتكلفة اللازمين للعبور الجمركي مقارنة بإجراءات العبور الوطنية التقليدية المتبعة. وفي نفس الوقت، يقلل من الحاجة إلى عمليات التفتيش المادية المكلفة والمستهلكة للكوادر في بلدان العبور، والتي تقتصر في هذه الحالة على التأكد من سلامة الأختام الجمركية على الأبواب الخارجية المقفلة للشاحنات أو الحاويات. كما أنه يغني عن الحاجة إلى تقديم الضمانات المالية والبيانات الضريبية المحلية بضمانة الاتحاد الدولي للنقل الطرقي.
- 7- ويساهم نظام النقل البري الدولي، الذي تستخدمه أكثر من 34,000 شركة نقل ولوجستيات في 77 دولة طرف، في تقليل وقت النقل عبر الحدود بنسبة تصل إلى 80 في المائة، وفي خفض التكاليف بنسبة تصل إلى 38 في المائة. ومن المتوقع أن تحقق حوسبة إجراءات الاتفاقية، التي اعتمدت حتى الآن على إصدار الوثائق الورقية، مكاسب كبيرة في مجال الكفاءة⁽²⁾.

(1) يتألف الاختصار "TIR" من الأحرف الأولى لاسم الاتفاقية بالفرنسية "Transports Internationaux Routiers".

(2) <https://unece.org/transport/tir>

-4-

أولاً- الدول العربية الأطراف في اتفاقية التير حتى عام 2020

الجدول 1- الدول العربية الأطراف في اتفاقية التير حتى عام 2020

رقم	البلد	سنة الانضمام
1	الجمهورية التونسية	1977
2	المملكة المغربية	1983
3	دولة الكويت	1983
4	المملكة الأردنية الهاشمية	1985
5	الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية	1989
6	الجمهورية اللبنانية	1997
7	الجمهورية العربية السورية	1999
8	الإمارات العربية المتحدة	2007
9	دولة فلسطين	2018
10	دولة قطر	2018
11	المملكة العربية السعودية	2018
12	سلطنة عُمان	2018
13	جمهورية مصر العربية	2020
14	جمهورية العراق	في مرحلة استكمال الانضمام
	المجموع	13

ثانياً- التطبيق الفعلي للاتفاقية في الدول العربية

8- كما هو مبين في الجدول 2، أصدرت الدول العربية ما مجموعه 37,700 دفتر نقل دولي منذ عام 2001. ويشكل هذا العدد ما يعادل 0.78 بالألف من إجمالي دفاتر التير الصادرة في العالم خلال نفس الفترة، والبالغ حوالي 48 مليون دفتر.

9- وبلغت حصة الجمهورية العربية السورية 73.6 في المائة من إجمالي عدد الدفاتر الصادرة في الدول العربية، يليها لبنان بحصة قدرها 10.5 في المائة.

10- وفي لبنان، سُجل ارتفاع في إصدار الدفاتر في الفترة بين عامي 2017 و2019، على الرغم من إغلاق الحدود السورية مع الأردن وتركيا منذ عام 2017. ويعود ذلك إلى نقل البضائع بنظام التير بواسطة سفن الدرجة (رو-رو) بين لبنان وتركيا. وفي الأردن والجمهورية العربية السورية، لوحظت زيادة في إصدار الدفاتر عام 2010. ولكن بعد إغلاق الحدود السورية مع الأردن، لم يصدر أي دفتر من الأردن منذ عام 2018.

11- ويتبين من الجدول 2 انخفاض عدد الدفاتر الصادرة من 21,700 دفتر خلال الفترة 2001-2010 إلى 16,000 دفتر خلال الفترة 2011-2020، بما يعادل نسبة 26 في المائة. ويُعزى هذا التراجع إلى التوترات والنزاعات السياسية التي شهدتها المنطقة اعتباراً من عام 2011 وتداعياتها على تعطل التجارة عبر الحدود؛ وعدم إعطاء الأولوية لنظام النقل لبري الدولي على المعابر الحدودية؛ واستخدام الشاحنات لأنظمة عبور جمركية أخرى؛ ولجوء دول العبور في بعض الحالات إلى تفتيش الشاحنات العابرة وفق اتفاقية التير، الأمر الذي قلل الاستفادة من مزايا العبور وفق الاتفاقية.

الجدول 2- عدد دفاتر التير الصادرة عن الدول العربية، 2001-2020

الدولة	العدد 2010-2001	العدد 2020-2011	المجموع 2020-2001	النسبة المئوية
المملكة الأردنية الهاشمية	1 150	650	1 800	4.77
الإمارات العربية المتحدة	0	650	650	1.72
الجمهورية التونسية	0	0	0	0
الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية	لا معلومات	لا معلومات	لا معلومات	
الجمهورية العربية السورية	18 800	8 950	27 750	73.61
سلطنة عُمان	0	150	150	0.40
دولة فلسطين	لا معلومات	لا معلومات	لا معلومات	
دولة قطر	لا معلومات	لا معلومات	لا معلومات	
دولة الكويت	900	0	900	2.39
الجمهورية اللبنانية	300	3 650	3 950	10.48
جمهورية مصر العربية	لا معلومات	لا معلومات	لا معلومات	
المملكة المغربية	550	800	1 350	3.58
المملكة العربية السعودية	0	1 150	1 150	3.05
المجموع	21 700	16 000	37 700	100

المصدر: <https://unece.org/sites/default/files/2021-02/TIRCarnets2001-2020.pdf>

ثالثاً- التحديات العامة والمحلية التي تواجه استخدام اتفاقية التير

12- بشكل عام، يواجه تطبيق اتفاقية التير العديد من التحديات. فنظام النقل البري الدولي يواجه صعوبات عديدة تناولتها دراسة أجرتها لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا عام 2019. وكان الهدف من الدراسة تحري أسباب تراجع مبيعات بطاقات نظام النقل البري الدولي للبضائع على مر السنين، واقتراح خطة عمل لمعالجة الأسباب الكامنة وراء هذا الانخفاض. ويمكن تلخيص أهم نتائج الدراسة كالتالي(3):

(أ) بالرغم من أن عدد الدول الأطراف في اتفاقية التير بلغ 77 دولة، فإن الاتفاقية غير مفعلة من قبل جميع الأطراف المتعاقدة، حيث أنّ واحداً وعشرين طرفاً لم يستخدم النظام مطلقاً لغاية الآن أو لم يستخدمه طوال السنوات الثلاث الماضية؛

(ب) الاتفاقية بشكلها الراهن أصبحت قديمة ولا تشكل أداة حديثة تحاكي متطلبات العمل؛

(ج) إذا استمر الاتجاه المتمثل في تراجع استخدام الاتفاقية، فالتراجع في إصدار دفاتر التير في السنوات القادمة سيكون كبيراً لدرجة أنه قد يتسبب في انقطاع النظام.

13- أما على مستوى البلدان العربية، فكانت التحديات التي تواجه تطبيق الاتفاقية في المنطقة موضوع ورشة العمل التي نظمتها الإسكوا حول تطبيق النموذج الرقمي لاتفاقية النقل البري الدولي يومي 16 و 17 كانون الأول/ديسمبر 2020. ويمكن تلخيص هذه التحديات على النحو التالي:

(أ) القصور في معرفة الجهات المعنية بالاتفاقية وبإجراءاتها؛

(ب) عدم ميل الناقلين لاستخدام نظام النقل الدولي العابر للحدود مع الدول المجاورة بسبب التكلفة العالية، وعدم التزام سلطات المعابر الحدودية بتطبيق الاتفاقية وبإلغاء الفحص الفني للبضائع عند المعابر الحدودية؛

(ج) شبه اقتصار استخدام بطاقات النظام على الشاحنات المتوجهة إلى أوروبا وتركيا، وهو ما يفسر عدم إصدار بطاقات على مدار السنوات الثلاث الماضية، وذلك بسبب إغلاق الحدود السورية مع تركيا.

14- في ضوء التحديات المذكورة، ينبغي تحديث اتفاقية النقل البري الدولي وتنفيذ النظام الإلكتروني لمواجهة الصعوبات القائمة وتفعيل النظام.

Study of the reasons for the decline in the sale of Carnets over the years and an action plan to address the underlying causes (2019). ECE. Retrieved 25 January 2021. Available at <https://unece.org/fileadmin/DAM/trans/bcf/wp30/documents/2020/ECE-TRANS-WP30-2020-03e.pdf>

رابعاً- النموذج الإلكتروني لاتفاقية التير

15- أثبتت اتفاقية التير لسنوات عديدة أنها يمكن أن تكون أداة فعالة لتسهيل حركة النقل البري العابر للحدود. ولمواجهة التحديات الحائلة دون استخدام هذه الاتفاقية، وفي ضوء التقدم الحاصل في مجال التكنولوجيا والاتصالات وتطبيقاتها وقدرتها على تزويد الناقلين وسلطات الجمارك بخدمة أفضل، توجب أن يواكب نظام التير هذه التطورات لتقديم خدمات أكثر كفاءة وتنافسية. ولذلك تصافرت جهود لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا والاتحاد الدولي للنقل البري لحوسبة الإجراءات بالكامل، وتم اتخاذ الإجراءات التالية(4):

(أ) في عام 2003، بدأت الأطراف في الاتفاقية بتنفيذ ما يسمى مشروع النظام الإلكتروني، وهو مشروع يهدف إلى حوسبة جميع الإجراءات طوال دورة حياة دفتر النقل البري الدولي؛

(ب) في عام 2014، وصل العمل على الجوانب التقنية والمفاهيم المتعلقة بالنظام الإلكتروني إلى مستوى يسمح بإطلاق مشاريع تجريبية ومسودة إطار قانوني لإدراج النظام الإلكتروني في الاتفاقية؛

(ج) في عام 2015، اعتمدت الأطراف المتعاقدة بياناً مشتركاً التزم فيه بحوسبة إجراءات الاتفاقية؛

(د) في عام 2017، نفذت لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا والاتحاد الدولي للنقل البري بنجاح مشاريع تجريبية لحوسبة النظام لتحديد الخطوات الأولى نحو الحوسبة الكاملة.

16- وفي عام 2020، وافقت الأطراف في الاتفاقية على حوسبة عملياتها وإدخال الملحق رقم 11 على الاتفاقية. ويتيح هذا الملحق الأساس القانوني الضروري للنظام الإلكتروني بوصفه مكملاً للاتفاقية وأداة لتسهيل التجارة وحركة البضائع عبر الحدود. وقد أُطلق الملحق 11 بالفعل في 25 أيار/مايو 2021.

17- ويحدد الملحق 11 ما يسمى بإجراءات التطبيق الإلكتروني لاتفاقية النقل البري الدولي، مما يسمح لجميع الأطراف بتنفيذ النقل وفق الاتفاقية، وذلك عن طريق التبادل الإلكتروني للبيانات ومن دون استخدام دفاتر التير الورقية.

18- ويهدف النظام الإلكتروني لاتفاقية التير إلى ضمان التبادل الآمن للبيانات حول العبور الدولي للبضائع أو المركبات أو الحاويات بين أنظمة الجمارك الوطنية، ويسمح للجمارك بإدارة البيانات الخاصة بالضمانات الصادرة عن سلسلة الضمان لحاملي التصريح.

19- وبموجب النموذج الإلكتروني للاتفاقية، تتم حوسبة كامل دورة حياة دفاتر التير من التوزيع والإصدار وصولاً إلى تنفيذ عمليات النقل ومن ثم الإرجاع والأرشفة. ويجب أن تهدف في النهاية إلى استبدال الدفاتر الورقية الحالية دون إجراء تغيير جوهري في عمليات النقل بحد ذاتها.

-8-

20- ويعني مصطلح التير الإلكتروني (e-TIR) أن يتم تنفيذ النقل البري الدولي عن طريق التبادل الإلكتروني للبيانات، مما يوفر المكافئ الوظيفي لدقتر التير. وفي حين أن أحكام اتفاقية التير تبقى نافذة، فإن تفاصيل إجراءات التير الإلكتروني محددة في الملحق رقم 11.

21- ويُعدّ اعتماد المعالجة الإلكترونية المنظمة لجميع المستندات والمعاملات أمراً ضرورياً لتقليل التكاليف وزيادة السرعة وتحسين إدارة المخاطر وتقليل الفساد.

22- وسيفتح نظام التير الإلكتروني تطبيقات جديدة، ولا سيما في مجال النقل متعدد الأنماط، مما سيخفف من الإجراءات الورقية الحالية المرهقة. ولن تؤدي هذه الثورة التي طال انتظارها لنظام التير إلى تيسير الإجراءات لشركات النقل فحسب، بل إنها ستعود بالمنفعة على جميع إدارات الجمارك التي تستخدمه.

23- وقد تبين من خلال ورشات العمل التحضيرية التي شاركت فيها الإسكوا أثناء الإعداد للتحوّل إلى النموذج الإلكتروني للاتفاقية أنّ التطبيق الفعلي لهذا النموذج لا يحقّق فعاليته إلا عند تطبيقه على كامل مسار رحلة الشاحنة من بلد المنشأ إلى بلد المقصد، بحيث يتمّ التطبيق الإلكتروني للاتفاقية على جميع المعابر الحدودية لبلدان العبور. وفي حال عدم اعتماد النموذج الإلكتروني على أحد المعابر، فلن تتمكن الشاحنة من إتمام رحلتها وفق النموذج الإلكتروني، وستضطر للانطلاق من بلد المنشأ وفق النموذج الورقي التقليدي.

خامساً- دراسة الإسكوا لتطبيق نظام التير الإلكتروني على ممر بري يصل لبنان بدول الخليج العربي

24- انطلاقاً ممّا سبق، بادرت الإسكوا لإجراء دراسة أوليّة خلال الفترة بين كانون الأول/ديسمبر 2020 وشباط/فبراير 2021، لكشف مزايا النموذج الإلكتروني لاتفاقية التير وإمكانية تطبيقه جماعياً على محور بري يصل لبنان بالإمارات العربيّة المتّحدة، مروراً بالجمهورية العربيّة السوريّة والأردن والمملكة العربيّة السعوديّة. وتقصّت الدراسة حجم التجارة البينية بين دول المحور البري، وأعداد الشاحنات التي تقوم بتنفيذ النقل البري، وحالة تنفيذ اتفاقية التير في دول المحور، وتحديات التحوّل إلى النموذج الإلكتروني للاتفاقية. وانتهت الدراسة إلى اقتراح خارطة طريق للتحوّل الجماعي إلى النموذج الإلكتروني وتحديد دور ومسؤوليات مختلف الجهات الوطنيّة والإقليمية والدوليّة في تنفيذ خارطة الطريق.

25- وفي ما يلي خلاصة النتائج التي توصّلت إليها الدراسة في الجوانب المذكورة.

ألف- تقصّي حجم التبادل البيني بين دول الممر البري، ونسبة التبادل البيني مع دول الممر من إجمالي التجارة الخارجية للبلد عام 2018

26- يبيّن الجدول 3 قيمة التبادل التجاري البيني بين دول الممر لعام 2018 بالدولار الأمريكي حسب التقارير المقدّمة من الدول إلى قاعدة بيانات الأمم المتحدة للتجارة الدوليّة COMTRADE. ومن الملاحظ عدم وجود أي تقرير للجمهورية العربيّة السوريّة في السنة المذكورة، ولكن تتوفّر في تقارير الدول الأخرى بيانات عن حجم التجارة معها.

27- يتضح من الجدول 3 وجود تباين في حجم التجارة البينية بين دول الممر. فالتجارة البينية مع دول الممر تشكل ما يقارب 20 في المائة من إجمالي التجارة الخارجية للأردن، معظمها مع المملكة العربية السعودية، حيث تبلغ هذه النسبة 15 في المائة تقريباً. في المقابل، تنخفض حصة التجارة البينية مع دول الممر إلى حوالي 10 في المائة من إجمالي التجارة الخارجية في حالة لبنان، وإلى 5.6 في المائة و5.4 في المائة من إجمالي التجارة الخارجية للإمارات العربية المتحدة والمملكة العربية السعودية على التوالي.

الجدول 3- حجم التبادل التجاري بين دول الممر البري ونسبته من إجمالي التجارة الخارجية لكل دولة (بملايين الدولارات الأمريكية، 2018)

الدولة وإجمالي حجم التجارة الخارجية	لبنان	الجمهورية العربية السورية	الأردن	المملكة العربية السعودية	الإمارات العربية المتحدة	إجمالي التجارة مع دول الممر ونسبتها من إجمالي التجارة مع العالم (نسبة مئوية)
لبنان 22 900		297 (1.2)	214.7 (0.9)	715.1 (3.1)	1 046.1 (4.5)	2 272.9 (9.9)
المملكة الأردنية الهاشمية 28 100	191.9 (0.6)	135.4 (0.4)		4 167.7 (14.8)	1 137.1 (4.0)	5 632.1 (20.0)
المملكة العربية السعودية 429 700	791.4 (0.18)	104.7 (0.02)	2 404.4 (0.55)		20 200 (4.7)	23 500.5 (5.4)
الإمارات العربية المتحدة 632 600	2 588.1 (0.4)	1 240.3 (0.19)	2 564.7 (0.004)	29 200 (0.4)		35 593.1 (5.6)

المصدر: <https://dit-trade-vis.azurewebsites.net/?type=C&year=2018&flow=2>.

ملاحظة: نظراً للتباين في قيم الاستيراد والتصدير بين البلدان، تم احتساب حجم التجارة الخارجية الإجمالية استناداً إلى التقارير التي قدمتها البلدان إلى قاعدة البيانات الدولية للتجارة COMTRADE، ما عدا في حالة الجمهورية العربية السورية، بسبب عدم تقديم أي تقرير عنها في عام 2018. ولذلك، استندت الحسابات المتعلقة بالجمهورية العربية السورية إلى تقارير البلدان والعالم ككل عن التبادلات التجارية معها.

28- ومن المرجح أن ينعكس هذا التفاوت في أهمية التجارة البينية بين دول الممر البري تبايناً في درجة اهتمام الدول المذكورة بالإجراءات التي تسهل التبادل التجاري مع دول الممر وتخفف تكاليفه، بما يتوافق مع الدور النسبي لهذه التجارة البينية في ميزان كل من صادرات وواردات كل دولة مع الدول الأخرى. ويمكن أن ينطبق ذلك على اتفاقية التير بحد ذاتها، والتي تؤدي دوراً هاماً عند ما يكون النقل الطرقي العابر (الترانزيت) مطلوباً لتنفيذ التبادل التجاري لدولة ما مع دولة ثانية عبر أراضي عدد آخر من الدول. على سبيل المثال، يحتاج نقل البضائع برّاً من لبنان إلى الإمارات العربية المتحدة المرور عبر أراضي ثلاث دول هي الجمهورية العربية السورية والأردن والمملكة العربية السعودية، وهو ما يعزز أهمية اتفاقية التير لتحقيق التبادل بين لبنان والإمارات. بالمقابل، فإن حجم التبادل التجاري بين المملكة الأردنية الهاشمية والمملكة العربية السعودية، المتاخمتان حدودياً، لا يتطلب المرور في بلد ثالث، الأمر الذي يمكن أن يخفف من أهمية دور اتفاقية التير لتعزيز التبادل بين هذين البلدين.

باء- حركة الشاحنات عبر الممر

29- لتقدير حجم حركة البضائع على طول الممر، وفي غياب بيانات شاملة تغطي جميع الدول، تم فحص البيانات التاريخية لعدد الشاحنات التي تعبر الحدود الأردنية باعتبار أن الأردن يقع في موقع متوسط بين دول الممر. وتعتبر الشاحنات إلى الأردن من دول الممر من خلال معبرين رئيسيين: (أ) معبر العُمري الحدودي (الأردن/المملكة العربية السعودية): هو المعبر الحدودي الدولي بين هذين البلدين، والمعبر الرئيسي للصادرات البرية من دول مجلس التعاون الخليجي إلى الأردن والجمهورية العربية السورية ولبنان؛ (ب) معبر جابر الحدودي (الأردن/الجمهورية العربية السورية): وهو المعبر الدولي بين هذين البلدين، والمعبر الرئيسي لصادرات الجمهورية العربية السورية ولبنان إلى الأردن ودول مجلس التعاون الخليجي. وقد بقي هذا المعبر مغلقاً من عام 2015 حتى عام 2018 بسبب الحرب في الجمهورية العربية السورية. وقبل الحرب، كان معبر نصيب-جابر طريق عبور لمئات الشاحنات يومياً لنقل البضائع بين أوروبا وتركيا والخليج العربي في تجارة تقدر بمليارات الدولارات.

30- ويبين الجدول 4 حركة الشاحنات القادمة إلى الأردن والمغادرة منه عبر المعبرين المذكورين.

الجدول 4- عدد الشاحنات التي تعبر الحدود الأردنية على طول الممر

شاحنات مغادرة			شاحنات قادمة			المعبر الحدودي
2018	2014	2010	2018	2014	2010	
160 199	193 417	256 661	160 199	178 710	114 224	العُمري: الأردن مع حدود المملكة العربية السعودية
2 802	49 776	144 512	4 277	51 010	179 836	جابر: الأردن مع حدود الجمهورية العربية السورية

المصدر: وزارة النقل في المملكة الأردنية الهاشمية، التقارير السنوية 2011، 2018.

31- تُظهر البيانات تبايناً في تطوّر حجم النقل بين المعبرين بدءاً من عام 2010. فقد سجّل حجم المرور على معبر جابر بين الأردن والجمهورية العربية السورية تراجعاً كبيراً، لا سيما بعد عام 2014. في المقابل، تزايد حجم النقل الوارد إلى الأردن من المملكة العربية السعودية عبر معبر العُمري بشكل كبير عام 2015، لينخفض بعد ذلك ولكن إلى قيمة أعلى مما كان عليه في عام 2010. كذلك، تراجع حجم النقل المغادر من الأردن إلى المملكة العربية السعودية عبر معبر العُمري بعد عام 2010، ربما لأسباب مرتبطة بتراجع حجم النقل الوافد إلى الأردن من الجمهورية العربية السورية عبر معبر جابر، والذي كان يشكل رافداً مهماً للعبور من الأردن باتجاه المملكة العربية السعودية وبقية بلدان الخليج العربي، انطلاقاً في الأصل من تركيا ولبنان.

جيم- خدمات النقل البري

32- على الرغم من أن معظم دول الممر لديها بنية تحتية جيدة نسبياً للطرق، فإنّ خدمات النقل البري بالشاحنات ليست بالمستوى المطلوب برأي العديد من المراقبين، وذلك بفعل قِدَم أسطول الشاحنات في بعض البلدان وضعف هيكلية صناعة الشحن الطرقي.

33- وأسطول الشاحنات في العديد من دول الممر في حالة فنية سيئة بسبب القِدَم وسوء الصيانة وعدم الفحص. فمتوسط عمر أسطول الشاحنات الأردني يبلغ أكثر من 15 عاماً، بينما يبلغ متوسط عمر الأسطول اللبناني 25 عاماً، ويجري تشغيل شاحنات يبلغ عمرها 30 عاماً. ويفسر ذلك عدم تمكن معظم الشاحنات في بعض دول الممر من نيل شهادة المطابقة المطلوبة في اتفاقية التير، لأنها لا تلبّي معايير الانبعاثات أو قيود الوزن.

34- وقطاع النقل بالشاحنات في بلدان الممر يفتقر إلى التكاملية. ومعظم شركات النقل تمتلك شاحنة واحدة فقط. وفي لبنان، على سبيل المثال، يحوز المالك – المشغل حوالي ثلث إجمالي أسطول شاحنات النقل العام، في حين تبلغ نسبة الشاحنات المملوكة للأفراد في الأردن حوالي 70 في المائة. وهذا النقص في الدمج في صناعة النقل يؤدي إلى عدم الكفاءة في إدارة الاسطول وإلى ضعف في التنسيق.

35- ويمكن أن يكون نمط النقل البري هو البديل الأقل تكلفة والأسرع لمعظم حركات الشحن بين البلدان المجاورة. ومع ذلك، هناك حاجة إلى إعادة هيكلة قطاعات الشحن البري لتحقيق هذه الإمكانيات. ونظراً إلى أن التطوير في خدمات النقل بالشاحنات له إمكانيات كبيرة لتسهيل التجارة وبالتالي يتطلب قدراً أكبر من الاهتمام⁽⁵⁾.

دال- تطبيق اتفاقية التير في دول الممر

36- تم تتبّع التطوّر السنوي لعدد دفاتر التير الصادرة في كل دولة من دول الممر في الفترة 2001-2020 (الجدول 5)، مع ملاحظة التواريخ المختلفة لانضمام دول الممر إلى الاتفاقية. وكانت آخر هذه الدول المملكة العربية السعودية عام 2018، الأمر الذي يفسّر عدم إصدار دفاتر التير فيها قبل ذلك.

-12-

الجدول 5- إصدار دفاتر التير في دول الممر البري حسب السنة

بالنسبة المئوية	المجموع	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	الدولة
5	1 800	0	0	0	50	50	0	50	150	50	300	500	50	50	0	50	100	0	150	100	3	الأردن
2	650	300	300	0	50	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	الإمارات العربية المتحدة
79	27 750	300	400	300	500	650	650	200	150	1 150	4 650	5 050	2 400	2 400	2 150	800	1 500	900	1 300	900	1 400	الجمهورية العربية السورية
11	3 950	200	550	500	600	550	350	500	300	50	50	0	50	0	100	50	0	0	50	50	0	لبنان
3	1 150	1 000	150	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	المملكة العربية السعودية
100	35 300	1 800	1 400	800	1 200	1 250	1 000	750	600	1 250	5 000	5 550	2 500	2 450	2 250	900	1 600	900	1 500	1 050	1 550	المجموع

37- ويتبين من الجدول 5 ما يلي.

38- بلغ العدد السنوي لدفاتر التير الصادرة في دول الممر حدّه الأقصى عام 2010، حيث بلغ 5,550 دفترًا صدر معظمها في الجمهورية العربية السورية (5,050 دفترًا)، والباقي في المملكة الأردنية الهاشمية (500 دفتر). ومع تراجع عدد الدفاتر الصادرة في الجمهورية العربية السورية بعد اندلاع الأزمة عام 2011، وما رافق ذلك من تقطّع في عمل المعابر الحدودية، وصولاً إلى إغلاقها الكامل مع تركيا والأردن أحياناً، تراجع العدد الإجمالي للدفاتر الصادرة حتى استقر عند حدود 1,200 دفتر عامي 2016 و2017. وبعد ذلك، بدأ العدد بالارتفاع بعد صدور الدفاتر من الإمارات العربية المتحدة والمملكة العربية السعودية حتى بلغ 1,800 دفتر عام 2020. وقد صدر عن المملكة العربية السعودية 1,000 دفتر في العام نفسه، وذلك بنسبة 56 في المائة، ثم عن الإمارات العربية المتحدة والجمهورية العربية السورية بنسبة 17 في المائة لكل منهما، ثم لبنان بنسبة 11 في المائة.

39- وصل العدد التراكمي الإجمالي للدفاتر الصادرة في دول الممر في الفترة بين عامي 2001 و2020 إلى 35,300 دفتر، معظمها في الجمهورية العربية السورية، بنسبة 79 في المائة، يليها لبنان بنسبة 11 في المائة والأردن 5 في المائة، ومن ثم المملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة، وذلك بنسبة 3 في المائة و2 في المائة، على التوالي.

40- يتبين مما سبق أن الجمهورية العربية السورية كانت تصدر الكثير من دفاتر التير قبل اندلاع الأزمة في عام 2011، وأنّ استعمال هذه الدفاتر يتأثر إلى حد بعيد باستقرار الوضع في بلدان منطقة الممر البري. فقد تراجع معدّل إصدار الدفاتر إلى حد بعيد نتيجة لظروف عدم الاستقرار الأمني وتعثّر عمل المعابر الحدودية وتوقفها الكامل أحياناً.

41- ويتبين مما سبق أيضاً عودة الاهتمام باتفاقية التير بعد انضمام المملكة العربية السعودية إليها وقيامها بإصدار دفاتر التير التي قفز عددها من 150 دفترًا عام 2019 إلى 1,000 دفتر عام 2020.

42- ويدعو ذلك إلى التفاؤل باحتمال استعادة دور اتفاقية التير لتسهيل نقل البضائع العابرة بين دول الممر البري في حال تعافي الجمهورية العربية السورية وإحلال الاستقرار فيها، وفي حال استعادة حركة التبادل التجاري بين دول الممر البري من ناحية ومع تركيا وأوروبا عبر الجمهورية العربية السورية، لا سيما بعد تفعيل الاتفاقية من قبل المملكة العربية السعودية من ناحية أخرى. وتشكّل المملكة جسراً برياً هاماً يربط بين البحر الأبيض المتوسط وأوروبا من ناحية، ودول مجلس التعاون الخليجي من ناحية أخرى.

43- وتجدر الإشارة إلى أنّ انضمام مصر إلى الاتفاقية عام 2020 ومصادقة العراق المرتقبة على الاتفاقية يمكن أن توسّع نطاق تطبيق الاتفاقية ليشمل أجزاء أخرى من الممر البري الذي يربط بين البحر الأبيض المتوسط ومنطقة الخليج العربي عبر كل من مصر والعراق في المستقبل.

هاء- مقارنة تحليلية بين اتفاقية النقل البري الدولي (التير) ونظام الترانزيت العربي

44- إضافة إلى اتفاقية النقل البري الدولي (التير)، تطبّق في عدد من دول المرور اتفاقية الترانزيت العربي المعتمّدة من قبل جامعة الدول العربيّة والتي تنص على إجراءات وطنيّة وإقليمية للعبور. ويرد في الجدول 6 عرض موجز لنتائج المقارنة بين النظامين.

الجدول 6- مقارنة بين نظامي العبور وفق اتفاقية التير واتفاقية الترانزيت العربي

البند	اتفاقية التير	اتفاقية الترانزيت العربي
النطاق الجغرافي	76 دولة	22 دولة
القاعدة القانونية	قاعدة قانونية دولية	قاعدة قانونية إقليمية
الحوكمة	نظام حوكمة قوي (معايير القبول، التطبيق، تبادل المعلومات)	نظام حوكمة ضعيف، وعدم وجود آليات للعمل
قاعدة البيانات	قاعدة بيانات مركزية	لا توجد قاعدة بيانات مركزية
نموذج النقل	النقل المتعدّد الأنماط، شريطة أن يكون النقل البري أحد مكوناته	النقل البري فقط
تفتيش البضائع	لا تخضع البضائع المنقولة لفحص الجمارك في بلد العبور إذا كانت الأختام موجودة، إلا في حالات خاصّة	لا تخضع البضائع العابرة لأي عمليات تفتيش من قبل السلطات الجمركية في بلد العبور إذا كانت الأختام الجمركية لا تزال في حالة جيدة ولا يوجد دليل على أي تلاعب
نظام الضمان	ضمان دولي واحد لجميع الدول	ضمان فردي في كل دولة
الحوسبة	مشروع الحوسبة الكامل مستمر	نظام قائم على الورق
المشغلون والمركبات	يجب اعتمادهم من قبل الجهة الضامنة	لا توجد معايير للاعتماد

المصدر: دراسة الإسكوا ووثيقة لجنة الأمم المتّحدة الاقتصادية لأوروبا، المتاحة على: <https://unece.org/fileadmin/DAM/trans/bcf/wp30/documents/id11-05e.pdf>

45- خلّصت دراسة قام بها الاتحاد الدولي للنقل الطرقي للمقارنة بين اتفاقية الترانزيت العربي واتفاقية النقل البري الدولي إلى أن تكلفة إجراءات اتفاقية النقل الدولي أقل من تكلفة إجراءات اتفاقية الترانزيت العربي بنسبة تتراوح بين 30 في المائة و80 في المائة. ويمكن من خلال اتفاقية التير تقليل زمن العبور أيضاً، بنسبة لا تقل عن 30 في المائة. كذلك، لا تتطلب اتفاقية النقل البري الدولي الكثير من الضمانات المالية لإيداعها في بلدان

العبور. وقد أدى النطاق الجغرافي لاتفاقية الترانزيت العربي المحصور ضمن دول جامعة الدول العربية فقط، وعدم تنسيق تنفيذها، إلى محدودية مساهمتها في تسهيل التجارة والنقل بين الدول العربية⁽⁶⁾.

واو- المزايا المتوقعة من التحوّل إلى النسخة الإلكترونية لاتفاقية النقل البرّي الدولي (التير)

46- من المتوقع أن يوفّر التحوّل إلى النسخة الإلكترونية لاتفاقية التير المزايا التالية:

- (أ) تحقيق الوفورات في تكاليف إصدار دفاتر التير المطبوعة، حيث تنتفي الحاجة للمطبوعات الورقية؛
- (ب) حماية السائقين وموظفي الجمارك في فترات انتشار الأوبئة، مثل جائحة كوفيد-19، حيث تنتفي الحاجة للاحتكاك المباشر بين السائقين وموظفي الجمارك، ولا حاجة لعمليات فحص مادي أو تفريغ/تحميل للبضائع على الحدود؛
- (ج) تسريع عملية عبور الحدود، من خلال التواصل الإلكتروني المسبق الذي يسمح بإتمام العمليات الحدودية بشكل أبسط وأسرع؛
- (د) تمكين سلطات الجمارك من إنجاز تحليل المخاطر قبل وصول الشاحنة إلى المعبر الحدودي، مما يمكن أن يزيد من سرعة إتمام إجراءات المرور عبر المعبر الحدودي؛
- (هـ) زيادة الموثوقية، بفعل إمكانية تتبع حركة الشاحنات ومسارها عبر المعابر الحدودية عن بُعد؛
- (و) تحسين التواصل والترابط بين جميع الجهات المعنية بالعبور البرّي للبضائع، من خلال قاعدة البيانات المركزية والموحّدة لتبادل البيانات؛
- (ز) خفض مدة وكلفة النقل العابر للحدود، وزيادة حجم التبادل التجاري على المستويين الإقليمي والدولي.

سادساً- الأدوار والمسؤوليات في التحوّل إلى النسخة الإلكترونية لاتفاقية التير

47- يبيّن الجدول 7 والشكل أدناه مسؤوليات الجهات الفاعلة الرئيسية وأدوارها وهيكلية تبادل العلاقات عند تطبيق النسخة الإلكترونية لاتفاقية التير.

Facilitation of border crossing procedures in the Arab world (n.d.). IRU. Retrieved 27 December 2020. (6)

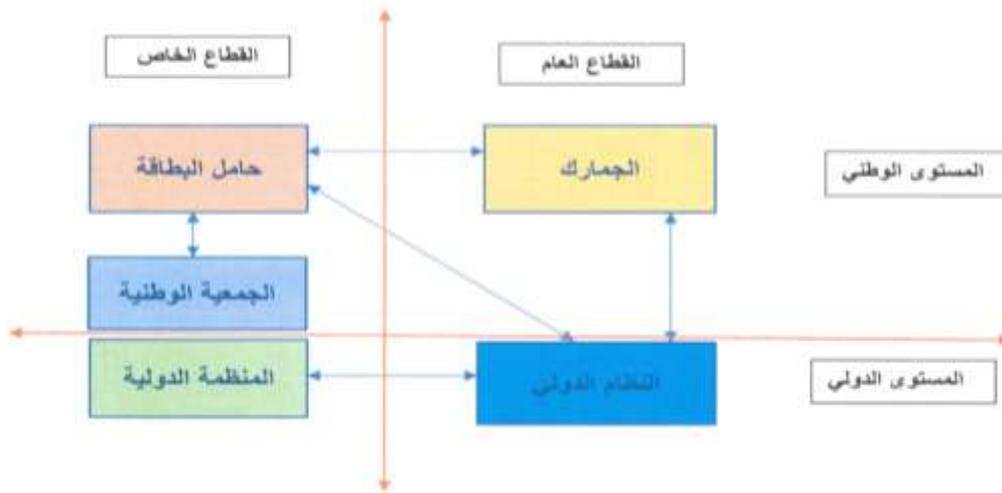
.Available at <https://www.iru.org/sites/default/files/2016-01/en-idb-booklet-facilitation.pdf>

الجدول 7- أدوات ومسؤوليات الجهات الفاعلة الرئيسية في النظام الإلكتروني لاتفاقية التير

<ul style="list-style-type: none"> • تطبيق النقل وفق النسخة الإلكترونية لاتفاقية التير. • طلب الضمان الإلكتروني. • إدخال البيانات المسبقة من خلال بوابة خاصة، وإرسالها إلى الجمارك. 	الناقل المعتمد (حامل الدفتر)
<ul style="list-style-type: none"> • إنشاء حسابات لحاملي الدفاتر في بوابة الجمعية. • إدارة وإصدار الضمان الإلكتروني لحاملي الدفتر. 	الجمعية الوطنية الضامنة
<ul style="list-style-type: none"> • إدارة الضمانات الإلكترونية. • نقل الضمانات الإلكترونية وبيانات التشغيل التي يتم استلامها مباشرة من إدارات الجمارك إلى النظام الدولي للتير الإلكتروني. 	المنظمة الدولية (الاتحاد الدولي للنقل البري)
<ul style="list-style-type: none"> • توثيق حاملي الدفتر والتحقق من حالة الضمان مع النظام الدولي للتير الإلكتروني.. • إرسال بيانات النقل ذات الصلة (بيانات الشحنة ونتائج الفحوصات وأرقام الأختام، وما إلى ذلك) إلى النظام الدولي للتير الإلكتروني. • السماح للأنظمة الإلكترونية لسلطات الجمارك الوطنية بالتفاعل مع النظام الدولي للتير الإلكتروني. 	السلطة المختصة (الجمارك)
<ul style="list-style-type: none"> • إدارة وصيانة النظام الدولي للتير الإلكتروني. • ضمان التبادل الآمن للبيانات بين أنظمة الجمارك الوطنية المتعلقة بالعبور الدولي للبضائع أو المركبات أو الحاويات وفقاً لأحكام الاتفاقية. • السماح لسلطات الجمارك الوطنية بإدارة البيانات الخاصة بالضمانات الصادرة عن سلاسل الضمان لحاملي التصريح باستخدام النظام. 	النظام الدولي للتير الإلكتروني (لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا)

المصدر: الإسكوا، بناءً على وثيقة لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا:

تطبيق النسخة الإلكترونية من اتفاقية التير <https://undocs.org/pdf?symbol=en/ECE/TRANS/WP.30/2019/2> هيكلية تبادل العلاقات عند



سابعاً- خارطة الطريق للتطبيق الجماعي للنموذج الإلكتروني لاتفاق التير

48- ينبغي لدول الممر البري أن تتحوّل إلى النسخة الإلكترونية لاتفاقية التير بشكل جماعي، لأن عزوف أي دولة من دول الممر عن تنفيذ هذا النظام سيحرم بقية الدول من مزاياه، حيث لا يمكن تطبيق النظام الورقي والإلكتروني على الشاحنات بشكل متزامن.

49- ولضمان الاستعداد الكامل من قبل دول الممر لتطبيق النظام الإلكتروني بشكل جماعي، يمكن للسلطات المختصة اعتماد خارطة الطريق التالية.

1- المرحلة الأولى: التحضير والاستعداد

- تتولّى الإسكوا التنسيق بين دول الممر لبدء التطبيق الجماعي للنظام الإلكتروني.
- أن تتفق دول الممر على أن الغرض من مشروع النظام الإلكتروني للممر بين لبنان والإمارات العربية المتحدة هو تسهيل التجارة والنقل بين دول الممر، من خلال الاستخدام الموسع لتقنيات المعلومات والاتصالات؛ وزيادة التعاون باستخدام التبادل الإلكتروني بين السلطات الجمركية للمعلومات المتعلقة بنظام النقل البري الدولي العابر للحدود.
- تؤكد السلطات المختصة في دول الممر على عزمها على المشاركة في المشروع بشكل مشترك.
- تتاح ضمانات لتحقيق مستوى عالٍ من التعاون بين جميع دول الممر بوصف ذلك أمراً أساسياً لتنفيذ المشروع.

2- المرحلة الثانية: التخطيط

- التفاهم على أنّ إجراءات النظام الإلكتروني لاتفاقية النقل البري الدولي تعني تطبيق إجراءات الاتفاقية إلكترونياً.
- تشكيل مجموعة عمل لدول الممر لتحديد ومتابعة إجراءات التنفيذ، والتأكد من أن هذه الدول ستتبع الجداول الزمنية المحددة لتنفيذ المشروع.
- الاطلاع على مواصفات النظام الإلكتروني، وفهم النظام ووظائفه ومتطلباته (الملحق رقم 11 من اتفاقية النقل البري الدولي، وإجراءات النظام الإلكتروني).
- مواءمة وتوحيد الأنظمة والإجراءات عبر المعابر الحدودية.
- تطوير أنظمة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات لسلطات الجمارك في دول الممر، لضمان توافق الأنظمة والقدرة على تبادل البيانات.

3- المرحلة الثالثة: التنفيذ

- تحدد دول الممر التاريخ الذي يمكنها فيه ربط أنظمتها الجمركية مع النظام الدولي.

- تقوم السلطات المختصة في دول الممر بتحديث نظام الجمارك الوطني وتربطه بالنظام الإلكتروني الدولي.
- تربط دول الممر أنظمتها الجمركية بالنظام الدولي الذي تستضيفه وتديره لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا بما يتماشى مع المواصفات والاعتبارات الوظيفية والفنية للنظام. ويتم ضمان سلامة البيانات المتبادلة بين النظام الدولي والسلطات المختصة وتُعمد أنظمة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات باستخدام اتصالات آمنة على النحو المحدد في المواصفات الفنية للنظام الإلكتروني.
- تقوم السلطات المختصة في دول الممر بالمصادقة على حامل الدفتر أو ممثله واعتماد البيانات اللازمة بموجب التشريعات الوطنية المعمول بها، بما في ذلك، على سبيل المثال لا الحصر، اسم المستخدم/كلمة المرور أو التواقيع الإلكترونية.
- تتولى لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا استضافة النظام الدولي وإدارته، وتساعد دول الممر على ربط أنظمتها الجمركية بالنظام الدولي، بما في ذلك اختبارات المطابقة، لضمان عملها بشكل صحيح قبل الاتصال التشغيلي.
- تربط جمعيات الضمان الوطنية أنظمتها لإدارة المعلومات المتعلقة بحاملي الدفاتر المعتمدين وإدارة الضمانات الإلكترونية مع النظام الإلكتروني الدولي.
- يقوم حاملو الدفاتر بالربط ببوابة المالك لطلب وإدارة الضمانات الإلكترونية والتواصل مع مصلحة الجمارك لإدخال بيانات التصريح المسبق من خلال بوابة المالك وإرسال التصريح المسبق إلى الجمارك.

4- المرحلة الرابعة: التشغيل والمراقبة

- 50- تهدف هذه المرحلة إلى تشغيل إجراءات النظام الإلكتروني باستخدام وإجراء مجموعة شاملة من اختبارات المطابقة بين أنظمة الجمارك المحدثة والنظام الدولي.
- 51- يمكن لدول الممر تنفيذ مشروع تجريبي للتحقق من حسن سير العمليات وفقاً للإجراءات والمواصفات الفنية للنظام الإلكتروني.

ثامناً- التوصيات

- 52- قيام الدول العربيّة، ولا سيما الدول التي تقع على ممرات بريّة متصلة للنقل البري العابر، مثل الممر البري الذي يصل لبنان بالإمارات العربية المتحدة، بالنظر في الانتقال الجماعي إلى تطبيق النسخة الإلكترونية من اتفاقية النقل البري الدولي (اتفاقية التير)، واعتماد خارطة طريق مشتركة لتحقيق هذه الغاية.
- 53- قيام الأمانة التنفيذية للإسكوا بدور تنسيقي مع لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا والاتحاد الدولي للنقل البري، لتقديم الدعم الفني للدول التي ترغب بذلك، من أجل مساعدتها في تنفيذ خارطة الطريق لتطبيق النموذج الإلكتروني من اتفاقية التير.