

## النقل

### 1. خلفية عامة

بالنسبة لمعظم بلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، يشكل قطاع النقل عنصراً مركزياً في تحقيق أهدافها الرئيسية المتعلقة بتسريع عجلة التنمية الاقتصادية من خلال النمو الذي يقوده التصدير، وخلق فرص عمل جديدة، والحد من التعرض للمعاناة والإقصاء الاجتماعي. وهو أيضاً عنصر أساسي لتحقيق التكامل الإقليمي وتحسين نوعية الحياة والحد من الفقر في المنطقة.

وبصفة عامة، تُعتبر أنظمة النقل في بلدان المنطقة، باستثناء اليمن وجيبوتي، على درجة جيدة من التطور نسبياً. ف لدى معظم بلدان المنطقة شبكات واسعة من الطرق، وتتمتع بقدرات وإمكانات كبيرة في بعض المناطق، كما تتوافر لديها مرافق مهمة للنقل الجوي والبحري، وفي بعض الحالات، شبكة كبيرة من السكك الحديدية.<sup>1</sup> إلا أن نوعية مرافق البنية الأساسية للنقل غير كافية في كثير من الأحيان ولا تستطيع مساندة اقتصادات حديثة آخذة في النمو. وهناك أيضاً فجوات كبيرة في قدرات البنية التحتية للنقل في الحضر والريف، وكذلك قيود متعددة على النقل الإقليمي. وعلاوة على ذلك، فإن الازدحام يمثل مشكلة متنامية وخطيرة في معظم المناطق الحضرية الكبيرة.

ورغم وجود مؤسسات مسؤولة عن هذا القطاع بصفة عامة، إلا أن قدرتها على وضع السياسات وقدراتها الإدارية غالباً ما يعثرها الضعف والوهن. أضف إلى ذلك أن اللوائح التنظيمية والأنظمة المالية هي الأخرى في حاجة إلى التطوير، ولاسيما لتشجيع زيادة مشاركة القطاع الخاص في إقامة مرافق البنية الأساسية وتقديم الخدمات المتعلقة بالنقل، والتي يهيمن عليها في العادة القطاع العام.

### 2. القضايا الرئيسية في هذا القطاع

**تسهيل التجارة وتشجيع النمو واندماج المنطقة من خلال زيادة كفاءة قطاع النقل:** يشكل النمو الاقتصادي وخلق فرص العمل الجديدة هدفين لهما أولوية قصوى لمعظم البلدان في هذه المنطقة. ولتحقيق هذين الهدفين، من الضروري العمل على تطوير التبادل التجاري. إلا أن المنطقة فقدت - على مدى العقدين الماضيين - حصتها من السوق العالمي في العديد من قطاعات الصادرات، كما أن صادراتها غير النفطية لا تمثل سوى 1% من حجم التجارة العالمية، وهي أدنى نسبة على الإطلاق بين مناطق بلدان العالم النامية. وفي حين يسهم عدد من العوامل في هذا الانخفاض، فإن لانخفاض أداء مرافق البنية الأساسية في قطاع النقل وخدماته في العديد من بلدان هذه المنطقة أثراً سلبياً على تدفقات التجارة نظراً لارتفاع التكاليف، والتأخير، والغموض وعدم اليقين. ولمعالجة هذا الوضع، من الضروري إقامة بنية تحتية للنقل تتيح نطاق تغطية جغرافية أوسع، وتحسين قدرة الربط المتعددة الوسائط، ورفع الجودة، وإتاحة خدمات لوجستية أكثر كفاءة.

<sup>1</sup> تلعب السكك الحديدية دوراً بارزاً في نقل الركاب والبضائع في الجزائر والمغرب وتونس ومصر وإيران.

**رفع مستوى خدمات النقل في المناطق الحضرية:** نظراً لأن حوالي 60 % من سكانها يعيشون في المدن، فإن منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تسبق بكثير من ناحية العمران منطقتي شرق آسيا أو جنوب آسيا. وتضم هذه المنطقة بالفعل حالياً ثمانى مدن يزيد سكان الواحدة منها على ثلاثة ملايين نسمة؛ و يبلغ عدد السكان في كل من القاهرة وطهران أكثر من عشرة ملايين. ومع تحول الاقتصاد والتغيرات الاقتصادية العميقة الجذور في الوقت الحالي، شهدت معظم المدن نمواً سريعاً في الطلب على النقل في المناطق الحضرية، وكذلك في عدد السيارات والمركبات المستخدمة. ولكن تنمية أنظمة النقل الحضري وخصوصاً النقل العام مازالت أدنى من المستوى المطلوب، وشجع ذلك الاعتماد المفرط على العربات الخاصة. ونتيجة لذلك، تواجه العديد من المناطق الحضرية الكبيرة في هذه المنطقة - التي يتم فيها تحقيق القدر الأكبر من إجمالي الناتج المحلي - مشاكل متزايدة الصعوبة في قطاع النقل مع ازدياد درجة ازدحام حركة السير، وانخفاض القدرة على الانتقال، وتدهور نوعية الهواء. ففي القاهرة وطهران على سبيل المثال، تتجاوز مستويات تركُّز الملوثات في الهواء المحيط في معظم الوقت إرشادات منظمة الصحة العالمية. ومن شأن كل ذلك أن يحد من الفرص الاجتماعية والاقتصادية، ويقلل من نوعية الحياة، وبخاصة بالنسبة للشرائح الأكثر فقراً، ومع التأثير في الوقت نفسه على قدرة المدن على المنافسة ونموها الاقتصادي.

**توسيع سبل الوصول إلى المناطق الريفية:** تُعتبر خدمات النقل حاسمة الأهمية في المناطق الريفية للوصول إلى الأسواق، ومراكز الرعاية الصحية، والمدارس، والخدمات الاجتماعية والإدارية الأخرى، كما أن السكان الذين يفتقرون إلى مواصلات ميسورة التكلفة ويمكن التعويل عليها هم بصفة عامة أكثر فقراً. ففي معظم بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وخاصة التي تضم أعداداً كبيرة من السكان في الريف مثل المغرب ومصر واليمن، تُعتبر القدرة على الانتقال في جميع أحوال الطقس محدودة بسبب سوء أوضاع شبكات الطرق والافتقار إلى خدمات النقل الأساسية. وفي ظل وجود نسبة 22 % فحسب من سكان المناطق الريفية في اليمن تعيش في حدود مسافة كيلومترين اثنين من الطرق الصالحة في كافة أحوال الطقس، فإن القدرة على الوصول إلى الطرق في اليمن في حالة من السوء والتردي تعادل مثيلاتها في البلدان الأكثر فقراً في العالم.

**تلبية احتياجات النقل المتزايدة من خلال زيادة دور القطاع الخاص:** شجعت معظم البلدان خلال تسعينيات القرن العشرين مشاركة القطاع الخاص في تنمية مرافق وخدمات البنية الأساسية. ففي العام 1997، بلغت تدفقات استثمارات القطاع الخاص إلى مشروعات البنية الأساسية في مختلف أرجاء هذه المنطقة ذروتها عند حوالي 5.7 مليار دولار، ولكنها بدأت منذ ذلك التاريخ هبوطاً مطرداً. إلا أن الحاجة إلى بناء طاقة استيعابية إضافية في الموانئ والمطارات، وتوسيع وصيانة شبكات الطرق استمرت في النمو. ولتلبية الطلب الإضافي في بيئة تعاني من قيود على الميزانيات العامة، يمكن للقطاع الخاص أن يلعب دوراً مهماً. لكن ذلك يقتضي تغييراً في النظريات والمفاهيم، إذ كان هناك تركيز لمدة طويلة على قيام القطاع العام في بلدان المنطقة بإقامة مرافق البنية الأساسية وتقديم الخدمات المتعلقة بقطاع النقل.

**تغير المناخ:** يشكل التخفيف من حدة تغير المناخ تحدياً خاصاً في هذه المنطقة. وعلى الرغم من أن نسبة انبعاثات الغازات المسببة للاحتباس الحراري في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لا تتعدى 6 % من انبعاثات قطاع النقل على مستوى العالم، فإن بعض البلدان (وبخاصة المنتجة للنفط) تأتي بين أكبر الجهات الرئيسية المسببة للانبعاثات على أساس

نصيب الفرد على مستوى العالم. بالإضافة إلى ذلك، يوجد في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، من بين كل مناطق العالم، أعلى معدل للانبعاثات في قطاع النفط من غازات الاحتباس الحراري لكل وحدة من وحدات إجمالي الناتج المحلي (حوالي 150 طناً من ثاني أكسيد الكربون لكل مليون دولار من إجمالي الناتج المحلي، وهو نفس المعدل تقريباً في أمريكا الشمالية). وحتى الساعة، لم يُبدل سوى القليل من الجهود كي يتكيف قطاع النقل مع تغير المناخ. ففي المغرب، على سبيل المثال، تسببت الكوارث الطبيعية التي وقعت مؤخراً في تضرر مرافق البنية التحتية لقطاع النقل، وتعطيل الخدمات، مما ألحق خسائر بالغة بالاقتصاد المغربي. وتفاقم الأمر بفعل السيول نتيجة لوجود عيوب في تصميم هياكل البنية التحتية للنقل.

**تعزيز إسهام قطاع النقل في التنمية الاجتماعية:** يمكن لقطاع النقل أن يقدم إسهاماً أكثر قوة عموماً في التنمية الاجتماعية من خلال تحسينه لقدرة السكان في المدن والقرى (وخاصة الفقراء) على الحصول على الخدمات العامة والوصول إلى الأنشطة الاقتصادية في مناطقهم. وعلاوة على ذلك، هناك مجالات محددة، هي السلامة على الطرق، وتمكين المرأة، وتيسير قدرة الأفراد من ذوي الاحتياجات الخاصة على التنقل، يمكن فيها تعزيز إسهام قطاع النقل إذا كان هناك فهم أفضل للقضايا فيما بين الحكومات، وتركيز الإجراءات التدخلية عند الضرورة. ومن شأن عدم ملائمة شبكات الطرق داخل المدن وفيما بينها، وسوء نوعية النقل العام، وضعف الأطر المؤسسية والقانونية، والتطبيق غير المرضي للوائح التنظيمية الخاصة بحركة السير والنقل، وجوانب النقص في مجالي الإعلام والتوعية بعوامل السلامة، أن يسهم في تردي مستوى الأداء في هذه المجالات الثلاثة. وتضم المنطقة العديد من البلدان الموقعة على اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، لكن يبدو أن هذه البلدان لم تبدأ بعد في تطبيق بنود الاتفاقية في قطاع النقل.

### 3. توصيات البنك الدولي

**تحسين أنماط الإنفاق في هذا القطاع.** ينبغي على معظم بلدان المنطقة زيادة كفاءة إنفاقها في قطاع النقل، وربما حجم إنفاقها حتى تتمكن من تلبية النمو في الطلب ومقتضيات التحديث والتطوير. وثمة خمسة مجالات تقتضي اهتماماً خاصاً. يتعلق الأول بالصيانة، وخاصة صيانة الطرق التي تعاني بصفة عامة من قصور في التمويل منذ وقت طويل وتعاني من الأزمة المالية وتبعاتها المالية. فزيادة تمويل الصيانة أمر ضروري حتى يمكن وضع حد للتدهور الذي تشهده شبكات الطرق. وفي الوقت ذاته، يمكن أن تكون مصدراً هاماً للتشغيل. أما المجال الثاني فيتعلق بالنقل في المناطق الحضرية حيث يعاني من مشكلة رئيسية في الطاقة الاستيعابية في جميع المدن الكبيرة تقريباً حسبما يتضح من الازدحام الهائل الذي تشهده. وينبغي إعطاء الأولوية للنقل العام، بما في ذلك التوسع في أنظمة نقل جماعي ملائمة في المدن الكبيرة لما لها من ضرورة بالغة في ضوء حجم وكثافة الطلب على نقل الركاب. غير أنه بالنظر إلى احتياجاتها الاستثمارية الأقل بكثير، ينبغي بصفة عامة أن تكون أنظمة الحافلات، بما فيها شبكات النقل السريع بالحافلات، الخيار التقني المفضل (دون الاقتصار عليه). وثالثاً، يجب تطوير القدرة الاستيعابية والكفاءة للبنية التحتية للنقل في التجارة العابرة للحدود الدولية والإقليمية بشكل خاص. رابعاً، يتعين أن تولي خطط الإنفاق على قطاع النقل أهمية أكبر للتنمية الاجتماعية، بما في ذلك تحسين سمات سلامة شبكات الطرق، والتحسينات المستهدفة على المستوى الجزئي التي تظهر التجربة أهميتها في تلبية احتياجات المرأة وذوي الاحتياجات الخاصة المتعلقة بالنقل. خامساً، في مختلف أنحاء هذا القطاع، ينبغي بصفة عامة العمل على تحسين تقييم بدائل الاستثمار ودرجة انتقائيتها. فهناك العديد من المشاريع التي تفوق مواصفاتها التصميمية الاحتياجات

الفعلية أو من المشاريع السابقة للأوان، ويرجع ذلك في بعض الأحيان إلى تصادف توافر التمويل الخارجي فقط. وينبغي استبعاد هذه المشاريع، والتركيز على البدائل السليمة اقتصادياً والتي لها ما يبررها.

**زيادة مستوى الأداء وبناء قدرات القطاع العام.** من الضروري السعي بنشاط وحيوية إلى بناء القدرات، سواء على مستوى الحكومة أو في إطار المشاريع المملوكة للدولة. ويمكن للكثيرين من كبار متخذي القرارات أن يضاهاوا التدريب وإمكانات نظرائهم الغربيين، إلا أنه لا تتوفر لديهم في الغالب ما يلزم من أنظمة أو مؤسسات أو موظفين لبلورة استراتيجيات ملائمة وخطط استثمار وتنفيذها، ولضمان تنظيم وإدارة العمليات بكفاءة. فعلى سبيل المثال، يتعين تحسين أنظمة التخطيط وقواعد البيانات الخاصة بالنقل في المناطق الحضرية. وثمة حاجة لأنظمة سليمة لإدارة الأصول والموجودات، وبخاصة في قطاع الطرق. ويجب تطوير قدرات اللوائح التنظيمية، لا سيما فيما يتعلق بخدمات النقل العام في المناطق الحضرية. إن أداء الأجهزة عبر الحدود ( خاصة الجمارك) بحاجة إلى أن يصاحب التحسين في المنشآت العابرة للحدود. ويُعتبر تحسين الرصد والتنسيق المتعدد القطاعات ضرورياً لمعالجة أجندة القضايا الاجتماعية. ويُعتبر تحسين أنظمة الإدارة والمساءلة ضرورياً في كافة أنحاء هذا القطاع. وأخيراً، هناك حاجة إلى القيام بجهد تدريبي هائل.

**وضع أطر ملائمة لمشاركة القطاع الخاص الفعال في إقامة مرافق البنية الأساسية وتقديم الخدمات.** مازال أحد التحديات الأساسية في قطاع النقل بالمنطقة يتمثل في ضرورة تدليل العقبات العملية الرئيسية والمتعلقة بالسياسات أمام مشاركة القطاع الخاص ومنافسته. ويتعين على واضعي السياسات إدخال تحسينات كبيرة على الإطار المؤسسي والتنظيمي والمالي في قطاع النقل بغرض إتاحة الحوافز الملائمة لمشاركة القطاع الخاص. إلا أن ذلك مازال يقتضي في كثير من الحالات الفصل بين الوظائف المتعلقة بالسياسات واللوائح التنظيمية والتشغيل في هذا القطاع. وبالتوازي مع ذلك، من بين الأمور الأساسية تطوير معاملات جيدة التنظيم تناسب السياق الاقتصادي والسياسي المحدد لبلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وتحتاج خدمات النقل التي تتسم بمردود التكلفة إلى التشجيع عن طريق إزالة اللوائح الإجرائية لأسواق النقل وزيادة المنافسة بين مقدمي الخدمات بما في ذلك النقل الدولي.

**تحسين سياسات التسعير.** رغم التباين الكبير في أوضاع بلدان المنطقة، ثمة أمثلة متعددة على وجود تشوهات كبيرة في الأسعار في قطاع النقل، كما هو الحال على سبيل المثال بالنسبة لتسعير الوقود وتعرفة استخدام وسائل النقل العام. ومن الضروري إلغاء هذه التشوهات بشكل تدريجي، مع العناية في الوقت نفسه بالأثر الاجتماعي لمستويات الأسعار الحقيقية للتكلفة. وتعد زيادة أسعار الوقود ضرورية لرفع كفاءة استخدام الطاقة في قطاع النقل، والحد من انبعاثات الغازات المسببة للاحتباس الحراري. وكلما أمكن، ينبغي إقامة أنظمة سليمة لتعويض المشغلين عن الالتزامات المفروضة عليهم لتوفير الخدمات العامة.

**خفض انبعاثات ثاني أكسيد الكربون وتأقلم قطاع النقل مع تغير المناخ.** هناك الكثير مما يمكن القيام به في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا للحد من انبعاثات ثاني أكسيد الكربون من خلال إجراءات تحسين الكفاءة بشكل عام مثل اللوائح المنظمة لعمل المركبات والحوافز المالية وزيادة سعر الوقود وتحسين إدارة المرور ومن خلال اتخاذ تدابير معينة مثل برامج تجديد أسطول المركبات وحملات الإعلام العام وتدريب جهات التشغيل. ومن شأن الاستثمار في قطاع

النقل العام في المدن الكبيرة أيضا أن يكون مساهما رئيسيا لخفض الانبعاثات. إن هذه الإجراءات سيكون لها منافع مشتركة كبيرة من حيث تحسين نوعية الهواء وخفض فواتير استيراد الوقود للبلدان المستوردة للنفط. وعلاوة على ذلك، فإن تأقلم قطاع النقل مع تغير المناخ ولا سيما الأمطار الشديدة والفيضانات التي تنتبأ بها النماذج المناخية لهذه المنطقة يتطلب تحسين أساليب التصميم وتعديل البنية التحتية المعرضة للخطر، وبناء القدرات داخل مؤسسات النقل للتصدي لأحداث كارثية.

#### 4. إقراض البنك الدولي/أنشطته التحليلية والاستشارية

في السنوات العشر الأخيرة، بقيت حافظة مشروعات النقل في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مستقرة. ويُعتبر مستوى الإقراض في هذا القطاع صغيراً نسبياً عند مقارنته بالمناطق الأخرى بالبنك، لكنه أخذ في الزيادة بقوة منذ السنة المالية 2009. ومع وجود سبع مشاريع استثمارية قيد التنفيذ في المغرب ولبنان والأردن واليمن والعراق ومصر، يكون إجمالي حجم محفظة القروض والاعتمادات حوالي 1150 مليون دولار. ويجري حالياً إعداد ثمان مشاريع استثمارية أخرى.

وستواصل الأنشطة التحليلية والاستشارية التي يقدمها البنك القيام بدور له نفس القدر من أهمية الإقراض في معظم بلدان المنطقة، حيث تسعى البلدان المتعاملة مع البنك إلى الحصول على مساعدته في تصميم وتقييم سياسات النقل ونقل المعرفة التكنولوجية العالمية. وأخيراً، فإن مجموعة النقل بمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في البنك الدولي تشارك في برنامج للتعاون التقني مع بلدان مجلس التعاون الخليجي، بما فيها المملكة العربية السعودية، على أساس استعادة التكاليف.

جميع المبالغ بالدولار هي بالدولار الأمريكي. تم تحديثه في أيلول/سبتمبر 2010  
للمزيد من المعلومات المرجو الإتصال ب

[nyamouri@worldbank.org](mailto:nyamouri@worldbank.org)